

קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי

אברהם דורון¹

נושא האזרחות החברתית (Social citizenship) הועלה לרומו של השיח החברתי והפוליטי בידי החוקר והסוציולוג הבריטי ת"ה מרשל (T. H. Marshall) בשנים שלאחר מלחמת עולם השנייה. הזכויות החברתיות (Social rights) עומדות בבסיס האזרחות החברתית. הן מבקשות להבטיח את זמינותם ואת נגישותם של מגוון שירותי הרווחה והביטחון סוציאלי, האמורים לאפשר לכל אדם רמת חיים נאותה וקיום בכבוד, לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה שאנו חיים בה. התיאוריה של מרשל התמקדה בעיקרה בכוונה לחזק את הזכויות החברתיות של כלל האוכלוסייה ובמיוחד של הקבוצות החלשות בתוכה.

למרות השינויים הרבים שעברו על עולמנו מאז העלה מרשל באמצע המאה ה-20 את רעיון האזרחות החברתית, לא הוא ולא התיאוריה שנלוותה אליו איבדו מחשיבותם. האזרחות החברתית הפכה לכלי מרכזי להעצמת התחושה של השתייכות ולאינטגרציה חברתית. זה התבטא בעיקר ברעיון האוניברסליות, כלומר בהבטחת נגישותם של מכלול שירותי הרווחה לכלל האוכלוסייה, ובדרך זו לביטול התחושה של נחיתות או סטיגמה בקבלת שירותים אלה.

אף כי הרעיון של אזרחות חברתית לא איבד מחשיבותו, כאמור, המאבק על הגשמתו נמשך במידה רבה של אינטנסיביות במדינות רבות וישראל בתוכן, ולובש את הצורה של מאבק על צדק חברתי.

מלות מפתח: אזרחות חברתית, זכויות חברתיות, מדינת הרווחה, אינטגרציה חברתית

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

היה זה החוקר והסוציולוג הבריטי ת"ה מרשל (T. H. Marshall) שהביא, בשנים שלאחר מלחמת עולם השנייה, את רעיון האזרחות החברתית למרכז השיח החברתי והפוליטי של עולמנו. המלחמה והסבל הרב שהסבה היו הגורם שדרבן את פיתוח הרעיון ואת קידומו בעידן הבתר-מלחמתי, אף כי הגורמים להתעוררותו נבעו מתפקודה הלקוי מלכתחילה של החברה הקפיטליסטית. התיאוריה שהעלה מרשל ברעיון האזרחות החברתית התמקדה בעיקרה בבעיות הנובעות מהמצב החברתי ובצורך לחזק את הזכויות החברתיות של כלל האוכלוסייה ובמיוחד של הקבוצות החלשות בתוכה מול הזכויות האינדיבידואליות של הפרט. מהלך כזה היה אמור, מנקודת מבטו, לחולל טרנספורמציה של החברה הקפיטליסטית בארצות העולם המפותח בתקופה שאחרי המלחמה. מבחינה זו אפשר לראות בתיאוריית האזרחות החברתית של מרשל את אחד המרכיבים באסטרטגיה של הכלכלה הקיינסיאנית (Turner, 2009). ההנחה המרכזית בתיאוריה של מרשל היתה שיתמתן המאבק המעמדי בחברות המתועשות המפותחות באמצעות הרחבתו ומיסודו של בסיס האזרחות וחיזוק היסוד החברתי בתוכו. פיתוח תיאוריית האזרחות חברתית העמיד את מרשל כאחד התיאורטיקנים החברתיים החשובים של התקופה (Mann, 1987).

מהותו של רעיון האזרחות החברתית היתה ההכרה שלכל אדם, החבר בקהילייה המדינתית שהוא חי בה, יש הזכות לחיות בתנאי חיים חברתיים-כלכליים נאותים וליהנות מרמה תרבותית ההולמת אותם (Marshall, 1963; Marshall & Bottomore, 1992). ההתפתחויות בתחומים אלה בחברה הבריטית באותה תקופה – למשל תוכנית בוורידג', שהוכנה עוד בתקופת המלחמה, והרפורמות החברתיות החשובות שהעבירה מפלגת הלייבור, שהגיעה לשלטון מיד לאחר המלחמה (Glennerster, 1995) – השפיעו על מרשל והיו הרקע לפיתוח התיאוריה שלו.

על פי מרשל הזכויות החברתיות הן הבסיס של האזרחות החברתית. הן מבקשות להבטיח את זמינותם ואת נגישותם של מגוון שירותי הרווחה והביטחון סוציאלי, האמורים לאפשר לכל אדם רמת חיים נאותה וקיום בכבוד, לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה שאנו חיים בה. בבסיס הזה כלולים הזכות לשירותי בריאות, חינוך, ביטחון סוציאלי ודיור, תנאי עבודה הוגנים והשתתפות בחיים התרבותיים (ראו גם לדוגמה (ICESCR, 1966).

רעיון האזרחות חברתית נוגע לא רק לדוגמה המובאת לעיל של החברה הבריטית שמרשל פעל בתוכה. הבסיס שלו רחב יותר, והוא שזור באופי ההתפתחותי של המאבק לתיקון המצב החברתי על פני הזמן. הרעיון צמח בהדרגה ועלה מן המאבק הראשוני על זכויות אזרחיות, עבר עם הזמן לתביעה של זכויות פוליטיות, ובמאה ה-20 התמקד במאבק על הכרה בזכויות חברתיות ועל קידומן הלכה למעשה. כל שלב בתהליך ההתפתחות

הפוליטית הזאת על פני ציר הזמן היה מלווה במאבקים עם כוחות חברתיים חזקים שהתנגדו לה. התלכדות שלושת המרכיבים האלה – האזרחי, הפוליטי והחברתי – באמצע המאה-20 היא שיצרה את הרקע שאפשר לקדם את הרעיון של מרשל ולנקוט צעדים למימושו (Breiner, 2006).

כאמור, ההכרה בזכויות החברתיות לא הגיעה בקלות. תביעתן נתקלה בהתנגדות חזקה מצד קבוצות האוכלוסייה החזקות והאמידות, שחששו מפגיעה במעמדם. ההתנגדות נבעה גם מהמתח השורר מטבע הדברים בין מעמד האזרחות, על זכויות הרווחה הנובעות ממנו, לבין תפיסת העולם הקפיטליסטית. במובנה הרחב האזרחות החברתית מגלמת בתוכה את עקרון החלוקה מחדש של משאבים, כדי לגבור על התוצאות השליליות של הפעולה בלתי מרוסנת של שווקים (Turner, 2009). רעיון זה עומד בסתירה לפעולת השוק החופשי הדוגל במהותו במתן תמורה להישג האינדיבידואלי של הפרט ויש בו מקום מועט בלבד לרעיון החלוקתי. התנגדות זו נחלשה בשנות ה-40 וה-50 של המאה הקודמת, כשהזיכרון הקרוב למדי של המשבר הכלכלי הגדול של שנות ה-30, שהכה ברוב האוכלוסייה, ומאורעות מלחמת עולם השנייה מילאו תפקיד חשוב בגיבוש דעת הקהל וביצירת קונסנזוס פוליטי, כדי למנוע חזרה למצב החברתי הקשה שבו שלטה בכיפה באין מפריע כלכלת שוק חופשי.

ההכרה ברעיון הזכויות החברתיות והניסיון לקדם הלכה למעשה במדינות המפותחות של אירופה ואמריקה הם שהביאו להקמתה ולפיתוחה של מדינת הרווחה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. לקונסנזוס שנוצר סביבה יש זיקה הדוקה לפיתוח הרעיון של הזכויות החברתיות. על כן פריחתה של מדינת רווחה בעשורים הראשונים שלאחר המלחמה היא גולת הכותרת של המאבק להגשמת הרעיון של האזרחות החברתית (ראו גם ג'אדט, 2009).

ההכרה באזרחות החברתית זכתה לקונסנזוס רחב בעשורים הראשונים שלאחר מלחמת העולם, למרות ההסתייגויות השונות ממנה. קונסנזוס זה איבד הרבה מן התמיכה בו בעשורים האחרונים. אמנם ההכרה בזכויות החברתיות כחלק בלתי נפרד ממעמד האזרחות לא איבדה את תוקפה ואת חשיבותה במסגרת השיח הפוליטי שהתנהל וממשיך להתנהל ללא הרף בנושא, אבל התמיכה בה נשחקה מאוד. שחיקה זו באה לידי ביטוי בנסיגת מדינת הרווחה ובצמצום מערכות שירותי הרווחה שעמדו במרכז פעולותיה (Pierson, 1994). המדיניות החברתית שאימצו ממשלות בהשראת אסכולת הניאו-ליברליזם והגלובליזציה היא נסיגה מהתכנים החברתיים של האזרחות ומההיבטים החלוקתיים שהם חלק בלתי נפרד ממנה. תכנים אלה והגישה הקולקטיביסטית שממנה נבעו פינו את מקומם לאינדיבידואליזם כלכלי ולהתמקדות גוברת בבעיות של שונות תרבותית, פוליטית של זהויות, פמיניזם וכדומה.

ברוב מדינות העולם המפותח נטוש אפוא בימינו הוויכוח על המשך דרכה של מדינת הרווחה, ובמובן זה על המשך ההכרה בזכויות החברתיות ובקידומן, שהוא במובנים רבים מאבק על צדק חברתי (על צדק חברתי ראו דהן, 2007). המאבק המתנהל בעצימות גבוהה בארצות רבות, וגם בישראל, נסוב על שמירת ההכרה בזכויות החברתיות ועל הדרכים לממש את הזכויות האלה הלכה למעשה כפי שאלה באו לידי ביטוי במערכות השירותים החברתיים של מדינת הרווחה שהתפתחו במחצית השנייה של המאה ה-20. המאבק הוא בין הרעיונות הקפיטליסטיים הניאו-ליברליים שזכו לבכורה בימינו, והמתנגדים נמרצות להתערבותה של המדינה בבעיות חברה וכלכלה (Harvey, 2007), לבין הנלחמים על מקומן של הזכויות החברתיות שזכו להכרה במסגרת החברה הקפיטליסטית לאחר מלחמת עולם השנייה. השאלה שעל הפרק היא אם יש לאסכולת הזכויות החברתיות סיכוי להבטיח את המשך קיומה מול עוצמת הכוחות הקפיטליסטיים הניאו-ליברליים, השולטים בשיח הציבורי ובמרכזי הכוח. כוחות אלה שוללים את רעיון האזרחות החברתית ופועלים לביטולו או לפחות לצמצומו הדרסטי. כוונת המאמר היא לבחון סוגיה זו ולראות את האפשרויות העשויות להתפתח בהקשר זה.

משמעות האזרחות החברתית

מהי המשמעות בימינו של להיות אזרח במדינות דמוקרטיות? רעיון האזרחות החברתית ובהקשר זה התפיסה של מעמד האזרחות, כפי שהגדירה מרשל, מנסים לתת מענה לשאלה זו. ככלל, מעמד האזרחות מוגדר על ידי השתייכותו של האדם לקהילייה מדינתית מוגדרת. השתייכות זו מסמנת את זהותו ומשלבת אותו בקולקטיב של הקהילה המדינתית (Heater, 1990; Joppke, 2008). מעמד האזרחות במובן זה מקנה לאדם קודם כול זכויות אזרחיות ופוליטיות, כמו הזכות לחופש הדיבור והחופש לבחור ולהיבחר בבחירות חופשיות, כפי שהתגבשו בתהליך ההתפתחות ההיסטורית. למעמד זה נוספו במאה ה-20 גם הזכויות החברתיות, אף כי בהיקפים שונים במדינות שונות (Hvinden & Johansson, 2007; Miller, 2000; Roche, 1992; Stewart, 1995). הזכויות החברתיות מדגישות את התפיסה החדשה של מעמד האזרחות המכילה בתוכה את הזכות לרמת חיים נאותה (Holmwood, 2000). אם כן, רעיון האזרחות החברתית משלב בתוכו את מעמדו המשפטי של האדם – מערכת של זכויות וחובות – ואת תחושת ההשתייכות הנובעת מכך. מעמד זה הוא המארגן את המבנה של הציפיות הלגיטימיות של האדם להוגנות ולצדק בתנאי חייו ואת ההכרה שזכויות אלה יעמדו לו לעזר בעת צורך.

הצירוף של כלל זכויות אלה בראי ההתפתחותי שלהן יוצר את המעמד של האזרחות החברתית (social citizenship), כפי שמרשל מתאר זאת. ההכרה במעמדה של האזרחות החברתית היא שהובילה להקמת מערכות מקיפות של שירותי רווחה, לאספקת שירותים אלה לכלל האוכלוסייה, להסרת תג הנחיתות או הסטיגמה מקבלתם ולחיוב המדינה לנהל מדיניות חלוקתית, כדי שתוכל למלא את תפקידה במימוש הזכויות ובאספקת ההטבות הנובעות מהן. כך הפכה האזרחות החברתית סימן היכר של המדינות הדמוקרטיות המפותחות של זמננו ואמצעי חשוב לשילוב החלקים השונים של האוכלוסייה, כולל הקבוצות החלשות בתוכה (social inclusion), בזרם המרכזי של חיי החברה (Klausen, 1995).

ביסוס מעמד האזרחות והזכויות החברתיות הנלוות אליו הרחיב עד מאוד בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה את ממד השוויון בארצות הדמוקרטיות המפותחות. הרחבה זו התבטאה קודם כול בשבירת התפיסות ההיררכיות של האזרחות שנהגו בעבר, ואשר נבעו מהשתייכותו של הפרט לקבוצות בעלות זכויות מיוחדות שנקבעו לפי בעלות על רכוש או מוצא או ייחוס משפחתי וכדומה. במיוחד מצאה גם הגישה ההיררכית הזאת את ביטוייה בתפיסה של השתייכות מעמדית (class membership) לפי הגישות המרקסיסטיות שרווחו עד לאחרונה במדינות הגוש הקומוניסטי. מול תפיסות היררכיות אלה נועדה האזרחות החברתית להיות הסוכן המחולל השוויה אוניברסלית של מעמדו האזרחי של האדם.

משמעות השוויה נוגעת כאן לשני מובנים שלה: התייחסות שווה לכל אדם החבר בקהילייה המדינתית-האזרחית; הניסיון להבטיח תנאי חיים שוויוניים יותר לכול. ביסודו של רעיון האזרחות החברתית טמון עקרון התייחסות שווה לכול, אבל הזכויות החברתיות של אזרחות לא בהכרח אמורות ליצור שוויון בין כולם, אלא לצמצם את מידת אי השוויון בתנאי החיים הנוצרת בעקבות כלכלת השוק החופשי. קידום השוויון בתנאי החיים נעשה באמצעות מדיניות התערבות מכוונת של הממשלה בנושאי הכלכלה ובאמצעות הרחבת המערכת של שירותי הרווחה הפתוחה לכול. אולם אין הרעיון כשלעצמו מכוון לנסיגה מכלכלת השוק (Cohen, 2010).

התיאוריה של מרשל התמקדה בכל ההקשר הזה בסטטוס של האזרחות החברתית. תכליתו העיקרית של סטטוס זה על פי מרשל היתה לחולל שיפור במצב של מעמד העובדים ושל קבוצות חלשות אחרות באוכלוסייה. היה בסטטוס הרחב הזה של אזרחות כדי לשנות את מיקומה המעמדי (class position) של אוכלוסיית העובדים ולצמצם בכך את תוצאותיה השליליות של ההתפלגות המעמדית של החברה הקפיטליסטית. הבסיס של שינוי זה הונח כאמור ביסודה של מערכת שירותי הרווחה והעמדת האוניברסליות שלה כאחד הכלים המרכזיים למימושו ולהשגתו של שינוי זה (Deacon, 2002).

מערכת מקיפה של שירותי רווחה היא אפוא הביטוי המוחשי החשוב של האזרחות החברתית שנועדה להיות הגורם היכול לקדם ולאפשר השוויה של המעמד הכלכלי וחברות מלאה בקהילה המדינתית. באמצעות מערכת זו קיבלו על עצמן ארצות העולם המפותח את האחריות לספק לכלל האזרחים קשת רחבה של שירותים בתחומי החינוך, הבריאות, הדיור, התעסוקה, הביטחון הסוציאלי (לרבות הגמלאות להבטחת קיום), ולאפשר את הנגישות אליהם בעת הצורך. התפתחות המערכת היתה אפוא הביטוי המעשי של האסטרטגיה של הרחבת מעמד האזרחות כדרך יעילה במאבק לצמצום אי השוויון ושל החתירה להפוך את החברה שלנו צודקת ושוויונית יותר.

אם כן, מעמד האזרחות בכלל וזה של האזרחות החברתית בפרט מגדירים מחדש את יחסי הגומלין בין המדינה לאזרחיה. רעיון האזרחות החברתית מגלם בתוכו את תחושת הסולידריות החברתית בין חברי הקהילה המדינתית ואת החשיבות של ההסכמה הדמוקרטית המונחת בבסיסה. בהתאם לכך האזרחות החברתית יוצרת את מחויבותה של המדינה להבטיח רמה נאותה של תנאי החיים והרווחה של אזרחיה מצד אחד, ונושאת בחובה מחויבות מקבילה של האזרחים לעמוד בנורמות מסוימות, כמו נאמנות כלפי המדינה והשתתפות בנטל המיסוי מצד אחר. שני הצדדים האלה של האזרחות החברתית מבטאים אפוא את גבולות ההסכמה במסגרת יחסי הגומלין שהתגבשו.

האקלים החברתי והפוליטי של השנים שאחר מלחמת עולם השנייה היה חדור בציפיות לשיפור תנאי החיים של כלל האוכלוסייה. זרעי הציפיות האלה נזרעו עוד בשנות המלחמה במסגרת עידוד התרומה למאמץ המלחמתי וההבטחות לבנות עולם טוב יותר עם מיגור הרודנות הנאצית. נסיבות אלה הקלו כמובן על המשולות לאמץ את הרעיון של אזרחות חברתית ולהנהיג בארצות העולם הדמוקרטי המתועש רפורמות חברתיות מרחיקות לכת. מבחינה סוציולוגית היתה השגת הסכמה דמוקרטית אחד התנאים המוקדמים לאימוץ הרפורמות ולהכללת רעיון האזרחות החברתית בתוכן. הסכמה זו לא תמיד הושגה בקלות, וכדי להגיע אליה נדרש ליצור קואליציות בין כוחות פוליטיים שונים ומפלגות מצדדים שונים של המפה הפוליטית. הדעות היו חלוקות בנקודות צומת שונות, והמחלוקות נסבו סביב שאלות של כיסוי אוניברסלי, התניות אחרות לזכות לקבלת גמלאות, כמו שימוש במבחני אמצעים למיניהם, סוגיות של מגדר וכדומה. ההכרעה שהתקבלה קבעה את קבלת מעמד האזרחות כבסיס למדינת הרווחה ולרוב שירותי הרווחה שהתפתחו בהתאם לכך. הכרעה זו לא מנעה, כמובן, את הכיוונים השונים שהתפתחו בהקשר זה במדינות השונות (Judt, 2005).

קידום מעמד האזרחות, ובעיקר קידום הפן החברתי שלו, הוא שעיצב את אופיו של המשטר החברתי-הכלכלי של מדינת הרווחה, כפי שאנו מכירים אותו וחיים בתוכו. המאבק על שימורו ועל המשך קיומו של משטר זה ממשיך להתנהל גם בימינו מול כוחות חברתיים ופוליטיים חזקים. אלה פועלים בנחישות, כדי להגדיר את סוגיות ההגנה

החברתית, המונחת ביסוד הזכויות החברתיות, כבעיות פרטיות של האדם, שלמדינה יש רק אחריות מועטת עליהן ולכן יש להשאירן תחת אחריותו האינדיבידואלית בלבד. (Breiner, 2006).

מגבלות התיאוריה של מרשל

תיאוריית האזרחות החברתית של מרשל גובשה, כאמור, מיד לאחר מלחמת העולם השנייה, תקופה שהתאפיינה בתחושת סולידריות גבוהה בין קבוצות רחבות באוכלוסייה. עם השינויים שחלו במבנה האוכלוסייה ובהרכבה ועם השינויים החברתיים האחרים שהחוללו עם הזמן, התגלה באופן טבעי שחסרה בה התייחסות לסוגיות שונות, כמו למשל סוגיות השוני האתני או העדתי או סוגיות מגדריות, ולתפיסת מקומן בהקשר המדינתי-הלאומי ותחושת הסולידריות הקשורה בהן. בתוך ליקוי זה טמון גם העדר תשומת לב לחשיבות ההבדלים הדתיים והתרבותיים בתוך הקולקטיב של הקהילה המדינתית שבמסגרתו מתגבשות הזכויות הפוליטיות והאזרחיות וכפועל יוצא מהן גם הזכויות החברתיות (Turner, 2009). הדיון בנושאים אלה הוא חלק בלתי נפרד מן השיח על רעיון האזרחות החברתית, הנמשך למעשה ללא הפסק במסגרת הפוליטית והחברתית של ארצות העולם הדמוקרטי המתועש וגם בעולם האקדמי (ראו לדוגמה Bulmer & Rees, 1996; Dwyer, 2000).

חשוב לזכור שמרשל הגה את התיאוריה שלו בנקודת זמן מסוימת על רקע החברה הבריטית, כשהיתה חברה הומוגנית פחות או יותר לכאורה. ואולם הומוגניות זו הועמדה בסימן שאלה גם אז, שהרי החברה הבריטית כללה בתוכה את האנגלים, את הסקוטים את הוולשים ואת האירים. כל אלה ראו את עצמם במידה זו או אחרת כבני עמים שונים. מצב זה השתנה מאוד במהלך הזמן בעקבות גלי ההגירה עתירי המהגרים מארצות בעלות רקע אתני ותרבותי שונה. גלי הגירה אלה, ששינו מאוד את פני החברה הבריטית, לא פסחו גם על ארצות אירופיות אחרות וגם בהן הם שינו את פני החברה. ההגירה מארצות בעלות רקע שונה עוררה את שאלת ההשתייכות של אנשים אלה לקולקטיב של הקהילה בת המדינה שאליה היגרו ואת השאלה אילו זכויות חברתיות השתייכות זו אמורה להעניק (Bottomore, 1992).

התיאוריה של מרשל לקתה גם באי תשומת לב לבעיות הנובעות מהשתייכות לדתות שונות, כמו גידול האוכלוסייה המוסלמית בבריטניה ובארצות אירופה האחרות. בשנים האחרונות הפכו החברות האירופיות ברובן הטרונגניות יותר מבחינת הרכבן האתני והדתי. שינוי זה מעורר לא פעם ויכוחים נוקבים באשר למדיניות ההגירה ולזכויות הפוליטיות

והאזרחיות של קבוצות מהגרים שונות. הוויכוח המתנהל בנוגע למדיניות ההגירה נסוב לא פעם גם סביב הענקת הזכויות החברתיות לקבוצות אוכלוסייה חדשות כחלק ממעמד האזרחות שהן רכשו במדינה שאליה באו. למרות הבעייתיות הזאת, עדיין מכירים בתקפותם הנמשכת של רעיונותיו של מרשל ובכך שהאזרחות החברתית היא הדרך הרצויה ואולי גם וההכרחית לקליטת הקבוצות האתניות והדתיות החדשות במסגרת הקולקטיב של הקהילה המדינתית, כדי למנוע ניכור והדרה שלהם מתוכה.

ליקוי אחר בתיאוריה של מרשל הוא התייחסות חסרה לבעיות מגדר. מרשל התייחס בעיקר לגברים מועסקים העובדים בשכר. הוא לא נגע בשאלת מעמד האזרחות החברתית של נשים (Lister, 1990) ובשאלה אם הזכויות לביטחון סוציאלי, הנובעות מן האזרחות החברתית, חלות גם על נשים שאינן מועסקות בשכר, אבל עובדות במשק ביתן או עוסקות בטיפול ובגידול ילדיהן. הטענה היא שנשים לא קיבלו את תשומת הלב הראויה במשנתו של מרשל. ברור שסוגיה זו דורשת התייחסות ראויה במסגרת ההפעלה של תוכניות הנוגעות לאזרחות החברתית.

ההתנגדות לרעיון האזרחות החברתית

רעיון האזרחות החברתית זכה במשך השנים לתמיכה ציבורית רחבה, אך באותה מידה נתקל גם בהתנגדות נבעה ונובעת בעיקר מהמתח המובנה בין היסודות הקפיטליסטיים של חברה הבנויה על כלכלת שוק חופשי לבין הכמיהה לחברה הבנויה על יסודות של סולידריות, רווחה ושוויון. טיעונים ביקורתיים וההתנגדות לרעיון חוצים אפוא את השיח החברתי והפוליטי, ככל שהוא נוגע למדיניות החברתית ולמדינת הרווחה. טיעונים אלה מצויים בניתוחים התיאורטיים של הרעיון וגם בתגובות עליו אצל פלגים שונים במערכת הפוליטית בארצות הדמוקרטיות המתועשות. חצי הביקורת וההתנגדות בולטים במיוחד בקרב קבוצות הניצבות בשני קצוות המפה הפוליטית, הקצה הימני והקצה השמאלי.

רעיון האזרחות החברתית ומימוש הזכויות החברתיות הכלולות בו התפתחו על פי מרשל בתהליך אבולוציוני על פני השנים. הביקורת על גישה זו היא שלא ניתן לראות בהכרה בזכויות חברתיות, ככל שאכן הוכר בהן והן מומשו הלכה למעשה, פרי של אבולוציה הדרגתית ותו לא; הכרה זו היא תולדה של מאבק פעיל הנובע מהסכסוך המעמדי החוצה את החברה הקפיטליסטית בת זמננו ושל מאבקן של קבוצות מקופחות אחרות באוכלוסייה לשיפור מצבן. אם כן, אי אפשר לראות את הזכויות החברתיות כחלק יציב וקבוע בהסדר המוסדי הקיים; המאבק על קיומן ומימושן נמשך גם בימינו כחלק משמירה

על מעמדן במסגרת המשטר הדמוקרטי ומהמאבק המתנהל סביב התחרות הכלכלית הגלובלית, המערערת את מעמדה ואת יכולתה של מדינת הלאום לקבוע את המדיניות החברתית שלה (Giddens, 1998).

הטיעון הביקורתי התיאורטי מתייחס גם לשאלת היחס בין אזרחות למדיניות החלוקתית (redistributive policies), שהיא חלק ממהותה של האזרחות החברתית. במרכז הביקורת הזאת עומדת העמדה של האסכולה הליברטריאנית. לטענתה, טעות להניח שהזכויות החברתיות הנובעות מאזרחות חברתית שוות ערך לזכויות הפוליטיות. הגישה הליברטריאנית מתמקדת בקידום הזכויות הפוליטיות של האזרחות, אבל מתנגדת להתערבות המדינה לטובת אנשים או קבוצות באוכלוסייה על חשבונן של קבוצות אחרות. לעומת זאת הדוגלים באזרחות חברתית מבקשים חלוקה מחדש של הכנסות ומשאבים אחרים בין אנשים וקבוצות חברתיות, כלומר התערבות המדינה לטובת אנשים בקבוצה אחת על חשבונה של קבוצה אחרת (Nozick, 1974). על פי תפיסה זו זכויות פוליטיות הן זכויות השייכות לאנשים כפרטים ואינן ניתנות להעברה; כלומר: אין התביעה של אדם לזכות מסוימת בתחום זה משפיעה על תביעה של אדם אחר. המצב שונה בתחום הזכויות החברתיות הנוגעות לשאלות חלוקתיות. לתביעה של בני אדם לזכויות חברתיות יש השפעה על משלמי המסים ועל היכולת הפיסקלית של המדינה. על כן מקומה של האזרחות החברתית במסגרת המדיניות החלוקתית ולא במכלול הזכויות של האזרחות (Klausen, 1995). אין חולקים על כך שלזכויות חברתיות יש פן חלוקתי, אבל בה בעת חשוב לציין שהזכויות האחרות, האזרחיות והפוליטיות, דורשות את התערבות המדינה והקצאת משאבים בעלי אופי חלוקתי באותה המידה, כדי לאפשר לקיימן. הבעיה בטיעון הליברטריאני היא שהוא מבחין בין הזכויות השונות ותורם בכך להפיכת הזכויות לחברתיות לזכויות בדרגה נחותה יותר.

עוד טיעון העולה בהקשר זה הוא שככל שהדבר נוגע לזכויות החברתיות, על החברה לעשות מאמץ מיוחד כדי לממש אותן או, בלשון אחרת, עליה להיות אקטיבית כדי ליישמן. לעומת זאת היא יכולה להישאר פסיבית באשר לזכויות הפוליטיות והאזרחיות ולהסתפק במצב שאין הגבלה עליהן. במובן זה אין בזכויות אלה יסוד התערבותי של המדינה בחיי המשק. על כן הן משתלבות בכלכלת שוק חופשי, הגורסת התערבות מינימלית בלבד של המדינה במשק ובחיי הפרט. אולם הבחנה זו מלאכותית במידה רבה. בכל סוגי הזכויות יש היבט פסיבי מסוים, שבו על המדינה להימנע מלפעול ולהטיל הגבלות, והיבט חיובי, שבו עליה להתערב ולפעול כדי להבטיח את מימוש הזכויות (גרוס, 2006). אם כן, גם יישומן של הזכויות האזרחיות והפוליטיות משפיע כאמור על הקצאת משאבים בחברה. ניתן אולי לטעון שעלות היישום של הזכויות החברתיות גבוהה יותר מזו של הזכויות האחרות, אבל ההכרעה בנוגע לכולן היא בתחום הערכי. המסקנה המתבקשת היא שהבחנה בין הזכויות האזרחיות והפוליטיות לבין הזכויות החברתיות היא בעיקרה

אידיאולוגית ואינה משקפת שום דבר מהותי בנוגע לאופיין של הזכויות השונות (ברק-ארוז וגרוס, 2009).

המשמעות החלוקתית של האזרחות החברתית היא שהזכויות החברתיות הנובעות ממנה מטילות בהכרח נורמות מסוימות של מחויבות הדדית בין האדם למדינה. השיח הפוליטי המתנהל בימינו על מדינת הרווחה מתמקד לפיכך סביב מחויבות זו, הכוללת זכויות (entitlements) וחובות (duties and obligations). ברוח זו, הביקורת העיקרית על רעיון האזרחות החברתית היא שאין בה תשומת לב מספקת לחובות המוטלות על האזרח. כדי שהאזרחות החברתית תהיה אפקטיבית, עליה להיות אקטיבית. אקטיביות משמעה שהאדם לוקח חלק פעיל בחיי הקהילה ובחיים הפוליטיים, לוקח על עצמו את האחריות להיות עצמאי מבחינה כלכלית על ידי השתתפות בעבודה ובתעסוקה ותורם גם לפעילויות חיוניות אחרות של הקהילה, כמו שירות בכוחות הביטחון הלאומי וכדומה. מקס ובר הדגיש כבר בזמנו את תפקיד השירות הצבאי כבסיס לאזרחות המודרנית ואת היותו חלק מהאינטרס הלאומי (Barbalet, 2010). אם כן, ההתנגדות הרווחת לדגם האזרחות החברתית על פי מרשל היא שהוא לא הדגיש בו את ההיבט של האזרחות האקטיבית (Hvinden & Johansson, 2007; Turner, 2009).

הביקורת בהקשר זה מופנית גם אל המדינה האקטיבית מול הדגש על האזרחות האקטיבית. המדינה האקטיבית נתפסת כאן כפועל יוצא של האזרחות החברתית, והביקורת היא על הצורך לרסן את פעילותה המופרזת של המדינה ולבלום את הגידול הנמשך של ההוצאה הציבורית על תוכניות רווחה למיניהן. נושאי הדגל של ביקורת זו נגד המדינה האקטיבית הם ברובם הכוחות הפוליטיים הניאו-ליברליים. אך יש לה לא מעט תומכים בקרב כוחות פוליטיים מרכזיים אחרים (ראו לדוגמה Giddens, 1998). המבקרים תובעים לא לראות עוד את אספקת השירותים מטעם המדינה כדבר מובן מאליו ולרענן את המודעות האזרחית לכך שלא די להשתתף בכל הנוגע לקביעת מעורבות הממשלה באספקת השירותים, אלא שיש גם אחריות אזרחית אינדיבידואלית (Oskardottir, 2007).

הטיעון כאן, כמו בטענות ביקורתיות דומות הבאות בחלקן הגדול מן הצד הימני של המפה הפוליטית, הוא נגד האזרחות החברתית העשויה להפוך את האזרח לישות תובעת זכויות (a rights claimer), תוך התעלמות מן האופי המשחרר שהאזרחות החברתית טומנת בחובה ומן האוטונומיה שהיא אמורה להבטיח לפרט. לכאורה לא צריך להיות ניגוד בין היסודות אלה, אולם התפיסה החד-ממדית של מתנגדי האזרחות החברתית ומבקריה תורמת לטשטוש ההבדלים בין היות אזרח חופשי של המדינה לבין היות לקוח שלה כצרכן שירותים. הסכנה של תפיסה חד ממדית זו שהיא עלולה לפגוע בחירות ובאוטונומיה של הפרט. ההכרה בצרכים אנושיים והזכות לקבלם דרושות, לא רק לשם שמירה על כבודו של האזרח, אלא גם להעצמתו ולהפיכתו לאדם אוטונומי. ובכל זאת

ההיבט שהמבקרים מבכרים להתמקד בו הוא שמתן זכויות חברתיות דורש בהכרח הקמה והפעלה של ארגונים בירוקרטיים רבי כוח, אשר יכולים להשפיע על מידת החופש הנתונה בידי האזרח ולהכפיף אותו לשיקוליהם. התוצאה יכולה להיות, לטענתו של רוש, פגיעה בזכויות הפוליטיות והחלשת העמדות המוסריות של האדם כאזרח או בלשונו, ה-de-politicization and de-moralization של מעמד האזרחות (Roche, 1992; Stewart, 1995). השאלה היא אם אכן יש חשש כזה, האם הוא שקול כנגד העצמת האדם והפיכתו לבעל אוטונומיה אישית.

הביקורת על רעיון האזרחות החברתית נפוצה גם בין אלה המצויים במדינות הדמוקרטיות בשמאלה של המפה הפוליטית. הטיעון המרכזי שלהם הוא שאין בכוחה של האזרחות החברתית לשנות את המבנה הבלתי שוויוני מלכתחילה של החברה הקפיטליסטית. האזרחות, גם בצורתה החברתית, איננה פוגעת לדעתם ביחסי הכוח הנובעים מזכויות הרכוש או משנה אותם. מערכת שירותי הרווחה, שהיא הבסיס של מדינת הרווחה ואמורה לממש את התוכן של האזרחות החברתית, לא הוכיחה שהיא יעילה די הצורך כדי ליישם חלוקה שוויונית יותר של הכנסות ורכוש לטובת הקבוצות החלשות באוכלוסייה. האזרחות החברתית גם עשתה אך מעט כדי לשפר את מעמדן של הנשים בחברתנו, ובכלל כמעט לא הצליחה להטביע את חותמה על בעיות השוויון (Turner, 2009).

הנסיגה בתמיכה באזרחות החברתית

השינויים המבניים, החברתיים והאידיאולוגיים המהירים העוברים בשנים האחרונות על ארצות העולם הדמוקרטי המפותח ערערו את עצם התפיסה של הזכות החברתית של אזרחות, המונחת ביסודה של מדינת הרווחה (Cox, 1998) שהתפתחה מאז תום מלחמת עולם השנייה. גם המשבר הכלכלי שמדינות העולם המפותח נתונות בו בעשור האחרון והירידה בשיעור הצמיחה הכלכלית בהן תרמו לנסיגה בתמיכה במדינת הרווחה כמוציאה אל הפועל את הזכות החברתית של אזרחות. הקיצוצים בהוצאה הציבורית בעקבות המשבר הפכו לגורם המקשה על המשך יישום הזכויות החברתיות והתמיכה בהן (ראו למשל Esping-Andersen, 1996; Busch, 2010).

בהקשר זה אנו עדים אפוא לשינוי פרדיגמטי ביעדי המדינית החברתית (ראו Powell, 2008). הכוחות הפוליטיים הנמצאים בימין המפה הפוליטית, אשר זוכים לבכורה בימינו, והאידיאולוגיה הניאו-ליברלית שהם דוגלים בה שוללים מן היסוד את רעיון הזכות החברתית של אזרחות. לתפיסתם אין לאדם זכות כזאת שהוא יכול לתבוע אותה מן החברה. התנהגותו ומבחן המעשה הם שאמורים לקבוע את רווחתו. במקום אזרחות

החברתית והזכאיות לרווחה הנלוות אליה הם מעמידים במרכז את חובות האזרח, ומבקשים לצמצם את אחריותה של המדינה בכל הנוגע לזכויות לרווחה. שינוי זה מתבטא באימוץ רעיון החוזיות (Contractuality) וההתניה הנובעת ממנו, ה-Conditionality, כבסיס תפקידה של המדינה בתחומי הרווחה (דורון, 2010; Paz-Fuchs, 2008).

בחוזיות הכוונה היא לסוג של חוזה או אמנה בנושא הרווחה, האמורים להתקיים בין המדינה לבין האזרחים. בשונה מגישת האזרחות החברתית בולט כאן הרצון לבסס את תפיסת העולם של חברת שוק כלכלי חופשי, הבנויה על יסודות של חילופי תרומה ותמורה ושל אי שוויון ופערי הכנסה ומעמד הנובעים מהם (White, 2000). מרכיבי החוזיות בגרסאותיה השונות כוללים בתוכם כמה יסודות אידיאולוגיים ומעשיים. אחד המרכיבים המרכזיים בנוי על הטיעון של מעין הוגנות כלכלית. טיעון זה שואב את כוחו מכללי סחר החליפין של כלכלת השוק, ומשקף את הגישה השואפת להשתית את חיי החברה שלנו ואת הזכויות לרווחה על התרומה האינדיבידואלית של האזרח המתבטאת בהשתתפותו בפעילות הכלכלית ובעבודה. גישה זו מתעלמת ממגבלות טבעיות, כמו חולי, נכות, גיל גבוה וכיוצא באלה, ומנסיבות חברתיות, כלכליות ונסיבות לא צפויות, כמו פעולות איבה, מלחמה, תאונות.

החוזיות כוללת בתוכה, כאמור, את רעיון ההתניה (ראו Dwyer, 2008). ההתניה אומרת שכדי להיות זכאים לשירותי רווחה ולגמלאות מתוכניות הרווחה למיניהן, יש לעמוד בתנאים מסוימים (Munoz, 2006). רעיון ההתניה משקף את השינוי היסודי בפרדיגמה של מדינת הרווחה, שעל פיה הזכות לשירותי הרווחה מעוגנת בזכות החברתית של אזרחות. לפי רעיון ההתניה, אין זכות זו נובעת עוד ממעמד האזרחות, כלומר מעצם היות האדם אזרח, אלא מהחובות הכלליות המוטלות עליו, והעיקרית ביניהן היא חובת העבודה. ההתניה הכללית של חובת העבודה אינה מונעת כמובן הטלת תנאים ספציפיים אחרים כחלק מתנאי הזכאות לגמלאות הרווחה למיניהן. הכוונה הגלויה או הסמויה של ההתניה היא להשפיע באמצעותה ולשנות את דרכי ההתנהגות של קבוצות האוכלוסייה הנזקקות על ידי הפעלת צורות שונות של לחץ וכפייה.

אצל כוחות פוליטיים אלה, המטיפים לחוזיות ולהתניה, בולט הרצון להינתק מגישת האזרחות החברתית. כוחות אלה שוללים את האוריינטציה הרעיונית, הנמצאת בבסיסן של הזכויות החברתיות, שהן המשך מתבקש של זכויות אזרחיות ופוליטיות, ושזכתה במחצית השנייה של המאה ה-20 במידה רבה ללגיטימציה כמותן. האוריינטציה הרעיונית של האזרחות החברתית לא זכתה אמנם להכרה ולהסכמה גורפת, כפי שזכו להן הזכויות האזרחיות והפוליטיות, אבל היא הפכה בהדרגה אוניברסלית והיתה מעין סמן של צדק חברתי בחברות הדמוקרטיות של העולם המתועש.

האזרחות החברתית בישראל

תיאוריית האזרחות החברתית של מרשל והזכויות החברתיות הנובעות ממנה לא זכו להתקבל במלואן במדינת ישראל. גם בתקופה שבה פרוחה מדינת הרווחה בארצות המערב ובישראל שלטה תנועת העבודה שדבקה במוצהר במדיניות חברתית בעלת גוון קולקטיביסטי ובגישה אוהדת כלפי מדינת הרווחה, לא נתקבל הרעיון של אזרחות חברתית כחלק ממעמד האזרחות. ובכל זאת לאורך השנים הוטמעו מרכיבים נכבדים של האזרחות החברתית בתחומים שונים של החיים, כמו החינוך, הבריאות והביטוח הלאומי, והפכו יסודות אינטגרליים של מעמד האזרחות החברתית, שכל אזרח ותושב במדינת ישראל שותפים לה. ההגשמה החלקית של יסודות האזרחות החברתית זכתה בתמיכה רחבה, אף כי לפעמים מהוססת, של האליטות ששלטו בעשורים הראשונים של המדינה, ולקראת סוף שנות ה-70 היא הפכה את מדינת ישראל במידה רבה למדינת רווחה, על פי דגם שהלך והתפתח באותה תקופה ברוב המדינות הדמוקרטיות המתועשות באירופה (ראו גל, 2004; דורון וקרמר, 1992).

השינוי הערכי והפוליטי שחל באליטות השולטות במדינת ישראל מאז שנות ה-80 חולל מפנה גורף במגמה זו. החברה הישראלית עברה בשנים אלה תהליך של הקצנה רדיקלית, שמרנית בעיקרה, שהתבטאה לא רק בשיח הפוליטי של ביטחון ומדיניות חוץ, אלא גם במדיניות החברתית. הקצנה זו משתקפת בעולם הערכים, הסמלים, המיתוסים והדימויים, המדגישים כמעט כולם את האמונה בכוחו הבלתי מעורער של השוק החופשי ומפגינים עוינות כלפי מדיניות הרווחה ומוסדותיה. בחדר החנית של ההקצנה השמרנית עומדת המגמה להחליש את מנגנוני ההגנה החברתית שנבנו לאורך השנים ולצמצם את מערכת שירותי הרווחה שהיא היסוד של מדינת הרווחה ושל האזרחות החברתית (דורון, 2005).

האליטות השליטות המזדהות עם ההקצנה הזאת שוללות מטבע הדברים את רעיון האזרחות החברתית של מרשל. תפיסת העולם הניאו-ליברלית של הממסד הפוליטי השליט ואמונתו הבלתי מסויגת בכוחות השוק החליפו את האמונה בסולידריות ובערכות ההדדית, שאפיינו את החברה הישראלית בעשורים הראשונים של המדינה. המפנה הזה נשא לא רק אופי פוליטי, אלא גם אופי מוסרי מובהק, בשנותו את מערכת היחסים בין הפרט לממסד השלטוני בכל הנוגע למחויבותו של זה האחרון להבטיח לכול תנאי חיים נאותים לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה בת זמננו.

בהתאם לתפיסתן האידיאולוגית אימצו האליטות החדשות, האוחזות בהגה השלטון של מדינת ישראל, את כל אותן הביקורות שהוטחו נגד רעיון האזרחות החברתית ונקטו מדיניות שנועדה לשחוק את אותם מרכיבי האזרחות החברתית שהחלו להשתרש במדינת ישראל. מדיניות זו פגעה בתנאי החיים של כלל האוכלוסייה, ובכלל זה קבוצות המעמד

הבינוני, אך פגיעתה קשה במיוחד בקרב קבוצות החלשות שרמת חייהן קשורה במידה רבה בהסדרים החברתיים המעוגנים ברעיון האזרחות החברתית (ראו ארלוזורוב, 2010; סבירסקי ועמיתים, 2010).

האזרחות החברתית והזכויות החברתיות הנובעות ממנה לא מצאו להן עיגון והגנה גם במצב החוקתי בישראל. ניסיונות שנעשו לכלול את הזכויות החברתיות בהסדר החוקתי הקיים לא נשאו פרי עד כה (בן בסט ודהן, 2004). לעומת זאת, הזכויות הפוליטיות המרכזיות, כמו הזכות לבחור ולהיבחר, זכו להכרה ולהגנה חוקתית עוד בשנות ה-50. חוקי היסוד שהתקבלו בשנות ה-90 בעניין חופש העיסוק וכבוד האדם וחירותו התמקדו בעיקר בזכויות האזרחיות והפוליטיות וכן עיגנו את זכות הקניין. במספר פסקי דין הכיר אמנם בית המשפט העליון בזכות החברתית של קיום בכבוד כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם. אבל הפרשנות שניתנה עד היום לזכות לקיום בכבוד צרה יחסית, ומשקפת תפיסה מצמצמת של הזכויות החברתיות (ברק-ארז וגרוס, 2009).

השיח התרבותי והמשפטי שהתנהל בסוגיה במערכת השיפוטית והפסיקה של בית המשפט העליון התמקדו בעיקר בזכויות האזרחיות והפוליטיות. הנטייה שהתגלתה כאמור בקו שנקט בית המשפט העליון היתה לא לכלול את הזכויות החברתיות כזכויות המוגנות חוקתית. עמדתו תאמה בעיקרה את העמדה הפוליטית הרווחת של אחריות מינימלית של המדינה לרווחה. בהתאם לכך היתה הגישה הכרה מסויגת בזכות חברתית לתנאי קיום מינימליים, בלי שתנאי מינימום אלה הוגדרו כראוי וללא מתן הכרה כלשהי לזכויות חברתיות אחרות, כדוגמת הזכויות לחינוך, לבריאות וכיוצא באלה (ברק-ארז וגרוס, 2009). ככלל אין המשפט החוקתי של ישראל מבטיח הגנה מלאה על הזכויות החברתיות כזכויות שוות מעמד לזכויות האזרחיות והפוליטיות. לדעת שני המשפטנים ברק-ארז וגרוס האזרחות החברתית היא עדיין אזרחות מדרגה שנייה בהשוואה לאזרחות הפוליטית והאזרחית (שם, 2009). עדות לכך ניתן למצוא לדוגמה בפסיקה האחרונה של בג"ץ שקבע, ש"אף אם קיימת זכות לנגישות שוויונית לשירותי בריאות, [...] הרי מדובר בזכות פריפריאלית ולא בזכות המצויה במרכזה של הזכות החוקתית" (ראו פסק דין בג"ץ 2114/12, האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים נגד ממשלת ישראל ואחרים).

התמיכה ההולכת ונחלשת של הממסד הפוליטי והאליטות החברתיות בישראל באזרחות החברתית ובמדינת הרווחה הביאה בהכרח לאכזבה ולתסכול בקרב חלקים רחבים של האוכלוסייה, שראו עצמם נפגעים עיקריים של מגמה זו. אכזבה ותסכול אלה שהיו חבויות מתחת לפני השטח הוציאו לרחובות בקיץ 2011 את אחת המחאות הגדולות בתולדות המדינה. מחאה מקבילה עם מניעים דומים התפתחה גם בארצות הברית תחת הסיסמה "לכבוש את וול סטריט" (Occupy Wall Street). תנועות מחאה חברתיות אלה נמצאות בשלבים שונים של גיבוש, וקשה לומר לאיזה כיוון יפנו בהמשך פעילותן. אך יש הרואים בהן מעין צורה של מהפכה אמיתית. הקריאה שתנועת המחאה בישראל העמידה בראשה,

“העם רוצה צדק חברתי”, מצביעה על הכמיהה למדינת הרווחה ולאזרחות החברתית שהיא חלק ממנה. הדרישה לחזור ולמסד מחדש את עקרונות האחריות והסולידריות החברתית הגלומים במדינת הרווחה מחייבת אפוא שינוי יסודי בסדרי העדיפות של הממשלה. ואולם אין ההנהגה הפוליטית והכלכלית של המדינה שותפה לעמדה זו, והיא מתנגדת בתוקף, אידיאולוגית ומעשית, לתפנית כזאת במדיניותה (ראו אבינרי, 3 באוגוסט 2011; אריאב, 11 באוגוסט 2011; דה-שליט, 3 באוגוסט 2011). המנהל הכללי של משרד ראש ממשלה בקיץ 2011 אף הצהיר בפומבי בפגישה עם משתתפי המחאה, שאין בכונת ההנהגה לבנות מדינת רווחה (גבאי, אוגוסט 2011).

התמיכה המחודשת באזרחות חברתית

בעקבות האכזבה מן השחיקה הנמשכת של מדינת הרווחה הופיעו לאחרונה גם בעולם האקדמי ניצנים של תמיכה מחודשת באזרחות חברתית. קבוצת חוקרים העוסקת בנושא קראה לבחון מחדש את השינויים בגישה לרעיון האזרחות החברתית על רקע העמדות השליליות של הניאו-ליברלים (Isin, 2008). החוקרים מציעים לנסות לגשר על הפער שנוצר בין האזרח למדינה בעקבות המדיניות הניאו-ליברלית ולתת ביטוי מחודש לממד החברתי של האזרחות. התרופפות הקשרים שחיברו באופן מסורתי בין המדינה לאזרחיה ומתן דגש לאינדיבידואליזם גורף הביאו, מנקודת מבטם, להעדפת אינטרסים פרטיים על פני אינטרסים קולקטיביים ועקב כך לשחיקה של מדינת הרווחה ולהגברת הניכור בין אזרחי המדינה למוסדותיה. ביסוס מחדש של הממד החברתי או, בלשון הקריאות המושמעות בימינו, של צדק חברתי, ושזירתו במעמד האזרחות הוא אפוא צורך השעה. יש להבנות את האזרחות למעין פרקטיקה חברתית כך שתהיה לה משמעות חברתית בעלת אותה קדימות כמו המשמעות הפוליטית והאזרחית (Macris, 2009).

התפיסה של אזרחות חברתית בראייה זו מדגישה את תלות הגומלין בין איש לרעהו ובינו לבין החברה כולה. תלות הגומלין איננה רק רעיון מופשט ותו לא; אלא הביטוי המעשי של חיי היומיום של כולנו; היא נוגעת לכל אדם כפרט, כחלק ממשפחה, כחבר בקהילה המקומית וכשותף בקהילייה הפוליטית-המדינתית הרחבה. משמעות מעמד האזרחות היא היכולת לנהל את החיים תוך כדי משא ומתן מתמיד עם הזולת במצבים השונים שהחיים מציבים לפני כל אחד, ולכן הממד החברתי הוא לא רק חלק בלתי נפרד ממנו, אלא כורח קיומי, והוא שמבטיח את תחושת הצדק החברתי שאנו מייחלים לה.

דיון וסיכום

למרות השינויים הרבים שעברו על עולמנו מאז העלה מרשל את רעיון האזרחות החברתית באמצע המאה ה-20, רעיון זה והתיאוריה שנלוותה אליו לא איבדו מחשיבותם. העבודה של מרשל מספקת לנו את סיפור ההתפתחות ההדרגתית של הזכויות האזרחיות והפוליטיות, לרבות הזכויות החברתיות, כחלק בלתי נפרד מהמאבק על החירויות האזרחיות והפוליטיות של הפרט ועל השגת מידה גדולה יותר של צדק חברתי בחברתנו. הזכויות החברתיות כחלק מחירויות הפרט הפכו למרכיב חשוב של מעמד האזרחות, ואף חברה דמוקרטית בת זמננו, השואפת לשמור על לכידותה ועל הסולידריות והמחויבות ההדדית בין חבריה, לא תוכל להתקיים בלעדיהם. הפעלת הזכויות החברתיות, הלכה למעשה, במסגרת מדינת הרווחה שיפרה את תנאי החיים של כל האזרחים והפכה את החברות שאנו חיים בהן לחברות מתורבתות יותר שטוב יותר לחיות בהן.

האזרחות החברתית הפכה, גם במדינות הדמוקרטיות המפותחות של עולמנו, לכלי מרכזי להגברת התחושה של השתייכות ולאיינטגרציה חברתית. זה מתבטא בעיקרו ברעיון האוניברסליות, כלומר הבטחת נגישותה של האוכלוסייה כולה למכלול שירותי הרווחה והרצון להגן על זכויות אדם וצדק חברתי לכול. השאיפה כאן היא להסיר בדרך זו את התחושה של נחיתות או סטיגמה, עקב קבלת שירותים אלה, אצל מגזרים רבים. המשמעות של הנגשת השירותים לכלל האוכלוסייה היא ראיית האדם כאזרח בעל זכויות מתוקף מעמדו, ולא כפרט השרוי ביחסי תלות, נזקקות או חוזיות עם השלטונות. האזרחות חברתית נועדה לתרום לשינוי המבנה של אי השוויון המובנה בכלכלת שוק בלתי מרוסנת. היא נועדה גם לתת לגיטימציה להוצאה ציבורית למימון תוכניות רווחה בתחומי החינוך, הבריאות, הביטחון הסוציאלי ותחומים דומים, שהם הבסיס למדינת הרווחה המגלמת בתוכה את מהות האזרחות חברתית. בניגוד לדעתם של מבקרי האזרחות החברתית ושולליה, התפתחות הזכויות החברתיות, ההכרה בהן והפעלתן במסגרת מדינת הרווחה אינן מביאות להחלשת המערכת החברתית או להתרופפות האחזיות האישית של בני אדם; נהפוך הוא: הן פועלות לחיזוקה של החברה שלנו ושל אופייה הדמוקרטי.

הרעיון של אזרחות חברתית לא איבד אפוא מחשיבותו. המאבק על הגשמתה מתנהל בימינו כפי שהתנהל גם בעבר. את האינטנסיביות שהוא מתנהל בה ניתן לראות כשהוא לובש את הצורה של מאבק על צדק חברתי, שהטביע את חותמו על הזירה הציבורית בקיץ 2011. המאבק מבליט את המתח שבאי שוויון מעמדי, הנוצר בחברה הקפיטליסטית של שוק חופשי בלתי מופרע. הוא גם מושפע מן המתח שבין כלכלת המשק הלאומי והתחרות שלו עם השווקים הבינלאומיים בעולם של הכלכלה הגלובלית. המאבק הוא נגד הנסיגה של מדינת הרווחה ועל שמירת התמיכה במדיניות של אזרחות חברתית והגנה עליה מפני

הטיעונים שהיא עלולה לסכן את הכלכלה המקומית בעולם התחרותי של הכלכלה הגלובלית.

לסיכום: האזרחות החברתית ומדינת הרווחה כפועל יוצא שלה הן אחד ההישגים החשובים של פוליטיקה דמוקרטית ושל המבנה השלטוני במדינות המתועשות המפותחות. למרות ההכרה הרווחת בהישג זה אצל רבים, הוויכוח הפוליטי והחברתי על האזרחות החברתית ממשיך להתנהל ברוב הארצות. האזרחות החברתית טרם הפכה להיות חלק איתן ויציב בהסדר המוסדי הקיים. כמו חלק מהמרכיבים האחרים של המבנה השלטוני, מדינת הרווחה נמצאת בתהליך נמשך של ניסוי וטעייה, תיקון, הוספה או גריעה של חלקים ממנה ושל עריכת רפורמות ובנייתה מחדש. אולם אין לראות את המשך קיומה כדבר מובן מאליו. המאבק עליה הוא חלק מן המאבק המתנהל בכל משטר דמוקרטי. הוא הפך גם להיות חלק מהמאבק המתנהל סביב תהליכי התחרות הכלכלית הגלובלית, המערערים את מעמדה ואת יכולתה של המדינה הדמוקרטית בת זמננו לקבוע את מדיניותה החברתית. ראוי לזכור שהמדיניות החברתית ומערכת שירות הרווחה מהוות בעצמן גורם ייצור חשוב, שהוא תנאי מוקדם הכרחי ליכולת להמשיך לעמוד בתנאי תחרותיות. על כן חשוב להכיר בכך שהישרדותה של מדינת הרווחה היא גם תנאי יסודי להמשך קיומה של המדינה הדמוקרטית במבנה המוכר לנו.

מקורות

- אבינרי, ש' (2011). ציונות של ממש. הארץ, 3 באוגוסט, עמ' 11.
- אריאב, י' (2011). היהפוך הנמר נתניהו את חברבורותיו? הארץ, *The Marker*, 11 באוגוסט, עמ' 26.
- ארלוזורוב, מ' (2010). פוגעים בקצבאות כדי לממן הפחתות במסים, הארץ, *The Marker*, 8 ביולי, עמ' 18.
- בג"ץ 2114/12 (2012), האגודה לזכויות האזרח בישראל ואחרים נגד ממשלת ישראל ואחרים.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2004). זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברק-ארז, ד' וגרוס, א' (2009). הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות בכבוד. בתוך ש' אלמוג וד' בייניש (עורכים), ספר דליה דורנר (עמ' 189-207). תל אביב: נבו.

ג'אדט, ט' (2009). אחר המלחמה, תולדות אירופה מאז 1945. ירושלים: מאגנס ודביר.

גל, ג' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.

גרוס, א' (2006). הזכות להיות בריא. הארץ, 26 בדצמבר, עמ' 26.

דהאן, י' (2007). תיאוריות של צדק חברתי. תל אביב: אוניברסיטה משודרת, משרד הביטחון.

דה-שליט, א' (2011). המהפכה האמיתית. הארץ, 3 באוגוסט, עמ' 3.

דורון, א' ורלף, ק' (1992). מדינת הרווחה בישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל אביב: עם עובד ומכון אשכול האוניברסיטה העברית.

דורון, א' (2004). תאצ'ר הגרסה הישראלית, על הרדיקליזציה של הימין החברתי. בתוך ר' רוזנטל (עורך), שורש הדברים – עיון מחודש בשאלת עם וחברה (עמ' 256-274). ירושלים: כתר ספרים.

דורון, א' (2010). סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות. עיונים בתקומת ישראל, 20, 1-17.

סבירסקי, ש', קונור-אטיאס, א' ואבו-חלא, ה' (2010). תמונת מצב חברתית 2010. תל אביב: מרכז אדוה.

Barbalet, J. (2010). Citizenship in Max Weber. *Journal of Classical Sociology*, 10 (3), 201-216.

Bottomore, T. (1992). Citizenship and social class, forty years on. In T. H. Marshall & T. Bottomore (Eds.), *Citizenship and social class* (pp. 55-93). London: Pluto Press.

Breiner, P. (2006). *Is social citizenship really outdated? T.H. Marshall revisited*. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Albuquerque, New Mexico, March 17.

Bulmer, M. & Rees, A. M. (Eds.). (1996). *Citizenship today: The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press.

- Busch, K. (2010). *World economic crisis and the welfare state*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis.
- Cohen, M. (2010). *Reconsidering 'citizenship and social class'*. Opinion Essay. Policy Network. Online: www.policynetwork.net (Last accessed: March, 2013).
- Cox, R. H. (1998). The consequences of welfare reform: How conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy*, 27 (1), 1-16.
- Deacon, A. (2002). *Perspectives on welfare: Ideas, Ideologies and policy debates*. Buckingham: Open University Press.
- Dwyer, P. (2000). *Welfare rights and responsibilities: Contesting social citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Dwyer, P. (2008). The conditional welfare state. In M. Powell (Ed.), *Modernizing the welfare state : The Blair legacy* (pp. 199-212). Bristol: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage Publications.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Oxford: Polity Press.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Oxford: Polity Press.
- Glennister , H. (1995). *British social policy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2007). *A Brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Heater, D. B. (1990). *Citizenship: The civic idea in world history, politics and education*. London: Longman.
- Holmwood, J. (2000). Three pillars of welfare state theory: T. H. Marshall, Karl Polanyi and Alva Myrdal in defense of the national welfare state. *European Journal of Social Theory*, 3 (1), 23-50.

- Hvinden, B. & Johansson, H. (Eds.). (2007). *Citizenship in the Nordic welfare states*. London: Routledge.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007). What do we mean by active citizenship? In B. Hvinden & H. Johansson (Eds.), *Citizenship in the Nordic welfare states* (pp. 32-49). London: Routledge.
- ICESCR, International covenant on economic, social, and cultural rights, 1966.
- Isin, E. F. (Ed.). (2008). *Recasting the social in citizenship*. Toronto: University of Toronto Press.
- Joppke, C. (2008). Immigration and the identity of citizenship: The paradox of universalism. *Citizenship Studies*, 12 (6), 533-546.
- Judt, T. (2005). *Postwar: A history of europe since 1945*. New York: Penguin Press.
- Klausen, J. (1995). Social rights advocacy and state building: T. H. Marshall in the hands of social reformers. *World Politics*, 47 (2), 244-267.
- Lister, R. (1990). Women, economic dependency and citizenship. *Journal of Social Policy*, 19 (4), 445-467.
- Macris, V. (2009). Recasting the social in citizenship, Book review. *Journal of Contemporary Issue in Education*, 4 (2), 59-61.
- Mann, M. (1987). Ruling Class strategies and citizenship. *Sociology*, 21 (3), 339-354.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. London: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.
- Miller, D. (2000). *Citizenship and national identity*. Cambridge: Polity Press.
- Munoz, C. P. (2006). Why welfare reform needs political theorists. *Res Publica*, 12, 445-460.

- Oskardottir, S. (2007). From active states to active citizenship? In B. Hvinden & H. Johansson (Eds.), *Citizenship in the nordic welfare states* (pp. 18-31). London: Routledge.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to work, conditional rights in social policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, M. (Ed.). (2008). *Modernising the welfare state: The Blair legacy*. Bristol: The Policy Press.
- Roche, M. (1992). *Rethinking citizenship, welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge: Polity Press
- Stewart, A. (1995). Two conceptions of citizenship. *The British Journal of Sociology*, 46 (1), 63-78.
- Turner, B. S. (2009). T.H. Marshall, social rights and english national identity. *Citizenship Studies*, 13 (1), 65-73.
- White, S. (2000). Social rights and the social contract – Political theory and the new welfare politics. *British Journal of Political Science*, 30, 507-532.

