

זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה : על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית אבישי בניש ולירון דוד

תקציר המאמר והטענה המרכזית בו

מאמרנו עוסק בפיתוח עיוני ורעיוני של זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה. המאמר נשען על ממצאי המחקרים האמפיריים בתחום המדיניות החברתית, המלמדים על היקפה המשמעותי של בעיית אי-מיצוי הזכויות בכלל האוכלוסייה, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות. ממצאים אלה מצביעים על חסמים שונים, אותם אנו מסווגים כחסמי מודעות וידע, חסמי הסבך הבירוקרטי וחסמים תפיסתיים פסיכולוגיים ותרבותיים העומדים בפני מיצוי זכויות בתחומי הביטחון הסוציאלי, המצויים בליבתה של מדינת הרווחה. מחקרים אלה מראים כי החסמים הניצבים בפני מיצוי זכויות חברתיות מצויים, רובם ככולם, בממשק שבין האזרח לבין הרשויות של מדינת הרווחה המופקדות על הספקת גמלאות ושירותים חברתיים. תמונת מציאות זו משמשת עבורנו נקודת מוצא לבחינת הצורך בזכות הגישה למנהל במדינת הרווחה, החובות שזכות זו מטילה על הרשויות וכיווני הפעולה האפשריים למימושה, כחלק מתפיסת האזרחות החברתית והזכות לקיום בכבוד. הטענה המרכזית במאמר היא כי יש להכיר בזכותו של כל אדם לממש באופן מלא את הזכויות החברתיות המוקנות לו בחוק כבר בשלב הראשוני מול המנהל הציבורי. זכות זו תיושם באמצעות הנגשה פרו-אקטיבית של הזכויות החברתיות המעוגנות בחוק, תוך הכרה בכך שללא גישה למנהל של מדינת הרווחה לא תהא להן משמעות אפקטיבית.

תפקיד מרכזי בפיתוח הזכות נתון למחוקק, שבאפשרותו להטיל על המנהל חובות מיוחדות שמטרתן להגביר את מיצוי הזכויות – אם בתחום מסוים, אם לאוכלוסייה מסוימת ואם באמצעות יצירת מנגנון כוללני לסיוע במיצוי זכויות. ראוי כמובן שמקום מרכזי בפיתוח הזכות יהיה נתון גם למנהל הציבורי עצמו, שיש לו את המומחיות והיכולות הארגוניות להגביר את הנגישות לזכויות באמצעות יצירה והפנמה של פרקטיקות מנגישות. יתרונותיהם של הסדרים מנהליים מסוג זה הם הגמישות והחדשנות שהם יכולים להביא לתחום הנגשת הזכויות החברתיות וההתאמה הטובה יותר של מנגנוני ההנגשה למציאות בשטח. גישה כזו יכולה להבנות את מיצוי הזכויות כחלק בלתי-נפרד מהאתוס של מנהל ציבורי במדינה דמוקרטית ולשקף תפיסת תפקיד, שלפיה הנגישות לזכויות החברתיות אינה רק עניין המסור לאחריותו של הפרט או לאחריותם של ארגונים ואנשי-מקצוע מהמגזר השלישי או מהמגזר הפרטי, אלא גם עניין הנמצא באחריותו של המנהל הציבורי עצמו.

המלצות אופרטיביות למעצבי מדיניות
(ראו בהרחבה פרק 4 במאמר)

1. **עיצוב מחדש של המערך המנהלי לפי עקרונות של מינהל נגיש** על מנת להתמודד עם חסמי הסבך הביורוקרטי, במיוחד עבור לאוכלוסיות מודרות הסובלות מקשיי נגישות. בהקשר זה אפשר להסתייע בעקרונות העיצוב האוניברסלי ליצירת שירות נגיש, שפותחו בתחום המוגבלות. העיקרון המנחה של מנהל נגיש הוא שהמנהל הוא שצריך להתאים את עצמו לפונה, ולא הפונה הוא שצריך להתאים את עצמו למבנה הביורוקרטי.
2. **פרסום מידע מלא ומדויק** ככל האפשר על תנאי זכאות ואופן מימושה באמצעות פלטפורמות קשיחות ובאמצעים טכנולוגיים; באמצעות פעולה פרו-אקטיבית בנוגע ליידוע הפרט על זכאותו, באופן פעיל ומותאם לצרכיו בין אם במסגרת הגעת הפרט למנהל או במסגרת יישוג והודעות יזומות לפרט.
3. **קביעת זכאות אוטומטית** לזכויות חברתית כך שמצידו של מקבל השירות או הגמלה לא תידרש פעולה נוספת. סוג פעילות כזה מחייב שינוי מבני-פנימי של הגיון פעולתו של המנהל, והוא רלוונטי כאשר לרשות יש כבר מידע מספק המעיד על זכאות. פרקטיקה זו קיימת כבר במידה מסוימת בתחומים מסוימים, וניתן לטעמנו להרחיבה לתחומים נוספים.
4. **שיפור התיאום בין גורמי המנהל** הן בין סניפים ואגפים של אותה רשות מנהלית והן בין רשויות מנהליות נפרדות, וזאת, למשל, באמצעות יצירה של מרכזי שירות משולבים (one-stop centers). יש לעצב את השירות באופן שמעביר את נטל התיאום אל כתפי הרשויות, כך שמנקודת-מבטו של מקבל השירות הטיפול במצבי חיים שונים יהיה מול גורם אחד בלבד. הדבר דרוש במיוחד במערכים של "הטבות נלוות".
5. **יצירת מנגנונים לשינוי עמדות שליליות וסטריאוטיפיות** של נותני שירותים כלפי מקבלי השירותים. זאת, למשל, באמצעות חובות הכשרה לעובדי הארגונים הרלוונטיים, או באמצעות חינוך הציבור וקיום סדנאות והכשרות לשופטים ולפקידי ציבור. יש צורך אף בקמפיינים ציבוריים למימוש זכויות חברתיות, שתפקידם כפול: להעלות את המודעות לזכויות ובר-בזמן גם להקטין את התווית השלילית הכרוכה במימושו.
6. **קידום התאמה תרבותית של השירותים ושיתוף של אוכלוסיות היעד** של הגמלאות והשירותים בתהליכי עיצובה של המערכת המנהלית שאמורה לטפל בהם.
7. **יצירת מערך ציבורי של סוכני מיצוי זכויות**, שתפקידו יהיה לסייע ללא תשלום בהנגשת השירותים והגמלאות. הנקודה החשובה כאן היא שסוכנים אלה ייצגו את הזכאים הפוטנציאליים כבר בשלב הפנייה לרשויות המנהליות, ולא רק בהליכי הערעור בערכאות שיפוטיות. בהקשר זה ניתן ליצור מערך של סוכני מיצוי בתוך כל רשות מנהלית או מערך של סוכני מיצוי "חוצי רשויות", שיפעלו למיצוי זכויות בתחומים מסוימים או בקרב אוכלוסיות מסוימות.
8. **חובת ניטור ופרסום** של מצב מיצוי הזכויות בתחומים השונים.
9. **יצירת שותפויות בין משרדיות ובין מגזריות** לפיתוח והפצה של ידע ויצירת מחויבות להנגשת זכויות. ישנו ידע רב וחדשנות בנוגע לנגשת זכויות במשרדי ממשלה, במגזר העסקי ובחברה האזרחית. פעולה בשותפויות יכולה לשפר את התיאום, הלמידה והסיוע ההדדיים בין אגפים ומשרדים ובין מגזרים ולחזק את המחויבות הכוללת למיצוי זכויות כחלק מהאתוס של שלטון החוק והגינות שלטונית בתחומי האזרחות החברתית.