

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית

סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

מיכל אהרוני,

גליה פיט*

מבוא א. עורכי דין חברתיים בארצות הברית – מודל שנות השישים א. הגורמים ל"מהפך" בעריכת הדין החברתית בארצות הברית א. השינוי במדיניות הרווחה א. חסימת האפשרות לרפורמה דרך בית המשפט א. אי-נחת מאופי הייצוג א. תמורות בתפיסת המאבק החברתי וצמיחת התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי א. תנועת ה-CED כאלטרנטיבה רעיונית א. ביקורת על ה-CED א. גדרי המחלוקת א. ד. עורכי הדין החברתיים בארצות הברית – מודל שנות התשעים א. ה. "אמריקה" בישראל – משבר חברתי ופערים כלכליים א. ו. מגמות חדשות בתפיסת המאבק החברתי בישראל א. ז. עריכת הדין החברתית בישראל א. התפתחות עריכת הדין לשינוי חברתי בישראל מראשית שנות השמונים ועד שלהי שנות התשעים א. טקטיקות משפטיות לקידום זכויות חברתיות א. ח. פרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה א. 1. תיאור הפרויקט א. 2. שאלות ומחשבות לעתיד א. סיכום.

מבוא

לנוכח הפערים הכלכליים המקצינים במדינה והעוני המתרחב והמעמיק מה יכולים וצריכים לעשות עורכי דין הרוצים לקחת חלק במאבק בעוני?¹ בחירת אמצעי הפעולה תלויה, על פי רוב, במניע לפעולתם של עורכי הדין: מהי התפיסה האידאולוגית שמכוחה הם פועלים? האם הם סוציאליסטים? סוציאל-דמוקרטים? חסידי כלכלת השוק? האם

* עורכות דין, מרכזות את פרויקט "משפט וכלכלה למען הקהילה", בתכנית המשפט בשירות הקהילה בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.
1 לא נעסוק במאמר בשאלה המקדמית אם ניתן להביא לשינוי חברתי באמצעות המשפט. לא פעם נשמעת הטענה כי הדרך היחידה לחולל שינוי היא בשדה הפוליטי. אנו יוצאות מתוך הנחה כי יש בכוחם של עורכי דין "לעשות שינוי", והשאלה היא בעיקר – כיצד.

תפיסת הזכויות החברתיות-כלכליות עומדת בבסיס לפעולתם, או אולי השאיפה לתרום להעצמתה של האוכלוסייה החיה בעוני ולתת כלים בידיה להתמודד עם מצוקותיה? האם הם בכלל מונעים מתוך תפיסת עולם מגובשת או מתוך רצון כללי לעשות "משהו טוב", או אף מעשה צדקה?

בכל אחת מהתפיסות עולות שאלות של טקטיקה: האם הדרך המשפטית האפקטיבית לשינוי החברתי היא התדיינות בבית המשפט בסוגיות עקרוניות כדי להביא לשינוי מדיניות? פעילות למען רפורמות בחוק? ייצוג פרטני של אנשים החיים בעוני, שאין ידם משגת לשלם עבור ייצוג משפטי, או שמא הצטרפות לארגונים שמטרתם העצמת האוכלוסייה הנתונה במצוקה? ומהו מקומם של עורכי הדין בארגונים לשינוי חברתי? האם עורכי הדין צריכים לעמוד בחזית השינוי ולהוביל אותו, או שעליהם להסתפק בתפקיד הקלאסי: עורכי דין כנותני שירותים (ללקוחות חסרי אמצעים כלכליים או לארגונים עצמם)?

שאלות אלו עשויות בוודאי להטריד עורכי דין החברים בארגונים לשינוי חברתי, עורכי דין השואפים לפעול במישור זה, כמו גם עורכי דין פרטיים המייצגים לקוחות חסרי אמצעים ללא תמורה כספית בתיקי פרובונו. יש להדגיש כי הבחירה באחת מן הדרכים אינה רק תוצאה של מניע או אידאולוגיה, היא עשויה להיגזר מכישוריו הספציפיים של עורך הדין, מאילוצי המציאות – למשל מהעובדה שרוב העתירות והתביעות בנושאים כלכליים וחברתיים נדחות – ואף מאילוצים כלכליים של עורכי הדין עצמם.

במאמר זה ברצוננו להציג מודל חדש בישראל לעריכת דין חברתית, שניסיון ראשוני ליישמו נעשה בפרויקט "משפט וכלכלה למען הקהילה" שבפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב. הפרויקט יוצג בהקשר הרחב של המטרות והטקטיקות בעריכת הדין החברתית בישראל בימים אלה של משבר חברתי. הדיון בזירה הישראלית יעשה בחלקו השני של המאמר, לאחר בחינת התהליך שעבר על החברה האמריקנית מאז שנות השישים בדפוסי עריכת הדין לשינוי חברתי. לעריכת הדין החברתית בארצות הברית יש היסטוריה ארוכה ועשירה, המציעה פרספקטיבה חשובה על תחום זה עבור עורכי הדין בישראל, שהחלו רק לאחרונה לפעול במישור החברתי.² המבט ההשוואתי חשוב גם משום שהחברה הישראלית נוטה לאמץ דפוסים מסוימים של הכלכלה והמשפט האמריקנים, ועל כן ההתפתחויות שחלו בארצות הברית בתחומים אלה נהיות רלוונטיות יותר ויותר לחברה הישראלית.

2 ראו בהמשך המאמר תיאור הפעילות במישור החברתי של ארגונים חברתיים ועורכי דין בישראל.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

במאמר נידרש למונח "העצמה" בהקשר המשפטי, ונסה להראות כיצד המודל החדש שאנו מציעות משתלב עם תפיסות העצמה משפטית המתגבשות בהגות ובפרקטיקה בשנים האחרונות. המונח "העצמה" (שלא נולד בעולם המושגים המשפטי) מבטא בדרך כלל תהליך של מעבר ממצב של חוסר אונים למצב של שליטה יחסית בחיים, בגורל ובסביבה.³ בנוגע להעצמה על ידי עורכי דין ניתן למצוא גישות שונות: יש הסבורים כי די בזכייה במאבק משפטי כדי שהלקוח (פרט או ציבור) "יועצם". גישה זו שנויה במחלוקת, כפי שיוצג בהמשך המאמר, שכן נטען כי מידת העצמתו של הלקוח מותנית במידת השליטה והמעורבות שיש לו בהליך המשפטי עצמו. מעבר לשותפות ולמעורבות של הלקוח בהליך יש הסבורים כי עריכת דין מעצימה אמורה להעניק ללקוח כלים (כמו ידע וארגון) שיאפשרו לו להתמודד בכוחות עצמו עם סוגיות בעלות אופי משפטי. במאמר זה נתמקד בפן נוסף של עריכת דין מעצימה והוא ההעצמה הכלכלית. בעניין זה יתוארו דפוסים של סיוע משפטי שמטרתם להעניק כלים וליצור הזדמנויות ליחידים ולקהילות לייצר הכנסה עבור עצמם ולהשתחרר מהתלות בקצבאות ובתרומות.

החלק הראשון של המאמר עוסק בתהליכים החברתיים והכלכליים שהתרחשו בארצות הברית משנות השישים ועד היום בהקשר זה של עריכת דין חברתית. בפרק א' מתואר מודל עריכת הדין החברתית שהתפתח בארצות הברית בשנות השישים. בפרק ב' נדונים הגורמים הכלכליים, המשפטיים והאידיאולוגיים שיצרו תמורות קיצוניות במודל עריכת הדין החברתית, ובפרקים ג' ו-ד' מוצגות תפיסות חברתיות אלטרנטיביות ומודלים חדשים של עריכת דין חברתית שהתפתחו בארצות הברית מאז שנות השמונים ועד היום. בפרק ה' נפתח הדיון בחברה הישראלית, ומתוארים בו המצב הכלכלי ומדיניות הרווחה העכשוויים במדינה. בפרק ו' מתוארות מגמות חדשות בתפיסת המאבק החברתי בישראל. פרק ז' עוסק בהיסטוריה הקצרה של עריכת הדין החברתית בישראל ובפרק ח' מוצג פרויקט "משפט וכלכלה למען הקהילה" ומועלות בו דילמות ומחשבות לעתיד בנוגע למאבק החברתי ולעריכת הדין החברתית בישראל. הדיון בחלק השני של המאמר נעשה תוך כדי השוואה לניסיון האמריקני שתואר בחלק הראשון ולמידה ממנו.

א. עורכי דין חברתיים בארצות הברית – מודל שנות השישים

עיון בכתיבה האקדמית שהתפרסמה בשנים האחרונות בארצות הברית על תפקידם של עורכי הדין לשינוי חברתי, מלמד כי בתחום זה עצמו חל שינוי חברתי קיצוני. מדובר בלא פחות ממהפך: עורכי הדין לשינוי חברתי בארצות הברית, ובייחוד אלה המטפלים

3 ראו: אלישבע סדן העצמה ותכנון קהילתי 94 (1997).

בתחומים של עוני ורווחה, שינו באופן רדיקלי את דרכי פעולתם ועברו מניהול מאבקים למען צדק חברתי באמצעות ייצוג יחידים וקבוצות בבתי המשפט, להתמקדות בהעצמה על ידי סיוע ארגוני וייעוץ משפטי עסקי-מסחרי לקהילות ולפרטים החיים בעוני. בהקשר זה יש המדברים על עידן ה"פוסט-זכויות-אזרח" ורואים בכך מהלך מכוון ומנומק שצמח "מלמטה" בעקבות התפכחות מרעיונות רומנטיים-אלטרואיסטיים שאפיינו את שנות השישים, ומתוך הבנת המציאות והצרכים האמיתיים של האוכלוסיה הנתונה במצוקה כלכלית. לעומתם, יש הרואים בכך הסתגלות מכורח לשינויים שחלו במדיניות הכלכלית והחברתית המוכתבת "מלמעלה", מדיניות שחרתה על דגלה ערכים אינדווידואליסטים של אחריות אישית, יזמות, פיתוח וצמיחה, וכפועל יוצא מכך צמצמה את מדינת הרווחה והנהיגה הפרטה בכל תחום אפשרי.

בשנות השישים החלו התנועות לזכויות האזרח בארצות הברית,⁴ שחרתו על דגלן בעיקר זכויות אדם אזרחיות-פוליטיות, לגלות דאגה גוברת והולכת ממצב זכויות האדם החברתיות-כלכליות. כאשר הכריז הנשיא האמריקני לינדון ג'ונסון על "המלחמה בעוני" בראשית שנות השישים,⁵ נוצר אקלים מתאים לפעילותן של התנועות הליברליות ולעורכי הדין שבמרכזן. עורכי הדין ניהלו מאבקים על "צדק חלוקתי", שמשמעותו העברת משאבים מהעשירים לעניים וסיוע לעניים להשיג קצבאות וזכויות סוציאליות מהממשלה.⁶ באופן טבעי אימצו התנועות והארגונים את אותן אסטרטגיות וטקטיקות שיישמו בשדה הזכויות האזרחיות-פוליטיות: התדיינות משפטית בסוגיות עקרוניות (impact litigation), מעורבות בחקיקה, שתדלנות אצל קובעי המדיניות (lobbying) וניהול משא ומתן עם

4 אם לציין רק שתיים מהבולטות: NAACP התנועה לזכויות השחורים ו-ACLU האגודה לזכויות האזרח.

5 יש לציין כי התכניות הפדרליות של הנשיא ג'ונסון למלחמה בעוני פעלו בערוצים רבים וכללו גם תכניות לשיקום עירוני, שהיו הניצנים הראשונים של הפיתוח הקהילתי-כלכלי (ראו להלן פרק ג'). שיאן של התכניות היה פרויקט "הערים לדוגמה" (Model Cities Program), שמטרתו הייתה שיפור תנאי חייהן של קהילות במצוקה, ושבמסגרתו היו חברי הקהילות עצמם שותפים בתכנון וביישום התכניות. עוד בעניין תכנית "הערים לדוגמה", שהייתה המודל גם לפרויקט שיקום שכונות בישראל, ראו: נעמי כרמון מדיניות שיקום לאזורים עירוניים מדורדרים, ניתוח פתרונות שנוסו בעולם ובישראל ולקחים לעתיד 5 (1997). כמו כן ראו להלן בפרק ה'.

6 William H. Simon, "Symposium Issue: Lawyering for a New Democracy: the Community Economic Development Movement", *Wis. L. Rev.* 377 (2002). כן ראו: Scott L. Cummings, "Community Economic Development as Progressive Politics: Toward a Grassroots Movement for Economic Justice", 54 *Stan. L. Rev.* 399, 420-421 (2001), המתאר ארגונים שהתמקדו במיצוי הזכויות הסוציאליות לעניים.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

הרשויות המנהליות השונות.⁷ תכנית המלחמה בעוני הולידה גם את הסיוע המשפטי מטעם המדינה למעוטי יכולת. עורכי הדין שפעלו במסגרת הסיוע המשפטי הושפעו מהטקטיקות של התנועות לזכויות האזרח ופעלו באופן דומה על ידי ייצוג מקרי מבחן בבית המשפט.⁸ בתקופה זו התפתח ענף משפטי ייחודי – משפטנות של עוני (Poverty Law and Poverty Lawyers).⁹ בקרב עורכי הדין שררה אופטימיות רבה בכל הנוגע להתמודדות עם העוני באמצעים משפטיים. אופטימיות זו נבעה מהשקפת עולם שלפיה העוני הוא תוצאה של מדיניות מכוונת ושל מבני כוח בחברה, והוא אינו תולדה של פגם או חולשה הטבועים בעניים עצמם. ההנחה הייתה אפוא כי תיקון מבני של החברה (שיושג בבית המשפט) יוביל לחיסול העוני. עורכי הדין שעסקו בעוני וברווחה ניסו לבסס זכות חוקתית לקיום (right to live), אשר תחייב את הממשל להבטיח רמה מינימלית של קיום לכל האזרחים. השימוש בטיעונים חוקתיים נעשה במישורים נוספים: כדי להנהיג הליך הוגן לפני שלילת הזכויות הסוציאליות וכדי להחיל את ההגנה החוקתית הנתונה לזכויות הקניין גם על הזכויות הסוציאליות, שבניגוד לזכות הקניין לא הייתה להן הגנה בחוקת ארצות הברית.¹⁰ באווירה זו קמה התנועה לזכויות רווחה (welfare rights movement), שנוסדה בשנת 1966 וזכתה להצלחות משפטיות מרשימות בבית המשפט העליון.¹¹ כמו עורכי הדין של הסיוע המשפטי, גם עורכי הדין של התנועה לזכויות רווחה אימצו

- 7 Ann Southworth, "Business Planning for the Destitute? Lawyers as Facilitators in Civil Rights and Poverty Practice", *Wis. L. Rev.* (1996) 1121, 1127.
- 8 Joel F. Handler & all, *Lawyers and the Pursuit of Legal Rights* (1978) 38.
- 9 Martha F. Davis, *Brutal Need, Lawyers and the Welfare Rights Movement*, 1960-1973 (1993).
- 10 זוהי תפיסת "הקניין החדש" שפותחה על ידי פרופ' צ'רלס ריך מאוניברסיטת ייל בשנת 1964. על פי תפיסה זו, ההטבות הסוציאליות הניתנות מהמדינה צריכות להיות מוגנות מפני הפקעה של המדינה באותו אופן שמוגן הקניין הפרטי, ובמובן זה יש ליצור "קניין חדש" (Charles A. Reich, "The New Property", 73 *Yale L.J.* 768 (1964)). ראו גם: Davis, לעיל ה"ש 9, בעמ' 85.
- 11 פסקי הדין המרכזיים שדיווים מציינת בהקשר זה: *King v. Smith* 392 U.S. 309 (1968), המציין את תיק הרווחה הראשון שהגיע לבית המשפט העליון ושעסק בסוגיית "האב החלופי", דהיינו גבר שחי עם אישה חד-הורית נתמכת קצבאות, עניין שהיווה סיבה לשלילה אוטומטית של הקצבה. שופטי בית המשפט העליון קיבלו פה אחד את העתירה שהגישה התנועה לזכויות רווחה בשם האם וקבעו כי מדינת אלבמה (המשיבה) מפרה את החוק הפדרלי (Davis, לעיל ה"ש 9, בעמ' 60-68). ציון דרך אחר הוא פסק הדין *Goldberg v. Kelly* 397 U.S. 254 (1970), שביסס זכות להליך הוגן לפני שלילת קצבת רווחה (Davis, לעיל ה"ש 9, בעמ' 101-118).

אסטרטגיה משפטית המבוססת על ניסיון התנועות לזכויות האזרח, ועסקו בעיקרו של דבר בניסיון להביא לבית המשפט התדיינות בסוגיות עקרוניות.¹²

בהתאם לכך הצטיירה דמותו של עורך הדין לשינוי חברתי באופן ברור למדי: עורך הדין נתפס כסוכן השינוי – הוא הקורא תיגר על החלוקה הקיימת של משאבים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ומשפטיים, ובוחר את לקוחותיו כדי לקדם את האידאולוגיה שלו באמצעות מקרי מבחן, שאותם הוא מייצג בבית המשפט.¹³ עורכי דין מסוג זה, כפי שעמדה על כך לוסי וייט,¹⁴ אינם מערערים על יכולתם של בתי המשפט לחולל את השינוי החברתי. הם סבורים כי העובדה שבעלי הכוח והאמצעים מגיעים להישגים משפטיים, נובעת מיכולתם לשכור את הייצוג המשפטי הטוב ביותר. על כן ייצוג איכותי ללקוחות השייכים לשכבות המצוקה יכול להטות את הכף לכיוון השני. עורכי הדין הללו מאמינים שיגרמו לבית המשפט לדון בנושאי מדיניות כלליים, כגון חלוקת משאבים כספיים, תכנון תשתיות וכיו"ב. כדי להביא לכך שבית המשפט ירצה לשנות את המציאות החברתית – כלכלית-פוליטית, על עורכי הדין להיות בעלי כישורי התדיינות (ליטיגציה) טובים. הם צריכים "לשחק לפי כללי השיטה" ולפלס את דרכם אל לב השופטים. זירת פעילותם של עורכי הדין לוחמי הזכויות היא אולם בית המשפט, נוכח השופט והצד שכנגד (שהוא במקרים רבים המדינה ורשויותיה). הלקוח במודל זה אמור להיות עד טוב (אם מדובר בעובדות או ב"סיפור" שמשרת את העניין), אבל מכל בחינה אחרת נשאר הלקוח ברקע. המודל הליברלי של שנות השישים אכן הניב רפורמות במדיניות הרווחה. אחד הפרויקטים המרכזיים של "המלחמה בעוני" בתקופת ממשל ג'ונסון היה כאמור הקמת הסיוע המשפטי למעוטי יכולת. הסיוע המשפטי הוביל בתחילת דרכו רפורמות בחקיקה ובפסיקה, תרם לעיגון נרחב של זכויות העניים במערכת המשפטית וגם משך אליו את מיטב עורכי הדין הצעירים.¹⁵

- 12 שם, בעמ' 143. כמו כן ראו בהמשך מאמר זה על דעיכת התנועה בעקבות השינויים בזירה המשפטית והחברתית.
- 13 Thomas M. Hilbink, "You Know the Type...: Categories of Cause Lawyering", *Law & Soc. Inquiry* 657, 673 (2004). המודל תואם את מה שהוא מכנה "Elite-Vanguard Lawyering".
- 14 Lucie E. White, "To Learn and Teach: Lessons from Driefontein on Lawyering and Power", *Wis. L. Rev.* 699, 755 (1988).
- 15 בסוף שנת 1966 נחקק ה-Economic Opportunity Act, 1966 שבמסגרתו הוקם הסיוע המשפטי: Office for Economic Opportunity (OEO). הסיוע המשפטי אמנם היה גוף מדינתי, אך הוא פעל בשנותיו הראשונות בדומה לארגונים לא ממשלתיים בניסיונותיו לבסס זכויות רווחה על ידי פעולה למען רפורמות בחקיקה וייצוג מקרי מבחן בבתי המשפט. ראו בעניין זה: Handler, לעיל ה"ש 8, בעמ' 51-67.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

אך בשנות השמונים עמדו הסיוע המשפטי והתנועות לזכויות האזרח וזכויות הרווחה בארצות הברית בפני שוקת שבורה. היו לכך גורמים רבים ושונים, שיפורטו בפרק הבא: ראשית, שינוי המדיניות הכלכלית; שנית, סירוב בתי המשפט להרחיב את מסגרת הזכויות שעוגנה בחוק ובפסיקה; שלישית, תחושת אי-נחת בקרב הציבור, בקרב אנשי הארגונים עצמם והאקדמיה המשפטית מדגם הייצוג המשפטי שהתפתח בארגוני הזכויות מכיוון שייצוג זה דחק במידה רבה את רגלי הלקוח עצמו והציבו בשולי המאבק המשפטי.¹⁶

ב. הגורמים ל"מהפך" בעריכת הדין החברתית בארצות הברית

1. השינוי במדיניות הרווחה

מבקרי המאבק החברתי של שנות השישים והשבעים טוענים כי באופן אירוני אחת ההצלחות המרכזיות של המאבק האידאולוגי שניהלו הארגונים החברתיים הייתה ערעור האמון בממשלה ובמנגנוניה כמי שאמורים לאפשר צדק חברתי. גישה זו תרמה בסופו של דבר להחלטה להעביר יותר ויותר שירותים חברתיים לידיים פרטיות, כלומר חיזקה את מגמות ההפרטה במשק האמריקני.¹⁷ נוסף על כך יש הטוענים כי מאבק הזכויות הלך והפך לחרב פיפיות בכך שהקים עליו אופוזיציה קשה של הימין הכלכלי ושל השמרנים.¹⁸ ואכן, בשנות השמונים, תחת משטרם של הנשיאים ריגן ובוש (האב), שררה אווירה ציבורית עוינת כלפי קצבאות הרווחה, והאצבע המאשימה בהאטת הצמיחה הופנתה לעבר ההוצאה התקציבית הגדולה על רווחה. התגובה האמריקנית בשנים אלו לכלכלה הגלובלית הייתה ניסיון לקצץ בהוצאות הממשלה ובהוצאות התאגידים הגדולים, ועל כן יש האומרים כי במקום המלחמה בעוני הכריז ריגן מלחמה על העניים: הוא יצר דה-לגיטימציה של המגזר הציבורי ושל החיים הציבוריים תוך כדי עידוד המגזר הפרטי וטיפוח אידאולוגי של הספירה הפרטית כמבטיחה חיים טובים יותר.¹⁹ מדיניות זו הניבה קיצוץ משמעותי בתקציבי הרווחה, קביעת קריטריונים נוקשים לקבלת קצבאות, קיצוץ בבולי המזון, בסיוע בדירור ובתכניות בתחום החינוך והבריאות. כתוצאה מכך התרחבו בשנות השמונים

16 על כך ראו בהרחבה בתת-פרק 3 להלן, שכותרתו: "אי-נחת מאופי הייצוג".
17 Susan R. Jones, "Symposium issue: Lawyering for a New Democracy: Current Issues in the Changing Roles and Practices of Community Economic Development Lawyers", *Wis. L. Rev.* 437, 439 (2002).
18 Handler, לעיל ה"ש 8, בעמ' 7.
19 Robert Fisher, "Community Organizing in the Conservative 80s and Beyond", 11 *Soc. Poly* 11 (1994).

הפערים בחברה האמריקנית, שכר העניים ירד, האבטלה עלתה, וכך גם עלו שיעורי העוני הכלליים.²⁰

נוסף על כך שאף ממשלו של ריגן לבטל לחלוטין את הסיוע המשפטי למעוטי היכולת – ספינת הדגל של "המלחמה בעוני" מתקופת ממשלו של ג'ונסון. הסיוע המשפטי אמנם לא בוטל, אך תקציביו קוצצו באופן משמעותי ביותר, ובייחוד הוטלו עליו מגבלות שלא אפשרו לעורכי הדין מטעמו לפעול למען שינוי חברתי. כך נאסר על עורכי הדין של הסיוע המשפטי לייצג בתביעות ייצוגיות, לפעול למען שינוי חקיקה ולמען רפורמות במדיניות הרווחה. עורכי הדין של הסיוע המשפטי נדרשו לייצג פרטים בלבד בסוגיות שאינן פוליטיות ושאין שנויות במחלוקת ציבורית.²¹ במצב זה של היעדר תקציבים, מצד אחד, וריבוי עניים הזקוקים לסיוע, מהצד האחר, לא יכול היה הסיוע המשפטי לתת מענה של ממש לצורכי האוכלוסייה, והוא תפקד כמעין "חדר מיון" משפטי.²²

2. חסימת האפשרות לרפורמה דרך בית המשפט

התקוות שעוררו פסקי הדין של בית המשפט העליון בעניין זכויות רווחה נכזבו במהרה. חודש בלבד לאחר פסק דין גולדברג נ' קלי,²³ שביסס את זכות הטענות לפני שלילת קצבת הכנסה, ניתן בבית המשפט העליון פסק דין דנדרג', שעל פי דבריה של דייוויס, היה נקודת השבר שהביאה בסופו של דבר לגוויעתה של התנועה לזכויות רווחה בשנת 1973.²⁴ בכמה פסקי דין שבאו לאחר מכן המשיך בית המשפט העליון והבהיר כי

20 Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 422-425.

21 כך לדוגמה נאסר על עורכי הדין של הסיוע המשפטי לייצג נשים שביקשו לבצע הפלה שלא מטעמים בריאותיים. ראו בעניין זה: Ingrid V. Eagly, "Community Education: Creating a New Vision of Legal Practice", 4 *Clinical L. Rev.* 443, 438-441 (1998).

22 שם.

23 Davis, לעיל ה"ש 9.

24 בפרשת *Dandridge v. Williams* 397 U.S. 471 (1970) החליט בית המשפט העליון בשנת 1969 שלא לפסול את מדיניותה של מדינת מרילנד לקבוע קצבת מקסימום – שנקבעה לפי משפחה בת שבעה ילדים. הסיוע המשפטי הגיש תביעה ייצוגית, שבה אחת התובעות הייתה אם חד-הורית לשמונה ילדים אשר לא יכלה לעבוד בשל בעיות רפואיות חמורות. עורכי הדין מטעם הסיוע המשפטי ניסו לטעון טיעון חוקתי בדבר הפרת הזכות לשוויון (הפליה בין ילד אחד למשנהו בתוך המשפחה), אך טיעון זה נדחה ברוב של חמישה שופטים לעומת שלושה. בדעת הרוב קבע השופט סטיוארט כי אין מדובר בשלילת הקצבה מהילד השמיני, התשיעי וכו', אלא בהקטנת הקצבה של המשפחה כולה. אך יתרה מכך, הוא קבע כי מדיניות הרווחה של המדינה אינה מעניינה של בית המשפט. בכך נסתם הגולל על התקוות לבסס זכות לקיום מינימלי בכבוד על ידי בתי המשפט. ראו: Davis, לעיל ה"ש 9, בעמ' 128-133.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

אין בדעתו לפסוק באופן חיובי בדבר "זכות חוקתית לקיום" (right to live).²⁵ פסקי הדין הללו גרמו, בצדק או שלא בצדק (והדבר נתון במחלוקת בין המלומדים),²⁶ לתחושה של "כישלון אסטרטגיית הליטיגציה". במצב זה נמנעו עורכי דין מהסיוע המשפטי ומארגוני הזכויות מלהגיע לפתחי בתי המשפט כדי לחפש תרופה ללקוחותיהם העניים ולמצב החברתי בכללותו.²⁷

3. אי-נחת מאופי הייצוג

תחושת חוסר האפקטיביות של הליטיגציה המשפטית לוותה בביקורת מהותית על אופיו של הייצוג. תאורטיקנים בתחום עריכת הדין החברתית החלו לטעון כי עורכי הדין החברתיים נוקטים עמדות פטרנליסטיות כלפי האוכלוסיות החיות במצוקה כלכלית.²⁸ עורכי הדין, כך נטען, רואים בעניים אוכלוסיה נחותה, קרבנית וחלשה, והם אף מחזקים בלקוחות את תחושת הנחיתות על ידי הפקעת סיפורם האישי ותרגומו למונחים שיתאימו לזירה המשפטית.

בסוף שנות השמונים החלו ג'רארד לופז ולוסי וייט, שניהם עורכי דין לזכויות רווחה ואנשי אקדמיה, לתקוף את החשיבה המשפטית השלטת בתחום זה. בספרו על עריכת דין חברתית²⁹ טוען לופז כי עורכי הדין במודל המקובל פועלים למען האינטרסים שהם רוצים לקדם, ולא למען האינטרסים של הלקוחות. לופז מטיף לעריכת דין מעצימה, המסירה את ההילה ממקצוע עריכת הדין ומקנה ללקוחות יכולת להתמודד עם סוגיות משפטיות בעצמם. בתמורה לומדים עורכי הדין על תרבותם של הלקוחות ועל ניסיון חייהם כקבוצה מוחלשת ("מוחלשת" – גם הוא ביטוי של השיח החדש המנסה להימנע מפטרנליזם ומתייג, המתבטא במונח "חלשה"). הביטוי "מוחלשת" אמור לחשוף את מבני הכוח בחברה ולמקד את האחריות למצב החולשה בבעלי הכוח והאמצעים). לדבריו, עורכי הדין מאסכולת מאבקי הזכויות מדירים את הלקוח מתהליך הגדרת הבעיה, מזיהוי אפשרי של פתרון ומבחירת האסטרטגיה והטקטיקה, ובכך הם מחלישים אותו ומונעים ממנו לצבור

- Deborah J. Cantrell, "A Short History of Poverty Lawyers in the United States", 5 *Loy. J. Put. Int. L.* 11, 23 (2003) שם מנויים פסקי הדין המרכזיים שבהם דחה בית המשפט העליון את ההכרה בזכות חוקתית לקיום. 25
- ראו: Davis, לעיל ה"ש 9, בעמ' 142-143, שם מוצגת גם עמדה שלפיה התנועה לזכויות רווחה פעלה זמן קצר מדי, והייאוש מאפשרות הרפורמה דרך בתי המשפט בא מוקדם מדי. 26
- Handler, לעיל ה"ש 8, בעמ' 6-7. 27
- לתיאור התהליך ראו: Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 437-433. 28
- Gerald P. Lopez, *Rebellious Lawyering: One Chicano's Vision of Progressive Law Practice* (1992) 29

כוח פוליטי. הצעתו של לופז היא להקשיב ללקוח ולעזור לו לפתח כישורי משפטנות עממית. במקום ליטיגציה על עורך הדין לעסוק בהכשרה, בארגון קהילתי וביצירת קואליציות. עורכת הדין האידאלית, לפי לופז, היא עורכת דין קהילתית, קשובה ללקוחות, מקשרת בין פרטים, ארגונים ונציגי השלטון.

בדומה לכך סבורה גם לוסי וייט כי על עורכי הדין לעסוק בהדרכה ובהכוונה של הקבוצה המדוכאת כדי לאפשר לה לזהות את הדיכוי ולמצוא דרכים להתנגד לו. עורך הדין איננו יכול עוד להכתיב לקבוצה כיצד לפעול, אלא לעזור לה לגבש בעצמה את האסטרטגיות לפעולה. וייט אומרת כי כאשר דוחפים את הלקוחות להתדיינות משפטית, מבזבזים אנרגיה יקרה, שהייתה יכולה להיות מופנית להתארגנות בקהילה. היא טוענת שיש לפעול באופן קריאטיבי ולא ריאקטיבי, לקחת חלק בתהליך משותף עם הלקוח שיוביל לזיהוי הבעיה, לביקורת על המציאות כפי שהיא ולניסיון לתקוף אותה.³⁰

ג. תמורות בתפיסת המאבק החברתי וצמיחת התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי

התהליכים שתוארו לעיל הביאו את הארגונים החברתיים ואת עורכי הדין שבתוכם לחפש אסטרטגיות למאבק בעוני שאינן עוברות דרך בית המשפט. הארגונים החלו להתמקד יותר ויותר בפרויקטים קהילתיים לפיתוח כלכלי המבוססים על כלכלת השוק. כך החלו הארגונים להשקיע את משאביהם בפיתוח המוסדות הקהילתיים המכונים: Community Development Corporations (CDCs), שהיו השרידים היחידים למדיניות המלחמה בעוני מתקופתו של הנשיא ג'ונסון. מדובר בארגונים ללא מטרת רווח, שתפקידם היה שיקום הקהילות העניות.³¹ בתקופת שלטונם של ריגן ובוש היה ה-CDC המוסד היחיד שעדיין זכה לתמיכה פוליטית, בהיותו מושתת על ערכים המקובלים על

30 White, לעיל ה"ש 14, בעמ' 742.

31 ראשיתן של ההתארגנויות הקהילתיות היה ביוזמה של גופים פרטיים כמו קרן פורד, אך ממשל ג'ונסון אימץ את המודל ותמך כספית ביצירת התארגנויות שיאפשרו שליטה לאוכלוסייה המקומית ביישום התכניות למאבק בעוני על ידי ניהול עצמי של מוסדות הרווחה, החינוך, הבריאות, הכשרה מקצועית, דיור ויזמות עסקית קהילתית. ראו: Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 415; כן ראו לעיל ה"ש 5.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

קובעי המדיניות, כגון עזרה עצמית, יזמות ושיתוף פעולה בין הספרה הפרטית לציבורית.³²

בשנות התשעים הפך הנשיא קלינטון את התכניות לשילוב העניים בכלכלת השוק לאסטרטגיה המרכזית שלו במאבק בעוני במקביל להמשך מדיניות הקיצוץ בתכניות הרווחה. יש להדגיש כי על אף התמורות במדיניות הרווחה בארצות הברית מאז ימי ממשלו של הנשיא לינדון ג'ונסון, בעיקרו של דבר זוהי תרבות המושתתת על אדני כלכלת השוק החופשי. רעיון שילוב האוכלוסיות העניות בכלכלת השוק היה גם אחד מיסודות המלחמה בעוני של ג'ונסון.³³ למדיניות זו הוא קיבל חיזוק מצד מנהיגי תנועות "הכוח השחור" (Black Power), שהאמינו כי הכוח הכלכלי והפוליטי נתון בידי תאגידים וכוחות השוק, ולכן סברו שהקהילות צריכות לעצב את מוסדות המסחר והכלכלה באופן שיתאים להן.³⁴

תפיסות אלו שבו ועלו על פני השטח ביתר שאת בתקופת שלטונו של הנשיא קלינטון. תכנית הדגל של קלינטון למאבק בעוני הייתה יצירת "אזורי העצמה" (Empowerment Zones) – הגדרת אזורים גאוגרפיים הסובלים ממצוקה כלכלית וחברתית בערים מסוימות שבהם יינתנו הקלות והטבות מס למשקיעים כדי למשוך את בעלי ההון להשקיע בדיוור מוזל וביצירת מקורות תעסוקה. נוסף על כך נחקקו חוקים המחייבים חברות ומוסדות פיננסיים להשקיע בקהילה.

32 Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 425-426. כמו כן ראו גם בהמשך המאמר תיאור התפתחות התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי ועריכת הדין החברתית בשנות השמונים והתשעים. יש לציין כי פרויקטים אלה שילבו בין "צמיחה מלמטה" – שבאה מהקהילות עצמן לבין מדיניות הממשל – שתמכה כספית בארגונים המקומיים כל עוד הם פעלו במישור של יזמות חברתית-כלכלית.

33 כך למשל החוק Economic Opportunity Act, 42 U.S.C. (1964) העניק מימון לארגוני תושבים בקהילות השונות, שנדרשו להציע לקהילות תכניות חינוך לתעסוקה ויזמות עסקית.

34 בנאומו הידוע של מלקולם אקס "The Ballot or the Bullet", שנשא בשנת 1964, הוא הדגיש את ההכרח ביצירת מוסדות פיננסיים וחנויות לשחורים בלבד, וכן את הצורך לשכנע את השחורים לקנות אך ורק בתוך הקהילה שלהם כדי שהשליטה בכלכלה תעבור לאנשיה. ראו: Top 100 American Speeches, Online Speech Bank, American Rhetoric, Kimerley Johnson, כן ראו: www.americanrhetoric.com/speeches/malcolmxballot.htm; "Race, Politics and Community Development in U.S. Cities: Community Development corporations, Participation, and Accountability: The Harlem Urban Development Corporation and the Bedford-Stuyvesant Restoration Corporation", 594 *Annals* 1009 (2004).

בהדרגה הביאה תכנית זאת ליצירת התנועה שכבשה את קדמת הבמה של המאבק בעוני: הפיתוח הקהילתי-כלכלי (Community Economic Development – CED). בעזרת ההשקעות בשכונות ובקהילות העניות נבנו סופרמרקטים, יחידות דיור מוזל, מרכזי קניות, מוסדות חינוך ופארקים תעשייתיים, המספקים שירותים מוזלים, מעסיקים עובדים מתוך הקהילה ומנוהלים על ידי אנשיה. אחת המטרות המוצהרות המרכזיות של ה-CED היא העצמה קהילתית מקומית. התנועה מדגישה את שותפותם של תושבי הקהילות ביישום תכניות המאבק בעוני. כך כל המוסדות שנוצרו בקהילה מופעלים על ידי ארגונים מקומיים. אנשי התנועה מדברים הן על העצמה אישית של התושבים העוסקים בפעילות הכלכלית (למשל מי שהקימו עסקים זעירים) והן על העצמה קבוצתית של הקהילה כולה המתבטאת במישור הכלכלי והפוליטי כאחד.³⁵

1. תנועת ה-CED כאלטרנטיבה רעיונית

ויליאם סימון, פרופסור למשפטים מאוניברסיטת סטנפורד, ניסח את "מניפסט" התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי בספרו על הנושא שיצא לאור בשנת 2001.³⁶ סימון מבקש לתת מסגרת אידאולוגית לתנועת ה-CED תוך כדי הנגדתה לאידאולוגיה החברתית של הליברליזם ושל השמאל הפוליטי בשנות השישים. הוא אינו רואה בתנועה תוצר של הכרח או חוסר בררה שנגרמו מהמדיניות הכלכלית השמרנית ומנסיגת מדינת הרווחה, אלא רואה בתנועת ה-CED תוצר של התפכחות מרעיונות רומנטיים בדבר צדק כלכלי, אשר אפיינו את פעילי שנות השישים. סימון מבקר הוגים המשויכים לשמאל הרדיקלי, שמחד גיסא אסרו לדבר על "תרבות העוני" בטענה ששיח כזה הוא פטרנליסטי, אך מאידך גיסא קבעו בפטרנליזם בוטה כי אל להם לענייים להתארגן ולהתמסד, משום שכך הם יאבדו את מקור כוחם מול האליטות, כוח הנובע ממצב של אי-מיסוד, שיש בו איום מפני הפרות סדר.³⁷ גישה רדיקלית זו, אומר סימון, הייתה מבוססת על ההנחה שהמרב שיכולות קהילות עניות לצפות לו מהאליטות הוא מערכת רווחה הוגנת, וכי הפרות הסדר יביאו להטבות משמעותיות במערכת הרווחה. גישה זו, לדברי סימון, כבר אינה מקובלת היום גם על

35 Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 443-447.

36 William H. Simon, *The Community Economic Development Movement, Law Business, & The New Social Policy* (Duke University Press, 2001). הרחבה נוספת של התשתית האידאולוגית מצויה במאמרו של Simon על התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי (Simon), לעיל ה"ש 6.

37 שם, בעמ' 428, ראו ביקורתו על ספריהם של Frances Fox Piven ו-Richard Cloward.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

העניינים עצמם. הקהילות החיות בעוני מודעות לכך שהפרות סדר ימנעו השקעות של גורמים פרטיים וישללו מהן גם את התמיכה הממשלתית.

לפי סימון, בהיבט הצדק החלוקתי יכול ה-CED להיחשב כאסטרטגיה של אוכלוסיות עניות להגדלת חלקן בעוגה הכלכלית, אך לא באמצעות תכניות רווחה ממשלתיות, אלא על ידי ריבוי השקעות של בעלי ההון המונעים מאינטרסים כלכליים. לדבריו, הקיצוץ בקצבאות הרווחה הוביל מנהיגים של קהילות עניות למסקנה שהתלות הכלכלית בתכניות הרווחה מסוכנת גם מבחינה פוליטית: אין זה אפשרי לבסס יציבות חברתית על תכניות סיוע ותמיכה העלויות לקום וליפול מדי יום. כדי להגיע ליציבות יש להתבסס על הון פרטי ועל פעילות כלכלית, שכן מבחינה מוסדית מוגן ההון הפרטי יותר מתכניות הרווחה.³⁸

דומה כי נקודת המוצא של סימון היא המבחינה בינו לבין הוגי שנות השישים, שאותם הוא מבקר: נקודת המוצא שלו היא כי השינוי חברתי צריך להתחולל בראש ובראשונה בתוך הקהילה הענייה עצמה, ולא רק בחלוקת המשאבים של המדינה או ביחסם של בעלי ההון אל העניים. זוהי משמעות המעבר שיש לעשות, לשיטתו, מתפיסות רומנטיות-אלטרואיסטיות לרעיונות של העצמה חברתית וכלכלית. לפיתוח הקהילתי-כלכלי במתכונת שהוא מציג אין אופי סוציאליסטי או שיתופי, הוא אינו מבוסס על יחסים קומונליים, אינטימיים ובלתי פורמליים או על סולידריות חברתית. יחד עם זאת הבסיס הקהילתי של ה-CED מאפשר לטענתו להתמודד עם המחלות המרכזיות של החברה הקפיטליסטית – הניכור והדורסנות.

על פי סימון, ה-CED עושה זאת באמצעות שלושת העקרונות המרכזיים שעליהם הוא מושתת: העיקרון הראשון הוא ריבוי נקודות החיכוך בין האנשים בתוך הקהילה – ה-CED מרבה את ההזדמנויות ואת התפקידים שבהם אנשים באים במגע איש עם רעהו: מי שעד כה היו רק שכנים יוצרים עתה מערכת יחסים של מעסיקים ועובדים, משכירים ושוכרים וכו'. עיקרון זה קושר בין המגורים בקהילה לבין הפיתוח הכלכלי. הוא מאפשר יצירת קשרים כלכליים בין אנשי הקהילה לבין עצמם ומחזק את הצמיחה הכלכלית הפנים-קהילתית. העיקרון השני הוא הקרבה הגאוגרפית – הקהילה הממוקמת בשכונה מסוימת היא המוקד של הפיתוח הקהילתי-כלכלי. עיקרון זה יוצר "זהות מקומית", ולכך עשויה להיות גם משמעות תרבותית. העיקרון השלישי מדגיש יחסים פנים אל פנים בין אנשי הקהילה המתפקדים כמשכירים, שוכרים, מעסיקים ועובדים. ליחסים אלה יש משמעות חברתית נוסף על המשמעות הכלכלית. יחסי פנים אל פנים מחליפים את האנונימיות ואת

38 כאמור, הזכות לקניין זוכה להגנה חוקתית בעוד זכויות הרווחה לא זכו להגנה כזו, והן רגישות אפוא הרבה יותר לתנודות פוליטיות ולמדיניות משתנה של משטר זה או אחר.

הניכור בין בעלי בתים (הנמצאים מחוץ לקהילה) לשוכרים, או בין פקידים ממשלתיים לבין מקבלי הקצבאות. היחסים פנים אל פנים מגבירים את הכבוד ואת ההתחשבות בין אנשי הקהילה, וכן יוצרים לחץ חברתי להתנהגות נורמטיבית. העקרונות הללו מיושמים גם ביחסים כלכליים. קרבה והיכרות בין בעלי האינטרסים השונים יניבו, כך הוא אומר, יחסים שאינם דורסניים, להבדיל מהעולם הקפיטליסטי שבחוץ.³⁹

לשיטתו, ה-CED נוצר בין השאר מתוך מיאוס בבירוקרטיה השלטונית, והוא מהווה דרך ביניים בינה לבין כוחות השוק, כלומר: התקציבים הממשלתיים מועברים ישירות לארגונים המופעלים על ידי אנשי הקהילה עצמם כדי ליצור תנאים שימשכו את בעלי ההון להשקיע בקהילות. מדובר בתהליך המתרחש הן "מלמטה" והן "מלמעלה" – הקהילות העניות עצמן הבינו כי עליהן לקחת חלק בשוק ולצאת מ"תרבות העוני", אך ללא סיוע מהממשל הדבר אינו יכול לעלות בידן. אין מדובר בהשלכתם של העניים לזירה שבה ייאבקו לבדם בכוחות השוק החופשי, אלא בתכנית ממשלתית, המקלה במידה רבה על התמודדות זו על ידי הענקת סיוע לארגונים המקומיים ועל ידי יצירת תמריצים לבעלי ההון להשקיע בקהילות ולאפשר את צמיחתן.

סימון מציע אפוא קפיטליזם מרוכך; אסטרטגיית שוק למאבק בעוני, אך לא שוק חופשי לחלוטין. לתפיסה זו, לדבריו, שורשים תרבותיים ואידאולוגיים הן באתיקה הפרוטסטנטית החדשה והן באידאולוגיה של הרפובליקניות החדשה: כך מדגישה האתיקה הפרוטסטנטית החדשה ערכים כמו משמעת, פורמליות ביחסי אנוש והגנה על ההון הפרטי, והרפובליקניות החדשה מעודדת יחידות פוליטיות קטנות על בסיס מיקום גאוגרפי ורואה בעצמאות כלכלית אמצעי חיוני להשגת כוח פוליטי.⁴⁰ הדיון בכך חורג ממסגרת חיבור זה, אך אין להתעלם מהסוגיה התרבותית כאשר מבקשים לערוך השוואה בין ההתפתחות האמריקנית לבין התהליכים החברתיים והכלכליים המתרחשים בישראל.

2. ביקורת על ה-CED

במאמרו הביקורתי על ה-CED מעלה קמינגס את הטענה כי השינוי המהותי ביותר בתפיסת השמאל החברתי בארצות הברית חל בתקופת שלטונו של הנשיא קלינטון. בעוד שבתקופת נשיאותם של ריגן ובוש הייתה לפחות אחדות בקרב הדמוקרטים שהתנגדו

39 בהמשך המאמר ראו ביקורת של Cummings (להלן ה"ש 50) ושל Mcfarlane (להלן ה"ש 44) בנוגע למגבלות ה-CED בייחוד בהיבט של המקומיות והיעדר ההתמודדות עם הכוחות הפוליטיים שיוצרים את העוני.

40 Simon, לעיל ה"ש 36, בעמ' 51-68. בנוגע לאתיקה הפרוטסטנטית החדשה מפנה Simon, בין השאר, לספר Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (שם, בעמ' 51). בנוגע לרפובליקניות החדשה ראו: שם, בעמ' 62-67, והספרות המוזכרת שם.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

למדיניות הכלכלית השמרנית, הרי שקלינטון שבר את המסורת הדמוקרטית של תמיכה במדינת הרווחה בכך שצייד במדיניות השוק כפתרון לעוני. לדברי קמינגס, נוצר באותה עת בחברה האמריקנית קונסנסוס מיוחד במינו בין שמרנים, ליברלים, ניאו-ליברלים ופוסט מודרניסטים,⁴¹ אשר תמך באסטרטגיות למלחמה בעוני המבוססות על כוחות השוק ("פתיחת השוק לעניים") ועל יזמות והעצמה אישית וקהילתית. גישות אלו ניצחו את תפיסות זכויות הרווחה והצדק הכלכלי.

למרות קסמו הרב של ה-CED קמינגס מותח ביקורת על האפקטיביות שלו במונחים של שינוי חברתי כולל. המצדדים ב-CED המבוסס על כלכלת השוק טוענים שצמיחה כלכלית מקומית כשלעצמה מחלצת מעוני, אך קמינגס מצטט מחקרים המראים כי לשיעור נמוך יחסית של עסקים יש השפעה על רווחת הקהילה, והרבה עסקים נכשלים.⁴² מחקרים בדבר ההשלכות של ההקלות במס ושל הסובסידיות הציבוריות העלו שהן לא השיגו את המטרות הרצויות בכל הנוגע להפחתה כוללת של העוני. לדברי קמינגס, ה-CED המבוסס על כלכלת השוק לא רק שאינו מתמודד עם הממד הפוליטי הבלתי נמנע הקשור לעוני, אלא הוא אף מתעלם ממנו במכוון: מטרת ה-CED הייתה למשוך הון חיצוני אל תוך הקהילות העניות, ועל כן יש בכך פוטנציאל לשמר את יחסי הכוחות הבלתי שוויוניים הקיימים בחברה. במילים אחרות, יצירת קהילות בעלות מודעות פוליטית, השואפות לערער את מבני הכוח בחברה, נתפסת כפעולה העלולה לחבל בניסיון ליצור סביבה ידידותית למשקיעים.⁴³

41 Cummings, לעיל ה"ש 6, בעמ' 431-429. Cummings מנתח את השינוי בתפיסות החברתיות ובתפיסות הייצוג גם לאור התגברות השפעתם של הוגים פוסט-מודרניסטיים בתרבות האינטלקטואלית של המאה העשרים. הוגים כמו פוקו ורדידה דיברו בזכות העצמה מקומית, אינדיווידואלית ותמכו במאבק נגד אידאולוגיות ומבני כוח. מאבק זה מתבטא בפעילות של קבוצות שוליים היוצאות נגד השיח ההגמוני ומתוות סיפור משלהן. על פי תפיסות אלו יש להעדיף פעילות פוליטית מקומית והעצמה אישית על פני מאבקים חברתיים כוללניים.

42 שם, בעמ' 452-447. Cummings מביא גם מחקרים המראים צמיחה כלכלית של הקהילות ומציין בעיקר מחקר אחד מרכזי המראה שיפור במצבם הכלכלי של בעלי עסקים זעירים אשר השתתפו בתכניות פיתוח כלכלי: Peggy Clark & Amy Kay, *Microenterprise and the Poor: Findings from the Self-Employment Learning Project Five Year Study of Microentrepreneurs* 15-26 (Washington D.C: The Apsen Institute, 1999).

43 ראו לעיל הביקורת של Simon על עמדה מעין זו בטענה כי זוהי הטפה לעניים לפעול בדרך של התקוממות והפרות סדר בהנחה שרק כך ישופרו תנאי חייהם (Simon), לעיל ה"ש 6, בעמ' 428).

לתפיסתו, שכונות עוני הן תוצר של מדיניות פוליטית-חברתית (השקעות בחינוך, מדיניות פיזור אוכלוסיה, מדיניות בנייה וכו'). כוחות השוק לבדם אינם יכולים להיות תשובה למדיניות זו. בלי נגישות למשאבים ציבוריים כמו חינוך, הכשרה מקצועית, טיפול בילדים ושירותים נוספים חסרות השכונות העניות את האמצעים להיחלץ מעוני. קמינגס ממשיך וטוען כי ה-CED השתלב במגמות ההפרטה וכוחות השוק, כלומר נסמך על מבנה הכלכלה המסורתית המנוגד לתפיסות רווחה ולזכויות עובדים המתנגשות בכוחות השוק הטהורים.

במאמר ביקורתי נוסף על ה-CED קובעת מקפרלן⁴⁴ כי התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי אינה יכולה להיות ניטרלית בהתייחסותה לתופעות של הפרדה גזעית והפליה. לדבריה, המיקוד של ה-CED באזורים גאוגרפיים מסוימים בתוך הערים חיזק את מגמות ההפרדה הגזעית ואת כליאת העוני והמצוקה בגטאות. התנועה לא הצליחה לעצור את בריחת האוכלוסיות המבוססות ממרכזי הערים לעבר הפרוורים מפני שלא עסקה בבעיות הפוליטיות היסודיות הנמצאות בבסיס המצוקה. נהפוך הוא: חיזוק הארגונים המקומיים יצר ביזור-יתר, ובסופו של דבר החליש את כוחן הפוליטי של הקהילות.

בעקבות ביקורות אלו יש להעיר כי בשאלת ההצלחה של ה-CED לחלץ את האוכלוסיות מעוני – המחקרים מעורבים. תכניות רבות הצליחו, ואילו אחרות נכשלו. לפי סימון, תכניות שנכשלו (בתחום הדיור הציבורי או העסקים השכונתיים) עברו רוויזיה או שהפסיקו להפעילן. לעומת זאת לא מעט תכניות אכן הצליחו לשקם את הקהילות שבהן יושמו בתחומים רבים ומגוונים: דיור, הכשרה מקצועית, חינוך וצמיחה עסקית.⁴⁵

3. גדרי המחלוקת

המחלוקת בנוגע לאופי ה-CED תואמת את הניתוח שעורכת אלישבע סדן בנוגע להעצמה קהילתית.⁴⁶ לדבריה, יש מחלוקת בין גישה ליברלית שמרנית, הרואה בקהילה יחידה חברתית האמורה לדאוג לתושביה ולספק להם שירותים, לבין גישה רדיקלית, התובעת מדיניות של שוויון ואחריות חברתית.⁴⁷ במובן זה ניתן לומר שסימון מייצג אולי את הגישה הליברלית שמרנית, בעוד קמינגס ומקפרלן משקפים גישה רדיקלית בכך שהם

Audrey G. Mcfarlane, "Race, Space, and Place: The Geography of Economic Development", 36 *San Diego L. Rev.* 295 (1999) 44

Simon, לעיל ה"ש 36, בעמ' 72-76. Simon מציין כדוגמה (שם, בעמ' 74, ה"ש 10) מחקר הסוקר עסקים שכונתיים מצליחים רבים, חלקם גדולים למדי: Michael Porter, "The Competitive Advantage of the Inner City", *Harv. Business Rev.* 55 (1995) 45

סדן, לעיל ה"ש 3. 46

שם, בעמ' 49 ו-67. 47

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

אינם מסתפקים בשינוי המקומי וחותרים לשינוי מבני כולל ולצדק חברתי. ניתן גם לראות זאת כמחלוקת בין ימין לשמאל כלכליים, כשבאמצעות התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי מנסה הימין להציג תפיסה חדשה אך למעשה שמרנית, בעוד שהשמאל מנסה לחזור לערכים הליברליים של שנות השישים, אך תמונה זו אינה מדויקת. גם המבקרים הרדיקליים של ה-CED אינם פוסלים דרך זו למאבק בעוני. מקפרלן,⁴⁸ המבקרת את היעדר ההתייחסות לשורשי העוני בשכונות המצוקה (שהם בעיקרם, לדבריה, מגמות של הפרדה גזעית והפליה), אינה מבקשת לבטל את תכניות הפיתוח הקהילתי-כלכלי, אלא לעצב אותן מחדש כך שיובאו בחשבון הקונפליקטים והסתירות שבדרך זו והכוחות הפנימיים והחיצוניים הגורמים למצוקה ולהפרדה הגזעית.

קמינגס "מודה" במאמרו הביקורתי כי לגישת השוק של ה-CED היו הצלחות – כמו בניית יחידות דיור מוזל, משיכת השקעות ממשלתיות וחינוניות לשכונות וחיזוק עסקים מקומיים.⁴⁹ הוא גם תומך במטרות המרכזיות של התנועה – יצירת הזדמנויות כלכליות עבור העניים – אך לדבריו אין די בפעילות הקהילתית המקומית כדי להתמודד עם הבעיות הגדולות באמת, דהיינו גזענות והפליה ופריצת המסגרות הגאוגרפיות של העוני.⁵⁰

מנגד גם סימון, ה"אורים ותומים" של תנועת ה-CED, מודה כי התנועה אינה תרופת פלא לכל תחלואי החברה. ה-CED אינו מצליח בכל קהילה, ובאופן מיוחד מתקשה לענות על צורכיהם של הנזקקים ביותר. סימון גם מקבל את הביקורת בדבר ההשפעה המקומית המצומצמת של ה-CED. עם זאת הוא מזכיר כי "הטוב ביותר" הוא אויבו של ה"טוב". היעדר השפעה על האזור העירוני הרחב ועל החברה בכללותה אינו סיבה להמעיט בהישגי ה-CED ובפוטנציאל של תנועה זו.⁵¹

48 Mcfarlane, לעיל ה"ש 44.

49 לעניין דוגמאות למחקרים המעידים על הצלחות של ה-CED ראו לעיל הערות 42 ו-45.

50 ניתן להטיל ספק באפשרות לפרוץ את הגבולות הגאוגרפיים של העוני, אך זוהי נקודה יסודית בתזה של Cummings, ואחת הביקורות המרכזיות שלו על ה-CED, ואותה הוא מפתח במאמר אחר שלו העוסק כולו בשאלת הלוקליות של ה-CED. במאמר זה הוא טוען כי ה-CED נוצר כחלק מתנועה רחבה יותר שחתרה לביוור הסמכויות הממשלתיות. במהלך זה נתפסו הקהילות העניות כהתארגנות שנעשתה מבחירה ומרצון. Cummings מטיל ספק בקהילתיות מרצון וטוען כי בסופו של דבר מדובר בגטאות. הוא מציע אפוא להתרחב מעבר לקהילה המקומית ולראות באזור העירוני הרחב (המטרופוליטן) את מטרת התנועה. ראו: Scott L. Cummings, "Recentralization: Community Economic Development and the Case for Regionalism", 8 *J. Small & Emerging Bus. L.* 131 (2004).

51 Simon, לעיל ה"ש 36, בעמ' 219-227, העוסקים בחלק מן הביקורות על ה-CED.

ד. עורכי הדין החברתיים בארצות הברית – מודל שנות התשעים

התהליך שהביא לצמיחת התנועה לפיתוח כלכלי-חברתי הביא בצדו גם את צמיחתו של דגם חדש של עורך דין חברתי – בין השאר בעקבות הביקורת על "ליטיגציית הזכויות" כפי שהוצגה לעיל. תנועת ה-CED הציעה כר פעולה נרחב לעורכי דין מהדגם החדש: יצירת התאגדויות, עריכת חוזים, יצירת כלים פיננסיים, ייעוץ מס וטיפול בענייני נדל"ן. אחד מאפיקי הפעולה החשובים שנוצרו ב-CED הוא פיתוח מקורות מימון חלופיים, כמו בנקים אלטרנטיביים וקרנות אשראי לעסקים זעירים, שגם בהקמתם ובהפעלתם עוסקים עורכי הדין. סוג כזה של עריכת דין אינו מחייב כישורי ליטיגציה מפותחים במיוחד, ובית המשפט אינו הזירה שלו.

דגם זה של סיוע משפטי גם פתח את השער לכניסתם של עורכי דין מסוג חדש לחלוטין לתחום עריכת הדין החברתית. כישורים שבשנות השישים והשבעים נחשבו כבלתי רלוונטיים לצורך עריכת דין חברתית, כגון מומחיות בדיני מסים, חברות, מקרקעין ומימון, הפכו מבוקשים מאוד בתנועות החברתיות של שנות התשעים. נוסף על כך אפשרה תנועת ה-CED גם לעורכי דין שאינם "חברתיים" במובהק לתרום את תרומתם למאבק בעוני, וזאת במסגרת פעילות פרובונו, שבה לקחו חלק עורכי דין פרטיים ממשרדים המתמחים במשפט עסקי ומסחרי.

התמורה באה לידי ביטוי גם בעמדתו של עורך הדין מול הלקוח. עורכי הדין של הפרויקטים הקהילתיים אינם היוזמים והמובילים את המאבק החברתי, אלא תומכים בו ומלווים אותו. עורך דין שמטרתו היא העצמה צריך "לקחת צעד אחד אחורה", לעזוב את קדמת הבמה ולמקם עצמו בשורה השנייה, מאחורי הלקוח.

כפי שנאמר בנוגע לתנועה לפיתוח כלכלי-קהילתי, יש הרואים במהפך המקצועי של עורכי הדין עניין אידאולוגי הבא לענות על חסרונות ליטיגציית-הזכויות, ולעומתם, יש הרואים במעבר לייעוץ העסקי-מסחרי עניין של חוסר בררה – בשל הצורך להסתגל למציאות הכלכלית החדשה ולמציאות שבה הערוצים המשפטיים האחרים חסומים.⁵² אן סאותוורת, שייכת לקוטב האידאולוגי – הסבור שה"מהפך" המקצועי בתפיסת עריכת הדין החברתית היה הדבר הנכון לעשותו. לדבריה, בעוד הליטיגציה עוסקת בהטלת אחריות ואשמה, הרי הייעוץ והתכנון העסקי מכוונים למשא ומתן ולבניית הסדרים שאינם קשורים למחלוקת או למריבה. עורכי דין שפועלים כך מדווחים על קשרים ארוכי טווח שנוצרים עם הלקוח, על מינון גבוה בהרבה של החלטות המתקבלות על ידי הלקוח ולא

Louise G. Trubek, "Old Wine in New Bottles: Public Interest Lawyering in an Era of Privatization", *Fordham Urban L.J.* 1739 (2001)

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

על ידי עורך הדין ועל התפתחות ותחכום רב יותר של הלקוח במהלך העבודה המשותפת.⁵³

עם זאת היא אינה תומכת בהעצמת הלקוח כמטרה. במאמר ביקורת על ספרו של לופז⁵⁴ מבקרת סאוורת את המודל של עורך הדין העוסק בארגון, בתמיכה, בהעלאת מודעות בקרב חברי הקהילה, אך נוטש בעצם את השימוש בכישוריו המקצועיים הייחודיים כעורך דין. נוסף על כך היא חולקת על עמדת לופז, שלפיה בכל פעולה משפטית שעושה עורך הדין הוא צריך לשתף את הלקוח העני. סאוורת אמנם מסכימה כי לקוחות עניים רגישים יותר לפטרנליזם, וכי נטיית עורכי הדין "לקחת את העניינים בידיים" ולבצע עבורם את המטלות יכולה לפגוע בלקוחות העניים יותר מאשר בלקוחות עשירים, עם זאת היא מציינת מקרים רבים שבהם נראה לה כי גם לקוחות עניים יעדיפו שעורך הדין יבצע עבורם את העבודה בלי לשתף אותם בפרטים – בייחוד פעולות שאין להן משמעות ארוכת טווח עבור הלקוח, כמו פעולות דחופות או חד-פעמיות. מעבר לכך מבקרת סאוורת את לופז, המתמקד אך ורק בתהליך שעוברים עורכי הדין בעת שהם פועלים בשיתוף עם הלקוחות תוך כדי העצמתם, ואינו מדבר כלל על המטרות המשפטיות של התהליך הזה וכיצד להשיגן.

ההנחה המשותפת לסאוורת וללופז היא כי את מטרת הייצוג צריכים לקבוע הלקוחות ולא עורכי הדין – הלקוח צריך להיות במרכז. אך לדברי סאוורת, מטרת עורכי הדין החברתיים אינה צריכה להיות העצמה, אלא סיוע ללקוחות להשיג את מטרותם ממש כאשר עורכי הדין מן השורה – בעזרת כישוריהם המקצועיים. העצמת הלקוח או שינוי חברתי הם "תוצאות לוואי" אפשריות, אך לא אלו המטרות הצריכות להנחות את עורכי הדין. היא אינה פוסלת כמובן את האפשרות שעורכי הדין החברתיים יחברו לארגונים וללקוחות המבקשים לקדם מטרות חברתיות ופוליטיות שהם מזדהים עמן, אך לטענתה הלקוחות, ולא עורכי הדין, הם שצריכים לקבוע את סדר היום החברתי ולהיות יוזמי השינוי ומוביליו.⁵⁵ ממחקר מקדמי שערכה סאוורת בשיקגו, ובמסגרתו ראינה 70 עורכי דין חברתיים, התברר שהם מאחדים בעבודתם את כל המודלים האפשריים – ייצוג, ייעוץ, ארגון קהילתי, הדרכה והעצמה: הם עסקו בליטיגציה אך גם בעריכת סדנאות לרוכשי דירות, פיתחו טקטיקות לשיפור תנאי הדירור בשיתוף עם הארגונים הקהילתיים, עזרו בארגון שבתות של שוכרי דירות בגין העלאת שכר הדירה, הוציאו חוברות הדרכה

53 ראו: Southworth, לעיל ה"ש 7, בעמ' 1158-1159.

54 Ann Southworth, "Taking the Lawyer out of Progressive Lawyering", 46 *Stan. L. Rev.* 213 (1993).

55 Ann Southworth, "Representing Agents of community Economic Development: A Comment on Recent Trends", 8 *J. Small & Emerging Bus. L.* 261, 271-272 (2004).

בעניינים משפטיים שונים ועוד. נוסף על כך העניקו עורכי הדין ייעוץ לעסקים זעירים באוכלוסיות עניות, עסקו במציאת מימון לפרויקטים שונים, עריכת חוזים, יישוב מחלוקות עם ספקים ועם עובדים וגביית חובות, וכן עזרו לארגוני הורים, למוסדות חינוך וכיו"ב.⁵⁶ מסקנתה של סאותוורת היא כי עורכי הדין החברתיים אמנם יכולים לעזור להתארגנות ולהעצים את האוכלוסיה הענייה, אך אין סיבה שלא יעשו שימוש בכישוריהם המקצועיים כדי להיות לעזר אמיתי לאוכלוסיה. אם המטרה היא העצמת הלקוח, כי אז לא ברור מה יתרונו של עורך הדין על פני הפעיל החברתי שאינו עורך דין. אם המטרה היא שינוי חברתי, כי אז הלקוח נדחק לשוליים.⁵⁷ על כן תרומתם החשובה של עורכי הדין החברתיים, לטענתה, אינה הליטיגציה או הארגון הקהילתי או הפוליטי, אלא הייעוץ המשפטי-כלכלי לקהילות. למעשה, כך היא מסכמת, העבודה הלא כל כך זוהרת – המתבטאת בסיוע משפטי ליצירת ארגונים, הקמת עסקים קהילתיים וייצובם – עשויה להיות התרומה המשמעותית ביותר שהרימו עורכי דין אי פעם למען החברה.⁵⁸

בסיפור האמריקני שהובא עד כאן מתואר המהפך שהתחולל בעריכת הדין החברתי בארצות הברית על רקע תהליכים כלכליים-חברתיים שעברו על החברה האמריקנית מאז שנות השישים, ועל רקע שינויי תפיסה בדבר תפקידי הארגונים החברתיים ועורכי הדין שבתוכם. בתווך ניצבת השאלה אם השינוי שחל הוא אידאולוגי או פרי הסתגלות למציאות מחוסר בררה, אך התוצאות אינן שנויות במחלוקת: מאבקי הזכויות פינו את מקומם להעצמה הכלכלית בעזרת מנגנוני השוק, והמאבקים להבטחת הכנסה באמצעות קצבאות מהמדינה הוחלפו בסיוע לקהילות ולפרטים לייצר הכנסה עבור עצמם ולשפר את תנאי חייהם. התיאור שהובא כאן רחוק מלמצות את הסיפור כולו, אך נראה כי די בו לשם עריכת היכרות עם התהליכים שחלו בחברה האמריקנית ובחינתם בהקשר הישראלי באופן שעשוי לעורר מחשבה ולהציע כיוונים חדשים לארגונים החברתיים ולעורכי הדין החברתיים בישראל בשל תהליכים דומים שעוברים על החברה הישראלית, כפי שיוצג להלן.

ה. "אמריקה" בישראל – משבר חברתי ופערים כלכליים

התפתחות תנועת ה-CED על רקע המגמות הכלכליות בארצות הברית היא אמנם ייחודית לחברה האמריקנית, אולם הכלכלה הגלובלית יוצרת ברחבי העולם דפוסי עוני

56 Southworth, לעיל ה"ש 54, בעמ' 231-232.
 57 ויודגש כי אין כוונתה לומר שהלקוחות אינם מועצמים כתוצאה מהייעוץ המשפטי, אלא שלא זו צריכה להיות מטרתם המרכזית של עורכי הדין.
 58 Southworth, לעיל ה"ש 55, בעמ' 272.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

ומצוקה דומים, ובתגובה לכך מתפתחות כיום בעולם אסטרטגיות נוספות להיחלצות מעוני בעזרת כלכלת השוק, ובהן תכניות מתן אשראי ליזמות עסקית זעירה (מיקרופייננס).⁵⁹ המגמות הגלובליות הללו אינן פוסחות על המשק הישראלי, והן מתבטאות בהחלפת מערכת הרווחה בכלכלת שוק. בעשורים הראשונים לאחר קום המדינה הונהגה בישראל מדיניות חברתית-כלכלית סוציאליסטית שנתמכה על ידי שירותי רווחה מפותחים. החל משנות השמונים ניתן להצביע על היפוך מגמה ועל שינוי יסודי בתכניות הכלכליות והחברתיות. השינוי כולל הקפאה ואף נסיגה מסוימת בפיתוח שירותי הרווחה והפרטת השירותים הסוציאליים. שינוי זה הנו תוצאה של גורמים רבים, כגון הקיפאון הכלכלי שלאחר מלחמת יום הכיפורים וכן עלייתה של הנהגה אשר החזיקה בעמדות כלכליות ליברליות שאינן תומכות בפיתוח מדינת רווחה. המדיניות הכלכלית הליברלית המשיכה להכות שורשים גם בשנות התשעים ואף צברה תאוצה משמעותית בראשית שנות ה-2000.⁶⁰

בעקבות תהליכים אלה ניתן לזהות במשק הישראלי של היום אותן מגמות שאפיינו את המדיניות הכלכלית האמריקנית בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים: קיצוצים בתקציב המדינה, ובייחוד בתקציב הרווחה, הפרטת חברות ממשלתיות ושירותים ממשלתיים והחלשת כוחם של ארגוני העובדים. כתוצאה מכך גדל והולך משנה לשנה מספר המשפחות העניות, ושיעורו עמד על למעלה מ-20% בשנת 2004.⁶¹ העוני לא רק מתרחב אלא גם מעמיק, במובן זה שהמשפחות העניות נעשות עניות יותר.⁶² כלכלת השוק הנוהגת בישראל פוגעת בראש ובראשונה באוכלוסיה מעוטת יכולת כלכלית הנתמכת על ידי קצבאות המוסד לביטוח לאומי, ובייחוד משפחות חד-הוריות, קשישים ומובטלים. קצבאות הילדים קוצצו, דמי האבטלה הופחתו ומשך התקופה

59 הכוונה לתכניות המציעות שירותים פיננסיים ושירותי הדרכה ולייווי לפיתוח עסקים זעירים עבור אוכלוסיה מעוטת יכולת כלכלית. אסטרטגיה זו של פיתוח מקורות אשראי למימון עסקים זעירים, לרבות הדרכה ולייווי עסקי, זוכה לפופולריות רבה בעולם בקרב ארגונים שונים העוסקים בה במתודולוגיות שונות וכן לתמיכת האו"ם וארגון הסחר העולמי. תכנית המיקרופייננס הידועה מכולן היא של בנק גרמין, שמייסדה, מוחמד יונס, זכה בפרס נובל לשלום בשנת 2006. וראו עוד בעניין מיקרופייננס: ועידת המיקרוקרדיט העולמית www.microcreditsummit.org וגם: www.microfinancegateway.org.

60 להרחבה בנושא התפתחות מדינת הרווחה בישראל ראו למשל: ג'וני גל ביטחון סוציאלי בישראל 24 (2005).

61 לאה אחדות, רפאלה כהן ומירי אנדבלד "ממדי העוני והפערים בהכנסות לשנת 2004 ממצאים עיקריים" המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון 5 (2005) www.btl.gov.il/pdf/oni2005.pdf.

62 שם, בעמ' 6.

לתשלומם קוצרה, שיעור קצבת הבטחת ההכנסה אף הוא פחת משמעותית, התנאים והמבחנים לקבלת הקצבה הוקשחו, וכן קוצצו תקציבי הבריאות והחינוך.⁶³ ממחקרים שנעשו על משמעות הקיצוצים⁶⁴ מתקבלת תמונה קשה של הגדלת הפערים בחברה והגבלה ניכרת על יכולתם של העניים להיחלץ ממצב העוני. מדיניות הקיצוצים הונהגה בתקופה שבה הורע ממילא מצב התעסוקה במשק בעקבות התנפצות בועת ההיי-טק, האינתיפאדה המתמשכת וכניסת מהגרי עבודה לישראל. מספר המובטלים ומחוסרי העבודה רב, והמצב חמור באופן מיוחד בפריפריות הגאוגרפיות, בקרב עולים חדשים המתקשים להשתלב בשוק התעסוקה,⁶⁵ בחברה הבדווית ובחברה הערבית שבתוכן קבוצות (בייחוד נשים) ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך במיוחד.⁶⁶ גם תנאי העבודה הורעו, בייחוד בשל השתלטות חברות קבלניות וחברות כוח אדם על תחום ההשמה בעבודה והנהגת נורמה של עבודות בהיקף משרה חלקי, קצובות לתקופות זמניות, בתנאי שכר נמוך וללא הטבות סוציאליות. חוקי המגן בעבודה אינם נאכפים, וכתוצאה מכך לעתים קרובות המעסיקים אינם משלמים לעובדים אפילו שכר מינימום.⁶⁷ כפועל יוצא מתהליכים אלה, ובניגוד לעבר, תעסוקה כשלעצמה איננה מקנה עוד ביטחון מפני עוני, ולמעשה נוצר מעמד חדש בישראל המכונה "העניים העובדים".⁶⁸ בנסיבות שנוצרו גדלה והולכת הקבוצה באוכלוסייה אשר נתונה במצב ללא מוצא. מצד אחד, יש קושי ממשי במציאת תעסוקה מתאימה המאפשרת להתפרנס בכבוד (ולו בדוחק),

- 63 לדיון בקיצוצים השונים ובהשלכותיהם ראו למשל: שלמה סבירסקי "שנה שחורה" מרכז אדוה (ספטמבר 2002); ברברה סבירסקי ושלמה סבירסקי "שינוי ערכי במדיניות הממשלה" מרכז אדוה (מאי 2003); "תגובת מרכז אדוה ל'תוכנית להבראת כלכלת ישראל'" (מרץ 2003). כולם באתר מרכז אדוה: www.adva.org/ivrit/homepage_heb.html.
- 64 אחדות, כהן ואנדבלד, לעיל ה"ש 61, בעמ' 7. וראו גם: שלמה סבירסקי ואתי קונור-אטיאס "תמונת מצב חברתית 2005" מרכז אדוה (2005) www.adva.org/ivrit/homepage_heb.htm.
- 65 ראו למשל: ברברה סבירסקי, קפלה יוסף "מצב התעסוקה בקרב ישראלים אתיופים" מרכז אדוה (אוגוסט 2005) www.adva.org/ivrit/homepage_heb.html.
- 66 ראו למשל: אסנת פיכטלברג "השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה בעשור האחרון" משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח-אדם (יוני 2004). www.moit.gov.il/cmsTamat/Rsrc/koach/tichnun_koach_adam/tichnut_dapei_medah/da_pe_nashim/nashim-arviot.pdf.
- 67 להערכה וביקורת על מנגנון האכיפה לחוקי המגן ראו: "אכיפת חוקי עבודה" דו"ח מבקר המדינה 54 ב (2003) www.mevaker.gov.il/serve/showhtml.
- 68 ראו למשל בספר זה: דפנה רובינשטיין, ערן גולן ואורלי בנימין "דרך המלך": העצמה מבנית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

ומן הצד האחר, הולך ומצטמצם הסיוע אשר מציעה המדינה למי שאינם מצליחים להשיג לעצמם ולמשפחתם פרנסה ראויה.⁶⁹

תמונת המצב המתוארת לעיל אכן מעידה כי הכלכלה הישראלית צועדת לאט אך בבטחה בעקבות הכלכלה האמריקנית. אלא שבניגוד למה שקרה בארצות הברית וקורה במידה רבה במדינות רבות אחרות בעולם – המגמות הליברליות בכלכלה לא לוו עד כה בפרויקטים המנסים לרתום את כלכלת השוק לטובת האוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית.

מאז אמצע שנות השבעים (1976) מיושמת במדינת ישראל תכנית פעולה לאומית מרכזית אחת, שמטרתה להתמודד עם העוני ועם הפערים הכלכליים והחברתיים. מדובר בפרויקט "שיקום השכונות". פרויקט שיקום השכונות מזוהה בעיקר עם ממשלת בגין, אשר עם עלייתו לשלטון פנה למנהיגי יהדות העולם וביקשם לסייע במשימה הגדולה של חיסול שכונות העוני בקרב יהודי ישראל.⁷⁰ מתכנני הפרויקט שאבו את השראתם מתכניות הפיתוח העירוני של הנשיא האמריקני לינדון ג'ונסון משנות השישים וניסו ליישם את מודל "הערים לדוגמה" של ממשל ג'ונסון,⁷¹ כלומר ביקשו לפעול לפי מודל כוללני להתמודדות עם עוני, המשלב שיפור תנאי המגורים, טיפוח אחריות קהילתית ויצירת הזדמנויות להשתלב במעגל התעסוקה והזדמנויות למוביליות חברתית כלכלית. שנת השיא מבחינת הקצאת המשאבים לפרויקט הייתה שנת 1982. לאחר מלחמת לבנון צומצמו המשאבים, אך הפרויקט המשיך לגדול והקיף עוד שכונות, ופורמלית הוא קיים גם כיום.⁷²

מחקרי הערכה רבים בוצעו בעניין הפרויקט, ומידת הצלחתו שנויה במחלוקת.⁷³ המסקנה העיקרית מהמחקרים היא שהפרויקט תרם לאיכות החיים של אוכלוסיית היעד בייחוד בהיבטים של דיור, חינוך ופנאי, אך לא הצליח להעלות את הסטטוס החברתי של השכונות שהשתתפו בפרויקט, ולא הצליח לבלום את עזיבת התושבים המבוססים יותר.⁷⁴

- 69 לסקירה היסטורית מפורטת באשר להתפתחות מדינת הרווחה ונסיגתה ראו: גל, לעיל ה"ש 60, בעמ' 24-39.
- 70 פרדריק א' לזין שיקום השכונות, מדיניות ויישומה 7 (1994).
- 71 בעניין פרויקט הערים לדוגמה של ג'ונסון ראו: כרמון, לעיל ה"ש 5.
- 72 www.moch.gov.il/Moch/MehkarimSkarim/ShikumShunot.html; www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26DB83C0-692B-4C61-BBC0-E3A53D560615/5128/male.pdf
- 73 כרמון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 6-7. וכן ראו: ביביליוגרפיה של מחקרי הערכה לפרויקט: נעמי כרמון שיקום שכונות בישראל 1979-1994 (1996).
- 74 מירה ברון, אורי בן-ציון ונעמי כרמון "השפעת הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל על צמצום פערים בחברה הישראלית ועל סטטוס השכונות" רבעון לכלכלה 143, 440-471 (1990).

נעמי כרמון, שהייתה שותפה בתכנון הפרויקט, מתארת שלושה דורות של פתרונות לאזורים עירוניים מדורדרים, שיושמו במדינות המערב: הדור הראשון – דור הפינוי-בינוי (תקופת הבולדוור). הדור השני – דור שיקום השכונות (התואם את התכניות בארצות הברית בשנות השישים ואת פרויקט שיקום שכונות בישראל); הדור השלישי – דור הפיתוח הכלכלי. עם זאת הפיתוח הכלכלי היא מתארת אינו פיתוח קהילתי מקומי בנוסח תנועת ה-CED, כי אם יצירת שותפויות ציבוריות-פרטיות ועידוד השקעות חיצוניות בפרויקטים מסחריים גדולים (כדוגמת קניונים) כדי להחיות את מרכזי הערים. פתרון זה לא הוכיח את עצמו בעולם לפי המחקרים שהיא מצטטת.⁷⁵ כרמון קוראת אפוא לדור רביעי של פתרונות – התאמת פתרונות שונים לשכונות שונות ושילוב של פיתוח כלכלי וצדק חברתי. מכל מקום, התמונה המתקבלת בנוגע לשיקום שכונות כיום היא כי ברוב השכונות המדיניות היא עדיין מסוג ה"דור השני" של הפתרונות, ובמקום שבו החלה מדיניות של ה"דור השלישי" היא לא הניבה את התוצאות המקוות, כלומר לא סייעה לפיתוח הכלכלי של השכונות.⁷⁶

בהקשר הנדון כאן ניתן לומר כי אף שאחת מהמטרות המוצהרות של פרויקט שיקום השכונות היא "השתלבות בשוק התעסוקה", נראה כי אין ניסיון לשימוש במנגנוני השוק, ובמסגרת הפרויקט לא ניתן סיוע לפיתוח כלכלי באמצעות יזמות עסקית קהילתית, העסקה עצמית וכיו"ב. על כן על אף הפוטנציאל שהיה גלום בפרויקט להתפתח בדומה לתנועת ה-CED בארצות הברית, הדבר לא נעשה.

1. מגמות חדשות בתפיסת המאבק החברתי בישראל

המצב החברתי הקשה והיעדר תכנית ממשלתית מקיפה להתמודדות עמו הצמיחו התארגנויות של החברה האזרחית, המנסות לתת מענה למצוקות החברתיות. עמותות שונות נחלצות לעזרת האוכלוסיה הנתונה במצוקה בדרכים מגוונות, שברובן הן בעלות אופי של צדקה: הפעלה של בתי תמחוי, חלוקת חבילות מזון ותרומות בגדים וציוד. העמותות מספקות גם שירותים החורגים מתחום הקיום הפיזי, כגון סיוע לתלמידים מתקשים ולבעלי מוגבלויות, טיפול בקשישים, תגבור מערכת הבריאות ועוד. לצד כל אלה קמו ארגונים לשינוי חברתי המפעילים פרויקטים להעצמה אישית וקהילתית,⁷⁷ המתבטאת

75 כרמון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 11.

76 שם.

77 לדוגמה: עמותת סנגור קהילתי, עמותת ידיד, עמותת מהפך ועוד ארגונים חשובים רבים אשר קצרה היריעה מלפרטם.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

בהגברת השליטה של האוכלוסיות הנתונות במצוקה בנסיבות החיים ובסביבה, ובהגדלת מעורבותן החברתית והפוליטית. אולם לנוכח המשבר החברתי ההולך ומחריף מתחזקת, בייחוד בקרב הארגונים לשינוי חברתי, העמדה כי הפרויקטים הקיימים ושיטות הפעולה המקובלות עד כה אינם נותנים מענה ראוי לקבוצות רבות באוכלוסיה ואינם מצליחים להביא את השינוי המיוחל. בעקבות זאת החלו ארגונים אחדים לאמץ תפיסה המוסיפה על ההעצמה האישית והקהילתית גם העצמה כלכלית, והחלו להפנות מאמצים לפיתוח תכניות חדשות, המבוססות על עיקרון זה. מטרת הפרויקטים השונים היא להצמיח אלטרנטיבה לאוכלוסיות המודרות מן המרחב הכלכלי, הנשלט על ידי מנגנוני השוק החופשי. ניתן להצביע למשל על ניסיונות של ארגונים שונים להקים קואופרטיבים קהילתיים, יצרניים או צרכניים כדי לספק, בדרך כלל, תעסוקה ופרנסה, וכן מסגרת חברתית-קהילתית תומכת ומעצימה. ארגונים אחרים מפעילים תכניות לפיתוח עסקים זעירים ומעניקים תמיכה וליווי ליזמות עסקית זעירה כאמצעי להתמודדות עם עוני, תכניות למתן אשראי לעסקים זעירים (מיקרופייננס),⁷⁸ פרויקטים ייחודיים המיועדים להפניה לתעסוקה או להשמה בתעסוקה ועוד.⁷⁹

הפניה לקידום תכניות ופרויקטים בתחום העצמה ופיתוח כלכלי כרוכה בקשיים שונים ומחייבת התגברות על אתגרים משמעותיים מצד הארגונים והפעילים בהם: ראשית, ניצבים הארגונים והפעילים שבהם מול אתגר אידאולוגי בשל הצורך לאמץ חשיבה התואמת כביכול את מגמות ההפרטה והשוק החופשי. הארגונים החברתיים בישראל הפועלים היום בתחום מצויים בראשיתו⁸⁰ של מהפך בחשיבה ובתפיסות העומדות ביסוד פעילותם. אכן, הפרויקטים הכלכליים מבוססים על העיקרון של השאת רווחים, ובכך הם מתיישבים לכאורה עם מגמות כלכלת השוק, אולם עם זאת שלובים בהם עקרונות של שיתוף, עזרה הדדית וקרבה חברתית שאינם בגדר אימוץ מוחלט של שיטת השוק. למרות זאת הפניה לפעילות מסוג זה מעוררת בקרב הארגונים והפעילים בהם קושי ליישב תפיסה של כלכלה חברתית עם המגמות הכלכליות הניאו-ליברליות בשל קיומו של מתח מתמיד

78 קרן קורת ישראל, עמותה לפיתוח כלכלי, מפעילה בשנים האחרונות תכנית מיקרופייננס בשיתוף עם העמותה להעצמה כלכלית לנשים, וכעת היא מרחיבה את פעילותה כדי לגבש ולהפעיל תכניות בקרב אוכלוסיות מגוונות – בדוים בנגב, צעירים אחרי צבא וכיו"ב.

79 על מגוון הפרויקטים הקיימים ניתן ללמוד, בין היתר, ממחקרה של איילת אילני "צמיחה מכיוון אחר – מיפוי אסטרטגיות לפיתוח כלכלי-קהילתי והתבוננות בתהליך הצמיחה של כלכלה חברתית בישראל" שתי"ל (נובמבר 2005). נוסף על הארגונים המוזכרים כאן ובנייר העמדה קיימים ארגונים ופרויקטים רבים נוספים שקצרה היריעה מלפרטם.

80 גם הארגונים החברתיים עצמם מכירים בכך שהם מצויים בראשיתו של תהליך (שם, בעמ' 10).

בין השורשים הסוציאלי-דמוקרטיים, שלא לומר הסוציאליסטיים, של מרבית הפעילים החברתיים בישראל לבין הצורך לרתום את כוחות השוק החופשי לפעולה לטובת הלקוחות. בהשוואה לתהליך שהתרחש בחברה האמריקנית ניתן לומר כי הארגונים בישראל חסרים (אף שאולי אין זה חיסרון כלל) את המסורות הפרוטסטנטיות והרפובליקניות שהולידו את התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי בארצות הברית, כפי שמתאר אותה סימון. על כן כל יוזמה עסקית שאינה קואופרטיבית נתקלת בסוג של הרמת גבה ונתפסת ככניעה או למצער שיתוף פעולה עם מגמות השוק החופשי וההפרטה. בניסיון ליישב בין הדברים יש המציגים את הפרויקטים להעצמה כלכלית כחלק ממה שמכונה "כלכלה חברתית", המאפשרת שימוש בכלים שונים ומגוונים להתמודדות עם עוני ופערים כלכליים. ביסודות "הכלכלה החברתית" ניתן למצוא את שיפור היכולות של אנשים להשתתף בחיים הכלכליים שסביבם (או במילים אחרות השתלבות בכלכלת השוק), אך גם קהילתיות ושיתופי פעולה.⁸¹

נוסף על כך מסתמנת לעתים תחושת אי-נוחות אישית בקרב הפעילים בארגונים: הם עצמם ויתרו מסיבות אידאליסטיות על השאת רווחים בשוק החופשי ובחרו לעבוד במסגרת ארגון לשינוי חברתי תמורת שכר נמוך, ואילו כעת הם מוצאים עצמם נדרשים לפעול לשם "עשיית רווח וממון" שלא לטובת עצמם כי אם עבור לקוחותיהם.⁸² אתגר משמעותי נוסף העומד לפני הארגונים העוסקים בתחום קשור בפיתוח מקצועי: הארגונים והפעילים במסגרתם אינם מורגלים "לעסוק בכסף", והם חסרים את הידע ואת הכישורים הנדרשים לפיתוח פרויקטים, תכניות ופעילויות שמטרתם השאת רווחים וייעוץ עסקי. יתרה מזאת, הסיוע לפיתוח יזמות עסקית זעירה או פיתוח כלכלי קהילתי לאוכלוסיות החיות בעוני מחייב פיתוחה של התמחות מיוחדת, הכוללת היכרות עם התנאים המיוחדים שבהם פועלים עסקים של אנשים החיים בעוני (לדוגמה: ניהול תזרים מזומנים, התלוי בתשלום קצבאות הביטוח הלאומי). התמחות כזו חסרה גם בקרב יועצים עסקיים הפועלים בשוק.⁸³

81 שם, בעמ' 8. וכן ראו התייחסות לתפיסות אידאולוגיות בפרק על קואופרטיבים (שם) ובפרק על עסקים משותפים (שם, בעמ' 20). יש לציין כי הארגונים החברתיים מתייחסים ל"כלכלה החברתית" כאל אלטרנטיבה לכלכלת השוק, המיועדת לכלל המשק ולא רק כ"כלכלה לקבוצות החיות בעוני".

82 התבטאויות ברוח זו נשמעו בכינוס "צמיחה מכיוון אחר: על התפתחותה של 'כלכלה מלמטה' בישראל" שהתקיים בחודש נובמבר 2005 בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב ביוזמת שתי"ל, העמותה להעצמה כלכלית לנשים, Oxfam, והמשפט בשירות הקהילה.

83 כדי לענות על הצורך המתגבר ביועצים עסקיים מציעים ארגון שתי"ל וארגון סביבה תומכת קורס שנועד להכשיר יועצים עסקיים לייעוץ לבעלות עסקים זעירים. קורס דומה הוצע על ידי

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

עניין אחר המקשה על פיתוח תכניות במסגרת עבודת הארגונים החברתיים נעוץ בהיעדר תמיכה ממשלתית משמעותית לתהליך. בניגוד לתפיסות הכלכליות והתרבותיות שעמדו ביסוד התפתחותה של התנועה לפיתוח קהילתי-כלכלי בארצות הברית, הרי שבשראל אין מסורת אידאולוגית של יזמות עסקית, אין תנועה חברתית מפותחת המבוססת על עקרונות השוק החופשי, ומכאן גם חסרה התמיכה הציבורית-תקציבית. לפי שעה כל הניסיונות לפעול בדרך של העצמה כלכלית-חברתית הם ראשוניים וספורים, ובדרך כלל הם אינם נתמכים על ידי תקציבים ממשלתיים,⁸⁴ אלא על ידי קרנות פרטיות בארץ ובעולם. כך למשל הקרן החדשה לישראל וארגון שתי"ל מפנים משאבים מיוחדים לסיוע לארגונים הן במימון פעילותם והן ביצירת הזדמנויות למפגשי חשיבה ופיתוח.⁸⁵ למעשה, ניתן לקבוע כי ללא תמיכה ממשלתית בתקציבים וללא הסדרים חוקיים שיעודדו השקעות פרטיות, בדומה לתכניות שפעלו בארצות הברית, לא תוכל לצמוח תנועה משמעותית לפיתוח קהילתי-כלכלי בישראל. עם זאת ניתן לקוות כי בשל אופיים היזמי של הפרויקטים ומטרתם – לשלב אוכלוסיות הנתונות במצוקה בכלכלת השוק – יש פוטנציאל שיישאו חן גם בעיניהם של מתווי המדיניות הכלכלית הנוכחית וימשכו השקעות רבות יותר גם מצד הממשלה.⁸⁶ היעדר התמיכה הציבורית והממשלתית מתבטא גם בחוסר

- העמותה להעצמה כלכלית לנשים עבור יועצות עסקיות במגזר הערבי וגם בקרן קורת מתכננים להציע קורס הכשרה מיוחד ליועצות עסקיות במגזר הברדווי.
- 84 אין הכוונה לומר כי אין כלל תמיכה תקציבית ממשלתית. כך למשל נתמכת פעילות העמותה להעצמה כלכלית לנשים בחלקה גם על ידי אגף למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי. אף שאין בידינו מלוא המידע בדבר תמיכה תקציבית בפעילות באמצעות גורמים ממשלתיים, ידוע לנו כי עיקר התמיכה באה מקרנות פרטיות, בייחוד כאשר אין בנמצא תכנית ממשלתית רחבת יריעה הממוקדת בפיתוח כלכלי קהילתי וביזמות עסקית. עוד יצוין בהקשר זה כי מרכזי טיפוח יזמות (מט"י) הפזורים ברחבי הארץ מציעים שירותים בתשלום המתאימים בדרך כלל לבעלי יכולת כלכלית (מעמד בינוני ומעלה) ואינם מותאמים לפיתוח של עסקים זעירים או העסקה עצמית של אוכלוסיות החיות בעוני. כמו כן למיטב ידיעתנו אין מציעים במט"י שירותים מתאימים לפיתוח כלכלי קהילתי.
- 85 ראו למשל: כנס "צמיחה מכיוון אחר: על התפתחותה של 'כלכלה מלמטה' בישראל" (לעיל ה"ש 82). כנס זה יועד לחשיבה, שיתוף אסטרטגיות וכיו"ב בנושא. ראו גם הקמת אגף לצדק חברתי כלכלי בארגון שתי"ל: www.shatil.org.il/site/static.asp?apd=29&scd=114.
- 86 ניתן גם כעת לציין השקעות ממשלתיות מסוימות בהקשר של פיתוח כלכלי-חברתי, למשל מימון חלקי של פעילות העמותה להעצמה כלכלית לנשים על ידי האגף למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך קיימת תכנית מגירה במשרד התמ"ת לעידוד מיוחד להשתלבות הורים יחידים בתעסוקה עצמאית בדומה לתכנית הכללית לעידוד השתלבות הורים יחידים בתעסוקה הפועלת זה מכבר.

התאמה של נוהלי העבודה ברשויות הממשלתיות והעירוניות לאפשרות של יצירת עסקים זעירים לאוכלוסיות הנתמכות בקצבאות.⁸⁷ הנהלים הקיימים במוסד לביטוח לאומי, ברשויות המס וברשויות רישוי העסקים העירוניות מציבים חסמים ומכשולים רבים בפני בעלות העסקים הזעירים.⁸⁸ בקרב הארגונים הפועלים בתחום מתגבר אפוא הצורך לפעול לרפורמות חוקיות ומנהליות שיאפשרו את פיתוחם של העסקים.⁸⁹

ז. עריכת הדין החברתית בישראל

היכן מצויים עורכי הדין החברתיים בתמונת מצב זו? ככלל, ממשיכים עורכי הדין החברתיים לפעול בדרכים המסורתיות המאפיינות אותם: ייצוג יחידים, ייצוג אינטרסים של קבוצות, ייצוג ארגונים לפני הערכאות המשפטיות וכן בעבודת לובי ובקידום חקיקה בבית המחוקקים. אלו טקטיקות פעולה ותיקות השולטות בכיפה בקרב עורכי הדין לזכויות אדם בישראל מאז החלו אלה לפעול בארגונים לשינוי חברתי.

1. התפתחות עריכת הדין לשינוי חברתי בישראל מראשית שנות השמונים ועד שלהי שנות התשעים⁹⁰

בראשית שנות השמונים של המאה העשרים הצטרפו עורכי דין לפעילות לקידום זכויות אדם ועשו זאת ממניעים אידאולוגיים, מתוך מחויבות להגנה על זכויות אדם וכדי להביא לשינוי חברתי. לראשונה השתלבו עורכי הדין בפעילות לקידום זכויות אדם

87 כך למשל הטיפול בעניינין של בעלות עסקים הנתמכות באמצעות קצבת השלמת הכנסה נעשה לפי נוהל "עובדים בשכר נמוך" אשר אינו תואם את צורכי בעלות העסקים הנקבעים על פי הכללים החשבונאיים לניהול העסק. עניין זה מערים קשיים שונים על בעלות העסקים בעניינים כגון אופן הדיווח ומועדו, יצירת כשל של תזרים מזומנים, היעדר התחשבות בהפסדים ועוד.

88 ברוב המקרים מדובר בנשים המבקשות להקים עסק ביתי.

89 כך למשל פועלים במסגרת התכנית ליזמות עסקית וצדק כלכלי לקידום נוהל פטור מ"מבחן תעסוקה" לנשים המקימות עסק זעיר. נוסף על כך קואליציית הארגונים החברתיים העוסקים בפיתוח כלכלי לנשים והתכנית הקלינית ליזמות עסקית וצדק כלכלי פועלים יחדיו לתיקונו של תזכיר חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, תשס"ה-2005, כדי שיכלול התייחסות מיוחדת ומפורשת לעסקים זעירים ולמכשולים שהרשויות מערימות עליהם.

90 חיבור זה אינו יכול להקיף באופן מעמיק את כל סוגיית עריכת הדין לשינוי חברתי בישראל, אך נערכת בו סקירה תמציתית של הנושא כדי לבסס את הטענה בדבר הצורך לפתח עריכת דין חברתית בתחום המשפט הכלכלי-מסחרי.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

במסגרת האגודה לזכויות האזרח בישראל, וזאת בתמיכתה של הקרן החדשה לישראל באמצעות התכנית להכשרת מנהיגות משפטית בתחום זכויות האדם והאזרח.⁹¹ בשנותיה הראשונות סללה התכנית את הדרך להתמקצעות וליצירת תחום התמחות של עריכת דין לזכויות אדם בישראל: עורכי הדין נשלחו ללימודי תואר שני בארצות הברית והשתלבו, תוך כדי הלימודים, בעבודת ארגוני הזכויות האמריקנים. לאחר מכן, בשובם לישראל, עבדו תמורת מלגת הקרן בארגונים הנתמכים על ידי הקרן בישראל. רבים מעורכי הדין המשיכו לפעול בתחום זכויות האדם גם בתום שנת המלגה. עורכי הדין, שהושפעו בזמן לימודיהם מהתפיסה הליברלית האמריקנית, פעלו גם בישראל להגנה על הזכויות האזרחיות והפוליטיות, כגון חופש הביטוי, החירות הפיזית וחופש התנועה, וכן עסקו בהגנה מפני הפליה לסוגיה השונים: הגנה על זכויות מיעוטים, נשים, הומוסקסואלים ולסביות ועוד.⁹² עורכי הדין לזכויות אדם אימצו את "תפיסת המקצוענות" של עמיתיהם האמריקנים: הם מחזיקים בעמדות אידאליסטיות באשר לתחום העיסוק שלהם, הם רואים עצמם המנהלים ב-"ה' הידיעה" של מאבק הזכויות וכיוזמי השינוי בשיח ובנרטיב בהקשר זה, הם מצויים במרכזו של המאבק ומגדירים את היקפו, את גבולותיו ואת תחומי התפרסותו. בהתאם לכך מנוהל המאבק בעיקרו בזירה שבה יש להם מרב השליטה המקצועית, קרי במסגרת הערכאות המשפטיות, ועל יסוד טיעונים חוקתיים המשפיעים בעצמם על השיח החברתי-ציבורי.

בשלהי שנות התשעים, כשלושים שנה לאחר עמיתיהם בארצות הברית, הגיעו ארגוני זכויות האדם והאזרח בישראל להכרה כי אין די בהגנה על הזכויות הפוליטיות והאזרחיות, וכי יש לפעול בזירה המשפטית גם לקידום הזכויות החברתיות-כלכליות בישראל.⁹³ אולם מתברר כי עורכי הדין במחלקות המשפטיות בארגונים לשינוי חברתי החלו לפעול באופן משמעותי לקידום זכויות חברתיות בהקשרים של רווחה, תעסוקה, חינוך, דיור ובריאות רק בתקופה האחרונה ממש, ליתר דיוק בשנתיים-שלוש האחרונות. תמונה

91 Neta Ziv, *Human Rights Law and Public Interest Lawyering: A Study on the Interdependence of Jurisprudence and the Legal Profession in Israel* 94-96 (2001) www.nif.org.il/Programs_Details.asp?id=8 (unpublished Ph.D. dissertation, Stanford Law School). ראו גם:

92 ראו רשימת "התדיינויות האגודה – פסקי דין עקרוניים": www.acri.org.il/hebrew-.acri/engine/story.asp?id=19

93 קצרה היריעה מלתאר באופן שלם וממצה את המהלכים שהובילו לתפנית זו שעיקרה הכללת "הצדק החברתי-כלכלי" בכפיפה אחת עם "זכויות האדם". ראו לעניין זה למשל פירוט הלכי החשיבה באגודה לזכויות האזרח והתייחסות לפעילות של ארגונים מרכזיים בתחום זכויות הרווחה (Ziv, לעיל ה"ש 91, בעמ' 100-102).

דומה מצטיירת בנוגע לפעילות במסגרת התכניות הקליניות בבתי הספר למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות.⁹⁴ מאז שהוחלו הקיצוצים המשמעותיים בתקציבי הרווחה מציעות תכניות קליניות רבות סיוע משפטי לאוכלוסיה מעוטת יכולת כלכלית בתחום הזכויות החברתיות – עבודה ורווחה, בריאות, סיוע לאוכלוסיות מיוחדות, כגון מבקשי מקלט מדיני ופליטים, מהגרי עבודה, בעלי מוגבלויות וכיו"ב. הסיוע מוצע לא רק כדי להסדיר את ענייניו של הפרט אלא כדי להביא לשינוי חברתי בעניינים שנבחרו לייצוג. בהקשר זה יש לציין את הסיוע המשפטי מטעם המדינה שהחל לפעול רשמית בשנות השבעים. הסיוע המשפטי האזרחי בישראל לא הוקם על פי המודל האמריקני משנות השישים, ומלכתחילה לא שאף לפעול לקידומן של זכויות חברתיות או לחולל שינוי חברתי. מטרת הסיוע המשפטי, מראשיתו, הייתה לתת פתרונות אד-הוק למי שידו אינה משגת לממן ייצוג משפטי בשוק החופשי.⁹⁵ יש לציין כי גם הסיוע המשפטי היה נתון בשנים האחרונות לקיצוצים תקציביים ולהקשחת הקריטריונים הכלכליים כאשר לפונים אליו. ניתן לומר כי תכנית "שכר מצווה" שיזמה ומפעילה לשכת עורכי הדין בישראל מהווה מבחינה מעשית, עבור אלה שידם איננה משגת, הרחבה מסוימת של הסיוע המשפטי המדינתי. התכנית החלה לפעול בשלהי שנת 2002, ובמסגרתה מציעים עורכי דין מהשוק הפרטי שירותים משפטיים ללא תמורה לאנשים החיים בעוני (לפי מדדי הכנסה הקבועים במסגרת הנוהל המנחה את התכנית). גם כאן נזקקים מרבית הפונים לסיוע בתחומים הכלכליים-חברתיים: דיור, הוצאה לפועל, בנקאות ומשכנתאות, עבודה ורווחה וכיו"ב.

2. טקטיקות משפטיות לקידום זכויות חברתיות

סקירה של ההתדיינויות המשפטיות שיזמו ארגוני זכויות האדם ועורכי הדין בתכניות הקליניות מעלה ניסיונות מועטים ראשוניים לרתום את הטקטיקה המשפטית המסורתית של התדיינות עקרונית בבג"ץ, הנסמכת על השיח החוקתי, לשם מימוש הזכויות החברתיות והכלכליות וההגנה עליהן.⁹⁶ נוסף על התדיינות עקרוניות עוסקים עורכי הדין

94 במסגרת התכניות הקליניות לומדים סטודנטים למשפטים ומציעים סיוע משפטי בהנחייתם של עורכי דין הן לארגונים חברתיים המייצגים אינטרסים חברתיים והן לאנשים החיים בעוני.

95 לביקורת על חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972, תוך כדי השוואה לסיוע המשפטי האמריקני בשנים אלו ראו: Liberman R. Hal, "Israel's Legal Aid Law: remedy for injustice?", 9 *Isr. L. Rev.* 413-435 (1974).

96 ראו לעיל, בה"ש 94, דוגמאות לעניינים אשר הובאו על ידי הארגונים השונים לדיון לפני בג"ץ. עם זאת עיון ברשימת "התדיינות האגודה – פסקי דין עקרוניים" של האגודה

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

בארגונים החברתיים ובתכניות הקליניות ובתכניות ההתנדבותיות בייצוג פרטני של אינטרס היחיד באמצעות ליטיגציה בערכאות מנהליות או בערכאות השיפוטיות, בעיקר כדי לממש זכויות סוציאליות. אלא שהצלחה במקרה הקונקרטי נתפסת כמקומית, והיא אינה מבשילה בדרך כלל לכדי השפעה כוללת על מדיניות הרווחה. הדבר נכון בייחוד במקרים שבהם מסתיים ההליך בפשרה בין בעלי הדין, אך גם במקרים שבהם ניתן פסק דין, לרוב מדובר בנסיבות קונקרטיות וספציפיות שקשה להשליך מהן על הכלל. יתרה מזאת, להתדיינויות בערכאות הנמוכות אין ערך תקדימי ממשי.

המאבק המשפטי העקרוני לפיתוח זכויות חברתיות וההגנה עליהן אינו זוכה להצלחה מסחררת. אמנם בחלק מן העניינים שהובאו לפתחו של בג"ץ גובשה הסכמה כלשהי שהיוותה הישג בעניין שעל הפרק⁹⁷, אולם חלק נכבד מן העתירות שהוגשו לבג"ץ כדי להגן על הזכויות החברתיות ונדונו עד תומן נדחו בפסק הדין.⁹⁸ בג"ץ נמנע מלדון ולפסוק

לזכויות האזרח, המוזכרת גם בה"ש 92, מעידה על מספרן המצומצם של העתירות והפניות אל בג"ץ בנושאים חברתיים. בהקשר זה ראו גם נטע זיו "משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאג'נדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני" עלי משפט ד 17 (2005). 97 כך למשל העתירה בעניין קיצוץ קצבאות הילדים שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח והמועצה הלאומית לשלום הילד. עוד בטרם ניתן פסק דין הודיעה פרקליטות המדינה על הכוונה לבטל את התניית גובה הקצבה בשירות ביטחון. ראו פירוט לעתירה בג"ץ 4953/02 פלונים נ' ממשלת ישראל באתר האגודה לזכויות האזרח www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=441. כמו כן ניתן לציין את עתירתה של עמותת איתך-מעכי בנושא של הליך שימוע הוגן בטרם שלילתה של גמלת הבטחת הכנסה. במסגרת הדיון בעתירה הגיעו הצדדים לידי הסכמה כי המדינה תערוך ניסוי לתקופה מוגבלת בארבעה סניפים שבהם יתקיים הליך שימוע בטרם שלילת הגמלה והעתירה נמחקה. יש לציין כי לעת הזו נודע כי בשל סכסוך עם ארגוני העובדים במוסד לביטוח לאומי הניסוי טרם הוצא לפועל, ועמותת איתך שוקלת כיצד לפעול בימים אלו. ראו: בג"ץ 1512/04 אתי חנוכה ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 10.4.2005). דוגמה אחרת הנה עתירות בנושא ניתוק זרם המים בשל חוב. העתירות נמחקו לאחר שכתוצאה מהגשתן גובש נוהל "הפעלת הסמכות לנתק מים" (בג"ץ 5671/01 ה.ל.ב. התנועה למלחמה בעוני בישראל ואח' נ' מנהל אגף הגבייה, עיריית תל-אביב ואח' (טרם פורסם, 10.2.2003)).

98 ראו למשל: דחיית העתירה בעניין קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח' (טרם פורסם, 12.12.2005)); דחיית העתירה בעניין קיצוץ בקצבאות הזקנה בבג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004); דחיית העתירות כנגד הליך החקיקה בחוקי ההסדרים בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004) ובג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, פ"ד נט(5) 567 (2005); דחיית העתירה לביטול מאסר החייבים האזרחי בישראל בבג"ץ 538/01 התנועה למלחמה בעוני בישראל ואח' נ' שר המשפטים (לא פורסם, 9.1.2001), שלאחריה הוגשה עתירה נוספת לביטול מאסר החייבים בבג"ץ 4264/04 הלב

בעניינים שדורשים התערבות בשיקולים תקציביים, וממילא מוצאים עצמם עורכי הדין נדרשים "להמציא" את הזכויות החברתיות, ושבים ומבקשים מבג"ץ לבסס את ההגנה עליהן על יסוד טיעון חוקתי מורכב תחת מטריית ה"כבוד" שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. והנה מתברר שוב ושוב כי כתפיו של ה"כבוד" צרות מלשאת את כל כובד משקלן (התקציבי) של הזכויות החברתיות. אין הכוונה לומר כי כל העתירות נדחו, אלא לתאר תמונה שלפיה ככלל הטקטיקה המשפטית הננקטת אינה נושאת פרי.

גם בגזרת הרשות המחוקקת פעילות עורכי הדין והארגונים אינה מניבה הצלחות מרשימות: בעלי האינטרסים דואגים בדרך כלל להקפיא לזמן ארוך כל ניסיון לרפורמה חקיקתית באמצעות חוק ההסדרים, כדוגמת התליית תוקפו של חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם עד לראשית שנת 2008.⁹⁹ זאת ועוד, הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות עדיין מעלה אבק על המדפים.

3. מגמות חדשות בעריכת דין חברתית בישראל: עריכת דין מעצימה

ייתכן אפוא כי הגיעה העת למהפך חשיבתי גם בתחום עריכת הדין החברתית בישראל. המצב הכלכלי של האוכלוסיות המודרות רק הולך ומחמיר, ועמו מצבן החברתי; המדיניות הממשלתית מותירה את העושר והמשאבים בידי חלק קטן של האוכלוסיה, בתי המשפט אינם נענים לעתירות המופנות אליהם, ונראה כי אין בכוחה של הליטיגציה או של הרפורמה החקיקתית להביא בזמנים אלה את השינוי החברתי המבוקש. בארצות הברית הסיקו עורכי הדין החברתיים את המסקנות ושינו כיוון ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית. בישראל עדיין אין לראות "מהפך" כזה באופן. אין לצפות כי מעט עורכי הדין החברתיים הפועלים בארגונים לזכויות אדם ובארגונים החברתיים ינטשו כליל את עבודת הליטיגציה, את הלוכי ואת קידום החקיקה לטובת ייעוץ להתארגנויות קהילתיות ולהעצמה כלכלית. בניגוד למצב בארצות הברית השימוש בטקטיקות המסורתיות לביסוס זכויות חברתיות כלכליות עדיין לא מוצה בישראל. הטקטיקות המסורתיות חשובות בשל תרומתן המוכחת לשיח הציבורי בנושאים החברתיים, בשל כוחן להעלות את המודעות "למעלה" לצרכים של "למטה" ולהשפיע על חלוקת התקציבים, ובשל השאיפה שהן מייצגות לשינוי חברתי

במשפט – התנועה למלחמה בעוני נ' שר המשפטים, אשר עודנה תלויה ועומדת וממתינה להודעת המשיבים בדבר רפורמה מסוימת שעתידה להיערך בעניין. לעמדה דומה בהקשר רחב יותר ראו: יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עלי משפט ג 531-525, 497 (2003).

⁹⁹ לפי הוראת סעיף 54(א) לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

כולל. יש גם לקוות לימים אחרים, שבהם תהיה לטקטיקות הללו השפעה רבה יותר במישור המשפטי.

זאת ועוד, מרבית עורכי הדין העוסקים בקידום זכויות אדם, בכלל, ובזכויות חברתיות, בפרט, פועלים מתוך מחויבות אידאולוגית עמוקה למען ערכים של צדק חברתי וכלכלי, ושואפים, באופן טבעי, להימצא בחזית השינוי החברתי. אין כל סיבה או היגיון להציע להם לחדול מכך כאשר זהו הדבר שהם עושים באופן הטוב ביותר.

עם זאת דומה כי הארגונים לשינוי חברתי וארגוני זכויות האדם צריכים להתחיל לחשוב על הרחבת שורת עורכי הדין החברתיים הפועלים בתחומם ולהעסיק גם עורכי דין בעלי כישורים בתחום הייעוץ העסקי והמשפט המסחרי. עורכי הדין החברתיים מהסוג הזה יוכלו לסייע לארגונים קהילתיים לנצל את כלכלת השוק לשם השאת רווחים לטובת האוכלוסיות המודרות מן המרחב הכלכלי-חברתי. פיתוח אפיק פעילות זה של סיוע, ליווי וייעוץ מסחרי לארגונים קהילתיים ולהעצמה כלכלית עשוי להתאים לא רק לעורכי דין חברתיים הפועלים ממניעים אידאולוגיים, אלא גם לעורכי דין מן השוק הפרטי העוסקים לפרנסתם בייעוץ בתחום הכלכלי-מסחרי והמבקשים להתנדב במסגרות של תכניות פרו-בונו. ניסיוננו¹⁰⁰ מלמד כי עורכי דין רבים מעוניינים לתרום מזמנם ולנצל את כישוריהם המקצועיים לטובת קבוצות נזקקות, ולו רק ממניעים של צדקה, בלי שיראו לנגד עיניהם מטרות רחבות של "שינוי חברתי". עם זאת יכולתם המקצועית ומערכת קשריהם החברתית של עורכי הדין הפרטיים יכולות לסייע ביצירת קשרים עסקיים עם תאגידים פרטיים ועם גופים ממשלתיים-ציבוריים כדי למקסם את הרווח עבור חברי הקהילות הנזקקות. יש חשיבות רבה ברתימת כישוריהם של עורכי הדין הפרטיים לטובת האנשים החיים בעוני כדי שיתנו להם את הייעוץ המשפטי הטוב ביותר בדיוק באותו האופן שבו הם מייצעים לתאגידים המסחריים הגדולים והחזקים במשק.

עורכי הדין הפרטיים אולי לא יראו עצמם כפועלים למען שינוי חברתי, אולם מותר להניח כי ככל שינוצלו משאבים אלה באופן הטוב ביותר, על ידי הארגונים והקבוצות החותרים לשינוי רחב יותר, כך גם גדל הסיכוי לתרומה של ממש לשינוי החברתי הכולל. המודל האמריקני שהוצג לעיל מלמד עוד כי הסיוע המשפטי בתחום הכלכלי-מסחרי מהווה הזדמנות ליישם טקטיקה של עריכת דין מעצימה שבה הלקוח ומטרותיו ניצבים במרכז. גישת ההעצמה כבר חדרה במידה מסוימת למשפטנות החברתית בישראל, ובשנים האחרונות החלו עורכי דין בתכניות קליניות ובחלק קטן מן הארגונים לשינוי חברתי לפעול גם בדרך של העצמה משפטית. בשלב זה מדובר בהקניית ידע משפטי ללקוחות כדי שיוכלו לקבל החלטות מושכלות בעניינם ולפעול בכוחות עצמם ביחסיהם עם הרשויות.

100 בפרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה שיתואר מיד להלן בגוף הטקסט.

דרך זו מאפשרת לעורכי הדין להימנע מדפוסי יחסים פטרנליסטיים: עורכי הדין אינם מכתיבים ללקוחותיהם את המטרות, אלא מסתפקים בהצגת דפוסי הפעולה האפשריים, על יתרונותיהם וחסרונותיהם עבור הלקוחות, ומסייעים למימושם לפי בחירת הלקוחות. עריכת דין מעצימה באה לידי ביטוי גם בהתייחסות הוליסטית ללקוחות תוך כדי ניסיון לתת מענה לכל אותם עניינים שניתן לפתור באמצעים משפטיים, ולא רק להיבט צר אחד או שניים מחייהם. הייעוץ המשפטי-כלכלי מוסיף ממד של העצמה – ההעצמה הכלכלית: עזרה בייצור הכנסה.

כך לדוגמה ניתן לייצג באופן מעצים והוליסטי כאשר מסייעים ללקוחה לפתוח עסק ביתי ולהפחית את תלותה בקצבאות הרווחה, אך מסתבר שללא פתרון בעיות אישיות ומשפחתיות (כמו פירוד מבן זוגה או מציאת מסגרת מתאימה לילדים עם מוגבלות) היא לא תוכל להתפנות ולפתח את העסק המתוכנן. הסיוע ללקוחה יכול להיות כרוך בסיוע בסגירה ובהסדרה של חובות עבר תוך כדי השלמת תהליך פירוד מבן הזוג שלה לצורך העניין וסיוע במציאת מסגרת הולמת לילדים. נוסף על כך יתבטא הסיוע בהפניית הלקוחה לקבל מימון ראשוני לעסק וליווי בתהליך נטילת ההלוואה, בהפנייתה להסדיר עניינים שונים במוסד לביטוח לאומי, ברשויות המס וברשויות הרישוי תוך כדי הצגת מלוא המידע על זכויותיה וחובותיה.

ייצוג הוליסטי כמתואר לעיל כרוך בהשקעת משאבים רבים, ואין זה מובן מאליו שעורכי דין יירתמו לפעול באופן כזה בהיעדר תמורה.¹⁰¹ הבחירה בייצוג המעצים וההוליסטי היא עניין ערכי שבבסיסו עומדת ההשקפה כי אין די בטיפול נקודתי בתיק אחד כדי שהלקוחה תוכל לצאת לדרך של עצמאות כלכלית. יישומו של מודל ייצוגי זה מותנה כמובן במירת הנכונות של עורכי הדין בישראל לאמץ את ההשקפה העומדת ביסודו.

ח. פרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה

1. תיאור הפרויקט

הקמתם של פרויקטים להעצמה כלכלית בישראל מעוררת סוגיות משפטיות רבות ומגוונות הן במישור הפרטי והן במישור הציבורי. הארגונים החברתיים המפעילים פרויקטים אלה מתמודדים עם צורך בייעוץ משפטי שוטף, שאינו זמין להם. צורך זה היה הגורם שהביא להקמתו של "פרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה". פרויקט זה פועל

101 יש לציין כי גם ייצוג תאגיד גדול כרוך באי-ספור מטלות משפטיות מגוונות מתחומים שונים, אך עורכי דין עושים זאת בחפץ לב – תמורת תשלום.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

במסגרת תכנית "המשפט בשירות הקהילה"¹⁰² בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, במימון מענקי קרנות פרטיות שונות, ובראשן קרן פורד. הפרויקט מציע ייעוץ משפטי ללא תשלום למיזמים של פיתוח כלכלי ליחידים, לקבוצות או לקהילות. עורכי הדין המשתתפים בפרויקט הם עורכי דין מן השוק הפרטי, המתמחים בדרך כלל בתחומי המשפט האזרחי-מסחרי. הפרויקט החל את פעילותו בשלהי שנת 2003 בשיתוף עם שלושה ארגונים חברתיים¹⁰³ העוסקים ביזום פעילות עסקית לאוכלוסיות המצויות במצוקה חברתית וכלכלית מתמשכת, בפיתוח פעילות כזאת ובתמיכה בה.

בשלב זה מעניק הפרויקט מענה לצרכים המשפטיים המתעוררים מהשטח על ידי הארגונים שאליהם חבר. יש להדגיש כי פרויקט זה אינו בגדר מיזם לפיתוח קהילתי-כלכלי, אלא הוא בא לשרת את הארגונים החברתיים השונים, על דרכי הפעולה שבהן בחרו (העצמה כלכלית אישית, קבוצתית או קהילתית):

"זה כן עסק": פרויקט מיוזמת עמותות אשלים וציונות 2000 מציע הזדמנות ייחודית להכשרה מקצועית-עסקית לנוער בסיכון או לנוער במצוקה. הפרויקט מפעיל עסקים שונים שבהם מועסקים בני הנוער. בצד הפעילות העסקית זוכים בני הנוער גם לתמיכה של רכז טיפולי ולשעות לימוד אישיות וקבוצתיות בתחום המקצועי שבו פועל העסק, בנושאי יזמות עסקית ובתחום הלימודים של הנער או הנערה לפני נשירתם ממערכת החינוך הפורמלית. תחומי העסקים הם בין היתר אלה: שיווק שטחי פרסום בשילוט חוצות, גננות נוי, בתי קפה, מאפיות וייצור כריכים, עסקי דפוס ועוד. רוב העסקים מנהלים באמצעות עמותה המערכת גורמים עסקיים וכן גורמים מן הקהילה, כגון אנשי עסקים, רואי חשבון ועורכי דין. במרבית הפרויקטים הפועלים כיום משתתפים עורכי דין מפרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה.

תפקיד עורכי הדין: עורכי הדין מייעצים בעניינים מגוונים, כגון בנושא אופן ההתאגדות המתאים לפעילות עסקית תוך שמירת מעמדה של העמותה כהתאגדות ללא חלוקת רווח, ניהול משא ומתן עם שותפי המיזם ועריכת הסכמי מייסדים, וכן מייעצים עורכי הדין בסוגיות של מיסוי, רישוי עסקים והעסקת בני נוער. הייעוץ המשפטי-כלכלי של עורכי הדין נעשה תוך כדי שיתוף והתייעצות עם הגורמים הטיפוליים המייצגים את האינטרסים של בני הנוער שיפעילו את העסק בסופו של התהליך.

102 המרכז עוסק בקידום פעילות משפטית למען זכויות אדם וצדק חברתי בישראל. ראו: www.tau.ac.il/law/clinics.

103 נוסף על שלושת הארגונים המוזכרים מציע הפרויקט סיוע גם להתארגנויות קהילתיות מקומיות, לעמותות נוספות כגון "מהפך" ו"נובה" ומקיים קשר מיוחד עם פרויקט אל טאלב (התלמיד) שהנו פרויקט תעסוקה ייחודי, מיוזמתו של עו"ד דרע'אם סייף ואשר תוכנן בשיתוף ובהתייעצות עם פרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה.

“עסק משלך”: העמותה להעצמה כלכלית לנשים מנהלת את תכניות “עסק משלך”, שמטרתן לסייע לנשים החיות בעוני (רובן נתמכות בקצבת הבטחת הכנסה) לפתח פעילות עסקית אשר תהווה מקור פרנסה. התכניות כוללות העצמה קבוצתית, הכשרה עסקית, ייעוץ וליווי עסקי והענקת אשראי, והן נמשכות כשנה וחצי. בחמש השנים שבהן פועלת העמותה השתתפו בתכניתה כ-1000 נשים, וכ-250 מתוכן החלו בפעילות עסקית בעקבות התכנית.

תפקיד עורכי הדין: עורכי הדין המתנדבים בפרויקט משפט וכלכלה למען הקהילה משתלבים בתכנית “עסק שלך” במתן הרצאות לקבוצה וכן במתן ייעוץ אישי ללקוחות בנושאים שונים הקשורים לפעילות העסקית, כגון זכויות הביטוח הלאומי וקצבת השלמת הכנסה, רישוי עסקים, מיסוי, גביית חובות, קניין רוחני וניהול משא ומתן והתחייבויות חוזיות של העסק.

“המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי”: ארגון העוסק אף הוא בהעצמה כלכלית לנשים. פעילות המרכז נעשית באמצעות תכניות הכשרה עסקית וכן על ידי גיבוש קבוצות של נשים ובניית פרויקט עסקי משותף עבורן. המרכז מעניק לנשים הדרכה, ייעוץ, סיוע וליווי. עורכי הדין של משפט וכלכלה למען הקהילה נתנו סיוע משפטי בשלבים השונים של פיתוח המיזמים המשותפים בעניינים כגון בחינת מודל ההתאגדות המשותפת, הסדרת היחסים בין השותפות בעסק, ניהול משא ומתן ועריכת חוזים עם ספקים.

ייחודו של פרויקט “משפט וכלכלה למען הקהילה” הוא כפול: ראשית, זהו הפרויקט הראשון מסוגו אשר מציע שירותים משפטיים ללא תשלום בתחום המסחרי-עסקי. הלקוחות המקבלים סיוע במסגרת הפרויקט (ישירות או באמצעות הארגונים החברתיים) נמנים עם אוכלוסיות החיות בעוני או בשוליים החברתיים, אשר מבקשות להיטיב ולשקם את מצבן החברתי והכלכלי. כידוע, הדרך להשגת רווחיות עסקית היא ארוכה ולעתים מפותלת, אך כבר בראשיתה היא רצופה כשלים ומהמורות ביורוקרטיות ואחרות. רבים מהמבקשים לעבור בדרך זו כדי לשפר את מצבם הכלכלי אינם מסוגלים לשלם עבור שירותים משפטיים בסיסיים. הפרויקט מבקש להסיר חסם זה מדרכם. שנית, הפרויקט מעניק לעורכי דין העוסקים במשפט מסחרי הזדמנות להשתלב באמצעות פעילות פרו-בונה בקהילה הולכת וגדלה של עורכי דין המציעים שירותים משפטיים ללא תשלום לאוכלוסיה הנזקקת. עורכי הדין העוסקים במשפט מסחרי אינם לוקחים חלק בדרך כלל בפרויקטים התנדבותיים משום שאלה התמקדו עד כה בייצוג והיו כרוכים בהופעה לפני ערכאות דיוניות, מנהליות ושיפוטיות בעניינים הנמצאים, בדרך כלל, מחוץ לתחום המומחיות של עורכי דין מסחריים.

נכון לשנת 2006 פועלים במסגרת פרויקט “משפט וכלכלה למען הקהילה” כ-40 עורכי דין מתנדבים. מרביתם הצטרפו לפרויקט בעקבות פנייה ישירה אליהם, וחלק קטן מהם פנו ביוזמתם לפרויקט וביקשו להתנדב בעקבות פרסומים שונים באתר האינטרנט

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

ובביטאון לשכת עורכי הדין בישראל. המתנדבים מייצגים מגוון רחב של עורכי דין: נשים וגברים, עורכי דין צעירים ועורכי דין מבוגרים וותיקים יותר במקצוע. יש בהם שכירים העובדים במשרדים גדולים, ויש בהם עצמאים המנהלים משרד קטן או עובדים בגפם. חלק מעורכי הדין ממוקמים במרכז הארץ (תל-אביב, הרצליה, רמת-גן) או בערים הגדולות (חיפה וירושלים), ואחרים גרים ועובדים בפריפריה הגאוגרפית.

בחלוף כשנה ומחצה מתחילת הפרויקט ערכנו סקר,¹⁰⁴ ובמסגרתו קיימנו ראיונות אישיים עם עורכי הדין המשתתפים בו למטרות הערכת הפרויקט. באמצעות הראיונות ביקשנו לבחון, בין השאר, את מידת החשיבות שבסיוע המשפטי המוצע ואת היקף הפעילות של עורכי הדין במסגרת הפרויקט. מן הראיונות עולה כי ככלל סבורים עורכי הדין שהסיוע המשפטי הנו מרכיב חשוב וחיוני בתהליך פיתוח העסקים וקידומם במסגרת הפרויקטים השונים – בין שמדובר בעסק ביתי זעיר ובין שמדובר בעסק משותף גדול יותר. עורכי הדין זוכים לשבחים מצד אנשי הארגונים, מצד מנהלי הפרויקטים העסקיים ומצד הלקוחות, אשר חשים אף הם כי הסיוע המשפטי הניתן להם חשוב ביותר לשם הצלחת העסק מראשיתו ולטווח הארוך. עורכי הדין אינם חשים כי הסיוע שהם נותנים עולה בגדר מעורבות חברתית או שינוי חברתי, אולם הם מעריכים שעצם הנגשת השירות המשפטי ומסירת המידע המשפטי למשתתפי הפרויקטים תורמות להעצמת הלקוחות ולשיפור דימוים העצמי ומסייעות להם לבסס את הפעילות העסקית. כך למשל תורם הסיוע המשפטי להסדרת יחסי עובד-מעביד, להקפדה על זכויות סוציאליות לעובדים בעסק וכן להארת החשיבות והיתרונות ברישוי העסק ובהכרה הפורמלית של הרשויות.

2. שאלות ומחשבות לעתיד

דומה כי הניסיון הראשוני שתואר כאן, ליישם מודלים של סיוע משפטי עסקי-מסחרי פרו-בונו לארגונים ולפרטים, מצדיק המשך פיתוח אפיק זה הן בתכניות פרו-בונו והן ככלי נוסף בארגון הכלים של עריכת הדין החברתית. עם זאת הניסיון שנצבר עד כה בפרויקט "משפט וכלכלה למען הקהילה" אינו יכול לספק תשובה באשר להצלחת הפרויקטים. שאלות אחדות עולות בהקשר זה: ראשית – האם הפרויקטים האמורים אכן מסייעים לפרטים ולקהילות להיחלץ מעוני? האם העסקים הזעירים מאפשרים ניידות חברתית, או שאופי העסקים מקבע את האוכלוסייה הנוזקת בקבוצות השוליים בחברה? אם ייקבע כי ההעצמה הכלכלית מצליחה, יש לשאול מהי התרומה היחסית של הסיוע המשפטי לכך, להבדיל מהסיוע האחר שמעניקים הארגונים התומכים באוכלוסיות הנוזקות.¹⁰⁵

104 יש להדגיש כי מדובר בסקר לצרכים פנימיים, ולא במחקר אקדמי מקיף בעל תוקף סטטיסטי.
105 מדובר למשל בקורסי הכשרה, ליווי פיננסי, חשבונאי, ייעוץ שיווקי ולייווי סוציאלי.

בשלב זה של התפתחות הפרויקטים אי אפשר לספק תשובות מלאות לשאלות אלו; הארגונים הפועלים באופן זה עודם צעירים, והם פועלים זמן קצר מכדי להעריך את הישגיהם. הצלחת פרויקט העוסק בהעצמה כלכלית של יחידים או של קבוצות נמדדת בדרך כלל לאורך שנים.¹⁰⁶ עם זאת נדמה כי ניתן ללמוד מן ההצלחה של מודלים, של תכניות ופרויקטים לפיתוח כלכלי הפועלים בעולם¹⁰⁷ על אפשרות ההצלחה של מודלים כאלה גם בישראל. מהמודלים בעולם ניתן ללמוד גם על החשיבות של הייעוץ המשפטי לארגונים ועל מידת הנחיצות שלו.¹⁰⁸

שתי שאלות נוספות נגזרות מן האמור לעיל: כיצד ובאילו אופנים ניתן להמשיך ולפתח אפיק פעילות זה של פיתוח כלכלי לאוכלוסיות החיות בעוני בישראל, ואיזה תפקיד יהיה לעורכי הדין בפיתוח אפיקי פעילות אלה? באשר לשאלה הראשונה, דומה כי ה"שטח" בשל ליישום תכניות פיתוח כלכלי-קהילתי. עניין זה נלמד ממספר גדול והולך של פניות מטעם התארגנויות קהילתיות לפעול בכיוונים אלה של פיתוח שירותים קהילתיים כדי ליצור מקומות תעסוקה לחברי הקהילה.¹⁰⁹ כפי שכבר נאמר בנוגע לארגונים החברתיים, נדמה כי המחסום העיקרי להתארגנויות הקהילתיות הוא היעדר מקורות מימון מתאימים. ההתארגנויות הקהילתיות נאלצות לחזור על הפתחים – הן אצל רשויות הממשל, הן אצל הקרנות הפרטיות, והן אצל התאגידים המסחריים הגדולים. זאת כזכור להבדיל מן המדיניות הממשלתית האמריקנית, אשר תומכת בפרויקטים של CED באמצעות הפניית תקציבים ישירים לארגונים וקביעת הסדרים המעודדים השקעות של תאגידים פרטיים.

106 עם זאת נוכל לציין כי את פרויקט "עסק משלך" של העמותה להעצמה כלכלית לנשים מלווה מחקר אמפירי הבוחן את הצלחת הפרויקט, ותוצאות המחקר עד כה מעודדות למדי. המחקר ("מחקר הערכה: עסק משלך", טרם פורסם) בעריכתה של ד"ר עמליה סער מהחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת חיפה, ממומן על ידי האגף למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי. גם במסגרת פרויקט "זה כן עסק" נערכים בעת הזו בעמותת ציונות 2000 לעריכת מחקר אמפירי שיבחן, בין היתר, את מידת הצלחתו של הפרויקט ובינתיים שואבים עידוד מהאופן שבו שבים בני הנוער למסלול נורמטיבי, לרבות השלמת החינוך והבגרות, גיוס לצה"ל והשתלבות בשוק התעסוקה.

107 לעניין הצלחת פרויקטים של CED ראו לעיל ה"ש 45. גם לפרויקטים של מיקרופיננס נרשמת הצלחה בלתי מבוטלת בצמצום שיעורי העוני, בהגדלת מקורות הפרנסה למשפחה, בהעצמת נשים וכיו"ב. ראו למשל: Nathanael Goldberg, *Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know* (Grameen Foundation USA Publication Series, December 2005). כן ראו את הנאום שנשא מוחמד יונס בעת קבלת פרס נובל לשלום:

http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/yunus-lecture-en.html

108 ראו לעיל פרק ד' בנוגע לתפקידם החשוב של עורכי הדין בתנועת ה-CED.

109 כך למשל פנו אלינו בזמן האחרון התארגנויות קהילתיות בלוד, בערד ובדרום תל-אביב אשר הציגו תכניות רחבות, עמוקות וארוכות טווח בתחומי השירותים לציבור ותעסוקה בקהילה.

ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי כתפיסה חדשה של עריכת דין חברתית

בהקשר זה ראוי לבחון אפשרות להיעזר בפרויקט "שיקום שכונות"¹¹⁰ הקהילתי במהותו ולשלב בו פעילות של פיתוח כלכלי כפי שהוצגה במאמר זה, ובתוך כך להיעזר בתקציבי הפרויקט וליהנות מסיוע ממשלתי.

השאלה השנייה שהוצגה לעיל היא בדבר תפקידם של עורכי הדין במסגרת תכניות לפיתוח כלכלי-קהילתי – האם הם צריכים ליזום פרויקטים לפיתוח כלכלי-קהילתי או רק לספק להם שירותים משפטיים? וכיצד תסייע התרומה המשפטית לשינוי החברתי, אם בכלל? בנוגע לשאלה זו ניתן להעיר, על סמך הראיונות שנערכו עם עורכי הדין הפרטיים המתנדבים בפרויקט "משפט וכלכלה", כי עורכי דין אלה תואמים את המודל שמציעה אן סאותורט במאמרה:¹¹¹ הם אינם יוזמים את הפרויקטים אלא מסייעים ללקוחות (ארגונים ופרטים) ללא מטרת העצמה, מצד אחד, או שינוי חברתי, מצד אחר. ההעצמה והשינוי החברתי הם מטרתיהם של הארגונים שאותם משרתים עורכי הדין. עם זאת בעבודה האפורה והצנועה שמבצעים עורכי הדין עבור הארגונים ייתכן שהם תורמים, בסופו של דבר, לשינוי חברתי לא פחות מעמיתיהם האידאולוגיים בארגוני הזכויות ובארגונים החברתיים.

סיכום

המהפך הכלכלי כבר כאן. מדינת ישראל מאמצת מגמות ודפוסים כלכליים בדומה לאלה הנהוגים בכלכלה האמריקנית, והדיכוי החברתי, המתבטא בחוסר יכולת להשתחרר מכבלי העוני, ניכר. אנו עדים גם לתמורות בדפוסי המאבק החברתי בישראל. הארגונים החברתיים מתחילים לחשוב ולפעול באופן המזכיר את עמיתיהם האמריקנים ומגבשים תכניות של פיתוח כלכלי, יזמות עסקית והעצמה קהילתית אם כי בקנה מידה ניסיוני, מצומצם, ובאופן שאינו נטול עכבות אידאולוגיות.

המאבק החברתי של עורכי הדין למיגור העוני ולהנחלת צדק חברתי לכול גם הוא עודנו צעיר ובראשיתו, ומיוסד על טקטיקות מסורתיות של התדיינות עקרונית, ייצוג פרטני וניסיונות להשפיע על החקיקה, אך כל אלה ללא הצלחה משמעותית לפי שעה. היות שאלה הם פני הדברים, דומה כי לא יהיה מיותר להשקיף אל מעבר לים – על המתרחש בארצות הברית ובעולם כולו. יש מקום אפוא להתחיל ולבחון בזהירות הראויה את האפשרות לא רק להיאבק במדיניות הממשלתית של כלכלת השוק, אלא לנסות לרתום

110 ראו לעיל, פרק ה.

111 Southworth, לעיל ה"ש 55.

אותה לטובת האוכלוסיות החיות בעוני, ואף לשכנע את קובעי המדיניות בתועלת הגלומה בכך. בחינה שכזו צריכה להיעשות מתוך מודעות למגבלות ולביקורות על תנועת ה-CED, בייחוד בכל הקשור ל"הרמת המבט" הנדרשת מעבר לקהילה המקומית, לעבר שינוי חברתי כולל. בד בבד יש מקום לנצל משאבים פרסונליים ומשפטיים רבים ומגוונים יותר ממה שנעשה עד כה בארגונים לזכויות אדם ובארגונים החברתיים.

בתיאור הפעילות של עורכי הדין במסגרת פרויקט "משפט וכלכלה למען הקהילה" ביקשנו להציג מודל ייחודי, שבו עורכי הדין המתנדבים (כולם מהשוק הפרטי ומתמחים במשפט מסחרי) אינם מובילים את השינוי החברתי אלא משרתים אותו. הפרויקט פועל כעת בהיקף מצומצם, אך נראה לנו כי ראוי לפתחו ולהעמיקו הן מבחינת התשתית הרעיונית לפעולתו והן מבחינת היקפו ומגוון התחומים שבהם הוא פועל, שכן האפשרויות להיעזר בעורכי דין בעלי מומחיות בתחומים כלכליים ולרתום את כישוריהם לקידום אוכלוסיות במצוקה נראות כבלתי נדלות.

מעבר לגיוסם של עורכי דין פרטיים לסיוע פרו-בונו לאוכלוסיות נזקקות אנו סבורות כי נדרשת חשיבה חדשה גם בקרב עורכי דין חברתיים. בין שמדובר באימוץ אידאולוגיה של העצמה כלכלית, ובין שמדובר בהכרה במגבלות המאבק המשפטי לזכויות רווחה, עורכי דין המבקשים לחולל שינוי חברתי צריכים להיות מוכנים לשקול דרכים נוספות לחולל את השינוי. בצד המאבק לזכויות רווחה אפשר לפעול למען הקצאת משאבי המדינה לפרויקטים של פיתוח כלכלי-קהילתי. בצד העתירות לבג"ץ לצורך ביסוס זכויות רווחה יש לחשוב גם על עריכת דין מעצימה, התורמת ליצירת הזדמנויות של ממש להיחלצות מהעוני.