

משמעות השינויים באחריות המדינה לאזרחיה עבור עובדות השירותים החברתיים: פרקריות במגזר הציבורי וההכרח לספק עבודה שקופה

עינת לביא*

תקציר. הספרות בחנה רבות את משמעותן של רפורמות רווחה ורפורמות ניהוליות, הן עבור יחסי מדינה-אזרח הן עבור אופן העבודה במגזר הציבורי. רפורמות אלו נקשרות למגמות אחרות בשוק העבודה, במיוחד בהקשר של שינוי החוזה החברתי בין מעסיקים לעובדים. כתוצאה מכך, נטען כי מיקומים רבים בשוק העבודה הפכו פרקריים – מאופיינים על ידי עבודה שאינה יציבה, אינה בטוחה ואף פוגענית. יוצאת מהכלל היא התעסוקה במגזר הציבורי, שנחשבת בטוחה והוגנת יחסית. מטרת המחקר היא לבחון את משמעותיהן של הרפורמות הללו על פרקטיקות יומיומיות של עובדים ועובדות במגזר הציבורי. ניתוח המתבסס על 214 ראיונות עומק שהתמקדו באינטראקציות בין עובדות ועובדים המספקים שירותים חברתיים (רווחה, חינוך ובריאות) ובין לקוחותיהם מראה כי העובדות והעובדים מספקים ללקוחות משאבים בלתי פורמליים רבים. זוהי פרקטיקה שקופה, מכיוון שהיא אינה מוכרת ואינה מתוגמלת על ידי הארגון. הטענה המרכזית של המחקר היא שאספקת המשאבים הבלתי פורמליים מעידה על חלחול היבטים פוגעניים, ששוכי עד כה לעבודה פרקרית, גם להעסקה ישירה במגזר הציבורי, ולכך יש היבט מגדרי בולט.

מילות מפתח: עבודה פרקרית, עבודה שקופה, מגזר ציבורי, משאבים בלתי פורמליים

מבוא

אחד המאפיינים הבולטים של הרפורמות שנעשו ברבות ממדינות הרווחה בעשורים האחרונים הוא שינוי ביחסים שבין המדינה לאזרח וצמצום אחריות המדינה לאזרחיה (Hacker, 2018). רפורמות אלו באות לידי ביטוי בין השאר בשינוי פניהם של ארגוני המגזר הציבורי, ובמיוחד באופן הגשת השירותים החברתיים. בולטים במיוחד צמצום ההוצאה הציבורית וקיצוץ במשאבים העומדים לרשות השירותים החברתיים, צמצום מתמשך בכוח אדם במגזר הציבורי, וכן הפרטות ודרכים חדשות של מתן שירותים מדינתיים לאזרח באמצעות המגזר העסקי או המגזר השלישי (Pollitt & Bouckaert, 2011).

* ד"ר עינת לביא, החוג לשירותי אנוש, אוניברסיטת חיפה

במקביל לשינויים ביחסי מדינה-אזרח, וגם בעקבותיהם, חלו שינויים דרמטיים בשוק העבודה, ששיקפו שינויים בחוזה בין המעסיקים לעובדים (מרגלית, 2019; Cooper, 2014). חוקרים רבים תיארו את הפיכתו של שוק העבודה לפרקרי (precarious),¹ כזה שמספק תעסוקה שאינה בטוחה ואינה צפויה (Kalleberg, 2009) – שוק שבו העובדים הם שנושאים בעול הסיכונים (ולא המעסיקים), והם זכאים להטבות סוציאליות מוגבלות ביותר (Vosko, 2010). הדיון בעבודה פרקרית, במיוחד בהקשר של חוסר ביטחון תעסוקתי ושל המרכיב הפוגעני, שהוא מרכזי בעבודה שאינה יציבה, מחריג בדרך כלל את התעסוקה במגזר הציבורי, שנחשבת בטוחה יותר מתעסוקה במגזרים אחרים (Benjamin, 2016). הביטחון היחסי המקושר עם המגזר הציבורי מבוסס על היבטים שאפיינו את כלל שוק העבודה בעבר, ובהם ייצוג על ידי ועד עובדים, שכר הוגן ותנאים סוציאליים, ולעיתים אף קביעות. כל אלה אינם מאפיינים עבודה פרקרית (Kalleberg, 2018).

לאחרונה קשרו חוקרות פמיניסטיות בין עבודה פרקרית ובין עבודה ללא שכר (Baines et al., 2017). לטענתן, עובדים שעבודתם פרקרית חשופים לדרישות לבצע מגוון רחב של עבודות שאינן מתוגמלות על ידי הארגון. בשל חוסר הביטחון התעסוקתי, עובדים – ובמיוחד עובדות – מוכרחים להיענות לדרישות אלו, משום שהם חוששים לאבד את עבודתם אם יסרבו להן. אופיין של העבודות האלה תואם למסגור התיאורטי של עבודות שקופות: הן אינן מוגדרות פורמלית כעבודה, ואינן זוכות להכרה או לתגמול כספי (קפלן ואחרות, 2020; Hatton, 2017). גם החוקרות העוסקות בעבודות שקופות וגם אלה העוסקות בעבודה ללא שכר טוענות כי עבודות אלו מגדריות במהותן (Baines et al., 2017; Baines, 2004).

הספרות מתארת היטב כיצד שינויים במדיניות החברתית הובילו לשינויים בדפוסי התעסוקה של יחידים ולהתרחבותה של תופעת העבודה הפרקרית והשקופה במגזר הפרטי ובמגזר השלישי; אולם מחקרים מעטים בלבד בחנו גילויים של עבודה שקופה בארגוני המגזר הציבורי, במיוחד בשל הנחה שעובדי המגזר הציבורי מוגנים יותר מעובדים במגזרים אחרים וחשופים פחות לסיכונים. הנחה זו עודנה תקפה, על אף השינויים הדרמטיים שהתרחשו בארגוני המגזר הציבורי (מרגלית, 2019).

מטרתו העיקרית של מחקר זה היא לבחון את משמעות השינוי ביחסי מדינה-אזרח על אופן עבודתם של עובדים ועובדות במגזר הציבורי. אראה כי הרפורמות במדיניות החברתית ורפורמות ארגוניות הובילו לשינויים בדפוסי העבודה של עובדים ועובדות המספקים שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות וטבעו בהם מאפיינים של עבודה פרקרית – במיוחד ההכרח לספק עבודה שקופה, שהפך לחלק משגרת העבודה גם בתעסוקה הנתפסת כמוגנת ובטוחה. בהתבסס על ניתוח שיטתי של נתונים ממחקר איכותני רחב היקף הכולל 214 ראיונות עומק, אציג שלוש טענות: ראשית, בעת צמצומם של משאבים מדינתיים, העובדים והעובדות במגזר הציבורי מספקים משאבים ושירותים אישיים בלתי פורמליים, כאלה שחורגים הרבה מעבר לדרישות התפקיד הפורמליות ודורשים הרבה מעבר למשאבים הפורמליים המוקצבים על ידי הארגון או המדינה. המשאבים הבלתי פורמליים שקופים מכיוון שאינם נושאים תגמול מצד הארגון, ולעיתים אף

1 בספרות המחקר נהוג להשתמש במילה הלועזית פרקריות גם בכתיבה בעברית, וכך נעשה גם במאמר זה.

מושקטים במכוון. שנית, בשל היעדר המשאבים הפורמליים, אספקת המשאבים האישיים היא כורח יותר משהיא נתונה לבחירה, והיא מהווה פרקטיקה פוגענית מפני שיש לה מחיר גבוה בחייהם של העובדים והעובדות. מבחינה זו, גם עבודה קבועה בהעסקה ישירה במגזר הציבורי יכולה להיחשב פרקטית. שלישית, מכיוון שנשים הן הרוב מבין העובדים בשירותים הציבוריים החברתיים, הפרקטיקה של אספקת משאבים בלתי פורמליים היא מגדרית בבסיסה ומרחיבה את אי-השוויון המגדרי, הן בשוק העבודה הן בחברה בכללותה.

רקע תיאורטי

רפורמות במבנה השירות הציבורי ובמתן שירותים חברתיים

הספרות הבוחנת את ארגוני המגזר הציבורי מעידה כי מאז ומתמיד נאלצו עובדי המגזר לספק שירותים בעזרת משאבים מוגבלים שלרוב אינם מספיקים למתן מענה אופטימלי לאזרחים (Lipsky, 2010). בעקבות רפורמות חברתיות-כלכליות שנערכו במדינות מערביות רבות צומצמו מאוד משאביהם של ארגוני המגזר הציבורי, במיוחד בתחומי השירותים החברתיים (Hacker, 2018). בה בעת, השינויים הכלכליים שליוו את הרפורמות הללו החרפו את הביקוש לאותם שירותים שצומצמו (Hupe & van der Krogt, 2014). בהקשר זה רווחת הטענה כי הרפורמות ברווחה שינו במידה ניכרת את אופי העבודה בשירותים הציבוריים, והשפיעו על יכולתם של העובדים והעובדות במגזר לספק שירות שיצליח לענות על צרכי האזרחים (בניש, 2012). פיטר הופה ואורליאן בופה (Hupe & Buffat, 2014) טענו כי אילוצים מבניים אלו העמיקו את "פער השירות הציבורי" – הפער שבין המשאבים הארגוניים הניתנים לעובדים לשם ביצוע עבודתם ובין המשאבים הנדרשים למתן מענה מספק בפועל.

גורם נוסף שהשפיע על אופן אספקת השירותים הציבוריים הוא הגל החדש של רפורמות הניהול הציבורי, המהדהד היבטים של הרפורמות ברווחה. רפורמות אלו מבוססות על עקרונות של רציונליות כלכלית ומכניזמים של שוק, והתוצאות והתפוקות משמשות להן מדדי הצלחה (Pollitt & Bouckaert, 2011). הגורמים החשובים במיוחד להערכת טיב העבודה הם יעילות ואפקטיביות, ואלה מושגות בין השאר באמצעות צמצום ההוצאה הציבורית (Pollitt, 2010). התרבות הארגונית המונחית על ידי הניהול הציבורי החדש מתמקדת בלקוחות – היא מציבה את האזרח במרכז ורואה באזרח לקוח שיש להשביע את רצונו (Bryson et al., 2014; Cohen et al., 2016), והיבט זה משפיע גם הוא על השירותים הציבוריים. גורם שלישי שמשפיע עליהם והוא חשוב במיוחד לעניין המחקר הנוכחי הוא שינויים מבניים שחלו בארגוני המגזר הציבורי וביטול מנגנוני פיקוח מסורתיים, בניסיון להשטיח היררכיות ארגוניות. במסגרת זו בוטלו פונקציות של ניהול ביניים, ואחריות רבה יותר עברה לארגונים ולעובדים ברמת הרחוב (street level), האמונים על יישום המדיניות בפועל. אוולין ברודקין (Brodtkin, 2011) הסבירה כי הודגשה השורה התחתונה של יישום המדיניות, כלומר מדדי הביצועים; קובעי המדיניות ומנהלים בכירים עוסקים פחות בשאלה כיצד מתבצעת עבודת יישום המדיניות, דהיינו אספקת השירותים לאזרח.

משמעותם של כל השינויים המבניים והארגוניים הללו היא שכיום נאלצים עובדים ועובדות לספק שירותים ללקוח? באמצעות משאבים שהצטמצמו בשל השינוי ביחסי מדינה-אזרח, במיוחד בהקשר של הפחתת אחריותה של המדינה לרווחתם של האזרחים; ובשעה שהאחריות המוטלת על העובדים והעובדות עצמם גדולה יותר מבעבר. לצד זאת קיים הצורך לספק ללקוחות שירות טוב ולספק לארגון תוצאות. אחת ההשלכות העיקריות של אופן העבודה הנוכחי, המגדיל את פער השירות (Hupe & Buffat, 2014), היא שהעובדים והעובדות נדרשים להפעיל שיקול דעת רב יותר ונאלצים לתמרן בין הלחצים המכוונים את פעולתם (Thomann et al., 2018).

עבודה פרקטית: הגדרות והשלכות ידועות על עובדים ועובדות

הרפורמות ששינו את מבנה הארגונים במגזר הציבורי גרמו לשינויים מרחיקי לכת בשוק העבודה. חוקרים רבים הדגישו את השינוי בחוזה החברתי בין המעסיקים לעובדים, הנוגע בעיקר למחויבותו של המעסיק כלפי עובדיו (Kalleberg, 2018; Kalleberg & Vallas, 2018). בעבר יכלו עובדים לקוות שעבודה קשה ומסורה תבטיח להם תעסוקה יציבה יחסית וקידום, אך כיום שוק העבודה שונה בתכלית. ג'ייקוב האקר (Hacker, 2018) כינה את התמורה הזאת "גריסה של החוזה החברתי". הספרות מראה כי בשלושת העשורים האחרונים הובילו ההסדרים החדשים בשוק העבודה לעלייתה של עבודה פרקטית, שעיקרה חוסר ביטחון תעסוקתי – חשש מפיטורין, חשיפה לפגיעות שונות, היעדר ייצוג קולקטיבי, היעדר אפשרויות תעסוקה אלטרנטיביות, והיעדר הזדמנויות לתעסוקה שהולמת את כישורי העובדת (Cooper, 2014; Kalleberg, 2009; Standing, 1999). עבודה פרקטית נקשרת לרוב להסדרי עבודה שאינם סטנדרטיים, כגון העסקה באמצעות מיקור חוץ או העסקה קבלנית (Kalleberg & Vallas, 2018). חוקרים הדגישו את ההיבטים הפוגעניים בהעסקה פרקטית, המלווה פעמים רבות בהתנכלות תעסוקתית, בהפרת זכויות ובשכר נמוך (אבחסרה ואחרים, 2006; רובינשטיין ואחרים, 2008; 2003; Fudge & Vosko). יתר על כן, אף שבעבר אפיינה הפרקטיות בעיקר משרות שנמצאות בתחתית שוק העבודה, כיום היא מאפיינת את כלל שוק העבודה – גם משרות מקצועיות ומשרות ניהול (Kalleberg, 2009). משמעותם של שינויים אלו היא יצירת "תרבות של חוסר ביטחון" (culture of insecurity) (Pugh, 2015) שבה עובדים ועובדות אינם בטוחים, לא משנה מה מיקומם בשוק העבודה.

עם זאת, הסדרי התעסוקה הנהוגים במגזר הציבורי יוצאים מכלל זה ונתפסים לרוב כ"עבודה טובה", כזאת שמאופיינת ביציבות תעסוקתית, שכר הוגן, הטבות סוציאליות וייצוג על ידי ועד עובדים (מרגלית, 2019). את התפיסה הזאת מחזקת הטענה כי ככל

2 בספרות נעשה שימוש במגוון רחב של מונחים לתיאור משתמשי השירותים החברתיים. בעברית נהוגים המונחים משתמשי שירותים, פונים, פציינטיים, לקוחות ועוד, לפי סוג השירות. באנגלית נהוג להשתמש במונחים customers, clients, service users. רובה הגדול של הספרות הלועזית משתמש במונח clients כאשר ההקשר הוא היחסים שבין עובדים במגזר הציבורי לאזרחים שהשירות ניתן להם. השימוש במונח customers נעשה בדרך כלל בהקשרים של הניהול הציבורי החדש, כמתואר למעלה. בהיעדר הבחנה מתאימה יותר בעברית להבדל שבין clients ל-customer, במאמר זה אני משתמשת במושג המקובל הכללי לקוחות.

שמצטמצמים תקנים במגזר הציבורי ופחתת ההעסקה הישירה על ידי מוסדות המדינה, כך מתחזקים הסדרי תעסוקה פוגעניים (Benjamin, 2016). במחקר זה אני מבקשת להרחיב את תפיסת העבודה הפרקטית ולהראות כיצד היבטים פוגעניים הקשורים בסוג עבודה זה באים לידי ביטוי גם כשמדובר בהעסקה ישירה בארגוני המגזר הציבורי. לשם כך אקשור בין הספרות העוסקת בעבודה פרקטית ובין הספרות ההולכת ומתרחבת בתחום העבודות השקופות בשוק העבודה.

עבודה שקופה בשוק העבודה

עבודות שקופות בשוק העבודה הן כאלה המבוצעות בספרת העבודה בשכר, אך כמו עבודות שקופות בספרה הביתית הן אינן מוגדרות פורמלית כעבודה ואינן זוכות להכרה או לתגמול כספי (קפלן ואחרות, 2020). עבודות אלו כוללות מגוון רחב של פרקטיקות שאינן חלק מהגדרת התפקיד, ושבררך כלל הספרות דנה בהן במסגרת "עבודת משפחה במשרד" (office housework) (Williams & Dempsey, 2018): תחזוק יחסים חברתיים, תמיכה רגשית בעמיתים, ביצוע מטלות אדמיניסטרטיביות שונות, הקפדה על ניקיון סביבת העבודה ועוד. לעבודות האלה אופי מגדרי ברור, והן קושרות בין תפקידיה הטיפוליים של האשה בבית ובין פרקטיקות טיפוליות דומות במקום העבודה.

דונה ביינס ועמיתיה (Baines & Armstrong, 2019; Baines, 2004) בחנו פן נוסף של עבודות הנעשות ללא שכר במקום העבודה – הם קשרו בינן ובין פערי השירות שנוצרו עקב קיצוצים בתקציבים ארגוניים. עבודות אלו דומות ולעיתים אף זהות לאלה שאמורות להיעשות במסגרת העבודה בשכר, אך הן אינן מתוגמלות. כאלה הן למשל עבודה בשעות נוספות ללא תוספת תשלום או התנדבות למשימות בעבודה. חשוב במיוחד לענייננו הקישור שעשו ביינס ושותפיה בין דרישות המעסיקים לביצוע פעולות שאינן בשכר ובין התרחבותה של עבודה פרקטית. הם הציגו מודל תיאורטי של עבודה ללא שכר המסביר כי עובדים ועובדות המועסקים בדפוסי העסקה שאינם סטנדרטיים נאלצים לבצע מגוון פרקטיקות ללא שכר, בעיקר מחשש שיאבדו את עבודתם או לא יקודמו אם יסרכו לעשות כן (Baines et al., 2017). גם המחקרים העוסקים בעבודה שקופה כעבודת משפחה במקום העבודה וגם אלה המתארים תהליכים שבהם הולכות ומתגברות הדרישות מן העובדים לבצע פעולות ללא שכר כחלק מהעבודה בשכר (או לבצע עבודות בהתנדבות, בלי לקבל בעבורן שכר) מדגישים את ההיבט המגדרי הבולט של תופעה זו. ביינס ופט ארמסטרונג (Baines & Armstrong, 2019) מסבירות כי בולטות במיוחד הציפיות החברתיות המגדריות במקצועות הטיפול, המאופיינים מלכתחילה בכוח עבודה נשי ברובו.

הקישור בין ההכרח לבצע עבודות ללא שכר ובין תנאים של חוסר ביטחון תעסוקתי עלה בבירור במחקרים קודמים. אולם האם אפשר לצפות לקיומה של תופעה דומה גם בתנאים של ביטחון תעסוקתי יחסי, כמו זה שממנו נהנים מי שמועסקים בהעסקה ישירה במגזר הציבורי? לכאורה, נראה שפרקטיקות פוגעניות כגון דרישות לביצוע עבודות ללא שכר יהיו חריגות כאשר העובדים מוגנים ותעסוקתם מובטחת. אולם מחקרים רבים מראים כי בשני העשורים האחרונים גובר הדמיון בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי ולמגזר השלישי (Baarspul & Wilderom, 2011). לפיכך ייתכן שדרישות שנקשרו עד כה לעבודה פרקטית יימצאו גם במיקומים שנתפסו עד כה כמוגנים יותר.

בין שינוי פני השירות הציבורי לעבודות שקופות: אספקת משאבים אישיים בלתי פורמליים

על אף המחקר הרב הבוחן את אסטרטגיות ההתמודדות של עובדים ועובדות בעקבות שינוי פני השירות הציבורי כפי שתואר למעלה, טרם ניתן הסבר ברור לשאלה כיצד בפועל מצליחים עובדים ועובדות לספק ללקוחות שירות ראוי בתנאים ארגוניים אלו.

דרך אחת למתן שירות טוב גם בהיעדר משאבים ארגוניים היא השימוש במשאבים אישיים. מחקרים אחדים רמזו על אפשרות זו. למשל, וינסנט דובואה (Dubois, 2016) מצא כי עובדים ועובדות במשרדי רווחה בצרפת מספקים ללקוחות מסוימים סיוע מעבר לדרישות התפקיד הפורמליות, כגון עזרה במילוי טפסים או הקדשת זמן לסיוע בעניינים בירוקרטיים אחרים. דובואה תיאר סיוע זה כאספקת משאבים אישיים וטען שהעובדים חשו כי אם לא ישתמשו במשאביהם האישיים, ייפגעו עוד יותר ללקוחותיהם, המשתייכים מלכתחילה לאוכלוסיות מוחלשות. בהמשך לכך, לארס טאמרס ועמיתיו (Tummers et al., 2015) הגדירו משאבים אישיים כמשאבים שעובדים מעבירים ללקוחותיהם ואשר אינם חלק מדרישות התפקיד הפורמליות. בישראל נמצא כי עובדות סוציאליות מספקות ללקוחותיהן משאבים אישיים בדמות הון רגשי כאשר אין להן משאבים ארגוניים פורמליים שיתאימו, לתפיסתן, לצורכי לקוחותיהן (Lavee & Strier, 2019). המחקרים הללו מעידים על תופעה שבה עובדים ועובדות במגזר הציבורי מספקים משאבים שאינם נראים על ידי הארגון, על חשבונם שלהם עצמם, מבלי להיות מתוגמלים על כך. טיבם של משאבים אלו תואם להגדרה של עבודות שקופות, שביצוען אינו מוגדר פורמלית כעבודה והן אינן זוכות להכרה או לתגמול כספי (Kaplan et al., 2020; Hatton, 2017).

מחקר זה מבקש להבין את משמעות השינוי ביחסי מדינה-אזרח על אופן עבודתם של עובדים ועובדות במגזר הציבורי, ובעיקר על המפגש שבין עובדים ועובדות המספקים שירותים חברתיים ובין לקוחותיהם. לשם כך נוסחו שלוש שאלות מחקר: (1) מהן הפרקטיקות היומיומיות שמבצעים עובדים ועובדות בשירותים החברתיים במפגש עם לקוחות? (2) כיצד מושפעות פרקטיקות אלו מהתנאים הנוכחיים במגזר הציבורי? (3) מה משמעותן של הפרקטיקות שמבצעים העובדים והעובדות לאופי התעסוקה במגזר הציבורי בכלל ובשירותים החברתיים בפרט? במיוחד מעמיק המחקר בהיבט המשאבים האישיים הבלתי פורמליים שמספקים עובדים ועובדות. הגדרתם של משאבים אישיים המסופקים באופן בלתי פורמלי נשענת כאן על מחקרו של מריו סמול, שבחן בהקשר תיאורטי אחר את משמעותם של שינויים במדיניות רווחה על דפוסי פעולתם של ארגונים המספקים שירותים לאוכלוסיות מוחלשות. להגדרתו, משאב הוא "כל טובין, סמלי או חומרי, שיש בו תועלת לפרט [...] ובכלל זה הון כלכלי או חברתי, מידע, טובין חומרי או שירות" (Small, 2006, p. 276). אמנם במחקרו של סמול יחידת הניתוח הייתה הארגון ולא העובדים עצמם, והוא מצא כי הארגונים מספקים ללקוחותיהם משאבים בלתי פורמליים מסוגים רבים ושונים. עם זאת, טענותיו התיאורטיות מאפשרות לי להגדיר משאבים בלתי פורמליים ככל משאב כזה שעובדים מעבירים ללקוחותיהם ואשר אינו חלק מדרישות התפקיד הפורמליות, או משאב פורמלי שמספק בדרכים שאינן פורמליות – למשל אחרי שעות העבודה.

הקשר: רפורמות ושינויים מבניים באספקת שירותים חברתיים בישראל

מאז סוף שנות השמונים, וביתר שאת מאז הרפורמה של שנת 2003, חל בישראל שינוי במדיניות החברתית ששיקף את השינוי באחריות המדינה כלפי אזרחיה (מרון, 2015). במהלך שלושת העשורים האחרונים ירד ב-34% שיעורה של ההוצאה על שירותים חברתיים בתמ"ג (Levanon & Saburov, 2018). זהו פרי מדיניות המאמצת אידיאולוגיה כלכלית ניאוליברלית מבוססת שוק, שבאה לידי ביטוי בשינויים דרסטיים במימון ובאספקה של שירותים חברתיים ציבוריים (בניש, 2012) באופן שמאגרת את היחסים שבין המדינה לאזרחיה. הדבר מורגש במיוחד בשלושת התחומים הנידונים במאמר זה – החינוך, הבריאות והרווחה.

בתחום החינוך, חוקרים מראים כי מערכת החינוך בישראל "מפוערת ומתדרדרת" (דגן-בוזגלו, 2019). שינויים במדיניות תקצוב מערכת החינוך והשקעה נמוכה בקנה מידה בינלאומי הובילו לתנאי הוראה ירודים ולשכר מורים נמוך, לירידה בהישגים הממוצעים של כלל התלמידים – מתחת להישגי התלמידים ברובן הגדול של מדינות המערב – ולהיותה של ישראל שיאנית מבין מדינות ה-OECD בפערים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי. בתחום הבריאות, חוקרים מתריעים זה שנים כי מערכת הבריאות זקוקה ל"עירוי דחוף" (סברסקי, 2018). ההשקעה הציבורית בתחום שירותי הבריאות בישראל נמוכה ועומדת על 64% מסך ההוצאה הלאומית על בריאות, לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, העומד על 74%. למעשה, רק שלוש ממדינות ה-OECD משקיעות פחות מישראל במימון הציבורי של ההוצאות השוטפות לבריאות (למ"ס, 2020). במקביל, בשנים האחרונות עלתה ב-9% ההוצאה של משקי בית על שירותי רפואה, מעבר לשירותים הניתנים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

פערים אלו בין צרכים למשאבים באים לידי ביטוי בקיצוצים במגוון רחב של שירותים חברתיים ובחוסר הלימה בין קצבאות הביטוח הלאומי לשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך, ישראל מדורגת במקום הרביעי מבחינת שיעורי העוני בקרב מדינות ה-OECD (דישון-הופמן, 2020). בה בעת, עובדים סוציאליים המועסקים במגזר הציבורי סובלים מתנאי תעסוקה ירודים, נאבקים עם עומס עבודה רב ומקבלים משכורות נמוכות.

לצד כל אלה, רובם הגדול של העובדים והעובדות המקצועיים בשירותים החברתיים הציבוריים מועסקים בתנאים של ביטחון תעסוקתי יחסי, מקבלים הטבות סוציאליות ומיוצגים על ידי ועדי עובדים חזקים. יותם מרגלית (2019) הדגיש כי הגנות אלו על העובדים במגזר הציבורי מוסיפות להתקיים גם לאחר השינויים שהתרחשו ביחסי העבודה בעקבות הרפורמה הממשלתית שנקטה משנת 1985 ואילך. דהיינו, על אף הבידול בין קבוצות עובדים (דור א ודור ב, כלומר כאלה המועסקים באותו ארגון אבל תחת הסדרי העסקה שונים המפלים בין עובדים בתנאי העבודה, בשכר וכדומה), אלה המועסקים בהעסקה ישירה (עובדים "פנימיים", להגדרתו של מרגלית) עדיין מוגנים יחסית בשוק עבודה פרקי. כמו כן, אף שהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית נוקטת רטוריקה של אינדיווידואליזם ודוגלת באחריות אישית, מחקרים וסקרים שנערכו בשנים האחרונות בחברה הישראלית מעידים על תמיכתם של האזרחים במדינת רווחה רחבה ועל ציפיותיהם לקבל תמיכה מרשויות ממשלתיות (כהן ואחרים, 2010; Lavee et al., 2018). במצב דברים זה נערך המחקר הנוכחי.

שיטה

המחקר נשען על נתונים שנאספו בשנים 2016-2019 באמצעות 214 ראיונות עומק מובנים למחצה עם עובדים ועובדות במגזר הציבורי המספקים שירותים בשלושה תחומים: חינוך (N=61), רווחה (N=98) ובריאות (N=55). המשתתפים עבדו בקו הראשון של השירותים, כלומר נמצאו באינטראקציה ישירה ויומיומית עם הלקוחות. כל המשתתפים היו מועסקים ישירות על ידי הארגונים – בעיקר בתי ספר ציבוריים, מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות, בתי חולים ומרפאות קהילתיות. רובם הגדול סיפקו שירותים מקצועיים – מורות, עובדים סוציאליים, אחים ורופאות. כפי שאופייני לכלל העובדים במקצועות הטיפול, מרבית המשתתפים היו נשים (N=161). רוב המשתתפים היו יהודים (N=166) והשאר ערבים, רובם מוסלמים.

הראיונות נערכו על ידי החוקרת הראשית או על ידי עוזרי מחקר מיומנים, לרוב בביתם של המשתתפים או במקום עבודתם. הריאיון עסק במגוון היבטים הקשורים לחוויית העבודה היומיומית של המרואיינים, ובמיוחד לאינטראקציות עם לקוחות בעת הגשת שירותים. על מנת להבין את פעור השירות הציבורי – הפער שבין המשאבים הארגוניים הניתנים לעובדים לשם ביצוע עבודתם ובין המשאבים הנדרשים בפועל למתן מענה מספק ללקוחות (Hupe & Buffat, 2014) – עיקר הריאיון עסק בפרקטיקות ובמשאבים בלתי פורמליים הניתנים על ידי העובדים והעובדות ללקוחות. כל הראיונות הוקלטו ותומללו, ופרטי המשתתפים הותממו כדי לשמור על אנונימיות. ניתוח הממצאים וקידודם נעשה באמצעות תוכנת Atlas.ti.

ממצאים

בפרק זה מוצגים הממצאים שעלו מהניתוח ביחס לשלוש שאלות המחקר. חלקו הראשון עוסק בפרקטיקות היומיומיות שמבצעים עובדי ועובדות השירותים החברתיים, ובו מפורטים סוגי המשאבים הבלתי פורמליים המסופקים ללקוחות. בחלק השני מוצגות שלושת הגורמים העיקריים המכוונים את הפרקטיקות הבלתי פורמליות: הדרישה להגיש שירות בהיעדר משאבים פורמליים מספקים, הדרישה לקחת אחריות כוללת על הלקוחות, וציפיות של מנהלים. חלקו השלישי של הפרק בוחן את ההשלכות הפוגעניות של עבודה שקופה – המתבטאת באספקת משאבים בלתי פורמליים – על היבטים שונים בחייהם של העובדים והעובדות, במונחים של עלויות אישיות ועלויות מקצועיות. על מנת להימנע מסרבול, ומכיוון שמרבית משתתפי המחקר היו נשים, לרוב ההתייחסות לממצאים שעלו מהראיונות תיעשה בלשון נקבה, אך היא מכוונת לעובדים ועובדות גם יחד.

עבודה שקופה במגזר הציבורי: אספקת משאבים בלתי פורמליים

שאלת המחקר הראשונה הייתה מהן הפרקטיקות היומיומיות שמבצעים עובדים ועובדות בשירותים החברתיים בעת המפגש עם לקוחות. ניתוח הממצאים שהתמקד בפרקטיקות בלתי פורמליות העלה כי הרוב הגדול של העובדים, נשים וגברים כאחד, מספקים ללקוחותיהם משאבים ושירותים בלתי פורמליים בכל שלושת תחומי העיסוק.

לא נמצא הבדל בין גברים לנשים מבחינת היקף אספקתם של משאבים בלתי פורמליים. טבלה 1 מפרטת את סוג המשאבים לפי ארבע קטגוריות: זמן, משאבים רגשיים, משאבים אינסטרומנטליים ומשאבים חומריים.³ אמנם יש בטבלה משאבים המסופקים גם במסגרת התפקיד הפורמלי, אבל הפרקטיקות הבלתי פורמליות הנוגעות להם בוצעו באופן שחורג מעבר להגדרת התפקיד הפורמלי ובלי לקבל על כך שכר או הכרה מהארגון. כמו כן, אף שבכמה מיקומים מקצועיים משאבים רגשיים מסוימים הם חלק מהתפקיד, הניתוח הסתמך על דברי המרואיינות, שתיארו מגוון של פרקטיקות רגשיות כבלתי פורמליות. כך למשל, אף ש"יחס אישי" הוא היבט בלתי נפרד של אספקת שירותים חברתיים, המשאב "יחס אישי במיוחד" קודד כבלתי פורמלי כאשר המרואיינת ציינה שהוא חורג מהציפייה הסבירה הנובעת מאופי עבודתה.

טבלה 1. סוגי משאבים בלתי פורמליים שעובדות ועובדים מספקים ללקוחות

סוג המשאב הבלתי פורמלי	דוגמאות
זמן	ביקורי בית לאחר שעות העבודה ליווי לקוחות לפגישות הישארות עם לקוחות במקום העבודה לאחר שעות העבודה תיווך בין לקוחות לגורמים אחרים מעבר לשעות העבודה
משאבים רגשיים	תמיכה רגשית הזמנת לקוחות לבית העובדת (למשל לארוחות חג או שבת) יחס אישי במיוחד
משאבים אינסטרומנטליים	עזרה בהתמודדות בירוקרטיה מעבר לנדרש בתפקיד (סיוע במילוי טפסים, כתיבת מכתבים, תרגום מסמכים) ייעוץ בתחומים שאינם קשורים לתפקיד הפורמלי
משאבים חומריים	כסף או שווה ערך לכסף רכישת מוצרים ללקוחות ולמשפחותיהם (מזון, תרופות, ביגוד, ריהוט לבית, ציוד לבית הספר)

עצם קיומה של תופעת אספקתם של משאבים ושירותים בלתי פורמליים לא היה מפתיע במיוחד, מכיוון שמחקרים קודמים רמזו כי היא שזורה בתהליכי יישום מדיניות (למשל Dubois, 2016). אולם עוצמתן ושכיחותן של הפרקטיקות הבלתי פורמליות היו מעל ומעבר למצופה. לדוגמה, רובן הגדול של המרואיינות סיפרו כי הן זמינות כמעט תמיד ללקוחותיהן ומוסרות להם את מספר הטלפון הפרטי שלהן.⁴ כך הן בפועל "בעבודה" תמיד, גם כאשר

3 יש לציין כי אפשר לשייך חלק גדול מהמשאבים ליותר מקטגוריה אחת. למשל, ליווי לקוחות לפגישות מוצג תחת הקטגוריה "זמן", אבל הוא יכול להיחשב גם כתמיכה רגשית או כהספק אישי במיוחד ללקוח. באופן דומה, הפרקטיקה של הסעת לקוחות ברכב פרטי יכולה להיות משייכת לקטגוריה של משאב חומרי (כסף לדלק) או לקטגוריה של זמן, אם השירות ניתן מעבר לשעות העבודה הפורמליות. לשם הבהירות האנליטית שויכו המשאבים לקטגוריות נפרדות.

4 המקרה החריג היחיד בהקשר זה היה אחיות בבתי חולים, שבדרך כלל לא נתנו למטופלים את מספר הטלפון הפרטי שלהן.

אינן נמצאות פיזית בארגון. נוסף על כך, הניתוח העלה כי הפרקטיקה של אספקת משאבים ושירותים בלתי פורמליים ללקוחות אינה חד־פעמית או מקומית אלא התנהלות שגרתית. ניכר כי רוב המרואיינות אינן מספקות רק סוג אחד של משאב או שירות בלתי פורמלי; הן מספקות "חבילת משאבים" – משאבי זמן, משאבים רגשיים ומשאבים אינסטרומנטליים – למספר גדול של לקוחות. משאבים חומריים היו יוצאי דופן מכיוון שלא היו חלק מ"חבילת המשאבים" השגרתית, ורק מעטות מקרב המרואיינות דיווחו כי הן מספקות משאבים כאלה.

אם כך, במענה לשאלת המחקר הראשונה, נראה כי לצד פרקטיקות של הגשת שירות פורמלי, עובדות שירותים חברתיים במגוון מקצועות מבצעות מגוון רחב של פרקטיקות בלתי פורמליות בעת האינטראקציה עם לקוחות. תחת המסגור התיאורטי של עבודות שקופות, הממצאים חושפים כי העובדות מספקות סוג ספציפי של עבודות שקופות, כאלה שאינן מופרות או מתוגמלות על ידי הארגון או המדינה. כמו כן, מכיוון שרוב עובדות השירותים החברתיים הן נשים, הפרקטיקות השקופות הבלתי פורמליות מגדריות באופיין ומבטאות אי־שוויון מגדרי בתוך ארגוני המגזר הציבורי ובמקצועות מסוימים.

"גמדים קטנים שעושים את העבודה"? ההכרח לבצע עבודות שקופות בתנאים המבניים הנוכחיים

לאחר שנחשפו הפרקטיקות השקופות היומיומיות של המרואיינות, השאלה האנליטית השנייה הייתה כיצד אלה מושפעות מהתנאים המבניים הנוכחיים במגזר הציבורי. ניתוח הנתונים העלה שלושה גורמים עיקריים המשפיעים על הפרקטיקות הללו ויוצרים תחושה של אילוץ (coercion), במונחיהם של בינס ועמיתיה (Baines et al., 2017), לאספקת עבודה שקופה.

מתן שירות בהיעדר משאבים פורמליים מספקים

השילוב שבין הרפורמות במדיניות החברתית ובין נוהלי העבודה הנהוגים תחת הניהול הציבורי החדש גרם לשינויים עמוקים המתבטאים בלחץ כפול על העובדים והעובדות. מצד אחד קוצצו המשאבים, שמלכתחילה היו מוגבלים; מצד שני הושם דגש על הצורך בהתייעלות, במחשוב ובתיעוד, ועל תגמול לפי עמידה בתוצאות ארגוניות שנמדדות באופן כמותי (Pollitt & Bouckaert, 2011). בהינתן כל אלה, היה צפוי שהמרואיינות ידווחו על לחץ בעבודה. אולם הממצאים הנוגעים להיעדר משאבים מספקים למתן שירות בסיסי היו מפתיעים בעוצמתם. בכל המיקומים המקצועיים, התשובה לשאלה "האם יש לך מספיק משאבים ארגוניים להגשת שירות מתאים ללקוחותיך" הייתה שלילית, כפי שמחיש הצייטוט הבא: "המשאבים הכלכליים מאוד מצומצמים. כמעט ואין תקציבים" (עובדת סוציאלית, ריאיון 16). מרואיינות רבות השתמשו במטאפורה של שדה קרב כדי לתאר את היעדר המשאבים: "יש מלחמה בלתי פוסקת על משאבים" (רופאה, ריאיון 79). נוסף על המחסור במשאבים חומריים בלט במיוחד המחסור במשאב הזמן: "לעולם אין לך מספיק משאבים, אבל חוסר הזמן הוא הגרוע ביותר" (מורה, ריאיון 71). הדברים הבאים, שאמרה

אחות בבית חולים, מנכחים את מגוון הלחצים המשפיעים על סביבת פעולתם של ספקי שירותים חברתיים:

כל צוות ותיק יעיד שפעם היה הרבה יותר זמן למטופל. היום את מבלה חצי מהזמן שלך במחשב, כי יש לך אומדן כזה וכזה ולא נשאר לך זמן למטופל. את כל הזמן במצב של "המטופלים מפריעים לעבוד", וזה כל הזמן באוויר, כי התקנים הותקנו לפני עשרים שנה וכל הזמן מדברים על הוספה וזה לא קורה, זה רק הולך ומחמיר. (ריאיון 206)

דברי המרואיינות משרטטים בבירור מחסור מתמיד במשאבים פורמליים. הדרישה לקבלת שירות אינה נחלשת, ובמקרים רבים אף גוברת (Bryson et al., 2014). בד בבד, ערכי הניהול הציבורי החדש מעלים על נס את חשיבות השירות ורואים באזרחים לקוחות שאת רצונם יש להשביע. בתנאים אלו, המעידים על התרחבותו של פער השירות הציבורי, הולך ומתבהר הכורח באספקת משאבים אישיים בלתי פורמליים.

דרישה ללקיחת אחריות כוללת על הלקוחות

קודם לכן טענתי כי המשאבים האישיים שהעובדות מספקות ללקוחותיהן שקופים מכיוון שאינם מוערכים על ידי מנהלים ואינם מתוגמלים על ידי הארגון. יתרה מזו, עצם הגדרתם כבלתי פורמליים מעידה כי הארגון אינו מכיר בחיוניותם של המשאבים האלה לא רק למתן שירות מספק ללקוחות, אלא לביצוע הבסיסי של התפקיד הפורמלי. אולם על אף היעדר ההכרה מצד הארגון, הניתוח העלה כי בארגון שוררת אוירה שדורשת מהעובדות לקחת אחריות כוללת על הלקוחות באופן שחורג הרבה מעבר להגדרות התפקיד הפורמליות. דרישה זו עלתה בכל המיקומים המקצועיים. אחות אמרה: "במקצוע שלנו זה נחשב שאחות צריכה לעשות הכול, אחות צריכה להיות סופרמן, לעשות מעבר אפילו כשאת לא יודעת שזה מעבר. אין דבר כזה 'מעבר להגדרת תפקידי'" (ריאיון 131). באופן דומה, עובדת סוציאלית הסבירה:

הכל נכנס בהגדרת התפקיד שלך. את שם מתי שצריך. כשאת עו"ס משפחות אין גבולות, את האימא והאבא שלהם. אין חוקים, אין כלום, את תמיד שם בשביל כולם. אם קוראים לך בשתיים או שלוש בלילה את עונה. את צריכה לתת להם מענה 360 מעלות, זה נקרא. (ריאיון 55)

תיאור הצורך במתן מענה "360 מעלות" מחדד את הכורח באספקת המשאבים הבלתי פורמליים ואת שקיפותה. מתן מענה שכזה חורג הרבה מעבר לשעות העבודה הפורמליות, שלרוב הן ידועות וקבועות, ולכן פירושו זמינות גם בזמנים שאינם מוגדרים כ"זמן עבודה", על חשבון זמנן האישי של העובדות. הדרישה למענה מקיף אף מחייבת את העובדת להגיב לצורכי הלקוחות בנושאים שאינם בתחומי אחריותה המקצועית ואינם כלולים בהגדרות התפקיד הפורמליות. המשאבים שנותנות העובדות הופכים למובן מאליו בארגון, כפי שתארה אחת המורות:

אני כל הזמן בעשייה בארגון... הזמן של הלמידה אף פעם לא מספיק. הדברים ממשיכים לשעות הערב, לסופי שבוע, לחופשות. אני לא מקבלת על זה תוספת תשלום.

מראינת: אין תגמול, אז למה את עושה את זה?

למה אנחנו עושים הרבה דברים? כשאת במקצוע הזה את מחויבת לכל דבר שקשור לתלמידים שלך. את לא יכולה לבוא ולומר לא בא לי. זה מובן מאליו. את ממשיכה להיות מורה גם בלילה, גם בחופש הגדול. (ריאיון 34)

הדרישה לאחריות כוללת מעמעמת את הגבולות שבין פורמלי ללא פורמלי, וכך מיטשטשים הגבולות שבין שירות "מקצועי" לשירות "טוב". הדבר בא לידי ביטוי בדברים שאמרה רופאה:

אני חושבת שמבחינת הארגון, הוא מסתמך על זה שרופאים יעשו מעבר כי הם לא באמת מצפים שאני אבדוק מישהו רק עשר דקות. הם יודעים שאנחנו צריכים לעשות מעבר על מנת לתת שירות טוב לחולים, וזה חייב ללכת מעבר לזמן המוקצב לי פורמלית. (ריאיון 147)

רופאה אחרת סיפרה שהיא מעניקה למטופליה מגוון רחב של שירותים שעשויים להיפתס כחורגים מעבר לתפקידה הפורמלי, כגון חיפוש מתורגמנים עבור מטופלים דוברי אמהרית, ביצוע בדיקות במשך פרק זמן ארוך יותר מזה המוקצב לכל מטופל (עשר דקות) וכתוצאה מכך סיום העבודה זמן רב לאחר שעת הסיום הפורמלית (והמתוגמלת), בירור טלפוני לגבי שלומם של מטופלים ועוד. כשביקשנו ממנה להבחין בין משאבים פורמליים לבלתי פורמליים, היא השיבה:

לא הבנתי את השאלה כל כך. זה תלוי איך את מגדירה את תפקיד הרופא. זה לא מוגדר לי. אין משהו שאני יודעת שזה במסגרת התפקיד שלי או לא במסגרת התפקיד שלי. כרופאה, הכול במסגרת התפקיד. אומרים לי - את צריכה לטפל במטופלים. אבל אם התפקיד שלי הוא רק לבדוק אותם ולתת להם את הניירת, אז אני מניחה שכל שאר הדברים הם באמת בלתי פורמליים. (ריאיון 66)

הבלבול שחשה המרואיינת לנוכח שאלתנו מדגים היטב את הקשר שבין הדרישה לקחת אחריות כוללת על לקוחות ובין ההכרח לספק משאבים בלתי פורמליים. התחושה ש"הכול במסגרת התפקיד" חורגת בהכרח מגבולות העבודה שעליה העובדת מקבלת תשלום או זו שאליה הוכשרה מקצועית. ציטוט זה ממחיש כיצד העבודה הנוספת שקופה גם בעיניה של הרופאה עצמה, והיא אינה בטוחה היכן עובר הגבול שבין הפורמלי והמתוגמל ובין הלא-פורמלי, שבא על חשבון משאביה האישיים.

כמו מרואיינת זו, מרואיינות רבות אחרות ראו במחויבותן המקצועית - כאחיות, כעובדות סוציאליות, כמורות, כרופאות - את הבסיס לפרקטיקות הבלתי פורמליות. אולם כפי שעולה מהציטוטים שהובאו כאן, האתוס המקצועי נעוץ באווירה שבה מסופקים השירותים, בעידן של רפורמות במדיניות החברתית המדגישות את עליונותן של צורות

ניהול חדשות ומשנות את אופן אספקתם של המשאבים הציבוריים. הדברים הבאים, שאמר רופא, ממחישים כיצד צמצום המשאבים הארגוניים והאווירה שבה העובדות נדרשות לספק עבודה שקופה הם שני צדדים של אותו המטבע:

זו מערכת שהיא מאוד נשענת, היא באי־ספיקה ולכן היא נשענת על הגב של העובדים, שהם סוחבים. אם אנשים יפסיקו להשקיע את ה"מעבר" שהם צריכים ולא יתנו גם את האקסטרה מעבר לדברים שמוגדרים לנו שאנחנו צריכים לעשות, אז ההרגשה [היא] שהמערכת פשוט לא תעבוד. (ריאיון 209)

הדבר הנכון לעשות: ציפיות של מנהלים

הגורם השלישי שיוצר תחושה כי מן ההכרח לבצע פרקטיקות בלתי פורמליות, כפי שעלה מניתוח הנתונים, הוא ציפיות של מנהלים ישירים או עקיפים מעבר לאווירה הכללית השוררת בארגון. ציפיות אלו מובהרות בעקיפין, לרוב בישיבות צוות או בהדרכות מחלקתיות, כפי שסיפרה עובדת סוציאלית:

זה לא במוצהר, אבל המנהל מעריך מאוד את המעבר, שתתני מענה שאת לא מחויבת לתת, זה מדד למחויבות אצלו. הייתה לנו הדרכה קבוצתית והוא היה מאוד ברור בעניין שאנחנו צריכים להיות כאילו "משפחתיים" כלפי הפונים. אבל מה המשמעות של זה? קצת חוסר גבולות, לא? אם את לא עושה את זה את מרגישה לא נעים, כי גם הוא מאוד מתמסר. הוא לא אמר את זה אף פעם באופן גלוי, אבל יש מסר סמוי להיות גם כזאת. יש לזה כמובן מחיר כי את לא מתפנה לדברים שאת כן צריכה לעשות שקבועים בל"ז, ואז את צריכה להשלים אותם אחרי שעות העבודה. (ריאיון 21)

הסתירה בין היעדר הערכה פורמלית ובין דרישה בלתי פורמלית לביצוע עבודות שקופות היא חלק אינהרנטי של תופעת המשאבים הבלתי פורמליים, כפי שזו עלתה מניתוח הנתונים. אחד ההיבטים הבולטים של עבודות שקופות הוא חמקמקותן וחוסר היכולת להגדירן במדויק (Kaplan et al., 2020). הציטוט מראה כי העובדת מבינה את הסתירה שבבסיס דבריה: היא עצמה שואלת "מה המשמעות של זה", ומציינת את הפער שבין היותן של הפרקטיקות הבלתי פורמליות מדד למחויבות בעיני המנהל ובין המישור הפורמלי, שבו דרישות אלו אינן מוצהרות. דברי העובדת הסוציאלית חזרו על עצמם באופנים דומים על פני כל המיקומים המקצועיים. טשטוש הגבולות בין הפורמלי לבלתי פורמלי, ובמיוחד הערכתם של המנהלים את ה"מעבר" כ"מדד למחויבות", ממחישים כיצד המענה שהעובדות אינן מחויבות לתת הופך להכרח.

בריאיון אחר סיפרה אחות על טווח רחב של משאבים בלתי פורמליים שהיא ועמיתותיה לעבודה מספקות למטופלים. כשנשאלה על יחסה של ההנהלה לפרקטיקות אלו, היא ענתה:

הם מאוד רוצים ששביעות הרצון תהיה גדולה, שלא נגיד "לא" אם מטופלים מבקשים משהו, אבל מדגישים לנו לא לחלק משאבים של הארגון. בישיבות

צוות מדגישים לנו את זה. במשאבים של הארגון את צריכה להיות כמה שפחות, להצטמצם כמה שאפשר. אבל אם את מצליחה לתת משאבים שהם לא יוצאים מהיד של המערכת – הם מאוד בעד. (ריאיון 204)

הספרות היטיבה לתאר את פער השירות הציבורי ואת האסטרטגיות שנוקטים עובדיו כדי להתמודד עימו, אולם אלו לא הסבירו בדרך כלל כיצד בפועל העובדות מצליחות לספק שירות בתנאים הנוכחיים. דברי האחות המובאים כאן מבהירים היטב כי אף שהארגון אינו מאפשר לעובדות לסרב למטופלים או לקוחות, מן ההכרח "לתת משאבים שלא יוצאים מהיד של המערכת". הראיונות סיפקו תשובה ברורה לאופן שבו מתמלא הפער הזה: אם לא באמצעות משאבים ארגוניים, אזי בהכרח באמצעות המשאבים האישיים של העובדות. ההנהלה מעלימה עין מהפער המתמשך בין משאבים לצורכי הלקוחות ומשתיקה את המובן מאליו: בהינתן פער ארגוני שכזה, מי שממלא אותו הוא העובדות עצמן.

השלכות פוגעניות של עבודה שקופה

שאלת המחקר השלישית ביקשה להבין את משמעותן של הפרקטיקות השכיחות שמבצעות העובדות לאופי התעסוקה במגזר הציבורי בכלל ובשירותים החברתיים בפרט. ניתוח הנתונים העלה כי בהינתן הטווח הרחב של המשאבים הבלתי פורמליים שעובדות מספקות ללקוחותיהן, עבודה שקופה כרוכה בטווח רחב של פגיעות שבאות לידי ביטוי בעלויות אישיות ומקצועיות הנוגעות למשאבי זמן, ללחץ ולפגיעה במשפחה ובזוגיות.⁵

עלויות אישיות

כפי שאפשר לצפות בהינתן הקדשתו הבלתי פורמלית של זמן אישי ללקוחות, הניתוח העלה כי הפגיעה בזמנן הפרטי של העובדות ניכרת במיוחד. רובן הגדול של המרואיינות סיפרו כי אין להן זמן שהוא "לא עבודה". הפגיעות הבסיסיות ביותר נובעות מפרקטיקה של מסירת מספר הטלפון האישי ללקוחות וזמינות מסביב לשעון, גם לאחר שעות העבודה, וכן ממתן שירותים לא פורמליים במהלך שעות העבודה המאלצים את העובדות להמשיך לעבוד גם לאחר השעות הפורמליות. היבטים אחרים של פגיעה בזמן קשורים לדרישה לתת שירות של "360 מעלות", דהיינו לדאוג לרווחת הלקוחות גם בנושאים שאינם קשורים ישירות לדרישות התפקיד הפורמלי. עובדות רבות סיפרו על שירותים שונים – למשל חיפוש מידע באינטרנט עבור לקוחות או תרגום מסמכים – שניתנים מהבית, לאחר שעות העבודה, לעיתים קרובות בשעות הערב והלילה או בסופי שבוע ובחופשים. עובדות רבות דיווחו גם על עבודה מנטלית רבה בזמנן החופשי, כלומר מחשבה על דרכי סיוע אפשריות ללקוחות בתחומים שאינם קשורים לתפקיד הפורמלי.

5 ההבחנה בין עלויות אישיות לעלויות מקצועיות בעייתית מכיוון שפגיעה אישית בעובדת פירושה פעמים רבות גם פגיעה בהיבטים מקצועיים, למשל במקרים של שחיקה. אולם כפי שנעשה לגבי ההבחנה בין סוגי המשאבים הבלתי פורמליים, לצורך הבהירות האנליטית מוצגות גם הפגיעות השונות כקטגוריות נפרדות.

מחיר אישי נוסף שמשלמות העובדות הוא התשה רגשית ושחיקה. המיקומים המקצועיים העומדים במרכזו של מחקר זה נתפסים כעמוסים ומתישים כמעט מעצם הגדרתם, אולם לצד תובענותו של התפקיד הפורמלי סיפרו המרואיינות כי דווקא הפרקטיקות הבלתי פורמליות הן הגורם העיקרי להתשה ושחיקה. אחת המורות אמרה, "לפעמים אני צריכה להזיז הרים, ולמרות שאני כביכול עושה את הדברים האלה 'מבחירה', כשאני מגיעה הביתה אני מרגישה כאילו עבדתי בבניין, מרוקנת לגמרי" (ריאיון 22). מרואיין נוסף, רופא, תיאר כיצד המתח שגלווה לאספקת המשאבים הבלתי פורמליים גרם לפגיעה בריאותית של ממש: "זה זמן, משאבים רגשיים, זה לוקח ממני הרבה מעבר למה שלוקחת העבודה הפורמלית. וזה יוצר מתח ענקי, זה השפיע עליי בצורה כל כך קשה עד שבשנה שעברה חטפתי שבץ" (ריאיון 120).

ציטוטים אלו חושפים פן נוסף של אספקת המשאבים הבלתי פורמליים: ההשלכות מרחיקות הלכת של מדיניות הצמצום על העובדות והעובדים ועל סביבתם הקרובה. דבריהן של המרואיינות עולים בקנה אחד עם הספרות המתארת את השלכותיהם של אילוצים מבניים שמקורם בארגון, בעיקר מחסור במשאבים, על בריאותם ורווחתם הפיזית והנפשית של עובדים ועובדות (Pindek & Spector, 2016). לכך עשויות להתלוות עלויות טיפול ושיקום, אך אלה אינן מדוברות, במיוחד בהקשר של היעדר משאבים פורמליים לביצוע התפקיד.

העבודה השקופה גובה מן העובדות גם מחיר משפחתי גבוה. אספקת משאבים בלתי פורמליים בהיקף כה רחב ללקוחות, משמעותה בהכרח פגיעה במשאבים המוקדשים לבני המשפחה. פגיעה זו, שעלתה באופן גורף אצל מרואיינים ומרואיינות בכל המיקומים המקצועיים, משתקפת בדבריה של אחת המורות: "המחיר הוא גבוה מאוד. כל הזמן והאנרגיה שאני משקיעה מעל ומעבר לדרישות הפורמליות של העבודה, והמשפחה שלי היא הראשונה שנפגעת" (ריאיון 82). מרואינת שהיא עובדת סוציאלית אמרה: "בעלי כבר צוחק שעדיף שהוא יהיה מטופל שלי, ככה הוא יצליח לראות אותי יותר" (ריאיון 157).

הניתוח העלה כי המרואיינות מבחינות בין פגיעה אישית בהן עצמן ובין פגיעה במשפחתן, ומדגישות את עוצמת הפגיעה במשפחה. כך למשל אמרה עובדת סוציאלית:

זה לא אני שמשלמת את המחיר, אלא הילדים שלי. אני מתכוונת, אימא שלהם פשוט נעדרת. היא לא נמצאת שם. למשל, במקום להיות עם הילדים שלי אחר הצהריים או בחופשות, אני עסוקה בלחפש תרומות לחג עבור הלקוחות. הילדים שלי נדפקים מזה הרבה פעמים. (ריאיון 28)

היו מרואיינות לא נשואות שקשרו בין אספקת המשאבים הבלתי פורמליים ובין חוסר יכולת לקיים מערכת יחסים זוגית. בריאיון שנערך בשעת ערב מאוחרת יחסית סיפרה אחות:

היום למשל חזרתי הביתה מאוחר כי עזרתי לאחת המטופלות לקרוא ערמה ענקית של מסמכים שהיא קיבלה עם מכתב השחרור שלה, ולא הבינה כלום. ישבתי איתה כמעט שעה וצחקתי, אמרתי לה שהיא מערכת היחסים הארוכה ביותר שיש לי בימים האלה. (ריאיון 213)

דברי המרואיינות מציגים מענה לשאלת משמעותן של הפרקטיקות היומיומיות המתקיימות במפגש בין עובדות ללקוחותיהן. ההיבט הקריטי של העבודות השקופות בלט בקישור שעשו המרואיינות בין חוסר הזמן, הלחץ והמחיר האישי והמשפחתי ובין הפרקטיקות הבלתי פורמליות שבעבודתן, שמחירן גבוה מזה של הפרקטיקות שבמסגרת הגדרות התפקיד הפורמלי.

עלויות מקצועיות

המרואיינות תיארו פגיעה בביצועים מקצועיים ספציפיים לצד פגיעה במקצועיות בכלל. עלויות אלו מתוארות כאן יחדיו מכיוון שהן שלובות זו בזו, והפרדה אנליטית ביניהן תחטא להצגת המצב.

היבט אחד של פגיעה במקצועיות קשור לאופן מדידת הביצועים הנהוג תחת הניהול הציבורי החדש. ההכרח להעניק שירות מקיף פוגע לעיתים קרובות ביעילות העבודה ובממדים שעל פיהם העובדות מוערכות ומתוגמלות, כפי שתיארה עובדת סוציאלית: "לפעמים זה פוגע במקצועיות שלי, ובמיוחד בערכים שאני נמדדת על פיהם. למשל אם אני מצליחה להקדיש זמן רק לחמישה מטופלים במקום ל-15" (ריאיון 76).

פגיעה נוספת במקצועיות מתבטאת בכך שהעובדות מספקות מגוון משאבים בלתי פורמליים בתחומים החורגים מתחומי המקצוע שלהן, במיוחד מתן סיוע בנושאים שאינם תחומי התמחותן, כפי שסיפרה עובדת סוציאלית: "הטלפון שלי פתוח כל הזמן ונוצר קשר אישי ביני לבין הפונים. אז אני מוצאת את עצמי הרבה פעמים נותנת מענה בנושאים שלא קשורים אליי" (ריאיון 203). מכיוון שכנשות מקצוע הן נחשבות מומחיות, דעתן מקובלת מאוד על הלקוחות, אולם ייתכן שכוונותיהן הטובות עלולות לגרום דווקא להחמרת מצבם של הלקוחות, כפי שתיאר אחד הרופאים: "אין ספק שהשירותים האישיים הלא פורמליים מגבירים את העומס בעבודה, אבל גם גורמים לך להתעסק בדברים אחרים שלא קשורים לעבודה המקצועית שלך, ולפעמים אין לך ממש ידע מתאים בנושאים האלה" (ריאיון 67). הטווח הרחב של העלויות המקצועיות עלה בבהירות בריאיון עם רופאה שסיפרה כי לצד המשמרות העמוסות מלכתחילה בבית החולים היא מספקת למטופליה משאבים בלתי פורמליים רבים, החל בתמיכה רגשית וכלה בסיוע במילוי טפסים לביטוח לאומי לבקשת קצבאות נכות, סיעוד, חופשות מחלה ועוד. לדידה אלו הן פרקטיקות פרה-רפואיות – כאלה שרלוונטיות ללקוחות, אך לתפיסתה אינן קשורות ישירות לרפואה. היא הסבירה את ההשלכות של הפרקטיקות האלה על המטופלים וגם עליה עצמה:

אני משלמת מחירים גבוהים, וגם המטופלים שלי, לעבוד עבודה מאוד אינטנסיבית בשעות שאני בעבודה. לפעמים יש סיפורים אישיים שאני לוקחת אותם איתי הביתה. חוסר זמן לעסוק ברפואה פרופר כשאתה עוסק בכל כך הרבה פרה. אז אם זה על חשבון האקדמיה, לקרוא קצת יותר על החולה, [על חשבון] להתקדם בדברים האישיים שלי שקשורים לעבודה שאף פעם אין לי זמן [לעשות אותם].

(ריאיון 211)

העלויות האישיים והמקצועיות המתוארות כאן מאפשרות הצצה חטופה למגוון הרחב של השלכות העיסוק בהיבטים החורגים מהגדרת המקצוע או התפקיד – לא רק על העובדות אלא גם על הלקוחות. ייתכן שההשלכות על הלקוחות חמורות אף יותר מאלה שמתארות נשות המקצוע ומנוגדות למטרה הראשונית של אספקת המשאבים הבלתי פורמליים. כלומר, ייתכן שבמקום שיפור ברווחתם של הלקוחות הם מקבלים שירות מקצועי פחות מנשות מקצוע מותשות ומתוחות יותר.

דיון וסיכום

השינויים הדרסטיים שהתרחשו בעשורים האחרונים באופן אספקתם של שירותים חברתיים, הן בעקבות רפורמות במדיניות חברתית הן במסגרת רפורמות ניהוליות, עומדים ברקע המאמר הזה. המחקר העלה כי בהיעדר משאבים פורמליים ובהינתן ציפייתו של הארגון שעובדיו יקחו אחריות כוללת על הלקוחות, העובדים והעובדות בתחומי השירותים החברתיים מספקים טווח רחב של משאבים ושירותים בלתי פורמליים. טענתי כי פרקטיקות אלו, המבוצעות בשגרה, הן בגדר עבודה שקופה מכיוון שאינן מוכרות פורמלית על ידי הארגון ואינן מתוגמלות. מגוון המשאבים האישיים שמספקות העובדות מעיד כי אלה מגינות על לקוחותיהן מפני הסיכונים שהם נחשפים אליהם בשל מדיניות שאינה מתאימה. ממצאים אלו מצטרפים למחקרים קודמים שהראו כי עובדים ועובדות במגזר הציבורי לוקחים על עצמם אחריות לרווחת האזרחים במקומה של המדינה, שנסוגה מאחריותה (Lavee et al., 2018; Dubois, 2016), ונראה כי מערך השירותים כולו מושתת על ההנחה כי מעבר לשירותים הפורמליים תבוצע גם עבודה שקופה.

ממצאים אלו מעלים שתי תרומות עיקריות. ראשית, הם תורמים לספרות בתחום העבודה הפרקטית, במיוחד בכל הנוגע למרכיב הפוגעני שבעבודה זו. ניתוח הממצאים חשף את הרובד הפוגעני המתקיים גם במיקומים בשוק העבודה שנחשבו עד כה בטוחים ויציבים. ההכרח לספק עבודה שקופה במגזר הציבורי מעיד כי לא זו בלבד שהמדינה מצמצמת את ההגנה שהיא מספקת לאזרחים מפני סיכונים (Hacker, 2018), אלא שהתפקיד הזה מוסט אל העובדות במגזר ואלה הופכות לרשת הביטחון של האזרחים במקומה של המדינה. בתנאים הנוכחיים, שבהם ברור הן לקובעי המדיניות הן למנהלי הארגונים כי המשאבים הפורמליים אינם יכולים לאפשר אספקת שירות מתאים ללקוחות – כזה שיבטא אחריות לרווחתם – העובדות מחויבות למצוא דרכים אלטרנטיביות לספק משאבים חלופיים. הפער בין היעדר המשאבים הפורמליים ובין ציפיית הארגון מן העובדות לקחת אחריות מחייב אותן לבצע עבודה שקופה, שבאה לידי ביטוי באספקת משאבים אישיים בלתי פורמליים. שקיפותה של העבודה הופכת לפוגענית במיוחד, שכן על אף הייצוג הקולקטיבי והביטחון התעסוקתי העובדות אינן מוגנות מפני ההכרח לבצע. ממצאים אלו מרחיבים טענות קודמות שלפיהן שוק העבודה בכלל הפך פרקטי (Kalleberg, 2009, 2018), ובמיוחד הם תומכים בטענה שפרקטיקות פוגעניות ממיקומים נמוכים בשוק העבודה מחלחלות למיקומים שנחשבו בטוחים ומוגנים (בנימין, 2006; מרגלית, 2019).

בהסתמך על תובנות אלו, המחקר תורם גם לספרות העוסקת בעבודות שקופות (Kaplan et al., 2019). ממצאיו מוסיפים לחקר העבודות השקופות בשוק העבודה שאינן

חלק מתופעת ה־office housework, אלא פרקטיקות שקשורות לתפקיד הפורמלי אך אינן מתוגמלות (Hatton, 2017). התופעה הנרחבת של אספקת משאבים אישיים מעידה כי עבודה שקופה במקום העבודה, ובמיוחד הדרישה הארגונית לביצועה, אינן קשורות בהכרח למיקומים פרקטיים כפי שנטען עד כה (Baines et al., 2017). יתר על כן, נראה כי שקיפות זו היא בעצמה מנגנון של פרקטיות במגזר הציבורי.

לאור העלויות הגבוהות המושטות על עובדות כתוצאה מאספקתם של משאבים בלתי פורמליים עולה השאלה מדוע הן מבצעות פרקטיקות אלו, במיוחד אם תעסוקתן מוגנת ומובטחת לכאורה. לכך עשויים להיות שלושה הסברים. האחד הוא המאפיין המגדרי הבולט של העבודה השקופה. נורמות חברתיות מסורתיות קשורות בין תכונות נשיות ובין התמסרות אלטרואיסטית למען האחר. ייתכן שציפיות חיצוניות פועלות במשולב עם תפיסות זהות אישיות לעידודן של פרקטיקות שקופות, במיוחד במקצועות שנחשבים טיפוליים ו"נשיים" (Baines, 2004). הסבר שני הוא שיתכן כי ביצוע עבודה שחורגת מהגדרת התפקיד הפורמלי שקוף גם בעיני העובדות עצמן. כפי שעולה מהנתונים, הגבול שבין הפורמלי לבלתי פורמלי מיטשטש באווירה הארגונית, הדורשת מחויבות למתן שירות מקיף. לבסוף, בהינתן חוסר הביטחון התעסוקתי המאפיין את שוק העבודה בכלל ייתכן שהעובדות מעדיפות לשאת בעלויות ולהישאר במקום עבודה יציב יחסית, ולא לעזוב את מקום העבודה ולהסתכן בחשיפה לשוק החופשי. כל אלה מקבלים משנה תוקף מן העובדה שלמרות שקיפותה של העבודה, היא הופכת לנראית כאשר ביצועיהן של העובדות (או היעדר ביצועים כאלה) נבחנים ומשמשים להערכות לשם קידומן.

לסיכום, נראה כי התרחבותו של פער השירות הציבורי, לצד תפיסות מסורתיות לגבי מחויבותם של עובדות ועובדי המגזר הציבורי לרווחת האזרחים, מביאה לדפוסי פעולה ייחודיים ומגדילה את פגיעותם של העובדים והעובדות המספקים שירותים חברתיים. חשוב להזכיר כי נפגעים נוספים הם האזרחים עצמם: אלה לא רק נאלצים להסתפק במשאבים פורמליים מצומצמים יותר, אלא גם מקבלים שירות מקצועי פחות, עקב שחיקה והתשה וחוסר יכולת להתמקצע בשירות הפורמלי שהעובדים אמורים לספק. מדיניות מיטיבה יותר תהיה כזאת שתכיר בצורכי האזרחים ובמשאבים הנדרשים כדי לענות עליהם, ותתגמל את העובדות המתמודדות מדי יום עם הפערים שבין המדיניות הרצויה לזו המצויה.

לבסוף, יש לזכור כי אף שיתרונו של המחקר הוא בהישענותו על מגוון רחב של מיקומים מקצועיים, כדי להבין טוב יותר את המגמות שתוארו כאן כדאי לערוך ניתוח מעמיק של הבדלים בין מיקומים מקצועיים ספציפיים המאופיינים במעמד חברתי שונה, וכן לבחון את משמעותם של הבדלים דמוגרפיים בין עובדים ועובדות המשתייכים לקבוצות אתניות שונות. היבטים אלו עשויים לשמש כיוון מעניין למחקר עתידי. כמו כן, בהינתן מרכזיותו של ההיבט המגדרי באספקת המשאבים הבלתי פורמליים, יש להמשיך ולחקור הבדלים בין נשים וגברים מבחינת סוגי המשאבים המסופקים, ובמיוחד מבחינת מידת השקיפות של עבודתם.

מקורות

- אבחסרה, נועם, אבישי בניש, נטע בקר וזיו כהן. (2006). דוח הפרת זכויות עובדי קבלן במשרדי הממשלה בדגש על עובדי הניקיון. הקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בנימין, אורלי. (2006). במורדות שוק העבודה: מסחור כוח-עבודה נשי בישראל. תרבות דמוקרטית, 10, 63-96.
- בניש, אבישי. (2012). שירותי הרווחה במאה ה'21: מגמות ואתגרים. ביטחון סוציאלי, 90, 5-13. דגן-בוזגלו, נגה. (2019, 5 בדצמבר). מערכת חינוך מפוערת ומתדרדרת [פוסט]. מרכז אדוה. דישון-הופמן, ירון. (2020, 7 בינואר). הסחות הדעת לא יעזרו: שיעור העוני בישראל גבוה, והממשלה אשמה [פוסט]. מרכז אדוה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020, 18 באוגוסט). הוצאה לאומית לבריאות בשנת 2019 הייתה 7.6% מהתמ"ג (פרסום 255/2020).
- כהן, ניסים, שלמה מזרחי ויובל פני. (2010). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008. ביטחון סוציאלי, 82, 47-77.
- מרגלית, יותם. (2019). דואליזציה ומעמדות בשוק העבודה (מחקר מדיניות 134). המכון הישראלי לדמוקרטיה ויד לוי אשכול.
- מרון, אסא. (2015). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל (עמ' 87-137). מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- סבירסקי, ברברה. (2018). מערכת הבריאות זקוקה לעירוני תקציבי דחוף [פוסט]. מרכז אדוה. קפלן, עמית, טלי פפרמן, שמרית סלונים, הדס בן אליהו, חנה הרצוג, נעמי חזן, רונה ברייר גארב וגל ליפשיץ. (2020). להפוך עבודות שקופות לנראות: חסמים להשתלבות נשים בשוק העבודה בישראל (דוח מסכם). מכון ון ליר, מרכז שוות והמכללה האקדמית תל אביב-יפו.
- רובינשטיין, דפנה, אורלי בנימין וערן גולן. (2008). "דרך המלך": העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים. בתוך מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק (עורכים), העצמה במשפט: משפט, חברה ותרבות (עמ' 159-194). נבו.
- Baarspul, Hayo C., & Celeste P. M. Wilderom. (2011). Do employees behave differently in public-vs private-sector organizations? A state-of-the-art review. *Public Management Review*, 13(7), 967-1002.
- Baines, Donna. (2004). Caring for nothing: Work organization and unwaged labour in social services. *Work, Employment and Society*, 18(2), 267-295.
- Baines, Donna, & Pat Armstrong. (2019). Non-Job work/unpaid caring: Gendered industrial relations in long-term care. *Gender, Work & Organization*, 26(7), 934-947.
- Baines, Donna, Ian Cunningham, & John Shields. (2017). Filling the gaps: Unpaid (and precarious) work in the nonprofit social services. *Critical Social Policy*, 37(4), 625-645.

- Benjamin, Orly. (2016). *Gendering Israel's outsourcing: The erasure of employees' caring skills*. Springer.
- Brodkin, Evelyn Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (suppl_2), i253–i277.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Cohen, Nissim, Avishai Benish, & Aya Shamriz-Ilouz. (2016). When the clients can choose: Dilemmas of street-level workers in choice-based social services. *Social Service Review*, 90(4), 620–646.
- Cooper, Marianne. (2014). *Cut adrift: Families in insecure times*. University of California Press.
- Dubois, Vincent. (2016). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Routledge.
- Fudge, Judy, & Leah F. Vosko. (2003). Gender paradoxes and the rise of contingent work: Towards political economy of the labour market. In Wallace Clement & Leah F. Vosko (Eds.), *Changing Canada: Political economy as transformation* (pp. 183–209). McGill-Queen's University Press.
- Hacker, Jacob. (2018). The great risk shift. In David B. Grusky & Jasmine Hill (Eds.), *Inequality in the 21st Century* (pp. 260–261). Routledge.
- Hatton, Erin. (2017). Rethinking the concept of invisible work: Mechanisms of invisibility. *Work, Employment and Society*, 31(2), 336–351.
- Hupe, Peter, & Aurélien Buffat. (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569.
- Hupe, Peter, & Theo van der Krogt. (2014). Professionals dealing with pressures. In Mirko Noordegraaf & Bram Steijn (Eds.), *Professionals under pressure: The reconfiguration of professional work in changing public services* (pp. 55–72). Amsterdam University Press.
- Kalleberg, Arne L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1–22.
- Kalleberg, Arne L. (2018). *Precarious lives: Job insecurity and well-being in rich democracies*. John Wiley & Sons.
- Kalleberg, Arne L., & Steven P. Vallas. (2018). Probing precarious work: Theory, research, and politics. *Research in the Sociology of Work*, 31(1), 1–30.
- Kaplan, Amit, Maha Sabbah-Karkabi, & Hanna Herzog. (2020). “When I iron my son's shirt, i feel my maternal role”: Making women's invisible work visible. *Journal of Family Issues*, 41(9), 1525–1545.

- Lavee, Einat, Nissim Cohen, & Hani Nouman. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333–348.
- Lavee, Einat, & Roni Strier. (2019). Transferring emotional capital as coerced discretion: Street-level bureaucrats reconciling structural deficiencies. *Public Administration*, 97(4), 910–925.
- Levanon, Asaf, & Evgeny Saburov. (2018). Changes in the demographic antecedents of poverty among workers in Israel, 1991–2011. In Henning Lohman & Ive Marx (Eds.), *Handbook on in-work poverty* (pp. 434–448). Edward Elgar Publishing.
- Lipsky, Michael. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Pindek, Shani, & Paul E. Spector. (2016). Organizational constraints: A meta-analysis of a major stressor. *Work & Stress*, 30(1), 7–25.
- Pollitt, Christopher. (2010). Cuts and reforms: Public services as we move into a new era. *Society and Economy*, 32(1), 17–31.
- Pollitt, Christopher, & Geert Bouckaert. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.
- Pugh, Allison J. (2015). *The tumbleweed society: Working and caring in an age of insecurity*. Oxford University Press.
- Small, Mario Luis. (2006). Neighborhood institutions as resource brokers: Childcare centers, interorganizational ties, and resource access among the poor. *Social Problems*, 53(2), 274–292.
- Standing, Guy. (1999). *Global labour flexibility: Seeking distributive justice*. Palgrave Macmillan.
- Thomann, Eva, Nadine van Engen, & Lars Tummers. (2018). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601.
- Tummers, Lars, Victor Bekkers, Evelien Vink, & Michael Musheno. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126.
- Vosko, Leah F. (2010). *Managing the margins: Gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford University Press.
- Williams, Joan C., & Rachel Dempsey. (2018). *What works for women at work: Four patterns working women need to know*. NYU Press.