

מדינת הרווחה האמריקנית: שני נרטיבים¹

מיכאל ליפסקי²

נרטיב הוא גורם מרכזי בהתפתחות של חברה, המעצב את הבחירות ואת הפעולות הננקטות, כאשר אנשים מארגנים מידע חדש ומחברים אותו לערכיהם הבסיסיים בהתאם לנרטיבים קיימים מראש בשיח הציבורי. מכיוון שהממשלה היא דמות חיונית מבחינת הנרטיבים של המדינה, יש חשיבות לשאלה אם היא נתפסת כבעלת יכולת וכתומכת בטובת הכלל או כלא מהימנה וחסרת יכולת לדאוג לאינטרסים המשותפים. הצורה שהממשלה נתפסת בה אינה תלויה רק בפעולות חולפות שהיא מבצעת, אלא גם במוניטין ארוך הטווח שלה, כפי שהעם מתאר אותו.

מתוך גישה זו מבקש מאמר זה לבחון את הנרטיבים המרכזיים שסייעו בעיצוב השיח הפוליטי על מדיניות הרווחה החברתית בימינו בארצות הברית. הוא מציע השקפה רחבה על שיח זה, ומצביע כיצד השפיעו הנרטיבים, או לא הצליחו להשפיע, על ההקשר הפוליטי שהוביל לשינויים במדיניות הרווחה. המאמר בוחן את השיח בפרספקטיבה היסטורית, תוך סקירת שלבי מפתח בהתפתחות מדינת הרווחה האמריקנית והדגשת מגמות ורגעי שינוי.

מבוא

הסיפורים שחברות מספרות על עצמן מעצבים באופן ניכר את בחירותיהן ואת הפעולות שהן נוקטות עקב כך. הם משפיעים על האופן שבו אנשים מבינים את קשריהם זה עם זה. הם מנחים את העתיד שאנשים יכולים לדמיין. הם מרמזים על הקשרים בין אירועי עבר

1 מאמר זה הוא גרסה מתוקנת של ההרצאה לזכר ריצ'רד מ' טימוס (Richard M. Titmuss), שהוצגה באוניברסיטה העברית בירושלים ביוני, 2011.
2 מכון המחקר דמוס, וושינגטון די. סי.

לבין התפתחויות בהווה ובעתיד. הם מזכירים לנו מה הם הדברים שאנו רוצים וכיצד אנו עשויים להשיג את מטרתנו. נרטיב הוא גורם מרכזי בהתפתחותה של חברה. אנו מתפתחים כישויות מספרות סיפורים, והסיפורים שלנו חיוניים לצורך הבנת הדברים שאנו עושים. ללא ארגון של הנרטיבים, אנו נקלעים לים של אבחנות אקראיות.

מעבר לכך, אנשים מארגנים מידע חדש ומחברים אותו לערכיהם הבסיסיים בהתאם לנרטיבים קיימים מראש, המעצבים את השיח הציבורי. מכיוון שהממשלה היא דמות חיונית מבחינת הנרטיבים של המדינה, יש חשיבות רבה לשאלה אם היא נתפסת כבעלת יכולת וכתומכת בטובת הכלל או כלא מהימנה וחסרת יכולת לדאוג לאינטרסים המשותפים. דעתם של האנשים על הממשלה אינה רק עניין של הערכת ביצועיה והישגיה, אלא גם דמותה כפי שהיא מצטיירת בנרטיב המורחב, המוצג וזמין לאורך זמן. דרך אחרת לומר זאת היא כי שמה הטוב של הממשלה אינו תלוי בעיקר, או רק, בפעולות חולפות שהיא מבצעת, אלא גם במוניטין ארוך הטווח שלה כפי שהעם מתאר אותו.

מאמר זה בוחן את הנרטיבים המרכזיים שסייעו בעיצוב השיח הפוליטי על מדיניות הרווחה החברתית בימינו בארצות הברית. הוא מציג השקפה רחבה על שיח זה ומתאר כיצד השפיעו הנרטיבים, או לא הצליחו להשפיע, על ההקשר הפוליטי שהוביל לשינויים במדיניות רווחה ובניהול, שבהם דן כרך זה. הוא בוחן את השיח בפרספקטיבה היסטורית, תוך סקירת שלבי מפתח בהתפתחותה של מדינת הרווחה האמריקנית והדגשת מגמות ורגעי שינוי.

נקודת המוצא שלי היא פנייתה של הפוליטיקה האמריקנית ימינה, בד בבד עם דחיית הממשלה ככלי לפתרון בעיות קונסטרוקטיבי. על מעבר זה, בחלקו, ניצח מערך של מוסדות משולבים שהוקמו לשם כך בידי האינטלקטואלים והפעילים השמרנים ואשר מומנו בידי שותפים להשקפה זו. התפתחות זו מובנת היטב. השאלות המסקרנות שלא נבחנו כראוי הן מדוע לא התפתחו במהלך העשורים הקריטיים מוסדות נגדיים ליברליים ומדוע תומכי מדיניות הרווחה קיבלו ללא ערעור את ההשקפה הנרטיבית של הממשל.³

תשובה אחת שברצוני להציע היא שהליברלים לא הצליחו להשיב לאתגר השמרני, משום שהיו עסוקים בשיח מקביל אך שונה. בעודם עסוקים ב"שכלול מדינת הרווחה", הם הניחו כמובן מאליו כי ההתפתחות בפוליטיקת מדינת הרווחה יכולה להמשיך רק בכיוון אחד. הם התעלמו מכך שניתן להטיל ספק בהנחות היסוד של מדינת הרווחה.

3 המונחים "שמרני" ו"ליברלי" במאמר זה מתייחסים לפרספקטיבה הרחבה של היחסים של המוסדות הפוליטיים והמערכות הכלכליות, כפי שמפורט בהמשך. אנשים המשתייכים באופן כללי להשקפות אלה מכונים שמרנים וליברלים.

לא אטען שאילו היו מוקמים מוסדות נגדיים ליברליים, היתה ההשקפה השמרנית מנוטרלת. טיעון שכזה אינו סביר, ובכל מקרה לא ניתן להוכיחו. מעבר לכך, מדינת הרווחה נמצאת בנסיגה כמעט בכל מקום בעולם, ומגמה זו היתה משתקפת ללא ספק גם בארצות הברית. אך נראה כעת שלא ניתן להכחיש שהדיונים שנערכים בארצות הברית על תנאי מדינת הרווחה מושפעים מאוד מהשקפות אנטי ממשלתיות שצמחו כמעט ללא ערעור. עקב כך ההגנה על פוליטיקה חברתית איתנה קשה בהרבה מכפי שאולי היתה, אילו היתה ההשקפה השמרנית זוכה להתנגדות עקיבה יותר.

נרטיב ומדינת הרווחה

רוברט רייך (Robert Reich) טען שיש ארבעה סיפורים אמריקניים בסיסיים שבאמצעותם אמריקנים מארגנים את דעותיהם בנוגע לנושאים ציבוריים. ההשקפה השמרנית מורכבת מהסיפור האמריקני על "ניצחון הפרט", אידיאל האדם העובד קשה ומסתמך על עצמו והיכול להצליח לפי תנאיו. השקפת הרווחה החברתית מורכבת מסיפור "הקהילה הנדיבה", נרטיב הנשען על התפתחויות מיתיות כגון הקמת אסם תבואה משותף וארגון בתי ספר ביישובי ספר.

ברמת הקהילה לסיפורים אלה מקבילה בסיסית. הטבע האמריקני רואה הן בפרט המנצח והן בקהילה הנדיבה בסיס לתסריטים ספציפיים רבים. אולם ברמה הלאומית הסיפור של הקהילה הנדיבה מהדהד, רק אם ניתן לראות את הממשל כשקול לקהילה וכזירה לרצון העם. אם יותר לדמוניזציה של הממשלה לשלוט בשיח הציבורי, הרי שהיא תבזה את הקהילה הנדיבה כמשאב תרבותי לפעולה, מכיוון שלקהילה אין כל מקבילה ברמה הלאומית. ליברלים מנסים בעקיבות לעורר את הלוגיקה של הקהילה הנדיבה על ידי התייחסות לחוק G.I.⁴, הרחבת רשת החשמל לאזורים כפריים ועבודות ציבוריות, החל במסילות רכבת וכלה באינטרנט. להפניות אלה יש משקל, רק אם הפנים הציבוריות של הממשל נתפסות כקונסטרוקטיביות וכפועלות למען טובת הכלל.

באופן עקרוני תמיד היו שתי גרסאות לנרטיב מדינת הרווחה. אחת היא הסיפור של אותה מדיניות ואותם מוסדות המעצבים מערכות תמיכה באנשים שאינם יכולים לתמוך בעצמם. גרסה זו של נרטיב מדינת הרווחה עוסקת, בין היתר, בשאלות מי אמור להיות מוגן תחת המטרייה של השירותים החברתיים, אילו סוגי תמיכה יש להציע ובאיזו רמה. גרסה אחרת

4 חוק שהגדיר סדרת הטבות ללוחמים ששבו ממלחמת העולם השנייה (המתרגם).

של נרטיב מדינת הרווחה, שוב באופן עקרוני, היא הסיפור של המדינה: כיצד הלאום נבנה לאורך זמן, וכיצד אנשים מתייחסים זה לזה באמצעות המדיניות המתוכננת. גרסה זו, שלה על פי רוב מוקדשת פחות תשומת לב בדיון על מדיניות הרווחה החברתית, עוסקת בין היתר באלה:

- מטרתיה של המדינה וסדרי העדיפויות בין מטרות אלה;
- מי נכלל במדיניות;
- אילו בחירות יהיו הטובות ביותר עבור האומה.

אם לתמצת, אנו יכולים לומר כי יש נרטיב של מדינת רווחה עם דגש על המלה השנייה בצמד, ויש נרטיב של מדינת הרווחה עם דגש על המלה הראשונה בצמד. לצורך הטיעון בעמודים אלה נאמר, שתומכי מדיניות רווחה חברתית בארצות הברית התמקדו באפשרות הראשונה והזניחו את השנייה, בסופו של דבר למרבה צערם.

מפתה לחשוב על השקפות מתחרות אלה כעל אלה המגיבות ביותר לתנאים כלכליים והתפתחותיים. וללא ספק יכולת הקיום של תוכניות חברתיות קשורה לשגשוג לאומי ולהיתכנות פיננסית. אף שללא ספק יש בכך אמת מסוימת, הרי שמטעה להבין את נמרצות ההגנה על מדיניות הרווחה רק במונחים כאלה, משום שפעמים רבות מגמות חברתיות וכלכליות לוטות בערפל, ובכל מקרה תמיד יש סחר חליפין בין בחירות של מדיניות. אם לבחור בדוגמה בולטת מהזמן האחרון, חלק מהצופים המודאגים מגירעון תקציבי מאמינים כי יש לקצץ בתוכניות, ואילו אחרים, החושבים שחיוני להמריץ את הכלכלה במהלך תקופה של אבטלה גבוהה, מתעקשים שעוד מוקדם לקיצוץ בתקציב.

בפיתוח של מדינת הרווחה האמריקנית השפיע ללא ספק ההקשר המטריאלי על השיח הציבורי בזמנים שונים. הקיצוץ ארוך הטווח בהוצאות על ביטחון לאחר מלחמת העולם השנייה, למשל, כפי שהסביר יוג'ין סטרל (Eugene Steurle), אפשר למחוקקים להעביר כספים למטרות אחרות, בלי להעלות מסים. האינפלציה דחפה גם היא את משלמי המסים אל תוך מסגרות גבוהות יותר, ובכך הגדילה את ההכנסות ללא צורך בפעולה מצד הקונגרס. זאת ועוד, חלק מתוכניות הרווחה נבנו בדרכים שיצרו בשלבים הראשוניים הכנסות גבוהות יחסית ובה בעת דרשו תשלומים נמוכים.

עידן זה של "מימון קל" הסתיים בהדרגה במהלך שנות ה-60 של המאה הקודמת, והוביל ליכולת מוגבלת יותר לנקוט פעולות מדיניות מהותיות בשנות ה-70. במהלך שנים אלה שינתה הרטוריקה השמרנית את מושאי התמקדותה: מדגש על ערכים מסורתיים, כגון חופש משליטה ממשלתית מוגזמת, היא עברה להתמקד בנושאים כלכליים ובתפקידה של המדינה.

אך אפילו אם תנאים חומריים השפיעו על החלטות בנושאי מדיניות, טבעם של תנאים אלה עולה רק דרך הליכים מובנים חברתית. ה"עובדות" לא מיתרגמות ישירות להבנה חברתית. לחילופין, הן מסוננות דרך נרטיב מנחה. אם להשתמש בתצפיות מתאוריית מסגור: "אם העובדות לא מתאימות למסגרת, אנשים ידחו אותן." עובדות שאינן מתאימות לנרטיב השולט ידחו כפי הנראה, ואילו עובדות המתאימות לו יוטמעו בקלות ויתרמו למבנה העל של הרעיונות המנחים את החברה.

במחשבה על נרטיבים מנחים יש לזכור שאף שנדמה שהם נוצרים באופן טבעי בידי החברה, הרי למעשה, בייחוד בעידן הנוכחות החובקת כול של התקשורת, הם מעוצבים ומנוצלים בידי גורמים אינטרסנטיים בעלי אוריינטציה מסחרית ופוליטית, כדי לסייע לאלה להשיג את מטרותיהם. אולי קשה לאתר את המקורות של הרעיונות השולטים, אך אנו יכולים להיות בטוחים שכוחות חברתיים מכוונים את ייצורם של אלה מחוץ לעיני המצלמה. הם משפיעים על מידת התכיפות שבה יחזרו על סיפור, על עקיבות המסר, על בחירות מעבירי המסר ועל האופן שבו מסרים שונים משולבים יחדיו בנרטיב הרחב יותר.

דרך אחרת לומר זאת היא שנרטיבים מונעים יותר ויותר בידי יזמים המבקשים להשפיע על התפתחויות דרך עיצוב תפיסת האנשים בדבר הערכים הבסיסיים וההיסטוריה של המדיניות. במובן זה ההיסטוריון הפופולרי כותב את העתיד. נרטיב יציב וחזק של מדיניות נסמך, הן על תפיסות המושרשות בחברה עצמה והן על תפיסות פרי הגותם של מלומדים ואינטלקטואלים, המשפיעות על רצונם של אנשים ועל הבנתם את אופן פעולתו של העולם.⁵

לפני שאמשיך, ברצוני לציין שבתיאור התוכן והמקור של נרטיבים המניעים התפתחויות משמעותיות במדיניות יש ללא ספק יותר אמנות מאשר מדע. זאת ועוד, כדאי להיות זהירים ולא לראות יתר לכידות בנרטיבים שאת אופיים אנו משערים. סיפורים נוטים להיות מותאמים לאחור; כלומר: הלכידות מופיעה, כשאנשים חושבים על התפתחויות ומנסים להסביר את קשריהם זה עם זה. ככל שאירועים מצטברים, אנשים מתחילים לראות בין השיטין, ולחבר את הנקודות זו לזו. מאוחר יותר, כששדה פעילות מבוסס, ההישגים והתקדימים של העבר מופיעים כמנחי פעולה עתידית (כך שהאירועים באמת, ולא רק באופן היפותטי, מתקשרים זה לזה).⁶

5 התייחסויות קלאסיות להפעלת כוח באמצעות השפעה על ההעדפה של ציבורים גדולים כוללות את אלה: C. W. Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956). M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana, Ill: University of Illinois Press, 1964). S. Lukes, *Power: A Radical View* (London: Macmillan, 1974).

6 פול פירסון (Paul Pierson) העלה נקודה דומה ב- *When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change* (1993)

הנרטיב השמרני

במחשבה הפוליטית האמריקנית תמיד היה זרם שהיה חשדן כלפי הממשל, ובצדק. הממשל האמריקני קידם את האינטרסים של החזקים על חשבון החלשים, היה מעורב באפיזודות של אכזריות קיצונית והסכים להתנהגות פרטית לא צודקת. החלטות מדיניות, כגון מתי יש לצאת למלחמה או אם להגביל את השימוש הפרטי באדמות ציבור, חוללו נאמנות רבה אצל אחדים, אך עוררו אצל אחרים התנגדות עזה. עליית התנועה השמרנית התבססה על רגשות אנטי ממשלתיים, כשהציגה נרטיב שקרא תיגר במישרין על הרעיון שאחת המשימות המרכזיות של המדינה היא להגן על אוכלוסיות חלשות ולהבטיח את שילובן המלא בחברה.

לתנועה השמרנית פלגים רבים, אך דיון זה מתמקד בשתיים מההנחות המרכזיות שלה: (1) חברה שבה השווקים חופשיים ככל האפשר מהתערבות מובילה לתוצאת טובות יותר מחברה שמשאביה מאורגנים ומתפרסים באמצעות מנגנונים מחוץ לשוק. (2) השגשוג גדול יותר, כאשר מסתמכים ככל האפשר על משאביהם של אנשים. האדישות לכאורה של השמרנים לאי שוויון וההסכמה למדיניות שנראית כמשרתת את העשירים על חשבון העניים נגזרות מהנחות אלה.

לפי השקפה זו חלק גדול מכלי הממשל המודרני מזיקים לחברה טובה. סוכנויות ממשלתיות מטבען אינן יכולות לפעול ביעילות. הן כפי הנראה בזבזניות ולא יעילות, משום שהן פועלות בסביבה שאין בה משמעת שוק, ואמצעים אחרים להטלת אחריות אינם עובדים. ממשלה קטנה יותר היא ממשלה טובה יותר. כשמתאפשר, יש להעביר את תפקידי הממשל לישויות פרטיות, שכן סביר שהן יבצעו אותם ביעילות גדולה יותר ובעלות נמוכה יותר. לפי השקפה זו המסים צריכים להיות נמוכים, משום שהם מגבילים את החופש האישי ומצמצמים את המשאבים שאנשים ועסקים פרטיים יכולים להפעילם בצורה טובה יותר.

מכיוון שלפי השקפת העולם השמרנית הממשלה נחשבת גורם המזיק לשווקים, היא נתונה למתקפה משני כיוונים המתייחסים זה לזה: הדגשת ההשלכות השליליות של פעולות ממשלתיות וצמצום משאבים לתוכניות ממשלתיות במקומות שבהם ניתן לעשות זאת (מה שלעתים קרובות מדי יוצר את הנבואה המגשימה את עצמה ולפיה תוכניות ציבוריות אינן צולחות).

אין השקפה המנוגדת להשקפת מדינת הרווחה יותר מההשקפה השמרנית. בעוד השקפת מדינת הרווחה מכירה בחשיבות של סיוע הדדי ואיגום משאבים לטובת הכלל, תסיט ההשקפה השמרנית את הסיכונים אל הפרט ותגביר את אחריותו לרווחתו. מדיניות ציבורית חומלת, לפי ההשקפה השמרנית, עשויה לסבסד אנשים שלא יכולים להרשות

לעצמם לרכוש ביטוח בריאות או ביטוח פנסיוני. אך היא לא תתערב בניהול של מוסדות בריאות קיימים.

באיזה מובן מסגרת ההתייחסות השמרנית מהווה נרטיב? המסגרת השמרנית מהווה נרטיב במובן זה שהיא אורגת יחדיו תובנות בנוגע לחברה, כדי להסביר כיצד העולם פועל, מה מקומו של הפרט בתוכו ואת ההשלכות הסבירות של נקיטת פעולות מסוימות. השקפת העולם השמרנית מקדישה מקום מיוחד לפרט כדמות המרכזית של הסיפור. אל מול כל מערך של עובדות שיוצג לפניו, דרך העדשה השמרנית יוכל הפרט לראות מה יהיו ההשלכות עבורו ועבור האומה.

כפי שסופר היטב במקומות רבים, השקפת העולם השמרנית קודמה בהצלחה ברמת המדינה והלאום בידי תשתית של אגודות, צוותי חשיבה, עיתונאים ואמצעי תקשורת אחרים, כנסי מלומדים, סמינרים ביקורתיים, מסעות בחירות לטובת מנהיגי קמפוסים ולגיוס מועמדים, פורומים חקיקתיים והתפתחויות מוסדיות אחרות שנבנו במכוון, כדי להניע את סדר היום הפוליטי. ארגונים אלה הפכו שחקני מפתח בדיונים על מדיניות חברתית, ושיתפו פעולה לסירוגין, הן עם אינטרסים עסקיים והן עם שמרנים חברתיים.

נרטיב ליברלי

באופן עקרוני יש מודל ליברלי, אמנם מורכב יותר, של אופן פעולתו של העולם. לפי ההשקפה הליברלית, פעולות ציבוריות סוללות את הדרך להצלחה כלכלית – של פרטים ועסקים ושל האומה – על ידי יצירת מסגרות עבודה חוקיות ורגולטוריות שהשוק תלוי בהן ובאמצעות השקעה בתשתיות ובהון אנושי. במודל הליברלי, השווקים פורחים ויש שגשוג, כשהממשלה מקבלת בחירות אסטרטגיות לפי האינטרס הציבורי, ומאזנת את צורכי היוזמות המסחריות עם הדרישות שיובטחו שגשוגם, בריאותם וביטחונם הכלכלי של האזרחים.

לפי השקפת העולם הליברלית, המדינה היא יוצרת הכלכלה, ויש לה מספר מטרות. הממשלה מבקשת להבטיח את השגשוג, ובו בזמן יוצרת חוקים ומדיניות, המגינים על אנשים שאינם יכולים להגן על עצמם והמתנים את ההשלכות השליליות של כוחות שוק לא מרוסנים. בניגוד להשקפה השמרנית, ההשקפה הליברלית מקדמת חשיבה לא-אידיאולוגית, משום שהצורך ליצור איזון מחייב לשקול את הערכים והאינטרסים המנוגדים.

אך ראייה זו באשר לתפקיד הממשלה בכלכלה מעורבת אינה הסיפור שפעילי מדינת הרווחה מספרים במשך השנים. אולי תומכי מדינת הרווחה לא הטרידו עצמם במטרות המדינה, משום שראו כמובנת מאליה את העובדה שארצות הברית התקדמה במדיניות הרווחה החברתית ותמשיך לשגשג, כך שמשאבים עבור תוכניות חברתיות ימשיכו להיות זמינים.⁷ הם לא יצרו מוסדות שיבטאו ישירות השקפה ליברלית בנוגע למדינה, וגם לא שילבו את אותם לקחים במהלך דיונים אחרים. לחילופין הניע את תומכי מדיניות הרווחה החברתית מערך שונה של שיקולים. היתה זו המשימה של "שכלול מדינת הרווחה".

נרטיב מדינת הרווחה

אין זה מפתיע שתומכי מדינת הרווחה נוטים להתייחס לתפקיד הממשלה כמובן מאליה. אחרי ככלות הכול, במשך עשורים אחדים הרחיב העם האמריקני את האמנה החברתית. האמריקנים "גילו", כפי שנהוג לומר, את העוני בתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת באמצעות כתביהם של מייקל הרינגטון (Michael Harrington), דווייט מק'דונלד (Dwight McDonald), הארי קאודיל (Harry Caudill) ואחרים, וחוקקו חוקים שונים שיצמצמו את העוני בזמן ממשלם של הנשיאים קנדי, ג'ונסון וניקסון. זאת ועוד, העימותים והשינויים של שנות ה-60 החלו לתקן את מעמדם של האפרו-אמריקנים ולהסיר חסמים כלכליים, חברתיים ופוליטיים שמנעו את השתתפותם בחיים האמריקניים. בעקבותיהם התרחבה האמנה החברתית והחילה את המעמד השווה על נשים, ומאוחר יותר על הומוסקסואלים ועל לסביות.

במהלך תקופה זו התרחבה המדינה האמריקנית, לא רק בשירותים החברתיים שהיא מספקת, אלא גם בתפקידיה הרגולטוריים. כשהם מתארגנים סביב חקיקה חדשה בתחומים כגון איכות הסביבה והגנת הצרכן, חשבו הליברלים, כפי הנראה, שהם מרחיבים גם את דאגת מדינת הרווחה לטווח רחב יותר של נושאי צדק חברתי. בעשורים לאחר מכן התרחבה רשת ההגנה והתמיכה החברתית והוחלה על קבוצות ייחודיות עוד יותר. לעתים ניתנה עזרה זו באמצעות זכאויות, כמו במקרה של חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים.⁸ לעתים קרובות יותר היא התרחבה באמצעות תוכניות מענק מיוחדות שהופעלו בידי הממשלה, רשויות מקומיות וארגונים ללא כוונת רווח. בעשורים האחרונים הוכרו

7 הם לקחו גם כמובנת מאליה את העובדה שהיחס בין מספר העובדים, המשלמים דמי ביטוח, מול מספר מקבלי קצבאות הזיקנה ימשיך לאפשר מערך פנסיה נדיבה (סמואלסון [Samuelson], 5 בדצמבר 2011).

8 החל בחוק הפדרלי של חינוך לכל הילדים הנכים (1975).

קורבנות של אלימות במשפחה, ילדי בית ספר הזקוקים לשיעורי עזר באנגלית כשפה שנייה ונשאי איידס כזכאים חדשים לקבלת הטבות ציבוריות בארצות הברית.⁹

בדומה לשמרנים שהשתמשו בתשתיות שהקימו כדי לקדם את סדר היום שלהם, גם התומכים במדינת הרווחה השתמשו בסוכנויות ממשלתיות שהקימו כדי ליישם ולנהל מדיניות חדשה של רווחה חברתית. בשנת 1964 הוקם המשרד הפדרלי להזדמנות כלכלית כדי לנהל תוכניות כגון Head Start ושירותים משפטיים לעניים, כמו גם כדי לנהל את המימון של תוכניות הפעולה הקהילתית לטיפול בסוגיות של עוני ברמה המקומית. הסוכנות הפדרלית שעסקה יותר מכול בתנאי חייהם של אמריקנים בעלי הכנסה נמוכה, בתחילת שנות ה-60, היתה הסוכנות לדיור ולמימון בתים, שעזרה לממן דיור לאנשים בעלי הכנסה נמוכה. בשנת 1965 הורחבו תחומי העניין שלה באופן משמעותי, כשנטמעה במחלקת הדיור והפיתוח העירוני, מסגרת רחבת היקף שהוקמה אז, ובהיבטים מסוימים שימשה מוסד סגור בתוך הממשל לתמיכה בתוכניות דיור לאנשים בעלי הכנסה נמוכה.

מחלקות פדרליות אחרות, כולל בריאות, חינוך ורווחה (מאוחר יותר נקראה בריאות ושירותי אנוש) והמחלקה לחינוך, סיפקו בסיס לתמיכה ומחקר בנושאי רווחה חברתית. עם הקמת סוכנויות ממשלתיות אלה, פיתחו תומכי הרווחה החברתית יכולת מוסדית, אם כי בתוך הממשל, לתמיכה במחקר ובקידום נושאי מדינת הרווחה. על כן הם לא חשבו שיש צורך מהותי להקים מוסדות בעלי השקפה פילוסופית תואמת מחוץ לממשלה.¹⁰

בשנות ה-60 פרחו בתי הספר לתארים מתקדמים במדיניות ציבורית, כמו גם השקעות במחקר שיטתי של מדיניות ציבורית. המכון לחקר העוני של אוניברסיטת ויסקונסין קיבל בשנת 1966 מימון פדרלי כדי לחקור סוגיות של עוני ממגוון פרספקטיבות, וסלל את הדרך עם מחקר על השפעותיו של מס הכנסה שלילי תיאורטי על מאמצי עבודה.

לפתע היה כסף לחקור עוני ותוכניות חברתיות. סגלים מבתי הספר למדיניות, יחד עם חוקרים בארגוני ייעוץ פרטיים, כגון אגודת Abt, ומרכזי מחקר ללא כוונת רווח כגון תאגיד מחקר מתמטיקה ופיתוח כוח אדם עבדו על תכנון מדיניות נגד עוני וניהלו הערכה של תוכניות. תאגיד RAND וקבלני מחקר אחרים הוסיפו לתיק העבודות שלהם מחקר על שירותי אנוש (human services). הפגישות השנתיות של האגודה לניתוח וניהול מדיניות

9 פסקה זו נסמכת על

M. Lipsky, Revenues and Access to Public Benefits. In J. de Jong & G. Rizvi (Eds.), *The state of access*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 140.

10 בכתבו על תנועת זכויות האזרח, ג'ון סקרנטני (John Skrentny, 2002) מציין תוכנות מקבילות – הקמתן של סוכנויות המוקדשות להגנה על זכויות אזרח בשנות ה-60 תרמה לירידה של ניידות המונית ולעלייה של מנהיגות זכויות אזרח מקצועית.

אינדוקציה אחת לכך שסוכנויות אלה מייצגות מבנה התומך בסדר היום של מדיניות ליברלית היא מאמצים של מתנגדי מדינת הרווחה לרסן סוכנויות אלה, כשהרפובליקנים שלטו בנשיאות (1981-1992, 2001-2008).

ציבורית, שסדר יומה הציג באופן סדיר את המחקר העדכני ביותר על עוני, הפכו לסמינרים על סוגיות חיוניות של עיצוב תוכניות.¹¹

מלבד המאמצים התקופתיים להעמקת התחייבויות מדינת הרווחה באמצעות חקיקה, נדרשה עוד עבודה רבה כדי להכשיר את הקרקע לרפורמה. נושא עקיב אחד לאורך העשורים היה פיתוח הבנה מורכבת יותר בנוגע למשמעות של להיות עני באמריקה. התשתית של חוקרים, פקידי ממשל וחברי צוות באגודות של מדיניות חברתית בחנה גם את ההשפעות של שינוי שוק העבודה על משקי בית שבהם עובדים שני בני הזוג וביקשה לפתח מדיניות שתשלב באופן טוב יותר עבודה וחיי משפחה.¹² הם ביקרו את סטנדרט העוני הרשמי הנודע לשמצה והראו את חוסר ההתאמה שלו לתיאור המשאבים של אנשים נזקקים.¹³ הם קראו תיגר על מערכת התמיכה בילדים שבכישלונה לא אפשרה לאבות להרוויח די כסף כדי שיוכלו לשלם דמי מזונות או לקרובם לילדיהם.

הם השקיעו גם במדיניות לפיתוח נכסים. ההבנה שצמחה כי אפרו-אמריקנים פיגרו אחר לבנים, לא רק מבחינת הכנסה, אלא באופן אף דרמטי יותר בבעלות על נכסים אישיים, הובילה להתמקדות ב"בניית נכסים" בקרב אנשים בעלי הכנסה נמוכה, כולל הרחבת הזכאות למשכנתאות, יצירת חשבונות חיסכון לילדים ולחינוך, עידוד תוכניות מיקרו-פיננסיות ועוד.

פעילויות אלה הסתמכו על נרטיב שלקח כמובן מאליו את העובדה שהמדינה היתה על נתיב של חיזוק מלמטה של צורכי האנשים בעלי ההכנסה הנמוכה. התומכים הליברלים של המדיניות החברתית עסקו בשאלות טקטיות שבחנו כיצד לנצל הזדמנויות לממש באופן הולך וגובר את הביטוי המלא של מדינת הרווחה. לא היה כל דיון גלוי על מטרות מדינת הרווחה או על תפקיד הממשל.

11 להסבר על מגמות במחקר על עוני ראו

A. O'Connor (2001), *Poverty knowledge: Social science, social policy, and the poor in twentieth-century U.S. history*.

12 לסיכום על התפתחות בתחום זה, פנו לרשת סלואן למחקר על עבודה ורווחה, מ-20 לדצמבר, 2011: <http://wfnetwork.bc.edu/template.php?name=polresources>

13 על היכולת של הסטנדרטיים הרשמיים של עוני לענות על צרכים בסיסיים ראו הזדמנויות רחבות יותר לנשים: Economic security across generations: Background, analysis, and policy recommendations (2008). Accessed January 15, 2012, <http://www.wowonline.org/resources/publications/index.asp>.

מדינת רווחה אמריקנית מתפתחת

התיעוד ההיסטורי האמריקני כולל פרקים רבים של קשיים הנובעים ממשברים פיננסיים ומתנודות במחזור העסקי. הוא חושף גם היפוך מצער ספציפי אחד בהתקדמות החברתית – קריסת המעמד החוקי החברתי של האפרו-אמריקנים, שקדמה לו תקופה של התקדמות שבאה בעקבות מלחמת האזרחים של המאה ה-19.¹⁴ עם היוצא דופן האפשרי של רפורמת הרווחה בשנות ה-90 של המאה הקודמת (כפי שנדון מיד), אין כל היפוך בר השוואה במדיניות הרווחה החברתית.¹⁵ לחילופין, מאז שנות ה-30 של המאה הקודמת היה הסיפור של מדינת הרווחה האמריקנית סיפור של התקדמות עקיבה, אמנם מושהית לעתים, אבל תמיד שבה לנוע. ניתן לתאר נרטיב זה של התפתחות בארבעה שלבים חופפים.

שלב 1: בחלק הארי של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה תוארה מדינת הרווחה האמריקנית כ"יוצאת דופן", משום שהמדינה פיגרה באימוץ מרכיבי מפתח של שירותים חברתיים, ויחסית למדינות ה-OECD, שאליהן משווים בדרך כלל את ארצות הברית, היו מעט התרחבויות של הגנות חברתיות קיימות. יש לציין במיוחד את כישלונה של ארצות הברית להציע טיפול רפואי לכול ואת היעדרה של תמיכה איתנה במובטלים. ההשקפה שארצות הברית פיגרה באופן יוצא דופן כמדינת רווחה הוערכה מחדש באופן חלקי מאוחר יותר, אך למרות זאת היא מהווה חלק מהנרטיב.

שלב 2: למרות תדמיתה כמשתרכת מאחור, מדינת הרווחה האמריקנית אכן התקדמה, בייחוד ביצירת תוכניות Medicare ו-Medicaid בשנת 1965. האחת היא תוכנית ביטוח בריאות למבוגרים, והאחרת שותפות ביטוח בריאות פדרלית-מדינתית שכיסתה את העניים ואת הנכים. מדינת הרווחה האמריקנית התרחבה גם באמצעות מדיניות של העברת הכנסה שהיתה מחוץ לסל הרגיל של תוכניות מדינת רווחה. התרחבות תקופתית של תוכנית תלושי המזון במשך שנים רבות הפכה אותה ממאמץ ניסויי מסורבל בשנת 1964 לגורם בעל תרומה משמעותית להכנסה של משקי הבית של אנשים בעלי הכנסה נמוכה. תוכנית תלושי המזון, שכעת מכונה תוכנית סיוע בתזונה משלימה (SNAP), הורחבה, והיא מעניקה תמיכה לא רק לעניים ביותר, אלא גם למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. היא מספקת עזרה לחלק מהאנשים בעלי הכנסה נמוכה ללא ילדים, לאחר שהופסקו תוכניות הבטחת ההכנסה ברמת המדינה (General Assistance).

לאחרונה הפכה תוכנית זיכוי מס ההכנסה לעובדים בשכר נמוך, ה-EITC (Earned Income Tax Credit), שתכליתה לעזור בהפחתת העוני, לתוכנית רבת עוצמה. הזיכוי,

14 עוד אחת עשויה להיות מגבלות על הגירה בשנות ה-20 של המאה הקודמת.

15 המדיניות כלפי האינדיאנים השתנתה ללא ספק במשך השנים, אך עד לאחרונה היא נשארה מקפחת למרות השתנתה (The State of Native Nations, 2008, p. 1-14).

המגיע רק לאנשים עובדים הממלאים החזר מס, הוציא בשנת 2009 6.5 מיליון איש אל מחוץ למעגל העוני, והפך לכלי חיוני במטרייה של מדינת הרווחה.

עוד בתחילת הדרך אימצו תומכי המדיניות אסטרטגיה מכוונת לבניית מדינת הרווחה האמריקנית שלב אחר שלב. איש מדעי המדינה לורנס ג'ייקובס (Lawrence Jacobs) כתב, שרפורמות בריאות, שהכירו בכישלונות לכונן ביטוח בריאות לאומי תחת הנשיאים רוזוולט וטרומן, אימצו "אסטרטגיה תוספתית שתנקוט סדרה של צעדים הדרגתיים לאורך זמן כדי להרחיב את ביטוח הבריאות לכל האמריקנים".¹⁶ התקדמות תוספתית בחקיקה האמריקנית אינה מוגבלת רק לנושאי הרווחה החברתית. רבים מההישגים הבולטים ביותר של הממשל לאחר מלחמת העולם השנייה הושגו באמצעות שינויים תוספתיים.¹⁷

שלב 3: בעשורים האחרונים הלכו תומכי הרווחה החברתית באמריקה והסכימו עם החזון האמריקני של מדינת הרווחה. הם החלו להבין כי מדינת הרווחה האמריקנית יכולה להיחשב כיצור כלאיים ציבורי-חברתי. מנקודת מבט זו, כשנלקחו בחשבון תרומות של מעסיקים, נראה שמדינת הרווחה האמריקנית יכולה להתחרות יותר עם מקבילותיה האירופיות, בייחוד בנושאי בריאות ופנסיה.

חלק זה של הסיפור הפך בעייתי יותר לקראת סוף העשור האחרון, כשמעסיקים שינו באופן מאסיבי את מערכת הפנסיה שלהם מהטבות מוגדרות לתוכניות תרומה מוגדרות עם תרומה משמעותית מהעובדים, והעבירו אל העובדים עלויות גבוהות יותר לאין שיעור של הביטוח הרפואי או שהסירו את הכיסוי לחלוטין. התפתחות זו מילאה תפקיד חשוב בסלילת הדרך לתמיכתם של עסקים ברפורמת ביטוח הבריאות בעידן אובמה.

שלב 4: בתקופת ממשלם של קלינטון ובוש היתה הרחבת מדיניות מדינת הרווחה תוצר של פשרות פרגמטיות בין הליברלים לשמרנים שחיפשו בסיס משותף. זיכוי מס ההכנסה שילב את תמיכת הליברלים בסיוע בהכנסה למשפחות עובדות עם תמיכת השמרנים בתוכניות שהפחיתו את ההכנסות הפדרליות ועזרו לעובדים, ולא למקבלי קצבאות הרווחה. פשרה אחרת שהתרחבה דרך הקצבאות שנתיות ולא כזכאות היתה כיסוי ביטוח הבריאות לילדים עניים שההכנסה של משפחתם היתה גבוהה מדי עבור זכאות למדיקאיד (Medicaid).¹⁸

16 נכון לסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת, רפורמות בבריאות עדיין פעלו לפי ההנחה כי כיסוי מורחב יושג על ידי הרחבת Medicare (Jacobs, 2007, pp. 90-91).

17 תוכנית תלושי המזון ממחישה זאת טוב, עם הוצאות והתאמות משמעותיות בשנים 1977, 1985, 1987 ו-1993. ראו *A Short History of SNAP*. Accessed December 26, 2011, <http://www.fns.usda.gov/snap/rules/Legislation/about.htm>

18 מימון תוכנית יוזמת הבריאות לילדים מיוחדים (CHIP) בשנת 1997 באמצעות הקצבה ולא זכאות מייצג פשרה עם מציאות פיסקלית, אך יריבים בקונגרס עדיין חשבו שהתוכנית היתה למעשה תוכנית זכאות, משום שהמדינות יתקשו לקצץ בטיפול הבריאותי לילדים.

פשרות פרגמטיות אלה ואחרות חוללו ניצחונות משמעותיים. אך כפי שציין איש מדעי המדינה איירה כצנלסון (Ira Katznelson), פרגמטיזם מספק בסיס פילוסופי רעוע שעליו ניתן לבנות מדיניות שיכולה לשמר סדר יום ארוך טווח של מדיניות חברתית. פרגמטיזם המבקש להשיג ניצחונות במדיניות מתייחס לממשל כאל מובן מאליו. אין הוא מחזק או מאמץ הבנה של מטרת הממשל. ניצחונות תוספתיים אינם מוסיפים לבסיס ההבנה שעליה יש להסתמך בעתיד.

שלבם אלה של התפתחות מדינת הרווחה האמריקנית כוננו נרטיב להתקדמות מתמדת. הם שיקפו את מה שנראה כאמונה משותפת בקרב ליברלים רבים בגישה שיטתית, אם לא מדעית, לרפורמה במדיניות.

נרטיבים והמחלוקת על רפורמה ברווחה

סימן לכך שליברלים "שכללו את מדינת הרווחה" עשוי להימצא, באורח פרדוקסלי, בהסברים לנסיגות המשמעותיות ביותר בהתקדמות של מדינת הרווחה בשנים לאחר המלחמה – הטרנספורמציה של תוכנית הליבה לרווחה במדינה – סיוע למשפחות של ילדים (AFDC) בשנת 1996. רפורמה הרווחה בארצות הברית כוננה כלי חקיקתי חשוב לקידום שינויים בין העבודה לבין מדינת הרווחה.

במשך עשורים, אף שזכתה AFDC להגנה כתוכנית חיונית למתן סיוע לילדים במשפחות עניות, אך מעטים באמת אהבו את התוכנית. הליברלים ביקרו את הניהול הפטרנליסטי ולעתים גזעני שלה, והכירו בכך שהתמקדותה בילדים יצרה חסמים לסיוע לאנשים עניים ללא ילדים או לכאלה שילדיהם בגרו. בסוף שנות ה-60 הפכה AFDC למוקד של תנועת זכויות רווחה מוסכמת, ולעתים רבת השפעה, שיועדה להדגים את אי ההתאמה של מתן תמיכת הכנסה לאנשים בעלי הכנסה נמוכה באמצעות המבנה המסורבל של AFDC. בו בזמן טענו השמרנים כי AFDC אינה מעודדת הסתמכות של אדם על עצמו וכי היא משופעת במעשי רמאות והשתמטות.

ביקורת דומה הושמעה בשנות ה-80 במדינות רבות. המבקרים טענו שתוכניות מעין אלה אינן מעודדות עבודה ופוגעות שלא בחוכמה באחריות האישית. מתוך כך שינתה מדיניות הרווחה האמריקנית מגמה, והעבירה את הדגש לחיפוש עבודה ולהשמה. בעוד חלק ממומחי מדיניות הרווחה התנגדו למגמה זו, אחרים שאפו לתכנן מדיניות שתספק לרפורמות מכוונות-עבודה את הסיכויים הטובים ביותר להצלחה. חוק התמיכה במשפחות (The Family Support Act) משנת 1988 הסמך מדינות ליישם תוכניות

מרווחה לעבודה, וסיפק להן משאבים לשם מתן ייעוץ תעסוקתי והשמה בעבודה. תוכנית ה-GAIN (Greater Avenues for Independence program) בקליפורניה זכתה באותה העת לתשומת לב נרחבת, כשחוקרים שאפו לגלות אם או באיזו מידה תגדל הכנסתם של מקבלי קצבאות ויקטנו הוצאות הרווחה, בשל תכנון חדש וזמינות משאבים.¹⁹ כשהן פועלות תחת כתבי ויתור שהעניק הממשל הפדרלי, החלו מדינות לערוך ניסויים במודלים של "מרווחה לעבודה". הבולטות בהן היו מסצ'וסטס בשנות ה-80, עם התוכנית ET (Employment and Training), וויסקונסין בשנות ה-90 עם התוכנית 2-W (Wisconsin Works).

במהלך מסע הבחירות לנשיאות, בשנת 1992, התחייב ביל קלינטון "לשים קץ לרווחה כפי שאנחנו מכירים אותה". ליברלים הבינו שהוא יבקש להחליף את AFDC בתוכנית שתהיה בהתאם לקווים שהתווה פרופ' דייוויד אלווד (David Ellwood) מהרווארד, שייעץ לו במסע הבחירות. בספרו תמיכה בעניים (*Poor Support*) טען אלווד שהאומה יכולה להתחיל לצמצם את העוני הרווח וליצור חלופה ל-AFDC על ידי השלמת הכנסה עם זיכויי מס שיוחזרו, חיזוק מערכת התמיכה בילדים, מתן סובסידיות לטיפול בילדים לאימהות עובדות והענקת טיפול רפואי. כשנכנס הנשיא קלינטון לתפקידו בשנת 1993, נראה היה בתחילה שממשלו דוגל בנתיב רפורמה קונסטרקטיבי ברווחה, כשאלווד שולב בו והיתה תמיכה מרומזת בגישתו לרפורמה ברווחה.

אולם לאחר שסוכל בשל אפוזיציה רפובליקנית, התפשר הנשיא וקיבל את העקרונות ולפיהם תשלומי הרווחה אינם זכות, הזכאות מוגבלת לחמש שנים ודרישות חיפוש העבודה נוקשות יותר. פשרה זו הפכה בסופו של דבר לחוק בשנת 1996. בכך אכן הביא קלינטון את הקץ על "הרווחה כפי שאנו מכירים אותה" (welfare as we know it), כששבר את האמנה החברתית האומרת שהמדינה תתמוך בילדים של הורים עניים. ליברלים רבים התנגדו נמרצות להתפתחות זו, והתנגדותם הוכחה כמוצדקת.²⁰ העניות ביותר בין המשפחות העניות של אמריקה הן כעת הרבה יותר עניות משעורן. במהלך המיתון קיצצו מדינות בהוצאותיהן הכלליות בנושאי רווחה, כדי לממן סדרי עדיפויות אחרים, בעוד שיעור האימהות בעלות השכלה נמוכה במעגל העוני לא השתנה.

19 הפוטנציאל של התוכנית בקליפורניה היה כפוף למחקר קפדני של תאגיד מחקר התפתחות כוח האדם (Riccio, Friedlander & Freedman, 1994).

20 עומס התיקים ברווחה ירד בשני שלישים מאז הגיע לשיא בשנת 1994, אך הירידה אינה מיוחסת לכך שהזכאים השיגו עבודות דרך תוכנית חדשה לסיוע זמני למשפחות נזקקות. ראו

Elizabeth Lower-Basch, *TANF policy brief*. Updated January 21, 2011:

<http://www.clasp.org/admin/site/publications/files/CashAssistance.pdf>

היבט אחר של הרפורמה היה שבסיום זכאיות ומתן מענקים למדינות, אין מערכת הרווחה האמריקנית מספקת עוד רשת ביטחון תקציבית בומנים קשים. לביקורת על הרפורמה ברווחה ראו Edelman, 1997.

אולם אחרים התייחסו להתפתחות זו כדרך לשמר את ההתקדמות בענייני מדינת הרווחה. בשיח הפוליטי המרכזי הוגדרה רפורמה זו ברווחה כהתקדמות, משום שהחוק החדש "הוריד מהשולחן" את הסוגיה של תשלומי רווחה למשפחות עם ילדים, שמשכה אליה ביקורת ציבורית רבה, ובכך אפשר למפלגה הדמוקרטית לתמוך בתוכניות אחרות שסייעו לאנשים בעלי הכנסה נמוכה.

התמיכה בעיקרון שעל מקבלי רווחה לחפש עבודה באופן פעיל אינה שנויה במחלוקת. מערכות רווחה רבות ברחבי העולם דורשות כיום ממקבלי סיוע ציבורי לחפש ולקבל עבודה, אפילו אם אין היא מיטיבה את מצבם הכלכלי. ואולם ליברלים יקבלו מדיניות כזו, אם למקבלי הקצבה יהיו הזדמנויות עבודה טובות, זמינות ונגישות המתאימות לרמת מיומנותם ואם יוצעו להם אפשרויות נגישות ובנות השגה שייתנו מענה לאחריותם כהורים או כמטפלים.

במהלך תקופה קריטית זו כמעט לא היה מי שיגן על אדמיניסטרציית הרווחה. המחלוקת אולי הוצגה מדי פעם, כדי למשוך תשומת לב לתפקידו של הממשל כמגן על אנשים שאינם יכולים להגן על עצמם. ייתכן שהיה זה זמן לקרוא למדינה להגיב יותר לבעיות העוני בקרב הקבוצה הגדולה ביותר אי פעם של אנשים עניים שלעולם לא יקבלו שירותי רווחה. ועדיין רוב הזמן התנהל הדיון כולו במסגרת הדיונים בנוגע לאחריות אישית וכיצד לנהל אוכלוסייה שכעת נדרשת לחפש עבודה.

המאמצים לשכלל את מדינת הרווחה ממשיכים

רפורמת הרווחה ייצגה כישלון של תומכי הרווחה החברתית שחיפשו יכולת מקיפה יותר לעזור לאנשים בעלי הכנסה נמוכה להשתלב היטב בכלכלה. הרפורמות בבריאות תחת ממשלם של טרומן וקלינטון נכשלו, כפי שנכשלו מאמציו של ניקסון להציג מס הכנסה שלילי כתחליף למערכת רווחה של השלמת הכנסה. אולם נראה שבטבעה של מדיניות חברתית לספוג ולעבד כישלונות, כשהציבור מטמיע את לקחיהם בתוך גישות חדשות. מבחינת קובעי המדיניות תבוסות עשויות להיות רבות חשיבות. הן הופכות במהרה חלק מהנוף, ותורמות להבנה חדשה שמובילה להתקדמות.

נכון לסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, נדמה שהרפורמים האמריקנים האמינו והתנהגו, כאילו היתה משימתם "להשלים" את מדינת הרווחה. במהלך תקופה זו, למשל, היתה קרן פורד, הקרן הגדולה במדינה באותה העת, מעורבת במאמץ ארוך שנים להמשיג ולקדם, פעם אחת ולתמיד, מערכת רווחה אמריקנית שתספק תמיכה מקיפה לאנשים

נזקקים. הקרן יזמה סדרה של תוכניות שיעזרו לאנשים מהלידה עד סוף ימיהם, אשר ישולמו על ידי מיסוי הטבות ביטוח לאומי כהכנסה רגילה מעבר למגבלות הקיימות.²¹

הנושא של שכלול מדינה הרווחה עדיין עומד בעינו. בשנת 2009, שנה מתחילת המיתון הגדול, בין קיצוצים עצומים בהוצאה של המדינה ודאגה הולכת וגוברת בנוגע למימון כל היבטי הממשל, המשיכו בארט ונייטינגייל (Burt & Nightingale), שני חוקרים מוערכים נגד-עוני מהמכון האורבני (Urban Institute), לחפש מדינת רווחה טובה יותר, כשפרסמו את ספרם תיקון רשת הביטחון החברתית האמריקנית (*Repairing the U.S. Social Safety Net*).

רפורמות בתר-רווחה: הנרטיב הליברלי ותפקיד הממשל

בשנות ה-90 של המאה הקודמת לא ניתן היה עוד להתעלם מהשפעת מסע התעמולה השמרני אשר קרא להטיל ספק ביכולתו ובתפקידו של הממשל. מה עשו הליברלים כדי לקרוא תיגר או להגיב על הפריחה יוצאת הדופן של הגישה השמרנית? באופן בסיסי הם הגנו על מרכיבי מדיניות של מדינת הרווחה, שהם הצליחו להתקין במקומם. הם תמכו במחקר כדי לחדד את יעילות התוכניות. הם אימצו קווים אחדים של פילוסופיית המדיניות החברתית השמרנית תוך בחינה מחודשת של גישות עתיקות יומין לבעיות חברתיות. ולא רק ברפורמה ברווחה. לדוגמה: ליברלים הודו גם שדרך שוברים ניתן לספק דיור לאנשים עניים ביעילות גדולה יותר מאשר באמצעות מיזמים מסורתיים של דיור ציבורי.

בו בזמן הם חברו למקהלה השמרנית המשמיצה את הממשל, כשהם מקבלים את הביקורת ובוחרים שלא להגן על הממשל מפני מבקריו. בעוד שהגנו על כמה נושאי מדיניות ספציפיים, הרי הגנה על תוכנית אחר תוכנית, נחוצה ורצויה ככל שתהיה, אינה נותנת מענה לקריאת התיגר העמוקה יותר של השמרנים על הנחות היסוד של תכנון מדינת הרווחה.

ברוב המקרים עברו התקפות השמרנים על הממשל בנוגע לבזבזו ולאי יעילות ללא התנגדות,²² אפילו לא התנגדות של דמויות ציבוריות שהיו אמורות לתמוך בפעולה

21 היוזמה תבסס על סולידריות הרווחה בחברה על פי ההנחה. לפי דו"ח הפרוייקט, "רווחה חברתית היא כפי הנראה נושא שאמור להטריד את כל האמריקנים, לא רק משום שכולם עשויים להפיק תועלת משיפורה, אלא משום שזהו הדבר הנכון לעשות. היושרה המוסרית של החברה שלנו תלויה לא מעט ביכולתנו להתאחד מאחורי אמונה זו" (The common good: Social welfare and the american future. Ford Foundation, 1989, p. 9).

22 יוצא דופן ראוי לציון היה העבודה של רוברט קוטנר (Kuttner, 1997).

ממשלתית נמרצת. פקידי ממשל נבחרים שיבחו את הישגיהם שלהם, ללא ספק, אך כמעט לעולם לא משכו תשומת לב לתפקיד הבסיסי של הממשל. קוצר הרואי של פקידי ממשל שכשלו בכך שלא משכו תשומת לב חיובית לתפקיד המגזר הציבורי היה משמעותי אף יותר, משום שהתקשורת שהתייחסה לכל כישלון של הממשל כאל חדשות לא ראתה באותה עין את הצלחותיו. אם לנקוט לשון פשטנית, בעוד שהפוליטיקאים השמרנים קידמו באופן עקרוני ממשל קטן יותר, קידמו פוליטיקאים ליברלים תוכניות, אבל לא למען תפקיד הממשל ככזה, אפילו כשהם שיבחו הצלחה ממשלתית מוכחת, כגון ההגנות של הביטוח הלאומי ואוויר ומים נקיים יותר.

בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת אימצו פקידי ציבור ליברלים את ההשקפה שהעיונות לממשל תתמתן, אם הממשל יהיה קטן יותר וניסיון האזרחים עמו יהיה נעים יותר. הנשיא קלינטון אימץ את הביקורת השמרנית, כשהכריז ב-1996 ש"עידן הממשל הגדול הסתיים". הוא עשה אותו הדבר, פחות או יותר, כאשר בקידום רפורמת בריאות המבוססת על תחרות מנוהלת, הוא ביקש להגביר את סיכויי הצלחת הרפורמה בכך שהודה באי יכולתו של הממשל ותמך בכוחות השוק החופשי.

מסע התעמולה המפורסם של סגן הנשיא גור "להמציא מחדש" את הממשל, גם אם הצליח במידה מסוימת כשלעצמו, טמן בחובו אף מרכיבים פרדוקסליים. באמרו שהממשל מתייחס לאנשים כאל "לקוחות", הרי הודה במרומז, שעל פי רוב אזרחים זוכים ליחס לא טוב. ההמצאה מחדש של הממשל גם נתפסה בציבור כסדרה של אנקדוטות הסובבות סביב כשלים בירוקרטיים. מנהיג פוליטי האומר כי יש דבר מה שדורש תיקון, אם לנסח מחדש את דבריו של חוקר מדעי המדינה מאריי אדלמן (Murray Edelman), אומר שיש בעיה גדולה שהציבור צריך לדאוג בגללה.

במהלך תקופה זו היו סימנים רבים לכך שתומכי מדינת הרווחה חשבו שהם יכולים למקסם את רווחיהם על ידי קיצוץ התמיכה, הימנעות מפוליטיקה מעוררת מחלוקת וחפיז אחר מכנה משותף עם יריבים אידיאולוגיים. בזירה הלאומית ביקשו הנשיא קלינטון ומועצת מנהיגות הפנים (Domestic Leadership Council) המתונה לחפש "דרך שלישית" דרך הצעות מדיניות שלא היו ימניות או שמאליות, וכך היו עשויות לזכות בתמיכה בסביבה עתירת המחלוקות. רפורמת הרווחה בשנת 1996 היתה אולי ההישג הבולט ביותר בתחום זה.

התפתחויות בנות השוואה התרחשו מתחת לרדאר של הפוליטיקה הלאומית. מכון אספן, למשל, כינס יחדיו במשך שנים רבות אנשים בולטים משני הצדדים של הקשת הפוליטית, כדי ליצור "פגישה של מוחות" סביב נושאי רווחה. התיאוריה של קבוצת אסטרטגיית הפנים של אספן (Aspen's Domestic Strategy Group), שמומנה בידי קרנות שונות מהזרם המרכזי, אמרה שאם יריבים אידיאולוגיים יוכלו להכיר זה את זה, ניתן יהיה לבנות

אמון ולהשיג תוצאות חיוביות. באותה תקופה מימנו קרנות גם התכנסויות דו מפלגתיות של הקונגרס מתוך המחשבה שפגישות לא רשמיות עשויות להוביל לשיתוף פעולה גדול יותר בין המפלגות.²³

בסקר שנערך בשנת 2004 שאל צוות חשיבה ומחקר בדמוס (Demos) פקידים בקרנות אמריקניות בעלות אידיאולוגיה של מרכז, לכאורה מקור לתמיכה במדיניות רווחה איתנה, בנוגע למענקי התמיכה שהן נותנות למגזר הציבורי. החקירה חשפה מגוון דרכים שבהן תמכו קרנות במדיניות ציבורית, אך מעורבות נמוכה בבעיה הגדולה יותר שדנתי בה – שחיקת התמיכה בממשל.²⁴ נראה שרק יוזמה של קרן אחת קידמה הבנה של תפקיד הממשל או משכה תשומת לב להישגיו – תוכנית מענק שנתי באוניברסיטת הרווארד שהדגישה את הישגי הממשלים האמריקניים.²⁵

מסגור מחדש של השיח: תמיכה במדינת רווחה אמריקנית

מרכיביה השונים של מדינת הרווחה האמריקנית זוכים לתמיכה ציבורית נרחבת, כפי שסקרי דעת קהל מציינים באופן קבוע. למרות ההיסטוריה התקשורתית, האמריקנים יכולים להיות די בטוחים כי תוכניות הליכה יישארו כמעט ללא שינוי, למרות הצורך להאט את הצמיחה בתוכניות ביטוח הבריאות ולעדכן את הביטוח הלאומי. אך המחלוקת בנוגע לעתיד מדינת הרווחה מטרידה. כשליברלים מגינים על התוכניות או מתנגדים להצעות של שמרנים לשנותן באופן קיצוני, הם עושים זאת על בסיס אינטרס אישי. בדיונים על עתיד הביטוח הלאומי מבטיחים לאזרחים קשישים שזכאותם לא תושפע. בדיונים על רפורמת ביטוח בריאות מובטח לאזרחים כי "תוכלו לשמור על הכיסוי שיש לכם", תוך חיזוק ההשקפה שכל אחד נמצא במשחק בשביל עצמו. מה שחסר הוא

23 כמו כן בשנות ה-90 ביקשו ארגוני מדיניות חדשה דחיפה (ומימון) בהבטיחם גישות בתר-מפלגתיות למדינות. קרן אמריקה החדשה (The New America Foundation) מתאימה לתיאור זה. היא נוסדה על בסיס האמונה שמצביעים אינם נמשכים עוד למערכת הדוגמטית הדו-מפלגתית ושפרספקטיבה חדשה עשויה לאחד ציבור בוחרים שאינו חלק מהקצוות (Lind & Halstead, 2001).

24 דוגמאות להתדיינות עם הממשל, שהוזכרו בידי פקידים בקרנות, כוללות ועדות מימון להערכת המשבר בגיוס לשירות הציבור, הנגשת המדיניות הציבורית לאזרחים דרך ניתוח איכות תוכניות הרווחה לילדים והוצאות ממשלתיות פדרליות ושל המדינות השונות (Lipsky et al., 2005, p. 17).

25 ראו

Innovations in American government awards. Accessed December 27, 2011, http://www.innovations.harvard.edu/award_landing.html

כמנהל תוכנית בקרן פורד, בין השנים 1991-2003, הייתי אחראי על מענק שתמך בתוכנית מלגות של הרווארד.

התזכורת הקבועה שתמיכה עמוקה בתוכניות אלה מבוססת על האמונה שרווחת כל האזרחים היא הסימן לחברה טובה.

התומכים במדיניות רווחה פורנית לא זנחו לחלוטין, במהלך שנים אלה, את הפנייה לאינטרס הקולקטיבי. הנשיא קלינטון תיאר את המחלוקת בנוגע ל-Medicare בשנים 1995-1996, לדוגמה, כ"מחלוקת [...] על שני עתידים מאוד שונים [...]: בין אם נמשיך [...] להתקדם תחת המוטו שלנו [...], מתוך רבים, אחד [...] ובין אם נהפוך לחברה מפולגת יותר שבה המנצח לוקח הכול".

כשהוא משמיע קול שונה אל מול מתקפה מסיבית נגד הממשל, התבסס הנשיא אובמה על הנושא של אחריות קולקטיבית, כשהתעקש שיש לאזן אינדיבידואליזם ואחריות אישית דרך הרעיון של גורל משותף. בדיון על נושאים פיסקליים, באפריל 2011, הוא אמר:

תמיד היתה אמונה שכולנו מחוברים ושיש משהו שנוכל לעשות רק יחד, כאומה. [...] חלק מאמונה אמריקנית זו [...] מתבטא בתחושה שכל אחד מאיתנו זכאי למידה בסיסית של ביטחון. אנו מכירים בכך שלא משנה עד כמה נחיה את חיינו באחריות, זמנים קשים או מזל רע, מחלה קשה או פיטורים עשויים להכות בכל אחד מאיתנו. "לולא החסד האלוהי, גם אני הייתי שם", אנו אומרים לעצמנו.

הוא המשיך:

[...] וכך אנו תורמים לתוכניות כמו Medicare והביטוח הלאומי, המבטיחות לנו טיפול רפואי והכנסה בסיסית לאחר חיים של עבודה קשה: ביטוח אבטלה, המגן עלינו מפני פיטורים לא צפויים, ו-Medicaid, המספק טיפול למיליוני אזרחים מבוגרים בבתי אבות, לילדים עניים ולאנשים עם נכויות. אנחנו מדינה טובה יותר בשל מחויבויות אלה. ארחיק אף לכת ואומר: לא היינו מדינה גדולה ללא מחויבויות אלה.

דבריו של הנשיא אובמה יוצאי דופן. הצהרות כאלה לא מתקבלות כמובנות מאליהן. אין הן חלק מהפעילות של הדאגות המשותפות המעצבות את מסגרת ההתייחסות האמריקנית על בסיס יומיומי.

ניתן לטעון שהמחלוקות הנוכחיות הן על פרטי תוכניות הרווחה החברתית, ולא על השאלה אם יש מקום לתוכניות כאלה. אך פרטים הם לב רפורמת מדיניות הרווחה החברתית, כפי שתלמידי מדיניות חברתית מזכירים לנו כל העת. כשהפרטים שנויים במחלוקת, יפיקו תומכי מדיניות רווחה חברתית איתנה את התועלת הרבה ביותר, כשיציבו את הדיונים על מנגנוני התוכניות בהקשר הרחב יותר של המטרות הבסיסיות של הממשל. כשזוכרים מטרות בסיסיות אלה, הדיונים על פרטי התוכניות עשויים להיות פוריים הרבה יותר, והסיכוי להגיע לפשרה המתאימה לשני הצדדים גדל.

על פי רוב מובן שהמפתח לאסטרטגיית תקשורת מוצלחת הוא לחזור על מסרים ונושאים שוב ושוב. בדרך זו קודמה בהצלחה הביקורת השמרנית על מדינת הרווחה. כשארצות הברית מתעמתת סוף סוף עם אי היכולת לשמר את עוגן מדינת הרווחה שלה, ימשיכו ההרגלים שפיתחה התודעה לאורך עשרות שנים להטות את השיח הציבורי הרחק מהאמונה ביכולת הממשל ובהכרה שעל המגזר הציבורי למלא תפקיד מרכזי, כשעולים נושאים חיוניים.

לפני 20 שנה ויותר כתב איש מדעי המדינה סטיבן קלמן (Steven Kelman), שכדי להתגבר על "הכוחות הרועמים של האינטרס האישי", האנשים רואים בממשל את אחת הזירות שדרכן הם יכולים להציג את דאגתם לאחרים. זוהי אחת ממסגרות השלטון, שבה המגזר הציבורי נחשב זירה שבה חברות גואלות את עצמן דרך מעשי חמלה ואינטרסים אישיים נאורים. קשה לאין ערוך לפעול למען טובת הכלל, אם משמיצים את הכלי לחקיקת חוקים וליישום מדיניות סיוע לאנשים במצוקה.