



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

## "תכנית ויסקונסין" האמריקאית נכשלה

ג'. לארי בראון ולארי ו. ביפרמן

בית הספר למדיניות חברתית וניהול, אוניברסיטת ברנדייס, ארצות הברית

What Comes After Welfare Reform?

J. Larry Brown and Larry W. Beeferman

*Boston Review*, December 2001/January 2002

אנו מציגים להלן מאמר, מתורגם (ומקוצר) מאנגלית, של שני מרצים בבית הספר למדיניות חברתית וניהול באוניברסיטת ברנדייס בארצות הברית. המאמר דן בלקחים של מדיניות הסעד החדשה, שהונהגה בארצות הברית בשנת 1996. באותה שנה בוטלה תכנית ה-AFDC (Aid to Families with Dependent Children) שהונהגה עוד בשנות ה-30, ואשר במסגרתה קיבלו הנתמכים קצבת סעד נמוכה ותלושי מזון. החל ב-1996, נתמכים לשעבר הופנו לשוק העבודה, באמצעות תכנית חדשה: PRWORA (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reform Act). במקביל, הוענק סיוע לנצרכים באמצעות תכנית ה-TANF (Temporary Assistance to Needy Families). תכניות הסיוע הוגבלו ל-5 שנים, המגיעות כעת לסיומן. כיום עומד לדין בארצות הברית חידוש תכנית ה-PRWORA לפרק זמן נוסף.

בישראל, מנסה הממשלה, כידוע, ללכת בעקבות ארצות הברית ומספר ארצות אחרות; המהלך נודע בישראל תחת השם "תכנית ויסקונסין".

## מבוא

הרפורמה שערכה ממשלת ארצות הברית בשנת 1996 במדיניות הסעד ביטלה באחת מרכיב מרכזי במדיניות החברתית שנקבעה בימי ה"ניו דיל" [שנות ה-30 של המאה ה-20]... בכך בא הקץ על המחויבות ארוכת השנים, שנטל הממשל הפדרלי על עצמו... תוקפו של החוק החדש יפוג באוקטובר 2002. הוויכוח המתחדש בעניין הארכתו מעמיד את האומה בפני הצורך להחליט החלטת מדיניות עקרונית: האם להטיל את מדיניות הסעד החדשה, או לנקוט חשיבה שונה לגמרי בכל מה שנוגע למדיניות הסוציאלית הכוללת של המדינה.

לדעתנו יש סיבות טובות לתמוך בחשיבה חדשה. כל המצדדים בשינוי שהונהג בשנת 1996 (החל בממשל קלינטון וכלה במנהיגי המפלגה הרפובליקנית) הסכימו אז, כי מה שיקבע את מידת ההצלחה של "הרפורמה" איננו מספר התיקים של נתמכי סעד שניתן לסגור, אלא השיפור שיחול במצבם הכלכלי של עניי אמריקה. לפי אמת-מידה זו, PRWORA נכשלה. יתר על כן, שינוי פרט זה או אחר לא יתקנו את כשליה הבסיסיים...

## הפוליטיקה של הרפורמה במדיניות הסעד בארצות הברית

השינוי במדיניות, שהונהג בשנת 1996, נעשה בתגובה למה שנתפס כ"בעיית הסעד", הממוקמת בנקודת המפגש של העבודה, המשפחה, האחריות, הגמול, בעיית האפריקאים-האמריקאים וחלוקת האחריות בין הממשל הפדרלי וממשלי המדינות השונות בארצות הברית. באמצע שנות ה-90 הצביעו סקרי דעת-קהל ארציים על תמיכה ציבורית בשינוי מהותי... אפשר שהציבור סבר, כי הממשל מוציא כסף רב מדי על [סעד]... האמריקאים הביעו דאגה לאו דווקא בגלל גודל הסיוע, אלא בגלל הדעה הנפוצה ולפיה מקבלי הסעד אינם עושים מאמץ לעזור לעצמם. הם רצו להניע את הנתמכים - גם אמהות לילדים קטנים - לצאת לעבוד, וסברו כי הצורך להעניק למקבלי הסעד את המיומנויות, הדרושות להם כדי ש"יעמדו ברשות עצמם", חשוב יותר מהצורך לחסוך בכספי משלם המסים. הם הביעו אפילו נכונות לשלם יותר מסים לצורך תמיכה בשירותים כמו מעונות לילדים ותחבורה. דעת הקהל תמכה גם בכך שתשלומי הסעד יהיו קצובים בזמן ויותנו בחובה לעבוד, אבל בתנאי שהדבר יעשה בשילוב עם יצירת מקומות עבודה במגזר הציבורי או עבודות יזומות אחרות, ובתנאי שהסיוע לא יהיה קצוב בזמן במקומות שבהם לא ניתן יהיה למצוא עבודה.

דעת הקהל, אם כן, תמכה ברפורמה, אבל לא הגדירה במדויק את מאפייניה. תחת זאת שיקפה הרפורמה של 1996 נסיבות פוליטיות מסוימות. בשנת 1996 רק התחילה להסתמן הירידה מהשיא ההיסטורי במספר הנתמכים, כך שהדאגה לגבי מדיניות הסעד היתה עדיין רבה. יתר על כן, ב-1992 החליט המועמד לנשיאות ביל קלינטון כי יש יתרון פוליטי בהבטחה "לשים קץ לסעד כפי שאנו מכירים אותו". אחרי הבחירות לקונגרס בשנת 1994

... ניצב קלינטון מול קונגרס רפובליקני שהיה מאלץ אותו לשלם ביוקר אילו הפר את הבטחותיו. קלינטון ויתר עתה, למפח-נפשם של תומכיו משכבר, על מספר דרישות שהציב כתנאי להטיל חובת עבודה וקיצוב בזמן על נתמכי הסעד ... במקביל, מדינות רבות בתוך ארצות הברית קיבלו יד חופשית ... לנהל את מערכות הסעד שלהן כראות עיניהן, כשהן הולכות ומשתחררות מההנחיות הפדרליות.

הדיון בשנת 1996 [הושפע] גם ממתקפות מאורגנות, ממושכות ויעילות, שנמשכו שנים רבות, על הבסיס העקרוני של מדיניות הסעד ועל התוצאות שיוחסו לה. שיעור גבוה של לידות מחוץ לנישואין [אצל נשים מקבלות סעד], טענו הטוענים, הוא דוגמה לחוסר אחריות בהתנהגות המינית ובמוסר החברתי. שיעור נמוך של תשלום מזונות לגרושות עם ילדים [המקבלות סעד] מצביע על כשל באחריות הורית של גברים מקבוצות מסויימות. תלות ארוכת-שנים בסעד נקשרה בעיני רבים עם רצון של מקבלי הסעד להישאר בבית במקום לצאת לעבודה ולתרום לצמיחה. מבקרים אחדים טענו אפילו - במידה רבה בניגוד לממצאים האמפיריים - שהסעד הוא בבחינת גול עצמי, וכי הוא אפילו מאיץ את התפרקות המשפחות. טיעונים אלה קיבלו חיזוק בצורת הנחות גזעניות לגבי קבוצות האוכלוסייה שאליהן משתייך הרוב המכריע של מקבלי הסעד. בקצרה, המבקרים טענו שיש צורך בשינוי דרמטי, ושאת הפתרונות מוטב להותיר בידי כל מדינה.

התוצאה - המדיניות שהונהגה ב- 1996 - לא היתה בלתי נמנעת. היא שיקפה את יחסי הכוחות הפוליטיים ששררו באותה עת. ניתן היה להגיע לתוצאה אחרת, שתתבסס על מחשבה תחילה, ואשר תהלוס את הלך הרוח הציבורי לא פחות מן המדיניות שהונהגה בפועל. הדבר מצער במיוחד לאור העובדה, שלפי כל המדדים, המדיניות שהונהגה ב- 1996 נכשלה בהשגת היעדים הבסיסיים ביותר שקבעו אדריכליה.

### האם הצליחה הרפורמה במדיניות הסעד?

האם ניתן לומר, שהרפורמה משנת 1996 היא הצלחה? התשובה, תוך שימוש בארבעה קריטריונים שונים - שכל אחד מתמקד באחת התוצאות המיוחסות לרפורמה - היא לא ברור וצלול.

1. מספר הנתמכים ירד, אבל הירידה החלה זמן רב לפני שנכנסה פקודת PRWORA לתוקפה (באוגוסט 1996). בין ינואר 1996 ליוני 2000 חלה ירידה סדירה במספר התיקים מ-4.6 ל-2.2 מיליון משפחות, עד לרמה של שנת 1970 לערך. אבל הירידה במספר הנתמכים החלה עוד קודם לכן: המספרים צנחו מהשיא ההיסטורי של 5.0 מיליון בינואר 1994 ל-4.6 מיליון בינואר 1996. יתר על כן, שיעורן של המשפחות הזכאיות לסעד שנרשמו בפועל וקיבלו קצבאות ירד גם הוא ברציפות, מ-84.3 בשנת 1995 ל-55.8 בשנת 1998.

2. אשר לתעסוקה, נתמכים לשעבר אכן עבדו לאחר 1996, אבל תכופות בעבודות לא-סדירות, ובדרך כלל לא בשכר הולם. לפי אחד האומדנים, 50 אחוזים מהאנשים שהפסיקו לקבל קצבאות סעד בשנים 1996 ו-1997 עבדו בחודש הראשון אחרי הפסקת הקצבה; נתון זה אינו שונה מחלק מן האומדנים לגבי אנשים שהפסיקו לקבל את הקצבה בעשור שקדם לרפורמה. אם נתבונן על המדינות השונות בארצות הברית, הרי שמספר הנתמכים לשעבר שמצאו עבודה בשלושת החודשים הראשונים אחרי הפסקת הקצבה נע בין 47 ל-67 אחוזים; ובשנה הראשונה, בין 62 ל-75 אחוזים. יתר על כן, תעסוקת הנתמכים לשעבר לא היתה יציבה במיוחד: רק כ-40 אחוזים עבדו לפחות במשך פרק-זמן מסוים בכל אחד מארבעת הרבעונים של השנה שאחרי הפסקת הקצבה. שיעור קטן יותר עבד במהלך כל חודש, ועוד פחות במהלך כל שבוע. לפי האומדן, רק 12 אחוזים עבדו 35 שעות בשבוע או יותר. יתר על כן, לפי האומדנים, שיעור הנתמכים לשעבר שחזרו לקבל את הקצבה בתוך השנה הראשונה אחרי שהופסק להם הסיוע נע בין 20 ל-40 אחוזים.
3. בנושא השכר וההכנסה הכוללת, ההצלחות מוגבלות למדי. ברמה הכלל-ארצית נאמד השכר החציוני שקיבלו הנתמכים לשעבר בשנת 1997 ב-\$7.08 לשעה (במונחים דולריים של 1999); ההכנסה החודשית החציונית של משפחותיהם עמדה על-פי האומדן על \$997 בלבד. הנתונים עבור מי שהפסיקו לקבל את הקצבה בשנת 1999 לא היו טובים יותר. מחקרים ברמה של המדינות השונות בתוך ארה"ב הראו, כי ההכנסה החציונית לרבעון, אפילו אצל מי שעבדו, נעה מ-\$500 ל-\$1000 לחודש בלבד. מעטים יחסית נהנו מביטוח בריאות במימון המעסיק; לרבים לא היה ביטוח בריאות כלל. מחקר אחד על מי שהפסיקו לקבל את הקצבה בשנת 1997 טוען, שרק 29 אחוזים שיפרו את הכנסתם החודשית האישית הממוצעת (במהלך השנה הראשונה אחרי הפסקת הסעד) ביותר מ-\$50. אפילו כאשר הובאה בחשבון הכנסתם של כל בני-הבית במשפחת הנתמך לשעבר, נרשם שיפור כזה אצל פחות מ-50 אחוזים. אחרי קיזוז המסים וההוצאות, המספרים בוודאי נמוכים עוד יותר. אגב, נתונים אלה תואמים דו"חות על תופעות של חוסר ודאות באשר לארוחה הבאה, וצורות אחרות של מצוקה חומרית בקרב משפחות אלה שהפסיקו לקבל סעד.
4. ולסיום, המדד החשוב ביותר להערכת הצלחתה של פקודת PRWORA הוא התחזית הכלכלית ארוכת-הטווח למשפחות שבעבר היו נתמכות סעד. לפי מדד זה אין ליוזמי הרפורמה בסעד סיבה להתגאות. למשל, מחקר שנערך בויסקונסין ועקב במשך שלוש שנים אחרי הנתמכים-לשעבר, הראה כי על אף ש-88 אחוזים מהם עבדו בנקודה כלשהי במהלך תקופה זו, מעטים מהם עבדו שנה אחרי שנה; ולגבי רבים מהם לא היתה זו תעסוקה עקבית. ההכנסה השנתית החציונית (של אלה שעבדו) עלתה, אבל הכנסתם החציונית המצטברת במשך שלוש השנים היתה רק \$25,000 בערך (או \$8,400 בערך בשנה). יתר על כן, יותר משליש מהם קיבל "סיוע זמני למשפחות נזקקות" (TANF) במהלך שלוש השנים, וכמעט שני שלישים קיבלו תלושי מזון. מקץ שלוש שנים, עמדה הכנסתן נטו של כ-59 אחוזים ממשפחות אלה (לאחר תשלום מסים

וקבלת סיוע במזומן) על סכום הנמוך מקו העוני; לגבי 89 אחוזים היתה ההכנסה פחות מ-150 אחוזים מקו העוני.

אפילו בתקופה הצמיחה הכלכלית ששררה בארצות הברית בסוף שנות ה-90, לא היה למקבלי הסעד, שעברו מסעד לעבודה, סיכוי רב להצליח יותר [מאמהות בעלות הכנסה נמוכה שכבר נמצאו בשוק העבודה].... רבים המשיכו לצאת ממעגל הסעד ולשוב אליו, כפי שעשו קודם לכן; ורובם המכריע התקשו מאוד (ולעתים מצאו שהדבר בלתי אפשרי בלי המשך התמיכה) להשתכר די כסף כדי לעלות מעל קו העוני הרשמי. בקצרה, הרפורמה לא הצליחה לשפר את סיכוייהן הכלכליים ארוכי-הטווח של משפחות עניות.