

# תפקידם של ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת בהרחבת ההפרטה בארצות־הברית

מאת סטפני סי' בודי\* ורם א' כנען\*\*

ארצות־הברית היתה המדינה הראשונה שהפריטה את השירותים החברתיים וצמצמה את האחריות הציבורית לצורכי הרווחה של אזרחיה. המאמר סוקר את הגלים וההשקפות שמאחורי ההפרטה. הגל הנוכחי של ההפרטה נשען רבות על ארגונים מבוססי־דת בתור שותפים עיקריים בהספקת שירותים סוציאליים. ה־Charitable Choice, או "היוזמה מבוססת־הדת", היא אוניית הדגל של ממשל הנשיא בוש והיא כרגע מיוחדת לאמריקה. היא מעניינת במיוחד לאור ההפרדה המוחלטת בין דת למדינה הקיימת בחברה האמריקנית. המאמר סוקר את מקורה של חקיקה חדשה זו, שנתקבלה ב־1996, מתאר את מתנגדיה ותומכיה, את ההבטחות שבה ואת חסרונותיה הפוטנציאליים. מטרת המאמר להזהיר מפני כל ניסיון להעתיק את "המודל האמריקני החדש" לפני שבוחנים אותו בקפדנות.

---

## רקע פילוסופי והיסטורי

---

כדי להבין את מערכת הרווחה האמריקנית ברבע המאה האחרון יש לשוב אל התקופה שלפני 1935. כל תוכנית רווחה ממשלתית נראתה באותן שנים כהתערבות בשוק וכפגיעה בתפקודו התקין. החברה האמריקנית היתה חברה של מהגרים שלא נתנו אמון זה בזה, חברה שהיתה חדורה רוח "לוקיאנית" (כלומר, על־פי השקפתו של ג'ון לוק, 1704–1632, ששלל את הצורך במדינה כדי לנהל את חייהם של בני אדם), של חוסר אִמון בממשלה ושל אמונה חזקה באידיאולוגיה הקפיטליסטית השלטת. עקב כך נותרה הממשלה קטנה וחלשה לעומת דמוקרטיות מודרניות אחרות. רק השפל הגדול של

---

\* אוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס, מיזורי, ארצות־הברית.  
\*\* אוניברסיטת פנסילוניה, פילדלפיה, פנסילבניה, ארצות־הברית.

שנות ה־20 המאוחרות של המאה העשרים הביא לכך שהממשלה, גם אם בא־ירצון, קיבלה עליה אחריות לתחום הרווחה, אחריות שהגיעה לשיאה ב־1935, עם חקיקת חוק הביטוח הסוציאלי (Social Security Act) (Handler & Hasenfeld, 1991). משנת 1935 עד 1965 מילאה הממשלה תפקיד גדל והולך בהספקת שירותים חברתיים ובנשיאה באחריות לרווחת האזרחים. אולם, לעומת מדינות אירופה, היתה התרחבות שירותי הרווחה בעידן זה קטנה בהיקפה וקצרת ימים. שלושה תהליכים החלישו את שירותי הרווחה בארצות־הברית וצמצמו את היקפם עד למינימום: הפדרליזם החדש, העברת הסמכויות (devolution) וההפרטה. שלושה תהליכים אלה יחד הביאו את הקץ על מדינת הרווחה הפדרלית בארצות־הברית.

הפדרליזם החדש מתבטא בהדגשה מחדש של העקרונות הפילוסופיים של הפדרליזם. תמציתו היא שמירה על העובדה, שארצות־הברית היא קולאז' של 50 מדינות שהתאחדו מרצון לישות אחת. פירושה של השיטה הפדרליסטית הוא, שקיימות מדינות נפרדות, שלכל אחת מהן ממשלה משלה וגם ממשלה פדרלית, לאומית. חוקת ארצות־הברית מקנה סמכויות אחדות לממשלה הפדרלית, סמכויות אחרות לממשלות המדינות ועוד סמכויות אחרות לשתי מערכות הממשל גם יחד. כך, למשל, רק הממשלה הפדרלית מוסמכת להדפיס כסף או להכריז על מלחמה. אולם המדינות מקיימות מערכות חינוך משלהן, עם תוכניות לימודים משלהן, מחזיקות בכוחות משטרה משלהן, במשמר אזרחי משלהן, ויש להן חוקים משלהן בכל הקשור לחיי היומיום – החל בביטוח וכלה בנישואים. סמכות גביית המסים לעומת זאת מוקנית גם לממשלה הפדרלית וגם לממשלות המדינות. המדינות חופשיות ליישם את החוקים בנושאי פנים לפי ראות עיניהן ובכפוף לשינויים שהן בוחרות לבצע, מה שגורם למשל לכך, שיישומה של מדיניות הבריאות הפדרלית שונה ממדינה למדינה (Holahan, Weil & Wiener, 2003). הפדרליזם החדש תובע לחזק את כוחן של המדינות על חשבון הממשלה הפדרלית. אידיאולוגיה זו קוראת לפתרון בעיות ברמה המקומית, להימנעות הממשלה מהתערבות בנושאים מקומיים ולהפחתה מירבית של ההגבלות הפדרליות על עסקים מקומיים ועל מדיניות מקומית (Ferjohn & Weingast, 1998; Walker, 2000). הדגש החדש על פדרליזם הוא הנושא המרכזי של הימין החדש ושל השמרנים במפלגה הרפובליקנית. העברת סמכויות לממשלות המקומיות היא אחד מיישומיה העיקריים של עמדתם האידיאולוגית של הסידי הפדרליזם החדש.

הרעיון של העברת סמכויות הממשלה הפדרלית לרמת המדינות והמחוזות הועלה בארצות־הברית עוד בשנת 1964, אבל התממש לראשונה רק בשנות ה־80. נשיא ארצות־הברית ב־1964 היה לינדון ג'ונסון (1963–1969), שבא במקום ג'ון פ' קנדי, ולמרות היותו דרומי (מטקסס), הוא קידם חוקים מרחיקי לכת בתחום הרווחה ואף הביא לאישורם. יריבו בבחירות לנשיאות היה פוליטיקאי דרומי אחר, בארי גולדווסר.

גולדווטר, הסנטור מאריזונה, הפסיד לג'ונסון בהפרש גדול. אבל מסע הבחירות שלו התמקד ב"ממשלה הכולל-יכולה" האיזומה ובצורך להפחית מסים, להצר את צעדי השלטון המרכזי ולאפשר לארגונים מקומיים לנהל את העניינים המקומיים. כך העלה גולדווטר על נס את הפדרליזם החדש ואת העברת הסמכויות מן הרמה הפדרלית לרמת המדינה. אולם חלפו עוד שש-עשרה שנה עד שאידיאולוגיה זו קרמה שוב עור וגידים בממשלו של רונלד רייגן, שנבחר ברוב מרשים בבחירות שהתקיימו ב-1980. הנשיאים ריצ'רד מילהאוז ניקסון (1969–1974) וג'ימי קרטר (1977–1981), שכינהו בין השנים 1964 ו-1980, קיימו את מדינת הרווחה כמיטב יכולתם וכל אחד מהם ניסה להגן על רווחת האזרחים בעת שהכנסות המדינה פחתו והלכו. רונלד רייגן הוא שאימץ את האידיאולוגיה של גולדווטר ויישם אותה. מתחילת שנות ה-80 קיבלו המדינות פחות כסף פדרלי, אבל ניתן להן חופש גדול הרבה יותר להשתמש בכספים הללו כראות עיניהן. הממשלה הפדרלית החלה להקצות למדינות השונות "גושי תמיכה" (Block Grants).<sup>1</sup> מענקים אלה הם סכומי כסף בלתי מוגבלים המוקצים למדינות ומיועדים לשימוש לפי שיקול דעתן. המדינות מצדן נתנו מענקים כאלה למחוזות ולערים. את התהליך הזה, שנודע בשם "העברת סמכויות" (devolution), הגיעה רוח הפדרליזם החדש.

העברת סמכויות היא שיטת ממשל שבה ממשלה מרכזית ריבונית מעבירה (מאצילה) סמכויות לממשלות אזוריות. מדובר בהעברת האחריות לקבלת החלטות, לכספים ולניהול לממשלה המקומית. בשיטת ממשל זו של העברת סמכויות, האחריות להספקת שירותים מועברת בדרך-כלל לרשויות העירוניות הבוחרות ראשי ערים ומועצות ערים, מגייסות בעצמן הכנסות ונושאות בעצמן באחריות לקבלת החלטות בנושאי השקעות. במערכת כזאת, רשויות השלטון המקומיות פועלות בתוך גבולות גיאוגרפיים ברורים ומוכרים מבחינה משפטית, שבתוכם הן מפעילות את סמכויותיהן ומבצעות תפקידים ציבוריים. סוג זה של ביזור מינהלי הוא העומד בבסיס רוב הביזור הפוליטי (Conlan, 1998; Liebmann, 2000).

הממשלים של רייגן (1981–1989) ושל ג'ורג' בוש האב (1989–1993) הצליחו למסד את הפדרליזם החדש במתכונת של העברת הסמכויות. אולם הם התקדמו עוד שלב בתהליך. בשם היעילות והממשלה הקטנה, ממשלים אלה גם הנהיגו את ההפרטה. הפרטה היא, במילים פשוטות, תהליך ההעברה, המכירה או ההקניה של חברות או נכסים שבבעלות הממשלה או המדינות לבעלות פרטית. הפרטה היא גם העברת האחריות מידי הממשלה או המדינות לישויות הפועלות למטרות רווח, או שלא

1. "גוש תמיכה" הוא כסף פדרלי שניתן לכל מדינה או מחוז באופן כולל כדי לכסות תחומי רווחה שונים. המענק ניתן כך שתחומים רבים מכוסים ביחד והרשות המקומית מחליטה על סדרי עדיפות ללא צורך באישור הרשות הגבוהה יותר. סוג תמיכה כולל זה מאפשר לרשות המקומית לנהוג בגמישות ומפחית את אחריות הדרג הלאומי לרווחת התושבים.

למטרות רווח, כשהממשלה מוסיפה להחזיק רק בתפקיד הפיקוח בכל הנוגע למוצרים ציבוריים (Fryklund, 1994; Moore, 2003; Nightingale, & Pindus, 1997; Smith & Wineburg, 2001). רוב העברות הסמכויות וההפרטות התבצעו בשלב זה. מוצרים ציבוריים – מבתי סוהר ועד הכשרה מקצועית – עברו לידיים פרטיות. השלב הבא היה למצוא שחקנים פרטיים חדשים, וכאלה שאפשר לרתום להספקת מוצרים ציבוריים בעלות נמוכה יותר, אך בלי לעורר מחאה ציבורית.

---

## שחקן נוסף בהפרטה

---

מערכת הרווחה החברתית בארצות־הברית נמצאת בעיצומו של תהליך העברת סמכויות, שבבסיסו עומדים חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996 – P.L.104-104) וסעיף ה־"Charitable Choice" (סעיף 104). חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד חולל מספר תמורות בתחום הרווחה בארצות־הברית. השפעתו המוכרת ביותר היתה הפסקת הענקת קצבאות בלתי מותנות לאימהות חד־הוריות וקביעת גבול עליון של 60 חודשי קצבה במשך החיים ו־24 חודשים רצופים של קצבה, תוך שימת דגש על סיוע לאלה שעובדים. חקיקה זו יצרה את תוכנית ה־"סיוע הזמני למשפחות נזקקות" (Temporary Assistance to Needy Families – TANF) – תוכנית השמה דגש על המרכיב ה־"זמני" שבשמה. וייל ופיינגולד (Weil & Feingold, 2002) בחנו שש שנות פעולה של תוכנית TANF והגיעו למסקנה, שמאפייניה העיקריים של התוכנית הם: הדרישה לעבוד והפסקת התמיכה הבלתי מותנית; עידוד הנישואים וניסיון לשכנע שלא ללדת ילדים מחוץ לנישואין; שונות בין מחוזות מבחינת יישום תוכנית TANF; שינויים במספר הנזקקים; גמישות מלאה בשימוש בתקציב המדינה, והנהגת השימוש בשירותי קהילה מבוססי־ידת כאמצעי להספקת מוצרים ציבוריים.

חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד כולל גם סעיף פחות מפורסם, אך לא פחות חשוב, הפותח את הדלת לגל חדש של העברת סמכויות והפרטה – ההישענות על ספקים מבוססי־ידת. סעיף 104 של חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד מוכר אפוא בשם "Charitable Choice". בהקשר של צמצום היקף הפעילות הממשלתית והגדלת הביקוש לשירותים חברתיים שהמגזר הפרטי מספק, סעיף ה־"Charitable Choice" מעודד ארגונים מבוססי־ידת למלא תפקיד גדול יותר בהספקת שירותים חברתיים. התפקיד המורחב המוקנה לארגונים מבוססי־ידת מזכיר אמנם את התפקיד הבולט שמילאו ארגונים דתיים בהספקת שירותים חברתיים החל מאמצע התקופה הקולוניאלית (שנות ה־50 של המאה ה־19) עד לעידן הפרוגרסיבי (שנות ה־20 של המאה ה־20), אבל הוא

מרחיק את ארצות־הברית מרחק רב מ־50 שנות עידן ה־"New Deal" (משנות ה־30 עד שנות ה־80 של המאה ה־20) – שנים שבהן נשאה הממשלה בעיקר האחריות לתוכניות החברתיות ולזכאויות (Cnaan et al., 2002; Holifield, 1994).

העברת הסמכויות בארצות־הברית סללה את הדרך לשינוי פניה של מערכת הרווחה ולמעבר מתוכניות ממשלתיות ומזכאויות לנזקקים לקצבאות מוגבלות המדגישות הנחלת ערכים והקניית תכונות אופי משופרות למקבל השירות. חוק האחריות האישי וההזדמנות לעבוד נועד להקנות ערכי עבודה ומשפחה למקבלי הקצבאות, שהיו ברובם אימהות לא־נשואות. המגזר מבוסס־הדת היה, מטבע הדברים, לשותף רצוי. מגזר זה, שהיה ברובו מבוזר, בלתי תלוי, לא פורמלי והתנדבותי, מתבקש היום להשתתף בשותפויות ציבוריות־פרטיות המרחיבות את היקף תחולתם של השירותים הממשלתיים (Lynn, 2002). במסגרת מדיניות ציבורית חדשה, השותפים מבוססי־הדת מתבקשים לספק את ההשפעה המוסרית והשירותים ההוליסטיים המקדמים שינויים התנהגותיים ובנוסף גם מעודדים תמורות אישיות המאפשרות לאנשים לעמוד ברשות עצמם. סעיף ה־Charitable Choice מעיד על תמיכת הממשלה הפדרלית בגישה דתית מובהקת להפרטת השירותים החברתיים הציבוריים.

בשנת 1981 כבר נקשרו 47 אחוזים מהוצאות השירותים החברתיים הפרטיים לארגונים בעלי זיקה דתית (U.S. Bureau of the Census, 1981). מדובר בכסף שגויס באופן פרטי ויועד לשירותים חברתיים. אנחנו מביאים נתונים אלה כדי להראות, שלארגונים אלה היתה היסטוריה מפוארת של הספקת שירותים חברתיים בארצות־הברית. אולם, מסורת זו איבדה מחשיבותה עם עליית משקלן של העברת הסמכויות וההפרטה. בתקופת ממשלו של הנשיא רייגן חדלה הממשלה הפדרלית למלא את תפקידיה בהספקת שירותים ציבוריים, במימונם ובפיקוח עליהם, ובמקום זאת עסקה בקביעת מדיניות ובפיקוח על שירותיהם של ארגוני השירותים החברתיים במגזר הפרטי (Wineburg, 2001).

ביזור השירותים הציבוריים – העברת האחריות להספקתם מן הממשלה הפדרלית לממשלות המדינות – "העברת סמכויות בדרגה הראשונה" ("first-order devolution") התרחב מאוד בתקופתו של הנשיא רייגן. גישתו של הנשיא קלינטון (1993–2001) כוננה ליצירת מערכת שירותים יעילת־עלויות מבחינתו של משלם המסים האמריקני. בתקופת ממשלו של הנשיא הוזה הקצה חוק הרפורמה בשירותי הרווחה גושי מענקים (block grants) מטעם הממשלה הפדרלית למדינות, שיכלו להחליט בעצמן כיצד להוציא את הכספים האלה – באמצעות חוזים להחזר עלויות, חוזים מבוססי־ביצועים ושׁוֹבְרִים (Etindi, 1999; Sherman, 2000). העברת סמכויות זו – "העברה בדרגה השנייה" – מעניקה למדינות ולמחוזות את הסמכות ואת המימון לפתח תוכניות בהתאם לתרבות המקומית ולאילוצים המקומיים. את ההצלחה בהפחתת מספר מקבלי

תפקידם של ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת בהרחבת ההפרטה בארצות־הברית 115

הקצבאות לנזקקים, ובסיוע במעבר מקבלת קצבאות לעבודה, אפשר לייחס במידה רבה לסמכויות קבלת ההחלטות שהוענקו לאנשים ברמה המקומית (Nathan & Gais, 2001; Wineburg, 1999).

העברת התפקיד של הספקת השירותים החברתיים מן הממשלה לארגונים במגזר הפרטי (outsourcing) היא העברת סמכויות "בדרגה השלישית". העברת הסמכויות ברמה הזו מעודדת יצירת מודלים רבים של מערכות רווחה ומגוון של שותפויות ציבוריות ופרטיות, ביניהן שותפויות עם ארגונים לא־דתיים הפועלים שלא למטרות רווח, עם ארגונים הפועלים למטרות רווח, עם קואליציות, עם ארגונים דתיים ועם קהילות דתיות. סעיף ה־Charitable Choice מעודד את ספקי השירותים שהם מבוססי־דת למלא תפקיד מרכזי בהספקת השירותים מבוססי־הדת, הדרושים למקבלי סיוע במסגרת תוכנית הסיוע הזמני למשפחות נזקקות (TANF) בתקופת המעבר מקבלת קצבה לעבודה, ובהספקת מספר גדל והולך של שירותים אחרים בתחומי הרווחה והבריאות. מגמות אלה של העברת סמכויות נהנו מתמיכה במסגרת סדר־היום הלאומי החותר להקטנת ההוצאה הציבורית על שירותים חברתיים באמצעות מעבר לפתרונות שהמגזר הפרטי מספק, ולהגדרה מחדש של בעיות חברתיות, והצגתן כתוצר של החלטותיו והתנהגותו של הפרט.

התקווה היא, שסעיף ה־Charitable Choice והתמיכה במגזר הדתי ירחיבו בסופו של דבר את השתתפות הארגונים האזרחיים המקומיים ויחזקו את החברה האזרחית (Dionne & Dilulio, 2000).

במאמר זה אנחנו בוחנים את סעיף ה־Charitable Choice כמדיניות ציבורית חשובה שמטרתה להרחיב את היקף תחולתן של תוכניות ממשלתיות באמצעות הוספת שותפים מבוססי־דת חדשים (Saperstein, 2003; DiIulio, 2003). סקירה של החקיקה, של השיח הציבורי העוסק בחוק זה, של יחסי כנסייה־מדינה, ודיון ביישום החוק מניחים את המסד לבחינת האופן שבו תורחב ההפרטה באמצעות הרחבת התחום כך שיכלול ארגונים דתיים במידה רבה, או דתיים מובהקים.

---

## מהו סעיף ה־Charitable Choice?

---

סעיף ה־Charitable Choice הוא חוק פדרלי המעודד הסדרים בין המגזר הציבורי לארגונים ללא כוונת רווח במגזר הפרטי בלי להפלות לרעה ארגונים דתיים בעיקרם (pervasively sectarian), או דתיים באופן מובהק. חוק זה מסלק את המחסומים המונעים מקהילות דתיות ומארגונים דתיים בעיקרם או דתיים באופן מובהק, המוסמכים לספק שירותים חברתיים, את האפשרות להתמודד על חוזה ממשלתיים.

לארגונים דתיים יש אמנם היסטוריה של שיתוף פעולה עם הממשלה, אבל סעיף זה אפשר לראשונה יצירת שותפויות חוזיות בין הממשלה ובין ארגונים דתיים מובהקים. מדיניות פדרלית זו נועדה בראש ובראשונה: (1) לעודד מדינות ומחוזות להגדיל את השתתפותם של ארגונים ללא כוונת רווח בביצוע תוכניות רווחה במימון פדרלי, תוך אזכור מפורש של ארגונים מבוססי־דת; (2) לקבוע שארגונים דתיים רשאים לפעול כקבלנים להספקת שירותים בתנאים שווים לאלה של ארגונים אחרים; (3) להגן על האופי הדתי ועל מעמד הפטור מחוקי העסקה לאומיים הניתן זה שנים לארגונים מבוססי־הדת (על כך – בהמשך); (4) לשמור על החופש הדתי של המשתתפים. המטרה בסופו של דבר היא ליצור תנאים זהים להשתתפות כל ספקי השירותים החברתיים המסוגלים להשיג את מדדי התוצאה של התוכנית ולקיים את דרישות האחריות הפיסקלית שקבעה הממשלה, ללא קשר לזיקתו הדתית של הארגון.

סעיף ה־Charitable Choice שינה באופן מהותי את היחסים ההיסטוריים בין הקהילה הדתית למגזר הציבורי בכך שפתח את הדלת למיזוג בין מה שנחשב בדרך־כלל פרטי, כלומר דת, ובין שירותים חברתיים המקבלים תמיכה ציבורית. סעיף ה־Charitable Choice לא פתח את הדלת בפני ארגונים מבוססי־דת מסורתיים, המאוגדים כמלכ"רים עצמאיים. לארגונים מבוססי־דת דוגמת "חיל הישע", Catholic Charities (ארגוני צדקה קתוליים), Lutheran Social Services (שירותים חברתיים לותרניים) ו־Jewish Children and Families Services (שירותים יהודיים לילדים ולמשפחות) יש היסטוריה ארוכה של קבלת מימון ציבורי. ארגונים כאלה היו רשאים להגיש בקשות לקבלת מימון ציבורי כבר בעבר, ואף קיבלו אותו. סעיף 501 (c) (3) קובע כידוע אילו ארגונים מבוססי־דת יכולים לבקש מימון ציבורי, ומשום כך היו מלכ"רים אלה כפופים לביקורת ציבורית ולאותן התקנות החלות על מלכ"רים חילוניים. תנאים אלה יושמו הלכה למעשה לשם שמירה על הפרדת הדת מן המדינה. אולם הם לא יושמו באופן עקבי (Monsma, 1996). "חיל הישע", למשל, שמר על אופיו הדתי, בעוד שארגונים אחרים שקיבלו מימון ציבורי נעשו יותר חילוניים בנוהגי מתן השירותים.

ספקי השירותים ה"חדשים" מכוח סעיף ה־Charitable Choice הם ארגונים דתיים בעיקרם – כמו קהילות דתיות, למשל – שאינם נדרשים להתאגד, וארגונים דתיים מובהקים. התנאים המקובלים לכריתת חוזה עם הממשלה, לפני חקיקת סעיף זה, חייבו את הארגונים מבוססי־הדת לטשטש לחלוטין את אופיים הדתי, כלומר לסלק את כל הסמלים הדתיים מן החדר שבו ניתן השירות; לוותר לחלוטין על טקסים או נוהגים דתיים (כמו תפילה בשעת הארוחה); לקבל את כל הפונים, כולל כאלה המתנגדים לאמונותיהם של ספקי השירות; לקבל לעבודה אנשים המשקפים את החברה כולה, ולא את רוח הארגון ואת מערכת האמונות שלו; לקיים את תקנות החוזים של

תפקידם של ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת בהרחבת ההפרטה בארצות־הברית 117

הממשלה, להגביל את התבטאויותיו הדתיות של הארגון ולהתאגד בנפרד לפי הגדרת מלכ"ר בסעיף (3) (c) 501. תנאים אלה חסמו את דרכם של ארגונים מבוססי דת שהיו מעוניינים במעורבות גדולה יותר בהספקת שירותים חברתיים. במצב עניינים זה היו ארגונים דתיים שלא רצו לכרות חוזים עם הממשלה מאחר שחששו לאבד את אופיים הדתי ואת עצמאותם הדתית (Esbeck, 1996; Monsma, 1996). סעיף ה־Charitable Choice סילק את מקצת המחסומים שמנעו מארגונים מבוססי־דת לכרות חוזים עם הממשלה. ארגונים דוגמת ארגונו של הכומר פט רובינסון, Operation Blessing, מקבלים היום מענקים ממשלתיים. Operation Blessing הוא ארגון דתי שבראשו עומד אחד מאנשי הדת המפורסמים ביותר בארצות־הברית והוא מספק מזון ומוצרים נחוצים אחרים לאנשים עניים ורעבים בכל רחבי העולם. לפני 1996 היתה הממשלה מנועה מלסבסד את עבודתו של הארגון. במסגרת חוק זה הממשלה אינה יכולה להגביל את ההתבטאות הדתית או את הפעילות הדתית של ארגון מבוסס־דת המספק שירותים, ולדרוש ממנו לשנות את דרכי הניהול הפנימי שלו או להרחיק מתחומו "חפצי אמנות דתית, סמל דתי, כתבי דת או סמלים אחרים" (סעיף משנה (2) (d)). החוק קובע במפורש:

ארגון דתי שכרת חוזה כמתואר בסעיף משנה (a)(1)(A), או קיבל אישורים, שוברים או צורות אחרות של תשלומים בהתאם להוראות סעיף משנה (a)(1)(B), ישמור על אי־תלותו בממשלה הפדרלית, בממשלת המדינה ובממשלה המקומית, כולל שליטה של ארגון כאמור על ההגדרה, הגיבוש, היישום והביטוי של אמונותיו הדתיות (סעיף משנה (1)(d)).

כאמור, לארגונים מבוססי־דת יש מעמד מיוחד בכל החוקים שעניינם העסקת עובדים, הפוטר אותם מחובת השוויונות בקבלה ובהעסקה של עובדים. ארגונים אלה רשאים לפעול אפוא על־פי שיקול דעתם בקבלת עובדים, כלומר הם רשאים להעסיק רק אנשים השותפים לאמונותיהם הדתיות או למסורתם הדתית ולסיים את העסקתם של עובדים שהתנהגותם אינה עולה בקנה אחד עם הנהגים הדתיים של הארגון. סעיף זה גם מבטיח לקהילות דתיות ולארגונים מבוססי־דת שמירה על הפטור מקיום מדיניות התעסוקה המתחייבת על־פי סעיף 702 של חוק זכויות האזרח משנת 1964 (סעיף משנה (2)(a)).

ארגונים מבוססי־דת הכורתים עם הממשלה חוזים להספקת שירותים אינם נדרשים עוד להקים ארגון ללא כוונת רווח (סעיף (3) (c) 501). הקמת (3) (c) 501 נפרד אמנם עשויה להיות צעד זהיר, שמטרתו להגן על הארגון מבוסס־הדת העיקרי מפני חביות משפטיות וכספיות, אבל היום מקובל שספקי שירותים מנהלים מערכת חשבונאות



נפרדת לשירותים שאותם הם מספקים כקבלנים חיצוניים. ארגונים מבוססי־דת נושאים באחריות פיסקלית להשתמש בכספי הממשלה למימון השירות החברתי שהם נועדו לו, ולא למימון טקסים דתיים, לימודי דת או הטפה להמרת דת (סעיף משנה (2-1) (h); סעיף משנה (j)). ארגונים מבוססי־דת המשלבים פעילויות דתיות עם שירותים חברתיים חייבים לממן את עלויות הפעילויות הדתיות בכספים שאינם ממקור ממשלתי, ואינם יכולים לחייב את הפונים להשתתף בפעילויות אלה. החוק קובע, שהכספים ישמשו אך ורק למימון השירותים החברתיים שהארגון אמור לספק. הכוונה היא לשמור על ההפרדה בין הדת למדינה. ביטול הצורך להקים מלכ"רים<sup>2</sup> נפרדים, וההרשאה שניתנה לארגונים מבוססי־דת לשמור על אופיים הדתי, אפשרו לקהילות דתיות ולארגונים דתיים מובהקים אחרים להגדיל את מספר הארגונים מבוססי־הדת המקבלים תמיכה ציבורית לשם הספקת שירותים.

סעיף ה־Charitable Choice, שאושר בשנת 1996, חל על רכישת שירותי קבלן חיצוני במסגרת תוכנית הסיוע הזמני למשפחות נזקקות (TANF) וגם על תלושי מזון, ביטוח בריאות (Medicaid), השלמת הכנסה ומגוון רחב של שירותים אחרים המיועדים לסייע למקבליהם להגיע לעצמאות כלכלית במסגרת תוכנית TANF. מגוון השירותים שארגונים מבוססי־דת יכולים לספק בקבלנות למדינות או למחוזות כוללים: תוכניות מזון (כמו ארוחות מסובסדות, מחסני מזון, חינוך לתזונה נכונה, ייעוץ בתקצוב מזון או מטבחים ציבוריים); תוכניות עבודה (כמו חיפוש עבודה, הכשרה לעבודה והקניית מיומנויות עבודה, הכשרה למוכנות לעבודה, חינוך מקצועי, הכנה לבחינות לתעודת GED (General Equivalency Diploma) ותוכניות ESL (אנגלית כשפה זרה); הכשרה למילוי תפקידים בשירותים הקהילתיים; ייעוץ בנושאי אלימות במשפחה; שירותים רפואיים ושירותי בריאות (כמו חינוך להינזרות משתיית אלכוהול, מרכזים לטיפול בהתמכרות לסמים ולאכזוהול, מרפאות בריאות, מרכזים לשמירה על הבריאות ותוכניות חיסון) ומעונות לנשים הרות (כמו טיפול במעונות פנימייתיים, מעונות הזדמנות שנייה ודירור בפיקוח מטעם הקהילה). ארגונים דתיים בעיקרם רשאים היום להציע תוכניות במימון ממשלתי שבעבר הציעו רק מלכ"רים לא דתיים או ארגונים דתיים שחדלו להדגיש את המימד הדתי שעליו נוסדו. העידוד שניתן לארגונים מבוססי־דת ליצור שותפויות עם הממשלה בהספקת שירותים חברתיים הביא להרחבת מעורבותם של ארגונים פרטיים אלה בהספקת שירותים, והיום הם מספקים גם שירותים הכוללים היבט כלשהו של האופי הדתי של הארגון.

מאז 1996 נכלל סעיף ה־Charitable Choice בחוקים פדרליים אחרים. ב־1998 הורחבה תחולתו כך שיכלול גם מענקים לשירותים קהילתיים המיועדים לפתיחת

2. או 501 (3) (c). כך מזהים שלטונות המס ארגון מוכר שלא למטרות רווח. לפני קבלת החוק רק ארגון כזה, המרוחק מארגון מבוסס דת, היה רשאי לפנות ולבקש מענק ממשלתי.

חשבונות פיתוח אישי (Individual Development Account – IDA) – פרויקטים ליחידים ומשפחות בעלי אמצעים מוגבלים להדגמת דרכים לצבירת נכסים באמצעות תוכניות חיסכון (Community Services Block Grant). בקונגרס של ארצות־הברית הועלו לפחות עוד עשר הצעות חוק במאמץ להרחיב את סעיף ה־Charitable Choice כך שיכלול תוכניות כגון: בריאות הנפש ושימוש בחומרים ממכרים, אוריינות, אימוץ ילדים, בריאות ילדים, שירותים לנוער עבריין, מניעת שימוש בסמים ואלימות, קידום הנישואים, הורות ואבהות, תוכניות דיור, תמיכה בילדים והתחדשות קהילתית. גם הצעת החוק להרחבת סעיף ה־Charitable Choice (S.1113) הועלתה במטרה להרחיב את תחולת סעיף ה־Charitable Choice על כל התוכניות החברתיות, תוכניות הבריאות והתוכניות לפיתוח קהילתי המקבלות מימון פדרלי. במדינות כמו ניו ג'רזי רווח שימוש במונח Charitable Choice כמונח הכולל בתוכו את כל היוזמות המאפשרות שיתוף פעולה בין הממשלה לארגונים מבוססי־ידת (Sherman, 2000).

---

## הכוחות הפוליטיים והאידיאולוגיים מאחורי ה־Charitable Choice

---

ב־1996 הביא הסנטור ג'ון אשקרופט (רפובליקני ממיזורי) לסנאט את סעיף ה־Charitable Choice, במטרה לגייס את עזרתם של מוסדות צדקה במלחמה בעוני. סנטור אשקרופט לא היה הראשון שהעביר את מרכז הכובד מן השירותים החברתיים הציבוריים לספקי שירותים מבוססי־ידת. כבר ב־1982 החל הנשיא רייגן לשבח ארגונים מבוססי־ידת על פועלם המסורתי ועל היותם ספקי שירותים חברתיים אפקטיביים יותר מארגונים ציבוריים או אפילו מארגונים חילוניים ללא כוונת רווח. בנאום שנשא בפני יותר מ־100 מנהיגים דתיים, קבע רייגן, ש"כנסיות וקבוצות מתנדבים נדרשות לקבל עליהן יותר אחריות לנזקקים ולא להשאיר את המשימה לבירוקרטיה." (Denton, 1982).

הנשיא רייגן גם הסב את תשומת הלב הציבורית לשירותים מבוססי־ידת, כשסיפר את סיפורו של מקלט מבוסס־ידת בווינגטון הבירה, מקלט המגיע ל־90 אחוזי הצלחה בטיפול האישי שהוא מעניק לדרי רחוב המתחילים להתאושש מהתמכרות לסמים ולא־לכוהול, לעומת 10 אחוזי הצלחה בלבד שמשיגה תוכנית ציבורית דומה. אפשר שהפער הזה בשיעורי ההצלחה של התוכניות הללו נבע מכך שלתוכנית מבוססת הדת התקבלו רק מי שהיו מוכנים לקיים את המדיניות המחמירה שלה. אולם, סיפורים כאלה העבירו את המסר הציבורי שארגונים מבוססי־ידת מספקים שירותים חברתיים יותר רחומים ואפקטיביים מאלה שהממשלה מספקת.

ב־1994 גילו יושב־ראש בית הנבחרים והקונגרס הרפובליקני את ספרו של מרווין

אולסקי, *The Tragedy of American Compassion*: (הטרגדיה של החמלה האמריקנית) (Olasky, 1992). בספר זה נשמעו ברמה קולותיהם של שמרנים שהעדיפו התערבויות פרטיות על-פני ממשלה גדולה. אולסקי הדגיש את החשיבות של זיקה, קשר, הבחנה, תעסוקה, חופש ואמונה באלוהים להצלחתן של תוכניות למלחמה בעוני. אולסקי דיבר גם על הצורך לגלות חמלה הלכה למעשה:

יש להילחם בתוכניות רווחה ממשלתיות לא משום שהן יקרות מדי – אף-על-פי שברור שיש בהן בזבוז של סכומי כסף גדולים – אלא משום שהן נוהגות בקמצנות רבה לגבי הדברים החשובים באמת: התייחסות לבני אדם כבני אדם ולא כחיות. בה בעת, המשבר במדינת הרווחה המודרנית אינו משבר של הממשלה בלבד. ארגוני צדקה פרטיים רבים מבוזים את הסיוע שלהם ללא הבחנה וכך, במקום לספק נקודות אור, הם יוצרים גוונים שונים של חשיכה. השאלה שהועלתה עוד לפני מאה שנים – האם יש איזו "תוכנית של סיוע... הדורשת מאנשים להקדיש את עצמם לאחיהם?" – היא עדיין השאלה שיש לשאול... רוב התוכניות שהיו לנו במאה ה-20 והתבססו על כך שמישהו אחר ינקוט פעולה, הן כישלונות מוכחים (עמ' 132–133).

הוא טען גם, שתרומות פרטיות גדולות יותר וכסף ציבורי יאפשרו לארגונים דתיים, ובייחוד לכנסיות, לחזור ולמלא את תפקידם ההיסטורי כספקים עיקריים של שירותים חברתיים, בעלי יכולת ייחודית לשנות את חייהם של הזקוקים ביותר לעזרה. הדעה, שמוסדות דתיים מסוגלים לטפל ברווחה ביתר אפקטיביות מאשר הממשלה ומערכת השירותים החברתיים החילונית, אינה נחלתם של רפובליקנים בלבד. גם הנשיא קלינטון, המושל ג'ים האנט (דמוקרט מצפון קרוליינה), סנטור ג'וזף ליברמן (דמוקרט מקונטיקט) ושר השיכון והפיתוח העירוני (HUD) לשעבר, הנרי סינרוס, תמכו במעורבות רבה יותר של ארגונים מבוססי-דת במתן שירותים חברתיים. במהלך הדיונים בחוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד משנת 1996, החל הנשיא קלינטון לקרוא למעורבות הכנסייה בטיפול במקבלי קצבאות סעד. בנאום בחירות שנשא לפני הוועידה השנתית ה-116 של ה-National Baptist Convention USA, פנה הנשיא קלינטון למנהיגי הכנסייה השחורים וביקש:

במסגרת חוק זה [193–P.L. 104], עם כניסת החוק לתוקפו, כל מדינה בארצות-הברית יכולה לומר: אם תקבלו לעבודה מישהו שקודם לכן קיבל קצבת סעד, ניתן לכם את סכומי קצבאות הסעד כתוספות לשכר ולהכשרה. פירוש הדבר, חברים, כשתשובו הביתה, הכנסייה שלכם יכולה לקבל את סכום הקצבה של אדם ולהוסיף לו רק סכום כסף

צנוע שישלים אותו לשכר קיום, ולהקדיש זמן כלשהו להכשיר אנשים ולהביא את ילדיהם לכנסייה ולהבטיח שילדיהם בסדר ולתת להם בית ומשפחה.

אני רוצה רק שכל כהן דת בקהל יחשוב על כך. חשבו על כך. אם כל כנסייה באמריקה תקבל לעבודה רק אדם אחד המקבל היום קצבת סעד, אם כל כנסייה באמריקה תוכל לקבל עבודה כלשהי כדי לעשות זאת, הדבר ישמש דוגמה שתחייב את הקהילה העסקית לנהוג כך, שתחייב ארגוני צדקה וארגונים אחרים ללא כוונת רווח לנהוג כך. לא נוכל ליצור תוכנית גדולה דיה של משרות ממשלתיות לפתור את כל הדבר הזה, אבל אם כל אחד ואחד יעשה את זה, נוכל לעשות זאת (Associated Press, 1996).

דבריו של הנשיא קלינטון ביטאו את ציפיותיו שארגונים דתיים יהיו החלוצים שיסללו את הדרך להשתתפות רבה יותר של ארגונים קהילתיים וחברות במתן שירותים חברתיים. לארגונים שילכו בדרך זו וייצרו קשרים אישיים עם מקבלי תשלומי הסעד השונים ולמעורבות מסוג זה, תהיה השפעה מחוללת תמורה. המצב הרצוי הוא, שמקבלי הסיוע יצטרפו לכנסייה שסייעה להם, יהיו לאזרחים מועילים ויושיטו עזרה לאדם אחר הזקוק לה. השתתפות הכנסיות עתידה ליצור אפקט דומיננטי שיעורר התעניינות בהספקת שירותים חברתיים בארגונים קהילתיים ובעסקים קהילתיים אחרים, וגם בקרב אנשים שהשתתפו בעבר בתוכניות סעד. כמרכן צפוי, שהמעורבות האישית וההנחיה המוסרית של הקהילות הדתיות ושל האזרחים יוכלו להשיג יותר מכל תוכנית ממשלתית.

במערכת הבחירות של שנת 2000 תמכו שתי המפלגות בסעיף ה־Charitable Choice. ג'ורג' וו' בוש ואל גור תמכו בפומבי במעורבותם של ארגונים דתיים בהספקת שירותים חברתיים. שני המועמדים הביעו את תמיכתם בכוחה של עבודה מבוססת־דת לחולל שינוי. בה בעת ביטא ג'ורג' וו' בוש, שהיה אז מושל טקסס, את תמיכתו ב־Charitable Choice בקידום השימוש בשיטת השוברים למקבלי תשלומי סעד הכוללת ארגונים מבוססי־דת. שני המועמדים הסכימו, שעל הממשלה לתמוך בשירותים המסוגלים להשיג את מה שהממשלה אינה אמורה לעשות – לשנות חיים. הם גם הדגישו את "גורם האמונה" כגורם העושה את ספקי השירותים הפרטיים האלה ליותר אפקטיביים ולראויים לקבלת מימון ממשלתי.

בינואר 2001, כמעט חמש שנים אחרי אישור סעיף ה־Charitable Choice ושבועיים בלבד אחרי השבעתו של ג'ורג' וו' בוש, העלה הנשיא את נושא שותפויות המגזר הציבורי עם ארגונים מבוססי־דת במגזר הפרטי למקום מכובד ברשימת הקדימויות של ממשלו. בארבע השנים הראשונות לכהונתו פעל הממשל "להשוות

את כללי התחרות של ספקי השירותים מבוססי-הדת" ולשם כך הקים מבנה מוסדי והועיד כספים לחוזים עם ארגונים מבוססי-דת ומבוססי-קהילה. לדבריו של הנשיא בוש, ממשלו הבין:

שעל המדיניות הפדרלית לדחות את הנוסחה הכושלת של ביורוקרטיות מתנשאות, מרוחקות, המעדיפות פעמים רבות תהליך על-פני ביצועים... ארגונים מבוססי-דת וארגונים וולונטריים מקומיים לא תמיד מחוללים נסים. אולם יחד הם מהווים משאב חשוב ביותר בקהילות שלנו, כשהם מושיטים יד לשכנים נזקקים ולשכונות נזקקות באלפי דרכים. (דברי הנשיא ג'ורג' בוש, בשנת 2001, מצוטטים אצל: Farnsley, 2003, p. 8).

הנשיא בוש קבע אמצעים ליישום חוק ה-Charitable Choice, שהתקבל בתקופת ממשל קלינטון, כשהתם על צווים נשיאותיים שהורו על הקמת "משרד הבית הלבן ליוזמות מבוססות-דת וליזמות קהילתיות" (White House Office of Faith Based and Community Initiatives – OFBCI) וחמש יחידות מקבילות במשרד העבודה, במשרד המשפטים, במשרד השיכון והפיתוח העירוני, במשרד החינוך ובמשרד הבריאות ושירותי האנוש. כמו-כן הוקם כוח משימה מבוסס-דת בחברה לשירותים לאומיים וקהילתיים – המשרד המנהל את AmeriCorps, את VISTA ואת כוח השלום. צווים נשיאותיים שהוצאו ב-2002 הורו על הקמת מרכזים במשרדי החקלאות והמסחר ובסוכנות לפיתוח בינלאומי.

הצו הנשיאותי בנושא היחס השווה שפרסם הנשיא בוש ב-2002 קבע שורה של הנחיות לפקידים ברמה הפדרלית, ברמת המדינות וברמה המקומית, בעניין הקצאת כספים לארגונים מבוססי-דת. צו נשיאותי היה אמור לבטל אפליה לרעה של ארגונים מבוססי-דת כמקבלי מענקים פוטנציאליים. לתוכנית היוזמות מבוססות-הדת והיוזמות הקהילתיות של ממשל בוש הוקצו 8 עד 10 מיליארד דולר, שכללו כספים למחקר, לוועידות הסברה אזוריות ולבניית יכולותיהם של ארגוני שטח. ב-2002 הוענקו מענקים לקבוצה הראשונה של מקבלי מענקים מקרן "הון החמלה" (Compassion Capital Fund). המענקים נועדו לבניית יכולות ולהענקת מענקי-משנה לארגוני שטח ולארגונים מבוססי-דת ומבוססי-קהילה. יישום סעיף ה-Charitable Choice בתקופה שקדמה לממשל הנשיא בוש היה מוגבל למדיי מאחר שכל מדינה וכל מחוז החליטו האם ליישם את החוק החדש במסגרת פעולות הרווחה החדשות שלהם (Sherman, 2000).

## סקירת יחסי דת ומדינה

הבנת סעיף ה־Charitable Choice מחייבת להבין את ההפרדה בין הדת למדינה הנהוגה בארצות־הברית. אף־על־פי שארצות־הברית קמה כמדינה דתית וכמקלט לפרוטסטנטים שנמלטו מאירופה, חופש הדת הוא נושא מרכזי בחיים הפוליטיים בארצות־הברית. האמריקנים, החיים לפי התיקון הראשון לחוקה ("הקונגרס לא יחוקק חוק הנוגע למיסוד הדת או האוסר על חופש הפולחן הדתי..."), מרגישים שהם אינם כפופים לשלטון הדת המאורגנת.

הפירוט המשפטי של התיקון הראשון הוא נושא המעורר מחלוקות משפטיות ופוליטיות. יחד עם זאת, יש להבין שהוא כולל שני חלקים חשובים. החלק הראשון והפחות שנוי במחלוקת הוא זה האומר שלכל אזרח יש הזכות לקיים מצוות דתיות לפי ראות עיניו כל עוד הדבר אינו פוגע בזולת וכל עוד הדבר אינו כרוך בהפרת חוק כלשהו. כך, למשל, העלאת קורבנות – בעלי חיים או בני אדם – אסורה בתכלית. החלק האחר של התיקון הראשון מורכב יותר. המונח "מיסוד" מתייחס למצב משפטי שבו המדינה תומכת בדת אחת או במספר דתות ומקנה להן יתרון על־פני דתות אחרות. בישראל, למשל, הקימה המדינה מוסדות דת יהודיים, ובספרד הקימה המדינה מוסדות קתוליים. במדינות שבהן הדת ממוסדת, והמדינה גובה מסים מתושביה ומממנת מוסדות דתיים, יש דתות הנחשבות לגיטימיות ומותרות בעוד שאחרות אינן מותרות, או לפחות אינן נתמכות, ומותר לשלב טקסטים דתיים ומצוות דת בחיי הציבור.

ההפרדה בין הדת למדינה התגבשה במשך שנים רבות של תקדימים משפטיים, חקיקה ופסיקות של בית־המשפט העליון. למרות שיותר ממחצית האוכלוסייה בארצות־הברית משתתפת בקביעות בטקסים דתיים והדת נחשבת חשובה מאוד בעיניהם של יותר מ־80 אחוזים מן האוכלוסייה, השימוש בסמלים דתיים ובטקסטים דתיים בחיים הציבוריים אסור. בתי־ספר אינם מלמדים חומר דתי ואסור להתפלל באירועים ציבוריים. ארגון דתי אינו יכול לקבל כספי ציבור מאחר שהדבר יכול להתפרש כעידוד לפעילות דתית. איסור זה הוא הסיבה לכך, שקהילות דתיות וארגונים דתיים בעיקרם (אלה שמטרתם היא קידום הדת) פטורים מכל רישום ציבורי, כולל דיווח על הכנסותיהם לרשויות מס ההכנסה, והם פטורים רשמית מקיום רוב דיני העבודה. בה בעת כל קהילה המצהירה שהיא קהילה דתית רשאית לשלם מס מופחת כארגון ללא כוונת רווח. לאמיתו של דבר, חלק גדול של מגזר המלכ"רים בארצות־הברית הוא קהילות הדתיות. כך, למשל, ארגונים מבוססי־דת הפכו להיות גורם מרכזי בהפעלת רשתות מקומיות של שירותי אנוש, והם חולשים על 34 אחוזים מכל עבודת ההתנדבות ועל 10 אחוזים מכל המשכורות והשכר במגזר המלכ"רים (Hall, 1990, p. 38).

ארגונים דתיים רבים – מ"חיל הישע" עד שירותי המשפחה והקהילה היהודיים

(Jewish Family and Community services) – פועלים זה עשרות בשנים בהספקת שירותים לממשלה. כך, למשל, הארגון Catholic Charities in America (ארגוני הצדקה הקתוליים של אמריקה) הוא תאגיד של יותר מאלף סוכנויות קתוליות מקומיות לשירותים חברתיים המקיימות ביניהן זיקה רופפת. תקציבו השנתי הכולל של גוף זה ב־1992 היה 2.15 מיליארד דולר, ש־1.34 מיליארד דולר מתוכם התקבלו ממענקים ממשלתיים. כפי שציינה האריס בצדק (Harris, 1995), קהילות דתיות הן דוגמה אחת להתאגדויות מרצון עם קשר מיוחד לישות עליונה ועם קשר רגשי למסורת ולרוחניות.

חוקרים רבים מאוד הראו כיצד מספקים ארגוני מתנדבים אלה שירותים חברתיים רבים המהווים את עמוד התווך של רשת הביטחון האמריקנית (Cnaan et al., 2002; Charitable Choice ב־1996 רווחה ההנחה, שארגונים מבוססי־דת הרוצים להתקשר עם הממשלה לשם הספקת שירותים חברתיים במימון ציבורי, חייבים להידמות לארגונים חילוניים, כלומר ארגונים ללא טקסים וטקסטים דתיים, ללא סמלים דתיים, ללא מסרים דתיים, ללא תפילות וללא הישענות על תיאולוגיה ועל רוחניות. הדבר הביא לכך, שארגוני צדקה קתוליים וארגונים אחרים קיבלו לעבודה עובדים מכל שדרות החברה, טיפלו בכל הפונים ללא קשר לדתם או לדתיותם ונמנעו מהצגת סימנים דתיים כלשהם בתהליך הגשת השירות. סעיף ה־Charitable Choice שינה את הסטטוס קוו הזה.

השינוי הגדול שהתרחש ב־1996 בעקבות קבלת חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד וסעיף ה־Charitable Choice היה, שארגונים מבוססי־דת יכלו לספק שירותים חברתיים כקבלנים של הממשלה ובה בעת לשמור על אופיים הדתי. הם יכולים להזמין את משתפיי התוכניות להתפלל, אבל אינם רשאים לאלצם לעשות זאת; הם יכולים לתת למשתפיי התוכניות ספרי קודש – אבל על חשבון הארגונים עצמם; הם רשאים לדבר על מוסריות ועל ישות עליונה והם יכולים להשאיר את כל הסמלים הדתיים גלויים לעין. למרות שסביב הנושא הזה מתנהל דיון חוקתי נרחב, הדעה הרווחת היא, שהסדר זה אינו מפר את התיקון הראשון לחוקה, וכל עוד הארגונים מבוססי־דת שומרים על העקרונות האלה, איש לא ינסה להטיל ספק בתקינותו המשפטית של ההסדר. יכולת כזאת לטשטש את הגבולות בין הכנסייה למדינה יכולה להתקיים רק בחברה שמגזר גדול של אוכלוסייתה מאמין בחשיבותן של האמונות הדתיות בחיי היומיום, ומתייחס בספקנות רבה לתועלתם של השירותים הציבוריים.

הדת משפיעה במידה רבה על דעותיהם הפוליטיות של אמריקנים נוצרים המהווים 84 אחוזים מאוכלוסיית בעלי זכות הבחירה. אנשים המבקרים בבתי תפילה, שהם בערך מחצית אוכלוסיית ארצות־הברית, שומעים דרשות על נושאים פוליטיים, המשפיעות על דעותיהם הפוליטיות. מחקר של מרכז המחקר פיו (Pew Research Center for the)

1996) (People and the Press), גילה, שקתולים שומעים על הפלות (75 אחוזים מכלל הקתולים) ועל חוקי הזכות למות (38 אחוזים מכלל הפרוטסטנטים) לעתים תכופות יותר מאשר נוצרים אחרים הפוקדים את הכנסיות. פרוטסטנטים אוונגליים לבנים שומעים לעתים תכופות יותר על הפלות (66 אחוזים), אבל אנשי הדת שלהם מדברים גם בתכיפות גדולה מן הממוצע על חוקים בנוגע לפורנוגרפיה (59 אחוזים), על קיום תפילות בבתי־הספר (71 אחוזים) ועל חוקים העוסקים בהומוסקסואליות (45 אחוזים). לכנסיות האמריקניות־אפריקניות יש סדר־יום פוליטי מעורב – ליברלי־שמרני. קרוב לוודאי, שקתולים שחורים שמעו מפי כוהני הדת שלהם יותר דיבורים בנושא הרפורמה בשירותי הבריאות (62 אחוזים) מאשר קתולים לבנים (19 אחוזים), אבל אין הבדל ביניהם מבחינת תכיפות הדיבורים על תפילות בבתי־הספר (73 אחוזים). לדת כשלעצמה יש השפעה עצומה על הפוליטיקה ועל סיכוייהם של מועמדים פוליטיים להיבחר.

שנת 2004 הראתה את מידת הרצינות שבה האמריקנים מתייחסים לדת ועד כמה הם היו רוצים שהדת תשתלב בפוליטיקה הלאומית. ניצחוננו של בוש היה במידה רבה ניצחון של המחנה הדתי, מאחר שארבעה מיליון פונדמנטליסטים דתיים שלא השתתפו בבחירות מעודם, הצביעו עבור נשיא שהציב את הדת בראש סדר־היום הפנימי שלו. הוא היה גם הנשיא הרפובליקני הראשון שקיבל יותר קולות של בוחרים שחורים, שנהגו בעבר להצביע ברובם הגדול עבור מועמדים דמוקרטיים, שהיו נושאי הדגל של תוכניות הרווחה. תמיכה זו יש לייחס לאישיותו של ג'ורג' וו' בוש ולמדיניותו, שמשכו אותם אליו (The Economist, 2005). במדינות רבות הובסו הצעות להתרת נישואים חד־מיניים. מדינות שבהן שיעור המבקרים בכנסיות גבוה הצביעו עבור הרפובליקנים, בעוד שמדינות שבהן שיעור המבקרים בכנסיות נמוך הצביעו עבור הדמוקרטים. אפילו במדינות "דמוקרטיות" הצביעו רוב הבוחרים באזורים הכפריים ובפרוורים עבור הרפובליקנים ובעד הדת. יוזמתו מבוססת־הדת של הנשיא בוש קיבלה מן הבוחר האמריקני מנדט ברור.

---

## הרחבת מעגל השותפויות הממשלתיות עם ספקי שירותים מבוססי־דת

---

סעיף ה־Charitable Choice הוביל ליצירת צורות חדשות של שותפות בין הממשלה ובין ספקי השירותים מבוססי־הדת להספקת השירותים הנוספים שהיו דרושים למקבלי הסיוע הזמני למשפחות נזקקות (TANF) בתקופת המעבר מקבלת קצבאות סעד ליציאה



לעבודה. שותפויות אלה כוללות שיתוף פעולה כספי – ישיר ועקיף. במקרים של שיתוף פעולה כספי ישיר, ארגונים מבוססי־דת מספקים שירותים כגון הכשרה לעבודה והדרכה במסגרת חוזים מסורתיים של החזר עלויות, או חוזים מבוססי־ביצועים. חוזים מבוססי־ביצועים תלויים בהשגת בחני ביצועים מסוימים הקשורים למעבר המשתתפים לעבודה (כמו הרשמה לתוכנית, סיום התוכנית, השמה לעבודה או שמירה על מקום העבודה). חוזים מבוססי־ביצועים ושיטת השוברים אמנם עלולים להכביד מבחינה כספית על ארגונים שאין בידם ההון הדרוש להשקעה בתוכנית לאורך זמן בלי לקבל תשלום מן הממשלה וללא התחייבות לגבי מספר המשתתפים, אבל יש ארגונים מבוססי־דת הנהנים מגיבוי מוסדי המאפשר להם ליטול סיכונים כאלה. במקרים של שיתופי פעולה כספיים עקיפים, קהילות הדתיות מספקות את ההדרכה, מנהלות את הכספים שהממשלה מעבירה למימון העסקתם ההתחלתית של המשתתפים, או מתקשרות בהסכמי קבלנות־משנה עם חברות למטרות רווח כמו לוקהיד־מרטין או מקסימוס, לשם הספקת שירותי תמיכה למשתתפים ולמשפחותיהם. קהילות דתיות אחרות נוטלות חלק בפעולות משותפות לא־כספיות ומעמידות, למשל, לרשות הממשלה מקום להספקת השירות, כמו מרכזי משאבים ממוחשבים בחסות הממשלה. מגוון השותפויות בין המגזר הפרטי לזה הציבורי מרחיב את היקף המעורבות המתקיימת בחסות אחד המגזרים בלבד. השותפויות החדשות עושות גם שימוש במנהיגות, בכוח האדם ובמקום שארגונים דתיים מובהקים מספקים, שאלמלא כן היו נותרים בבחינת משאבים קהילתיים בלתי מנוצלים.

מחקרים אחדים הראו, שסעיף ה־Charitable Choice היה אפקטיבי בהקמת שותפויות אלה בין המגזר הציבורי ובין ארגונים פרטיים מבוססי־דת. שרמן (Sherman, 2000) ערכה סקר אלקטרוני של מאגרי מידע בתשע מדינות (אילינוי, ויסקונסין, וירג'יניה, טקסס, מיסיסיפי, מישיגן, מסצ'וסטס, ניו יורק וקליפורניה) בחיפוש אחר המונח charitable choice או מונח מקביל, ולאחר מכן פנתה לעובדי הציבור המתאימים ולספקי השירות מבוססי־הדת. היא מצאה 125 מקרים של שיתוף פעולה בין המדינה ובין ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת; 64 מהם היו חוזים כספיים ישירים במסגרת סעיף ה־Charitable Choice, 20 היו שיתופי פעולה כספיים לא ישירים ו־41 היו שיתופי פעולה לא־כספיים; 54 שיתופי פעולה היו חוזים עם ספקי שירותים מבוססי־דת מסורתיים (כמו "חיל הישע", או ה־Lutheran Social Services) ו־71 היו שיתופי פעולה עם כנסיות ועם ארגונים מבוססי־דת שלא פעלו בעבר במסגרת חוזים עם הממשלה. ויסקונסין עמדה בראש הרשימה מבחינת מספר שיתופי הפעולה בין המדינה לכנסייה (42 מתוך 125 המקרים שתועדו) ואחריה באו טקסס (19) ואילינוי (11). שיתופי פעולה אלה כללו יוזמת הדרכה כלל־מדינתית בהשתתפות מאות כנסיות בטקסס ויוזמה כלל־מדינתית בהשתתפות 328 ארגונים מבוססי־דת באילינוי. שיתופי

תפקידם של ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת בהרחבת ההפרטה בארצות־הברית 127

הפעולה בכללם התמקדו בהדרכה (46), בהכשרה לעבודה (34), במימוניות חיים (19), בתוכניות לאנשים מכורים לאלכוהול או לסמים (7) ובתוכניות אחרות, כמו ייעוץ בתחום בריאות הנפש ודיור חירום (32). יש לציין, שבערך מחצית מן התוכניות בכל אחד מתחומי השירות היו שיתופי פעולה כספיים ישירים על־פי סעיף ה־Charitable Choice. אוונס (Owens, 2000) בחן מחדש את ממצאיה של שרמן וקבע, שב־54 שיתופי פעולה מתוך 125 שיתופי הפעולה שנבדקו (43 אחוזים), החוזים שנכרתו היו עם סוכנויות בעלות מעמד לפי סעיף (3) (c) 501 (מלכ"ר), שהיו זכאיות למימון ציבורי עוד לפני אישור ה־Charitable Choice. יתרה מזאת, הוא ציין, שהמדינות שנבדקו הוציאו רק 0.03 אחוזים (6,077,802 דולר) מן הכספים שיועדו לסיוע זמני למשפחות נזקקות על שיתופי פעולה על־פי סעיף ה־Charitable Choice. הדוח שלו הראה, שהממשלה העדיפה ספקים דתיים מסורתיים של שירותים חברתיים על־פני קהילות דתיות וספקי שירותים מבוססי־דת אחרים. שרמן (Sherman, 2000) ציינה, שברוב המקרים היוזמה לשיתוף פעולה עם ארגונים מבוססי־דת באה מצד הממשלה. שני החוקרים האלה, שרמן ואוונס, מסכימים שהחוק החדש ושיתופי הפעולה שנוצרו בעקבותיו הם ראשיתה של שותפות מסוג חדש בין הממשלה ובין ארגונים מבוססי־דת. אולם נתונים חדשים שפרסמה שרמן ב־2002 על היקף החוזים בין הממשלה ובין ארגונים מבוססי־דת הראו, שברוב המקרים גדל מספר החוזים פי תשעה וסכומי הכסף גדלו פי עשרה (לוח מס' 1).

לוח מס' 1. הערכת היקף יישומו של סעיף ה־Charitable Choice, 2000 עד 2002

המדינה	מספר החוזים מחקר 2000	מספר החוזים מחקר 2002	סכום כולל בדולרים – 2000	סכום כולל בדולרים – 2002
אילינוי	7	69	1,819,500	6,209,743
ויסקונסין	10	101	686,167	8,236,560
וירג'יניה	3	6	114,568	2,381,711
טקסס	4	19	130,449	18,276,912
מיסיסיפי	0	0	0	0
מישיגן	9	129	744,470	21,858,717
מסצ'וסטס	3	22	320,000	6,809,692
ניו יורק	7	32	1,860,705	9,060,873
קליפורניה	11	107	1,887,608	15,655,024
סה"כ	54	485	7,563,467	88,489,232

המקור: Donaldson & Carlson-Theis, 2003 (הנתונים הם של איימי שרמן, שמטרה אותם לדונלסון וקרלסון־טאייס ואלה עיבדו אותם).

מחקר של "אסושייטד פרס" (Associated Press, 2000) התמקד בשאלה כמה חוזים חדשים הוענקו לספקים "חדשים" שלפני כן לא עמדו באמות-המידה הדרושות. ממצאים אלה מראים, ש-31 מדינות לא העניקו מענקים "חדשים" ורק חמש מדינות השתמשו בחוק זה באופן "נמרץ" לצורך הכללת ספקים מבוססי-דת בין מקבלי החוזים. מדינות אלה היו: אוהיו, אינדיאנה, ארקנסו, טקסס ומיזורי. ממצאים אלה תומכים בדוח מספטמבר 2000 שפרסם "המרכז לצדק ציבורי" (Center for Public Justice), ובו נמסר, שרק שתיים-עשרה מדינות הועלו בדירוג מ-"C" ל-"A+" על סמך הפעולות שנקטו ליישום המדיניות החדשה. 40 מדינות קיבלו דירוג "F", מאחר שלפי ממצאי המרכז הן לא הגנו על זכויותיהם של ספקים מבוססי-דת, לא השתדלו לכרות חוזים עם ספקים מבוססי-דת וטענו שסעיף ה-Charitable Choice הוא בגדר אפשרות בחירה, ולא חוק פדרלי.

ב-2002 מצאו איימי שרמן וג'ון גרין של-15 מדינות (אוהיו, אוקלהומה, אילינוי, אינדיאנה, ארקנסו, ויסקונסין, וירג'יניה, טקסס, מיסיסיפי, מישיגן, מסצ'וסטס, ניו יורק, פלורידה, קולורדו וקליפורניה) היו חוזים עם 587 קהילות דתיות וארגונים מבוססי-דת אחרים בסכום כולל של 123,784,621 דולר (Donaldson & Carlson, 2003). נתוני 2002 מראים גידול ברור בהיקף השימוש באפשרויות שפתח סעיף ה-Charitable Choice, לעומת השימוש שנעשה בו בשש השנים הראשונות לאחר קבלת חוק האחריות האישית והאפשרות לעבוד. יתרה מזאת, במפגשי הדרכה שקיים "משרד הבית הלבן ליוזמות קהילתיות ויוזמות מבוססות-דת", התוודעו מנהיגים דתיים רבים לסעיף ה-charitable choice, והנכונות להשתמש בו גדלה והולכת.

הנכונות והיוזמה שגילו מדינות אחדות, לכלול ספקי שירותים מבוססי-דת באסטרטגיות המעבר מתשלומי סעד לעבודה, היו ביטוי לשינוי ממשי במדיניות ובנוהגי הפעולה של העבר. היו מדינות (כגון אריזונה, ויסקונסין וטקסס) שתיקנו את החוקים העוסקים ברכישת שירותים חברתיים מספקים חיצוניים כך שיכללו את הנאמר בסעיף ה-Charitable Choice (Owens, 2000). היו מדינות שפעלו על-פי רוח ה-Charitable Choice, ומינו אדם מטעמן לצורך קישור בין הקהילות הדתיות ובין המשתתפים בתוכניות הרווחה וכדי לספק סיוע טכני בתהליך ביצוע החוזה (Sherman, 2000). מדינות דוגמת ניו ג'רזי העסיקו חוקרים שבדקו את האינטרסים של ארגונים מבוססי-דת ואת יכולתם לספק שירותים במסגרת חוזים והקצו כספים לתמיכה ביוזמות מבוססות-דת המסייעות למשתתפים בתוכניות רווחה (Owens, 2000). משרד החינוך של ארצות-הברית קידם את הכללת ספקי השירותים מבוססי-הדת כשפרסם את תוכנית "תמיכת הקהילות הדתיות בלמידת ילדים", תוכנית המגייסת קהילות דתיות לפיתוח תוכניות הדרכה בשיתוף עם בתי-ספר ציבוריים בשכונותיהן (U.S. Department of Education, 2000). מדינות כמו אינדיאנה וצפון קרוליינה הנהיגו תוכניות יישוג

(outreach) בנושא "העדפה מתקנת" במטרה להעלות את המודעות לקיומו של שוויון הזדמנויות ולהגדיל את השתתפותם של ארגונים מבוססי־ידת (Kennedy & Bielefield, 2003). כפי שעולה מממצאיה של איימי שרמן משנת 2002, ברוב המדינות עדיין לא הבינו שסעיף ה־Charitable Choice הוא חלק מן החוק. מדינות רבות התמהמהו בנקיטת צעדים לזיהוי ולסילוק מחסומים המונעים מארגונים דתיים מובהקים לספק שירותים כקבלנים של הממשלה. לופו וטאטל (Lupu & Tuttle, 2004) סבורים, שפעילות ממוקדת של ממשל בוש גרמה לכך, שסעיף ה־Charitable Choice ימומש בהשוואה לרוב החוקים, ושהדגשת הנושא זרזה את יישומו בעשר שנים לפחות.

---

### סיכום: האתגרים שלפנינו

---

מאז ומתמיד תרמו ארגונים מבוססי־ידת בארצות־הברית לשירותים החברתיים של המגזר הפרטי וכך יעשו גם בעתיד. ימים יגידו אם הגל הזה של הספקת שירותים חברתיים באמצעות ארגונים מבוססי־ידת בשותפות עם הממשלה ימשיך להרחיב את ההפרטה או לשפר אותה. הערכת היתרונות והחסרונות של הגדלת חלקם של ארגונים מבוססי־ידת במגזר הפרטי מחייבת לבחון היטב את נושא ההפרטה. מחקר כזה צריך להמשיך ולברר אילו שירותים ארגונים אלה מספקים, כיצד הם מספקים את השירותים ולמי (ראו, Wuthnow, 2002; Cnaan et al., 2002; Chaves & Tsitsos, 2001; Chaves, 2004). שנית, על מחקר כזה להעריך את מדיניות הענקת החוזים, את הפיקוח עליהם ואת הערכת תוצאותיהם. שלישי, המחקר צריך לבדוק גם את גבולות החוקתיות של שותפויות בין המגזר הציבורי ובין ארגונים דתיים בעיקרם במגזר הפרטי. ואחרון אחרון, יש לבחון גם את ההשפעה של הוספת קבלנים חדשים לתחרות על משאבים ממשלתיים מוגבלים.

אין חולק על חשיבות התפקיד שארגונים מבוססי־ידת ממלאים בארצות־הברית ביצירת ההון החברתי והחברה האזרחית. בחברה ש־50 אחוזים מתושביה מבקרים בקביעות בבית תפילה, שבה רוב התרומות הפילנתרופיות ניתנות באמצעות גופים דתיים ולמטרות דתיות, שבה אנשים נפגשים בקביעות פנים אל פנים כמעט רק בהקשרים דתיים ושבה רוב השירותים החברתיים ובהתנדבות, שאינם עולים כסף, ניתנים מטעם גופים דתיים, תרומתם של קבוצות וארגונים מבוססי־ידת חשובה ביותר (Wuthnow, 2003; Smidt, 2000; Putnam, 2000; Cnaan et al., 2004). ארצות־הברית היא חברה דתית מאוד, שבה אנשים יוצרים קשרים עם אנשים בעלי השקפות דתיות דומות, אבל רק לעתים נדירות בונים גשרים אל קבוצות אחרות. אולם, בחברת מהגרים, שבה קיימת מידה רבה של אנומיה, הדת

היא כוח מלכד חזק לפחות לגבי תת־קבוצות שמצאו אמונה משותפת וחוויות משותפות.

בעשור האחרון גדל חלקם של ארגונים דתיים מובהקים בהספקת שירותים חברתיים, מחקרים אחדים תיעדו את סוגי השירותים שקהילות דתיות מספקות. במחקרים אחדים נמצא, שבשנות ה־80 וה־90 הרחיבו קהילות שונות את מעורבותן במתן שירותים חברתיים ושירותים קהילתיים בתגובה על התגברות הצורך בשירותים חברתיים (Hodgkinson et al., 1993; Salamon & Teitelbaum, 1984; Wineburg, 1996) נוספים מצאו, ש־90 אחוזים בערך מן הקהילות הדתיות דיווחו, שהן מקיימות תוכנית אחת או יותר של שירותי אנוש או שירותי רווחה, כולל תוכניות להספקת ארוחות או מזון, דיור, פיתוח קהילתי, שירותי בריאות, סיוע בתעסוקה, שירותים לחסרי דיור, תוכניות אמנות ותרבות ומסגרות לטיפול בילדים (Chaves, 1999; 2004; Cnaan, 1997; 2004; Cnaan & Boddie, 2001; Cnaan et al., 2002; Grettenberger & Hovmand, 1997; Hodgkinson et al., 1993; Printz, 1998; Silverman, 2000; Wuthnow, 2004). צ'אווי (Chaves, 1999, 2004), שהשתמש בשיטות שונות, מצא ש־57 אחוזים מתוך 1,236 קהילות דתיות שנבחרו במדגם כלל־ארצי אקראי, מספקים שירותים חברתיים, שהם בראש ובראשונה פעילויות קצרות־טווח בהיקף מצומצם כמו התנדבות במטבח ציבורי.

אבל האם כל הקהילות הדתיות מספקות את אותם השירותים החברתיים? האם קהילות דתיות וארגונים דתיים מובהקים אחרים מסוגלים – מבחינת הניסיון והיכולת – להציע שירותים שיוכלו להחליף את אלה שהממשלה רוכשת היום מספקי שירותים? האם ארגונים מבוססי־דת ימיינו את הפונים אליהם על־פי אמונותיהם הדתיות ואורח חייהם?

סעיף ה־Charitable Choice מגן על החופש הדתי של מקבלי השירותים, וספקי שירותים מבוססי־דת אינם רשאים להפלות לרעה משתתפים בתוכניותיהם מטעמים של דת, אמונה דתית שונה או סירוב להשתתף בפעילות דתית (סעיף משנה (2)(g)). המשתתפים בתוכניות רווחה חופשיים לבחור את ספק השירותים, ומובטח להם שיקבלו שירותים ללא תוכן דתי. אין להפלות לרעה משתתפים בשל אורח חייהם או דתם, או משום שהם חסרי דת. אין להפעיל כל לחץ או כפייה על אגנוסטים, אתאיסטים או פונים המשתייכים לדתות אחרות, ולדרוש מהם להצטרף לקהילה דתית או להשתתף בפעילויות דתיות כתנאי לקבלת השירות. בדומה לכך, אין לדחות פונים שהם הומוסקסואלים או לסביות, הורים יחידים, תומכים בהפלות ומכורים לאלכוהול או לסמים, או להפסיק את השתתפותם של אנשים בתוכנית בגלל אורח חייהם.

על ארגונים מבוססי־דת המספקים שירותים חברתיים לספק את השירותים הללו

באמצעות אנשים בעלי כישורים מתאימים לביצוע מטלות מסוג זה. ארגונים מבוססי־דת יכולים להמשיך ולהישען על עבודתם של מתנדבים ושל אנשים בעלי מוכוונות דתית, אבל מוטלת עליהם אחריות – כלפי הפונים וכלפי הממשלה שרכשה את שירותיהם – לספק שירותים באיכות נאותה. עליהם לכבד את הכלל הראשון של עבודה מסוג זה, "לא לפגוע באיש". על ארגונים מבוססי־דת לנהל מערכת דיווח נאותה לגבי השירותים שהם מספקים, כולל ניהול מקרים נאות, תיעוד פרטי הפונים וניהול ספרי חשבונות. האם ימצאו לארגונים מבוססי־דת כוח האדם והמיומנויות הדרושים לביצוע התפקידים האלה? האם ארגונים מבוססי־דת יתחילו לפעול בהשפעת חוקי החוזים והתקנות, ועקב כך יאבדו תוצאות מצופות את ייחודן, או שיוסיפו לפעול מכוח הייעוד לשרת בני אדם? ואולי דווקא יוסיפו רוח של דאגה וגישה הוליסטית לתמהיל השירותים הפרטיים? האם המדינות יחמירו פחות בכל הנוגע לסטנדרטים המקצועיים הנדרשים במקרים של ספקים מבוססי־דת? כיצד תימדד יעילותם של ספקי שירות מבוססי־דת לעומת ספקי שירות חילוניים?

הקושי הבולט ביותר בהוספת ארגונים דתיים מובהקים לרשימת ספקי השירותים החברתיים במגזר הפרטי המקבלים מימון ממשלתי הוא מידת החוקתיות של המדיניות (ראו סקירה על סיכוייה של המדיניות לעמוד במבחן החוקתיות שחיבר קוזמה: Kuzma, 2000. וגם: Lupu & Tuttle, 2004). כך, למשל, על־פי החוק, האם מדינה הקונה שירותים רק מארגון דתי תערוך את ההסדרים הדרושים למשתתפי התוכנית המעדיפים שירותים לא־דתיים? האם יידרשו ספקי השירותים לשאת באחריות להתאמת שירותיהם לצרכי המשתתפים בתוכנית? אולם אלה הם פרטים שהגדרתם טרם הושלמה. האם יהיו חלופות אמיתיות לשירותים מבוססי־דת בסמיכות למקומות המגורים באזורים כפריים? כיצד יושג הדבר?

החוק מתיר לספקי שירות מבוססי־דת להשתמש בעקרונות המבוססים על מסורתם הדתית לצורך טיפוח אחריות אישית ומוסר עבודה גבוה. באיזו מידה יכרכו ספקי שירות דתיים את אמונותיהם הדתיות במתן השירותים החברתיים, ומה תהיה מידת השפעתם של הספקים הדתיים על השירותים? שאלות אלה עדיין לא הוכרעו. האם הארגונים הדתיים יוסיפו לקבל עובדים, לקדם אותם או לפטר אותם על סמך דבקותם במצוות הדת, או שיעשו זאת רק על סמך כישוריהם המקצועיים, ואיזו השפעה תהיה לדרכי עבודה כאלה על הפונים לקבלת שירותים? האם כל הדתות יהיו זכאיות למימון, ובכלל זה אפילו קבוצות שוליות כמו חסידי הסיינטולוגיה או אומת האיסלם?

האם אפשר למנוע שילוב מופרז של המרכיב הדתי כאשר ארגון דתי מובהק וסוכנות ממשלתית מתקשרים בקשר חוזי? שאלה זו נבחנת היום בארבע תביעות משפטיות המערערות על החוקתיות של סעיף ה־"Charitable Choice". את התביעה הראשונה הגישו הקונגרס היהודי האמריקני ופרויקט זכויות האזרח של טקסס ב־24 ביולי 2000 בבית־

המשפט של מדינת טקסס. התובעים ביקשו לפסול חוזה בין המשרד לשירותי אנוש של מדינת טקסס ובין Jobs Partnership of Washington County (JPWC), וגם את סעיף ה־Charitable Choice. הבסיס להגשת התביעה היתה הטענה, שתוכנית ההכשרה המקצועית וההשמה לעבודה של השותפות שנועדה לעניי המדינה, ו"מומנה כולה בידי משלמי המסים", היתה רוויה ב"נצרות פרוטסטנטית אָוֹנִנגִלית" והפירה את האיסורים שהטילו הרשויות הפדרליות ורשויות המדינות על תמיכת המדינות במיזמים דתיים (American Jewish Congress, 2000). שני ארגוני זכויות האזרח טענו, שתוכניות אלה מפרות את ההפרדה החוקתית בין הכנסייה למדינה בכך שהן מציעות "טיפול רוחני" במסגרת תוכנית ההכשרה לעבודה ומשתמשות בכספי משלם המסים לרכישת ספרי תנ"ך. מעשים כאלה נחשבים הפרה ברורה של עקרונות התיקון הראשון.

בעיה נוספת שיצרה הוספתם של גורמים אלה למגזר הפרטי היתה הגדלת התחרות על הכספים. ויינבורג (Wineburg, 2000) ציין, שבגרינסבורו, צפון קרוליינה, יש 300 ארגונים ללא כוונת רווח המתחרים על מענקים ציבוריים שונים. סעיף ה־Charitable Choice הכשיר את הקרקע להצטרפותם של 400 קהילות דתיות. היום מתחרים אפוא 700 שחקנים על מענקים ציבוריים העלולים להידלדל עוד לפני שיגדלו. אמנם יש קהילות דתיות שיצליחו להשיג כספים ציבוריים הודות להתמצאות טובה בעסקים, אבל בה בעת יהיו גם מלכ"רים וקהילות דתיות שיישארו מאחור בתחרות בין המתחרים החדשים על המימון הציבורי. בתרחיש זה, שבו ישרדו רק המתאימים ביותר, עלינו לציין שקהילות דתיות התקיימו וסיפקו שירותים חברתיים ללא כספים ציבוריים. אולם, מגזר המלכ"רים התקיים ושגשג בסיועה של תמיכה כספית מצד הממשלה (Salamon, 1995). עקב כך, רוב הארגונים החילוניים הפועלים ללא כוונת רווח, ואפילו מלכ"רים בעלי זיקה דתית, נעשו תלויים מבחינה כספית במימון ממשלתי (Mosma, 1996; Smith & Lipsky, 1993). האם זמינות המימון הממשלתי תדחק את רגליה של התמיכה הכספית של יחידים?<sup>3</sup> סביר להניח, שסעיף ה־Charitable Choice יביא להצטרפותם של ארגונים מבוססי־דת חדשים כספקי שירותים במגזר הפרטי על חשבון מלכ"רים לא־דתיים אחרים. ספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת עשויים גם להיות יותר אטרקטיביים מאחר שהם מוכנים להיכנס לשיתופי פעולה לא־כספיים, או לספק שירותים בעלות נמוכה יותר. אבל האם יהיו ארגונים מבוססי־דת מוכנים לקבל מימון ממשלתי? בסקר כלל־ארצי, שכלל 1,236 קהילות דתיות נמצא, ש־37 אחוזים מן הקהילות מעוניינות להגיש בקשה לקבלת מענקים ממשלתיים ול־15 אחוזים יש מדיניות המונעת מהן לקבל כספים מן הממשלה, לעומת 3 אחוזים בלבד המקבלים מענקים ממשלתיים היום (Chaves, 1999).

3. תופעה זו נקראת Crossing out. הכוונה לתופעה שבה מימון ציבורי לנושא חדש גורם לכך, שתרומות של אזרחים ומוסדות פילנתרופיים פוחתות, או שהן מועברות לנושאים אחרים, שאינם נהנים ממימון ממשלתי.

תומכי ה־Charitable Choice צופים, שלארגונים מבוססי־דת תהיה השפעה חסרת תקדים על מערכת השירותים החברתיים, בייחוד בבניית אחריות אישית וביצירת שינוי אישי אצל מקבלי השירותים. הספקנים עדיין ממתינים לגלות האם התוכניות מבוססות־הדת אפקטיביות יותר מאשר התוכניות שגופים ציבוריים, ארגונים למטרות רווח ומלכ"רים לא־דתיים מציעים היום. חוק האחריות האישית וההזדמנות לעבוד, שנחקק ב־1996, אמנם יצר אקלים שבו אפשר לחשוב על שיתופם של ארגונים דתיים מובהקים, אבל עד היום נערכו רק מחקרים מעטים שמטרתם לבדוק את האפקטיביות ההשוואתית. אם ספקים אלה יכולים להציע שירותים איכותיים המסייעים לנוקקים בעלות סבירה, יש לכלול אותם בהרחבת המגזר הפרטי. אולם בעתיד יהיה צורך לערוך מחקרים להערכת רמת השירות והיחס עלות־תועלת של שירותים חברתיים מבוססי־דת, כדי לקבוע אם וכיצד הם מרחיבים את היקף ההפרטה בארצות־הברית. המחקר היסודי ביותר של אפקטיביות שנערך עד היום הראה, ששירותי ההכשרה לעבודה וההשמה בעבודה שארגונים מבוססי־דת מספקים, אפקטיביים פחות מאשר השירותים שמספקים ארגונים לא דתיים (Kennedy & Bielefeld, 2003). כך, למשל, המשרות שקיבלו המשתתפים בתוכניות של ארגונים מבוססי־דת היו בהיקף שעות שבועי קטן יותר במידה רבה ועם פחות הטבות בתחום הבריאות.

גם מדינות אחרות מתמודדות עם העלויות המאמירות של שירותים חברתיים ועם הצורך הגדל והולך לרכוש שירותים מן המגזר הפרטי. משום כך יש לערוך מחקר דומה כדי לקבוע אילו תפקידים ארגונים מבוססי־דת ממלאים ברחבי העולם. לפי שעה נוכל לומר בפשטות, שספקי שירותים חברתיים מבוססי־דת הגדילו את מספרם של סוגי ההסדרים האפשריים בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי.

---

## ביבליוגרפיה

---

- American Jewish Congress (2000). Press release: AJCongress and Texas Civil Rights Project challenge Texas "Charitable Choice" program, "permeated" with Christianity, violating separation of Church and State. New York. Associated Press (1996, September 7). Clinton asks churches to hire welfare receivers. *Greensboro News and Record*, 106 (July 24), A1-A2.
- Associated Press (2001). Few states giving welfare money to religious groups, March 19.
- The Center for Public Justice (2000). *Charitable choice compliance: A national report card*. Washington, D.C.: Author.
- Chaves, M. (1999). Religious congregations and welfare reform: Who will take advantage of charitable choice?. *American Sociological Review*, 64, 836-846.



- Chaves, M. (2004). *Congregations in America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Chaves, M., & Tsitsos, W. (2001). Congregations and social services: What they do, how they do it, and with whom. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30, 660-683.
- Conlan, T. (1998). *From new federalism to devolution: Twenty five years of intergovernmental reform*. Washington, D.C.: Brookings Inst. Press.
- Cnaan, R.A. (1997). *Social and community involvement of religious congregations housed in historic religious properties: Findings from a six-city study*. Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania, Program for the Study of Organized Religion and Social Work.
- Cnaan, R.A., & Boddie, S.C. (2001). *Black church outreach: Comparing how black and other congregations serve their needy neighbors*. Philadelphia, Pa.: University of Pennsylvania. Center for Research on Religion and Urban Civil Society. <http://www.ssw.upenn.edu/orsw/report1044.pdf>
- Cnaan, R.A. with Wineburg, R.J., & Boddie, S.C. (1999). *The newer deal: Social work and religion in partnership*. New York: Columbia University Press.
- Cnaan, R.A., with Boddie, S.C., Handy, F., Yancey G., & Schneider, R. (2002). *The invisible caring hand: American congregations and the provision of welfare*. New York: New York University Press.
- Denton, H.H. (1982). Reagan urges more church aid for needy. *Washington Post*, , April, 14, p. A3.
- Dionne, E.J. & Dilulio, J.J. (2000). *What's God got to do with American experiment?* Washington, D.C.: Brookings Press.
- Donaldson, D. & Carlson-Theis, S. (2003). *A revolution of compassion*. Grand Rapids, Minn.: Baker House Books.
- DiIulio, J.J. (2003). Response: Government by proxy: A faithful overview. Symposium: Public Values in an era of privatization. *Harvard Law Review*, (116)5, 1212-1228.
- The Economist* (2005). The battle for the black vote: Rebuilding the party of Lincoln. April 15. Retrieved from: <http://www.economist.com/displayStory.cfm?Storyid=3,886,928>
- Esbeck, C.H. (1996). *The regulation of religious organizations as recipients of governmental assistance*. Washington, D.C.: Center for Public Justice.
- Etindi, D. (1999). Charitable choice and its implications for faith-based organizations. *The Welfare Reformer*, 1 (1), 6-11.
- Farnsley, II.A.E. (2003). *Rising expectations: Urban congregations, welfare reform and civic life*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press.
- Ferejohn, J. & Weingast, B.R. (1998). *The new federalism: Can the states be trusted?*. Stanford, Conn.: Hoover Institution Press.
- Fryklund, I. (1994). Privatization: American style. *Business Forum*, 19 (1-2), 4-9.
- Grettenberger, S., & Hovmand, P. (1997). *The role of churches in human services: United methodist churches in Michigan*. Paper presented at the 26th annual

- meeting of the Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, Indianapolis, Ind.. December.
- Hall, P.D. (1990). The history of religious philanthropy in America. In Wuthnow, R., Hodgkinson, V.A. & Associates. *Faith and philanthropy in America: Exploring the role of religion in America's voluntary sector* (pp. 38-62). San Francisco, Calif.: Jossey Bass.
- Handler, J. & Hasenfeld, Y. (1991). *The moral construction of poverty: Welfare reform in America*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Harris, M. (1995). Quiet care: Welfare work and religious congregations. *Journal of Social Policy*, 24, 53-71.
- Hodgkinson, V.A., Weitzman, M.S., Kirsch, A.D., Noga, S.M. & Gorski, H.A. (1993). *From belief to commitment: The community service activities and finances of religious congregations in the United States*. Washington, D.C.: Independent Sector.
- Holahan, J., Weil, A. & Wiener, J.M. (2003). *Federalism and health policy*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Holifield, E.B. (1994). Toward a history of American congregations. In Wind, J.P. & Lewis, J.W. (Eds.). *American Congregations, Volume 2: New perspectives in the study of congregations* (pp. 23-53). Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Kennedy, S.S. & Bielefeld, W. (2003). *Charitable choice: First results from three states*. Center for Urban Policy and the Environment. Indianapolis, Ind.: Indiana University-Purdue University Indianapolis.
- Kuzma, A.L. (2000). Faith-based providers partnering with government: Opportunity and temptation. *Journal of Church and State*, 4, 1-37.
- Liebmann, G.W. (2000). *Solving problems without large government: Devolution, fairness, and equality*. Westport, Conn.: Praeger.
- Lynn, L.E. (2002). Social services and the state: The public appropriation of private charity. *Social Service Review*, 76, 58-82.
- Lupu, I.C., & Tuttle, R.W. (2003). *State of the law 2003: Developments in the law concerning government partnerships with religious organizations*. Proceedings of the Roundtable on Religion and Welfare Policy. Retrieved February 10, 2005, from [http://www.religionandsocialpolicy.org/docs/legal/reports/12-2-2003\\_state\\_of\\_the\\_law.pdf](http://www.religionandsocialpolicy.org/docs/legal/reports/12-2-2003_state_of_the_law.pdf) 2003\_state\_of\_the\_law\_transcript.pdf
- Lupu, I.C., & Tuttle, R.W. (2004). *State of the law – 2004*. The roundtable on religion and social welfare policy, Albany, N.Y: State University of New York.
- Moore, M.H.(2003). Introduction. Symposium: Public Values in an era of privatization. *Harvard Law Review*, (116)5, 1212-1228.
- Monsma, S.V. (1996). *When sacred and secular mix: Religious nonprofit organizations and public money*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

- Nathan, R.P., & Gais, T. (1999). *Implementing the personal responsibility act of 1996: A first look*. Albany, N.Y.: Rockefeller Institute Press.
- Nightingale, D.S., & Pindus, N.M. (1997). *Privatization of public social services: A background paper*. Washington, D.C.: Urban Institute. Retrieved January 20, 2004 from: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=407023>
- Olasky, M.M. (1992). *The tragedy of American compassion*. Washington, D.C.: Regnery Gateway.
- Owens, M.L. (2000). *Sectarian institutions in state reforms: An analysis of charitable choice*. Albany, N.Y.: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York.
- Printz, T.J. (1998). *Faith-based service providers in the nation's capitol: Can they do more?*. No. 2 In Charting Civil Society, a series by the Center on Nonprofits and Philanthropy. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Pew Research Center for the People and the Press. (1996). *The diminishing divide: American churches, American politics*. Washington, D.C.: Author.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Salamon, L. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. & Teitelbaum, F. (1988). Religious congregations as social service agencies: How extensive are they?. *Foundation News*, 5, B2-G4.
- Saperstein, D. (2003). Public accountability and faith-based organizations: A problem best avoided. Symposium: Public Values in an era of privatization. *Harvard Law Review*, (116)5, 1212-1228.
- Sherman, A. (2000). *The growing impact of charitable choice*. Washington, D.C.: Center for Public Justice.
- Silverman, C. (2000). Faith-based communities and welfare reform: California religious community capacity study: Qualitative Findings and Conclusions. In *Can we make welfare reform work? California religious community capacity study* (pp. 66-84). Sacramento, Calif.. California Council of Churches.
- Smidt, C.E. (2003). *Religion as social capital: Producing the common good*. Waco, Tex.: Baylor University Press.
- Smith, S.R., & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- U.S. Bureau of the Census (1981). Private philanthropy funds, by source and allocation 1960-1980. Cited in Dolgoff, R. & Feldstein, D. (Eds.). *Understanding Social Welfare*. New York: Longman.
- U.S. Department of Education (2000). *Faith communities' support for children's learning*. [www.ed.gov/pubs/goodideas/faithcomm.html](http://www.ed.gov/pubs/goodideas/faithcomm.html)
- Walker, D.B. (2000). *The rebirth of federalism: Slouching toward Washington*. Chappaqua, N.Y.: Chatham House Publishers.
- Weil, A. & Finegold, K. (2002). *Welfare reform: The next act*. Washington, D.C.: Urban Institute.

Wineburg, B. (2001). *A limited partnership: The politics of religion, welfare, and social service*. New York: Columbia University Press.

Wineburg, R.J. (1996). An investigation of religious support of public and private agencies in one community in an era of retrenchment. *Journal of Community Practice*, 3(2), 35-55.

Wineburg, R.J. (2000). *Examining the ideas that shaped the new US welfare policy's focus on faith-based organizations, and how those ideas play out in practice*. A paper presented at the Fourth annual conference of the International Society for Third Sector Research, Dublin, Ireland, July.

Wuthnow, R. (2004). *Saving America? Faith-based services and the future of civil society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

**דבר חקיקה שהוזכר במאמר**

The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, H.R. 3734, 104th Congress, 2nd Session, P.L. 104-193.