

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון?¹

ג'ון מיילס²

אידיאל האזרחות החברתית לא מת,
אבל אין ספק שהוא נקלע לזמנים קשים.

Hugh Hecla, *The Social Question*, 1995

עתידה של מדינת הרווחה ודיון באשר לסיכוי שהיא תמשיך למלא תפקיד מרכזי בהתמודדות עם האי-שוויון בחברה הקפיטליסטית עומדים במרכזו של מאמר זה. אף שכבר אין ספק של ממש בדבר המשך קיומה של מדינת הרווחה, שינויים חברתיים ודמוגרפיים מצביים סימני שאלה באשר ליכולתה להתמודד בהצלחה עם אתגר השוויוניות. ואכן ממצאי מחקרים שונים מצביעים על כך, שמדינות רווחה מתקשות לשמור לאורך זמן על רמות נמוכות של אי-שוויון. האתגרים העומדים לפני מדינת הרווחה קשורים במאפייני שוק העבודה בעידן הבת-תעשייתי, במאפייני המשפחה בעידן זה ובפערים הגדלים והולכים בין משפחות הנמנות עם קבוצות חברתיות שונות. אמנם ניתן להתמודד עם הפערים המתרחבים במדינות המתועשות, אבל התמודדות זו מחייבת להגדיל את ההון האנושי של אלה המשתייכים לחברות הללו, ליצור עוד מקומות עבודה ולממן באופן פרוגרסיבי את מערכות מדינת הרווחה. כל הפעולות הללו מחייבות רצון פוליטי ונחישות דעת מצד קובעי המדיניות הדוגלים ברעיון השוויון.

1 ההרצאה השנתית מס' 19 לזכר ריצ'רד טיטמוס, שמאמר זה מבוסס עליה, ניתנה בירושלים ביום 13 ביוני 2005 מטעם בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ובשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי. המאמר תורגם לעברית מכתב יד באנגלית.
2 פרופ' ג'ון מיילס, אוניברסיטת טורונטו, קנדה.

מבוא

הסוגיה שאני מבקש להעלות במאמר זה היא גרסה אחת של השאלה המעסיקה את ההגות המערבית זה עידן ועידנים: האם כלכלות קפיטליסטיות יכולות להיות שוויוניות יותר?³ או שמא ייתכן שהקפיטליזם של השוק, מעצם טיבו, דן לכישלון את המאבק הפוליטי למען שוויון? קרל מרקס נקט עמדה נחרצת בשאלות אלה. לדעתו היתה השיטה הקפיטליסטית גורם מדרבן מעולה לחדשנות טכנית ולפריזון גבוה יותר, מכונת צמיחה כלכלית מצוינת. אבל עצם צמיחתה נבנתה על ניצול גדל והולך ועל העמקת הפערים בין בעלי ההון לבין היצרנים הישירים.⁴ הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) נוקט עמדה דומה, אם גם פסימית פחות, ולפיה ייתכן מצב שיש בו הרבה מקומות עבודה או, לחילופין, מצב שיש בו שוויוניות רבה, אבל אין שני המצבים יכולים לדור בכפיפה אחת.

ברור לי לחלוטין, שגם בעתיד הנראה לעין תוסיף הצורה הבסיסית של הארגון הכלכלי ברוב המדינות המבוססות להיות צורה כלשהי של קפיטליזם שוק. שווקים, מעצם טיבם, יוצרים אי-שוויון. אבל בזמננו ראינו מאמצים פוליטיים שהביאו לצמצום האי-שוויון במדינות שונות. היו מדינות שהרחיקו לכת יותר מאחרות במאמצים אלה, בלי שהרסו או החלישו במידה רבה את יכולת הצמיחה הכלכלית שלהן – אפשרות שמתנגדי השוויוניות חוששים ממנה יותר מכול. ההיסטוריה של מדינות דמוקרטיות קפיטליסטיות לא היתה חד-צדדית במונחי חלוקת ההכנסות, כפי שסבר מרקס שתהיה. יש להניח, שחד-צדדיות זו נמנעה, משום שלפוליטיקה הדמוקרטית היו אמצעים חזקים, מאלה שצפה מרקס, לנטרול מגמות הקיטוב של הקפיטליזם.

3 הרשו נא לי להניח את הקלפים הנורמטיביים שלי על השולחן: אני נמנה עם חסידי השוויון. אני משתדל לא להיות חסיד שוטה. אינני סבור שאפשר או אפילו צריך לבטל את כל צורות האי-שוויון הכלכלי, כדי להיות חסיד טוב של שוויון. אבל אני סבור בהחלט, שחברות שהצליחו במאבק פוליטי למען שוויון ויצרו שיווי משקל שיש בו מידה קטנה של אי-שוויון הן חברות טובות יותר, מבחינה חברתית ומוסרית כאחת, מאשר החברות המשלימות עם שיווי משקל שיש בו מידה רבה של אי-שוויון. ליינ קנורתי (Kenworthy, 2004, p. 1) מציג באופן תמציתי ומדויק את הטענות הרולסיאני, המצדד במידה קטנה של אי-שוויון. לדבריו, הטענות העיקריות להצדקת מידה קטנה של אי-שוויון הוא שזה הוגן. וכך הוא כותב: "רבים מהדברים הקובעים את הכנסותיהם והשתכרויותיהם של בני אדם – אינטליגנציה, יצירתיות, כישורים גופניים וחברתיים, הנעה, התמדה, ביטחון עצמי, ירושה נכבדה – הם תוצר של הגנטיקה, של נכסי ההורים ותכונותיהם ושל איכות ילדותו של אדם, סביבת מגוריו ובתי הספר שלמד בהם. את הדברים האלה לא בוחרים. הם עניין של מזל. חלק לא מבוטל של האי-שוויון בהכנסות ובהשתכרות אינו נוצר אפוא בדבר שמגיע לאדם, ומכאן נובעת האטרקטיביות של מוסדות ומדיניות שיכולים לצמצמו." אם אין בנימוקים הנורמטיביים כדי לשכנע אתכם, אפשר שמספר תוצאות מוכרות היטב הקשורות עם מידה רבה של אי-שוויון – בריאות לקויה, שיעורי פשיעה גבוהים, תוצאות נמוכות יותר בלימודים – יעשו את העבודה.

4 לדידו של מרקס, המאבק למען שוויון לא היה פרויקט פוליטי, אלא התוצאה הבלתי נמנעת של התפתחות חוקי ההיסטוריה, מצב שצפוי להתגשם בעתיד, אבל רק לאחר שהשיטה הקפיטליסטית תקרוס תחת הסתירות שלה עצמה (Cohen, 2000).

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 141

אולם השאלה שאני מעלה ממוקדת מעט יותר. מה התפקיד שמדינת הרווחה יכולה וצריכה למלא באסטרטגיות של חסידי השוויון בימינו? הרעיון של מדינת רווחה, כפי שאני רואה אותה, פשוט מאוד: מדינת הרווחה פועלת בדומה לרובין הוד – גובה מן המבוססים יותר את הדרוש להשלמת הכנסותיהם והשתכרותם של המבוססים פחות.

אין זו שאלה בעלמא. בין הסיבות לאי-שוויון יש כאלה שאפשר לטפל בהן בהצלחה דווקא בשוק העבודה. השגת שיעורי תעסוקה גבוהים היא בדרך כלל תרופה טובה יותר מהענקת תשלומי העברה למובטלים (Kenworthy, 2004). שיפור המיומנויות והיכולות של אלה שרמת ההשכלה שלהם נמוכה הוא אסטרטגיה טובה יותר ממתן פיצוי לעובדים פחות מקצועיים בדרך של השלמת הכנסה ותשלומי העברה אחרים (Esping-Andersen, 2002; Esping-Andersen et al., 1999). קובעי המדיניות בימינו, כולל אלה הדוגלים בשוויון, יעדיפו למצוא חלופות מסוג זה על פני הדגם המסורתי של מדינת הרווחה, הפועל לפי העיקרון של רובין הוד. אפשר להבין גישה זו לאור הלחצים הבלתי נמנעים על המימון הציבורי, שמקורם בהזדקנות האוכלוסייה ובעלויות המאמירות של שירותי הבריאות.

למרות זאת אשתדל להסביר כאן מדוע מדינת רווחה נוסח רובין הוד דרושה לבני הדור שלנו יותר משהיתה דרושה לבני הדור הקודם, דור העידן התעשייתי של שנות ה-50 וה-60. יש לפחות שלוש בעיות, שאסטרטגיות המבוססות על הגדלת מספר מקומות העבודה ופיתוח הון אנושי טוב יותר, אינן מסוגלות לפתור: (1) השינויים במהלך החיים החברתיים והכלכליים של צעירים; (2) הגידול במספר משקי הבית שיש בהם מפרנס יחיד; (3) החשיבות הגדלה והולכת של נישואים עם בני זוג בעלי רמת השכלה דומה, הנטייה "להינשא לאנשים מאותו סוג". שלוש בעיות אלה משפיעות על צורת החלוקה של הכנסות המשפחות.

אבל האם מדינת הרווחה מסוגלת לעמוד במשימה? האם על חסידי השוויון לחפש את הפתרונות במקום אחר? במאמר זה אני דן בשאלה הרחבה יותר, תוך בחינת שלוש שאלות הקשורות אליה.

ראשית, האם מדינת הרווחה נמוגה והולכת? האם היא עומדת להיעלם? זהו התרחיש הקיצוני ביותר בין תרחישי המשבר הרבים של מדינת הרווחה שהושמעו חדשות לבקרים מאז שנות ה-70. אם זוהי המגמה, על חסידי השוויון להתחיל לחפש פתרונות במקומות אחרים. נוכל לעסוק בשאלה זו בקצרה, מכיוון שהיום אנו יודעים, שמחקרים רבים מראים שהתשובה לשאלה זו שלילית.

אבל נוכל להציגה בגרסה אחרת, מציאותית יותר: האם מדינת הרווחה נכשלת במשימתה? התשובה כאן פסימית מעט. האי-שוויון בהכנסות גדל, כפי שנראה, במדינות רבות, למרות פעולות חשובות שנעשו מפעם לפעם כדי לבלום התפתחות זו. ההיסטוריה מלמדת,

שלאחר ששד האי-שוויון כבר יצא מן הבקבוק, קשה מאוד להחזירו לתוכו. בחלק השני של המאמר אסקור את המגמות הנוכחיות של האי-שוויון בהכנסות המשפחתיות, ואדון באחדים מגורמי היסוד של מגמות אלה.

השאלה השלישית והאחרונה היא החשובה ביותר: האם בקרב האליטות והציבור במדינות הדמוקרטיות העשירות יש רצון פוליטי למתן את השווקים ולמנוע את התרחבות הפערים? האם נותרה עוד רוח במפרשי המאבק למען שוויון? עמדתם של חסידי השוויון, מירמיהו הנביא ועד מרקס, בשאלה זו היתה תמיד עגומה. ריצ'רד טיטמוס היה בוודאי פסימי בנוגע לעתידו של פרויקט השוויון בבריטניה שאחרי מלחמת העולם השנייה. אפשר שהפסימיות טבועה בחסידי השוויון. העיתון אוברוור פרסם בשנת 1959 דיוקן של טיטמוס, שתיאר אותו כאיש המרבה לדאוג והמחייך לעתים רחוקות. אבל ייתכן שהקדרות נובעת פשוט מן העובדה, שלחסידי השוויון יש סיבות רבות לדאגה. במאמר שפרסם טיטמוס ב-1959 (Titmuss, 1963, pp. 242-243) הוא טען, שחברות קפיטליסטיות יוצרות כל הזמן נקודות חדשות של אי-שוויון וצורות חדשות של כוח כלכלי ופוליטי, המחבלות בהישגים השוויוניים של העבר. מבחינה זו אין למעשה הבדל בין חסידי השוויון של ימינו לבין קודמיהם.

אני עצמי משיב על השאלה הגדולה הזו באופטימיות זהירה. אם מסתכלים מעבר למרגרט תאצ'ר ולג'ורג' בוש, נראה שהאליטות הפוליטיות בדמוקרטיות המתקדמות לא נטשו לחלוטין את המאבק להגבלת התרחבותו של האי-שוויון, ודעת הקהל מראה שנכונותם של אזרחים לתמוך ביוזמות להשגת גרסה שוויונית יותר של קפיטליזם בימינו אנו אינה נופלת מזו שהכרנו בעבר. אולם דרושים תמריצים חזקים כדי שמנהיגים פוליטיים במשטרים דמוקרטיים יפעלו למימושם של מאבקים למען שוויון, ואין כל ודאות שיימצאו תמריצים כאלה.

האם מדינת הרווחה נמוגה והולכת?

מספר סיבות יכולות לגרום לחסידי השוויון להתייחס בספקנות לאסטרטגיית רובין הוד. אם, כפי שטוענים חוקרים רבים, מדינת הרווחה עומדת להיעלם בעטיים של כוחות הגלובליזציה שאינם ניתנים לעצירה (Cerny, 1996; Strange, 1966) ברור שעל חסידי השוויון לחפש פתרונות אחרים. חדשה טובה וחשובה אחת היא, שאין ראיות לכך שהדבר עומד להתרחש (Castles, 2004). למרות הקיצוצים ותהליכי הארגון מחדש שנעשו מאז שנות ה-80, אין סימנים להיעלמות מדינות הרווחה במדינות הדמוקרטיות העשירות. כפי

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 143

שמראה לוח 1, ההוצאה החברתית הממוצעת בדמוקרטיה המבוססת הוסיפה לעלות גם בשנות ה-80 וה-90, אם גם בשיעורים נמוכים יותר מאשר בעשורים הקודמים.

לוח 1

הוצאה חברתית כשיעור מהתמ"ג במדינות הארגון לשיתוף כלכלי ופיתוח (OECD), 1960-1998 ובישראל 1998

אחוז השינוי 1998-1980	אחוז השינוי 1980-1960	1998	1980	1960	
15%	76%	18.1	15.7	8.9	מדינות אנגלו-סקסיות
11%	62%	26.3	23.7	14.6	יבשת אירופה
20%	151%	28.6	23.8	9.5	סקנדינביה
50%	83%	21.4	14.3	7.8	דרום אירופה
		18.5			ישראל

אולם הנתונים בלוח 1 כוללים הוצאות לשירותי בריאות וגידול כמעט אוטומטי של הוצאות לתשלומי פנסיה, הנובע מהזדקנות האוכלוסייה, וגם תשלומי העברה למשפחות בגיל העבודה. יחד עם זאת, לאחר הפחתת הוצאות הפנסיה והבריאות מן הסכומים הכוללים מגיעים לאותה מסקנה (לוח 2). בין המדינות האנגלו-סקסיות נרשמו עליות גדולות באוסטרליה ובניו זילנד ויציבות בקנדה ובבריטניה. ארצות הברית היא מקרה חריג. ב-1980 היתה קרובה לתחתית הרשימה, ובשנת 2000 היתה בתחתית הרשימה, אבל הרחק מכל המדינות האחרות. ההוצאות גדלו במידה רבה בפינלנד ובנורווגיה, והתקרבו לאלה של דנמרק ושוודיה. באירופה נרשמו עליות גדולות בצרפת, בגרמניה ובאיטליה, ורק בהולנד נרשמה ירידה גדולה, שנבעה מגידול בתעסוקה בשנות ה-90 ומהקטנת הביקוש לתשלומי העברה. לפיכך אפשר לומר, שאין סימנים להיעלמותה של מדינת הרווחה, למעט אולי בארצות הברית.

אולם בנתונים אלה אין לחסידי השוויון נחמה של ממש. גם אם אין ההוצאה החברתית קטנה, במדינות רבות התחושה היא שזוה אכן המצב. אני סבור, שנוכל להבין טוב יותר את הלך הרוח הנוכחי אם נשאל שאלה מציאותית יותר: האם מדינת הרווחה נכשלה? האם מדינות רווחה מצליחות לעמוד בקצב התפתחותם של מבני הסיכון החדשים הקשורים לשוקי העבודה הבת-תעשייתיים ולצורות המשפחה החדשות? בפרק הבא אשיב על שאלה זו, תוך בחינת המגמות הנוכחיות של האי-שוויון בהכנסה המשפחתית.

לוח 2

הוצאות חברתיות ציבוריות כאחוז מן התמ"ג
בניכוי הוצאות הקשורות לבריאות ולקשישים

Ln שינוי*	2000	1980	
			מדינות אנגלו-סקסיות
65%	7.1	3.7	אוסטרליה
3%	6.2	6.0	קנדה
45%	8.1	5.2	ניו זילנד
2%	7.7	7.5	בריטניה
-31%	3.2	4.3	ארצות הברית
			יבשת אירופה
-5%	12.0	12.7	בלגיה
34%	10.7	7.6	צרפת
22%	7.8	6.2	צרפת
24%	6.8	5.4	איטליה
-40%	9.8	14.6	הולנד
			סקנדינביה
6%	13.7	12.9	דנמרק
36%	11.8	8.3	פינלנד
37%	10.0	6.9	נורווגיה
-3%	12.2	12.6	שוודיה

* אחוז השינוי מחושב על-פי הפרש הלוגריתמים.
מקור: OECD, מסד נתונים soex (הוצאה חברתית).

האם מדינת הרווחה נכשלה?

את האי-שוויון אנחנו מודדים בדרך כלל בשלוש רמות: (1) אי-שוויון בהשתכרות בקרב פרטים מועסקים; (2) אי-שוויון בהשתכרות המשפחתית (ובהכנסה מהשקעות); (3) אי-שוויון בקרב משפחות או משקי בית לאחר תשלומי העברה ומסים (המכונה לעתים "הכנסה פנויה").

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 145

בדרך כלל אנו עוקבים אחר מגמות והבדלים באי-שוויון, כשאנו מסתייעים בנתונים העדכניים ביותר של חלוקת ההכנסות הסופית, אחרי שכל בני משק הבית צירפו את משאביהם והממשלות סיימו לחלק מחדש את ההכנסות באמצעות מסים ותשלומי העברה. אנו יודעים, שאין זה מדד מושלם של מה שברצוננו לברר, אבל זה מקום סביר להתחיל בו. התוצאות המוצגות בלוח 3 התקבלו מפרויקט לוקסמבורג להשוואת הכנסות (Luxembourg Income Study). הפערים נמדדים באמצעות מדד ג'יני, והערכים הגבוהים יותר מציינים פערים גדולים יותר.

לוח 3

אי-שוויון בהכנסה המשפחתית (Gini)
משנות ה-70 המאוחרות ועד סוף שנות ה-90

אחוז השניוני	הנתונים העדכניים ביותר	אמצע שנות ה-90	אמצע שנות ה-80	שנות ה-70 המאוחרות	
15%	.35	.34	.31	.30	ישראל
					מדינות דוברות אנגלית
20%	.37	.36	.34	.30	ארצות הברית
4%	.30	.28	.28	.29	קנדה
25%	.35	.34	.30	.27	בריטניה
					יבשת אירופה
0%	.26	.26	.25	.26	גרמניה
-5%	.25	.25	.26	אין נתונים	הולנד
20%	.28	.22	.23	אין נתונים	בלגיה
					צפון אירופה
17%	.25	.22	.21	אין נתונים	פינלנד
16%	.25	.22	.22	.22	שוודיה

מקור: Luxembourg Income Study, LIS Keyfigures.

המגמות של פערי ההכנסה הסופית אכן מעלות ספקות בנוגע למדינת הרווחה. בישראל, כמו במדינות מערביות רבות, פערי ההכנסה גדלים והולכים. ארצות הברית ובריטניה הן הדוגמאות המוכרות ביותר, מכיוון שהפערים במדינות אלה התרחבו במידה רבה, והם החלו להתרחב הרבה יותר מוקדם מאשר במקומות אחרים. התוצאות מראות התרחבות

פערים דומה בישראל מאז אמצע שנות ה-80, והתרחבות גדולה במיוחד במדינות סקנדינביה מאמצע שנות ה-90.

מבדיקה חדשה ומקיפה יותר של הארגון לשיתוף ולפיתוח כלכלי (OECD) (Forster & d'Ercole, 2005) עולות המסקנות האלה: מאמצע שנות ה-80 עד אמצע שנות ה-90 קטנו מעט הפערים בשלוש מתוך 25 המדינות החברות ב-OECD. הם נותרו יציבים בחמש מהן וגדלו ב-17 במידה רבה בדרך כלל. מקצת הנתונים האלה אינם באים לידי ביטוי בנתוני פרויקט לוקסמבורג, משום שהם חדשים יחסית ומשום שהיו תוצאה של גידול רב בקצה העליון של ההתפלגות, נושא שאשוב אליו בהמשך. ממקורות אחרים של נתונים אנחנו יודעים גם, שסקרים מן הסוג המשמש את פרויקט לוקסמבורג אינם מוצלחים במיוחד בכל הקשור לזיהוי הכנסותיהן של משפחות בעלות הכנסות גבוהות במיוחד.

במרוצת גדלו אפוא ההוצאות של מדינות הרווחה מאז שנות ה-80, אבל בשנים אלה גדל גם האי-שוויון. לפיכך נראה שמדינת הרווחה, כאסטרטגיה לקידום שוויון, מתקרבת לקצה גבול יכולתה. מדינות רווחה מוציאות יותר, אבל נראה שאין הן מסוגלות לתת מענה הולם למקורות החדשים של אי-שוויון, אשר מתקדמים מהר יותר ממדינת הרווחה. מאין באים אפוא הלחצים?

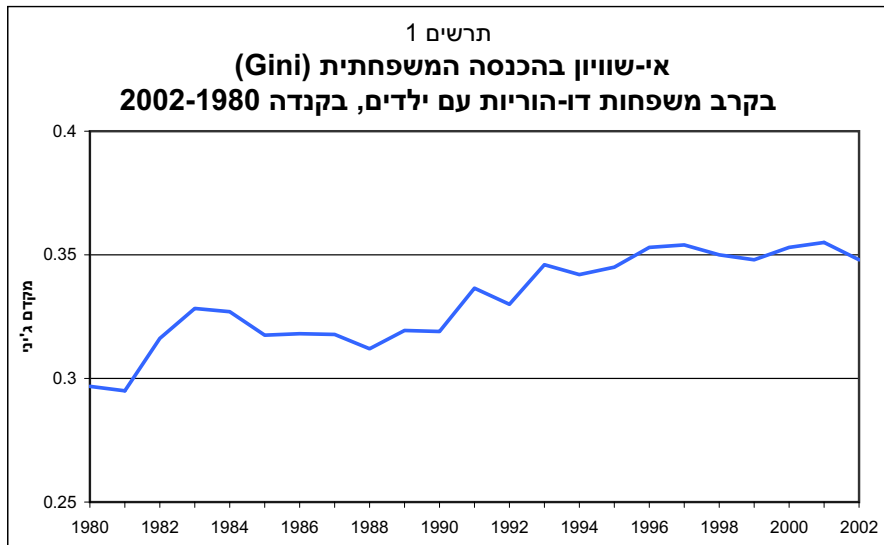
אפתח בבחינת המקרה של קנדה, מקרה מעניין, משום שהשינויים בפערי השכר היו צנועים, ולפחות עד אמצע שנות ה-90 השתנה האי-שוויון בהכנסה הסופית במידה קטנה ביותר (ראו לוח 3). אולם המגמות המתונות לכאורה הסתירו את ההתרחבות הגדולה בפערי ההשתכרות המשפחתית – סך כל השכר שהורים משתכרים מעבודתם (תרשים 1). חוקרים ידעו על קיומה של מגמה זו כבר זמן רב, אבל המעיטו בחשיבותה משתי סיבות: (1) עד אמצע שנות ה-90 היו שינויים קטנים בפערי ההשתכרות בין מועסקים. (2) ברמת המשפחה הצליחו הממשלות לשמור על המצב הקיים באמצעות הגדלת תשלומי ההעברה למשפחות שהכנסותיהן קטנו. אפשר לראות בקנדה דגם של מדינת רווחה הרצה בכל כוחה כדי להישאר במקום.

עד כמה טיפוסי הוא הסיפור של קנדה? קנוורתי ופונטוסון (Kenworthy & Pontusson, 2005. ראו תרשים 1) וה-OECD (Forster & d'Ercole. 2002. P. 26) מראים, שהמקרה של קנדה חזר על עצמו כמעט בכל הכלכלות העשירות. בכל המדינות התרחב פיזור ההכנסה המשפחתית (market income = הכנסה כוללת פחות תשלומי העברה), ובכלל זה במדינות כמו קנדה, שפערי השכר בין יחידים התרחבו בהן רק במידה צנועה או זניחה. בשוודיה, למשל, עלה מדד ג'יני של ההכנסה המשפחתית מ-0.29 בשנת 1981 ל-0.38 בשנת 2000, ופירושו הדבר שינוי עצום.

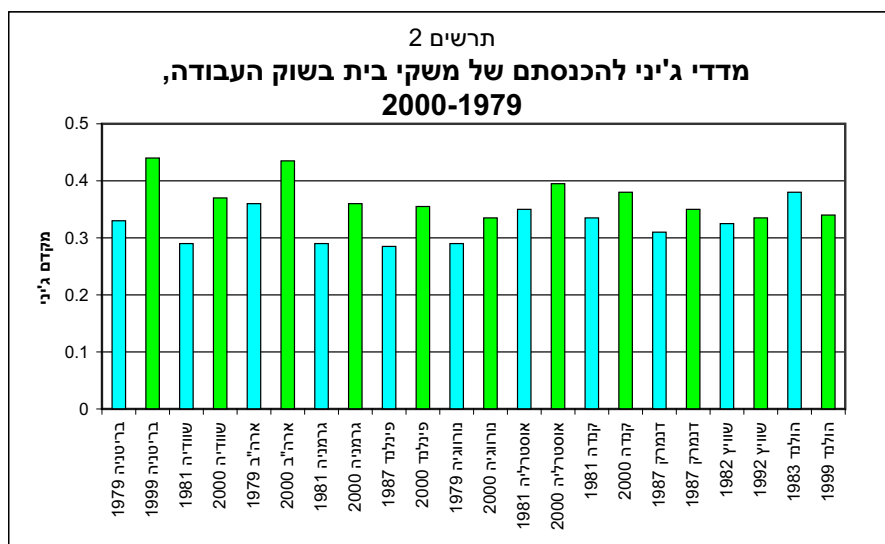
בהערכת המשמעויות של עלייה כזאת חשוב לבדוק אם שיעורי ניידות גבוהים יותר קיזזו את הגידול בחלקו או כולו, אם "האי-שוויון הקבוע" (אי-שוויון הנמדד במשך כל החיים

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 147

או במשך פרק זמן גדול במהלך החיים) משתנה במידה מעטה בלבד, אם שינויים באי-שוויון בנקודת זמן משפיעים פחות או אולי אינם משפיעים כלל. כך, למשל, אי-שוויון בנקודת זמן אחת עשוי להיווצר, אם זוגות צעירים משתכרים פחות מזוגות מבוגרים יותר, אבל שינוי זה משפיע במידה קטנה יותר, אם השתכרותם של זוגות צעירים היום גדלה בקצב מהיר מבעבר או אם ניידותם היום גדולה יותר מזו של זוגות צעירים בעבר.



פיצוי מסוג זה עקב ניידות לא התרחש בקנדה, שעליה יש נתונים רב-שנתיים טובים באופן חריג – 20 שנות דוחות שומה מינהליים המאפשרים לענות על שאלה זו. מוריסט (Morissette, forthcoming) מראה, שאי-שוויון קבוע (במשך שש שנים) בהכנסה הכלכלית המשפחתית גדל בתוך תקופה של 10 שנים, משנות ה-80 עד שנות ה-90, ב-41% בקרב זוגות בני 25-50. כאשר גדלה ההשתכרות המשפחתית הקבועה של זוגות בשלישון העליון ביותר מ-20%, לא השתנתה ההשתכרות בשלישון התחתון.



הערה: המדינות מסודרות לפי שיעור השינוי באי-השוויון (הנתון הערכני ביותר פחות הנתון המוקדם יותר).

מקור: Kenworthy & Pontusson 2005, על סמך חישובי המחברים מתוך נתוני פרויקט לוקסמבורג להשוואת הכנסות.

נפנה עתה לגורמים שהביאו להתפתחות זו. כאסטרטגיה לבחינת הנושא אשתמש בניסוי מחשבתי. נסו לתאר לעצמכם את מהלכי החיים הפוטנציאליים של קבוצות גיל המתחילות את חייהן הבוגרים בימינו. זה לא כל כך קשה. קבוצת הגיל של אלה שימלאו להם 65 בשנת 2040 כבר נמצאת איתנו. בשנת 2005 מלאו להם 30. כמה יהיו חייהם שונים מחיי הדורות הקודמים שנכנסו לשוקי העבודה הגואים בשנות ה-50 וה-60, השנים שבהן הונחו היסודות למדינות הרווחה המערביות? אין זה תרגיל בעתידנות, אלא ניסיון לחשוב על האתגרים הממשיים שהעולם מציב לפני חסידי השוויון היום, כשאנחנו מנסים לדמות לעצמנו סביבת מדיניות חברתית המתאימה לצורכיהם של הדורות המתחילים את חייהם כבוגרים. למטרות הניסוי נניח גם שמדובר בחברה שנפתרו בה הבעיות שמקורן בשוק העבודה (מחסור במקומות עבודה) או במערכת החינוך וההכשרה (חסר גדול במיומנויות). הנקודה העיקרית היא כמובן להבהיר שגם בחברות עם שיעורי תעסוקה גבוהים ומערכות חינוך והכשרה חזקות, מדינת הרווחה עדיין נדרשת למלא את תפקיד רובין הוד בעולם הבתר-תעשייתי.

המעבר הדמוגרפי השני ומהלך החיים הבתר-תעשייתי

השוני הבולט ביותר בין קבוצות הגיל של צעירים בימינו לבין קודמיהם בני התקופה התעשייתית הוא בדרך ובמועד שבהם הם מתחילים את חייהם כבוגרים. המעבר לבגרות של בני קבוצות הגיל שהגיעו לבגרות בשנות ה-50 וה-60 התרחש בשלב מוקדם בחיים. הכלכלות, שנעשו מתועשות יותר ויותר, היו נוחות יחסית לצעירים בריאים ולנשים לא נשואות. מסקנה זו עולה בבירור מן העובדה שמשנת 1900 ועד סוף שנות ה-60 ירד בהדרגה, מעשור לעשור, גיל הבגרות החברתית והכלכלית. בשנות ה-60 עזבו הצעירים את בית ההורים, נישאו והביאו ילד ראשון לעולם בגיל צעיר בהרבה מכל קבוצת גיל שקדמה להם.

כל זה השתנה. מאז שנות ה-60 נמצא גיל הבגרות החברתית בעלייה. יותר צעירים מתגוררים עם הוריהם עד שנות ה-20 המאוחרות, ואפילו עד שנות ה-30 לחייהם. נישואין והולדת ילד ראשון קורים גם הם בסוף שנות ה-20 לחיים, בסביבת הזמן שבה בני אדם מתחילים להתבסס בחיים מקצועיים של ממש.

לא קשה להבין את הסיבות לשינויים אלה. הכלכלות הבתר-תעשייתיות הן כלכלות ידע. בשל הדרישה הגדלה והולכת להשכלה מוכרת, אנשים מתחילים לפתח קריירה מקצועית "אמיתית" בגיל מבוגר הרבה יותר. וחשוב מזה, הביקושים המשתנים בשוק העבודה משפיעים היום על נשים באותה מידה שבה הם משפיעים על גברים. שיעורי תעסוקה גבוהים בקרב הנשים הם אחד המאפיינים של עולמנו הבתר-תעשייתי.

התוצאות של התחלה מאוחרת יותר קיבלו יתר תוקף בשל השינוי החשוב מאוד בהתפלגות השכר ברבע המאה האחרון: ההשתכרות היחסית של מבוגרים צעירים בני פחות מ-35 ירדה בשני העשורים האחרונים בכל הרמות המקצועיות. בכל מקום, שיעור העובדים הצעירים הלא-המועסקים והמועסקים בחוזים קצרי-טווח גדול יחסית לשיעורם באוכלוסייה (Esping-Andersen, 2004) השילוב של התחלת החיים הבוגרים בגיל מבוגר יותר ושכר התחלתי נמוך יותר גרם לכך, שההשתכרות המצטברת והעושר הצבור של מבוגרים באמצע שנות ה-30 לחייהם ירדו מאז סוף שנות ה-70 במידה רבה. בקנדה נמצא, שבשנת 1999 היה חציון העושר, במשפחות שגיל המפרנס המבוגר ביותר בהן 25-34, נמוך ב-26% לעומת 1984 (Morissette, Zhang, & Drolet, 2002).

חשיבותה של תופעה זו היא בכך שדחיית החיים הבוגרים וההשתכרות הקטנה והולכת של מבוגרים צעירים הן הסיבות העיקריות להתקדמות המעטה כל כך בצמצום העוני בקרב ילדים. כאשר השתנה מהלך החיים החברתיים והכלכליים, נשאר מהלך החיים הביולוגי כשהיה. בגלל הביולוגיה מבוגרים צעירים (בני פחות מ-35) הם עדיין ההורים של הרוב הגדול של ילדים צעירים, ושום מדיניות חברתית לא תוכל לשנות זאת.

נוכח השינויים המפליגים בהתנהגותם של הורים צעירים היום, העובדה המרשימה בנוגע לעוני בקרב ילדים היא שהוא לא נעלם. ההורים הצעירים של היום משכילים הרבה יותר מבני הדור הקודם, ורוב האימהות עובדות. בעבר נקשר עוני בילדים למשפחות גדולות, אבל ברוב המדינות היו משפחות גדולות לנחלת העבר.

דחיית הבגרות היא גם הגורם העיקרי לשיווי המשקל של פוריות נמוכה (low fertility equilibrium), המאפיין כמעט את כל החברות הבתר-תעשייתיות. משום כך היא גורם עיקרי לאתגר הקשה שהמדיניות החברתית נדרשת להתמודד עמו – הזדקנות האוכלוסייה. ואכן המהפכה שעברו דפוסי מהלך החיים של מבוגרים צעירים ב-40 השנים האחרונות – “המעבר הדמוגרפי השני” – תרמה לתופעת הזדקנות האוכלוסייה לא פחות מתקופת הגאות בילודה (baby boom) שדובר עליה כה רבות.

כלכלות בתר-תעשייתיות המתאפיינות בהתארכותן של תקופות התלות של בני הנוער והתמשכותן לתוך שנות הבגרות המוקדמת, כלכלות שבהן נשים וגברים כאחד נדרשים היום לבנות קריירות מקצועיות, אינן מהוות זירה ידידותית למשפחות.

משפחות בתר-תעשייתיות

הבה נדמה לעצמנו כיצד יתפתחו חייהם של בני ה-30 ומשהו בעידן הבתר-תעשייתי, במהלך שנות עבודתם לקראת פרישתם ב-2040. גם כאן, כפי שקורה בכל שינוי גדול, החדשות טובות בשביל אחדים ורעות לאחרים.

קו פרשת המים הראשון הוא בין משקי בית עתירי עבודה לבין משקי בית דלי עבודה – בין משפחות עם שני מפרנסים לבין משפחות עם מפרנס אחד. השיעורים הגבוהים של התפרקות נישואים גורמים לכך ששיעורם של הילדים הגדלים במשפחות חד-הוריות גדל והולך בכל מקום, והוא נע היום בין 5% בקירוב בדרום אירופה ל-15%-20% בסקנדינביה ובצפון אמריקה.⁵

קו פרשת המים השני, הנמשך לאורך שנות עבודתם של בני קבוצות הגיל הנוכחיות, נובע משני מקורות: הפיצול בין בעלי השכלה למעוטי השכלה מזה והשפעת המכפיל של נישואין בין בני זוג בעלי השכלה דומה (הומוגמיה) מזה. גברים ונשים משכילים בוחרים בדרך כלל להינשא לבעלי השכלה דומה, וכך נוצרות משפחות בעלות הכנסה גבוהה

5 אומדנים מן הנתונים העיקריים של פרויקט לוקסמבורג להשוואת הכנסות (www.lisproject.org/) (LIS keyfigures).

וסיכון נמוך לאבטלה. בה בעת זוגות של בעלי השכלה נמוכה יותר משתכרים פחות, והסיכוי שייקלעו לתקופות של חוסר עבודה גדול בהרבה. בקנדה, למשל, נרשם בין השנים 1980-2000 גידול של 20% בקירוב בשיעור ההשתכרות לשנה של זוגות ששניהם בוגרי אוניברסיטה, בעוד ששיעור ההשתכרות של זוגות בעלי השכלה תיכונית או נמוכה יותר נותר בעינו או אף ירד (Morissette & Johnson, 2004). המגמה של בחירת בן זוג לנישואין על סמך השכלה התחזקה, ואין להניח שתיחלש. בשנות ה-50 היו פחות נשים משכילות שאפשר היה להינשא להן. רופא נישא לאחות או למזכירה. היום סביר יותר שיינשא לרופאה, לעורכת דין או לאשת פרסום בכירה.

התוצאה המצטברת של מגמות אלה ברבע המאה האחרון היא הגידול המתמשך וארוך הטווח באי-שוויון בהשתכרות המשפחה, גם במדינות שבהן לא השתנו פערי השכר בקרב המועסקים. קיצורו של דבר, שינויים במהלך החיים, במבנה המשפחה ובהתנהגות שוק העבודה של גברים ונשים יצרו שיווי משקל חדש של אי-שוויון גדול יותר. מקצת מן הגורמים החשובים שחוללו את השינויים האלה, כולל שיעורים גבוהים של התפרקות הנישואין, בגרות מאוחרת והומוגמיה בנישואין, אינם גורמים שניתן לשנותם בקלות באמצעות התערבות חברתית.

כיצד הגיבו על כך הממשלות? אתעלם כאן מן התגובות המוכרות של מנהיגים שמרנים דוגמת מרגרט תאצ'ר, רונלד רייגן וג'ורג' בוש, שהיו דווקא היוצאים מן הכלל ברבע המאה האחרון. ממשלותיהן של רוב מדינות המערב לא היו ממשלות שמרניות קיצוניות, וראשי הממשלה היו דווקא ממפלגות כמו הלייבור, הסוציאל-דמוקרטים והליברלים המתקדמים דוגמת ביל קלינטון. רבים מהמנהיגים ומהמפלגות האלה בידלו את עצמם מקודמיהם ההיסטוריים שהיו בשלטון בשנות ה-50 וה-60. בארצות הברית הם מכנים את עצמם בשם "דמוקרטים חדשים", בבריטניה – "לייבור חדש" וביבשת אירופה – "סוציאל-דמוקרטים חדשים". אף שהשקפותיהם בשאלת האי-שוויון שונות מאלה של ריצ'רד טיטמוס, הם לא ויתרו לגמרי על המאבק להשגת שוויון.

כדי לפשט את הדברים, אתעלם מן הגיוון בקרב זרמי החשיבה השונים ואכלול את כולם תחת המונח המעורפל שטבע אנתוני גידנס: "הדרך השלישית" (Giddens, 1998). טוני בלייר וביל קלינטון אימצו את המונח, כדי לבדל את עצמם מן התגובה הניאו-שמרנית של שנות ה-80 וממסורות "הלייבור הישן" או "הדמוקרטים הישנים" של שנות ה-50 וה-60.

אמנם סוציאל-דמוקרטים רבים באירופה אינם מקבלים את התווית, אבל הם אימצו, הלכה למעשה, רבים מקווי החשיבה של הדרך השלישית. כאן המקום להעלות את השאלה שהציג סטיוארט וייט (White, 2004): האם הדרך השלישית דוגלת בשוויון? או בניסוח אחר: באיזו מידה האליטות הפוליטיות הפרוגרסיביות בדמוקרטיות העשירות בימינו דוגלות ברעיון השוויון?

מדיניות הרווחה החדשה: האם הדרך השלישית דוגלת בשוויון?

באיזו מידה זנחו המנהיגים הפוליטיים של הדרך השלישית את המאבק למען שוויון? וייט (White, 2004) מציג נקודת מוצא מעשית, כשהוא מבחין בין ארבעה מקורות אפשריים לאי-שוויון ובוחר את העדפות מנהיגי הדרך השלישית בנוגע לכל אחד מהם:

אפליה – הבדלים באפשרות הגישה לרכישת השכלה, תעסוקה או דיור, הנוצרים על סמך מאפיינים כגון מגדר, גזע או מוצא אתני;

אי-שוויון ברקע החברתי – פערים הנובעים מהבדלים בסביבה המשפחתית וביכולת ההורית ומאי-שוויון במשאבים בבגרות המוקדמת;

תכונות וכישרונות טבעיים – פערים הנובעים מהבדלים בכישרונות טבעיים, כמו אינטליגנציה, יצירתיות, כישורים גופניים וחברתיים, הנעה, ביטחון עצמי או אפילו מראה. נאה.

הבדל במאמצים ובבחירת אורח החיים – מאמצים ובחירות המשפיעים על רמות ההכנסה והרווחה הסופיות.

הנקודה האחרונה מבדילה באופן ברור ביותר בין חסידי הדרך השלישית לבין דור קודם של סוציאלי-דמוקרטים. חסידי הדרך השלישית ויתרו, במידה כזאת או אחרת, על דבקותו של הלייבור הישן באוניברסליות מן הסוג שתמך בה ריצ'רד טיטמוס. בשביל הסוציאלי-דמוקרטים של אמצע המאה ה-20, אומר וייט, היתה הבלטת תפקיד הבחירה האישית או המוסרית כגורם לעוני בבחינת הדגשה של ההתנדבותיות והמוסריות הוויקטוריאנית של המאה ה-19, שעבר זמנן.

עם מושגים חדשים כמו "סיכון מוסרי" ו"לתפוס טרמפ", מונחים לא-מוכרים יחסית בזמנו של טיטמוס, גילו חסידי הדרך השלישית מחדש את המוסרנות, ועשו זאת ביתר שאת. הזכות לקבלת סיוע מן הקהילה אינה נחשבת עוד זכות בלתי מותנית. בבריטניה הרשויות רשאיות להקטין את הסיוע שהורים זכאים לו, אם ילדיהם נעדרים מבית הספר באופן שיטתי. אלה שמסוגלים לחפש תעסוקה חייבים לעשות כן, כדי להיות זכאים לסיוע. היום מתייחסים ברצינות רבה לאפשרות שתוכניות חברתיות ייצרו תמריצים שליליים ליציאה לעבודה. אם להשתמש במשפט שמקורו בתקופה היסטורית קודמת, חסידי הדרך השלישית מוכנים להבחין בין עניים "ראויים" לעניים "לא ראויים".

להתפתחות זו יש מספר סיבות. אמנם מחויבות לשמירה על רמות תעסוקה גבוהות היתה גם אבן היסוד של מייסדי מדינת הרווחה באמצע המאה ה-20, כמו קיינס ו־וורידג'. אולם מאז שנות ה-70 הביא כישלונה של מדיניות צד הביקוש הקיינסיאנית בשמירת רמות תעסוקה גבוהות להפניית תשומת הלב ליוזמות של חיפוש עבודה וקבלת עבודה בצד ההיצע. נקודה חשובה אחרת היא, שההזדקנות הצפויה של האוכלוסייה קיבעה את תשומת לבם של קובעי המדיניות בהשגת שיעורי תעסוקה מרביים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. המטרה אינה רק להגן על מדינת הרווחה מניצול לרעה, אלא להציל את מדינת הרווחה מקריסה פיסקלית.

אבל הדגש ששמים חסידי הדרך השלישית על אחריות הפרט אינו מצטמצם רק להבנות הליברליות של ההסתמכות העצמית שרווחו במאה ה-19, ולפיהן על כל אדם לעמוד על שתי רגליו בכוחות עצמו ללא סיוע מן הממשלה (White, 2004) זאת ועוד, אי אפשר להגבילו רק לפערים הנובעים מאפליה. ספינת הדגל של מדיניות חסידי הדרך השלישית בימינו היא להרבות לפעול בנושא הפערים שמקורם ברקע החברתי, בייחוד בשנות הילדות. ביעור עוני אצל ילדים וצמצום הבדלים הנובעים מיכולת הורית באמצעות חינוך בגיל הרך מועלים היום על נס כתרופת הפלא להדרה חברתית בעולם הבתר-תעשייתי. בעולם של ימינו ילדים מתגאים בכך שהם נמנים עם "העניים הראויים".

ומה בדבר פערים הנובעים מהבדלים בכישרונות הטבעיים, שבהם עוסקת עבודתו של רולס? הרי אינטליגנציה, יצירתיות, כישורים גופניים וחברתיים, הנעה, התמדה, ביטחון עצמי ומראה נאה הם כישרונות ותכונות הקשורים למזל גנטי וחברתי לא פחות, ואולי אף יותר, משהם קשורים לבחירה אישית או להצטיינות. בעניין זה נראה לי שיהיה מן ההגינות לציין, שחסידי הדרך השלישית הסכימו לתחלופה (trade-off). הם רוצים לעודד את המוכשרים באמת לפתח את כישרונותיהם ולהצליח, אבל הם מוכנים לפצות את אלה שהמזל באמת לא האיר להם פנים.

חסידי הדרך השלישית אינם רוצים להתמודד עם האי-שוויון הגדל והולך בחלק העליון של התפלגות ההכנסות באמצעות הטלת מסים גבוהים. כל מדינה היתה רוצה לזכות בנתח כלשהו של הביל גייטס של העולם. אבל הם נקטו יוזמות חשובות להגבלת הפערים בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. מונח הקסם כאן הוא "הכלה חברתית", שפירושו המעשי הוא הגבלת ההבדלים בין אלה שנמצאים במרכז לבין אלה שנמצאים בתחתית, תוך מתן אפשרות להתחזקות ההבדלים בין המרכז לחלק העליון (Hills, 2004).

כדי להמחיש את הדברים, נבחן את אחד מביטוייה העיקריים של אסטרטגיית ההכלה החברתית הזאת במדינות האנגלו-סקסיות. ההתפתחות העיקרית שהתחוללה ברבע המאה האחרון במדינות של מדינות אלה היא החזרה הדרמטית לתוכניות חברתיות ייעודיות בדמות מס הכנסה שלילי או נקודות זיכוי מס (Myles & Pierson, 1997). תוכניות אלה

נקראות בשמות שונים במדינות שונות: החזר מס (Earned Income Tax Credit) בארצות הברית, זיכוי מס למשפחות (Family Tax Credit) באוסטרליה, זיכוי מס עבור ילדים (Child Tax Credit) בכריטיניה והטבות מס עבור ילדים (Child Tax Benefit) בקנדה.

מטרתן של כל התוכניות הללו היא לצמצם את הפער בין משפחות הנמצאות בתחתית התפלגות ההכנסות לבין אלה הנמצאות במרכזה. מילטון פרידמן העלה רעיון זה לראשונה בשנות ה-40: בזמנים טובים, כך טען, על העובדים לשלם מסים לממשלות, ובזמנים רעים על הממשלות לשלם מסים לעובדים. באופן פרדוקסלי היה ריצ'רד ניקסון בין הראשונים בראשית שנות ה-70 שקיבלו את המודל למשפחות מעוטות הכנסה עם ילדים – החזר מס. הגרסה הבריטית היא הנדיבה ביותר – משפחה מעוטת הכנסה מקבלת בערך 6,000 דולר קנדי. ככל שההכנסה גדלה, ההטבות קטנות, אבל רוב המשפחות מקבלות הטבה כלשהי עבור ילדים אפילו ברמות הכנסה גבוהות ביותר. בקנדה ובאוסטרליה ההטבה קטנה בהדרגה, עד שהיא נעלמת לגמרי ברמות ההכנסה הגבוהות. בשיטה הנוהגת בארצות הברית יש כרגיל אנומליה כלשהי. משפחות שאין להן כל הכנסה אינן מקבלות דבר. החזר המס ניתן רק מרגע שההכנסות גבוהות מן הקצה התחתון של ההתפלגות, ולאחר מכן הוא יורד בחדות. אולם משפחות בעלות הכנסה בינונית וגבוהה זכאיות לקבל ניכוי מס עבור הילדים. עקב כך משפחות בעלות הכנסה גבוהה מקבלות סכום דומה לסכום המרבי הניתן למשפחות מעוטות הכנסה.⁶

אולם המאפיין הבולט ביותר של תוכניות אלה הוא שהן התרחבו יותר ויותר דווקא בעידן שבו נדונו תוכניות מסורתיות רבות לקיצוצים כאלה או אחרים. ריצ'רד ניקסון וכל הנשיאים שניהנו אחריו, פרט לג'ורג' בוש, הגדילו את החזרי מס ההכנסה, כך שהיום תוכנית זו היא התוכנית הגדולה ביותר בארצות הברית המיועדת למשפחות מעוטות הכנסה.

האם היה ריצ'רד טיטמוס מקבל זאת? טיטמוס היה כמובן מבקר חריף של הטבות חברתיות ייעודיות. הוא התנגד למבחן האמצעים המסורתי, שבחן הן את הנכסים והן את ההכנסות השוטפות. הגמלה ניתנה רק למי ש"הצליח" להיות עני, לאחר שניצל את כל המשאבים שעמדו לרשותו. מבחן האמצעים היה גם פולשני, והוא נערך תחת עינו הפקוחה של צבא עובדים סוציאליים, ולפיכך הביא להטבעת סטיגמה בפונים. מס ההכנסה השלילי, לעומת זאת, חף במידה כזאת או אחרת מכל האילוצים הללו. אין מבחן

6 בארצות הברית משפחות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות זכאיות לקבל החזר מס עבור ילדים. ארצות הברית נבדלת ממדינות אחרות בכך שלא חדלה להעניק החזרי מס עבור ילדים, הניתנים בעיקר למשפחות בעלות הכנסה גבוהה. במקומות אחרים שבהם בוטלו החזרי המס עבור ילדים אפשרו הכנסות אלה לממן קצבאות ילדים חדשות.

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 155

נכסים, כך שבני אדם אינם נדרשים לממש את כל נכסיהם כדי להיות זכאים. הסטיגמה אינה קיימת עוד, משום שההטבות נקבעות באמצעות מחשב על סמך השומה השנתית.

האם שיטת מס ההכנסה השלילי, בצורתיה השונות, יכולה להיחשב מוצלחת? בטווח הבינוני התשובה היא ללא ספק כן. נתח גדול יותר של תשלומי ההעברה מגיע לאלה הנמצאים בתחתית. בבריטניה, בקנדה ובארצות הברית גדלו, לעתים במידה רבה, הכנסותיהם של בני האדם שתוכניות מס ההכנסה השלילי מיועדות להם, ושיעורי העוני קטנו. לדבריו של ג'ון הילס (Hills, 2004, p. 231), ההערכה היא שהשפעות השינויים בשיעורי המס ובהטבות שהנהיגה ממשלת בלייר מאז 1997 הפחיתו את עוני הילדים מ-27% ל-15% ואת עוניים של ילדי אימהות חד-הוריות מ-47% ל-22%. ירידה נרשמה גם במדדי המצוקה במשפחות עם ילדים. הילס (Hills, 2004, p. 234) מדווח, שחלקם של הורים במשפחות חד-הוריות, המציינים שאין ידם משגת לקנות למשפחותיהם מוצרי יסוד אחדים, קטן בין השנים 1999-2002 ביותר ממחצית.⁷

קיצורו של דבר, האליטות הפוליטיות לא ויתרו לחלוטין על המאבק להגביל את הגדלת האי-שוויון, לפחות בתחתית של התפלגות ההכנסות. ומה בנוגע לציבור הרחב? האם האזרחים של ימינו עדיין מוכנים לתמוך ביוזמות המגבילות את ממדי האי-שוויון?

נתוני דעת קהל מראים, שבכל המדינות יש רוב גדול של בני אדם התומכים בשוויון וסבורים שפערי ההכנסות גדולים מדי ושעל הממשלות מוטלת האחריות לעשות משהו בעניין (Osberg & Smeeding, 2004; Shalev, 2003; Svallfors, 1997). אבל באילו רפורמות הם מוכנים לתמוך? כפי שהתרשם אחד המומחים, ציבור הבוחרים בבריטניה רוצה רמות שירותים וגמלאות אירופיות עם רמות מיסוי אמריקניות. אשוב לסוגיה זו בסיכום המאמר.

סיכום

העולם שאליו נכנסים היום בני ה-30 ומשהו שונה מאוד מן העולם שפגשו בני גילם רק לפני רבע מאה. נוצר שיווי משקל חדש, של אי-שוויון גדול בחלוקת ההכנסות המשפחתיות, ונראה שהוא עתיד להיות מאפיין קבוע יחסית של העולם הבתר-תעשייתי

⁷ אין מקום לשמחה יתרה בעניין זה. בבריטניה, כמו בכל מקום אחר, הוסיף האי-שוויון בהכנסות לגדול בתקופת שלטונו של בלייר, בעיקר בשל הגידול המהיר בהכנסותיהם של העשירים ביותר. ואף שבתקופתו של בלייר פחתו שיעורי עוני הילדים, הם עדיין גבוהים בהרבה משהיו לפני שלטונה של מרגרט תאצ'ר.

שאנחנו חיים בו. כפי שמציין קנוורתי (Kenworthy, 2004), בעידן של תיעוש נרחב, כשיעור תעסוקת הנשים היה נמוך ביותר, שררו רוב הפערים, בתעסוקה ובהכנסות, בתוך משק הבית, בין בעלים לנשותיהם. בעידן הבתר-תעשייתי שלנו, שבו שיעור הנשים המועסקות גבוה, חלק גדל והולך של אי-שוויון בתעסוקה שורר בין בתי אב, ומכאן הגידול באי-שוויון בהכנסה המשפחתית.

במדינות רבות קוזז הגידול באי-שוויון באמצעות הגדלת תשלומי ההעברה, שירותים טובים יותר וצעדי מדיניות חדשים, שכוונו לחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. אבל בסוף שנות ה-90 נראה היה, שמדינות הרווחה מפסידות במירוץ נגד הגל הגואה של אי-שוויון. כך קרה אפילו במדינות סקנדינביה הידועות כבעלות מסורת שוויונית. השאלה היא אם על מדינות הרווחה להמשיך לרדוף אחר שד האי-שוויון, תוך שיפור חלוקת ההכנסות, או שהגיעה השעה לפנות שוב לאסטרטגיות חלופיות.

על חסידי השוויון, שעדיין לא גיוונו את תיק האסטרטגיות שלהם, מוטל לעשות כן, ומן הראוי לכלול עוד כיוונים מלבד חלוקה מחדש בנקודת זמן כזו או אחרת. אסטרטגיית שוויוניות, הנשענת בעיקר על חלוקה מחדש של ההכנסות בנקודת זמן, נדונה לכישלון בטווח הארוך נוכח מגמת הגידול המסחרר של האי-שוויון בהכנסות המשפחתיות.

בטווח הארוך דרושות אסטרטגיות שיגבילו את התרחבות הפערים מבוססי-השוק, ואולי אף יקטינו אותם. כלי חשוב באסטרטגיות אלה הוא השקעות בשיפור ההון האנושי, המופנות לאלה שלא זכו להשכלה נאותה, באמצעות הרחבה ושיפור של מסגרות החינוך לגיל הרך ובאמצעות הרחבה ושיפור ההשקעה בתלמידים החלשים ביותר בחינוך היסודי והעל-יסודי. התשואה הפוטנציאלית היא השתכרות קבועה גבוהה יותר של אלה הנמצאים בשליש התחתון, לא רק משום ששכרם יהיה גבוה יותר, אלא משום שתהיה להם היסטוריית עבודה יציבה יותר.

נקודה חשובה אחרת היא שחסידי השוויון חייבים לכלול ב"ארגז הכלים" שלהם אסטרטגיות צד-ביקוש, המטפחות את החדשנות ואת העלאת פרוץ העבודה, וכך מאפשרות יצירת מקומות עבודה רבים יותר בשכר גבוה יותר. מספר גדול של מקומות עבודה בשכר נמוך ותעסוקה לא יציבה עשויים לשקף מאגר גדול של עובדים לא מקצועיים, אבל בה במידה הם עשויים גם להצביע על מספר גדול של מקומות עבודה שהעובדים בהם אינם מקבלים תשלום נאות. כלכלות שירות, כך טוענים, מסוגלות להגיע לרמות תעסוקה גבוהות, רק כשהן מאפשרות את התרבותן של חברות כמו וולמארט, שיכולות להיות רווחיות רק בתנאים של שיווי משקל של שכר נמוך, ועל כן גם אם יעמוד לרשותן מאגר של עובדים מקצועיים, הן לא ינצלו אותו. ייתכן שבטווח הקצר זו ראייה מציאותית של המצב, אבל קבלה פטליסטית של מצב זה בטווח הארוך היא האויב הגרוע ביותר של המדיניות שלנו.

אבל מה בנוגע לטווח הבינוני? בני קבוצת הגיל שימלאו להם 30 השנה, ואלה המסיימים כעת את לימודיהם, יהיו בשיא פריחתם ויהוו את ליבת כוח העבודה שלנו במשך חלק גדול מהמאה ה-21. אם אנחנו מאמינים שהתפלגות המיומנויות הבסיסיות מתעצבת בשלב מוקדם בחיים, הרי שלהרחבת ההזדמנויות ל"למידה במשך כל החיים" תהיה השפעה שולית בלבד על פרופיל המיומנויות שלהם. כמו כן אין להניח, שהתערבויות באמצעות מדיניות ישפיעו במידה רבה על מידת היציבות בחיי הנישואין או על ההומוגמיה שלהם. בנוגע לטווח הבינוני, קשה להימנע מן המסקנה שהאסטרטגיה המסורתית של "מיסוי וחלוקה מחדש" חייבת להישאר חלק חשוב מארגז הכלים של חסידי השוויון.

אם שיווי המשקל החדש של אי-שוויון גבוה צפוי להימשך, יש סיבות טובות להצדקת מימון פרוגרסיבי להמשך קיומם של תשלומי העברה (כמו סובסידיות לשכר) ושל שירותים (כגון טיפול בילדים ובקשישים), סיבות שלא היו קיימות בתקופה התעשייתית שקדמה לתקופה שלנו. זאת ועוד, לאסטרטגיה של טיפול בהדרה חברתית באמצעות חלוקה מחדש בין המרכז לתחתית, בלי לעצור את הגידול באי-שוויון בראש ההתפלגות, יש גבולות עליונים ברורים בגלל סיבות הנעוצות בחלוקה (Hills, 2004, p. 268) ובתמריצים (שם, עמ' 255-258).

הטיעונים המצדיקים מימון פרוגרסיבי חזקים עוד יותר, כאשר אנו בוחנים את השינוי הגדול השני במהלך החיים בתקופה הבתר-תעשייתית – אנו חיים שנים רבות יותר. אולם מענק אריכות הימים בתקופה הבתר-תעשייתית נחלק באופן לא שווה. בעלי ההשכלה הגבוהה והשכר הגבוה זוכים בתוספת גדולה יותר של שנות חיים. עקב כך יהיה נתח עלויות הפנסיה ושירותי הבריאות שיזכו לו בעתיד גדול יותר מחלקם באוכלוסייה, בדיוק כפי שהיה נתח עלויות ההשכלה שזכו לו בצעירותם גדול מחלקם באוכלוסייה.

דעת הקהל תומכת בדרך כלל ביתר שוויון, אבל היא עלולה להיעשות צינית בקלות, כאשר בציבור רווחת הרגשה של ניצול לרעה ו"תפיסת טרמפ" (Gilens, 1999). על כן דרושה ככל הנראה צורה כלשהי של התפנית המוסרית של הדרך השלישית, שתבטיח לציבור שיש אמצעים נאותים, שימנעו מאנשים "לתפוס טרמפ".

אבל יהיה קשה לטעון, שהגידול באי-שוויון בהכנסות המשפחתיות הוא תוצאה של יותר "טרמפיסטים" משהיו בעבר. ג'ון הילס (Hills, 2004, p. 272) טוען, שמנהיגים פוליטיים הדוגלים במטרות שוויוניות יזדקקו ליתר אומץ בבואם להסביר לציבור את גודל השינוי בפער ההכנסות, נושא שאינו מובן די צורכו בציבור, ולהציג את אפשרויות הבחירה בין אי-שוויון גדול יותר לבין מסיים פרוגרסיביים.

היו גם אינטלקטואלים שהסבו נזק, בהשלימם עם אמונות פטליסטיות בתחלופה "בלתי נמנעת" בין שוויון ומקומות עבודה בחברות בתר-תעשייתיות. במקומות שבהם יש

תחלופה, לעולם אין היא מוחלטת, והיא תמיד עניין של מידה. יוסטה רהן, ממעצבי הדגם השוודי, נותן לטיעון ש"הדבר בלתי נמנע" את התשובה ההולמת של תומכי השוויון. אחרי שהסביר לקבוצת כלכלנים קנדים כיצד התמודדו השוודים עם התמורות הללו בשנות ה-50 וה-60, טען אחד הנוכחים, שבעולם של ימינו הדברים שונים והרבה יותר קשים. רהן השיב: "נראה לי שפשוט יהיה עליך לעבוד קשה יותר."

אבל אילו תמריצים יוכלו לגרום למנהיגים פוליטיים ולאינטלקטואלים "לעבוד קשה יותר"? ספק אם אפשר לסמוך על כך שיימצאו מנהיגים פוליטיים אמיצים ואינטלקטואלים חרוצים, בלי התגייסות הציבור לקריאה להנהיג סדר יום שוויוני. כדי שמנהיגים פוליטיים במשטרים דמוקרטיים יפעלו למען שוויון, דרושים להם תמריצים חזקים, והתמריצים שיכול לתת ציבור המעוניין ברמות שירותים אירופיות בד בבד עם רמות מיסוי אמריקניות עלולים להיות חלשים מדי.

פרנסס פיבן וריצ'רד קלווארד (Piven & Cloward, 1994) ציינו בעבודתם הקלסית *Regulating the Poor* (לפקח על העניים), שהניסיון בארצות הברית הראה, שפעולות חקיקה נרחבות, שנועדו להביא לחלוקה מחדש של ההכנסות, נעשו תמיד רק בתנאים של התגייסות ציבורית נרחבת ביותר; למשל בשנות השפל הכלכלי הגדול ובשנות ה-60, בעקבות פעולותיה של התנועה לזכויות האזרח. התזה של פיבן וקלווארד בגרסתה הקיצונית ביותר אינה מתאימה למדינות אחרות. רפורמות חשובות במדינות אחרות התחוללו בדרך כלל בלי שקדמו להן "תסיסה נרחבת" והתפרעויות, שאפיינו את הערים בארצות הברית בשנות ה-60. כפי שמציין יו הקלו (Hecklo, 1995), כמעט לא קרה שרפורמות כאלה נעשו ללא נוכחותן של תנועות מלמטה – תנועות עובדים, תנועות מוסריות ודתיות – שקבעו את סדר היום הציבורי. ניסוי מחשבתי מעניין הוא לדמיין כיצד היתה הפוליטיקה האמריקנית נראית, אילו התגייס הימין הדתי החדש לפעולה למען סדר יום שוויוני.

הקלו טוען, שהתנועות למען השוויון הן יותר מאשר מנגנוני אכיפה המאלצים את האליטות הפוליטיות לשנות את סדרי העדיפויות. הוא סבור, שהדלק המניע תנועות כאלה הוא דלק מוסרי המניע את חבריהן ומחזיק אותם, ויוצר את מה שהפילוסוף מאוקספורד ג'אן כהן (Cohen, 2000, p. 128) מכנה "אתוס של צדק הנטוע בהנעות של יחידים ומאפשר לקבל החלטות אישיות מושכלות". כהן גדל בשנות ה-40 בקהילה יהודית קומוניסטית במונטריאול. הוא למד בבית ספר ששפת הלימוד בו היתה יידיש, ואחד המקצועות שלמדו בו היה ההיסטוריה של המאבק המעמדי. הוא מסביר, שמבחינת המרקסיסטים היה פרויקט השוויון, לא שאלה של מוסריות, אלא של תהליך היסטורי בלתי נמנע: פרויקט השוויון עתיד להתממש, כאשר יקרוס הקפיטליזם תחת הסתירות

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 159

הפנימיות שלו עצמו.⁸ כהן שמר אמונים לשוויוניות של נעוריו, אבל היום הוא משוכנע שלחברה צודקת דרושים עוד דברים מלבד חוקים כופים (כמו מיסוי פרוגרסיבי) – אתוס של צדק המסייע ליחיד לקבל החלטות אישיות. וכך הוא מנסח זאת בכותרת של ספרו: אם אתה חסיד השוויון, כיצד זה שאתה כה עשיר?

אף שאני בא מרקע שונה לחלוטין, רוב ימי הייתי שותף לספקנות המרקסיסטית המוקדמת של כהן בדבר כוחם של תרבות מוסרית ואתוס. בדומה לרוב העוסקים במדעי החברה, אני עדיין סבור, שכוחות לא-אישיים גדולים, כמו ההוויה הבתר-תעשייתית או הזדקנות האוכלוסייה, ממלאים תפקיד מכריע בעיצוב תפריט אפשרויות הבחירה הפתוחות לפנינו. אבל אין הם מנתיבים לנו את הבחירה מתוך התפריט. כפי שטוען יוסטֶה רֶהן, אם פרויקט השוויון עומד לפני זמנים קשים, עלינו פשוט לעבוד קשה יותר. ההחלטה "לעבוד קשה יותר" היא ביסודה החלטה מוסרית.

מקורות

Castles, F. (2004). *The future of the welfare state: Crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.

Cerny, P. (1994). The dynamics of financial globalization. *Policy Sciences*, 27, 319-342.

Cohen, G. A. (2000). *If you're an egalitarian, how come you're so rich?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *The social foundations of post-industrial economies*. New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2004). *The new economic inequalities*. Millibank Lecture. London: London School of Economics.

Esping-Andersen, G. (Ed.) (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

8 כפי שניסח זאת נורמן, דודו של כהן: "אין לזה שום קשר למוסר. אני נאבק למען המעמד שלי."

- Forster, M. & d'Ercole, M. (2002). *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gilens, M. (1999). *Why Americans hate welfare*. Chicago: Chicago University Press.
- Hecl, H. (1995). The social question. In K. McFate, R. Lawson, & W. J. Wilson (Eds.), *Poverty, inequality and the crisis of social policy* (pp. 665-691). New York: Russell Sage.
- Hills, J. (2004). *Inequality and the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenworthy, L. (2004). *Egalitarian capitalism*. New York: Russell Sage.
- Kenworthy, L. & Pontusson, J. (2005). Rising inequality and the politics of redistribution in affluent countries. *Perspectives on Politics*, 3 (3), 449-471.
- Mendelson, M. (2003). *Child benefit levels in 2003 and beyond – Australia, Canada, the UK and the US*. Ottawa: Caledon Institute.
- Morissette, R. (forthcoming). *The instability of family earnings and family income in Canada, 1986-91 and 1996-2001*. Ottawa, Canada: Statistics Canada.
- Morissette, R., Zhang, X., & Drolet, M. (2002). *The evolution of wealth inequality in Canada, 1984-1999*. Ottawa, Canada: Statistics Canada, Analytical Studies Branch Research Paper Series, No. 187.
- Morissette, R. & Johnson, A. (2004). *Earnings of couples with high and low levels of education, 1980-2000*. Ottawa, Canada: Statistics Canada, Analytical Studies Research Paper Series, No. 230.
- Myles, J. & Pierson, P. (1997). Friedman's revenge: The reform of liberal welfare states in Canada and the United States. *Politics and Society*, 25, 443-472.

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 161

- Organization for Economic Cooperation and Development (1994). *The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies*. Paris: OECD.
- Osberg, L. & Smeeding, T. (2004). *Fair inequality? An international comparison of attitudes to pay differentials*. Halifax, Canada: Department of Economics, Dalhousie University.
- Piven, F. F. & Cloward, R. A. (1994). *Regulating the poor*. New York: Vintage.
- Shalev, M. (2003). *Why is Israel's welfare state so consensual*. Jerusalem: Department of Sociology, The Hebrew University of Jerusalem.
- Svallfors, S. (1997). Worlds of welfare and attitudes to redistribution: A comparison of eight nations. *European Sociological Review*, 13, 283-304.
- Titmuss, R. (1963). The irresponsible society. In *Essays on the welfare state* (pp. 215-244). London: Unwin.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. New York: Cambridge University Press.
- White, S. (2004). Welfare philosophy and the third way. In J. Lewis & R. Surender (Eds.), *Welfare state change: Towards a third way?* Oxford: Oxford University Press.

