

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

מאת ג'ון מייילס*

אידיאל האזרחות החברתית לא מת,
אבל אין ספק שהוא נקלע לזמנים קשים.
Hugh Hecla, *The Social Question*, 1995

עתידה של מדינת הרווחה ודין באשר לסיכוי שהיא תמשיך למלא תפקיד מרכזי בהתמודדות עם אי־שוויון בחברה הקפיטליסטית עומדים במרכזו של מאמר זה. למרות שכבר אין ספק של ממש לגבי המשך קיומה של מדינת הרווחה, שינויים חברתיים ודמוגרפיים מציבים סימני שאלה באשר ליכולתה להתמודד בהצלחה עם אתגר השוויוניות. ואכן, ממצאי מחקרים שונים מצביעים על כך, שמדינות רווחה מתקשות לשמור על רמות נמוכות של אי־שוויון על־פני זמן. האתגרים העומדים בפני מדינת הרווחה קשורים במאפייני שוק העבודה בעידן הבת־ר־עשייתי, במאפייני המשפחה בעידן זה, ובפערים הגדלים והולכים בין משפחות הנמנות עם קבוצות חברתיות שונות. אמנם ניתן להתמודד עם הפערים המתרחבים במדינות המתועשות, אולם הדבר מחייב הרחבה של ההון האנושי של אלה המשתייכים לחברות הללו, יצירת מקומות עבודה נוספים, ומימון פרוגרסיבי של מערכות מדינת הרווחה. כל הפעולות הללו מחייבות רצון פוליטי ונחישות דעת מצד קובעי המדיניות הדוגלים ברעיון השוויון.

מבוא

הסוגיה שאני מבקש להעלות במאמר זה היא גרסה אחת של השאלה המעסיקה את ההגות המערבית זה עידן ועידנים: האם כלכלות קפיטליסטיות יכולות להיות יותר

* האוניברסיטה של טורונטו, טורונטו, קנדה.
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 של האוניברסיטה העברית בירושלים, ובשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי. המאמר תורגם לעברית מכתבי־יד באנגלית.

שוויוניות¹? או שמא ייתכן שהקפיטליזם של השוק, מעצם טיבו, דן את המאבק הפוליטי למען שוויון לכישלון? קרל מרקס נקט עמדה נחרצת בשאלות אלה. לדעתו, השיטה הקפיטליסטית היתה גורם מדרבן מעולה לחדשנות טכנית ולפריון גבוה יותר, מכונת צמיחה כלכלית מצוינת. אבל עצם צמיחתה נבנתה על ניצול גדל והולך ועל העמקת הפערים בין בעלי ההון ובין היצרנים הישירים.² הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (OECD) נוקט עמדה דומה, אם גם פסימית פחות, ולפיה ייתכן מצב שיש בו הרבה מקומות עבודה, או מצב שיש בו שוויוניות רבה, אבל שני הדברים אינם יכולים לדור בכפיפה אחת.

ברור לי לחלוטין, שהצורה הבסיסית של הארגון הכלכלי ברוב המדינות המבוססות תוסיף להיות, גם בעתיד הנראה לעין, צורה כלשהי של קפיטליזם שוק. שווקים, מעצם טיבם, יוצרים אי־שוויון. אבל בזמננו ראינו מאמצים פוליטיים שהביאו להקטנת אי־השוויון במדינות שונות. היו מדינות שהרחיקו לכת יותר מאחרות במימושו של פרויקט זה, בלי שהרסו את יכולת הצמיחה הכלכלית שלהן או החלישו אותה במידה רבה – אפשרות שממנה חוששים מתנגדי השוויוניות יותר מכול. ההיסטוריה של מדינות דמוקרטיות קפיטליסטיות לא היתה חד־צדדית במונחי חלוקת ההכנסות כפי שסבר מרקס שתהיה. יש להניח, שהדבר נמנע משום שלפוליטיקה הדמוקרטית היו אמצעים חזקים מאלה שצפה מרקס, לניטרול מגמות הקיטוב של הקפיטליזם.

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

1. הרשו נא לי להגיה את הקלפים הנורמטיביים שלי על השולחן: אני נמנה עם חסידי השוויוניות. אני משתדל לא להיות חסיד שוטה. אינני סבור שאפשר או אפילו צריך לבטל את כל צורות אי־השוויון הכלכלי כדי להיות חסיד טוב של שוויוניות. 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. ליין קנורתי¹ (Kenworthy, 2004, p. 1) מציג את הטעון הרולסיאני, המצדד במידה קטנה של אי־שוויון, באופן תמציתי ומדויק. לדבריו, הטעון העיקרי להצדקת מידה קטנה של אי־שוויון הוא שזה הוגן. וכך הוא כותב: "הרבה מהדברים הקובעים את הכנסותיהם והשתכרויותיהם של בני אדם – אינלגינציה, 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 ובתייהם שלמד בהם. את הדברים האלה לא בוחרים. הם עניין של מזל. חלק לא מבוטל של אי־השוויון בהכנסות ובהשתכרות אינו נוצר אפוא בדבר שמגיע לאדם, ומכאן נובעת האטרקטיביות של מוסדות ומדיניות שיכולים להקטין את אי־השוויון". 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 – יצליחו לשכנע אתכם.
2. לדירו 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? 11

זו אינה שאלה בעלמא. בין הסיבות לאי־השוויון 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 היא אסטרטגיה טובה יותר ממתן פיצוי לעובדים פחות מקצועיים בדרך של השלמת הכנסה ותשלומי העברה אחרים (Esping-Andersen, 1999; Esping-Andersen et al., 2002). קובעי המדיניות בימינו, כולל קובעי מדיניות הדוגלים בשוויוניות, יעדיפו למצוא חלופות מסוג זה, במקום 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. בעיות אלה הן השינויים במהלך החיים החברתיים והכלכליים של צעירים, הגידול במספר משקי הבית שיש בהם מפרנס יחיד והחשיבות הגדלה והולכת של נישואים עם בני זוג בעלי רמת השכלה דומה – הנטייה "להינשא לאנשים מאותו סוג" – אלה הן שלוש בעיות המשפיעות על צורת החלוקה של הכנסות המשפחות.

אבל האם מסוגלת מדינת הרווחה לעמוד במשימה? האם על חסידי השוויוניות 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 הדבר נכון, על חסידי השוויוניות להתחיל לחפש פתרונות במקומות אחרים. נוכל לעסוק בשאלה זו בקצרה, מאחר שהיום אנו יודעים, שמחקרים רבים מראים שהתשובה היא "לא".

אבל נוכל להציג שאלה זו, בגרסה שנייה, מציאותית יותר: האם מדינת הרווחה נכשלת במשימתה? התשובה כאן פסימית מעט. אי־השוויון בהכנסות, כפי שנראה, גדל במדינות רבות, למרות פעולות חשובות שנעשו מפעם לפעם כדי לבלום התפתחות זו. ההיסטוריה מלמדת, שלאחר ששד אי־השוויון כבר יצא מן הבקבוק, קשה מאוד להחזירו לתוכו. בחלק השני של המאמר אסקור את המגמות הנוכחיות של אי־השוויון בהכנסות המשפחות ואדון באחדים מגורמי היסוד של מגמות אלה.

השאלה השלישית והאחרונה היא החשובה ביותר: האם קיים רצון פוליטי בקרב האליטות והציבור במדינות הדמוקרטיות העשירות למתן את השווקים ולמנוע את

התרחבות הפערים? האם נותרה עוד רוח במפרשי המאבק למען שוויון? עמדתם של חסידי השוויוניות, מירמיהו הנביא ועד מרקס, בשאלה זו היתה תמיד עגומה. ריצ'רד טיטמוס היה בוודאי פסימי לגבי עתידו של פרויקט השוויון בבריטניה שאחרי מלחמת העולם השנייה. אפשר שהפסימיות טבועה בחסידי השוויוניות. העיתון "אובזרוור" פרסם בשנת 1959 דיוקן של טיטמוס, שתיאר אותו כאיש המרבה לדאוג והמחייך לעתים רחוקות. אבל ייתכן שהקדרות נובעת פשוט מן העובדה, שלחסידי השוויוניות יש הרבה סיבות 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 השוויוניות בימינו ובין קודמיהם. אני עצמי משיב על השאלה הגדולה הזו באופטימיות זהירה. אם מסתכלים מעבר למרגרט תאצ'ר ולג'ורג' וו' בוש נראה, שהאליטות הפוליטיות בדמוקרטיות המתקדמות לא נטשו לחלוטין את המאבק להגבלת התרחבותו של אי-השוויון, 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 השוויוניות להתייחס בספקנות לאסטרטגיית רובין הוד. אם, כפי שטוענים חוקרים רבים, מדינת הרווחה עומדת להיעלם בעטיים של כוחות הגלובליזציה שאינם ניתנים לעצירה (Cerny, 1996; Strange, 1996), ברור שעל חסידי השוויוניות 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 שמראה לוח מס' 1, ההוצאה החברתית הממוצעת בדמוקרטיות המבוססות הוסיפה לעלות גם בשנות ה-80 וה-90, אם גם בשיעורים נמוכים יותר מאשר בעשורים הקודמים.

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 13

לוח מס' 1. הוצאה חברתית כשיעור מהתמ"ג במדינות הארגון לשיתוף כלכלי ופיתוח (OECD), 1960–1998 ובישראל, 1998

מדינות אנגלו-סכסיות	1960	1980	1998	אחוז השינוי 1980–1960	אחוז השינוי 1998–1980
יבשת אירופה	14.6	23.7	26.3	62%	11%
סקנדינביה	9.5	23.8	28.6	151%	20%
דרום אירופה	7.8	14.3	21.4	83%	50%
ישראל			18.5		

מקור: Castles, 2004. את הנתון לגבי ישראל מסר ג'וני גל מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

אולם, הנתונים בלוח מס' 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 מס' 2). בין המדינות האנגלו-סכסיות 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 בפיןלנד ובנורווגיה, והתקרבו לאלה של דנמרק ושוודיה. ביבשת אירופה 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 כאלה אין נחמה של ממש לחסידי השוויוניות. גם אם ההוצאה החברתית לא קטנה, במדינות רבות התחושה היא, שזה 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 הבר-תעשייתיים ולצורות המשפחה החדשות? בפרק הבא אשיב על שאלה זו, תוך בחינת המגמות הנוכחיות של אי-השוויון בהכנסה המשפחתית.

לוח מס' 2. הוצאות חברתיות ציבוריות כאחוז מן התמ"ג בניכוי הוצאות הקשורות לבריאות ולקשישים

Ln שינוי ³	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

מקור: OECD, מסד נתונים SOCX (הוצאה חברתית).

האם מדינת הרווחה נכשלת?

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

בדרך־כלל אנו עוקבים אחרי מגמות והבדלים באי־השוויון כשאנו מסתייעים בנתונים העדכניים ביותר לגבי חלוקת ההכנסות הסופית, אחרי שכל בני משק־הבית

3. אחוז השינוי מחושב על־פי הפרש הלוגריתמים.

פוליטיקה שוויינית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 15

צירפו את משאביהם והממשלות סיימו לחלק מחדש את ההכנסות באמצעות מסים ותשלומי העברה. אנו יודעים, שזה אינו מדד מושלם של מה שרצוננו לברר, אבל זה מקום סביר להתחיל בו. התוצאות המוצגות בלוח מס' 3 התקבלו מפרויקט לוקסמבורג להשוואת הכנסות (Luxembourg Income Study). הפערים נמדדים באמצעות מדד ג'יני, והערכים הגבוהים יותר מציינים פערים גדולים יותר.

לוח מס' 3. אי־שוויון בהכנסה המשפחתית (Gini) משנות ה־70 המאוחרות ועד סוף שנות ה־90

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

מקור: Luxembourg Income Study, LIS Keyfigures.

המגמות של פערי ההכנסה הסופית אכן מעלות ספקות לגבי מדינת הרווחה. בישראל, כמו במדינות מערביות רבות, פערי ההכנסה גדלים והולכים. ארצות־הברית ובריטניה הן הדוגמאות המוכרות ביותר, מאחר 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 הפערים קטנו מעט ב־3 מתוך 25 המדינות החברות ב־OECD, הם נותרו יציבים ב־5

וגדלו ב־17 – בדרך־כלל במידה רבה. מקצת הנתונים האלה אינם באים לידי ביטוי בנתוני פרויקט לוקסמבורג, מאחר שהם חדשים יחסית ומאחר 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.

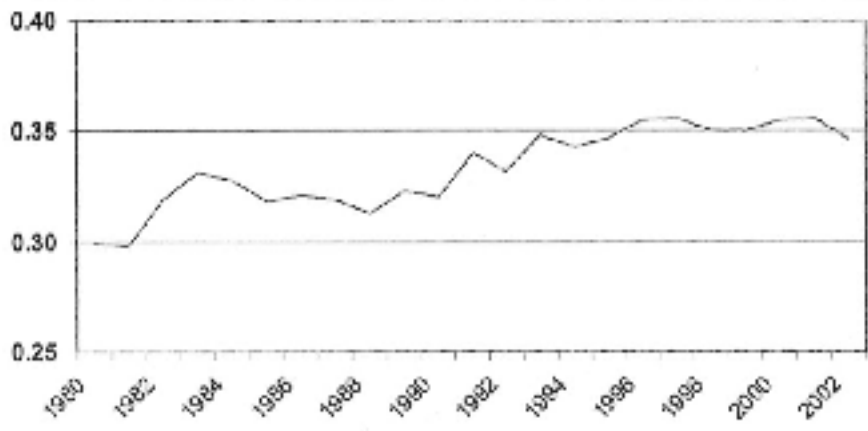
בממוצע גדלו אפוא ההוצאות של מדינות הרווחה מאז שנות ה־80, אבל בשנים אלה גדל גם אי־השוויון. לפיכך נראה, שמדינת הרווחה, כאסטרטגיה לקידום שוויון, מתקרבת לקצה גבול יכולתה. מדינות רווחה מוציאות יותר, אבל נראה שהן אינן מסוגלות לתת מענה הולם למקורות החדשים של אי־שוויון, אשר מתקדמים מהר יותר ממדינת הרווחה. מאין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

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

עד כמה טיפוסי הוא הסיפור של קנדה? קנוורת' ופונטוסון (Kenworthy & Pontusson, 2005, ראו תרשים מס' 1) וה־OECD (Forster & d'Ércole, 2002, p. 26) מראים, שהמקרה של קנדה חוזר 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 לגבי ההכנסה המשפחתית מ־0.29 בשנת 1981 ל־0.38 בשנת 2000, ופירוש הדבר שינוי עצום.

בהערכת המשמעויות של עלייה כזאת חשוב לבדוק האם שיעורי ניידות גבוהים יותר קיזזו את הגידול – בחלקו או כולו. אם "אי־השוויון הקבוע" – אי־שוויון הנמדד במשך כל החיים, או במשך פרק־זמן גדול במהלך החיים – משתנה במידה מעטה בלבד, שינויים באי־השוויון 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

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 17
 תרשים מס' 1. אי־שוויון בהכנסה המשפחתית (Gini) בקרב משפחות דו־הוריות עם ילדים,
 בקנדה 1980–2002

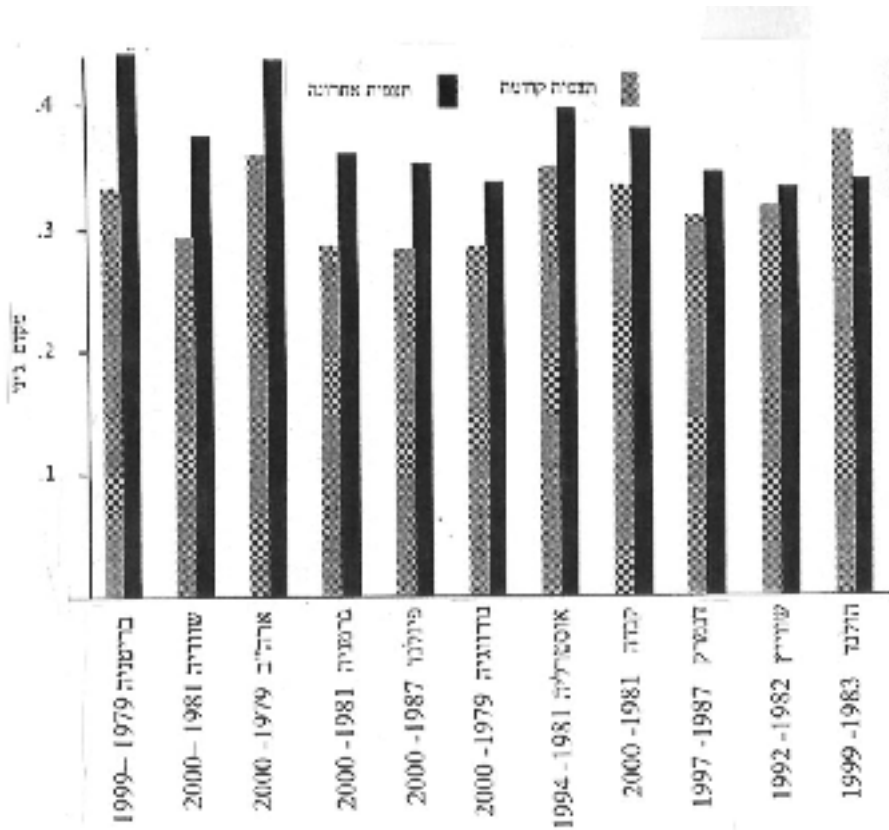


השתכרותם של זוגות צעירים היום גדלה בקצב מהיר מבעבר, או אם הניידות של זוגות צעירים היום גדולה יותר מזו של זוגות צעירים בעבר.

פיצוי מסוג זה כתוצאה מניידות לא התרחש בקנדה, שלגביה יש נתונים רב־שנתיים טובים באופן חריג – 20 שנות דוחות שומה מינהליים – המאפשרים לענות על שאלה זו. מוריסֶט (Morissette, forthcoming) מראה, שאי־שוויון קבוע (במשך שש שנים) בהכנסה הכלכלית המשפחתית גדל ב־41 אחוזים בקרב זוגות של גילאי 25–50 בתקופה של 10 שנים, משנות ה־80 עד שנות ה־90. בעוד שההשתכרות המשפחתית הקבועה של זוגות בשלישון העליון גדלה ביותר מ־20 אחוזים, ההשתכרות בשלישון התחתון לא השתנתה.

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 מי שימלאו להם 65 בשנת 2040 כבר נמצאת אתנו. בשנת 2005 מלאו להם 30. במה יהיו חייהם שונים מחיי הדורות הקודמים שנכנסו לשוקי העבודה הגואים בשנות ה־50 וה־60 – השנים שבהן הונחו היסודות למדינות הרווחה המערביות? זה אינו תרגיל בעתידנות, אלא ניסיון לחשוב על האתגרים הממשיים שהעולם מציב בפני חסידי השוויוניות היום, כשאנחנו מנסים לדמות לעצמנו סביבת מדיניות חברתית המתאימה לצורכיהם של הדורות המתחילים היום 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

תרשים מס' 2. מדדי ג'יני להכנסתם של משקי בית בשוק העבודה, 2000–1979



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

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

היא כמובן להבהיר שגם בחברות עם שיעורי תעסוקה גבוהים ומערכות חינוך והכשרה חזקות, מדינת הרווחה עדיין נדרשת למלא את תפקיד רובין הוד בעולם הברט-תעשייתי.

המעבר הדמוגרפי השני ומהלך החיים הבת־תעשייתית

השוני הבולט ביותר בין קבוצות הגיל של צעירים בימינו ובין קודמיהם בני התקופה התעשייתית הוא באופן ובמועד שבו 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. דבר זה עולה בבירור מן העובדה שמשנת 1900 ועד סוף שנות ה־60 ירד גיל הבגרות החברתית והכלכלית בהדרגה מעשור לעשור. 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. נישואים והולדת ילד ראשון מתרחשים גם הם בסוף שנות ה־20 לחיים, בערך בזמן שבו בני אדם מתחילים להתבסס בחיים מקצועיים של ממש.

לא קשה להבין את הסיבות לשינויים אלה. הכלכלות הבת־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 שהם משפיעים על גברים. שיעורי תעסוקה גבוהים בקרב הנשים הם אחד המאפיינים של עולמנו הבת־תעשייתית.

התוצאות של התחלה מאוחרת יותר הועצמו עוד יותר בגלל 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 השלושים לחייהם ירדו במידה ניכרת מאז סוף שנות ה־70. בקנדה נמצא, שבשנת 1999 היה חציון העושר במשפחות שגיל המפרנס המבוגר ביותר בהן 25–34, נמוך ב־26 אחוזים 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. בעוד שמהלך החיים החברתיים והכלכליים השתנה, מהלך החיים הביולוגי לא השתנה. 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 לגבי עוני בקרב ילדים היא, שהוא לא נעלם. ההורים הצעירים של היום משכילים הרבה יותר מבני הדור הקודם ורוב האימהות עובדות. בעבר נקשר עוני בקרב ילדים למשפחות גדולות, אבל ברוב המדינות משפחות גדולות היו לנחלת העבר. דחיית הבגרות היא גם הגורם העיקרי לשיווי המשקל של פוריות נמוכה (low fertility equilibrium), המאפיין כמעט את כל החברות המתפתות העשיריות. משום כך היא גורם עיקרי לאתגר הקשה שאתו נדרשת להתמודד המדיניות החברתית – 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 מתפתות המתאפיינות בהתארכותן של תקופות התלות הארוכות של בני הנוער, והתמשכותן לתוך שנות הבגרות המוקדמת. כלכלות שבהן נשים וגברים כאחד נדרשים היום לבנות קריירות מקצועיות, אינן מקומות ידידותיים למשפחות.

משפחות בתר־תעשייתיות

הבה נדמה לעצמנו כיצד יתפתחו חייהם של בני השלושים ומשהו בעידן הבת־תעשייתי, במהלך שנות עבודתם לקראת פרישתם ב־2040. גם כאן, כפי שקורה לרגל כל שינוי גדול, החדשות טובות בשביל אחדים ורעות לאחרים.

קו פרשת המים הראשון בעולם של משפחות עם שני מפרנסים הוא בין משקי־בית עתירי־עבודה ובין משקי־בית דלי־עבודה – משפחות עם שני מפרנסים מחד גיסא ומשקי בית עם מבוגר עובד יחיד מאידך גיסא. השיעורים הגבוהים של התפרקות נישואים גורמים לכך, שחלקם של הילדים הגדלים במשפחות חד־הוריות גדל והולך בכל מקום, והוא נע היום בין 5 אחוזים בערך בדרום אירופה ל־15 עד 20 אחוזים בסקנדינביה ובצפון אמריקה.⁴

קו פרשת המים השני שיתקיים במשך שנות עבודתם של בני קבוצות הגיל הנוכחיות נובע משני מקורות: הפיצול בין בעלי השכלה למעוטי השכלה מצד אחד, והשפעת המכפיל של נישואים בין בני זוג בעלי השכלה דומה (הומוגמיה), מצד שני. בעוד שגברים ונשים משכילים בוחרים בדרך־כלל להינשא לבעלי השכלה דומה, וכך נוצרות משפחות בעלות הכנסה גבוהה וסיכון נמוך לאבטלה, זוגות של בעלי

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

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 21

השכלה נמוכה יותר משתכרים פחות, והסיכוי שייקלעו לתקופות של חוסר עבודה גדול בהרבה. בקנדה, למשל, נרשם, בין השנים 1980 ל-2000, גידול של 20 אחוזים בערך בהשתכרות לשנה של זוגות ששניהם בוגרי אוניברסיטה, בעוד שההשתכרות של זוגות שבהם שני בני הזוג היו בעלי השכלה תיכונית או נמוכה יותר, נותרה בעינה או אף ירדה (Morissette & Johnson, 2004). המגמה של בחירת בן זוג לנישואים 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-השוויון בהשתכרות המשפחה גם במדינות שבהן פערי השכר בקרב המועסקים לא השתנו. קיצורו של דבר, שינויים במהלך החיים, מבנה המשפחה והתנהגות 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 הנישואים, בגרות מאוחרת והומוגמיה בנישואים, 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' וו' בוש, שהיו דווקא היוצאים מן הכלל, ולא הכלל, ברבע המאה האחרון. הממשלות של רוב מדינות המערב לא היו ממשלות שמרניות קיצוניות, וראשי הממשלה היו דווקא ממפלגות כמו הלייבור, סוציאלי-דמוקרטים וליברלים מתקדמים דוגמת ביל קלינטון. רבים מבין המנהיגים והמפלגות 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 – "סוציאלי-דמוקרטים חדשים". אף-על-פי שהשקפותיהם בשאלת אי-השוויון שונות מאלה של ריצ'רד טיטמוס, הם לא ויתרו לגמרי על המאבק להשגת שוויון.

לשם הפשטות, אתעלם מן הגיוון בקרב זרמי החשיבה השונים ואכלול את כולם תחת המונח המעורפל שטבע טוני גיֶדְנֶס: "הדרך השלישית" (Giddens, 1998). בלייר וקלינטון 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 סוציאלי-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 בשוויוניות? או בניסוח אחר: באיזו מידה האליטות הפוליטיות הפרוגרסיביות בדמוקרטיות העשירות בימינו דוגלות ברעיון השוויוניות?

מדיניות הרווחה החדשה: האם הדרך השלישית דוגלת בשוויוניות?

באיזו מידה זנחו המנהיגים הפוליטיים של הדרך השלישית את המאבק למען שוויון? וייט (White, 2004) מביא נקודת מוצא מעשית כשהוא מבחין בין ארבעה מקורות אפשריים לאי־שוויון ובוחר את העדפות מנהיגי הדרך השלישית לגבי כל 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 ואי־שוויון במשאבים בבגרות המוקדמת.

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

הבדל במאמצים ובבחירת אורח החיים, המשפיעים על רמות ההכנסה והרווחה הסופיות. הנקודה האחרונה מבדילה באופן ברור ביותר בין חסידי הדרך השלישית ובין דור קודם של סוציאלי־דמוקרטים. חסידי הדרך השלישית ויתרו, במידה כזאת או אחרת, על דבקותו של הלייבור ה"ישן" באוניברסליות מן הסוג שתמך בה ריצ'רד טיטמוס. בשביל הסוציאלי־דמוקרטים של אמצע המאה ה-20, אומר וייט, הבלטת תפקיד הבחירה האישית או המוסרית כגורם לעוני היתה 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 יכולות להקטין את הסיוע שהורים זכאים לו, אם ילדיהם נעדרים מבית־הספר באופן שיטתי. מי 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" ובין עניים "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 קינס ו־פְּוֹרְדִּיג'. אולם מאז שנות ה-70 הכישלון של מדיניות צד־הביקוש הקינסיאנית לשמור על רמות תעסוקה גבוהות הביא בהכרח 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

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 23

בהשגת שיעורי תעסוקה מירביים 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, שלפיהן 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 בפער ברקע החברתי, בייחוד בשנות הילדות. ביעור עוני אצל ילדים והבדלים הנובעים מיכולת הורית באמצעות חינוך בגיל הרך מועלים היום על נס כתרופת הפלא להדרה חברתית בעולם הבת-רצתעשייתי. בעולם של ימינו ילדים מתגאים בכך שהם נמנים עם "העניים הראויים".

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

חסידי הדרך השלישית אינם רוצים להתמודד עם אי-השוויון הגדל והולך בחלק העליון של התפלגות ההכנסות באמצעות הטלת מסים גבוהים. כל מדינה היתה רוצה לזכות בנתח כלשהו של הבייל גייטסים 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 מי שנמצאים במרכז ובין מי שנמצאים בתחתית, תוך מתן אפשרות להתחזקות ההבדלים בין המרכז והחלק העליון (Hills, 2004).

להמחשת הדברים נבחן את אחד מביטוייה העיקריים של אסטרטגיית ההכלה החברתית הזאת, במדינות האנגלו-סכסיות. ההתפתחות העיקרית שהתרחשה ברבע המאה האחרון במדינותן של מדינות אלה היא המעבר הדרמטי בחזרה לתוכניות חברתיות ייעודיות בצורה המכונה לעתים 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) בכריסטינה והטבות מס עבור ילדים (Child Tax Benefit) בקנדה.

מטרתן של כל התוכניות הללו היא להקטין את הפער בין משפחות הנמצאות בתחתית התפלגות ההכנסות ובין אלה הנמצאות במרכז. 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, ריצ'רד ניקסון היה בין הראשונים שקיבלו את המודל למשפחות מעוטות הכנסה עם ילדים – החזר מס – בראשית שנות ה-70. הגרסה הבריטית היא הנדיבה ביותר – משפחה מעוטת הכנסה מקבלת בערך 6,000 דולר קנדי. ככל שהכנסה 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 הנהוגה 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 בצורה חדה. אולם, משפחות בעלות הכנסה בינונית וגבוהה זכאיות לקבל ניכוי מס עבור ילדים. עקב כך משפחות בעלות הכנסה גבוהה מקבלות סכום דומה לסכום המרבי הניתן למשפחות מעוטות הכנסה.⁵

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 שכיחנו אחריו, פרט לג'ורג' וו' 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 כמונן מבקר חריף של הטבות חברתיות ייעודיות. הוא התנגד למבחן האמצעים המסורתי, אשר כלל מבחן המבוסס הן על הנכסים והן על ההכנסות השוטפות. הגמלה ניתנה רק למי ש"הצליח" להיות עני, לאחר שניצל את כל המשאבים שעמדו לרשותו. מבחן האמצעים גם היה פולשני, והוא התבצע 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 נכסים, כך שבני אדם אינם נדרשים לממש את כל נכסיהם כדי להיות זכאים. הסטיגמה אינה קיימת עוד, מאחר שקביעת ההטבות נעשית באמצעות מחשב על סמך השומה השנתית.

5. בארצות-הברית משפחות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות זכאיות לקבל החזר מס עבור ילדים. ארצות-הברית נבדלת ממדינות אחרות בשל העובדה 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 שווינונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 25

האם שיטת מס ההכנסה השלילי, בצורתיה השונות, יכולה להיחשב מוצלחת? בטווח הבינוני התשובה היא ללא ספק כן. נתח גדול יותר של תשלומי ההעברה מגיע למי שנמצאים בתחתית. בבריטניה, בקנדה ובארצות-הברית גדלו הכנסותיהם של בני האדם שתוכניות מס ההכנסה השלילי מיועדות להם, לעתים במידה רבה, ושיעורי העוני קטנו. לדבריו של ג'ון הילס (Hills, 2004, p. 231), ההערכה היא, שהשפעות השינויים בשיעורי המס ובהטבות שביצעה ממשלת בלייר מאז 1997 הפחיתו את עוני הילדים מ-27 אחוזים ל-15 ואת עוני הילדים בקרב ילדי אימהות חד-הוריות מ-47 אחוזים ל-22. ירידה נרשמה גם במדדי המצוקה במשפחות עם ילדים. הילס (Hills, 2004, p. 234) מדווח, שחלקם של הורים במשפחות חד-הוריות המציינים שאינם מסוגלים להרשות לעצמם לקנות מוצרי יסוד אחדים למשפחותיהם קטן ביותר ממחצית בין השנים 1999 ל-2002.⁶

קיצורו של דבר, האליטות הפוליטיות לא ויתרו לחלוטין על המאבק להגביל את הגדלת אי-השוויון, לפחות בתחתיתה של התפלגות ההכנסות. ומה לגבי הציבור הרחב? האם האזרחים של ימינו עדיין מוכנים לתמוך ביוזמות המגבילות את ממדי אי-השוויון?

נתוני דעת קהל מראים, שבכל המדינות קיים רוב גדול של בני אדם התומכים בשווינוניות וסבורים שפערי ההכנסות גדולים מדיי 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. חשוב לסוגיה זו בסיכום המאמר.

סיכום

העולם, שאליו נכנסים היום בני השלושים 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 הבר-תעשייתי שאנחנו חיים בו. כפי שמציין קנוורת'י (Kenworthy, 2004), בעידן

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

של תיעוש נרחב, כששיעור תעסוקת הנשים היה נמוך ביותר, התקיימו מרבית הפערים – בתעסוקה ובהכנסות – בתוך משק־הבית, בין בעלים לנשותיהם. בעידן הבת־תעשייתי שלנו, שבו שיעור הנשים המועסקות גבוה, חלק גדול והולך של אי־השוויון בתעסוקה מתקיים בין בתי אב, ומכאן הגידול באי־השוויון בהכנסה המשפחתית. במדינות רבות קוזז הגידול באי־השוויון 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, האם על מדינות הרווחה להמשיך לרדוף אחר שד האי־שוויון תוך שיפור חלוקת ההכנסות, או שהגיעה השעה לפנות שוב לאסטרטגיות חלופיות? על חסידי השוויוניות שעדיין לא גיוונו את תיק האסטרטגיות שלהם, מוטל לעשות כן, ומן הראוי לכלול דברים נוספים מלבד חלוקה מחדש בנקודת זמן כזו או אחרת. אסטרטגיית שוויוניות הנשענת בעיקר על חלוקה מחדש של ההכנסות בנקודת זמן, נדונה לכישלון בטוח הארוך נוכח מגמת הגידול המסחרר של אי־השוויון בהכנסות המשפחתיות.

בטווח הארוך דרושות אסטרטגיות שיגבילו את התרחבות הפערים מבוססי־השוק, ואולי אף יקטינו אותם. כלי חשוב באסטרטגיות האלה הן השקעות לשיפור ההון האנושי של מי שלא זכו להשכלה נאותה – באמצעות הרחבה ושיפור של מסגרות החינוך לגיל הרך ובאמצעות שיפור והרחבה של ההשקעה בתלמידים החלשים ביותר בחינוך היסודי והעל־יסודי. התשואה הפוטנציאלית היא השתכרות קבועה גבוהה יותר בקרב מי שנמצאים בשליש התחתון, לא רק משום ששכרם יהיה גבוה יותר, אלא משום שתהיה להם היסטוריית עבודה יציבה יותר.

נקודה חשובה אחרת היא, שחסידי השוויוניות חייבים לכלול ב"ארגז הכלים" שלהם אסטרטגיות צד־ביקוש המטפחות את החדשנות ואת העלאת פירון העבודה, וכך מאפשרות יצירת יותר מקומות עבודה 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 שוויון־משקל של שכר נמוך, ולפיכך, 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 לגבי הטווח הבינוני? בני קבוצת הגיל שימלאו להם 30 השנה, ומי

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 27

שמסיימים כעת את לימודיהם, יהיו בשיא פריחתם ויהוו את ליבת כוח העבודה שלנו במשך חלק גדול של המאה ה-21. אם אנחנו מאמינים שהתפלגות המיומנויות הבסיסיות מתעצבת בשלב מוקדם בחיים, הרי שלהרחבת ההודמנויות 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 הנישואים ועל הומוגמיה בנישואים. לגבי הטווח הבינוני, קשה להימנע מן המסקנה שהאסטרטגיה המסורתית של "מיסוי וחלוקה מחדש" חייבת להישאר חלק חשוב של ארגו הכלים של הסידי השוויוניות.

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-השוויון 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 הברית-תעשייתית – עובדה היא, שאנו חיים שנים רבות יותר. אולם מענק אריכות הימים בתקופה הברית-תעשייתית נחלק באופן לא שווה. בעלי ההשכלה הגבוהה והשכר הגבוה זוכים בתוספת גדולה יותר של שנות חיים. עקב כך, נתח עלויות הפנסיה ושירותי הבריאות שיזכו לו בעתיד יהיה גדול יותר מחלקם באוכלוסייה, בדיוק כפי שנתח עלויות ההשכלה שיזכו לו בצעירותם היה גדול מחלקם באוכלוסייה.

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

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

היו גם אינטלקטואלים שהסבו נזק, בהשלימם עם אמונות פטליסטיות בתחלופה "בלתי נמנעת" בין שוויון ומקומות עבודה בחברות בתרית-תעשייתיות. במקומות שבהם מתקיימת תחלופה, היא לעולם איננה מוחלטת והיא תמיד עניין של מידה. יוסטה

כהן, ממעצבי הדגם השוודי, נותן את התשובה ההולמת של תומכי השוויוניות לטיעון שהדבר "בלתי נמנע". אחרי שהסביר לקבוצת כלכלנים קנדיים כיצד התמודדו השוודים עם התמורות הללו בשנות ה-50 וה-60, טען אחד הנוכחים, שבעולם של ימינו הדברים שונים והרבה יותר קשים. כהן השיב: "נראה לי שיהיה עליך פשוט 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 יחד עם רמות מיסוי אמריקניות – עלולים להיות חלשים מדי.

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

הֶקְלוֹ טוען, שהתנועות למען השוויוניות 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"א כהן (Cohen, 2000, p. 128) מכנה בשם "אתוס של צדק הנטוע בהנעות של יחידים ומאפשר לקבל החלטות אישיות מושכלות". כהן גדל בקהילה יהודית קומוניסטית במונטריאול בשנות ה-40. הוא למד בבית-ספר ששפת הלימוד בו היתה יידיש, ואחד המקצועות שלמדו בו היה ההיסטוריה של המאבק המעמדי. הוא מסביר, שלידם של המרקסיסטים, פרויקט השוויוניות לא היה שאלה של מוסריות, אלא של תהליך היסטורי בלתי-נמנע: פרויקט השוויוניות עתיד להתממש כאשר הקפיטליזם יקרוס תחת הסתירות הפנימיות שלו עצמו.⁷ כהן שמר אמונים לשוויוניות

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

פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון? 29

של נעוריו, אבל היום הוא משוכנע שלחברה צודקת דרושים דברים נוספים מלבד חוקים כופים (כמו מיסוי פרוגרסיבי) – אתוס של צדק המסייע ליחיד לקבל החלטות אישיות. וכך הוא מנסח זאת בכותרת של ספרו: אם אתה חסיד של השוויוניות, כיצד זה שאתה כל־כך עשיר?

אף־על־פי שאני בא מרקע שונה לחלוטין, רוב ימיי הייתי שותף לספקנות המרקסיסטית המוקדמת של כהן לגבי כוחם של תרבות מוסרית ואתוס. בדומה לרוב העוסקים במדעי החברה, אני עדיין סבור, שכוחות לא־אישיים גדולים – כמו ההוויה הבר־תעשייתית או הזדקנות האוכלוסייה – ממלאים תפקיד מכריע בעיצוב תפריט אפשרויות הבחירה הפתוחות בפנינו. אבל הם אינם מכתיבים לנו את הבחירה מתוך התפריט. כפי שטוען יוסֶה רֶהן, אם פרויקט השוויוניות עומד בפני זמנים קשים, עלינו פשוט לעבוד יותר קשה. ההחלטה "לעבוד יותר קשה" היא ביסודה החלטה מוסרית.

ביבליוגרפיה

- 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.
- 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.
- Hecllo, H. (1995). The social question. In McFate, K., Lawson, R. & Wilson, W.J. (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.
- 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 Lewis, J. & Surender, R (Eds.). *Welfare state change: Towards a third way?*. Oxford: Oxford University Press