

# הערך הכלכלי של מדיניות חברתית והתפקיד האקטיבי של קצבאות פסיביות

מאת יוכן קלאסן\*

מאמר זה מתמקד בקשר שבין מדיניות חברתית למדיניות כלכלית. בשיח הציבורי הנוכחי מקובל להצביע על הקשר הקונפליקטואלי בין מדיניות, המיועדת לעודד צמיחה כלכלית ופיתוח המשק, ובין מדיניות המיועדת לקדם מטרות חברתיות, כגון התמודדות עם עוני, צמצום פערים חברתיים והבטחת ביטחון סוציאלי. מדיניות חברתית מתוארת, לעתים קרובות, כנטל כלכלי. אולם, הטענה המרכזית של המאמר היא, שהמדיניות בשני התחומים הללו, הכלכלי והחברתי, לובשת בפועל אופי משלים ותלות הדדית יותר מאשר אופי קונפליקטואלי. לצורך זה חלקו הראשון של המאמר דן ביתרונות הכלכליים של מדיניות חברתית, ואילו חלקו השני בוחן את הקושי בבחינה אמפירית של הקשר בין מדיניות כלכלית לחברתית. בהמשך מוצגת תפיסה של מדיניות חברתית, אשר דוגלת בראייה רחבה יותר של התרומות של מדיניות חברתית לקידום המשק והצמיחה הכלכלית. לא זו בלבד שמדיניות חברתית עשויה לשמש אמצעי ל"השקעה חברתית", אלא שלעתים גם קצבאות "פסיביות" עשויות למלא תפקיד כלכלי חשוב. תפיסה זו מומחשת בעזרת השוואה בין בריטניה ודנמרק והתפתחותן הכלכלית של המדינות הללו בשני העשורים האחרונים.

---

## מבוא

---

מדיניות רווחה ניתנת להבנה כצורה של התערבות מצד המדינה בהתנהלות החברה,

---

\* אוניברסיטת סטרלינג, סקוטלנד.  
ההרצאה מס' 18 לזכר ריצ'רד טיטמוס, שמאמר זה מבוסס עליה, ניתנה בירושלים ביום 2 במאי 2004 מטעם בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד של האוניברסיטה העברית בירושלים ובשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי. המאמר תורגם מכתב-יד באנגלית.

התערבות המבוססת על איתור ואבחנה של בעיות חברתיות קונקרטיות. תכליתה של התערבות כזאת היא להפחית או להקל סבל, להעניק הגנה מפני סיכונים חברתיים, לעקוב אחר פערים ולמנוע את התרחבותם. בקצרה, מדיניות חברתית המאורגנת באופן קולקטיבי היא – במובנה המדיני ובמובנה המדעי-חברתי של המילה – צורה של פעולה ממלכתית, השואבת את הלגיטימיות שלה מן העובדה, שתכליתה לשפר את איכות החיים של האזרחים. מובן שפעולה כזאת דורשת משאבים. עלותם של השירותים שהמדינה מספקת, של שירותי הבריאות, של הסיוע למובטלים, של העזרה לנזקקים ושל תמיכות אחרות בכסף ובעין, תופסת בחברות מודרניות בערך שני-שלישים מן הכספים המיועדים למטרות ציבוריות. נראה אפוא, שהדבר יוצר סתירה מתמדת. הענקת התמיכה החברתית, האמורה גם לשפר את איכות החיים של התושבים, מחייבת לגייס משאבים מיחידים ומחברות ולחלקם מחדש בהתאם למטרות החברתיות. הבעיה היא, שבהיקפו או במתכונתו של תהליך זה טמונה סכנה של השגת התוצאה ההפוכה. כלומר, הם עלולים להקטין את כמות המשאבים הזמינים בחברה, ועקב כך גם את כמות המשאבים הניתנים לחלוקה מחדש. במילים אחרות, מיסוי עלול להגיע לרמה שבה הוא מתחיל לפגוע בנכונותן של חברות להשקיע, בנכונותם של עובדים לעבוד קשה ולשאוף לקידום ובנכונותה של האוכלוסייה לחסוך.

סתירה זו בין מדיניות חברתית למדיניות כלכלית אינה חדשה, כמוכן. אולם היא מתגלה בכל חריפותה בתקופות של קשיים כלכליים, של צמיחה איטית, של אבטלה גבוהה ושל גירעונות בקופה הציבורית. אפשר לזהות ארבע קבוצות לחצים התורמות לוויכוח הסוער המתנהל היום בשאלת התוצאות הכלכליות השליליות של קיום מדינת רווחה מפותחת (לפרטים נוספים ראו Pierson, 1998; 2001). הלחצים בצד ההכנסות הם אלה: גלובליזציה (לחץ מוגבר על תחרותיות כלכלית הנובע מניידות משופרת של הון, וכלכלה חוצה גבולות, והיוצר בעיות הפוגעות בעיקר בעובדים לא מקצועיים בענפי הייצור); צמיחה כלכלית נמוכה (לעומת ימי הזוהר של מדינת הרווחה בשנים שאחרי מלחמת העולם השנייה), והתפתחות בכיוון של שוקי עבודה בתר-עשייתיים (הקטנת המגזר היצרני והגדלת מספר מקומות העבודה במגזר השירותים שבהם קיים פוטנציאל נמוך יותר להעלאת הפריזון). הלחץ בצד ההוצאות נובע משינויים דמוגרפיים (הזדקנות האוכלוסייה, פוריות נמוכה), חיי עבודה קצרים יותר, וכתוצאה מן הלחצים התר-עשייתיים – הוצאה גבוהה יותר בצורת תשלומי דמי אבטלה או כסובסידיות (זיכויי מס) לעובדים ברמות השכר הנמוכות.

כל המגמות הללו הן מגמות כלל-עולמיות המשפיעות על כל המדינות המפותחות, אף-על-פי שהשפעתן שונה ממדינה למדינה. ההבדלים בין מדינות נובעים מהבדלים בהרכב הדמוגרפי, במבנה הלאומי, בהיקף התוכניות הציבוריות ובמצבה הכלכלי של כל מדינה. אין הכוונה במאמר זה לדון ברלוונטיות של כל אחד מן הגורמים

הללו, או לומר שלחצים אלה הם לחצים הנמצאים מחוץ לטווח השפעתה של שליטה פוליטית. במקום זאת רצוני להדגיש, שמן הדיונים המתנהלים היום עולה, שקיימת סתירה – מבחינה ארגונית וכספית – בין המדיניות הכלכלית מחד גיסא ובין המדיניות החברתית הציבורית, מאידך גיסא. מדיניות חברתית מתוארת, כמעט תמיד, כגורם של עלות. אמנם תוכניות חברתיות מיועדות לענות על בעיות חברתיות (עוני, הדרה חברתית), אך יחד עם זאת רואים בהן תוכניות היוצרות בעיות כלכליות או מחריפות אותן, מאחר שהמשאבים המוקצבים להן מופנים לצריכה, ולא להשקעה. מכאן עולה, שצמצום היקף המדיניות החברתית יאפשר ליצור יותר תוכניות ציבוריות המעודדות השקעה, וישפר בכך את התחרותיות של המדינה. כמו־כן רווחת הדעה, ששיעורי מס נמוכים יותר הם תמריץ לחיסכון, להוצאה, להשקעה ולהעסקת עובדים. הניגוד בין מדיניות חברתית למדיניות כלכלית מוצג בלוח מס' 1.

לוח מס' 1. הניגוד בין מדיניות כלכלית למדיניות חברתית

מדיניות כלכלית	מדיניות חברתית
ניצול משאבים	ייצור; השקעה
מוקד המדיניות	הקצאה מיטבית
מטרת המדיניות	אינה שנויה במחלוקת
לגיטימיות	גבוהה; קבועה; מהותית; נמוכה; משתנה; יחסית;
	עקרונות שוק
	עקרונות פוליטיים

בדיונים בנושא זה ובגישותיהם של מעצבי המדיניות מסתמנת נטייה להעמיד את המדיניות הכלכלית לפני המדיניות החברתית מבחינת המשקל והחשיבות, מאחר שהמדיניות הכלכלית עושה שימוש יצרני במשאבים הציבוריים – הם משמשים להשקעות וליצירת מקומות עבודה, ולא לצריכה בלבד. המדיניות הכלכלית מכוונת להשיג מטרה שאינה שנויה במחלוקת – כיצד להביא להקצאה אופטימלית של גורמי ייצור, ולא לנושא שנוי במחלוקת – הקצאת כספים וחלוקתם באופן הוגן. הלגיטימיות של המדיניות הכלכלית היא מהותית, ולא רק משום שהיא מוכתבת על־פי עקרונות שוק הנחשבים נטולי פניות. היקף המדיניות החברתית לעומת זאת תלוי במצב הכלכלה, והלגיטימיות שלה נמוכה יותר מאחר שהעקרונות המונחים ביסודה הם עקרונות הצדק החברתי, השנויים במחלוקת.

ראייה זו של המדיניות החברתית רווחת בקרב ניאור־ליברלים וכלכלנים. אבל בקרב אנשי האקדמיה העוסקים במדיניות חברתית יש רבים הרואים את הניגוד בין מדיניות כלכלית וחברתית מוויית שונה לחלוטין, לא מעט בהשפעתו של ריצ'רד טיטמוס. טיטמוס (Titmuss, 1958) לא הסתיר את ספקותיו לגבי עקרונות השוק. עניינה של

הכלכלה בחילופים דו־צדדיים, עניינה של המדיניות החברתית בהעברות חד־צדדיות. מדיניות כלכלית מיועדת לתמוך בשווקים היוצרים – או מחזקים – אי־שוויון ופערים חברתיים הגורמים "אי־רווחה" (dis-welfare). מדיניות חברתית, לעומת זאת, מטפלת בתוצאות של המדיניות הכלכלית ושל פעולת כוחות השוק ומתקנת את השפעתן. המדיניות החברתית היא מנגנון חשוב ביותר לקידום האינטגרציה החברתית, להסרת סטיגמות וליצירת חברה שוויונית יותר. לדעתו של טיטמוס, הקשר בין מדיניות חברתית לכלכלה מתבטא בכך, שמדינת הרווחה מעניקה פיצוי למקצת מחבריה על התקדמותם הכלכלית של האחרים. כך אפשר לראות, למשל, את דמי האבטלה ואת פיצויי הפיטורין. היחס הספקני הבלתי מוסתר של טיטמוס כלפי החלת עקרונות כלכליים על מדיניות חברתית ניכר גם בתמיכתו בסוג אחד של מדיניות חברתית (Titmuss, 1974, p. 30). הוא העדיף שירותים אוניברסליים משום שהם ממלאים תפקיד אינטגרטיבי, והוא התנגד להענקת שירותים על־פי מבחני אמצעים, משום שלדעתו הם מטביעים סטיגמה חברתית. יחד עם זאת היתה לו הערכה מועטת לתוכניות ביטוח סוציאלי הצמודות להכנסה, מאחר שבעיניו הדבר מהווה מודל של יחסי "אדון ומשרת", שבו מוסדות הרווחה אינם אלא "נספחים של הכלכלה" (שם).

גישתו של טיטמוס, כפי שמתאר אותה ויילדינג (Wilding, 1995, p. 151), היתה גישה של "ביקורת כמעט בלתי מסויגת" על השיקולים הכלכליים ובגישתו ניכרה "עיונות כלפי שיטת השוק", והכרה מועטה בלבד ביצירת העושר בעזרתו המהווה את הבסיס למדיניות חברתית של חלוקה מחדש של משאבים. היום נראה, שהגישה המבליטה את הפער הגדול בין שני תחומי המדיניות הללו היא גישה שעבר זמנה. אבל בשנות ה־50 וה־60 הדברים נראו אחרת. טיטמוס נפטר ב־1973, השנה שבה הסתיימה הגאות הכלכלית הממושכת שלאחר מלחמת העולם השנייה, והחלה השחיקה של הפרדיגמה המקרו־כלכלית הקינסיאנית, שנראה היה שפתרה את המשברים הכלכליים והבטיחה צמיחה כלכלית מהירה ושיעורי אבטלה נמוכים גם יחד. השגשוג הכלכלי הגואה נחשב מובן מאליו ואיש לא שאל כיצד אפשר "להגדיל את העוגה", אלא כיצד אפשר לחלקה באופן הוגן יותר. אולם, הנסיבות הכלכליות הקשות יותר מאז אמצע שנות ה־70 עוררו ספקות באשר לתקפותה של השקפה זו (ראה לוחות מס' 2 ו־3).

במאמר זה בדעתי להראות, שטעה טיטמוס – אבל גם צדק. הטעות – שלו ושל אחרים – היתה בכך, שהם התרכזו במדיניות החברתית כאילו היתה תחום פעילות נפרד לחלוטין מן המדיניות הכלכלית, ובכך שחיפשו את הסיבות לאי־היכולת להגיע לשוויון חברתי גדול יותר בלי להביא בחשבון את ההקשרים הפוליטיים והכלכליים שבהם המדיניות החברתית פועלת. אולם, הוא צדק כשהדגיש את הרלוונטיות של שירותי בריאות או של חינוך כצורה של השקעה חברתית (ולא כעלות בלבד). לאמיתו של דבר, הוא היה יכול עוד להמשיך בכיוון זה ולהראות שטעות בידם של אלה

לוח מס' 2. גידול שנתי ממוצע של התמ"ג בבריטניה, בצרפת ובגרמניה

בריטניה	צרפת	גרמניה	
2.7	4.6	8.0	1960–1950
2.3	5.6	4.4	1973–1960
1.6	3.1	2.4	1979–1973
2.1	2.3	2.0	1990–1980

המקור: Pain 2001.

לוח מס' 3. שיעורי האבטלה בבריטניה, בצרפת ובגרמניה

בריטניה	צרפת	גרמניה	
3.0	2.6	0.7	1960–1973
9.1	10.1	7.9	1983–1995
5.5	10.5	8.6	1995–2002

המקור: *International Economic Report of the President*, Washington, D.C., 1975; *IMF World Economic Outlook*, May 1991 and May 1996; *OECD Employment Outlook*, 2002.

המבחינים בין צורות מוצדקות מבחינה כלכלית של מדיניות חברתית ובין צורות אחרות שהן בעלות השפעה שלילית לכאורה. במינוח המודרני ההבחנה היא בין תורת גמלאות וקצבאות אקטיביות לפסיביות. הבחנה כזאת נותנת תמונה חלקית בלבד של התפקיד הכלכלי שמדיניות חברתית ממלאת.

המאמר הזה בנוי משלושה חלקים. בחלקו הראשון מוצגת עמדה המראה שמדיניות כלכלית ומדיניות חברתית אינן מנוגדות זו לזו – הן יכולות להשלים זו את זו ולהיות תלויות זו בזו. החלק השני דן בבעיות שבחינה אמפירית של הקשר בין מדיניות כלכלית לחברתית מעוררת. בחלק האחרון של המאמר מוצגת המדיניות החברתית מזווית ראייה רחבה יותר מזו העומדת ביסוד ההשקפה המקובלת היום בדבר הערך היצרני של מדיניות חברתית. זוהי השקפה המדגישה את הצורך להרחיב סוגים שונים של תוכניות שמדינת רווחה מפעילה, כמו מדיניות שוק העבודה, חינוך וטיפול בילדים, משום שהן מהוות צורה של "השקעה חברתית" (Esping-Andersen et al., 2002). השקפה זו מתעלמת למעשה מן התפקיד הכלכלי שמדיניות חברתית ממלאת – בהענקת דמי אבטלה וסוגים אחרים של תשלומי העברה – או ממעיטה בחשיבותו. הטענה המועלית כאן היא, שכאשר מקבלים השקפה רחבה יותר, השיקולים המקנים לגיטימיות לתוכניות הפסיביות לכאורה, הכלולות במדיניות חברתית אינם חברתיים בלבד, אלא גם כלכליים.

## הערך הכלכלי של מדיניות חברתית

הרעיון, שאין לראות בתוכניות חברתיות הוצאה בלבד, מאחר שיש להן גם ערך כלכלי או יצרני, אינו חדש. השפעתה של מדיניות חברתית על הכלכלה היתה למשל נושא מרכזי ב"אגודה למען רפורמות חברתיות", שהתקיימה בגרמניה בסוף שנות ה-20. בערך באותה עת פיתח אדוארד היימן (Heiman, 1980) תיאוריה, שעסקה באופי הכפול ה"שמרני-מהפכני" של מדיניות חברתית, המשנה את החברה, באמצעות הרחבת הזכויות החברתיות מחד גיסא, אך משמרת את המבנים החברתיים הקיימים, מאידך גיסא, לא מעט בשל התפקיד הפונקציונלי שהיא ממלאת בייצור הקפיטליסטי. בשנים האחרונות המשיכו חוקרים בתחום המדיניות החברתית דוגמת גיאורג וורובה (Vobruba, 1989) ואיאן גוף (Gough, 1996) לקדם את הדיון. אבל גם בקרב הכלכלנים קיים זרם חשיבה שאינו הולך בתלם החשיבה הניאו-קלאסית, וממשיג את המדיניות החברתית לא רק כ"תפוקה", כלומר כתוצאה של פעולה כלכלית ופוליטית, אלא גם כגורם תשומה. במילים אחרות, במקום לראות את היחסים כיחסים ליניאריים, רואים דפוס מעגלי, הקובע – בהתאם למוקד שלו – האם המדיניות החברתית ממלאת תפקיד חברתי או כלכלי.

התפקיד שמדיניות חברתית ממלאת בחברה מובלט תוך התייחסות לתפקיד שהיא ממלאת בקידום אינטגרציה חברתית, חִבְרוּת, נייודות חברתית, הכללה חברתית והשתתפות חברתית. בתחום הכלכלי מודגשות הנקודות האלה:

– הטיעון הקינסיאני הקלסי רואה בהוצאה למטרות חברתיות גורם המטפח צריכה בתקופות של האטה בפעילות הכלכלית. קיום ביקוש מצרפי לסחורות ושירותים תורם להשקעות ולמחזור עסקי יציב יותר;

– סוגים אחדים של התערבות חברתית, כגון שירותי בריאות, חינוך והכשרה, מסייעים ביצירה ובשימור של כוח עבודה ובהגדלת ההון האנושי. טיטמוס כבר הדגיש נקודה זו כדוגמה לכך שמדיניות חברתית תורמת גם ליצירת השקעות, ולא רק לצריכת משאבים;

– ייצוב הסדר החברתי והכלכלי. תשלומי העברה ושירותים פועלים לתיקון התוצאות של פעולת השוק, ובכך הם מקנים משנה תוקף ללגיטימיות של עקרונות השוק בכלל, ומסייעים לשמור על מבנים חברתיים קיימים בתוך חברות (companies) בפרט. יהיו מי שיקבלו תוצאה כזאת בברכה (תומכי השווקים הליברליים), אך יהיו מי שימתחו עליה ביקורת (ניאו-מרקסיסטים המצביעים על התפקיד שמדיניות חברתית ממלאת במניעת סכסוכים מעמדיים);

– מדיניות חברתית תומכת במידת מה – באמצעות מסים, קצבאות, חינוך והכשרה – בהרחבת שוויון ההודמנויות. בכך היא ממלאת גם תפקיד כלכלי, מאחר שפעולות כאלה מעלות את הפריון ומשפרות את יכולת הפרט לטפל בפתרון בעיות;

– הגנה חברתית משופרת, והזדמנויות רבות יותר לרכישת השכלה והכשרה, משפרות את הניידות, מגדילות את אפשרויות הבחירה ומחזקות את נטייתו של הפרט ליטול סיכונים, שיש בכוחם להביא להעלאת הפריזן;

– ולבסוף, מידה גבוהה של הגנה חברתית הממומנת באמצעות מסים על השכר אמנם עשויה להיות יקרה מבחינתם של המעסיקים, אבל בטווח הבינוני ובמשק בכללו התוצאה היא לחץ גובר למודרניזציה של תהליכי ייצור ולהאצת קצב השינויים הטכנולוגיים – מה שיאפשר להעלות את הפריזן.

המשותף לכל הדוגמאות הללו הוא ראייה צרה של המדיניות החברתית: מדיניות העוסקת בתשלומי העברה ובשירותים בלבד. ראייה רחבה יותר תכלול תפקידים רגולטיביים והגנה משפטית (על עובדים או על דיירים, למשל), וגם את תפקיד העבודה הסוציאלית (מתן סיוע לעזרה עצמית, שיפור ההערכה העצמית, שיפור העצמאות האישית, העצמה). המשותף לכל הדוגמאות האלה הוא, כפי שתואר, הרעיון של יחסי תלות הדדית בין הגנה חברתית ובין ביצועים כלכליים. מחד גיסא, קיימים פרמטרים כלכליים מקובלים כמו צמיחה כלכלית, פריזן או רמות תעסוקה, המצמצמים או מרחיבים את מרחב ההתערבות של המדיניות החברתית. יחד עם זאת, להתערבויות הנובעות מן המדיניות החברתית יש השפעה חיובית על תהליכי ייצור ועל רמות הביצועים הכלכליים. ברור, שיחסי-הגומלין בין הגורמים האלה הם מורכבים, דבר המקשה מאוד על בחינה אמפירית של ההשפעה הכלכלית על המדיניות החברתית.

---

## ניתוח אמפירי של הקשר בין מדיניות כלכלית לחברתית

---

איאן גוף (Gough, 1996) זיהה ארבעה קשרים אפשריים בין שגשוג כלכלי או תחרותיות ובין מדיניות חברתית. ראשית, לרמת המדיניות החברתית, שביטויה הוא בהיקף ההוצאה למטרות חברתיות, אין כל השפעה על הביצועים הכלכליים של מדינות (תזת העדר ההשפעה). שנית, שקלול החלופות (trade-off) הקלסי בין יעילות להוגנות מדגיש את הנטל הפיסקלי של מדיניות חברתית רחבת היקף ואת השפעתה ההתנהגותית השלילית על תמריצי השקעות ועבודה (תזת העלות). שלישית, מן הסיבות שנמנו לעיל, מדיניות חברתית רחבת היקף ממלאת תפקיד בשיפור הכלכלה (תזת התאימות). ולבסוף, אי-אפשר לזהות קשר כללי בשל השפעתם של גורמי ביניים ושל תנאים של הקשר (תזת האירועים האפשריים).

אפשר לבנות מטריצה פשוטה (לוח מס' 4) המבדילה בין מדינות המפעילות מדיניות חברתית בהיקף נרחב ובין מדינות שבהן היקף הפעולות החברתיות קטן יותר. את היקף הפעולות מבטאים ברמת ההוצאה על מטרות חברתיות, בגודל הקצבאות,

במידת הרגולציה החברתית ובאינדיקטורים אחרים של מדינת רווחה. המשתנה השני יהיה אינדיקטור אחד, או מספר אינדיקטורים, של ביצועים כלכליים או תחרותיות (גידול התמ"ג, תמ"ג לנפש, תעסוקה, אבטלה וכו').

**לוח מס' 4. מטריצת פעולות שקובעת המדיניות החברתית וביצועים כלכליים**

ביצועים כלכליים		
היקף הפעולות שהמדיניות החברתית קובעת	חזקים	חלשים
נמוך	I	II
גבוה	III	IV

שדה I ושדה IV מייצגים את המשתנים הקלסיים של שקלול החלופות (תזת העלות). שדה I מבוסס על ההנחה, שרמה נמוכה של הגנה חברתית מאפשרת להגיע לרמה גבוהה של ביצועים כלכליים. שדה IV מאשר את שקלול החלופות הזה באופן שלילי. כלומר, רמה גבוהה של הגנה חברתית משפיעה לרעה על התחרותיות הכלכלית של מדינה. שדות II ו-III בוחנים את שקלול החלופות, כששדה II מתאר מדינות, הסובלות מביצועים כלכליים נמוכים, אף-על-פי שהן מוציאות מעט מאוד משאבים על תוכניות חברתיות. שדה III הוא היפוכו של שדה II (מה שמאשר את תזת התאימות), כלומר, הוא מתאר מדינה המקדישה משאבים רבים למדיניות חברתית, ויחד עם זאת היא איננה מבחינה כלכלית.

הצבת מדינות במטריצה פשוטה כזאת מגלה שונות רבה. ארצות-הברית, קנדה, יפן ושווייץ, היו במשך רוב שנות ה-80 מדינות שקיימו שקלול חלופות קלסי בין ביצועים כלכליים גבוהים להוצאה ציבורית נמוכה על מדיניות חברתית. הולנד ודנמרק הוכיחו את שקלול החלופות מן ההיבט השלילי, עם הוצאה חברתית גדולה וביצועים כלכליים גרועים. אבל היו מדינות רבות שלא התאימו לדפוס זה. במחצית הראשונה של שנות ה-80, למשל, היו הביצועים הכלכליים של בריטניה ושל ניו-זילנד גרועים, למרות היקפן הקטן יחסית של הפעולות החברתיות. שוודיה ואוסטריה, לעומת זאת, הצליחו לשלב רמות גבוהות של הוצאה חברתית עם ביצועים כלכליים טובים.

זאת ועוד, מיקומן של מדינות עשוי להשתנות עם הזמן. שוודיה, למשל, סבלה בתחילת שנות ה-90 ממיתון כלכלי חמור, מצמיחה שלילית ומאבטלה גואה, אבל התאוששה מאז. דנמרק והולנד הצליחו להגיע להצלחה כלכלית נאה בשנות ה-90 בלי להוריד את הרמה הגבוהה של ההוצאה החברתית. מובן שהאינדיקטורים האלה אינם מדויקים במיוחד, מאחר שההוצאה החברתית עצמה תלויה בשינויים בתמ"ג, והיא במידה רבה מונעת-ביקוש, כלומר תלויה בשינויים ברמת האבטלה ובהרכב הדמוגרפי. המשגה מדויקת יותר של מדיניות חברתית תביא בחשבון את העובדה,



שיש מדינות שבהן מוטלת על המגזר הפרטי חובה לספק צורות של הגנה חברתית, ומבחינת התפקיד שחובה זו ממלאת אפשר לראותה כשוות ערך למדיניות חברתית ציבורית במקומות אחרים. זו, למשל, הסיבה לכך שמן ההערכות שמפרסם בשנים האחרונות "הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח" (OECD) עולה, ששווייץ "סגרה את הפער" שהיה קיים בינה ובין מדינות נדיבות יותר מבחינת ההוצאה החברתית. זאת ועוד, מומחים למדיניות חברתית כמו פרנק קסטלס (Castles & Mitchell, 1993; Castles, 1998) מציינים, שאלה הטוענים שמבחינת מדיניות הרווחה אוסטרליה מפגרת אחרי מדינות אחרות, אינם מביאים בחשבון את התפקיד שממלאת מדיניות השכר, או מדיניות הבעלות על בתי מגורים במדינה זו, מדיניות שאפשר לראותן כמקבילות להטבות בדיוור או לתשלומי פנסיה במקומות אחרים.

אולם, אפילו שימוש בשיטות ניתוח משוכללות יותר, או בסדרות עתיות במקום חתכי נתונים, אינו מצליח לגלות דפוס שיטתי של קשר בין ביצועים כלכליים ובין פרופיל המדיניות החברתית. לפיכך, אין תמיכה ברורה לתזת שקלול התמורות, שלפיה המדיניות החברתית המרחיבה, הנהוגה במדינות רווחה מובהקות, בולמת את הפיתוח הכלכלי. יש מדינות שבהן זה אכן המצב, אבל יש אחרות שבהן נראה שדווקא הוצאה חברתית נמוכה היא הפוגעת בביצועים הכלכליים. הדבר היחיד שאפשר לקבוע אולי על סמך ההערכות הוא, שפרופיל כלכלי גבוה יכול להתקיים בכפיפה אחת עם פרופיל חברתי מורחב, כפי שהוכח לאחרונה בהולנד ובדנמרק.

ההתפתחות הכלכלית המשופרת בשתי המדינות האלה לווה בשינויים חשובים בתחום מדיניות שוק העבודה. הדבר עלה בקנה אחד עם המלצות "הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח", ועם המלצות האיחוד האירופי, שפורסמו באמצע שנות ה-90, והצביעו על הצורך לעבור מתוכניות פסיביות לכאורה שהשפעתן שלילית, כמו תשלומי העברה כספיים, לתוכניות אקטיביות יותר, כמו חיפוש מקומות עבודה ותוכניות אחרות של שוק העבודה, כולל שימת דגש חזק יותר על האחריות המוטלת על תובעי הגמלאות עצמם.

הדבר עולה גם בקנה אחד עם ההמלצות לגבי דרכי ביצוען של רפורמות במדינות הרווחה האירופיות, שפרסמו לאחרונה חוקרים מובילים במדעי החברה. לחצים בתר-תעשייתיים יוצרים סיכונים חדשים, כמו אבטלה, תעסוקה נחותה קבועה לעובדים בעלי רמת מיומנות נמוכה, הדרה תעסוקתית של אימהות שאין להן גישה למעונות יום לילדיהן בעלות סבירה, או עוני שאין אפשרות להיחלץ ממנו והדרה חברתית של אנשים החיים בתנאי מצוקה מאז ילדותם (Esping-Andersen et al., 2002). בתגובה הומלץ לנקוט מדיניות חברתית שתהיה בבחינת "אסטרטגיה של השקעה חברתית" ותתבטא במתן חינוך והכשרה ותמיכה במשפחות, בעידוד שוויון בין-מדגרי ובלמידה מתמשכת, וכדומה.

בדברים שלהלן אין בכוונתי להביע התנגדות להמלצות אלה. אין ספק, שיש להעניק קדימות גבוהה להפניית יותר משאבים לחינוך, לשירותים חברתיים לילדים, להכשרה וליצירת הון אנושי נוכח האתגרים החברתיים-כלכליים של ימינו. ברור, שבמדיניות החברתית הקיימת היום יש מאפיינים כגון תנאי פרישה מוקדמת או הגדלת התשלומים למוגבלים, המחייבים התאמה של המדיניות הקיימת לשינויים במשקים הכלכליים. השאיפה להעלות את שיעורי התעסוקה ולשפר את הניידות בתעסוקה היא לא רק הגיונית מבחינה כלכלית, אלא גם עולה בקנה אחד עם דעתם של רוב האנשים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה, או של מי שאינם מצליחים להתקדם ולהיחלץ מעבודה בתנאים ירודים.

אולם, בהקשר זה חייבים להעלות שתי הסתייגויות. ראשית, מן הקריאה ל"תפנית אקטיבית" שהועלתה לעיל אין להסיק, שמבקשי הקצבאות, המכונות "הטבות פסיביות", הם האחראים לקשיים הכלכליים הנוכחיים. לא התנהגותם היא שיצרה את הבעיות הנוכחיות. הם נובעים גם מן התוכניות הקיימות, שנוצרו פעמים רבות בשיתוף עם האינטרסים של מעצבי המדיניות, של המעסיקים ושל ארגוני העובדים, העושים יד אחת ומנצלים את התוכניות של מדינת הרווחה ליציאה משוק העבודה ולהבטחת מעמדם של הנמצאים בתוך שוק העבודה (Ebbinghaus, 2001; Mares, 2003).

שנית, ההתמקדות בתוכניות של מדיניות אקטיבית, כלומר, תוכניות המעודדות כניסה לשוק העבודה, נוטות להתעלם מן התפקיד האקטיבי של קצבאות פסיביות. אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 2002, p. 5) ואחרים מצביעים על הצורך בהבטחת הכנסה כ"תנאי מוקדם" לאסטרטגיה עתידית אפקטיבית של השקעה חברתית. למרות שהרעיון נכון, הוא מדגיש את התפקיד החברתי של הבטחת הכנסה, ומתעלם מתפקידה הכלכלי. להלן בכוונתי להראות, שמדיניות הבטחת הכנסה היא יותר מתנאי מוקדם, מאחר שהיא ממלאת גם תפקיד כלכלי חשוב. רעיון זה יתואר בהקשר של דמי אבטלה, שהם ללא ספק דוגמה טיפוסית למדיניות חברתית פסיבית.

---

### התפקיד האקטיבי של מדיניות חברתית פסיבית

---

ההתמקדות בסיכון האבטלה ניצבת כבר כמעט עשור במרכז הרפורמה במדינת הרווחה האירופית, והיא שנייה בחשיבות רק למדיניות הפנסיה (Clasen et al., forthcoming). לחץ גדול במיוחד הופעל בנושא התמיכה הכספית במוטבילים, מאחר שרבים סבורים, שסיוע כספי לאנשים שאינם עובדים עלול להשיג תוצאה הפוכה מזו הרצויה ולסכן את סיכוייהם להשתלב מחדש במעגל העבודה. תשלומי העברה נדיבים וזכאות ממושכת לגמלאות פוגעים ללא ספק בנטייה לשוב לעבודה בשכר.

האיחוד האירופי, ולפניו "הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח" (ראו Clasen, 2000), הצביעו על הצורך ביצירת מערכת תשלומי דמי אבטלה יותר "ידידותית לתעסוקה" ועל הצורך להחליף את המרכיבים הפסיביים בתוכניות אקטיביות יותר. רבות ממדינות האיחוד האירופי פעלו בהתאם לקו זה, ומקצתן אימצו מדיניות המכונה בשם "מדיניות הפעלה" (activation policy), עוד לפני פרסום המלצותיהם של הארגונים העל-מדינתיים. ככלל, משמעות המונח "הפעלה" היא קביעת תנאים מוגדרים לקבלת דמי אבטלה: תעסוקה קודמת, חיפוש מקום עבודה, נכונות להשתתף בתוכניות של שוק העבודה ונכונות לעבוד במקומות שהשכר בהם נמוך יותר, שהביטחון בתעסוקה נמוך בהם יותר, מקומות עבודה הדורשים פחות מיומנויות והנמצאים במרחק גדול יותר מן הבית. בנושא זה קיימת ספרות ענפה המתארת מנקודת ראות השוואתית את הפעולות הננקטות במדינות שונות (Clasen et al., forthcoming; Gilbert & Van Voorhis, 2001; Lodemel & Trickey, 2001).

מתן קצבאות כספיות למובטלים היא משהו שהכלכלנים מתקשים במיוחד לקבלו. הם מצביעים על התמריצים השליליים לעבודה הטמונים בהן, מאחר שלפי המינוח שלהם, עלויות ההודמנות של מעבר מקבלת קצבה לעבודה גדולות ככל ששיעורי הקצבאות נדיבים יותר. הסיכון הוא הארכה מרצון של תקופות האבטלה, ופגיעה בסיכויי החזרה לעבודה קבועה. סוציולוגים ומומחים בתחום המדיניות החברתית מתייחסים לאותו קשר, אבל מגדירים קצבאות על-פי טיעונים שבמרכוזם האינטגרציה החברתית. הגנה חברתית נאותה מהווה אמצעי למלחמה בעוני, מונעת הדרה כספית וחברתית ומאפשרת לשמור על רמת חיים מתקבלת על הדעת.

אדריאן סינפילד (Sinfield, 1997) טוען, שהתווית "פסיביות" ממעיטה מחשיבות התפקיד שהקצבאות ממלאות כזכות חברתית שמטרתה להקל על מצוקה והדרה חברתית. זאת ועוד, הוא טוען, שהדיכוטומיה בין תמיכה אקטיבית לפסיבית במובטלים מתעלמת מן ההנמקות המיקרו- והמקרו-כלכליות לקיומן של קצבאות. כפי שנאמר כבר, קצבאות נאותות שומרות על ביקוש צרכני מצרפי. הן גם מאפשרות ליחידים לשמור על קשר עם שוק העבודה, מפחיתות את הסיכון של מעבר פסיבי אל תחום הכלכלה השחורה, מאפשרות ליחידים לחפש אחר מקום עבודה ההולם את מיומנותיהם, כישוריהם וניסיונם וכך מאפשרות להגיע להתאמה טובה יותר בין ביקוש והיצע של עובדים, מקטינות את הסיכוי לאבטלה בעתיד ומעלות את הפריזון.

בשנות ה-60 היו הטיעונים הללו מקובלים יותר. באותה עת היו באירופה המערבית מדינות רבות שהעלו את דמי האבטלה והצדיקו זאת בטעמים כלכליים. היו אז ציפיות לשינויים טכנולוגיים מהירים, שיביאו בעקבותיהם לשינויים מבניים בכלכלה. עקב כך היה צפוי שיפוטרו גם עובדים בשכר גבוה יותר במקומות עבודה בטוחים יותר. קצבאות משופרות היו אמורות להקל על המעבר בין מקומות עבודה וכך לעודד את

תהליך השינוי בתעשייה. במילים אחרות, קצבאות "פסיביות" קיבלו תפקיד אקטיבי, כשהן מלוות את השינוי המבני הדרוש בכלכלה ותומכות בו. מובן שבמקביל הורחבו גם תוכניות התמיכה הפעילה במובטלים, כמו תוכניות הכשרה, למשל. אולם, קצבאות משופרות היו פעולות משלימות (ולא מנוגדות) לצעדים אלה. שני סוגי התמיכה נכללו באותו תפריט של מדיניות אקטיבית שסייעה להניע את תהליך הבנייה מחדש של הכלכלה.

הדברים לעיל מראים, שאפיון מדיניות חברתית כ"פסיבית" אינו דבר קבוע, אלא תלוּי-זמן. תוכניות של מדיניות חברתית אינן "פסיביות" כשלעצמן, אלא ניתנות לתיאור בדרך כזאת או אחרת, בהתאם להקשר החברתי-כלכלי, הפוליטי והאידיאולוגי הקיים בזמן כלשהו. אפשר להראות זאת באמצעות השוואות דיאכרוניות בתוך אותה מדינה. את התפקיד האקטיבי של מדיניות חברתית אפשר להדגים גם מנקודת ראות של השוואה בין מדינות. נראה זאת בדיון על תפקיד דמי האבטלה – בהשוואה בין בריטניה לדנמרק (לפרטים נוספים ראו Clasen, 1999).

---

### בריטניה: דמי אבטלה כגורם היוצר את הבסיס למשק נטול רגולציה

---

התפקיד המשלים של קצבאות האבטלה בשנות ה-60 הודגש גם בבריטניה, כפי שמראה הנהגת קצבאות הצמודות לשכר באותה עת, למשל. אולם, מסוף שנות ה-70 ואילך נשחקה בקביעות איכותו של הפיצוי למובטלים. שלוש הממשלות של הגברת תאצ'ר מילאו תפקיד נכבד בהקטנת שיעור הפיצוי על אובדן ההכנסה יחסית לשכר הממוצע, בהחמרת תנאי הזכאות לביטוח אבטלה ובביטול הזכאות לקצבאות של קבוצות עובדים אחדות (Atkinson & Micklewright, 1989). מתחילת שנות ה-80 נשחק המרכיב הביטוחי של הפיצוי על אבטלה. פחות מ-10 אחוזים מכל ההוצאה לפיצוי המובטלים הניתן היום, מבוססים על מימון גבייתי, ורק 15 אחוזים בערך מכל הפונים מקבלים קצבאות שאינן תלויות במבחן אמצעים (Clasen, 2004).

אפשר לבקר את כל הדברים הללו מטעמים של צדק חברתי ומשום שהם מגדילים את הסיכון לעוני בקרב המובטלים. מנקודת ראות שונה אפשר לראות במסלול התמיכה במובטלים מרכיב חשוב ביותר של בנייתה מחדש של כלכלת בריטניה על-פי עקרונות ניאוליברליים. תהליך זה צמצם את תפקידה של המדינה בכלכלה והחליש את המרכיבים, שלפי השקפתה של הממשלה היוו מחסומים בפני השקעות ופריחה כלכלית. הפיקוח על שוק העבודה הוסר, תפקיד האיגודים המקצועיים הוגבל, המיסוי הישיר הופחת והסדרים פריטיים, כמו במקרה של פנסיות, קיבלו עידוד נמרץ. מדיניות זו תרמה להרחבה רבה של פערי ההכנסה.

בה בעת יצרה המדיניות הזאת את הבסיס לכלכלת שוק נטולת רגולציה (Deregulated economy), שהתאפיינה מאז שנת 1993 בגידול רב בתעסוקה ובירידה קבועה במספר המובטלים, למרות שירידה זו מבוססת על הגדלת מספר העובדים בשכר נמוך (ומקבלי סובסידיות ממשלתיות), ועל הגדלת מספרם של אלה שאינם פעילים בשוק העבודה אפילו בקרב גברים במיטב שנותיהם, דבר שהביא לגידול רב במספר מקבלי קצבאות הנכות (Dickens et al., 2003). אולם, הורדת רמת התמיכה במובטלים היתה מרכיב חשוב בבנייתה מחדש של כלכלת השוק בבריטניה, מאחר שהדבר אפשר להוריד שכר ולהגדיל את מספר העובדים בקצה התחתון של סולם השכר.

---

### דנמרק: פיצוי על אבטלה כמרכיב של דגם חדש של שילוב בין ביטחון וגמישות בתעסוקה

---

מסלול התחדשותם של שוק העבודה ושל הכלכלה בדנמרק מאז שנות ה-80 היה שונה לגמרי. כלכלת דנמרק, בניגוד לכלכלת שוודיה המבוססת על חברות גדולות, מאופיינת בריבוי חברות קטנות ובינוניות. זו אחת הסיבות לכך, שעד שנות ה-90 נועד למדיניות של תוכניות אקטיביות בשוק העבודה בדנמרק תפקיד משני יותר בהשוואה לשוודיה השכנה. זו עשויה גם להיות אחת הסיבות לכך, שהפיקוח על שוק העבודה הדני הוא מן המצומצמים ביותר באירופה. מדיניות של הגנה על מקום עבודה, ערבויות למקום עבודה, אמצעים למניעת פיטורים וכיוצא באלה, כמעט אינה קיימת בדנמרק. השיטה הנהוגה בשוק העבודה של דנמרק, בדומה לזו של בריטניה, דומה יותר לשיטת "hire-and-fire" (העסק ופטר), המקובלת בארצות-הברית, ופחות לשיטה הרווחת במדינות אירופיות אחרות. עקב כך, בשוק העבודה של דנמרק קיימת גמישות רבה, עם כהונות קצרות בתפקיד ופרקי-זמן תכופים של אבטלה – קצרת-טווח בעיקרה – המשפיעה על מגורים גדולים של כוח העבודה.

יחד עם זאת, בדנמרק, בניגוד לבריטניה, מעמדם של האיגודים המקצועיים חזק והם ממלאים תפקיד חשוב בקבלת החלטות בנושאים מקרו-כלכליים ובהתוויית המדיניות החברתית. לאור זאת נשאלת השאלה, מדוע לא עשו האיגודים המקצועיים יותר כדי להשיג הגנה רחבה יותר על התעסוקה. הסיבה היא פשרה היסטורית בין המעסיקים והאיגודים המקצועיים וההבנה שהגיעו אליה בשנות ה-90, שגמישות בשוק העבודה תשפר את התחרותיות הכלכלית של דנמרק. אולם, בהסדר שאין בו כמעט הגנה מפני אבטלה, צריכה להיות הגנה טובה בתקופות של אבטלה (Goul-Andersen, 2000). וזה אכן המצב: שיעורי דמי האבטלה מגיעים עד 90 אחוזים

לגבי מקצת מן העובדים, שיעורים הנמצאים בקצה העליון של שיעורי הקצבאות באירופה.

לצד ההגנה החברתית הנרחבת בתקופת אבטלה נהוגה מדיניות שוק עבודה שאימצה במהלך שנות ה-90 יותר ויותר את הגישה ה"מפעילה" – כלומר, הפנתה את מבקשי הקצבאות לתעסוקה או לתוכניות הכשרה והחמירה את הדרישות בכל הנוגע לנכונותם ולמוכנותם של מבקשי העבודה להשתתף בחיפוש אחר תעסוקה חדשה, בלי לפגוע בשיעורי דמי האבטלה. שילוב זה בין פרופיל חזק של מדיניות שוק העבודה, גמישות שוק העבודה והגנה חברתית נדיבה, קיבל בשנים האחרונות את השם "flexicurity". דנמרק והולנד הן דוגמאות בולטות של מודל כזה.

בהקשר של מאמר זה, המודל הוא תזכורת לעובדה, שהתפקיד שהתמיכה ה"פסיבית" במובטלים ממלאת הוא רחב יותר מאשר תפקיד חברתי בלבד. לאמיתו של דבר, שתי הדוגמאות ממחישות את התפקיד שקצבאות פסיביות יכולות למלא בתהליכי ההתאוששות של שוק העבודה ושל המשק בכלל. הקצבאות הפסיביות בכל אחת מן המדינות אמנם השפיעו בדרכים שונות והיו חלק ממסלולים שונים של מודרניזציה כלכלית, אבל הן היו גם גורמים בעלי חשיבות מכרעת בשיפור הכלכלות של שתי המדינות בשנות ה-90.

---

## סיכום

---

למאמר זה היו שתי מטרות עיקריות. ראשית, היתה בו תזכורת לערך הכלכלי של מדיניות חברתית. הטיעון אינו חדש, אבל נראה שהוא נקבר ונשכח בעולם של ימינו, שבו מוכתבת המדיניות החברתית על-פי שיקולי מדיניות כלכלית, ומדיניות חברתית ומדיניות כלכלית מתוארות כשני תחומים נפרדים עם מטרות שונות ועם בסיס שונה. רעיון זה היה משותף לטיטמוס ולכלכלני הזרם המרכזי – ובנקודה זו הוא וגם הם טעו.

מבחינות אחרות, השקפתו של טיטמוס, הרואה במדיניות חברתית צורה של השקעה, ולא עלות בלבד, עודנה תקפה. במאמר נעשה ניסיון להראות זאת תוך התייחסות לדוגמאות של דמי אבטלה בבריטניה ובדנמרק. אפילו סוגים פסיביים של מדיניות חברתית יכולים למלא תפקיד פעיל בהתחדשות הכלכלית של מדינות, למרות שאותה תוכנית חברתית יכולה למלא תפקידים שונים בהתאם לכלכלה המדינית שהיא פועלת בתוכה.

אפשר לראות בנקודה האחרונה קריאה למחקר בתחום המדיניות החברתית, שחלק גדול ממנו בוחן את המדיניות החברתית כמנגנון לחלוקה מחדש של משאבים, המכוון

גם לשפר את האינטגרציה החברתית, ולפיכך מאפשר להגן עליה על בסיס של צדק חברתי והוגנות. ראיית המדיניות החברתית בהקשר רחב יותר, ובחינת התפקיד הכלכלי הפונקציונלי שהיא ממלאת, יחד עם מתן תשומת לב להשלמות שהן ייחודיות למדינות שונות בין מדיניות חברתית לתחומי מדיניות אחרים, מאפשרים לבחון את המדיניות החברתית היום באופן רחב יותר – ולהגן עליה על סמך נימוקים שאינם חברתיים בלבד.

---

## ביבליוגרפיה

---

- Atkinson, A.B. & Micklewright, J. (1989), Turning the screw: Benefits for the unemployed, 1979–1988. In Dilnot, A. & Walker, I. (Eds). *The economics of social security*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, F. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the New World and the Old, *Acta Politica*, 33(1), 5-19.
- Castles, F. & Mitchell, D. (1993). Three worlds of welfare capitalism or four?. In Castles, F. (Ed.). *Families of nations: Public policy in Western democracies*. Brookfield: Dartmouth.
- Clasen, J. (1999). Beyond social security: The economic value of giving money to unemployed people. *European Journal of Social Security*, 1(2), 151-180 (reprinted In Hill, M. (Ed.)(2001). *The international library of comparative public policy*. Cheltenham: Edward Elgar).
- Clasen, J. (2000). Motives, means and opportunities. Reforming unemployment compensation in the 1990s. *West European Politics*, 23(2), 89-112.
- Clasen, J. (forthcoming). From unemployment to worklessness: The transformation of British unemployment policy. In Clasen, J., Ferrera, M. & Rhodes, M. (Eds.). *Welfare states and the challenge of unemployment: Reform policies and institutions in the European Union*. London: Routledge.
- Clasen, J., Ferrera, M. & Rhodes, M. (Eds.)(forthcoming). *Welfare states and the challenge of unemployment: Reform policies and institutions in the European Union*. London: Routledge.
- Dickens, R., Gregg, P. & Wadsworth, J. (Eds)(2003). *The labour market under New Labour*. Houndsmills: Palgrave.
- Ebbinghaus, B. (2001). When labour and capital collude. In Ebbinghaus, B. & Manow, P. (Eds.). *Comparing welfare capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. & Van Voorhis, R. (Eds.)(2001). *Activating the unemployment: A comparative appraisal of work-oriented policies*. Transaction Books and ISSA.

- Gough, I. (1996). Social welfare and competitiveness. *New Political Economy*, 1(2), 209-232.
- Goul-Andersen, J. (2000). Welfare crisis and beyond: Danish welfare policies in the 1980s and 1990s. In Kuhnle, S. (Ed). *The survival of the European welfare state*. London: Routledge.
- Heiman, E. (1980). *Theorie der sozialpolitik* (originally published in 1929). Frankfurt: Campus.
- IMF World Economic Outlook (1991). Washington, D.C.: May.
- IMF World Economic Outlook (1996). Washington, D.C.: May.
- International Economic Report of the President (1975). Washington, D.C.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.)(2001). *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Mares, I. (2003). *The politics of social risk. Business and welfare state development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2002). *Employment Outlook*.
- Pain, N. (2001). *The impact of EU membership on UK economic growth*. London: National Institute of Economic and Social Research.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 487-520.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial pressures on the mature welfare states. In Pierson, P. (Ed.). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Sinfield, A. (1997). Blaming the benefit: The costs of the distinction between active and passive programmes. In Holmer, J. & Karlsson, J.C. (Eds.). *Work - Quo vadis? Re-thinking the question of work*. Aldershot: Ashgate.
- Titmuss, R.M. (1958). *Essays on the welfare state*. London: G. Allen & Unwin.
- Titmuss, R.M. (1974). *Social policy: An introduction*. London: Allen and Unwin.
- Vobruba, G. (Ed.)(1989). *Der wirtschaftliche wert der sozialpolitik*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Wilding, P. (1995). Titmuss. In George, V. & Page, R. (Eds.). *Modern thinkers on welfare*. Hemel Hempstead: Prentice Hall.