

קלמנט אברו, סטפני ספינצ'י ואנייזקה וידוטו

מצמיחה אל מעבר לצמיחה: קונספטים ואתגרים

תקציר

צמיחה כלכלית הביאה לשגשוג בעידן שלאחר המלחמה. היא תרמה לעליה ברמת החיים, צמצום העוני ועלייה בהכנסות ממיסים למימון מדיניות ציבורית. עם זאת, קיימת ביקורת הולכת וגוברת על ההתמקדות בצמיחה ועל כך שהיא מתעלמת מהשפעות חברתיות וסביבתיות שליליות. מטרתו של הדיון על התקדמות מעבר לצמיחה היא להוביל לשינוי מדיניות הכולל מטרות בתחומי הכלכלה, החברה והסביבה, במקום לראות צמיחה כמטרה בפני עצמה.

בעוד חלק מהדיון מתמקד במדדים (מעבר לתמ"ג), רעיונות אחרים חוקרים את האפשרויות לנרטיב כלכלי חדש סביב צמיחה ושואפים להגיע לכדי שינוי מערכתי וטרנספורמציה יסודית. לדיון בצמיחה הוצעו מספר גישות - לדוגמה, צמיחה ירוקה מכילה (green/inclusive growth), פוסט-צמיחה (post-growth) ויציבות (de-growth). פותחו תפיסות מדיניות אלטרנטיביות נוספות כגון כלכלת הדונאט ויעדי פיתוח בני קיימא, על מנת להציב יעדים רב-ממדיים בקביעת מדיניות. האיחוד האירופי הציג מספר יוזמות בקביעת מדיניות התומכת בצמיחה ירוקה ומכילה, האחרונות שבהן הינן ה-European Green Deal וה-European Pillar of Social Rights. יוזמות אלה מלוות במדדים חברתיים וסביבתיים הנמצאים בשימוש הולך וגובר בהערכות חקיקה, תחזיות ובפיקוח על המחזור הכלכלי. יוזמות לאומיות ואזוריות הוטמעו גם כן.

בזמן שאירופה, לצד כלכלות מפותחות נוספות, חווה תקופה של צמיחה איטית ועימות עם משבר האקלים, מתעורר מחדש שיח על אודות מעבר לנרטיבים כלכליים רב ממדיים ולתפיסה חברתית-כלכלית מתקדמת יותר.

תדרוך זה נכתב לפני כנס "Beyond Growth 2023" שהתקיים בפרלמנט האירופי בין 15-17 במאי, 2023. הוא משלים מחקר נרחב יותר, [Beyond growth](#).

צמיחה: התפתחותו וחיבתו של המושג

מאז עידן הנאורות ועם התפתחותה של כלכלה פוליטית, ניהול הכלכלה נמצא בלב הדיון האקדמי והחברתי. בספרו "[עושר העמים](#)" (1776), כתב אדם סמית: "סך העבודה השנתית של כל אומה משמש כאמצעי המימון הראשוני לאספקת כל הצרכים והנוחות הנצרכים על ידיה בשנה, ואשר מורכבים תמיד, או מהתוצרת המיידית של אותה עבודה, או במה שנרכש בעזרת תוצרת זו מאומות אחרות".

אך צמיחה היא הרבה יותר מרעיון מאקרו-כלכלי. בפרספקטיבה רחבה יותר, ניתן להתייחס אליה כאל פרדגימה - "תפיסת עולם" הוליסטית - העומדת בבסיס עלייתה של החברה המתועשת המודרנית ושל אופן הייצור והצריכה בכלכלה המודרנית. בצדו השני של הספקטרום, ובהסתכלות צרה, לעיתים קרובות משמשת צמיחה כמילה נרדפת למדד המרכזי שלה, חישוב התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג).

בפרספקטיבה מאקרו-כלכלית, צמיחתה של הכלכלה נתפסת כגורם מרכזי באפשרות לצבור ממון, בעודה מונעת על ידי השקעה בכוח עבודה ובמשאבים, לצד שיפורים בארגון הייצור (חלוקת עבודה) וחדושים. הצמיחה הכלכלית שינתה כלכלות ומרקמים חברתיים באירופה באופן מהותי. בעוד שבמאה ה-19 רוב כוח העבודה ביבשת אירופה עסק בחקלאות, כיום פחות מ-5% מכוח העבודה באיחוד האירופי [מועסק](#) במגזר זה. כתוצאה מכך, בעוד שבמהלך המאה ה-19 גרה רוב האוכלוסייה במה שנקרא "האיחוד האירופי" באזורים כפריים, כיום הרוב גרים בערים ועיירות. שינוי זה התרחש לצד מערך נרחב של התפתחויות כלכליות-חברתיות. לדוגמה התפתחותן של מסגרות העסקה (כגון [חוצה](#) עבודה) או [הכללתן](#) הפרוגרסיבית של נשים בשוק העבודה.

הצמיחה סייעה גם בהתפתחות והתפשטות של חידושים טכנולוגיים, דוגמת חידושים בתחום התובלה שהציעו ניידות מוגברת בגורמי ייצור, משאבים וכוח עבודה. יש מחלוקות לגבי האופן בו ניתן למדוד במדויק את השפעתן של טכנולוגיות לשימוש כללי כמו [מנוע הקיטור](#) ו**חשמל** על מאקרו-כלכלה, אולם אין ספק שפיתוחים טכנולוגיים אלה תרמו לצמיחה, הובילו להשקעה משמעותית [בתשתיות](#) והפיקו ממנה תועלת.

עלייתן של הכלכלות המודרניות לוותה בהתמקדות במוסדות ציבור, כגון חינוך. הצמיחה הואצה על ידי התפתחות שלטון החוק והשמירה על זכויות הפרט והכלל ברחבי אירופה. [חינוך](#) היו הכרחי על מנת להבטיח את העברתן של מיומנויות קולקטיביות ויישומן של ידע חדש על פני מרחב וזמן. על פי [הצהרתו](#) של מזכ"ל הארגון לשיתוף פעולה ופיתח כלכלי (OECD) משנת 2019 "שנה נוספת של חינוך בכל חברה מגדילה את התמ"ג לנפש בערך ב-12%".

כפי שהודגש ב**דו"ח** ה-OECD משנת 2018, צמיחה כלכלית היוותה יעד מרכזי במדיניות הכלכלית לאורך שבעים השנים האחרונות. אמנם באופן היסטורי מערכת היחסים בין צמיחה כלכלית לבין

התפתחות אנושית (כפי שנמדדת במתודולוגיה הכוללת צריכה, פנאי, תמותה ואי-שוויון)¹ נתפסה כחיונית, קשר זה אינו ליניארי באופן מוחלט. עם הזמן, ההתמקדות הבלעדית בצמיחה הובילה לביקורת על הזנחה או אפילו פגיעה בכדור הארץ על ידי הפעילות האנושית, ובהתייחסות לא מספקת לסוגיות של אי-שוויון וחלוקת העושר.

הביקורת על צמיחה

הצמיחה אומנם התעצמה בצורה חדה בשנים שלאחר המלחמה, אך הביקורת על רעיון הצמיחה אינה חדשה כלל. הכלכלנים הקלאסיים הצביעו על קיומה של מדינה סטטית לטווח ארוך שבה כל השקעה נוספת בהון או בכוח העבודה תוביל לתוצרת קטנה מעלות ההשקעה. כותבים בולטים כמו אדם סמית (Smith), דייוויד ריקארדו (Ricardo) וג'ון סטיוארט מיל (Stuart Mill) זיהו והתייחסו בכתיבתם למכשול הקיים בצמיחה כלכלית אינסופית, 'המדינה הסטטית', גם אם מפרספקטיבות שונות.

הביקורת על הכישלון של צמיחה כפרדיגמה וכתפיסה מאקרו-כלכלית במניעת השפעות חיצוניות שליליות על הסביבה והאקלים זכתה להכרה משמעותית ב"דו"ח" של 'מועדון רומא' משנת 1972 על מגבלות הצמיחה.² הדו"ח שם דגש על הממד החומרי של כלכלה, הפועל בכפיפות לחוקי הפיזיקה הבסיסיים כגון תרמודינמיקה.

לצד הדו"ח, התפתחות המחקר המדעי בתחום אפשרה להגיע להבנה טובה יותר של המגבלות החומריות של כדור הארץ, מורכבותה של המערכת הפלנטרית והשפעתה של הפעילות הכלכלית בכללותה על מערכת זו, במיוחד ביחס לדלדול משאבים וזיהום. המדע אפשר את הטמעתו ההדרגתית של כדור הארץ ומגבלותיו אל תוך הכלכלה, תוך חקירת ההשפעה של צריכת משאבים מוגבלים מסוגים שונים, מוחשיים ולא מוחשיים (כמו חומרי גלם ומסלול כדור הארץ) והשפעתם של זיהום ושחרור חומרים שונים לסביבה (כמו גזי חממה). נקודות מבט אלה תרמו לעליית הביקורת כלפי צרכנות, הרואה במיקסום הצריכה של כמות הולכת וגדלה של שירותים וטובין יעד מרכזי במדיניות ציבורית.

בשנת 2009 סיפק הפרסום הראשון של רעיון המסגרת ל"גבולות פלנטריים" תפיסה הוליסטית על האופן שבו הפעילות האנושית מסיטה תשעה תהליכים ביו-פיזיקליים ממסלולם. תהליכים אלה מהווים בסיס למצב כדור הארץ באופן שבו ניתן להבטיח את המשך קיומה של החברה האנושית. בעוד שלמותם של לפחות שלושה גבולות פלנטריים נמצאת בסיכון גבוה (חנקן, זרחן ומגוון גנטי), מדידה והבנה של אופן התפקוד של יתר הגבולות דורשות ידע נוסף. ב"דו"ח

1. כפי שהוגדר על ידי ג'ונס וקלאו - Jones C. and Klenow [P. Beyond GDP? Welfare across Countries and](#) [Time](#), American Economic Review, 2016.

2. ראו גם - Boulding K., [The Economics of the Coming Spaceship Earth](#), Environmental Quality in a Growing Economy, pp. 3-14, Baltimore, MD: Resources for the Future/Johns Hopkins University Press, 1966; Lovelock J., [The evolving Gaia theory](#), United Nations University, 1992.

המאוחד משנת 2023 על דו"ח ההערכה השישי של ה-IPCC (הפאנל הבין-ממשלתי לשינוי האקלים), מצביעים הכותבים על הסיכון בתגובת נגד כתוצאה מהשפעות אקלים שליליות על קצב הצמיחה. על פי [מחקר](#) של הבנק העולמי משנת 2022, במהלך שני העשורים האחרונים השימוש הכולל בחומרים באיחוד האירופי ירד ב-9.4%, וחלקם של משאבים שהופקו מפסולת ממחוזרת עלה בכמעט 50%. עם זאת, למעלה מ-87% מצריכת המשאבים באיחוד האירופי עודנה מבוססת על משאבים ראשוניים, ו**יצירת הפסולת הכוללת באיחוד האירופי** ממשיכה לגדול. בעתיד הקרוב, יכולתו של האיחוד האירופי לקדם תחרותיות בת קיימא בגישת מודל הכלכלה המעגלית, תדרוש מגוון רחב של יוזמות בתחום המדיניות על מנת להבטיח את נגישותם של [משאבים](#) קריטיים להמשכיות החברה והכלכלה באיחוד האירופי, תוך העצמת כלל החברה באיחוד האירופי וקידום מעורבות.

הדיון על אודות הצמיחה התקיים גם בהקשר לחלוקת הכנסה ועושר, שיותר ויותר מדאיגים את קובעי המדיניות בכל הנוגע לאבטלה ואי-שוויון. [מאמר](#) בנושא שפורסם לאחרונה, הגיע למסקנה כי ישנו חוסר ברור ואוטומטי במתאם בין התמ"ג לנפש לבין התפתחות אי-השוויון בעושר ברחבי העולם בין השנים 1820-2010. הצמיחה בתמ"ג כשלעצמה, לא מצביעה בהכרח על עלייה ברמת העושר לכלל האזרחים (ראו בחלונית המידע מתחת). הדיון בעלייה באי-שוויון בחברה וחלוקה מחודשת של עושר היווה מוקד למחלוקות עזות. בספרו של הכלכלן דני רודריק³ נכתב: "היסטורית, שום דבר לא עבד טוב יותר מצמיחה כלכלית במתן אפשרות לשיפור סיכויי החיים לחברים בחברות שונות, כולל אלה המצויים בתחתית". אבל רמת הרווחה אינה נקבעת באופן אוטומטי על ידי קצב הצמיחה. כפי שהוצג ב**מחקרם** של פיקטי, לנדיס, סיז וזאקמן (Piketty, Landais, Saez and Zucman), אי-שוויון ברמת העושר וההכנסה מגיב גם למכלול העדפות חברתיות ייחודיות בכל הנוגע לחלוקה מחדש ולאופיו של רכיב הצמיחה הכלכלית.

בנוסף לנושא החלוקה מחדש, השפעתה של הצמיחה על רווחתו של הפרט תלויה גם בחינוך וכישורים, ובשינויים טכנולוגיים באופן נרחב יותר. על פי [מחקר](#) של קרן המטבע הבין לאומית משנת 2017, השפעתם של שינויים טכנולוגיים בשלושת העשורים האחרונים היא כה משמעותית, שהיא תרמה לצניחה בחלקם של העובדים בחלוקת ההכנסה, בעיקר בכלכלות המפותחות.

הקצב והכיוון של צמיחה מכוונת טכנולוגיה מייצרים כמה [השפעות חלוקתיות](#) אפשריות בכלכלה ובחברה. הם מדגישים את חשיבותו של כוח עבודה מיומן בתיווך הטמעתם של שינויים טכנולוגיים שעשויים להחליף או לשנות את המשימות הניתנות לעובדים. על פי [דו"ח](#) של המועצה הכלכלית-חברתית של האומות המאוחדות (ECOSOC) משנת 2022, השלכותיהן של מגפת הקורונה והתוקפנות הרוסית באוקראינה מעמידות בסכנה את הצמצום באי-שוויון שהושג בקרב מדינות בשני העשורים האחרונים. זעזועים כאלה אף מסכנים את המטרה שהוצבה כדי

Rodrik D., One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth, Harvard .3 University, 2007

לשלוט במגמות האי-שוויון בכל מדינה. על פי מידע של ה-OECD, בשנת 2021, לפחות בתשע חברות באיחוד האירופי מדד ג'יני היה גבוה משהיה בשנת 1989.

תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) - מדד לצמיחה ויעד מדיניות מרכזי

הגדרה: צמיחה כלכלית מתייחסת לצמיחה בגודל הכלכלה לאורך זמן. היא נמדדת באמצעות מדד התמ"ג, אשר עוקב אחר הערך הכולל של שירותים וטובין שיוצרו. תמ"ג לנפש משמש פעמים רבות כמדד לאיכות חיים והתפתחות. העלאת התמ"ג היא יעד מדיניות מרכזי, מכיוון שהיא נתפסת כפתרון לשלל בעיות במדיניות, מעלה את רמות התעסוקה והשכר ומובילה להשפעות חברתיות חיוביות כמו חינוך ובריאות.

היסטוריה: מערכת החשבונות הלאומיים המודרנית נוצרה בשנות השלושים של המאה ה-20 בארצות הברית, תחילה על מנת להתגבר על השפל הגדול ובהמשך ככלי תומך לייצור הכלכלי במהלך מלחמת העולם השנייה. מערכת החשבונות הלאומיים של האו"ם מיסדה את המדד בשנות החמישים, ומאז מעודכנות שיטות החישוב באופן תקופתי.

יתרונות: תמ"ג הוא מדד סטטיסטי מהימן בעל מתודולוגיה מבוססת. הוא מאפשר השוואת ביצועים כלכליים בין מדינות. נתונים מפורסמים באופן עקבי ותכוף, מה שמאפשר לתמ"ג להיות כלי שימושי בקביעת מדיניות לטווח קצר וארוך. ייצוגו במספר יחיד מאפשר לקובעי מדיניות, לתקשורת ולציבור הרחב להבינו בקלות. המסר שהוא מעביר על מצב הכלכלה פשוט - הוא עולה בתקופות טובות ויורד בתקופות רעות.

חסרונות: התמ"ג אינו משקף את המחירים החברתיים והסביבתיים של צמיחה. הוא גם אינו ממחיש אי-שוויון חברתי ואזורי. מדד התמ"ג לבדו אינו מספק מידע על חלוקת ההכנסה או על המגזרים שבהם הכלכלה צמחה. הוא אינו כולל פעילות כלכלית שאינה במשק העבודה, כגון עבודות משק בית, התנדבות וטיפול במשפחה. באופן פרדוקסלי הוא עשוי להציג מצבים בהם קיימת פגיעה בחברה כטובים לצמיחה, לדוגמה הוצאה מוגברת על מאבק בפשיעה או התמודדות עם זיהום סביבתי.

תמ"ג והפרדיגמה מבוססת-הצמיחה: המרדף אחר העלאת התמ"ג מקדם מודל צמיחה המבוסס על הגדלת הייצור והצריכה. בנוסף להשפעות חברתיות וסביבתיות חיצוניות, הוא מעודד חומרנות, צרכנות ובזבזנות. אלה עלולות לתמרץ ייצור שאינו בר-קיימא, ניצול משאבי טבע, עלייה במספר המשרות הלא יציבות והגדלת הצריכה במקום צמצום שלה. מקומו המרכזי בקביעת מדיניות מעניק לו עמדה מועדפת בהשוואה למטרות מדיניות אחרות. מצב זה מוביל לכך שהכלכלה תמיד בראש, בעוד רווחתן של החברה והסביבה נתפסות כמשניות. חישוב התמ"ג אמנם מצטייר כאובייקטיבי, אך למעשה הוא אינו נטול הטיות, מכיוון שמה שנחשב כחלק מהכלכלה, מבוסס בסופו של דבר על מוסכמה והחלטה שרירותית.

הדיון על "מעבר לצמיחה" ויוזמות "מעבר לתמ"ג" מכוונים להתמודדות עם סוגיות אלה, על מנת להביא לשינוי תפיסתי המכוון לעבר עתיד עם מודעות חברתית וסביבתית גבוהה יותר.

מעבר לצמיחה: חלופות ואתגרים

הביקורת על צמיחה ומדיניות המתקדמת בצמיחה הובילה לעלייה ניכרת בדרכי חשיבה אלטרנטיביות, גישות רעיוניות וכלי מדיניות. רבות מהן נשארות ברמה התיאורטית, בעוד שאחרות כבר עושות את דרכן לפרקטיקה בקביעת מדיניות. כולן יחד, מהוות ניסיון להקנות צורה ממשית לרעיון ההתקדמות מעבר לצמיחה.

גישות בדיון על צמיחה

ישנם קולות רבים ושונים בדיון על התקדמות מעבר לצמיחה.⁴ קולות אלה נעים על רצף החל מעמדות שתומכות בביצוע שינויים קלים בחישוב התמ"ג, כאלה המציעות מדדים נוספים, כאלה המטילות ספק במקומו המרכזי של התמ"ג בקביעת מדיניות ועד לעמדות רדיקליות יותר המציעות צמצום צמיחה. על פי [נייר מדיניות](#) של הפורום לכלכלה חדשה משנת 2022, הזרמים העיקריים בדיון על צמיחה ניתנים לחלוקה לצמיחה ירוקה או מכילה, לפוסט-צמיחה וליציבות.⁵ חלוקה זו קיימת גם בספרות האקדמית.⁶

תומכי צמיחה ירוקה ומכילה עדיין רואים בצמיחה מטרת מדיניות מרכזית, אך מציעים שינויים שיאפשרו להפוך אותה לבת-קיימא ומכילה יותר. דוגמות למדיניות מסוג זה כוללות מיסים סביבתיים, מדיניות דה-קרבוניזציה, שינויים בהרכב הייצור והצריכה (לדוגמה מעבר לרכבים חשמליים, מיחזור), הטמעת אסטרטגיות להפחתת עוני, הפחתת אי-השוויון ושיפור תנאי התעסוקה. התומכים בצמיחה ירוקה ומכילה [רואים](#) את הניסיונות להתקדם מעבר לצמיחה כבלתי ישימים פוליטית, מכיוון שהצמיחה מוטמעת עמוק מדי בתפיסה החברתית לגבי מה היא כלכלה משגשגת, היא גם קשורה באופן הדוק לרמות תעסוקה, אינטרסים עסקיים, הכנסות ממשלתיות ממיסים ומערכות פנסיוניות.

תומכי גישת [היציבות](#) מציעים חזון מנוגד במהותו וטוענים כי הצמיחה היא בעיה בפני עצמה. הם מערערים על הקיימות ארוכת הטווח של הפתרונות שהוצעו תחת הכותרת "צמיחה ירוקה", עקב

4. בעוד שגישות אלטרנטיביות ויעדי מדיניות רב-ממדיים קיימים גם במדינות מתפתחות, הדיון על "מעבר לצמיחה" מתמקד במידה רבה בכלכלות מתקדמות בשל ההסכמה הרחבה על הצורך להמשיך בצמיחה במדינות בעלות הכנסה נמוכה.

5. חלק מאפשרויות המדיניות הנדונות בחלק זה יכולות להיות נוכחות בכל אחד מהזרמים הללו (למשל, הפחתת עוני) או יכולות להיות חלק מדיון עצמאי נפרד, שאינו קשור בהכרח לדיון על צמיחה (למשל, הכנסה בסיסית אוניברסלית).

6. לדוגמה, ראו: Lehmann C. et al., Green growth, a-growth or degrowth?, Journal of Cleaner Production, February 2022, and Roberts L. and Henderson J., [Degrowth, green growth, a-growth and post-growth: The debate on ways forward from our growth addiction](#), 2020

מגבלות ההתחדשות של המערכות האקולוגיות והגבולות הפלנטריים. יתרה מזו, מבנה המערכת הכלכלית עצמו נתפס כמבוסס על ניצול חברתי ואי-שוויון. כלכלה מצטמצמת או כלכלת [מצב יציב](#) אם כך, נתפסת כפתרון לבעיות החברתיות ולמגבלות הסביבה. על פי תפיסה זו נדרשת רפורמה מבנית עמוקה. אפשרויות להתוויית מדיניות כוללות: הפסקת הפקה וצריכה של דלקים מאובנים, הגבלות על פרסום, התמקדות בפרקטיקות קהילתיות ושימוש משותף בטובין, צמצום שעות העבודה והכנסה בסיסית אוניברסלית.

קבוצת הרעיונות השלישית נכנסת תחת הכותרת [פוסט-צמיחה](#) (נקראת גם "מעבר לצמיחה" או "[a-growth](#)", כלומר כופרת בצמיחה) ומציעה להתרחק מהתמקדות בצמיחה. היא לא מציעה בהכרח נטישה של הצמיחה כמטרת מדיניות, אך לצד זאת היא מציעה שלא להסתמך עליה. על פי [דו"ח](#) ה-OECD משנת 2022 שצוטט לעיל, המטרה היא "לשנות את הרכב ומבנה הפעילות הכלכלית על מנת להשיג את המטרות הרבות של חזון כולל יותר לקידמה כלכלית וחברתית". [הטיעון](#) העומד מאחורי תפיסה זו הוא כי אחוזה צמיחה מסוימים אינם קשורים באופן אוטומטי לתועלת חברתית או פגיעה סביבתית, מכיוון שהכול תלוי במה גדל או קטן (כלומר, כיצד הייצור והצריכה מאורגנים).

נוסף על כך, אחוזה הצמיחה הנמוכים הנמדדים בכלכלות מפותחות רבות,⁷ קוראים לחשיבה מחודשת, ובהמשך לטרנספורמציה בסיסית במבנה הכלכלה, על מנת לאפשר לתעסוקה, לביטחון חברתי, לשירותים הציבוריים וכו' להיות פחות תלויים בצמיחה. הפתרונות המוצעים על ידי הכלכלה הירוקה או המכילה נתפסים כתוספת או כפעולה לאחר מעשה בניסיון לפתור חלק מהבעיות, בעוד גישת הציבות נתפסת כלא מציאותית. על כן התומכים בגישה זו מאמינים כי הכלכלה צריכה להיות מתוכננת באופן שיאפשר להשיג מטרות סביבתיות וחברתיות, בין שהדבר מלווה בצמיחה כלכלית ובין שלא. קווי מדיניות אפשריים כוללים התייחסות נחרצת להידרדרות המצב הסביבתי, האי-שוויון החברתי, שיפור מצב השלומות והבטחת ביטחון כלכלי.

בעוד גישות אלה שונות בעמדתן כלפי צמיחה, הן כוללות מספר מאפיינים משותפים. בשונה מהתמקדות בצמיחת התמ"ג בלבד, הן לוקחות בחשבון מטרות חברתיות וסביבתיות ומציעות [פתרונות](#) מדיניות ממשיים, המכוונים לשגשוג בר-קיימא לצד רווחה חברתית. כולן תורמות לעיצוב מחדש או שינוי של פרדיגמת הצמיחה. מצד שני יישומן שונה באופן מהותי. צמיחה ירוקה ומכילה אינה כוללת שינוי במבנים הקיימים אלא רק התאמה שלהם, אשר עשויה להביא לתוצאות חיוביות אך גם עלולה לעתים להוביל ל-greenwash ול-social wash.

עם זאת לגישה זו יש גם צדדים חיוביים. מכיוון שאין צורך בהתמודדות עם אתגרים הקשורים בשינוי המדיניות מבוססת הצמיחה (לדוגמה כיצד להבטיח הכנסות מספקות ממיסים להוצאות ציבוריות ורמות תעסוקה הולמות), גישה זו איננה מעוררת מחלוקות רבות. מאידך אימוץ גישת הציבות משמעו ארגון מחדש של המערכת הכלכלית-חברתית ואולי גם התרחקות מקפיטליזם, [ניעור התפיסה הארגונית במדיניות](#) ממשלתית ושינוי התפיסה של הציבור הרחב לגבי צריכה.

7. על פי יורוסטאט (Eurostat), שיעור הצמיחה השנתי הממוצע של האיחוד האירופי בשנים 2005-2021 היה 1.1%, אם כי כמה מדינות בודדות חוו שיעורי צמיחה גבוהים יותר בתקופה זו.

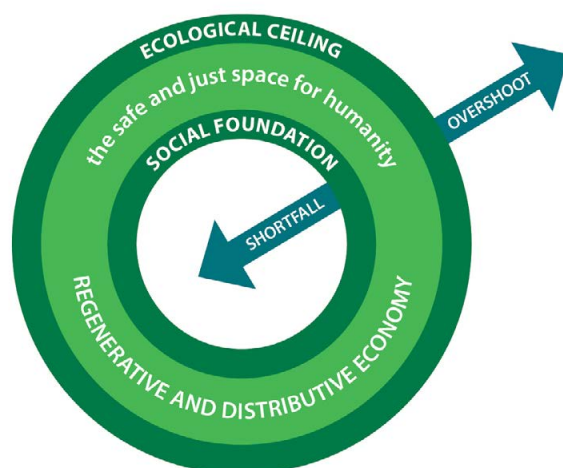
גישת "מעבר לצמיחה" תהווה שינוי פרדיגמה לעבר מודל רב-ממדי של פיתוח, הכולל מגוון פתרונות מדיניות בתחומים כגון מיסוי, מדיניות חברתית ושמירת הסביבה.⁸ באופן מסוים הקרקע כבר מוכנה לניסויים משום שפתרונות מתחום הצמיחה הירוקה והמכילה כבר הוטמעו ללא שינוי במודל הצמיחה, ומבלי שפתרונות מגישת היציבות נתקלו בהתנגדות מצד הדרג הפוליטי או הציבור הרחב.

גישות אלטרנטיביות בקביעת מדיניות

בעשורים האחרונים פותחו מספר גישות אלטרנטיביות על מנת לתרגם את הרעיונות שפורטו לכדי מדיניות. דו"ח ברונטלנד "על עתידנו המשותף" משנת 1987 תמך בגישת פיתוח בר-קיימא והגדיר אותה כ"סיפוק הצרכים של ההווה ללא התפשרות על יכולתם של דורות העתיד בסיפוק צרכיהם". נוסף לכך, הדגיש הדו"ח את חשיבותו של איזון בין מטרות כלכליות, חברתיות וסביבתיות. גישה זו קיבלה צורה חדשה בדמות יעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימא (SDGs - Sustainable Development Goals), הכוללים 17 יעדים שעליהם קיימת הסכמה בין-לאומית רחבה העוסקים בחינוך, בעוני, בבריאות ובשלומות, בשוויון ובקיימות, אך כוללים גם צמיחה כלכלית (יעד 8).

גישות מוכרות נוספות כוללות את "כלכלת השלומות", המתמקדת בשוויון, בביטחון חברתי, בחינוך ובבריאות, ואת "כלכלת הדונאט", שהולכת וצוברת פופולריות (ראו תרשים 1). בקצרה, גישת הדונאט משתמשת במטאפורה של עוגייה עם חור במרכזה, כאשר הטבעת מהווה "מרחב הוגן ובטוח לאנושות" עם כלכלה מתפקדת בצורה מאוזנת. מחוץ לאזור הבטוח ישנם חסך חברתי וחריגה סביבתית. מטרתה של גישת כלכלת הדונאט להוות מצפן בקביעת מדיניות; "המעבדה של כלכלת הדונאט" מתרגמת רעיונות לעשייה על ידי חיבור בין אנשים הפועלים לכיוון שינוי מערכתי.

תרשים 1 - כלכלת הדונאט



8. L. Fioramonti, *The World After GDP: Politics, Business and Society in the Post Growth Era*, 2017; R. Hoekstra, *Replacing GDP by 2030*, 2019; T. Jackson, *Prosperity without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*, 2016; and T. Jackson, *Post Growth: Life after Capitalism*, 2021.

המשותף לגישות המכוונות לספק אלטרנטיבה לפרדיגמה מבוססת הצמיחה הוא, שלרוב הן כוללות מרכיב חברתי וסביבתי, בנוסף למרכיב הכלכלי. נוסף על השפעתן התפיסתית, רבות מהן הוטמעו בקביעת מדיניות ברמות שונות.

מדדים אלטרנטיביים

מדדים הם אחת הדרכים לתרגם את הרעיונות של "מעבר לצמיחה" לפרקטיקה בקביעת מדיניות. מלבד עיצוב מחדש של המודל הכלכלי הנוכחי ותמיכה במטרות מאוזנות יותר בקביעת מדיניות, הדיון ב"מעבר לצמיחה" התמקד במדדים (בדרך כלל תחת הכותרת של "[מעבר לתמ"ג](#)").

מגוון מדדים אלטרנטיביים פותחו על מנת לתת מענה לחסרונות התמ"ג⁹ ולספק כלים לקביעת מדיניות מוכוונת מטרות חברתיות וסביבתיות. מספר נסיונות מוקדמים כללו את מק"א (מד קידמה אמין) אשר נוצר בשנות ה-90 של המאה ה-20, והתחשב במשתנים חברתיים וסביבתיים (כמו זיהום אוויר, פשע ודלדול משאבים). [במחקר](#) שבחן את המתאם בין תמ"ג למק"א, נמצאו סטיות במדדים חברתיים וכלכליים בשנות התשעים. הטענה שהועלתה היא שתמ"ג לא מספק תמונה מלאה של קידמה עקב המשך פגיעה בסביבה וגידול באי-שוויון.¹⁰ המושג [אושר לאומי גולמי](#) (אל"ג), הומצא על ידי מלך בהוטן בשנות השבעים של המאה ה-20 וקודש בחוקת המדינה בשנת 2008. מדד אל"ג מודד אושר בעזרת ארבעה פרמטרים: ממשל טוב, פיתוח כלכלי-חברתי בר-קיימא, שימור תרבות ושמירת הסביבה. מדדים ידועים אחרים כוללים את [מדד "בטר לייף"](#) (Better Life Index) שנוצר על ידי ה-OECD ומתייחס למגוון רחב של סוגיות כגון דיור, איזון חיים-עבודה ומעורבות אזרחית; [מדד הפיתוח האנושי](#) של האו"ם המודד הכנסה, בריאות וחינוך; ו[מדד הקידמה החברתי](#) (Social Progress Index) המודד רק השפעות חברתיות וסביבתיות במקום הכנסה.

אך הדיון במדדים נתקל במספר מגבלות כאשר מנסים ליישם אותם בקביעת המדיניות. [הדו"ח של סטיגליץ, סן ופיטוסי](#) (Stiglitz, Sen & Fitoussi) משנת 2009, שזכה לאזכורים רבים, מציע מגוון תוספות או מדדים חלופיים לתמ"ג, לצורך מעקב אחר היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. הדו"ח הצית דיון פוליטי והוביל ליצירת מגוון מערכות מדדים. יותר מעשור לאחר פרסום הדו"ח ישנה עלייה מובהקת בשימוש במדדים אלה ובגישות נוספות בתכנון אסטרטגיות מדיניות ובמעקב אחר הוצאתן לפועל.

לצד זאת, אף מדד עוד לא הגיע למעמד בר השוואה לתמ"ג, אף על פי שמדדים כגון פליטות גזי חממה ואי-שוויון נוכחים יותר ויותר בדיון הפוליטי והציבורי. נוסף לכך, ישנה [קריאה](#) לפרסם מספר מדדי מפתח לצד נתוני התמ"ג, או לחלופין לפרסם את [המידע](#) על תמ"ג בחלוקה לרמות

9 Fioramonti L., Gross Domestic Problem, 2013; Coyle D., GDP: A Brief but Affectionate History, 2015; and Lepenies P., The Power of a single number: A political history of GDP, 2016.

10. חשוב לציין שהמתאם של תמ"ג עם מדדים אחרים תלוי במידה רבה במשתנים שנבחרו. לדוגמה, מדד הקדמה החברתית של האיחוד האירופי [מראה](#) על מתאם חיובי גבוה עם התמ"ג לנפש.

הכנסה על מנת להציג את חלוקת הצמיחה הכלכלית בחברה. עם זאת למרות שהמדדים הנוספים נותנים תמונה מאוזנת יותר של המציאות, גם הם סובלים מבעיות של נגישות למידע, של אפשרות להשפיע עליהם בעזרת מדיניות קצרת טווח ושל העדר הסכמה על אודות המדדים שצריכים להבחר.¹¹ כמו כן בדיון על "מעבר לצמיחה" קיימים קולות [הטוענים](#) כי התמקדות במדדים יוצרת הסחת דעת מהשאיפה לשינוי כיוון מקיף יותר במבנהו של המודל הכלכלי והחשיבה הכלכלית מאשר "מעבר לצמיחה".

קביעת מדיניות ויזמות באיחוד האירופי להתקדמות מעבר לצמיחה

בפרסומה מ-2 במרץ 2022, "[לעבר כלכלה ירוקה, דיגיטלית וחסינה: מודל הצמיחה האירופי שלנו](#)", הציגה הנציבות האירופית את העדפותיו המוסכמות של האיחוד האירופי למודל הצמיחה הכלכלית האירופי, כגון שינויים ירוקים ודיגיטליים ושיפור החוסן הכלכלי והחברתי. המסמך הדגיש את הצורך בשינוי מבני על מנת להשיג "רפורמות נדרשות לצמיחה בת-קיימא ארוכת טווח ושלומות לכלל אזרחי האיחוד האירופי" ותמך ב"שינוי כיוון לעבר מודל כלכלי בר-קיימא, חסין ומכיל".

דגש נוסף ניתן לתפקידו של השינוי הירוק כהזדמנות לשים את אירופה על נתיב צמיחה חדש, בר-קיימא ומכיל (בעיקר דרך תכנית ה-European Green Deal) ולתפקידה החיוני של [תוכנית השיקום והחוסן](#) בקידום יוזמות מעודדות צמיחה. הדבר מעיד, לפחות ברמת הדיון, כי האיחוד האירופי בחר בצמיחה ירוקה ומכילה על פני גישת "מעבר לצמיחה".

יוזמות המדיניות הירוקות והחברתיות אשר ייסקרו בהמשך, ממלאות גם הן תפקיד בהעלאת המודעות, ביצירת הסכמה פוליטית רחבה ביחס ליעדים ובהפעלת לחץ ציבורי.

בכהונתה של הנשיאה אורסולה פון דר ליין אימצה הנציבות האירופית [גישה](#) מקיפה לשילוב יעדי פיתוח בר-קיימא בקביעת המדיניות של האיחוד האירופי וסיפקה [ניתוח](#) לאופן שבו מדיניות האיחוד האירופי קשורה ל-SDGs. בשנת 2019 שולבו ה-SDGs ב"סמסטר האירופי", במסגרת המאמץ לתיאום המדיניות הכלכלית והפיסקלית של חברות האיחוד האירופי. ב"מסמך אסטרטגיית [צמיחה בת-קיימא השנתית](#)" (שבעבר היה מוכר כ"סקר הצמיחה השנתית") של שנת 2020 - המסמך הראשון שתיאר את שילוב ה-SDGs ב"סמסטר האירופי" - טענה הנציבות כי "מיקוד מחדש של הסמסטר האירופי" שם את ה-SDGs בלב קביעת המדיניות של האיחוד האירופי. אבל בדיקה מקיפה יותר מראה כי ההצהרה באה לידי ביטוי בעיקר על ידי ניטור רמת הביצוע של ה-SDGs בנספח [לדו"ח מדיני](#), המנתח את המצב הכלכלי והחברתי במדינה.

11. לדיון רחב יותר בנושא, ראו: Terzi A., [Economic Policy-Making Beyond GDP: An Introduction](#), DG ECFIN, June 2021 and Widuto A., [Beyond GDP: Global and regional development indicators](#), EPRS, October 2016

ביצועי SDG מוערכים אל מול ארבעה "ממדים של קיימות" שסומנו על ידי הנציבות: קיימות, הוגנות, פרודוקטיביות ויציבות מאקרו-כלכלית.

ניתן לטעון כי שני הממדים האחרונים הינם עדיין חלק מהפרדיגמה ממוקדת-צמיחה, בעוד ההיבטים הכלכליים של ה"סמסטר האירופי" והחוקים של "אמנת היציבות והצמיחה" נותרים בחזית.¹²

מסמכי "[עמוד התווך האירופי לזכויות חברתיות](#)" (אומצו ב"וועידת הפסגה החברתית לעבודה הוגנת וצמיחה" בשנת 2017) מהווים דוגמה ליוזמה בעלת התמקדות חברתית. המסמכים מבוססים על 20 עקרונות בשלושה תחומים: (1) הזדמנויות וגישה שווה לשוק העבודה; (2) תנאי עבודה הוגנים; (3) הכללה והגנה חברתית. [תוכנית הפעולה](#) שהתקבלה ב"וועדת פורטו לחברה" (Porto social summit) בשנת 2021 כוללת פעולות קונקרטיות ומטרות-על להשגה עד שנת 2030 בתחומי התעסוקה, ההכשרה, צמצום העוני וההדרה החברתית. [טבלת הניקוד החברתי](#), המשקפת התקדמות בהטמעת "עמוד התווך החברתי", כלולה גם היא ב"סמסטר האירופי". בדומה להכללת ה-SDGs ב"סמסטר האירופי", "עמוד התווך" משמש בעיקר כאמצעי ניטור, ובעיקרו מדובר בהסכם וולנטרי.

תוכנית ה-[European Green Deal](#), מכוונת להפוך את האיחוד האירופי לניטרלי-אקלימית עד שנת 2050 ו"להתאים את הכלכלה לכדור הארץ".

מדיניות ה-European Green Deal כוללת יוזמות חקיקה רבות במגוון תחומים כולל אנרגיה, תעשייה, מבנים, תחבורה, מגוון ביולוגי וחקלאות, נוסף על פעולות סביבתיות ואקלימיות. התוכנית אף מתייחסת להשלכות כלכליות-חברתיות הנובעות משינויי אקלים, לדוגמה באמצעות יוזמת Just Transition Fund לאזורים בעלי תעשיות עתירות פחמן.

בשנת 2019 מועצת האיחוד האירופי אימצה שורה של [מסקנות](#) בתחום כלכלת השלומות (economy of wellbeing). בעוד המועצה הדגישה כי "חיונית לצמיחתו הכלכלית של האיחוד, פרודוקטיביות, קיימות פיסקלית ארוכת טווח ויציבות חברתית", היא קראה לאסטרטגיה העתידית של האיחוד האירופי "לוודא כי האיחוד נעשה המוביל בעולם בתחרותיות והכללה חברתית, כלכלה ניטרלית-אקלימית ויישום ערכיה של כלכלת השלומות". [חזון](#) המועצה רואה וצמיחה כלכלית כתלויות ומחזקות זו את זו, ושם דגש רב על תרומתם של מגוון היבטים של (כגון בריאות וחינוך) בהעלאת התמ"ג והפרודוקטיביות.

בנוסף לאסטרטגיות רחבות אלה האיחוד האירופי תומך באמצעות מימון במדיניות ידידותית לסביבה ומוכוונת הכללה חברתית. לדוגמה, 30% מתקציב האיחוד מחויב [לתמוך](#) בפעולות אקלים, ו-20% מההוצאות בתוכניות לאומיות תחת תוכנית השיקום והחוסן מחויב לתמוך במעבר

12. עם זאת, ניתן לראות את שילוב הניטור של יעדי הפיתוח בר הקיימא, "עמוד התווך האירופי" וה-Green Deal לתוך "הסמסטר" כצעד קדימה. קיים גם דיון על "חיברות" (סוציאליזציה), "הסמסטר האירופי", כולל ההשפעה של מרכיבים חברתיים וסביבתיים על המלצות מותאמות מדינה לקביעת מדיניות.

לדיגיטליות. מימון האיחוד האירופי, הנגיש דרך מדיניות מגובשת, מימון חקלאי וצורות מימון נוספות, מגיע עם תנאים דומים לתמיכה במטרות פעולה ספציפיות. נוסף על כך, חלקים במדיניות האיחוד האירופי תומכים בהיבטים הבאים לידי ביטוי בדיון על "מעבר לצמיחה", לדוגמה: כלכלה מעגלית, שכר מינימום וצמצום פליטת גזי חממה.

חשוב לציין כי כל היוזמות שנזכרו קשורות לרוב בחקיקת האיחוד האירופי ובניירות עמדה המכוונים להשיג צמיחה ירוקה ומכילה.

עם זאת האיחוד האירופי היה פעיל יותר בהתמקדות במדדים בדיון על "מעבר לצמיחה" (ההתייחסות היא לרוב לתמ"ג ולא לרעיון הצמיחה עצמו). בפרסום משנת 2009 על "[תמ"ג ומעבר לו: מדידת הקדמה בעולם משתנה](#)", הדגישה הנציבות את הצורך במדדים חדשים שישלימו את מדד התמ"ג, והתוותה חמש פעולות של האיחוד האירופי בתחום זה: השלמת מדד התמ"ג בעזרת מדדים סביבתיים וחברתיים; אספקת מידע קרוב לזמן אמת למקבלי החלטות; דו"חות מדויקים יותר על חלוקה ואי-שוויון; יצירת טבלת ניקוד לפיתוח בר-קיימא; הרחבת האחריות הלאומית לסוגיות סביבתיות וחברתיות. בשנת 2013 פורסם [דו"ח מצב על ההתקדמות ביישום חמש פעולות אלה](#). הדו"ח הדגיש את היוזמות שהתפתחו, לדוגמה אימוץ [רגולוציית החשבונאות הסביבתית האירופית](#), המספקת מסגרת עבודה לשילוב מידע הקשור בסביבה במערכת החשבונות הלאומיים.

יתרה מזו, הנציבות האירופית מעדכנת באופן תכוף את [אתר אינטרנט](#) המוקדש ליוזמות "מעבר לתמ"ג". האתר מספק רקע על הנושא ומציג [מפה](#) של יוזמות ודיווחים על ההתפתחויות האחרונות בתחום. נוסף על כך, ישנו דיון מתמשך בניתוח המדיניות המופק במוסדות האיחוד האירופי, כפי שמומחש בפרסום הנציבות משנת 2021 "[קביעת מדיניות כלכלית מעבר לתמ"ג: מבוא](#)" ובדו"ח מועצת האיחוד "[מעבר לתמ"ג: למדוד את מה שחשוב](#)" שפורסם באותה השנה. שני הפרסומים דנים ביוזמות הקיימות באיחוד האירופי בתחום זה ומציגים קווי מתאר לפתרונות עתידיים. סוכנות הסביבה האירופית (EEA) מדברת יותר על סוגיית הצמיחה עצמה. לדוגמה, בתדרוך שפרסמה בשנת 2021 "[צמיחה ללא צמיחה כלכלית](#)", ציינה הסוכנות מספר מגבלות בהפרדת הצמיחה הכלכלית מצריכת משאבים, וטענה שנדרשת חשיבה מחודשת על מה המשמעות של צמיחה.

כמו כן, כנסים רבי משתתפים בנושאי מדדים וצמיחה אורגנו בצורה נרחבת יותר, לדוגמה [כנס "מעבר לצמיחה"](#) בשנת 2007 ו-[כנס "פוסט-צמיחה"](#) בשנת 2018. במאי 2023 עתיד להתקיים כנס "[מעבר לצמיחה](#)" בפרלמנט האירופי.

בנוסף על כך ניכרת גם מגמת ההכללה של היבטים חברתיים וסביבתיים במדיניות האיחוד האירופי, שלעתים קרובות מלווה במערכת מדדים. דוגמות לכך ניתן לראות [בטבלת הניקוד החברתי](#) שהוזכרה לעיל, [בלוח המחוננים](#) של ה-European Green Deal ו-[מערכת מדדי SDG](#)

מותאמת לאיחוד האירופי, שלעתים קרובות מלווים במידע על מטרות המדיניות של האיחוד האירופי אליהן הם קשורים.

מגוון מדדים חברתיים וסביבתיים משמשים גם בהערכת ההשפעה של הצעות חוק באיחוד האירופי, וניתוח של מרכז המחקר המשותף (JRC) משנת 2022 זיהה 12 אינדקסים וטבלאות ניקוד בשימוש בדו"חות המדיניים לשנת 2022 של ה"סמסטר האירופי" ובחן אפשרויות שימוש למדדים נוספים במדיניות האיחוד האירופי. [The Composite Indicators & Scoreboards Explorer](#), אשר נוצר על ידי מרכז המחקר המשותף, מספק סקירה מקיפה על מדדים זמינים לשימוש בקביעת מדיניות, ומקשר אותם לתעדוף הנציבות האירופית ול-SDGs.

יוזמות מדיניות ואזוריות

מספר היוזמות התומכות בשגשוג בר-קיימא מעבר לצמיחה באיחוד האירופי וברחבי העולם, ברובד הלאומי או האזורי, הולך וגדל.

חלק מהיוזמות מוגבלות למדדים ומחווניים המודדים בצורה טובה יותר את איכות החיים. אחרות הולכות רחוק יותר ומבצעות ניתוח מדדים תקופתי לקידום קביעת מדיניות ואפילו לתכנון תקציב מדיני שנתי. מספר מדינות אף פיתחו הליך דמוקרטי, הכולל השתתפות אזרחים, להשקת אסטרטגיית, ואפילו הפכו שלומות לסוג של פילוסופיה לאומית. להלן מספר דוגמות ליוזמות ראיות לציון.

בלגיה אימצה בשנת 2014 את "[החוק למדדים משלימים](#)" על מנת למדוד את איכות החיים, מידת הפיתוח האנושי, קידמה חברתית ואת קיימות הכלכלה שלנו". מדדים אלה, המשלימים את מדד התמ"ג, גובשו על בסיס הניסיון של מדדי פיתוח בר-קיימא, שהחל בשנת 1997. בבית הנבחרים מתנהל דיון שנתי בתוצאות.

צרפת העבירה בשנת 2015 חוק שהציג [מדדים חדשים של עושר](#) כהמשך לדו"ח סטיגליץ משנת 2009. החוק מחייב פרסום של דו"ח שנתי, המשתמש במדדים אלטרנטיביים לתמ"ג, במקביל לטיוטת הצעת תקציב המדינה. הסוכנות הלאומית ללכידות טריטוריאלית, באמצעות "Observatoire des Territoires", אימצה חלק ממדדי העושר [ברמה האזורית](#).

החל משנת 2012 גרמניה משתמשת בשיח כלל-ארצי על שלומות כההליך מכיל המחבר בין דעת הקהל לבין מומחים וקובעי מדיניות. דו"ח שפורסם בשנת 2013 הציע מערכת של עשרה מדדים המכסים את שלושת הממדים של שלומות (כלכלה, איכות הסביבה ועושר חברתי) ומוכרים כמדדי W3. בעקבות הדיון הלאומי בשנת 2015 פרסמה הממשלה את [האסטרטגיה שלה לשלומות](#).

איטליה מודדת [שלומות הוגנת ובת-קיימא](#) (BES) כחלק מתכנון כלכלי מאז שנת 2016. טיוטת הצעת תקציב המדינה כוללת ניתוח מגמות למדדים נבחרים, והערכת השפעתם של סוגי מדיניות

מוצעים. דו"ח מעקב (דו"ח שלומות הוגנת ובת-קיימא, מהדורה ראשונה משנת 2013) מוצג לפרלמנט בכל שנה. החל משנת 2020 זמין גם דו"ח שלומות הוגנת ובת-קיימא ברובד המקומי.

יוזמות אזוריות במדינות האיחוד האירופי משגשגות גם הן. עוד בשנת 2003 השיק חבל נור-פה דה קאלה שבצרפת את תוכנית "Indicateurs 21", שהציעה מדדים כגון טביעת רגל סביבתית, השתתפות נשים בפוליטיקה וכלכלה ובריאות הציבור.

אינדקס הרווחה האיזורי (RWI - Regionale Wohlfahrtsindex) משמש מספר מדינות פדרליות בגרמניה; האינדקס מתייחס לצריכת משק בית כנקודת ההתחלה, ומוסיף ומפחית גורמים חברתיים וסביבתיים במונחים של ערך כספי.

בחודש אוקטובר 2022, במטרה לתמוך ביוזמות אזוריות, הכריז מרכז המחקר המשותף של האיחוד האירופי כי עשרה מחוזות ייקחו חלק בפילוט של תוכנית "REGIONS2030: Monitoring the" SDGs in the EU regions - Filling the data gaps במימון הפרלמנט האירופי.

עמדת הפרלמנט האירופי

בהחלטתו משנת 2011 "תמ"ג ומעבר לו: מדידת קידמה בעולם משתנה", הדגיש הפרלמנט כי תמ"ג הוא מדד ליצרנות, ואינו מודד קיימות סביבתית, נצילות משאבים, הכלה חברתית וקידמה חברתית באופן כללי. הפרלמנט התייחס להכרה בינלאומית הולכת וגוברת במגבלותיו של תמ"ג כמדד, ובכך שלצד מדידת פיתוח כלכלי ויצרנות ישנם מדדים נוספים המשפיעים ומסבירים את רמת החיים במדינה. יתרה מזו, הפרלמנט קרא לפיתוח מדדים המתמקדים בנקודת המבט של משקי הבית ומשקפים הכנסה, צריכה ועושר. לבסוף הדגיש הפרלמנט את חשיבות ההסכמה על גישה מערכתית ליצירת "מערכת מעבר לתמ"ג" קוהרנטית, אשר תתרום לניתוח מדיניות ודיון יעילים יותר.

בהחלטתו מחודש יוני 2022 על "הטמעת והפצת יעדי הפיתוח בר-הקיימא (SDGs)" הדגיש הפרלמנט האירופי את הצורך בהטמעת מסקנות המועצה מ-24 באוקטובר 2019 בנוגע לכלכלת השלומות וקרא לנציבות להפיץ את המחוונים וכלי המדידה של "מעבר לתמ"ג". נוסף על כך, הפרלמנט קרא לנציבות לשקול את הטמעתם של מדדי קידמה חלופיים כגון מדד הקידמה החברתית, במעקב אחר הטמעת יעדי פיתוח בר-קיימא.

ה-Green Deal: חלק מפרדיגמת הצמיחה או מעבר לה?

לדברי הנציבות האירופית, תוכנית ה-European Green Deal היא "אסטרטגיית צמיחה חדשה" השואפת להפוך את האיחוד האירופי לחברה הוגנת ומשגשגת, בעלת כלכלה תחרותית וחסכונית במשאבים, שיש בה אפס פליטות של גזי חממה עד שנת 2050, והצמיחה הכלכלית בה מופרדת משימוש במשאבים.

פרסום הנציבות משנת 2019 מציג ביתר פירוט את פרטיה של תוכנית ה-Green Deal ומסביר כי מטרתה היא "לכוון את אירופה בנחישות לעבר דרך חדשה של צמיחה מכילה ובת-קיימא". אם כך, ה-Green Deal מצוי בצידו הפחות רדיקלי של הספקטרום בדיון על צמיחה, ומציע שורה של צעדים לשיפור המצב הסביבתי והחברתי במערכת הקיימת בעודו משמר מודל כלכלי המוכוון להגברת התחרותיות והצמיחה.

אף על פי שניסוח זה תומך בצמיחה באופן מובהק, תוכנית ה-Green Deal נתפסת לעתים כבעלת פוטנציאל לשמש כאסטרטגיית "מעבר לצמיחה". [מאמר](#) אקדמי משנת 2020 בדק האם ה-Green Deal עשויה לשמש כדרך שלישית בין צמיחה ירוקה לבין גישת היציבות. בצמיחה ירוקה הכוונה היא ל"כלכלה מבוססת צמיחה אשר חייבת להיעשות ירוקה יותר", בעוד גישת היציבות מוחה על כך שמודל הצמיחה עצמו פוגע בסביבה. אם כך, כוונתה של הדרך השלישית היא להעלות את הנושא הסביבתי בסולם העדיפויות ללא פגיעה ברווחה. חלק מהפוטנציאל הגלום בגישה בא לידי ביטוי בכך שה-Green Deal חושפת את תלותה של התעשייה במיצוי משאבים ואת מבני הכוח המעכבים שינוי חברתי צודק, דבר המוביל בעלי עניין להתאגד בחיפוש אחר פשרה.

[הערכת ביניים](#) של תוכנית ה-Green Deal, שנעשתה על ידי ה-European Environmental Bureau בשנת 2022, מספקת סקירה על עמידה בהתחייבויות. ההערכה מדגישה את ההתפתחויות החיוביות, כגון אימוץ חוק האקלים וההצעה על קרן האקלים החברתית, אך לצידם היא מציגה מספר סוגיות שנתפסות כבעייתיות, כמו המשך מימון פרקטיקות של חקלאות אינטנסיבית וחידוש רישיונות מואץ במחיר פגיעה בחקיקה להגנת הסביבה. ההערכה סוכמה בקביעה שתוכנית ה-Green Deal חזקה בהצגת חזון ונרטיבים של שינוי, אך חלשה יותר בקצב השינוי ובהצעת צעדים מחוללי שינוי באמת.

[פרסום](#) של מכון איגוד הסחר האירופי יחד עם המרכז האירופי לחקר מדיניות חברתית משנת 2020 מצביע על חוסר ההתאמה במטרותיו של ה-Green Deal לגידול בצמיחה לצד שאיפות חברתיות וסביבתיות, וקורא לגיבוש אסטרטגיה המתמקדת בעיקר במצב חברתי-סביבתי, בנפרד מצמיחה.

תוכנית ה-European Green Deal החליפה את אסטרטגיית "אירופה 2020" בצמיחה חכמה, בת-קיימא ומכילה כאסטרטגיה המובילה של האיחוד האירופי. על אף שלאיחוד האירופי הוגדרו מטרות פעולה ספציפיות בנושאי חינוך, תעסוקה, עוני, מחקר ופיתוח, אקלים ואנרגיה, האסטרטגיה הקודמת ספגה [ביקורת](#) על כך שהיא עדיין ממוקדת ב"צמיחה, צמיחה, צמיחה".

ביקורת דומה עשויה להיות מופנית כלפי ה-Green Deal, מכיוון שבמהותה היא אסטרטגיית צמיחה. עם זאת התוכנית משפיעה על האופן שבו הצמיחה נתפסת. הודות למעמדה כאסטרטגיה מרכזית של האיחוד האירופי, יחד עם הדגש על שיקולים חברתיים-

סביבתיים ותרגום שלהם לקביעת מדיניות דרך צעדים חקיקתיים בהסכמה רחבה, התוכנית מוסיפה ומעצבת מחדש את פרדיגמת הצמיחה, גם אם איננה מחליפה אותה.

תחזית

משבר האקלים, עלייה באי-שוויון והתמדה בצמיחה האיטית בכלכלות מפותחות רבות הביאו להתמקדות מחודשת בדיון על "מעבר לצמיחה". בזמן שחוסנו של האיחוד האירופי עומד למבחן בסדרה של משברים (המשבר הכלכלי, המגפה, מלחמה, משבר אנרגיה ויוקר המחיה) ושינויים (לדוגמה שינוי ירוק ודיגיטלי), דיון זה מהווה הזדמנות לשיח על העתיד שעשוי להיווצר מתוך המשברים והאתגרים הרבים.

בעוד החשיבה על "מעבר לצמיחה" מעידה על שינוי מהותי הרואה בצמיחה מטרה בפני עצמה אל תפיסה הרואה בה אמצעי להשגת מטרות חברתיות וסביבתיות, אין הסכמה כללית על הדרך למימוש תפיסה זו או אפילו על השאלה אם שינוי כזה אכן נדרש.

החזונות המוצעים על ידי גישות הצמיחה ירוקה או מכילה, פוסט-צמיחה וגישת היציבות שונים ביותר, על אף שהם מציגים מספר מאפיינים משותפים בפתרונותיהם המכוונים להשיג שגשוג בר-קיימא. מגמת הפיתוח של מדדים אלטרנטיביים לתמ"ג ויישום גישות רב-ממדיות, כגון כלכלת הדונאט או יעדי פיתוח בר-קיימא (SDGs), בקביעת מדיניות צוברת פופולריות גם בקהל הרחב וגם בקרב קובעי מדיניות.

ואף על פי כן, כל עוד הניסיונות יישארו במישור הטכני של מדדים או במישור הרעיוני של גישות, הסבירות שפרדיגמת הצמיחה תשתנה נמוכה. שינוי כזה יצריך לא רק שינוי באופן בו אנו חושבים על כלכלה וחברה, אלא גם התאמה של התנהגות הפרט (לדוגמה רכיבה על אופניים או הפחתת צריכת האנרגיה), מדיניות מוצקה (כמו תחבורה או מיסוי) ושיתוף פעולה בין-לאומי. שינוי הנרטיבים והמודלים הכלכליים השולטים יצריך הסכמה רחבה מצד בעלי עניין שונים ורבים.

בין אם האיחוד האירופי יבחר ברפורמה מלאה ובין אם יבחר בשינוי חלקי בשימור הצמיחה כיעד מדיניות מרכזי או כיעד אחד מני רבים, בצמיחה ירוקה ומכילה או גישות "מעבר לצמיחה" אחרות, מספר אתגרים דוחקים עדיין יצטרכו לקבל מענה - כולל משבר האקלים, קיימות סביבתית, שלומות חברתית, אי-שוויון וחוסן מערכתי - ולהיות מתורגמים לקביעת מדיניות בעתיד.

Clément Evroux, Stefano Spinaci and Agnieszka Widuto, authors, From [Growth To 'Beyond Growth': Concepts And Challenges \(briefing\)](#), European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2023. תרגום: תובל שלום צחור עריכה לשונית: עינב מילוא