

Arie Krampf. The Israeli path to neoliberalism: The State, continuity and change. Routledge. 2018. 242 pages

ארז מגור*

למרות הכרזות חוזרות ונשנות על מותו הקרב של הניאו־ליברליזם, נראה שהמשטר הכלכלי־פוליטי שהתפשט והתקבע כמעט בכל פינה בעולם עדיין חי ובוועט. עובדה זו נכונה במיוחד כאשר מדובר בישראל. מדוע דווקא בישראל, מדינה שלכאורה נוסדה על בסיס רעיונות סוציאליסטיים או סוציאלי־דמוקרטיים, הפך ההיגיון הניאו־ליברלי למובן מאליו, כזה שכמעט אין עליו עוררין? מה מאפיין את הניאו־ליברליזם הישראלי, כיצד השתרש משטר זה בישראל, ומדוע עלייתו אירעה במקביל להתגברות הלאומנות? ספרו החדש של אריה קרמפף מציג תשובות מקוריות ומעוררות מחשבה לשאלות חשובות אלו. בניגוד לטענה המקובלת שלפיה הניאו־ליברליזם הוא תופעה מיובאת – אם באמצעות סוכנים רעיוניים, אם באמצעות סוכנויות וגופים בינלאומיים – קרמפף חושף את השורשים המקומיים של כלכלת השוק הישראלית, שחלקם מגיעים עד לעשורים שלפני קום המדינה. כאן חשוב להדגיש שהספר אינו עוסק רק בניאו־ליברליזם, אלא גם בשלושת המשטרים הכלכליים־פוליטיים שקדמו לו. מבחינה זו, ספרו של קרמפף שאפתני ונועז יותר מספרים רבים אחרים שנכתבו על הכלכלה הפוליטית הישראלית, שלרוב התמקדו בניתוח תקופה היסטורית אחת. יכולתו של המחבר לסקור ולנתח נקודות מפתח בהיסטוריה של הכלכלה הישראלית מראשית הציונות ועד ימינו בטקסט שהיקפו אינו עולה על 250 עמודים, ואף לעשות זאת בשפה קולחת ונגישה, ראוי להערכה רבה. משום כך הספר מומלץ לתלמידים ולחוקרים המתעניינים בהיסטוריה הכלכלית של ישראל בפרט, ובכלכלה פוליטית ובסוציולוגיה של הכלכלה בכלל.

כלי הניתוח העיקרי שקרמפף נעזר בו הוא מודל פרדיגמת המדיניות של פיטר הול (Hall, 1993). במודל זה, פרדיגמת המדיניות היא מדרג של אינטרסים מדינתיים שקובעי המדיניות שואפים לקדם. יכולתם לממש אינטרסים אלו תלויה בתנאים פוליטיים ומוסדיים משתנים ברמה המקומית והבינלאומית, וביכולת של המדינה "לטפח, לפרק ולבנות מחדש" את מערכות היחסים בינה ובין שחקנים כלכליים ופוליטיים שונים (עמ' 18). לפי המודל, האינטרסים של המדינה – הן בתחום הכלכלי הן בתחום המדיני־ביטחוני – מעצבים את היחסים בין המדינה לחברה, ולא להפך. התזה המרכזית בספר היא שאף כי פרדיגמת המדיניות הספציפית שהנחתה את מקבלי ההחלטות בישראל השתנתה עם התקופה, מה שנשאר קבוע הוא חשיבותם של "אינטרסים מדינתיים", שלטענת המחבר מהווים את "הגורם המשמעותי ביותר בעיצוב מדיניות, אסטרטגיה כלכלית ומבנה כלכלי" (עמ' 18). על מנת לבסס את טענותיו, קרמפף מתבסס על מנעד רחב ועשיר של נתונים ראשוניים: חומרים ארכיוניים שחלקם נחשפו לראשונה, ראיונות עם דמויות מפתח, סקירה של עיתונות היסטורית ועוד.

* ד"ר ארז מגור, עמית פוסט־דוקטורט, מרכז אדמונד י' ספרא לאתיקה באוניברסיטת תל אביב

הספר מורכב משלושה חלקים. החלק הראשון עוסק בתקופת המעבר מהפרדיגמה האגררית שאפיינה את ראשית ההתיישבות הציונית, ובמרכזה הרצון לפתח יישובים חקלאיים בפריפריה, אל הפרדיגמה של צמיחה מהירה, שהשתרשה בשנות השלושים והדריכה את המדיניות הכלכלית עד שנות השישים. בתקופה זו, טוען קרמפף, הנהגת הציונות עודדה את תיעוש הכלכלה הישראלית כדי לקדם יעדים לאומיים ובראשם קליטת עלייה המונית, התיישבות ובינוי המדינה; טענה זו מהדהדת מחקרים קודמים בנושא, ובמיוחד את עבודתיהם של מיכל פרנקל (2000) ודוד לוי-פאור (2001). לפי קרמפף, הצלחתו של מודל פיתוח זה הייתה תוצר של יצירת קשרים, פורמליים וא-פורמליים, בין הנהגת הציונות ובין מוסדות ההסתדרות, גופים פיננסיים שונים ונציגי המגזר הפרטי. חלקו השני של הספר מתמקד בהתבססותה של פרדיגמת הצמיחה המהירה, שיישומה החל באמצע שנות השישים בשאיפה להגביר את כושר התחרות הבינלאומי, הפרודוקטיביות והייצוא של התעשייה הישראלית. פרדיגמה זו קודמה באמצעות מהלכי ליברליזציה ובמרכזם מדיניות המיתון היזום בשנים 1965-1966. לטענתו של קרמפף, מיסוד פרדיגמה זו שיקף את התגברות העוצמה והאוטונומיה של מוסדות המדינה ובראשם משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר ובנק ישראל, לעומת היחלשותם של מוקדי הכוח הוותיקים ובראשם ההסתדרות וחברת העובדים. טענה זו עמדה גם בלב ספרו הקנוני של מיכאל שלו (1992, Shalev). החלק השלישי והאחרון של הספר מורכב משני פרקים ומוקדש לדיון במעבר למשטר הניאו-ליברלי. מכאן ואילך אתמקד בחלק הזה, שכן שני החלקים הראשונים מבוססים על ספרו הקודם של קרמפף המקורות הלאומיים של כלכלת השוק (קרמפף, 2015), שכבר נסקר מעל כמה במות ובהן כתב עת זה (קומליק, 2016).

הראשון מבין שני הפרקים המוקדשים למפנה הניאו-ליברלי מתמקד ב"תוכנית הייצוב הכלכלית" של 1985. קרמפף מסכים עם מרבית הספרות הקיימת בנושא, שלפיה תוכנית הייצוב היא קו פרשת מים המסמן יותר מכול את תחילתו של העידן הניאו-ליברלי בישראל. אך בהסתמך על מקורות ארכיוניים שנחשפו לציבור רק לאחרונה, הוא מציע שני חידושים עיקריים. ראשית, בניגוד לתפיסה המקובלת, הרואה בתוכנית הייצוב את תחילת תהליך הליברליזציה של הכלכלה הישראלית, קרמפף טוען שהתוכנית לא כללה מהלכי ליברליזציה מובהקים ואף נאלצה להשתמש בכלים אנטי-ליברליים, לרבות האיום להוציא צווי חירום. שנית, הוא מזהה אחרת את ה"בעיה" הכלכלית היסודית שעימה התמודדה המדינה בתקופה זו. מבחינת מרבית המחקרים הכלכליים (ואף הזיכרון הקולקטיבי הישראלי), הבעיה הכלכלית המרכזית של אותה תקופה הייתה ההיפר-אינפלציה – אינפלציה שהגיעה בשיאה לממדים אדירים של כ-400%. אבל קרמפף מראה שבעיניהם של קברניטי המדינה, האינפלציה הייתה דאגה משנית; מה שהטריד את קובעי המדיניות יותר מכול היה הגירעון המבני במאזן המסחרי (הפער בין הייצוא לייבוא), דלדול יתרות מטבע החוץ וצמיחת החוב החיצוני. היות שהתמודדות עם בעיות אלו עמדה בראש סדר העדיפויות, ממשלת האחדות אימצה את תוכנית החירום שהציע הכלכלן (ולימים נגיד בנק ישראל) מיכאל ברונז. תוכנית זו התבססה על צעדים שנועדו לבצר את מודל הצמיחה מוטה הייצוא של ישראל, ובראשם ביטול הצמדות השכר למדד המחירים וביטול הסובסידיות למוצרי יסוד. את המחיר של תוכנית הייצוב שילם בעיקר ציבור העובדים, שנאלץ לספוג ירידה ריאלי בשכר ועליית מחירים. לעומת זאת, המגזר העסקי, ובעיקר היצואנים, המשיך ליהנות מתמיכה ממשלתית, וכך גם המגזר הביטחוני.

ביקורות ספרים

הדיון בתוכנית הייצוב עוסק לא רק בפרטי התוכנית אלא גם באמצעים שנועדו להבטיח את יישומה. כאן קרמפף מדגיש שני מנגנונים. האחד הוא האיום להפעיל צווי חירום במטרה להבטיח את הקפאת המחירים והשכר בלי צורך בהסכמת איגודי העובדים. איום זה לא מומש בפועל בגלל ההתנגדות הגורפת של ההסתדרות, שפתחה בשביתה ארצית ואף איימה להתעלם מצווי ממשלה. המנגנון השני הוא מעורבותו הפעילה של בנק ישראל בראשות הנגיד משה מנדלבאום; הבנק הקפיץ את שערי הריבית והגדיל מאוד את היקף הנכסים הנזילים שבנקים מסחריים חויבו להחזיק. פעולות אלו הכניסו את המשק למיתון יזום ונועדו למשמע את הממשלה ליישם את הקיצוץ התקציבי שהתחייבה לו במסגרת תוכנית הייצוב, מה שאכן קרה בסופו של דבר עם תקציב המדינה 1986-1987 (קשה להתעלם מקווי הדמיון בין פעולה זו של בנק ישראל ובין ה־Volker Shock בארצות הברית, שרבים רואים בו את תחילתו של הניאו־ליברליזם האמריקני). מפתיע שמנגנון שלישי, זה של חוק ההסדרים – מעין מנגנון חירום משל עצמו – לא עולה בניתוח. חוק זה הוא שאפשר, ומאפשר עד היום, לממשלה ולמשרד האוצר לעקוף את הכנסת ואת המנגנונים הדמוקרטיים בכלל, לחוקק חוקים ולבצע רפורמות ניאו־ליברליות ללא צורך בדיון ציבורי ובהליך חקיקה מסודר.

הפרק האחרון של הספר עוסק במה שקרמפף מכנה "הניאו־ליברליזם הניצי של ישראל", ובו מוצגת תזה פרובוקטיבית שבוודאי תעורר דיון נרחב בקרב חוקרים העוסקים בנושא. התזה גורסת כי המדיניות הניאו־ליברלית בישראל, במיוחד מאז רצח רבין וכישלון תהליך אוסלו בראשית שנות האלפיים, נועדה להגדיל את חופש הפעולה של המדינה בקידום מדיניות ניצית־לאומנית. במילים אחרות, מאז ראשית שנות האלפיים האינטרס הביטחוני הוא שמעצב את המדיניות הכלכלית־חברתית. מדיניות זו מתאפיינת ברפורמות ניאו־ליברליות ידועות ובראשן ליברליזציה כלכלית והפרטות, וכן במגוון כלי מדיניות אחרים שנועדו לתמוך ביצואנים ולעודד אותם. מטרתה של המדיניות הזאת, טוען קרמפף, היא לחזק את כוחה הכלכלי של ישראל ולצמצם את יכולתם של שחקנים חיצוניים, במיוחד ארצות הברית והאיחוד האירופי, להשפיע על קבלת ההחלטות בגזרה המדינית באמצעות מנופים כלכליים. אסטרטגיה זו נבחרה על אף המחיר החברתי של גידול באי־השוויון ובהיקף העוני. לטענת המחבר, הדבר משקף את סדר העדיפויות של המדינה בעידן זה.

מסגור המשטר החברתי־הכלכלי בישראל סביב המפנה הניאו־ליברלי קורא לבחינה השוואתית של השינויים במשטר זה כחלק מתהליך גלובלי, אולם קרמפף אינו מנצל את ההזדמנות לבחון את ישראל בפריזמה השוואתית. למעשה, המתאם הגבוה בין ליברליזציה כלכלית ומדיניות ניצית־לאומנית שקרמפף מזהה בישראל אינו חריג בנוף הבינלאומי, כפי שהדגימה עלייתו של טראמפ בארצות הברית, הברקזיט בבריטניה, התחזקות הפופוליזם הימני בצרפת והתבססותם של משטרים אתנו־לאומיים במקומות כמו טורקיה והודו. השילוב בין מדיניות ניאו־ליברלית והקצנה לאומנית נפוץ גם מחוץ לישראל, ועובדה זו מעלה את שאלת הסיבה ותוצאה: האם הרצון לקדם סדר יום ניצי־לאומני אכן מסביר את הבחירה של מקבלי ההחלטות בישראל להעמיק את המדיניות הניאו־ליברלית, כפי שקרמפף טוען, או האם ייתכן שדווקא ההפך הוא הנכון ועליית הימין הלאומני בישראל, כמו במקומות אחרים, מבטאת תגובת נגד לפונדמנטליזם של השוק?

ניתוח השוואתי והתייחסות לספרות המחקר הענפה העוסקת בניאו־ליברליזם היו מאפשרים גם לבחון את הטענה התאורטית המרכזית בספר, שלפיה האינטרסים של

המדינה הם המרכיב החיוני ביותר בעיצוב המדיניות והמבנה הכלכלי. כאן מתבקש לשאול מהי למעשה "המדינה" וממה נגזרים האינטרסים שלה. במהלך הקריאה לא תמיד ברור ההבדל בין אינטרסים מדינתיים ובין אילוצים מבניים שלא הותירו ברירה אחרת, כלומר עד כמה קובעי המדיניות היו באמת חופשיים לעצב את מדרג העדיפויות שלהם ועד כמה הוא היה מוכתב מהמציאות הכלכלית-פוליטית ומיחסי הכוחות בין המדינה לשחקנים החברתיים.

מכל מקום, אין ספק ש-*The Israeli Path To Neoliberalism* הוא תוספת חשובה למרחף הספרים, לצד כותרים אחרים העוסקים בהיסטוריוגרפיה הישראלית בכלל ובכלכלה הפוליטית הישראלית בפרט. תרומתו חשובה במיוחד לאור העובדה שכלכלנים פוליטיים ממעטים לעסוק בתהליכי התיעוש ובמפנה הניאו-ליברלי של הכלכלה הישראלית, ולפיכך הוא תורם רבות להתפתחות השיח ולהבשלת שדה המחקר בנושאים חשובים אלו.

מקורות

- לוי-פאור, דוד. (2001). היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל. יצחק בן-צבי. פרנקל, מיכל. (2000). ההיסטוריה הנעלמה של היד הנראית: מיסודו של שדה הניהול בישראל [חיבור לקבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב].
- קומליק, אולג. (2016). המקורות הלאומיים של כלכלת השוק: פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו של הקפיטליזם הישראלי [סקירת ספר של אריה קרמפף]. סוציולוגיה ישראלית, יח(1), 177-179.
- קרמפף, אריה. (2015). המקורות הלאומיים של כלכלת השוק: פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו של הקפיטליזם הישראלי. מאגנס.
- Hall, Peter. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Shalev, Michael. (1992). *Labour and the political economy in Israel*. Oxford.