

דניאל ממון וזאב רוזנהק. בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאוליברלי. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד. 2009. 206 עמודים

יובל יונאי*

ממון ורוזנהק מציעים לנו תיאור של שינוי מערך היחסים הפוליטיים-כלכליים בישראל ושל מעבר מפרדיגמת מדיניות של מדינה מתפתחת לפרדיגמה ניאוליברלית דרך הפריזמה של בנק ישראל. המחקר שלהם עוקב אחר כמה צמתים בתהליך השינוי של המדיניות הכלכלית בישראל ומראה כיצד הפך בנק ישראל לשחקן מרכזי וחזק בפוליטיקה הישראלית, וכיצד הוא ניצל שינויים במערך הכוחות העולמי כדי להגביר את כוחו מול שחקנים מדינתיים אחרים.

הנרטיב שממון ורוזנהק מספרים מתחיל בהקמת בנק ישראל ב־1954 ובמאבקיו עם משרד האוצר בשני העשורים הראשונים לקיומו. לטענתם, הדגש על פיתוח כיעד מרכזי של המדינה הגביל את כוחו של הבנק ואת יכולתו להשיג ריסון מוניטרי. כמו חוקרים אחרים, גם ממון ורוזנהק מציינים את 1985 כשנה מכריעה שבה החל השינוי במדיניות הכלכלית בישראל. במסווה של טיפול חירום בהיפר־אינפלציה הכניסו מעצבי המדיניות שינויים בתכנית הייצוב והעניקו לבנק שליטה במדיניות המוניטרית. כעבור זמן היה הבנק שותף לגיבוש הסדרים מוסדיים וחוקיים נוספים, כגון חקיקת החוק המגביל את הגירעון הממשלתי, קביעת יעדי האינפלציה השנתיים וליברליזציה של הפיקוח על שווקים פיננסיים.

בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאוליברלי הוא ספר מצוין. הוא מציג טיעון ברור, מתוכנן עם גישות אחרות ומביא ממצאים אמפיריים שממחישים את הטענות התיאורטיות באופן מסודר ולוגי. הספר מציג תזה חלופית ברורה וחדה ומבסס אותה על מחקר מדויק. גם אם אין מסכימים עם מסקנות הניתוח של ממון ורוזנהק, אין ספק שהם הוציאו תחת ידיהם ספר מוצלח, שמספר סיפור מרתק ומציע הסבר תיאורטי מקיף. ברור גם שהספר ייכנס לסילבוסים של קורסים רבים, ישמש בסיס לדיון תיאורטי ולמחשבה פוליטית, ומי יודע, אולי אפילו ייקרא על ידי כלכלנים, רחמנא ליצלן.

התזה החשובה ביותר של הספר היא לדעתי "תזת ההנכחה" של כוחות גלובליים במציאות הלוקלית. בניגוד להסברים רווחים הן בשיח הציבורי הלא־אקדמי והן בכתובה האקדמית העכשווית, ממון ורוזנהק מראים ששינויים מרכזיים שחלו במדיניות הכלכלית בעידן הגלובליזציה אמנם הושפעו משינויים בזירה העולמית, אבל זו לא הייתה פעולה פשוטה של "העתק־הדבק". אין ספק שקיום מוסדות בינלאומיים בעלי עוצמה, שיח דומיננטי בעל תפוצה עולמית ושווקים בינלאומיים משפיעים על המדיניות הכלכלית בכל מדינה ומדינה. אבל הצורה המסוימת שהם לובשים בכל מדינה תלויה בהתפתחויות ספציפיות ובמערך יחסי הכוח המקומי.

תזה חשובה אחרת בספר היא תזת הדה־פוליטיזציה של המדיניות המקרו־הכלכלית. הספר מראה כיצד החלטות גורליות המשפיעות על כולנו מופקעות מתחום הדיון הציבורי

* החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה

ומועברות לדיון של "מומחים", שמסקנותיהם נתפסות כמשרתות את טובת הכלל, אף שהן משפיעות במידה ניכרת ובאופן דיפרנציאלי על סיכויי החיים של כולנו. כאן יש להעיר שהפקעת הדיון מרשות הציבור והעברתו למומחים אינה דבר חדש. גם בתקופת הפרדיגמה הקיינסיאנית רווחה התפיסה שרק מי שלמד כלכלה יכול להבין את הקשרים הסיבתיים בין משתנים כלכליים, ושניהול הכלכלה לטובת הכלל מחייב הפקעת הסמכות לקבוע מדיניות כלכלית מידי המחוקקים והדרג הנבחר והעברתה לידי הדרג המקצועי באוצר ובבנק ישראל (יונאי, 1986).

ספרים טובים נמדדים לא רק בתקפות התשובות שהם נותנים, אלא גם בכיווני המחקר שהם פותחים, וספרם של ממן ורוזנהק פותח רבים כאלה. התשובות של הספר שלפנינו מעלות בעיות חדשות ומתוות נושאים להמשך הדיון. למשל, הספר אינו משיב לשאלה מה הכוח היחסי של הגורמים המקומיים אל מול הכוחות הגלובליים. בסוף הספר אנו למדים שדווקא בישראל, שבה הפרדיגמה הניאו-ליברלית התפתחה במהירות גדולה משנות השמונים, החקיקה המבטיחה את עצמאותו של הבנק לא הצליחה לעבור בשל התנגדות האוצר. אז מה? אם יש היגיון מחייב של שוק ההון הבינלאומי או לחץ חזק מצד גופים בינלאומיים וממשלת ארצות הברית, כמה ייחודיים יכולים להיות ההסדרים המקומיים, וכמה השפעה יכולה להיות לייחוד הזה על מה שחשוב באמת?

תהייה אחרת קשורה לחשיבות הפרקטיקה היומיומית של ניהול מדיניות כלכלית אל מול החלטות רשמיות של קביעת מדיניות. הספר מבוסס על דיונים סביב החלטות רשמיות, אבל הדברים הקורים בפועל אינם מתיישבים תמיד עם החלטות אלה, ויש עניין מיוחד במחקר על דרך קבלת ההחלטות היומיומית. ההמחשה הטובה ביותר לחשיבות של כיוון מחקר זה ניתנת לנו בפרק על קביעת יעדי האינפלציה. ממן ורוזנהק מתארים את המאבקים השנתיים סביב קביעת היעד לאותה שנה, אבל מתברר שלאחר המאבקים הארוכים, הדיונים המייגעים והפשרות שנתקבלו לבסוף, ירדה האינפלציה בראשית שנות התשעים הרבה יותר ממה שנקבע ביעד. האם זה קרה באופן בלתי מתוכנן? מישוהו זלזל בהחלטה ופעל מאחורי הקלעים בניגוד למדיניות? מי נפגע מזה? מי הרוויח?

שאלות אחרות קשורות למה שאפשר לראות כראיפיקציה של "הבנק" בספר המלא בביטויים כגון "הבנק רוצה", "הבנק שאף", "הבנק קידם" וכדומה. הניתוח בספר הוא אמנם שיפור ניכר לעומת ניתוחים המדברים על "המדינה" כגוף הומוגני אחד; ממן ורוזנהק פועלים על פי פרדיגמה מוכרת היטב בסוציולוגיה הפוליטית המנתחת את היחסים בין סוכנויות ממשלתיות ומראה כיצד תוצאות המאבק ביניהן קובעות בסופו של דבר מה תעשה "המדינה". אבל כפי שהפרדיגמה שלהם עושה פרובלמטיזציה למושג המדינה, כך יש לעשות פרובלמטיזציה לכל אחד מהשחקנים שהם הניחו את קיומם האובייקטיבי: מה זה "הבנק"? ומה זה "האוצר"? מי קובע מה האינטרס של "הבנק"? דוד הורוביץ היה בעל השפעה לא פחותה מברונו, מפרנקל ומפישר במערכת הפוליטית של שנות החמישים והשישים, אבל הוא לא חשב שהבנק צריך יותר כוח; על פי תפיסתו, הממשלה הייתה צריכה לקבוע מדיניות, ובנק ישראל צריך לפעול במסגרת המדיניות הזאת, שהורוביץ כפוליטיקאי היה שותף לעיצובה. התפיסה שהבנק צריך שליטה מוניטרית מלאה, שהניעה את הבנק ודחפה אותו בהתמדה לפעול להעברת סמכויות מהאוצר ולביצור עמדתו, היא אפוא חלק ממה שצריך להסביר ולא ההסבר לשינוי (ראו קרמפף, 2008). מי קבע למשל שהבנק המרכזי צריך להיות

כמעט אדיש לבעיית האבטלה? הרי אין זה חוק טבע שבנק מרכזי צריך לדאוג ליציבות מחירים ולא לתעסוקה מלאה.

הניתוח של ממון ורוזנהק מתמקד ביחסים המורכבים של שיתוף פעולה, יריבות ומאבק בין בנק ישראל לאוצר כאילו הם שחקנים מרכזיים. התמקדות זו בשחקנים החזקים מעלימה את השאלה מה קרה לסוכנויות ממשלתיות אחרות. אני זוכר ימים אחרים, שבהם שרי חינוך ובריאות היו מוקדי כוח פוליטי, שבעזרת גופי ידע דיסציפלינריים, אידיאולוגיה ואיגודים חזקים הצליחו לקדם אינטרסים שנראו להם חשובים. מדוע חדלו גופים אלה לשחק תפקיד בקביעת מדיניות חברתית? למה דווקא משרד הביטחון וצה"ל הצליחו להימנע מהיקף הצמצומים וההפרטה שעברו השירותים האזרחיים? הצלחה זו מאששת את הטענה המרכזי של הספר, שיחסי כוחות מקומיים משפיעים על התצורה הסופית של כל מדינה, אבל היא מבליטה גם את הצורך בהשלמת התמונה ובמתן הסבר על חולשת השחקנים שקולם לא נשמע.

סוגיה אחרת שעולה מהניתוח המוצע בספר היא מקומם של יחסי כוח מעמדיים בקביעת מדיניות מקרו-כלכלית. התמקדות החוקרים במאבק של בנק ישראל להעצמת כוחו באה על חשבון הסבר במונחים מעמדיים. הספר מזכיר את ההתנגדות של התאחדות התעשיינים והתאחדות הסוחרים למדיניות המוניטרית המרסנת של בנק ישראל. התנגדות זו בלטה בכותרות הראשיות של העיתונים במשך כמה שנים, ואף על פי כן הצליח הבנק לצבור כוח ולהשתמש בו בניגוד לתביעות התעשיינים. האם סקטור ההון שוב לא הבין את האינטרס האמיתי שלו (כפי שהוא התנגד בעבר למדינת הרווחה ולקיינסיאניזם)? האם השינויים שירתו סיעה מסוימת של בעלי הון ופגעו באחרת? הספר אינו מספק תשובות לכך, אבל הוא בהחלט מכשיר את הקרקע לדיון חשוב מאוד.

שאלה זו גם מחזירה אותנו לדיון על כוחה של הגלובליזציה מול הכוחות המקומיים. ייתכן שהאינטרסים המעמדיים שמאחורי השינוי קשורים להון הגלובלי, שעל הצורך לרצות אותו מדברים נגידי הבנק בגלוי. ביוני 1997 רקח ראש הממשלה נתניהו עסקת חבילה עם הנגיד פרנקל מעל לראשו של שר האוצר מרידור; ראש הממשלה הסכים להגדיל את הרצועה של שער החליפין תמורת הורדת הריבית על ידי הבנק. ממה נבע כוח זה של הבנק? במה הוא יכול לאיים, ואיך הוא מתנגד לשחקן פוליטי שמאחוריו עומדים חברי כנסת ופועילים מפלגתיים? על פי ספקולציה עיתונאית שממן ורוזנהק כוללים בספר, אנליסטים בחברות הדירוג הבינלאומי הזהירו שתיקון חוק בנק ישראל כך שיגביל את כוחו של הנגיד יביא להורדת דירוג האשראי של ישראל. מתברר שיש כוח כלכלי חיצוני למערכת הישראלית שיכול לכופף את היד לשחקנים מקומיים. זהותו של שחקן זה ידועה, ההון הבינלאומי, וממן ורוזנהק אינם מכחישים את כוחו, אך הם טוענים שבנק ישראל הצליח לצבור כוח בהיותו המתווך בין שחקן זה לזירה המקומית. אבל האם מדובר בכוח אמיתי או רק במראית עין של כוח המתמצה ביכולת לבחור מרצון את מה שההון הבינלאומי רוצה?

ולבסוף, יש עוד כיוון אחד שנראה לי חיוני לפתח, והוא התפקיד של ידע תיאורטי ואמפירי. ממון ורוזנהק מדברים שוב ושוב על "רטוריקה של גלובליזציה פיננסית". לכאורה מדובר ברטוריקה בלבד, שוט לאיים בו, אבל לא כך הוא; יש שוט אמיתי, כפי שממחיש האיום של האנליסטים. אם יש שווקים פיננסיים, ואם אפשר לחקור ולהבין את דפוסי הפעולה שלהם, ואם כלכלנות היא הדיסציפלינה החוקרת דפוסים כאלו, האם אנחנו יכולים

להתייחס למסקנות שלהם כאל סתם רטוריקה המגויסת לקדם אינטרסים מוסדיים וכלכליים של קבוצות מסוימות?

ברונו לאטור (Latour, 2004) טוען שבחברה התלויה כל כך בידע דיסציפלינרי, חשיבה ביקורתית אינה יכולה להסתפק בהערות ספקניות מחוץ למגרש המשחקים. על פי הסיפור שממן ורוזנהק מספרים, התיאוריות המדעיות והממצאים האמפיריים הם, לפחות במשתמע, רק קישוט או רטוריקה לקדם מדיניות מסוימת. פעם למשל הייתה תיאוריה שיש טרייד-אוף בין יציבות מחירים ובין תעסוקה, ולכן אפשר לבחור במה להילחם, באינפלציה או באבטלה (עקומת פיליפס). התיאוריות הדומיננטיות בכלכלה מאז שנות השמונים גורסות שזה טרייד-אוף רק לכאורה, ושהוא עבד למשך זמן קצר; לאחר שהשחקנים הכלכליים הבינו איך המדינה נאבקה באבטלה על ידי הזרמת ביקושים והורדת ריבית, הם נקטו מראש פעולות שמבטלות את האפקטיביות של המדיניות הממשלתית. אלו הם ממצאים מדעיים שנשענים על מודלים תיאורטיים ועל מחקרים אמפיריים. האם אפשר להתייחס אליהם כאילו היו רטוריקה ריקה? ומצד שני, האם צריך לקבל אותם כפי שהם רק כי הכלכלנים אמרו? לאטור (Ibid., p. 227) כותב על בעיות מעין אלו:

הסכנה אינה נשקפת מטיעונים אידיאולוגיים שמתחפשים לטענות עובדתיות – סכנה שבה למדנו להילחם כה טוב בעבר – אלא מחוסר אמון מופרז בדברים עובדיים המתחפשים לטענות אידיאולוגיות. הקדשנו שנים כדי לגלות את הדעות הקדומות החבריות מאחורי טענות אובייקטיביות-כביכול; האם עכשיו אנחנו צריכים לגלות את העובדות האמיתיות המסתתרות מאחורי האשליה של דעה קדומה? (תרגום שלי, י"י).

ממן ורוזנהק חושפים את האפשרות שמאחורי הטענות העובדתיות של הכלכלנים מסתתרים טיעונים אידיאולוגיים ניאורליברליים, אבל האם ביקורת כזו אינה טומנת בחובה סכנה שנתעלם מעובדות אמיתיות? איך אנו, הסוציולוגים, יכולים להבחין בין עובדות כלכליות אמיתיות ובין תחפושות של טיעונים אידיאולוגיים? נראה לי שבעולם הנשלט על ידי מומחים, זהו האתגר הבא של הסוציולוגיה.

מקורות

- יונאי, י' (1986). האמנם אין מנוס? הבניית המציאות הכלכלית כמנגנון של שליטה הגמונית. חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב.
- קרמפף, א' (2008). כלכלנות, לאומיות, מדינה: הכלכלה הפוליטית של רעיונות כלכליים בישראל, 1934-1966. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- Latour, B. (2004). Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern. *Critical Inquiry*, 30, 225-248.