

# כלכלה - בין כלכלנים לפוליטיקאים

רן רביב

בציבוריות הישראלית מקובל לראות את "הכלכלנים" - הדרג המקצועי - כמעצביה המרכזיים של המדיניות, ואת הפוליטיקאים כמופעלים על ידם. ההיסטוריה הכלכלית של מדיניות שער המטבע חושפת מציאות שונה

גושפנקא למדיניות הננקטת על ידו. תופעה זו כבר הפכה מובנת מאליה ומשום מה אינה מעוררת תהיה על היעדרם של יועצים בכירים מהאקדמיה גם לשרים אחרים. התנהלות זו משקפת את הדעה הרווחת שאת הכלכלה מעצבים - וראוי שיעצבו - גורמים "מקצועיים", כשהפוליטיקאים נתפסים כמרינוטה שאולי נושאת באחריות אבל בוודאי אינה זו המובילה את התהליכים. כדי לבחון עד כמה תפיסה זו תואמת את האופן בו מעוצבת המדיניות הכלכלית, יש לחזור לצמתים מכריעים בכלכלה הישראלית ולבחון מי הוביל את התהליכים ובמיוחד מה היה מקומם של הפוליטיקאים בתהליכים ביחס לזה של הכלכלנים המומחים. אבחנה זו חשובה כדי למקד את מיקומם של הפוליטיקאים בעיצוב המדיניות הכלכלית בישראל: האם, כפי שמקובל להניח, המהפכות הכלכליות בישראל הובלו על-ידי כלכלנים שהחזיקו בתובנות מתוך עיון אקדמי והשוואות בין לאומיות? או, לפי גרסה אחרת של עמדה זו, האם בתי <<<

בציבור הישראלי ישנה נטייה רווחת לראות בפוליטיקאים בובות על חוטים בכל מה שנוגע לענייני הכלכלה. השיחה הנוכחי ומטבע הלשון "הון-שלטון", אף מדגישים את העניין. בעלי ההון מפעילים, לכאורה, סוכנים מתוחכמים שמשפיעים על פוליטיקאים ושרים, המוכרים את כוחם לכל המרבה במחיר. הפוליטיקאי קונה תמיכה ותרומות לפריימריז הבאים והפקיד מבטיח את מקום עבודתו הבא. על פי דימוי זה, מי שמניע את המהלכים הם בעלי ההון הגדול המפעילים את הפוליטיקאים בהתאם לצרכיהם. גם "הכלכלנים" מתוארים כמי שהשפעתם על הפוליטיקאים מכריעה: המומחים שמצד אחד מתווכים את אותה מציאות, שהיא לכאורה "מורכבת ובלתי נתפסת" עבור האזרח, ומפשטים את הדברים עבורו, ומצד שני מומחיותם נותנת להם כוח ציבורי להיות מעורבים בקבלת ההחלטות. דוגמא עכשווית לכך היא היועצים הבכירים המייעצים לשר האוצר, בתקן קבוע, הנותנים כביכול

לא בכדי הציע קיינס עוד בשנות השלושים להפוך את מתן האשראי לעניין ציבורי הנמצא בידי הממשלה שתקציב אותו על פי צרכי המשק



צילום: אורי פלג

רן רביב הוא חבר ביסו"ד וכוח לעובדים וחוקר את ההיסטוריה של המחשבה הכלכלית // דוא"ל: ran@tamuz.org.il

הספר לכלכלה חינוכו לכלכלנים שהפכו להיות שליחיהם בעיצוב המדיניות? לחלופין, יתכן שאת המהלכים הכלכליים המרכזיים הובילו פוליטיקאים, ולכלכלנים היה מקום שולי בהרבה מהדימוי העצמי שלהם וזוהי אותה הסיפורים בשיח הציבורי. אם גישה זו נכונה יש למקד את תשומת ליבנו בזירה הפוליטית, על כל הכוחות הפועלים בתוכה, כדי להבין את מגמת המדיניות הכלכלית.

צומת מרכזית המזמנת בדיקה כזו היא המעבר של מדינת ישראל ממעורבות גדולה בקביעת **שער המטבע** באמצעים פוליטיים שונים לקביעתו על ידי שוק המטבע הבין לאומי לבדו. מהפך זה, שבוצע ב-1977 כאחד הצעדים הראשונים של ממשלת בגין הראשונה, העביר את קביעת שער הלירה הישראלית לשוק, ואף על פי שבשנים הבאות בסדרה של צעדים נכנסה הממשלה מחדש למעורבות בקביעת שער המטבע, מהלך זה סימן את הכיוון הכלכלי של העשורים הבאים. על שום מיקומו כאחד מנקודות התפנית הראשונות במהפך הניאו-ליברלי בישראל, וחשיבותו המרכזית של קביעת שער המטבע, הוא מהווה נקודת מבחן מצויינת למקומם של הפוליטיקאים והכלכלנים בקביעת המדיניות.

## השמעות ניוד שערי המטבע

יחד עם האשראי, ניתן להציב את שער המטבע כאבן הראשה בכלכלה המודרנית. כל משטר כלכלי בעידן המודרני מבוסס על שני מרכיבים אלו, שמבחינה מסויימת מהווים שני צדדים של אותה מרכיב, שהשליטה בו מקנה למעשה שליטה רבה במשק הלאומי או העולמי. הקצאת האשראי וקביעת מידת התנודתיות של שערי המטבעות הלאומיים אחד ביחס לשני, הן נקודות קריטיות ששליטה בהן מעצבת הרבה מתנאיו הבסיסיים של המשק. לא בכדי הציע קיינס עוד בשנות השלושים להפוך את מתן האשראי לעניין ציבורי הנמצא בידי הממשלה שתקציב אותו על פי צרכי המשק וטען כי "מצב דברים זה... יביא קץ לרנטייר וכתוצאה מכך יביא קץ לכוחו של הקפיטליסט לנצל את ערך המחסור בהון לשם צבירה ודיכוי".

קיינס לא טען זאת מתוך העמדה הסוציאליסטית המסורתית אלא מתוך התבוננות במשק המודרני והבנה שכדי לנהל אותו באופן רציונאלי חייבים לנהל את הקצאת האשראי לא מתוך ניסיון למקסם רווחים, אלא מתוך שיקולים מורכבים המכוונים להסדרה של הפעילות הכלכלית עם מינימום טלטלות, כך שאופן הפעילות יצמצם במידה ניכרת את בזבוז המשאבים האנושיים והאחרים. מתוך אותה תפיסה הוביל קיינס את הקמת המנגנון הבין לאומי לקביעת

### שער המטבע:

שער המטבע הוא יחס ההמרה בין מטבע אחד לאחר. היחס הזה יכול להיקבע בהסכמים בין מדינות, באמצעות חוקים או על ידי השוק החופשי על בסיס הצע וביקוש.

שערי המטבעות, מנגנון שקיבל את השם "הסכמי ברטון וודס" (עוד על הסכמי ברטון וודס ניתן לקרוא במאמרם של אודי מנור ויאיר רביב "גלובליזציה ופוליטיקה - הסכמי 'ברטון-וודס' כמשל" בגיליון 36 של "חברה"). הסכמים אלו יצרו מנגנון תיאום בין שערי המטבע של המדינות המרכזיות במשק המערבי ואפשרו למדינות השונות לנקוט **במדיניות כלכלית מרחיבה** לפי הצורך כדי להתמודד עם מיתון ואבטלה במשקים שלהן בלי לחשוש ששער המטבע שלהן ירד באופן חריף בגלל מסחר ספקולטיבי במטבעות, המנצל את מצבו הרגיש של המשק המתמודד עם מיתון כדי לעשות רווחים ממסחר קצר טווח. מנגנונים אלו, שכללו צד של הקצאת אשראי בין לאומי (דרך הבנק העולמי) וצד של תיאום שערי המטבעות (דרך קרן המטבע) היו חלק מ"הסדר הקיינסיאני" שאפשר את הצמיחה הכלכלית בשלושת העשורים שאחרי מלחמת העולם השנייה במדינות המתועשות מחוץ לגוש הסובייטי, ובהן גם ישראל.

ניתן לציין את 1973 כנקודת ציון בהשלמת מהלך הפירוק של הסכמי "ברטון וודס" והפיכת המטבעות המרכזיים לנסחרים בשוק באופן לא מווסת פוליטית. בפני מדינת ישראל ניצבה השאלה איך להגיב למציאות הבין לאומית המשתנה. למרות המהפכים הללו של ראשית שנות השבעים הכלכלנים בישראל הסכימו - רובם ככולם - שעבור המטבע הישראלי מהלך כזה אינו מתאים. [על סוגיה זו ניתן לקרוא בהרחבה במאמר של יאיר רביב ואודי מנור].

מילטון פרידמן, שהיה ממובילי הפירוק של הסכמי ברטון וודס, ועסק ביעוץ לממשל פינושה בצ'ילה, הגיע בשנת 1977 ליעוץ לממשל החדש בישראל. בכנס בו השתתף שטח את משנתו, לפיה הדרך הנכונה לנהל את המטבע

### מדיניות כלכלית

**מרחיבה:** מדינית כלכלית מרחיבה היא מדיניות של הגדלת ההוצאות הציבוריות (ולעתים גם הורדה במסים) שנקטת בעיתות מיתון כדי לחזור לצמיחה. לפי התאוריה הכלכלית הקיינסיאנית, הגדלה של ההוצאה הציבורית תיצור מקומות עבודה חדשים, תעודד את הצריכה (ולכן את הרווחים) ותאפשר יציאה מהמיתון.

1977, אך הם עשו זאת תוך קבלת המסגרת המחשבתית החדשה, שעוצבה בפועל על ידי שינוי המציאות באמצעים הפוליטיים שעמדו בידי הפוליטיקאים, ולא בהכרח מתוך מחויבות תיאורטית עמוקה.

### הלך הפרשה

הצומת של ניוד שערי המטבע בישראל יכול ללמד אותנו על הספקנות הדרושה לגבי הדימוי שמאמצים לעצמם הכלכלנים, ומשתקף אלינו מערוצי התקשורת השונים, ולמקד את השאלות שלנו כשאנו בוחנים את הגורמים המעצבים את המדיניות הכלכלית. הוא גם מספק שיעור חשוב על היחס בין התיאוריה והפרקטיקה בעיצוב המדיניות. היה זה דווקא דן פטנקין, אבי מדע הכלכלה הישראלי הנאו ליברלי, שטען כבר בשנות השבעים כי "המדיניות קדמה לתיאוריה וניתוח הפוך חוטא בשטחיות". תובנה זו של פטנקין מאמצע שנות השבעים צריכה להרחיב את זווית הראיה מן הפוליטיקה לבדה או מן התיאוריה הכלכלית שלכאורה מדריכה את מבצעי המדיניות הכלכלית. אמנם ההנחה שבתי הספר לכלכלה מתחנכים את מי שיהיו פקידי האוצר לפי דוגמה נאו-ליברלית נכונה, אך אין בה כדי להסביר את התעצבות ההגמוניה הנאו-ליברלית בפוליטיקה הישראלית בלא בחינה של הפוליטיקה ויחסי הגומלין בינה לבין הפקידות הכלכלית. יחסי הון-שלטון הם סיסמא שאין די בה כדי להסביר את התהליכים הממשיים המעצבים מחדש את החברה הישראלית. הבעיה אינה נעוצה רק בבעלי ההון המנסים להשיג לעצמם עוד כוח, השפעה ועושר, כפי שעשו מאז ומעולם, אלא בחברה ומערכת פוליטית המספקות את הלגיטימציה למהלכיהם. ///

### לקריאה נוספת:

המאמר הוא חלק מעבודת ה-MA של רן רביב "האתגר הניאו ליברלי - תיאוריה ומדיניות כלכלית: אספקטים של כלכלה פוליטיקה ותיאוריה בישראל, 1968-1981"

הכלכלנים  
קיבלו על  
עצמם את  
תפקיד הכהן,  
היוצק את  
השמן הקדוש  
על ידי השליט  
ומקדש את  
הכרעותיו  
בדיעבד

הישראלי היא לתת לו להיסחר בלי התערבות ממשלתית. הדרך היחידה הקיימת ("האמת האחת" כדבריו) נמצאת בהתנהלות השוק וכל שאר ההסדרים הם עיוותים מלאכותיים שאינם ברי קיימא לאורך זמן.

פרידמן אף נשאל האם אין חשש "לתנודות חריפות כתוצאה מפעולות ספקולטיביות בלתי יציבות" וענה ש"איש לא הצליח עדיין להציג מקרה אמפירי של אי יציבות שכזאת." בכנס זה, בו השתתפו בכירי הכלכלנים בישראל, בוודאי אלו מהאקדמיה, הוכנה, לכאורה, התוכנית לביצוע העברת הלירה למסחר בשוק המטבעות. אלא שעיון ברשמי אותם משתתפים חושף תמונה הפוכה. לאחר המהפך במדיניות בתחום שער המטבע, נערך כנס בפורום דומה. בפתח הכנס תיאר היו"ר גיורא חנוך מהחוג לכלכלה בירושלים את התחושה של הכלכלנים "כשהופיע בדיון שנערך על ידי המחלקה לכלכלה הפרופסור מילטון פרידמן, שהתווה קווים למדיניות של ניוד שערי החליפין וביטול הפיקוח על מטבע חוץ בישראל, כל הנוכחים באותו מעמד נהנו מההצגה [...] גם אם מעטים הסכימו [לדבריו]. אבל כולנו ראינו זאת כתרגיל אינטלקטואלי, כמין הצגת קרקס."

הדעות השליליות כלפי הצעד הכלכלי של ניוד שערי המטבע מציירות תמונה הפוכה מהדימוי המקובל על הובלת המהפך במדיניות הכלכלית בישראל. מסתבר, אם כן, שהפוליטיקאים היו מובילי המהלך ויוזמיו, והם עשו זאת במנותק מהאליטה הכלכלית האקדמית. תגובתם של כלכלנים רבים בשנים הבאות לימדה על האופן בו הם מיישרים קו עם המדיניות החדשה ומצדיקים אותה כיחידה האפשרית, תוך שהם מקבלים על עצמם את התפקיד של הכהן, היוצק את השמן הקדוש על ידי השליט ומקדש את הכרעותיו בדיעבד. כרגיל ביחסי הכהן והשליט, נשאר לכהן מרווח לבקר את השליט, אך זאת בתנאי שהוא עושה זאת בטווח המוסכם ומבלי לערער על עיקרי הדברים. גם כלכלני ישראל ביקרו את המדיניות שננקטה בשאלת שער המטבע בשנים שלאחר

צילום: אורי פלג

