

תאוריות כלכליות של ממשל כגורם לביסוס השפעתם הפוליטית של כלכלנים בישראל

רון מנדלקרן

השפעתם של כלכלנים על המדיניות הכלכלית המיושמת בישראל ובעולם התחזקה ומוסדה משנות ה־80 של המאה ה־20. מאמר זה דן בתפקיד שמילאו תאוריות כלכליות של ממשל בתהליך זה, ומתוך כך הוא מפנה זרקור אל התפקיד שמילאו הרעיונות שפותחו באקדמיה בחיזוק השפעתם הפוליטית של כלכלנים מן האקדמיה ובכלל. תאוריות כלכליות של ממשל עוסקות בהשפעתם של מוסדות ממשל ותהליכים שלטוניים של קבלת החלטות על המדיניות הכלכלית ועל הכלכלה. מאז שנות ה־60 של המאה ה־20 עסק המחקר הכלכלי רבות בסוגיות אלו ופיתח הצעות לשינויים של מוסדות ממשל ושל תהליכי קבלת ההחלטות בהם. במאמר נטען כי תאוריות כלכליות של ממשל הדריכו משנות ה־80 של המאה ה־20 שינויים מוסדיים מקיפים שהתחוללו בישראל ובעולם. זאת ועוד, הן שימשו תשתית רעיונית להגבלת השפעתם של פוליטיקאים ולהגברת השפעתם של כלכלנים מקצועיים מן האקדמיה ומתוך המנהל הציבורי על עיצוב המדיניות הכלכלית. טיעון זה מומחש באמצעות ניתוח מקרה הבוחן הישראלי והתחקות אחר מקורות הכוח הפוליטי של כלכלנים מקצועיים בישראל בשלוש נקודות מפתח היסטוריות.

מילות מפתח: כלכלנים, תאוריות כלכליות, ממשל, פוליטיקאים, מנהל ציבורי, קביעת מדיניות, מדיניות כלכלית, בנק ישראל, משרד האוצר

* ד"ר רון מנדלקרן, בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחב"ל, אוניברסיטת תל אביב.
דואר אלקטרוני: ronen.mandelkern@gmail.com

אני מודה מקרב לב לסמדר נוי ולעדי ספיר על המשוב היסודי לגרסאות קודמות של המאמר. הגרסה הנוכחית נשענת במידה רבה על הערותיהן המעולות. האחריות על הכתוב היא כמובן שלי בלבד.

סוציולוגים ואנשי מדע המדינה מייחסים לכלכלנים, ולתאוריות הכלכליות שהם פיתחו והפיצו, השפעה מכרעת על המדיניות הכלכלית המיושמת בעולם מאז משנות ה-80 של המאה ה-20. מחקרים רבים הצביעו על התפקיד החיוני שמילאו כלכלנים בעליית הקפיטליזם הנאו-ליברלי בעולם, בייחוד בהצבת הבסיס התאורטי או הלגיטימציה הרעיונית לתהליכי ליברליזציה כלכלית שהתרחשו בעולם כולו מאז המשברים הכלכליים של שנות ה-70 של המאה ה-20 (Babb, 2001; Ban, 2016; Blyth, 2002; Campbell, 2004; Chwieroth, 2007; Dezalay & Garth, 2002; Fourcade, 2009; Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002; Hay, 2001; Hirschman & Popp Berman, 2009; Schmidt, 2009; Quaglia, 2005; McNamara, 1999; 2014). המחקר על אודות תהליכי הליברליזציה הכלכלית שהתרחשו בישראל מאז שנת 1985 מייחס אף הוא לכלכלנים השפעה מכרעת בהנחת המסד הרעיוני ובעיצובם וקידומם של השינויים המבניים שחלו בכלכלה הפוליטית של ישראל (ממן ורוזנהק, 2009; פלד ושפיר, 2005; פרק 9; שיו, 2013; שלו, 2004, עמ' 90-91; Keren, 1993, 1995; Bruno, 1993, Ch. 4-5).

השפעתם הפוליטית העמוקה והמקיפה של כלכלנים מקצועיים מן האקדמיה ושל תחום הידע הכלכלי המתפתח במוסדות להשכלה גבוהה בישראל ובעולם, בולטת במיוחד לעומת תחומי ידע אחרים (Fourcade, Ollion, & Algan, 2015), והשאלה שהמאמר עוסק בה נוגעת למקורותיה. סוגיה זו זכתה להתייחסות נרחבת למדי, עקיפה או ישירה, במקורות שצוינו למעלה, והיא הוסברה בשני אופנים מרכזיים. לפי ההסבר הראשון, שנשמע בעיקר מפי אנשי מדע המדינה, כגון מארק בליית (Blyth, 2002) וקולין היי (Hay, 2001), השפעתם של כלכלנים נבעה מן המשברים הכלכליים של שנות ה-70 וה-80 ומיכולתם של כלכלנים ליברלים, התומכים בריסון מעורבות הממשלה בכלכלה, לרתום את הכלים התאורטיים שלהם על מנת להציע לשחקנים בעלי כוח פוליטי הסברים למשברים אלו ומרשמי מדיניות משכנעים לפתרונם. לפי ההסבר השני, שהציעו סוציולוגיות, כגון שרה באב (Babb, 2001) ומריון פורקד (Fourcade, 2009), כוחם והשפעתם של כלכלנים נבעו מכוחם הארגוני-חברתי של תחום הידע והמקצוע הכלכלי, שנבעו, בין השאר, משימוש בשפה מתמטית פורמלית, הידועה רק לחברי הקהילה האקדמית המקצועית, ומהשתלבות בארגונים מדינתיים מרכזיים, כגון בנקים מרכזיים. אלו הן שתי זוויות שאינן סותרות זו את זו, אך גם אינן מתכתבות זו עם זו (Hirschman & Popp Berman, 2014).

מאמר זה מציע לשלב רכיב נוסף בהסבר השפעתם הפוליטית של כלכלנים בישראל ובעולם: תאוריות כלכליות של ממשל. תאוריות אלו עוסקות בהשפעתם של מערכות ממשל ותהליכים שלטוניים של קבלת החלטות על תהליכים כלכליים ועל תופעות כלכליות. מאז שנות ה-60, וביתר שאת מאז שנות ה-80, התאוריה הכלכלית, ובפרט התאוריה המקרו-כלכלית, עסקו רבות בקשרים בין מאפיינים מרכזיים של ממשלים דמוקרטיים ייצוגיים לבין בעיות כלכליות, כגון התגברות האינפלציה והתרחבות של גירעונות תקציביים וחוב ציבורי. תאוריות כלכליות של ממשל סיפקו בסיס רעיוני

לרפורמות כלכליות, והרפורמות מיסדו את מקומם המרכזי של כלכלנים בתהליכי העיצוב של מדיניות כלכלית והגבילו את מקומם של הפוליטיקאים בתהליכים אלו. במילים אחרות, לצד הגורמים לביסוס השפעתם הפוליטית של כלכלנים שהספרות כבר דנה בהם, תאוריות כלכליות אלו קירבו את הכלכלנים אל שולחן קבלת ההחלטות והרחיקו ממנו את הפוליטיקאים.

המאמר ממחיש טיעון זה באמצעות בחינת השפעתם הפוליטית של כלכלנים בישראל בשלושה פרקים היסטוריים שבהם נקרתה בדרכם הזדמנות להשפעה פוליטית: "התכנית הכלכלית החדשה" בשנת 1962, "תכנית הייצוב" בשנת 1985, והמשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008–2009. מידת המיסוד של תאוריות כלכליות של ממשל בכל אחת מנקודות הזמן האלה – היעדרן בשנת 1962, השינוי המוסדי שהן הדריכו בשנת 1985, ומיסודן המקיף בשנים 2008–2009 – תורמת להסבר השפעתם של כלכלנים בכל אחד מן הפרקים ההיסטוריים הללו.

מדוע הכלכלנים משפיעים: תאוריות סוציולוגיות ופוליטיות להסבר השפעתם של כלכלנים

שתי הגישות המרכזיות להסבר השפעתם של כלכלנים – גישת "ההשפעה הפוליטית של רעיונות" וגישת "הסוציולוגיה של הפרופסיות" – דוחות את ההיגיון הפונקציונלי שלפיו השפעה זו משקפת את הצורך של מדינאים להסתייע בגורם מקצועי בתהליכי קבלת החלטות. נקודת המוצא של גישות אלו היא שמדינאים אינם נעזרים בהכרח בגורמים מקצועיים בקבלת החלטות וששאלות בנושאי מדיניות מצריכות ממילא הכרעה ערכית, ולא רק מקצועית. ככלל, בעיני הסוציולוגים ואנשי מדע המדינה העוסקים בסוגיה זו, השפעתם הפוליטית של הכלכלנים משקפת העדפה של ערכים מסוימים על פני אחרים, לדוגמה יציבות מחירים ותחרותיות לעומת תעסוקה מלאה ויציבות כלכלית-חברתית, והעדפה של אינטרסים כלכליים-פוליטיים מסוימים של בעלי הון לעומת אינטרסים של עובדים ואיגודי עובדים (Blyth, 2002; Fourcade-Gourinchas & Babb, 2001; Hay, 2001). לפיכך, גישות אלו מציעות הסברים אחרים – שונים למדי זה מזה – באשר למקורות השפעתם הפוליטית של הכלכלנים.

לפי גישתם של אנשי מדע המדינה העוסקים ב"כוחם הפוליטי של רעיונות כלכליים", השפעתם הפוליטית של הכלכלנים נובעת למעשה מן הכוח של רעיונותיהם ומיכולתם לחבר באופן משכנע בין רעיונותיהם לבין ההקשר הכלכלי-פוליטי שהם פועלים בו (Blyth, 2002; Hay, 2001). לדידם, רעיונות כלכליים חדשים, או רעיונות שלא היו מקובלים קודם לכן, מסגרו מחדש את המשברים הכלכליים הגלובליים של שנות ה־30 ושנות ה־70 של המאה ה־20 והדריכו את שינויי המדיניות שהתחוללו בעקבותיהם (Hall, 1989, 1993). כוחם הפוליטי של הכלכלנים נבע מכך שהם הצליחו לשכנע פוליטיקאים לאמץ את התאוריות שלהם, ובייחוד את הסבריהם למשבר ואת

מרשמי המדיניות שנגזרו מהם. יכולת זו נבעה, בין השאר, מן העובדה שתחום המדיניות הכלכלית, המסובך והמורכב ממיילא גם בעתות שגרה, הופך להיות רווי בחוסר ודאות בעתות משבר. בנסיבות כאלו התאוריה הכלכלית יכולה להפוך למצפן ששחקנים פוליטיים יכולים להגדיר באמצעותו מחדש את האינטרסים שלהם ואת העדפותיהם. אם כן, במוקד הדיון של גישה זו עומדת השפעתם של רעיונות ותאוריות כלכליות מסוימות ועדיפותן על פני תאוריות כלכליות אחרות בנקודות שונות בהיסטוריה. התאוריה הקיינסיאנית (קיינס, 2006) היא שהקנתה בשנות ה־30 חותמת תאורטית, שלא הייתה קיימת קודם לכן, להתערבות ממשלתית עמוקה בכלכלה ולמעשה הניחה את היסודות להתבססותן של מדינת הרווחה המודרנית במשקים המתועשים ושל כלכלות הפיתוח במשקים המתעוררים לאחר מלחמת העולם השנייה (Hall, 1989). מקבץ התאוריות החדשות, הנאו־קלאסיות – התאוריה המוניטרית (monetarism), תאוריית הציפיות הרציונליות (rational expectations) ותאוריות מחזורי העסקים הראליים (real business cycles) – הן שהניחו בשנות ה־70 את היסודות לריסון ההתערבות הממשלתית בכלכלה ולעליית הקפיטליזם הנאו־ליברלי (Backhouse, 2005; Burgin, 2012; Kelley, 1997). לעומת זאת, הגישה הסוציולוגית לסוגיה נוטה להדגיש את מאפייניה של קהילת הכלכלנים המקצועיים כקבוצה חברתית שהשפעתה הפוליטית נובעת מן המשאבים הסמליים והארגוניים שהיא שולטת בהם (Fourcade et al., 2015). לפי גישה זו, מעמדה החברתי והפוליטי של קהילת הכלכלנים המקצועיים נובע, בין השאר, משליטתה הבלעדית והמשותפת בשפה מתמטית־פורמלית ובעולם מושגים מקצועיים־טכניים, מגישה מדעית מגובשת ואחידה יחסית, מיוקרה אקדמית ומדעית ומעמדה עדיפה בארגונים אקדמיים ומדינתיים (Babb, 2001; Dezalay & Garth, 2002; Fourcade, 2006, 2009; Fourcade-Gourinchas, 2001). הגיבוש האקדמי והמקצועי של קהילת הכלכלנים משקף במידה רבה את הדומיננטיות האמריקנית בה, שהביאה לביסוס מעמדו של חקר הכלכלה כמדע אוניברסלי ותרמה ללכידותו של תחום הידע הכלכלי. לפי הגישה הסוציולוגית, התחזקותה והתבססותה של ההשפעה הפוליטית של הכלכלנים נובעות מן הלכידות הגוברת של תחום הידע הכלכלי במהלך המחצית השנייה של המאה ה־20 ומן הגידול בהיקף התפקידים והמשימות של הכלכלנים במסגרת פעולותיהן של המדינה ושל הביורוקרטיה המודרנית. התרחבות זו משקפת לא רק את הצורך הגובר של המדינה המודרנית להתבסס על כישוריהם המקצועיים של הכלכלנים, אלא גם את הצלחתם של הכלכלנים לתפוס בה עמדות השפעה ארגוניות.

מדוע הכלכלנים משפיעים: תאוריות כלכליות של ממשל שפותחו באקדמיה ותרומתן לביסוס השפעתם של הכלכלנים

במרכזו של ההסבר המוצע כאן לעליית השפעתם הפוליטית של הכלכלנים עומדות תאוריות כלכליות של ממשל שפיתחו כלכלנים באקדמיה. תאוריות אלו עוסקות

בהשפעתם של מבנים והסדרים מוסדיים של מערכות ממשל ותהליכי קבלת החלטות שלטוניות על מדיניות כלכלית ועל תופעות כלכליות. בין הבולטות בתאוריות הללו ניתן למצוא את גישת הבחירה הציבורית (public choice), התאוריה הכלכלית של האסדרה, תאוריית הציפיות הרציונליות ותאוריית מחזורי העסקים הפוליטיים (Buchanan & Tullock, 1962; Lucas, 1972; Nordhaus, 1975; Olson, 1971; Stigler, 1971). הבסיס התאורטי המשותף לתאוריות הללו הוא הניתוח הכלכלי של מערכות שלטון: פוליטיקאים, בוחרים וביורוקרטים נדונים בהן כפרטים רציונליים המבקשים להגדיל ככל האפשר את אחיזתם במשאבים שלטוניים ופוליטיים. פיתוחן של תאוריות אלו החל בשנות ה־60 וה־70 של המאה ה־20 וזכה לתנופה בעקבות המשברים הכלכליים של שנות ה־70 וה־80, שביטוייהם המרכזיים היו האטה עולמית בפעילות הכלכלית, אינפלציה בכלכלות המתקדמות ומשברי חוב בכלכלות המתפתחות.¹

הטענה החשובה והחדשנית של תאוריות אלו באשר לבעיות הכלכליות של התקופה הייתה שבבסיס המדיניות השגויה שגרמה להן ניצבו כשלים מבניים בממשל הפוליטי של מדינות דמוקרטיות. לפי תאוריות אלו, ממשלות דמוקרטיות נוטות לאמץ צעדי מדיניות מזיקים מבחינה כלכלית עקב הלחצים האלקטורליים והפוליטיים המופעלים עליהן. לדוגמה, מדיניות תקציבית מרחיבה מדי הגורמת למשברי תקציב ולעליית מחירים או אסדרה המשרתת בעיקר את הגורמים העסקיים שהיא אמורה לפקח עליהם, ולא את הציבור הרחב. במילים אחרות, תאוריות אלו הפנו אצבע מאשימה לא רק לעבר המדיניות הכלכלית הקיינסיאנית (קיינס, 2006), שהתבססה בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה ושיקפה מעורבות חסרת תקדים של ממשלות בפעילות הכלכלית במשקיהן, אלא גם לעבר המבנה של ניהול הכלכלה באותה תקופה, שבמסגרתו מוסדה השפעתם של מפלגות המונים ואינטרסים מאורגנים, ובראשם ועדי עובדים, על קביעת המדיניות הכלכלית.

תאוריות כלכליות של ממשל אפשרו לכלכלנים שקידמו אותן למסגר מחדש את הבעיות הכלכליות של אותה תקופה, וכך הם יכלו לפנות באופן משכנע הן אל קהילת המומחים הכלכליים והן אל מקבלי ההחלטות והציבור הרחב. תאוריות אלו זכו לתמיכה רחבה של הקהילה האקדמית המקצועית: הן של המתנגדים מכול וכול להתערבות ממשלתית בכלכלה והן של מי שהמשיכו לתמוך בהתערבות ממשלתית רק בהתאם

1 לדוגמה, לפי הניסוח הבסיסי של תאוריית מחזורי העסקים הפוליטיים (Nordhaus, 1975), שיקולים פוליטיים גורמים לממשלות רציונליות להרחיב את תקציבן, בייחוד לפני בחירות. הסיבה שממשלות רציונליות צפויות לנהוג כך היא שהרחבת התקציב צפויה לעודד שגשוג כלכלי בטווח הקצר, וממילא להגביר את שביעות הרצון של הבוחרים מתפקודן. לפי היגיון זה, ממשלות רציונליות יקצצו את הוצאותיהן אך ורק לאחר בחירות ולא לפנייהן, וממילא ישתדלו להמעיט את השימוש במדיניות כזו, הצפויה להיות בלתי פופולרית. התוצאה של מנגנון זה, שבמסגרתו שיקולים פוליטיים, ולא כלכליים, מדריכים את המדיניות הכלכלית של הממשלה, היא "מחזור עסקים" שיש בו האצה של הפעילות הכלכלית לפני בחירות והאטה לאחריהן. מאחר שריסון הוצאות לאחר הבחירות צפוי להיות מתון יותר מהגדלתן לפני הבחירות, התוצאה הצפויה היא אינפלציה והגדלה לא רצויה של החוב הציבורי.

למגבלות הכרחיות. התאוריות גם השתלבו היטב בתחושות ציבוריות רחבות יותר באשר למגבלותיה ולמגרעותיה של המערכת הפוליטית הדמוקרטית (Hay, 2007), והן העניקו לתחושות אלו חותמת אקדמית ומקצועית. נוסף על כך, באמצעות תאוריות אלו ניתן היה לשרטט מתווים מוגדרים באשר לשינויים המוסדיים הנדרשים.

המסקנה המתבקשת מן התאוריות הכלכליות הללו הייתה שטיפול יסודי במשברים הכלכליים של שנות ה־70 וה־80 מחייב לחולל שינויים של מוסדות הממשל שירסנו לחצים לא רצויים על קביעת המדיניות הכלכלית. מכיוון שהמוקד וההיגיון התאורטי של תאוריות ממשל שונות לא היו זהים, גם השינויים המוסדיים שנבעו מהן לא היו זהים או עקיבים באופן מלא. עם זאת, כל התאוריות הללו סיפקו בסיס רעיוני לרפורמות מוסדיות שהגבילו את השפעתם של פוליטיקאים נבחרים ואפשרו לעגן את השפעתם של כלכלנים על תהליכי קבלתן של החלטות כלכליות. רפורמות כאלו כללו מתן אוטונומיה לבנקים מרכזיים בניהול המדיניות המוניטרית והפיכתם למעשה לשחקן הציר בקביעת המדיניות המקרו־כלכלית (Arnone, Laurens, Segalotto, & Sommer, 2009), אימוץ כללים פיסקליים שבמסגרתם הוגבל שיקול הדעת השוטף של מקבלי החלטות נבחרים באשר למדיניות התקציבית (Budina, Kinda, Schaechter, & Weber, 2012) והאצלה של סמכות קבלת החלטות בסוגיות אסדרה מן הדרג הפוליטי לסוכנויות מדינתיות עצמאיות, כגון רשויות להגבלים עסקיים (Levi-Faur, 2005). במקרים רבים היו הכלכלנים עמוד השדרה של גופים אלו, שהיו ממילא קשובים לידע ולתאוריות הכלכליות שהתגבשו והופצו בשדה האקדמי יותר מפוליטיקאים נבחרים.

ההסבר המוצע כאן להשפעתם של כלכלנים משתלב עם ההסברים הקיימים בספרות הסוציולוגיה ובמדע המדינה. למעשה, הוא מחזק אותם משום שהוא מחבר ביניהם: מחד גיסא, ניתוח כלכלי של מערכות ממשל הוא חלק בלתי נפרד מן התאוריה הכלכלית, כלומר הוא משקף את תפקידן של תאוריות כלכליות בביסוס השפעתם הפוליטית של הכלכלנים. מאידך גיסא, אימוצן של התאוריות הללו הביא לחיזוק מעמד הכלכלנים כקהילה מקצועית. כמו כן, בזכות השילוב בין חיזוק מעמדם המקצועי של הכלכלנים לבין נטייתם של קהילת הכלכלנים להשקפה כלכלית ליברלית תרמו תאוריות אלו לאימוץ ארוך הטווח של מדיניות ליברלית. זאת ועוד, פוטנציאל ההשפעה של תאוריות כלכליות של ממשל הוא רחב במיוחד, משום שאימוצן ומיסודן עשויים ליצור מרחב השפעה בלתי תלוי, שכלכלנים יכולים להמשיך להשפיע בתוכו גם כאשר נחלש מעמדם כקהילה מקצועית או כאשר נחלש כוח השכנוע של הרעיונות הכלכליים ה"רגילים" שאינם עוסקים בניתוח של מערכות ממשל.

מטרת המחקר

מאמר זה מציג לשלב רכיב נוסף להסבר השפעתם הפוליטית של כלכלנים מקצועיים באקדמיה ובמנהל הציבורי בישראל ובעולם: תאוריות כלכליות של ממשל, העוסקות

בהשפעתם של מערכות ממשל ותהליכים שלטוניים של קבלת החלטות על תהליכים כלכליים ועל תופעות כלכליות.

מטרת המאמר היא אפוא להמחיש את הטיעון כי תאוריות כלכליות של ממשל, שפיתחו כלכלנים באקדמיה החל משנות ה־60, סיפקו בסיס רעיוני לרפורמות, והן מיסדו את מקומם המרכזי של הכלכלנים המקצועיים בתהליכי עיצובה של המדיניות הכלכלית.

שיטה

ניתוח היסטורי של מקרה הבוחן הישראלי

בקרב חוקרי הכלכלה הפוליטית של ישראל יש נטייה להסכמה כללית בדבר השפעתם הקריטית של כלכלנים ישראלים על עיצובם ועל קידומם של תהליכי הליברליזציה הכלכלית שהתחוללו בישראל מאז אמצע שנות ה־80 של המאה ה־20 (ממן ורוזנהק, 2009; שלו, 2004, עמ' 90–91; פלד ושפיר, 2005, פרק 9; Bruno, 1993, Ch. 4–5; Keren 1993, 1995). תהליכי הליברליזציה שעיצבו הכלכלנים המקצועיים בישראל, ואף תרמו לקידומם, היו בעיקרם ריסון הוצאות הממשלה, צמצום מעורבות הממשלה בשוק ההון והקטנה ניכרת של התמיכה הממשלתית בפעילות העסקית, הפחתות מסים והפרטה של חברות ושירותים ממשלתיים (שלו, 2004).

ואולם, לא תמיד נהגו הכלכלנים הישראלים מהשפעה פוליטית מכרעת. במילים אחרות, התחזקות ההשפעה הפוליטית של קהילת הכלכלנים המקומית הופכת את ישראל למקרה שניתן לבחון באמצעותו את השערת המחקר של המאמר ואת ההסברים האחרים שהוצעו בספרות לעליית השפעתם הפוליטית של כלכלנים.

ניתוח מקרה הבוחן הישראלי מתבסס על מחקר היסטורי משווה המתמקד בשלושה פרקים שבהם נקרתה בדרכם של הכלכלנים הזדמנות להשפעה פוליטית. שלושת הפרקים הם "התכנית הכלכלית החדשה" בשנת 1962, "תכנית הייצוב" בשנת 1985 והמשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008–2009.

הסבר השפעתם של הכלכלנים המקצועיים בכל אחד מן הפרקים ההיסטוריים הללו יתבסס על מידת המיסוד של תאוריות כלכליות של ממשל, שפותחו באקדמיה בכל אחת מנקודות הזמן; היעדרן בשנת 1962, השינוי המוסדי שהן הדריכו בשנת 1985 ומיסודן המקיף בשנים 2008–2009. במסגרת הניתוח יוצג ההקשר הכלכלי-פוליטי, המוסדי והרעיוני שהכלכלנים פעלו בו, ובהתאם לכך תוערך תרומתם של גורמי ההסבר שנדונו בפרק התאורטי להשפעה הפוליטית של הכלכלנים בכל אחד מן הפרקים.

כרקע לניתוח יוצג בראשית הדברים תהליך התגבשותה של קהילת הכלכלנים המקצועיים בישראל.

מקורות המידע

המחקר מבוסס על איסוף וניתוח של מידע עובדתי מתוך מסמכי ארכיון, בכללם מסמכי מדיניות ופרוטוקולים של מוסדות שלטוניים ופוליטיים, ניתוח פרשני של תוכני מאמרים ומסמכי מדיניות שכתבו כלכלנים, איסוף מידע עובדתי מתוך קטעי עיתונות וניתוח פרשני של טקסטים מן העיתונות, ניתוח פרשני של תמלילי ראיונות פתוחים למחצה עם כלכלנים מן האקדמיה ומן השירות הציבורי שערך המחבר בטלפון או פנים אל פנים (ראו פירוט הראיונות בנספח 1), ניתוח תוכן של פרקי זיכרונות וביוגרפיות ושימוש בממצאים מתוך הספרות הקיימת על אודות הכלכלה הפוליטית בישראל.

ממצאים

הקדמה: התגבשותה של קהילת כלכלנים אקדמית־מקצועית בישראל

התבססותם של הכלכלנים המקצועיים בישראל כקהילה מקצועית מגובשת התרחשה במהלך שנות ה־50 ונשענה, כפי שיובהר, על שילוב של לכידות ארגונית ורעיונית ושל יוקרה מדעית. שתי הקבוצות הבולטות בתוך קהילה זו הם כלכלני האקדמיה וכלכלני המגזר הציבורי, בייחוד בנק ישראל ומשרד האוצר. לכידות אין פירושה זהות: בין כלכלני האקדמיה לבין כלכלני המגזר הציבורי, וגם בתוך קבוצות מובחנות אלו, התקיימו תמיד הבדלים ששיקפו את השונות המוסדית והארגונית ביניהם. עם זאת, מאז שנות ה־50 ועד היום יש קשרים ענפים בין תת־הקבוצות הללו, הבאים לידי ביטוי בראש ובראשונה בתהליך ההכשרה האקדמית־מקצועית המשותף לכל חברי הקהילה המקצועית. באמצעות שימוש בחומרי לימוד משותפים התואמים את מסורת לימודי הכלכלה בארצות הברית, הוטמע במסגרת תהליך זה השימוש בשפה פורמלית ובכלי ניתוח רציונלי־מתמטי (ברקאי, 1994; גרוס, 2006). השפה הפורמלית וכלי הניתוח היו התשתית לתפיסתם העצמית של חברי הקהילה הראשונים כאנשי מקצוע א־פוליטיים, שבניגוד למקובל באותה עת, פעלו בלא כל הטיה אידאולוגית (מיכאלי, 2007).

גיבושה של קהילה מקצועית זו החל עם הקמתה של המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בראשית שנות ה־50 על־ידי דן פטינקין, שהגיע לירושלים מאוניברסיטת שיקגו בשנת 1949. חברי הפרופסיה הכלכלית שפעלו בישראל טרם הגעתו של פטינקין היו ברובם בוגרי מוסדות אקדמיים באירופה הקונטיננטלית, שהלימודים בהם הדגישו את הממד ההיסטורי והאזורי בחקר הכלכלה. דוגמה בולטת היא אריה געתון, בוגר אוניברסיטת ברלין ובר־פלוגתא של דן פטינקין, שהשפעתו על מדיניות הממשלה ככלכלן במשרד ראש הממשלה נחלשה במהלך שנות ה־50 (Krampf, 2010). הקורסים בכלכלה שהתקיימו עד אז באוניברסיטה העברית הדגישו אף הם את הממד ההיסטורי והאזורי (גרוס, 2006).

פטינקין לא ייצג את העמדה הכלכלית-שמרנית של אוניברסיטת שיקגו, אולם הוא ייבא עמו למחקר ולהוראה את הגישה הכלכלית האמריקנית, שהייתה אנליטית ביסודה ולא היסטורית (ברקאי, 1994). במילים אחרות, תחום הידע הכלכלי בישראל נוסד במתכונת האמריקנית, בניגוד לאירופה ולאמריקה הלטינית, שאמריקניזציה דומה התרחשה בהן בעשורים מאוחרים יותר (Coats, 1997). מעמדו של פטינקין כמייסד בלעדי של תחום הידע הכלכלי המקומי, ואופיו האחיד של תחום הידע האמריקני שייבא לישראל, תרמו ללכידותם הפנימית של תחום הידע הכלכלי המקומי ושל תהליך ההכשרה שהתקיים במסגרתו. לכידות זו לא נפגמה גם לאחר שהוקמה אוניברסיטת תל אביב, שכן פטינקין ותלמידיו מילאו חלק פעיל בעיצוב המחלקה לכלכלה באוניברסיטה החדשה (פינס, 2013).

בראשית שנות ה־50 נוצרו גם הקשרים בין כלכלני האקדמיה לבין המגזר הציבורי, והם התגלמו ביחסים שהתקיימו בין פטינקין, יעקב ארנון (מנכ"ל משרד האוצר) ודוד הורביץ (נגיד בנק ישראל). עם הגיעו לישראל כתב פטינקין (1949, 13 במרס) להורביץ כי ברצונו שייעשה שימוש מעשי בידע התאורטי שברשותו, וארנון נהג להתבסס על המלצותיו של פטינקין בגיוס בוגרי המחלקה לכלכלה למשרד האוצר (גולדשטיין, 2003, עמ' 347). קשרים אלו אפשרו לגייס את בוגרי המחלקה לכלכלה, שכונו "נערי פטינקין", למשרד האוצר ולבנק ישראל, שצמחו באותן שנים, ולמוסדות מדינה אחרים (ברקאי, 1994; Kleiman, 1981). מיכאלי (2007) ציין בהקשר זה כי "התפרסות ראשונית זו [של בוגרי המחלקה הראשונים] בצמרת האוצר ובנק ישראל גררה תהליך שהגביר את עצמו: [...] הם נטו לצרף למנגנון אנשים בעלי רקע דומה" (שם, עמ' 424).

לצד גיבושה המהיר של הקהילה המקצועית כולה נהנו הכלכלנים האקדמיים מהכרה מקומית ובין־לאומית כקהילה מדעית־מקצועית. מעמדו הבכיר של פטינקין בקהילת הכלכלנים האמריקנית וקשריו הענפים בארצות הברית אפשרו לו לשלוח את תלמידיו המצטיינים ללימודי דוקטורט, שמומנו באוניברסיטאות המובילות בארצות הברית ובאנגליה (ברקאי, 1994; גרוס, 2006; מיכאלי, 2007). כבר בשנות ה־60 היו בשל כך מרבית המרצים במחלקה לכלכלה בירושלים, ולאחר מכן גם בתל אביב, בעלי תואר דוקטור מאוניברסיטאות עילית, כגון סטנפורד, הרוורד ו־MIT, ופרסמו את מאמריהם בכתבי העת הכלכליים היוקרתיים ביותר.

לצד מאפייניהם של הכלכלנים המקצועיים בישראל כקהילה אקדמית־מקצועית מגובשת, קהילה זו מתאפיינת גם בלכידות רעיונית רבה יחסית. כבר בשנות ה־50 אחזו מרבית הכלכלנים המקצועיים הישראלים, בוודאי הבולטים שבהם, בעמדה ליברלית, מגובשת ואחידה יחסית באשר לתוואי הרצוי של המדיניות הכלכלית (בן־פורת, 1982). המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בלטה בגישתה הספקנית באשר לסגולותיה של התערבות ממשלתית בפעילות הכלכלית, בייחוד בהשוואה לתפיסות הכלכליות שרווחו בישראל באותה עת (מיכאלי, 2007; קרמפף, 2009). ספקנות זו גברה ככל שהתערבות הממשלה הייתה פרטנית ונגעה לתכנון כלכלי של ענפים ומפעלים מוגדרים, כנהוג

באותה תקופה (ברקאי, 1994). דוגמה לספקנות זו היא דבריו של אפרים קליימן מן המחלקה לכלכלה בהודעה לעיתונות של האוניברסיטה העברית: "הממשלה עצמה, בשל דרכי התערבותה – מזמינה את היווצרותם של קבוצות לחץ, בכל שהיא מנהלת מו"מ עם מפעלים וארגונים בודדים, במקום לנקוט באמצעי הכוונה כוללים" (האוניברסיטה העברית, 1966). באשר לכלכלנים המקצועיים ששירתו במגזר הציבורי, ציין קליימן בהקשר זה ש"כל חילוקי דעות שיכלו להתקיים בין הכלכלנים לבין עצמם החווירו בהשוואה לאלו שרווחו בין הכלכלנים לבין הפוליטיקאים מקבלי ההחלטות" (Kleiman, 1981, p. 564).

תהליך גיבושה של קהילת הכלכלנים המקצועיים בישראל במהלך שנות ה-50 וה-60 משקף מעין "אמריקניזציה" מבפנים, שהתרחשה בשל הנסיבות הייחודיות שהתקיימו באותה עת בישראל: השפעתו הכמעט בלעדית של פטינקין על אופיו של תחום הידע הכלכלי האקדמי מזה וביסוס השותפות בין האקדמיה לבין השירות הציבורי מזה. מאפיינים בסיסיים אלו של קהילת הכלכלנים המקצועיים בישראל נותרו יציבים למדי עד היום, והם עומדים ברקע הניתוח שיובא בהמשך.

פרק א: השפעה לא ממוסדת – התכנית הכלכלית החדשה, 1962

"התכנית הכלכלה החדשה" משקפת הצלחה של כלכלנים מקצועיים בישראל להטביע את חותמם על המדיניות הכלכלית של הממשלה, אף על פי שהם פעלו בהקשר היסטורי שהיה במידה רבה עוין להשקפותיהם. כפי שיובהר, את השפעתם של הכלכלנים בנסיבות אלו ניתן לתלות בגיבושם הרעיוני והארגוני, אך בפועל היא הייתה מוגבלת בזמן ובהיקף, בראש ובראשונה משום שהם לא החזיקו בסמכויות הנוגעות ליישום התכנית בפועל. במילים אחרות, וכפי שעולה מן הטענה של מאמר זה, השפעתם של הכלכלנים נותרה מוגבלת בהיעדרו של מבנה מוסדי שיבטיח לאורך זמן את מקומם ליד שולחן קבלת ההחלטות, ובהיעדרן של תאוריות כלכליות של ממשל שידריכו את כינונו של מבנה כזה. מטרתה של "התכנית הכלכלית החדשה" – רפורמה של מדיניות כלכלית שהתקבלה בממשלתו של דוד בן-גוריון בפברואר 1962 – הייתה ליברליזציה כלכלית מקיפה ביחסי הסחר שקיימה ישראל. הרכיב הראשון והדרמטי בתכנית היה פிחות של 60% בשער המטבע. הרכיבים הנוספים של התכנית היו צעדים לצמצום ההגנה מפני תחרות שהעניקה המדינה לייצור המקומי, כגון מכסות יבוא, מכסי מגן והטבות יצוא (אשכול, 1966, עמ' 142–157; הכנסת, 1962; הלוי, 1994; Mandelkern, 2016a). חשיבותו של מהלך זה הייתה רבה: ליברליזציה ביחסי הסחר הייתה אמורה להגביר את התחרות בין התעשייה המקומית לבין מתחריה בחוץ לארץ וליצור לחץ להורדת מחיר הייצור ולהורדת שכר העובדים בישראל.

אימוץ של תכנית ליברליזציה כלכלית בזמן שתנועת העבודה נמצאת בשיא כוחה הפוליטי אינו מובן מאליו. בבחירות של שנת 1961 זכתה מפא"י ב־42 מנדטים, ובשנת 1962 היה שלטונה בלתי מעורער. הממשלה וההסתדרות וחברת העובדים שלה הובילו

את ההתפתחות הכלכלית של המשק, ולאחר עשור של קליטת עלייה ופיתוח כלכלי בהיקפים עצומים פרח המשק הישראלי: שיעור הצמיחה הכלכלית הממוצע במחצית הראשונה של שנות ה־60 (1960–1965) היה 10%, ושיעור האבטלה הממוצע היה 3.6% (Mandelkern, 2016a, p. 45). מדיניות של ליברליזציה כלכלית בנוסח "התכנית הכלכלית החדשה" עמדה הן בניגוד לאידאולוגיה של תנועת העבודה הישראלית, על יסודותיה הסוציאליסטיים והלאומיים, והן בניגוד לפרקטיקות שלה, שהגבילו את פעולתם של מנגנוני השוק באמצעות הכוונתה של הפעילות הכלכלית (אהרוני, 1991; Shalev, 1992).

מאחורי "התכנית הכלכלית החדשה" עמדו בראש ובראשונה כלכלנים מן המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית ומן הדרגים המקצועיים של משרד האוצר ובנק ישראל. שר האוצר בשנים 1952–1962, לוי אשכול, נהג להיפגש באופן קבוע עם כלכלנים, כגון מיכה מיכאלי וחיים ברקאי מן המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית (מ' מיכאלי, ריאיון, 23 באוקטובר, 2006), שפעלו לצדם של כלכלנים מבנק ישראל וממשרד האוצר, לאו דווקא באופן מתואם, לקידום מדיניות של ליברליזציה כלכלית (בן־נתן, 1960; גולדשטיין ודיין, 2010, עמ' 110; כוכב, 2006, עמ' 83–87). זאת ועוד, גיבושם וניסוחם של פרטי התכנית נעשו בעיקר על־ידי כלכלנים במסגרת ועדות ממשלתיות זמניות, שהוקמו לשם כך בשלהי שנות ה־50 ובראשית שנות ה־60. ארבעה מתוך ששת חברי הוועדה שדנה בשנים 1959–1960 במתווה הכללי של תכנית הליברליזציה היו כלכלנים ממשרד האוצר ומבנק ישראל; כל שלושת חברי הוועדה שתכננה בשנת 1961 את פרטי התכנית, למעט היועץ המשפטי של משרד האוצר, היו כלכלנים מן האוצר או מבנק ישראל (מרקוס, 1963).² במילים אחרות, אימוץ "התכנית הכלכלית החדשה" שיקף השפעה מובהקת ומכרעת של הכלכלנים על המדיניות הכלכלית.

עם זאת, אימוץ התכנית הכלכלית החדשה לא הבטיח את יישומה, שהיה בפועל מוגבל ביותר. השפעתו של פיחות הלירה מותנה מאוד עקב עליות שכר, שהממשלה וההסתדרות פעלו ללא הצלחה לריסון (גרינברג, 1993, פרק 6; Halevi & Baruch, 1991, p. 37). גם צעדי הליברליזציה של הסחר היו חלקיים, מוגבלים ואטיים ביותר (טוב, 1972). אם כך, מדוע השפעתם של הכלכלנים בהקשר של "התכנית הכלכלית החדשה" הייתה מכרעת מצד אחד ומוגבלת בהיקף ובזמן מן הצד האחר?

השפעתם של הכלכלנים נבעה בראש ובראשונה מן השילוב של המעמד הארגוני־מקצועי שהם נהנו ממנו בשנות ה־60 ומן הגיבוש הרעיוני. כפי שצוין למעלה, לכלכלנים מן האקדמיה, ובייחוד לבכירי האוצר ובנק ישראל, הייתה גישה מתמדת לפוליטיקאים הבכירים ביותר, והיא אפשרה להם לבטא את השקפתם המגובשת ולנסות להשפיע באופן מתמשך על מדיניות הממשלה (ראו, לדוגמה, גינור, 2002, עמ' 147). לעובדה זו יש חשיבות מיוחדת בשל עמדתה הבסיסית המסתייגת של ההנהגה הפוליטית,

2 פרטיו של תהליך גיבוש התכנית מופיעים בטיוטת כתבה מאת יואל מרקוס, המלווה בהערותיו של דובר משרד האוצר דאו, שלמה אמיר.

שנבעה הן מן הפער העקרוני בין גישת הכלכלנים לבין האידאולוגיה והפרקטיקה של תנועת העבודה והן מן הסיכונים הכלכליים והפוליטיים המוחשיים, כגון עלייה בשיעור האבטלה, שהיו כרוכים במדיניות ליברליזציה. דוד כוכב, כלכלן בכיר במשרד האוצר ובבנק ישראל ואחד ממעצבי "התכנית הכלכלית החדשה", כתב בהקשר זה כי "רק לאחר מאמצי שכנוע ממושכים של הכלכלנים במשרדו, ושיפור מצב התעסוקה במשק [...] השתכנע אשכול" (כוכב, 2006, עמ' 84).

השילוב של לכידות מקצועית וגיבוש רעיוני אף אפשר לכלכלנים לנצל הזדמנויות שנקרו בדרכם בראשית שנות ה-60. הזדמנויות אלו כללו את הרצון העז של ההנהגה הפוליטית להשתלב בשוק האירופי המשותף שהוקם באותן שנים ואת החשש מפני ההשלכות התקציביות והכלכליות של סיום המענקים שקיבלה ממשלת ישראל מן הממשל האמריקני וממשלת גרמניה במסגרת "השילומים" (Halevi & Baruch, 1991, p. 209; Shalev, 1992, p. 80). הכלכלנים הישראלים טענו בפני ההנהגה הפוליטית שהליברליזציה הכלכלית הולמת את האתגרים הכלכליים שנבעו מהפסקת ההורמה של מימון חיצוני למשק ומשפרת את סיכויי השתלבותה של ישראל בשוק האירופי המשותף (ג' הלוי, ריאיון, 27 ביוני, 2010; Kimmerling, 1982; Halevi & Baruch, 1991, p. 81; Karmpf, 2010, p. 526).

עם זאת, השפעתם של הכלכלנים הייתה מוגבלת, משום שמעורבותם ביישום תכנית הליברליזציה הייתה מצומצמת מאוד לעומת מעורבותם בתכנון התכנית. על יישום צעדי הליברליזציה של הסחר הופקדו ועדות פיקוח ובקרה שהיו מורכבות מנציגי ההסתדרות, מאיגוד התעשיינים וממשרד התעשייה והמסחר (טוב, 1972; תוקם ועדה, 1962). ארגונים אלו היו הראשונים שסבלו מצמצום ההגנה על הייצור המקומי והיו מסויגים מלכתחילה מן התכנית הכלכלית החדשה (טוב, 1972; Drezon-Tepler, 1990). יכולתם של הכלכלנים להשפיע על פעילותן של ועדות אלו הייתה מוגבלת, ביחוד עקב העובדה שבמהלך שנות ה-60 היה בנק ישראל כפוף למעשה למשרד האוצר ושניהם יחד היו כפופים באופן מלא לדרג הפוליטי. השינויים במעמדם של בנק ישראל ושל משרד האוצר, שמיסדו את השפעתם הפוליטית של מוסדות אלו ושל הכלכלנים הפועלים בהם, התרחשו רק במהלך שנות ה-80, בין השאר משום שעד אז טרם גובשו אותן תאוריות כלכליות של ממשל שהדריכו את השינויים המוסדיים הללו. הכלכלנים שפעלו בשנות ה-60 יכלו לגייס את מעמדם המקצועי ואת לכידותם הרעיונית לטובת השפעה פוליטית משמעותית, אולם בהעדר מיסוד של מקומם ליד שולחן קבלת ההחלטות נותרה השפעה זו תחומה בזמן ובהיקף.

פרק ב: מיסוד ההשפעה – תכנית הייצוב, 1985

"תכנית הייצוב" היא המקרה הידוע והחשוב ביותר של השפעת כלכלנים על המדיניות הכלכלית בישראל (שיו, 2013; Maman & Rosenhek, 1993, 1995; Keren, 1993; Bruno, 2007; Mandelkern & Shalev, 2007). כפי שיובהר, ההקשר ההיסטורי שתכנית הייצוב

עוצבה ואומצה בו, היה שונה בתכלית מן ההקשר של "התכנית הכלכלית החדשה" של 1962, בראש ובראשונה לנוכח המשבר הכלכלי החריף שפקד את המדינה בשנות ה-80. משבר זה התאפיין בהחרפה מתמשכת של האינפלציה ובהתרחבות החוב הציבורי והגירעון במאזן התשלומים. הללו שיקפו חוסר אונים של המערכת הפוליטית והיו קרקע פורייה להשפעה פוליטית של כלכלנים. ואולם, כפי שיובהר, השפעה זו נבעה גם מן הגיבוש הארגוני והרעיוני של הכלכלנים המקצועיים, ואימוצה ארוך הטווח של מדיניות הייצוב על-פי התאוריות הכלכליות של הממשל היה כרוך במיסוד השפעתם של הכלכלנים.

מתווה תכנית הייצוב התמקד בהתמודדות עם הבעיות המידיות של המשק הישראלי, ובראשן בלימת האינפלציה וצמצום הגירעון במאזן התשלומים באמצעות מדיניות מקרו-כלכלית מרסנת. צעדי המדיניות המעשיים שאימצה הממשלה ביולי 1985 כללו קיצוץ מקיף בהוצאות הממשלה, צמצום הגירעון התקציבי ופיחות והקפאה של שער החליפין, השכר ושאר המחירים במשק. במקביל לצעדים אלו יושמו כמה שינויים בתהליכי קביעת המדיניות הכלכלית. ראשית, חוקק "חוק אי-ההדפסה" (הכנסת, 1985א), שאסר על בנק ישראל לממן את הגירעון הממשלתי ולמעשה אפשר לו לקבוע את המדיניות המוניטרית באופן בלתי תלוי בממשלה (Maman & Rosenhek, 2007). שנית, חוקקו "חוק יסודות התקציב" (הכנסת, 1985ב) ו"חוק ההסדרים" (הכנסת, 1985ג), שהרחיבו את סמכויות התכנון והפיקוח התקציבי של משרד האוצר ושל שר האוצר על משרדי הממשלה ועל גורמים מתוקצבים אחרים והגבירו את כוחו של האוצר בהעברת רפורמות כלכליות שיש להן נגיעה לענייני תקציב (Mandelkern, 2015).

כמו במקרה של "התכנית הכלכלית החדשה" משנת 1962, גם את תכנית הייצוב עיצבו וקידמו כלכלנים מן האקדמיה, מן האוצר ומבנק ישראל. היסודות לתכנית הייצוב הונחו משנת 1982 על-ידי כמה צוותים של כלכלני אקדמיה וממשלה מתוך בשיתוף פעולה עם עמיתים שפעלו מטעם הממשל האמריקני, כגון סטנלי פיישר, שהיה בעל קשרים ענפים עם הכלכלנים בישראל. על ניסוח מתווה התכנית היה אמון צוות כלכלנים שמינה ראש הממשלה: שני אנשי אקדמיה בכירים מן האוניברסיטה העברית (מיכאל ברונו) ומאוניברסיטת תל אביב (איתן ברגלס), מנכ"ל משרד האוצר, ראש מחלקת המחקר של בנק ישראל והיועץ הכלכלי של ראש הממשלה, שהיה בעצמו איש בנק ישראל לשעבר (Mandelkern & Shalev, 2010).

יישומה של תכנית הייצוב הביא להורדת שיעור האינפלציה השנתי מכ-400% לכ-20% ולאיוון החשבון השוטף במאזן התשלומים. בניגוד למקרה של "התכנית הכלכלית החדשה" של שנת 1962, יישום תכנית הייצוב היה עקיב, ומדיניות הריסון התקציבי, ובייחוד הריסון המוניטרי, שכללה ריבית גבוהה והקפאת שער החליפין, התקיימו למרות לחצים שהפעילו ההסתדרות והתאחדות התעשיינים על המערכת הפוליטית (Bruno, 1993, p. 118). אם כן, השאלה היא מה הם הגורמים שעמדו במקרה זה מאחורי השפעתם של הכלכלנים, שהייתה לא רק מכרעת, אלא גם מתמשכת.

כמו בשנת 1962, ברקע של תכנית הייצוב עמד השילוב בין מעמדם החברתי של הכלכלנים כקהילה אקדמית-מקצועית לבין יכולתם לגייס את רעיונותיהם המגובשים

לשינוי פוליטי. ככלל, מעמד הכלכלנים בישראל כקהילה אקדמית-מקצועית הלך והתחזק במהלך העשורים שחלפו מאז שנת 1962: כלכלנים מקצועיים השתלבו בתפקידים רבים יותר ובכירים יותר במשרדי הממשלה, והעסקתם של כלכלנים מן האקדמיה בתפקידים בכירים בממשלה התרחבה (Kleiman, 1981). דוגמאות בולטות כוללות את מינויו של איתן ברגלס מן המחלקה לכלכלה באוניברסיטת תל אביב לתפקיד הממונה על התקציבים באוצר (בשנים 1978–1979), מינויו של אסף רוזין מאתה מחלקה לתפקיד ראש רשות התכנון (בשנת 1979) ומינויו של עזרא סדן מן המחלקה לכלכלה חקלאית באוניברסיטה העברית לתפקיד מנכ"ל משרד האוצר (בשנים 1981–1984) (Mandelkern, 2017).

בד בבד הלכה ופחתה יעילותם של מנגנונים פוליטיים של קבלת החלטות בתחום הכלכלי, דוגמת "הוועדה הכלכלית של מפא"י", וניתנו מקום ולגיטימציה רבה יותר למעורבותם של כלכלנים בתהליכי קבלת החלטות. דוגמה בולטת בהקשר זה היא ועדת המומחים בראשות הפרופסור לכלכלה חיים בן-שחר. ועדה זו מונתה בשלהי שנת 1974, והמלצותיה לרפורמה במערכת המס של ישראל התקבלו בממשלה בשנת 1975. המלצות אלו התקבלו בניגוד להמלצות הוועדה הקודמת בראשות השופט אשר, שעסקה בנושא בשנת 1971 והורכבה מנציגי אינטרסים מאורגנים (אריין, 1985).

בה בעת המשיכו הכלכלנים המקצועיים לדגול בעמדות כלכליות ליברליות, והמשרד הכלכלי המתמשך שהתחולל במשק הישראלי, שהלך והחריף לקראת אמצע שנות ה-80, שימש כר נוח להפצתם של רעיונות אלו. במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-80 פרסמו כלכלנים מן האקדמיה ומבנק ישראל הצעות רבות לתכניות ייצוב ולרפורמה כלכלית שתאמו השקפות אלו (לדוגמה, סוקולר, פיטרמן ופרנקל, 1984; פישר ופרנקל, 1982; רוזין, יעקובי, הלפמן והורביץ, 1985). מעמדם של הכלכלנים אפשר להם להפיץ את רעיונותיהם גם בעיתונות הפופולרית (רוזין, 1985).

כמו במקרה של "התכנית הכלכלית החדשה", לכידות ארגונית ורעיונית עמדה בבסיס שיתוף הפעולה ההדוק בתוך צוות הכלכלנים שהשתתפו בתכנונה ובקידומה של תכנית הייצוב. צוות זה הורכב למעשה מנציגים של ארבעת הגופים המרכזיים בתוך קהילת הכלכלנים המקצועיים: שתי האוניברסיטאות המובילות (האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל אביב), האוצר ובנק ישראל, כולם בעלי רקע מקצועי דומה והיכרות מוקדמת (מ' פרנקל, ריאיון, 12 בנובמבר, 2007). הלכידות הארגונית והרעיונית של הכלכלנים עמדה בבסיס שיתוף הפעולה ההדוק בתוך הצוות ואפשרה להתגבר על אי-הסכמות שנגעו לצעדי מדיניות מוגדרים (Mandelkern & Shalev, 2010). בניגוד לניסיונות קודמים לייצוב המשק שהתקיימו בשנים 1984–1985 ("עסקות החבילה"), בתכנונה של תכנית הייצוב לא השתתפו פוליטיקאים או נציגים של גופים, כגון ההסתדרות או התאחדות התעשיינים. פעולתו של הצוות במתכונת סודית אף מנעה את השפעתם של גופים אלו או של מומחים אחרים, למעט היועץ המשפטי לממשלה, על מתווה התכנית (Mandelkern & Shalev, 2010).

נוסף על הלכידות הארגונית והרעיונית, שני חברי הצוות מן האקדמיה נהנו ממעמד בכיר בקהילת הכלכלנים הבין-לאומית. עובדה זו תרמה לגיבוי שסיפקו הכלכלנים שייצגו את הממשל האמריקני לצוות של תכנית הייצוב, וגיבוי זה אפשר את הגיבוי הפיננסי שהעניק הממשל האמריקני ליישום התכנית (Maman & Rosenhek, 2007). מעמדם הבכיר של כלכלני האקדמיה אף אפשר להם למלא חלק פעיל בשכנוע שרי הממשלה בנחיצותה של תכנית הייצוב בישיבת הממשלה המרתונית שהתקיימה בעניין (ממשלת ישראל, 1985) ולקדם את התכנית באמצעי התקשורת (לדוגמה, קסלר, 1985). בכל הדברים האלה יש כדי להבהיר את השפעתם הפוליטית המידית והמכרעת של הכלכלנים על מדיניות הממשלה. ואולם, כדי להבין את השפעתם המתמשכת של הכלכלנים בהקשר של תכנית הייצוב, ובייחוד את יכולתם למנוע את נסיגת הממשלה מהמשך יישומה לאור לחצים פוליטיים נגדיים שהלכו והחריפו ככל שאווירת החירום נרגעה, יש לבחון את השינויים שמיסדו את השפעתם הפוליטית של כלכלנים מקצועיים והתרחשו בד בבד עם יישומה של תכנית הייצוב, ואת הרעיונות הכלכליים שעמדו מאחוריהם.

מיסוד השפעתם הפוליטית של הכלכלנים נבע משינויי החקיקה שצוינו למעלה – "חוק אי-ההדפסה" (הכנסת, 1985א), "חוק יסודות התקציב" (הכנסת, 1985ב) ו"חוק ההסדרים" (הכנסת, 1989), שהתלווה משנת 1985 לכל חוקי התקציב. למעשה, חוקים אלו הציבו את משרד האוצר ואת בנק ישראל כשותפים מלאים בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הכלכלי. כלכלנים מקצועיים היו עמוד השרדה של הגופים הללו, שייצגו וקידמו גישה כלכלית ליברלית כבר בשנות ה-50 וה-60, והשינויים המוסדיים שהתחוללו בעקבות שינויי החקיקה הללו אפשרו לכלכלנים להמשיך ולקדם את סדר היום שעמד בבסיס תכנית הייצוב.

ראשית, עצמאותו של בנק ישראל, שהושגה בזכות "חוק אי-ההדפסה" (הכנסת, 1985א), אפשרה לו להמשיך לקיים מדיניות מוניטרית מרסנת בלי להתחשב בלחצים מצד הממשלה. הוא אכן נקט מדיניות כזו עד שלהי שנות ה-80 למרות מחאות הפוליטיקאים ונציגי ההסתדרות והמעסיקים (Bruno, 1993). זאת ועוד, בעקבות תכנית הייצוב מונה מיכאל ברונז לתפקיד נגיד בנק ישראל – מינוי ראשון של כלכלן מקצועי שהגיע מן האקדמיה או מבנק ישראל עצמו – ומינוי זה סלל את הדרך למינויים נוספים. המינויים שקדמו לו היו של כלכלנים מן השירות הציבורי, שנחשבו מקורבים לגורמים במערכת הפוליטית. בה בעת מיסד "חוק יסודות התקציב" (הכנסת, 1985) את שליטתו המלאה של אגף התקציבים בתהליך התקצוב, ובכך מנע הרחבות תקציביות שנבעו מחובתו של האוצר לממן גירעונות תקציביים של גופים ציבוריים לא ממשלתיים (א' פוגל, ריאיון, 22 בנובמבר, 2007). "חוקי ההסדרים" אפשרו למשרד האוצר לרסן את ההוצאה התקציבית של הממשלה באמצעות דחייה של רפורמות בעלות השלכות תקציביות, כגון דחייתו של יישום "חוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988" (הכנסת, 1988) בשנת 1989 (הכנסת, 1989).

בבסיס השינויים המוסדיים הללו עמדו תאוריות כלכליות של ממשל שהכלכלנים הישראליים הפיצו וקידמו בעצמם. מאמצע שנות ה-70 החלו כלכלנים מן האקדמיה בישראל להשתמש בתאוריות שהתפתחו בארצות הברית באותן שנים, כגון תאוריית "מחזורי העסקים הפוליטיים", על מנת לנתח את השפעתם של הסדרי ממשל על כשלי המדיניות הכלכלית בישראל (לוי, 1984; Ben-Porath, 1975). בכתיבתם על עניינים מקרו-כלכליים אקטואליים במסגרת כתב העת המקצועי "הרבעון לכלכלה" התייחסו כלכלנים מן האקדמיה לבעיות של חוסר אמון בממשלה ולקושי של המערכת הפוליטית בישראל ליישם מדיניות של ייצוב כלכלי (לדוגמה, ברנו, 1984; רוין, 1984) ועסקו גם בהשלכות האינפלציוניות של לחצים אלקטורליים ושל אינטרסים מאורגנים (לדוגמה, בן-פורת, 1982). בה בעת, ובאותה במה, כלכלנים באוצר ובבנק ישראל תרגמו רעיונות אלו לענייני מדיניות מוגדרים כשהצביעו על הקושי הכרוך ביישום מדיניות מוניטרית ותקציבית מייצבת בזמן שתהליכי תקצוב ואסדרה של שוק הכספים מבוצעים בפועל לא רק על-ידי האוצר והבנק המרכזי, אלא גם על-ידי גופים, כמו הסוכנות היהודית ומשרדי ממשלה אחרים (לדוגמה, ארקין וברון, 1981; גפני, וידר ושיפר, 1981; א' פוגל, ריאיון, 22 בנובמבר, 2007). רעיונות אלו השתלבו עם תפיסות ועם תחושות רחבות יותר, שמצאו את מקומן בדפי העיתונות הפופולרית, באשר לכשלי ה"פוליטיזציה" של תהליכי קבלת ההחלטות ואי-הנחת מאמינותם של מקבלי החלטות נבחרים (לדוגמה, ממשלת האכזבה, 1985).

בניגוד לתכנית הייצוב עצמה, שינויי החקיקה לא גובשו על-ידי צוות סודי של כלכלנים, אלא התרחשו במסגרת הליך חקיקה מסודר בכנסת. עיון בפרוטוקולים של ועדת הכספים של הכנסת מאותה תקופה מלמד שכלכלני בנק ישראל ומשרד האוצר השתתפו בכל ישיבות הוועדה שעסקו בשינויים הללו ובמידה רבה אף הובילו את קידומם. בישיבות ועדת הכספים של הכנסת (הכנסת, 1985ד, 1985ה, 1985ו, 1985ז, 1985ח) הסבירו כלכלני בנק ישראל ומשרד האוצר שהן "חוק אי-הדפסה" (הכנסת, 1985א) והן "חוק יסודות התקציב" (הכנסת, 1985ב) הם אמצעים הכרחיים לריסון תקציבי, וממילא לריסון האינפלציה.

השינויים המוסדיים בתהליך קבלת ההחלטות הכלכליות, שהודרכו על-ידי תאוריות כלכליות של ממשל, אפשרו לכלכלנים בישראל לשמר את השפעתם הפוליטית לאורך זמן. לשינויים שהחלו בשנת 1985 הצטרפו במהלך השנים צעדים נוספים לחיזוק מעמדו העצמאי של בנק ישראל, כללים פיסקליים לריסון ההשפעה הפוליטית על התקציב ומתן אוטונומיה לגופי אסדרה, דוגמת הממונה על ההגבלים העסקיים (גל, 2007, עמ' 763; זילברפרב, 2005; ממן ורוזנהק, 2009). שינויים אלו התבססו, בין השאר, על המשך פיתוחן התאורטי של תאוריות כלכליות של ממשל בתחומים אלו וייצגו תהליכים שהתרחשו במרבית הכלכלות המתועשות באותן שנים (Mandelkern, 2016b). רכיב נוסף של מיסוד השפעתם הפוליטית של הכלכלנים המקצועיים היה הקמת המועצה

הלאומית לכלכלה בשנת 2006 (Mandelkern, 2017). כפי שיובהר מיד, תרומתם של שינויים אלו להשפעתם הפוליטית של הכלכלנים הייתה מוחשית במיוחד בזמן המשבר הכלכלי הגלובלי של השנים 2008–2009 ובמחאה החברתית של קיץ 2011.

פרק ג: השפעה ממוסדת – המשבר הכלכלי, 2008–2009

קריסתו של בנק להמן ברדרס (Lehman Brothers) בשלהי שנת 2008 חוללה משבר פיננסי חריף בארצות הברית ובמדינות נוספות, שמשמעותו הקריטית הייתה חוסר ודאות עמוק באשר ליציבות המערכת הפיננסית וצמצום מידי ומקיף של מתן אשראי (Blyth, 2013). אף שהכלכלה בישראל לא סבלה ישירות ממשבר פיננסי כמו מדינות אחרות, היא הושפעה מן המיתון העולמי שנגרם עקב המשבר: ברבעון האחרון של שנת 2008 וברבעון הראשון של שנת 2009 הייתה בישראל צמיחה שלילית, ובתוך חודשים ספורים עלה שיעור האבטלה מכ-6% לכ-8% (מנדלקרן, 2011). כמו כן, בדומה למדינות רבות בעולם, מקבלי ההחלטות בישראל פעלו בתנאים של אי-ודאות באשר ליציבותה של המערכת הפיננסית המקומית, ובייחוד באשר לעומק המשבר העולמי ולאופן התפתחותו ('אריאב, ריאיון, 5 באוקטובר, 2010).

המדיניות הכלכלית שנוסחה בתגובה למשבר כללה מאמצי הרגעה של המערכת הפיננסית המקומית ומדיניות מקרו-כלכלית מרחיבה חסרת תקדים. במישור הפיננסי נתנה המדינה ביטחונות חלקיים לכספי חוסכים ולהלוואות לגופים עסקיים. במישור המקרו-כלכלי המוניטרי הופחתה הריבית של בנק ישראל באופן חד לשיעור הנמוך ביותר עד אז כדי למוער את עלות מתן ההלוואות במשק וכדי לעודד את הפעילות הכלכלית (מנדלקרן, 2011). בד בבד פעל בנק ישראל לפיחות שער החליפין של השקל באמצעות רכישת מטבע חוץ כדי לתמוך ביצוא באמצעות הוזלה של סחורה ישראלית הנמכרת בחו"ל (שם). גם במישור המקרו-כלכלי הפיסקלי התרחשה הרחבה מתונה של ההוצאה הציבורית ושל הגירעון התקציבי כדי לעודד את הפעילות במשק. מדיניות זו שיקפה שינוי של ממש לעומת העשור שקדם לה, שבו נמנעה הממשלה מהרחבה תקציבית ובנק ישראל נמנע מהתערבות בשוק מטבע החוץ (שם).

השפעת הכלכלנים על עיצוב המדיניות הכלכלית שתוארה למעלה הייתה מכרעת. למעשה, הכלכלנים הם שעיצבו במידה רבה את המדיניות לפרטיה. המדיניות במישור הפיננסי עוצבה ונוהלה בפועל על-ידי הדרגים המקצועיים הבכירים במשרד האוצר, ובראשם מנכ"ל המשרד, ראש אגף התקציבים והממונה על שוק ההון והביטוח. המדיניות המוניטרית תוכננה ויושמה באופן בלעדי על-ידי בנק ישראל, והוא עדכן את הדרגים הבכירים במשרד האוצר. המדיניות בצד הפיסקלי הושפעה גם מן המערכת הפוליטית, בייחוד ההיבטים שנבעו מן ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו במרס 2009, אולם קווי המתאר שלה תאמו במידה רבה את המלצות הכלכלנים מן האקדמיה ומאגף

התכנון של משרד האוצר ושל מחלקת המחקר של בנק ישראל (צ' אקשטיין, ריאיון, 20 באוקטובר, 2010; י' אריאב, ריאיון, 5 באוקטובר, 2010; ר' בלינקוב, ריאיון, 26 באוקטובר, 2010).

השפעתם של הכלכלנים התאפשרה למרות סימנים לפגיעה במעמדם כקהילה מקצועית באותה עת ולמרות ההתנגדות לתאוריות שהצדיקו ליברליזציה כלכלית, שהכלכלנים היו מזוהים אִתָּן. בהקשר זה יש הקבלה ברורה בין המתרחש בעולם לבין המתרחש בישראל. המשבר הכלכלי העולמי הגביר את קולם של מי שהטילו ספק בסגולותיה של התאוריה הכלכלית, כפי שהתפתחה בעשורים האחרונים (לדוגמה, Krugman, 2009), והוא נתן במה נרחבת למי ששללו את מדיניות הליברליזציה הכלכלית שאומצה במהלך עשורים אלו ונוסחה במקרים רבים על-ידי כלכלנים ועל-ידי מוסדות שכלכלנים הובילו (Rodrik, 2016). הכלכלנים הם שביטאו באופן החד ביותר את הביקורת הללו, שנוסחו בעת ובעונה אחת נגד הגישה הכלכלית-ליברלית ונגד התאוריה הכלכלית כולה, שלדידם הלכה שבי אחר אותה גישה כלכלית קלוקלת.

אף שישראל נפגעה באופן מתון יחסית מן המשבר העולמי, גם בה נתן המשבר גושפנקה למי שמתחו ביקורת על לימודי הכלכלה באוניברסיטאות המקומיות ולמתנגדי הליברליזציה הכלכלית המקומית (ראו, לדוגמה, סבירסקי ופילק, 2009). בעיני פוליטיקאים בעלי השקפה סוציאל-דמוקרטית וגם בעיני כלכלנים בעלי השקפה קיינסיאנית המחיש המשבר את חשיבותה של התערבות ממשלתית בפעילות הכלכלית ואת המחיר הכרוך במדיניות הכלכלית שהובילו האוצר ובנק ישראל בשנים שקדמו למשבר (הכנסת, 2009). היבט נוסף של ביקורת זו התגלה בערעור על התכנים ועל המבנה של תכנית הלימודים לתואר ראשון בכלכלה. כפי שכבר צוין, הכשרה אקדמית משותפת היא יסוד מכונן של קהילת הכלכלנים המקצועיים בישראל. הערעור על תכנית הלימודים בכלכלה, שיסודותיה נוצקו בתקופת פטינקין, בא לידי ביטוי ביוזמות של סטודנטים ללימודי כלכלה אלטרנטיביים ובביקורת ציבורית של כלכלנים מתוך האקדמיה (עמית, 2014; רפפורט, 2005).

השפעתם המקיפה של הכלכלנים התרחשה למרות הפגיעה בלכידותם הרעיונית והארגונית, והיא התאפשרה בזכות מיסודן של תאוריות כלכליות של ממשל, שהחל בשנת 1985. בזמן המשבר הכלכלי של השנים 2008–2009 התגלה כוחו של מיסוד זה במלואו, שכן הוא אִפשר לגופי המדינה שהובילו כלכלנים לעצב וליישם את המדיניות בתגובה למשבר. העצמאות המוסדית של בנק ישראל אפשרה לו להפחית את הריבית ולהתערב בשוק מטבע החוץ בלי להודקק לאישור או לתמיכה של גורם אחר (צ' אקשטיין, ריאיון, 20 באוקטובר, 2010). שליטתו של משרד האוצר בתהליך התקצוב אפשרה לו לפעול להרחבה בפועל של התקציב, אף על פי שבראשית המשבר כיהנה ממשלת מעבר וטרם נחקק חוק תקציב מעודכן. מעמדו המוסדי של האוצר אפשר לו לאחר מכן לעצב את מתווה המדיניות הכלכלית של הממשלה שנבחרה (י' אריאב, ריאיון, 5 באוקטובר, 2010).

זאת ועוד, בעקבות המשבר המשיך תהליך המיסוד של השפעתם הפוליטית של הכלכלנים. לאחר מאמצים רבים מצד בכירי בנק ישראל ולאחר שהושגה הסכמה בין בנק ישראל לבין משרד האוצר, נחקק בשנת 2010 חוק חדש שהסדיר את פעולתו של בנק ישראל (הכנסת, 2010). במסגרת החוק החדש נהנו הבנק והנגיד העומד בראשו מהרחבת מעמדו העצמאי של הבנק (החוק אסר לראשונה לפטר את הנגיד במקרה של אי-הסכמה בינו לבין הממשלה בנושאי מדיניות). בעקבות יוזמת המועצה הלאומית לכלכלה ובהסכמתם של בנק ישראל ומשרד האוצר עודכנו באותה שנה הכללים הפיסקליים, ובכך אושררה גם מחויבותה של ממשלת ישראל לכללים אלו (כהן, 2016).

החשיבות של מיסוד השפעתם הפוליטית של הכלכלנים באותה תקופה בלטה גם בזמן המחאה החברתית של שנת 2011, בייחוד בהקשר של תגובת הממשלה למחאה באמצעות הקמתה של ועדת טרכטנברג, שהייתה בעיקרה ועדה של כלכלנים. בראש הוועדה עמד פרופסור מנואל טרכטנברג מן המחלקה לכלכלה באוניברסיטת תל אביב, שהקים את המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2006, ו-10 מתוך 14 חברי הוועדה היו כלכלנים, מהם 5 אנשי אקדמיה ו-5 נושאי משרה ציבורית – 4 בכירים באוצר, בנק ישראל ורשות ההגבלים העסקיים, ובכיר לשעבר באוצר (טרכטנברג, 2011). מקומם המרכזי של הכלכלנים בולט במיוחד בהקשר זה עקב ההתנגדות שביטאה המחאה למדיניות הליברליזציה הכלכלית שמוסדות, כגון בנק ישראל ומשרד האוצר, וכלכלנים בישראל בכלל היו מזוהים עמה (רם ופילק, 2013).

סיכום ודיון

שלושת הפרקים שנדונו נבדלים זה מזה, ובה בעת הם קשורים זה בזה מבחינה היסטורית. הכלכלנים שעמדו במרכז של תכנית הייצוב משנת 1985 (פרק ב) נחשפו מצד אחד לתכנית הכלכלית החדשה משנת 1962 (פרק א) והכירו את ההתפתחות ההיסטורית של המדיניות הכלכלית של ישראל ואת התפקיד שמילאו בה כלכלנים. מן הצד האחר, אותם כלכלנים היו שותפים גם לעיצובו המחודש של ההקשר ההיסטורי שהם פעלו בו לאחר תכנית הייצוב, שבמסגרתה נוהל המשבר הכלכלי של השנים 2008–2009 (פרק ג). התבוננות כוללת בשלושת הפרקים מלמדת על התחזקות כוחם הפוליטי של הכלכלנים לאורך השנים. התחזקות זו באה לידי ביטוי בראש ובראשונה במיסוד מעורבותם והשפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הכלכלי ובעיגון מעמדם העדיף בהשוואה לגורמים אחרים – פוליטיים ומקצועיים – הממלאים חלק בתהליכים אלו. הדגשת המונח "מיסוד" נובעת מכך שלמעשה כבר בשנת 1962 ניכרה השפעה מובהקת של הכלכלנים על המדיניות הכלכלית. ואולם, השפעה זו הייתה מוגבלת בזמן ובהיקף בשל אי-מיסודו של מעמד עדיף לכלכלנים. שנת 1985 הייתה קו פרשת המים לא רק באשר לאימוץ ליברליזציה כלכלית בישראל, אלא גם באשר למיסוד השפעתם של כלכלנים על המדיניות הכלכלית, החל במתן עצמאות לבנק ישראל, דרך

חיזוק אגף התקציבים ומשרד האוצר וכלה בהקמת המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2006. חשיבותו של מיסוד זה באה לידי ביטוי מובהק בזמן המשבר הכלכלי של השנים 2008–2009 וגם בתגובת הממשלה למחאה החברתית של שנת 2011. שני אירועים אלו עוררו ושיקפו ביטויים של אי־נחת ממדיניות הליברליזציה הכלכלית שהכלכלנים בכלל ואנשי בנק ישראל ומשרד האוצר בפרט היו מזוהים עמה.

ההיסטוריה הישראלית בהקשר זה מדגימה את כוחן, וגם את מגבלותיהן, של גישות ההסבר בספרות העוסקת בנושא. ההכשרה האקדמית המשותפת, שעוגנה בתכנית הלימודים בכלכלה באוניברסיטה העברית בתקופתו של דן פטינקין ושימשה יסוד לגיבוש רעיוני ולמעמד מבוסס כקהילת מומחים, אפשרה לכלכלנים המקצועיים להקדים את זמנם ולשכנע את מקבלי ההחלטות הפוליטיים בחשיבותה של ליברליזציה כלכלית כבר בראשית שנות ה־60. אף על פי כן ועל אף תמיכתם של גורמים אלו, השפעה זו הייתה מגודרת וזמנית. יובל שנים לאחר מכן, דווקא כאשר המשבר הכלכלי והמחאה החברתית שפרצה בשנת 2011 סדקו את הגיבוש הרעיוני של הכלכלנים והביאו לערעור על מעמדם כקהילת מומחים, הצליחו הכלכלנים לשמר השפעה פוליטית מקיפה. מיסוד השפעתם של הכלכלנים, שהתחולל בהשראת תאוריות כלכליות של ממשל, מאפשר להבין מצב זה.

בה בעת, בחינת ההיסטוריה של השפעתם הפוליטית של הכלכלנים תומכת בטענה העומדת במרכז המאמר: תאוריות כלכליות של ממשל, שלפיהן יש להגביל את שיקול הדעת של פוליטיקאים נבחרים ואת השפעתם של אינטרסים מאורגנים בהקשר של המדיניות הכלכלית, תרמו למיסוד השפעתם הפוליטית של הכלכלנים. תאוריות אלו התגבשו בארצות הברית ותורגמו והותאמו להקשר הישראלי במהלך שנות ה־60 וה־70, כלומר לאחר אימוצה של התכנית הכלכלית החדשה בשנת 1962, והן הדריכו את הכלכלנים בגיבוש המלצות לצעדי מדיניות ולשינויים מוסדיים משלהי שנות ה־70 ואילך. נוכחותן של תאוריות אלו וההסכמה המקצועית הרחבה ששררה בעניין, בייחוד כמכשיר הכרחי להבנתם ולהבנייתם של משברי שנות ה־70 וה־80 וההתמודדות עמם, שימשו בסיס הכרחי לשינויים המוסדיים שהתרחשו משנת 1985 ואילך. המשך פיתוחן של תאוריות אלו שימש בסיס לשכלול שינויי המדיניות והשינויים המוסדיים שהתרחשו בממשל הכלכלי של ישראל ולעיצוב מוסדות המדיניות הכלכלית שהתמודדו עם המחאה החברתית בשנת 2011.

הניתוח ההיסטורי שהוצג כאן מבסס את הקשר בין נוכחותן של תאוריות כלכליות של ממשל שפותחו באקדמיה החל משנות ה־60 לבין השפעתה הפוליטית של קהילת הכלכלנים בישראל. השאלה הנובעת ממנו, שאי־אפשר להשיב עליה כאן, היא אם השפעתן הפוליטית של פרופסיות וקהילות מקצועיות אחרות כרוכה, כמו במקרה של הכלכלנים, בנוכחותן של תאוריות של ממשל המשמשות בסיס למיסודה של השפעה זו.

מקורות

- אהרוני, י' (1991). הכלכלה הפוליטית בישראל. תל אביב וירושלים: עם עובד והאוניברסיטה העברית.
- האוניברסיטה העברית (1966, 16 ביוני). תמצית יום עיון בנושא "המשק הישראלי בפרשת דרכים" (הודעה לעיתונות 266/1966). ירושלים: ארכיון האוניברסיטה העברית.
- אריין, א' (1985). ועדת בן-שחר בפרספקטיבה של 10 שנים. הרבעון הישראלי למיסים, יד(56), 381-384.
- ארקין, י' וברון, מ' (1981). תקציב 1981/2 על רקע האינפלציה. הרבעון לכלכלה, 108, 69-73.
- אשכול, ל' (1966). במעלה הדרך. תל אביב: עיינות.
- בן-נתן, נ' (1960, 22 ביוני). יומן כלכלי. דבר, עמ' א3.
- בן-פורת, י' (1982). המהפך שלא היה: אידיאולוגיה ומדיניות כלכלית 1977-1981. הרבעון לכלכלה, 115, 325-333.
- ברונו, מ' (1984). המדיניות הכלכלית הדרושה במשבר הנוכחי. הרבעון לכלכלה, 119, 838-847.
- ברקאי, ח' (1994). תרומתו של דן פטינקין לכלכלה בישראל. הרבעון לכלכלה, 41, 196-205.
- גולדשטיין, י' (2003). אשכול: ביוגרפיה. ירושלים: כתר.
- גולדשטיין, י' ודיין, א' (2010). קראו לו יאפ: יעקב ארנון, בין אמסטרדם וירושלים. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גינור, פ' (2002). שטוטגרט-תל אביב: היים בצל ההתרחשויות. תל אביב: גוונים.
- גל, מ' (2007). חמישים גוונים לפורמאיקה: ריאליזם משפט בדיני ההגבלים העסקיים. מחקרי משפט, כג, 709-767.
- גפני, א', וידר, פ' ושיפר, ז' (1981). התפתחויות מוניטריות ומדיניות בנק ישראל: לקחי שנות ה-70. הרבעון לכלכלה, 109, 95-114.
- גרוס, נ' (2006). המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בשנות החמישים. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פאלק למחקר כלכלי.
- גרינברג, ל' (1993). ההסתדרות מעל הכל. ירושלים: נבו.
- הלוי, נ' (1994). הגנה וחשיפה של התעשייה הישראלית: סקירה כללית. בתוך נ' הלוי (עורך), מדיניות הייבוא וחשיפת התעשייה בישראל (עמ' 1-18). ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פאלק למחקר כלכלי.
- זילברפרב, ב"צ (2005). הגרעונות התקציביים והתפתחות המוסדות הפיסקליים בישראל 1986-2002. בתוך א' בראלי, ד' גוטוויין וט' פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי (עמ' 71-89). באר שבע וירושלים: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ויד יצחק בן-צבי.

- טוב, א' (1972). חשיפת הייצור המקומי בישראל 1962–1967. בתוך נ' הלוי ומ' מיכאלי (עורכים), סוגיות בסחר החוץ של ישראל (עמ' 129–173). ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פאלק למחקר כלכלי.
- טרכטנברג, מ' (2011). דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי. אוהור מתוך <http://www.teammanuel2011.org.il>
- כהן, ע' (6 ביוני, 2016). תמיד לקצץ, לקצץ, לקצץ. דבר ראשון. אוהור מתוך <http://www.davar1.co.il>
- כוכב, ד' (2006). מציאות ומיתוסים במשק הישראלי והגלובלי: מניסיון אישי. תל אביב: משרד הביטחון.
- הכנסת (1962, 12 בפברואר). דברי הכנסת, ישיבה 89. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (1985א). חוק בנק ישראל (תיקון מס' 15), התשמ"ה–1985. ספר החוקים, 1156, עמ' 201–203. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (1985ב). חוק יסודות התקציב התשמ"ה–1985. ספר החוקים, 1139, עמ' 60–76. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (1985ג). חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו–1985. ספר החוקים, 1159, עמ' 15–27. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (1985ד, 4 במרס). פרוטוקול מס' 89 מישיבת ועדת הכספים (העתק שמור בידי המחבר).
- הכנסת (1985ה, 12 במרס). פרוטוקול מס' 96 מישיבת ועדת הכספים (העתק שמור בידי המחבר).
- הכנסת (1985ו, 19 במרס). פרוטוקול מס' 103 מישיבת ועדת הכספים (העתק שמור בידי המחבר).
- הכנסת (1985ז, 17 ביוני). פרוטוקול מס' 146 מישיבת ועדת הכספים (העתק שמור בידי המחבר).
- הכנסת (1985ח, 25 ביוני). פרוטוקול מס' 150 מישיבת ועדת הכספים (העתק שמור בידי המחבר).
- הכנסת (1988). חוק חינוך מיוחד התשמ"ח–1988. ספר החוקים, 1256, עמ' 114–118. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (1989). חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה). ספר החוקים, 1273, עמ' 28–40. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- הכנסת (2009, 17 במרץ). פרוטוקול יום עיון בנושא "הערכות המדינה והכנסת לטיפול במשבר הכלכלי". אוהור מתוך www.knesset.gov.il
- הכנסת (2010). חוק בנק ישראל התש"ע–2010. ספר החוקים, 2237, עמ' 452–475. אוהור מתוך <http://fs.knesset.gov.il>
- לוי, ד' (1984). כלכלת בחירות ומחזורי עסקים בישראל. הרבעון לכלכלה, 119, 865–875.

- מיכאלי, מ' (2007). החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית: ימי בראשית - מתצפית אישית. הרבעון לכלכלה, 54(3-4), 417-438.
- מזן, ד' ורוזנהק, ז' (2009). בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאוליברלי. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ממשלת האכזבה (1985, 26 ביוני). ממשלת האכזבה העמוקה. מעריב, עמ' 10.
- ממשלת ישראל (1985, 30 ביוני). תכנית חירום לייצוב המשק (פרוטוקול ישיבה מב/התשמה של הממשלה). ירושלים: ארכיון המדינה. אוחזר מתוך <http://www.archives.gov.il>
- מנדלקרן, ר' (2011). תגובת בנק ישראל ואגף התקציבים למיתון: עקרונות כלכליים ופוליטיקה מוסדית. הרבעון לכלכלה, 58, 67-90.
- מרקוס, י' (1963, 14 ביוני). ללא כותרת (טיוטה). ירושלים: ארכיון המדינה, 80.0/49/9.
- סבירסקי, ש' ופילק, ד' (עורכים). (2009). ישראל והמשבר העולמי: אפשר גם אחרת. תל אביב: מרכז אדווה.
- סוקולר, מ', פיטרמן, ס' ופרנקל, מ' (1984). עקרונות של תכנית להפחתת מהירה של האינפלציה. הרבעון לכלכלה, 123, 334-343.
- עמית, ח' (2014, 5 במאי). סטודנטים ברחבי העולם: דרושה מהפכה בלימודי כלכלה. מגזין דהימרקר. אוחזר ב-26 בספטמבר, 2009 מתוך <http://www.mako.co.il>
- פטינקין, ד' (1949, 3 במרס). מכתב לדויד הורביץ. ירושלים: ארכיון המדינה, 80.14/2/173.
- פינס, ד' (2013). סיפור ההקמה של החוג לכלכלה באוניברסיטת תל אביב. הרבעון לכלכלה, 60, 11-40.
- פישר, ס' ופרנקל, י' (1982). מדיניות ייצוב לישראל. הרבעון לכלכלה, 114, 246-255.
- פלד, י' ושפיר, ג' (2005). מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- קיינס, ג'יימס (2006). התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף. ירושלים: מאגנס, ידיעות אחרונות ומוסד ביאליק.
- קסלר, ג' (1985, 11 ביולי). ברונו: כניעה להסתדרות תביא לפיחות נוסף. מעריב, עמ' 6א.
- קרמפף, א' (2009). כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי 1948-1966. עיונים בתקומת ישראל, 19, 1-34.
- רוזן, א' (1984). משק ישראל: 1983. הרבעון לכלכלה, 119, 834-837.
- רוזן, א' (עורך). (1985). כלכלנים על כלכלה. תל אביב: רמות.
- רוזן, א', יעקובי, ג', הלפמן, א' והורביץ, א' (1985). רב-שיח: המדיניות הכלכלית העכשווית. הרבעון לכלכלה, 124, 3-11.
- רם, א' ופילק, ד' (2013). ה-14 ביולי של דפני ליף: עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית. תיאוריה וביקורת, 41, 17-43.

רפפורט, מ' (2005, 23 בדצמבר). עוד אחד שלא מבין כלום בכלכלה. הארץ, אוהור מתוך <https://www.haaretz.co.il>
 שיו, ר' (2013). תכנית הייצוב 1985: 'כלכלה נכונה' או אידיאולוגיה. עיונים בתקומת ישראל, 23, 315-349.
 שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון (עמ' 84-115). ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
 תוקם ועדה (1962, 29 באפריל). תוקם ועדת ציבורית להגנת תוצרת הארץ. דבר, עמ' א3.

- Arnove, M., Laurens, B. J., Segalotto, J. F., & Sommer, M. (2009). Central Bank autonomy: Lessons from global trends. *IMF Staff Papers*, 56(2), 263-296.
- Babb, S. L. (2001). *Managing Mexico: Economists from nationalism to neoliberalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Backhouse, R. E. (2005). The rise of free market economics: Economists and the role of the state since 1970. *History of Political Economy*, 37(Suppl 1), 355-392.
- Ban, C. (2016). *Ruling ideas: How global neoliberalism goes local*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ben-Porath, Y. (1975). The years of plenty and the years of famine: A political business cycle? *Kyklos*, 28(2), 400-403.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford, England, & New York, NY: Oxford University Press.
- Bruno, M. (1993). *Crisis, stabilization, and economic reform: Therapy by consensus*. Oxford, England, & New York, NY: Clarendon & Oxford University Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Budina, N., Kinda, T., Schaechter, A., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules at a glance: Country details from a new dataset* (IMF Working Paper No. WP/12/273).
- Burgin, A. (2012). *The great persuasion: Reinventing free markets since the depression*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Chwieroth, J. M. (2007). Neoliberal economists and capital account liberalization in emerging markets. *International Organization*, 61(2), 443-463.
- Coats, A. W. (1997). *The post-1945 internationalization of economics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Dezalay, Y., & Garth, B. G. (2002). *The internationalization of palace wars: Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Drezon-Tepler, M. (1990). *Interest groups and political change in Israel*. Albany, NY: SUNY.
- Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: The transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194.
- Fourcade, M. (2009). *Economists and societies: Discipline and profession in the United States, Britain, and France: 1890s to 1990s*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fourcade, M., Ollion, E., & Algan, Y. (2015). The superiority of economists. *Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 89-114.
- Fourcade-Gourinchas, M. (2001). Politics, institutional structures, and the rise of economics: A comparative study. *Theory and Society*, 30(3), 397-447.
- Fourcade-Gourinchas, M., & Babb, S. L. (2002). The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), 533-579.
- Halevi, N., & Baruch, J. (1991). The experience of Israel and Yugoslavia: Israel. In A. M. Choksi, M. Michaely, & D. Papageorgiou (Eds.), *Liberalizing foreign trade* (Vol. 3, pp. 10-156). Oxford, England, & Cambridge, MA: Blackwell.
- Hall, P. A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social-learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hay, C. (2001). The "crisis" of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain: An ideational institutional approach. In J. L. Campbell & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis* (pp. 193-218). Princeton, NJ, & Oxford, England: Princeton University Press.
- Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Cambridge & Malden, MA: Polity.
- Hirschman, D., & Popp Berman, E. (2014). Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12(4), 779-811.

- Kelley, J. L. (1997). *Bringing the market back in: The political revitalization of market liberalism*. New York, NY: New York University Press.
- Keren, M. (1993). Economists and economic policy making in Israel: The politics of expertise in the stabilization program. *Policy Sciences*, 26(4), 331-346.
- Keren, M. (1995). *Professionals against populism: The Peres government and democracy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Kimmerling, B. (1982). *Zionism and economy*. Cambridge, MA: Schenkman.
- Kleiman, E. (1981). Israel: Economists in a new state. *History of Political Economy*, 13(3), 548-579.
- Krampf, A. (2010). Economic planning of the free market in Israel during the first decade: The influence of Don Patinkin on Israeli policy discourse. *Science in Context*, 23(4), 507-534.
- Krugman, P. (2009, September 6). How did economists get it so wrong? *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com>
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 12-32.
- Lucas, R. E. J. (1972). Expectations and neutrality of money. *Journal of Economic Theory*, 4(2), 103-124.
- Maman, D., & Rosenhek, Z. (2007). The politics of institutional reform: The "declaration of independence" of the Israeli central bank. *Review of International Political Economy*, 14(2), 251-275.
- Mandelkern, R. (2015). What made economists so politically influential? Governance-related ideas and institutional entrepreneurship in the economic liberalisation of Israel and beyond. *New Political Economy*, 20(6), 924-941.
- Mandelkern, R. (2016a). The February 1962 new economic policy: How Israeli economists almost changed the Israeli economy. *Israel Studies Review*, 31(2), 41-60.
- Mandelkern, R. (2016b). Explaining the striking similarity in macroeconomic policy responses to the great recession: The institutional power of macroeconomic governance. *Comparative Political Studies*, 49(2), 219-252.
- Mandelkern, R. (2017). Institutionalizing the liberal creed: Economists in Israel's long journey towards political-economic liberalization. In M. Shalev & A. Maron (Eds.), *Neoliberalism as a state project: Changing the political economy of Israel* (pp. 74-90). New York, NY: Oxford University Press.

- Mandelkern, R., & Shalev, M. (2010). Power and the ascendance of new economic policy ideas: Lessons from the 1980s crisis in Israel. *World Politics*, 62(3), 459-495.
- McNamara, K. R. (1999). *The currency of ideas: Monetary politics in the European Union*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Quaglia, L. (2005). Civil servants, economic ideas, and economic policies: Lessons from Italy. *Governance*, 18(4), 545-566.
- Rodrik, D. (2016, July 11). *The abdication of the left*. Retrieved July 19, 2016, from <https://www.project-syndicate.org>
- Schmidt, V. A. (2009). Putting the political back into the political economy by bringing the state back in yet again. *World Politics*, 61(3), 516-546.
- Shalev, M. (1992). *Labour and the political economy in Israel*. Oxford, England, & New York, NY: Oxford University Press.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.

נספח 1: הראיונות (המרואיין, תאריך הריאיון, התפקיד והמוסד)

(כל הראיונות נערכו על-ידי המחבר)

צבי אקשטיין, 20.10.2010, המשנה לנגיד בנק ישראל (2006–2011)

ירום אריאב, 5.10.2010, מנכ"ל משרד האוצר (2007–2010)

רם בלינקוב, 26.10.2010, הממונה על התקציבים במשרד האוצר (2008–2009)

נדב הלוי, 27.6.2010, יועץ כלכלי במשרד האוצר (1957–1960), המחלקה לכלכלה,

האוניברסיטה העברית בירושלים (מ־1960)

מיכה מיכאלי, 23.10.2006, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

(מ־1955)

אהרון פוגל, 22.11.2007, הממונה על התקציבים במשרד האוצר (1984–1987)

מרדכי פרנקל, 12.11.2007, ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל (1980–1986)