

מבוא

יעקב פרנקל, מי שכהן בתפקיד נגיד בנק ישראל בין השנים 1991 ו-2000 והיה אחד מנגידי הבנק הבולטים ביותר, טען פעם כי ההיסטוריה המודרנית של הכלכלה הישראלית מתחילה בשנת 1985 (Frenkel 1999b, 368). התוכנית לייצוב כלכלי שהופעלה באותה שנה אכן מסמנת את פתיחתו של תהליך הדרגתי, אך עמוק ומקיף ביותר, של שינוי הכלכלה הפוליטית בישראל, בייחוד במה שנוגע לאופנים שבהם המדינה מעורבת בזירה הכלכלית. עם ההיבטים המרכזיים של השינוי נמנים דה-רגולציה של שוק העבודה ושינויים בדפוסי העסקת עובדים, ליברליזציה של השווקים הפיננסיים, התרת מגבלות על תנועות הון ועל סחר בינלאומי, הגברת המעורבות של הון זר, העברה של נכסים ציבוריים לידיים פרטיות, צמצום בהוצאות הממשלה, לחץ פוליטי מתמיד על מדינת הרווחה וירידת מעמדה של ההסתדרות בשדה הפוליטי-כלכלי. במילים אחרות, לדידו של פרנקל, ההיסטוריה המודרנית של הכלכלה הישראלית מתחילה עם היחלשות המודל של המדינה המפתחת, אשר עמד ביסוד התהליך של בניית הכלכלה בישראל, ואימוצה ומיסודה ההדרגתי של פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. לתמורה זו השלכות מרחיקות לכת על יחסי חברה-מדינה, על חלוקת המשאבים ועל ההבניה של היררכיות חברתיות. בעשורים האחרונים גדלו במידה ניכרת ממדי העוני ואי-השוויון, בעיקר בעקבות שינויים שחלו במבנה שוק העבודה ובאופן ניהולו, והאבטלה הגיעה לממדים שלא היו כמותם בישראל. עקב כך, ובשל צמצום ההגנה שמדינת הרווחה הישראלית מספקת לאוכלוסייה מפני כוחות השוק, חל תהליך הולך וגובר של מרגינליזציה חברתית-כלכלית של הקבוצות החברתיות המוכפפות. כמו כן, ניכרת מגמה חזקה ביותר של ריכוז הבעלות על ההון וצבירת העושר בידי המעמדות הגבוהים. היבטים אלו של הטראנספורמציה של הכלכלה הפוליטית הישראלית

זכו לאחרונה למחקר נרחב, והומשגו בדרך כלל במונחים של נסיגת המדינה מהזירה הכלכלית וצמצום יכולותיה הפוליטיות והמוסדיות להשתתף בעיצוב מבנה הכלכלה ובוויסות פעילותם של השחקנים הכלכליים.¹

בניגוד לטענה זו, ובאמצעות ניתוח מעמיק של הכלכלה הפוליטית של בנק ישראל מאז אמצע שנות השמונים, אנו מבקשים להציג בספר זה מבט חלופי, הגורס שהמדינה לא נסוגה בהכרח מן הזירה הכלכלית. אנו טוענים שממד מרכזי של המעבר ההדרגתי למודל ניאוליברלי הוא התמורה מרחיקת הלכת שחלה במערך המוסדי של המדינה ובדפוסי מעורבותה בכלכלה. מבטנו על המדינה לא כגוף מונוליטי והומוגני אלא כמערך מוסדי מורכב מאפשר לראות בהצבתה של פרדיגמת המדיניות הניאוליברלית במרכז השדה כמגלמת שינויים יסודיים בתפקידים, באופני הפעולה ובמעמדן בשדה של סוכנויות מדינתיות שונות – וכן ביחסי העוצמה ביניהן. כך, משמעות ההתעצמות והמיסוד של הפרדיגמה הניאוליברלית אינה נסיגת המדינה מהזירה הכלכלית, כפי שלעתים טוענים גם המצדדים בתהליך וגם המבקרים אותו (ראו למשל בן בסט 2001; רם 2005) – כי אם שינויים באופני מעורבותה, המבטאים תמורות כבדות משקל בעקרונות האידיאולוגיים, במטרות, בהסדרים המוסדיים ובכלי המדיניות אשר באמצעותם מבקשת המדינה לנהל את הכלכלה ולווסת תהליכים של הקצאה וחלוקה מחדש של משאבים. על כן, בניגוד לרטוריקה של אלו החוגגים את המהפכה הניאוליברלית, אין מדובר בניצחון של לוגיקת השוק, שכביכול איננה פוליטית, על הפוליטיקה, אלא בניצחון הפוליטיקה הניאוליברלית על הפוליטיקה של המדינה המפתחת. במילים אחרות, גם בעידן של גלובליזציה ניאוליברלית, השדה הפוליטי בכלל והמדינה בפרט ממשיכים להיות גורמים מכריעים בעיצוב הזירה הכלכלית ובקביעת יחסי הכוח בין השחקנים בה.

מרכיב מפתח בתהליך השינוי במערך המוסדי של המדינה ובחלוקת העוצמה בין סוכנויותיה הוא התעצמותו של בנק ישראל והפיכתו לאחד השחקנים הבולטים במשטר הפוליטי-כלכלי החדש. ביטוי מובהק לכך הוא יכולתו של הבנק המרכזי לקבוע באופן אוטונומי למדי את המדיניות המוניטרית, להשפיע רבות על קביעת המדיניות הפיסקלית ועל היבטים נוספים של המדיניות הכלכלית, וליזום ולקדם שינויים מוסדיים שמטרתם לבצר את העקרונות של פרדיגמת המדיניות הניאוליברלית. בתהליך ההדרגתי שהחל באמצע שנות השמונים של המאה שעברה, בנק ישראל הצליח למצב את עצמו בעמדת מפתח בשדה הפוליטי-כלכלי ובמנגנון המדינה, וכך להפיץ

1. רם 2005; פילק 2006; Shafir and Peled 2002.

ולקדם את סדר היום הניאו-ליברלי. על כן, התעצמותו של הבנק המרכזי היא לא רק תוצאה של התחזקות הפרדיגמה הניאו-ליברלית, אלא היא גם גורם התורם באורח פעיל לקידומה ולמיסודה של אותה פרדיגמת מדיניות, ולהעמקת הטרנספורמציה של הכלכלה הפוליטית בישראל. מקור מרכזי לעוצמה שרכש בנק ישראל הוא הצלחתו להציב את עצמו בשדה כסוכנות א-פוליטית המשמיעה את הקול הסמכותי של המומחיות בענייני הניהול הכלכלי – מומחיות הנשענת על ידע מדעי מקובל שקשה לערער על אמיתותו. מבחינה זו, התעצמותו של הבנק המרכזי מגלמת במובהק את אחד העקרונות היסודיים של הפוליטיקה הניאו-ליברלית: הדה-פוליטיזציה לכאורה של קביעת המדיניות הכלכלית, והצגתה כתחום שבו חיוני שההחלטות יתקבלו על ידי מומחים בעלי ידע וכישורים טכניים שאינם נחלתם של הדיוטות. מהלך זה של דה-פוליטיזציה אינו מבטל את האופי הפוליטי של ניהול הכלכלה על ידי המדינה – דבר שהוא בלתי אפשרי כשלעצמו – אלא הוא מבקש לטשטש ולהסוות אותו.

מעמדו המרכזי של בנק ישראל בשדה הפוליטי-כלכלי העכשווי בולט בהשוואה לחולשתו המוסדית מאז היווסדו ב-1954 ועד אמצע שנות השמונים. במסגרת המדינה המפתחת הישראלית (Levi-Faur 1998) היה הבנק המרכזי כפוף לממשלה ובעיקר למשרד האוצר, ויישם את המדיניות המוניטרית בהתאם למדיניות המקרו-כלכלית שקבעה הממשלה. כמו מדינות מפתחות או מתערבות אחרות, כגון מקסיקו, צ'ילה, יפן, דרום קוריאה, ספרד וצרפת,² אחד המנגנונים המרכזיים שאפשרו למדינה הישראלית לפתח את הכלכלה ולחולל תהליך של תיעוש מואץ היה שליטתה המקיפה בתהליכי גיוס והקצאה של הון. בהקשר זה בנק ישראל שימש כלי בידי הממשלה לניהול ההקצאה של הון מסובסד לחברות בבעלות המדינה, בבעלות ההסתדרות ובבעלות פרטית. תפקיד מרכזי נוסף שמילא בנק ישראל, כמו במדינות מפתחות ומתערבות אחרות, היה המימון של חלק ניכר של הגירעונות התקציביים של הממשלה. בשתי דרכים אלו שימש בנק ישראל מכשיר בידי הממשלה לניהול מקרו-כלכלי על פי מטרות של פיתוח תעשייתי, צמיחה כלכלית ותעסוקה מלאה (בקרוב האוכלוסייה היהודית). במילים אחרות, הבנק המרכזי היה מרכיב מהותי, אם כי במעמד של כפיפות, במערך המדינתי שעסק בבניית הכלכלה הקפיטליסטית בישראל כחלק מתהליך בניית המדינה והאומה. ואולם, ככל שפרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית הלכה ותפסה מקום מרכזי בשדה הפוליטי-כלכלי, כך הלך בנק ישראל והתחזק עד

2. ראו Boylan 2001; Maxfield 1997; Loriaux et al. 1997.

שמיצב את עצמו כשחקן עצמאי ובעל עוצמה מוסדית ופוליטית ניכרת. כפי שטוענים גרשון שפיר ויואב פלד, בנק ישראל הפך לאחת הסוכנויות המדינתיות האוטונומיות ובעלות ההשפעה הרבה ביותר בישראל בשני העשורים האחרונים (Shafir and Peled 2002, 232). בהיותו בעל אוטונומיה ומוגן יחסית מפני לחצים פוליטיים ישירים, הבנק המרכזי ממלא תפקיד מכריע בקידום רפורמות מוסדיות שמטרתן הן להגדיל את עוצמתו והן להעמיק את הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית בישראל.

התמורה במעמדו של הבנק המרכזי אינה ייחודית לישראל. היא חלק מגל רחב של שינויים במעמד של בנקים מרכזיים בעולם שמתחוללים מאז שנות התשעים, ושקשורים קשר הדוק לצמיחה, להתחזקות ולהתפשטות של פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית בשדה הגלובלי. הזיקה האינהרנטית בין המודל והפרקטיקה של בנק מרכזי עצמאי ובעל עוצמה לבין פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית באה לידי ביטוי בשתי רמות עיקריות: הרמה היסודית של הגדרת העקרונות הראויים שעל פיהם חיוני שהכלכלה תתנהל, והרמה הקונקרטית יותר של ניסוח היעדים הראויים של הניהול המקרו-כלכלי וקביעת הכלים המוסדיים לקידום. ברמה היסודית, בנקים מרכזיים דוגלים בעיקרון הניאו-ליברלי של הגדרת השוק כמנגנון ראשי של הקצאת משאבים. הן בפעילותם הישירה בניהול המדיניות המוניטרית והן בניסיונותיהם להשפיע על היבטים אחרים של המדיניות הכלכלית, הבנקים המרכזיים ברוב מדינות העולם הם שחקנים עיקריים בתהליך ההפצה, ההשלטה והמיסוד של התפיסה הרואה בתהליכי שוק, שכביכול אינם פוליטיים, מנגנון יעיל בלעדי להקצאת משאבים רציונלית שלכאורה משרתת את הטוב הכללי. כמו כן, בנקים מרכזיים ממלאים תפקיד מפתח בדה-לגיטימציה של המעורבות הישירה של המדינה בכלכלה, בייחוד כשמדובר בתהליכים של חלוקה מחדש של משאבים המיועדת לצמצם את אי-השוויון בחברה. מעורבות זו מוצגת כפעילות הפוגעת בתפקוד התקין של הכלכלה, נגועה בחוסר רציונליות ונובעת מאינטרסים צרים וקצרי טווח – וכן כגורם מרכזי להידרדרות כלכלית וחברתית.

בנקים מרכזיים בעלי עוצמה מבטאים ומקדמים את עיקרי הדוקטרינה הניאו-ליברלית גם ברמה של הגדרת המטרות של הניהול המקרו-כלכלי והאמצעים המוסדיים להשגתן. בניגוד לפרדיגמת המדיניות הקיינסיאנית והמודל של מדינה מפתחת שהיו דומיננטיים עד סוף שנות השבעים של המאה ה-20 – אשר ראו בצמיחה כלכלית ובתעסוקה מלאה מטרות מרכזיות של הניהול המקרו-כלכלי, ובמעורבות הישירה של המדינה בהקצאת משאבים אמצעי עיקרי להשגתן – הפרדיגמה הניאו-ליברלית מגדירה את

היציבות הפיננסית ואת יציבות המחירים כמטרות-על של הניהול המקרו-כלכלי, שלהן כל היעדים האחרים צריכים להיות כפופים. במילים אחרות, לא האבטלה אלא האינפלציה נתפסת ומוצגת כאיום עיקרי על הכלכלה ועל החברה. האמצעים העיקריים לנטרול איום זה הם מה שמכונה בשפה הניאור-ליברלית משמעת פיסקלית ומוניטרית – היינו מדיניות פיסקלית החותרת בו בזמן להורדת שיעורי המסים ולהקטנת הגירעון התקציבי, ואשר מחייבת צמצום הוצאות המדינה, בעיקר אלה הקשורות לתחומי הפעולה של מדינת הרווחה; ומדיניות מוניטרית מרסנת המיועדת בראש ובראשונה למנוע אינפלציה, גם במחיר של ירידה בהיקף הפעילות הכלכלית והגברת האבטלה. בעידן הקפיטליזם הניאור-ליברלי, בנקים מרכזיים משמשים גורם מפתח בהשגת היעד של יציבות מחירים – בעיקר באמצעות מדיניות מוניטרית מרסנת, אך גם בעקיפין, באמצעות השפעתם על הממשלות ליישם מדיניות פיסקלית "אחראית". לדפוסי פעולה אלו, הרחוקים מלהיות עניינים טכניים, יש השלכות מרחיקות לכת על יחסי חברה-מדינה בזירה הכלכלית, על חלוקת משאבים ועל אי-השוויון בחברה.

מטרתנו בספר היא לסרטט ולנתח את התהליכים הפוליטיים והמוסדיים שהובילו לצבירת העוצמה והאוטונומיה של בנק ישראל מאז 1985 ואת ההשלכות של מגמה זו על הכלכלה הפוליטית. התחזקותם של הבנקים המרכזיים מוצגת לעתים כתולדה ישירה ופשוטה של ניסוח ויישום של פתרונות יעילים ורציונליים, המבוססים על ידע מדעי נצבר, לבעיות כגון איום האינפלציה (ראו Fischer 1995b). כך למשל, הכלכלן פייר סיקלוס סבור שאימוץ המודל של בנק מרכזי עצמאי הוא פועל יוצא של תהליך התפתחותי של למידה שהוביל לניסוח דגם יעיל יותר של בנקאות מרכזית (Siklos 2002). כפי שנפרט בפרקים הבאים, טיעונים אלו הם בגדר הערכה אידיאולוגית והצדקה של המודל יותר משהם הסבר שלו. גם אם מקבלים את הטענה שהמודל של עצמאות הבנק המרכזי יעיל לכלכלה ולחברה, יעילות זו כשלעצמה אינה יכולה להסביר את עצם אימוצו. לעומת ראייה טלאולוגית זו, שמבקשת לערוך דה-פוליטיזציה לכאורה של תהליכים של שינוי מוסדי ולהציגם כתהליכים הכרחיים ומיטיבים עם כלל החברה, גישתנו לתהליכים אלו היא פוליטית ביסודה. כלומר, לדעתנו תהליכים של שינוי מוסדי, בייחוד כאשר יש להם השלכות מרחיקות לכת על מבנה הכלכלה הפוליטית ועל חלוקת המשאבים בחברה, אינם תהליכים פשוטים של תרגום תובנות וידע מדעיים למודלים מוסדיים יעילים. אנו טוענים שהם תהליכים פוליטיים במהותם, שבהם שחקנים שונים מבקשים לצבור עוצמה ולשפר את מיקומם בשדה המוסדי. שינויים מוסדיים ותוצאותיהם הם אפוא תולדה של יחסי

העוצמה בין השחקנים הפועלים בשדה ושל יכולותיהם לגייס משאבים מוסדיים ופוליטיים לקידום האינטרסים שלהם. על כן, בנייתו את תהליך ההתעצמות של בנק ישראל כפי שהוא התחולל בהקשר הרחב של הליברליזציה של הכלכלה הפוליטית הישראלית, נתמקד בשחקנים הפוליטיים שהשתתפו בתהליך, ביחסי הגומלין ביניהם ובאסטרטגיות ששימשו אותם על מנת לקדם ולעצב – או לחלופין למנוע – תמורות מוסדיות בהתאם לאינטרסים שלהם.

התעצמותם של בנקים מרכזיים, וכמוה המיסוד של פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית בכלל, נתפסים לעתים, הן בזירה הציבורית והן בספרות המחקרית, כתוצאה ישירה ואף בלתי נמנעת של תהליך הגלובליזציה. לפי נקודת מבט זו, הממדים הכלכליים והמוסדיים של הגלובליזציה מטילים על המדינות אילוצים שאי-אפשר לעמוד בפניהם, המחייבים אותן לאמץ מודלים מוסדיים ודפוסי מדיניות התואמים את העקרונות של הניאו-ליברליזם הגלובלי. הסבר זה רואה בגלובליזציה כוח אקסוגני לשדה הפוליטי-כלכלי המקומי, כוח הכופה שינויים מוסדיים שמטרתם לאפשר לכלכלות הלאומיות להסתגל לתנאים החדשים (לפי המחייבים את התהליך), או לשרת את ההון הגלובלי (לפי המתנגדים לו). משתמע מכך שהשדה הפוליטי המקומי והמדינה הם גורמים סבילים למדי בתהליך השינוי. כנגד גישה זו אנו מציעים הסבר חלופי המתמקד ביחסי הגומלין בין השדה הגלובלי למקומי, ובעיקר באופנים הפוליטיים שבהם עקרונות, מודלים מוסדיים ודפוסי מדיניות של הגלובליזם הניאו-ליברלי מופצים ומונכחים בשדה המקומי וכך הופכים לגורם אנדוגני בו. חשיבות מיוחדת בהקשר זה יש למהלכים הפוליטיים המקדמים את הטמעת הלוגיקות הגלובליות בתוך המנגנון המדינתי. כפי שנראה בספר, את תהליך ההנכחה של לוגיקות גלובליות מובילים בעיקר שחקנים מקומיים, במקרה שלנו בנק ישראל, המתחרים ונאבקים עם שחקנים מקומיים אחרים. כלומר, יותר משהם כוח חיצוני המכתיב את יישומן של פרקטיקות ניאוליברליות ברמה המקומית, התהליכים הגלובליים משמשים בעצם משאב בידי שחקנים מקומיים המבקשים לקדם את פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. טענתנו היא אפוא שהתעצמות הבנק המרכזי בישראל התרחשה על בסיס יחסי הגומלין בין שחקנים ותהליכים שפועלים בשני שדות מוסדיים המובחנים אנליטית זה מזה.

השדה הראשון הוא הגלובלי, ובו מתחולל כאמור מאז שנות השמונים של המאה ה-20 תהליך של התחזקות פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. המודל המוסדי והפרקטיקה של בנקים מרכזיים עצמאיים מופצים ומתפשטים בעולם, הן במדינות המרכז והן במדינות הפריפריאליות והפריפריאליות למחצה,

מתוך הצגתם כתנאי הכרחי לניהול מקרר-כלכלי נכון ולתפקוד התקין של הכלכלות הלאומיות בעידן הגלובליזציה. הפיכתו של אותו מודל מוסדי לנורמה מקובלת ללא עוררין, מעין תקן גלובלי מוסכם שאימוצו הוא כביכול הכרחי, נשענת בין השאר על הצגתו כמודל הנובע ישירות מידע אובייקטיבי שמספקים התיאוריה והמחקר העדכניים במדע הכלכלה. כפי שנראה בניתוחנו, תהליכים אלו בשדה הגלובלי, ומיקומו המוסדי של הבנק המרכזי כחוליה מקשרת בין השדה הגלובלי למקומי, העמידו לרשות בנק ישראל משאבים פוליטיים חשובים בניסיונותיו לצבור עוצמה ואוטונומיה.

השדה השני הוא המקומי, ובו מתחוללות דינמיקות של שינוי בכלכלה הפוליטית הישראלית בכלל ובמערך המוסדי של המדינה בפרט. התמורות המבניות והמוסדיות שחלו מאמצע שנות השמונים יצרו מערך חדש של יחסי כוחות בין שחקנים שונים, מדינתיים ולא-מדינתיים, והוא שעמד ביסוד התהליך של התעצמות בנק ישראל. שינויים אלו הרחיבו במידה ניכרת את מבנה ההזדמנויות הפוליטיות של הבנק המרכזי וסייעו לו למצב את עצמו כגורם מפתח בשדה. השדה המקומי הוא אפוא הזירה שבה מתנהלת הפוליטיקה של עצמאות הבנק המרכזי בישראל, מתוך קונפליקטים רבי עוצמה בין שתי סוכנויות מדינתיות שמתחרות על מעמדן בשדה הפוליטי-כלכלי: בנק ישראל ומשרד האוצר. מאז היישום של תוכנית הייצוב של 1985, ועל בסיס המשאבים הפוליטיים והמוסדיים שצבר בנק ישראל בעקבותיה, ביקש הבנק לקדם סדרה של שינויים מוסדיים כדי להגביר את האוטונומיה ואת העוצמה שלו מול הממשלה בכלל ומול משרד האוצר בפרט; זה האחרון התנגד, בדרך כלל ללא הועיל, למהלכים אלו. נוסף על שני שחקני המפתח האלה, בפוליטיקה של עצמאות בנק ישראל השתתפו גורמים אחרים – כגון נציגי אינטרסים עסקיים, כלכלנים מהאקדמיה, הממשל האמריקני וקרן המטבע הבינלאומית – שפעלו בשדה הכלכלה הפוליטית המקומית ובשדה הגלובלי. תפקידם היה בדרך כלל לחזק שחקן ראשי זה או אחר ולהעניק לגיטימציה לתביעותיו, בהתאם לאינטרסים והעקרונות המוסדיים שהם ביקשו לקדם.

אחד מאופני הפעולה העיקריים של בנק ישראל במאבקיו עם משרד האוצר היה לפנות לשדה הגלובלי כמקור לעוצמה – תוך כדי הטמעת המודל הגלובלי של בנק מרכזי עצמאי בשדה המקומי, הבלטה אסטרטגית של הכוח הממשמע המוחלט כביכול של השווקים הפיננסיים הגלובליים, וגיוס תמיכתם של שחקנים הפועלים במרחב הבינלאומי. פנייה זו לשלושת הממדים של הגלובליזציה – המוסדי, הכלכלי והארגוני – שימשה לבנק ישראל כלי פוליטי חשוב במאמציו לבצר ולמסד את מעמדו. כמו בנקים מרכזיים אחרים

בעולם, גם בנק ישראל הציג את האימוץ של פרקטיקות מוסדיות ניאור-ליברליות כמהלך הכרחי נוכח הגלובליזציה, וכך הוא הוביל את מגמת ההנכחה של לוגיקות גלובליסטיות בתוך מנגנון המדינה ואת הפיכתן לגורם בעל משקל בתהליכים של שינויים מוסדיים ומבניים בכלכלה הפוליטית של ישראל. בסיס חשוב ליכולת הבנק המרכזי למלא תפקיד זה של תיווך בין השדות הוא מיצובו המוסדי בתפר שביניהם, כסוכנות מדינתית בעלת אוריינטציה חזקה כלפי השדה הגלובלי. מיקום זה מושגת על מארג של רשתות ממוסדות וצפופות למדי החולש על בנקים מרכזיים, על השדה האקדמי הכלכלני, על הארגונים הפיננסיים הבינלאומיים ועל ההון הפיננסי הגלובלי – והמקשר בין כולם. ביטוי מוחשי ברמה האישית לזיקות בין השדות הוא העובדה ששלושה מארבעת נגיד בנק ישראל בשני העשורים האחרונים – מיכאל ברונו, יעקב פרנקל וסטנלי פיישר – היו פרופסורים לכלכלה בעלי מוניטין בינלאומי. יעקב פרנקל וסטנלי פיישר מילאו טרם כהונתם בבנק ישראל תפקידים בכירים ביותר בשני הארגונים הפיננסיים הבינלאומיים המרכזיים, הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, ומיכאל ברונו התמנה לתפקיד בכיר בבנק העולמי מיד עם פרישתו מבנק ישראל. כמו כן, פיישר הגיע לבנק ישראל מתפקיד בכיר בסיטיגרופ, הקונגלומרט הפיננסי הגדול בעולם, ופרנקל התמנה לתפקיד בכיר במריל לינץ', אחד הבנקים להשקעות הגלובליים המובילים, מיד עם סיום תפקידו כנגיד. כעבור כמה שנים, בשנת 2004, התמנה פרנקל לסגן יו"ר AIG, חברת הביטוח הגדולה בעולם שהמדינה האמריקנית הצילה מקריסה בשנת 2008.

תהליך התמורה במעמדו של בנק ישראל במערך המוסדי של המדינה התחולל באופן הדרגתי ומצטבר, והוא מורכב מסדרה של שינויים מוסדיים שנגעו לחלוקת הסמכויות ולהסדרת יחסי הכוחות בין הבנק לממשלה, וכן לדפוסים של ניהול הכלכלה על ידי המדינה. שינויים מוסדיים אלו היו תולדה של אירועי קונפליקט, ותוצאתם היתה חלוקה מחדש של העוצמה בין השחקנים בשדה הפוליטי-כלכלי המקומי. כל אחד מהשינויים המוסדיים תרם לצבירה של עוצמה פוליטית ומוסדית בידי בנק ישראל, ועוצמה זו אפשרה לו ליזום ולקדם את השינויים שלאחריהם. בשל צביונו האינקרמנטלי של התהליך, ניתוחו יישא אופי היסטורי, מתוך בחינה מעמיקה של אותם אירועי קונפליקט קריטיים ששינו את יחסי הכוחות בשדה ושל השלכותיהם על הכלכלה הפוליטית של ישראל. התשתית האמפירית של הניתוח מורכבת בעיקר מחומרים כתובים מן השנים 1984-2005: מסמכים פנימיים של בנק ישראל ומשרד האוצר; פרסומים של אותן סוכנויות מדינתיות, כגון דוחות למיניהם והודעות לעיתונות; פרוטוקולים של ועדות הכנסת, בעיקר ועדת

הכספים; דוחות של קרן המטבע הבינלאומית; וכתבות בעיתונות. חומר עשיר זה מספק תמונה מקיפה של עמדות השחקנים השונים בשדה הפוליטי-כלכלי, של אסטרטגיות הפעולה שהם נקטו, של הדינמיקה הפוליטית של השינויים המוסדיים ושל השלכותיהם על מיקום השחקנים בשדה.

בפרק הראשון נרחיב את הדיון התיאורטי בשני השדות שבהם מתמקד המחקר ובעיקר ביחסים ביניהם, ונציג את הסוגיות ואת הקווים האנליטיים שמנחים את הניתוח. דיון זה מסייע להציב את המקרה של בנק ישראל בהקשר השוואתי רחב. נפתח בבחינת טיב המעבר ממודל של מדינה מפתחת למודל של מדינה ניאוליברלית והשלכותיו על יחסי העוצמה בין סוכנויות מדינתיות שונות ועל תפקידי הבנקים המרכזיים בניהול הכלכלה. נעסוק בזיקה ההדוקה שבין פרדיגמת המדיניות הניאוליברלית לבין תהליכי ההתעצמות של הבנקים המרכזיים, מתוך הדגשת האופן שבו מודל עצמאות הבנקים המרכזיים מבטא עקרונות ניאוליברליים של ניהול מקרו-כלכלי ומשקף את הפרויקט הניאוליברלי של ה־פוליטיזציה לכאורה של המדיניות הכלכלית. נדגיש את תפקיד המפתח של קהילת הידע הכלכלני³ כגורם המייצר ומפיץ את המודל והפרקטיקה של עצמאות הבנקים המרכזיים, והמעניק להם לגיטימציה בתור דגם ניטרלי המבוסס על מומחיות מדעית. בדיון בשדה הגלובלי נתייחס תחילה לגישות הרואות קשר סיבתי פשוט ואף דטרמיניסטי בין ההיבטים השונים של הגלובליזציה לבין תהליכי ההתעצמות של הבנקים המרכזיים. לאחר מכן נציג את ביקורתנו על גישות אלו, ועל פיה ננסח את המסגרת האנליטית שלנו, המציעה ניסוח מורכב יותר של היחסים בין השדה הגלובלי לבין שינויים מוסדיים המתחוללים ברמת המדינה. נדגיש את האופי הפוליטי של תהליך ההתעצמות של הבנק המרכזי ואת יחסי הגומלין בין שחקנים מקומיים לבין שחקנים ותהליכים הפועלים בשדה הגלובלי – יחסים העומדים ביסוד תהליכי השינוי המוסדי. נסיים את הפרק בסקירה קצרה של התמורות המבניות, המוסדיות והפוליטיות העיקריות שחלו בכלכלה הפוליטית הישראלית מאז אמצע שנות השמונים, אשר יש לראות בהן את ההקשר הרחב שבו הפך בנק ישראל לגורם מפתח בשדה. הפרק השני יספק לנו רקע היסטורי לניתוח. יוצגו בו המעמד המוסדי והפוליטי ודפוסי הפעולה של בנק ישראל בעידן המדינה המפתחת – מאז

3. למונח "כלכלה" שתי משמעויות. הראשונה מתייחסת לעולם הפעילות הכלכלית (economy), והשנייה מתייחסת לדיסציפלינה המדעית העוסקת בחקר אותו עולם (economics). אנו משתמשים במונח "כלכלי" לציון המשמעות הראשונה ובמונח "כלכלני" לציון המשמעות השנייה.

היווסדו בשנת 1954 ועד המשבר הפוליטי-כלכלי במחצית הראשונה של שנות השמונים. נראה איך פרדיגמת המדיניות ודפוסי המעורבות של המדינה המפתחת הציבו את הבנק המרכזי בעמדה של כפיפות במערך המוסדי המדינתי. רקע היסטורי זה יסייע בהערכת ההיקף והעומק של התמורה במעמדו של הבנק המרכזי בישראל, שהתחוללה במסגרת המעבר לפרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית.

בפרק השלישי ננתח את השלב הראשון של תהליך השינוי, שהחל בשנת 1985 ונמשך עד 1990. בשלב הזה הונחו היסודות המוסדיים להפיכתו של בנק ישראל לשחקן מרכזי בכלכלה הפוליטית של ישראל. נקודת המפנה המוסדית שפתחה את נתיב ההתעצמות של הבנק המרכזי היתה חקיקתו של התיקון לחוק בנק ישראל בד בבד עם יישום תוכנית הייצוב בשנת 1985. על פי התיקון לחוק נאסר על הבנק לממן את הגירעונות התקציביים של הממשלה, ולפיכך הוא ביטל את אחד מתפקידיו המרכזיים של הבנק במסגרת המדינה המפתחת והעניק לו מידה ניכרת של עצמאות. נראה איך המשבר העמוק של המדינה המפתחת באמצע שנות השמונים הביא לעיצוב מחדש של השדה הפוליטי, שבא לידי ביטוי בעיקר בכניסה של שני שחקנים חדשים: הממשל האמריקני ורשת של כלכלנים בכירים מהאקדמיה, ישראלים ואמריקנים כאחד. פעילותם המשולבת הביאה להסכמת משרד האוצר לתיקון בחוק שפתח את תהליך ההתעצמות של בנק ישראל. הממשל האמריקני הפעיל על ממשלת ישראל עוצמה של כפייה, ואילו הכלכלנים מהאקדמיה הפעילו עליה עוצמה של מומחיות. הם הציעו מודלים סיבתיים מקובלים בקהילת הידע הכלכלני להסבר המשבר הכלכלי, ועל פי המודלים האלה ניסחו פתרונות קונקרטיים כדי להיחלץ ממנו. בפרק זה ננתח גם את התפקיד שמילא בנק ישראל ביישום תוכנית הייצוב ואת המשאבים הפוליטיים והמוסדיים שהוא צבר על רקע הצלחתה של התוכנית בהדברת ההיפר-אינפלציה. משאבים אלו אפשרו לבנק ישראל להתחיל בפעילות עצמאית בשדה הפוליטי-כלכלי, וליזום ולקדם כמה שינויים מוסדיים שפתחו את תהליך הליברליזציה הפיננסית ותרמו ליכולתו לקבוע וליישם מדיניות מוניטרית באופן עצמאי יותר מבעבר. כמו כן, הבנק החל בשלב הזה למצב את עצמו בשדה כסוכן הנושא מומחיות מוסמכת – המבוססת על ידע מדעי – בענייני ניהול הכלכלה, והפועל על פי מומחיות זו.

הפרק הרביעי יבחן אירועים טרנספורמטיביים שהתרחשו במחצית הראשונה של שנות התשעים, שלב הביצור והמיסוד של עצמאות הבנק המרכזי בישראל. בשנים אלו פעל בנק ישראל למען כינון הסדרים מוסדיים חדשים כדי לחזק את מעמדו בשדה. הבנק היה נושא הדגל של פרדיגמת

המדיניות הניאו-ליברלית, והוא ביקש למצב אותה במרכז השדה הפוליטי-כלכלי ולעגנה בפרקטיקות מוסדיות חסינות יחסית לתנודות פוליטיות, שנועדו "לנעול" משמעת פיסקלית ומשמעת מוניטרית. במילים אחרות, הבנק ביקש למסד דפוס של ניהול מקרו-כלכלי שמטרתו העיקרית להשיג יציבות מחירים ולשמור עליה. שני מהלכים מרכזיים היו חקיקת החוק לגירעון יורד של תקציב המדינה, ואימוץ ההסדר המוסדי של יעד אינפלציה כאמת מידה לניהול המדיניות המקרו-כלכלית בכלל והמדיניות המוניטרית בפרט. המהלך הראשון היה ניסיון לחשק את המדיניות הפיסקלית של הממשלה, ולמעשה של כל ממשלה עתידית, ולהבטיח כי היא תתנהל על פי העיקרון הניאו-ליברלי של ריסון פיסקלי. המהלך השני, שהיו לו השלכות מרחיקות לכת יותר על הכלכלה הפוליטית של ישראל, נועד לנעול את הניהול המקרו-כלכלי בכלל בתוך העקרונות האנטי-אינפלציוניים של פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית. בנק ישראל מילא תפקיד מפתח בייזום ובקידום של שני המהלכים – מתוך הסתמכות על דפוסים מוסדיים הקיימים במדינות אחרות כתקן מחייב; על שימוש ברטוריקה מדעית שסיפק לו הזרם הניאו-קלאסי בקהילת הכלכלנים על מנת לחזק את מעמדו כסוכנות הנושאת מומחיות מוסמכת; ועל גיוס התמיכה של שחקנים מן המרחב הבינלאומי כמקור לגיטימציה במאבקיו עם משרד האוצר.

הפרק החמישי יתמקד בניתוח הקונפליקטים החריפים בין בנק ישראל למשרד האוצר במחצית השנייה של שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים, על רקע ההתעצמות חסרת התקדים של הבנק המרכזי. מאבקים אלו על מעמד הבכורה בשדה הפוליטי-כלכלי נסבו על שני מוקדים עיקריים הקשורים קשר הדוק זה לזה: המחיר הפוליטי-כלכלי של המדיניות המוניטרית המרסנת שהפעיל בנק ישראל, ומעמדו של הבנק במערך המוסדי של המדינה וחלוקת הסמכויות והעוצמה בינו לבין משרד האוצר. ביסוד המאבקים הללו עמדו מחד גיסא הניסיונות של משרד האוצר ושל גורמים אחרים בשדה להגביל את העוצמה שהצליח הבנק המרכזי לצבור מאז 1985, ומאידך גיסא הניסיונות של הבנק למסד את מעמדו הבכיר ולעגנו מבחינה פוליטית, מוסדית וחוקית. הפרק דן בעימותים האלה ובהשלכותיהם כפי שהם באו לידי ביטוי בשלוש סוגיות שתפסו מקום מרכזי בסדר היום הפוליטי: אופני היישום בפועל של ההסדר המוסדי של יעד האינפלציה, השינויים שהצליח בנק ישראל לקדם כדי להגיע לאימוץ של משטר שער חליפין נייד ולליברליזציה של שוק מטבע החוץ, והניסיון לעגן את מעמדו החדש באמצעות שינוי מהותי בחוק בנק ישראל. סוגיית השינוי בחוק תפסה מקום מרכזי ביותר בזירה הציבורית מאז שנת 1995, ובעת כתיבת ספר זה טרם הוכרעה סופית. המאבקים הנמשכים

סביב שינוי החוק מגלמים למעשה היבטים מרכזיים של הפוליטיקה של עצמאות הבנק המרכזי, ועל כן אנו בוחנים בחינה מעמיקה את האסטרטגיות השונות שנקטו במאבקים אלו. כאן באים לידי ביטוי בהיר במיוחד האופנים שבהם הבנק המרכזי מנכיח בשדה הפוליטי-כלכלי המקומי היבטים שונים של השדה הגלובלי, מעבד אותם מבחינה פוליטית ומשתמש בהם ככלים למיסוד של מעמדו בפרט ושל פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית בכלל. כך, דינמיקות מוסדיות וכלכליות המתחוללות בשדה הגלובלי הופכות באמצעות הפעולה הפוליטית של הבנק המרכזי לגורמים אנדוגניים לשדה המקומי ולמנגנון המדינה, שבכוחם להשפיע השפעה ניכרת על תמורות מוסדיות ומבניות בכלכלה הפוליטית.

באחרית הדבר של הספר נביא את המסקנות הכלליות של ניתוחנו ונדגיש את משמעותן ביחס לחקר הטרונספורמציה של הכלכלות הפוליטיות הקפיטליסטיות, לתפקידן של סוכנויות מדיניות בתהליכים אלו ולקשרים המורכבים בינן לבין התהוותן של הקפיטליזם הגלובלי לשלל היבטיו. נסיים בהתייחסות – על בסיס טיעוניו של קארל פולאני בדבר משבר הקפיטליזם הליברלי של המאה ה-19 – להשלכות האפשריות של מה שמתגלה בקפיטליזם הניאו-ליברלי של תחילת המאה ה-21 כתהליך הולך וגובר של התנתקות השווקים והכלכלה מעוגנים חברתיים ופוליטיים.