

## ארגז הכלים הכלכלי החדש בעידן הקורונה ואחריו

ד"ר אריה קרמפף | בית הספר לממשל וחברה, המכללה האקדמית תל אביב-יפו  
ראש צוות כלכלה ותעסוקה, צוותי המומחים של המשבר

## תקציר

משברים כלכליים מתגלים לעתים קרובות גם כמשברים של ידע: הם מחוללים שינוי באופן שבו אנו תופסים ומבינים את הכלכלה והחברה. המשברים התכופים שאפיינו את המאה ה-21 עד כה, ובכללם משבר הקורונה, לא הביאו בינתיים להולדת פרדיגמה כלכלית חדשה. עם זאת, הם בישרו את קריסת הקונצנזוס הניאו-ליברלי שהנחה פוליטיקאים, פקידים וכלכלנים בכל העולם – וגם בישראל – החל משנות ה-80. התגובה היצירתית והנועזת למשברים של עשרים השנים האחרונות – בעיקר מצד בנקים מרכזיים – חשפה את מגבלות התפיסה הניאו-ליברלית, שהתבססה על ההנחה ששווקים מסוגלים לייצב את עצמם וכי למדינה צריך להיות תפקיד מוגבל מאוד בעיצוב הספרה הכלכלית. גם אם לא חזינו עד כה בהולדת פרדיגמה כלכלית חדשה, הכללים הקשיחים של השקפת העולם הניאו-ליברלית אינם תקפים עוד. כתוצאה מכך, קובעי מדיניות נהנים היום מחופש פעולה גדול בהרבה מאשר בעבר.

המסמך שלפניכם סוקר את השינויים שחלו בהשקפת העולם הכלכלית של קובעי מדיניות ברחבי העולם בעקבות משבר הקורונה, ומסמן חמישה תחומי מדיניות עיקריים שעברו שינויים מרחיקי-לכת בשנים האחרונות. על-מנת שגם בישראל ייעשה שימוש בארגז הכלים החדש, כלכלנים שעובדים במערכת הציבורית חייבים להיפתח לרעיונות החדשים שחדרו למיינסטרים הכלכלי מעבר לים, ושחקנים פוליטיים צריכים לאמץ ולקדם את הפתרונות הנועזים שמציעה הגישה החדשה.

## 1. רקע: מדיניות כלכלית בזמן מגיפה

### א. מאה של משברים

נראה כי מבצע החיסונים בישראל ובעולם מסמן את תחילת סופו של משבר הקורונה – ואת תחילת תהליך השיקום המיוחל. בכל הנוגע לשיקום כלכלות העולם, שתי שאלות מרכזיות צפויות לעמוד על הפרק: אילו "צלקות" חברתיות-כלכליות ישאיר אחריו המשבר? ואילו כלים יעמדו לרשותן של ממשלות בבואן לעצב את הקפיטליזם ביום שאחרי הקורונה?

משבר הקורונה אינו המשבר הראשון במאה ה-21 איתו כלכלות העולם נדרשות להתמודד. שני העשורים הראשונים של המאה הנוכחית היו רצופים משברים וטלטלות. המילניום החדש נפתח כשמדינות רבות עדיין סובלות מגלי ההדף של "המשבר האסייתי", שפרץ ב-1997. עשור לאחר מכן, ב-2007, אירע משבר הסאב-פריים, שהחל בארצות הברית, התפשט עד מהרה לכל קצות העולם וחולל באירופה את משבר היורו. קצת יותר מעשר שנים לאחר מכן נאלץ העולם להתמודד עם משבר כלכלי נוסף בעקבות מגפת הקורונה.

שלושת המשברים שהוזכרו לעיל היו אמנם משברים כלכליים-פיננסיים, אבל הם היו במידה רבה גם משברים של ידע, שהשפיעו משמעותית על האופן שבו אנו מבינים את הספרה הכלכלית. כל אחד מהמשברים תרם לשחיקה הדרגתית של האורתודוקסיה הכלכלית שמשלה בעולם מאז שנות ה-80 ונודעה בשם "קונצנזוס בריסל-פרנקפורט-ווישינגטון". הקונצנזוס הזה שיקף את הרעיונות הכלכליים הניאו-ליברליים שהפכו מקובלים אחרי קריסת ברית המועצות בקרב ראשי המדינות המפותחות, המוסדות הכלכליים הגלובליים ורוב הכלכלנים האקדמיים. ביסודו של הקונצנזוס עמדה התפיסה שלפיה קיים מרשם אחיד ופשוט למדי להבטחת שגשוג כלכלי, שלום עולמי והתפשטות ערכי הדמוקרטיה. לפי תפיסה זו, אם רק ניתן לשווקים ברחבי העולם לפעול באופן חופשי ונספק להם את היציבות הפוליטית והרגולטורית הדרושה באמצעות משמעת תקציבית, אינפלציה נמוכה ורגולציה מינימלית – השווקים יעשו את מה שהם יודעים לעשות: יפיקו צמיחה גבוהה לאורך זמן.

בשנים הראשונות לקיומו של הקונצנזוס החדש, היה נראה שהתחזיות האופטימיות מתממשות. הכלכלן ונגיד הבנק הפדרלי של ארצות הברית, בן ברננקי, כינה את התקופה הזו – שהתאפיינה ביציבות כלכלית וקצב צמיחה גבוה – תקופת "המתיונות הגדולה" (The Great Moderation). אלא שהיום, אחרי סדרה של משברים קשים, ניתן כבר לקבוע כי המודל הכלכלי הניאו-ליברלי, שעמד בבסיס אותה תקופת רוגע קצרה יחסית, טומן בחובו חסרונות רבים ואי-יציבות גדולה. בין היתר התברר שהשוק – בניגוד להבטחות האורתודוקסיה הכלכלית – אינו מסוגל לייצב את עצמו, וכי לא רק העניים, המובטלים והחולים זקוקים לרשת ביטחון חברתית מטעם המדינה, אלא גם עסקים קטנים כגדולים, בנקים עתירי משאבים, תאגידים גלובליים ואפילו כדור הארץ עצמו, שמשאביו ההולכים ומידלדלים מפרנסים את פעילותנו הכלכלית.

ב. עליית הפופוליזם וקריסת הקונצנזוס הניאו-ליברלי

משברי המאה ה-21 וקריסת עקרונות היסוד של הניאו-ליברליזם לא הביאו עד כה לתחיית מדינת הרווחה, המדינה הקיינסיאנית או המודל הפורדיסטי, שאפיינו את כלכלות המדינות המפותחות לאחר מלחמת העולם השנייה ועד שנות ה-70. אחת הסיבות לכך היא שמהפכת ההיי-טק ועליית כלכלת הידע שינו באופן עמוק את המבנה הכלכלי-חברתי של כלכלות אלה, והחלישו את הבסיס הפוליטי שעליו נשענה מדינת הרווחה הקיינסיאנית. סיבה נוספת היא תהליכי הפרטה המאסיביים והחלשת העבודה המאורגנת ב-30 השנים האחרונות, שריסקו את הכוחות הפוליטיים שהיו מחויבים בעבר לשמירה על מדינת הרווחה. יתרה מכך, במהלך השנים התפוררה ההסמכה החברתית הרחבה שעליה התבסס ההסדר הכלכלי הפוסט-מלחמתי.

אז מדינת הרווחה לא נולדה מחדש, אבל הקריסה של הקונצנזוס הניאו-ליברלי כן הולידה שתי מגמות חדשות ומנוגדות. מצד אחד, הופיעו ברחבי העולם תנועות פוליטיות המוגדרות כפופוליסטיות. תנועות אלה דוחות באופן מוחלט את הסדר הגלובלי הליברלי ומפגינות חשדנות יתרה כלפי הידע המקצועי שהצדיק אותן בעבר, כמו גם כלפי הנשאים של אותו ידע: מומחים למיניהם, פקידים וכלכלנים. פוליטיקאים פופוליסטים רבים שואבים את הצלחתם מהתחושה הנפוצה כי הקונצנזוס הליברלי לא מילא את ההבטחה שהייתה גלומה בו: פירות הצמיחה לא חלחלו וחולקו בצורה הוגנת בין האזרחים; מה שכן חלחל הם בעיקר נזקי הגלובליזציה – חוסר ביטחון תעסוקתי, הפסדים כספיים, קיצוצים בשירותים חברתיים וחובות הולכים וגדלים. עם כל משבר כלכלי, שתקף את האליטה הגלובלית בהפתעה גמורה, נדרש הציבור במדינות המפותחות לשאת בנטל הצלה של מערכת שלא שירתה אותו נאמנה גם לפני המשבר.

חשוב, כמובן, לדון בשאלה האם הפוליטיקה הפופוליסטית באמת משרתת את מעמד הביניים והעניים, כפי שהיא מתיימרת לעשות. תהיה התשובה אשר תהיה, מה שבטוח הוא שהסדר הניאו-ליברלי הישן גרם לנזקים חברתיים וכלכליים אדירי-מימדים שמצריכים חשיבה מחודשת על עקרונות הבסיס שלו.

במקביל לעליית הפופוליזם, הקריסה של הקונצנזוס הישן הביאה גם לשינוי מגמה בקרב קהילת המומחים והפקידים. הצורך להגיב למשברים במהירות הביא לכך שהדרג המקצועי, בעיקר בבנקים המרכזיים, חרג שוב ושוב מהסמכויות שהוגדרו לו באופן מסורתי ומכללי המדיניות המקודשים. הדרג המקצועי מילא את החלל שהותירו אחריהן ממשלות פסיביות ומפוחדות. בניגוד לפוליטיקאים רבים, דווקא הטכנוקרטיונים גילו בעשור האחרון יצירתיות ותעוזה. כתוצאה מכך, בשנים האחרונות הפך הדיון הכלכלי המקצועי לפלורליסטי ומגוון בהרבה. למעשה, מאז שהכלכלן זוכה הנובל ג'וזף שטיגליץ פרסם בתחילת המאה ה-21 את כתב האישום שלו נגד הבנק העולמי וקרן המטבע העולמית, החלו גופים אלו, לצד ארגון ה-OECD, להביע עמדות שמאליות למדי (בוודאי ביחס לעבר) בפורומים כלכליים ופוליטיים. מגמה זו חלחלה בהדרגה גם לבנקים מרכזיים ברחבי העולם ובמידה פחותה יותר גם לחלק ממשרדי האוצר.

עם כל משבר שטלטל את הכלכלה הגלובלית עוד ועוד כלכלנים נטשו את פנטזיית השווקים היעילים שבבסיס תפיסת העולם הניאו-ליברלית. כך, למשל, משבר הסאב-פריים הוביל את משרד האוצר האמריקאי והבנק הפדרלי להיפרד מהמנטרה הקבועה של משמעת פיסקלית נוקשה וכללים מוניטריים, והם החלו להזרים סכומי כסף גדולים למימון חבילות הסיוע לבנקים ולעסקים. גישה דומה אומצה על-ידי המוסדות הכלכליים באירופה בהתמודדותם עם משבר היורו. התחייבותו הפומבית של נשיא הבנק המרכזי האירופי דאז, מריו דראגי, "לעשות הכל" כדי להציל את כלכלת האיחוד סימנה את הרגע שבו הכלכלנים, כקהילה מקצועית, גילו מחדש את ההבנה שהכלכלה אמורה לשרת את הפוליטיקה – כלומר, את החיים – ולא להפך.

### ג. מגיפת הקורונה: תחילת העידן הפוסט-פרדיגמטי?

מגפת הקורונה חוללה משבר כלכלי שונה מהותית מן המשברים שקדמו לו במאה הנוכחית. מבחינות רבות, המשבר הכלכלי שיצרה המגפה דומה יותר למשבר שנגרם כתוצאה ממלחמה מאשר למשבר כלכלי-פיננסי טיפוסי. זאת מכיוון שהמגפה הביאה לעצירת חלק ניכר מהפעילות הכלכלית וליצירת חסמים בסחר הבינלאומי. עם זאת, למרות הייחוד שלו, גם משבר זה לימד אותנו לקח חשוב לגבי האופי של הקפיטליזם הניאו-ליברלי. על אף ההישגים הבלתי-מבוטלים של השיטה הכלכלית הקיימת, מדובר במערכת כלכלית שברירית ביותר: האידיאולוגיה המציבה את היעילות הכלכלית ואת הצמיחה כערך עליון אמנם עיצבה מכונת ייצור גלובלית מרשימה, אך כזו שחשופה לסיכונים אדירים, טומנת בחובה חוסר-יציבות מובנית, ומייצרת נזקים אדירים שאינם באים לידי ביטוי במדד הצמיחה.

יתרה מכך, משבר הקורונה הציף מחדש שאלות חשובות שעמדו על הפרק עוד לפניו, כמו, למשל, מי נהנה מהיעילות של המכונה הקפיטליסטית בימי שגרה ומי משלם את המחיר כשהיא נקלעת למשבר? בדומה למשבר הפיננסי העולמי, גם הפעם רוב הרווחים היו פרטיים וזרמו לכיסם של מעטים, ואילו הסיכונים והנזקים התחלקו בין כולם. בנוסף, משבר הקורונה הדגיש שוב את חשיבותה האדירה של המדינה כגורם המסדר את השווקים. כמו במשברים קודמים, גם הפעם, כשהשווקים קרסו, כולנו – כולל הבנקים, התאגידים הבינלאומיים וענקיות הטכנולוגיה – פנינו לעזרה אל המדינה הריבונית והקהילה המקומית. במלים אחרות, גם בעידן הגלובליזציה יש למדינות תפקיד קריטי בשמירה על יציבות המערכת: כולנו חוסים, בסופו של דבר, תחת כנפי המדינה – אותה מדינה שעד לפני רגע כלכלנים, אינטלקטואלים ופוליטיקאים הכריזו על חוסר הרלוונטיות וחוסר היעילות שלה.

כפי שקרה בעבר במהלך משברים כלכליים גדולים, גם עכשיו עולה השאלה האם יש לנצל את המשבר הנוכחי לשינוי עמוק ויסודי של הסדר הקיים או להסתפק בתיקון הסדר הישן? בכל הנוגע לימין הכלכלי, בשלב זה נראה שאף משבר, חמור והרסני ככל שיהיה, לא יצליח לערער את האמונה הליברטריאנית ביכולת של השוק לייצב את עצמו ולהבטיח שגשוג ורווחה. על-פי ההיגיון שמנחה את הימין הכלכלי, שווקים מסוגלים לחזור לאיזון בעצמם בלי שום התערבות חיצונית. אל מול הטענה כי המשבר חשף את השבריריות של הקפיטליזם הניאו-ליברלי טוענים הליברטריאנים שההפך הוא הנכון: כל משבר הוא הוכחה לתזת השווקים היעילים המסדירים את עצמם. בקרב השמאל הכלכלי, לעומת זאת, רבים רואים את המשבר כהזדמנות לשינוי עומק: רגע היסטורי שמאפשר להוציא לפועל רפורמות מיטיבות והכרחיות שיהיה קשה מאוד להעביר אותן בתנאים אחרים.

בתוך כך, בעשור האחרון הולך וגדל מספר הכלכלנים המכירים בכישלוננו של הקונצנזוס שהתגבש בשנות ה-80 וה-90. ארגונים בינלאומיים, שמילאו תפקיד מרכזי בניסוח הקונצנזוס הניאו-ליברלי והפצתו (כמו ה-OECD וקרן המטבע הבינלאומית [IMF]) מבטאים כיום עמדות, שעד לפני שני עשורים היו מזוהות עם המרכז-שמאל.

אף על פי כן, נראה שפרדיגמה חדשה עדיין לא התגבשה. מי שמצפה למהפכה פרדיגמטית מסדר הגודל של המהפיכה הקיינסיאנית צפוי להתאכזב. שכן, על אף ההכרה בכך שהפרדיגמה הניאו-ליברלית הכזיבה, לא נראה כי מתגבשת פרדיגמה תיאורטית אלטרנטיבית. הפעם, כך נראה, השינוי המשמעותי יהיה מוגבל לשדה הפרקטיקה ולא יהיה מלווה בתמורות תיאורטיות מרחיקות-לכת. כפי שאמר בן ברננקי לפני כמה שנים לגבי מדיניות ההרחבה הכמותית: "זה עובד בפועל, אבל לא בתיאוריה". יכול להיות, אם כך, שאנו נמצאים על ספו של עידן פוסט-פרדיגמטי או פוסט-דוגמטי בכל הנוגע לקביעת מדיניות כלכלית. במצב כזה החדשנות לא נובעת מעליית קרנה של תיאוריה כלכלית מסוימת, אלא מכך שקובעי מדיניות מרשים לעצמם להשתמש בכלים שונים ומגוונים כדי להתמודד עם הבעיות שעל הפרק.

## 2. ארגון הכלים החדש

מה שמאפיין את התגובות למשברים הכלכליים של ראשית המאה ה-21, הוא הרחבת ארגון הכלים שקובעי מדיניות מרשים לעצמם להשתמש בהם, או לפחות לשקול להשתמש בהם. כלים אלו אינם חדשים, וכמעט בכולם נעשה שימוש בעבר, בהקשר היסטורי זה או אחר. ניתן להצביע על חמישה תחומי מדיניות שבהם הופיעו, או הופיעו-מחדש, כלים הזמינים כיום לקובעי המדיניות: מדיניות פיסקלית, מדיניות מוניטרית, מדיניות חלוקה-מחדש, מדיניות צמיחה ופיתוח ומדיניות השקעה.

### א. מדיניות פיסקלית שאינה מבוססת כללים

בימינו עדיין קיימת מחלוקת פוליטית קשה בנוגע לגודל הרצוי של הגירעון וההוצאה הציבורית. על פניו, זהו ויכוח בין ימין כלכלי, שסבור כי צריך לצמצם את הגירעון ככל הניתן וגם לקצץ בהוצאה הציבורית, ובין שמאל כלכלי שטוען כי אפשר להגדיל את הגירעון ואת ההוצאה הציבורית.

אולם, לצד המחלוקת האידיאולוגית, הדילמה הפיסקלית האמיתית שעומדת בפני קובעי המדיניות היא אחרת: שאלת העומק הניצבת בפניהם היא באיזו מידה צריך לאפשר לממשלה להגיב להתפתחויות הכלכליות המתרחשות במציאות הכלכלית באמצעות שינוי ההוצאה והיקף הגרעון. דהיינו, האם מדיניות פיסקלית (שעניינה היקף הגירעון וגודל ההוצאה הציבורית) צריכה להיות כפופה לכללים קבועים-מראש או לשיקול דעת בהתאם לנסיבות הכלכליות.

הקונצנזוס שהתגבש בשנות ה-90 קבע כי מדיניות פיסקלית צריכה להתבסס על כללים קבועים מראש. ההגיון הכלכלי של קביעת כללים, גורס כי אלו מגבילים את יכולתן של "קבוצות אינטרס" לדרוש גידול בהוצאה הציבורית, שעלול להיות ממומן באמצעות הגדלת הגירעון. כללים פיסקליים אלו, שהונהגו גם בישראל, נועדו לשדר לציבור שאין טעם להפעיל לחץ על הממשלה, מאחר שממילא אין ביכולתה לחרוג מכללי הגירעון וההוצאה שהוכתבו לה. ההנחה של התפיסה הניאו-ליברלית היא שלכללים פיסקליים יש תועלת ואין עלות.

אבל כפי שהראו שני העשורים האחרונים, בארץ ומעבר לים, למדיניות פיסקלית מבוססת כללים יש מגבלות רבות ועלויות גבוהות: היא מונעת מהממשלה להגיב לצרכים המשתנים של החברה והמשק, מעבירה אחריות וסמכות מהפוליטיקאים לדרג הפקידות הבכירה, ומצמצמת מאוד את יכולתו של הציבור לתרגם את העדפותיו וערכיו להכרעות כלכליות. בקיצור, מדיניות פיסקלית מבוססת כללים מצמצמת שלא לצורך את מרחב הפעולה התקציבי של הממשלה ומונעת דיון רציונלי על סדר העדיפויות הלאומי. ייתכן מאוד כי ההחלטה הרציונלית בנקודת זמן מסוימת היא דווקא להגדיל את החוב – על-מנת לממן השקעה ארוכת-טווח בתשתיות, לדוגמה. הבעיה היא שאי-אפשר לקיים דיון כזה, מאחר שהכללים הפיסקליים יוצרים מצג שווא שלפיו כל גירעון תקציבי הוא רע ומסוכן.

הבנת המגבלות של הכללים הפיסקליים אין משמעה כי כל מגבלה המוטלת על הדרג הפוליטי ביחס להוצאה הממשלתית מקורו באידיאולוגיה ניאו-ליברלית. המצב של המערכת הפוליטית בישראל בימינו מלמד דווקא כמה חשוב לשמור על דרג מקצועי חזק. דמוקרטיזציה של המדיניות הפיסקלית אינה תנאי מספיק לשיפור המשטר הכלכלי: גם אם יש הצדקה להיפטר מהכללים הפיסקליים שנקבעו בעידן הניאו-ליברלי, חשוב לשמור על מעמדה של הפקידות המקצועית. מה שדרוש בתחום זה הוא יצירת אקלים מחשבתי פלורליסטי בקרב הדרג המקצועי במשרד האוצר, המשוחרר מהדוגמטיות של הקונצנזוס הישן והחשוף לרעיונות החדשים והיצירתיים שהפכו מקובלים במוסדות הכלכליים הבינלאומיים. במסגרת הגישה החדשה צריכה להתגבש תפיסה שמצד אחד אינה מקדשת כללים פיסקליים שרירותיים, אך מצד שני אינה הופכת את המדיניות הפיסקלית לאמצעי לסגירת דילים קצרי-טווח לצורך בניית קואליציות פוליטיות.

#### ב. מדיניות מוניטרית מרובת-מטרות

בניגוד לתחום המדיניות הפיסקלית, שנתון עדיין תחת השפעה ניאו-ליברלית חזקה, תחום המדיניות המוניטרית עבר בשנים האחרונות מהפכה של ממש. הפרדיגמה ששלטה במחשבה הכלכלית בעשורים האחרונים, שלפיה הבנקים המרכזיים צריכים לדאוג אך ורק ליציבות מחירים, ננטשה. בנקים מרכזיים הפכו למוסדות שלוקחים על עצמם מגוון יעדים פרט לצמיחה ולתעסוקה ואינם מתעלמים יותר מהשפעת המדיניות שלהם על שער החליפין, הייצוא, תנועות הון, פיתוח כלכלי, אי-שוויון ומשבר האקלים. בנקים מרכזיים החלו לייחס חשיבות רבה במיוחד לשמירה על יציבות פיננסית ולתפקידם כמלווים לעת מצוקה (Lenders of last resort).

ועדיין, לדעת רבים, המהפכה שעברו הבנקים המרכזיים אינה רדיקלית מספיק. **התיאוריה המוניטרית המודרנית** (Modern Monetary Theory), לדוגמה, טוענת כי בנקים מרכזיים יכולים וצריכים לייצר אמצעי תשלום – כלומר, להדפיס כסף – לצורך מימון הגירעון הממשלתי, וכי פעולה זו לא תיצור אינפלציה. המשמעות של טענה זו היא שהחששות המסורתיות מהגדלת הגירעון הם חסרי בסיס ונובעים מקיבעון מחשבתי, אינטרסים כלכליים ואידאולוגיה. במקביל, הועלו בשנים האחרונות הצעות שלפיהן הבנקים המרכזיים ייצרו אמצעי תשלום ויעבירו אותם ישירות לציבור ("כסף הליקופטר") וזאת במקום שאמצעי התשלום יועברו לעסקים פרטיים ולבנקים לצורך חילוצם.



חשיבות התיאוריה המוניטרית המודרנית נעוצה בכך שהיא חושפת את הקיבעון המחשבתי של הגישה השמרנית. חשוב לזכור כי האיסור על הדפסת כסף בידי בנקים מרכזיים נוצר בהקשר היסטורי ספציפי של משבר האינפלציה. ייתכן שבעת חקיקת האיסור הזה הייתה לו הצדקה. בתקופה הנוכחית, כשרמת האינפלציה בישראל ובעולם שואפת לאפס, אין עוד הצדקה לאיסור גורף מסוג זה. יתר על כן, הצעות המבוססות על "כסף הליקופטר" מדגישות את חוסר ההוגנות שעמדה בבסיס המבצעים להצלת הגופים הפיננסיים בידי הבנקים המרכזיים, גם אם פעולות אלו ניתנות להצדקה על רקע האסון הכלכלי שהן מנעו. אחרי הכל, אותם גופים פיננסיים, שזכו להזרמת כספים מאסיבית מהמדינה, הם אלה שגרמו למשבר מלכתחילה. רעיונות אלו ואחרים מדגישים כי ההפרדה שהייתה מקובלת בין המדיניות הפיסקלית, המוניטרית והפיקוח על המערכת הפיננסית מובילה ליצירת סיכונים ולחוסר יציבות וכי בסופו של דבר מי שנשא בעלויות הטיפול בהם היה הציבור. לא מעט כלכלנים סבורים שבעת הנוכחית עצמאות הבנק המרכזי מיותרת וכי יש להעביר את השליטה על המטבע חזרה לדרג הפוליטי, כאקט התורם לדמוקרטיזציה של ניהול הכלכלה. לעמדתני, הצעות אלו שגויות, על אחת כמה וכמה בתקופה כמו שלנו המתאפיינת בחוסר יציבות פוליטית. דמוקרטיה ליברלית, חשוב לזכור, אינה שלטון הרוב אלא שלטון העם – וככזו, היא חייבת להתבסס על איזונים ובלמים. קיומו של מרחב מוסדי בעל אוטונומיה חלקית—כזה שמאפשרת עצמאות הבנק המרכזי—אינו עומד בסתירה לערכי הדמוקרטיה. בנסיבות מסוימות, השמירה על האינטרסים של הציבור מצריכה הטלת מגבלות על המערכת הפוליטית, כפי שקורה בכל הקשור לשמירת עצמאות מערכת המשפט.

המקרה של בנק ישראל יכול לשמש דוגמה ליתרונות הגישה הזו. בתקופת כהונתם של סטנלי פיישר וקרנית פלוג, הבנק המרכזי תיפקד כמוסד המייצג את האינטרס הציבורי, במובן הרחב של המושג. מקרה זה מדגים כי עצמאות הבנק המרכזי היא תנאי לשיח כלכלי פלורליסטי יותר, המקדם צורות שונות של הטוב המשותף מנקודת מבט ארוכת טווח, ובכך הוא דווקא תורם לדמוקרטיזציה של השיח הכלכלי ושל המדיניות הכלכלית.

### ג. חלוקה-מחדש של נכסים

אחת מהנחות היסוד של הקונצנזוס הניאו-ליברלי היא שחלוקה-מחדש של הכנסות צריכה להתקיים, אם בכלל, במסגרת מערכת הרווחה (מיסוי ותשלומי העברה) ולא באמצעות המדיניות הכלכלית. אלא שהניסיון של העשורים האחרונים, במיוחד במדינות המפותחות, מלמד כי מנגנוני הרווחה אינם מספיקים לביצוע חלוקה-מחדש ברמה הדרושה לצמצום הפערים הכלכליים ההולכים וגדלים. מנגנון החלוקה-מחדש, שהתגבש במחצית הראשונה של המאה הקודמת—מדינת הרווחה—התבסס על חלוקה-מחדש של הכנסות: המדינה גבתה אמצעי תשלום מהאזרחים באמצעות מיסוי פרוגרסיבי ישיר (מס הכנסה) ומיסוי עקיף, ולאחר מכן השתמשה בתקציב המדינה ובתשלומי העברה כדי לחלק מחדש את הסכומים שנגבו. האפקטיביות של מנגנון זה כאמצעי למניעת אי-שוויון גדול מדי נפגעה בשנים האחרונות כתוצאה מכמה סיבות. ראשית, ככל שנחלשו הגופים המייצגים את העובדים – ארגוני העובדים ומפלגות הפועלים – חל כרסום בהיקף החלוקה-מחדש: היקף המיסוי וההוצאה הציבורית פחתו משמעותית. שנית, בישראל כבשאר העולם, האי-שוויון בנכסים הפך דומיננטי יותר. תהליכי הפיננסיאליזציה, לצד צמצום הפיקוח על המערכת הבנקאית והסרת הפיקוח על תנועות ההון הגלובליות, גרמו לגידול מהיר בנכסים הפיננסיים, וזה בתורו הרחיב את הפערים בין אזרחים שיש להם גישה למרחב הפעילות הפיננסית לבין אלה שאין להם גישה למרחב זה. הפערים בהון שוכפלו והורחבו בתוך המרחב הפיננסי עצמו, מאחר שהון נוטה ליצור הון גדול עוד יותר וחוב נוטה ליצור חוב. על כן, כל עוד ממשלות אינן משנות באופן משמעותי את המדיניות החלוקתית שלהן, הגידול בפערים בנכסים רק הולך ומחריף.

קיימות שתי גישות מרכזיות לטיפול בפערים אלו. גישה אחת מבוססת על מיסוי נכסים ועושר. הרעיון של מס עושר זוכה באחרונה לפופולריות רבה בעיקר בקרב כלכלנים ופוליטיקאים אמריקאים. מס עושר כולל מספר מרכיבים כמו מס רווחי הון, מס תקופתי על סך כל הנכסים, מס מתנות ומס ירושה. ההצדקה של מס המוטל על נכסים, ובמיוחד על ירושות, גורסת כי אין הצדקה לכך שאדם יגדיל את עושרו רק משום שיש בבעלותו עושר קודם – בפרט אם קיבל את ההון שברשותו בירושה ולא עשה דבר כדי להרוויחו במו-ידי. אחרי הכל, כללי המשחק הקפיטליסטים מבוססים על תגמול על עבודה יצרנית. עושר המועבר מדור לדור אינו תואם לכללי ההוגנות של היוזמה החופשית. המתנגדים למסי עושר טוענים כי יישומם יהיה כרוך בבעיות חוקתיות (לעמדתם, מדובר בהלאמה של רכוש שכבר מוסה), בעיות טכניות (רוב ההון אינו נזיל, ולכן דורש מהנישום למכור נכס כדי לממן את המס עליו), בעיות כלכליות (בריחת הון) ובעיות פוליטיות (הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי).

גישה אלטרנטיבית לטיפול בפערים בעושר מבקשת לשנות את כללי המשחק שמאפשרים את ריכוזיות הנכסים האדירה. במסגרת גישה זו מוצע, למשל, לפרק חברות בעלות מעמד מונופוליסטי, בדומה למדיניות פירוק המונופולים (Antitrust laws) שהונהגה בארצות הברית בסוף המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20. חלק מהמצדדים בגישה זו אף מציעים לחייב חברות גדולות להפקיד אחוז מסוים ממניותיהן בקרן לאומית ייעודית שרווחיה יופנו לטובת כלל הציבור.

הדיון בשתי הגישות מביא אותנו לשתי מסקנות. הראשונה היא שבעיית הפערים הגדלים והולכים בנכסים עתידה להפוך לאחת הסוגיות הכלכליות הבוערות שתחייב התייחסות מצד ממשלות: משטרים ליברליים-דמוקרטיים לא יצליחו לשמור על יציבותם לאורך זמן במצב של אי-שוויון חריף כל-כך. השנייה היא שפתרון הבעיה צפוי להיות סבוך ולעמוד במתח עם ערכי יסוד של הליברליזם כמו זכות הקניין. אך בבעיית ריכוזיות העושר והאי-שוויון, ניתן גם לטפל באמצעות שליטה, פיקוח והכוונה של ההשקעות הפרטיות.

#### ד. צמיחה מכלילה

משברי הקפיטליזם בתחילת המאה ה-21 – המשברים הנובעים מחוסר יציבות פיננסית, המשברים הפוליטיים שנבעו מעליית התנועות הפופוליסטיות, משבר האקלים, וכעת גם משבר הקורונה – מצביעים על קריסת התפיסה שלפיה יש לנהל מדיניות כלכלית שתכליתה העליונה מקסום צמיחה ורק אחר כך לדאוג לטיפול בהחצנות (Externalities) החברתיות, והסביבתיות השליליות. תפיסה זו התבססה על הפרדה בין התהליכים הכלכליים של השקעה, ייצור, הפצה וצריכה שתכליתם הגדלת התוצר, והתהליכים החברתיים שאמורים לתקן את הנזקים שיצרו התהליכים הכלכליים, אם בעזרת המדינה ואם בעזרת פילנתרופיה שנשענת על בעלי-הון. המשברים האחרונים הבהירו כי הפרדה בין הכלכלה והחברה מייצרת נזקים גדולים מכדי שניתן יהיה לתקנם לאחר מעשה.

הפרדיגמה החדשה שהולכת ומתגבשת מתבססת על הרעיון שאסור לנתק בין ניהול הרווחים וניהול הנזקים. המערכת הקפיטליסטית מורכבת מהשוק - המרחב בו מתקיימים תהליכי ההשקעה, הייצור והצריכה - מהחברה האנושית המקומית והגלובלית, ומהסביבה החומרית. עד כה, ניהול הרווחים התבסס על החצנת הנזקים למרחב החברתי והסביבתי. התפיסה החדשה המתגבשת היא כי כל פעילות כלכלית נדרשת לקחת אחריות על החצנות אלו.

ביטוי לגישה זו הוא רעיון **הצמיחה המכלילה** (Inclusive growth). צמיחה אינה משתנה חד-מימדי אותו ניתן למדוד באמצעות משתנה כמותי יחיד—תוצר מקומי—אלא משתנה רב-מימדי הנמדד באמצעות מספר גדול של משתנים. לפי תפיסה זו, מדיניות כלכלית צריכה לבחון לא רק את היקף הייצור, אלא גם החלוקה הענפית של הייצור, החלוקה הגיאוגרפית שלו והחלוקה החברתית שלו. יש לבחון לא רק את התוצר לנפש - המדד לרמת חיים ממוצעת - אלא את מבנה השכר הנובע ממבנה צמיחה נתון. יתר על כן, יש לבחון את ההשלכות של מבנה הצמיחה על אי-שוויון מגדרי, וכן את ההשפעות הסביבתיות שלו.

שינוי תפיסה כזה מציב לא מעט אתגרים בפני המערכת הפוליטית. הגישה הניאו-ליברלית הניחה שקובעי המדיניות צריכים להתמקד ביצירת תנאים נוחים לפעילות עסקית, מתוך הנחה שהעסקים יבאו לצמיחה הדרושה. לעומת זאת, גישת הצמיחה המכלילה מצריכה שיקול דעת פוליטי בהקצאת המשאבים ובעידוד ענפים מסוימים על-פני אחרים. כלומר, גישה זו מחייבת **רה-פוליטיזציה של תהליך קביעת המדיניות הכלכלית ועיצובה**. מכאן יוצא שהיא גם חייבת להישען על מערכת פוליטית אפקטיבית ואיכותית, שיש לה את היכולת לסמן מטרות ארוכות-טווח ולחתור להשגתן תוך שיתוף פעולה בין הדרג הפוליטי והמקצועי.

#### ה. מדיניות השקעה ממשלתית חדשה

המכשיר העיקרי שיש בידי המדינה לעידוד צמיחה מכלילה הוא מדיניות ההשקעות שלה. בפועל, מדיניות השקעות היא הפעילות הכלכלית העיקרית שבאמצעותה החברה מעצבת את עתידה. לאורך שנים הקונצנזוס הניאו-ליברלי קבע כי השוק – השווקים הפיננסיים – הוא המנגנון הטוב ביותר לתיעול ההשקעות במשק; או במלים אחרות, שיש להעביר לידי השוק את הסמכות לעצב את עתיד החברה. האמנם?

ראשית, יש לפתוח ולומר כי השקעות פרטיות, למרות שמן, אינן נעשות לרוב באמצעות הון פרטי: הן מתבצעות על-ידי קבוצה קטנה יחסית של "יזמים" או "משקיעים", שנוטלים אשראי מהבנקים הפרטיים ומהגופים המוסדיים (חברות הביטוח וחברות הפנסיה), ומשתמשים בו לצורך יצירה של אמצעי ייצור. כלומר, ההשקעה נעשית באמצעות החסכונות של משקי הבית, המתועלים למגזר הפרטי דרך המערכת הפיננסית. המשמעות של ניתוח זה היא שאשראי, גם כאשר הוא הופך לרכוש פרטי מבחינה משפטית, הוא בעל מימד ציבורי מבחינה מהותית. למרות זאת, בתנאי הרגולציה הקיימים יש לציבור יכולת מועטה בלבד להשפיע על השימוש שהמשקיעים עושים בחסכונות שלו, כמו גם על מידת הסיכון וההשפעות החברתיות והסביבתיות של השקעות אלו. במלים אחרות, גם כשאנחנו דנים בהשקעה פרטית, בסופו של דבר מדובר בכסף של כולנו. מכאן, לא נובע כי יש להלאים את המערכת הבנקאית או למנוע את השקעות פרטיות, אלא כי יש לבחון דרכים באמצעותן החברה יכולה להשפיע על האופן בו מעוצב עתידה באמצעות תהליכי ההשקעה.

השוואה בין השקעה ממשלתית להשקעה פרטית מבהירה כי לכל אחת יתרונות וחסרונות משלה. השקעות פרטיות מצליחות פעמים רבות למקסם רווחיות ולעודד חדשנות. עם זאת, ברוב המקרים החדשנות הזו נשענת על תשתיות ארוכות הטווח שהניחה המדינה ולעתים תכופות גם על מחקר במימון ממשלתי. יתרה מכך, המדינה תמיד נמצאת ברקע והיא מושיטה את היד בדיוק בזמן כדי למנוע את ההתרסקות של העסק הכלכלי בעת משבר. ולראיה, במקרה של המשברים הכלכליים האחרונים, המדינה התערבה והלאימה חלק ניכר מההפסדים של הגופים הפרטיים. לעומת זאת, השקעות ממשלתיות מצטיינות בכך שאופק הזמן שלהן ארוך יותר ובכך שמטרתן אינן מקסום שורת הרווח אלא השגת יעדים ציבוריים, חברתיים וכלכליים רחבים. החיסרון העיקרי שלהן טמון בכך שפוליטיקאים חשופים ללחצים מסוגים שונים, ולכן החלטותיהם עלולות להיעשות באופן לא ענייני. מכאן יוצא שיש ליצור תמהיל של השקעה פרטית וציבורית, המביא לידי ביטוי את היתרונות היחסיים של כל אחד מסוגי ההשקעה.

במסגרת האיזון בין הצורך בהשקעה פרטית וממשלתית, בעידן הניאו-ליברלי אנחנו בגרעון של השקעה ממשלתית. בישראל של עשרים השנים האחרונות היקף ההשקעה הממשלתית בתשתיות ובחינוך נמוך מהמקובל. מזה שני עשורים בנק ישראל קורא להגדיל את ההשקעה הממשלתית באופן משמעותי על-מנת לסגור את הפער מול שאר מדינות ה-OECD. בנוסף לסגירת הפער, בעידן שלאחר הקורונה יש לבחון גם השקעות ממשלתיות בתחומים שאינם תשתיתיים – בעיקר כאלה שיכולות לעודד צמיחה מכלילה וירוקה. אפשר, לדוגמה, לאמץ את המודל של הבנק האירופי להשקעות (European Bank of Investment) המספק אשראי לעסקים קטנים ובינוניים וכן לענפים מסורתיים. גם היום, יש לציין, המדינה אינה פאסיבית ביחס למדיניות ההשקעות, אבל היא משקיעה את עיקר מאמציה בתחום ההיי-טק – כלומר, בחיזוק החזקים. לא זאת בלבד שאסטרטגיה זו אינה מצמצמת את הפערים החברתיים, אלא שהיא מעמיקה אותם. צמיחה מכלילה תחייב הוספה או הסטה של משאבים גם לעבר ענפי תעשייה מסורתיים, שאינם תורמים ישירות לייצוא הישראלי.

### 3. סיכום: הכלים קיימים, עכשיו תור הפוליטיקה

משברים כלכליים הם תמיד גם משברים של ידע, המובילים לשינויי פרידגמה באופן שבו אנו חושבים על הכלכלה והחברה. המאה ה-20 ידעה שתי תמורות כאלו: המפנה הקיינסיאני אחרי השפל הגדול והמפנה הניאו-ליברלי לאחר משבר האינפלציה של שנות ה-70. עד כה, המשברים של המאה ה-21 לא הובילו לחילופי פרידגמה של ממש, אך הם ערערו את יסודות הקונצנזוס הניאו-ליברלי. את המצב הזה אני מתאר כעידן הפוסט-פרדיגמטי. בעידן זה, קובעי המדיניות מרשים לעצמם לאמץ מכשירים כלכליים שונים בהתאם לתנאי המציאות המשתנים. מגמה זו, להערכתך, צפויה להמשיך ולהעמיק בעתיד הקרוב. במסמך זה הצגתי חלק מארגז הכלים החדש הזמין לקובעי מדיניות בעידן שלאחר משבר הקורונה. כלים אלה מונחים על השולחן כבר היום, אבל כדי שנבחרי ציבור יעשו בהם שימוש, שני דברים צריכים להתרחש. ראשית, אנשי מקצוע – בפרט כלכלנים בשירות המדינה – צריכים לפקוח עיניים ולהפנים את השינויים המתחוללים לנגד עיניהם בתחום שבו הם עוסקים: לכלכלנים אלה תפקיד מרכזי בייבוא הרעיונות החדשים, תרגומם למציאות המקומית בישראל ושילובם בתהליכי קביעת מדיניות. שנית, קבוצות חברתיות ושחקנים פוליטיים בארץ צריכים לזהות את ההזדמנויות הרבות שהגישה החדשה מציעה, לנסח את דרישותיהם במונחים החדשים ולגבש את הקואליציות שיוכלו לקדם את השינוי.