

פרק 1

כלכלה פוליטית בין-לאומית

באיזה אופן משפיעה הכלכלה הפוליטית הגלובלית על החיים שלי ועל החיים שלכם? ביטויה הברור ביותר של הכלכלה הגלובלית הוא השפעתה על הפריטים שאנו צורכים. הודות לסחר בין-לאומי מרכולים יכולים להחזיק במלאי מגוון פירות וירקות טריים לאורך השנה כולה. כשאנו קונים בגדים, אנו מגלים שייצור גלובלי והתרבות הסחר בתחום תעשיית הביגוד סייעו בהפחתת המחירים שצרכנים אמריקנים משלמים תמורת ביגוד והנעלה, והדבר נכון גם באשר לתעשיות טכנולוגיות. הטלפון החכם שלי וגם המחשב הנייד שאני משתמש בו כדי לכתוב את הספר הזה, הם מוצרים "אמריקניים", אבל עלותם אינה גבוהה משום שתהליך הייצור שלהם התבצע ברחבי העולם - התכנון אמריקני, הייצור וההרכבה ברובם מחוץ לארצות הברית. דוגמה נוספת: כשאני מעוניין לרכוש מכונית חדשה, העובדה שהמדינה שלי היא חלק מן הכלכלה הגלובלית מאפשרת לי בחירה ממגוון רחב של יצרני רכב - מכוניות אירופיות, יפניות, דרום קוריאניות, אמריקניות וסביר להניח שבעתיד הקרוב גם סיניות. אם כן, הכלכלה הגלובלית מיטיבה עמנו כצרכנים בכך שהיא מביאה להפחתת המחירים של הסחורות ושל השירותים שאנו רוכשים ומרחיבה את המגוון שאנו יכולים לבחור ממנו.

יש משמעות נוספת לחיים בכלכלה גלובלית, והיא העובדה שלעומת מה שהיה לפני כמה עשורים, כיום יש לכוחות השוק הגלובליים תפקיד גדול הרבה יותר בקביעה של רבות מן האפשרויות שלנו לפתח קריירה. אם בודקים משנות ה-80 של המאה ה-20, רואים שתעשיות הייצור סיפקו משרות במשכורות גבוהות שאפשרו לאמריקנים לנהל סגנון חיים של מעמד ביניים. ברבות ממדינות הדרום של ארצות הברית, למשל, היו מפעלי טקסטיל והלבשה שעבדו בהם לעתים שני דורות של אותה משפחה ולעתים אף שלושה. באזור הימות הגדולות בצפון ארצות הברית אפשר לזקוף את ההתנהלות הזאת לזכותם של מפעלי הפלדה ומפעלי המכוניות הגדולים שהקימו

פורד, ג'נרל מוטורס וקרייזלר. כיום הביא הסחר הבין-לאומי להיעלמותן של רבות מאפשרויות התעסוקה מן הסוג הזה ולעלייה דרמתית באפשרות למצוא תעסוקה בתעשיית ההיי-טק ובמגזר השירותים. התחומים שהלכו והסתמנו כמעסיקים הגדולים של כוח העבודה בארצות הברית משנת 1980 ואילך הם רפואה, מחשבים, עסקים מבוססי אינטרנט, ביו-טכנולוגיה, כלכלה וכספים ותעשיות היי-טק. אם כן, כפי שנאמר, האפשרויות הזמינות כיום שונות בתכלית השינוי מאלו שהיו בשנות ה-80 של המאה ה-20. הכלכלה הגלובלית היא שמילאה תפקיד מרכזי בהיווצרותם של השינויים האלה.

כלכלה פוליטית בין-לאומית חוקרת את האופן שבו הפוליטיקה מעצבת את התפתחותה של הכלכלה הגלובלית ואת האופן שבו הכלכלה הגלובלית מעצבת את הפוליטיקה. היא מתמקדת בעיקר במאבק הפוליטי המתמשך בין המרוויחים מן הסחר העולמי לבין המפסידים ממנו. כל החברות האנושיות שהן חלק מן הכלכלה הגלובלית מרוויחות מכך, אך רווחים אלו אינם מחולקים שווה בשווה בין הפרטים המרכיבים את החברות האלה. סחר גלובלי מביא לעלייה בהכנסות של אנשים מסוימים ולירידה בהכנסותיהם של אחרים, ותוצאות ההתפלגות של סחר זה מייצרות תחרות פוליטית בזירות לאומיות ובין-לאומיות. המרוויחים מן המצב שואפים להעמיק את הקשרים עם הכלכלה הגלובלית כדי להגדיל את רווחיהם ולייצבם. לא ניתן לומר זאת על המפסידים המנסים להקים מחסומים שיפרידו בין הכלכלה של ארצם לבין הכלכלה הגלובלית כדי למזער את הפסדיהם ואולי אף להביא לשינוי המגמה. כלכלה פוליטית בין-לאומית עוסקת בחקר השאלה כיצד המאבק הפוליטי המתמשך בין המרוויחים מן הסחר הגלובלי לבין המפסידים ממנו מעצב את התפתחותה של הכלכלה הגלובלית.

פרק זה מציג את הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית כתחום מחקר. בתחילתו תובא סקירה רחבה של הנושאים המהותיים שכלכלה זו בוחנת ושל סוג השאלות שחוקרים מבקשים לבחון כשהם חוקרים נושאים מהותיים אלו. בהמשך תובא סקירה קצרה של כמה מסגרות מושגיות תיאורטיות שפיתחו חוקרים כדי לענות על השאלות שהציבו. בסופו תיבחן היווצרותה של הכלכלה הגלובלית בשלהי המאה ה-19 כדי לספק הקשר רחב יותר להתמקדותנו בכלכלה הגלובלית העכשווית.

מה היא כלכלה פוליטית בין-לאומית?

כלכלה פוליטית בין-לאומית חוקרת את המאבק הפוליטי בין המרוויחים מסחר גלובלי לבין המפסידים ממנו. חשבו, למשל, על ההחלטה של ממשל טראמפ באפריל 2017

בנוגע להעלאת המכס על יבוא עץ מקנדה. חברות אמריקניות העוסקות בכריתת עץ ובעיבודו עסקו בקידום החלטה זו. קואליציה שהקימו תעשיות העץ השונות הפעילו לחץ להעלאת המכס על יבוא עץ מקנדה מפני שחוו האטה במסחר. עץ מיובא מקנדה תפס חלק ניכר מן השוק האמריקני והביא לסגירתם של מפעלי עיבוד עץ ולפיטורים בענף. מכס גבוה יותר יגן על תעשיית העץ האמריקנית מתחרות ויביא להפחתה בכמות החברות בענף זה, הנקלעות לקשיים.

למכס הגבוה שהוטל על יבוא עץ מקנדה היו השלכות שליליות על קבוצות אחרות בחברה. נפגעו ממנו תעשיות אמריקניות המשתמשות בעץ לייצור סחורות, למשל קבלנים וחברות בנייה שנאלצו לשלם מחיר גבוה יותר על העץ. מחירים גבוהים של עץ גורמים לעלייה במחירי הבתים, והמחירים הגבוהים גורמים לירידה בביקוש לרכישת בתים חדשים ולהיעלמות של מספר גבוה ביותר של משרות (8,200). המכס פגע גם ביצרני עץ קנדיים שנאלצו למכור כמויות עץ קטנות יותר לשוק הגדול ביותר שלהם. קבוצות שסבלו מהעלאת המכס פנו אל המערכת הפוליטית בניסיון להפוך את ההחלטה על פיה. האיגוד האמריקני של הקבלנים וחברות הבנייה הפעיל לחץ על ממשל טראמפ ועל הקונגרס להפחית את המכס ואף לבטלו. הממשלה הקנדית הגיבה ללחץ שהופעל עליה מצד יצרני העץ במדינה וקבעה שיש להטיל מכס על יבוא לוחות גבס מארצות הברית לקנדה. קנדה אף שוקלת כעת להטיל מכס נגד על פחם מארה"ב ועל מגוון מוצרים המיוצרים באורגון (ביתו של הסנטור האמריקני שהיה מן התומכים הנלהבים בהטלת מכס אמריקני על עץ מקנדה). אם הסכסוך הזה יתעצם הוא עלול להביא לחקירת הנושא בידי ארגון הסחר העולמי (WTO – World Trade Organization), שהוא הארגון הבין-לאומי המוסמך לטפל בסכסוכי סחר. לחלופין, הארגון יכול להפוך לצד משמעותי בניהול משא ומתן מיוחד על הסכם הסחר החופשי בצפון אמריקה (NAFTA – North American Free Trade Agreement). אם כן, המקרה של הטלת מכס בארה"ב על יבוא עץ מקנדה מדגים היטב את נקודת המיקוד המרכזית של הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית כתחום מחקר: כיצד המאבק בין המרוויחים מן הסחר הגלובלי לבין המפסידים ממנו מעצב את דפוסי המדיניות הכלכלית של ממשלות שונות.

הסכסוך על הטלת מכס על יבוא עץ רך שופך אור גם על היבטים מובהקים רבים שתחום זה צריך לכלול כדי להבין טוב יותר את הכלכלה הגלובלית. אם אנו רוצים להבין לעומק את הסכסוך הזה, עלינו להכיר במידה מסוימת את האינטרסים הכלכליים של העסקים ושל העובדים המייצרים עץ וצורכים אותו. כדי להבין זאת עלינו להכיר את התיאוריה הכלכלית. יתרה מכך, עלינו להבין מעט כיצד התהליכים

הפוליטיים האלה, המתחוללים בתוך ארצות הברית, הופכים את האינטרסים הכלכליים הללו לכדי מדיניות סחר. הדבר דורש מאתנו להכיר את המערכת הפוליטית בארה"ב ואת התהליך האמריקני של מדיניות הסחר. כמו כן, עלינו לדעת דבר-מה על האופן שבו משפיעה החלטה שהתקבלה בארה"ב בנוגע למדיניות כלשהי, על עסקים ועל עובדים במדינות אחרות (נחוץ ידע נוסף בתיאוריה כלכלית), ועלינו לדעת כיצד יגיבו הממשלות במדינות אלו על ההשלכות המוזכרות למעלה (ואכן, הדבר דורש ידע הנוגע למערכות הפוליטיות במדינות שונות). לסיום, עלינו לדעת מעט על התפקיד שממלאים ארגונים כלכליים, דוגמת ארגון הסחר העולמי (WTO) והסכם הסחר החופשי בצפון אמריקה (NAFTA) ברגולציה של מדיניות חוץ כלכלית של ממשלה זו או אחרת. אם ברצוננו להבין התפתחויות בכלכלה הגלובלית, עלינו להסתמך על התיאוריה הכלכלית, לבחון את הפוליטיקה המקומית, לבחון דינמיקה של אינטראקציות פוליטיות בין ממשלות ולדעת מי הם הארגונים הכלכליים הבין-לאומיים הממלאים תפקיד בתחום זה. יכול להיות שאתם נרתעים מעט מכל מה שפירטתי עד כה, אבל הספר הזה עורך לכם היכרות עם כל אחד מן ההיבטים ומלמד אתכם איך להשתמש בהם כדי להעמיק את הבנתכם בכלכלה הגלובלית.

אחת הדרכים שחוקרים מפשטים בהן את חקר הכלכלה הגלובלית היא חלוקת ההיבטים המהותיים בפעילות כלכלית גלובלית לתחומים מובהקים. בדרך כלל מחלקים את הכלכלה הגלובלית לארבעת התחומים האלה: מערכת הסחר הבין-לאומית, המערכת המוניטרית הבין-לאומית, תאגידים רב-לאומיים (MNCs – Multi National Corporations) ופיתוח כלכלי. החוקרים מתמקדים בתחום אחד במנותק מן השאר יותר משהם חוקרים את הכלכלה העולמית בכללותה, אם כי יש בעייתיות מסוימת בשיטה זו. תאגידים רב-לאומיים, למשל, הם שחקנים חשובים במערכת הסחר הבין-לאומית. המערכת המוניטרית הבין-לאומית קיימת אך ורק כדי לאפשר לאנשים החיים במדינות שונות לבצע עסקות כלכליות זה עם זה. אין לה מטרה אחרת מלבד פעילות במסגרת סחר והשקעות בין-לאומיים. יתרה מזאת, בעיות העולות במערכת המוניטרית הבין-לאומית קשורות קשר הדוק להתפתחות סחר והשקעות בין-לאומיים. סחר, תאגידים רב-לאומיים והמערכת המוניטרית הבין-לאומית ממלאים כל אחד תפקיד חשוב בהתפתחות הכלכלית. זו הסיבה שבעטייה קיים קשר עמוק בין כל התחומים האלה. אמנם קשרים אלו עמוקים, אך המאפיינים המרכזיים של כל אחד מהם שונים דיים ואפשר לחקור כל אחד מהם במנותק מן האחרים. מובן שעל פי הצורך יש להיות ערניים לקשרים ההדדיים הללו, ואכן בספר זה נאמץ גישה כזו.

מערכת הסחר הבינ-לאומית ממוקדת בארגון הסחר העולמי, שחברות בו 164 מדינות. באמצעות הארגון המדינות יצרו מערכת סחר בין-לאומית המושתתת על אי-אפליה, שכל מדינה מקבלת בה גישה בתנאים שווים לשווקים של שאר החברות בארגון. נוסף על כך, הארגון, ובגלגולו הקודם גאט"ט - ההסכם הכללי לגבי מכס וסחר (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), אִפשר לממשלות להסיר באופן פרוגרסיבי מכסים וחסמים נוספים שנגעו לתנועה של סחורות ושל שירותים בין מדינות. כשחסמים אלו הוסרו, הסחר העולמי צמח בהתמדה. סחורות ושירותים בשווי של כ-7.6 טריליון דולרים עוברים כיום בין מדינות מדי שנה בשנה. מאז תחילת המאה ה-21 נוצרו הסכמי סחר אזוריים, והם הציבו אתגר בפני מערכת הסחר שבפיקוחו של ארגון הסחר העולמי. הסכמי סחר אזוריים, כגון NAFTA, יוצרים "גושי סחר" המורכבים ממספר קטן של מדינות המציעות זו לזו גישה מועדפת לשווקים של כל אחת מהן. מי שחוקרים את מערכת הסחר הבינ-לאומית חוקרים למעשה איך המאבק בין המרוויחים מסחר כלכלי גלובלי לבין המפסידים ממנו מעצב את היצירה של המערכת הממוקדת בארגון הסחר העולמי, את הפעלתה ואת השלכותיה. הם גם חוקרים את מסגרות הסחר האזוריות כמגמה ההולכת ומסתמנת בשטח.

המערכת המוניטרית העולמית מאפשרת לאנשים החיים במדינות שונות לבצע עסקות כלכליות זה עם זה. אנשים החיים בארצות הברית ורוצים לרכוש סחורות המיוצרות ביפן צריכים להבין איך לתמחר את הסחורות היפניות בדולרים. נוסף על כך, אמריקנים מקבלים משכורת בדולרים, אבל יפנים רוכשים בִּין (המטבע היפני), ולכן דולרים צריכים להיות מומרים בדרך כלשהי לִין למטרות רכישה מסוג זה. המערכת המוניטרית העולמית יוצרת את התנאים לסחר בין-לאומי באמצעות ביצוע פונקציות אלו. כשהיא מבצעת היטב פונקציות מסוג זה, היא מביאה לשגשוג בסחר עולמי מסוג זה. כשאין היא עושה זאת נכון, יכולה להיות האטה בכלכלה הגלובלית ואף קריסה. חוקרים החוקרים את המערכת המוניטרית הבינ-לאומית מתמקדים באופן שבו מאבקים פוליטיים בין המרוויחים מסחר גלובלי לבין המפסידים ממנו מעצבים את יצירת המערכת הזאת, את תפעולה ואת השלכותיה.

תאגידים רב-לאומיים ממלאים תפקיד מרכזי, פעמים רבות שנוי במחלוקת, בכלכלה הגלובלית. תאגיד רב-לאומי הוא חברה השולטת במתקני ייצור בשתי מדינות לפחות. הגדולות שבחברות מסוג זה הן החברות בעלות השמות המוכרים, כגון פורד, ג'נרל אלקטריק וג'נרל מוטורס. באו"ם מעריכים שיש יותר מ-82,000 תאגידים כאלו הפועלים כיום בכלכלה הגלובלית. חברות אלו שולטות באופן משותף בכ-810,000 מפעלי ייצור ומעסיקות כ-77 מיליון איש ברחבי העולם. יחד הן אחראיות על כרבע

מן הייצור העולמי ועל כשליש מן הסחר העולמי. תאגידים רב-לאומיים מעצבים פוליטיקה מפני שהם מרחיבים שליטה ניהולית מעבר לגבולות לאומיים. מנהלי תאגידים שבסיסם בארצות הברית, למשל, מחליטים החלטות המשפיעות על המצב הכלכלי במקסיקו ובמדינות נוספות באמריקה הלטינית, במערב אירופה ובאסיה. חוקרים החוקרים תאגידים אלו מתמקדים במגוון נושאים כלכליים, לדוגמה – מדוע חברות גדולות אלו קיימות ומה היא ההשפעה הכלכלית שיש להן על המדינות המארחות את המפעלים שלהן ומשמשות להן כר לפעולה. החוקרים חוקרים גם את השאלה כיצד המאבק הפוליטי בין המרוויחים מפעילות של תאגידים כאלה לבין המפסידים ממנה משפיע על מאמציהן של ממשלות שונות למשוך אליהן פעילות של תאגידים כאלה ולהסדירה.

ולסיום, פיתוח כלכלי הוא נושא למחקרים רבים. בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה נקטו ממשלות של מדינות מתפתחות אסטרטגיות פיתוח מסוימות, שהן האמינו שיביאו לעלייה בהכנסות באמצעות קידום התיעוש. הצלחתן של אסטרטגיות אלו לא הייתה אחידה. היו מדינות, כגון מדינות מתועשות חדשות (NICs – Newly Industrializing Countries) במזרח אסיה, דוגמת טאיוואן, דרום קוריאה והונג קונג, שהצלחתן בקידום התיעוש והעלאת ההכנסות לנפש הייתה כה רבה עד שכבר אי-אפשר לראות בהן מדינות מתפתחות. מדינות אחרות, בייחוד באפריקה שמדרום לסהרה ובחלקים מאמריקה הלטינית, הצליחו פחות. ממשלות במדינות אלו נקטו אסטרטגיות פיתוח שונות מאלו של המדינות המתועשות החדשות לאורך רוב התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, ובעקבות כך היו אצלן עליות קטנות בהרבה בהכנסה לנפש. סטודנטים הלומדים את הפוליטיקה של פיתוח כלכלי מתמקדים באסטרטגיות מסוימות שממשלות של מדינות מתפתחות נוקטות, והם מנסים למצוא הסבר לשאלה מדוע ממשלות שונות נוקטות אסטרטגיות שונות. נוסף על כך, מעסיקה את הסטודנטים האלה השאלה איזו מבין אסטרטגיות הפיתוח זכתה להצלחה רבה יותר באופן יחסי ומדוע, והאם השתתפות בכלכלה הבין-לאומית יוצרת את התנאים להתפתחות או מונעת אותם. בניסיון ליצוק משמעות להיבטי פיתוח אלו מדגישים חוקרים של כלכלה פוליטית בין-לאומית את האופן שבו המאבק הפוליטי, שנוצר עקב ההשלכות החלוקתיות של הכלכלה הגלובלית, מעצב בסופו של דבר את אסטרטגיות הפיתוח של מדינות.

מי שחוקר כלכלה עולמית מנקודת המבט של כלכלה פוליטית בין-לאומית מעוניין בדרך כלל ביותר מאשר תיאור של דפוסי מדיניות ממשלתיים כאלה או אחרים ובהתפתחויות העדכניות בארבעת התחומים שהוזכרו. רוב החוקרים מעוניינים להגיע

לאמירות כלליות יותר הנוגעות לאופן שבו פוליטיקה מעצבת את דפוסי המדיניות שמדינה נוקטת בכל אחד מן התחומים הללו. זאת ועוד, רוב החוקרים רוצים להסיק מסקנות כלליות יותר באשר לתוצאות הנובעות מבחירה בדפוס מדיניות זה או אחר. בעקבות זאת עולות שתי שאלות רחבות ומופשטות למדי, המעצבות בדרך כלל את המחקר בתחום זה. ראשית, מה הוא בדיוק האופן שבו הפוליטיקה מעצבת את החלטות של החברה בנוגע לשאלה כיצד להשתמש במשאבים הזמינים לה? שנית, מה הן ההשלכות של החלטות אלו? מאחר ששתי שאלות מקיפות אלו הן חלק ניכר ממה שאנו כוללים בספר זה, אבחן כעת כל אחת מהן לעומק.

כיצד הפוליטיקה מעצבת החלטות חברתיות בנוגע להקצאת משאבים זמינים? כיצד, למשל, מתקבלת החלטה בחברה אם להשתמש בכוח העבודה או בהון העומדים לרשותה כדי לייצר מוליכים למחצה או ביגוד? אף כי נראה אולי ששאלה כזו אינה קשורה לנושאים שזה עתה דנו בהם, היא קשורה אליהם בקשר הדוק. מדיניות חוץ כלכלית שמדינה נוקטת (מדיניות סחר, מדיניות שער חליפין ומדיניות הנוגעת לתאגידים רב-לאומיים) משפיעה על האופן שבו משתמשים במשאבים בחברה זו. החלטה על העלאת מכס על יבוא, למשל, תעודד בעלי עסקים להשקיע ותעודד עובדים לחפש עבודה בתעשייה הזוכה להגנה בעזרת המכס. החלטה להוריד מכס תעודד בעלי עסקים ועובדים – שבתעשייה שהם עובדים בה השתנו התנאים – לחפש עבודה בתעשיות אחרות. החלטות הנוגעות למכס משפיעות אפוא על אופן השימוש במשאבים של החברה. מדיניות חוץ כלכלית היא תוצר של הפוליטיקה – התהליך שחברות מחליטות בו החלטות קולקטיביות. אם כן, חקר התחום שלנו עוסק במידה רבה בשאלה איך המאבק הפוליטי בין מי שמרוויח מסחר כלכלי עולמי לבין מי שמפסיד ממנו מעצב החלטות שחברה מקבלת בכל הנוגע להקצאת המשאבים העומדים לרשותה.

שני שיקולים הופכים החלטות כאלה למורכבות יותר. מצד אחד, משאבים הם מוגבלים מטבעם, ולכן החלטות לגבי אופן הקצאתם יתקבלו תמיד על רקע המחסור בהם. כל החלטה לטובת שימוש מסוים במשאב תהיה למעשה בחירה לזנוח שימוש מסוג אחר. מן הצד האחר, יש בכל חברה קבוצות שלא תהיה ביניהן הסכמה על אופן השימוש במשאבים זמינים. יהיו קבוצות שירצו להשתמש במשאבים זמינים כדי לייצר מכונות ומוליכים למחצה, ויהיו קבוצות אחרות שיעדיפו להשתמש במשאבים אלו כדי לייצר ביגוד ומוצרים לחקלאות. בעקבות כך תידרש כל חברה להתמודד עם דרישות סותרות הנוגעות לאותו משאב מוגבל. אחת המטרות החשובות של מחקר בתחום כלכלה פוליטית בין-לאומית היא לבחון כיצד דרישות סותרות מסוג זה

מתורגמות בסופו של דבר לכדי דפוסי מדיניות חוץ כלכלית (לאחר שנסכמו ונמצאה דרך לשלב ביניהן).

הנה השאלה המופשטת השנייה: מה הן **ההשלכות** הנובעות מבחירות החברה בנוגע להקצאת המשאבים? להחלטות אלו יש שתי השלכות שונות זו מזו בתכלית השינוי. החלטות בנוגע להקצאת משאבים משפיעות על הרווחה באותה מדינה, כלומר הן קובעות מה תהיה רמת הרווחה החברתית. יש בחירות הממקסמות רווחה חברתית, כלומר הן תורמות לכך שהחברה בכללותה תיהנה מרווחה טובה ככל שניתן בהתחשב במשאבים העומדים לרשותה. בחירות אחרות גורמות לרווחה החברתית לרדת מתחת לפוטנציאל שלה, ובמקרה כזה בחירות אחרות בנוגע לשימוש במשאבים יביאו לעלייה ברווחה של חברה זו. להחלטות בנוגע להקצאת משאבים יש גם השלכות הנוגעות ל**חלוקת הכנסות**, כלומר הן משפיעות על חלוקת ההכנסות בין קבוצות שונות במדינה ובין מדינות שונות במערכת הבין-לאומית.

במקרה של הטלת מכסי היבוא בארה"ב, הנושאים הללו של רווחה והשלכות על חלוקת הכנסות ניכרים היטב. המכס גורם לכך שייצור עץ בתוך ארה"ב יהיה רווחי יותר ממה שהיה קודם לכן ולכך שהשקעות הון ועובדים הופכים לחלק מתעשיית העץ בארה"ב. לולא המכס הזה היו אותן השקעות ואותם עובדים הופכים לחלק מתעשיות בעלות תועלת רבה יותר בתחום טכנולוגיית המידע או ביו-טכנולוגיה. אם כן, מכס כזה גורם לארה"ב להשתמש בכמות רבה מדי של משאביה במסגרת פעילות כלכלית המיטיבה עמה פחות ולהשתמש במעט מדי משאבים בפעילות כלכלית המיטיבה עמה יותר. התוצאה היא שארה"ב ענייה יותר עם המכס הגבוה על עץ מאשר הייתה יכולה להיות בלעדיו.

המכס על העץ הביא גם לחלוקה מחדש של ההכנסה. מאחר שהוא העלה את מחיר העץ בארה"ב, הוא העביר הכנסה מצרכני העץ (לדוגמה, קבלנים וחברות בנייה אמריקניים המשתמשים בעץ בתחום הבנייה, וצרכנים בארה"ב הרוכשים את הבתים האלה) לתעשיית ייצור העץ. נוסף על כך, מאחר שהמכס מקשה על תעשיית העץ הקנדית למכור בשוק האמריקני, ההכנסה בין יצרנים קנדים לבין יצרנים אמריקניים מחולקת מחדש. המכס על עץ קנדי (בדומה לדפוסים רבים של מדיניות כלכלית) משפיע אפוא הן על רמת ההכנסה בחברה והן על חלוקת ההכנסה.

שתי שאלות מופשטות אלו הן הבסיס לשתי מסורות מחקר שונות מאוד בתחום הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית. מסורת אחת מתמקדת בהסבר, והאחרת מתמקדת

בהערכה. **מחקר** מסביר (הקשור בקשר הדוק לשאלה המופשטת הראשונה שהעלינו) מכוון להסביר את הבחירה במדיניות חוץ כלכלית זו או אחרת שמדינה נוקטת. מחקר מסוג זה מנסה בדרך כלל למצוא תשובה לשאלות בנוסח "מדוע". למשל, מדוע מדינה מסוימת בוחרת להוריד מכס ופותרת את כלכלתה לסחר, ואילו מדינה אחרת ממשיכה להגן על השוק המקומי שלה מיבוא? מדוע מדינות יוצרות ארגון דוגמת ארגון הסחר העולמי? מדוע יש מדינות השומרות על שער חליפין קבוע, ואילו אחרות מאפשרות שער חליפין נייד? מדוע יש מדינות המאפשרות לתאגידים רב-לאומיים לפעול בתוכן כמעט ללא הגבלה, בשעה שאחרות מנסות להחיל אסדרה (רגולציה) על פעילותם של תאגידים כאלה? כל אחת מן השאלות הללו דורשת מאתנו להסביר בחירה מסוימת במדיניות כלכלית של מדינה זו או אחרת ולהסביר את דפוס קבלת ההחלטות של כמה מדינות. כשאנו מחפשים תשובה לשאלות מסוג זה, אנו עוסקים בעיקר בהסבר של הבחירות שנעשו בנוגע למדיניות של מדינות ומקדישים תשומת לב פחותה יותר להשלכות שיש למדיניות זו על הרווחה.

מחקר הערכה (הקשור בקשר הדוק לשאלה המופשטת השנייה שהעלינו) מכוון לביצוע הערכה של השלכות מדיניות זו או אחרת, לקביעת דעה עליה ולהצעת חלופות כאשר הדעה הנובעת מן המחקר היא שלילית. **הערכת מצב הרווחה** מיועדת בראש ובראשונה לשאלה אם בחירה במדיניות מסוימת משפרת את הרווחה החברתית או פוגעת בה. למשל, האם החלטה על ליברליזציה בסחר משפרת רווחה כלכלית לאומית או פוגעת בה? האם החלטה על פנייה לקרן המטבע הבין-לאומית (IMF – International Monetary Fund) לאמץ חבילת רפורמות כלכליות מקדמת צמיחה כלכלית או גורמת לנסיגה? ובהרחבה, האם המדיניות הנוכחית מעודדת את החברה להשתמש במשאבים זמינים בדרכים הממקסמות את הרווחה הכלכלית או אם דפוסי מדיניות חלופיים, שיעודדו הקצאת משאבים שונה, יביאו לרווחה כלכלית טובה יותר? מאחר שהערכות מסוג זה נוגעות לאופן שבו מדיניות זו או אחרת מביאה להשלכות על רווחה כלכלית, הן מתבססות בדרך כלל על אמות מידה כלכליות ומסתמכות באופן נרחב על תיאוריות כלכליות.

חוקרים גם עוסקים לעתים בהערכת התוצאות שמעבר לשיקולים הצרים של רווחה כלכלית. יש מקרים שחוקרים מעריכים בהם תוצאות באמצעות השפעתן על חלוקת ההכנסות. למשל, יש ארגונים רבים ללא מטרת רווח (NGOs) שיש להם ביקורת נוקבת על הסחר הבין-לאומי מפני שהם מאמינים שבעטייו העובדים הם המפסידים והעסקים הם המרוויחים. הערכה הנוגעת לאופן שבו סחר עולמי מחלק מחדש הכנסה בין קבוצות שונות במדינה היא דוגמה לאחת הביקורות המובהקות

בנושא. הערכה יכולה גם להרחיב את מסגרת ההתייחסות מעבר להערכת התוצאות הכלכליות בלבד. למשל, גם מי שמסכים כי סחר בין-לאומי מעלה את הרווחה הכלכלית העולמית יבקר את הגלובליזציה מפני שיאמין שהיא פוגעת בסביבה, מפריעה לשיטות הייצור המסורתיות או יש לה השלכות חברתיות שליליות שהטיפול בהן חשוב יותר מן הרווח הכלכלי הנלווה לסחר כזה. הסבר והערכה ממלאים שניהם תפקיד חשוב בכלכלה פוליטית בין-לאומית. ספר זה מתמקד בעיקר בהסבר הנוגע להשלכות של דפוסים כאלו או אחרים של מדיניות ממשלתית על הרווחה ועוסק פחות בהערכתם.

חקר הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית

חוקרים הפועלים בתחום זה פיתחו כמה וכמה תיאוריות כדי לענות על שתי השאלות שהוזכרו. שלוש גישות מסורתיות בכלכלה פוליטית (מרקנטיליזם, ליברליזם ומרקסיזם) עיצבו את התפתחותן של תיאוריות אלו מאז תחילת המאה ה-20. לכל אחת מגישות אלו תשובות מובהקות לשתי השאלות, וההבדלים ביניהן הם שעיצבו את חקר הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית וגם את הוויכוח הציבורי סביבה.

אף כי לשלוש הגישות עדיין יש השפעה רבה, קורה לא אחת שסטודנטים הלומדים כלכלה פוליטית בין-לאומית מפתחים תיאוריות כדי לענות על שתי השאלות שלנו מחוץ למגבלות המוגדרות של שלוש הגישות. הרעיון שדפוסים כאלו או אחרים של מדיניות חוץ כלכלית שמדינה נוקטת, נובעים מן האינטראקציה בין אינטרסים של גורמים שונים בחברה לבין מוסדות פוליטיים, מייצג את אחת הגישות הבולטות, והיא הגישה שספר זה פורש בפניכם. סקירה רחבה של גישות חלופיות אלו היא הדבר הראשון שאנו עושים כשאנו בוחנים כיצד אנשים לומדים כלכלה פוליטית בין-לאומית. אנו בוחנים קודם כול את שלוש הגישות המסורתיות, מדגישים את התשובות שהן מספקות לשתי השאלות שלנו ומצביעים על כמה מנקודות החולשה שיש בגישות אלו, נקודות חולשה שגרמו לסטודנטים לחפש תשובות במחוזות אחרים. לאחר מכן אנו בוחנים את ההיגיון שבגישה המבוססת על אינטרסים ועל מוסדות כדי לספק את הרקע הנחוץ לתיאוריות מפורטות יותר שאנו מפתחים בספר זה.

גישות מסורתיות בכלכלה פוליטית בין-לאומית

תיאוריות בתחום הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית התפתחו לאורך ההיסטוריה במסגרת שלוש גישות מחשבה רחבות: מרקנטיליזם (או לאומיות), ליברליזם

ומרקסיזם. מרקנטיליזם נובע מתיאוריות מן המאה ה-17 וה-18 בנוגע לקשר בין פעילות כלכלית של מדינה לבין עוצמתה. הספרות הכתובה בתחום רבה ומגוונת, אך אפשר לומר שמרקנטיליזם דבק בשלוש הנחות מרכזיות (ראו Viner 1960; Heckscher 1935). ראשית, הטענה המובאת במרקנטיליזם קלאסי היא שיש קשר הדוק בין עוצמה לאומית לבין עושר. עוצמה לאומית במערכת הבין-לאומית נובעת ברובה מעושר, ועושר נחוץ כדי לצבור עוצמה. שנית, סחר מאפשר למדינות להגיע לעושר באמצעות קשר עם מדינות זרות. אפשר להגיע לעושר באמצעות סחר, אבל רק אם המדינה שומרת על מאזן מסחרי חיובי, כלומר אם המדינה מכרה יותר סחורות למדינות זרות מאשר רכשה מהן. שלישית, על פי המרקנטיליזם, סוגים מסוימים של פעילות כלכלית מביאים תועלת רבה יותר מאחרים. על פי תפיסה זו, יש לקדם בעיקר פעילות של ייצור ולהשקיע פחות בחקלאות ובפעילויות אחרות שאינן נוגעות לייצור.

מרקנטיליזם "מודרני" מיישם את שלוש ההנחות הללו על כלכלה פוליטית בין-לאומית:

1. עוצמה כלכלית היא רכיב חיוני בעוצמה לאומית.
2. בסחר יש ערך בשל היצוא, אבל המדינה אינה צריכה לעודד יבוא, ככל האפשר.
3. סוגים מסוימים של פעילות כלכלית מביאים תועלת רבה יותר מאחרים.

יש העדפה של ייצור על פני תוצרת חקלאית וסחורות בסיסיות אחרות. כמו כן, תעשיות היי-טק העוסקות בייצור מחשבים וטלקומוניקציה עדיפות מתעשיות ייצור ותיקות, כגון בתחום הפלדה, הטקסטיל והביגוד.

גישת המרקנטיליזם גורסת כי המדינה צריכה למלא תפקיד מרכזי בקביעה כיצד יש להקצות משאבים בחברה, והיא מושתתת על שלושת העקרונות האלה: הדגשת העושר כרכיב חיוני בעוצמה לאומית, ההתעקשות על שמירה על מאזן מסחרי חיובי, והאמונה כי סוגים מסוימים של פעילות כלכלית מועילים יותר מאחרים. פעילות כלכלית היא דבר חשוב ביותר, חשוב עד כדי כך שאין לאפשר קבלת החלטות על הקצאת משאבים רק על סמך תהליך לא מתואם, כגון תנועות השוק. החלטות לא מתואמות יכולות להביא למבנה כלכלי "לא רצוי", כלומר השקפה המושתתת על עוצמה לאומית יכולה להביא להזנחת תעשיות וטכנולוגיות הרצויות לה ולשגשוגן של תעשיות שאינן תורמות רבות לעוצמת המדינה במישור הבין-לאומי. נוסף על כך, עלול להיווצר מאזן מסחרי שלילי, כאשר המדינה תפתח תלות במדינות זרות בכל

הקשור לטכנולוגיות חיוניות. הדרך היחידה להבטיח שימוש רצוי במשאבי החברה היא לוודא שהמדינה ממלאת תפקיד מרכזי בכלכלה. אפשר להשתמש במדיניות כלכלית כדי לתעל משאבים לפעילויות הכלכליות המקדמות אינטרסים לאומיים ומגנות עליהם, ולהפך – לצמצם את העברתם למה שאינו משרת את האינטרסים הללו.

ליברליזם, הגישה המסורתית השנייה, התפתחה באנגליה במאה ה-18 ויצאה נגד הדומיננטיות של המרקנטיליזם בחוגי השלטון. אדם סמית' ותומכי ליברליזם נוספים, כדוד ריקרדו (הראשון שדיבר על התפיסה המודרנית של היתרון היחסי), ניסו לשנות את המדיניות הכלכלית של הממשל. כדי לעשות זאת הם פיתחו תיאוריה ששמה ליברליזם. תיאוריה זו יצאה נגד שלוש ההנחות המרכזיות בבסיס המרקנטיליזם. ראשית, יש בליברליזם ניסיון ליצור חיץ בין פוליטיקה לבין כלכלה, ובכך לטעון כי מטרתה של פעילות כלכלית היא להעשיר את הפרט, ולא לחזק את עוצמת המדינה. שנית, על פי הליברליזם, מדינות אינן צריכות להעשיר את עצמן על ידי ניהול עודפי סחר. במקום זאת עליהן להרוויח מסחר ללא קשר לשאלה אם המאזן המסחרי חיובי או שלילי. לבסוף, מדינות אינן מתעשרות בהכרח כשהן מעדיפות ייצור על פני סחר בסחורות בסיסיות. על פי הליברליזם, מדינות מתעשרות כשהן מייצרות את מה שהן יכולות בעלות נמוכה יחסית בשוק המקומי, והן סוחרות בזה רק תמורת סחורות שהשוק המקומי מסוגל לייצר בעלות גבוהה יחסית. אם כן, על פי הליברליזם, ממשלות אינן צריכות להשקיע מאמצים בהשפעה על המאזן המסחרי במדינה או לעצב את סוגי הסחורות שהמדינה מייצרת, משום שמאמצים שממשלות משקיעות בהקצאת משאבים יביאו לירידה ברווחה הלאומית.

בליברליזם (נוסף על מחאה נגד התערבות משמעותית של המדינה, כפי שגורס המרקנטיליזם) גורסים כי יש להעדיף שיטה מבוססת שוק לצורך הקצאת משאבים. הליברליזם מעניק עדיפות לרווחת הפרט וגורס כי רווחה חברתית תהיה גדולה יותר כשאנשים יהיו חופשיים להחליט החלטות לגבי האופן שבו ישתמשו במשאביהם. במקום לקבל את עמדת המרקנטיליזם שהמדינה צריכה להנחות את הקצאת המשאבים, הליברלים גורסים כי יש להקצות משאבים באמצעות עסקות מבוססות שוק חופשי. סחר כזה מועיל לשני הצדדים – כשמדובר בעסקה ששניהם רוצים בה, שניהם מרוויחים. יתר על כן, בשוק שתפקודו תקין, אנשים ימשיכו לרכוש משאבים ולמכור אותם כל עוד הם מרוויחים מן הסחר ביניהם. המדינה ממלאת תפקיד חשוב (אם כי מוגבל) בתהליך מסוג זה, והיא צריכה לקבוע זכויות ברורות הנוגעות לבעלות על רכוש ועל משאבים. מערכת המשפט צריכה לאכוף את הזכויות

האלה ואת ההסכמים המעבירים בעלות מאדם אחד לאחר. ליברלים רבים מסכימים עם כך שממשלות יכולות לפתור **מצבים של כשל שוק** ואף צריכות לעשות כן. כשלים כאלו הם מקרים שבהם עסקות מבוססות שוק חופשי אינן מצליחות להביא להקצאת משאבים לפעילויות חברתיות רצויות.

מרקסיזם הגישה המסורתית השלישית נובעת מעבודתו של קרל מרקס שביקר את הקפיטליזם. ספרות מחקר רבה נכתבה בעקבות עבודתו ורעיונותיו או הושפעה מהם, ובלתי אפשרי לסכם אותה בקצרה. על פי מרקס, אפשר לאפיין קפיטליזם על פי שני מצבים עיקריים: בעלות פרטית על אמצעי ייצור (או הון) ועבודה שכירה. מרקס טען שהערך של סחורות מיוצרות נקבע על פי כמות העבודה שנדרשה כדי לייצרן. לצד זאת, קפיטליסטים לא שילמו לפועלים את מלוא התמורה על העבודה שהשקיעו בייצור המוצרים. המפעלים היו בבעלות הקפיטליסטים, הם שילמו לפועלים שכר מחיה ואת היתר שמרו לעצמם כרווחים, ששימשו אותם להשקעות נוספות. מרקס חזה כי הדינמיקה של הקפיטליזם תוביל בסופו של דבר למהפכה שתביא לחיסול הרכוש הפרטי ולסיום עידן השיטה הקפיטליסטית שנסמכה עליו.

כדי להניע מהפכה כזו נחוצה אינטראקציה בין שלושה סוגי דינמיקה. ראשית, מרקס טען שיש נטייה טבעית לריכוז הון. תחרות כלכלית תכפה על הקפיטליסטים להגדיל את הרווח שלהם ואת מלאי ההון העומד לרשותם, ובעקבות כך יתרכז ההון בדי אליטה קטנה ועשירה. שנית, מרקס טען שקפיטליזם קשור לשיעור הירידה ברווחים. השקעות מובילות לשפע הולך וגדל של הון יצרני המפחית את התשואה על ההון. כשהרווחים מצטמצמים, קפיטליסטים חייבים להוריד משכורות והמצוקה נעשית קשה עוד יותר בקרב ההמונים העניים. לבסוף, קפיטליזם נתקל בקושי כאשר אין איזון בין היכולת לייצר סחורות לבין היכולת לרכוש אותן. השקעות הון נרחבות מגדילות כל העת את יכולת הכלכלה לייצר סחורות, ואילו צמצום משכורות מפחית כל העת את היכולת של הצרכנים לרכוש את הסחורות. כאשר במשך הזמן נוצרת אינטראקציה בין שלושת סוגי הדינמיקה האלה, החברה מתאפיינת יותר ויותר באי־שוויון בין אליטה קפיטליסטית עשירה וקטנה לבין מספר הולך וגדל של עובדים עניים. תנאים חברתיים מסוג זה גורמים בסופו של דבר לעובדים (לפרולטריון, במונחי של מרקס) לעמוד על שלהם, להתקומם נגד השיטה הקפיטליסטית ולהחליפה בסוציאליזם.

על פי הליברליזם, הדגש הוא על השוק כמנגנון הראשי להקצאת משאבים, ואילו על פי המרקסיזם, קפיטליסטים מחליטים החלטות בנוגע לאופן שבו חברה משתמשת במשאבים. זאת ועוד, מאחר שהשיטה הקפיטליסטית מקדמת ריכוז של

הון, ההחלטות על השקעות אינן מונעות על ידי תחרות של כלכלת שוק, לפחות לא במונח הליברלי הקלאסי של המונח. במקום זאת החלטות הנוגעות לשאלה מה לייצר מתקבלות על ידי מספר מצומצם של חברות השולטות בהון הנחוץ להשקעות. המדינה אינה ממלאת תפקיד אוטונומי בשיטה הקפיטליסטית. המרקסיסטים טוענים שהמדינה היא כלי שרת בידי המעמד הקפיטליסטי. המדינה מיישמת מדיניות המגבה את הקפיטליזם, ולכן הקפיטליסטים שולטים בהקצאת המשאבים. בניגוד למרקנטייליזם המתמקד במדינה ולליברליזם המתמקד בשוק, המרקסיזם מתמקד בתאגידים גדולים כשחקן המרכזי הקובע את אופן השימוש במשאבים.

ריכוז הון ושליטה של קפיטליסטים במדינה מתורגמים בכלכלה בין-לאומית לניצול שיטתי של מדינות מתפתחות על ידי אומות קפיטליסטיות גדולות. יש מקרים שבהם ניצול זה מקבל את הצורה של מבנים קולוניאליסטיים מובהקים, שרווחה בעולם בתקופה שקדמה למלחמת העולם השנייה. במקרים אחרים (בייחוד מאז מלחמת העולם השנייה) הניצול לובש צורה פוגענית פחות של דומיננטיות ושל שליטה. בכל המקרים יש לציין שהניצול מבוצע על ידי פירמות גדולות (שבסיסן במדינות קפיטליסטיות), שחלק מפעילותן מתקיים במדינות מתפתחות. ניצול שיטתי מסוג זה של עניים בידי עשירים מלמד על כך שכלכלה עולמית אינה מניבה רווחים לכל המדינות. המדינות הקפיטליסטיות, הנמצאות בראש ההיררכיה הבין-לאומית, הן הצוברות את הרווחים.

אם כן, שלוש הגישות המסורתיות של הכלכלה הפוליטית מציעות שלוש תשובות נבדלות על שאלתנו – כיצד הפוליטיקה מעצבת את החלוקה של משאבים בחברה. לפי המרקנטייליזם, המדינה מנחה את הקצאת המשאבים לפי המטרות הנוצרות בשל הרצון בעוצמה לאומית. לפי הליברליזם, הפוליטיקה צריכה למלא תפקיד קטן בתהליך, ועסקות בשוק חופשי הן הממלאות את התפקיד הראשי. לפי המרקסיזם, ההחלטות החשובות ביותר מתקבלות בידי יזמים קפיטליסטים גדולים הנתמכים בידי השיטה הפוליטית, הנשלטת בידי המעמד הקפיטליסטי.

לכל אחת מן הגישות המסורתיות הללו יש מסגרת מושגית שאפשר להעריך על פיה את ההשלכות של הקצאת המשאבים. המרקנטייליזם מתמקד בהשלכות של הקצאת משאבים למטרת עוצמה לאומית. שאלה מרכזית שמרקנטייליזם ישאל תהיה אפוא זאת: "האם יש חלופה להקצאת המשאבים שתעצים את כוחה של המדינה במערכת הבין-לאומית?". הליברלים מסתמכים כמעט לגמרי על תיאוריה כלכלית כדי להתמקד בעיקר בהשלכות שיש להקצאת המשאבים על הרווחה בחברה. שאלה מרכזית

שליברל ישאל תהיה זאת: "האם יש חלופה להקצאת המשאבים שתאפשר לחברה לשפר את רמת החיים שלה?". מרקסיסטים מסתמכים כמעט לגמרי על תיאוריות הנוגעות למאבק מעמדי כדי להתמקד בהשלכות החלוקתיות של הקצאת משאבים. השאלה המרכזית שמרקסיסט ישאל תהיה זאת: "האם יש שיטה פוליטית וכלכלית חלופית שתביא לחלוקת הכנסה שוויונית יותר?" אם כן, בליברליזם מדגישים את מצב הרווחה המשתמע מחלוקת המשאבים, ובמרקנטיליזם ובמרקסיזם מדגישים בהתאמה היבט שונה של חלוקת ההכנסה המשתמעת מהחלטות אלו.

מנגנוני ההקצאה השונים כל כך אלו מאלו, והמסגרות המושגיות הייחודיות להערכת המצב מביאים להיווצרותם של שלושה דימויים שונים מאוד של הדינמיקה העיקרית בכלכלה פוליטית בין-לאומית (ראו טבלה 1.1). במרקנטיליזם טוענים כי כלכלה פוליטית בין-לאומית מאופיינת בקונפליקט חלוקתי, כאשר ממשלות מתחרות כדי למשוך תעשיות מבוקשות ולשמור עליהן אצלן. בליברליזם טוענים שאינטראקציות כלכליות בין-לאומיות הן הרמוניות מטבען מאחר שכל המדינות מרוויחות מסחר בין-לאומי, מאחר שלעוצמה אין השפעה רבה על הרווחה הלאומית ומאחר שאין הרבה עימותים כלכליים בין-לאומיים. מנקודת מבט ליברלית, הבעיה העיקרית היא יצירה של מסגרת מוסדית בין-לאומית, שתאפשר למדינות לחתום הסכמים שהן ייצרו באמצעותם שיטה בין-לאומית של סחר חופשי. במרקסיזם טוענים שכלכלה פוליטית בין-לאומית מאופיינת בקונפליקט חלוקתי המתקיים בין עובדים לבין הון בתוך המדינה ועל ידי קונפליקט חלוקתי בין מדינות מתועשות מתקדמות לבין מדינות מתפתחות בזירה הבין-לאומית.

טבלה 1.1 | שלוש הגישות המסורתיות בכלכלה פוליטית בין-לאומית

מרקסיזם	ליברליזם	מרקנטיליזם	
מעמדות, בייחוד המעמד הקפיטליסטי	הפרט	המדינה	השחקן הראשי
כלי שרת בידי המעמד הקפיטליסטי המשתמש בעוצמת המדינה כדי לשמור על השיטה הקפיטליסטית	מיסוד זכויות הרכוש ואכיפתן כדי לייצר סחר של כלכלת שוק	התערבות בכלכלה כדי להקצות משאבים	תפקיד המדינה



מקסיזם	ליברליזם	מרקנטיזם	
יש בה ניצול: קפיטליסטים מנצלים עובדים בתוך המדינה, מדינות עשירות מנצלות מדינות עניות בכלכלה הבין-לאומית	יש בה הרמוניה: כלכלה בין-לאומית מביאה עמה רווחים לכל המדינות. האתגר הוא ליצור מסגרת פוליטית שתאפשר למדינות לממש את הרווחים הללו	יש בה קונפליקט: מדינות מתחרות על התעשיות המבוקשות ונתונות בעימותים על סחר בשל תחרות זו	הדימוי של המערכת הכלכלית הבין-לאומית
קידום חלוקה שוויונית של עושר והכנסה	שיפור הרווחה החברתית וחיוק	חיזוק העוצמה של המדינה בתוך המערכת הבין-לאומית של כלל המדינות	המטרה הנכונה של מדיניות כלכלית

שלוש גישות מסורתיות אלו הזינו מחקרים רבים לאורך שנים ארוכות בתחום הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית ויצרו דיונים רבים בנושא. נוכחותן של שלוש הגישות האלה מורגשת לאורך הספר כולו, אך לא נקדיש זמן רב לבחינה ממוקדת שלהן. לעומת זאת, נדגיש מסגרת מושגית אנליטית שהתפתחה מתחילת המאה ה-21 ומתמקדת בשאלה כיצד האינטראקציה בין אינטרסים חברתיים לבין מוסדות פוליטיים קובעת את דפוסי מדיניות החוץ הכלכלית של מדינה זו או אחרת.

אינטרסים ומוסדות בכלכלה פוליטית בין-לאומית

הספר הזה מתמקד באינטראקציה בין אינטרסים חברתיים לבין מוסדות פוליטיים כדי להסביר את בחירות המדיניות של מדינות. מגישה כזו עולה כי כדי להבין בחירות במדיניות חוץ כלכלית זו או אחרת שמדינה נוקטת, עלינו להבין שני היבטים בפוליטיקה. ראשית, עלינו להבין ממה נובעים אינטרסים או העדפות מדיניות כלכלית של קבוצות בהקברה. שנית, עלינו לבחון כיצד מוסדות פוליטיים מצרפים יחדיו אינטרסים סותרים בחברה, מוצאים את הדרך לשלבם ובסופו של דבר הופכים אותם לדפוסי מדיניות חוץ כלכלית ולמערכת כלכלית בין-לאומית מסוג מסוים.

אינטרסים הם המטרות או יעדי המדיניות שהשחקנים המרכזיים במערכת הפוליטית ובכלכלה (הפרט, חברות, איגודי עובדים, קבוצות בעלי עניין נוספות וממשלות) רוצים להשיג באמצעות שימוש בדפוסי מדיניות חוץ כלכלית. כשנתמקד באינטרסים, נצא מנקודת הנחה שהפרט וקבוצות בעלי העניין המייצגות אותו, מעדיפים דפוסי

של מדיניות חוץ כלכלית המגדילים את הכנסותיהם על פני דפוסי מדיניות המפחיתים אותן. בכל פעם שקבוצה עומדת בפני בְּרָרָה בין מדיניות מסוימת המגדילה את הכנסותיה לבין אחרת המפחיתה אותן, היא תעדיף תמיד את המדיניות המגדילה את ההכנסות. אנו מתמקדים בשני מנגנונים כדי להסביר את היווצרותה של מדיניות הנובעת מאינטרסים.

ראשית, לאנשים יש **אינטרסים חומריים** הנובעים ממעמדם בכלכלה העולמית. אפשר לתמצת את מהותה של גישה זו במשפט אחד פשוט: אמור לי מה היא עבודתך ואומר לך מה הן העדפותיך בנוגע למדיניות חוץ כלכלית. חשבו שוב על העלאת המכס על עץ בארה"ב. תמיכתו של אדם במכס הזה או התנגדותו לו תלויה במקום עבודתו. אם אתם חלק מתעשיית כריתת עצים ועיבודם בארה"ב, תהיו בעד המכס מפני שהוא מפחית את הסבירות לכך שתאבדו את משרתכם. אם אתם בעלים של מפעלים בתחום תעשיית העץ האמריקנית, גם אז תהיו בעד המכס מפני שהוא מסייע לכם בהבטחת השוק ובהבטחת מחיר גבוה למדי תמורת העץ שאתם מייצרים. אם אתם בתחום הבנייה בארה"ב או שאתם רוצים לקנות בית חדש, אתם תתנגדו למכס. המשמעות של מחירי עץ גבוהים יותר היא עלות גבוהה יותר של בניית בתים. כשקניית בית הופכת ליקרה יותר, אין רכישות רבות של בתים ויש האטה בבנייה. אם כן, המכס מעלה את הסיכויים לכך שעובדים בתחום הבניין יפוטרו ומפחית את רווחיהם של קבלנים וחברות בנייה. אלו הן סיבות משכנעות בעיני עובדי בניין ומעבידיהם להתנגד למכס גבוה על עץ קנדי. בקצרה אפשר לומר שלעבודה של אדם כלשהו יש משקל רב בעיצוב העדפותיו באשר למדיניות חוץ כלכלית. בהמשך נראה כי תיאוריות כלכליות מאפשרות לנו לומר דברים נחרצים לגבי העדפות של מדיניות חוץ כלכלית מצד קבוצות שונות בכלכלה.

שנית, אינטרסים מבוססים פעמים רבות על רעיונות. רעיונות הם מודלים מושגיים המספקים מערך אמונות הגיוני באשר למערכת היחסים של סיבה ותוצאה. בהקשר של מדיניות כלכלית, המודלים הרוחניים הללו מתמקדים בדרך כלל במערכת היחסים בין מדיניות הממשלה לבין התוצאות הכלכליות הנובעות ממנה. אין זה מפתיע אפוא שתיאוריות כלכליות הן מקור חשוב ביותר לרעיונות המשפיעים על האופן שבו השחקנים רואים את האינטרסים שלהם ומנסחים אותם. תיאוריות כלכליות, המספקות אמירות ברורות על מערכת יחסים כלכלית של סיבה ותוצאה, יכולות ליצור עניין במדיניות כלכלית מסוימת. לדוגמה, מן התיאוריה של היתרון היחסי עולה כי הפחתת מכס מביאה לעלייה ברווחה החברתית המצרפית. מדינה המאמינה בתיאוריה זו תיטה אולי להוריד מכס כדי לממש יתרונות מסוג זה בתחום הרווחה.

לחלופין, מדינה יכולה להעלות מכס בשל תיאוריה כלכלית אחרת (לדוגמה, הטיעון להגנה על תעשיות ינוקא) שעולה ממנה כי מכס יכול להביא בתנאים המתאימים לעלייה בהכנסה הלאומית. אם כן, מה שחשוב הוא לא השאלה אם רעיון מסוים נכון או לא נכון, אלא אם אנשים בעמדות כוח (או אנשים שיש להם השפעה על האנשים שבעמדות הכוח) מאמינים שרעיון זה נכון. רעיונות הנוגעים לשאלה כיצד הכלכלה פועלת יכולים להיות מקור להעדפות אלו או אחרות שיש לקבוצות בחברה בנוגע למדיניות כלכלית מסוימת.

אם נבין מה המקור לאינטרסים, נוכל להבהיר בדיוק מסוים את הדרישות הסותרות שפוליטיקאים מתמודדים עמן כשעליהם להחליט החלטות בתחום מדיניות החוץ הכלכלית. אין בכך כדי לגלות לנו דבר באשר לאופן שבו אינטרסים סותרים אלו הופכים למדיניות חוץ כלכלית. כדי להבין זאת עלינו לבחון מוסדות פוליטיים. **מוסדות פוליטיים** קובעים את החוקים השולטים בתהליך הפוליטי. כשהם קובעים את החוקים הללו, הם מאפשרים לקבוצות שונות בתוך מדינה (ולקבוצות של מדינות במערכת הבין-לאומית) לגבש החלטות משותפות ולאוכפן.

מוסדות פוליטיים קובעים מי יהיו הקבוצות שיקבלו את הסמכות לבחור בדרך זו אחרת ואת החוקים ש"הקבוצות הבוחרות" ישתמשו בהם בתהליך כולו. במערכת הפוליטית האמריקנית, למשל, מוסדות השלטון הדמוקרטיים מקדמים את השתתפותם של המונים בבחירות משותפות, ואילו במערכות אוטוריטריות מגבילים את השתתפות ההמונים ומותירים שכבה צרה של אנשים השותפים לתהליך. בכל הקשור לעניינים הנוגעים לכלכלה בין-לאומית, ממשלות של מדינות מתועשות מתקדמות מרבית החליט החלטות כאשר נציגותן של מדינות מתפתחות בתהליך הזה מצומצמת מאוד.

מוסדות פוליטיים מספקים גם את החוקים שהקבוצות האלה משתמשות בהם כדי לגבש החלטות. במערכת דמוקרטית, חוק הבחירה הוא חוק הרוב, ומדיניות זו או אחרת אמורה לשקף את ההעדפה של רוב המצביעים או המחוקקים. בארגונים כלכליים בין-לאומיים, חוק הבחירה קשור פעמים רבות לכוח המיקוח היחסי, וההחלטות משקפות בדרך כלל את העדפותיהן של אומות בעלות עוצמה רבה יותר. מוסדות פוליטיים מאפשרים אפוא לקבוצות החליט החלטות משותפות, ובעקבות כך קובעים מי יחליטו את ההחלטות הללו וכיצד.

מוסדות פוליטיים מסייעים גם באכיפת החלטות המשותפות הללו. במקרים רבים אין לאנשים, לקבוצות ולממשלות תמריץ גדול לציית להחלטות שנוצרו בעקבות התהליך הפוליטי. הדבר נכון במיוחד במקרה של קבוצות מסוימות שהעדפותיהן

שוונות מן ההעדפות המגולמות בהחלטה המשותפת. יש גם מקרים שבהם קבוצה או מדינה בכללותה מפיקות תועלת מהחלטה מסוימת, אבל מאמינות שאפשר להגיע לתוצאות טובות עוד יותר אם לא דבקים באדיקות בחוקים. אם יש מקרים רבים שמדינות אינן מצייתות לחוקים שנקבעו, הדבר מחליש את התהליך הפוליטי.

בעיה כזו חריפה במיוחד במערכת הבין-לאומית. במערכת פוליטית מקומית, המשטרה ומערכת המשפט ממונות על אכיפתן של החלטות משותפות ועל הציות של הפרט. למערכת הבין-לאומית אין משטרה או מערכת משפט שבאמצעותן אפשר לאכוף ולהביא לציות לחוקים, ולכן מדינות עומדות בפני פיתוי גדול לנסות "לכופף מעט" את ההסכמים הכלכליים הבין-לאומיים שיש להן עם מדינות אחרות. מוסדות בין-לאומיים, דוגמת ארגון הסחר העולמי וקרן המטבע הבין-לאומית, יכולים לסייע לממשלות לאכוף את ההסכמים הבין-לאומיים.

התמקדות באינטרסים ובמוסדות תאפשר לנו לפתח מערך של תשובות מקיפות למדי על שאלתנו הראשונה: כיצד הפוליטיקה מעצבת החלטות חברתיות הנוגעות להקצאת משאבים? ההסברים שנביא בפניכם יתחילו כמעט תמיד בבחינת המקור לדרישות החברתיות המנוגדות הנוגעות להכנסה ולאחר מכן בבירור כיצד מוסדות פוליטיים עדים להצטרפות של אינטרסים מנוגדים, מוצאים את הדרך לשלבם ובסופו של דבר מתרגמים אותם למדיניות חוץ כלכלית ולמערכת כלכלית בין-לאומית מסוג מסוים. גישה זו איננה מספקת תמיד הסבר מלא לאינטראקציות שאנו מבחינים בהן בכלכלה הפוליטית הבין-לאומית, אבל היא מספקת נקודת התחלה מוצקה.

כלכלה עולמית בהקשר היסטורי

הכלכלה העולמית העכשווית טומנת בחובה המשכיות היסטורית עמוקה יותר, אף כי אנו נתמקד בשאלה כיצד עיצבה האינטראקציה בין אינטרסים לבין מוסדות את התנהגות המדינות בכלכלה העולמית שלאחר מלחמת העולם השנייה. לכלכלה העולמית העכשווית יש תכונות נבדלות במובנים רבים, אבל היא ממשיכה מגמה של אינטגרציה כלכלית בין-לאומית מעמיקה יותר, שהחלה כבר במאה ה-19. מאחר שלמערכת העכשווית שורשים עמוקים במאה ה-19, כדאי לבחון את עלייתה של הכלכלה העולמית לפני מלחמת העולם השנייה, את נפילתה ואת שיקומה.

במשך מאות שנים ניהלו אנשים קשרי מסחר למרחקים ארוכים, אבל רק במאה ה-19 הופיעה בפעם הראשונה בשטח הכלכלה "העולמית" האמיתית. הגורם שהניע את "הגל הראשון" של הגלובליזציה היה האינטראקציה בין שינוי טכנולוגי לבין

פוליטיקה. חדשנות טכנולוגית (בייחוד המצאת מנוע הקיטור והטלגרף) הפכה את המסחר למרחקים ארוכים בסחורות כבדות משקל לרווחי. מנועי הקיטור הפחיתו במידה ניכרת את העלויות ואת הזמן שהיו כרוכים במסחר כזה. מסילות הרכבת אפשרו לשנע למרחקים סחורות כבדות משקל בהיקף גדול, לדוגמה תבואה מן המישורים האמריקניים (בין נהר המיסיסיפי במזרח לבין הרי הרוקי במערב) אל החוף האטלנטי. כל זה נעשה במהירות ובעלויות נמוכות. מחיר שינועה של טונה תבואה (או לצורך העניין, כל סחורה שהיא) למרחק של כ־500 ק"מ עמד בשנת 1830 על יותר מ־30 דולר. בשנת 1900 כבר פחתה העלות לכ־5 דולר (Frieden 2006, 5). השימוש בקיטור כדי להניע כלי שיט הפחית עוד יותר את עלויות המסחר למרחקים ארוכים. בתחילת המאה ה־19 נדרש חודש לשנע טונה תבואה מארה"ב לאירופה בעלות של 10 דולר. בשנת 1900 נדרש שבוע בלבד לחצייה טרנס-אטלנטית בעלות של שלושה דולר. אם כן, הטכנולוגיה הפחיתה במידה ניכרת את עלויות השינוע עד לסופה של המאה ה־19, ומסחר מסוג זה הפך לרווחי מאוד (לעומת המציאות בעבר, שבה עלויות שינוע גבוהות פגעו במסחר למרחקים ארוכים, למעט מסחר בסחורות קלות משקל בשווי גבוה).

אמנם הטכנולוגיות אפשרו מסחר למרחקים ארוכים, אבל המבנים הפוליטיים הם שהפכו אותו למציאות. המדינות שהרוויחו מן האפשרויות החדשות שנפתחו בפניהן, היו צריכות להקים תשתיות לקיומו של סחר עולמי. תשתיות אלו התבססו על רשת הסכמי סחר דו־צדדיים ועל מערכת מוניטרית עולמית יציבה. מדינות החלו לצמצם חסמי סחר באמצע המאה ה־19, ובריטניה הייתה הראשונה שנקטה מדיניות סחר חופשי בשנות ה־40 של המאה ה־19. היא ביטלה את "חוקי הדגן" ופתחה את שוקיה לדגן מיובא. המעבר לסחר חופשי תפס תאוצה ב־1860 כאשר בריטניה וצרפת הפסיקו לגבות את רוב המכסים על סחר ביניהן הודות להסכם קובדן־שבליה (Cobden-Chevalier). ההסכם הביא לגל של משאים ומתנים ולהיווסדותה של רשת הסכמים דו־צדדיים שהפחיתה בסופו של דבר חסמי סחר באירופה כולה ובמדינות מתפתחות שעדיין היו מושבות (ראו Irwin 1993, 97). ארצות הברית, שהייתה חריגה בנוף הסחר הליברלי של המאה ה־19, דבקה במדיניות של פרוטקציוניזם עד שנות ה־30 של המאה ה־20.

רוב המדינות נקטו את מדיניות תקן הזהב. לפי תקן זה, כל מדינה מתחייבת לשער חליפין קבוע למטבע שלה במשקל קבוע של זהב. משלהי המאה ה־19 ועד שנת 1933 שמרה הממשלה בארצות הברית על שער חליפין קבוע של דולרים בזהב, שעמד

על 20.67 דולר לאונקיה. בריטניה הייתה הראשונה שנקטה את מדיניות תקן הזהב. במאה ה-18 היא הפסיקה את השימוש בשיטה שלפיה הפאונד מגובה בכסף ובהב גם יחד ועברה לגיבוי בתקן הזהב בלבד. במהלך שנות ה-70 של המאה ה-19 קיבלו גם מדינות אחרות את תקן הזהב. גרמניה עברה לזהב בשנת 1872, ומדינות רבות אחרות הלכו בעקבותיה. לקראת סופו של אותו עשור נקטו רוב המדינות המתועשות וכן כמה וכמה מן המדינות המתפתחות את מדיניות תקן הזהב. תקן זה הביא לעידוד סחר והשקעות עולמיות בכך שייצב את הקשר בין מטבעות של מדינות שונות.

חדשנות טכנולוגית בשילוב יצירת תשתית פוליטית עולמית הביאו להתרחבות דרמתית בסחר הכלכלי העולמי במהלך המאה ה-19. בין 1815 לבין 1914 גדל הסחר בשיעור ממוצע של 3.5 אחוזים לשנה, כלומר במהירות גדולה פי שלושה וחצי מב-300 השנים האחרונות. נוסף על כך, מספרים נכבדים של אנשים נעו בין מדינות. בפרק הזמן שבין 1880 לבין 1900 עזבו 600,000 איש את אירופה כדי להתחיל בחיים חדשים בארצות הברית, בקנדה, באוסטרליה ובארגנטינה. מספר המהגרים הלך וגדל והגיע למיליון איש בשנה בעשור הראשון של המאה ה-20 (Chiswick & Hatton 2003). בסיכומו של דבר עזבו את מערב אירופה בתקופה זו קרוב ל-14 מיליון איש (Maddison 2001). המספרים המוחלטים עצמם הם גדולים, ללא ספק. אפשר להבין טוב יותר את היקף ההגירה של שלהי המאה ה-19 כשבוחנים את הנתון שלפיו ייצגו מהגרים אלו 2-5 אחוזים מכלל האוכלוסייה בארצות מוצאם (Baldwin & Martin 1999, 19). גם הון פיננסי עבר בין מדינות. בשלהי המאה ה-19 השקיעו אזרחים בריטים קרוב ל-10 אחוזים מהכנסותיהם בשוקי חוץ, והשקעתם של אזרחים צרפתים, גרמנים והולנדים הייתה פחותה מכך אך במעט. תנועת ההון הזאת היא שהביאה לבניית מסילות הרכבת ותשתיות נוספות בארצות שיושבו לא מכבר (Bordo 2002, 23).

אם כן, בשלהי המאה ה-19 כבר אפשר היה לדבר על כלכלה עולמית. דבריי בתחילתו של פרק זה הם פרפרזה על דבריו של ג'ון מיינרד קיינס (John Maynard Keynes) על טיבה יוצא הדופן של הכלכלה העולמית בתחילתה של המאה ה-20:

אדם שחי בלונדון יכול ללגום מכוס התה שלו בבוקר במיטה ולהזמין בטלפון מגוון מוצרים מן העולם כולו בכל כמות שמתאימה לו ולדעת בבירור שהם יגיעו ללא עיכוב מיותר אל דלת ביתו. אותו אדם יכול להשקיע באותו אופן את הונו במשאבי טבע וביוזמה חדשה בכל מקום בעולם. אם הוא מעוניין בזאת, הוא יכול גם להבטיח אמצעי שינוע זולים ונוחים לכל אחת ממדינות

העולם או לכל סוג אקלים קיים בלי להזדקק לדרכון או לכל הליך רשמי אחר... וכל המצב הזה נתפס בעיניו כרגיל, בטוח וקבוע (Keynes 1919, 9-10).

ואולם, הגלובליזציה לא הייתה עובדה קבועה. במחצית הראשונה של המאה ה-20 פירקו מדינות את הרשת הכלכלית הבין-לאומית ההדוקה שיצרו וחזרו לכלכלתן הלאומית המוגנת. מלחמת העולם הראשונה הייתה הגורם לכך, משום שמדינות באירופה נטשו את תקן הזהב כדי לממן את המלחמה. הן פיקחו על המסחר ועל תנועת ההון באופן הדוק מאוד כדי להפנות את המשאבים לטובת המלחמה. לאחר המלחמה ניסו המדינות לבנות מחדש את הכלכלה הגלובלית, אבל הדבר לא צלח בידן. כישלון זה נבע מגורמים רבים, והרחבה בנושא אינה מתאפשרת במסגרת ספר זה. נציין שאחד מן הגורמים המכריעים היה נעוץ בשינויים העמוקים במבנה הפוליטי הגלובלי שגיבה את הכלכלה הגלובלית.

במשך המאה ה-19 ניצבה בריטניה במרכז הכלכלה העולמית. יצרנים בריטים שלטו בסחר העולמי, ולונדון הייתה המרכז הפיננסי העולמי. בריטניה, ככוח הכלכלי הדומיננטי (מה שכלכלנים פוליטיים רבים מכנים הגמוניה) סיפקה את רוב התשתיות שהיו נחוצות לכלכלה הגלובלית. לקראת סוף המאה כבר פינתה בריטניה את הדרך לארצות הברית ולגרמניה. בשלהי המאה ה-19 הלכו והתעצמו שתי המדינות האלה, והתיעוש בהן היה מהיר מאוד ונעשה תוך שימוש במדע ובצורות חדשות של ארגון תאגידים. לקראת סוף המאה הן הגיעו למעמד שמיצב אותן כחלופה לדומיננטיות של בריטניה. מלחמת העולם הראשונה האיצה את המגמה הזאת. סחורות הייצור האמריקניות גדלו במהלך המלחמה מפני שארצות הברית סיפקה תוצרת למדינות באירופה. כוחה הכלכלי של ארה"ב צמח משום שהצדדים הלוחמים פנו אליה בבקשה לממן את מאמצי הלחימה שלהם. מנגד, חמש שנות לחימה החלישו את התעשייה הבריטית. בריטניה נאלצה ללוות כספים רבים ולמכור חוץ רבים כדי לממן את מאמצי הלחימה, ולכן בתום המלחמה היא נותרה עם חובות חיצוניים רבים. בתום המלחמה מוצבה ארה"ב כמעצמה הכלכלית הדומיננטית - כלכלת הייצור הגדולה בעולם והנושה הגדולה ביותר שלו.

השינוי בעוצמה הוביל לכך שהשיקום הכלכלי הגלובלי שלאחר המלחמה היה תלוי במנהיגות אמריקנית, אך ארה"ב סירבה לקבל עליה את האחריות הכרוכה בהגמוניה מסוג זה והעדיפה לחזור למדיניותה המסורתית - בידודנות (isolationism). שאלת

החוב המלחמתי הצביעה באופן בולט מאוד על היעדר המנהיגות מצד ארה"ב. צרפת ובריטניה (לצד מדינות אירופיות קטנות יותר שנלחמו בברית המשולשת) מימנו חלק ממאמצי המלחמה שלהם באמצעות הלוואות מארה"ב, ובתום המלחמה הם פנו אליה בבקשה למחיקת חובותיהן. במהלך המלחמה בריטניה וצרפת שילמו מחיר כבד בכל הנוגע לסבל אזרחיהן ולנזק כלכלי. לטענתן, האינן זה הגיוני שארה"ב תמחק את חובותיהן כחלק מתרומתה למאמץ המשותף? ארה"ב סירבה ועמדה על כך שמדינות אירופה יחזירו את החוב. וכאילו כדי להעמיק את הבעיה העלתה ארה"ב בשנת 1922 את המכס על היבוא והקשתה על אירופה למכור מוצרים בשוק שלה כדי להרוויח את הדולרים הנחוצים לתשלום החוב.

מדיניות חוב המלחמה האמריקנית הייתה המפתח לקצב השיקום הכלכלי האירופי וכתוצאה מכך השפיעה מאוד על הכלכלה העולמית בין שתי מלחמות העולם. חובות המלחמה (בעיני מדינות אירופה) היו קשורים בתשלומי הפיצויים של גרמניה. צרפת עמדה על כך שגרמניה תשלם על נזקי המלחמה בכך שתשלם פיצויים לכוחות הברית. גובה הפיצויים שהציעו הצרפתים היה בחלקו פונקציה של כלל הנזקים שנגרמו לכלכלת צרפת. סירובם של האמריקנים למחוק את חובה של צרפת עודד אותה לדרוש יותר מגרמניה. הפיצויים הגבוהים גרמו לעיכוב בשיקום הכלכלי של גרמניה, וזה גרם לעיכוב בשיקומה של אירופה כולה. לו מחקה ארה"ב את חוב המלחמה, יכול להיות שצרפת הייתה דורשת פחות מגרמניה. נטל פיצויים נמוך יותר היה מאפשר לגרמניה להשתקם מהר יותר ולכלכלה הגרמנית לתרום לשיקומה של אירופה כולה. ודבר חשוב נוסף – לו היו מגיעים מוקדם יותר להסכמים בין הצדדים, מדינות אירופה היו מצליחות להתגבר על העוינות שנבעה מן המלחמה. תחת זאת שלטה תסבוכת חובות המלחמה ותשלומי הפיצויים בדיפלומטיה והעיבה על היחסים בין מדינות אירופה בשנות ה־20 של תחילת המאה ה־20.

הכישלון במציאת פתרון לבעיות כלכליות אלו הביא לכך שהמדינות לא יצרו בסיס מוצק לכלכלה בין-לאומית. אמנם הן השיבו את תקן הזהב והחיו את הסחר העולמי כבר באמצע שנות ה־20, אך התמשכות הפרשה של חובות המלחמה ותשלומי הפיצויים הפכה את המערכת כולה לפגיעה ובעקבות כך למערכת שלא הצליחה לעמוד בהלם של קריסת שוק המניות האמריקני באוקטובר 1929. ההתמוטטות הכלכלית עצרה את הפעילות הכלכלית: הביקוש ירד פלאים, וכשאנשים הפסיקו לקנות סחורות, המפעלים הפסיקו את הייצור ופיטרו עובדים. הייתה ירידה בתפוקה והאבטלה גדלה. השפל הגדול ביטא את ההתמוטטות הגדולה ביותר בייצור ובתעסוקה שהעולם

התעשייתי חווה מעודו. בשנים 1929-1933 צנח הייצור בארה"ב ב-30 אחוזים, והאבטלה נסקה ל-25 אחוזים בארה"ב ול-44 אחוזים בגרמניה.

המדינות הגיבו על התמוטטות הייצור ועל נסיקת האבטלה בכך שהעלו את המכסים על יבוא בניסיון נואש להגן על השוק המקומי. ארה"ב סימנה את הכיוון בכך שהביאה לעלייה חדה במכסים על יבוא בחוק המכסים סמוט-האוילי (Smoot-Hawley Tariff Act) ב-1930. מדינות שהיו להן מושבות יצרו חסמי סחר שקישרו בין העוצמה הקולוניאלית לבין הנכסים במושבות. ב-1933 ייסדה בריטניה את The Imperial Preference System כדי לבודד משאר העולם את קשרי הסחר וההשקעות בינה לבין מושבותיה, וגם צרפת ייסדה הסכמים דומים עם מושבותיה. מדינות חזקות שלא היו להן מושבות החלו להשתמש בכוח כדי להשיג מושבות. יפן פלשה למנצ'וריה בתחילת שנות ה-30, ושאירותיה האימפריאליסטיות הובילו את רצונה להשליט את הנהגתה על רוב מזרח אסיה. גרמניה ניצלה את כוחה ואת מעמדה במרכז אירופה כדי להקים רשת דו-צדדית של קשרי סחר באזור. עד אמצע שנות ה-30 של המאה ה-20 התפצלה הכלכלה העולמית לגושי סחר אזוריים מבודדים למדי, והמדינות נעו לכיוון של מלחמת עולם שנייה.

כישלון הבנייה המחודשת של הכלכלה הגלובלית לאחר מלחמת העולם הראשונה והשפל שהגיע לאחריה השפיעו רבות על המדיניות האמריקנית. קובעי המדיניות בארה"ב הסיקו שתי מסקנות מן התקופה שבין שתי המלחמות. ראשית, הם הסיקו שמלחמת העולם השנייה נגרמה בחלקה בשל הכישלון לשקם את הכלכלה הגלובלית ולייצבה לאחר מלחמת העולם הראשונה. נובע מכך שבנייתה של כלכלה עולמית יציבה וליברלית הייתה צריכה להיות גורם מכריע בתכנון העולמי שלאחר מלחמת העולם השנייה כדי לכונן שלום יציב. שנית, קובעי מדיניות בארה"ב הסיקו שארה"ב לבדה היא בעלת עוצמה מספקת כדי לייסד כלכלה גלובלית יציבה. בעלות הברית האירופיות שהיו לארה"ב נחלשו עוד יותר לאחר המלחמה, והכלכלה ביפן ובגרמניה נהרסה כליל. מנגד, ארה"ב סיימה את המלחמה בעמדה חזקה משהתחילה אותה, ומסקנות אלו עודדו אותה לבחור באוריינטציה בין-לאומית. בשנות ה-40 המוקדמות עבדו קובעי מדיניות אמריקנים ובריטים כתף אל כתף ותכננו מוסדות בין-לאומיים שיוכלו לספק את התשתית לכלכלה העולמית שלאחר המלחמה.

הסכם ברטון וודס (Bretton Woods) שנבע מעבודה משותפת זו (עיקריו נוסחו בוועידה בין-לאומית בברטון וודס, ניו המפשייר, בשלהי קיץ 1944) ממשיך עד היום לספק את המבנה המוסדי העומד במרכז הכלכלה הגלובלית. ארגון הסחר העולמי,

קרן המטבע הבין-לאומית והבנק העולמי צמחו כולם בתקופה שלאחר המלחמה. אם כן, אפשר לומר שהכלכלה הגלובלית העכשווית נוסדה כניסיון מובהק לחזור ל"שנות הזהב" של שלהי המאה ה-19 כדי למנוע את הישנות האסונות הכלכליים והפוליטיים שחווה העולם בין שתי המלחמות. הכלכלה הגלובלית שלאחר מלחמת העולם השנייה שונה מן המערכת הליברלית הקלאסית של המאה ה-19 בכמה אופנים חשובים. במישור הרחב ביותר ההבדל משקף גישות ציבוריות אחרות בנוגע לתפקיד הכלכלי הרצוי שמדינה צריכה למלא. בשיטה הליברלית של המאה ה-19 הסירו מדינות חסמי סחר ולא השקיעו מאמץ רב בניהול הפעילות הכלכלית של המשק המקומי. שנות השפל הגדול עודדו מדינות למלא תפקיד פעיל יותר בכלכלה. מדינות השתמשו במדיניות מקרו-כלכלית כדי לקדם צמיחה ולצמצם אבטלה והקימו רשתות ביטחון כדי להגן על הפגיעים ביותר בחברה מכוחו המלא של השוק. התפקיד הפעיל יותר של המדינה דרש הפרדה מסוימת בין הכלכלה בשוק המקומי לבין זו של השוק הבין-לאומי, והחוקים שנקבעו בהסכם ברטון וודס סיפקו את ההפרדה הזאת. חרף הבדל חשוב זה חתרה הכלכלה הגלובלית שלאחר מלחמת העולם השנייה להשיב על כנה את הכלכלה הגלובלית של המאה ה-19.

כלכלה קפיטליסטית גלובלית זו מתמודדת כיום עם כמה אתגרים חשובים. ב-70 השנים האחרונות מילאה הכלכלה הגלובלית תפקיד חשוב וסייעה לעולם כולו להשיג רמת חיים חסרת תקדים. תוחלת החיים של אנשים רבים יותר עלתה, הם בריאים יותר ומנהלים חיים נוחים יותר מאשר בכל תקופה אחרת בהיסטוריה. לשגשוג הגלובלי הזה נלווים גם אי-שוויון בעלייה ברמת ההכנסות וברווחה וכן החרפה של חוסר הביטחון הכלכלי בקרב מעמד העובדים בצפון אמריקה, באירופה ובאסיה. אי-השוויון הזה וחוסר הביטחון הכלכלי פתחו את הדלת לתנועות פוליטיות פופוליסטיות הדוגלות באנטי-גלובליזציה. הן קיימות באיחוד האירופי, בארה"ב ובמקומות נוספים, והן מילאו תפקיד חשוב בניצחוננו המפתיע של דונלד טראמפ בבחירות לנשיאות בנובמבר 2016 ובהחלטה שהתקבלה בבריטניה לאחר משאל עם, לפרוש מן האיחוד האירופי. קבוצות וכוחות דומים, הדוגלים באנטי-גלובליזציה, מעצבים את הפוליטיקה ואת המדיניות בפולין, בהונגריה, באיטליה ובמדינות נוספות. בהמשך ספר זה נבחן כיצד הדינמיקה הפוליטית יצרה קואליציה רחבה של כוחות התומכים בכלכלה הקפיטליסטית הגלובלית מאז מלחמת העולם השנייה, וכן נתווה קווים לאופן שבו פעולת הכלכלה הקפיטליסטית הגלובלית הזאת מייצרת אי-שוויון בחלוקת ההכנסה. אם אי-השוויון הזה יימשך בלי שינסו לשנותו, הוא יגרום להחלשת היסודות הפוליטיים של הכלכלה ובסופו של דבר לשחיקתם המוחלטת.

סיכום

כלכלה פוליטית בין-לאומית חוקרת את המאבק הפוליטי בין המרוויחים מסחר כלכלי גלובלי לבין המפסידים ממנו. היא בוחנת את השאלה כיצד תחרות פוליטית מעצבת את ההתפתחות של סחר בין-לאומי ושל מערכות מוניטריות, כיצד היא משפיעה על יכולתם של תאגידים רב-לאומיים לנהל את פעילותם וכיצד היא משפיעה על אסטרטגיות הפיתוח של מדינות. נובע מכך שלפי הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית קשה להבין את כל הקשור בכלכלה גלובלית בלי להבין ממה מורכבת תחרות פוליטית.

חוקרים בתחום חקרו מאז ומעולם את הכלכלה הגלובלית מנקודת מבט של שלוש גישות. כל גישה מציעה נקודת מבט משלה על הכלכלה העולמית, וכל אחת מהן מדגישה היבט אחד בסחר כלכלי גלובלי: שיתוף פעולה, תחרות בין מדינות ותחרות בין עבודה לבין הון. לפי כל אחת מן הגישות, ההיבט המסוים שהיא מדגישה הוא ההיבט המרכזי המגדיר את הפוליטיקה בכלכלה הגלובלית. ספר זה נסמך על הגישה המדגישה את האינטראקציה בין אינטרסים חברתיים לבין מוסדות פוליטיים. גישה זו מאפשרת לנו לפתח מודלים המספקים תובנות באשר לאופן שבו כלכלה גלובלית מייצרת מרוויחים ומפסידים, כיצד קבוצות אלו מתחרות כדי להשפיע על המדיניות שמדינה מסוימת נוקטת וכיצד מדיניות זו משפיעה על התפתחות הכלכלה הגלובלית.

מונחי מפתח

מוסדות פוליטיים	אינטרסים
מחקר הערכה	אינטרסים חומריים
מחקר מסביר	הערכת מצב הרווחה
מרקנטיליזם	השלכות חלוקתיות
מרקסיזם	השלכות על רווחה
רעיונות	כשל שוק
	ליברליזם

לקריאה נוספת

Jeffrey A. Frieden's, *Global Capitalism: Its Rise and Fall in the Twentieth Century* (New York: W.W Norton & Company, 2006).

ספר המציע דיון מצוין בהתפתחות ההיסטורית של הכלכלה הגלובלית מסוף המאה ה-19.

לפרספקטיבה של תקופה ארוכה יותר ראו:

Joerg Baten (editor), *A History of the Global Economy: 1500 to the Present* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

Benjamin J. Cohen's, *International Political Economy: An Intellectual History Paperback* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

הספר מספק דיון מצוין על התפתחותה של הכלכלה הפוליטית הבין-לאומית כשדה מחקר בפני עצמו.