

אליטה לא אחריותית: המקרה של צמרת האוצר

אברהם דורון

מבוא

במאמר זה אתאר ואנתח את התפקיד שממלאת האליטה המנהלית בשירותה של ממשלת ישראל בניהול ענייני המדינה וההשפעה של ניהול זה על החברה הישראלית. האליטה המנהלית בכלל היא כלל הפקידות הבכירה או צמרת הביורוקרטיה, העומדת בראש שירות המדינה (שפר, 2007). ואולם מאמר זה מתמקד בפקידות הבכירה במשרד האוצר, שהיא חלק חשוב וקובע באליטה זו, והיא ממלאת תפקיד מכריע בניהול ענייני המדינה. חשיבות התיאור והניתוח בעת הזאת נובעת משתי סיבות עיקריות: האחת, הגידול המהיר בכוחה של אליטה זו של בכירי האוצר והגברת השפעתה על תחומי חיים רבים של החברה הישראלית; והאחרת – אי-שביעות רצון גדלה והולכת בקרב שכבות רחבות של החברה הישראלית מדרכי פעולתה של אליטה זו המוצאת את ביטויה בקרב שכבות רחבות של החברה הישראלית. מחקרים שנעשו לאחרונה בתחום זה הראו כי המנהל הציבורי בישראל זוכה להערכה נמוכה עד בינונית של איכות ההנהגה והניהול שלו, ואף סובל מירידה ניכרת בהערכה כלפיו לאורך השנים (ויגודה-גדות ומזרחי, 2008).

מעמד האליטה המנהלית בחברה בת זמננו

בכל חברה מפותחת בת זמננו האליטה המנהלית, כלומר הפקידות המנהלית הבכירה של המדינה, ובייחוד זו המופקדת על המשאבים הכלכליים שבידי אוצר המדינה, היא חלק חשוב של השכבה השלטת (The ruling class).¹ בשכבה זו, במעמדה, בעוצמתה ובהשפעתה, דנו בהרחבה הוגי דעות וחוקרים פוליטיים וחברתיים רבים, כמו פארטו

* המאמר התקבל במערכת בחודש יוני 2008.

1. 'השכבה השלטת' כפי שתיארה והגדירה מוסקה. ראו: Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, New York 1939

(Pareto, 1935), מוסקה (Mosca, 1939), מיכלס (Michels, 1968), פארי (Parry, 1969), איזונשטרט (תשכ"ז), שפר (2007) ואחרים. האליטה המנהלית הכלכלית בשירות המדינה היא חלק חשוב של השכבה השלטת משום שהשלטון שבידה מקנה לה כוח להשפיע על חלוקת המשאבים הלאומיים (ארון, 1973). מאז שנות העשרים של המאה ה-20 היה אפשר להבחין שהזרוע המבצעת של הממשלה במדינה בת זמננו, האליטה המנהלית-הכלכלית, ריכזה ומרכזת בידה משקל ועוצמה גדלים והולכים על חשבון כוחו של הפרלמנט ועל חשבון כוחה של הממשלה הנבחרת, האמורה לרכז את הכוח המבצע בידה (Page and Wright, 1999, 2006; Raadschelders and Stillman, 2007). חוקרים והוגי דעות הביעו מזמן את דעתם שהאליטה הביורוקרטית הזאת נהפכה למעין מעמד אוטונומי כשלעצמו, שכוחו עולה על זה של המעמדות האחרים (Wright-Mills, 1963, p. 65).

אליטה ביורוקרטית זו מורכבת על-פירוב מקבוצה מצומצמת של בני-אדם ומחזיקה בידה למעשה, בכל נקודת זמן, מונופול יחסי ושליטה אפקטיבית בנעשה בתחומי החברה והכלכלה. לקבוצת פקידים זו יש חשיבות ומשקל מיוחדים בחברה בת זמננו שבה המדינה הרחיבה מאוד את פעולתה לשטחי חיים רבים, והתערבות זו דורשת בהכרח מידה מסוימת של ידע ומומחיות בתחומי ההתערבות שהיא פועלת בהם (גל-נור, 2007). עמדות ההנהגה והשליטה שקבוצת פקידים זו תופסת מקנות לה השפעה עצומה בכל דרגי המדיניות, ובדרך זו היא יכולה להטביע את חותמה על המציאות של החיים החברתיים בכללם (Armstrong, 1973; Bottomore, 1974).

קבוצת פקידים בכירה זו מתאפיינת בהיותה מוגדרת היטב, מצומצמת יחסית בגודלה והיא הומוגנית בהרכבה לפי ההכשרה ונסיינה המקצועי. בדרך-כלל שוררת בתוכה לכידות גבוהה, הבאה לידי ביטוי ברוח הצוות (esprit de corps) שלה ובמהות הפרקטיקה שלה. אליטה זו נבדלת מאליטות אחרות בהיותה אליטה שלטת (a governing elite). בכך היא שונה במעמדה מאליטות חברתיות אחרות, שגם הן נהנות ממעמד ומיוקרה חברתית אבל חסרות כוח פוליטי-ביצועי. לאליטה המנהלית-הכלכלית, שיש בידה כוח פוליטי וכלכלי רב, יש גם היכולת הפוליטית להפעילו לקידום מטרותיה (Delaney, 1971).

הלכידות הגבוהה של קבוצה זו קשורה בחלקה בשליטה שלה על גיוס חברים. הכניסה לתוכה מותנית ברקע חברתי ותרבותי דומה, בהשכלה, בהכשרה וניסיון מקצועי, ובעיקר בתפיסת עולם קרובה של דמות החברה שהם רואים בה יעד שיש להגיע אליו. רק בעלי תפיסת עולם דומה, או מי שמוכנים לאמץ את תפיסת העולם המתאימה, הנרכשת בתקופה של ניסוי מעשי, נעשים חברים בקבוצה זו לאחר תהליך הסוציאליזציה המכוון את הקליטה במסגרתה. אליטה זו נוצרת, מתחדשת וממשיכה את עצמה באופן קבוע, הן על-ידי השליטה בדרכי גיוס של חברים חדשים אליה והסוציאליזציה שלהם, והן על-ידי יחסי הגומלין וקשרי הכוח שהיא מקיימת בין חברה.

אליטה זו אמורה לשאוב את כוחה ואת סמכותה מן המומחיות המקצועית שלה. הבסיס לסמכויות שלה נובע מן הידע המצוי בידה, או האמור להימצא בידה, ומן המומחיות והניסיון של הפעלתו ויישומו של ידע זה כלפי הבעיות המורכבות שהמדינה מתמודדת

אתן בניהול היום-יומי שלה את ענייני הכלל. ידע זה אמור להיות במהותו אובייקטיבי ואוניברסלי. הבסיס הזה של מומחיות אובייקטיבית ואוניברסלית והיכולת להחליט החלטות רציונליות מעניקים לאליטה זו את הלגיטימציה של הכוח הרב שהיא תובעת לעצמה ויכולה לרכז בידיה. הצירוף של מומחיות, רציונליות ומעין בלעדיות אוניברסלית מחזקים את תוקפו של הטיעון שיש לקבל את עמדותיה ואת החלטותיה.

בחברה דמוקרטית, הכוח של קבוצת העילית הביורוקרטית, על אף טענת הייחוד במומחיותה, נתון להלכה לסייגים מסוימים. המגבלה העיקרית המוטלת על אליטה זו היא כפיפותה להנחיות, לסמכות ולאישור של הממונים הפוליטיים, העומדים מעליה. הנשיאה באחריות (accountability) לניהול ענייני הכלל מוטלת על הגורמים הפוליטיים, העומדים לבחירה בידי הציבור הרחב. הגורמים הפוליטיים חייבים דין-וחשבון על מעשיהם לפרלמנט ולקהל הבוחרים, והם עומדים למשפט ציבורי הבוחרים ביום הבחירות. להלכה, האליטה המנהלית-הכלכלית של הפקידות הבכירה אמורה לבצע מדיניות שקבעו הממונים עליה, והאמורים לייצג את הערכים ואת האינטרסים שהציבור הרחב נותן להם עדיפות והפקיד בידי נבחריו.

הבעייתיות בעוצמתה של האליטה המנהלית-הכלכלית

ניהול ענייני מדינת ישראל נתון בימינו במידה רבה בידי האליטה המנהלית. העוצמה של אליטה זו במובן הווריאני (Weber, 1947) מרוכזת בעיקר בידי הפקידות הבכירה של אוצר המדינה, וזו שולטת ברוב משאבי הכלל ובחלוקתם. גם הפקידות הבכירה של משרדי הממשלה האחרים ושל ארגונים ממשלתיים אחרים מרכזים בידיהם עוצמה רבה, אבל התלות שלהם במשאבים שהקצאה שלהם נמצאת בידי האליטה הכלכלית באוצר המדינה מגבילה מאוד את כוחם. יחסי הכוחות בין האליטה הכלכלית של האוצר לבין שאר חלקי האליטה המנהלית משקפים את יחסי הכוחות הפוליטיים בחברה. מעמדה של האליטה המנהלית-הבטחונית, למשל, מקנה לה מעמד ועוצמה שאין לאליטות אחרות (פרי, 2007), וכוחה כלפי האליטה של האוצר גדול מכוחה של האליטה המנהלית העומדת בראש משרדים או ארגונים המטפלים בבעיות רווחה של קבוצות חלשות באוכלוסייה. העוצמה הפוליטית והכלכלית של האליטה המנהלית באוצר המדינה היא אפוא גורם מרכזי בשליטה בענייני המדינה והחברה, אם כי עוצמה זו ויישומה הלכה למעשה גם מושפעים כאמור מיחסי הכוחות בחברה שלנו.

העוצמה המתרכזת בידי האליטה המנהלית-הכלכלית מעלה כמה בעיות חשובות בנוגע לתפקודה ולהשפעתה. השאלות הנשאלות בהקשר זה נוגעות לעולם הערכים החברתיים והפוליטיים העשויים להדריך ולכוון את פעולתה מעבר למומחיות המקצועית; האם אין אליטה זו יכולה לפתח סדר-יום משלה בניהול ענייני המדינה ולפעול על-פיו בלי שהוא יהיה בהכרח תואם את המגמות של הממונים עליה או את טובת הכלל; באיזו מידה העוצמה שבירה עלולה לגרום לניתוקה מן המציאות שבתוכה היא אמורה לפעול ולהביא

לידי התעלמות מן הרצונות והמאוויים של קבוצות רחבות באוכלוסייה; עד כמה העוצמה של חבריה יכולה לשרת אינטרסים מגזריים או אישיים; ובאיזו מידה המקום האסטרטגי שהם נמצאים בו במדרג של המערכת השלטונית הופך להיות אינסטרומנטלי בהשגת המטרות שהם מציבים לעצמם (Bottomore, 1974, pp. 132-143).

העוצמה שבידי האליטה המנהלית-הכלכלית נובעת במידה רבה ממקומה האסטרטגי במדרג של המערכת השלטונית – בקרבה גדולה שלה לצמרת הפוליטית של השלטון. קרבה זו מאפשרת לפקידי האוצר הבכירים גישה ישירה למנהיגים הפוליטיים, והם מקיימים אתם קשרים רחופים בענייני העבודה היום-יומית שלהם. לפיכך יש להם היכולת להשפיע על ההחלטות הפוליטיות המתקבלות לא רק מכוח הידע המקצועי שלהם, אלא גם באמצעות הבעת הדעות והעמדות האישיות שלהם. הדעות האישיות יש להן אפוא השפעה חשובה ולעתים מכרעת על מה שהם מציגים לממונים הפוליטיים בדבר הרצוי, המעשי והאפשרי לעשייה (שם).

לעומת זאת, המנהיגים הפוליטיים הממונים עליהם, שרי הממשלה, תלויים בפקידות הבכירה של משרדיהם תלות כפולה. ראשית, אין בידי שרי הממשלה ברוב המקרים הידע המקצועי וגם הניסיון בנושאים שהם בתחומי הפעולה של משרדיהם ובנושאים שהם צריכים להחליט עליהם. גם המגוון הרחב של הנושאים שהשרים הממונים על משרד ממשלתי צריכים להתמודד אתם אינו מאפשר להם להכיר לעומק את כולם. יתרה מזו, תקופות הכהונה הקצרות למדי שהם שוהים בתפקידיהם אינן מאפשרות להם לרכוש את הידע הזה. לכן הם תלויים בידע שמוסרים להם הפקידים הבכירים במשרדם. שנית, הידע המקצועי הנמסר להם על-ידי פקידות זו, האמור להיות ניטרלי, מושפע בהכרח מהדעות והמעמדות האישיות של הפקידים. האליטה הפקידותית איננה נטולה דעות ועמדות פוליטיות וערכיות משלה, והשרים והממונים הפוליטיים האחרים מוצאים את עצמם שבוים למעשה בידי האליטה המנהלית, המזינה אותם בידע המקצועי וברדעוניה ועמדותיה. מצב זה תקף במיוחד בניהול הכלכלי של ענייני הכלכל באוצר המדינה, שם מגוון הנושאים והיקף המשאבים הנתונים לשליטה אינם מאפשרים כלל לשר הפוליטי המופקד לחלוש עליהם. השרים הממונים על קביעת המדיניות מוצאים אפוא את עצמם משליטים מדיניות שהיא פרי ידיה של האליטה הפקידותית של משרדם. תופעה זו אינה חדשה, והיא כבר קיבלה את תשומת הלב של חוקרי המנהל הציבורי מתחילתה של המאה ה-20 (למשל: Goodnow, 1900), וחזרו עליה ביתר תוקף חוקרים בני זמננו (ראו: Waldo 1948, 1987). המעורבות הגדלה של האליטה המנהלית בקביעת תוכני המדיניות בתהליך גיבושה מודגשת בעבודותיהם של חוקרים בשנים האחרונות ובהם קרפנטר (Carpenter, 2001), פייג' וג'נקינס (Page & Jenkins, 2005; Page, 2006).

האליטה המנהלית אינה רק אינסטרומנטלית בהשפעתה על גיבוש המדיניות, אלא היא גם מופקדת על ביצועה של המדיניות שהתקבלה. המבחן של כל מדיניות הוא בביצועה. בשלב זה האליטה המנהלית ממלאת תפקיד מכריע. בתהליך הביצוע היא יכולה להכניס שינויים רבים במדיניות שהתקבלה, בכוחה להציב מכשולים רבים בדרכי ביצועה, והיא יכולה להביא לידי דחייה של מועדי הביצוע ועד כדי דחייתה הגמורה.

המעמד האליטיסטי שרוכשת לעצמה הפקידות הבכירה המופקדת על ניהול ענייניה הכלכליים של המדינה עשוי לגרום לניתוקה מעולם המציאות שבתוכו היא פועלת, דבר העלול לעתים קרובות להרחיק אותה מראייה נכונה של המציאות. ניתוק כזה נגרם פעמים רבות מהסודיות האופפת את מעשיה. סודיות זו יוצרת מעין מיסטיקה הקשורה למילוי תפקידה. מצד אחד המיסטיקה הזאת יוצרת בציבור הרחב אשליה, שקבוצת האליטה השלטת בקיאה בנעשה, שהיא שולטת במצב, שהיא מסוגלת ליטול אחריות למעשיה, שאפשר לסמוך עליה, ולכן הציבור יכול להסיר דאגה מלבו בנוגע לניהול ענייני הכלל. מצד אחר, המיסטיקה הזאת מעלה את מעמדה ואת יוקרתה של האליטה המנהלית, אבל גם מונעת אפשרויות לבחינה ביקורתית של מעשיה. בכך היא מקימה מעין חומת מגן השומרת עליה מפני חדירה של ביקורת ושל ראייה מפקחת יותר של הנעשה בתחומה (שפר, 2007; Bottomore, 1974, pp. 132-143).

עוצמת האליטה המנהלית-הכלכלית בישראל

עוצמתה של האליטה המנהלית באוצר המדינה במדינת ישראל נובעת בראש ובראשונה מעצם הגדרת תפקידיה וכן מן התפיסה הרעיונית העקרונית המנחה את פעולתה. לפי ההגדרה, משרד האוצר הוא המשרד הכלכלי המרכזי של הממשלה, הממונה על תכנון המדיניות הכלכלית הכוללנית של הממשלה ועל ביצועה. משרד זה הוא יחידת המטה של הממשלה המופקד על הכנת תקציב המדינה ומפקח על ביצועו; אגפיו המרכזיים, כמו אגף התקציבים, החשב הכללי, רשות המסים, נוגעים בפעולותיהם לכלל יחידות הממשלה (משרד האוצר, 2008). תקציב המדינה משקף בצורה הברורה ביותר את תוכנית הפעולה של הממשלה ואת דרכי פעולתה הלכה למעשה. תפקיד אליטת האוצר בכל תהליך קביעתו וביצועו, לפי ההגדרה של תפקידה, משקף במידה רבה את הכוח המרוכז בידיה (ראו לדוגמה: סבירסקי, 2005).

התפיסה הרעיונית העקרונית המנחה את פעולתה של אליטת האוצר היא התפיסה של שליטת האוצר (Treasury Control), שליטה בכל מעשי הממשלה במתכונת דגם השליטה שהתפתח בבריטניה ושולט בה במידה רבה עד ימינו. לפי דגם זה, יש לאוצר עמדת בכורה לעומת משרדי ממשלה אחרים, ויש לו הזכות והחובה לבחון ולאשר פעולות של משרדי ממשלה אחרים, לאשר או לדחות את היוזמות שלהם, ובמידה רבה אף לפקח על פעילויות היום-יום השגרתיות שלהם ושל זרועות הממשל האחרות. שליטה זו מתוארת ומתועדת היטב בעבודתו של סמיואל ביר (Beer, 1956).

דגם השליטה הזה של האוצר במסורת הבריטית והמגמה הבסיסית שלו מתאפיינים בנטייה לשמרנות, שמרנות במובן של צמידות לחשיבה הכלכלית האורתודוקסית הרווחת. ברוב המקרים הנטייה הדומיננטית היא גם לשמרנות חברתית ולהעדפת מעורבות מוגבלת ככל האפשר של הממשלה בבעיות חברה וכלכלה. מאפיין אחר של הדגם הוא שמירה

מופרזות על סודיות מעשיה. על מגמות אלה נמתחה במרוצת השנים ביקורת בתוך המערכת הפוליטית הבריטית עצמה.² במצבי חירום בכמה תקופות, בעיקר בתקופת מלחמת העולם השנייה ומיד אחריה, בשעה שנדרשה התערבות נמרצת יותר של הממשלה בטיפול בבעיות הרווחה של האוכלוסייה ובסוגיות של שיקום שלאחר המלחמה, לא תמיד תאמו העמדות המסורתיות של אליטת האוצר במידה הראויה את צורכי הזמן. נסיבות אלה גרמו להחלשה מסוימת של שליטת האוצר בפעולות הממשלה והביאו לידי הקמת גופים שפעלו לעקיפת עמדות האוצר. ואולם עם שינוי הנסיבות והחזרה למצבים רגילים בשנות החמישים, שבה וחזרה בכל עוצמתה הדוקטרינה של שליטת האוצר במערכת הממשלתית (Cronin, 1992; Chapman, 1997; Thain, 2004).

הדגם הבריטי הזה של שליטת האוצר אומץ בידי הצמרת הפוליטית והמנהלית של משרד האוצר של מדינת ישראל עם הקמתה. אימוץ דגם זה היה המשך לרפוס הפעולה של ממשלת המנדט, שהיתה כפופה בצורה הדוקה לשליטת האוצר הבריטי (ראו: Treasury Control Over the Finances of Palestine). בדומה לנוהג זה רכשה לה האליטה המנהלית של האוצר בישראל מלכתחילה עוצמה רבה. ואולם שני גורמים ריככו עוצמה זו במידה מסוימת בתקופה הראשונה שלאחר הקמת המדינה: האחד – שרי אוצר שהיו מופקדים על המשרד בתקופה ההיא היו בעלי עוצמה אישית ופוליטית חזקה, הם החזיקו בתפקיד תקופות זמן ארוכות יחסית, והם ידעו לכוון את הצמרת הפקידותית במשרדם לפעולה למען השגת המטרות הפוליטיות והחברתיות שהם הציבו לעצמם. האחר – רובה של הצמרת הפקידותית של האוצר בתקופה ההיא היתה בעצמה מזוהה עם המטרות הפוליטיות של הממסד השליטי, ואנשיה היו חדורי תודעת שליחות בתפקידם לגיבוש מוסדות השלטון ובניין אומה.

הבלמים האלה, הפוליטיים והאישיים, שפעלו על האליטה המנהלית של האוצר הלכו ונחלשו עם השנים. התחלופה המהירה של שרי האוצר בשנים האחרונות, וחולשתם הפוליטית פעמים רבות, השאירה באופן טבעי לפקדי האוצר את האפשרויות לצבור כוח לעומת הממונים הפוליטיים ולעומת מוסדות השלטון האחרים. הנרמול של משימות האוצר במהלך השנים והרוטיניזציה של תפקידיו השפיעו גם הם על שינוי ההרכב האישי

2. דוגמה של שמירה אובססיבית על סודיות ורצון למנוע שקיפות של דרכי העבודה של האוצר אפשר למצוא בקשיים שהניחו אנשי האוצר הבריטי בזמנו על דרכו של פרופ' Beer לפרסום ספרו על שליטת האוצר. פרופ' ביר מאוניברסיטת הרווארד בארצות-הברית ביסס את ספרו על מחקר יסודי ועל שיחות ארוכות עם פקדי האוצר הבריטי בנושא המחקר שלו. ואולם לאחר שביקש לפרסם את הספר בבריטניה, אנשי האוצר הבריטי הניחו קשיים רבים על דרכו ובמשך שנתיים ניהלו אתו משא-ומתן מייגע על פרטים וחייבו אותו להכניס שינויים רבים בספר כדי שאלה יהיו תואמים את עמדתם. פקדי האוצר הצליחו לא רק להשהות את פרסום הספר אלא גם לשנות במידה רבה את אופיו. ראו: James E. Cronin, 'Power, Secrecy, and the British Constitution, Vetting Samuel Beer's Treasury Control', *Twentieth Century British History*, 3, 1 (1992), pp. 59-75

של אליטת האוצר, וזו נעשתה למעין מכינה לקידום אישי ופרוודור כניסה למסדרים השליטים במשק הפרטי והציבורי. תנאים אלה תרמו להפיכת האליטה הפקידותית באוצר לאחת האליטות החזקות השולטות בישראל.

בעיית השקיפות של פעולות אליטת האוצר

תרבות הפתיחות (The Culture of Openness) והשקיפות (Transparency) מציינים את המגמה לאפיין את פעולת המנגנונים השלטוניים בימינו. הדעה המקובלת היא, שככל שתרכות הפתיחות תהיה רחבה יותר כך ההחלטות השלטוניות תהיינה טובות יותר. אחריותיות (accountability) אמיתית תורמת להעלאת הסטנדרטים של קביעת מדיניות (ראו לדוגמה דבריו של שר המשפטים של אנגליה, לורד פלקונר – Department of Constitutional Affairs, 2004). מה שמאפיין את האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר המדינה הוא היעדרה של תרבות הפתיחות, חוסר השקיפות והסודיות הרבה האופפת אותה. שמירת סודיות היא אמנם חלק מובנה מדרכי הפעולה בהרבה מן המנגנונים הממשלתיים בישראל, אבל היא בולטת בפעולות של האליטה הכלכלית באוצר (ראו למשל: סבירסקי ופרנקל, 2000; דרי ושרון, 1994). הפרסומים הרשמיים על דפוסי הפעולה שלה הם מועטים ביותר, והמידע על דפוסי אלה ניתן רק לשער על-פי העמדות של חבריה בדיונים המתקיימים מדי פעם בפעם למשל בפורומים ממשלתיים, על סמך המידע הזולג על כך לעיתונות. מתוך המידע הזה אפשר ללמוד על נסיונות של האליטה להשתמש בשליטתה במידע שבידיה יותר מאשר על קווי הפעולה המנחים אותה. לפיכך כל דיון על דרכי הפעולה של אליטת האוצר נתון למגבלות הנובעות משימוש במקורות המידע הזמינים, שאפשר למצוא בעיקר בעיתונות הכתובה. חוסר השקיפות והסודיות הן גם אחד הגורמים הקובעים את עוצמתה של האליטה הזאת.

אופי הפעולה של האליטה המנהלית-הכלכלית

האליטה הכלכלית השלטת באוצר המדינה מופקדת על ניהול ענייני הכלל במגוון הרחב ביותר של נושאים שהמדינה אחראית להם. לפי טבע העניין, הנושאים האלה דורשים ידע והתמחות מקצועיים במגוון הנושאים שהם מושא פעולתם. ואולם אליטת האוצר מאוישת כולה אך ורק בכלכלנים. זוהי קבוצת אנשים מקצוענים, שהתמחו בלימודי כלכלה, והם על-פירוב בעלי אופק השכלתי בתחום אחד בלבד, ולדעת אחד המבקרים הם הפנימו את האתוס המקצועי הצר של שוק חופשי ומחזיקים בדוגמה שאין זכות קיום למוסד שאינו נושא רווחים, ושצבירת הון עדיפה מהוצאות על דברים מופשטים כמו חינוך ובריאות וכדומה (אזרחי, 2007).

לכאורה, האליטה הכלכלית הזאת אמורה לעסוק בגיבוש המדיניות הכלכלית והפיסקלית הכלולה בהתמחות המקצועית שלה, ולהתרכז בשמירת הגבולות של ההוצאה הממשלתית. ואולם חבריה מעורבים באופן פעיל ביותר בקביעת המדיניות בתחומים מרובים ושונים, אף-על-פי שלפי ההכשרה המקצועית שלהם אין להם הכישרים הדרושים לכך. הרחבת הסמכויות של פקידי האוצר לתחומים רבים ומעורבותם בסוגי פעילויות שהם מחוץ למומחיותם זכו וזוכות לביקורת רבה. הטענות שהעלו המבקרים הן, שפקידי האוצר עסוקים בקביעת מה יהיה טיבו של החינוך, ובכלל זה ניהול משרד החינוך, בקביעת מספר השיעורים הפרונטליים שמורה צריך ללמד, וכמה שעות הוא יקדיש ללימוד פרטני, כיצד תיראה ההשכלה הגבוהה, איך יפעלו התאטרות, או מה יוקצה לבריאות האזרחים ולרווחת ניצולי השואה הזקנים וכו' (רפפורט, 2007; שגיא ושרתן, 2007). אליטה זו נהפכה אפוא למעין פוסקת עליונה לא רק בנושאי הכלכלה אלא בכל תחומי החיים החברתיים של מדינת ישראל. ביקורת על כך נמתחת גם במחקרים בין-לאומיים העוסקים בסוגיות האלה. המסקנות שלהם מצביעות על כך שפתרונות טכנוקרטיים בנושאים חברתיים ומבוססים על ידע כלכלי אינם מספיקים כדי להתמודד עם הבעיות שהן מורכבות מאוד מבחינה פוליטית ומוסדית, ואינן ניתנות לכימות כפי שהדבר נתפס בעיני אנשי הכלכלה (Hira, 2007).

הגיוס לאליטה המנהלית-הכלכלית השלטת

דגם הקליטה לאליטה השלטת באוצר מבוסס על קבלת מצטייני החוגים לכלכלה באוניברסיטאות בישראל והעברתם תהליך של סוציאליזציה בתרבות הארגונית של האליטה עצמה. לפי עדותו של קובי הבר, מי שהיה הממונה על אגף התקציבים, המתקבלים 'מגיעים לאוצר מלאי מוטיבציה ורצון להשפיע'. תהליך הסוציאליזציה שהם עוברים כולל את העברתם 'במסלול היררכי בצורת פירמידה', כלומר 'ככל שהם מתקדמים [לאורך השנים] הם צוברים יותר ניסיון ותרומתם גדלה'. הם מקבלים את ההכשרה שלהם כאנשי אליטה שלטת 'ולאחר שהם התגלחו על חשבון קופת המדינה', הם יוצאים 'למגזר הפרטי לעשות לביתם' (בסוק, 2008, עמ' 21).

בעלי העניין באליטה עצמה, כמו ראשי אגף התקציבים, מציגים את הדגם כדוגמה של תרבות ארגונית טובה מאוד, אף שהוא דגם אליטיסטי מובהק של גיוס וקליטה ומכיל אינטרס אישי או מגורי ברור הנלווה לו. הדגם מבטיח שהאליטה השלטת תוכל בראש ובראשונה לשחזר את עצמה ולהתחדש בדמותה ובצלמה. הדגם מייצג לכאורה נכונות של שירות למען הציבור, וכפי שהם מעידים על עצמם מדובר בבני-אדם 'בעלי ערכי מוסר גבוהים' (שטרסלר, 15 בפברואר 2008). ואולם הדגם מכיל גם אינטרס של תועלת אישית לעתיד. יש בו חלק אינטגרלי של הכנה ולימוד על חשבון הציבור כדי להשתלב במגזר הפרטי ו'לעשות לביתם'. רוב המתגייסים לאליטת האוצר מתכוונים לעבור בהמשך הקריירה שלהם לסקטור הפרטי, ורק מעטים מהם עוברים לארגונים חברתיים (שפר,

2007). ואכן רוב מכריע של הצמרת הכלכלית במגזר הפרטי בארץ, כמו בפנינסים, בנקאות, ביטוח וכדומה, מאויש, ולא במקרה, ביוצאי האליטה הכלכלית באוצר המדינה. אפילו רוב המאיישים את הגופים המנהלים את האוניברסיטאות בישראל הם חברים לשעבר באליטת האוצר. קשה לומר מה מכשיר דווקא את יוצאי הקבוצה הזאת לעמוד בראש הפירמידה של ההשכלה הגבוהה חוץ מהיותם חלק מן האליטה הכלכלית השלטת.

הנכונות וההכנה המודעת של האליטה המנהלית-הכלכלית להשתלב במגזר הפרטי ו'לעשות לביתה', יש לה השלכות חשובות על קשרי הון-שלטון בחברה ובמשק הישראליים. מנהל של אחת החברות הגדולות בארץ הסביר זאת במידה רבה של גילוי לב. לדבריו: 'אילי ההון מאלפים את הפקידים הבכירים בשלטון. הפקידים רואים לנגד עיניהם את פוטנציאל ההשתכרות האדיר במגזר העסקי ועושים לעצמם את החישוב: איזה סוג של שלטון ורגולציה הם רוצים ובעיקר איזה מקום הם בוחרים לעצמם בכלכלה ובחברה הישראלית: זה שצמוד לאינטרס הציבורי או זה שצמוד לג'וב אצל המיליארדר' (רולניק, 2006).³

התיאור הזה של הגיוס לאליטה המנהלית-הכלכלית באוצר על-פי קריטריונים של הכשרה ומיומנות מקצועיים בלבד, אין בו כדי להתעלם מן ההשפעה הפוליטית הרווחת על מינויים בתוך האליטה. ההשפעה הזאת מילאה בעבר תפקיד חשוב בגיוס לתפקידים מרכזיים באליטה השלטת. זיהוי נושאי תפקידים מרכזיים באליטה המנהלית עם השתייכותו המפלגתית של הממונה הפוליטי היה במקרים רבים בולט לעין. ההשפעה הפוליטית על הגיוס לאליטה השלטת נחלשה בשנים האחרונות, אבל לא נעלמה לגמרי. אפשר אולי לומר שהזיהוי המפלגתי הברור של בעלי התפקידים באליטה עם השתייכותם הפוליטית של הממונים עליהם נעלם מתמונת השירות הציבורי, אבל הזיקה בעמדות או בהשקפות הפוליטיות נשארה במידה רבה בעינה (דרי, 1993; שפר, 2007).

הכוח המרוכז בידי הפקידות הבכירה בממשלה

דעת הקהל בישראל, ובכלל זה דעת רבים בעיתונות ובאקדמיה, תמימת דעים בנוגע לעוצמה המרוכזת בידי האליטה הכלכלית המקצועית בשירות המדינה. כאמור האליטה הכלכלית נטלה לעצמה את הכוח הזה, אבל הוא גם הועבר לידיה ביודעין או בהיסח הדעת מידי הממונים הפוליטיים האזרחיים, שכוח זה אמור להיות בידיהם. ההשפעה של אליטת האוצר על פעילות הממשלה היא ברוב המקרים מכרעת, והטענה הרווחת היא, שהכוח נתון למעשה בידי 'נערי האוצר'. הם קובעים כאמור את טיב החינוך לילדים, כיצד

3. לדוגמה, עו"ד שרגא בירן, אחד מאילי ההון בארץ, אמר על כך: 'כל החשבים ששולטים על קופת המדינה הופכים למחרת היום למנהלי חברות ויושבי ראש של חברות'. אפילו בעיני התופעה הזאת נראית פסולה (שביט, ריאיון עם עו"ד שרגא בירן, הארץ [מוסף], 18 בינואר 2008).

תיראה ההשכלה הגבוהה, מה יוקצה לבריאות האזרחים ולרווחת ניצולי השואה המזדקנים. בתודעתם הם רואים את עצמם בתפקיד 'המבוגר האחראי' ו'שומרי הקופה הציבורית' (שגיא ושטרן, 2007; רוזנר, 2008). בהקשר זה טען נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ד"ר אריק כרמון, ש'אנו חיים במציאות אנומלית, שבה אגף התקציבים הוא שמנהל את מה שצריכים לנהל נבחרי הציבור. ספר התקציב הוא ספר המדיניות של הממשלה. הוא צריך לשקף את האופן שבו הממשלה הנבחרת עומדת לממש את המצע שהציגה לפני הבחורים, זה לא קורה כאן' (זרחה, 28 בספטמבר 2006). אמנון נויבך, מי שהיה יועץ כלכלי לראש הממשלה, אף הרחיק לכת וקבע: 'הדרג המקצועי באוצר – ולא הדרג הפוליטי – הוא שמנהל את כלכלת ישראל' (בסוק, 2000).

טענה זו אינה חדשה והיא תקפה לא רק להתפתחות של השנים האחרונות. אחד העורכים הכלכליים בעיתונות הישראלית ציין בסוגיה זו, שהפקידות הבכירה באוצר הכפילה ואף שילשה את השפעתה במהלך השנים. לדבריו, מאז שנות השישים של המאה ה-20 'לא היתה לאוצר שליטה כה מסיבית בנעשה במשרדי הממשלה לסוגיהם. רובם נותרו מיותרים. פקידי האוצר קובעים במקומם' (פלוצקר, 2004). מנכ"ל משרד האוצר, ירום אריאב, הודה בכך בעצמו באמרו ש'בידי האוצר [התרכז] כוח גדול מדי וזו טעות שיש לתקן' (כהן, 2007). עוצמה זו תקפה במיוחד במשרדי הממשלה העוסקים בתחומים החברתיים שאין בידיהם הכוח הפוליטי הנגדי, מעין Countervailing power (על המונח ראו: Galbraith, 1993), לעמוד מול הכוח של האליטה הכלכלית השלטת. פקידי האוצר אף אינם מכחישים טענה זו. אחד מבכירי האוצר הודה ש'בידי כל פקיד בכיר במשרד האוצר יש עוצמה רבה. בידי כל בכיר כזה יש עוצמה שהוא יכול להפעיל בלא דיון ציבורי [ובלא איזונים]. הוא אף הודה באנומליה הזאת והוסיף: 'לא ייתכן שאיש אחד באוצר יקבע [למשל] גורלות ל-600 אלף עובדים בגופים מתוקצבים' (ביאור, 2003).

האליטה המנהלית ויחסה לדרג הפוליטי

במשטר הדמוקרטי, נבחרי הציבור הפוליטיקאים אמורים להיות ממונים על קביעת המדיניות ועל יישומה הלכה למעשה, ולהגשים בכך את המטרות הקולקטיביות של הכלל. כאמור, בפועל הביצוע של כל מדיניות נתון בהכרח בידי האליטה המנהלית של שירות המדינה ככלל ושל אליטת האוצר בפרט. במציאות קשה מאוד לקבוע את הגבולות בין מה שקבעו הממונים הפוליטיים למה שנתון בידי האליטה המנהלית. חשוב לשים לב לשתי תופעות בולטות בהקשר הזה. האחת היא יכולתה של האליטה המנהלית לעקוף את הממונים הפוליטיים עליה, או במקרים רבים לנהל מדיניות משלה תוך כדי אי-שימת לב ולעיתים אף בהתעלמות מכוונת מן העמדות הפוליטיות של הממונים. התופעה האחרת היא התעלמות מן החקיקה שהתקבלה בכנסת והאמורה להיות יסוד של המשטר הדמוקרטי. הפרופ' יצחק גל-נור, מי שהיה נציב שירות המדינה, כלומר פקיד בכיר במשרד האוצר וחלק של האליטה המנהלית, תיאר את המגמה הרווחת בקרב האליטה הכלכלית השלטת

באוצר, שיש בה 'נכונות להתעלם מחקיקה בכנסת, מהחלטות מפורשות של הממשלה, או אף לפעול בניגוד להן'. הוא העיד על כך ביומן שניהל וציין בו: 'האגף [התקציבים] הציב עצמו לא רק מעל המשרדים, אלא גם מעל הממשלה והכנסת. כאשר המוסדות המוסמכים מחליטים בניגוד לרצונו, הוא ידחה את הביצוע [...] עד כדי ביטול ההחלטה' (גל-נור, 2003, עמ' 120, 469).

פקידי האוצר גם מצאו צידוק למעמד המציב אותם בעיניהם שלהם מעל בית המחוקקים. אחד מבכירי האוצר, סגן ממונה על התקציבים, גילה את דעתו ולפיה 'ח"כים, פוליטיקאים, לא פועלים מאינטרסים ענייניים'. ובגילוי לב בדבר עמדתה העדיפה של האליטה המנהלית לעומת חברי הכנסת, הוא הודה שתחושתו היא ש'חברי ואני באוצר מובילים אינטרס לאומי והח"כים, מטעמים לא ענייניים, מנסים להכשיל ולפעמים גם מצליחים' לבלום את מהלכי האוצר (בסוק, 23 בנובמבר 2006). עמדה זו מבהירה את הלוח הרוחות בין חברי אליטת האוצר בנוגע לטיבו של משטר פרלמנטרי ייצוגי, ובדבר מעמד העדיף בשירות האינטרס הלאומי.

פעמים רבות פקידי האוצר אינם מבצעים החלטות ממשלה שאינן לרוחם, או שמבצעים אותן כך שהחלטות מאבדות את משמעותן. הדבר קורה כאשר 'האליטה הפוליטית הנבחרת מוותרת על סמכויותיה לטובת הביורוקרטיה' (שטרנהל, 2008). למשל, בתקופת המשבר הפיננסי לקראת סוף שנת 2008 ויתרו הפוליטיקאים על סמכותם לקבל החלטות ומסרו אותה לידי קבוצה של פקידים באוצר (שטרנהל, שם). דוגמאות דומות משנים עברו מראות, שהממונה על התקציבים באוצר עיכב החלטות של ראש הממשלה עצמו. ראש הממשלה יצחק רבין נאלץ לנזוף באותו פקיד ובמכתב לשר האוצר כתב רבין, שממונה על התקציבים 'חייב לבצע החלטות. אין לו וטו על החלטותיי' (קליין, 1994; ההדגשה במקור).

הדרכים העיקריות שבאמצעותן האליטה המנהלית באוצר גוברת על הממונים הפוליטיים ואף עוקפת אותם, הן בקביעת תקציב המדינה, בשימוש בחוק ההסדרים במשק, הוא החוק הנלווה לחוק התקציב השנתי, ובקביעת דרכי הביצוע של פרטי מדיניות למיניהם. הכנת הצעת התקציב השנתית היא הנחלה הבלעדית של האליטה המנהלית באגף התקציבים באוצר. לראש הממשלה, לשרים ולוועדת הכספים של הכנסת (הדנה בהצעת התקציב) אין כלים עצמאיים להתמודד עם הצעת התקציב, שהיא 'הגרסה היחידה והבלעדית והחד-שנתית של תוכנית הממשלה'. אין שום גוף אחר העוסק בהכנת התקציב ויכול לנתח אותו. משרדי הממשלה שהצעת התקציב נוגעת להם מנותבים להתדיין רק על סעיפים בהצעה ולא על תוכניותיהם או פעולותיהם (גל-נור, 2003, עמ' 121; בן-בסט ודהן, 2006). ואכן שרי ממשלה עצמם הודו ש'הדרג המקצועי באוצר מצליח לכפות את רצונו על הדרג המדיני' (שמול, 2000). דרך אופיינית שבאמצעותה האליטה המנהלית עוקפת את הדרג הפוליטי ואת הכנסת בנושאי מדיניות רבים היא כאמור השימוש בחוק ההסדרים במשק. חוק זה הוא כולו מעשה ידיה של האליטה הכלכלית באוצר, והוא פסק זה כבר לעוסק בהסדרים הנוגעים ישירות לתקציב ולמסים ונעשה מנוף לקביעת

העדיפויות של האליטה המנהלית המכינה אותו. חוק ההסדרים נולד לפני יותר מ-20 שנה בנסיבות המיוחדות של הרפורמה שהביאה לקצו את עידן האינפלציה הרווהרת של המחצית הראשונה של שנות השמונים. מאז הוא נעשה לחוק עוקף הכנסת. לדעת פרשנים הוא מנסה 'לנטרל לחלוטין את הכנסת מגלימת המחוקק'. לדעתו של השופט בדימוס של בית-משפט העליון, מישאל חשין, החוק בעצם מעביר את סמכות החקיקה מהכנסת לממשלה, ומעמיד את הכנסת 'ככלי ריק', דבר הנושא עמו 'מטען מסוכן של קץ ההליך הדמוקרטי' (סגל, 2007). ההתנגדות הרבה שהתעוררה באחרונה בכנסת עצמה ומחוצה לה לשימוש המנטרל את מעמדה של הרשות המחוקקת, צמצמה במידת-מה את השימוש בחוק ההסדרים, אבל בעיקרו הוא נשאר כלי בידי אליטת האוצר להשגת יעדיה.

גם פרשנים שהביעו דעתם על יתרונות מסוימים של חוק ההסדרים ציינו שהיתרונות שלו מתגמדים לעומת החסרונות הטבועים בו. החוק משרת לדעתם 'ביעילות את פקידי האוצר והממשלה', אבל 'פוגע בערכים המרכזיים של הדמוקרטיה מכיוון שהוא מיתר את אבני הדרך המהותיות בהליך החקיקה ... ההליך כולו מתאפיין בחוסר שקיפות ודיווח לקוי כלפי הציבור וחברי הכנסת, [ומבטיח] שמירה על מוקדי הידע אצל פקידי האוצר' (שיף, 2007).

השקפת העולם של אליטת האוצר

השקפת העולם הדומיננטית בקרב האליטה המנהלית-הכלכלית השלטת במשרד האוצר מעוגנת עמוק בגישה ובערכים של הכלכלה הנאו-ליברלית. קווי הפעולה העיקריים המאפיינים את הגישה הזאת הם: ממשלה קטנה, דומיננטיות של כוחות השוק ואף תפיסה פונדמנטליסטית של פעולת הכוחות האלה (Market fundamentalism), אינדיבידואליזם כלכלי, צמצום מדינת הרווחה וקיצוץ ההוצאה הציבורית בכלל, וההוצאה לשיירות הרווחה בפרט, דה-רגולציה, הפרטה וצמצום המרחב הציבורי בכללותו (Giddens, 1998).

השקפת עולם זו אינה רק נחלת האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר. שותף לה במידה רבה רובו של הממסד הפוליטי, והיא זוכה לתמיכה של קהילת העסקים ושל מרבית הכלכלנים בעולם האקדמי, השותפים על-פירוב לגישות ולערכים האנטי-קולקטיביסטיים של הכלכלה הנאו-ליברלית. לפיכך לצעדי המדיניות והעמדות שנוקטת אליטה זו יש תמיכה בקרב הממסדים הפוליטיים, הכלכליים והאקדמיים.

האליטה המנהלית-הכלכלית מתאפיינת בסכמטיות ובאחידות המחשבתית שלה. חשיבה אחידה וסכמטית זו מקורה באסכולה הכלכלית הדומיננטית בחוגים לכלכלה באוניברסיטאות בארץ, שבהן רכשו אנשי האליטה את השכלתם. הזדהות עם אסכולה מחשבתית והתמיכה בלא סייג בכלכלת השוק חופשי היא חלק מרכזי בגישתם. הקושי אינו בהזדהות עם אסכולה זו, שזכתה, עד התקופה האחרונה, גם לבכורה במדינות המפותחות בעולם המערבי, אלא בתמיכה בה עד כדי הפיכתה להגמוניה אידאולוגית, ולמעין כוחות

טבע שיש לקבל את פעולתם כאמת שאין עליה עוררין (על כוחה ההגמוני של אידאולוגיה ראו: איגלטון, 2006). על-פי ההגמוניה האידאולוגית הזאת, כל מה שנחשב פרטי הוא טוב לפי הגדרה, וההפך – כל מה שנחשב ציבורי הוא רע בהכרח.

לכאורה, האליטה הזאת יונקת את הלגיטימיות לפעולותיה מן הידע והמומחיות המקצועיים שלה. ואולם גם מקצוענות כזאת, ככל שתהיה ראויה, והפרשנות שלה למציאות שהיא פועלת בתוכה, אינן מנותקות מן הערכים וההעדפות האישיות של אנשי האליטה (ראו: שגיא ושטרן, 2007). זאת ועוד, אנשי מקצוע הכלכלה למדו בארץ את מקצועם בדרך שיש בה, לדעת פרופ' אריאל רובינשטיין, שהוא עצמו כלכלן בעל מעמד בכיר באקדמיה, החדרה של אידאולוגיה קפיטליסטית, מה שהופך את הכלכלה לפוליטית במהותה. לדעתו של רובינשטיין, החלטות רבות בעלות גוון פוליטי וערכי מתקבלות תחת הכסות של מדע מדויק ומקצוענות, וזוהי יומרנות חסרת שחר (טרצ'יסקי, 2005). אין גם להתעלם מכך שהשיח הכלכלי הוא מבחינה פוליטית ימני במהותו ומשקף את 'נקודת מבטה של האליטה הכלכלית המבקשת להעלות על נס את הצמיחה כדי להגדיל את הנתח שלה בעוגה הכלכלית', ושיח זה 'מוסיף שורה של צעדים שנועדו לקדם את ענייניהם של בעלי ההון – בהם הורדת המיסוי, צמצום הוצאת הממשלה, רמת שכר נמוכה, היעדר ביטחון תעסוקתי ופיקוח רופף על המגזר התאגידי' (הלפרן, 2005).

ביטוי מובהק לעמדות הפוליטיות הימניות השולטות בקרב האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר, ימניות במובן של צמצום התערבות המדינה בפעולות המשק והשאת פעילות זו בעיקר לכוחות השוק, אפשר למצוא בעמדות האישיות של כמה מבכיריה. שני בעלי תפקידים מרכזיים בקרב האליטה הזאת, קובי הבר, מי שהיה ראש אגף התקציבים, וירון זליכה, שהיה החשב הכללי במשרד האוצר, מי שעמדו יותר מעשור, מהמחצית השנייה של שנות התשעים ועד שנת 2007, בצמרת האוצר, הוגדרו בעיתונות כבעלי תפיסת עולם כלכלית-חברתית ימנית-קפיטליסטית (בסוק, 17 בפברואר 2006). במידה רבה הם דגם מייצג של אליטת האוצר ושל השקפת עולמה.

תפיסת העולם החברתית הימנית-הקפיטליסטית באה לידי ביטוי בייחוד בעוונות אליטת האוצר למדיניות הרווחה. לדעתם תפקידה של הממשלה בענייני הרווחה חייב להיות מוגבל. העמדה שלהם היא: 'רצוי מאוד להקטין את מעורבותה בנושאי הרווחה ויש לדרוש מן האזרחים ליטול אחריות רבה יותר לענייניהם, כולל הדאגה לרווחתם הכלכלית. הדרישה שהממשלה תעשה יותר ממה שהיא עושה בענייני הרווחה, או שתגדיל את תשלומי ההעברה כדי לשפר את מצב האוכלוסייה במצוקה, איננה מועילה ואולי אף פוגעת במאבק בעוני' (דרורן, 2002). על-פי הערכה בקרב כמה מן הכלכלנים עצמם, אנשי אליטת האוצר 'מעצבים ומבצעים בשנים האחרונות [לפי השקפתם] מדיניות כלכלית שמרנית, המונעת על-ידי אידאולוגיה נאו-ליברלית קיצונית המעמידה את כלכלת השוק במרכז העשייה הכלכלית. מדיניות זו מכוונת [...] לביטול הדרגתי של מדינת הרווחה, ולהתנערות הממשלה מכל מחויבות חברתית. הביטוי המעשי של אידאולוגיה זו הוא צמצומו של תקציב הממשלה בכל מחיר, גם אם אין הדבר מחויב המציאות מתוקף הנסיבות הכלכליות'

(מארק ועופר, 2006). נמצא שבמקרים רבים אנשי האוצר בחרו לדחות או לקצץ דווקא בהטבות לאוכלוסיות חלשות, שאין בידן הכוח להתנגד למגמות אלה (לשם, 2006). בולטת במיוחד דבקותה של האליטה הכלכלית-המנהלית בעמדותיה האידאולוגיות בכלל ובכל הנוגע למדיניות הרווחה בפרט. הרבר הגיע עד כדי הגדרתה 'כת דתית', ששמה לעצמה למטרה לפגוע שיטתית בקבוצות חלשות באוכלוסייה (זרחיה, 14 בספטמבר 2006). לנוכח עמדות אלה אפשר להבין את משמעות השפעתה על מדיניות הרווחה בישראל ועל דמותה של החברה הישראלית בהווה ובעתיד.

הכוחניות של האליטה המנהלית של האוצר

העוצמה הרבה המתרכזת בידי הפקידות הבכירה באוצר מביאה בהכרח לידי שימוש כוחני בה. השימוש הכוחני בא לידי ביטוי בכמה דרכים. פעמים רבות האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר רואה את עצמה כאילו היא הממשלה למעשה, והיא הקובעת את המדיניות, ולפיכך מתנהגת בהתאם. במקרה מסוים דיווח עיתונאי, שבאחד הדיונים בנושאי החינוך נוף הממונה על התקציבים בשרת החינוך ואמר לה: 'יש עמדת ממשלה אחת, ואני מייצג אותה'. הפקיד אמנם הכחיש זאת, אבל העיתונאי קיבל אישור לדברים שנאמרו (רפפורט, 2007). דרך אחרת המצביעה על הכוחניות של האליטה היא בקבלת החלטות על צעדי מדיניות והצהרה עליהם לפני שהדרגים הפוליטיים דנו במדיניות, החליטו עליה ואישרו אותה בגופים או במוסדות המקובלים. עוד דרך היא הכנסת שינויים במדיניות או ברפורמות בלא הסכמה מוקדמת של הממונים הפוליטיים. מה שקורה בכל המקרים האלה הוא אובדן השליטה, או אובדן המשילות (Governability) של המערכת הפוליטית הנבחרת.

לדעת עורך העיתון הכלכלי *TheMarker*, עיתון התומך על-פי-רוב באליטת האוצר, רוב הרפורמות שהתבצעו בארץ 'משקפות את היוזמה, העמדה והתפיסה של "הקובי הברים" [על שמו של מי שהיה ראש אגף התקציבים באוצר], לאחר שלא הצליחו להגיע להסכמה עם השרים והגורמים הרלוונטיים'. לדברי העורך, 'התהליך שבו מתבצעות הרפורמות החשובות ביותר במשק הישראלי הוא בליץ דיקטטורי אלים ומהיר שממחיש בצורה הטובה ביותר את אובדן המשילות במדינת ישראל' (ההדגשה שלי, א"ד). לפיכך רוב הרפורמות האלה אינן תוצאה של 'דיון דמוקרטי, מקצועי ופתוח', אלא בעיקר תוצאה של מלחמות פנימיות בתוך האליטה השלטת באוצר, בשעה שהממשלה נדרסה למעשה בתהליך הזה (רולניק, 2007).

היעדר המשילות בא לידי ביטוי מובהק באימוץ מדיניות שנקבעה בדרך המתוארת, וכאשר מתברר שלשרי הממשלה ולחברי הכנסת מהקואליציה יש עמדות הפוכות מאלה של משרד האוצר, ושהיחידים היוודעים לתמרן בתוך המערכת הזאת, מלבד אנשי האליטה המנהלית, הם הלוביסטים, שמאחוריהם עומדים אנשי עסקים וגופים כלכליים

גדולים. יישומן של רבות מן הרפורמות שהתקבלו בדרך זו נתקל בקשיים רבים משום שלגופים הציבוריים האמורים ליישם אותן אין שום הרגשת בעלות עליהן או שותפות להן (רולניק, שם). דוגמה לדברים דלעיל היא המכרז שפרסם האוצר בזמנו למוסדות המטפלים בקשישים סיעודיים על הזכות לאשפז קשישים בסיוע ממשלתי. זה היה מכרז שהוגדר דרקוני, ומי שעיסוקם בכך העריכו 'שכל מטרתו לקצץ בהוצאות המדינה ולפגוע במטופלים'. המכרז לדעתם היה 'צעד כוחני נוסף של משרד האוצר, המבקש לגזוז את צמרה של כבשת הרש ולהפגין את כוחו דווקא על אוכלוסיית הקשישים הסיעודיים, בדרך של מימוש אידאולוגיית השוק הפרטי והתנערות מחובותיה החברתיות והערכיות של ישראל כמדינת רווחה' (סלע, 2007).

הנוהג הנזכר של בכירי האליטה באוצר להצהיר בפומבי על יעדי מדיניות לפני הדיון וההחלטה בדרגים הפוליטיים רווח למדי. למשל, מי שהתמנה לתפקיד הממונה על התקציבים באוצר בתחילת שנת 2008 הצהיר מיד עם כניסתו לתפקיד על מדיניות תקציבית שעמדה בסתירה למדיניות שקבעה הממשלה. הדבר עורר במקרה זה את זעמו של חבר הכנסת אבישי ברוורמן מן הקואליציה: 'פקידים צריכים לבצע מדיניות ולא להוביל מדיניות [...] אני לא מכיר אף מדינה מערבית שבה יכול להתרחש דבר כזה, בלי שיקראו לסדר את הפקיד. זו התנהגות שאינה הולמת פקידים ומשרתי ציבור, שאינם נבחרו ציבור'. אכן קשה למצוא התנהגות פומבית כזאת של פקידי האוצר במדינות אחרות בעולם הדמוקרטי במערב. במקרה הנדון סבר חבר הכנסת ברוורמן שיש להגדיל את תקציב המדינה, אבל פקיד האוצר הממונה על התקציבים עמד על דעתו והראה שהכוח בידו. הוא קבע בפסקנות: 'לא ניתן לו את זה' (שטרסלר, 2008).

דיון וסיכום

מעמדה של האליטה המנהלית-הכלכלית במשרד האוצר והעוצמה שהיא רכשה לעצמה, כפי שתוארו לעיל, מעלים שאלה בדבר טיב השפעתה על דמותה של החברה הישראלית. חשוב לבחון את השפעתה של אליטת האוצר בשלושה תחומים של חיינו: בתחום של יחסה לשאיפות של חלקים גדולים באוכלוסייה ליותר שוויון ולצמצום הפערים החברתיים הגדלים; במישור של המקום שאליטה זו תופסת במבנה הכוח בחברה הישראלית; ובהקשר של שימור המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.

אשר לשאיפות לצמצום הפערים החברתיים ולקידום שוויוניות רבה יותר, הדיון נוגע למצב החברה הישראלית בימינו, שעדיין מצויה בשלבים מוקדמים של התהוות, של שילוב ואינטגרציה בין חלקי אוכלוסייתה, ושל עיצוב פניה בעולם המודרני. לפי טבע העניין, היא סובלת ממתחים ומניגודים פנימיים. אחת הבעיות המרכזיות שהיא צריכה להתמודד אתן היא: כיצד לקדם בה, במסגרת מערכות הכוח המתפתחות בה והריבוד החברתי שמערכות אלה יוצרות, יותר שוויון חברתי ודמוקרטיה פוליטית, ולהעמיק בה את המרחב המשותף

של הזהות הקולקטיבית. יתרה מזו, הדינמיקה הפוליטית המניעה את רובה של האוכלוסייה היא הכמיהה לשוויוניות רבה יותר ולשותפות רחבה יותר בתחומי חיים רבים. הכמיהה הזאת באה לידי ביטוי בשאיפה להתקדם מבחינה כלכלית ולזכות ברמת חיים משופרת. שאיפה זו זוכה להכרה וללגיטימיות פוליטית במסגרת הערכים והנורמות המקובלים על התנועות החברתיות המרכזיות בארץ, הן מן השמאל והן מן הימין.

הבעיה היא שבאידאולוגיה השלטת באליטה המנהלית-הכלכלית באוצר יש רק מקום מועט, אם בכלל, לכמיהה הזאת. בהתנהלותה, בהחלטותיה ובמעשיה היומיומיים אין רגישות לשאיפות ליותר שוויוניות ולשותפות רבה יותר של קבוצות גדולות באוכלוסייה. האמונה של האליטה השלטת בכלכלת שוק חופשי בלתי-מרוסנת ובאינדיבידואליזם חברתי וכלכלי אינה צועדת יד ביד עם השאיפות האלה. הדימוי של החברה על-פי האמונה המנחה את האליטה הוא של חברה הייררכית, שיש בה חלוקה חדה בין מי שהשוק הכלכלי הייטיב עמם לבין מי שלא זכו לכך. הניהול התקיף של האליטה את ענייני הכלל בהתאם לעקרונות אלה גורם בהכרח להעמקת הפערים החברתיים ולהגדלת אי-השוויון בין חלקי האוכלוסייה, בין המרכז לפריפריה, בין קבוצות עולים שזה מקרוב באו לבין האוכלוסייה הוותיקה יותר וכדומה. ניהול זה מגדיל בלי משים את יסודות העימות הרזוחים בחברתנו.

אשר למקומה של אליטת האוצר בחברה הישראלית, לכאורה אליטה זו מנסה אמנם לראות את עצמה מעין אליטה משרתת, הפועלת למען טובת הכלל. ואולם מה שמאפיין אותה הוא הסגירות המחשבתית ודבקות באידאולוגיה החסרה ביקורת עצמית. התוצאה מן הסגירות הזאת היא הניתוק הגדל בינה לבין חלקים גדולים ומתרחבים של כלל הקולקטיב הלאומי. לעומת התמונה המצטיירת בעיני עצמה כאליטה משרתת ופועלת לטובת הכלל, הולכת ומתגבשת תמונה של אליטה של בעלי תפקידים, שבנתה לעצמה בסיס כוח המאפשר להבטיח לעצמה, הן כקבוצה והן כפרטים, הטבות וזכויות יתר שאינן מובטחות לקבוצות שמחוצה לה. יתרה מזו, אליטה זו משתמשת בעוצמתה לדחוק הצדה ולהשתיק קולות אחרים, המנסים לקרוא תיגר עליה, לערער את ההגמוניה שלה.

האליטיזם של האליטה השלטת באוצר המדינה, אמונתה הבלתי-מעורערת בנכונות דרכיה ותחושת הכוח הבלתי-מוגבל עלולים ליצור אשליה בקרב הציבור הרחב שענייני הכלל נמצאים בשליטה, שאפשר לסמוך על מעשיה והתנהלותה של האליטה הזאת, וש אפשר להשאיר בידיה בלא הפרעה את ניהול ענייני הכלל. הניסיון מראה שאין מקום לשקוע באשליות מהסוג הזה. האירועים של התקופה האחרונה, כמו שביתות המורים והמרצים באוניברסיטאות וההידרדרות בטיבם של שירותי החינוך והבריאות מראים שאין להסכים להמשך צבירת העוצמה הבלתי-מבוקרת בידי קבוצת פקידים לא נבחרים, המטפלת בענייני הכלל בצורה רחוקה מלהשביע רצון. חשוב להשיב את האחריות ואת העוצמה לידי הנציגים הנבחרים של הציבור כדי שהם יפעלו למען הכלל על-פי עמדותיהם המוצהרות, וגם ייתנו דין-וחשבון על מעשיהם לציבור שבחר בהם.

בפועל, השקפת עולמה והתנהלותה של אליטת האוצר מעוררת פעמים רבות את עיניה. היא עצמה אינה מודעת ככל הנראה להשלכות מדיניותה לטווח הארוך. האמונה שלה,

למשל, שצמיחה כלכלית המתבססת בעיקר על כוחות השוק תפתור את בעיית הפערים, אי-השוויון והעוני, מבוססת על ההנחה שפרות הצמיחה הכלכלית יחלחלו בסופו של דבר לכל שכבות האוכלוסייה. כלכלנים ידועי שם והמציאות המתהווה לנגד עינינו מטילים ספק בנכונותה של הטענה הזאת. הדבקות של אליטה האוצר בעמדותיה ובמדיניות שהיא מבצעת בהתעלמות מהשפעותיה החברתיות של המדיניות הזאת, מצביעה על חוסר האחריותיות שלה, על היותה unaccountable, כלומר פטורה למעשה מנשיאה באחריות על מעשיה. היא איננה נשפטת בידי הציבור הרחב, והאחריות שלה כלפי המופקדים הפוליטיים עליה מוגבלת מאוד, אם בכלל.

המקום שתפסה האליטה המנהלית-הכלכלית במבנה הכוח בחברה הישראלית והעוצמה שהצליחה לרכז בידיה יש בהם כדי סכנה לחירות בכלל ובכך למשטר הדמוקרטי במדינת ישראל. הסכנה איננה בכך שיש ברצונה או בכוונתה של האליטה הכלכלית לשנות את המסגרת החיצונית של המשטר הדמוקרטי הקיים. מה שהיא מתכוונת לעשות ואף מצליחה זה לרוקן את המשטר הקיים מתוכנו הדמוקרטי. היא עושה זאת בכך שהיא שמה את עצמה במקום בית-המחוקקים וחבריו הפוליטיים הנבחרים בממשלה, ופעמים רבות פועלת כאילו היא הסמכות העליונה שבכוחה לפסוק בכל ענייני החברה והכלכלה, אף-על-פי שאין אחריותיות העומדת מאחורי הסמכות הזאת. האליטה הזאת בנתה את עצמה בדמות ביורוקרטיה אוטוריטרית, המנסה לשאוב את הלגיטימציה שלה מן המקצוענות הכלכלית שלה. ואולם ברור שבעיני רובו של הציבור הישראלי אין לאליטה זו בסיס של לגיטימציה פוליטית או חוקית. ההתמשכות בצבירת כוחה של האליטה הזאת יש בה הפוטנציאל להיווצרות משטר בעל סממני עריצות של קבוצת פקידים שאינה נבחרת. משטר לא דמוקרטי מסוג כזה אין בו כדי לחזק את הדמוקרטיה הפוליטית בישראל או כדי לעודד בה שוויון חברתי וכלכלי רב יותר.

מקורות

- אזרחי ירון (2007), 'מבוא לספרות – לכלכלנים', הארץ, 25 בדצמבר.
- איגלטון טרי (2006), אידיאולוגיה, רסלינג, תל-אביב.
- איזנשטדט ש"ג (תשכ"ז), 'קבוצות עילית ושכבות מנהיגות בתולדות ישראל ובתולדות העמים', בתוך: קובץ הרצאות בכנס עשירי לעיון בהיסטוריה [חנוכה תשכ"ה], החברה ההיסטורית הישראלית, ירושלים, עמ' 140-168.
- ארון רמון (1973), 'מעמד חברתי, מעמד פוליטי, מעמד שליט', בתוך: משה ליסק (עורך), סוגיות בסוציולוגיה: מבנה וריבוד חברתי, עם עובד, תל-אביב, עמ' 125-142.
- ביאור חיים (2003), 'הממונה על השכר רכלבסקי: לא ייתכן שאיש אחד במשרד האוצר יקבע גורלות ל-600 אלף עובדים', הארץ, 3 בדצמבר.
- בן-בסט אבי ודהן מומי (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

- בסוק מוטי (2000), 'נויבך: הדרג המקצועי באוצר – ולא הדרג הפוליטי – הוא שמנהל את כלכלת ישראל', הארץ, 20 בספטמבר.
- בסוק מוטי (2006), 'ראש בראש', הארץ – *TheMarker*, 17 בפברואר.
- בסוק מוטי (2006), 'סגן הממונה על התקציבים נגד ביה"ד לעבודה: הם בולמים את משרד האוצר', הארץ – *TheMarker*, 23 בנובמבר.
- בסוק מוטי (2008), 'לא הופעלו עלי לחצים מצד בעלי ההון', הארץ – *TheMarker*, 3 בינואר.
- גל-נור יצחק (2003), 'לא אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל, מכון ירושלים לחקר ישראל וידיעות אחרונות – ספרי חמד, ירושלים ותל-אביב.
- גל-נור יצחק (2007), 'מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, אקדמון, ירושלים.
- דורון אברהם (2002), 'תגובות הממסד על דו"ח העוני בישראל', כיוונים חדשים, 7 (ספטמבר), עמ' 195.
- דרי דוד (1993), 'מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, ירושלים.
- דרי דוד ושרון עמנואל (1994), 'כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- הלפרן נמרוד (2005), 'מלכודת השיח של כלכלת השוק', הארץ – *TheMarker*, 29 באפריל.
- ויגודה-גדות ערן ומזרחי שלמה (2008), 'ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה והמחלקה למינהל ומדיניות ציבורית אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, חיפה.
- זרחיה צבי (2006), 'הממשלה אישרה, אז מה', הארץ – *TheMarker*, 14 בספטמבר.
- זרחיה צבי (2006), 'הבר תיזהר: הח"כים מאחוריך', הארץ – *TheMarker*, 28 בספטמבר.
- טרצ'יסקי יאיר (2005), 'מדעי החברה', כל העיר, 11 במרס.
- כהן עמירם (2007), 'אריאב: בידי האוצר כוח גדול מדי; זו טעות שיש לתקן', הארץ – *TheMarker*, 31 במאי, עמ' 2.
- לשם גיא (2006), 'דור הולך', הארץ – *TheMarker*, 9 ביוני.
- מארק נילי ועופר אמירה (2006), 'גזברי האוצר הפכו לשנואי נפשו של הציבור', הארץ – *TheMarker*, 20 בספטמבר.
- מוסקה גטאנו (1978), 'המעמד השליטי', בתוך: ש"נ איזנשטדט ואחרים (עורכים), מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית, עם עובד, תל-אביב, עמ' 159-173.
- משרד האוצר (2008), 'הצעת תקציב המדינה לשנת 2008, ירושלים.
- סבירסקי שלמה (2005), 'תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו?', מפה, תל-אביב.

- סבירסקי שלמה ופרנקל עמי (2000), מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה, מרכז אדוה, תל-אביב.
סגל זאב (2007), 'מסדרים את הכנסת', הארץ, 5 בנובמבר.
סלע יעקב (2007), 'נערי האוצר גיבורים על חלשים', הארץ – *TheMarker*, 20 בדצמבר.
- פלוצקר סבר (2004), 'העגלה זוה', ידיעות אחרונות (המוסף לשבת), 2 באפריל.
פרי יורם (2007), 'אליטה צבאית חדשה', בתוך: אליעזר בן-רפאל ויצחק שטרנברג (עורכים), אליטות חדשות בישראל, מוסד ביאליק, ירושלים, עמ' 117-136.
קליין ערן (1994), 'ברודט לומד מי הבוס', ידיעות אחרונות (ממון), 21 בינואר.
רוזנר רבקה (2008), 'האוצר נאלץ לשחק את תפקיד המבוגר האחראי', ארץ אחרת, 43, עמ' 16-21.
- רולניק גיא (2006), 'כוחם של העשירים', הארץ – *TheMarker*, 16 ביוני.
רולניק גיא (2007), 'אין ממשלה, יש קובי הבריס ובוריס קרסנים', הארץ – *TheMarker*, 10 באוגוסט, עמ' 3.
- רפפורט מירון (2007), 'חמישים ימים וילד', הארץ, 7 בדצמבר.
שגיא אבי ושטרן ידידיה (2007), 'בשם האמת המקצועית', הארץ, 21 בדצמבר.
שטרנהל זאב (2008), 'שלטון הפקידים', הארץ, 5 בדצמבר 2008.
שטרסלר נחמיה (2008), 'סתום, יא פקיד', הארץ – *TheMarker*, 4 בינואר.
שטרסלר נחמיה (2008), 'חוק ההוצאה המוכפלת', הארץ – *TheMarker*, 15 בפברואר.
שיף ראובן (2007), 'חוק הסדרים: יותר חסרונות מיתרונות', הארץ, 6 בנובמבר.
שמול אבי (2000), 'רמון: הדרג המקצועי באוצר מצליח לכפות את רצונו על הדרג המדיני', הארץ, 27 ביוני.
- שפר גבי (2007), 'שירות המדינה', בתוך: אליעזר בן-רפאל ויצחק שטרנברג (עורכים), אליטות חדשות בישראל, מוסד ביאליק, ירושלים, עמ' 71-79.
- שפר גבי (2007), 'אליטות ואלטיזם', שם, עמ' 16-24.
- Armstrong John A. (1973), *The European Administrative Elite*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Beer Samuel H. (1956), *Treasury Control: The Coordination of Financial and Economic Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Bottomore T. B. (1974), *Sociology as Social Criticism*, Pantheon Books, New York.
- Carpenter Daniel P. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovations in Executive Agencies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Chapman Richard A. (1997), *The Treasury in Public Policy Making*, Routledge, London.

- Cronin James E. (1992), 'Power, Secrecy and the British Constitution', *Twentieth Century British History*, 3, 1, pp. 59-75.
- Delaney Joan (1971), 'Pareto's Theory of Elites and Education', *Studium*, 3 (July), pp. 39-42.
- Department of Constitutional Affairs – Speeches, Lord Falconer of Thoroton (2004), *Freedom of Information*, Society of Editors' Annual Conference, Newcastle, 18 October.
- Galbraith John K. (1993), *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Transaction Publishers, Edison, NJ.
- Giddens Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Goodnow Frank J. (1900), *Politics and Administration: A Study in Government*, The MacMillan Company, New York.
- Hira Anil (2007), 'Should Economists Rule the World? Trends and Implications for Leadership Patterns in the Developing World, 1960-2005', *International Political Science Review*, 28, 3, pp. 325-360.
- Michels Robert (1968), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Free Press, New York.
- Mosca Gaetano (1939), *The Ruling Class*, McGraw Hill, New York.
- Page Edward C. & Wright Vincent (eds.) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, Oxford.
- Page Edward C. (2003), 'The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration', *Public Administration*, 81, pp. 651-679.
- Page Edward C. & Jenkins Bill (2005), *Policy Bureaucracy: Governing with a Cast of Thousands*, Oxford University Press, Oxford.
- Page Edward C. (2006), *How Policy is Really Made*, Public Management and Policy Association, London.
- Page Edward C. & Wright Vincent (eds.) (2006), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- Pareto Vilfredo (1935), *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*, Harcourt, Brace and Co., New York.
- Parry Geraint (1969), *Political Elites*, Allen and Unwin, London.
- Raadschelders Jos C. N. & Stillman Richard J. (2007), 'Towards a New Conceptual Framework for Studying Administrative Authority', *Administrative Theory and Practice*, 29, 1, pp. 4-40.

Thain Colin (2004), 'Treasury Rules OK? The Further Evolution of a British Institution', *The British Journal of Politics & International Relations*, 6, pp. 123-140.

Treasury Control Over the Finances of Palestine: Arrangements for the Exercise,
גנזך המדינה, מסמכים מ-11.1931 עד 8.1941, תיק 2.6.1.19

Waldo Dwight (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press, New York.

Waldo Dwight (1987), 'Politics and Administration: On Thinking About a Complex Relationship', in: Ralph Clark Chandler (ed.), *A Centennial History of the American Administrative State*, The Free Press, New York.

Weber Max (1947), *From Max Weber: Essays in Sociology* (edited by H. R. Gerth and C. Wright Mills), Kegan Paul, Trench, Trubner and Co, London, Chaps. VI and VIII.

Wright Mills C. (1963), *Power, Politics and People*, Ballantine Books, New York.