

אריה קרמפף

המקורות הלאומיים של כלכלת השוק

פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו

של הקפיטליזם הישראלי



אריה קרמפף

המקורות הלאומיים של כלכלת השוק

פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו
של הקפיטליזם הישראלי

הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים

ARIE KRAMPF
The National Origins of the Market Economy
Economic Developmentalism during the Formation
of the Israeli Capitalism

עריכה לשונית: נועם לסטר

ההפצה: הוצאת מאגנס
ת"ד 39099, ירושלים 9139002, טל' 02-6586659, פקס' 02-5660341
www.magnespress.co.il

©

כל הזכויות שמורות
להוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס
האוניברסיטה העברית
ירושלים תשע"ה/2014

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם
לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט
בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני
או אחר כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה.
שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה
אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

מסת"ב 978-965-493-775-7
eBook ISBN 978-965-493-776-4

נדפס בישראל
סדר ועימוד: שולמית ירושלמי, ירושלים

ספר זה מוקדש לבני האהוב איתן



תוכן העניינים

יא	תודות
יג	גיא רולניק: עם הספר
1	מבוא
5	מבנה הספר
9	פרק ראשון: אינטרסים לאומיים ורעיונות כלכליים – הקדמה
10	פרידגמות מדיניות מקומיות
11	המדינה
13	ממשול ורשתות מדיניות וקישוריות
14	ידע טכני וידע פוליטי
15	אסטרטגיות של התערבות כלכלית
21	פרידגמת מדיניות בישראל
24	ההיבט הפיננסי
26	לאומיות שוק בישראל

חלק א כלכלה ומדיניות

31	פרק שני: הפקיד הוא האוונגרד
32	הכלכלה היהודית בארץ ישראל בין המלחמות
37	השגות על תורת הפרודוקטיביזציה
40	דוד הורוביץ: מהשומר הצעיר ליעוץ כלכלי
43	האבולוציה הכלכלית של אומה
44	פיתוח לאומי ותוכניות כלכלית
46	המכון לחקר הכלכלה והמחלקה הכלכלית
48	כלכלה קיינסיאנית ויכולת הקליטה הכלכלית של ארץ ישראל
51	ועדת פיל
53	לגיטימציה בשיח האקדמי הבינלאומי
54	מדיניות הסוכנות

56	פרק שלישי: יצירת בסיס אדמיניסטרטיבי למדינת פיתוח
57	הכלכלה היהודית בתקופת המלחמה
58	חקלאות או תעשייה
60	מומחיות וממלכתיות
62	שיתוף הפעולה בין הורוביץ ובן-גוריון
64	הדרת המכון לחקר הכלכלה
65	רשת קשרים בלתי פורמליים
67	גישור בין הסוכנות היהודית והציונות האמריקנית
69	הוועדות הבינלאומיות
72	נספח 1: מוסדות המדינה שבהם מילאו יוצאי ועדת התיכון תפקידים בכירים
83	נספח 2: מחקרי ועדת התיכון המצוטטים בספרם של המומחים האמריקנים
86	נספח 3: המחקרים שיזמה הסוכנות היהודית לקראת הוועדות הבינלאומיות

פרק רביעי: פרדיגמת העצמאות הכלכלית – מציאות, מדיניות

	ורטוריקה
90	
94	המשמעויות הכלכליות והפוליטיות של גירעון בחשבון השוטף
97	הגירעון המסחרי טרם הקמת המדינה
98	בין רזרבה לאכזריות
102	בין ליברלים לסוציאליסטים
105	לקראת התוכנית הכלכלית החדשה
107	נערי פטינקין
109	עצמאות כלכלית כמושג מדעי
111	התחזקות המשרדים הכלכליים
115	חברת העובדים והממשלה
117	נורמליזציה של האבטלה
120	קואליציית המיתון
123	הסברה כלכלית: נייצא ונחיה

חלק ב

בנקאות בישראל

	פרק חמישי: הקמת בנק ממלכתי
131	
132	בנקאות מרכזית והמשטרים הבינלאומיים
133	הכלכלה הפוליטית של הבנקים המרכזיים
136	מכשירי המדיניות המוניטרית
138	בנקאות מרכזית במדינות מתפתחות
139	כלכלה פוליטית של בנקאות מרכזית פיתוחית

140	ההסדרים המוניטריים לפני הקמת בנק ישראל
141	השהיית הקמתו של בנק מרכזי
143	האצת הקמתו של בנק מרכזי
144	המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים
148	פרק שישי: עצמאות בנק ישראל
149	מועצת מנהלים או נגיד בודד?
152	חוק בנק ישראל או חוק הורוביץ?
157	כללים או שיקול דעת?
160	מומחיות כמקור לגיטימציה
161	מבט השוואתי: מבנה הנהלת הבנק
163	מבנה הוועדה המייעצת
167	פרק שביעי: בנק ישראל והפיקוח על הבנקים
167	מדיניות מוניטרית והפיקוח על הבנקים
170	הפיקוח על הבנקים והקצאת אשראי במדינות מתפתחות
172	הפיקוח על הבנקים בישראל לפני הקמת בנק ישראל
174	הביקורת של לרנר על חוק בנק ישראל
177	הגנה על הלקוחות או שמירה על היציבות?
178	הכוונת אשראי וזכויות קניין
180	מבט השוואתי: סמכויות המפקח והנגיד
182	בנק ישראל: מכשיר לא ליברלי לבניית כלכלת שוק
186	פרק שמיני: בנק ישראל בשנותיו הראשונות
188	מדיניות פיתוח והמגזר הבנקאי
193	חוסר שליטה על המערכת הבנקאית
196	התלות ההדדית בין בנק ישראל והבנקים הגדולים
197	ניכיון משנה
200	מניעת כניסה של שחקנים חדשים
202	התחרות בין הבנקים הגדולים
203	ביטול המעמד הייחודי של האגודות השיתופיות
204	הוראות הנזילות ופישוטן
208	חיסול האגודות השיתופיות
210	האפקטיביות של מדיניות הקצאת האשראי
213	ריכוזיות המערכת הבנקאית
218	נספח 4: לוחות 6–9

222	פרק תשיעי: לאומיות שוק בישראל – סיכום ומסקנות
223	יחסי מדינה ושוק בישראל
225	בנק ישראל והמגזר הפיננסי
227	מדיניות המיתון
228	כלכלת שוק, ליברליזם ולאומיות
231	קיינסיאניזם בישראל?
234	פרדיגמות של פיתוח כלכלי
235	היחסים בין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי
236	המדיניות החברתית
238	השלכות ולקחים
241	אפילוג
243	רשימת מקורות
267	מפתח

תודות

ספר זה הוא תוצר של עבודת מחקר שנמשכה כעשור. במהלכה למדתי וקיבלתי השראה מחוקרים, מורים ועמיתים רבים ולהם אני מבקש להודות. ראשיתו של הספר בעבודת דוקטור שכתבתי במכון כהן להיסטוריה ופילוסופיה של המדע באוניברסיטת תל אביב, בהנחייתם המסורה של פרופ' רבקה פלדחי וד"ר יובל יונאי. במהלך תקופת המחקר הצגתי חלקים ממנו בפני חברי פורום החוקרים הצעירים של המכון לחקר הציונות וישראל ע"ש חיים וייצמן באוניברסיטת תל אביב בראשותה של פרופ' אניטה שפירא ובניהולה של ד"ר אורית רוזין. אני מבקש להודות במיוחד לפרופ' דני גוטוויין, ד"ר אבי בראלי, ד"ר אורי כהן וד"ר גילי גופר על הערות ושיחות מועילות.

תודתי לפרופ' אלכס צוקרמן אשר לא חסך זמן בשיחות אישיות וחלק עמי את מומחיותו. תודה מיוחדת לפרופ' דוד לוי-פאור שליווה אותי במהלך תקופת הכנתו של כתב היד לפרסום בעצה, עידוד והדרכה וממנו למדתי רבות. הכנת כתב היד לפרסום הושפעה מחוקרים שאתם ניהלתי שיחות והתכתבויות על נושאים הקשורים למחקר. אני מבקש להודות לפרופ' פרי מרלינג (Perry Mehrling), פרופ' פיטר הול (Peter Hall), פרופ' יורגן רן (Jurgen Renn) ופרופ' מיכאל שלו. חברים ועמיתים קראו את כתב היד והגיבו על חלקים ממנו, ואני מבקש להודות להם על כך: פרופ' ליאו קורי, ד"ר סנאית גיסס, ד"ר רונן מנדלקרן, ד"ר ארי בראל, ד"ר אורית רפפורט, ד"ר ענת לייבלר, תום פסח, רוי ליבנה, אולג קומליק ויאיר ברק.

אני מבקש להודות להוצאת מאגנס על הטיפול המסור והמקצועי בספרי. בפרט, לפרופ' קובי מצר, העורך האקדמי, לפרופ' נתן זוסמן ופרופ' אריה ארנון אשר קראו גרסאות שונות של כתב היד וסיפקו הערות מועילות. תודה מיוחדת לעריכתה היסודית והסבלנית של ד"ר אילנה שמיר ולעריכה הלשונית של נועם לסטר. תודתי לרם גולדברג על הטיפול בהפקת הספר.

לכל מחקר וכן לפרסומו נדרשים משאבים כלכליים לא מבוטלים. מחקר זה נפרש על פני תקופה ארוכה במהלכה זכיתי למימון ממספר מוסדות. אני רוצה להודות למכון כהן ולבית הספר להיסטוריה של אוניברסיטת תל אביב, אשר אפשרו לי להתפנות למחקר ולכתובת הדוקטורט, למכון מקס פלנק להיסטוריה ופילוסופיה

של המדעים בברלין (MPIWG), למכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, ולקבוצות המחקר 'The Transformative Power of Europe' באוניברסיטה החופשית של ברלין, בראשותם של פרופ' טניה בורצל (Tanja Borzel) ופרופ' תומאס ריסה (Thomas Risse), שם שהיתי כעמית פוסט-דוקטור במהלך הכתיבה. כמו כן, תודתי נתונה לבנק ישראל על השתתפותו במימון ההוצאה לאור של הספר.

עבודת המחקר התבססה על חומרים המצויים בארכיונים רבים. אני רוצה להודות לבנק ישראל שאפשר לי גישה לפרוטוקולים של הוועדה המייעצת של בנק ישראל, לארכיון יד יערי בגבעת חביבה, לארכיון תנועת העבודה, לארכיון בן-גוריון, לארכיון הכנסת, לארכיון הציוני המרכזי ולגנוז המדינה. תודה מיוחדת ל-Economist Papers' Project של אוניברסיטת דיוק, דורהם, קרולינה הצפונית, שסיפק משאבים לביקור בארכיונו של פרופ' דן פטינקין.

אריה קרמפף, קיץ 2014



מבוא

טבעו של מדע הכלכלה מושרש בתופעת הלאומיות
(Robinson, 1962: 155)

ספר זה עוסק ביחסים בין שני הכוחות המעצבים את הקפיטליזם המודרני – הממשלה והשוק – בתהליך התהוותו של הקפיטליזם הישראלי. שתי הנחות עומדות ביסודו. ראשית, אני מניח כי ידע כלכלי ואינטרסים לאומיים מבנים זה את זה: מצד אחד, אינטרסים לאומיים בתחום הכלכלי מוגדרים על יסוד תאוריות כלכליות מקובלות בזמן ומקום נתונים; מצד אחר, סוג הבעיות הכלכליות שקובעי המדיניות מתמודדים אתן משפיע על הרעיונות הכלכליים המאומצים על ידי הכלכלנים וקובעי המדיניות. שנית, אני מניח כי בין הממשלה והמגזר הפרטי מתקיימים יחסים של תלות הדדית ושיתוף פעולה תוך כדי קונפליקט: מצד אחד, הם מונעים על ידי אינטרסים שונים שבמקרים רבים עומדים בסתירה זה לזה; מצד אחר, הם תלויים זה בזה; הממשלה זקוקה לשיתוף הפעולה של מוסדות המגזר הפרטי שכן ההון נתון בידיהם, ואילו הם תלויים בממשלה משום שהסמכויות הנתונות בידיה מהוות איום עליהם. על סמך שתי הנחות אלו אני מבקש להסביר את תהליך התהוותו של הקפיטליזם הישראלי ואת התמורות שעבר בתקופה המתחילה בשנות השלושים ומסתיימת בשנות השישים של המאה העשרים.

הניתוח שאני מציג מציע חלופה לתאוריות המוסדיות הליברליות. על פי גישות ליברליות, בין הממשלה וכוחות השוק מתקיימים יחסים של ניגוד אינטרסים יסודי: בממשלה קיימת נטייה להתערב בשוק ולהצר את צעדיהם של יזמים מסיבות פוליטיות; מנגד, השוק מורכב מאנשי עסקים שרוח החופש והיזמות מאפיינת אותם. על פי גישה זו, התגבשותה של כלכלת שוק דורשת הקמה של מוסדות המגנים על השוק מפני התערבות הממשלה, כגון פרלמנט, מערכת חוק ומשפט ובנק מרכזי עצמאי. התאוריות הליברליות מניחות כי את היחסים בין המדינה והשוק ניתן לאפיין על פי מידת התערבותה של הממשלה בשוק או על פי מידת החופש של בעלי העסקים והיזמים.

ברם בפועל, יחסי הממשלה והמגזר הפרטי מורכבים יותר. אמנם מתקיים ביניהם קונפליקט, אך בה בעת מתקיימים בניהם יחסי תלות המעודדים שיתוף פעולה. הממשלות תלויות בחברות הפרטיות שהן הכוח המניע את הכלכלה ופעילותן משפיעה על התקבולים ממסים, על תעסוקה, השקעה, יצוא, תנועות הון וכיו"ב. תלות זו נותנת בידי מוסדות המגזר הפרטי כוח מיקוח מול ממשלות. מנגד, בידי הממשלות נתונה היכולת לחוקק חוקים ולהקים מוסדות שישפיעו על הרווחיות והעוצמה של שחקני השוק.

התלות ההדדית בין הממשלה והמגזר הפרטי היא מהותית במובן זה, שעל אף ניגודי האינטרסים לכל צד יש אינטרס לשמר את כוחו של הצד האחר. על אף עוצמתה של המדינה הנובעת מריבונותה ומסמכותה להלאים רכוש פרטי – מהלך המהווה איום קיצוני על שחקני השוק – העלות הכלכלית והפוליטית של השימוש בסמכות זו גבוהה, ולכן ממשלות משתמשות בה רק במקרים קיצוניים. יכולת המשילות של ממשלות בכלכלת שוק מצריכה שליטה בכלים שאינם מבטלים את כלכלת השוק. ובמקביל, מוסדות המגזר הפרטי השואפים לרווח כלכלי אינם אדישים לאינטרסים הלאומיים אלא פועלים מתוך ההנחה שמידת החופש שלהם, ולכן גם רווחיותם, תלויה במידה שבה פעילותם בשוק עולה בקנה אחד עם האינטרס הלאומי. ההיסטוריה הכלכלית של המאה העשרים מלמדת כי כאשר כוחות השוק פועלים בצורה הפוגעת במידה קיצונית באינטרס הלאומי, ממשלות נוטות להתערב ולהגביל את פעילותם.

כלכלות קפיטליסטיות נבדלות זו מזו באופי היחסים בין המדינה והשוק. לצורך הניתוח שאני מציג כאן, נוח להבחין בין כלכלת שוק ליברלית וכלכלת שוק לא-ליברלית או לאומית. כלכלות השוק הליברליות מאופיינות בבידול (differentiation) בין הספֵרה הפוליטית (המדינה) והספֵרה הכלכלית (השוק), בידול הממוסד גם בחוק וגם בנורמות. הבידול בא לידי ביטוי בהגנה על זכויות הקניין ובעיגון עקרונות של חופש כלכלי בחוק. בכלכלות השוק הליברליות, כלכלת השוק אינה משמשת רק מכשיר יעיל להקצאת הון, אלא גם ביטוי לערכים של הוגנות, צדק, קניין פרטי, חופש כלכלי, יזמות ושוויון הזדמנויות. משמעות הדברים היא כי בחברות ליברליות תישמר כלכלת השוק גם כאשר האינטרס הציבורי או הלאומי המידי דורש התערבות בשוק ופגיעה בזכויות הקניין.

לטענתי, האימוץ של עקרונות כלכלת השוק בישראל הוביל להתגבשות של מה שאני מכנה **משטר כלכלי של לאומיות שוק**: אימוץ פרקטיקות של כלכלת שוק על ידי הממשלה משיקולים לאומיים באמצעות מכשירי מדיניות לא-ליברליים. למשטר של לאומיות שוק שני מאפיינים עיקריים: ראשית, מבחינה רעיונית – המשטר של

כלכלת השוק מוצדק על בסיס האינטרס הלאומי ולא על בסיס של ערכים ליברליים; שנית, מבחינה מוסדית – המשטר מבוסס על יצירה של יחסי תלות הדדית וקישוריות בין הממשלה ושחקני שוק מועדפים. במובן זה המשטר של לאומיות שוק מאופיין בהיגיון כלכלי דואלי וסותרני: מצד אחד הוא מבוסס על אימוץ של עקרונות של כלכלת שוק, כמו זכויות קניין; מנגד, כדי לממש את כלכלת השוק על קובעי המדיניות להשתמש במכשירי התערבות העומדים בניגוד לעקרונות ליברליים. בניגוד לתאוריות הליברליות, תאוריות כלכליות-פוליטיות מבניות הממוקדות בחברה (society centered theories) מסבירות את התגבשותם של מבנים מוסדיים על יסוד אינטרסים פוליטיים. במקרה הישראלי, תאוריות אלו מסבירות את הקישוריות בין הממשלה, ההסתדרות וחברת העובדים על בסיס היחסים ביניהן ושאיפתה של מפא"י לשמר את מעמדה ההגמוני.

חולשתן של התאוריות המבניות היא בכך שהן מתקשות להסביר תהליכים של שינוי מוסדי. שכן אם המבנים הכלכליים-פוליטיים הם ביטוי ליחסי הכוחות הקיימים, ואם המבנים המוסדיים מאפשרים לשחקנים הדומיננטיים לשמר את כוחם, לא ברור כיצד אפשרי שינוי מוסדי. בעיה זו מכונה בספרות דילמת הסוכנות והמבנה (structure-agency problem): הגישות המבניות במדעי החברה מניחות ששחקן בודד שואב את כוחו מהמבנה, והמבנה הוא שמאפשר לו לפעול, ועל כן הן אינן יכולות להסביר את שינוי המבנה.

כדי להסביר את השינוי המוסדי והתמורות בקפיטליזם הישראלי, אני מניח כי סוכני השינוי הם השחקנים המדינתיים, וכי הגדרה מחודשת של האינטרסים הלאומיים, כתוצאה מגורמים חומריים או רעיוניים, יוצרת תמריצים להוביל לשינוי ביחסים בין המדינה והמגזר הפרטי.

יתרונה של גישת לאומיות השוק בכך שהיא יכולה להסביר גם את היציבות של משטרים כלכליים וגם את תהליכי השינוי שלהם. ניתן להסביר באמצעות את התמורות שעבר הקפיטליזם הישראלי לאורך כמאה שנות ציונות. עם תחילתו של הפרויקט הציוני בארץ ישראל היו אלה החלוצים שזכו לזכויות יתר, על בסיס ההנחה שקבוצה חברתית זו שירתה בצורה הטובה ביותר את האינטרס הלאומי. במסגרת משטר זה, ההתיישבות החקלאית נהנתה ממעמד מועדף ומגישה להון לאומי שסיפק הארגון הציוני העולמי. בניגוד לתזה הרואה בפרויקט הציוני פרויקט סוציאליסטי, נטען כאן כי שיתוף הפעולה בין ההון הלאומי ואנשי תנועת העבודה התבסס על עקרונות כלכליים, שלפיהם התיישבות חקלאית הייתה תנאי להרחבת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל ולכן התמיכה בה שירתה את האינטרס הלאומי.

הענף החקלאי הפך מנכס לנטל כאשר ההנהגה הפוליטית הגדירה את השאיפה לרוב יהודי בארץ ישראל בעתיד הקרוב כאינטרס לאומי מרכזי, בעקבות ההסלמה של הסכסוך היהודי-ערבי. ההגדרה המחודשת של האינטרס הלאומי הכתיבה שינוי של אסטרטגיית הפיתוח וההתיישבות ופנייה מעידוד החקלאות לעידוד התיעוש, ומעלייה סלקטיבית לעלייה המונית. לשם מימוש האסטרטגייה החדשה נדרשו מכשירי פיתוח חדשים כמו חברת העובדים, שבאמצעות חברות הבת שלה שימשה כסוכן פיתוח לאומי. המגזר ההסתדרותי נהנה מזכויות יתר בתחומים רבים ומגישה להון לאומי, ובתמורה הוא שיתף פעולה עם הממשלה בהוצאה לפועל של מדיניות הפיתוח המהיר והתעסוקה המלאה.

בסוף שנות החמישים של המאה העשרים הממשלה הציבה את עידוד הייצוא בראש סדר העדיפויות. לאחר חשיפת המשק הישראלי לשווקים הבינלאומיים, היו אלה הייצואנים במגזר הפרטי שזכו למעמד ייחודי בכלכלה הפוליטית ולגישה מועדפת למשאבים לאומיים. המטרה של עידוד הייצוא החליפה את המטרה של תעסוקה מלאה. חברת העובדים, שהייתה מכשיר יעיל לפיתוח מהיר וליצירת מקומות עבודה, לא הייתה אמצעי יעיל לעידוד הייצוא. הקישוריות של הממשלה עם המגזר ההסתדרותי הפכה מנכס לנטל. משטר כלכלי של לאומיות שוק מניח אפוא כי אינטרסים לאומיים כלכליים אינם יציבים לאורך זמן, וכי הם תלויים בגורמים פוליטיים, מוסדיים ורעיוניים. כמו כן, גישה זו מייחסת משקל רב יותר מן הגישות המבניות ליכולת (agency) של יחידים ומוסדות בתוך הממשלה לאכוף שינוי מבני, ולכונן מבנה מוסדי שאינו נגזר אך ורק מיחסי הכוחות הקיימים. מבנים מוסדיים יציבים הם כאלה המשקפים את יחסי הכוח הקיימים בין השחקנים הדומיננטיים אך הם גם משרתים את האינטרסים הלאומיים.

הספר מתמקד בתקופת התהוותו של הקפיטליזם הישראלי שהחלה בראשית שנות השלושים של המאה העשרים והסתיימה בשנות השישים. בשנות השלושים חלו שלושה תהליכים שסימנו את תחילתו של עידן חדש בהיסטוריה הכלכלית של הפרויקט הציוני: מבחינה כלכלית, שנים אלו אופיינו בצמיחה מהירה של המגזר היהודי שהביאה למעין מהפכה תעשייתית בזעיר אנפין בכלכלה המקומית; מבחינה לאומית, בעקבות המאורעות ב-1929, הסכסוך בין האוכלוסיות היהודית והערבית הסלים והפך לסכסוך שהוגדר כלאומי. על בסיס הגדרה זו אימץ בן-גוריון את התפיסה כי רוב יהודי בארץ ישראל הוא תנאי להצלחת הפרויקט הציוני; מבחינה פוליטית, בעשור זה ביססה מפא"י, בהנהגת בן-גוריון, את מעמדה במערכת הפוליטית המקומית ובהנהגה הציונית העולמית. נוסף על כך, בשנות השלושים, בעקבות השפל הכלכלי הגדול, חל שינוי בשיח הכלכלי העולמי שהוביל להתגבשותה של הכלכלה הקיינסיאנית

אשר שינתה את חוקי המשחק בתחום המדיניות הכלכלית. התקופה שבה עוסק הספר מסתיימת ב-1967, עם פרוץ מלחמת ששת הימים אשר שינתה מן היסוד את המבנה של הכלכלה הפוליטית הישראלית והובילה להגדרה מחודשת של האינטרסים הלאומיים-כלכליים של ישראל כתוצאה מגורמים מקומיים ובינלאומיים.

מבנה הספר

הפרק הראשון מציג את טענתי המרכזית בדבר לאומיות השוק בישראל ומעגן אותה תאורטית. מובאים בו שני מושגים בסיסיים שמלווים את הדיון: המושג יחסי הקישוריות בין הממשלה ומוסדות המגזר הפרטי, והמושג פרדיגמת המדיניות המקומית. כמו כן, הפרק ממקם את המקרה הישראלי בתוך מגמות ותהליכים כלכליים, פוליטיים ורעיוניים שהתרחשו בתקופה הנידונה.

הפרק השני דן בדעיכתה של הפרדיגמה האגררית ובעלייתה של פרדיגמת הפיתוח המהיר בראשית שנות השלושים של המאה העשרים. נטען בו שהמגמות הכלכליות והפוליטיות המקומיות – הסלמת הסכסוך בין הקהילות היהודית והערבית בארץ ישראל, הפיתוח הכלכלי המהיר של המגזר הפרטי היהודי, והשליטה שהשיגה מפא"י על הסוכנות היהודית – יצרו אצל ההנהגה הפוליטיות ביקוש לרעיונות כלכליים חדשים שתאמו את המטרה של יצירת רוב יהודי בארץ ישראל. ביקוש זה נענה באמצעות יבוא של רעיונות כלכליים אמריקניים שהתבססו על מדיניות הניו-דיל ועל רעיונות קיינסיאניים. רעיונות אלה חדרו למעגל קובעי המדיניות דרך עדויות של הסוכנות היהודית בוועדת פיל שהוקמה בקיץ 1936 על ידי ממשלת בריטניה בעקבות המרד הערבי וחקרה את התנאים בארץ ישראל. הנציגים היהודים בוועדה אימצו רטוריקה של פיתוח תעשייתי שנטשה את האסטרטגיה של יישובים חקלאיים ושיתופיים.

הפרק השלישי דן בהתגבשותה של פרדיגמת הפיתוח המהיר ובעלייה ההמונית, ובהפיכתה מאוסף של רעיונות מופשטים לתכנית מעשית. הפרק מתמקד בהקמתה של ועדת התיכון על ידי דוד בן-גוריון ב-1942, בפעילותה והשלכותיה, ומצביע על האופן שבו תרמה הוועדה להפצת הרעיונות של פרדיגמת הפיתוח המהיר בקרב ארגונים, מוסדות ומומחים שמילאו תפקידים מרכזיים במסד המדינתי לאחר הקמת המדינה. הוועדה גם תרמה להידוק שיתוף הפעולה בין הסוכנות היהודית, ההסתדרות וחברת העובדים. הרעיונות עליהם התבססה אפשרו לגשר בין כלכלת השוק ובין התערבות מדינה.

הפרק הרביעי דן בדעיכתה של פרדיגמת הפיתוח המהיר ובעלייתה של פרדיגמת העצמאות הכלכלית, שהגיעה למיצויה במדיניות המיתון בשנים 1965–1966. מדיניות המיתון מוסברת כתוצאה של שינוי מוסדי ורעיוני ארוך טווח שהחל במחצית השנייה של שנות החמישים, ומצביע על כמה גורמים שהביאו לכך: (1) התגבשותם של גופים מדינתיים חדשים – משרד האוצר, משרד המסחר והתעשייה ובנק ישראל – שפעלו בתיאום עם כלכלנים לקידום אסטרטגיה כלכלית חדשה, שביקשה לנטוש את המטרה של תעסוקה מלאה ולהציב את עידוד היצוא בראש סדר העדיפויות. גופים אלה פעלו לצמצום הקישוריות בין הממשלה ובין חברת העובדים ועודדו את המגזר הפרטי, ובפרט את היצרנים הפרטיים. (2) הגברת המעורבות במשק של כלכלנים שקידמו רעיונות של כלכלת שוק בקרב מעגל קובעי המדיניות. (3) מגמות כלכליות בינלאומיות שהגבירו את הלחץ על ישראל לחשוף את המשק לתחרות בינלאומית ותמרצו את נטישת מדיניות התעסוקה המלאה ואת אימוצה של מדיניות פיתוח מוטת יצוא. בתקופה זו פעלה המדינה ליצירת כלכלת שוק באמצעות חיזוק הקישוריות בינה ובין המגזר הפרטי במטרה לעודד את היצוא ולצמצם את הגירעון המסחרי. אסטרטגיית פיתוח זו הייתה כרוכה בנטישת מדיניות התעסוקה המלאה ובחשיפת שוק העבודה לכוחות השוק. הממשלה המשיכה להיות מעורבת בהקצאת משאבים, אך המשאבים הופנו עתה למטרות של עידוד היצוא.

עד כאן חלקו הראשון של הספר שעניינו ביחסי הקישוריות בין הממשלה וגופים כלכליים פרטיים ובצד היצרני של הכלכלה. חלקו השני דן ביחסים בין הממשלה ובין המערכת הבנקאית. יחסי הקישוריות של הממשלה עם הבנקים המסחריים חשובים לא פחות, ואולי יותר, מיחסיה עם המגזר היצרני. שכן הקישוריות אפשרה לממשלה להשפיע על הקצאת אשראי למשק כולו, ובכך לתת לה שליטה על המערכת הכלכלית-פוליטית. חלק זה של הספר עוקב אם כן אחרי היחסים בין המדינה לבין המערכת הבנקאית בעשור הראשון, מתמקד בהקמתו של בנק ישראל ובפעילותו בשנותיו הראשונות, ומסביר את ההשלכות שהיו להקמת הבנק המרכזי על הכלכלה הפוליטית-הישראלית.

הפרק החמישי דן בתקופה שקדמה להקמת בנק ישראל ובודק מה היו השיקולים בהקמתו. הטענה המובאת בו היא, שהגורם העיקרי להחלטת הממשלה להקים בנק מרכזי בעיתוי שבו הוא הוקם, היה שאיפתה להדק את שליטתה על הקצאת האשראי ועל המערכת הבנקאית.

הפרק השישי והפרק השביעי עוקבים אחרי תהליך החקיקה של חוק בנק ישראל. הם עוסקים בשתי סוגיות: מידת העצמאות של הבנק ביחס לממשלה; והשאלה

אם הפיקוח על הבנקים צריך להיות נתון לשליטתו המוחלטת של הנגיד, או שראוי שלרשות המפקחת תהיה מידה של עצמאות ביחס לרשות המוניטרית. מוצגות המחלוקות בנושאים אלו ונערכת השוואה בין חוקת בנק ישראל לחוקות של בנקים מרכזיים שהוקמו באותה תקופה. הדיון מעלה שחוק בנק ישראל צייד את הנגיד במידה נמוכה של עצמאות בניהול מדיניות מוניטרית, אך בעצמאות רבה ובשיקול דעת נרחב בתחום הפיקוח על הבנקים. עובדה זו עולה בקנה אחד עם הטענה שהבנק הוקם בראש וראשונה כדי לשפר את יכולתה של הממשלה לפקח על הקצאת האשראי.

הפרק השמיני עוקב אחרי מדיניותו של בנק ישראל בשנותיו הראשונות ובודק אם השיג את המטרה של הידוק הפיקוח על האשראי, ואם כן, כיצד הושגה ומה היו השלכותיה. הניתוח בפרק זה, המתבסס על פרוטוקולים של הוועדה המייעצת לבנק ישראל, מלמד שבנק ישראל מילא את ציפיות הממשלה והצליח להדק את השליטה על האשראי. מטרה זו הושגה על ידי כינון יחסי תלות הדדית בין בנק ישראל והבנקים הגדולים; בנק ישראל הגן על הבנקים הגדולים מפני תחרות והבטיח את הכנסותיהם, ובתמורה הבנקים הגדולים שיתפו פעולה עם מדיניות הקצאת האשראי של הממשלה. אסטרטגיה זו יצרה תלות של הבנק המרכזי בבנקים הגדולים, והביאה לחיסול המוסדות הבנקאיים הקטנים והגדלת הריכוזיות של המערכת הבנקאית.

הפרק התשיעי מסכם את הספר ומציג את הקשר בין החלק הראשון של הספר שעסק ביחסי הממשלה והמגזרים היצרניים, ובין חלקו השני שעסק ביחסים בין הממשלה והמערכת הבנקאית. פרק זה עוסק בשאלה באיזו מידה השינוי המבני של המערכת הבנקאית היה תנאי ליכולתה של הממשלה להחליש את התלות שלה במגזר ההסתדרותי. כמו כן אני מעלה השערות באשר להשלכות של הדיון ההיסטורי לגבי הכלכלה הישראלית כיום.



פרק ראשון

אינטרסים לאומיים ורעיונות כלכליים – הקדמה

טענה רווחת היא, כי בתקופת ההתהוות של המשק הישראלי המדיניות הכלכלית התנהלה על יסוד של סנטימנטים לאומיים ותוך התעלמות מחוקיות כלכלית. קובעי המדיניות הכלכלית של ישראל נהגו להבחין בין 'כלכלה הירואית' ו'כלכלה רציונלית'.¹ בתקופות מאוחרות יותר התקבע ניגוד זה ובא לידי ביטוי במחקרים רבים על ההיסטוריה הכלכלית של ישראל.²

בספר זה מטרתי לבחון את היחסים בין שיח המדיניות הכלכלית והגדרת האינטרסים הלאומיים, ולספר את ההיסטוריה הכלכלית של ישראל לא כתהליך של התבגרות, רציונליזציה או התפכחות, אלא כתהליך שינוי של האופן שבו הוגדרה הפעולה הכלכלית הרציונלית והשינוי המקביל באינטרסים הלאומיים, תוך הבנייה הדדית של השיח הכלכלי והלאומי. אבקש לטעון כי האינטרסים הלאומיים הובנו על ידי הרעיונות הכלכליים, וכי המטרות הלאומיות השפיעו על מה שנתפס כרציונלי מבחינה כלכלית בהקשר היסטורי נתון. תהליך זה הוביל להתגבשות גופי ידע שהם, בעת ובעונה אחת, רציונליים מבחינה כלכלית ותואמים את האינטרסים הלאומיים. את גופי ידע אלה ניתן לכוונן פרדיגמות מדיניות.

1 הורוביץ עשה שימוש במונחים 'כלכלה הירואית' ו'כלכלה רציונלית' בהספרו לחיים ארלוזורוב (הורוביץ, ללא תאריך). ראו גם גרינברג, 1983.

2 בן פורת תיאר את השינוי שעברה הכלכלה הישראלית במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים כתהליך של התבגרות דרך משברים (Ben-Porath, 1986); אהרוני תיאר זאת כתהליך של התפכחות מעידן של חלומות (Aharoni, 1991); ואילו בן-בסט עשה שימוש במונחים ניטרליים יותר ודיבר על מעבר מתקופת ההתערבות לתקופה של כלכלת שוק (Ben-Basat, 2002). המשותף למחקרים אלו היא התפיסה בדבר תהליך הרציונליזציה שעבר תהליך קביעת המדיניות בישראל.

פרדיגמות מדיניות מקומיות

פיטר הול הגדיר את פרדיגמת המדיניות כ'מסגרת של רעיונות וסטנדרטים' אשר מגדירה את 'טבע הבעיות שבהן [קובעי המדיניות] אמורים לטפל' (Hall, 1993: 279). המייחד את מושג פרדיגמת המדיניות הוא היותה שיח המשלב הנחות תאורטיות (causal beliefs), ערכים, נורמות ותכנים סימבוליים לאומיים בתחום מדיניות נתון. ההנחות התאורטיות מצביעות על קשרים סיבתיים בין תופעות כלכליות וחברתיות שבאמצעותן קובעי המדיניות מעצבים את המדיניות הכלכלית. הערכים שעליהם מבוססת הפרדיגמה מייצרים מדרג של מטרות לאומיות ובכך הם משפיעים על הגדרת האינטרס הלאומי. נוסף על כך, נורמות מדיניות מקומיות ובינלאומיות מגבילות את צורות ההתערבות של המדינה בחברה והכלכלה הנתפסות כלגיטימיות בהקשר היסטורי נתון.

מושג פרדיגמת המדיניות שואב משלושה מקורות תאורטיים: (א) מן הספרות תאורטיות ממוקדות-מדינה המניחות שלקובעי המדיניות יש אוטונומיה חלקית ביחס לאינטרסים של גורמים חברתיים ושל השוק. (ב) מן הספרות הגורסת כי משטרים כלכליים מהווים ביטוי, מצד אחד, ליחסי הכוחות הכלכליים-פוליטיים, ומצד אחר, הם מהווים פתרון לבעיה קולקטיבית. כלומר, התגבשותה של פרדיגמת מדיניות מוסברת על בסיס שילוב של שני גורמים: העובדה שהיא משרתת את האינטרסים של שחקנים דומיננטיים מקומיים, והעובדה שהיא משרתת אינטרסים קולקטיביים כפי שהמערכת הפוליטית מגדירה אותם (Hall & Taylor, 1996). (ג) מן הספרות על לימוד חברתי (social learning), המניחה כי תהליך קביעת המדיניות אינו מושפע רק מיחסי כוח אלא גם מתהליכים של לימוד מתוך ניסיון ושכנוע הדדי באמצעות קואליציות המתגבשות סביב רעיונות משותפים (Sabatier, 1987; 1988).

לשימוש במושג פרדיגמת מדיניות ככלי לניתוח של שינויים מוסדיים כמה יתרונות. ראשית, המושג מאפשר להסביר את תהליך ההתגבשות והשינוי של אינטרסים לאומיים; בניגוד לתאוריות כלכליות-פוליטיות ממוקדות-מדינה, המניחות כי האינטרסים של המדינה נקבעים מראש על בסיס של משתנים חומריים אובייקטיביים, מושג פרדיגמת המדיניות מניח כי אינטרסים לאומיים משתנים במרוצת הזמן וממדינה למדינה. המושג מאפשר אפוא לבחון כיצד גופי ידע כלכליים מבנים את האינטרסים הלאומיים בהקשר נתון.

נוסף על כך, המושג פרדיגמת המדיניות הוא מכשיר מוצלח לזיהוי מוקדם של תהליכי שינוי מוסדיים. הופעה של רעיונות חדשים בתחום מדיניות נתון היא הסימן הראשוני לתהליכי שינוי מוסדיים שיכולים להתרחש עשור או שניים מאוחר יותר.

באמצעות מעקב אחר שינויים שעובר שיח המדיניות, ניתן לעקוב אחר התגבשותן של קואליציות סביב רעיונות חדשים המופיעים בשיח לפני שהשינוי המוסדי בא לידי ביטוי במשתנים חומריים.

לבסוף, המעקב אחר התגבשות של פרדיגמות מדיניות מאפשר לזהות זליגה של רעיונות מתחום מדיניות אחד לאחר. כפי שגורסות תאוריות מוסדיות היסטוריות, שינוי בתחום מדיניות אחד יכול להשפיע על שינוי בתחומי מדיניות אחרים. בספר זה אעקוב אחר היחסים בין שינויים מוסדיים בתחום הפיננסי ובתחום היצרני של הכלכלה בתקופת ההתנהוות של הקפיטליזם הישראלי, משנות השלושים של המאה העשרים ועד שנות השישים.

האופן בו אני עושה שימוש במושג פרדיגמת המדיניות שונה במובן אחד חשוב מן האופן שבו מגדיר אותו הול. הול אינו מייחס חשיבות למרכיב הלאומי והמקומי של הפרדיגמה, והוא תופס את תכניה כעל-לאומיים. השימוש שאני עושה במושג הפרדיגמה הוא מקומי. נוסף על כך, הול הדגיש את השינוי שעוברים רעיונות כלכליים בזמן, אך הוא לא הקדיש תשומת לב לשאלה מה קורה כאשר הפרדיגמה נודדת במרחב הגאוגרפי. בספרו על נדידת הפרדיגמה הקיינסאנית, השאלה המחקרית שהנחתה את הול הייתה האם ומדוע מדינות מסוימות הפנימו את הרעיונות הקיינסיאניים ואחרות דחו אותם (Hall, 1989). אולם מדינות יכולות לאמץ באופן חלקי את הרעיונות הקיינסיאניים והן יכולות לתרגם אותם למציאות המקומית (Djelic & Sahlin-Andersson, 2008; Acharya, 2004).

אני סבור כי גופי הידע הכלכליים שהובאו לישראל בתקופות השונות עברו תהליכי תרגום ולוקליזציה, ובמסגרתם התגבשו פרדיגמות מדיניות מקומיות ייחודיות לישראל והן הוטמעו בתנאיה, בהיסטוריה שלה ובתרבותה.

המדינה

מושג פרדיגמת המדיניות מזוהה עם תאוריות ממוקדות-מדינה, משום שהתנאי לכך שלרעיונות כלכליים תהיה השפעה על מבנים כלכליים-פוליטיים הוא קיום מרחב מחשבה ותכנון אוטונומי ביחס ללחצים מצד קבוצות אינטרסים, וקיומו של כוח שיכול לתרגם את הרעיון לפעולה. המדינה היא מוסד הממלא תנאים אלו.

תאוריות כלכליות-פוליטיות ממוקדות-מדינה (state-centred theories) מניחות כי המדינה היא גורם בעל אינטרסים המובחנים מאלה של הקבוצות החברתיות והפוליטיות המרכיבות את החברה (Nordlinger, 1981, 1987), והיא ישות בעלת

ריבונות משפטית ופורמלית מוגדרת. המדינה, על פי גישה זו, היא בראש ובראשונה 'הופעה של כוח ריכוזי אשר מפעיל את סמכותו לחקיקה ולאכיפת החוק בתחום של טריטוריה נתונה' (Morgenthau, 1985: 328; Skocpol, 1985). בניגוד למדינות האנגלו-סקסיות, שבהן לחברה האזרחית יש יכולת השפעה רבה על תהליכי קבלת החלטות, המערכת הפוליטית הריכוזית בישראל מצמצמת את יכולת ההשפעה של המגזר הפרטי והחברה האזרחית דרך האפיק הדמוקרטי-ליברלי. כלומר, בשל המבנה הריכוזי וההיררכי יש לממשלה אוטונומיה רבה בהגדרת האינטרסים הלאומיים.

התאוריות הממוקדות-מדינה הן נקודת פתיחה הכרחית לצורך הדיון, אך הן אינן מספקות, כי הן מתקשות להסביר תהליכים של שינוי במבנה המדינה, בסוגי היכולות (capacity) שלה ובהעדפותיה. במילים אחרות, תאוריות ממוקדות-מדינה מניחות כי המדינה היא מוסד יציב שיכול להסביר שינויים מוסדיים בזירה המקומית, אך הן אינן מסבירות את תהליך ההתהוות של המדינה עצמה ואת תהליך השינוי שהיא עוברת. כדי להסביר את האופן שבו מתהווה המדינה יש לזנוח את ההנחה כי המדינה היא מוסד אחדותי וקוהרנטי, ולהחליפה בהנחה כי המדינה היא מוסד המורכב מכוחות הנאבקים זה בזה על הגדרת האינטרס הלאומי (Mann, 1993).

חולשה נוספת של תאוריות ממוקדות-מדינה נובעת מהדגש הרב שהן מייחסות לאוטונומיה של המדינה. ספרות זו מדגישה את החשיבות של תהליכי הבידול (differentiation) בין המדינה והחברה (Migdal, 1988). היכולת של המדינה לעמוד בפני לחצים פוליטיים נתפסת כמרכיב מהותי של מדינה באשר היא. גם הגישות המוסדיות הליברליות מייחסות משקל רב לתהליכי הבידול בין המדינה וכוחות השוק, אך הן מדגישות את העובדה שבידול זה מקנה לשחקני השוק הגנה מפני הריבון. הקמה של מוסדות מדינה כמו פרלמנט, מערכת משפטית ובנק מרכזי נתפסת כתנאי לשמירה על זכויות הקניין של שחקני השוק (Ely, 2007).

אולם נוסף על אוטונומיה, מדינה זקוקה ליכולות כדי להוציא לפועל את העדפותיה. תאוריות כלכליות-פוליטיות מוסדיות מדגישות את החשיבות של קישוריות (linkages) בין המדינה, מצד אחד, ובין המגזר הפרטי, מצד אחר (Evans, 1995). על פי גישה זו, בין הממשלה והמגזר הפרטי מתקיימים יחסים של תלות הדדית (governed inter-dependance) המבוססים על חליפין כלכליים-פוליטיים: גורמים בממשלה משתמשים בריבונות שלהם ובשליטתם על משאבים כדי לספק הטבות לשחקני שוק נבחרים, ובתמורה בעלי עסקים דומיננטיים במגזר הפרטי פועלים בהתאם לאינטרס הלאומי (Weiss & Hobson, 1995; Weiss, 1998).

מדוע מדינה חזקה נדרשת לקישוריות עם גורמים במגזר הפרטי? מדוע אין היא

יכולה להשתמש בכוחה הריבוני כדי להשיג תוצאים מבוקשים ללא הבטחת זכויות יתר לשחקני שוק נבחרים? התשובה לשאלות אלו קשורה למגבלות של הכוח הריבוני בתנאים של כלכלת שוק. למדינה ריבונית חזקה יש אמנם יכולת להלאים רכוש פרטי, אך ההלאמה מחסלת את המוסד שבו המדינה מבקשת לשלוט, הלוא הוא השוק. בתנאים של כלכלת שוק, פתרונות של ליברליזציה מוחלטת מצד אחד והלאמה מוחלטת מצד אחר אינם מספקים. האסטרטגיה של יחסי קישוריות היא פתרון ביניים המאפשר משילות בכלכלת השוק מבלי לחסל את השוק.

ממשול, רשתות מדיניות וקישוריות

הגישה המניחה יחסי קישוריות בין הממשלה והמגזר הפרטי, נוסחה במסגרת הספרות על מושג הממשול (governance). המושג ממשול מציע לפרק את המדינה לרכיביה ולטשטש את גבולותיה, ועם זאת לא לוותר על ההנחה כי קיימים יחסים הייררכיים בין גופים מושלים וגופים הנתונים למשילות (Kooiman, 2003; Levi-Faur, 2012). במקום להתמקד בתהליכי הבידול בין המדינה והשוק, גישה זו מתמקדת בשיתוף הפעולה ביניהם. כמו כן, היא מדגישה את התפקיד שיש לרשתות מדיניות (policy networks) המקשרות גופים המהווים חלק מן המדינה הפורמלית וגופים שאינם חלק אינטגרלי ממנה, אך הם משתתפים בתהליך המשילות. רשתות מדיניות מהוות 'מבנים פוליטיים חיוניים באמצעותם אנו מושלים או שולטים' (Daugbjerg & Marsh, 1998: 55). הן מבססות את יכולת המשילות שלהן על הריבונות של המוסדות המדינתיים אך גם על לגיטימציה ומשאבים של גורמים שאינם חלק פורמלי מן המדינה (Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 1997).

אחת ההשלכות הנובעת מגישה זו היא פירוק ההבחנה הדיכוטומית בין אינטרס ציבורי ואינטרס פרטי. קישוריות יוצרת חפיפה חלקית בין האינטרסים הלאומיים ואינטרסים של המגזר הפרטי. חפיפה זו מסבירה את האופן שבו מדינות יכולות למשול בשוק. על פי גישה זו, מדינות אינן אוכפות מדיניות על המגזר הפרטי אלא משדלות אותו לנהוג באופן התואם את האינטרס הלאומי (Howell, 2003: 110).

דני רודריק ממשיג את הטענה בדבר החפיפה בין האינטרס הלאומי (או הציבורי) והאינטרס של קבוצות אינטרס במגזר הפרטי באמצעות המושג של 'הפתרון השני-הטוב ביותר' (second best institutions) (Rodrik, 2008). לטענתו, הסדרים מוסדיים ליברליים המבוססים על עיקרון זכות הקניין נכשלים במדינות מתפתחות משום שהם מנוגדים לאינטרסים של קבוצות דומיננטיות שבכוחן להכשיל את

הטמעתם של ההסדרים הליברליים. לדבריו, במקרים כאלה הפתרון השני-הטוב ביותר יהיה הפתרון הטוב ביותר בפועל משום שהוא יציב יותר מבחינה פוליטית. זאת בניגוד לפתרון הליברלי שהוא אולי יעיל באופן תאורטי אך מימושו הבלתי מוצלח בתנאים הפוליטיים עלול לגרום לנזק גדול יותר מן התועלת שתצמח ממנו.

ידע טכני וידע פוליטי

שאלת תפקידם של רעיונות וידע כלכלי בעיצוב הכלכלה הפוליטית הוא נושא שנוי במחלוקת בקרב כלכלנים פוליטיים בפרט ואנשי מדע המדינה בכלל. ידע ורעיונות נתפסים כמשתנים מסבירים חלשים בניגוד לאינטרסים וכוח. באופן סכמטי ניתן למקם את העמדות השונות ביחס לתפקיד של ידע ורעיונות כמשתנים מסבירים בכלכלה פוליטית לאורך ציר בין שתי עמדות: בקצה אחד ממוקמת העמדה הליברלית הגורסת כי למומחים יש יכולת לפתור בעיות בצורה מוצלחת יותר מאשר לאחרים וכי מומחיות מאפשרת להגיע להסדרים מוסדיים מוצלחים יותר מבחינת הרווחה החברתית הכוללת.

על פי תפיסה זו, יש טעם בהענקת מעמד מיוחד למומחים במסגרת תהליכי קביעת המדיניות מתוך ההנחה ששיקול הדעת המקצועי יוביל לתוצאות טובות יותר מאשר במקרים שבהם שיקול הדעת יינתן לדרג הפוליטי. תאוריות של בחירה ציבורית (public choice theories) גורסות כי על פוליטיקאים להעביר סמכויות למומחים כדי לצמצם את האפשרות שקבוצות אינטרסים יפעילו לחצים על הדרג הפוליטי לקבל החלטות התואמות את האינטרסים שלהם. תאוריות אלו רואות במומחים קהילה המספקת סוג של טובין ציבוריים הדרושים לפתרון בעיות. יתר על כן, התפיסה הליברלית גורסת כי הלגיטימציה והיוקרה של המומחים מאפשרת להם לייצר הסכמה חברתית, ובכך לשפר את היכולת של החברה לכוון הסדרים ושיתוף פעולה לתועלת הכול.

בקצה השני של הציר ממוקמת העמדה הסוציולוגית והביקורתית, שלפיה שיח המומחים פוגע ברווחה החברתית משתי סיבות. ראשית, שיח המומחים מצטייר כניטרלי, אך בפועל הוא מקדם אינטרסים של קבוצות מסוימות. המומחים, במסגרת גישה זו, הם בעלי אינטרסים הפועלים בשירות עצמם או בשירות קבוצות חברתיות המגייסות אותם לצרכיהן. שנית, שיח המומחים הוא אנטי-דמוקרטי משום שהוא מייחס משקל רב יותר לדעתה של קבוצה קטנה בשיקולים הכרוכים בקביעת מדיניות. מצב זה מתואר כ'גרעון דמוקרטי' (Nowotny, 2003).

למרות המחלוקת המהותית בין שתי האסכולות, אין ביניהן מחלוקת לגבי ההנחה כי יש להתמקד בהפרדה ובניגוד בין מומחיות ופוליטיקה: גישה אחת מדגישה את האוטונומיות של המומחים כאידאל והשנייה מתמקדת בפירוק של האידאל; האחת

מושתתת על ראליוז פילוסופי המכיר בעדיפות של ידע מדעי ביצוג המציאות, ואילו השנייה רואה בקונצנווס ביטוי להצלחתה של ההגמוניה החברתית להדיר קולות אלטרנטיביים מן השיח.

אולם בניגוד להנחות המוצא המנחות גישות אלו, תהליכי קביעת מדיניות בפועל אינן מתבצעות תוך כדי עימות בין מומחים ופוליטיקאים, אלא על בסיס שיתוף פעולה ביניהם. לטענתי, במסגרת תהליכים של קביעת מדיניות והתגבשות של פרדיגמות מדיניות, מומחים ופוליטיקאים עובדים זה לצד זה ומשתפים פעולה זה עם זה לשם פתרון של בעיות מקומיות וגם לשם קידום העצמי של שתי הקבוצות. שיתוף הפעולה בין המומחים והפוליטיקאים נובע מכך שלכל קבוצה יש משאב הדרוש לקבוצה האחרת. למומחה הכלכלי יש שני משאבים ההופכים אותו לנכס עבור הפוליטיקאי. ראשית, ברשותו מומחיות וניסיון (know-how) המקנים לו יכולת לפתור בעיות. מומחיותו נשענת על הכשרתו האקדמית, ועוד יותר מכך על ניסיונו הרב בתחום המדיניות שבו התמחה (בניגוד לאיש הדרג הפוליטי – נניח שר במשרד כלכלי – שבמהלך הקריירה שלו מדלג בין תחומי מדיניות שונים). שנית, למומחה יש יוקרה מקצועית המבוססת על ההכרה החברתית במומחיותו. יוקרתו מאפשרת לו לספק תו תקן למדיניות ולתת לה לגיטימציה.

מנגד, בידי הדרג הפוליטי יש משאבים היכולים לשמשו ביחסיו עם המומחים הכלכליים. הדרג הפוליטי יכול להציע למומחים גישה למשאבים כספיים, יוקרה, כוח והשפעה. כלכלן המוזמן להשתתף בעיצוב מדיניות כלכלית צובר יוקרה בקרב הקהילה המקצועית שלו, בקרב הציבור ובקרב האליטה הפוליטית. על כן, למומחה יש תמריץ משמעותי לשתף פעולה עם הדרג הפוליטי ולהציע המלצות העולות בקנה אחד עם עמדות הדרג הפוליטי. אבל שיתוף פעולה כזה יכול גם לפגוע ביוקרתו של המומחה אם המדיניות שעליה המליץ תיכשל, או אם ייווצר הרושם שהוא סיפק תו תקן למדיניות מסוימת מסיבות פוליטיות ולא מתוך אמונה ביעילותה.

מתיאור זה נובעות שתי מסקנות. ראשית, ההתגבשות של פרדיגמת מדיניות מקומית היא תוצר של הכלאה בין הידע המקצועי שהוא בעל אופי אוניברסלי, ובין ידע בעל אופי מקומי המתמקד בצרכים הלאומיים, ובעיקר במגבלות הפוליטיות הכרוכות ביישום של פתרונות כלכליים. שנית, תהליך של עיצוב מדיניות דורש לא רק ידע טכני כי אם גם ידע פוליטי. על כן, מדיניות מוצלחת תלויה במידה רבה בהצלחתם של המומחים והפוליטיקאים לשתף פעולה.

אסטרטגיות של התערבות כלכלית

היחסים בין ידע כלכלי ומבנים כלכליים-פוליטיים תלויים כמובן גם בתכנים של הידע.

סוגי ידע כלכלי שונים מספקים לגיטימציה למבנים שונים של יחסי המדינה והשוק. כנקודת פתיחה נוח לדון בחמישה גופי ידע כלכליים מרכזיים במאה העשרים: כלכלת שוק חופשית, קומוניזם, גישה רגולטיבית, מדיניות קיינסאנית וכלכלת פיתוח. עד הופעת 'הכלכלה המעורבת' (mixed economy) בשנות השלושים, שתי תפיסות כלכליות שלטו בשיח המדיניות הבינלאומי: קפיטליזם המבוסס על כלכלת שוק חופשית לחלוטין, לְסֵה־פֵר (laissez-faire), וקומוניזם המבוסס על כלכלה מולאמת ומתוכננת. מדינות כמו גרמניה נקטו גישה של לאומיות כלכלית (Pulzer, 1997), אך גישה זו לא הפכה לגורמה בינלאומית. המשטר הכלכלי של לסה-פר מומש באופן המובהק ביותר במדיניות הכלכלית של בריטניה במהלך המאה התשע עשרה ועד מלחמת העולם הראשונה, ובא לידי ביטוי בפעילות חופשית של כוחות השוק בזירות המקומית והבינלאומית. בזירה המקומית, הממשלה התערבה בשלושה תחומים עיקריים: הבטחת זכויות הקניין באמצעות מערכת משפטית ומערכת אכיפה, מיסוי שנועד לממן את ההוצאות הציבוריות (הנמוכות בדרך כלל), ושמירה על ערך קבוע של המטבע באמצעות הצמדתו לזהב (בסיס הזהב). בזירה הבינלאומית, תקופה זו אופיינה בסחר חופשי ותנועה חופשית של הון (Eichengreen, 1992; Gallarotti, 1996; Bordo & Rockoff, 1995). משטר הלסה-פר אופיין במחזורי עסקים תכופים, שהתבטאו בתנודות קיצוניות בשיעורי האבטלה ובמשברים פיננסיים. תופעה זו העסיקה מאוד את הכלכלנים במחצית השנייה של המאה התשע עשרה, והתפיסה המקובלת הייתה שחוסר היציבות הוא מאפיין של כלכלת שוק מודרנית שאינו ניתן לביטול (Morgan, 1990).

התפיסה הקומוניסטית התבססה על הלאמה מוחלטת של השוק וביטול זכויות הקניין. המשטר הקומוניסטי ביסס את הלגיטימציה שלו על ההנחה המרקסיסטית, שמחזורי העסקים המאפיינים את כלכלות השוק יובילו בסופו של דבר לקריסתן. הקומוניזם גרס שיש להחליף את כלכלת השוק הרכושנית במשק מולאם המתוכנן על ידי מנגנון מנהלי המקצה משאבים על פי הצרכים הכלכליים המוגדרים על ידי מנגנון התכנון (Ellman, 1989). רק באופן זה, גרסו הכלכלנים הקומוניסטים, ניתן להתגבר על הסתירות הגלומות בכלכלת השוק.

בתקופה שבין מלחמות העולם, בשנות העשרים והשלושים, הייתה ארץ ישראל נתונה בידי המנדט של הממשלה הבריטית, והונהגה בה מדיניות של לסה-פר כמקובל בכל הקולוניות. משמעות הדבר הייתה שהכלכלה הייתה חשופה לתחרות בשוק הבינלאומי. בתחום המוניטרי, המטבע המקומי הוצמד למטבע הבריטי, ואי אפשר היה לנהל מדיניות מוניטרית לצמצום מחזורי העסקים המקומיים או לעידוד הייצור המקומי (גרס, 2000; Ottensooser, 1955). כדי להתמודד עם מצב זה, שהקשה

על הקמתה של כלכלה יהודית בארץ ישראל, השתמשו המוסדות הלאומיים ותנועת העבודה באמצעים של תכנון ברמה המיקרו-כלכלית כדי לגונן על מפעל ההתיישבות היהודית מפני כוחות השוק ומפני התחרות עם המשק העולמי והערבי. אמצעים אלו כללו צורות התיישבות שיתופיות ומימון לאומי ליישוב היהודי, והם שאבו את הלגיטימציה שלהן מן המסורת האינטלקטואלית הסוציאליסטית ומן הלאומיות הכלכלית הגרמנית (מצר, 1978, 1979; Penslar, 1991).

על אף ההבדלים התהומיים בין הלסה-פר והקומוניזם, שתי הגישות הסכימו לפחות בנקודה אחת: לא ניתן לשלוט ולפקח על כלכלת השוק, ולכן הבררה של ממשלות היא בין שוק חופשי המתבסס על עקרונות ליברליים אך סובל מחוסר יציבות מצד אחד, וכלכלה יציבה אך מולאמת מנגד. בעקבות המשבר העמוק שפקד את הכלכלה העולמית בשנות השלושים, התגבשו שתי אופציות חדשות: גישה שהדגישה את החשיבות של רגולציה כלכלית לשם שמירה על כלכלת השוק מפני התערבות, והגישה של מדיניות אנטי-מחזורית שהצדיקה התערבות בשוק לצורך שמירה על יציבות כלכלית וצמצום מחזורי העסקים.

השפל הגדול (The Great Depression) הוסבר על-ידי כלכלנים רבים כתוצאה של התערבות מיותרת של הממשלות בכלכלת השוק משיקולים לאומיים. לכן, הם טענו כי יש להקים מוסדות שתפקידם יהיה לגונן על השוק למנוע מממשלות להתערב בו. גישה זו קיבלה כינויים שונים במהלך המאה העשרים: אורדו-ליברליזם (Ordoliberalism) גרמני (Allen, 2005; Ptak, 2009), מוניטריזם, או נאו-ליברליזם (Harvey, 2005). המשותף לגישות אלו הוא הדגש על חשיבותה של רגולציה של השוק לשם יצירה של מרחב כלכלי חופשי מהתערבות (Williamson, 1975). וכך תיאר זאת בתקופת המשבר, בצורה תמציתית, הכלכלן הנרי סימונס (1985):

עיקרי האמונה הליברליים דורשים שארגון החיים הכלכליים שלנו יעשה במידה רבה באמצעות השתתפות של יחידים במשחק עם כללים ברורים. עיקרים אלו קוראים למדינה לספק מסגרת יציבה של כללים, שבה יוזמה ותחרות יכולים לשלוט ולהדריך את הייצור וההפצה של טובין. התפיסה הבסיסית היא זו של חלוקת עבודה אמיתית בין שליטה פוליטית ושליטה באמצעות תחרות (של שוק) (Simons, 1936: 1) (ההדגשה במקור).

מנגד, כלכלנים אחרים גרסו שהשפל הגדול נבע דווקא כתוצאה מפעילות חופשית של כוחות השוק, שפעלו ללא הסדרה והתערבות (Yonay, 1998). את ההשראה לגישה זו ניתן למצוא כבר בכתיבתו של קארל מרקס על חוסר היציבות של כלכלת

השוק. ואולם בניגוד לקומוניזם, שגרס כי הפתרון למחזורי העסקים הוא הלאמה וביטול הקניין הפרטי, בשנות השלושים התגבשה תפיסה לפיה ניתן לייצב את כלכלת השוק באמצעות שימוש במכשירי מדיניות מקרו-כלכליים.

לפי תפיסה זו, הרשות הפיסקלית (הממשלה) והרשות המוניטרית (הבנק המרכזי) נדרשות לפעול בניגוד לכוחות השוק, ובכך לעזור למערכת הכלכלית לחזור למצב של שיווי משקל. בעתות של האטה כלכלית ושפל, על הממשלה להגדיל את הביקושים ואת ההשקעה, ועל הבנק המרכזי להגדיל את היצע הכסף ולהוריד את מחיר האשראי; ואילו בעתות של גאות על הרשויות הפיסקלית והמוניטרית להאט את הפעילות הכלכלית באמצעות צמצום האשראי והעלאת הריבית (Barber, 1990; Laidler, 2005; Collins, 1990). הופעתה של גישה זו, שכונתה כלכלה מעורבת (mixed economy), כלכלת ביקושים, מדיניות אנטי-מחזורית או מדיניות קיינסיאנית, היוותה מהפכה פרדיגמטית בתחום הכלכלי. היה זה לאחר שבשנת 1936 פרסם הכלכלן הבריטי ג'ון מיינרד קיינס את ספרו 'התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף' (Keynes, 1964)³, שניסח את ההצדקה התאורטית למדיניות הכלכלית האנטי-מחזורית.

החידוש בפרדיגמה הקיינסיאנית לא היה רק כלכלי אלא גם פוליטי: הפרדיגמה החדשה סיפקה לגיטימציה לתקציב ממשלתי גדול, לשיעור מיסוי גבוה ובאופן כללי לתפיסה שעל הממשלה לפעול בניגוד לכוחות השוק. יתר על כן, במסגרת פרדיגמת המדיניות של הלסה-פר, האינטרס הלאומי נקבע לפי האינטרס של המגזר הפרטי: מה שטוב לבעלי העסקים, טוב גם למדינה. ואולם בעקבות המשבר העולמי נוצר פער בין האינטרסים של השניים. במצב זה המדינה הופיעה כמוסד אשר תפקידו לייצג את האינטרס הציבורי מול האינטרס של בעלי העסקים (Weir, 1989; Winch, 1989).

עלייתה של הפרדיגמה הקיינסיאנית התרחשה לצד עלייתה של מדינת הרווחה (Beveridge, 1996). בשנת 1942 פורסם בבריטניה דוח בוורידג' (Social Insurance and Allied Services: Report Abel-Smith), דוח זה השפיע על המדיניות החברתית בבריטניה, ואף עיצב במידה רבה את הסטנדרטים הבינלאומיים של המדיניות החברתית במדינות הליברליות (Hills, Ditch & Glennerster, 1992).

המתאם ההיסטורי בין עליית הפרדיגמה הקיינסיאנית ועלייתה של מדינת הרווחה אינו מקרי: פרדיגמת המדיניות הקיינסיאנית ממלאת תפקיד מאפשר (enabling role) ביחס למדיניות חברתית נדיבה, בהשוואה לגישה הרגולטיבית המקשה על מימוש

3 בעברית: התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף, תרגם יצחק טישלר, הוצאת מאגנס 2006.

מדיניות כזו. כמו כן, בהתאם לפרדיגמה הקיינסיאנית למדיניות הרווחה יש תפקיד מייצב מבחינה מקרו-כלכלית, משום שבעתות גאות חלק מההכנסה מופנה למימון השירותים החברתיים, ואילו בעתות של שפל חלק מהתשלומים חוזר למשק, למשל בצורת תשלומי אבטלה. כמו כן, על פי הפרדיגמה הקיינסיאנית שכר ראלי גבוה מגדיל את הביקושים ותורם לצמיחה כלכלית. על כן נטען כי דוח בוורידג' והתאוריה הקיינסיאנית חולקים עקרונות פוליטיים משותפים (Cutler, Williams & Williams, 2003).

עם זאת המתאם בין הפרדיגמה הקיינסיאנית ומדינת הרווחה הוא היסטורי ולא אנליטי, והן שונות זו מזו בתכליתן: תכליתה של המדיניות הקיינסיאנית היא לייצב את הכלכלה ולעסוק בבעיות מקרו-כלכליות של הצבר ההון, ואילו תכליתה של מדינת הרווחה היא לטפל בבעיות חברתיות של חלוקת ההון (Marcuzzo, 2010). קיימות דוגמאות של מדינות שאימצו את המדיניות הקיינסיאנית בלי לאמץ את מודל מדינת הרווחה ולהפך. כידוע, ארצות הברית אימצה ראשונה – ובאופן המובהק ביותר – את הפרדיגמה הקיינסיאנית, אך היא לא אימצה את עקרונות מדינת הרווחה. לעומת זאת, המדינות האירופיות, כמו גרמניה למשל, נטו לאמץ מדיניות רווחה נדיבה יחסית, אך לא אימצו את הפרדיגמה הקיינסיאנית (Sachsse, 1996). הבחנה זו היא בעלת חשיבות כשמנסים לזהות את הגורמים המובילים לאימוץ פרדיגמות כלכליות. יש להבחין בין תוצאות לוואי חברתיות של מדיניות כלכלית, ובין מדיניות שמאומצת על בסיס מטרות חברתיות.

בתום מלחמת העולם השנייה הצטרפו לקהילה הבינלאומית עשרות מדינות מתפתחות שקמו לאחר נסיגת הקולוניאליזם. נשאלת השאלה איזו פרדיגמת מדיניות הן אימצו? אין עוררין על כך שקובעי המדיניות במדינות המתפתחות העדיפו את הפרדיגמה הקיינסיאנית, שהייתה מקובלת על רוב המדינות המתועשות ואפשרה מרחב תמרון גדול למימוש מטרות של פיתוח כלכלי, על פני הפרדיגמה הרגולטיבית. ואולם מכשירי המדיניות הקיינסיאניים לא תאמו את הבעיות שאתן התמודדו המדינות המתפתחות. יש לזכור שהפרדיגמה הקיינסיאנית התגבשה בארצות הברית ובבריטניה, ונועדה לטפל בכלכלת שוק מפותחת הנקלעת למיתון כתוצאה מירידה בביקושים. מדיניות קיינסיאנית נועדה להחזיר את המשק למסלול של צמיחה באמצעות יצירת ביקושים על ידי הגדלת ההוצאה ממשלתית, ומתן אשראי זול למגזר הפרטי. אבל הבעיה שאתה התמודדו המדינות המתפתחות הייתה שונה לחלוטין. אלה היו מדינות קטנות, בלתי מפותחות טכנולוגית, בעלות אמצעי ייצור דלים, כוח עבודה בלתי מוכשר ושוק מקומי מצומצם. בתנאים אלו, יצירת ביקושים ומתן אשראי זול אינה עוזרת (Singer, 1969). קובעי המדיניות במדינות אלה נאלצו אפוא ליצור מכשירי מדיניות ייחודיים של כלכלת פיתוח.

כלכלת פיתוח היא אפוא גוף ידע המורכב מפרקטיקות מדיניות שהופעלו במדינות מאוחרות-פיתוח. גוף ידע זה מעולם לא עבר תאורטיזציה. כלכלת הפיתוח התגבשה על ידי קובעי מדיניות וכלכלנים מקומיים בארצות המתפתחות, במסגרת התמודדותם עם הבעיות הייחודיות של כלכלות אלה (Ascher & Coats, 1996). את המקורות האינטלקטואליים של כלכלת הפיתוח ניתן למצוא בכתיבה של כלכלנים גרמנים ואמריקנים מן המאה התשע עשרה, שעודדו את השימוש במדיניות פרוטקציוניסטית של לאומיות כלכלית (Levi-Faur, 1997a, 1997b). אך בעוד הלאומיות הכלכלית זוהתה בעיקר עם מדיניות של מרקנטיליזם, עידוד היצוא ו'מלחמת מטבעות'⁴, כלכלת הפיתוח עסקה בתחומי מדיניות רבים יותר.

בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד שנות השבעים, כלכלת הפיתוח השתכללה מבחינה רעיונית. אף שרבים מהכלכלנים הליברלים דחו את יעילותם של מכשירי הפיתוח, וראו בשיח הפיתוח רטוריקה שנועדה להכשיר את ההתערבות הפוליטית של ממשלות במגזר הפרטי, כלכלנים רבים באקדמיה ובמוסדות המדיניות האמריקניים אימצו וקידמו תפיסות אלו (Clark, 1984; Berthelot, 2004). מבחינה תאורטית, כלכלני הפיתוח ספגו השראה מהשינוי שעברה התאוריה הכלכלית האורתודוקסית בעקבות עלייתה של הפרדיגמה הקיינסיאנית (Toye, 1986; Chandavarkar, 2004; Toye & Toye, 2006). עם זאת היו הבדלים מהותיים בין מדיניות קיינסיאנית ומדיניות של כלכלת פיתוח. הפרדיגמה הקיינסיאנית גורסת שבמקרים מסוימים הרשויות צריכות להתערב בכלכלת השוק באמצעות מדיניות מקרו-כלכלית כדי להחזיר את הכלכלה לשיווי משקל. המדיניות המקרו-כלכלית מתבצעת על ידי שליטה של הממשלה במשתנים כלכליים כמו ההוצאה הממשלתית, רמת המיסוי, כמות הכסף או שער הריבית. משתנים אלו מכונים בשפה הכלכלית **משתנים כלכליים מצרפיים** (aggregative variables), משום שהם פועלים על המערכת הכלכלית כולה ולא על ענפים נבחרים.

בניגוד למכשירי המדיניות הקיינסאנים, כלכלת פיתוח מאופיינת בשימוש במכשירי מדיניות סלקטיביים. מכשירי מדיניות סלקטיבי מאופיין בכך שמטרתו ליצור תנאים כלכליים שונים בענפים כלכליים שונים, או עבור סוגים שונים של עסקים. מכשירים אלו כוללים סובסידיות, שערי ריבית מרובים, פטורים ממסים וכיו"ב. הצדקת השימוש במכשירי מדיניות סלקטיביים מבוססת על ההנחה, שבכלכלות

4 'מלחמת מטבעות' היא מצב שבו מדינות הסוחרות זו עם זו מפחיתות (depreciate) את ערך המטבע המקומי כדי לעודד את היצוא.

המתפתחות הקצאת המשאבים על ידי כוחות השוק אינה מובילה לתוצאות שעולות בקנה אחד עם התועלת הציבורית והאינטרסים הלאומיים.

בתנאים הקיימים במדינות לא מפותחות, כפי שגורסת היפותזת פרביש-זינגר (Prebisch-Singer Hypothesis), תפקוד הכלכלה ללא התערבות הממשלה כולא את הכלכלה במסלול התפתחות אטי ובהתמחות בענפים נחותים בשרשרת המזון של המערכת המסחרית הבינלאומית (Toye & Toye, 2003). לכן, המטרה של כלכלת פיתוח אינה להחזיר את המשק למצב של שיווי משקל, כי אם להוציאו ממצב של שיווי משקל ולהכניס אותו למסלול של פיתוח מהיר, וזאת באמצעות יצירת תמריצים מתאימים למגזר הפרטי בניגוד לכוחות השוק (disequilibrating incentives) (Hirschman, 1958: 35).

כלכלת הפיתוח מציגה, אם כן, הסבר כלכלי לשימוש במכשירי מדיניות לא-ליברליים. בעוד שהתאוריות המוסדיות הליברליות גורסות כי כל שימוש במכשירי מדיניות סלקטיביים נובע מאינטרסים קצרי טווח של קבוצות אינטרסים המפעילים לחץ על הדרג הפוליטי, כלכלני פיתוח גורסים כי השימוש במכשירי מדיניות סלקטיביים ולא-ליברליים נובע מצרכים כלכליים-לאומיים בכלכלות מתפתחות (Haggard, Lee & Maxfield, 1993).

הבדל זה בין כלכלה אורתודוקסית ובין כלכלת פיתוח הוא חיוני לצורך ניתוח תהליכי קביעת מדיניות כלכלית בישראל בשנות החמישים והשישים. שכן, אחת השאלות המרכזיות שבהן אעסוק היא מה היו המניעים של הממשלה בהתערבותה בשוק: האם מניעה היו פוליטיים וקליינטליסטיים, או שניתן להסביר את ההתערבות גם משיקולים כלכליים-לאומיים? התאוריות של כלכלת פיתוח מראות כי מדיניות כלכלית הכוללת הפליה בין ענפים, בעלי עסקים וחברות יכולה להיות מוסברת גם על בסיס לאומי-כלכלי.

פרדיגמות מדיניות בישראל

בספר זה אני עוסק בשלוש פרדיגמות מדיניות מקומיות שהתגבשו בשיח הכלכלי-פוליטי הציוני והישראלי בתקופת ההתהוות של הקפיטליזם הישראלי: הפרדיגמה האגררית, פרדיגמת הפיתוח המהיר, ופרדיגמת העצמאות הכלכלית. כל אחת מהן היא גוף ידע שהורכב מרעיונות כלכליים תאורטיים ואופן הגדרה של האינטרס הלאומי, וכל אחת מהן סיפקה לגיטימציה למבנה מסוים של יחסי קישוריות בין הארגונים הלאומיים ומוסדות במגזר הפרטי.

הפרדיגמה האגררית הייתה דומיננטית בשיח הכלכלי-פוליטי הציוני החל משנות העשרה של המאה העשרים ועד ראשית שנות השלושים של המאה העשרים.

העקרון היסודי שלה גרס כי את ההון הלאומי המצומצם יש לתעל להקמה של יישובים חקלאיים קורפורטיביים בפריפריה, שיאוכלסו על ידי אנשי תנועת העבודה, 'החלוצים'. אסטרטגיית פיתוח זו התבססה על שתי הנחות יסוד תאורטיות. האחת, ההנחה כי יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ תלויה בגודלו של ענף החקלאות, ולכן תהליך הפיתוח החקלאי של הארץ הוא תנאי לאכלוסה של הארץ על ידי יהודים. השנייה, הנחה כי ההתיישבות החקלאית בפריפריה אינה רווחית, בניגוד להתיישבות האורבנית במרכז, ולכן על הארגונים הלאומיים להקצות משאבים למגזר החקלאי. תפיסה זו הייתה הבסיס לשיתוף הפעולה בין ההסתדרות הציונית העולמית ומוסדות תנועת העבודה בארץ ישראל עד ראשית שנות השלושים: ההסתדרות הציונית סיפקה את ההון, ואילו תנועת העבודה סיפקה את כוח העבודה. המגזר הפרטי, שהיה ברובו עירוני והתמקד בתעשייה (לבד מתעשיית ההדרים שהייתה גם היא בידיים פרטיות) לא נהנה ממשאבים לאומיים כי תפקד בצורה מוצלחת למדי ללא תמיכה לאומית. מן הפרדיגמה האגררית נגזרה האסטרטגיה של עלייה סלקטיבית, שלפיה יש להכפיף את קצב ההגירה היהודית לקצב הפיתוח החקלאי. מבחינה פוליטית-לאומית, הפרדיגמה האגררית הניחה דרגת עצימות נמוכה של הקונפליקט הלאומי, וכי ניתן יהיה לממש את הפרויקט הציוני בתהליך אטי של התרחבות המגזר היהודי באמצעים כלכליים, כולל רכישת קרקעות, והעיקרון של 'עבודה עברית'.

פרדיגמת הפיתוח המהיר החלה להתגבש באמצע שנות השלושים, היא התמסדה בשנות הארבעים ומומשה לאחר הקמת המדינה במסגרת מדיניות העלייה ההמונית ומדיניות התעסוקה המלאה. פרדיגמת הפיתוח המהיר התבססה על רעיונות כלכליים דינמיים, אשר גרסו כי ניתן לפתח את הכלכלה המקומית באופן מהיר באמצעות התערבות בשוק גם ללא הלאמה מלאה של הרכוש הפרטי. הזרז הפוליטי להתגבשות תפיסה זו היה הצורך של הנהגת התנועה הציונית להוכיח כי השגת רוב יהודי בארץ ישראל בתקופה קצרה, וללא נישול האוכלוסייה הערבית מאדמתה, היא מטרה מעשית. פרדיגמת הפיתוח המהיר הסיטה את הדגש מהתיישבות חקלאית להתיישבות אורבנית ולפיתוח תעשייתי, והיא הניחה כי באמצעות אסטרטגיה זו ניתן יהיה להגדיל את יכולת הקליטה הכלכלית של הארץ בטווח הקצר. אני טוען כי המקור הרעיוני של תפיסה זו היה מדיניות הניו-דיל בארצות הברית ורעיונות קיינסיאניים שתורגמו למציאות הישראלית.

לאחר מלחמת העולם השנייה ולקראת הקמת המדינה, פרדיגמת הפיתוח המהיר עברה שינוי שהתאים אותה למשימה של קליטת הפליטים מאירופה ושל העולים מן המדינות הערביות. כמו כן היא שימשה בסיס רעיוני למדיניות התעסוקה המלאה של הממשלה. על אף שקובעי המדיניות המקומיים אימצו את המטרה של תעסוקה

מלאה מן הגישה הקיינסיאנית שהייתה מקובלת במדינות רבות, מימוש מטרה זו לא התבסס על מדיניות קיינסיאנית כי אם על עקרונות של כלכלת פיתוח. פרדיגמת הפיתוח המהיר התבססה על התערבות הממשלה בהקצאת משאבים לענפים עתירי הון כדי לייצר מקומות עבודה, גם ללא הצדקה מבחינת רווחיות. מימוש אסטרטגיה זו התבסס על שיתוף פעולה ותלות הדדית בין הממשלה, ההסתדרות וחברת העובדים: הממשלה סיפקה את ההון, חברת העובדים השקיעה את ההון במפעלים עתירי עבודה והעסיקה את העובדים, וההסתדרות אפשרה את השליטה בכוח העבודה ואת הכשרתו. המגזר הפרטי פעל אז עם תמיכה ממשלתית מועטה בלבד.

לאסטרטגיית הפיתוח המהיר היו כמה נקודות חולשה מנקודת המבט של האינטרסים הלאומיים. שיתוף הפעולה בין הממשלה, חברת העובדים וההסתדרות הוביל ליצירה של מגמה אינפלציונית ולעליית השכר הראלי. יתר על כן, אסטרטגיה זו לא יצרה תמריצים עבור המעסיקים (חברת העובדים) ליעל את המפעלים ואת תהליך הייצור. מגמות אלו הקשו על הממשלה לצמצם את תלותה ביבוא הון ולעודד את היצוא. לטענתי, הזרז לנטישת האסטרטגיה של פיתוח מהיר והמפנה לפיתוח מוטה יצוא היה הקמתו של השוק האירופאי המשותף ב-1957 והגברת החשיפה של המשק הישראלי לתחרות בינלאומית. מגמות אלו יצרו תמריצים עבור גורמים בתוך הממשלה לעודד את התגבשות פרדיגמת העצמאות הכלכלית.

את הזרעים הרעיוניים של פרדיגמת העצמאות הכלכלית ניתן לזהות כבר בהכרזה על המדיניות הכלכלית החדשה ב-1952, אך היא החלה להתקבל בקרב קובעי המדיניות בשלהי שנות החמישים והגיעה למימוש במסגרת מדיניות המיתון בשנים 1965–1966. פרדיגמת העצמאות הכלכלית הציבה בראש סדר העדיפויות הלאומי את המטרה של עידוד היצוא, צמצום היבוא וצמצום התלות של ישראל ביבוא הון. ממטרה לאומית זו נגזרו שורה של המלצות מדיניות: נטישת המטרה של תעסוקה מלאה, ליברליזציה של שוק העבודה, הכפפת עליות השכר להגברת הפריון ועידוד ענפים עתירי הון במקום ענפים עתירי עבודה. הכלכלנים וקובעי המדיניות שקידמו גישה זו הציגו עצמם כתומכים בכלכלת שוק בניגוד לגישה של התערבות שאפיינה את מדיניות הממשלה, אולם למעשה גם הם גרסו כי על הממשלה להתערב בשוק לשם עידוד היצוא.

המעבר מהאסטרטגיה של פיתוח מהיר ותעסוקה מלאה לאסטרטגיה של פיתוח מוטה יצוא דרש שינוי מבני בכלכלה הפוליטית הישראלית: צמצום כוחה של חברת העובדים ועידודו של המגזר הפרטי. שינוי מבני זה, אני טוען, התאפשר אודות להתגבשות האוטונומיה של שלושה מוסדות מדינתיים חדשים: משרד האוצר, בנק ישראל ומשרד המסחר והתעשייה. מוסדות מדינתיים אלו שיתפו פעולה כדי להפיץ גישה חדשה לניהול מדיניות כלכלית בישראל ולהוציאה לפועל.

ההיבט הפיננסי

יחסי המדינה והשוק העסיקו רבות את ההיסטוריונים הכלכליים ואת הכלכלנים הפוליטיים בישראל. אף על פי כן, עד לאחרונה לא זכה ההיבט הפיננסי של יחסים אלו בעידן הפיתוח המהיר למחקר נרחב.⁵ ניתן לשער כי אחת הסיבות האפשריות לכך היא ההנחה (הסמויה או המפורשת) שבתקופת הפיתוח המהיר עוצמתה של הממשלה הייתה כה גדולה, שהיא יכלה לשלוט במתווכים הפיננסיים – הבנקים הפרטיים – כרצונה, ולכן לא הייתה משמעות למבנה המוסדי של המגזר הפיננסי. כלומר, ההיבט הפיננסי של תהליך הפיתוח נתפס כטכני בלבד וללא השלכות כלכליות-פוליטיות.

אני מבקש להפריך הנחה זו וטוען כי למרות עוצמתה של הממשלה בתחומי מדיניות כמו שליטה על הצבא, האוכלוסייה והקרקעות – בתחום המדיניות הכלכלית, ובתחום הפיננסי בפרט, יכולת המשילות שלה הייתה מוגבלת מאוד. בפרט, אני טוען כי עם הקמת המדינה לא היו בידי הממשלה את האמצעים למשול באופן מספק במערכת הבנקאית ובהתאם לאינטרסים הלאומיים.

עוצמתה של ממשלה היא משתנה רב-ממדי המורכב מיכולות התערבות של הממשלה בתחומי מדיניות שונים ולצורך השגה של מטרות שונות (Kjær & Hansen, 2002; Hameiri, 2007). על כן, לא ניתן להסיק מן העובדה שלממשלה יכולת התערבות גבוהה בתחום מדיניות מסוים לגבי יכולת ההתערבות שלה בתחום מדיניות אחר. בהקשר זה אפשר לדמיין את תהליך קביעת המדיניות כעבודה של מכונאי אשר ברשותו כלי עבודה שונים: כל כלי נועד להשיג מטרה ייחודית ומסוימת. כשם שלא ניתן לדפוק מסמר באמצעות מסור, מדינה שברשותה אמצעי משילות רבי-עוצמה לשם שליטה באוכלוסייה, לא תוכל להשתמש בהם לשם שליטה במוסדות כלכליים במגזר הפרטי. לשם משילות בכלכלת שוק הממשלה זקוקה לתשתית חוקתית ומוסדית אשר תאפשר לה למשול בשחקני השוק אשר מוגנים על-ידי זכויות הקניין.

מכשירי המשילות הפיננסיים במדינות המתפתחות שונים מאוד ממכשירים אלה בכלכלות שוק מפותחות. על פי הגדרות מקובלות, תפקיד המגזר הפיננסי

5 המחקרים העוסקים בהיבטים הבנקאיים והפיננסיים של מדיניות הפיתוח בעשורים הראשונים להקמת המדינה הם העבודות על בנק לאומי (גרוס, הלוי, קליימן וסרנת, 1997); ועל בנק הפועלים (גרוס וגרינברג, 1994); מחקרו של מרשל סרנת על התגבשות השווקים הפיננסיים בישראל (Sarnat, 1966); ספרו של יקיר פלסנר (Plessner, 1994); ספרו האינפורמטיבי של חת על המוסדות הבנקאיים בישראל (חת, 1966); וספרם של ממן ורוזנהק (2009) על בנק ישראל.

(הכולל גם את המגזר הבנקאי) הוא תיווך בין חוסכים למשקיעים, כלומר בין יחידות כלכליות בעלות עודף הון ליחידות כלכליות הזקוקות להון לשם השקעה. על פי רוב היחידות הכלכליות החוסכות הן משקי הבית, ואילו היחידות הכלכליות המשקיעות הן החברות הפרטיות. הממשלה יכולה למלא גם תפקיד של מבקשת אשראי (למימון התקציב או חברות ממשלתיות) וגם תפקיד של ספקית אשראי (במקרה שהיא מייבאת הון). על פי תאוריות נאו-קלסיות, הקצאה יעילה של ההון דורשת ליברליזציה של המערכות הפיננסיות גם במדינות מתפתחות: בתנאי שיווי משקל בין חיסכון להשקעה, האשראי ימצא דרכו לאפיקים בעלי התשואה הגבוהה ביותר, ולכן גם לאפיקים בעלי התרומה הגדולה ביותר לתועלת הציבורית (McKinnon, 1973; Shaw, 1973; Fry, 1988).

אולם לא כל הכלכלנים מסכימים בנקודה זו. לטענת ג'ון זיסמן, גם בכלכלות מפותחות המאופיינות במערכות פיננסיות מבוססות בנקים, המדינה חייבת להפוך את המוסדות הפיננסיים לבעלי ברית שלה או להתעמת עמם כעם אויבים פוליטיים (Zysman, 1984). הצורך לגייס את הבנקים נובע מכך שהמערכת הבנקאית היא מרכז כוח אסטרטגי בכל תהליך של פיתוח כלכלי: המערכת הבנקאית שולטת על הקצאת האשראי לכל ענפי הכלכלה, ולכן לפעילותה יש השלכות על האינטרס הלאומי.

בעוד מערכות פיננסיות ממלאות תפקיד אסטרטגי בכל הכלכלות, במדינות מתפתחות הצורך לשלוט, לפקח ולעצב את פעילות המערכות הפיננסיות גדול עוד יותר משום שהמצב של תת-פיתוח יוצר פער גדול בין התפקוד של המערכת הפיננסית והאינטרסים הלאומיים. מערכות פיננסיות ובנקאיות לא מפותחות מאופיינות בכך שאין אינן מייצרות מספיק אשראי המתאים לפיתוח מהיר. הן מאופיינות ברמת חיסכון נמוכה ובייצור אשראי קצר טווח ויקר יחסית, המתועל לאפיקים צרכניים או לעסקים קטנים, שאינם כרוכים בסיכון גבוה אך גם אינם תורמים לתיעוש ככשל שוק מתמיד הדורש התערבות של הרשויות.

בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה כלכלנים נודעים דגלו בתפיסה, שתנאים של תת-פיתוח מצדיקים התערבות במגזר הבנקאי משיקולים כלכליים. בין הבולטים שדגלו בתפיסה זו היה רוברט טריפין (Triffin, 1944, 1946; Triffin & Wallich, 1953), וכלכלנים במחלקה לבנקאות מרכזית בקרן המטבע העולמית (Coats & Khatkhate, 1980). הם גרסו כי אחד מן התפקידים העיקריים של בנקים מרכזיים במדינות מתפתחות צריך להיות פיקוח הדוק על המערכת הבנקאית והתערבות בה לא רק כדי לשמור על יציבותה, אלא גם כדי ליצור תמריצים מתאימים ליצירת אשראי המתאים לתנאים של כלכלת פיתוח.

אם כן, גישתם של כלכלני הפיתוח מציעה נקודת מבט חדשה באשר להקמתם של בנקים מרכזיים בכלכלות מתפתחות. עד כה הספרות על בנקים מרכזיים במדינות מתפתחות ראתה בהם שעתוק בלתי מוצלח של המודל האירופי. אני טוען כי יש לבחון את ההקמה והתפקוד של בנקים מרכזיים במדינות מתפתחות על רקע העקרונות של כלכלת הפיתוח. במקום לשפוט את תפקודם של הבנקים המרכזיים על פי סטנדרטים אירופאיים, יש לבחון את האופן שבו שירתו הבנקים המרכזיים במדינות המתפתחות את המטרות הלאומיות שהוגדרו על ידי הממשלות המקומיות.

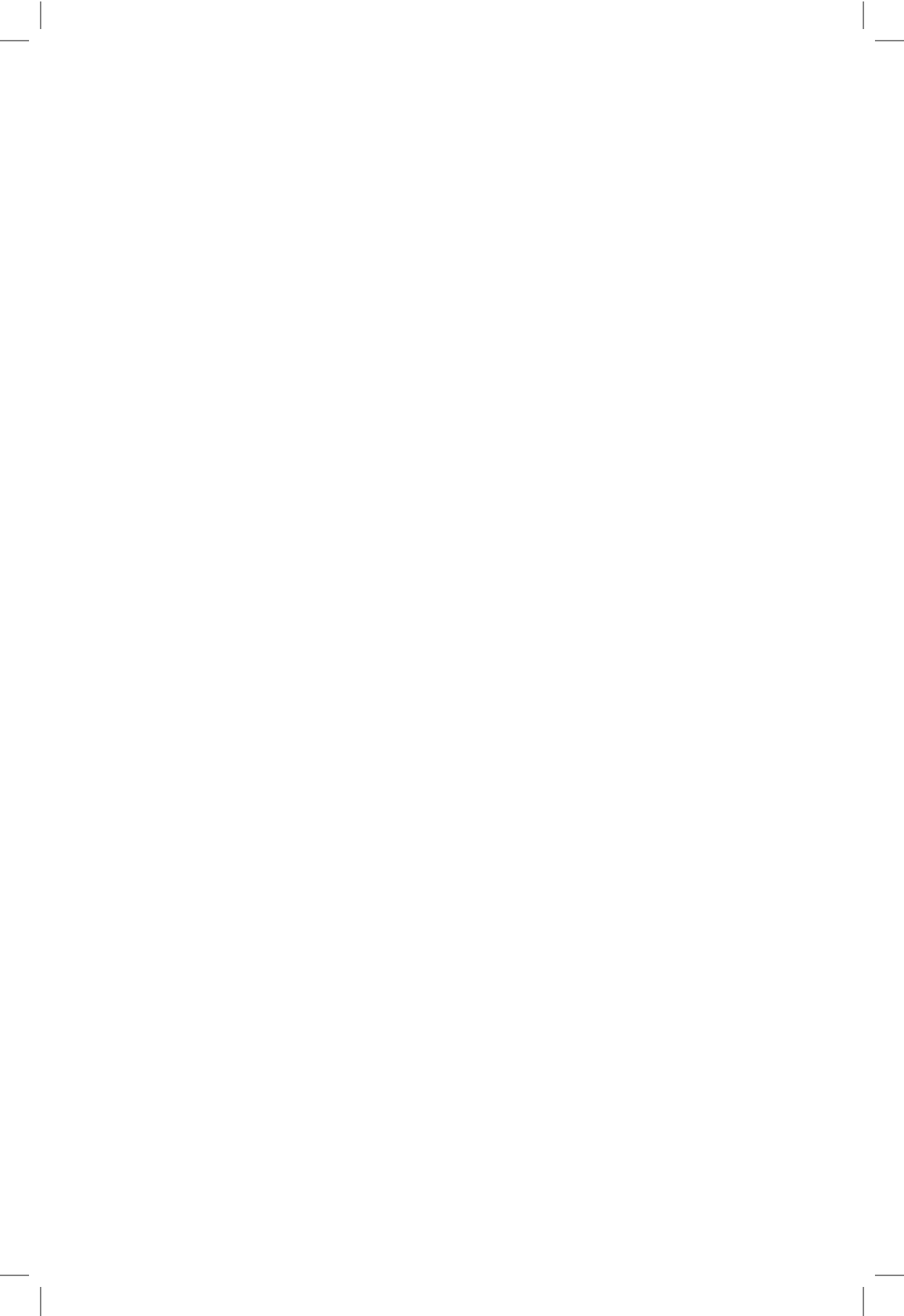
אני משתמש במסגרת מושגית שהוצגה כאן כדי לבחון את תהליך הקמתו של בנק ישראל ואת ההשלכות שהיו להקמתו על הכלכלה הישראלית. בפרט, אני מבקש להבין כיצד השפיעה הקמתו של בנק ישראל על תהליכי התיווך הפיננסי ועל המבנה של המגזר הפיננסי בישראל.

לאומיות שוק בישראל

לסיכום, המסגרת המושגית שאני מצייג כאן מבקשת להבין את התגבשות כלכלת השוק בישראל כתהליך שהתרחש בין שני כוחות סותרים: אימוץ של נורמות מדיניות של כלכלת שוק מצד אחד, והתמודדות עם בעיות כלכליות שנבעו מתהליך של בניין המדינה מצד אחר. הרציונל היסודי שמנחה אותי הוא שבמהלך שנות החמישים והשישים לא היו קיימים מודלים כלכליים מקובלים שתאמו את התנאים הכלכליים המקומיים ואת הבעיות שאתן התמודדו קובעי המדיניות בישראל. לא המודל של כלכלת השוק הליברלית – הרגולטיבי או הקיינסיאני – ולא המודל הסוציאלי-דמוקרטי, אשר היו מקובלים במדינות המפותחות, ניתן היה להטמעה במציאות הכלכלית והפוליטית הישראלית. יתר על כן, התפיסות של כלכלת פיתוח היו עדיין בתהליכי התגבשות. במובן זה תהליך קביעת המדיניות אמנם הושפע מרעיונות כלכליים מקובלים, אך הוא גם הושפע מתהליכים מקומיים של התנסות בניהול כלכלי של מדינה מתפתחת.

נוסף על כך, תהליך עיצוב המדיניות הושפע מגורמים פוליטיים מקומיים, ומכוחם של גורמים דומיננטיים כמו מפא"י וגופי ההסתדרות לכוון משטר כלכלי שתאם את האינטרסים שלהם. אולם, אני טוען כי יחסי הכוח המקומיים אינם יכולים להסביר באופן מלא את התגבשות המוסדות המקומיים. כדי לצייר תמונה מלאה יותר של התהליכים המוסדיים, יש להכיר בהשפעה של רעיונות כלכליים

על עיצוב האינטרסים הלאומיים והאסטרטגיות הכלכליות המקומיות. אטען כי תהליכי ההתקבלות של כלכלת השוק בישראל הובילו להתגבשות של משטר ששילב עקרונות של כלכלת שוק עם עקרונות של לאומיות כלכלית. במסגרת משטר זה כלכלת השוק הובנתה על ידי המדינה משיקולים לאומיים באמצעות שימוש במכשירי מדיניות לא-ליברליים. מתח זה, אטען, הוא מן המאפיינים היסודיים של הקפיטליזם הישראלי.



פרק תשיעי

לאומיות שוק בישראל – סיכום ומסקנות

ממשלות ושווקים הם הגורמים העיקריים המעצבים את הקפיטליזם המודרני במדינות המפותחות והמתפתחות כאחת. במדינות המפותחות, המאופיינות בכלכלת שוק המנוהלת על בסיס עקרונות ליברליים, מקובל לתאר את היחסים בין ממשלות ושווקים כיחסים של קונפליקט: שחקני השוק מאופיינים בשאיפה לחופש פעולה והגנה על זכויות הקניין, והממשלות מאופיינות בנטייה לשלוט בשווקים, להגביל את שחקני השוק ולפגוע בזכויות הקניין מטעמים פוליטיים-מפלגתיים או לאומיים. התאוריות המוסדיות הליברליות גורסות שלמרות הקונפליקט המובנה בטווח הקצר, בטווח הארוך האינטרס המשותף דורש מהממשלה להימנע מפגיעה בחופש הפעולה של שחקני השוק. לכן מציעות תאוריות אלו הקמת מוסדות המצמצמים את יכולת הממשלה להתערב בשוק והמגוננים על השוק מפני התערבות הממשלה. העמדה הליברלית מגובה בנרטיב כלכלי-היסטורי המתמקד במקרים שבהם בנייה של מוסדות ליברליים שיפרו את הרווחה הציבורית (למשל, המהפכה הפיננסית באנגליה, התגבשות משטר בסיס הזהב, הקמת האיחוד האירופי), ומנגד, במקרים שבהם כישלון של בניית מוסדות ליברלים הביא לפגיעה ברווחה הציבורית (נרטיב זה מאפיין בדרך כלל את המדינות המתפתחות).

המודל הליברלי עיצב גם את האופן שבו סופרה ההיסטוריה הכלכלית של ישראל. היסטוריונים רבים, גם כאלה שלא קיבלו במפורש את התאוריות הליברליות, נשבו בקסם הנרטיב הליברלי על פשטותו והדמיון שיש בו לתהליך התבגרותו של אדם פרטי. התהוות הקפיטליזם הישראלי תוארה בנרטיב זה כמעבר מ'כלכלה הרואית' ל'כלכלה רציונלית': הכלכלה ההרואית מבטאת מדיניות שעוצבה על בסיס שיקולים אידאולוגיים או לאומיים שלכאורה אינם נטועים במציאות החומרית, ואילו הכלכלה הרציונלית מבטאת את קבלת חוקי השוק כביטוי למציאות הכלכלית.

הנרטיב ההיסטורי הליברלי או הנאו-קלסי מתאר באופן מוצלח למדי – גם אם לא באופן מושלם – את ההיסטוריה הכלכלית של המדינות המפותחות במערב אירופה, ובפרט את ההיסטוריה הכלכלית של בריטניה. מדינות אלה אופיינו במגזר

פרטי אקטיבי, יוזם ומאורגן פוליטית, שפעל לצמצום יכולת ההתערבות של הריבון. על כן, במקרים אלו הקונפליקט בין הריבון והעסקים הפרטיים היה דומיננטי. אולם הנרטיב הליברלי אינו מצליח לתאר או להסביר את ההיסטוריה הכלכלית של מדינות מאוחרות פיתוח כמו ישראל.

הנרטיב הליברלי אינו מביא בחשבון את העובדה שהבדלים בתנאים המוסדיים, הכלכליים והפוליטיים מצריכים אסטרטגיות פיתוח שונות, ושאסטרטגיית הפיתוח תלויה גם בסדר העדיפויות הלאומי המגדיר את המטרה הכלכלית. על כן, השאלה אם מדיניות נתונה היא רציונלית או לא צריכה להיבדק ביחס למטרות הלאומיות ולתנאים המקומיים ולא ביחס למודלים אוניברסלים של רציונליות כלכלית.

בספר זה עקבתי אחר התהליך החברתי-פוליטי שהביא להתגבשותן של פרדיגמות מדיניות בישראל במסגרת שיתוף פעולה בין פוליטיקאים ומומחים מקומיים אשר עיצבו את האינטרסים הלאומיים המשתנים, ביחס לבעיות מדיניות דחופות ועל בסיס גופי ידע כלכליים מקובלים בעולם. הניתוח ההיסטורי שהצגתי מוביל לכמה מסקנות באשר להתהוות הקפיטליזם הישראלי שיוצגו להלן.

יחסי מדינה ושוק בישראל

היחסים בין המדינה והשחקנים הלא מדינתיים בישראל נחקרו רבות, תוך הדגשת מערכת היחסים בין הממשלה וההסתדרות. שלו וגרינברג מדגישים את הקשרים הפוליטיים בין הממשלה להסתדרות ומוסדותיה, ואת האופי הקליינטליסטי של יחסים אלו (Shalev, 1992; Grinberg, 1991). לעומת זאת, גרינברג וגורני מדגישים את האופי הלאומי והאידיאולוגי של פעילות ההסתדרות, ומסבירים את שיתוף הפעולה בין הממשלה וההסתדרות על בסיס האידיאולוגיה הלאומית שהייתה משותפת לשניהם (גרינברג, 2004; גורני וגרינברג, 1997).

בספרי ביקשתי לבדוק אם ניתן לתאר את היחסים בין הממשלה וההסתדרות ללא הסתמכות על היתרונות הפוליטיים שהם סיפקו למפא"י או על הנאמנות האידיאולוגית של ההסתדרות. בדקתי אם ניתן לראות בהסתדרות, ובפרט בחברת העובדים, שחקן שוק הפועל מתוך אינטרסים כלכליים ופוליטיים שאינם נגזרים ישירות מהאידיאולוגיה הלאומית או מהקשרים הפוליטיים למפא"י. לפי תפיסה זו, הקישוריות בין הממשלה לבין חברת העובדים נבעה מתלות הדדית: הממשלה הייתה זקוקה לכוח הכלכלי של חברת העובדים, וחברת העובדים הייתה תלויה בזכויות היתר להן זכתה מהממשלה. חברת העובדים הייתה חברת אחזקות שבבעלותה אמצעי ייצור

בכל הענפים היצרניים במשק, והמבנה ההיררכי שלה הבטיח שהמשאבים הלאומיים המוזרמים אליה יתועלו לאפיקים פרודוקטיביים. יתר על כן, המפעלים היצרניים שבבעלות חברת העובדים שימשו גם להכשרת כוח העבודה במסגרת פרדיגמת הפיתוח המהיר. במסגרת מדיניות התעסוקה המלאה הממשלה סיפקה הטבות למפעלים ההסתדרותיים, ובתמורה העסיקו המפעלים עובדים גם אם לא הייתה לכך הצדקה כלכלית. במובן זה – במסגרת פרדיגמת הפיתוח המהיר – העניקה הממשלה לעובדים הגנה מפני כוחות השוק באמצעות המפעלים ההסתדרותיים.

טענה זו אינה מפריכה את ההסבר המקובל, שלפיו ליחסי הממשלה וההסתדרות היה בסיס פוליטי וקליינטליסטי. אולם היא גורסת, שגם ללא ההקשר הקליינטליסטי, הממשלה הייתה תלויה בחברת העובדים כדי להוציא לפועל את מדיניות הפיתוח המהיר. הדיון בספר הצביע על כך, שיש לראות בקישוריות בין הממשלה וההסתדרות ביטוי למה שרודריק מכנה 'הפתרון המוסדי השני הטוב ביותר' (second best institution) (Rodrik, 2008). מבנה מוסדי מסוג זה הוא גם אפקטיבי מבחינת האינטרסים של המדינה וגם יציב, משום שהוא משקף את יחסי הכוח הקיימים.

יתרונה של תזת התלות ההדדית הוא בכך, שהיא מצליחה להסביר באופן משכנע יותר את שינוי יחסי הקישוריות בין הממשלה וההסתדרות. במחצית השנייה של שנות החמישים פעלו שחקנים מדינתיים להגבלת התפשטותה של חברת העובדים ולצמצום תלותה של הממשלה בה.¹ אם הקישוריות בין הממשלה וההסתדרות נבעה אך ורק מאינטרסים פוליטיים קצרי טווח, קשה להסביר מדוע פעלו המשרדים הכלכליים לצמצום כוחה של חברת העובדים. התזה של התלות ההדדית מסבירה מהלך זה בכך, שבתקופה זו האינטרסים הלאומיים הוגדרו מחדש, ולאור המטרה הלאומית החדשה של 'עצמאות כלכלית' התלות בהסתדרות הפכה לנטל. באותה עת פחתה חשיבותה של התעסוקה המלאה וגדלה חשיבותו של היצוא. התלות של הממשלה בחברת העובדים כמכשיר פיתוח לא אפשרה שינוי של אסטרטגיית הפיתוח, שכן פיתוח מוטה יצוא דרש שכר ראלי נמוך יותר וכוח עבודה גמיש ונייד יותר שלא ניתן היה להשיג באמצעות חברת העובדים.

אך מה היו הגורמים שהובילו לניסוח מחדש של האינטרסים הלאומיים? אחד הזרזים לשינוי זה היה הקמתו של השוק האירופי המשותף, במסגרת הסכמי רומא

1 כפי שתואר בפירוט בפרק הרביעי, במהלך שנות החמישים פעלו משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה להגבלת התפשטותה של חברת העובדים, ולעידוד המגזר הפרטי בתחומים מסוימים (לוי-פאור, 2001; Mandelkern, 2010). בתקופה זו שם האוצר את ידו על המקורות הפיננסיים העצמאיים של חברת העובדים.

ב-1957, שהגביר את החשיפה של המשק הישראלי לשוק הבינלאומי.² החשיפה הגבירה את הלחצים והתמריצים לחשוף את המשק הישראלי לשוק הבינלאומי, מהלך שדרש התאמה של אסטרטגיית הפיתוח.

נוסף על כך, במהלך שנות החמישים התגבשה קואליציה מקומית שקידמה שינוי מבני בישראל, והשינוי בזירה הבינלאומית שירת מטרה זו. קואליציה זו כללה את משרד האוצר, בנק ישראל ובמידה פחותה משרד המסחר והתעשייה. כמו כן, לאחר הקמתו של בנק ישראל הודקה יכולת השליטה של הממשלה על המערכת הבנקאית, ולמעשה יצרה לה הממשלה בת ברית חדשה: המערכת הבנקאית הריכוזית. השליטה על המערכת הבנקאית סיפקה לממשלה שליטה על האשראי ללא תלות בחברת העובדים. גורם נוסף שחזק את יכולתה של הממשלה להתעמת עם ההסתדרות היה הגיבוי שזכתה לו מצד הכלכלנים המקצועיים, שרבים מהם הועסקו על ידי המשרדים הכלכליים ובנק ישראל. לקראת סוף שנות החמישים נחלש אפוא המשולש המוסדי – שכלל את הממשלה, חברת העובדים וההסתדרות – והתגבש מערך מוסדי חדש – שכלל את המשרדים הכלכליים, בנק ישראל, המערכת הבנקאית, המגזר הפרטי והכלכלנים המקצועיים.

יש לסייג ולומר שצמצום תלותה של הממשלה בחברת העובדים לא חייב צמצום גודלו של המגזר ההסתדרותי. למעשה, גודלו של המגזר לא עבר כל שינוי ועמד על כחמישית מגודלו של המשק (ברקאי, 1969). השינוי היה באופי הפעילות של חברת העובדים: גדל הדגש על רווחיות המפעלים וצומצם הדגש על יצירת מקומות עבודה.

בנק ישראל והמגזר הפיננסי

עד כה התפיסה המקובלת הייתה, שלהקמתו של בנק ישראל בשנת 1954 לא היו השלכות משמעותיות על הכלכלה הפוליטית הישראלית. בנק ישראל תואר כבנק חלש שפעל כסניף של משרד האוצר או כזרוע של הממשלה. בספר ביקשתי להפריך תזה זו. לטענתי, בנק ישראל היה גורם בעל עוצמה רבה, שהשפיע באופן עמוק על עיצוב הקפיטליזם הישראלי. אמנם עצמאותו של הבנק בתחום המוניטרי הייתה מצומצמת, אולם הוא קיבל סמכויות מרחיקות לכת בתחום הפיקוח על האשראי,

2 הכלכלנים הישראליים היו ערים לכך, וב'רבעון כלכלה' נכתב: 'למדינת ישראל עניין מיוחד במתרחש בתחום זה והגורמים הממשלתיים והמשקיים מצווים על ערנות מתמדת שתאפשר את העמידה על האינטרסים החיוניים של משקנו. כי לא מעט תלוי בזה עתיד יצואנו; כלומר, עתיד כוחה המשקי ועצמאותה הכלכלית של המדינה' (חורין, 1959: 209).

שאפשרו לו לכפות שינוי מבני על המערכת הבנקאית ולגרום לבנקים הגדולים לשתף פעולה עם הממשלה. טענתי כי בניגוד לדעה הרווחת, יכולתה של הממשלה לכפות את העדפותיה על שחקני שוק הייתה מוגבלת. עד הקמתו של בנק ישראל הממשלה התקשתה לאכוף את ההעדפות שלה על המערכת הבנקאית, ובפרט לא היו לה כלים לאכוף על הבנקים המסחריים מדיניות אשראי בהתאם למדיניות הפיתוח המהיר. הקושי של הממשלה לשלוט במערכת הבנקאית נבע מן המבנה המבוזר שלה, ובשל היות הבנקים מוגנים על ידי זכויות קניין. נוסף על כך, ישראל הייתה נתונה לחסות אמריקנית והייתה חלק מ'העולם החופשי'. בתנאים אלה הלאמת המערכת הבנקאית הייתה מתפרשת כהצטרפות לגוש הקומוניסטי, עובדה שחזקה את עמדת המיקוח של הבנקים הגדולים. הקמת הבנק אפשרה לממשלה לשלוט באשראי בלי להלאים את המערכת הבנקאית. יתר על כן, טענתי כי בנק ישראל יכול היה לממש מטרה זו רק משום שהיה בעל עצמאות יחסית ביחס לממשלה וביחס למוקדי הכוח בכלכלה הפוליטית הישראלית, ובפרט ביחס למרכז הכוח ההסתדרותי.

טיעון זה מציג תפיסה חדשה על אודות עצמאותם של בנקים מרכזיים במדינות המתפתחות. התאוריה המקובלת גורסת, שמטרתו היחידה של בנק מרכזי עצמאי היא שמירה על יציבות מחירים, וכי בנק שאינו פועל לשמירה יציבות מחירים הוא בהכרח פחות עצמאי. כמו כן, התאוריה המקובלת מדגישה את עצמאות הבנק המרכזי ביחס לממשלה. לבנק ישראל אכן לא הייתה סמכות לסרב למימון תקציב הממשלה, אולם ניתנו לו סמכויות רבות, מידה רבה של שיקול דעת להשגת מטרות אחרות, ועצמאות משמעותית ביחס לגורמים דומיננטיים בזירה המקומית. ומכאן שלמרות העצמאות הנמוכה שלו על פי המדדים המקובלים, תהיה זו טעות לראות בו מוסד חלש וחסר השפעה.

ניתן להקשות ולומר, שבנק ישראל פעל בשנות החמישים בהתאם להוראות הממשלה שציפתה ממנו שיכפה על הבנקים את מדיניות האשראי שלה, ועובדה זו הפכה אותו לחסר עצמאות. בנק ישראל אכן פעל בהתאם להוראות הממשלה, אולם במובן זה הוא לא היה שונה מבנק מרכזי עצמאי הפועל לשמירה על יציבות מחירים. הרי גם בנק מרכזי עצמאי הפועל לשם יציבות מחירים, עושה זאת בהתאם להוראות הממשלה, המחייבת אותו בחוק לשמור על יציבות מחירים. בנק ישראל פעל בשנות החמישים לקידום האינטרסים הלאומיים, באותה מידה שהוא פועל היום, בהתאם להוראות הממשלה, לקידום האינטרסים הלאומיים. השוני הוא בכך שבשנות החמישים האינטרסים הלאומיים הוגדרו באופן שונה מכפי שהם מוגדרים כיום. בשני המקרים העברת סמכויות מוניטריות (לשם הקצאת אשראי או שמירה על יציבות מחירים) למוסד מקצועי ועצמאי מצמצמת את היכולת של קבוצות כוח להשפיע על

המדיניות המוניטרית. העובדה שהקצאת האשראי נעשתה על ידי הבנק ולא על ידי הממשלה עצמה, צמצמה את יכולתה של הממשלה ושל בני בריתה להקצות אשראי מטעמים קליינטליסטים, והגבירה את הסבירות שההקצאה תיעשה על פי שיקולים כלכליים-לאומיים. הקמת הבנק צמצמה אפוא – גם אם לא ביטלה לחלוטין – את יכולתן של ההסתדרות וחברת העובדים להשפיע על הקצאת האשראי לטובתן. להצלחתו של בנק ישראל להשיג שליטה על הקצאת האשראי היו תוצאי לוואי שליליים. מדיניות הבנק בשנים הראשונות הובילה להתגבשות מערכת בנקאית ריכוזית ולא תחרותית. שכן בין בנק ישראל (והמפקח על הבנקים) ובין הבנקים הגדולים התגבש דפוס יחסים של שיתוף פעולה תוך כדי קונפליקט שהוביל לתלות הדדית: הבנקים הגדולים שיתפו פעולה עם מדיניות האשראי של הממשלה, ובתמורה בנק ישראל הבטיח את רווחיותם והגן עליהם מפני תחרות.

מדיניות המיתון

השינויים המבניים שעבר המשק הישראלי בשנות החמישים והשישים הגיעו למיצוים במדיניות המיתון בשנים 1965–1966, אירוע המהווה נקודת ציון בכלכלה הפוליטית הישראלית. מלחמת ששת הימים, שפרצה ביוני 1967, שינתה מן היסוד את מבנה הכלכלה הישראלית, ולכן קשה לדון בהשלכות ארוכות הטווח של מדיניות המיתון. אף על פי כן היא מסמנת את הנקודה שבה ננטשה סופית המטרה של תעסוקה מלאה. מיכאל שלו רואה במדיניות המיתון אירוע שהוביל למעבר מ'המערכת של 1948' ל'מערכת של 1967'. המערכת של 1948 העניקה 'הן למדינה והן למפלגת השלטון מידה ניכרת של אוטונומיה, דהיינו יכולת להוביל חוגים עסקיים ואת החברה האזרחית במקום להיות מובלת על ידם'. המערכת של 1967 'חוללה שינוי יסודי במרכיבי מפתח במשטר הכלכלי-מדיני של ישראל. אמנם, פקידים ופוליטיקאים בכירים פיתחו חיבה פתאומית לרטוריקה של 'לסה-פר', ואחדים מגורמי הוויסות הכלכלית אכן נעשו ישירים פחות, אך תפקידה של המדינה כמסב המרכזי במשק לא התערער' (שלו, 2006: 88–89).

הניתוח שהצגתי מחזק את טענתו של שלו, שמדיניות המיתון היא נקודת ציון משמעותית, אך טענתי כי מדיניות המיתון הייתה תוצאה של תהליכים ארוכי טווח שהחלו כעשור מוקדם יותר. את המקורות הרעיוניים של מדיניות המיתון ניתן למצוא בתוכניות הפיתוח שהפיצו המשרדים הכלכליים ובנק ישראל כבר ב-1958, בתגובה לכינון השוק האירופי המשותף במסגרת הסכם רומא. בפרשנות מרחיבה ניתן

למצוא רעיונות אלה כבר בנאומו של בן-גוריון ב-1952, שבו הכריז ראש הממשלה על המדיניות הכלכלית החדשה.

אמנם רעיונות כלכליים אינם גורמים סיבתיים 'קשים' היכולים לעצב משטרים כלכליים, בניגוד לאינטרסים חומריים; אולם הראיתי כי פרדיגמות מדיניות ממלאות תפקיד של משתנים מתערבים, המקשרים בין הגורמים הראשוניים של השינוי והתוצאה המבנית. במובן זה, פרדיגמת המדיניות מספקת 'מפת דרכים' עבור הדרג הפוליטי (Campbell, 1998), היוצרת תנאים נוחים לאימוץ מכשירי מדיניות מסוימים ולא אחרים כאשר מופיע הזד (טריגר) המתאים. משום כך, אף שהיו גורמים חומריים המסבירים את המעבר משאיפה לתעסוקה מלאה לשאיפה לעצמאות כלכלית – הקמתו של השוק האירופי, הגידול בגירעון המסחרי ואבדן השליטה על שוק העבודה – הפתרון של מדיניות המיתון לא יכול להיות מוסבר ללא הכרה בתפקידם של הגורמים הרעיוניים.

כלכלת שוק, ליברליזם ולאומיות

אחת השאלות שבהן דנתי לאורך הספר היא היחסים בין עקרונות של כלכלת שוק, נורמות ליברליות ולאומיות. טענתי כי כאשר הועברו פרקטיקות של כלכלת שוק מהמדינות המפותחות, התעשייתיות והליברליות למדינות המתפתחות, הן הופשטו מהמטען המשפטי והנורמטיבי הליברלי והוטענו במטען סימבולי לאומי. עובדה זו השפיעה על שיח הלגיטימציה של כלכלת השוק בישראל.

הלגיטימציה של כלכלת השוק הליברלית נובעת ממקור נורמטיבי-משפטי וממקור מקצועי. בחברות ליברליות כלכלת השוק מוצגת כשיטה ההוגנת ביותר להקצאת משאבים, משום שהיא תואמת עקרונות ליברליים של זכויות קניין, חופש כלכלי ושוויון הזדמנויות. היא מוצגת גם כיעילה, משום שהיא תואמת עקרונות מקצועיים המבוססים על התאוריה הכלכלית הנאו-קלסית. השיח הליברלי מתייחס בחשדנות לכל סוג של התערבות במנגנון המחירים תוך פגיעה בזכויות הקניין, והוא רואה בה ביטוי לאינטרסים קצרי טווח של מוקדי כוח ומונופולים. פרשנות זו נובעת, כפי הנראה, מן הניסיון ההיסטורי האירופי אשר מזהה את נטישת עקרונות הליברליזם הכלכלי עם לאומנות ופשיזם. תקופת בסיס הזהב (1873–1914) אופיינה בשווקים חופשיים ויציבות פוליטית, ואילו קריסת בסיס הזהב בתקופה שבין מלחמות העולם אופיינה בהתערבות הממשלות בשוק מטעמים לאומיים, שלדעת רבים היא שהובילה למלחמת עולם נוספת. הזיכרון ההיסטורי האירופי נשען אפוא

על זיהויה של כלכלת שוק ליברלית עם קוסמופוליטיות ויציבות פוליטית ועל הזיהוי של התערבות בשוק עם סנטימנטים לאומיים ואף לאומניים המובילים לחוסר יציבות פוליטית.

אולם כאשר מרחיבים את נקודת המבט מעבר להקשר ההיסטורי האירופי, הזיהוי בין פרקטיקות של כלכלת שוק ובין ערכים ליברליים מתערער ונוצרת תמונה מורכבת יותר. בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה הניסיון של מדינות מתפתחות הראה כי התערבות בשוק, בניגוד לערכים ליברליים, יכולה להיות מוצדקת לא רק משיקולים פוליטיים קצרי טווח אלא משיקולים כלכליים-לאומיים ארוכי טווח. בתהליכים של בניין מדינה ובניין אומה נוצר צורך להתערב בשוק כדי לממש מטרות קולקטיביות שמנגנון השוק לא מקצה להן משאבים. על כן, בהנחה שישנה מערכת פוליטית המגדירה את ההעדפות הקולקטיביות באופן מוצלח, יש הצדקה להתערב בהקצאת המשאבים של השוק (Johnson, 1960).

יעקב מצר משתמש במסגרת תאורטית זו כדי להסביר את מדיניות ההסתדרות הציונית וחברת העובדים בתקופת היישוב, ואת ההעדפה של המגזר החקלאי בשנות העשרים משיקולים לאומיים כלכליים, ביטחוניים וחברתיים (מצר, 1979; Metzger, 1978). מחקריו של נחום גרוס העוסקים באותה תקופה מאמצים גם הם, גם אם לא במפורש, את המסגרת המושגית של לאומיות כלכלית, המספקת הצדקה להתערבות בשוק על בסיס אינטרסים לאומיים (גרוס, 2000א). לוי-פאור משתמש בתאוריות מונחות מדינה – שגם הן מניחות כי התערבות בשוק מוצדקת להשגתן של מטרות לאומיות – להסבר מדיניות הפיתוח של משרד המסחר והתעשייה בשנות החמישים והשישים (לוי-פאור, 2001).

ניתן ללכת צעד נוסף ולטעון כי גם תהליך של בניין כלכלת שוק יכול להיות פרויקט לאומי המחייב שימוש במכשירים לא ליברליים. חוקרים מהזרם הקונסטרוקטיביסטי גורסים כי אין קשר מהותני בין התוכן של מכשיר המדיניות ובין המידה שבה הוא מזוהה כלאומי. למעשה כל מדיניות, ובכלל זה מדיניות של ליברליזציה, יכולה להיות לאומית אם היא מובנית כך על ידי הדוברים בשיח. ראויי אבדלל מציע כי לאומיות כלכלית היא 'מערך של אמצעי מדיניות [כלכלית] הנובעים מזוהות לאומית או מתכנים לאומיים ספציפיים המקובלים במסגרת הפוליטית של המדינה' (Abdelal, 2001: 33). כלומר, לאומיות כלכלית מאופיינת במערכת סימבולית ובמבנים חברתיים שבתוכם משוורת הפעולה הכלכלית, ולא בתכנים המסוימים של המדיניות הכלכלית (Pickel 2003: 111). על פי תפיסה זו, קובעי מדיניות יכולים לאמץ את כלכלת השוק אך למסגר אותה כפרויקט לאומי.

מסגור הפרויקט של בניין כלכלת שוק כפרויקט לאומי יוצר מתח בין הערכים

הליברליים, המזוהים עם פרקטיקות של כלכלת שוק, והעובדה שלשם בניין כלכלת השוק יש צורך להשתמש במכשירי מדיניות לא ליברליים. תהליך הבניין של כלכלת שוק הוא אם כן סתירתי במהותו: זהו תהליך שבו המדינה פועלת מצד אחד לשם עידוד כלכלת השוק ויצירת מרחב כלכלי מוגן מפני התערבות פוליטית, ובה בעת היא מתערבת באותו מרחב תוך פגיעה בערכים הליברליים והפלייה בין שחקנים.

ביטוי למסקנה זו ניתן למצוא באופן שבו הכלכלנים המקצועיים, שמילאו תפקיד מרכזי בתהליך זה, מסגרו את עקרונות כלכלת השוק בישראל. דן פטינקין, שעיצב את השיח הכלכלי המקצועי בישראל בעשורים הראשונים, ביקר בחריפות את מדיניות הממשלה בעשור הראשון וטען שזו כשלה. לדבריו, למרות הצמיחה המהירה הממשלה לא השיגה את המטרה החשובה ביותר: צמצום התלות של ישראל ביבוא הון. פטינקין ותלמידיו קראו לממשלה לצמצם את התערבותה במשק, לנטוש את מדיניות התעסוקה המלאה ולחשוף את המשק לשוק הבינלאומי. אולם למרות הביקורת הנוקבת, פטינקין ותלמידיו לא פקפקו בלגיטימציה של המדינה לפגוע בקניין הפרטי ובחופש הכלכלי, ולא ביקרו את הממשלה על כך שהיא מציבה את האינטרס של המדינה לפני האינטרס של האזרחים, הצרכנים והעסקים הקטנים.

התפיסה הכלכלית שקידמו הכלכלנים המקצועיים הייתה אם כן ביסודה סוג של לאומיות כלכלית. הם גרסו שהשיקולים הלאומיים דורשים את נטישת המטרה של תעסוקה מלאה ואת חשיפת הכלכלה הישראלית לשווקים הבינלאומיים. מבחינה זו, לא רק שפטינקין ותלמידיו לא היוו איום על הממשלה, הם אף שירתו את השחקנים המדינתיים העולים – משרד האוצר ובנק ישראל – בכך שסיפקו לגיטימציה לחזון הכלכלי שלהם: החלשת תלותה של הממשלה בהסתדרות וחברת העובדים (תלות שנתפסה כמכשול), ופנייה לפיתוח כלכלי מוטה יצוא תוך חשיפת שוק העבודה לכוחות השוק. חיזוק לפרשנות זו מתקבל מעמדתם של תלמידי פטינקין בתקופת המיתון. מדיניות המיתון הייתה כרוכה בחשיפה לכוחות השוק ובצמצום התערבות הממשלה בשוק העבודה, ולכן ניתן לראות בה מרכיב של ליברליזציה. אולם במקביל הממשלה המשיכה להתערב בשוק כדי לעודד את היצוא ואת היצואנים. פטינקין ותלמידיו קידמו אפוא משטר שניתן לכנותו 'לאומיות שוק' ולא כלכלת שוק ליברלית. לנגד עיניהם לא עמד חזון ליברלי של כלכלת שוק תחרותית, כי אם חזון לאומי שבו כלכלת השוק היא מכשיר לעידוד היצוא.

לשם השוואה, הכלכלן אבא פתחיה לרנר, שהועסק על ידי הלשכה לייעוץ כלכלי (Economic Advisory Staff) שנוהלה על ידי אוסקר גאס, ניסה להביא לשיח הישראלי תפיסה שונה, שבה לתחרותיות ולחופש הכלכלי היה ערך בפני עצמו. בדוח שחיבר לרנר על חוק בנק ישראל צוין שהמטרה של הפיקוח על הבנקים צריכה

להיות 'הגנה על המפקיד הבודד [...] מניהול כושל או מסוכן של בנקים מסוימים'. כמו כן ציין לרנר בביקורתיות, שהחוק המוצע יאפשר לנגיד לפעול באופן 'מפלה' בין הבנקים המסחריים (לרנר, 1954: 19). אולם קולו של לרנר היה יוצא דופן בשיח הישראלי, ולא פלא שהוא לא חובק על ידי הממסד הפוליטי המקומי. בשיח הכלכלי של שנות החמישים לא היה מקום לדיבור על זכויות הפרט כבסיס לגיטימציה למדיניות כלכלית, וכלכלת השוק קודמה כפרויקט לאומי ולא ליברלי.

קיינסיאניזם בישראל?

אחד העניינים שנידונו בספר הוא התקבלותה של הפרדיגמה הקיינסיאנית בישראל. טענתי שאף על פי שהפרדיגמה הקיינסיאנית השפיעה על השיח הכלכלי המקומי ועל הלגיטימציה של דפוס היחסים בין המדינה והשוק, ואף שרבים מהכלכלנים בישראל תפסו את עצמם כקיינסיאנים, תכניה של מדיניות זו לא אומצו באופן מלא על ידי ממשלות ישראל. הסיבה לכך הייתה שמדיניות זו לא סיפקה פתרונות לבעיות המקומיות. אמנם הפרדיגמה הקיינסיאנית תורגמה לשיח המקומי לפחות פעמיים, אך בשני המקרים היא עברה שינויים והתאמות מהותיים. אני משתמש כאן במושג פרדיגמה קיינסיאנית במובן הרחב, שאינו מתייחס אך ורק לרעיונות התאורטיים של קיינס, אלא לתפיסה שעל הממשלה לנהל מדיניות פיסקלית ומוניטרית אקטיבית על מנת לייצב את המערכת הכלכלית.

בשנות השלושים והארבעים הובאו לשיח הציוני רעיונות של כלכלה מעורבת שהושפעו ממדיניות הניו דיל בארצות הברית, מכלכלת המלחמה ויותר מאוחר גם מהתאוריה הקיינסיאנית. בתקופה זו התקיימו תנאים שיצרו ביקוש מצד ההנהגה הפוליטית לרעיונות כלכליים חדשים לצורך עיצוב מחדש של האינטרסים הלאומיים. עד שנות העשרים התבססה אסטרטגיית הפיתוח הציונית על הפרדיגמה האגררית, שלפיה הייתה קיימת חלוקת עבודה בין המגזר הפרטי העירוני שפעל בתנאים של משק חופשי, והמגזר הלאומי האגררי שזכה להגנה מפני כוחות השוק באמצעות מימון לאומי ושיטות ההתיישבות השיתופיות. אסטרטגיית פיתוח זו לוותה במדיניות של עלייה סלקטיבית. הקצב האטי של ההגירה באותה תקופה לא נבע מהגבלה חיצונית אלא מההכרה של הארגונים הלאומיים שיש להגביל את ההגירה בהתאם ליכולת הקליטה הכלכלית של ארץ ישראל. הנחת היסוד הייתה ש'צוואר הבקבוק' של תהליך הפיתוח הוא המגזר החקלאי, ומשום כך נתפס המגזר החקלאי כבעל חשיבות אסטרטגית למימוש הפרויקט הלאומי היהודי בארץ ישראל.

חלוקת העבודה בין המגזר הפרטי והמגזר הלאומי לא נבעה בהכרח מגורמים אידאולוגיים או מטינה עקרונית של 'הסוציאליסטים' כלפי ה'בורגנים' – אף שהיה ניגוד אינטרסים בין החלוצים החקלאים ובעלי העסקים. הסיבה להיעדר תמיכה לאומית במגזר הפרטי הייתה שמגזר זה הצליח כלכלית גם ללא תמיכה; ונוסף על כך, ההנחה הייתה שיוזמים פרטיים (בלי קשר למידת נאמנותם לרעיון הציוני) הפועלים לשם רווח כלכלי לא יישארו בארץ ישראל בעת משבר, ולכן אין היגיון לתמוך בהם. במסגרת התפיסות הכלכליות של אותה עת, הייתה הסכמה שהמגזר הפרטי אינו ניתן לפיקוח ושליטה ולכן לא ניתן לגייסו לפרויקט הלאומי.

בעקבות הפרעות ב־1929 (כהן, 2013) התרחשה הסלמה בקונפליקט שבין הקהילות היהודית והערבית. הסכסוך, שעד אז נתפס כ'סכסוך שכנים', הפך לסכסוך לאומי וההסלמה הובילה להגדרה מחדש של האינטרסים הלאומיים על ידי ההנהגה הציונית. עד לאותה עת האמינה ההנהגה הציונית שהמכשול העיקרי בדרך למדינה יהודית בארץ ישראל הוא כלכלי, ואילו לאחר הפרעות התגבשה התפיסה שהמכשול הוא הסכסוך הלאומי. בתנאים חדשים אלה קידם בן-גוריון את המטרה הלאומית של יצירת רוב יהודי בארץ ישראל בתוך זמן קצר. אך מטרה זו עמדה בסתירה לגופי הידע הכלכליים והחברתיים שעל פיהם פעלה התנועה הציונית עד אז. על פי הפרדיגמה האגררית, השגת רוב יהודי בארץ ישראל בטווח קצר לא ניתנה למימוש, וההנהגה הציונית הייתה זקוקה לרעיונות כלכליים חדשים וחדשניים, שיאפשרו לה להראות כי המטרה של רוב לאומי בארץ ישראל ניתנת להשגה.

באותה עת, במהלך שנות השלושים, התרחשה מהפכה פרדיגמטית בשיח הכלכלי הבינלאומי. בעקבות המשבר העולמי שפרץ ב־1929 ננטשה האמונה ברעיונות הלסה־פר ובכלכלה הנאו־קלאסית. נוסף על כך, במסגרת הניו דיל בארצות הברית נעשה שימוש במכשירי מדיניות להתערבות בשוק, ולאחר המלחמה מוסדה מגמה זו בצורת פרדיגמת המדיניות הקיינסיאנית או הכלכלה המעורבת.

לכלכלה המעורבת היו כמה השלכות על השיח הכלכלי והמדיניות הכלכלית. ראשית, היא סיפקה כלים לשליטה על המגזר הפרטי בלי להלאימו. לשינוי תפיסתי זה הייתה השפעה עמוקה על יחסי הסוכנות היהודית והמגזר הפרטי. שכן יש לזכור שלכל אורך תקופת המנדט היה המגזר הפרטי גדול מהמגזר הלאומי במונחי תוצר ותעסוקה. שנית, הכלכלה המעורבת תפסה את חוקי הכלכלה באופן דינמי, בניגוד לפרדיגמה המרקסיסטית ולפרדיגמת הלסה־פר הדטרמיניסטיות.

לבסוף, הפרדיגמה הקיינסיאנית סיפקה לגיטימציה למערכת יחסים חדשה בין המדינה והשוק. בניגוד למודל הליברלי של המדינה, המדינה הקיינסיאנית מאופיינת בתקציב גדול ובממשלה אקטיבית ומתערבת. רעיונות אלו שימשו את הסוכנות

היהודית במאבקה הדיפלומטי להצדקת הדרישה להקמת מדינה יהודית בארץ ישראל.

לאחר הקמת המדינה התמודדה הממשלה עם שיעור גבוה של אבטלה כתוצאה מהעלייה ההמונית, ואימצה את המטרה של תעסוקה מלאה. מטרה זו מזוהה יותר מכל עם הפרדיגמה הקיינסיאנית, ולכן רבים רואים במדיניות הממשלה באותה עת מדיניות קיינסיאנית. אולם על אף אימוץ מטרה זו, מדיניות הממשלה הייתה שונה בתכלית ממה שנהוג לכנות 'כלכלת ביקושים'.

האבטלה בישראל לא נבעה מהיעדר ביקושים אלא מהיעדר אמצעי ייצור, מחוסר במקומות עבודה, וממה שהוגדר כ'חוסר התאמה' בין המבנה המקצועי של כוח העבודה והמבנה הכלכלי המקומי. נוסף על כך, ישראל הייתה כלכלה פתוחה שבה היצוא היה מצומצם ושיעור היבוא גבוה. ההתמודדות עם בעיות אלו דרשה מכשירי התערבות סלקטיביים שאין לראות בהם מכשירי מדיניות קיינסיאנים (Winch, 1989). המדינה פעלה אפוא להרחבת הייצור בענפים בעלי עדיפות לאומית (חקלאות ותעשייה), ליצירת מקומות עבודה גם ללא הצדקה כלכלית מבחינת הרווחיות, ולהכשרת כוח העבודה. פרקטיקות אלו אינן מצויות בקטגוריה של מדיניות קיינסיאנית אלא בזו של כלכלת פיתוח.

בשנות החמישים הובאו לשיח הישראלי רעיונות כלכליים חדשים שתרמו להתגבשות פרדיגמת העצמאות הכלכלית. תפקיד מרכזי ביבוא הרעיונות הכלכליים החדשים היה לון פטינקין ותלמידיו במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית ובמכון פאלק (Krampf, 2010). אף שפטינקין תפס את עצמו כקיינסיאני (Patinkin, 1982), עמדותיו בשיח המקומי היו קרובות יותר לתאוריה המוניטריסטית (Mehrling, 2002). פטינקין ותלמידיו ביקרו קשות את מדיניות ההתערבות של הממשלה, ובפרט את מעורבות היתר שלה בשוק העבודה. ביקורתם כוונה בעיקר נגד התעסוקה המלאה והתמריצים שסיפקה הממשלה למפעלים לשם יצירת מקומות עבודה. הם סברו שהקריטריון להעסקת עובדים צריך להיות כלכלי בלבד, כלומר תרומתו של העובד לרווחיות המפעל.

מדיניות התעסוקה המלאה הייתה לטענתם של הכלכלנים לא אפקטיבית, משום שהאבטלה בישראל לא נבעה ממחזורי העסקים אלא מגורמים מבניים-חברתיים. לטענתם, הממשלה השתמשה במדיניות מקרו-כלכלית כדי להשיג מטרה חברתית, ובכך רק החליפה אבטלה גלויה בסמויה ופגעה בתחרותיות של המשק הישראלי. פטינקין והכלכלנים המקצועיים גרסו שיש לנהל מדיניות כלכלית בלי להתחשב בהשלכותיה על רמת האבטלה, ולטפל באבטלה באמצעים חברתיים כמו חינוך, הכשרה וביטוח אבטלה. הפרדה כזו בין שיקולים כלכליים ושיקולים חברתיים, טען

פטינקין, תביא להגברת הפריזון, הגברת הניידות בכוח העבודה, ייעול ועידוד היצוא (פטינקין, 1960). אף על פי שהוא קרא לנטוש את מדיניות התעסוקה המלאה, אין להסיק מכך שהוא לא היה קיינסיאני. כפי שציין פטינקין בצדק, 'המלצות שונות למדיניות כלכלית יכולות לנבוע מאותן מסגרות תאורטיות, ומסגרות תאורטיות שונות יכולות להוביל לאותן המלצות כלכליות' (Patinkin, 1982: 167–168). ההשפעה של הכלכלנים האקדמיים על השיח הכלכלי הישראלי לא הייתה בכך שהם הביאו תפיסה קיינסיאנית או מוניטריסטית. הם קידמו אמנם את הליברליזציה של שוק העבודה לשם עידוד היצוא, אך הם לא דרשו את הפסקת התערבות הממשלה בהקצאת משאבים ליצואנים. המחלוקות בין הפרדיגמה הקיינסיאנית והפרדיגמה המוניטרית, שאפיינו את השיח הכלכלי במדינות המפותחות, לא שוכפלו בישראל ולמעשה גם לא במדינות מתפתחות אחרות. איש מקובעי המדינות בישראל – פוליטיקאים וכלכלנים כאחד – לא סבר שעל הממשלה לוותר באופן מוחלט על ההתערבות בהקצאת משאבים. הוויכוח בישראל נסב סביב שאלת אופי ההתערבות ומטרתה: האם על המדינה לעודד תעסוקה מלאה והרחבת הייצור, או לעודד את היצוא.

פרדיגמות של פיתוח כלכלי

העימות בין שתי התפיסות של פיתוח לא הייתה ייחודית למקרה הישראלי. קתרין סיקינק זיהתה שתי גישות דומות שהתקיימו זו לצד זו בארגנטינה וברזיל. אסטרטגיה אחת, שאותה היא מכנה גישת פיתוח לאומית (national developmentalism), מאופיינת במעורבות גדולה של המדינה בתחום הייצור והרווחה ובייחוס משקל רב לתעסוקה מלאה. האסטרטגיה השנייה, המכונה גישת פיתוח קוסמופוליטית (cosmopolitan developmentalism), מאופיינת בעידוד יוזמה פרטית, השקעות הון זרות ויצוא (Sikkink, 1991: 39). גם במזרח אסיה ניתן לזהות שתי גישות כאלו. אף שבשנות החמישים מדינות מתפתחות בעולם העדיפו את הרחבת הייצור, בשנות השישים המגמה הכללית בקרב המדינות המתפתחות הייתה עידוד היצוא. מגמה זו הייתה מזוהה באופן חלקי עם אימוץ חלק ממכשירי המדיניות של כלכלת שוק: עידוד המגזר הפרטי, צמצום התערבות הממשלה בשוק העבודה, וחשיפת המשק לתחרות בינלאומית. אך לצד זה המשיכו הממשלות להתערב בשווקים כדי לעודד את היצוא באמצעים לא ליברליים. פמפל מכנה מכשירים אלו תואמי שוק (market sustaining) (Pempel, 1999) (or market conforming).

אם כן, המעבר מפרדיגמת הפיתוח המהיר לפרדיגמת העצמאות הכלכלית, כפי שהוצג בספר זה, אינו ייחודי לכלכלה הישראלית. בעוד שהשיח הכלכלי במדינות המפותחות אופייני בוויכוח בין קיינסיאנים ובין מוניטריסטים, במדינות המתפתחות אופייני השיח בוויכוח בין תומכי התעסוקה המלאה ופיתוח מהיר ובין התומכים בעידוד היצוא. בהכללה, בשנות החמישים הכלכלה הבינלאומית הייתה פחות תחרותית ולכן אפשרה פיתוח מהיר ודגש על תעסוקה מלאה, ואילו בשנות השישים והשבעים המגמה העולמית הייתה של הסטת הדגש לעידוד היצוא.

היחסים בין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי

פרדיגמות מדיניות אינן מתגבשות על ידי כלכלנים בלבד; אמנם הן מכילות מרכיבים תאורטיים, אך הן מתגבשות בראש וראשונה סביב בעיות כלכליות דחופות שבהן עוסקים פוליטיקאים. הנחת המוצא של הספר הייתה אפוא שפרדיגמת מדיניות מתגבשת על בסיס שיתוף פעולה בין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. כל אחד משחקנים אלה הוא בעל משאב ייחודי היוצר תמריץ לשיתוף פעולה. המומחים מחזיקים במשאבים של מומחיות, ניסיון (know-how) ויוקרה להם זקוקים הפוליטיקאים כדי לפתור בעיות ולספק לגיטימציה למדיניות; והפוליטיקאים מחזיקים במשאבים כספיים וסימבוליים המייצרים תמריץ עבור המומחים לשתף אתם פעולה.

אולם יחסי כוח בלבד אינם יכולים להסביר את התגבשותה של פרדיגמת מדיניות. בין הדרג המקצועי והפוליטי מתקיימים גם תהליכים של החלפת ידע, התנסות ולימוד חברתי. בידי הדרג המקצועי יש ידע טכני, אולם הדרג הפוליטי הוא בעל ניסיון רב יותר בהטמעת מדיניות והוא בעל לגיטימציה לקבוע את סדר העדיפויות הלאומי. על כן, במסגרת שיתוף הפעולה ביניהם, גם הפוליטיקאי וגם הכלכלן יעדכנו את עמדתם עד שתתגבש עמדה משותפת בצורה של פרדיגמת מדיניות מקומית.

בשני מקרים של שיתוף פעולה מסוג זה עסקתי בספר. הראשון התרחש בשנות השלושים והארבעים, כאשר התגבש שיתוף הפעולה בין דוד בן-גוריון ודוד הורוביץ. אצל בן-גוריון נוצרה אי-נחת ביחס לפרדיגמה האגררית, משום שהיא לא תאמה את המטרה הלאומית-פוליטית של יצירת רוב יהודי בארץ ישראל בתקופה קצרה; אצל הורוביץ, אימוץ התפיסות הכלכליות החדשניות נבע מחשיפתו לרעיונות של כלכלת שוק דרך עבודתו במשרד לייעוץ כלכלי שהקימו הציונים האמריקנים. הורוביץ היה חסר הכשרה פורמלית ונעדר יוקרה בראשית דרכו, אולם הוא ידע כיצד

להשתמש ברעיונות הכלכליים החדשים, שנעשו מקובלים בשיח האמריקני, כדי לספק לגיטימציה למטרה הלאומית של עלייה המונית. בן-גוריון זיהה זאת וקידם את הורוביץ לדרגת מזכיר המחלקה הכלכלית של הסוכנות היהודית, תפקיד המקביל לזה של מנכ"ל משרד האוצר. בהמשך מונה הורוביץ לרכז את פעילותה של ועדת התיכון, שהניחה את היסודות לפרדיגמת הפיתוח המהיר.

המקרה השני של שיתוף פעולה מסוג זה התקיים בשנות החמישים. הכלכלנים המקצועיים, תלמידיו של פטינקין, קידמו באותה עת תפיסות כלכליות חדשות שקראו לצמצם את התערבות הממשלה בשוק העבודה. מנגד התגבשה האוטונומיה של משרד האוצר ובנק ישראל, שביקשו לקדם שינויים מוסדיים של עידוד היצוא. שיתוף הפעולה בין אלה ובין אלה התבטא גם בכך, שהכלכלנים המקצועיים הועסקו על ידי מוסדות המדינה. הכלכלנים, גם אלו שלא הועסקו ישירות על ידי הממשלה, לקחו חלק בעיצוב המדיניות הכלכלית. שיתוף הפעולה הגיע לשיאו במסגרת מדיניות המיתון, כאשר הכלכלנים השתתפו ב'מופעי הסברה' שאורגנו על ידי הממשלה ונועדו לספק לגיטימציה למדיניותה. לטענתי, בשני המקרים שיתוף הפעולה בין המומחים והפוליטיקאים הוביל להתגבשות פרדיגמות מדיניות שהשפיעו על אסטרטגיית הפיתוח של ישראל.

המדיניות החברתית

נושא שלא נידון בהרחבה בספר הוא הפן החברתי של פרדיגמות המדיניות. מחקרים רבים תוקפים את המודל הליברלי או הנאו-קלסי מההיבט החברתי, והם חושפים את המחיר החברתי שגובה אימוץ תפיסות של כלכלת שוק. לעומתם, ביקשתי אני לאתגר את הנרטיב הליברלי הנאו-קלסי במגרש הביתי שלו – בפן הכלכלי. אך למרות ההתרכזות בצד הכלכלי, לטענות המוצגות בספר יש השלכות גם על המדיניות החברתית בישראל. אנסה להציגן בקצרה.³

בתקופת היישוב לא היו בידי הרשויות היהודיות סמכויות ריבוניות, ולכן יש להיזהר בשימוש במונח 'מדיניות' ביחס לתקופה זו. הרשויות עשו בתקופה זו שימוש באמצעים 'וולונטריים', מיקרו-כלכליים ובלתי-פורמליים כדי לפעול בתוך המעטפת המקרו-כלכלית שנקבעה על ידי ממשלת המנדט. אחת הטענות המקובלות בספרות גורסת שבתקופת המנדט התגבש דפוס של שיתוף פעולה בין ההסתדרות

הציונית, שפעלה משיקולים לאומיים, ותנועת העבודה החלוצית שפעלה על בסיס ערכים סוציאליסטיים. שיתוף פעולה זה הוביל להתגבשות תפיסה של 'סוציאליזם קונסטרוקטיבי', שהתבססה על פשרה בין ערכים סוציאליסטיים ואינטרסים לאומיים. עמדה זו מבטאת בצורה המזוקקת ביותר בעבודותיהם של גורני וגרינברג (גורני וגרינברג, 1997; גרינברג, 2004). שטרנהל, דוחה את תזת הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי, וטוען כי הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי שימש כסממא אידאולוגית בלבד שלא באה לידי ביטוי בפרקטיקה. לטענתו, כבר משנות העשרים האפיל פרימט הלאום על המטרות הסוציאליסטיות של תנועת העבודה ועל הפרקטיקה שלה (שטרנהל, 1995). ואולם גורני וגרינברג וגם שטרנהל מניחים שהסוציאליזם היה נקודת המוצא אידאולוגית בתהליך בניין האומה. שתי התפיסות מניחות שהיה מתח בין הסוציאליזם ופרויקט בניין המדינה, אך הן חלוקות לגבי יחסם של קובעי המדיניות למתח זה.

על מה נסמכת הטענה כי קיים מתח יסודי בין ערכים סוציאליסטיים ופרויקט בינוי האומה? הרי בינוי האומה יכול היה להיעשות, לכאורה, על יסוד ערכים סוציאליסטיים. על כן, יש לשאול מה היו המקורות הרעיוניים אשר עיצבו את פרויקט בינוי האומה באופן כזה שעמד בסתירה למקורות האינטלקטואליים הסוציאליסטיים. אחת ממטרותיו של ספר זה הייתה לענות על שאלה זו. הצבעתי על סוג הרעיונות שעיצבו את פרויקט בינוי המדינה, והראיתי שאכן הם לא כללו השפעה סוציאליסטית ישירה. היו אלה רעיונות כלכליים שהיו מקובלים בשיח הכלכלי האמריקני והאנגלי אשר תורגמו למציאות הישראלית לשם פתרון בעיות מדיניות מקומיות.

על כן, לא פשרה בין סוציאליזם ולאומיות היא זו שעיצבה את מדיניות הפיתוח, אלא הבניה של האינטרסים הלאומיים באמצעות גופי ידע מקצועיים-כלכליים שהיו מקובלים בזירה הבינלאומית באותה עת. הסוציאליזם לא נדחה מפני הלאומיות באשר היא, כי אם מפני רעיונות כלכליים אלטרנטיביים אשר שירתו את צורכי ההסברה של הסוכנות היהודית בצורה טובה יותר, ואשר סיפקו מענה מוצלח יותר לבעיות הלאומיות הבערות.

עם הקמת המדינה קיבלה הממשלה לידיה ריבונות ויכולת להפעיל מדיניות מקרו-כלכלית וחברתית. במסגרת פרדיגמת הפיתוח המהיר, הממשלה אימצה את המטרה של תעסוקה מלאה, ובמסגרתה היא הפעילה מדיניות פסקלית ומוניטרית מרחיבה. היא גם סיפקה סובסידיות למפעלים עתירי עבודה בתמורה ליצירת מקומות עבודה חדשים ולהכשרת עובדים, גם אם עובדים אלה לא תרמו לרווחיות המפעלים. במובן זה, מדיניות התעסוקה המלאה, שלוותה בפרקטיקה של עבודות יזומות, תפקדה כסוג של מדיניות חברתית, במובן זה שהממשלה הגנה על העובדים מפני כוחות השוק.

אף שמדיניות התעסוקה המלאה שירתה מטרה חברתית של צמצום האבטלה, עד ראשית שנות השבעים לא הונהג בישראל ביטוח אבטלה אוניברסלי (רק בתחילת שנות השבעים אימצה הממשלה ביטוח אבטלה אוניברסלי על בסיס סוציאל-דמוקרטי). על כן יש המתארים את משטר הרווחה הישראלי עד שנות השבעים כמדינת סעד או כמשטר רווחה שיווי (residual) (Rosenhek, 2002). על פי התאוריה של גוסטה אספינג-אנדרסון, משטר רווחה שיווי מאופיין בכך שהוא מספק רשת הגנה חברתית מינימלית וסלקטיבית והוא מאפיין בעיקר מדינות ליברליות (Esping-Andersen, 1990). במהלך שנות השישים התרחשה ליברליזציה חלקית של שוק העבודה, והממשלה נטשה את המחויבות שלה לתעסוקה מלאה. מגמה זו הגיעה לשיאה עם מדיניות המיתון שהייתה כרוכה ברמות גבוהות של אבטלה. כתוצאה מתהליכים אלו, עם הגברת הסיכונים החברתיים להם היה חשוף כוח העבודה, נוצרה דרישה לאימוץ חוק ביטוח אבטלה אוניברסלי, עד שזה נחקק ב-1973 (Gal, 1994, 1997; Gal & Bargal, 2002; Shalev, 2007).

התמונה המתקבלת היא אפוא מורכבת. בשנות החמישים, במסגרת פרדיגמת הפיתוח המהיר, שירותי הרווחה היו מצומצמים, אך העובדים היו מוגנים מפני כוחות השוק באמצעות מדיניות התעסוקה המלאה. לעומת זאת, בשנות השישים והשבעים נחשפו העובדים לכוחות השוק ושיעור האבטלה עלה אך במקביל התקבל הרעיון של ביטוח אבטלה אוניברסלי במקום הפרקטיקה של עבודות יזומות. קשה אפוא להשיב תשובה חד-משמעית לשאלה, איזה מהמשתרים היה יותר 'חברתי': זה שסיפק עבודה בכל מחיר אך ללא רשת ביטחון סוציאלית, או זה שחשף את העובדים לכוחות השוק אך סיפק להם ביטוח אבטלה? (קרמפף, 2013).

השלכות ולקחים

שאלה בלתי נמנעת היא מה אפשר ללמוד מהטעונונים ההיסטוריים שהוצגו בספר על הקפיטליזם הישראלי בראשית המאה העשרים ואחת. בשלושת העשורים האחרונים עבר המשק הישראלי שינוי מבני עמוק. הכלכלה הישראלית עברה ליברליזציה, הממשלה צמצמה את מעורבותה במשק, ורבים מהנכסים הלאומיים הופרטו, ובכלל זה נכסיה של חברת העובדים (Aharoni, 1991; Ben Basat, 2002; Ben Porath, 1986). אולם על אף השינוי, הכלכלה הישראלית לא השתחררה לחלוטין מעברה וממסורת המדיניות שאפיינה אותה בתקופת הפיתוח. שלו מצביע על כך שהמדינה המשיכה להיות מעורבת בשוק בדרכים שונות, וכי השיח הכלכלי המשיך להיות בעל

אופי קולקטיביסטי (שלו, 2006). הירושה המוסדית של תקופת הפיתוח הותירה את רשמיה גם במבנה הכלכלה. הכלכלה הישראלית בראשית המאה העשרים ואחת מאופיינת בריכוזיות רבה במגזר היצרני ובמגזר הפיננסי, ועניין זה עומד במרכז סדר היום הציבורי מאז פרוץ המחאה החברתית בקיץ 2011.

על פי דוח הוועדה להגברת התחרותיות במשק, שהוקמה בעקבות לחץ ציבורי, הריכוזיות במשק הישראלי נובעת מהמבנים המוסדיים שאפיינו את הכלכלה הישראלית בעשורים הראשונים לקיומה:

עם קום המדינה הייתה ממשלת ישראל השחקן המרכזי בסקטור העסקי בישראל. חלק ניכר מהפעילות העסקית התרכזה בידיהם של שלושה שחקנים – ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית והסתדרות העובדים, מה שהביא ליצירת סקטור עסקי ריכוזי מאוד, עם קשרים ישירים ועקיפים בין הקונצרנים השונים במשק. לצדם פעלו מספר מצומצם של קבוצות עסקיות, שלא פעם עבדו בשיתוף עם הקבוצות 'הממשלתיות'. המיתון של שנות השישים היווה נקודת מפנה במבנה הסקטור העסקי בישראל, כאשר בסופו של גל מכירות ומיזוגים נוצר מבנה, שמזכיר במעט את מבנה המשק כיום, של 50 תאגידים גדולים לצד הרבה עסקים קטנים ובינוניים. השלב הבא בהתפתחות הסקטור העסקי היה המשבר של אמצע שנות השמונים, שהביא, מחד, להעלמות של מספר קבוצות עסקיות, ומאידך לעלייתן של קבוצות עסקיות חדשות וגדולות יותר, בעיקר בשל תהליכי הפרטה עצומים שקיימה הממשלה. אותן קבוצות חדשות הכילו בתוכן הן את החברות הממשלתיות שהופרטו והולאמו והן את נכסי הקבוצות 'הישנות' שנעלמו (בנק ישראל, 2013: 30).

הדוח מסרטט קו הקושר את התהליכים שתוארו בספר זה עם המבנה הריכוזי של הכלכלה הישראלית היום. את הביטוי המובהק לירושה מוסדית זו ניתן למצוא במגזר הבנקאי והפיננסי (אגמון וצדיק, 2010). במגזר הבנקאי הישראלי פועלות כיום חמש קבוצות בנקאיות גדולות המחזיקות כ-99% מסך הנכסים, ובמגזר הפיננסי פועלות שש קבוצות פיננסיות גדולות המחזיקות מספר רב של חברות בכל תחומי ההון, בהן חברות ביטוח, קופות גמל, קרנות השתלמות, קרנות נאמנות וקרנות פנסיה (שם: 31).

האם המבנה הריכוזי של המשק הישראלי נובע רק מירושה מוסדית, או שהוא עדיין משרת אינטרסים לאומיים? דוח בנק ישראל בנושא ריכוזיות המערכת הבנקאית מציין כי 'המערכת הבנקאית בישראל אופיינה, בשנים האחרונות, ביציבות – עובדה שאין להקל בה ראש לאור המשבר הפיננסי הגלובלי והמאורעות הפוקדים בימים

אלו את כלכלות העולם' (שם: 7). היתרון של מבנה ריכוזי מבחינת היציבות של המערכת הבנקאית יכול להסביר את ההיסוס של קובעי המדינות בישראל להתעמת עם השחקנים במגזר הבנקאי והפיננסי ולכפות שינוי מבני, מהלך שעלול להגדיל את אי-היציבות.

תחום נוסף שבו ייתכן כי למבנה הריכוזי של הכלכלה הישראלית יש יתרונות מבחינה מדינתית הוא היצוא. מצד אחד, דוח משרד האוצר לבחינת התחרותיות במשק מציין את מידת התחרותיות הנמוכה המאפיינת את המשק הישראלי; אולם מצד אחר דוח של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) קובע שישראל נמצאת במקום ה-27 מתוך 148 במדד התחרותיות העולמי, דירוג גבוה למדי (Schwab, 2013).⁴ האם ייתכן שדווקא היעדר תחרותיות ברמה המקומית הוא שמאפשר לחברות ישראליות להתחרות ביתר הצלחה בזירה הבינלאומית, תוך ניצול מוצלח יותר של היתרון לגודל? על פי דוח בנק ישראל, שלישי מהיצוא הישראלי נובע מארבע חברות, ומחצית מן היצוא נובע מעשר חברות בלבד (בנק ישראל, 2013א: 229). היצוא הישראלי אינו מבוסס אפוא על חברות קטנות המתחרות זו בזו, אלא על מספר קטן של חברות גדולות המתחרות בהצלחה בשווקים העולמיים ללא תחרות ממשית בזירה המקומית.

אם כן, אף שיש הסכמה שהכלכלה הישראלית – למרות תהליכי הליברליזציה והגלובליזציה – משמרת מאפיינים לאומיים ולא תחרותיים, קשה לקבוע אם ירושה זו נובעת רק ממרכיבים מבניים המשכפלים את עצמם, או גם מיתרונות מסוימים שהמבנה הריכוזי מספק לכלכלה הישראלית מבחינת האינטרסים המדינתיים.

4 הספרות מבחינה בין תחרותיות ברמת החברה הבודדת ותחרותיות בשווקים הבינלאומיים. אין הסכמה בשאלה, אם תחרותיות ברמת החברה הבודדת מובילה בהכרח לתחרותיות בשווקים הבינלאומיים. יש הטוענים שסביבה תחרותית בזירה המקומית משפרת את יכולתה של החברה להתחרות בשווקים העולמיים, ואחרים גורסים שחברות דומיננטיות בזירה המקומית יכולות לפתח ביתר קלות יתרונות שישרתו אותן בשווקים העולמיים (Porter, 1990).

אפילוג

הספר נפתח בהתבטאויות של קובעי המדיניות הכלכלית בישראל, שהשתמשו ברטוריקה לאומית כדי להגן על מדיניות המזוהה עם האידאולוגיה הנאו-ליברלית וכדי לקעקע את הלגיטימציה של אורחים לקדם את האינטרס הפרטי שלהם. לכאורה מפתיע למצוא שדוברים התומכים בכלכלת שוק עושים שימוש ברטוריקה לאומית ומגייסים את האינטרס הקולקטיבי-הלאומי, כדי לעשות דה-לגיטימציה לפרקטיקות ליברליות של קידום האינטרס הפרטי. בסיומו של הספר התחלפה ההפתעה בהבנה, שהתבטאויות אלו אינן מתפקדות רק כמסך עשן רטורי או אידאולוגי, אלא הן משקפות את המציאות הכלכלית-הפוליטית הישראלית, שבה בניין כלכלת השוק (בעבר) והפרויקט הנאו-ליברלי (בעשורים האחרונים) הם ביסודם פרויקטים לאומיים.

מסקנה זו, המדגישה את הקשר בין כלכלת השוק והאינטרס הלאומי במקרה הישראלי, מאפשרת להסביר את הרציפות המוסדית והרעיונית שנשמרה על אף השינויים המוסדיים העמוקים שעברה הכלכלה הישראלית בשנות השמונים. ביסודו של הקפיטליזם הישראלי, כפי שהתעצב מאז שנות החמישים, עומדת התפיסה שכלכלת השוק אינה משמשת אמצעי ליברלי להקצאת משאבים בצורה יעילה, תוך שמירה על חופש הפרט וזכויות הקניין, אלא מכשיר לקידום אינטרסים לאומיים בהקשר היסטורי וגאופוליטי נתון. כדי להבין את האימוץ של גישות כלכליות נאו-ליברליות בישראל, לא די לדון ביתרונות ובחסרונות הכלכליים של גישות אלו, אלא יש לבחון את ההשלכות הלאומיות של אימוצן, ובכלל זה את היחסים בין השיקולים הכלכליים והביטחוניים.

בסיס הלגיטימציה של הקפיטליזם הישראלי הוא אפוא כפול וסתירתי: כאשר הביקורת נגד המשטר הכלכלי מנוסחת על בסיס לאומי (האינטרס הלאומי דורש חלוקת צודקת יותר של ההון), היא נדחית על בסיס העיקרון של חוקי כלכלת השוק; ואילו כאשר הביקורת מנוסחת על בסיס ליברלי (אין לספק זכויות יתר לחברות עסקיות גדולות), נשלף הטיעון הלאומי שלפיו מדינת ישראל נמצאת 'במלחמת עולם כלכלית'. כפילות זו מאפשרת למשטר הכלכלי להתמודד עם כל ביקורת,

אך היא גם עלולה להוביל למשבר לגיטימציה, משום שהיא חושפת את הפער בין ההבטחה הגלומה בפרויקט הליברלי ובין הפרקטיקה שלו. הפרקטיקה של הליברליזציה אכן הוכיחה את עצמה מבחינה לאומית: מצבה של הכלכלה הישראלית, כפי שהוא מתבטא בחשבונות הלאומיים, משביע רצון ואף מעורר התפעלות. אולם בעוד המדינה משגשגת, החברה האזרחית נובלת. בשנים האחרונות ניתן לזהות קולות חדשים בשיח הכלכלי הישראלי, המבקשים לפרוע את ההבטחה הליברלית, ונראה שבמידה מסוימת הקולות החדשים מצאו אוזן קשבת בקרב קובעי המדיניות. האם קולות אלו יתגבשו לכדי שינוי עמוק שיביא להופעה של משטר כלכלי חדש? האם כלכלה קטנה, הנתונה בקונפליקט ביטחוני, יכולה לאמץ בהצלחה את המודל של כלכלת שוק ליברלית, או שהאופי הריכוזי והלאומי של הקפיטליזם הישראלי הוא תולדה הכרחית של מצב זה? האם בקרב השחקנים המדינתיים ישנו רצון פוליטי ויכולת להתעמת עם שחקני השוק ולאכוף עליהם שינוי מבני? שאלות אלו דורשות דיון נפרד.

מפתח¹

,231, 170, 149, 146, 145, 138, 137	,115, 96, 92-90, 19, 16
232	238, 233, 133, 126, 119-117
,143, 142, 122, 121, 116, לוי	מבנית 118
179, 176, 156, 155	סמויה 233, 118
,95, 66, 54, 25, 19, 18, 7, אשראי	,173, 66, אגודות שיתופיות לאשראי
,139-136, 134, 132, 106, 105, 96	218, 213, 209-203, 195-193
,162, 153, 147, 146, 144, 142	חיסולן 209, 208
,184, 174, 180-170, 169, 168	און, זאב 115
227, 225, 217-187	האוניברסיטה העברית 78, 75, 76
,115, 112, 91, 7, 6, הקצאת/הכוונת	233, 126, 114, 113, 108, 107
,182, 180, 179, 150, 144, 139, 131	המחלקה לכלכלה 114, 112, 107
,206, 200-198, 196, 192-190	אוניברסיטת ברלין 81, 43
,210, 212, 214, 216, 220	אוניברסיטת שיקגו 108, 107, 17
213	אורדר-ליברליזם 108, 17
,192, 173, 115, פרודוקטיבי/יצרני	אינפלציה 99, 100, 134, 135, 173
217, 211, 209	193, 174
,193, 173, 115, 106, 105, צרכני	כבושה 99
209, 206	אלקינד, מנחם 40
בדר, יוחנן 141	אמצעי תשלום 100, 134, 136, 168
בוורידג', דוח 57, 19, 18	177, 169
בונה, אלפרד 64, 60, 59	בינלאומיים 95
,159, 155, 154, 77, 75, שמעון	אסכולת הבנקאות 134
206, 205, 200, 164	אסכולת המטבע 134
,161, בלומפילד, ארתור (Bloomfield)	אקסטר, ג'ון (161, 162) Exter)
181, 176, 162	ארנון, יעקב 112
,43, 41, 40, 35, 5, 4, דוד	ארצות הברית 19, 22, 36, 37, 45, 46
,104-102, 77, 69, 67, 62, 59, 58	

- הבנק של דרום קוריאה 161–163,
182, 180, 176, 175
- הבנק של ציילון 161–163, 176,
182–180
- בנקים מרכזיים, עצמאותם 134, 135
- בסיס הזהב (gold standard) 16, 132–
134, 138–136, 158, 223, 228
- בסיס הכסף (monetary base) 137,
168, 169
- ברומברגר, ארווין 45, 46, 60, 64
- ברט, אהרון 154, 155, 159, 179, 193
- ברטון וודס (Bretton Woods) 96,
127, 133, 137, 148, 158
- בר-יוסף, ישראל 209
- בריטניה 5, 16, 18, 19, 58, 59, 140,
170, 222
- ברנשטיין, פרץ 102, 178
- ברקאי, חיים 126, 156, 181
- גאס, אוסקר (Gass) 68, 69, 152, 230
- גדוד העבודה 40
- גולומב, דוד 110
- גירעון
- בחשבון השוטף 92, 94–96, 99, 101,
126
- מסחרי 6, 92–95, 97–102, 109,
111, 112, 120, 123, 125, 126, 228
- גלפט, יצחק 31, 56, 62
- גמול, חברת 74, 79, 117
- געתון, אריה 43. ראו גם: גרינבוים,
לודוויג
- גרינבוים, לודוויג 43, 58–60, 64. ראו
גם: געתון, אריה
- 47–49, 51, 52, 54–56, 59, 60–62,
64, 65, 67, 72, 83, 94, 102–107,
116, 121, 228, 232, 235, 236
- בנק אפ"ק 54, 85, 140, 141. ראו גם:
בנק לאומי
- מחלקת ההוצאה 140–142
- בנק דיסקונט 156, 199, 203
- הבנק הבינלאומי לשיקום ופיתוח 142,
145, 146, 199
- בנק יפת 64, 206
- בנק ישראל
- הוועדה המייעצת 7, 79, 81, 159,
163, 166–163, 175, 176, 188
- 193, 195–202, 205, 208, 209,
215, 216
- וההסתדרות 143, 163–166, 180
- והמערכת הבנקאית 154, 172, 180,
192
- וחברת העובדים 151, 163, 217
- מחלקת המחקר 113, 114
- עצמאות 143, 145, 148–166, 177,
179, 181–184, 217, 224–226
- פיקוח על הבנקים: ראו: פיקוח
- בנק לאומי 24, 65, 66, 73, 78, 81,
82, 140, 141, 154, 155, 163, 174,
176, 179, 192, 193, 195, 196,
198, 199, 201–203, 206, 209, 214
- הבנק העולמי ראו הבנק הבינלאומי
לשיקום ופיתוח
- בנק הפועלים 24, 60, 74, 76, 79–81,
156, 163, 164, 175, 192, 195
- 196, 199, 201, 203, 208–210, 215
- הבנק של אנגליה 132, 134, 135

- גרמניה 16, 19, 43, 47, 80, 81, 111, 207, 120, 116
- גרנובסקי, אברהם 62, 74, 75, 78, 85
- טרמיניזם כלכלי 43, 55, 60, 232
- דיכוי פיננסי 139, 189–192, 212
- דן, הלל 116
- דרג מקצועי 156, 235. ראו גם: מומחים
- דרג פוליטי 14, 15, 21, 22, 60, 63, 235, 228, 156, 74, 69
- הגירה 22, 37, 41, 42, 49, 50, 53, 98, 120, 126, 231. ראו גם: עלייה
- הופיין, אליעזר 52, 53, 56, 65, 72, 73, 78, 85, 163, 164, 176, 195, 196, 198, 199, 201, 202, 215
- הורוביץ, דוד 9, 31, 32, 38–53, 56, 58–60, 62–64, 69, 70, 72, 97–101, 119, 143–146, 149–160, 163–165, 167, 171–174, 193, 195, 198, 199, 201–203, 209, 215, 236
- הינדן, ריטה 50, 53
- היפותוזת פרביש-זינגר (Prebisch-Singer Hypothesis) 21
- הלוי, נדב 113, 114
- הליברלים העצמאיים, סיעה 120, 121
- המרד הערבי 5, 34, 51
- המשק השיתופי (כתב עת) 43
- הסכם רומא 224, 227. ראו גם: השוק האירופאי המשותף
- הסתדרות העובדים 3, 5, 22, 23, 26, 35, 40, 66, 77, 79–82, 91, 93, 102, 110–107, 110, 117, 124, 125, 151, 156
- 163–166, 202, 217, 239. ראו גם: חברת העובדים
- ובנק ישראל ראו: בנק ישראל
- והקצאת אשראי 180, 192
- והממשלה 91, 111, 112, 115
- 116, 163, 196, 223–227, 229, 230
- וכוח העבודה 93, 124
- ופיתוח מהיר 115, 117
- ההסתדרות הציונית העולמית 22, 41, 45, 52, 55, 67, 68, 236, 237, 239
- וולקני, יצחק 62
- ווקופ, ארתור (Wauchope) 48
- הוועדה האנגלו-אמריקנית (1946) 69, 86, 97
- הוועדה לענייני בנקאות 173
- וילנר, מאיר 123
- ועדת האו"ם (אונסקופ, UNSCOP) 69, 97
- ועדת הכספים 98, 99, 100, 142, 145, 159, 202
- ועדת התיכון 5, 40, 56–58, 61, 63–69, 72, 83, 90, 94, 101, 236
- ועדת מטבע 140
- ועדת פיל (Peel Commission) 5, 46, 47, 51, 53
- זברסקי, אברהם 72–75, 79, 85, 163, 164, 195, 201, 205, 209
- זכויות קניין 2, 3, 12, 13, 16, 18, 24, 108, 117, 127, 132, 135, 139, 178, 180, 183–185, 200, 222, 226, 228, 230, 241

- חברת העובדים 3, 4, 5, 66, 73-76, 151, 166, 229, 239
 ובנק הפועלים 209
 ובנק ישראל ראו: בנק ישראל
 והכוונת אשראי 192, 227
 והממשלה 6, 23, 70, 91, 93, 94, 110-112, 114-119, 165, 180, 195, 216, 223, 225, 230
 ופיתוח כלכלי 112, 114, 196, 224
 חוק הריבית העותמאני 206
 חליפיות (convertibility) 133, 134, 140
 חקלאות (ענף) 22, 31-34, 37-39, 41, 43, 57, 58, 63, 65, 70, 73, 78, 80, 83, 84, 115, 206, 207, 209, 233
 חרות, מפלגה 104, 141, 142, 152
 טובי, תופיק 104
 טל, מקס 125
 טריפין, רוברט (Triffin) 25
 יום, דויד (Hume) 136
 יוסף, דב 72, 73, 79, 105, 116, 160
 יוספטל, גיורא 119, 164, 209
 כוכב, דוד 114
 כושר הקליטה הכלכלית/יכולת קליטה כלכלית, 22, 34, 41-43, 47, 49, 52, 53, 58, 59, 63, 69, 70, 231
 כלכלה אורתודוקסית 20, 21, 151
 כלכלת ביקושים 18, 19, 50, 63, 91, 233
 כלכלה מעורבת (mixed economy) 16, 18, 36, 37, 45, 59, 231, 232
 כלכלה נאו-קלסית 61, 100, 188, 222, 228, 232, 236
 כלכלת פיתוח 19-21, 23, 25, 26, 58, 68, 97, 233
 כלכלת שוק ליברלית 2, 229, 230
 לאומיות כלכלית 16, 20, 27, 229
 לבון, פנחס 116, 117, 155, 156
 לגיטימציה 13-16, 18, 53-55, 57, 94, 109, 111, 112, 119, 125, 135, 145, 148, 149, 217, 228, 230-232, 235, 242
 והשיח הכלכלי 53, 94, 112
 ומומחיות 160, 165, 171
 ייצוגית 148, 149, 182, 185
 מבוססת-פלט 182
 מבוססת-קלט 183
 מקצועית 54, 182, 184, 185, 200
 להמן, ארנסט 149, 162
 לוז, קדיש 164
 לויין-אפשטיין, רחביה 42
 ליברליזם משוזר (embedded liberalism) 96, 229
 ליברליזציה 13, 23, 25, 127, 139, 195, 229, 230, 240, 242
 לימוד חברתי (social learning) 10, 161, 235
 לסה-פר (laissez-faire) 16-18, 227, 232
 לרנר, פ' אבא (Lerner) 109, 152, 153, 155, 157, 174-178, 230, 231
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 66, 69, 73, 76

- מחלקת ההוצאה ראוי: בנק אפ"ק
 המערכת הבנקאית 6, 7, 25, 112, 137,
 154, 163, 168, 170-172, 185-187,
 189-194, 197, 201, 206
 ובנק ישראל ראוי: בנק ישראל
 והכוונת אשראי 25, 191, 208,
 210-213
 והממשלה 24, 144, 173, 174,
 180, 182, 187, 193-200
 מיזוג 187, 200, 201, 209, 210,
 239
 סינוף 187, 202, 203
 עמלות 216
 רווחיות 169, 174, 187, 193, 194,
 203, 213-216, 225, 227
 ריכוזיות 7, 178, 187, 188, 193,
 201, 208, 209, 213-216
 מומחיות/ 14, 15, 37, 38, 45, 49,
 142, 162
 והדרג הפוליטי 15, 54, 55, 69, 70,
 156, 223, 235, 236
 וממלכתיות 60-62
 כמקור לגיטימציה 15, 148, 149,
 160
 כלכלית 15, 42, 97, 156, 163, 171
 מומחים 15, 31, 41, 56, 59, 61, 63-
 65, 68, 83, 94
 מוניטריזם 17
 מטבע מפתח 132, 133
 מיד, אלווד (Mead) 67
 מיכאלי, מיכאל 111
 מיתון 19, 90. ראו גם: מדיניות המיתון
 מדיניות המיתון 6, 23, 92-94, 98
- לשכות עבודה 55, 66, 115
 מאזן התשלומים 94-101, 121, 126,
 137, 158.
 מגזר/סקטור
 הסתדרותי 4, 7, 117, 143, 149,
 151, 180, 185, 192, 195, 196,
 208, 209, 216, 225.
 חקלאי 22, 43, 144, 164, 229, 231
 יהודי 22, 44, 48, 108
 יצרני 6, 7, 187, 192, 216, 217,
 239
 לאומי 189, 191, 192, 231, 232.
 עסקי 239
 פיננסי/בנקאי 24-26, 117, 188,
 208, 209, 216, 225, 239, 240
 פרטי 1-6, 12, 13, 19-24, 34-
 36, 38, 41, 44, 57, 67, 94, 106,
 113, 115, 117, 125, 127, 133,
 140, 143, 149, 151, 154, 164,
 180, 183, 185, 189, 191, 192,
 195, 196, 212, 216, 217, 222-
 225, 232, 234
 ציבורי/ממשלתי 66, 113, 148,
 166, 189
 מדינות מתפתחות/כלכלות מתפתחות
 13, 19-21, 24-26, 43, 58, 95,
 103, 131, 132, 135, 138-140,
 148, 158, 161, 162, 165, 170-
 172, 184, 189-192, 222, 226,
 228, 229, 234, 235
 מדינת רווחה 18, 19, 57, 96. ראו גם:
 בוורידג', דוח

- משילות 2, 13, 24, 112, 136, 173,
183
- משרד האוצר 6, 40, 47, 72, 81, 94,
98-102, 104, 105, 107, 110, 111,
112, 113, 115, 116, 119, 120, 122,
123, 126, 141-143, 145, 149, 152,
153, 155, 156, 161, 162, 165, 172,
176, 177, 179, 181, 185, 193,
202, 203, 224, 225, 230, 236, 240
- משרד האספקה והקיצוב 105
- משרד החוץ 114, 146
- משרד המסחר והתעשייה 6, 23, 73,
76, 81, 94, 112, 113, 115, 116,
125, 179, 185, 225, 229
- משרד העבודה 115, 119
- מתווכים פיננסיים 24, 95, 132,
168, 195, 196, 198, 213. ראו גם:
המערכת הבנקאית
- נאט"ו 103
- נבנצאל, ארנסט 163, 164, 206
- נורמות בינלאומיות 16, 44, 90, 132,
138, 191
- נזילות, שיעורי/הוראות 137, 157, 168-
170, 172-175, 193, 204-209, 214
- ניו-דיל (New Deal) 22, 36, 37, 55,
68, 137
- ניכיון משנה 175, 197-199
- נפתלי, פרץ 72, 73, 80, 143, 144,
151, 160, 179
- נתן, רוברט 68, 83-85
- סאירס, ריצ'רד (Sayers) 138, 158,
109, 119-121, 123, 230, 236,
238, 239
- המכון לחקר הכלכלה 43, 45-47, 52,
57-60, 64, 87
- המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם
מוריס פאלק 69, 107-109, 113,
233
- מכפיל בנקאי 168, 169
- מכשירי מדיניות סלקטיביים 21, 131,
139, 150, 178, 179, 184, 233. ראו
גם: אשראי, הקצאה
- המלווה האמריקני 103, 104
- מלחמת העולם הראשונה 16, 49, 132
- מלחמת העולם השנייה 19, 20, 22,
25, 40, 55-59, 61, 65, 70, 86, 97,
103, 133, 137, 158, 169, 170, 229
- מלחמת מטבעות 20
- ממלכתיות 60-62, 70
- מפא"י 3-5, 26, 40, 67, 75, 81, 82,
91, 101, 102, 126, 143, 144, 151,
155, 156, 160, 163-165, 173,
209, 223
- המפלגה הפרוגרסיבית 78, 81, 142,
153, 203
- מפ"ם 103, 121-123, 126, 203, 204,
209, 121
- מפקח על הבנקים 144, 167, 169-
173, 176, 180-182, 197, 200, 203,
205-209, 214, 216, 227. ראו גם:
פיקוח
- מקדונלד, מלקולם (MacDonald) 48
- מק"י 103, 104, 204
- מרגלית, אליהו 64, 205, 209

- על הבנקים 7, 25, 132, 148, 157,
 -170, 168, 167, 165, 162, 160, 159,
 190, 183, 181, 180, 178, 177, 174
 192-194, 200, 206, 217, 230. ראו
 גם: מפקח על הבנקים
 על המחירים 99
 על הריבית 189, 190, 195, 215
 על תנועות הון 96, 127, 131, 133
 פנקס, צבי 141
 פעולות בשוק הפתוח 136, 138, 171
 פקודת הבנקאות 162, 172, 174,
 178-180, 203
 פרדיגמה
 האגררית 5, 21, 22, 34, 35, 38,
 41, 43, 46, 49, 65, 231, 232, 235
 מוניטריסטית 234
 מרקסיסטית 232
 קיינסיאנית 11, 18-20, 57, 67,
 133, 158, 231, 232, 234
 של העצמאות הכלכלית 6, 21, 23,
 90, 106, 121, 127, 233, 235
 של הפיתוח המהיר 5, 6, 21-23,
 34, 35, 43, 46, 53, 54, 57, 62, 63,
 70, 71, 94, 96, 100, 101, 108, 109,
 111, 113, 118, 121, 224, 235-238
 של לסה־פר 232, 233
 פרדיגמת מדיניות 9, 10, 11, 15, 102,
 223, 228, 232, 235, 236
 מקומית 5, 10, 11, 15, 235
 פרוטקציוניזם 20, 96, 114
 פרנצי, אימרה (Ferenczi) 50
 צדוק, חיים 125
- הסוכנות היהודית 5, 31, 36, 40, 42,
 46-49, 51-56, 58, 66, 67, 69, 73,
 78-82, 84-86, 97, 98, 141, 164,
 232, 236, 237, 239.
 המחלקה הכלכלית 46, 47, 56, 69,
 86, 236
 סולל בונה 66, 76, 82, 115, 116
 סוציאליזם 40, 59, 70, 103, 152, 237
 קונסרוקטיבי 237
 סימונס, הנרי (Simons) 17, 108
 סמואל, לודוויג 60, 83, 84
 סן, סטינדרה (Sen) 171, 172
 סנה, משה 104, 204
 ספיר, פנחס 112, 116, 120, 123
 עבודות יזומות 115, 118, 119, 237,
 238
 עלייה 37, 44, 47, 49, 51, 92, 101,
 102. ראו גם: הגירה
 המונית 4, 5, 22, 40, 49, 56, 58,
 62, 63, 65, 68, 90, 102, 105, 233,
 336
 סלקטיבית 4, 22, 43, 231
 קליטת 94, 98
 פורדר, ישעיהו 72, 73, 81, 85, 153,
 203, 214
 פטינקין, דן 107-110, 114, 118, 119,
 152, 230, 233, 234, 236
 פינס, דן 109, 110
 פיקוח 189, 103
 וקיצוב 105, 115
 על האשראי 225, 199

- 225, 113, 110
 רדיסקונטו ראו: ניכיון משנה
 רוזן, פנחס 159, 120
 רופין, ארתור 47-45, 43, 34, 60-58,
 65, 64, 62
 רוקח, ישראל 155, 74
 ריבונות 2, 12, 13, 145, 237
 ריבית 18, 20, 95, 110, 113, 136,
 137, 140, 157, 168, 174, 178,
 189-191, 193-195, 197, 198,
 212-216, 221
 דביטורית 177
 הדיסקאונט 136, 138, 197
 מדיניות 132, 136, 137, 169-171,
 198
 מרווח הריבית 210, 213
 קרדיטורית 177
 ריינר, אפרים 126
 רפ"י, סיעה 121
 רפטור, ברל 209
 רק"ח 123
 רשתות מדיניות (policy network) 13
 שהמי, יהודה 118
 השומר הצעיר 40
 השוק האירופאי המשותף 23, 114,
 37-39, 31, 32, 33
 שירותים (ענף) 31, 32, 33,
 42, 43, 194
 שמורק, אמיל 55, 65
 השפל הגדול (The Great Depression)
 4, 17, 36, 37, 44, 58, 170
 שר האוצר ראו: משרד האוצר
 שרתוק [שרת], משה 47, 53
- הצוות לייעוץ כלכלי (Economic
 Advisory Staff) 69
 הציונים הכלליים, מפלגה 55, 75, 82,
 100, 102, 105, 117, 142, 153-
 155, 164, 178, 179, 200, 203
 צור, זאב 126
 צידרוביץ, גרשון 38, 44, 75, 81
 הציונות האמריקנית 41, 42, 45, 67,
 68, 104
- קוזנץ, סיימון (Kuznets) 68, 107, 108
 קומוניזם 16, 17, 18, 103
 קופת מלווה וחסכון רחובות 205, 209
 קיינס, ג'ון מיינרד (Keynes) 50, 170
 קיינסיאניזם/כלכלה קיינסיאנית 4, 5, 11,
 16, 18-20, 22, 23, 26, 48, 57, 58,
 63, 67, 70, 90, 133, 158, 231-235
 קישוריות (Linkages) 3-6, 12, 13,
 65, 125, 180, 195
 בין הממשלה וההסתדרות 4, 6, 66,
 70, 91, 115, 196, 216, 223, 224
 בין הממשלה והמגזר הפרטי 5, 6,
 21, 94, 127, 217
 קליימן, אפרים 126
 קלצ'קי, מיכאל 107, 112
 קלרק, קולין (Clark) 58
 קפלן, אליעזר 45-48, 56, 58, 65, 72,
 73, 98, 141, 142
 קרימר, דניאל (Creamer) 68, 69,
 108, 109
 קרן המטבע הבינלאומית (IMF) 25,
 133, 142, 144-146
 רבעון לכלכלה (כתב עת) 81, 106,

תעסוקה מלאה 4, 6, 22, 23, 70, 71,
90, 92, 94, 111, 118, 119, 121,
123, 124, 152, 196, 216, 224,
233–235, 237, 238
טבעית 119
תעשייה, ענף 31, 32, 34, 37–39,
43, 44–52, 57, 58, 115, 116,
207, 209, 233

תאוריה ממוקדת-חברה 3
תאוריה ממוקדת-מדינה 10–12
תאוריית בחירה ציבורית (public
choice theory) 14
תלות הדדית (interdependence
governed) 1–3, 7, 12, 91,
94, 127, 196, 199, 214, 223,
227