

כלכלת הלאום // "כל מי שמאמין בכלכלת שוק צריך להיות מוטרד מהסמנים הלאומיים שלה"

ישראל מעולם לא היתה מדינה סוציאליסטית, כשם שכיום כלכלתה אינה בדיוק קפיטליסטית, כך טוען ד"ר אריה קרמפף בספר חדש, הסוקר את ההיסטוריה הכלכלית של המפעל הציוני

12.07.2015 11:07 מאת: גיא רולניק

החוקר ד"ר אריה קרמפף לא יכול היה לבחור לעצמו עיתוי טוב יותר מהימים האלה כדי לחזור לשורשיו של המודל הכלכלי הישראלי, כפי שהוא עושה בספר "המקורות הלאומיים של כלכלת השוק" שראה אור בינואר השנה. ספק אם הקהל הרלוונטי היה בשל, סקרן וערני לשיחה הזאת לפני שנתיים או לפני עשור. ואולם, הדיון במודל הקפיטליסטי, ובפרט בגרסתו הישראלית, עבר בשנים האחרונות משולי השיח הציבורי והפוליטי אל מרכזו, וביתר שאת בעיקר מאז המחאה החברתית של קיץ 2011, ששינתה בן-לילה את הנרטיבים השולטים לגבי אופיו של המודל הכלכלי הישראלי.

כעת, טוען קרמפף, חוקר בכיר ליחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל וחברה של המכללה האקדמית של יפן-תל אביב, גם הדיון ההיסטורי צריך לעלות מדרגה, ולהתבסס יותר על עובדות מאשר על מיתוסים ורטוריקה פוליטית. האמנם היתה ישראל גן עדן סוציאליסטי, שוויוני ומשגשג, עד שנהרסה ב-20 שנות קפיטליזם ימני, או שמא היתה כלכלה ריכוזית ומנוהלת, שהחלה לשגשג בזכות אימוץ הקפיטליזם? קוראי הספר (גילוי נאות: כתבתי את פרק ההקדמה לספר) יפתעו לגלות בו עדויות לכך שמתכנני הכלכלה הישראלית היו הרבה פחות "סוציאליסטים" ממה שנהוג לחשוב, וכי תהליך ההתהוות של הקפיטליזם הישראלי החל לפני הרבה יותר מ-20 או 30 שנה. אף שנרטיבים היסטוריים רבים מדישים את עברה הסוציאליסטי של הכלכלה הישראלית, נטען בספר, המשטר הכלכלי בה תמיד היה מבוסס על קניין פרטי וכלכלת שוק.

את התפישה המוטעית לפיה הכלכלה הישראלית היתה סוציאליסטית קושר קרמפף למקורותיהם האינטלקטואליים של אנשי העלייה השנייה, אך לא פחות מכך לביקורת שהטיחו במדיניות הממשלה כלכלנים ליברלים, שגיננו את נטייתה לכאורה להתערב במשק משיקולים "אידיאולוגיים". בפועל, קובע קרמפף בספר, הרעיון של כלכלה קומוניסטית מתוכננת מעולם לא נשקל ברצינות בישראל, והכלכלה הישראלית היתה מחוברת בטבורה להון שמקורו במדינות העולם החופשי, ובתלות הכלכלית והפוליטית של ישראל בהן, ובמיוחד בגרמניה המערבית.

עם זאת, קרמפף מתאר גם את ההבדלים העמוקים בין המודל הקפיטליסטי הישראלי לבין המודל של כלכלות השוק הליברליות, שבהן לעקרונות הליברליים של זכויות קניין וחופש כלכלי יש מעמד כמעט מקודש. עבור המדינות הליברליות, כלכלת השוק אינה רק מכשיר יעיל להקצאת הון, אלא גם מבנה בעל ערך משל עצמו, כמבטא של האתוס הליברלי הדוגל בהוגנות, צדק, קניין פרטי, חופש כלכלי, יזמות פרטית ושוויון הזדמנויות. בישראל אומצו הפרקטיקות של כלכלת השוק משיקולים פרגמטיים, אומר קרמפף, אך לא אומצה יחד אתם התפישה כי השוק מייצג ערכים שיש לשמר אותם.

הבנת התפתחותו של המודל הכלכלי הישראלי אינה תרגיל היסטורי ואקדמאי, אלא חלק חשוב בנייתו הדרך הצפויה לו מכאן והלאה. בין אם אנחנו רוצים לתת תחזיות או לקחת חלק בשינוי או תיקון המודל – קריטי שנבין קודם לכן את שורשי: הערכים, התפישות, הכוחות הפוליטיים, הניסיונות המצליחים והכושלים והרעיונות.

ד"ר אריה קרמפף, הספר שלך בעצם מנתץ את התיאוריה שהאידיאולוגיה הכלכלית בישראל היתה סוציאליסטית. אדריכלי המשק, לטענתך, האמינו בשוק חופשי וביוזמה חופשית.

"לפחות מאז שנות ה-30, ההנהגה הציונית הפסיקה לחשוב במונחים סוציאליסטיים, גם אם רבים מהם המשיכו לדבר במונחים אלו. טענות דומות נטענו על ידי היסטוריונים כמו מיכאל שלו, קובי מצר, דוד לוי-פאור, מיכל פרנקל ואחרים, שהראו שהמדיניות הכלכלית היתה מבוססת על אינטרסים לאומיים. הספר שלי מחדש בכך שהוא מזהה את הרעיונות אשר עיצבו את האינטרסים הלאומיים, ושהגיעו אלינו מהשיח האמריקאי: מדיניות הניו-דיל בשנות ה-30, כלכלת המלחמה וגרסאות שונות של מדיניות קיינסיאנית. במובן זה, אף פעם לא היינו סוציאליסטים.

"עם זאת, העובדה שלא היינו סוציאליסטים לא אומרת שאימצנו את רעיון היוזמה החופשית. אמנם אימצנו את כלכלת השוק המבוססת על קניין פרטי, אך מכאן ועד הטענה שהאמנו ביוזמה חופשית המרחק גדול. אדריכלי הכלכלה הישראלית סברו כי יש לבסס את הפיתוח הכלכלי על המגזר הפרטי, אך לא על בסיס של חופש כלכלי מלא. את פעילות המגזר הפרטי יש לעצב ולגייס לטובת הפרויקט הלאומי, וזאת מבלי להלאים אותו. גיוס המגזר הפרטי נעשה באמצעות הטבות לשחקנים נבחרים בו. זוהי אסטרטגיה מוכרת של משילות כלכלית. התוצאה היא מה שאני מכנה 'משטר של לאומיות שוק', הנבדל ממשטר של כלכלת שוק ליברלית".

האם היה כאן מאבק תת קרקעי בין קבוצות אינטרסים לבין הממשלה, כמו שאנו רואים כיום, שהוסווה מאחורי אידיאולוגיות?

"קבוצות כוח בכלכלה ובחברה תמיד ינסו להצדיק את התביעות שלהן באמצעות יצירה והפצה של חזון לאומי התואם את האינטרסים שלהן. לזה אנחנו קוראים 'אידיאולוגיה'. קבוצות כוח נוטות לטעון שמה שטוב להן, טוב גם למדינה, וכך מצדיקות את דרישותיהן לזכויות יתר. כך עשו החלוצים וההתיישבות העובדת בשנות ה-20 וה-30; ההסתדרות וחברת העובדים בשנות ה-40 וה-50; והיצואנים בשנות ה-60 וה-70. כיום ניתן למצוא מגמה דומה במגזר הביטחוני, באופן שבו הבנקים הגדולים מגנים על עצמם בפני רגולציה, ובשיח של מי שמכונים הטייקונים. עם זאת, יש לזכור שקבוצות כוח לא רק נאבקות בממשלה, אלא הן גם משתפות עמה פעולה. זוהי אחת המסקנות הכלליות שאני מגיע אליהן בספר. בין שחקני השוק לממשלה מתקיימת תלות הדדית, משום שהמדינה זקוקה לשיתוף הפעולה של שחקני השוק, ואילו האחרונים זקוקים לתמיכתה של המדינה. השאלה היא באיזו רגע נהפכת מדינה שמתקיימת בה תלות הדדית כזאת למדינה כושלת, הנשלטת על ידי קבוצות האינטרס".

האם ניתן לומר מתי עברה המדיניות הכלכלית בישראל מסוציאליזם לקפיטליזם, או שתמיד היתה כאן אמונה ביכולות השוק?

"אין נקודה כזו משום שהמשטר הכלכלי בישראל אף פעם לא היה סוציאליסטי. למעשה, אפילו את ההתיישבות הקולקטיביסטית – הקיבוצים – לא ניתן לתאר כסוציאליזם. הקיבוצים היו יחידות כלכליות שיתופיות בעלות אופי לאומי, שתפקדו בתוך המסגרת של כלכלת המנדט שהתבססה על שוק חופשי. מי שתכנן את צורת ההתיישבות הזו היה ארתור רופין, שלא היה סוציאליסט אלא הושפע מהלאומיות הכלכלית הגרמנית. גם את המושג 'קפיטליזם' צריך לעדן: קפיטליזם הוא שיטה כלכלית המבוססת על הצבר הון פרטי. אולם הגדרה זו רחבה עד כדי כך, שהיא יכולה לתאר את המשטרים הכלכליים בארצות הברית, גרמניה, סין, יפן, קוריאה הדרומית ושוודיה. כיום אנחנו מדברים על סוגים שונים של משטרים קפיטליסטיים: המודל הליברלי בארצות הברית, המודל המתואם הגרמני, הקפיטליזם המדינתי בסין וכן הלאה.

"בספר אני מציע מודל של לאומיות שוק המאופיין בקיומם של קשרים, הן פורמליים והן בלתי פורמליים, של שיתוף פעולה ותלות הדדית בין המדינה ושחקנים דומיננטיים במגזר הפרטי. המודל הזה מצליח לתאר את הקפיטליזם הישראלי גם בשנות ה-60 וה-70, וגם כיום. עם זאת, כמובן שהוא עבר שינויים. היו שתי נקודות מפנה בתהליך השינוי של הקפיטליזם הישראלי: המפנה ממדיניות התעסוקה המלאה למדיניות הפיתוח מוטת-היצוא בשנות ה-60, והמפנה לכלכלה גלובלית ומופרטת בשנות ה-80 וה-90. אני לא תופש שינויים אלו כמעבר מסוציאליזם לקפיטליזם, אלא כהתאמה של הקפיטליזם הישראלי למגמות בינלאומיות משתנות".

מה קרה במדיניות הכלכלית לפני ואחרי תוכנית הייצוב?

"ישנה הסכמה שבשנות ה-80 וה-90 התרחש מפנה בכלכלה הישראלית: מדיניות הייצוב ולאחר מכן ההפרטה והליברליזציה. כלכלנים רואים בתוכנית נקודת מפנה חיובית, שהובילה לאימוץ תפישות של כלכלת שוק וצמצום ההתערבות במשק. כלכלנים פוליטיים רואים בתקופה זו את תחילת העידן הניאו-ליברלי. הגישה שאני מציע בספר – שאינו עוסק ישירות במדיניות הייצוב – מסיטה את הדגש מהשאלה 'מה השתנה?' לשאלה 'מה נותר קבוע?', גם לאחר עידן ההפרטה והליברליזציה. הצעתי היא שהמרכיב היסודי שנותר קבוע הוא הדומיננטיות של האינטרסים הלאומיים בעיצוב המדיניות הכלכלית. על אף אימוץ מדיניות הליברליזציה וההפרטה, הכלכלה הישראלית נותרה במידה רבה לאומית ולא ליברלית.

"למה הכוונה? פרויקט הליברליזציה הוכיח את עצמו בהיבטים של צמיחה, תוצר לנפש, מאזן תשלומים, חוב ציבורי, יציבות מחירים וכדומה. אולם כאשר בוחנים משתנים נוספים, מוצאים מה היתה העלות של הצלחה כלכלית זו: ריכוזיות גבוהה במשק וקשרים חזקים בין המדינה והקבוצות העסקיות – מה שאתה מכנה 'המחבורים' – מוסדות רגולטיביים חלשים, אי שוויון גדל והידרדרות התשתיות. אלה סממנים של לאומיות השוק. בעיות אלו צריכות להטריד לא רק את השמאל הסוציאלי-דמוקרטי, אלא גם את מי שמאמין ברעיון של כלכלת השוק.

"רבים מעמיתי חולקים עלי בנקודה זו, אך אני ראיתי במחאה החברתית דרישה למימוש ההבטחה שהיתה גלומה בשיח הליברלי. בשנות ה-90 קיבלנו ליברליזציה בלי ליברליזם: הנכסים הציבוריים הופרטו, אך האזרחים נדרשו להמשיך לשאת בנטל החברתי, כחלק מהאחריות הלאומית שלהם. כעת הציבור רוצה לממש את ההבטחה הליברלית. הממשלה מכרה לנו כלכלה לאומית באריזה של ליברליזם כלכלי, והמוחים כאילו אמרו: אוקיי, אתם רוצים להביא את הבשורה של כלכלת השוק לישראל? בואו נלך עם זה עד הסוף, ונאמץ גם ערכים ליברליים באופן מלא. אם העסקים הגדולים פועלים בהתאם לשורת הרווח, וזה בסדר, אז גם אנחנו האזרחים נשים את הנאמנות הלאומית שלנו בצד, ונפעל למימוש האינטרסים שלנו. ואם לא יהיה לנו טוב פה, אז אנחנו ניסע מכאן: לברלין, לניו יורק או לסידני. לא מפני שאנחנו אנטי-ציונים, אלא מפני שאנחנו ליברלים. מפני שהפנמנו את השיח הליברלי.

"אבל מנגד, ייתכן שלא ניתן להביא את כל 'החבילה הליברלית' לישראל, ושלא יכולה להתקיים כלכלת שוק ליברלית. יכול להיות שבמדינה שבה נהוג גיוס חובה למשך שלוש שנים, שיש לה תקציב ביטחוני עצום, ושמקיימת משטר צבאי על אוכלוסייה שגודלה כמחצית מאוכלוסיית המדינה, לא ניתן לאמץ כלכלת שוק ליברלית. אולי המשטר הקיים הוא הטוב ביותר האפשרי בתנאים הנוכחיים".

איזה גילויים הפתיעו אותך במחקר הזה, ועמדו בניגוד לאקסיומות לגבי המקורות

הלאומיים של כלכלת השוק הישראלית?

"הממצאים בפרוטוקולים של הוועדה המייעצת של בנק ישראל. עד כה, הפרוטוקולים לא היו פתוחים לעיון החוקרים, ולמעשה בספר הם נחקרים לראשונה. הפרוטוקולים מספרים סיפור מרתק של היחסים בין הנגיד הראשון של בנק ישראל, דוד הורוביץ, לבין ראשי הבנקים הגדולים, ועולה מהם תשובה לאחת החידות שמציבה ההיסטוריה הכלכלית של ישראל: מה הוביל למבנה הריכוזי של המערכת הבנקאית.

"מתברר שבין הנגיד לראשי הבנקים היה קונפליקט מתמיד, אך הם היו מחויבים לשתף פעולה. הנגיד דרש מהבנקים להקצות אשראי בהתאם לקריטריונים של מדיניות האשראי המכוון, ואילו הבנקים טענו שזו מדיניות שפוגעת ברווחיות שלהם ועומדת בניגוד לזכות הקניין. לאחר שהנגיד לא הצליח לכפות על הבנקים שיתוף פעולה, הוא הפך אותם למעין סוכנים של בנק ישראל באמצעות מדיניות שהבטיחה את הרווחיות שלהם, הגנה עליהם בפני תחרות, והביאה למיזוג של הבנקים הקטנים בתוך הגדולים. ואכן, בתוך שלוש שנים מיום הקמתו של בנק ישראל, המערכת הבנקאית בישראל נעשתה ריכוזית במבנה המוכר לנו עד היום.

"הפתעה גדולה עוד יותר חוותי בסוף תהליך המחקר, כאשר ניסיתי להבין את התמונה הגדולה. כאן הבנתי שהקטגוריות שמקובלות בשיח הכלכלי-פוליטי המערבי אינן תואמות את המציאות הישראלית, ושהעקרונות של כלכלת שוק אומצו בישראל בשלב מוקדם יותר מכפי שנהוג לחשוב, הגם שבאופן חלקי. למה זה כל כך מפתיע? משום שאם תשאל את רוב הכלכלנים, הם יאמרו שכלכלת שוק מזוהה עם ערכים ליברליים, עם אנטי-לאומיות ועם קומופוליטיות, ואילו לאומיות מזוהה עם התערבות המדינה במשק ומרקנטליזם. "בישראל משוואה זו לא תקפה. כלכלת השוק נבנתה על ידי מוסדות מדינתיים כדי להשיג מטרות לאומיות על בסיס שיתוף פעולה ביניהם לשחקנים דומיננטיים במגזר הפרטי. יתר על כן, כדי לבנות את כלכלת השוק היה צריך להשתמש במכשירים לא-ליברליים במובהק שכללו הפליה בין מוסדות כלכליים, פגיעה בשוויון בפני החוק, מתן זכויות יתר לארגונים כלכליים בהתאם לסדר עדיפויות לאומי והקצאת משאבים סלקטיבית. בניגוד לטענות המקובלות, פרקטיקות אלו לא נועדו להשגת מטרות סוציאליסטיות, אלא דווקא כדי לבנות כלכלת שוק.

"מפתיעה לא פחות היתה העובדה שגם הכלכלנים המקצועיים שתקפו את מפא"י על התערבותה בשוק העבודה לצורך השגת תעסוקה מלאה – אני מדבר על דן פטינקין ותלמידיו – תמכו באופן גורף בהקצאת משאבים סלקטיבית למפעלים עתירי הון ולעידוד היצוא. כלומר, למרות המחלוקות בין מפא"י והכלכלנים המקצועיים, שני הצדדים קיבלו את ההנחה שמדיניות כלכלית צריכה לשרת את האינטרסים הלאומיים, גם תוך פגיעה בערכים ליברליים. בספר אני קורא לאסטרטגיה הזו 'לאומיות שוק'."

האם יש לדעתך הבדל דרמטי בין תפישת העולם הכלכלית של מפא"י לבין התפישה השלטת מאז תוכנית הייצוב?

"כדי להסביר שינוי עליון למצוא את המרכיב שנותר קבוע. אחרת, השינוי נותר בגדר תעלומה בלתי מוסברת. אם כך, במקום לשאול מה השתנה בשנות ה-80, אני שואל מה נותר קבוע. מהו המרכיב המוסדי שלא עבר שינוי למרות תהליכי ההפרטה והדה-רגולציה? על פני השטח, המרכיב המשמעותי ביותר שנותר קבוע הוא המבנה הריכוזי של הכלכלה הישראלית. תהליכי ההפרטה הפכו מונופולים ממשלתיים והסתדרותיים למונופולים פרטיים. אני חושב שקיימת הסכמה שהמבנה הריכוזי של הכלכלה הישראלית הוא חלק מהמורשת הריכוזית של הקפיטליזם הישראלי בשנות ה-50 וה-60.

"ברמה עמוקה יותר, אך גם מופשטת יותר, מה שנשאר קבוע הוא העיקרון הבלתי כתוב כי האינטרסים הלאומיים (ובכלל זה הביטחוניים) הם בעלי חשיבות עליונה בעיצוב המדיניות הכלכלית. הזהות הישראלית היא עדיין של מדינה במצור, אולי במידה רבה של צדק. אנחנו עדיין תופשים את עצמנו כמדינה שנלחמת על קיומה, ומלחמת הקיום הזאת חשובה יותר מדרישת האזרחים לרמת חיים שהולמת סטנדרטים מערביים. בעת המחאה, למשל, היו חברי ממשלה שהאשימו את המוחים בפגיעה באינטרסים הלאומיים, ומי שעוזב את הארץ בחיפוש אחר עתיד טוב יותר לו וילדיו נתפש גם כיום כמי שנוטש את הספינה. ראה למשל את התגובות למחאת ברלין. עדיין, בקרב חוגים מסוימים באליטה הפוליטית, הדרישה לתנאי חיים הולמים על בסיס אינדיבידואלי, נתפשת כהתפנקות או כפוסט-ציונות.

"במובן זה, למרות השינויים בתפישות הכלכליות ובמדיניות הכלכלית, שיח הלגיטימציה של המדיניות הכלכלית הוא עדיין בעל אופי לאומי ביסודו. לדעתי, זוהי השאלה המרכזית

שצריכה לעמוד על הפרק: האם הקפיטליזם הישראלי הוא לאומי או ליברלי ואזרחי".

מה דעתך על השיח הכלכלי בשנים האחרונות?

"כשהתחלתי לעבוד על המחקר, במחצית הראשונה של העשור הקודם, השאלות הכלכליות והחברתיות היו בשולי השיח הציבורי. המחאה החברתית שינתה זאת, ואני שמח על כך. עם זאת, יש לי חוסר נחת מסוים מהשיח של השמאל בישראל. האורינטציה הבסיסית שלי היא שמאלית, במובן זה שאני סבור שאי־שוויון ועוני הם בעיות שיש להתמודד אתן באמצעות מדיניות ומוסדות, ושלא ניתן לחכות שהעושר 'יחלחל' מטה. עם זאת, צריך לבחון איך השמאל מתרגם את 'רוח השמאל' למטרות שהן לא רק אפקטיביות, אלא גם ניתנות למימוש בעתיד הסביר. רבים מחברי והקולגות שלי הם סוציאלי־דמוקרטים שעושים באמת עבודה ראויה וברוכה. מבלי לצמצם את התרומה שבעשייה הזו, אני חושב שהאג'נדה הסוציאלי־דמוקרטית אינה הפלטפורמה הנכונה שהשמאל הכלכלי צריך להתארגן סביבה, ברמה הלאומית.

"הרעיונות הסוציאלי־דמוקרטיים המסורתיים, אלה המבוססים על מפלגות פועלים וארגוני עובדים, נמצאים בתהליך של שינוי. רואים את זה בעיקר באירופה בתקופה שלאחר הקמת האיחוד. המחלוקות שם אינן מתארגנות סביב הקטגוריות של הון מול עבודה, אלא סביב שאלות אחרות. גם תומאס פיקטי, שאי אפשר להאשימו בעמדות פרו־קפיטליסטיות, אינו רואה במדינת הרווחה פתרון אפשרי בעידן הנוכחי. לטענתו, תור הזהב של מדינת הרווחה התאפשר כתוצאה מקיומה של המלחמה הקרה והמאבק האידיאולוגי בין המערב והמזרח. הקמת מדינת רווחה על בסיס סוציאלי־דמוקרטי כיום, הוא טוען, תדרוש שיתוף פעולה בינלאומי, מה שלא סביר שיקרה.

"אינני סבור כי תהליכי גלובליזציה הם דטרמיניסטיים, או שהם מבטלים לחלוטין את ההכרעות הפוליטיות, אך אני כן טוען שהם שינו את האלטרנטיבות האפשריות. עברנו מעידן שבו השאלה היתה סוציאליזם או קפיטליזם, לעידן שבו השאלה היא איזה סוג של קפיטליזם אנחנו רוצים. השאלה היא מהן האלטרנטיבות העומדות בפנינו כיום. לדעתי, בישראל האלטרנטיבה היא בין קפיטליזם לאומי שתפקודו נשפט על־פי החשבונות הלאומיים והמשתנים המצרפיים בלבד, לבין קפיטליזם ליברלי או אזרחי שתפקודו נשפט על פי מידת הרווחה של האזרחים. בעוד שהקפיטליזם הלאומי מבוסס על הצלחה כלכלית של מעטים ושל מגזרים נבחרים הזוכים לזכויות יתר – מה שנקרא 'הון־שלטון', או 'המחברים', הקפיטליזם הליברלי מייחס משקל גדול יותר להוגנות ולרווחה כלכלית וחברתית של מירב האזרחים. לדעתי, זוהי הברירה העומדת בפני החברה הישראלית כיום".