

# המקורות הלאומיים של כלכלת השוק

מאיר חת

ספרו של ד"ר אריה קרמפף "המקורות הלאומיים של כלכלת השוק" מתאר ומנתח את התהליכים שהניעו את מה שהוא מכנה בכותרת המשנה של הספר "פיתוח כלכלי בתקופת עיצובו של הקפיטליזם הישראלי". התקופה שהספר מתייחס אליה ראשיתה בשנות השלושים של המאה הקודמת, וסיומה בסוף העשור השני של מדינת ישראל.

בפתח הספר קרמפף מגדיר את ההנחות שבמסגרתן הוא מבקש לבסס את טענתו המרכזית ש"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" (עמ' 1). וכך הוא כותב:

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 אלה אני מבקש להסביר את תהליך התהוותו של הקפיטליזם הישראלי ואת התמורות שעבר בתקופה המתחילה בשנות השלושים ומסתיימת בשנות הששים של המאה הקודמת (עמ' 2).

את התפתחותה של המדיניות הכלכלית מן הימים של טרום-מדינה ובשני העשורים הראשונים של המדינה קרמפף מנתח לאורן של פרדיגמות מדיניות שהשפיעו על החלטותיהם של קובעי המדיניות במרוצת השנים. הפרדיגמה שעמדה במרכז החשיבה של רוב עסקני המוסדות הלאומיים לפני הקמת המדינה הייתה הפרדיגמה האגררית. ביסודה עמדה הדעה שפיתוח החקלאות הוא הקובע את כושר הקליטה של הארץ לעולים חדשים.

רופין וגרינבוים, אנשי המכון לחקר הכלכלה, האמינו כי הגורם המהותי לקביעת יכולת הקליטה של הארץ הוא קצב הפיתוח החקלאי. עמדתם היתה מבוססת על ההנחה שגודל האוכלוסיה שטריטוריה נתונה יכולה לאכלס תלוי במספר משקי הבית העוסקים בחקלאות. על פי הגישות המקובלות יחס זה עומד על אחד לחמש, קרי קרוב ל-20% ממשקי הבית צריכים היו לעסוק בחקלאות כדי לכלכל את האוכלוסייה כולה (עמ' 58). גישה זו נראית מוזרה על רקע תהליך של התפתחות המדינות המתקדמות שבמהלכו הולך ויורד חלקם של המועסקים בחקלאות ועולה זה של המועסקים בתעשייה ובשירותים. ואכן

היתה קבוצת כלכלנים, בראשה עמד דוד הורוביץ, לימים נגיד בנק ישראל, שגרסה אחרת. מול גישתם של רופין וגרינבוים הציגו דוד הורוביץ ואלפרד בונה... עמדה אלטרנטיבית שגרסה כי יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ ישראל גדולה הרבה יותר מכפי שהיה מקובל להאמין (עמ' 59).

העמדה האלטרנטיבית הציגה את פרדיגמת הפיתוח המהיר כבסיס למדיניות כלכלית שתיצור את התשתית לכלכלת המדינה שתקום.

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 (עמ' 22).

המתווה של הורוביץ כלל שלושה עקרונות: ראשית, הורוביץ הציג נוסחה חדשה לחישוב יכולת הקליטה הכלכלית של ארץ ישראל שאינה מתבססת על מספר החקלאים... שנית, הורוביץ הדגיש את תפקיד הביקוש לסחורות כתנאי לפיתוח כלכלי... לפי תפישה זו העלייה אינה נטל כלכלי כי אם משאב של פיתוח כלכלי. שלישית, הורוביץ ניתק בין תהליך ה"העברה" של העולים ותהליך הקליטה שלהם (עמ' 63).

עמדתו של הורוביץ, המאמצת תפיסה דינמית של פיתוח כלכלי שלפיה ניתן לדלג על שלבים באמצעות התערבות המדינה בפיתוח הכלכלי, כפרה בפרדיגמה האגררית. עמדה זו תאמה את החזון הפוליטי שדוד בן גוריון החל לגבש בשנות השלושים שלפיו יש לזרז את העלייה לארץ ישראל כדי ליצור בה רוב יהודי. התימוכין של בן גוריון חיזקו את מעמדו של הורוביץ בגיבוש מדיניות כלכלית המבוססת על הפרדיגמה של הפיתוח המהיר, ומיקמו אותו במרכז ההשפעה. פרק מעניין בספר עוסק בשני מכשירים כלכליים שהוקמו בארץ לקידום המחקר בכלכלת ארץ ישראל ולייצור ידע כלכלי ותוכניות פעולה עבור קובעי המדיניות. הראשון, המכון לחקר הכלכלה, שנהנה מעצמאות רבה ונוהל על ידי ד"ר ארתור רופין, הוקם בפברואר 1936 על ידי הקונגרס הציוני. המוסד, שמומן על ידי יהדות אנגליה, נועד "לחקור באופן שיטתי את החיים הכלכליים של ארץ ישראל ולבדוק את אפשרויות התפתחותם, ועל ידי כך לספק להנהלת הסוכנות היהודית את החומר הדרוש למען פעולתה הכלכלית והמעשית". הגוף השני שעסק במחקר כלכלי ובהתוויית מדיניות היה המחלקה הכלכלית של הסוכנות שהוקמה ב-1933, ודוד הורוביץ מונה כמזכיר המחלקה.

שני הגופים קידמו תפיסות מנוגדות של פיתוח כלכלי והמאבק ביניהם משקף את המתח בין הפרדיגמה האגררית לפרדיגמת הפיתוח המהיר. העימות ביניהם הגיע לשיאו בעת ביקורה של ועדת פיל בארץ ישראל, כאשר רופין והורוביץ העלו בפניה טיעונים שונים ומנוגדים להצדקת הדרישות של הסוכנות היהודית (עמ' 46).

קיומם של שני מוסדות מחקר שעסקו בחקר כלכלת ישראל ובהתוויית מדיניות נראה לי ראוי לציין מיוחד, משום שהוא משקף את הרצינות שבה טיפל היישוב היהודי הקטן בהכנות להקמתה של מדינה. באותו הקשר יש להזכיר את "ועדת התיכון" (The Planning Committee); זו

פעלה בשנים 1941–1943 לשם תכנון העלייה ההמונית לארץ ישראל. ועדת התיכון כללה עשרות משתתפים בתכנון ההיבטים השונים של העלייה, הפיתוח הכלכלי והבעיות החברתיות שהיו כרוכות בה. בין הנושאים המרכזיים שעסקה בהם ועדת התיכון היו תיעוש, חקלאות, שיכון, מימון, תחבורה, מסחר והכשרה מקצועית. לא היה תחום מתחומי החיים שהוועדה לא עסקה בו. היא עסקה גם בשאלות מקרו, כגון מהיכן יושגו המשאבים הכספיים הדרושים, וגם בשאלות מיקרו, כגון מה כמות הסיגריות לה זקוק מהגר בודד... ועדת התיכון עיצבה למעשה את פניה הכלכליים והחברתיים של המדינה בשנותיה הראשונות (עמ' 56).

את עבודת הוועדה ריכז דוד הורוביץ, והוא שהתווה את גישתה המבוססת על פרדיגמת הפיתוח המהיר. אנשי המכון לחקר הכלכלה, שדגלו בפרדיגמה האגרית, הודרו, למעשה, מעבודת הוועדה. מתוך כתשעים מחקרים שנעשו במסגרת "ועדת התיכון" רק שניים נכתבו בידי חוקרי המכון. הובלת פרויקט זה חיזקה את מעמדו של הורוביץ, שנהנה מתימוכין של הדרג הפוליטי בראשות בן גוריון. סיפורה של "ועדת התיכון" מעורר קנאה בעיני המתבונן ברפיסות תהליכי התכנון ארוך הטווח בישראל.

עם גלי העלייה של ראשית שנות החמישים ננקטה מדיניות של פיתוח כלכלי מואץ ושל חתירה לתעסוקה מלאה. לי נראה כי מטרת המדיניות הייתה קליטת עלייה, לא דווקא תעסוקה מלאה. זו נעשתה בדרך של מציאת מקורות תעסוקה לעולים, גם כאשר היו אלה עבודות יזומות שתועלתן הכלכלית מוגבלת.

קרמפף מקדיש תשומת לב מרובה לשאלת הדרכים למימון הפיתוח. וכך הוא אומר:

ההיבט הפיננסי של תהליך הפיתוח נתפש כטכני בלבד, וללא השלכות כלכליות-פוליטיות. אני מבקש להפריך הנחה זו וטוען כי למרות עצמתה של הממשלה בתחומי מדיניות כמו שליטה על הצבא, האוכלוסייה וההקרקעות – בתחום המדיניות הכלכלית, ובתחום הפיננסי בפרט, יכולת המשילות שלה היתה מוגבלת מאד. בפרט אני טוען כי עם הקמת המדינה לא היו בידי הממשלה האמצעים למשול באופן מספק במערכת הבנקאית בהתאם לאינטרסים הלאומיים (עמ' 24).

והוא מוסיף:

המדינה חייבת להפוך את המוסדות הפיננסיים לבני ברית שלה או להתעמת עמם... 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 לפעולתה יש השלכות על האינטרס הלאומי (עמ' 25).

אני סבור שקרמפף מגזים גם בחולשה שהוא מייחס לממשלה ביחסיה עם מערכת הבנקאות, וגם בחשיבות היתרה שהוא מייחס לבנקים במימון הפיתוח של המשק. הנתונים שפרופ' דן פטינקין מביא על חלקה של הממשלה במימון היווי ההון המקומי בשנים 1950 עד 1958 (המשק הישראלי בעשור הראשון, מרכז פאלק, לוח 31, עמ' 78) מלמדים כי חלקה של הממשלה היה במוצק כ-60% ונע בין 50.2% ב-1952 ל-79.9% ב-1954. יתר על כן, לא היה מקום לצפות שיהיה לבנקים חלק נכבד במימון ארוך טווח של הפיתוח משום שרוב מקורות הכספים שלהם היו קצרי מועד. עד 1960

היו פיקדונות עובר ושב למעלה מ-40% מסך המקורות, בעוד שמשקל הפיקדונות לזמנים קצובים היה כ-10%. פיקדונות למתן הלוואות, שחלקם עלה לכ-25%, שימשו לאשראי בהכוונת המפקיד העיקרי – הממשלה (חת, המוסדות הבנקאיים בישראל, המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ירושלים 1966, לוח 23, עמ' 104).

קרמפף אינו מייחס, כנראה, חשיבות לעובדה שחלק לא מבוטל ממערכת הבנקאות היה בבעלות ציבורית. בנק לאומי היה בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה כמחצית ממערכת הבנקאות כולה. הבנק נשאר עצמאי בהחלטותיו העסקיות, אך שיתוף הפעולה שלו עם הממשלה היה קשור גם בתפקידו כמנהל מחלקת הוצאה. על מעמדם של ראשי הבנק זיגפריד הופיין ואהרן ברט, ועל האמון שרחשו להם חוגי השלטון, ניתן ללמוד מכך שהם נימנו עם פורום שהתכנס מדי שבוע לדיון בבעיות המשק והשתתפו בו מלבדם רק שר האוצר אליעזר קפלן ומנכ"ל המשרד דוד הורוביץ (דוד הורוביץ, חיים במוקד, מסדה, תל אביב 1975, עמ' 40).

על השינוי בפרדיגמת פיתוח המשק הלאומי באמצע שנות השישים אומר קרמפף:

בפרק זה אני מבקש לבחון את הטענה כי הגידול בגרעון וגל השביתות היו זרזים להפעלת מדיניות המיתון, אך הגורם היסודי שהביא למדיניות המיתון היה שינוי הדרגתי וארוך טווח באסטרטגיית הפיתוח של ישראל שהמשרדים הכלכליים החלו לגבש כבר בסוף שנות החמישים. לפי טענה זו מאז 1958 התגבשה קואליציה של מוסדות שדחפה לנטישת מדיניות התעסוקה המלאה... במקום התעסוקה המלאה הוצגו השאיפה לצמצום הגרעון המסחרי וההגעה לעצמאות כלכלית כמטרות העומדות בראש סדר העדיפויות הלאומי (עמ' 63-64).

קרמפף אינו שלם עם שינוי זה בפרדיגמה של אסטרטגיית פיתוח המשק, ושואל:

האם מצב של גרעון [בחשבון השוטף] הוא טוב או רע מבחינה לאומית? לשאלה זו אין תשובה פשוטה. הערך הלאומי של גרעון בחשבון השוטף תלוי בשינוי גורמים עיקריים: השימוש שנעשה בעודף הייבוא ואופי המקורות; בהנחה שהאינטרס הלאומי הוא צמיחה בת קיימא, עודף הייבוא נחשב בעל תרומה חיובית לכלכלה אם נעשה בו שימוש להשקעות פרודוקטיביות ולא לשם צריכה... ככלל, כאשר הריבית נמוכה מהתשואה על ההשקעה המקומית יש הצדקה כלכלית להמשיך לקחת אשראי ולהגדיל את הגרעון, בהנחה שעודף הייבוא יושקע באפיקים המניבים תשואה גבוהה משער הריבית (עמ' 95).

קביעה זו מתעלמת מן הריאליה של שוק ההון הבינלאומי. היכולת ללוות בשוק הבינלאומי תלויה בנכונות המלווים להלוות יותר מאשר ברצון הלווים ללוות ובכדאיות התאורטית של ההלוואה ללווה. נכונות המלווים להלוות תלויה קודם כול בהערכתם את כושר הפירעון של הלווה. בשנות השישים הראשונות הגיע הגירעון בחשבון השוטף של ישראל לחצי מיליארד דולר לשנה, בערך. הגירעון מומן בעיקר מהעברות חד-צדדיות (כ-350 מיליון דולר לשנה), עליהן נוספו מלוות ממשלת ארה"ב, מלוות העצמאות והפיתוח והשקעות מחו"ל של למעלה מ-100 מיליון דולר בממוצע שנתית. מבנה זה של מקורות מימון רחוק מלהבטיח את כושר הפירעון לאורך זמן. מצב דברים זה, שעליו נוספו האטה מסוימת בייצוא, עליות שכר חדות בשירותים הציבוריים ושביתות רבות, הביאו את הממשלה להחליט על מדיניות ריסון. ככל הנראה, חלק מן הצעדים שנקטו היו חריפים מדי והביאו

למיתון שהמשק נחלץ ממנו רק בעקבות מלחמת ששת הימים. דעתי, החולקת על זו של קרמפף, היא שאילוץ מאזן התשלומים חייב מדיניות של האטה. חבל שתוצאתה לא הייתה שינוי מבני במשק שהיה דרוש לקידום מדיניות צמיחה מובלת יצוא.

חלקו השני של הספר מוקדש להתפתחות הבנקאות בישראל, תוך התייחסות מיוחדת לתהליכי הקמתו של בנק ישראל ובחינת תרומתו של הבנק המרכזי לפיקוח על מערכת הבנקאות. קרמפף סוקר בהרחבה את התהליכים שהביאו להקמתו של בנק ישראל, והוא מסכם:

מן הדיון בפרק זה עולה שהתמריץ להקמתו של בנק ישראל לא נבע מהצורך של הממשלה במכשיר מונטרי לשמירת יציבות המטבע, כפי שגורסת התיאוריה המקובלת של הבנקים המרכזיים... התפיסה בקרב חברי הממשלה היתה שהסמכות המונטרית צריכה להיות בידי הממשלה... גם השאיפה להצטרף למוסדות הפיננסיים הבינלאומיים לא יכולה להסביר את ההחלטה להקים בנק מרכזי... התמריץ להקמתו של בנק ישראל היה בעיקר הצורך של הממשלה במכשיר שליטה על האשראי (עמ' 146-147).

בהתאם להערכתו זו אומר קרמפף:

אמנם בכל מה שקשור לניהול המדיניות המונטרית לבנק היתה עצמאות נמוכה, אולם כפי שנראה להלן – בתחום הפיקוח היה לו מרחב גדול של שיקול דעת, והוקנו לו סמכויות רבות שהפכו אותו למוסד בעל עוצמה (עמ' 159-160).

דוד הורוביץ, מי שיועד לעמוד בראש הבנק, מספר סיפור שונה. בספרו "חיים במוקד" (מסדה, רמת גן 1975), בפרק על הקמת בנק ישראל, הוא כותב:

עוד בימי של קפלן נסתמנה הצעה להקים את הבנק הממלכתי של ישראל. ברור היה שמדינת ישראל, בעלת המשק הגדול והמתפתח, לא תוכל להסתפק בשירותים הטכניים של בנק לאומי לישראל שהוא במהותו בנק מסחרי, אם כי בעל צביון ציבורי, כתחליף לבנק מרכזי ממלכתי. אמנם בנק לאומי מילא את תפקידו ללא דופי, אולם הוא לא יכול היה לקבל על עצמו את התפקיד של הכוונת המדיניות המונטרית, שכן שום בנק מסחרי לא יכול היה למזג תפקידיו של בנק מסחרי המתחרה עם בנקים אחרים עם עיצוב מדיניות מונטרית ופיקוח על רשת האשראי והבנקאות. לפיכך מילא בנק לאומי רק את תפקידיו הוצאת המטבע של בנק מרכזי, כך שלא היה בנמצא מכשיר לניהול מדיניות מונטרית (עמ' 131).

והוא מוסיף:

אני עמדתי בתוקף על העקרון שהבנק יהיה עצמאי כלפי הממשלה ואוטונומי בניהול המדיניות המוניטרית (שם).

נכון ששליטתו המוניטרית של בנק ישראל הייתה רופפת עד שנות השמונים, אך זאת לא בשל העדר עצמאות או מחסור במכשירי מדיניות, אלא מטעם שקרמפף מבהיר בהקשר אחר:

הנקודה החשובה לענייננו היא ששני מכשירים מונטריים אלה... מדיניות הריבית ופעולות בשוק הפתוח מניחים את קיומם של שווקים פיננסיים מפותחים (עמ' 136).

בנק ישראל עשה שימוש בעיקר במכשיר שיעורי הנזילות, שהגיעו לרמות בלתי מקובלות, אך יעילותו הייתה מוגבלת משום שלא הייתה לבנק ישראל שליטה בבסיס הכסף. לא רק שהשווקים הפיננסיים בישראל לא היו מפותחים, אלא שהממשלה הלאימה, למעשה, את שוקי הכספים וניירות הערך. החיסכון ארוך הטווח באמצעות קופות התגמולין, קרנות הפנסיה וחברות הביטוח הוכפף להוראות הכוונה של משרד האוצר. אני מזכיר עובדה זו בהקשר לייעודו של בנק ישראל כמכשיר להכוונת אשראי, כדעת קרמפף, כיוון שהאוצר היה גורם בעל עוצמה גדולה בהרבה מזו של בנק ישראל בהכוונת זרמי החיסכון במשק. (שליטתו של האוצר הייתה מוחלטת בשנות השישים והשבעים שבהן פעל ההסדר של ההצמדה הלא-סימטרית שאפשר למוסדות כספיים, לרבות חברות בנות של הבנקים, לגייס כסף בתנאי הצמדה ולהלוותו ללא הצמדה, באישור האוצר, שמימן את ההפרשים שנוצרו.)

ומה בעניין סמכויות הפיקוח על הבנקים וכוחו? על כך אומר קרמפף:

הקונפליקט בין הממשלה למערכת הבנקאות יכול להסביר את עמדתה של הממשלה ביחס למבנה חוק בנק ישראל. הממשלה שהיתה חסרת אונים מול מערכת הבנקאות הפרטית, ביקשה לייצר מכשיר התערבות חדש שיאפשר לה לשלוט במערכת הבנקאות מבלי להלאים אותה. משום כך, מכשירי הפיקוח על הבנקים היו חשובים עבורה לא פחות, ואולי אף יותר מסמכות הבנק לנהל מדיניות מונטרית (עמ' 174).

והוא מוסיף:

את ההעדפה של ממשלת ישראל לאחד בין הרשות המפקחת והבנק המרכזי ניתן איפוא להסביר על בסיס ההנחה שבנק ישראל הוקם כמכשיר לשליטה על האשראי ולא כמכשיר לשמירה על יציבות המטבע. הסמכויות המונטריות שניתנו לנגיד במסגרת חוק בנק ישראל לשם שמירה על יציבות המטבע היו מצומצמות; לעומת זאת הוא קבל סמכויות וכלים רבים לשם שליטה ופיקוח על המערכת הבנקאית (עמ' 172).

גם בהנחה שקרמפף צודק בהערכת כוונות הממשלה יש מקום לשאלה אם אמנם חוק בנק ישראל מעניק לנגיד סמכויות מצומצמות בתחום המוניטרי וכלים רבים לפיקוח על המערכת הבנקאית; לי נראה כי ההפך הוא הנכון. פרקי החוק הראשונים עוסקים בתפקידי הבנק והונו, בסמכויות הנגיד ומשנהו ובוועדה המייעצת והמועצה המייעצת. הפרק השישי עוסק באמצעי התשלום, ועניינו מוניטרי. הפרק השביעי מגדיר פעולות במטבע חוץ המותרות לבנק. הפרק השמיני על עסקאות האשראי של הבנק עיקרו מוניטרי – הספקת נזילות לבנקים, מתן אשראי לממשלה ופעולות בשוק הפתוח, אך יש בו גם מכשיר המאפשר לבנק להשפיע על הכוונת האשראי באמצעות נכיון משנה. הפרק התשיעי מקנה סמכות מוניטרית להסדרת הנזילות של המוסדות הבנקאיים, אך ברור שלקביעת שיעורי הנזילות יש גם משמעות בנקאית. הפרק העשירי, על הסדר האשראי הבנקאי, הוא היחיד בחוק שכולו סמכויות פיקוח על הבנקים – הגבלה או הקפאה של אשראי והשקעות בנכסים אחרים, קביעת יחס הון לסך נכסי הבנק וקביעת שער הריבית, שגם היא מכשיר מוניטרי. אגב, הנגיד לא עשה שימוש בשתי הסמכויות האחרונות.

ומה על פקודת הבנקאות 1941? בפקודה מוסדר מינויו של מפקח על הבנקים ונקבעות סמכויותיו במונחים כלליים ביותר: "5. הנגיד רשאי למנות מפקח על הבנקים, ומשנתמנה יהיה עובד בנק ישראל, ובידיו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל בנק שפקודה זו חלה עליו ותהא לו או לבאים מטעמו הסמכות לדרוש מכל בנק ידיעות וגילוי פנקסים, חשבונות ומסמכים". עם הקמת בנק ישראל נותרה הפקודה כשהייתה, ורק בשנת 1969 נעשה בה תיקון מהותי שהגדיר את סמכויות המפקח לטיפול במצבים שונים שדורשים התערבות פיקוחית.

אני סבור כי ההחלטה לאחד את מוסד הפיקוח, שפעל במשרד האוצר, עם הבנק המרכזי, הייתה נכונה. לדעתי על הבנק לקחת בחשבון, כשהוא נוקט פעולות מוניטריות חריפות, שהן עלולות לפגוע בכושר הפירעון של מוסדות חלשים. לי נראה שבנק ישראל לא נתן דעתו על שיקול זה בכמה מצעדי המדיניות שנקט, ובנקים קטנים רבים נאלצו להפסיק לפעול או להתמזג עם מוסדות גדולים מהם, נושא שבו עוסק חלקו האחרון של הספר.

השינוי המבני במערכת הבנקאית התחולל זמן קצר לאחר הקמתו של בנק ישראל. מכאן עולה השאלה אם היה קשר סיבתי בין הקמת הבנק לתהליך הריכוזיות של המערכת הבנקאית... אני טוען כי השינוי המבני במערכת הבנקאות היה תוצאה של מערכת היחסים שהתגבשה בין הבנקים הגדולים לבין בנק ישראל והממשלה. במסגרת יחסים אלה הבנקים הגדולים שיתפו פעולה עם מדיניות הקצאת האשראי שהכתיבו הממשלה ובנק ישראל ובתמורה לשיתוף הפעולה קבלו הבנקים הגדולים זכויות יתר מצד בנק ישראל שהגן עליהם מפני תחרות והבטיח את רווחיותם (עמ' 187).

קרמפף צודק בקביעתו שהיה קשר בין הקמת בנק ישראל לחיסולם ההדרגתי של המוסדות הבנקאיים הקטנים, שהביא לשינוי המבני ולריכוזיות המערכת הבנקאית. אולם אינני סבור שהיה "דיל" בין הבנקים הגדולים לבנק ישראל. מדיניות שיעורי הנזילות של בנק ישראל לא אפשרה קיום רווחי למוסדות קטנים שעסקיהם הצטמצמו בקבלת פיקדונות ומתן אשראי. יש לזכור שבשנת 1956 היו רק 10 בנקים ו-2 אגודות שיתופיות לאשראי שנכסיהם עלו על 10 מיליון לא"י, בעוד שנכסי 6 בנקים ו-80 אגודות לא עלו על 3 מיליון לא"י. למרבית גופים אלה לא הייתה יכולת קיום עצמאי. בנק ישראל תרם לחיסול מעמד העצמאי בכך שלא נתן הקלות למוסדות קטנים, ואף ביטל הקלות שמהן נהנו האגודות בתקופת המנדט.

לא ננקטה יוזמה למיזוג מוסדות קטנים כדי ליצור גופים עצמאיים בני קיימא. קרמפף מזכיר נעשו מאמצים למנוע את המיזוג הגדול של קופות המלווה והחיסכון של העובדים עם בנק הפועלים:

במסגרת הנסיונות להציל את הקופות הציע אליהו מרגלית, מנהל האגודה השיתופית של רחובות, להקים איחודים אזוריים של קופות האשראי. לפי תכנית זו הרי במקום 22 קופות פעילות יהיו אז 7-8 קופות אזוריות בלבד (עמ' 209).

לחץ פוליטי סיכל תוכנית זו, וכל הקופות מוזגו עם בנק הפועלים. לבנק ישראל לא הייתה סמכות לכפות מיזוגים, אבל היו ברשותו מכשירים להענקת הטבות שבאמצעותן ניתן היה לשכנע מוסדות קטנים בכדאיות מיזוג במסגרת רחבה יותר. מאמץ כזה לא נעשה. הבנקים הגדולים קנו מוסדות קטנים ובינוניים כתחליף לפתיחת סניפים חדשים, שהייתה כפופה לחובת רישוי משנת 1961 ואילך.

לדעתי הייתה החמצה בקעקוע עסקי בנק זרובבל, הבנק המרכזי של האגודות. לפני שהוקם בנק ישראל הפקידו רבות מן האגודות את עתודות הנזילות שלהן בבנק זרובבל. בנק ישראל הטיל על פיקדונות של מוסדות בנקאיים שיעור נזילות של 100%, ובכך חיסל למעשה את הבסיס לפעולתו. בכמה ממדינות אירופה הבנקים המרכזיים של הקואופרטיבים הם מוסדות בעלי עוצמה המהווה מקור כוח למוסדות הקטנים. חבל שבנק ישראל לא אפשר התפתחות דומה אצלנו. קרמפף מזכיר את ההשפעה שהייתה לאי-האכיפה של חוק הריבית (עד 1957 חוק הריבית העותמני, שקבע תקרה של 9%, ומאז חוק הריבית שמכוונו הועלתה התקרה ל-11%). זו שיפרה לדעתו את מעמדם של המוסדות הקטנים בתחרות עם הבנקים הגדולים:

היעדר אכיפה של חוק הריבית על הבנקים הקטנים יצר שתי בעיות: חוסר היכולת לשלוט על האשראי שסיפקו המוסדות הקטנים פגע בפיתוח משום שאשראי יקר תועל לאפיקים שלא תרמו לפיתוח. מנקודת מבטם של הבנקים הגדולים היעדר האכיפה פגע ביכולתם להתחרות בבנקים הקטנים. הבנקים הקטנים, שסיפקו אשראי בריבית גבוהה, יכלו להשתמש ברווחיהם כדי להציע למפקידים ריבית גבוהה יותר על הפקדות וחסכונות מאשר הבנקים הגדולים... התלות של הבנקים הגדולים בממשלה מנעה מהם, איפוא, להתחרות בבנקים הקטנים ששגשו בשנים אלה. תיאור זה עולה בקנה אחד עם העובדה שעד הקמתו של בנק ישראל מספר המוסדות הבנקאיים בישראל נמצא בעליה (עמ' 194).

עקיפת חוק הריבית על ידי מוסדות רבים הייתה נפוצה, כפי שמסופר בספר תולדות בנק לאומי "בנקאי לאומה בהתחדשותה":

ההתפתחויות הכלכליות שחלו לאחר קום המדינה, יצרו לחצים חזקים להעלאת שערי הריבית... כל עוד נמשך הגידול המהיר באמצעי התשלום, בעוד האינפלציה "כבושה" בלחצם של הפיקוח והקיצוב הפיזיים, לא באו הלחצים בשוק האשראי למלוא ביטויים. אולם, עם הנהגת ה"מדיניות הכלכלית החדשה", בתחילת 1952, נפסקה ההתרחבות המונטרית, ובו בזמן גם הוסרו המחסומים שריסנו את עליית המחירים עד אז. בשנה זו, ועוד יותר מזה בשנה שלאחריה, החלו נפוצות במשק תופעות של אשראי "שחור", כלומר שניתן בריבית ששיעורה עולה על זה המותר לפי החוק. האומדן היחיד הקיים על ממדי תופעה זו... מעריך את היקף האשראי ה"שחור" ב-15 עד 20 אחוזים מכלל האשראי שהעניקו המוסדות הבנקאיים מאמצעיהם העצמיים (עמ' 256-257).

למרות זאת אינני סבור שתנאי השוק אפשרו למוסדות קטנים לשגשג, ושהו ההסבר לכך שמאז הקמת המדינה ועד הקמת בנק ישראל קמו 20 אגודות אשראי חדשות. הרווחיות להן (לפני ניכוי מס הכנסה) של האגודות הגיעה בממוצע לפחות מ-10% בשנים 1950 עד 1956, בעוד שזו של הבנקים הייתה כ-25%. 12 מ-20 האגודות החדשות מוזגו או פורקו לפני סוף שנת 1957, ועוד 5 מהן נעלמו מן הבמה לפני סוף 1960.

מה שמסביר לדעתי את זרם האגודות החדשות הוא מחזל רגולטורי מזור. סעיף (1)3 לפקודת הבנקאות קובע כי "לא יתירו עסקי בנק בישראל אלא לחברה שנרשמה על פי הוראות הפקודות כדלקמן: (א) פקודת רישום חברות ושותפויות 1919... (ב) פקודת החברות...". ההון העצמי הנדרש מחברה כזו הוא לא פחות מ-50 אלף ל"י.

אף שהיה ידוע לכול שהאגודות השיתופיות לאשראי עוסקות בעסקי בנק נתן רשם האגודות השיתופיות לאגודות היתר מבלי שדרש מהן הון עצמי של 50 אלף ל"י התנהגות זו של הרשם אינה מובנת, אך מוזרה ממנה היא שתיקתו של המפקח על הבנקים, שישב במשרד האוצר ואפשר הקמת מוסדות בנקאיים חדשים שאינם עומדים בתנאים שנקבעו בפקודת הבנקאות.

אני סבור שהמערכת המבוזרת שהייתה קיימת עם קום המדינה לא הייתה בת קיימא, אך חבל שלא נעשו די מאמצים ליצור שילובי מוסדות שילידו גופים בהיקף שיאפשר להם להתחרות בבנקים הגדולים. דוגמה למאמץ כזה הוא הבנק הבינלאומי הראשון, שהוקם ב-1972 ביוזמת שר האוצר פנחס ספיר, על ידי מיזוג בנק לסחר חוץ עם כמה בנקים ואגודות, בהשתתפות הממשלה ובנק אמריקאי (פירסט פנסילבניה). אם היו מוקמים עוד 3-4 בנקים כאלה היה מבנה המערכת הבנקאית תחרותי יותר.

קרמפף מקדיש תשומת לב למה שהוא מכנה "הקישוריות בין הממשלה לבין חברת העובדים", ואומר על כך:

הקישוריות בין הממשלה לבין חברת העובדים נבעה מתלות הדדית: הממשלה היתה זקוקה לכוח הכלכלי של חברת העובדים וחברת העובדים היתה תלויה בזכויות היתר להן זכתה מן הממשלה (עמ' 223).

חיזוק להערכה זו ניתן למצוא בהתעצמות כוחה של "סולל בונה", בניהולו של הלל דן, שהופקד, בין היתר, על השקעת כספי השילומים מגרמניה. מאמצע שנות החמישים החלו אשכול, ספיר ולבון לבלום את יצר ההשתלטות של דן, תהליך שהסתיים בפיצול "סולל הבונה" לשלוש חטיבות, מהלך שהביא להתפטרותו של דן. מעניין שתמיכתו של בן גוריון לא הספיקה לבלימת תהליך הדחתו של דן.

קרמפף מייחס את החלשת חברת העובדים לשינוי בפרדיגמת פיתוח המשק:

לאור המטרה הלאומית החדשה של עצמאות כלכלית, התלות בהסתדרות הפכה לנטל. באותה עת פחתה חשיבותה של התעסוקה המלאה וגדלה חשיבותו של הייצוא. התלות של הממשלה בחברת העובדים כמכשיר פיתוח לא אפשרה שינוי באסטרטגיית הפיתוח, שכן פיתוח מוטה ייצוא דרש שכר ריאלי נמוך יותר וכוח עבודה גמיש ונייד יותר שלא ניתן היה להשיג באמצעות חברת העובדים (עמ' 224).

עידוד הייצוא חייב הגדלת כדאיותו על ידי פיחות המטבע הישראלי. הפיחות מעלה את המחירים המקומיים, ואין בו תועלת אם העובדים מקבלים פיצוי מלא בשכרם על ההתייקרות. הפיחות יכול להועיל לענפי הייצוא אם רק הם ייהנו מעליית השער ויקבלו פיצוי על ההתייקרות, וייפגע השכר הריאלי רק של עובדי הענפים המייצרים לשוק המקומי. הפיחותים הביאו רק תועלת מעטה כיוון שההסתדרות ביקשה וקיבלה פיצוי לכולם.

קרמפף מוסיף עוד כי:

במהלך שנות החמישים פעלו משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה להגבלת התפשטותה של חברת העובדים ולעידוד המגזר הפרטי בתחומים מסוימים... בתקופה זו שם האוצר את ידו על המקורות הפיננסיים העצמאיים של חברת העובדים (עמ' 224 הע' 1).

אכן, האוצר השתלט בהדרגה על החיסכון באמצעות קופות הגמל, קרנות הפנסיה וחברות הביטוח, אך חלק מן הכספים הופנו למימון התוכנית הכספית של חברת העובדים. במאזן "גמול", חברת ההשקעות של קופות הגמל, לשנת 1961, היו הלוואות כ-85% מסך הנכסים. אומר על כך מרשל סרנט:

שיעורן הנמוך של אגרות חוב בתיק ההשקעות משקף את העובדה שהשקעות "גמול" היו מכוונות רובן הגדול לסקטור ההסתדרותי, ונטו לקבל צורת הלוואה ישירה, יותר מאשר אגרות חוב סחירות (חיסכון והשקעה באמצעות קופות הגמל בישראל, מכון פאלק, ירושלים 1966, עמ' 25).

בפרק הסיום של הספר אומר קרמפף:

הנחת המוצא של הספר היתה... שפרדיגמת מדיניות מתגבשת על בסיס שיתוף פעולה בין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי... 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 בחלק הראשון. היה שיתוף פעולה בין דוד בן גוריון ודוד הורוביץ. אצל בן גוריון נוצרה אי נחת ביחס לפרדיגמה האגרית... אצל הורוביץ, אימוץ התפיסות הכלכליות החדשניות נבע מחשיפתו לרעיונות של כלכלת שוק... בהמשך מונה הורוביץ לרכז את פעולתה 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 הייצוא. שיתוף הפעולה בין אלה ובין אלה התבטא גם בכך, שהכלכלנים המקצועיים הועסקו על ידי מוסדות המדינה... לטענתי, בשני המקרים שיתוף הפעולה בין המומחים והפוליטיקאים הוביל להתגבשות פרדיגמות מדיניות שהשפיעו על אסטרטגיית הפיתוח של ישראל (עמ' 235-236).

מה הייתה השפעת שיתוף הפעולה המתואר לעיל על קידומה של כלכלת שוק במשק הישראלי, ומה היו המניעים האידאולוגיים של מבקרי ההתערבות המסיבית של הממשלה במשק? לדעת קרמפף:

פטינקין ותלמידיו קראו לממשלה לצמצם את התערבותה במשק, לנטוש את מדיניות התעסוקה המלאה ולחשוף את המשק לשוק הבינלאומי. אולם למרות הבקורת הנוקבת, פטינקין ותלמידיו לא פקפקו בלגיטימציה של המדינה לפגוע בקניין הפרטי ובחופש הכלכלי... פטינקין ותלמידיו קידמו אפוא משטר שניתן לכנותו "לאומיות שוק" ולא כלכלת שוק ליברלית... (עמ' 230).

והוא מוסיף:

בשיח הכלכלי של שנות החמישים לא היה מקום לדיבור על זכויות הפרט כבסיס לגיטימציה למדיניות כלכלית וכלכלת השוק קודמה כפרויקט לאומי ולא ליברלי (עמ' 231).

קרמפף צודק שתמיכתם של פטינקין ותלמידיו בקידום מדיניות של כלכלת שוק לא הייתה מושתתת על אידאולוגיה ליברלית אלא על שיקולים מעשיים של ייעול המשק. צריך לזכור שהדרך לאימוץ כלכלת שוק בישראל הייתה ארוכה. שנים רבות לאחר אותה ביקורת על התערבות מוגזמת של הממשלה במשק עוד נותרו שווקים חשובים שבהם נקבעו המחירים על ידי הממשלה ולא על ידי כוחות השוק, כך שוק ההון ושוק מטבע החוץ.

גם זכויות הפרט שעליהן מבוסס משטר כלכלי ליברלי זכו להכרה חוקתית עם חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, הקובע איסור על פגיעה בגופו של אדם, בכבודו ובקניינו, וחוק יסוד חופש העיסוק.

ספרו של קרמפף סוקר ומנתח תקופה חשובה ומעניינת בהתפתחותה של כלכלת ישראל; תקופה שבה הונחו יסודות להישגים שהושגו בעשרות השנים שאחריה, אך גם השתרשו מוסדות שתפקודם לוקה בחסר, דוגמת משטר יחסי העבודה. לא לכל קביעותיו והערכותיו של קרמפף אני מסכים, אך למדתי מן הגישה שהוא מציג. המתעניינים בהיסטוריה של המשק הישראלי ימצאו בספר עניין רב.