

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 לייעוץ 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 הוועידות הבינלאומיות

	פרק רביעי: פרדיגמת העצמאות הכלכלית – מציאות, מדיניות
90	ורטוריקה
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

- 131 **פרק חמישי: הקמת בנק ממלכתי**
- 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 גוטוויך, 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 גייס, 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, וכן לד"ר עדי ברנדר ממחלקת המחקר של בנק ישראל על הערותיו. 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 ולכתיבת הדוקטורט, למכון מקס פלנק להיסטוריה ופילוסופיה של המדעים בברלין (MPIWG), למכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, ולקבוצת 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 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

עם הספר

גיא רולניק

הקפיטליזם הישראלי נכשל? מתי נוסה כאן בדיוק קפיטליזם? זאת הייתה התגובה של דניאל דורון, אחד מחסידיו הבולטים של המודל הקפיטליסטי כאשר הוצגו בפניו כשלי השוק והכלכלה הישראלית בתקופת המחאה החברתית. התגובה, שהתפרסמה ב-*The Marker* ב-11 ביוני 2013, מאפיינת מאוד את הדרך שבה פוטרים רבים מתומכי מודל השוק החופשי את הביקורת החריפה שמוטחת נגדו בישראל מאז המשבר הפיננסי הגלובלי שפרץ בשנת 2008.

הדיון במודל הקפיטליסטי בכלל ובמודל הכלכלי הישראלי בפרט החל לתפוס חלק מרכזי בשיח הציבורי והפוליטי בישראל בעיקר אחרי המחאה החברתית של קיץ 2011. המחאה שינתה בן לילה את הנרטיבים השולטים לגבי אופיו של המודל הכלכלי הישראלי. רעיונות שהיו בשוליים או זכו לתשומת לב מועטה יחסית, נכנסו תוך חודשים ספורים למרכז השיח ולא ממהרים לצאת ממנו.

ד"ר אריה קרמפף לא יכול היה לבחור לעצמו עיתוי טוב יותר לחזור לשורשיו של המודל הכלכלי הישראלי מאשר קיץ 2014; ספק רב אם הקהל הרלוונטי היה בשל, סקרן ועירני לשיחה הזאת לפני שנתיים או לפני עשור.

בין אם אתה תומך בכלכלת שוק או לאו – מעטים חולקים על כך שהקפיטליזם במתכונתו הנוכחית הוא במשבר עולמי. רבים מייחסים זאת לעודף רגולציה, אחרים לרגולציה חלשה; חלק למעורבות ממשלתית גדולה מדי ואחרים להיעדרה של מעורבות כזאת – אבל הנרטיב ש'השיטה עובדת' הולך ומאבד מהעוצמה שהייתה לו בחמישים השנים האחרונות, ובעיקר בשני העשורים שלאחר קריסת ברית המועצות.

השיח הכלכלי בעולם ובישראל נוטש בהדרגה את המיקוד בשאלה 'הגדולה' שאפיינה את המאה העשרים: האם קפיטליזם או סוציאליזם? הדיון הולך ומתמקד ביתרונות והחסרונות של סוגים שונים של משטרים קפיטליסטים, במבנים שונים של יחסים בין הממשלה והסקטור העסקי, ובכשלים המובנים בפעילות הממשלה והשוק החופשי. דיון זה גם שופך אור חדש על האופן שבו אנו מבינים כיום את

ההיסטוריה של הקפיטליזם הישראלי. את המיתוסים ההיסטוריים על סוג המשטר הכלכלי שהיה קיים בישראל מאז תחילת היישוב צריך לבחון מחדש על בסיס יותר עובדות היסטוריות ופחות על סמך טרוריקה פוליטית. האומנם ישראל הייתה גן עדן סוציאליסטי, שוויוני ומשגשג שנהרס בעשרים שנות קפיטליזם ימני? האם מדיניות הליברליזציה אכן מימשה את ההבטחה הגלומה בכלכלת השוק?

ד"ר אריה קרמפף מביא לקוראים, הן המקצועיים והן ההדיוטות, מידע, ניתוח ונרטיב מפתיע. רבים מהקוראים יפתעו ללמוד שמתכנני הכלכלה הישראלית היו הרבה פחות 'סוציאליסטים' ממה שנהוג היום לספר מחד, ושתהליך ההתהוות של הקפיטליזם הישראלי החל הרבה לפני תקופת הליברליזציה והגלובליזציה לפני כשלושה עשרים, מאידך.

מחד יגלה הקורא שעל אף כי נרטיבים היסטוריים רבים מדגישים את עברה הסוציאליסטי של הכלכלה הישראלית – המשטר הכלכלי שהוקם בה היה תמיד מבוסס על קניין פרטי וכלכלת שוק. התפיסה שלפיה הכלכלה הישראלית הייתה סוציאליסטית מקורה גם במקורות האינטלקטואליים של אנשי העלייה השנייה, אך לא פחות מכך מקורה בביקורת כנגד מדיניות הממשלה מצד כלכלנים ליברליים, אשר גינו את הנטייה לכאורה של הממשלה להתערב במשק משיקולים אידאולוגיים. בפועל, הרעיון של כלכלה קומוניסטית מתוכננת אף פעם לא נשקל ברצינות. הכלכלה הישראלית הייתה מחוברת בטבורה להון שמקורו בעולם החופשי, ובתלות הכלכלית והפוליטית של ישראל במדינות אלו, בעיקר בגרמניה המערבית.

מאידך, מתאר ד"ר קרמפף את ההבדלים העמוקים, בעיקר האידאולוגיים, בין המודל הקפיטליסטי הישראלי והמודל של כלכלות השוק הליברליות, שבהן לעקרונות הליברליים של זכויות קניין וחופש כלכלי היה מעמד כמעט מקודש. עבור המדינות הליברליות, כלכלת השוק לא הייתה רק מכשיר יעיל להקצאת הון, אלא היה לו גם ערך משל עצמו כביטוי לאתוס ליברלי של הוגנות, צדק, קניין פרטי, חופש כלכלי, יזמות פרטית ושוויון הזדמנויות. לעומת זאת, בישראל אומצו פרקטיקות של כלכלת שוק משיקולים פרגמטיים ולאומיים, אך לא אומצה התפיסה כי השוק מייצג ערכים שיש לשמרם.

הבנת התפתחותו של המודל הכלכלי הישראלי מאז הקמת המדינה אינה רק תרגיל היסטורי ואקדמאי, אלא חלק חשוב בניתוח הדרך הצפויה לו מכאן והלאה. בין אם אנחנו רוצים לתת תחזיות או לקחת חלק בשינוי המודל הישראלי או בתיקונו – חובה עלינו להבין תחילה את שורשיו המגולמים בערכים, בתפיסות וברעיונות, בכוחות הפוליטיים, ובניסיונות המצליחים והכושלים.

ג'ון מיינרד קיינס אמר פעם, שלרעיונות כלכליים, גם כשהם נכונים וגם כשהם

שגויים, יש עוצמה גדולה יותר מכפי שנהוג לחשוב. למעשה, טען, קובעי מדיניות מעצבים את תפיסתם על סמך רעיונותיו של כלכלן מת כלשהו, גם אם הם עצמם לא שמעו עליו. תפיסת העולם שלנו על המשבר החברתי והכלכלי הישראלי נעוצה ברעיונות של אותם כלכלנים גדולים – רובם בריטים, צרפתים ואמריקנים – אך גם בהרבה רעיונות וויכוחים והחלטות שהתקבלו כאן במאה שנות היישוב האחרונות. תהליכי הגלובליזציה, ופריצת האינטרנט והרשתות החברתיות גורמת לרבים לחשוב שהעולם נעשה יותר ויותר הומוגני, שכלכלות הולכות ונעשות דומות זו לזו, וכי ההיסטוריה הכלכלית והפוליטית המקומית פחות ופחות רלוונטית. ספק רב. להיסטוריה המקומית, לתרבות, ולמבנים החברתיים והפוליטיים המקומיים של היהדות ושל ישראל, תהיה השפעה לא פחותה, כנראה גדולה יותר, על התוואי העתידי של הקפיטליזם הישראלי, מאשר לפייסבוק ולטוויטר, והדין בשאלות האלה יצבור מעתה משקל, נפח ועניין גדול בהרבה ממה שהיה עד עתה.