

האם הגלובליזציה והליברליזציה "נירמלו" את הכלכלה המדינית של ישראל?

מיכאל שלו
האוניברסיטה העברית בירושלים
פברואר, 1999

בחיבורו 1960- "כלכלת ישראל: העשור הראשון" קונן הכלכלן הנודע דן פטנקין על כך שמנהיגי ישראל מתנהגים כאילו ביכולתם להתעלם מחוקי הכלכלה (Patinkin 1960:50). הוצאות הממשלה עלו בעקביות בהרבה על הכנסותיה ממסים, ובאופן דומה המשק כולו הרשה לעצמו רמת צריכה שעלתה בהרבה על ההכנסות (במיוחד במוצרי יבוא). פטנקין האמין שקובעי המדיניות יאלצו לנקוט צעדים של התאמת המשק לכללי השוק, אך הוא טעה. כל עוד יכלו מנהיגי ישראל להמשיך ולנצל את יהדות העולם ואת המצב הגיאוגרפוליטי לגיוס הלוואות ותרומות מחו"ל, לא היה להם כל צורך להיכנע לתכתיבי השוק. תכתיבים אחרים של בניין הארץ, הגנה על ביטחון המדינה החדשה והרכה, ומשיכת עולים חדשים וקליטתם המוצלחת, נתפסו כמחייבים הרבה יותר.

ובכן, בארבעת העשורים הראשונים לערך לקיומה של מדינת ישראל שרר קונצנזוס יציב, מוחלט כמעט, בקרב קובעי המדיניות. מוסכם היה שהגירה יהודית חופשית, מאורגנת ומסובסדת היא חיונית; שהמדינה צריכה לדאוג לביטחונם הכלכלי של כל אזרחיה היהודים ו"לסגור פערים" בין קבוצות מוצא יהודיות שונות; כי הכרח הוא לענות על "צורכי הביטחון" של ישראל, בלי קשר לשיקולים כלכליים; וכי רצוי שהממשלה תמלא תפקיד פעיל בפיתוח המשק. רק 10-15 השנים האחרונות הוצגה לראשונה מול ארבעת עמודי התווך האלה של הקונצנזוס, ובמיוחד זה האחרון, חלופה כוללת ומנוסחת בבירור: ההשקפה (הנאו-)ליברלית, המעלה על נס את צבירת רכוש הפרט ורואה בהתערבות המדינה מכשול למנגנוניה של כלכלת השוק – עמדה שבעבר גרלו בה רק כלכלנים או אנשי עסקים ממורמרים, שחסרו להם הקשרים הנכונים. שתי המפלגות הגדולות בישראל מחויבות כיום לצמצום תפקידה של המדינה במשק, ליצירת שוק שימשוך יותר משקיעים זרים, ושאר עיקרי אמונה של הליברליזם הכלכלי בן זמננו. האמנם הגיע קץ עידן "הייחודיות" (exceptionalism) הוותיקה של הכלכלה המדינית של ישראל?

¹ הגרסה המקורית של מאמר זה עומד להופיע באנגלית בכתב העת *Israel Affairs*. כתיבת המאמר הושלם בתחילת 1998. אמנם נוספו מספר תיקונים בסוף 1998 לקראת הפרסום ב-*תיאוריה וביקורת*, אך הנתונים והניתוח אינם משקפים התפתחויות מאז תחילת 1998. המחקר נתמך ע"י הקרן הלאומית למדע מיסודה של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. המחבר אסיר תודה לדני ממן ומאיר שבת על הסיוע שהעניקו בתחילת הדרך, לעמיתים רבים שהעירו הערות מועילות על הרצאות וסיטות שונות, ולמיכל אלפון שתרגמה את המקור לעברית.

מאמר זה סוקר ושוקל את הראיות האמפיריות להתפתחותה העכשווית של הכלכלה המדינית, ראיות הלקוחים בעיקר מנתונים שפורסמו וממקורות תיעודיים. אין זאת מלאכה קלה, משתי סיבות. ראשית, הליברליזציה היא דרמה מתמשכת, שבה לשחקנים רבים יכולות להיות סיבות טובות להטעיה ולהסוואה. שנית, מדובר בנושאים טעונים מבחינה פוליטית, וכותבים רבים מתקשים לדון בהם באורח חסר פניות. בנסיבות אלה, *בסיס תיאורטי* *השקפה השוואתית* (הן היסטורית והן בין-לאומית) הם כלים חיוניים של פרשנות.

התשתית התיאורטית למאמר זה לקוחה מספרי *Labour and the Political Economy in Israel*, שבו נתפסת הכלכלה המדינית כמכלול דינמי, העשוי להכיל גם ניגודים, ומקיף מגוון רחב של תחומים מוסדיים (Shalev 1992). נקודת המבט הזאת מניחה שבין "המדינה" ל"כלכלה" מתקיימת תמיד תלות הדדית, אבל אופני הביטוי של התלות ההדדית הזאת תלויים במאבקים ובברייתות בין מעמדות ומגזרים כלכליים מכאן, ובמנהליה הפוליטיים והבירוקרטיים של המדינה מכאן. כשמתגלה תבנית יציבה של סדרי עדיפות המחוזקת באמצעות מוסדות, קואליציות ואופני שיח, כי אז אפשר לדבר על "משטר מדיניות" (policy regime). אם מרחיבים את מושג משטרי המדיניות ומכלילים בו את מבנה השוק ואת מנועי הצמיחה העיקריים שלו, מגיעים למושג המקיף יותר, *משטר כלכלי-פוליטי* (political-economic regime).² כדי להבין מדוע פנתה ישראל לדרך הליברליזציה, ואלו משמעויות עשויות להיות למגמה זאת, יטפל החלק הבא במאמר הן בגורמים היציבים והן בגורמים הדינמיים בתולדות הכלכלה המדינית של המדינה: ההגיון הפנימי המאפיין את המשטרים הכלכליים-פוליטיים של ישראל בעבר ובהווה.

מאמר זה גם שואב את השראתו מהספרות הגדלה והולכת בתחום המחקר ההשוואתי של הכלכלה המדינית, העוסק בהשפעותיה של הגלובליזציה על מדיניות פנים. החוקרים חלוקים מאוד בדעותיהם בנושא זה. חלקם יצאו בהצהרות יום-הדין על קץ הריבונות הלאומית, אבל מתקבל על הדעת גם להפוך את היחס המשווער בין תהליכים עולמיים לתהליכים מקומיים ולהכיר בכך שהגלובליזציה עוברת סינון, ובמידה מסוימת אפילו הבניה, באמצעות המדיניות המכוונת של ממשלות.³ המחקר ההשוואתי המעודכן מאשש בבירור את השערת האוטונומיה היחסית של מדינת הלאום, וכמעט שאינו מוצא ראיות התומכות בטענה כי הפתיחות הגוברת לסחר בין-לאומי וניידות ההון יובילו בהכרח להתגבשות דפוס כלל עולמי של מדיניות חברתית וכלכלית. הבדלי המדיניות בין המדינות השונות נשארו בעינם; בתחומים מכריעים אחדים, צמצום תפקידה של המדינה הוא בעייתי, ואפשר שבהם תחול התרחבות נוספת דווקא. תהליך הליברליזציה והשינוי המבני לא היה סיטונאי, מכני ואחיד. הלחצים שיצרה הגלובליזציה משתנים ממדינה למדינה, הן בממדיהם האובייקטיביים והן בפרשנותם הפוליטית. ככל הנראה, לפוליטיקה יש עדיין משקל: השפעתם של ניגודי אינטרסים וניגודים

² על המושג משטרי-מדיניות, ראו Esping-Andersen (1990). המושג "משטרים כלכליים-מדיניים" הוא חלופה למושג הגרנדיוזי יותר "מבנים חברתיים של צבירה", שבו אני משתמש בספרי. דיון בהמשגות אלה ואחרות אפשר למצוא אצל Jessop (1990) ו-Mjset (1987).
³ סקירה ממצה ראו אצל כהן (1996). הכלכלן פול גרוגמן טען בלהט שפוליטיקאים וצדדים נוספים בעלי עניין מנצלים את "האינטרנציונליזם הפופולרי" (pop internationalism) למטרותיהם שלהם (Krugman 1996). הפרשנות הפוליטית של "אילוצים גלובליים" זכתה לדיון מאלף בהקשר של אמריקה הלטינית אצל Geddes (1995) ו Weyland (1997).

בתחום המדיניות החברתית, הניסיונות לכוון מערכת מודרנית של ביטחון סוציאלי, כדוגמת הרפורמות באנגליה אחרי מלחמת-העולם, נדונו לכישלון⁵.

התערבות הממשלה הוסברה ברציונליזציה של מצבים מיוחדים לישראל: אתגרי החימוש וההגנה על המדינה, יישובם של גלי המהגרים האדירים, השתלטות על אזורים שבהם מתגוררים ערבים או שגובלים במדינות ערביות, ופיתוח תשתית כלכלית שתאפשר קליטת מהגרים ובסופו של דבר תשים קץ לתלותה של ישראל בתרומות ובהלוואות. כל אלה היוו את מה שאפשר להגדיר כ"צד הביקוש" של המשטר ההתערבותי בישראל. "צד ההיצע" היה משכנע לא פחות. הוא הסתמך על יכולתה הייחודית של ישראל לקבל *הון תרומות* מחוץ-לארץ, בין השאר עקב הזדהותה הפעילה עם המערב במאבק הבין-גושי, אך עוד יותר בגין אופיה היהודי של המדינה, שאיפשר לה לבוא בדרישות לקהילות יהודיות בחו"ל ולקבל פיצוי כספי ניכר מגרמניה בשם יהדות העולם (Bialer 1989; Yago 1977). "העברות חד-צדדיות" אלה, כמו גם מעמד חיובי-יחסית כלוה, איפשרו לממשלות ישראל לנווט את ההתפתחות הכלכלית ולמלא תפקיד פעיל ביותר בתהליכים של חלוקת המשאבים הלאומיים. הצמיחה הכלכלית שאבה כוח מיכולתה של המדינה לגייס כסף וכוח-אדם מחו"ל. מאלפת העובדה שהן לפני הריבונות והן אחריה גודלו של המחזור העסקי הוכתב על ידי גלי הגירה והתפרצויות תקופתיות של אלימות ומלחמה (הלוי, 1981), (Beenstock, Metzger, and Ziv 1995). בתנאים אלה, אין זה מפתיע שהטיעונים הליברליים התומכים בשווקים "חופשיים" והשקעה פרטית אינטרסנטית התקבלו בהסתייגות בקרב קובעי המדיניות.

המשכיות ושינוי

האינדיקציה הברורה ביותר אולי לתשתית המבנית של תפקיד המדינה במשק הישראלי היתה המשכיות שהתגלתה אחרי בחירות 1977, כשהרצף הארוך של ממשלות מפלגת העבודה נפסק באחת. למרות הצהרותיה של ממשלת הליכוד החדשה על מצע רדיקלי של ליברליזציה (כולל הופעת אורח של מילטון פרידמן), הרי הציפיות לשינוי יסודי בסדרי העדיפות של המדיניות הכלכלית היו, כפי שהתברר, מוקדמות מדי (Sharkansky and Radian 1982; Ben-Porath 1983). התחוור שהפרמטרים העמידים של המדיניות הכלכלית כוללים ארבעה גורמים (Halevi and Klinov-Malul 1968; Aharoni 1991):

1. רמות גבוהות של הוצאות ותעסוקה ממשלתיות (שהושפעו מהמחויבות לביטחון ולקליטת עליה), יחסית לרמת ההתפתחות של המשק.
2. שליטה ממשלתית נרחבת בחסכונות, השקעות ומטבע זר.
3. בעלות ציבורית מוגבלת על מפעלים כלכליים בצד סובסידיות ציבוריות ברמה גבוהה שהופנו לעסקים פרטיים והסתדרותיים.
4. הקצאה קורפורטיסטית של תפקידים שלטוניים להסתדרות, כשהממשלה עושה חליפין בסובסידיות תמורת שיתוף-פעולה וקבלת לגיטימציה למדיניותה.

אידיאולוגיים בין מפלגות על קביעת המדיניות לא נעלמה (גם אם נחלשה), ומחירה הפוליטי של הליברליזציה יכול לעתים להגיע לממדים מרתיעים⁴.

לניתוח מקרים (case study) תפקיד אנליטי חיוני בהבהרת האוניורסליות של השאיפה לליברליזציה. בדיקה קפדנית של מדינות בודדות מגלה על-פי רוב שהתכונות המבניות של כלכלתן המדינית, שונות בהחלט ממדינה למדינה, גם בתוך קבוצות מדינות שיש להן לכאורה אותו משטר כלכלי-מדיני (Mjoset 1992; Castles 1993). סביר להניח שאת מכשולי הליברליזציה המיוחדים לישראל יש לחפש באותן תכונות של הכלכלה המדינית הישראלית המייחדות אותה לעומת דמוקרטיית קפיטליסטיות אחרות.

הכלכלה המדינית של הייחודיות הישראלית

כל משקיף על החברה הישראלית בעשור האחרון לא יכול היה שלא להתרשם מעליית כוחם של השוק ותרבות השוק בישראל העכשווית. בווריאציה על מימרתו הידועה של ג'ון ג. ראגי (Ruggie 1982), אני מוצא שמועיל לחשוב על המשטרים הכלכליים-מדיניים הקודמים של ישראל כבעלי מכה משותפת של "אי-ליברליות מוטמעת", ששורשיה בהוויה הקולוניאלית של מתיישבים יהודים בתקופה שלפני קום המדינה והתנגשויותיהם עם הפלסטינים והעולם הערבי. בקצרה, תנאי ההתיישבות היהודית תבעו מהמוסדות המדיניים של התנועה הציונית והיישוב היהודי בפלשתינה שליטה בגיוס ההון ורכישת הקרקעות. בגין העניין המשותף שלהן לנטרל את שוק העבודה הלא-ננוח לצרכיהן, נוצר שיתוף פעולה הדוק בין תנועת העבודה לתנועה הציונית. הציונות המאורגנת תמכה בתנועת הפועלים, שהגנה על הפועל היהודי מפני תחרות ערבית באמצעות העסקה מסובסדת ושירותים סוציאליים. נוצר קונצנזוס נרחב, שלפיו הקולקטיוויזם הכלכלי חיוני להצלחת ההתיישבות היהודית, אלא שהוא יכול וצריך להתקיים בכפיפה אחת עם כלכלת שוק קפיטליסטית (Kimmerling 1983; Shafir 1989; Shalev 1992).

השליטה של תנועת העבודה בפוליטיקה הציונית היתה כה גדולה וכה ממושכת עד שנוצר פיתוי לזהות את הקולקטיוויזם הזה עם אידיאולוגיה סוציאליסטית. למעשה, השקפת העולם של תנועת העבודה הציונית היתה סוציאליסטית רק כאפיון משני; נושאה המרכזי היה לאומיות יהודית (שטרנהל, 1995; שלו, 1996). עם קבלת הריבונות התחזק הקונצנזוס הקולקטיוויסטי. מפלגת העבודה שבשלטון נקטה עמדה כלכלית מתערבת ביותר, אך לא אימצה אף אחד משני החידושים המזוהים עם הסוציאליזם הפרלמנטרי המערבי אחרי מלחמת-העולם השנייה: הלאמות תעשיות פרטיות וגיוש מדינת הרווחה. הממשלה בישראל היתה מחויבת לסיוע למגזר הפרטי, בצד מפעלים ממשלתיים והסתדרותיים. הבורגנות המקומית ממילא לא היתה מסוגלת ואף לא מעוניינת לשאת בעיקר האחריות להתפתחות הכלכלית, ותעשיינים פרטיים היו הראשונים שתבעו משק מבוקר (כלומר, מוגן ומסובסד).

⁴ נתונים המוכיחים סטייה בין מדינות ראו אצל Berger and Dore (1996) ו Keohane and Milner (1996). על המגבלות והסתירות שבצמצום ההשתתפות הממשלתית, ראו Vogel (1996) ו Pierson (1996) Pierson (1996). על תפקיד ההבדלים המפלגתיים והדינמיקה המפלגתית, ראו Cusack (1997).

⁵ על מדיניות כלכלית ראו: ברקאי (1969); Plessner (1994). על כישלונן של יוזמות מדיניות הרווחה קדומות ראו: דורון, אברהם וקרמר (1992).

כמו בתקופה שלפני המלחמה, עמוד השדרה של מודל הצמיחה אחרי 1967 היה התמיכה המדינית הן בהון והן בעבודה. התביעות החזקות ביותר לתמיכה באו מהגזר הביורוקרטי. גורמי המפתח מבחינה זאת היו הבנקים והתאגידים הגדולים (Grinberg 1991; Shalev) (ביכלר, 1991) שבשליטתם; ועדי העובדים ה"חזקים"; וההסתדרות (שייצגה את העסקים הגדולים ו"העובדים החוזיים" בעת ובעונה אחת). המדינה מצאה את עצמה חייבת יותר ויותר לבעלי האינטרסים החזקים האלה, בלא שתוכל להשליט את רצונה ולגבות תגמולים בתמורה לזרם הסובסידיות הגואה. בתנאים הקשים ששררו בשוק העולמי בתקופה שאחרי מלחמת 1973, ובהתחשב בכך שהסיוע האמריקאי יועד מראש למטרות מוגדרות, נעשתה המדיניות הכלכלית "חסרת אחריות". סממנים ברורים היו הוצאות המימון המופרזות של המגזר הציבורי, ההזדקקות התכופה לביצוע פחותים לצורך תיקון שיערים ומדיניות הלוואות ממשלתית המיטיבה עם הלווים על-חשבון הממשלה. התוצאה של קווי מדיניות אלה הייתה חרפה במצב הסטגפלציה בישראל אחרי 1973, במקביל להתעשרות של הבנקים והתאגידים הגדולים.

זה היה הרקע לתוכנית החירום לייצוב המשק של יוני 1985 (Bruno 1993). במבט לאחור, הצלחתה המרשימה של התוכנית בהשבת הכלכלה הישראלית מסף ההיפר-אינפלציה הייתה חשובה פחות מהשינוי המבני שחוללה – מגמת הליברליזציה שאנו עדים לה כיום במשטר הכלכלי-מדיני של ישראל. תוכנית הייצוב, בדיוק כמו המיתון, הייתה ניסיון רדיקלי של המדינה – בהנהגת אורים ותומים כלכליים – להשיב לעצמה את האוטונומיה באמצעות חיזוק המשמעת במשק (Shalev and Grinberg 1989; Barkey 1994). התוכנית, והרפורמות המבניות שהסתתרו זמנית בצלה, היוו מתקפה חזיתית על מנגנונים שעד אז הגנו על קבוצות חברתיות, ישירות או בעקיפין על חשבון המדינה: פחותים, הגנה על תוצרת הארץ, הצמדת שכר לאינפלציה, הלוואות לא צמודות ותמריצי השקעות נדיבים.

מדוע עבר זמן כה רב עד שפיתחה המדינה מדיניות קוהרנטית בתגובה לבעיות של קיפאון כלכלי ואינפלציה גוברת? רוב המשקיפים הדגישו את תפקידה של דעת הקהל התומכת ואת המנהיגות שהפגינה הממשלה בסופו של דבר כתנאים שהובילו לתפנית, אבל הדחף לשיקום האוטונומיה של המדינה מספק הסבר הולם יותר לעיתוי של יוזמת הייצוב. ב-1985 כבר הציב המשבר הכלכלי איום מוחשי על המדינה עצמה – על הלגיטימיות הבסיסית שלה, וחשוב לא פחות, על קיומה הכלכלי. המבקרים העלו אמנם ספקות בנוגע לייעילותה של תוכנית הייצוב בתחום המקרו-כלכלי (נויברך, צדקה ורזין, תש"ן), אבל יתרונותיה בכל הנוגע לאוטונומיה של המדינה ולתקופתה הכלכלית היו בלי ספק ניכרים. הדיבורים על הצורך ב"מנהיג חזק" (איום מפחיד על המשטר המדיני) נעלמו; הושבה יעילות הגביה הממשלתית של משאבים כלכליים באמצעות מיסוי; אפשר היה להתחיל וליישם הידוק בהוצאות הצבאיות שנדרש זה כבר; ו"חור" מדאיג בירתות החוץ של ישראל נסתם, במידה רבה הודות להגדלת הסיוע האמריקאי, שהותנתה ברפורמה כלכלית.

בכך אין כדי לטעון שהמשבר החרוף שיצרה האי-יציבות הכלכלית סביב אינטרסים בסיסיים של המדינה היה הגורם הרלוונטי היחיד. כפי שקורה לעתים קרובות במפנים היסטוריים בפרשות דרכים גדולות, גם באמצע 1985 נוצר צירוף של כמה גורמים סיבתיים. ראשית, רבים מהתאגידים והמשקיעים הגדולים בישראל התחילו לחשוב שיש גבול לרווחיות של ביקוש על בסיס צבאי ושל סובסידיות אינפלציוניות, וכי הגיעה העת לאסטרטגיה כלכלית חדשה, שתפנה גם החוצה.⁶ שנית, המצב הפוליטי באמצע 1985 היה נוח במיוחד ליוזמות מדיניות

אין בכך כדי לטעון שכלכלתה המדינית של ישראל היתה חסינה בפני שינויים. הטענה היא שהשינויים לא היו בהכרח צמודים להצהרות על מדיניות, וכי יש להבינם בצורה רחבה יותר מכפי שעולה מבדיקת המדיניות בלבד. משום כך, מועיל יותר לחשוב במונחים של *משטרים* כלכליים-מדיניים - כאמור, מושג אנליטי היוצר הפשטה של ה"מודל" הסמוי של כלכלה מדינית בתקופה נתונה, מתוך המכלול הרחב של משתנים כלכליים, מדיניים ומוסדיים התומך בו.

שני משטרים חשובים במיוחד להבנת הרקע לליברליזציה הכלכלית העכשווית בישראל. הראשון, שהיה אופייני לתקופת הצמיחה המהירה מאמצע שנות החמישים ועד לאמצע שנות הששים, התבסס על המפגש בין שני מקורות מובאים: הפיזיויים מגרמניה ותרומות נוספות מחו"ל, והמוני המהגרים חסרי הרכוש שהגיעו והרחיבו (בין השאר) את שוקי הדיור והצריכה, ובד בבד סיפקו כוח עבודה זול לייצורם (סבירסקי וברנשטיין, 1980). המדינה ניצבה בעמדה אסטרטגית, בהיותה הגורם המכוון בהגירה ובהתיישבות, בחלוקת התרומות מחו"ל, ובמדיניות השיכון והתיעוש. הממשלה יצרה משק פוליטי מווסת מאוד, עם גושים מתחרים באופן חלקי של הון ציבורי, פרטי והסתדרותי, ורמה גבוהה של פילוג בשוק העבודה, במקביל לקווי חלוקה של מוצא ולאום במעמד הפועלים. הסדרים אלה, שניתן לכנות "מערכת 1948", העניקו הן למדינה והן למפלגת השלטון מידה ניכרת של אוטונומיה, דהיינו היכולת להוביל חוגים עסקיים ואת החברה האזרחית במקום להיות מובלת על ידם (Shalev 1992; Evans, Rueschemeyer, and Skocpol 1985).

אחרי עשור של צמיחה מהירה, מוצו משאביו של משטר זה. המעבר לתעסוקה מלאה הפך את יחסי הכוחות וצמצם את תלותם של העובדים מן השורה במדינה ובמפלגות השלטון. דלדול ההגירה והסיוע הגרמני שיכנע את הממשלה לקצץ הן בהיקף נוכחותה במשק והן בתפקידה כמסבסדת. נמצא הכרח לרסן הן את העובדים והן את בעלי ההון. המכשיר לריסון היה מדיניות כלכלית של האטה – המיתון של השנים 1966-1967 (שלו, 1984).

תקופת צינור זאת לא האריכה ימים, משום שבעקבות מלחמת ששת הימים התהוותה "מערכת 1967", אשר חוללה שינוי יסודי במרכיבי מפתח במשטר הכלכלי-מדיני של ישראל. אמנם, פקידים ופוליטיקאים בכירים פיתחו חיבה פתאומית לרטוריקה של לאטה-9, ואחזים מגורמי הוויסות הכלכלי אכן נעשו ישרים פחות, אך תפקידה של המדינה כמיסב המרכזי במשק לא התערער. אלא שמיסב זה מצא לו ציר חדש, ב"קומפלסק התעשייתי-צבאי" (Mintz 1983) (ברקאי, 1987). הבסיס להתפתחות זאת היה צירוף של רכש צבאי מקומי בסובסידיה ממשלתית, גידול בשוק הנשק העולמי, והחל ב-1970, מימון אמריקאי של רכש צבאי בחו"ל. כיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה מילא גם הוא תפקיד חשוב בעידוד הצמיחה בכיוונים חדשים, הן משום שהרחיב את היקף שוק המוצרים ה"מקומיים" של ישראל והן בספקו מקור של כוח-אדם זול, שהחליף את עובדי הכפיים הישראלים שהלכו והתמעטו, בעיקר בענפי הבניה והחקלאות.

בשנות השבעים הלך והתחדד המבנה הדואלי של המשק הישראלי, ואתו שוק העבודה. "העסקים הגדולים" (big business) התפתחו דווקא *במגזר הביורוקרטי*, הנתון בשליטה נומינלית של הממשלה או ההסתדרות, קשור לעתים קרובות לצורכי הצבא ומעסיק אך ורק עובדים יהודים ובתנאים מועדפים של שוק עבודה מוגן או "ראשוני" (primary). בשולי המשק, התחרותיים יותר, נמצאו מפעלים בקנה מידה קטן יותר ובבעלות פרטית, ושם פעל שוק עבודה "משני" שהעסיק כוח-עבודה מעורב, יהודי וערבי (אהרני, 1976) (Farjoun 1983; Semyonov and Lewin-Epstein 1987).

⁶ שינוי העמדות בנקודה זאת בקרב דמויות מפתח באליטה העסקית אושר במבט לאחור בסדרת ראיונות שערכתי עם יחזקאל לין בקיץ 1997.

זה של ארצות אחרות, שלושה-דבעים ומעלה מהתל"ג. ביחס זה חלו אמנם תנודות משמעותיות, אך בין שנות השבעים המאוחרות ושנות התשעים המוקדמות חלה בו דווקא מגמה ברורה של ירידה⁸. הרי שהיעדרה לכאורה של מגמת פתיחות, גם היא יוצאת דופן במבט השוואתי⁸.

פתרון חלקי לחידה מתגלה אם מכירים בכך שהמכנה של היחס בין סחר-חוץ ותל"ג משקף את שיעורי הצמיחה החזקים-יחסית של ישראל בשנות התשעים, מה שמסתיר עליה ניכרת בנפח המוחלט של הסחר. מאז הייצוב חל זינוק בערך הדולרי הן של הייבוא והן של הייצוא, גם אם מביאים בחשבון את גידול האוכלוסין המהיר. בנוסף לכך, שני מרכיבים חשובים בסחר-החוץ הישראלי, הראויים אולי להתייחסות נפרדת – תעשיית ההילומים וייבוא הנשק – הלכו והתכווצו. בנק ישראל מעריך שאם מתעלמים ממרכיבים אלה, במהלך שנות התשעים התרחב היקף הסחר מכ-50% ל-70% של התוצר הלאומי (ד"ח בנק ישראל 1996, תרשים 1 – 1). משמעותית לא פחות מהמגמה הכמותית היא התמורה האיכותית שחלה במכירות לחו"ל – יותר מתחום תעשיית ההיי-טק ופחות מתחום התעשייה הצבאית; פחות תלות בשוק האירופי ויותר בשווקים "מתעוררים" במזרח אירופה, ובמיוחד באסיה⁹. אף-על-פי כן, בעשור הנוכחי לא הצליח הייצוא לעמוד בקצב המהיר של העליה בייבוא, שחלה עם הסרת מחסומי הסחר והפיכתם דה-פקטו של מוצרי יבוא זולים לאחד מיסודותיה של מדיניות המלחמה באינפלציה של ישראל. כתוצאה מכך, "עודף היבוא" האזרחי (עליית עלות היבוא על ההכנסות מיצוא, שוב ללא יהלומים) הגיע בשנות התשעים ל – 15 אחוזים מהתל"ג – הרבה מעל לאמות המידה של מדינות ה-OECD¹⁰.

להלכה, להיפתחות למסחר אמורות להיות השפעות חשובות על כלכלת המיקרו, שכן היא אמורה לאיים על היצרנים המקומיים בתחרות מחו"ל ולעודד היענות של הייבוא ליתרון היחסי בשוקי העולם. המשתנה הראשון, חשיפה לתחרות מצד תחליפים מיובאים, עלה במידה מובהקת מאז הייצוב. בשנים 1985-1990 חל גידול של 30% בחידת מוצרי תעשייה לשוק המקומי (רגב ו-בר אליעזר, 1994)¹¹. עם זאת, מהשפעתה של הפתיחות הגוברת למוצרי ייבוא על התחרות גרעו נטיותיהם המונופוליסטיות של היבואנים. יתר על כן, אף שישראל כיבדה לבסוף, אחרי עיכובים רבים, את הסכמי הסחר החופשי שלה עם הקהילה האירופית

⁸ למען השוואה אני מביא נתונים מתוך The Penn World Table (Mark 5.6) המתפרסמים באתר <http://datacentre.epas.utoronto.ca:5680/pwt/pwt.html>. נתוני בנק ישראל המתייחסים לאותה תקופה (1975-1992) מציגים מגמות זהות כמעט, אבל בערכים מוחלטים גבוהים בהרבה. את גחמנותה של המגמה הישראלית מדגישה העובדה שבתקופה של 25 שנים, שהסתיימה ב-1990, עלה יחס הסחר לתל"ג במדינת ה-OECD הממוצעת 10- נקודות. טבלאות פן מכסות 40 ארצות באירופה, יבשות אמריקה ומזרח אסיה, להוציא את מזרח גרמניה ופורטו-ריקו. זירוג הפתיחות של ישראל ירד 6- בשנים 1975-1984 ל-10% בשנים 1990-1992.

⁹ נתונים מפורטים על יצוא תעשייתי בשנות התעשייה בישראל בהוצאת מנהל התכנון של משרד התעשייה והמסחר.

¹⁰ הנתונים על ישראל לקוחים מהדו"ח השנתי של בנק ישראל 1995, נספח, טבלה 14. ההשוואה עם 19 מדינות ה-OECD לקוחה מה-*Main Economic Indicators* של ה-OECD, המצביע על כך שלאוסטריה ולשווייץ יתרות הייבוא הגבוהות ביותר, כ-3% בלבד מהתל"ג.

¹¹ יצוין שהעליה הכוללת מנקודת השפל של 1980-1981 ועד לנקודת השיא של 1990 היתה מפורדת מאוד. עליות נרשמו בתקופה זאת 20- מתוך 22 הענפים הנפרדים (disaggregated) שחקרו רגב ובר-אליעזר, אם כי ב-3 מקרים היה השינוי זניח בלבד.

רדיקליות (Grinberg 1991). לא היו אפשרויות גדולות לרווח פוליטי מיריבות מפלגתית במסגרת ממשלת האחדות הלאומית, שהיתה אז בשלביה המוקדמים. מנהיגות ההסתדרות, שיכלה להקים קול זעקה נגד תוכנית הייצוב על קיצוציה הצפויים בשכר הריאלי, היתה קשורה במחויבות פוליטית לממשלה, אחרי שקיבלה את עזרתה בבחירות. כל הנסיבות האלה יחדיו איפשרו חופש פעולה יוצא דופן לכלכלנים המקצועיים במשרדי הממשלה ובחוגים לכלכלה באוניברסיטאות, שהכינו את תוכנית הייצוב וגייסו את התמיכה בה. אדריכלי התוכנית השכילו לנצל את ההזדמנות לחתור מעבר לטיפול במשבר ולתכנן שינוי אסטרטגי באוריינטציה של המדיניות הכלכלית (Keren 1993). האמנם עלה בידם לחולל ליברליזציה בכלכלה הישראלית?

מדדים של ליברליזציה

כשמשמשים במונח "ליברליזציה", הכוונה היא בדרך-כלל לרפורמות במדיניות הסחר (הסרת מחסומים בפני יבוא והפסקת היחס המועדף לייצוא) ובמסטר מטבע החוץ (ביטול מגבלות על תנועת מטבע זר לתוך המדינה וממנה ויצירת מצב שבו שערי החליפין נקבעים באופן חופשי יותר). מנקודת מבט רחבה יותר, המטרה העיקרית של רפורמות הליברליזציה הכלכלית, בישראל ובמדינות אחרות, היתה כיוון תפקידו של השלטון. מדובר על תמורה יסודית בחלוקת תפקידים בין השווקים למדינה, באמצעים הכוללים הפרטה, קיצוצי הוצאות ומסים, "דה-רגולציה" במגזרים השונים וכן הלאה. במידה שמטרה זאת מושגת, מצטמצם החלק שממלא המדינה בבעלות, ויסות וחלוקת משאבים ותפקידים אלה עוברים לידי השוק והמגזר הפרטי. ההנחה המקובלת היא ששילוב של כיוון תפקידי הממשל עם חשיפה מוגברת לתחרות בין-לאומית מגביר הן את חשיבותם של השווקים והן את תחרותיותם.

1. אינטרנציונליזציה

ב-1996 דורגה ב-*World Competitiveness Yearbook* רמת ה"אינטרנציונליזציה" בישראל במקום ה-18 – מתוך 46 מדינות – בהן כל מדינות ה-OECD וכן מדינות ה-NIC שבהן הצמיחה מהירה⁷. ליברליזציה במובן של היפתחות לשוק העולמי אמורה להתבטא ברמת המיקרו בעליה ברכש ובמכירות לעולם החיצון, וברמת המיקרו בביטול מגבלות על הייבוא ותמריצי ייצוא. עם זאת, היקף הסחר וויסותו הם רק חלק מהסיפור, במיוחד בישראל, שבה הפוליטיזציה היא מאפיין בולט ביותר של יחסים כלכליים עם מדינות זרות. בהקשר הישראלי צריכה הליברליזציה להיות כרוכה גם בשינוי באופיה של זרימת ההון למשק, דהיינו מעבר מחסות ממשלתית לחסות שוק וממענקים להלוואות או השקעות.

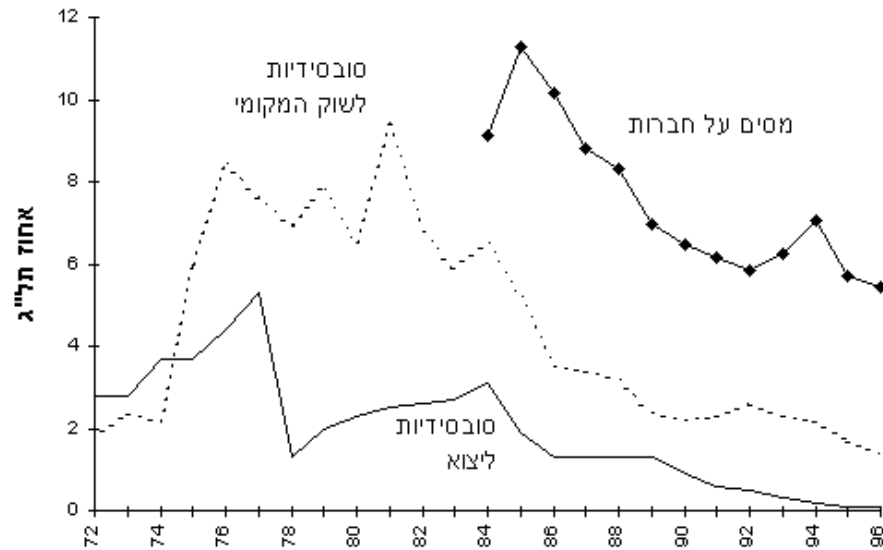
1א. האם גדלה מעורבות המשק בסחר-החוץ?

מאז קום המדינה, ולמעשה גם הרבה לפני כן, סבלה ישראל מתלות כרונית במוצרים ושירותים מיובאים, מבלי שיהיה ביכולתה לשלם תמורתם בהכנסות הייצוא לבדן. הערך הכולל של הסחר (יבוא ויצוא) יחסית לתוצר הלאומי תמיד היה גבוה במידה חריגה לעומת

⁷ *World Competitiveness Yearbook* הוא מאגר נתונים שנתי יקר שמפרסמת הוצאה פרטית בשווייץ, והוא מיועד לממשלות ולמשקיעים בעלי ממון. הדירוג המצוטט מסכם סוללה של מדדים איכותיים וכמותיים, ביניהם תוצאות סקר שנערך בין מנהלים בכל הארצות הכלולות במחקר.

ארצות-הברית למקור הראשון במעלה. עד לשלהי שנות השבעים הגיע יבוא הנשק האמריקאי לרמה יציבה של כ-8% מהתל"ג, והסיוע האמריקאי שילם למעשה תמורת הנשק המיובא במלואו (תרשים מס. 1). ב-1984 וב-1985 חל מפנה חדש ודרמטי ביחסי החוץ הכלכליים של ישראל. נתגלע פער רחב (לטובת ישראל) בין הסכום המתקבל מהממשל האמריקאי לבין רכישות הנשק מארצות-הברית. במחצית הראשונה של שנות התשעים הגיע הסיוע האמריקאי הנקי ליותר משלושה מיליארד דולר במוצק לשנה, עליה של מיליארד דולר לעומת העשור הקודם. במקביל חלה ירידה ברכישה ישראלית של נשק מיובא, ובמיוחד יחסית לצמיחה המהירה בתוצר הלאומי. התוצאה המשולבת של שתי מגמות אלה היתה שבמשך יותר מעשור היה היחס בין סיוע לנשק 2:1 לפחות.

תרשים מס 2: המדינה והסקטור העסקי

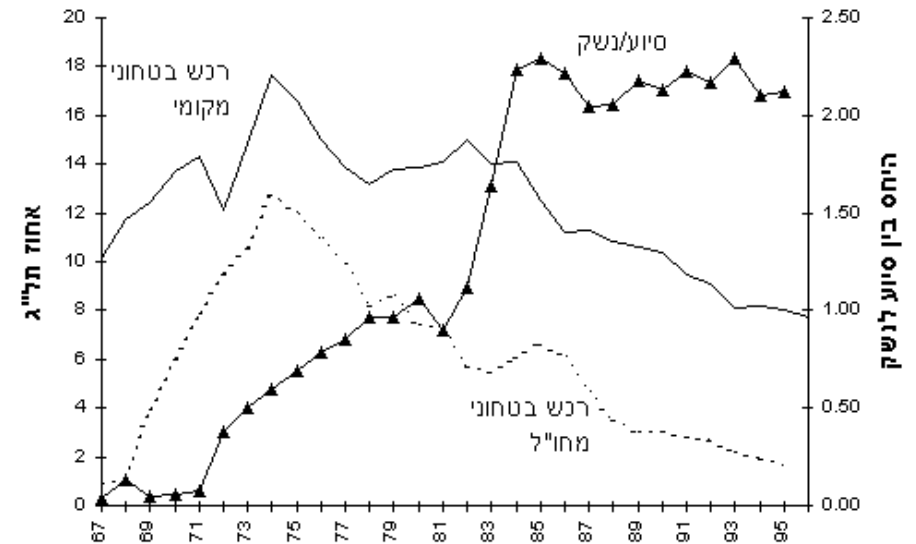


לא זו בלבד שמרכיב המתנה הגלום בסיוע האמריקאי גדל במידה ניכרת מאז אמצע שנות השמונים, אלא שלאחר המעבר לממשלת עבודה, אחרי בחירות 1992, יכלה ישראל להשיג ממשלת ארצות-הברית ערובות רשמיות להלוואות מסחריות עתידיות בערך של 10 מיליארד דולר. כמו תהליך השלום, שגם הוא נחנך לאחר בחירות 1992, עזרו גם הערבויות לשפר את מעמד האשראי המסחרי של ישראל בחו"ל ("דו"ח בנק ישראל 1995:238). עד כה, ברוב שנות התשעים, סייע הדבר להעניק למדינה את המשאבים והגמישות הדרושים לשמירה על

מהתל"ג בעשור האחרון. במאמר שהתפרסם ב"ידיעות אחרונות" 20- באוגוסט 1996 כתב יוסי ביילין, סגן שר החוץ לשעבר, שתקבוליה של ישראל מהמגבית היהודית המאוחדת ירדו לפחות מ-300 מיליון דולר לשנה, וכי נעשה יקר יותר לגייס כסף דרך הבונד מאשר באמצעות הלוואות בשוק החופשי.

(1975) ועם ארצות-הברית (1985), הרי שההגנות מפני מוצרי יבוא מתחרים ממדינות אחרות (ברובן מדינות ה-NIC) למעשה חוזקו למשך תקופה מסוימת. אף-על-פי כן, בשנות התשעים הוסרו בהדרגה מחסומים אלה (הלוי, 1994).¹² בכיוון השני של סחר-הוץ, סובסידיות לייצוא – לפחות אלה שבנוגע להן יש נתונים סטטיסטיים – נמחקו בהדרגה (תרשים מס. 2). בשיאן, בתקופה שבין 1970-1984, הגיעו סובסידיות אלה במוצק ל-3% מהתל"ג, אבל בשנות התשעים כמעט שנעלמו לחלוטין.¹³

תרשים מס 1: הוצאות בטחון וסיוע-חוץ



1. האם חל שינוי באופיו של יבוא ההוץ?

"העברות חד-צדדיות" מתומכים בחו"ל וממשלות זרות היו תמיד חיוניות, הן לכיסוי חובותיה החיצוניים של ישראל והן למימון השתתפותה של המדינה במשק. חלקו של הון המענקים שמקורו ביהודי התפוצות הלך והתמעט בהדרגה.¹⁴ מאז תחילת שנות השבעים הפכה ממשלת

¹² בנוגע למיסי יבוא, ראו דו"חות שנתיים של מנהל מס הכנסה.

¹³ הן המספר הנקוב כאן והן הנתונים בתרשים מס. 2 מבוססים על נתונים שהתפרסמו בדו"ח השנתי של בנק ישראל 1995-, נספח טבלה 12, הכולל הן תמיכה מפורשת והן סובסידיות אשראי מובלעות. עם זאת, מרכיבים מקובלים רבים אחרים בסיוע ממשלתי לייצואנים, כמו תמיכה בקרקעות, תשתית וכוח עבודה, אינם נכללים בנתונים.

¹⁴ הערכה גבוהה של הסיוע מתרומות, על בסיס הקטגוריה "העברות חוץ למוסדות לאומיים ומלכ"רים" בנספח טבלה 11 של דו"ח בנק ישראל 1995, אומדה את התרומות בפחות מ-2%

ישראליות. אך על שני סוגי הזרמות אלה גם יחד מאפיל ההון הניזיל (חלק גדול ממנו "כסף חם" שמקורו בחברות ישראליות), שנמשך פשוט בגין שיעורי הריבית הגבוהים והזדמנויות הנוחות "להלבנה".¹⁷

עדיין מוקדם מדי לאמוד את היקפו ואורך קיומו של מעמדה החדש של ישראל כיעד להשקעות זרות, אך אין להכחיש את האוריינטציה הבין-לאומית הגוברת והולכת של עולם העסקים הישראלי (בעיקר עסקים גדולים, אך גם חברות קטנות בתחום ההיי-טק), שבשנים האחרונות נעשה מחויב הרבה יותר לגייס הון דרך בנקים זרים ובורסות בעולם, היכנסות ליוזמות משותפות עם חברות זרות (התאחדות התעשיינים בישראל, 1997), ובמקרים מסוימים אפילו פתיחת סניפים בחו"ל. התקשורת העסקית בישראל מלאה בדיווחים על פעילויות אלה, אם כי קשה לאמוד את היקפן במידה כלשהי של דיוק. נתונים מצטברים מאשרים, עם זאת, שכמו זרם השקעות הזרות אל ישראל, עלתה גם ההשקעה הישירה מישראל בחו"ל הרבה מעבר לרמות מוכרות. לדוגמה, בשנים 1994-1996 לבדן רכשו חברות תעשייתיות בישראל מניות בשווי של מיליארד דולר בחברות זרות (התאחדות התעשיינים בישראל, 1997), (דו"ח בנק ישראל 1996, נספח, טבלה ו-13).

2. הוצאות הממשלה

הירידה שחלה מאז אמצע שנות השמונים בשיעור המשאבים הלאומיים שמחלקת המדינה מרשימה. סך כל ההוצאה הציבורית היה שווה ערך לשלושה רבעים לפחות מהתוצר הלאומי מאז מלחמת יום כיפור. אולם, שנתיים אחרי הייצוב ירד השיעור ל-62% וב-1994 נפל ל-54% בלבד. כמעט את כל הירידה בהוצאות הממשלה מאז ראשית שנות השמונים אפשר לייחס לביטחון (ירידה של יותר מ-10% נקודות תל"ג), טובסידיות להון (ירידה של 8 נקודות) וריבית על חובות (ירידה של קרוב ל-5 נקודות).¹⁸

מדינת הרווחה לעסקים¹⁹

חשיבות מיוחדת יש לירידה בטובסידיות להון, הואיל וחלק גדול מהעליה בתשלומי ההעברה בשנות השבעים – שהיתה הגורם העיקרי מאחורי המשבר הפיסקלי של ראשית שנות השמונים – הורכב מתשלומים והטבות לעסקים (Shalev 1992:266-7). אחד המרכיבים בקיצוץ, שכבר צוין כאן, היה הפסקת הטובסידיות שיועדו במפורש ליצואנים. גם הטובסידיות לייצור שיועד לשוק המקומי הוקטנו בצורה חדה. כפי שנראה בתרשים מס. 2, בתקופת הפרץ האינפלציוני הראשון של ישראל, באמצע שנות השבעים, גדל עול הטובסידיות האלה פי ארבעה, ל-8% מהתל"ג, ונשאר ברמה זאת גם בכל שנות השמונים המוקדמות. קיצוצים בשלבים שנעשו בעשור הבא הורידו שוב את חלקן ל-2%.²⁰

¹⁷ בהודעה לעיתונות מה-6 בנובמבר 1996 דיווח הדסק הכלכלי של לשכת העיתונות הממשלתית כי ההשקעה של אזרחי חוץ במניות ישראליות הגיעה ל-5.5 מיליארד דולר, בעוד ששאר המשאבים הכספיים בבעלות זרים מסתכמים ב-14 מיליארד דולר.

¹⁸ ההשוואה כאן היא בין חמש השנים שקדמו לייצוב (1984-1980) לבין חמש השנים האחרונות שיש עליהן נתונים (1992-1996). (דו"ח בנק ישראל 1996, נספח טבלה ה'1-א).

¹⁹ ניסוח זה מובא מ-Friedland (1985)

²⁰ בנוסף לטובסידיות שהוענקו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, האמצעי הרשמי העיקרי לטובסידיות הון – שבוטל מאז – היה "אשראי מכוון" שתועל דרך הבנקים המסחריים. כבר

רמת ההוצאות שלא למטרות הגנה, ואף להגדלתן, במקביל להפחתת הגירעון התקציבי והחוב הציבורי ולצבירת רמות גבוהות מאוד של יתרות מטבע זר.

ההשלכות הפוליטיות-כלכליות של שינויים אלה רב-ממדיות. הגידול במרכיב המענק בסיוע האמריקאי ותוספת הערבויות הגבירו את טווח הפעולה והאוטונומיה של המדינה בזירה הכלכלית. במקביל, עקב הקטנתם של הגירעון התקציבי והמחסור במטבע חוץ שהגיעו לממדי משבר לפני הייצוב, יצר הסיוע האמריקאי תנאים הכרחיים (אם כי כמובן לא מספיקים) לליברליזציה בשוק ההון ובמשטר שערי החליפין, דבר שיצר בתורו אפשרויות חדשות לזרימת הון לתוך המשק ומתוכו.

ההשקעות הזרות הישירות (FDI) היו המרכיב החדשני והמורגש ביותר בשילובה העכשווי של ישראל בכלכלה העולמית.¹⁵ שיעור השקעות החוץ הנקי היה זניח עד לראשית שנות התשעים, ורק באמצע העשור הגיע לרמות משמעותיות (1.5-2.0 מיליארד דולר לשנה, 1977-78 בנק ישראל 1996, נספח, טבלה ו-13). בעבר היה השוק הישראלי קטן ודל-משאבים מכדי שיעניין את רוב המשקיעים הזרים, ובעלי אינטרסים כספיים ותאגידיים גדולים רבים גם הם לא התקרבו אליו, בגלל מצב המלחמה המתמדת או החשש לאבד את השוק הערבי. ההשקעות הזרות המעטות שהגיעו בכל זאת לישראל היו על-פי רוב של אנשי עסקים יהודים עם קשרים לאיגודים ציונים פילנתרופים ועם המסד הפוליטי בישראל, ששוכנעו להשקיע באמצעות צירוף של טובסידיות נדיבות ופניה לרגש הפטריוטי (לוי, 1993). השקעותיהן של פולקסווגן, נסטלה, מקדונלדס וחברות רב-לאומיות ידועות רבות אחרות בישראל מצביעות על חריגה משמעותית ממסורת זאת, אם כי לא על היעלמותה. לא מכבר הובילו צירלס ברונפמן וטד אריסון בהתאמה רכישה של מניות שליטה בכור ובבנק הפועלים – אולי שני התאגידיים החשובים בישראל – מה שמעיד בלי ספק על כך שלאילי הון יהודים עם קשרים טובים יש עדיין תפקיד חשוב (ידיעות אחרונות (מזון), אוקטובר 1, 1997).

יש כמה סיבות נוספות לכך שתמונת ההשקעות הזרות החדשה מצריכה בחינה מדוקדקת. הטווח הממשי של זרימת ההון המתלווה להשקעות זרות ישירות צנוע הרבה יותר מכפי שעולה מהדומיננטיות הרווחים בשיח של הממשל והמגזר העסקי. העיסקות הגדולות ביותר (בהן אלה שהזכרנו זה עתה) מומנו כמעט לחלוטין בידי בנקים ישראלים (נתן ליפטון ו-סמי פרץ, הארץ, אוקטובר 28, 1997). גם הפריחה של זיכיונות מחברות זרות בשוק הצרכני כרוכה, מעצם הגדרתה, במחויבות כספית מזערית מצד המשקיע הזר. מגבלה משמעותית נוספת של השקעות זרות ישראליות היא שהממשלה ממשיכה לתמוך בנדיבות בפרוייקטים לראווה. החלטתה של אינטל לפתוח מפעל יצור גדול בקרית-גת הותנתה בטובסידיה ממשלתית כה גדולה (600 מיליון דולר) עד שהיה צורך לשנות את חוק עידוד ההשקעות (Swank 1996) כדי לאפשר את הענקתה החוקית.¹⁶

השקעות זרות ישירות אינן כמובן האמצעי היחיד שבו מתעלים משקיעים זרים הון לישראל. השלים אותו זרם שווה בגודלו או אף גדול יותר של רכישות זרות של מניות שהנפיקו חברות

¹⁵ סקירה אופטימית של השקעות חוץ, הממקמת את פריצת-הדרך בוועידת השלום במדרד, 1991, אצל שר (Sher 1996:37-41). למדתי גם משיחות בנושא זה עם שני בנקאים ישראלים, יאיר סרוסי וניר אוליבר.

¹⁶ הרווח הכלכלי המפוקפק שצמח לישראל מהטובסידיה הענקית לאינטל צוין בפרשנויות רבות בתקשורת (ראו לדוגמה עודד ליפשיץ ב"דבר השבוע", 29 במרץ 1994). מקרה נוסף הראוי לציון הוא התמיכה בשיעור של 38% שהובטחה לפולקסווגן (הממשלה שילמה תמורת 133 דולר מההשקעה הנומינלית של 350 מיליון דולר) כדי שתיכנס ליוזמה משותפת של ייצור מגנזיום עם מפעלי ים המלח (Jerusalem Report, June 27 1996).

לבסוף, לעומת הקיצוץ הדרמטי בסובסידיות הון אוטומטיות ועקיפות, הרי שהתמריצים הממוקדים נדיבים מתמיד. עניין זה כבר צוין ביחס להשקעות זרות, במקרה של נוכחותה המורחבת של אינטל בישראל. אותו דבר נכון גם בנוגע למענקי השקעה ישירה שמעניק משרד התעשייה והמסחר, ובמיוחד הסיוע לחברות סטרט-אפ בתחומי הטכנולוגיה הגבוהה, שבשנים 1994-1992 היה גבוה פי שלושה במונחים ריאליים לעומת 1985-1987 (יושע ויפה, 1996).

מדינת הרווחה למשקי-בית

אין כל ראיות לכך שסך ההוצאה החברתית בישראל ירד בעידן הליברליזציה העכשווי – אירוניה הקיימת גם בארצות אחרות.²⁴ אחרי תקופה של קיצוץ תקציב בשנות השמונים, עלו במחצית הראשונה של שנות התשעים ההוצאות בקטגוריות העיקריות של השירותים החברתיים – בריאות וחינוך – וחזרו פחות או יותר לאותו שיעור של התל"ג עליו עמדו עשור לפני-כן (שולדינר, 1996). הוצאות הדיור וקליטת עליה (מרכיבים חשובים בנדיבות שנוהגת ישראל במהגריה היהודים) עלו ביותר מ-3 נקודות מהתל"ג, בתגובה על גל ההגירה מברית-המועצות לשעבר. גם תשלומי העברה למשקי-בית גדלו, בכנודה וחצי של התל"ג.

תיעוד התנודות השנתיות בהוצאות חברתיות ריאליות ב-15 השנים האחרונות מראה, שבנוסף לקליטת עליה, היו סיבות שונות לעליה בחיוביות. עלותם של ענפי מפתח בהבטחת הכנסה גדלה בעיקר בגין התאמות אוטומטיות ושינויים דמוגרפיים (אוכלוסיה גדולה ומבוגרת יותר). בתוכניות מסוימות הוכנסו חידושים שגרמו שינויים פתאומיים בהוצאות. הדוגמה הבולטת ביותר היא חוק ביטוח בריאות לאומי שהתקבל ב-1994 (ראו סעיף 5 להלן). במקרים אחדים חלה עליה בהוצאות כאשר דרישות ליברליות לשוויון עלו בקנה אחד עם התחזקות פוליטית, מה שהוביל להרחבת הבסיס האוניוורסלי של הביטוח הלאומי.²⁵ לבסוף, אחד השירותים הסוציאליים – החינוך – אף התרחב בשנות התשעים (שולדינר, 1996). ממשלת העבודה שנבחרה ב-1992 החזירה את ההוצאה לנפש לרמה ששררה לפני שהוכנסו קיצוצים בשנות השמונים. אלא שתנופה זאת נעצרה בשנים האחרונות.

כל זה אין פירושו בהכרח שלא היתה הסגה של מדיניות הרווחה. לפחות צורה משמעותית אחת של הביטוח סוציאלי בוטלה כמעט לחלוטין מאז תוכנית הייצוב – סובסידיות לצרכן על מזון ותחבורה ציבורית, שהגיעו בשיאן, ב-1984, לכדי 1.4 מיליארד דולר לשנה (Karger and Monnickendam 1991). האוצר גם ניסה, ולפעמים הצליח, לשחוק זכאיות קצבאות ילדים היו מטרה חביבה) או להכשיל את יישומן של הבטחות פוליטיות יקרות (כמו

בגלל השפעותיהן העקיפות על המגזר העסקי היו השלכותיהם של שאר קיצוץ התקציב העיקריים – בריבית החוב ובביטחון – משמעותיים לא פחות. הריבית על החוב הממשלתי הפכה למקור חשוב של רווחיות לבנקים הגדולים בישראל, במיוחד בשנים 1983-1988, שבהן נגסה בממוצע כמעט חמישית מהתמ"ג.²¹ אפשר להניח שגם הקיצוצים שנעשו מאז הייצוב בתקציב הביטחון, שהרעף בעבר חזים עם רווחיות מובטחת ("cost-plus) על ספקים מקומיים גדולים (הדר, 1998) (Bichler and Nitzan 1996), שחכו בעקיפין את הרווחים של העסקים הגדולים. ב-1985 לא עלה תקציב הרכש הצבאי המקומי במונחים ריאליים, ולפיכך חלה ירידה ניכרת בחלקו בתל"ג הגדל והולך של ישראל (תרשים מס. 1).²²

כל הנתונים שנסקרו עד כאן מעידים לכאורה על צמצום מאסיווי של "מדינת הרווחה לעסקים" אחרי 1985. אבל כדי לאמוד זאת בצורה מלאה יותר עלינו להתייחס לשתי התפתחויות, שאינן מופיעות בהכרח בנתונים אלה: הוצאות פטורות ממס (tax expenditures), והחלפתן של סובסידיות ישנות בחדשות.

בנוגע למיסוי, כפי שציינו לא מכבר סוונק במחקר השוואתי של מדינות ה-OECD, למרות האיום של ניידות הון שחוצה גבולות בקלות לכאורה, ממשכים מנהלי המשק הממשלתי "להגן על אוצר המדינה". לפיכך, אף שממשלות ראו הכרח לקצץ במיסוי על עסקים, הרי שמעמדו הראשוני של השוק גם הובא כהצדקה לביטול תמריצים להשקעות (Swank 1996). כך גם בישראל, שבה ניכר גם צדה השני של המשואה: כפי שאפשר לראות בתרשים מס. 2, קיצוצים מאסיוויים בסובסידיות מתאזנים באמצעות קיצוצים וביטולים של מסים בסדר גודל דומה. אחת מתוצאותיו המיידיות של הייצוב היתה השבת יכולתה של המדינה לגבות הכנסות מהמגזר העסקי – יכולת שהתערערה מאוד בתקופת האינפלציה הזוהרת. הכנסות המדינה ממס הכנסה על תאגידים ומסים על תשלומי שכר של מעסיקים עלו בחדות, יחסית לתוצר הלאומי מיד אחרי הייצוב, אבל מאז חלה ירידה מקבילה פחות או יותר, הן במסים והן בסובסידיות. רפורמה נרחבת באמצע שנות השמונים וקיצוצים נוספים הדרגתיים מאז, הורידו את שיעור המס על רווחים שלא חולקו מרמה בין-לאומית גבוהה של 61% ב-1984 לנורמה הנוהגת במדינות עשירות (36% בלבד) ב-1996 (דו"ח מנהל הכנסות המדינה, 1996 טבלה 127-). בנוסף, תרומותיהם של מעסיקים לביטוח הלאומי ושאר מסים על תשלומי שכר צומצמו או הועברו לאוצר כדי לעזור למעסיקים להפחית את עלויות ההעסקה (שולדינר, 1996).²³

ב-1990 הגיעה עלות האשראי המכוון לממשלה לפחות מרבע מרמתה ב-1984, במונחים ריאליים.

²¹ הנתונים מבוססים על הקצאות תקציביות ולקוחים מטבלאות 1 ו-21 בנספח הסטטיסטי לספר: י. קופ (1997). על-פי אותו מקור, בשנות התשעים ירד היחס בין ריבית על חוב לתמ"ג בכ-6 נקודות. בנק ישראל מעריך את היחס בין ריבית על חוב לתל"ג ("דו"ח בנק ישראל 1996, טבלה נספח ה-2) באומדן מתון הרבה יותר, אך גם בהערכות אלה נמצא ירידה ניכרת בעול תשלומי הריבית, הפנימית והיחיצונית כאחת.

²² ע"מ להציג את המגמה לטווח-ארוך, בתרשים מס. 1 לא היה מנוס מלשלב נתונים על הוצאות רכש צבאי מקומי (כולל הוצאות בינוי) ועלויות שכר. אלה האחרונות כמעט שלא ירדו, בעוד שבשנים 1985-1995 ירד חלקן של הראשונות בתוצר הלאומי מ-7.5% ל-3.5% (חושב על-פי "דו"ח בנק ישראל 1995, טבלה ה-7).

שולדינר העריך שההקלה בתרומת המעסיקים לביטוח לאומי וביטוח בריאות, בצירוף עם סובסידיות שכר המשולמת למעסיקים בשנתיים הראשונות להעסקת עובד חדש, מהווה 12.5% מתקציב הממשלה בסעיף "הוצאות סוציאליות" ב-1996.

²⁴ לדיון השוואתי ראו Stephens (forthcoming) Pierson (1996) (שלו 1996). חלק זה במאמר מסתמך על נתונים שהוצגו בדו"ח השנתי של המרכז ללימודי מדיניות חברתית בישראל; י. קופ (עורך), *הקצאת משאבים*. האומדנים ממקור זה, המבוססים על הגדרות סובסטיטיוויות של קטגוריות של הוצאות ומתייחסים להקצאות תקציביות, שמרניים יותר (במיוחד בכל הנוגע לשמירה על הכנסות) מאשר נתוני החשבונות הלאומיים שמפרסם בנק ישראל, שאליהם התייחסתי קודם לכן.

²⁵ נשים בגיל הפנסיה שלא עבדו מחוץ לבית זכאיות כיום לגמלאות, והושם קץ לצורת אפליה כלכלית משמעותית נגד אזרחים פלסטינים עם הפרדת קצבאות הילדים מהשירות הצבאי.

שני הבנקים הגדולים מנקזים את רוב עסקי הבנקאות המגוונים מאוד במדינה, ואילו התאגידים ושאר החברות הגדולות נהנים מעתודות שליטה ברוב ענפי המשק.²⁸

התקופה שבין מלחמת יום כיפור לבין תוכנית הייצוב סיפקה תנאי חממה לצמיחה ברווחיות ובכוחן של קבוצות עסקים גדולות (ביכלר, 1991) (Shalev 1992). תמריצים ישירים וסובסידיות הון, חוזי רכש של cost-plus והרווחים ממנהגה של הממשלה להלוות כסף לא צמוד וללוות כסף צמוד, כולם תרמו לעליה מרשימה בצבירת ההון בפסגת המגזר העסקי, למרות השפעתו המצננת של הקיפאון בתוצר הלאומי על הרווחיות ככלל. הפרופיל המשתנה של הוצאות הממשלה לאחר הייצוב, שכבר נדון כאן, פגע בלי ספק ברווחים הפוטנציאליים של הבנקים הגדולים והתאגידים.²⁹

חשוב לא פחות: הבעלות הנומינלית של הממשלה בבנקים הגדולים ביותר – כתוצאה מהסיוע בעקבות נפילת הבורסה ב-1983 – איפשרה למבצעי הרפורמות לאלץ את אותם הבנקים להיפטר ממניות השליטה שלהם במפעלי תעשייה ושירותים. זרישה זאת היא חלק מנטיה חדשה כוללת יותר של פקידי האוצר מסוימים, להעלות שאלות של שליטת מונופולין וריכוז בעלות לסדר היום הציבורי ולקרוא להידוק הפיקוח על החברות הגדולות.³⁰ בצירוף עם הזרם הנכנס של מוצרי יבוא מתחרים, שנדון בפרק קודם, היתה התוצאה החלשת אופיו המונופוליסטי של השוק למוצרי תעשייה.³¹

עם זאת, אין להפריז בתיאור שבירת המונופולים ("trust-busting") שבה עוסקת לאחרונה המדינה, פעילות זרה כל-כך לתפקידה המסורתי בטיפוח ריכוזיות. ניסיונותיו של האוצר להגביל את בעלות הבנקים בחברות לא-פיננסיות ("תאגידים ראליים") הם רק הסיבוב האחרון בקרב מתמשך, ויש משקיפים מנוסים שאינם משוכנעים שהקרב יוכרע אי-פעם

יום לימודים ארוך). כמו ברוב מדינות המערב הוקשחו כללי הזכאות לדמי אבטלה, אם כי לא היה בכך כדי למנוע עליה בניצולם (Amir 1996).²⁶

בנוסף לכך מרביתם לציין בישראל שההוצאות הפרטיות על שירותים סוציאליים עלו בעשור האחרון, כפיצוי על החסר בהוצאה הציבורית.²⁷ מערכת בתי-הספר הממלכתיים מעודדת ואף מחייבת את ההורים לשלם שלל תשלומים וסובסידיות לחינוך הציבורי. בתחום הבריאות חל לאחרונה ריבוי של תוכניות ביטוח משלימות, והאוצר מנסה לקצץ בעלותו של ביטוח הבריאות הממלכתי, באמצעות קביעת מיסי חבר נוספים ותשלומים תמורת שירותים.

המבקרים רואים בסימנים אלה להפרטתם של שירותי הרווחה חלק מתוכנית כוללת יותר לכרסום בנדיבותה של מדינת הרווחה ובאוניברסליות שלה (דורון, תשנ"ה; שולדניר, 1996) (Doron 1997). חשובות לא פחות, אך עד כה מדוברות פחות, הן השלכות השתלטותם של קריטריונים של שוק על כללי התעסוקה במגזר הציבורי ועל מדיניות הממשלה כלפי אזורי הספר היהודים. כל עוד גונן "המגזר הביורוקרטי" על חלקי מפתח בתעשיות הביטחון ופליחי מפתח תעשייתיים נוספים שהעסיקו אזרחים יהודים בלבד, הוא היה עיר מקלט לרווחה תעסוקתית בסובסידיה ממשלתית (Farjoun 1983; Doron 1988). צמצום ההיקף והתנאים של תעסוקת הצווארון הכחול הבא על-פי רוב בעקבות ההפרטה מהווה איום רציני על שיטה זאת של רווחה. תמריצי הפיתוח האזוריים היו מרכיב שני בתפקיד המסורתי של המדינה בתמיכה ברמת המחיה של אזרחים יהודים מקופחים. הטענה שתמריצים אלה אינם יעילים וכי אין שיקולי ביטחון המצדיקים אותם היום הולידה שינויי מדיניות מתהווים, המאיימים לשחוק במידה ניכרת את הסובסידיות הישירות והעקיפות לדור, תעסוקה ושירותים ציבוריים ב"אזורי פיתוח".

3. מבנה ההון ותחרות

המדינה כיוונה ומימנה כאחת את תיעושה של ישראל, דרך האליטות של המגזר הפרטי, הציבורי וההסתדרותי (לוי, 1993) (Kleiman 1964; Bregman 1987; Aharoni 1991). "דיריזיזם" זה הופעל באופן שיעודד מאוד את הנטיות המונופוליסטיות המאפיינות את הקפיטליזם בכלל ואת הקפיטליזם במדינות קטנות בפרט (Pryor 1973). מאז שלהי שנות הששים נוצר בישראל מגזר משמעותי ביותר ואף מושרש של עסקים גדולים. בפסגתו ניצב קומץ קטן של "קבוצות עסקיות" (business groups) המורכבות מתאגידים גדולים מאוד ובנקים. שני אגפים אלה – הפיננסי והלא-פיננסי – חוברו עוד יותר באמצעות בעלות בנקאית, או פשוט כתוצאה מריבוי התפקידים של הבנקים, כמשקיעים, מלווים וסוחרים מניות.

²⁶ אף שהכללים לקבלת דמי אבטלה הוקשחו במטרה להקשות על הסירוב להצעות עבודה, לא הצליח הדבר להפחית ממספר מקומות העבודה הפנויים בתקופת האבטלה הגבוהה בראשית שנות התשעים.

²⁷ קשה למצוא מדדים מהימנים להוצאות על שירותי בריאות וחינוך "אפורים". באחד הניתוחים של סקר הוצאות במשקי-בית לא ניכר שינוי רב בהוצאה על שירותי בריאות פרטיים בין 1986/7 ל-1992/3, אך יש להניח שמסקנה זאת כבר הספיקה להתיישן. ראו Berg (1996)

²⁸ על התיאוריה של קבוצות עסקיות ואיפיוניהן בישראל, ראו (בהתאמה): Granovetter (1994) ו Maman (1999) עד לאחרונה, כלכלנים מהזרם המרכזי כמעט שלא הזכירו את תפקידם הבולט של העסקים הגדולים בישראל ושל הבנקאות במדינה ומעולם לא חקרו את הנושא. יאיר אהרני (1976), ושמעון ביכלר (Rowley, Bichler, and Nitzan 1988) היו החוקרים הראשונים שעמדו בבידור על אופיו הדואליסטי של הקפיטליזם הישראלי. לאחרונה נחקרו הריכוזיות בבנקאות וריבוי התפקידים של הבנקים הגדולים כבעלים, מממנים ומשקיעים ע"י Bebuchuk, Kaplow and Fried (1995); וע"י יושע ויפה (1996). סימנים עקיפים של שליטת השוק ע"י עסקים גדולים סופקו ב-רגב ובר-אליעזר, (רגב ובר-אליעזר, 1994).

²⁹ המקור המעודכן ביותר לנתונים על רווחי העסקים הגדולים הוא: Bichler (1995). אך נתונים אלה אינם תואמים לגמרי פרסומים קודמים של ביכלר, שצוטטו בהערות קודמות. על-פי ביכלר וניצן, רווחי העסקים הגדולים פחתו במהירות אחרי 1984 והתאוששו רק במידה מתונה מאוד ב-1993 (השנה האחרונה בסדרה).

³⁰ "ועדת ברודט" לבעלות הבנקים בתאגידים לא-כספיים היתה אבן דרך בתחום זה (ברודט, 1996). האקטיביזם חסר התקדים של מנהליהן הנוכחיים של שתי יחידות במשרד האוצר – המפקחת על שוק ההון והממונה על ההגבלים העסקיים – מהווה גם הוא חריגה חדה מהתנהגות האוצר בעבר. ראו לדוגמה מוסף קאלץ, 28 בנובמבר 1997.

³¹ בין 1982/3 ו-1990 היחס הריכוזיות התלת-חברתי ירד מ-43% ל-34% של מכירות מקומיות. (רגב ובר-אליעזר, 1994, נספח טבלה 1).

כל מאמץ רציני להפריט את התאגידים הציבוריים".³⁶ היוזמה הגדולה הראשונה ננקטה ב-1988, כשהקבינט אימץ תוכנית הפרטה שאפתנית שהכינה חברת יועצים בין-לאומית. אולם, כמו בארצות אחרות, נתקלה ההפרטה בבעיה, כיצד למצוא שיטת מכירה שתהיה בעת ובעונה אחת ישימה, מקובלת מבחינה פוליטית ותכניס תוספת כדאית לאוצר המדינה, כמו גם הצורך להתגבר על התנגדותם של עובדים, מנהלים ושרי קבינט אחרים לתאגידים שיועדו להפרטה.

החל ב-1990 נכללו בתקציב הממשלה הכנסות צפויות ניכרות מהפרטה, אך עד לאחרונה גויסו למעשה רק 15%-20% מההכנסות המיועדות (חסון, 1995). המכירות הגדולות הראשונות, שהתבססו על עיסקות שסוכמו בחיפזון עם משקיעים בארץ ובחול, הכניסו בסופו של דבר סכומים מאכזבים. כמה יציאות של חברות ציבוריות לבורסה של תל-אביב שבוצעו אחר-כך נחלו הצלחה רבה יותר, אך מוצא זה נחסם כשנפלה הבורסה, ב-1994. ממשלת הליכוד שנכנסה לכהונתה אחרי בחירות מאי 1996 המשיכה לעודד את התהליך, והפעם בתנאים נוחים יותר. תצוין במיוחד מכירתן של מניות השליטה הממשלתיות בבנק הגדול במדינה, בנק הפועלים, לקונסורציום של משקיעים זרים וישראלים, בספטמבר 1997. כמה הפרטות גדולות נוספות בתחומי הבנקאות, ייצור הנשק והתחבורה עומדות על הפרק, אך אפשר שייתקלו במכשולים שונים.

דה-רגולציה, ביטול פיקוח ממשלתי, היא סיסמתם השניה של מצעי רפורמות נאו-ליברליים. הדה-רגולציה התבצעה בארץ, באופן חלקי לפחות, בכמה תחומים, ובאופן גולט בפירוק מועצות הייצור בחקלאות (שוורץ, 1995). כחלק מקדחת שבירת-המונופולים יצאו הרשויות בצעדים מוגדרים שנועדו לבטל את "הרנט" המונופולין שיצרו מנגנוני הרישוי והקיצוב שהופעלו בידי המדינה, או בהסכמתה. דוגמאות עכשוויות הן שוקי הביטוח, הטלוויזיה בכבלים, מערכת הטלפונים הבין-לאומית והטלולרית והמוניות. אף-על-פי כן, במידה שמחוסמי הכניסה האחרים, מלבד הרשויות, גבוהים (כמו ברוב הדוגמאות האלה), התוצאה היא בדרך כלל שוק מורחב, המסוגל לתמוך בעוד כמה משתתפים כבדים, ולא החלפתו של משתתף כבד אחד בהרבה משתתפים קטנים.

תחום הדה-רגולציה החשוב ביותר בישראל היה ללא ספק הניסיון להסיג את שליטת הממשלה במה שבעבר אפשר היה לכנות בשם שוק ההון רק "בכאילו". נזכיר שלפני 1985 היתה הממשלה המקור העיקרי של הון להשקעות; תפקידם של רווחים לא מנוצלים ושל אשראי בנקאי שלא הוון ע"י הרשויות היה מצומצם ביותר. פיזור השימוש בחסכונות לטווח ארוך (באגרות-חוב, קרנות פנסיה ותוכניות חיסכון בנקאיות) היה נתון לוויסות מחמיר, בדרכים שתייעלו את חלק הארי בנכסים אלה למדינה, והתוצאה היתה שלשוק המניות כמעט שלא היה תפקיד בגיוסו של הון להשקעות למגזר העסקי.

שני גורמים שונים מסבירים את השליטה ההיסטורית של המדינה בזרימות ההון. יכולתה לקבל מענקים זרים רחבי-היקף, חלקם בצורת תרומת מוצרים או חומרי גלם, עודדה כמובן את המדינה ואת ראשיה להעדיף סוגי הקצאות מוסדיים ופוליטיים. הן הביורוקרטיה הכלכלית הממלכתית והן מפלגת השלטון הפיקו רבות מיכולתם, כתוצאה מכך, לנווט ישירות את מסלול הפיתוח הכלכלי, ואף החברתי, עד לרמת המיקרו. אלא שהטיה התערבותית זאת, משנוצרה, הוכיחה עמידות רבה, גם כאשר חל פיוחת הן ביכולתה של הממשלה לכסות את העלויות בתרומות זרות והן ברווחים הפוליטיים שאפשר היה להפיק מההתערבות. מלחמת

בניצחון.³² יש כמה אינדיקציות לכך שהסטטוס-קוו עמיד מאוד בפני רפורמה. ראשית, המדינה עשתה רבות כדי להמתיק את הגלולה המרה של פירוק האחזקות על ידי דחיות, חריגות, תמריצי מס ופיצויים אחרים כמו עליה מאושרת בתעריפי בנקאות ושיעורי ריבית (סמי פרץ, *האלף*, 29 מרץ 1996). שנית, אף-על-פי שמשקיעים פרטיים חדשים, בארץ ובחול, רכשו מניות שליטה בפלחים מרכזיים של "העסקים הגדולים", הרי שגם הקבוצות הקיימות התחזקו בגין האפשרויות שטיפקו כמה הפרטות גדולות להתרחבות והגאות בתחומי הבניה והתשתית. בתקופת העלייה הגדולה במקרים מסויימים (Maman 1999). שלישית, המנהלים הבכירים שניהלו בעבר את הפירמות הדגולות של הסקטור הציבורי וההסתדרותי ממשיכים למלא תפקידים מרכזיים ב-*big business* הישראלי.

אמנם ניכר הגידול בנכסים האישיים של חברי האליטה הניהולית ומעמדם כבעלי-הון בפועל או בכוח, אך הם לעתים נכשלים במאבקהם לשמור על שליטה.³³ עם זאת, נראה שבאופן כללי האינטרנציונליזציה מיטיבה עם האוליגרכיה הכלכלית המקומית, מנהלים כמשקיעים, משום שהיא יכולה לשרת אותם במאבקם להשיג עושר ועוצמה.³⁴ כור, שעמדה בשנות השמונים על סף פשיטת-רגל, מדגימה גם את התחדשות כוחם של העסקים הגדולים בשנות התשעים. כמו קבוצות אינטרסים גדולות אחרות בתחום הייצור נהנתה כור בבירור מהמגמות הכלכליות החדשות – ההתרחבות לתחומים שונים מחוץ לייצור נשק, החדירה לשוקים חדשים בחול, הידוק הקשרים הפיננסיים עם ההון הזר, ובורסות משגשגות בארץ ובעולם (*האלף*, 26 יולי 1996).

4. הפרטה ודרגולציה³⁵

השינויים שמבקשים תומכי הליברליזציה לחולל במבנה המשק מיועדים, כמובן, לא רק לעודד תחרות, אלא גם לצמצם את היקף בעלותה של המדינה בחברות וארגונים המייצרים מוצרים ושירותים בני-שיווק (*marketable goods*). בסיכום ההתפתחויות בתהליך ההפרטה בישראל לפני אמצע שנות השמונים הגיעה אחת הסקירות למסקנה שבתקופה זאת, "לא נעשה

³² דוגמאות לספקנות של משקיעים יודעי דבר אפשר לראות במאמריהם של חיים ברקל מה-20 בדצמבר 1995 ושל אורנה רביב מה-4 בדצמבר 1995, ב-*האלף*. כבר ב-1981 ניסה חוק הבנקים, בחוסר הצלחה, לאסור על הבנקים להחזיק ביותר מ-25% מהמניות בכל תאגיד לא-כספי. ראו *Yosha* (1995). המלצותיה של ועדת ברודט, שאותן קיבלה הממשלה בסוף 1995, דחו את תאריך היעד ליישומן של חוק הבנקים לסוף 1996, אף-על-פי ששיעור הבעלות אמור להצטמצם עוד יותר (20%-). עד לסוף המאה.

³³ הפרטת כור מספקת דוגמה בולטת. מיד לאחר מכירת חלקה של ההסתדרות בקבוצת כור, שעמד על 22.5%, לשמרוק פרטנרשיפס, קבוצת משקיעים אמריקאית, חולקו לנהלת כור אופציות בערך שמוער של קרוב 30- מיליון דולר. כאשר שמרוק מכרה מאז את מניותיה, ברווח ניכר, לקונסורציום בראשותה של משפחת ברונפמן, בני גאון—המנכ"ל האגרסיבי של כור—נשאר תחילה בתפקידו אך מאוחר יותר הודח ע"י הבעלים החדשים. ראו *האלף*, 20 בנובמבר 1997.

³⁴ כפי שציין מנכ"ל כור בגילוי לב (גאון, 1997), אחד משימושי האינטרנציונליזציה היה האפשרות להיאבק בתלות בשותפים בנקאיים מסורתיים (במקרה של כור, בנק הפועלים) באמצעות ניצול האפשרויות החדשות לגיוס הון בחול.

³⁵ לתיאור של התפתחויות בתחומים אלה עד וכולל 1992, ראו *Murphy* (1994).

³⁶ במחקר שהתפרסם לא מכבר נטען שבתקופה 1968-1988 לא פעלו לא ממשלות העבודה ולא ממשלות הליכוד במגמת הפרטה. למקורות נוספים על הפרטה בישראל, ראו: אקשטיין, זילברפרב ו-רוחביץ (1993), Harris (1997), כץ (1991), ו-חסון (1995).

והבנקים על משיכת חסכונות פרטיים, והמדינה עצמה נמנית עם המוטבים-בכוח של נגישות שוקי ההון הזרים.

במקביל, הדרכים החדשות לגיוס הון (במיוחד הבורסה) שנפתחו עקב צעדי הצמצום והדרגולציה של הממשלה, הרחיבו את האפשרויות, לפחות למפעלים הגדולים ביותר, להפחית את תלותם המסורתית הן בממשלה והן בבנקים. אולם, הגמישות המוגברת הזאת איננה צריכה בהכרח להוביל לנתק מתבניות מוכרות של בעלות ושליטה בעסקים. חברות ש"יצאו לבורסה" בתקופת הבום בשנים 1992-1993 ונאדו, רובן ככולן, בשליטתם של אותם בעלים פרטיים או בעלי מניות שליטה. בדומה לכך, גם התרחבות תפקידן של הבורסות – בישראל ובחו"ל – בשנות התשעים, לא ביטל את תפקידם של סובסידיות ממשלתיות ואשראי בנקאי כעמודי-תווך של מימון השקעות. ההסתמכות על הבורסה בניו-יורק מהווה אפשרות ריאלית רק למפעלים גדולים או "חמים", ואילו השוק המקומי עדיין מופעל בעיקר באמצעות הבנקים הגדולים, ובמידה חשובה גם לטובתם. על המשך השליטה הבנקאית מלמדת העובדה שסוחר מניות עצמאיים, מוסדות פיננסיים לא-בנקאיים ובנקים מסחריים זרים, כולם סללו נתיבים מוגבלים ביותר בשוק השירותים הפיננסיים, על אף ההקלות בכללי המשחק.³⁸

5. שוק העבודה

הליברליזציה בשוק העבודה ראויה לטיפול נפרד משום שכידוע שוק העבודה היה המקור לרבים ממאפייניה המובהקים ביותר של הכלכלה המדינית בישראל. הצורך ליצור משרות למתיישבים יהודים חסרי רכוש ובידודם מתחרות ערבית הוביל להקמת ההסתדרות ב-1920, כארגון עובדים לאומי אחיד, רב-תפקודי ופוליטי, שמילא במשך למעלה מחמישים שנה תפקיד דומיננטי בפוליטיקה, בכלכלה ובהבטחת זכויות סוציאליות. הצורך לספק עבודה למתיישבים גם הפעיל את המשק הציבורי וההסתדרות, שם היכה "המגזר הביורוקרטי" של ישראל שורשים. המניע לספק למהגרים הנכנסים עבודה ולמנוע הגירה מהארץ ("ירידה") עודד קונצנזוס פוליטי בנוגע לנחיצות התעסוקה המלאה, כמו גם את נכונותן של כל הממשלות לסבסד מגזר עסקי לא-יעיל, בתנאי שיספק משרות ויתרום לביסוס הנוכחות היהודית בארץ.

על רקע זה יש לראות בשלושה תהליכים שהתרחשו בתחום שוק העבודה את שלושת הסימנים המובהקים ביותר של השינוי העכשווי בכלכלה המדינית של ישראל. ראשית, התמורות המהפכניות במבנה וברצינות של ההסתדרות, תמורות כה דרמטיות שעצם קיומה כארגון הוטל בספק. בשנים האחרונות עברו על ארגון העובדים תהפוכות פוליטיות פנימיות, עזיבת חברים מאסיוויות וצמצום המנדט שלו לייצוג עובדים בתור איגוד מקצועי בלבד. שנית, הממשלה הפרה טאבו לאומי ותיק כשהכניסה מספר גדול של עובדים זרים, אשר חיידשו והרחיבו את מלאי כוח העבודה הזול, הלא-אזרחי, של ישראל. שלישי, הפרטת המפעלים הציבוריים וההסתדרותיים, במידה שלווה בצמצומים או ביטול ביטחון והטבות תעסוקתיים, בתוספת הפעילות המופחתת של המגזר הציבורי (כולל הצבא) ביצירת משרות חדשות, צימצמו את היקפו של "המגזר הביורוקרטי".

קשה להפריז בחשיבות שנודעה להסתדרות בתחומים רבים של הכלכלה המדינית בישראל לפני שנות התשעים: מוקד כוח במפלגת העבודה; השפעה על עיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית; מונופול בייצוג עובדים בומה הלאומית וניהול משא-ומתן קיבוצי ריכוזי; שליטה נומינלית בקופת החולים העיקרית במדינה ובמוסדות כלכליים דומיננטיים; ועמידה בראש

ששת הימים ומלחמת יום כיפור היו נקודות מפנה, שאחריהם צמחו התחייבויותיה של הממשלה הרבה מעבר ליכולת ההכנסה שלה, והתוצאה היתה שהגרעונות התקציביים ועלויות החוב הציבורי המצטבר גדלו מאוד.

המשבר הפיסקלי חיזק את העדפתה המוכרת של המדינה לנצל את החסכונות הפרטיים למילוי התחייבויותיה, באמצעות תקנות שחייבו את הבנקים, קרנות הפנסיה ושאר משקיעים מוסדיים להסב אוטומטית את החלק הארי של הונם לאגרות-חוב ממשלתיות (Leiderman and Bufman 1994). בנסיבות אלה התאפיינו היחסים בין המדינה לבנקים הגדולים בתחרות על משיכת החסכונות הפרטיים, כמו גם בשיתוף-פעולה; על הבנקים הוטלו המשימות הרווחיות של גיוס כספים למדינה וחלוקת אשראי בשמה. התעלמותן לכאורה של הרשויות מהמיניפולציה המקיפה שעשו הבנקים במחירי המניות שלהם בראשית שנות השמונים היתה אחת הדרכים שבהן ניסו מנהליה הכלכליים של המדינה לטפל בתערובת זאת של תחרות ושיתוף-פעולה.³⁷

בנוסף לכך, כדי להגן על האוטונומיה של המדינה בקביעת שיעורי הריבית והאשראי בישראל, הופעלו הגבלות ואף איסורים על הזרמות מטבע בין-לאומיות ואחזקת מטבע זר בתוך ישראל. אף שממשלת הליכוד הראשונה הסירה את רוב הפיקוח על מטבע זר ב-1977-עדיין היה הכרח לממן את הגירעון הגדל והולך, וכתוצאה מכך הושבו בהדרגה המגבלות (טוב, 1988) (Leiderman and Bufman 1994).

כפי שאפשר לראות מדוגמה זאת, הקטנת החוב הפיסקלי היתה תנאי הכרחי לדה-רגולציה בשוק ההון. עם קטיעתה המיידית של האינפלציה הדוהרת בעת יישומה של תוכנית הייצוב ב-1985, התמעטו עלויות המגזר הציבורי ועלו הכנסות מן המסים. בצד מרכיבים נוספים בתוכנית (כמו קיצוצים גדולים בסובסידיות על מוצרי יסוד וביטול חלקי של תוספת היוקר), כמעט שמחקו התפתחויות אלה את הגירעון התקציבי הפנימי. מאז, פקיד האוצר ובנק ישראל ושירי הממשלה האחראים מחויבים להפסקת הצורות השונות של ויסות ממשלתי של חסכונות ואשראי, ושילובו ההדרגתי של שוק ההון המקומי בשוק הבין-לאומי. האמצעים שכבר יושמו או התקבלו כוללים ביטול ה"אשראי המכוון" ועידוד חברות לפנות לתחליפים בבנקים ובבורסה; וקיצוץ בתביעותיה של הממשלה (ומחויבויותיה) מקרנות פנסיה, קרנות נאמנות וחברות ביטוח. בנוסף הוסרו באופן הדרגתי מרבית המגבלות מעל הזרמות ואחזקות של מטבע זר, כך שאף שהשקל הישראלי עדיין איננו ברה-מרה לגמרי, ייתכן ששיעורי הריבית הזרים משפיעים עתה יותר מבעבר על שיעורי הריבית בארץ.

אין כל ספק שכיום יש למדינה פחות תביעות מהחסכונות של הציבור. היא האצילה את יכולת הקביעה של פרמטרים פיננסיים חשובים על השוק, ובמהלך השנים סמכויות חשובות הועברו מהאוצר והזירה הפוליטית אל בנק ישראל, עם זאת, לא ברור אם תהליך הרפורמה בשוק ההון, המצוי עדיין בשלבי ביצוע, יושלם במלואו (יושע ויפה, 1995) (Leiderman and Bufman 1994). כפי שכבר הודגש, התחרותיות בשוק ההון המורחב מוגבלת באופן משמעותי, במיוחד בהתחשב במכשולים העומדים בפני ניסיונות להגביל את תפקידם וכוחם של הבנקים הגדולים. מצד שני, לשני הצדדים יש סיבות להיות מרוצים מהסטטוס קוו אחרי הליברליזציה החלקית. האוצר ובנק ישראל שוחררו, באופן חלקי לפחות (החריג הגדול – קרנות הפנסיה), מהאילוץ לתמוך במוסדות פיננסיים, קטנה התחרות הסמויה בין המדינה

³⁸ הטענות הנ"ל נתמכות ע"י גל של מחקרים בחסות בנק ישראל. ראו במיוחד את יושע ויפה (1996), Ber, Yafeh and Yosha (1997).

³⁷ דו"ח הוועדה שמונתה לבדוק את נפילת מניות הבנקים מבהיר זאת בבירור, למרות הניסוח במונחי שיח משפטי של אחריות אישית. ראו: ועדת-החקירה לענין ויסות מניות הבנקים, 7/7-1986, *מזשבו*, ירושלים, 1986.

למפלגה, אלא גם מכירת הנכסים העסקיים של ההסתדרות, ביטול זיקתה לקופת חולים, וכתוצאה מכך עזיבתם של מאות אלפי חברים-שבוים.⁴⁰

בניסיונות הנעשים כיום לגבש מחדש תפקיד ההסתדרות כאיגוד מקצועי ולהוסיף שורשים מלמטה למסורת הריכוזית שלה ניתן לראות הסתגלות מאוחרת, לאתגר שהציב קום המדינה בפני אופן הפעולה הקדם-מדינתי של ההסתדרות. לעומת זאת, נוכחותם של עד 200 אלף "עובדים זרים" – אולי שמינית מכוח האדם במגזר העסקי – מהווה ניגוד משווע לאחד המאפיינים הבסיסיים של המדינה הישראלית, העוינות לכניסת לא-יהודים לארץ, למטרות שאינן תיירותיות. בעקבות כיבוש הגדה המערבית וחבל עזה ב-1967, בניסיון למנוע אי-שקט בשטחים ובמקביל להיענות לביקוש לכוח אדם בבניה ובחקלאות, אישרה הממשלה את כניסתם של פועלי-יום פלסטינים שלא למטרת שהיה. גם בשלהי שנות השמונים ובראשית שנות התשעים, כשאת זרם העובדים הזה שיבשו שביתות פלסטיניות, פעולות גמול ישראליות וסגרים ביטחוניים, נשאר מספר הפלסטינים המועסקים בישראל גבוה (כ-100 אלף, ירידה של 20% בלבד). אבל ב-1993 התהדקו במידה ניכרת ההגבלות הבטחוניות. בכשנתיים הבאות פיצו על הסלמת המחסור בכוח עבודה פלסטיני מכסות מוגדלות, בדיוק סימטרי כמעט, ליבוא כוח-עבודה "זמני" מחו"ל, "פועלים זרים".⁴¹

אולם, היקף תופעת העובדים הזרים חרג במהירות מממדי התחליף לעובדים הפלסטינים, והמשקפים מסכימים שכיום מספר הפועלים המהגרים הלא-חוקיים בישראל שווה בערך למספר הפועלים הזרים החוקיים. לא זו בלבד שזהו סימן לאינטרנציונליזציה המשפיעה על שוק נוסף בישראל, אלא שהמדינה, בכך שהסכימה לייבוא כוח-אדם והאצילה את האחריות להפעלתו על חברות כוח-אדם פרטיות, ויתרה על יכולות פיקוח רחבות, לא רק כלכליות. עם זאת, בניגוד לרפורמות אחרות, היפתחותה של ישראל לשוק העולמי בכוח-אדם זול איננה מעידה על אסטרטגיה של ליברליזציה באליטות השלטוניות. ההחלטה לפתוח את הסכרים לכוח-אדם זר באתר כחוצא מהאינטרסים הסותרים של המדינה. הכלכלה המדינית של פיוס הפלסטינים – אם בתנאים של התפייסות ושלטון-עצמי, או בהמשך הכיבוש הישראלי – דורשת שלפרולטריון הפלסטיני תינתן אפשרות להשתכר למחייתו בתחומי הקו הירוק, אולם איום הטרור האמיתי והמשוער מושך לסגירת הגבולות בפני הפלסטינים.

הממד השלישי של הליברליזציה בשוק העבודה הישראלי הוא הצמצום (אם כי בשום פנים ואופן לא הביטול) של תפקיד המדינה בסיפוק תעסוקה. ההפרטה והדה-רגולציה, גם אם אינן שלמות, הפחיתו כמשוער הן את היקפה והן את אופיה המוגן של התעסוקה בחברות ממשלתיות, תעשיות צבאיות, מונופוליות תשתיות, ומפעלים הסתדרותיים לשעבר. התעסוקה בשירותים הציבוריים (בריאות, חינוך, משרדי ממשלה וכן הלאה) ירדה במידת-מה בשנות התשעים, ועד המיתון שהחל באמצע 1996 חל גידול בולט במשרות חדשות במגזר העסקי (ד"ר *בנק ישראל 1996*, נספח, טבלה ד-8). במיוחד הגיבה התעשייה על העלות הנמוכה של

"קואליציית חלוקה" (distributional coalition) מנצחת, באמצעות תיאום הדרישות של עסקים פרטיים והסתדרותיים וציודו בעובדים בעלי זכויות-יתר במגזר הציבורי (גרינברג, 1993) (Grinberg 1991; Shalev 1996). להתפוררותה של ההסתדרות היו כמה גורמים, אבל את ההתפתחויות הבולטות ביותר (שגם חיזקו אלה את אלה) אפשר לסכם כלהלן (גרינברג, 1999).

1. המשק ההסתדרותי ספג שורה של מכות קטלניות ב-1979, אחרי שלא הצליח להשיג את שיתוף-הפעולה החיוני של ההסתדרות בקיצוצים בשכר ובכלכלה, ביטול שר האוצר של ממשלת הליכוד הסדר ותיק שלפיו אישר האוצר וסיבסד את השימוש שעשתה ההסתדרות בכספי קרנות הפנסיה שלה כדי לממן השקעות של חברותיה. צעד זה חיטל את מקור התמרון העיקרי של בנק הפועלים עם הלקוח הגדול ביותר שלו, השוק ההסתדרותי. בנוסף ב-1983, אחרי התמוטטות מניות הבנקים, ספג בנק הפועלים הפסדים גדולים ולמעשה הולאם לקראת הפרטה. בצירוף עם הצטמצמות הביקוש הצבאי בישראל ובעולם והשפעות הדפלציה, זירז אובדן מימון הפנסיות המועדף גם את המשבר החריף בכור, תאגיד הדגל של ההסתדרות.
2. בתחום יחסי העבודה, מעסיקים נחושים, וכור ביניהם, עלו על דרך הביזור וההגמשה ("flexibility") ביחסי העבודה שבה הלכו מקביליהם בארצות אחרות. מנהיגות ההסתדרות, שהיתה עסוקה במלחמת מאסף להגנה על קרנות הפנסיה שלה, שירותי הבריאות והמפעלים העסקיים, כמו גם על מעמדה בתוך מפלגת העבודה, ובהיותה רגישה בראש ובראשונה ללחצים של קבוצות עובדים חזקות שיכלו לאיים על המונופול הייצוגי שלה, לא עשתה הרבה כדי להילחם בפיתורים ובקיצוצים בחברות מוכות-משבר, ואף לא בריבוי החושים האישיים, והתרבות הקבלנות והעסקת עובדים זמניים. בהמשך, הן עקב צירוף נסיבות פוליטי והן מתוך עניין להשיג סיוע למפעלים הכושלים, שיתפה ההסתדרות פעולה עם גורם מפתח בתוכנית הייצוב של 1985 – הפירוק (הלא שלם אמנם) של תוספת היוקר, וצורות אחרות של מ"מ כלל ארצי על השכר. בוטלו "הסכמי המסגרת", שעד אז נשאו ונתנו עליהם, בשם המגזר העסקי כולו, ההסתדרות וארגוני המעסיקים.³⁹ התוצאה המשולבת של המשבר הכפול, בתפקידה של ההסתדרות במשק ובתפקידה כמייצגת עובדים, היתה שההסתדרות איבדה לא רק נכסים כלכליים ולגיטימיות כאיגוד מקצועי, אלא גם את היכולת לאחד את וועדי העובדים הגדולים והעסקים הגדולים בברית איתה נגד המדינה.

3. לבסוף, משבר פוליטי שהתבשל זמן רב בתנועת העבודה הגיע לידי משבר בהכנות לבחירות 1994 להסתדרות. בגין חוסר הפופולריות הציבורית של ההסתדרות והלחץ שהיא הפעילה על שרים מהעבודה להעמיד את הסיוע למפעלים ושירותים הסתדרותיים לפני מטרות אחרות, הפך ארגון העובדים לעול פוליטי. קבוצת ליברלים צעירים צמחה בתוך מפלגת העבודה בנפרד (ובמנוגד) מה"מנגנון" הוותיק, ביטאה מתח זה בגלוי. הם הצליחו לגבור על האוליגרכיה ההסתדרותית במפלגה, ועל רקע המשבר הפיסקלי הנואש בארגון העובדים וחוסר נכונותה של הממשלה לפרוע את חובותיו, היתה התוצאה לא רק ניתוק הקשרים הפוליטיים המסורתיים בין ההסתדרות

³⁹ בשנים 1984-1980 ובשנים 1992-1993 הופחת חלקן של ההתאמות ליוקר המחיה בעלויות השכר במגזר העסקי כמעט כדי מחצית (מ-69% ל-37%) ועלויות השכר ברמה הארצית (שהיוו עד אז 13.5% מכלל העליה) בוטלו לחלוטין (שרון, 1994).

⁴⁰ קשה לומר ששקיעתה של ההסתדרות נחקרה באורח שיטתי. עם זאת, ראו את הסימפוזיון *בבעון לכלכלה*, אפריל 1995. התפתחויות מוקדמות יותר (עד לשלהי שנות השמונים כולל) נסקרות אצל גרינברג (1991). על תפקידיה הפוליטיים המסורתיים של קופת החולים של ההסתדרות ועל אובדנה, ראו בהתאמה: Arian, #572, 1981, ו Chinitz (1995).

⁴¹ על הגורמים המסבירים את כניסת כוח העבודה הפלסטיני לישראל והשלכותיה, ראו גרינברג (1996: פרק 6); Semyonov and Lewin-Epstein (1987). תופעת העובדים הזרים מתועדת אצל Bartram (1998); האוק, 22 במארס 1996; *סקירה כלכלית* (בנק הפועלים המחלקה הכלכלית), 29 באוגוסט 1996. אתר האינטרנט של "קו לעובד" הוא מקור למידע כעשוי על העסקת עובדים פלסטינים וזרים: <http://www.aic.org/org/kav-oved>.

עצמה. בשני המקרים שוב לא היה אפשר לפתור את הסתירות באמצעות ניצול מתנות מזדמנות של הון כספי ואנושי מיובא. בהינתן תנאים פוליטיים שאיפשרו להתעלם מקבוצות אינטרסים או אפילו לתקוף אותן, הגיבה המדינה בחריגות ודיקליות מהרגלי העבר. המדיניות החדשה שלה יועדה להפטר ממחויבויות כלכליות לקבוצות אינטרסים חזקות ולהגן על יכולתה לטפל הן בכלכלה הציבורית והן בכלכלה הלאומית הכוללת יותר.

מהבחינה התיאורטית, הדיאלקטיקה הזאת משתלבת יפה בתפיסה שלפיה המדיניות הציבורית נטועה באינטרס של המדינה לשמור על אוטונומיה. כשהמטוטלת נעה לצד השני ועל המדינה מעיקות מחויבויות ששוב אינן מעניקות לה כוח במגעה עם קבוצות חברתיות ומגזרים כלכליים, היא עשויה להתנער ממגבלות אלה ולהפנות את האחריות לזירת השוק. הפרדוקס לכאורה של הליברליזציה מוצג – *מדינות המוותרות מוצגות על כוח כדי לחזור ולזכות בו* – מתבהרת מבחינה אנליטית כאשר אנו מכירים בהבדל הקיים בין *כוח כמשאבים* לבין *כוח כאוטונומיה*. ויתור על משאבים עשוי להיות המחיר הנדרש תמורת השבתה של אוטונומיה אבודה.⁴⁴

נקודת מבט זאת זורה אור על *מקורן* של יחזמות מדיניות ליברליות קיצוניות כמו המיתון והדחף העכשווי לליברליזציה. היא מועילה פחות בניסיון להשיב על השאלה עד כמה *יציבים* יהיו שינויי מדיניות כאלה, האם יהפכו לאגן של משטר כלכלי-פוליטי חדש, אחרי קצת יותר משנה, עוד לפני שמלחמת ששת הימים ותוצאותיה דחפו את ישראל לעבר משטר כלכלי-פוליטי חדש, נתקלו תומכי הליברליזציה של אותה תקופה בקשיים חמורים בשמירה על משמעת המיתון וקטיפת הפירות הצפויים של צמיחה הנובעת מייצוא.⁴⁵ לעומת זאת, בתריסר השנים שחלפו מאז 1985, הרפורמות המבניות שביסוד תוכנית הייצוב יושמו, חלקית ולפעמים בהיסוס, אך באופן שאין עליו עוררין. הכלכלה המדינית של ישראל השתנתה בדרכים שלא נראו אפשריות בעבר.

כדי להבין כיצד מתבסס משטר חדש ונעשה בר-קיימא עלינו להתמקד בהיווצרות של קואליציות המבוססות על רווחיות-הדדית, המחברות בין (מגזרים של) המדינה לבין (מגזרים של) החברה (Gourevitch 1986; Swenson 1991). לא סביר ששבירת תבניות מבוססות תימשך לאורך זמן אם האינטרס של השלטון ליזימת שינוי לא יעלה בקנה אחד עם אינטרסים תואמים (או לכל הפחות ייתקל בסבירות נמוכה להתנגדות) במקדי כוח חשובים מחוץ לשלטון. סקירה זאת זיהתה מגמות בשנות השמונים וראשית שנות התשעים שסיפקו תנאי זה בדיוק.

1. יחסי-החליפין מרובי הפנים בין ההסתדרות לשלטון – המפתח לקיומה המתמשך של ההעדפה הקולקטיבית/התערבותית במדיניות הכלכלית – התערערו בגין התפוררותה של ההסתדרות, ששחקה גם את קשר הגורל הפוליטי המשותף בין ארגון העובדים למפלגת העבודה.
2. כמה מרכזי מפתח של "המשק הגדול" – הבנקים הגדולים וכור – הוחלשו עקב משברים חמורים.

⁴⁴ אני מכיר בדיאלקטיקה נוספת, שאותה לא בדקתי, דיאלקטיקה מקבילה (ומשלמה) המצויה ב*מלך המנגנון* הממשלתי: הביורוקרטיות הקובעות את המדיניות הכלכלית מעדיפות כלכלה ציבורית רזה יותר, עם מחויבויות פחותות, משום שכך גוברת האוטונומיה שלהן, עקב קיצוץ כניהם של משרדי ממשלה אחרים.

⁴⁵ קשיים אלה נבעו מהתנגדותו של המגזר העסקי לפעול ללא סובסידיות ממשלתיות וערעור הלגיטימיות של המיתון, נוכח התסיסה בעם והגירה אישית מהארץ (שלן, 1984).

העסקת פועלים מיומנים ומנוסים ומדענים ומהנדסים מומחים מברית-המועצות לשעבר.⁴² המרכיב השלישי במגזר הציבורי הוא הצבא, שכמו תאגידים ושירותים ציבוריים מילא בעבר תפקיד חשוב בקליטת כוח-אדם יהודי עודף. ב-1983 היוו הצבא הסדיר ושירות המילואים למעלה מ-12% מכלל כוח העבודה (אזרחי וצבאי). עד 1995 ירד השיעור ל-8%.⁴³

סיכום

המשטר הכלכלי-מדיני בישראל מצוי ללא ספק בשלבים מתקדמים של רפורמות במדיניות, תזוזות מוסדיות ושינויים מבניים, שאינם עולים בקנה אחד עם עבר ארוך של אי-ליברליות מורשת. אף שחלק גדול מהייחודיות של הכלכלה המדינית הישראלית הולך ונעלם לנגד עינינו, יש להעלות שלוש הסתייגויות חשובות. ראשית כל, כמו כל תמורה יסודית מהירה, הליברליזציה לא התרחשה באופן אחיד, עקבי ושלם. שנית, למרות הצמצומים הדרמטיים בתפקיד המדינה, ה"נורמליזציה" בהסתדרות והקדימות התרבותית שקיבל השוק, הרי מורשת הקולקטיביזם הצינוני ממשיכה להיות מורגשת ברבים מאופני הפעולה – ועוד יותר מכך באופני השיח – המקיפים את הכלכלה המדינית. שלישית, תהליך הליברליזציה טרם הוכרע, בהיותו פוליטי מטבעו: הוא מזמן מאבק בין מנצחים למפסידים. המנצחים מבקשים לנצל את הרטוריקה והכלים המוסדיים של הליברליזציה כדי להגן על מעמדם המיעדף בסטטוס-קוו הישן ואף לחזקו, באופן שישנה הכל ולא כלום. תגובת-הנגד של המפסידים עלולה לעכב, להגביל ואפילו לבטל את השינויים.

אלה הסיבות לכך שרבים מממצאינו נראו סותרים. הוצאות הממשלה ירדו, אבל ענפים מסוימים של ההוצאה הציבורית נשארו בעינם ואפילו גדלו. המדינה צימצמה או ביטלה את שליטתה בשוקי ההון והמטבע, ואולם תפקידה בחיזור אחר תאגידים רב-לאומיים גדולים, שיווק טכנולוגיית נשק מתוצרת ישראל וסובסידיות לחברות סטרט-אפ רק גדל, אם בכלל. העסקים הגדולים עודם ליבת הכלכלה המדינית, אבל הם נאלצו לספוג קיצוצי ענק בסובסידיות ממשלתיות ומקורות רווח שנגזרו מהתקציב. אף-על-פי כן, המדינה גם הורידה מאוד את מיסוי התאגידים ויצרה אפשרויות חדשות לגיוס פרטי של הון וכניסה לשווקים זרים. בעוד שהאליטה העסקית של ישראל אימצה אוריינטציה בין-לאומית הרבה יותר, לפחות חלק מתהליך זה משקף ככל הנראה את עניינה לשמר את המבנה הסופר-ריכוזי שהוריש לה העידן הארוך של פטרונות ממשלתית.

ספרות הכלכלה המדינית מלמדת שחילופים במשטרי מדיניות נובעים מצירוף של לחצים פנימיים וחינוניים לשינוי: קיימת הצטברות של תוצאות לא צפויות ולא רצויות של קווי מדיניות ומוסדות קיימים, ובמקביל מוסיפים השינויים בתנאים חיצוניים אפשרויות ומגבלות חדשות. התייחסות ארוכת-טווח למגמות עכשוויות מגלה הקבלות בולטות ברקע "למיתון" ולתוכנית לייצוב המשק. הן באמצע שנות הששים והן באמצע שנות השמונים נקלעה המדינה הישראלית למצב שבו לא יכלה להחיות מודל צמיחה כושל, שכפה על כבד על המדינה

⁴² סקרים שנתיים של תעסוקת עולים חדשים בתעשייה שעורכת אגודת התעשיינים גילו את הקף העסקת העולים בתעשייה. ראיות עקיפות מהסקרים, כמו גם דיווחים בתקשורת, מצביעים על התפקיד שממלאים ה-downgrading (כמו העסקתם של מהנדסים מדופלמים בתפקדי טכנאים וטכנאים בתפקיד פועלים מיומנים), השכר הנמוך וסובסידיות השכר הממשלתיות בכדאיות של העסקת עולים מבחינת המעסיקים.

⁴³ החישוב שלי, על בסיס הערכות של מספר החיילים המגויסים ואנשי קבע בצה"ל שהתפרסמו ב-*The Military Balance* והיקף ההיעדרויות עקב שירות מילואים על-פי הערכת סקרים רשמיים של כוח-עבודה.

3. הגלובליזציה פתחה אפשרויות חדשות לשיווק, ייצור ומימון – אפשרויות שהתרחבו מאוד עקב הסכמי הסחר החופשי של ישראל מכאן ו"תהליך השלום" מכאן.⁴⁶

שתי ההתפתחויות הראשונות החלישו את יכולתם של הנהנים החזקים ביותר מ"התערבות ממשלתית מופרזת" להתנגד לצמצום תפקיד המדינה. המגמה השלישית מצביעה על תמריצים חיוביים ברמות אסטרטגיה של העסקים הגדולים בישראל, רווחית לא פחות מהמשטר הקודם. המפנה ביחסי משק ומדינה סלל את הדרך לשינוי של תבניות שהיו בעבר מעגל-קסמים רע, והפיכתן למעגל קסמים טוב. מנקודת המבט של השלטון, הפרופיל החדש של בכלכלה לא רק הקל מאוד את העול הפיסקלי,⁴⁷ אלא גם תרם לנוסחה החדשה של שנות התשעים לצמיחה כלכלית מהירה, בראשות זרימת הון פרטי מחו"ל, מגזר ההיי-טק שמוביל בהגדלת הייצוא. מבחינתם של העסקים הגדולים, מדינה רזה יותר פירושה היה פחות סובסידיות להון, אך התברר שהיא מציעה גם יתרונות משמעותיים. ההפרטה יצרה הזדמנויות להשתלטות פרטית על מפעלים ציבוריים והחלישה את לחצו של המגזר הביורוקרטי על רמות השכר במגזר הפרטי. תקציב ממשלה קטן יותר הוביל למסים נמוכים יותר ולשוק הון פתוח הרבה יותר. אבל התקציב נשאר גדול דיו להזין התערבות ממשלתית נמרצת שהועילה לעסקים, כולל קליטת המוני מהגרים זולים ויצרנים, ומדיניות חינוכית ותעשייתית המגבירה את יתרונה של ישראל בטכנולוגיה ומומחיות.

תפקיד המדינה נשאר אפוא מכריע, גם אם בולט פחות. בהקשר זה ראוי להדגיש שאופן הטיפול בסכסוך הלאומי ממשיך להשפיע היטב על הכלכלה המדינית. הממשלה ממלאת תפקיד מכריע של סלילת-דרך לתעשיית הנשק של ישראל, שהיא עדיין יצואנית הנשק החמישית בגודלה בעולם.⁴⁸ אולי חשוב מכל, אם תפנה הממשלה עורף לתהליך השלום, כי אז ייפגעו אסטרטגיות עסקיות בעלות אוריינטציה בין-לאומית והעול הצבאי על התקציב ישוב ויגבר. לא רק הסכסוך, אלא עוד תפקוד ממשלתי שמקובל לראותו כחוק-כלכלי – "האינטרס הדמוגרפי" – ממשיך להיות טעון בהשלכות כלכליות חשובות. הכוונה כמובן לגל ההגירה בראשית שנות התשעים, שעליו התשעים, השלישי של הליברליזציה לא במניעת התערבות ממשלתית, אלא בשינוי כלים. רוב הזכויות שיועדו לעולים חולקו כזכאויות לסיוע כספי, ולא (כפי שהיה בעבר) באמצעות הקצאה ביורוקרטית של מוצרים, שירותים ופטורים שהנפיקה המדינה. באופן דומה, המעבר במדיניות התעשייתית מסובסידיות רחבות ל"בחירת מנצחים" בתחומי ההיי-טק מעידה על יכולת הניווט המחודשת (גם אם "מותאמת לשוק") של המדינה.

אין להגזים בתיאור הכיוון העכשווי של היחסים בין המדינה לעסקים כמעגל-קסמים חיובי. יש עדיין מקום בשפע למתח בין שני הצדדים. בהקשר זה חשוב להבין שלאוצר יש תפקיד

⁴⁶ על הקשרים בין ליברליזציה וגלובליזציה כלכליות לבין תהליך השלום עמדו י. פלד וג. שפיר: (Peled and Shafir 1996). עבור דיונים אחרים על אודות ה"peace dividend"

ראו (Lederman 1995; Retzky 1995; Zilberfarb 1994; Murphy 1996). ניסיון ההשוואה בשנות התשעים עם העשור הקודם מראה שהמדינה לא רק הפחיתה את תביעותיה מהתוצר הלאומי, אלא גם שינתה את פרופיל המימון הציבורי: גברה יכולת הגביה ופחתה ההסתמכות על חובות ומענקים. (ד"ר בנק ישראל, 1996, נספח, טבלה ה'- 1b)

⁴⁸ מקומה של ישראל בייצוא נשק כפי שדווח בקול ישראל ב-14 באוקטובר 1997, על בסיס נתוני המרכז הבין-לאומי למחקרים אסטרטגיים. דוגמה טובה לתפקיד הממשלה בייצוא הנשק היא ההסכם בין ממשלות ישראל ופולין לחידוש מסוקים בישראל, חוזה של 600 מיליון דולר שעליו עלולה בסופו של דבר ישראל להיאסף לוותר, עקב לחץ של ממשלה סוללת-דרך נוספת – ממשלת ארצות-הברית.

כפול, הן בתזמור צמצומיה של תפקידי המדינה והן בניסיון לנכס כמה מרווחי הליברליזציה למדינה. במקרים הספציפיים של מיסוי רווחי הון מהבורסה והקטנת מנייתיהם של הבנקים הגדולים בתאגידי תעשייה ושירותים, הובילה דינמיקת ה"clawback" הזאת לסכסוכים, חלקם סכסוכים חריפים שטרם באו על פתרונם, עם העסקים הגדולים.⁴⁹

לא קשה להעלות על הדעת איומים אפשריים אחרים על מיסוד הליברליזציה. היחלשותן של תעשיות שהיו עד כה מוגנות, התכווצותן של שוק העבודה הביורוקרטי והייבוא המאסיווי של עובדים זרים לא-יהודים, כולם עשויים לעורר תגובות פוליטיות חריפות. בחירות 1996 כבר הוכיחו שהמפסידים מהליברליזציה מסוגלים להתגבש לכוח פוליטי ניכר, אם כי לפי מיטב המסורת הישראלית, עד כה התמקד כוח זה בנושאים הקשורים לשלום, לגבולות המדינה ולפוליטיקה של זהויות. הסתירה הברורה בין הדחפים האקטיוויסטיים של ממשלת נתניהו הנוכחית בכל הנוגע להתנחלויות ולביטחון לבין נטייתה לצמצם את נוכחותה של המדינה בכלכלה עלולה, בסופו של דבר, לאגף אותה לסגת מהליברליזציה.

מכל מקום, כלל לא ברור שמודל הצמיחה החדש הוא בר-קיימא; אפילו לא ברור שהוא חדש לגמרי. ההאטה הכלכלית הבולטת ב-1997 ו-1998 מעלה את האפשרות שבעתיד יצטיירו הביצועים הכלכליים המרשימים של ישראל בשנות התשעים הקודמות רק כהצלחה של צירוף נסיבות, גירסה מעודכנת למנגנון הצמיחה הצינוני הוותיק, המונע באמצעות יבוא הון אנושי וכספי. גם אם יתברר שמודל הצמיחה המונע בכוחות השוק ומעוגן בכלכלה העולמית, שאותו חזו דוברי הליברליזציה הכלכלית, אכן היכה שורש, הרי שהוא נשאר פגיע למקרה שהתמוטטות "תהליך השלום" והמתחים בין ארצות-הברית לישראל יגרמו למשקיעים זרים ולמוסדות פיננסיים לשנות את דעתם החיובית על הפוטנציאל הכלכלי של ישראל. לסיכום, הליברליזציה היא אמיתית, היא כרוכה בשינויים מרחיקי לכת ונתמכת בהדדיות של ממש המגשרת בין השלטון לעסקים. אך עדיין מוקדם לנבא עד כמה שלמה ובת-קיימא תהיה בסופו של דבר התמורה בכלכלתה המדינית של ישראל.

⁴⁹ שר האוצר של ממשלת העבודה בשנים 1992-1996 נאלץ, עקב לחץ עסקי, לבטל את החלטת הממשלה להטיל מס על רווחי הבורסה. את הפרשה מתעד ומנתח יחזקאל לין, בתיזה לקבלת תואר מסטר בחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית.

ביבליוגרפיה בעברית

- הלוי, נדב (1994). *מדיניות היבוא וחשיפת התעשייה הישראלית*. ירושלים: המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק.
- הלוי, נדב ורות קלינוב-מלול (1969). *ההתפתחות הכלכלית של ישראל*. ירושלים: אקדמון.
- התאחדות התעשיינים בישראל (1997). *גלובליזציה בתעשייה הישראלית: דו"ח הועדה לחשיבה אסטרטגית*. תל אביב: המח' הכלכלית של ההתאחדות.
- חסון, מ (1995). *מדיניות ההפרטה של ממשלת ישראל: הכרזות נגד פעולה*. חיבור לשם קבלת תואר שני באוניברסיטה העברית בירושלים.
- טוב, אמרי (1988). "המהפך הכלכלי 1977 - בצוע יעדים אופרטיביים", *רבעון לכלכלה*, ל"ד (136-135), 33-47.
- יושע, עובד וישי יפה (1995). "הרפורמה בשוק ההון והשפעתה", מחלקת המחקר, בנק ישראל, 1995.
- יושע, עובד וישי יפה (1996). "הרפורמה בשוק ההון 1985-95 ודפוסי המימון של התעשייה בישראל", *רבעון לכלכלה*, 43(4), 619-593.
- כץ, יצחק (1991). "ההפרטה בישראל: 1962-1987", *מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים* 35, 133-145.
- לוי, דוד (1993). *פנחס ספיר והפיתוח התעשייתי של ישראל*. תל-אביב: המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.
- נויבך, אמנון, אפרים צדקה ואסף רזין (תש"ן). *אתגרי המשק הישראלי: עלייה, צמיחה והשתלבות בעולם*. תל-אביב: ספרית מעריב.
- סבירסקי, שלמו וברנשטיין, דבורה (1980). *הפיתוח הכלכלי של ישראל והתהוות חלוקת העבודה העדתית*. חיפה: מחברות למחקר ולבקורת.
- קופ, יעקב עורך (1997). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רגב, חיים ושמחה בר-אליעזר (1994). *שליטה בשוק המקומי ותיפקוד כלכלי בתעשייה הישראלית*. ירושלים: המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק.
- שוורץ, משה (1995). בערבות לא מוגבלת: היסטוריה וכלכלה מדינית בחקלאות הקואופרטיבית של ישראל: מושבים וארגוני קניות- לפני המשבר ובעקבותיו, באר-שבע.
- שטרנהל, זאב (1995). *בנין אומה או תיקון חברה?* תל-אביב: עם עובד.
- שלו, מיכאל (1984). "המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל", *מחברות למחקר ולביקורת*, 9, 3-54.
- שלו, מיכאל (1996). "עת לתיאוריה", *תיאוריה וביקורת* 8, 225-237.
- שרון, דיתי (1994). "מדיניות השכר ויישומה", *כלכלה ועבודה*, 9, 97-115.

- אהרני, יאיר (1976). *מבנה והתנהגות במשק הישראלי*. תל-אביב: צ'ריקובר.
- אהרני, יאיר (1991). *הכלכלה הפוליטית בישראל*. תל-אביב: עם עובד.
- אקשטיין, שלמה, בן-ציון זילברפרב ושמעון רוזביץ (1993). "תהליך ההפרטה של חברות ממשלתיות בישראל: סקירה והערכות לעתיד", *רבעון לכלכלה* 40(1): 31-47.
- ביכלר, שמשון (1986). *הכלכלה הפוליטית של הביטחון הלאומי בישראל: כמה אספקטים בפעילותן של קבוצות ההון הדומיננטיות*. עבודת גמר לתואר מ. א., האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ביכלר, שמשון (1991). *הכלכלה הפוליטית של הוצאות הביטחון בישראל*. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בן-פורת, יורם (1982). "המהפך שלא היה: אידיאולוגיה ומדיניות כלכלית, 1971-1981", *רבעון לכלכלה* כ"ט(115), 325-333.
- בן-פורת, יורם עורך (1989). *המשק הישראלי-חבלי צמיחה*. תל-אביב: עם עובד.
- ברודט, דוד (1996). *דין וחשבון הועדה לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון*. מוגש לשר האוצר. ירושלים: משרד האוצר.
- ברקאי, חיים (1969). "הסקטור הציבורי סקטור ההסתדרות והסקטור הפרטי במשק הישראלי" בתוך *דו"ח שישי 1961 - 1963 של מרכז פאלק*, ירושלים, ע' 17 - 75.
- ברקאי, חיים (1987). "פרשת-הדרכים של התעשייה הבטחונית", *סקירה חודשית*, ל"ד(9), 47-35.
- גאון, בני (1997). *רק המעו מנצח*. תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד.
- גרינברג, לב לויס (1999). "הפרטת ההסתדרות והתחדשותה: סיכויים וסיכונים", *תיאוריה וביקורת*, גיליון זה.
- גרינברג, לב לויס (1993). *ההסתדרות מעל הכל*. ירושלים: נבו.
- דורון, אברהם (תשנ"ה). *זכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*. ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.
- דורון, אברהם ורלף מ. קרמר (1992). מדינת הרווחה בישראל: מערכת הבטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל אביב: עם עובד,
- הדר, שמואל (1988). *טישטוש גבולות בין ציבורי לפרטי בקשרי מדינה תעשייה*. חבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", הוגש לטינט האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- הלוי, נדב (1981) "צמיחה כלכלית ומחזורים כלכליים במשק היהודי של ארץ-ישראל המנדטורית", *עיונים בכלכלה*, 313-321.

English Bibliography

Aharoni, Yair. 1991. *The Israeli Economy: Dreams and Realities*. New York: Routledge.

Amir, Shmuel. 1996. "Unemployment in Israel 1964-1989: An Analysis based on the Beveridge-Curve Model." Discussion paper No. 96.04, Falk Institute for Economic Research, Jerusalem, March.

Barkey, H. J. 1994. "When Politics Matter - Economic-Stabilization in Argentina and Israel." *Studies in Comparative International Development* 29(4):41-67.

Bartram, D. V. 1998. "Foreign Workers in Israel: History and Theory." *International Migration Review* 32(2):303-25.

Bebchuk, Aryeh Lucian, Louis Kaplow, and Jesse M. Fried. 1995. "Concentration in the Israeli Economy and Bank Investment in Commercial Companies." Unpublished typescript, November.

Beenstock, Michael, Jacob Metzger, and S. Ziv. 1995. "Immigration and the Jewish Economy in Mandatory Palestine: An Econometric Explanation." *Research in Economic History* 15:149-214.

Ben-Porath, Yoram. 1983. "The Conservative Turnabout that Never Was." *Jerusalem Quarterly* No. 29:3-10.

Ber, Hedva, Yishay Yafeh, and Oved Yosha. 1997. "Conflicts of Interest in Universal Banking: Evidence from the Post-Issue Performance of IPO Firms." Discussion Paper 97.05, Bank of Israel Research Department, Jerusalem, September.

Berg, Ayelet, Bruce Rosen, and Gur Ofer. 1996. "Changes in Household Expenditure on Health." Research Report No. RR-246-96, Brookdale Institute of Gerontology, Jerusalem.

Berger, Suzanne and Ronald Dore, eds. 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY: Cornell University Press.

Bialer, Uri. 1989. *Between East and West : Israel's Foreign Policy Orientation, 1948-1956*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bichler, Shimshon and Jonathan Nitzan. 1995. "The Great U-Turn: Restructuring in Israel and South Africa." *News from Within* 11(9):29-32.

Bichler, Shimshon and Jonathan Nitzan. 1996. "Military Spending and Differential Accumulation: A New Approach to the Political Economy of Armament--The Case of Israel." *Review of Radical Political Economics* 28(1):51-95.

Bregman, Aryeh. 1987. "Government Intervention in Industry: The Case of Israel." *Journal of Development Economics* 25:353-67.

Bruno, Michael. 1993. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*. Oxford: Clarendon Press.

Castles, Francis Geoffrey. 1993. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Brookfield VT: Dartmouth.

Chinitz, David. 1995. "Israel's Health Policy Breakthrough: The Politics of Reform and the Reform of Politics." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 20(4):909-32.

Cohen, Benjamin. 1996. "Phoenix Arisen: The Resurrection of Global Finance (Review Article)." *World Politics* 48(2):268-96.

Cusack, T. R. 1997. "Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989." *Public Choice* 91(3-4):375-95.

Doron, Abraham. 1988. "The Histadrut, Social Policy and Equality." *Jerusalem Quarterly* No. 47:131-44.

Doron, Abraham. 1997. "The Contradicting Trends in the Israeli Welfare State: Poverty, Retrenchment and Marginalization." Paper presented at the 19th Meeting of the ISA Research Committee on Poverty and Social Policy, Copenhagen, August 21-24.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Farjoun, Emmanuel. 1983. "Class Divisions in Israeli Society." *Khamsin (London)* No. 10:29-39.
- Friedland, Roger and Jimmy Sanders. 1985. "The Public Economy and Economic Growth in Western Market Economies." *American Sociological Review* 50:421-37.
- Geddes, Barbara. 1995. "How Politicians Decide Who Bears the Costs of Liberalization." Pp. 203-28 in *Transition to a Market Economy at the End of the 20th Century*, edited by I. T. Berend. Munich: Sudosteuroopa Gesellschaft.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Granovetter, Mark. 1994. "Business Groups." Pp. 453-75 in *The Handbook of Economic Sociology*, edited by N. J. Smelser and R. Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Grinberg, Lev Luis. 1991. *Split Corporatism in Israel*. Albany NY: State University of New York Press.
- Halevi, Nadav and Ruth Klinov-Malul. 1968. *The Economic Development of Israel*. New York: Praeger.
- Harris, M., Y. Katz, and G. Doron. 1997. "Ideology and Privatization Policy in Israel." *Environment and Planning C: Government and Policy* 15(3):363-72.
- Jessop, Bob. 1990. "Regulation Theories in Retrospect and Prospect." *Economy and Society* 19(2):153-216.
- Karger, Howard Jacob and Menachem Monnickendam. 1991. "The Radical Right and Social Welfare in Israel." Pp. 124-40 in *The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment*, edited by J. Midgley and H. Glennerster. Savage MD: Barnes & Noble.
- Keohane, Robert O. and Helen V. Milner, eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keren, Michael. 1993. "Economists and Economic Policy Making in Israel: The Politics of Expertise in the Stabilization Program." *Policy Sciences* 26(4):331-46.
- Kimmerling, Baruch. 1983. *Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Kleiman, Ephraim. 1964. "The Structure of Israel Manufacturing Industries 1952- 1962." Unpublished paper for the Falk Project for Economic Research in Israel, Jerusalem, December.
- Krugman, Paul. 1996. *Pop Internationalism*. Cambridge MA: MIT Press.
- Lederman, J. 1995. "Economics of the Arab-Israeli Peace Process." *Orbis-a Journal of World Affairs* 39(4):549-66.
- Leiderman, Leonardo and Gil Bufman. 1994. "Financial Reform in Israel: A Case of Gradualism.", Pinhas Sapir Center for Development, Tel Aviv, March.
- Maman, Daniel. 1999. "The Social Organization of the Israeli Economy: A Comparative Analysis." *Israel Affairs*, forthcoming.
- Mintz, Alex. 1983. "The Military-Industrial Complex: The Israeli Case." *Journal of Strategic Studies* 6(3):103-28.
- Mjoset, Lars. 1987. "Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s." *International Organization* 41(3):403.-
- Mjoset, L. 1992. "The Nordic Model Never Existed, But Does It Have a Future." *Scandinavian Studies* 64(4):652-71.
- Murphy, Emma. 1994. "Structural Inhibitions to Economic Liberalization In Israel." *Middle East Journal* 48(1):65-88.
- Murphy, Emma C. 1996. "The Arab-Israeli Peace Process: Responding to the Economics of Globalization." *Critique* (Fall):67-91.
- Patinkin, Don. 1960. *The Israel Economy: The First Decade*. Jerusalem: Falk Project for Economic Research in Israel.

- Peled, Y. and G. Shafir. 1996. "The Roots of Peacemaking - the Dynamics of Citizenship in Israel, 1948-93." *International Journal of Middle East Studies* 28(3):391-413.
- Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48(2):143.-
- Plessner, Yakir. 1994. *The Political Economy Of Israel: From Ideology to Stagnation*. Albany NY: State University Of New York Press.
- Pryor, Frederick L. 1973. *Property and industrial organization in communist and capitalist nations*. Bloomington: Indiana University Press.
- Retzky, A. 1995. "Peace In the Middle East - What Does It Really Mean For Israeli Business." *Columbia Journal Of World Business* 30(3):26-32.
- Rowley, Robin, Shimshon Bichler, and Jonathan Nitzan. 1988. "Some Aspects of Aggregate Concentration in the Israeli Economy 1964-1986." Working paper No. 7/88, Department of Economics, McGill University.
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36(2):379-415.
- Semyonov, Moshe and Noah Lewin-Epstein. 1987. *Hewers of Wood and Drawers of Water: Noncitizen Arabs in the Israeli Labor Market*. Ithaca NY: ILR Press.
- Shafir, Gershon. 1989. *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict 1882-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, Michael. 1989. "Israel's Domestic Policy Regime: Zionism, Dualism, and the Rise of Capital." Pp. 100-48 in *The Comparative History of Public Policy*, edited by F. G. Castles. Cambridge: Polity Press.
- Shalev, Michael. 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, Michael. 1996. "The Labor Movement in Israel: Ideology and Political Economy." Pp. 131-61 in *The Social History of Labor in the Middle East*, edited by E. J. Goldberg. Boulder CO: Westview.
- Shalev, Michael and Lev Grinberg. 1989. "Histadrut-Government Relations and the Transition from a Likud to a National Unity Government: Continuity and Change in Israel's Economic Crisis." Discussion Paper 19-89, Pinhas Sapir Center for Development, Tel Aviv University, October.
- Sharkansky, Ira and Alex Radian. 1982. "Changing Domestic Policy 1977-1981." Pp. 56-75 in *Israel in the Begin Era*, edited by R. O. Freedman. New York: Praeger.
- Sher, Hanan. 1996. "After the Revolution." *The Jerusalem Report* :37-41.
- Stephens, John D., Evelyne Huber, and Leonard Ray. forthcoming. "The Welfare State in Hard Times." in *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, edited by H. Kitschelt, G. Marks, and J. D. Stephens. New York: Cambridge University Press.
- Swank, Duane. 1996. "Funding the welfare state: Globalization and the taxation of business in advanced market economies." *Political Studies* 46(4):671-92.
- Swenson, Peter. 1991. "Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered - Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden." *World Politics* 43(4):513-44.
- Vogel, Steven K. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Weyland, Kurt. 1997. "Neo-Populism and Neo-Liberalism in Latin America: Unexpected Affinities." *Studies in Comparative International Development* 32(3):3-31.
- Yago, Glenn. 1977. "Whatever Happened to the Promised Land? Capital Flows and the Israeli State." *Berkeley Journal of Sociology* 21:117-46.
- Yosha, O. 1995. "Privatising Multi-Product Banks." *Economic Journal* 105(433):1435-53.
- Zilberfarb, Ben-Zion. 1994. "The Effects of the Peace Process on the Israeli Economy." *Israel Affairs* 1(1):84-95.

הערות על התרשימים

תרשים מס' 1

ע"מ להבליט את המגמות, סיוע ורכש מיובא נמדדים כממוצעים נעים על בסיס תלת-שנתית. הוצאות בטחון נמדדות כאחוז של התל"ג, והחל מ-1980 הנתונים מבוססים על החשבונאות הלאומית החדשה (SNA) כאשר הסדרה הקודמת חוברה לחדשה ב-1980. "רכש מקומי" הוא למעשה הצריכה הבטחונית הפנימית נטו, שכוללת הוצאות בנייה ושכר. הרכש מחו"ל מוגדר כיבוא ישיר של נשק ללא מיסים אך כולל מקדמות. "סיוע" נמדד כסכום של העברות בינממשלתיות והעברות למוסדות הלאומיים ומלכ"ר. המקור: דו"ח בנק ישראל 1996, לוחות נספח ה-1א', ה-1ב'.

תרשים מס' 2

סובסידיות מוגדרות כתמיכות ישירות (עם נתונים מובחנים על הטבות ליצוא) ו"הטבות אשראיי". המקור: דו"ח בנק ישראל 1996, לוח נספח ה-7. "מיסים על חברות" משלב שתי סדרות: מס הכנסה על חברות, כפי שדווח בדו"חות השנתיים של מנהל הכנסות המדינה (כגון טבלה ח-1 בדו"ח 1996); ונתוני הלמ"ס על תשלומי המעבידים לביטוח לאומי ומס מעסיקים (למשל בשנתון הסטטיסטי 1997, טבלה 6.13).