

פרק ראשון מתוך הספר "חתום על השטר, משה זנבר – כלכלן בעולם פוליטי",
מאת רחל מיכאלי, הוצאת ידיעות אחרונות, 2010

ימים אחרונים של מאה שנים

משרד האוצר בימי אשכול ופיחות 1962

זה התחיל ברעיון לא פופולרי. מכל מקום, לא בתקופה ההיא. ב-1959, חדש במשרד האוצר, הציע משה זנדברג לבטל את הפיקוח על יבוא מוצרי מותרות. להטיל על מוצרי הלוקסוס מס גבוה. על ויסקי סקוטי, סיגריות אמריקאיות, נעליים איטלקיות. כבר לא היה סוד שהפיקוח על מטבע החוץ, יקר המציאות, החל בסוף שנות החמישים לאבד שליטה. מוצרים מיובאים מצאו דרך לצרכנים בדרכים עקלקלות, ובחבילות מדודים מאמריקה. החשבון היה פשוט. מס במקום מס. מס על המוצרים המיובאים בו יישאו העשירים, במקום מס אחר שאותו יצטרך לשאת כל הציבור, יעורר התנגדות וישפיע הרבה יותר על מדד המחירים לצרכן ועל תוספת היוקר. מאחר שהמס גלום במחיר המוצר ואינו בולט לעין, הרי שסביר שמי שיילך לקנות ויסקי סקוטי משובח, לא יעצור להתעמק יתר על המידה בכך שהמחיר כולל רבע בקבוק ויסקי ושלושת רבעי בקבוק של מס. מה שנקרא בלשון הכלכלנים, "האשליה הגדולה". ומי שלא יוכל להרשות לעצמו תוצרת חוץ, יעבור לתוצרת הארץ. אידיאלי.

לזנדברג, הסגן המקצועי של הממונה של הכנסות המדינה, לא היו חסרים רעיונות כאלה אבל גלגול רעיון מס הקנייה סיפק לכלכלן את השיעור הראשון בכלכלה ציבורית. **שיעור מס. 1 שאומר שבבואך להציע מדיניות חדשה, קח בחשבון שהציבור רואה רק את מה שיש לו להפסיד ממנה, ולא את הגרוע יותר שנימנע בזכותה. שהמהלך הכלכלי המעשי והנבון ביותר ייכשל בלי הסברה נכונה. ולכן, מה שקשה להסביר, עדיף לא לבצע.**

אחרי השיעור הראשון יחכה לכלכלן הצעיר באוצר בית ספר מזורז בהכרת המשק הישראלי על בוריו. זה יקרה בתכנון פיחות 1962 ובעיקר בניהול המבצע האדיר של יישומו. שם, שם אליו לב דווקא מתנגדו הגדול של הפיחות, פנחס ספיר. את מקומו בשורה הראשונה של מעצבי המדיניות הכלכלית יקבל זנדברג בעקבות אותו מבצע שלא היה לו דומה בתולדות האוצר.

גיוס הדולרים של גולדה

מוצרי מותרות היו בבחינת טאבו בעידן בו צמרת ההנהגה התהדרה בחוסר כל. המילים הון ושלטון עדיין לא התחרזו, והפער בין גובה תלושי המשכורת של מנהלים ועובדיהם לא היה גדול מדי. באותם ימים, לוי אשכול, שר האוצר, הורה למרוח את מכוניתו החדשה בבוץ כדי שלא תיראה הדורה מדי. דוד בן גוריון נשמע מתנצל בפני חברי הממשלה כשהגיע לשיבה בבגדי שרד ("בגדי עבודה" במילותיו), וביקש סליחה על כי לא הספיק להחליף אותם אחרי קבלת פנים שנערכה בבית הנשיא לשגרירים זרים. המנהיגים שזנדברג הכיר, בן גוריון, אשכול, גולדה מאיר, פנחס ספיר ואחרים התגוררו בדירות צנועות ומתו עניים. כך הוא זוכר אותם. הם ברחו ממנעמי השלטון כי אלה נתפסו כבסיס לשחיתות, והרגישו שהפיצוי הגדול לכל טובות ההנאה שנמנעו מהם, היא הזכות החד-פעמית, הבלתי חוזרת, להיכלל בדפי ההיסטוריה הראשונים המתהווים של המדינה החדשה, כמקימיה. פעם, באותם ימים, עוד הדיחו מהמפלגה חבר כנסת שמעד והתפתה לרמת חיים "לא סבירה". עכשיו רוצה הפקיד הצעיר לשכנע אותם, דווקא אותם, להסיר את הפיקוח על יבוא כגון ויסקי סקוטי ונעליים איטלקיות?

הגיע אל סופו העשור הראשון שהתאפיין באי-ודאות כלכלית. מדינה בלי מטבע זר כמעט, ארץ שהמשאבים היחידים שנמצאים ברשותה הם קצת פוספטים, אשלגן והרבה שמש, והיא תלויה ביבוא. הבריטים עזבו ולקחו את כל הכסף איתם, וההנהגה הותיקה שהשכילה להבין שהיא לא מבינה הרבה בכלכלה, ידעה שמטבע חוץ הוא שורש הכל. גם תורת הלחימה בצה"ל עוצבה בצלו של הדולר החסר. עשרים שנה לפני שהחל הסיוע האמריקני הצבאי, דרש בן גוריון לתכנן טקטיקות ללחימת בזק, שלא תימשך יותר מימים ספורים כדי לא לבזבז תחמושת. הנשק היה יקר מציאות, יותר מחיי אדם. המחסור בדולרים היה כה קריטי שכאשר עגנה בנמל חיפה אנייה עם מטען של סוכר, אי אפשר היה לשחרר את הסחורה

בהעדר כסף זר. גולדה הוזעקה אז לטוס ולגייס בחו"ל 80 אלף דולר. מדינה ששולחת את אחד מראשיה על מנת לגייס סכום פשוט אפילו במונחים של אז, כדי לשחרר משלוח סוכר אחד מאונייה אחת, אומר הכל.

שני המהלכים שעזרו למשק להתאושש ולצאת מכלל סכנה היו מדיניות הצנע והקיצוב, וקבלת השילומים מגרמניה. "בגין התנגד לשילומים משום שהוא נלחם על כבוד העם היהודי, בעוד שבן גוריון נלחם על העתיד", אומר זנדברג. "המחסור הכתיב לבן גוריון עוד דרכים שנראו לא פחות מתמוהות. הוא יזם איגרות-מלווה עצמאיות לפיתוח. הרעיון לבוא לתורמים מחו"ל ולהציע להם להלוות למדינה כסף במקום לתרום לה. למה לעשות מעשה טיפשי כזה? כי אין ברירה. אין מטבע חוץ. בלי מטבע חוץ אין כלום, ואין מדינה. כשאני רעב אני מוכן לכל עיסקה שיש לה סיכוי להגדיל את היקף המטבע הזר". גם ההחלטה להקים עיירות פיתוח כדוגמת דימונה, שנתפסת היום כשורש כל רע, היתה, לדבריו, הפתרון הטוב ביותר במצוקת אותם ימים. "כשהגיעו גלי העלייה ההמונית בעיקר של אוכלוסיות מחוסרות כול, שהכפילה את אוכלוסיית המדינה בשלוש שנים, נשאלה השאלה מה דחוף יותר בתהליך הקליטה: קודם דירה? קודם הכנסה? חינוך? הוחלט לבנות עיירה קומפקטית שמציעה את המכלול, שיוקמו בה מפעלי טקסטיל, שבהעדר משאבים כספיים דרשו השקעה קטנה יחסית, ונחקקו חוקים מפלים שעודדו את ההשקעה בעיירות פיתוח. בדיעבד הצטייר כאילו לקחו את העולים וזרקו אותם במדבר עם תעשייה שאין לה עתיד, אבל אז היה מדובר בהצלה".

בכלכלה, אומר זנדברג, שם המשחק הוא תמיד התזמון. מה המטרה וכמה זמן יש להשיג אותה. לא נכון לקחת תיאוריה כלכלית שהצליחה באמריקה, ליישם כאן ולראות האם, ובעיקר מתי, היא תצליח. כי אם התרחיש אומר שהיא תצליח רק עוד מאה שנה, המדינה לא תחזיק מעמד עד אז.

גם הפועלים ירצו נעליים איטלקיות

הסגן המקצועי של זאב שרף הממונה על הכנסות המדינה הציע את הרעיון לבוס שלו. הרעיון נראה לשרף, והוא הציע לסגנו להעלות אותו בפני שר האוצר. שאשכול ישפוט האם יש בהצעה הגיון כלכלי והאם היא מסתדרת עם הגישה הסוציאליסטית הערכית של המפלגה. אשכול שפט, ועוד איך שפט.

זאת לא הפעם הראשון שהכלכלן נשלח להציג את רעיונותיו בפני שר האוצר. הוא ידע שאשכול כהרגלו יעלה רעיון, יבקש את דעתו המקצועית, יתקוף בשאלות מכל הכיוונים ותמיד יישמע לא מרוצה. בפעמים הראשונות, נפגע. אחר כך הבין.

אשכול ייחס משקל עצום לדברי המומחים והמקצוענים. לא הירפה עד שהבין את כל הטעונונים בעד ונגד לפני שיחליט. אך מהרגע שהיה משתכנע ומאמץ את הרעיון, היה נותן לו גיבוי מלא.

זנדברג עמד בתשואול וכשתמו שאלותיו של אשכול, שלח אותו אל פרץ נפתלי וגולדה מאיר. נפתלי, שר בלי תיק, גולדה, שרת החוץ, היו ברי הסמכות בעיני אשכול בעניינים כלכליים טעונים חברתית. נפתלי, שעלה לארץ כד"ר בכלכלה מגרמניה, בקיא ברזי האידיאולוגיה הסוציאליסטית, היה היחיד בעל השכלה כלכלית בממשלה. גולדה, היתה ונשארה מצפון המפלגה האידיאולוגי של ציבור הפועלים גם כשאחזה בתיק החוץ. "עקרונית, זאת הצעה טובה", הירהר נפתלי בכובד ראש, "אבל היא תעורר גלים בציבור".

גולדה היתה עוד יותר מסוייגת. "אם העשירים יקנו נעליים איטלקיות, גם הפועלים ירצו נעליים איטלקיות", אמרה ושלפה עוד סיגריית צ'סטרפילד יוקרתית מהחפיסה שלה. "אנחנו בממשלה צריכים להקפיד על מסר של צניעות ציבורית". זנדברג חזר לאשכול כלעומת שבא. "לך לבן גוריון", פסק אשכול. שראש הממשלה יחליט.

זאת היתה הפעם הראשונה שהוא נתבקש לפגוש את המנהיג הנישא מעם פנים מול פנים.

מאז הניצחון הגדול בבחירות לכנסת הרביעית, היה בן גוריון בשיא עוצמתו הפוליטית. שש שנים קודם לכן פרש מהפוליטיקה וירד לנגב, לשדה בוקר, להפריח את השממה. עכשיו חזר, אהוד מתמיד, וחזרתו הניבה למפא"י ניצחון סוחף של 47 מנדטים. התקופה היתה שקטה יחסית, ובן גוריון האציל בפועל על יורשו המועדף ושר האוצר אשכול את הטיפול בהחלטות של כל מה שקשור לענייני פנים וקואליציה, ועניינים פנים-מפלגתיים. לעצמו הותיר את העיסוק בנושאים "חשובים". כלומר- חוץ, ביטחון ויהדות התפוצות. זה לא היה בשגרה של פקידי האוצר לפגוש את "הזקן".

"אל בן גוריון מעולם לא הלכנו בשום עניין", מספר זנדברג, "ידענו שהוא נמצא בספירות אחרות ולא הטרדנו אותו בעניינים יום יומיים".

מה זה מס קנייה, שאל בן גוריון

הגיע בלוויית המשנה של שרף, אריאל אריאלי. בן גוריון ישב ליד מכתבתו. בחדר נכח גם יצחק נבון, מזכירו דאז של ראש הממשלה. הכלכלן ממינהל הכנסות המדינה פרס את פרטי ההצעה, ובן גוריון כתב את עיקרי הדברים. "שמתי לב שהוא אוחז בעט הנובע בצורה הפוכה. שגב הציפורן מופנה כלפי הנייר ולא פתח הדיו. בכל זאת הצליח לכתוב במהירות ובמיומנות גדולה". הזקן לא הישיר מבט ולו פעם אחת לעבר הדובר הצעיר הפורס את משנתו בירת כבוד.

כל הנתונים, טען זנדברג, מצביעים על כך שמש קנייה שיוטל על מוצרים לעשירים בלבד, ישפיע בקושי על שאר המחירים בשוק, ושכמעט ולא תהיה למהלך השפעה על לחצים לתוספות שכר. ואז עבר לקלף המנצח: אם רק העשירים יוכלו להרשות לעצמם כעת מוצרי מותרות מיובאים, האחרים יעברו לתוצרת הארץ הזולה יותר. בעצם ההחלטה לבטל את הפיקוח על מוצרי מותרות ולהחליף אותו במס, נשפיע השפעה מכוונת חיובית גם חברתית גם כלכלית.

"מה זה מס קנייה?" הגיב בן גוריון עדיין לא מפנה את מבטו אליו. זנדברג נאלם דום. אשכול שלח אותו לאלוהים שיפסוק אם הרעיון שלו טוב, ולא לאלוהים אין מושג מהו מס קנייה! לאחר רגע התעשת והסביר. השתררה דממה בחדר. הנוכחים חיכו למוצא פיו של בן גוריון.

"אנשים משלמים מס הכנסה כמו שצריך?" קטע ראש הממשלה את השקט. "כן", ענה, "משלמים.. אם כי קיימות השתמטויות". ובן גוריון החל לשטוף את פקיד האוצר בשאלות על מס הכנסה, על דרכי השתמטות, על שומה וגבייה. זנדברג נשם לרווחה, ראש הממשלה שיטה בו קצת. הוא הבין הרבה יותר בנבכי המיסוי ממה שנדמה היה לרגע. ואז פסק הזקן, "שאשכול יחליט".

כמו שקורה בדרך כלל במקרים כאלה, נפלה החלטה חיובית. **מס הקנייה אושר לא כל כך משום שכולם היו בעד ההצעה, אלא רק מהסיבה**

הפשוטה שאף אחד לא היה ממש נגדה. עד מהרה נוכח זנדברג שהחשש של גולדה היה מוצדק. כמו שחזתה שרת החוץ, כולם רצו עכשיו להתהלך בנעליים איטלקיות, כמו העשירים, ועלו תביעות השכר במשק. תיאוריות בתחום המיסוי היו אולי מצביעות על כך שהצדק איתו, אבל הכלכלה היא כאמור רק עוד שחקן אחד בשלל השיקולים בכלכלה הציבורית. "לקחתי עמוק ללבי למוחי, שלא חשוב אם המהלך טוב למישהו, אלא אם הוא מבין אותו. כאקדמאי לא ראיתי, לא חשבתי. הרוחות הנושבות בציבור הכריעו את ההגיון הכלכלי הפשוט". במשמעות היותר רחבה, היווה ביטול הפיקוח על מוצרי היבוא עוד סמן בתופעה תרבותית שכבר אי אפשר היה לעצור אותה. אולי מקרי הדבר, ואולי הקשר הוא בלתי נמנע, אבל באותם שנים הלכו בגדי החאקי ונעלמו מארון הבגדים הישראלי.

זנדברג, בכל מקרה חזר למשרדו נרגש לאחר המפגש הגדול עם הזקן. הוא התיישב ליד שולחן עבודתו, וכשאף אחד לא ראה, ניסה לאחוז בעט הנובע כמו בן גוריון. הפוך. גב הציפורן למטה לכיוון הנייר, פתח הדיו למעלה. יש בזה משהו, הרהר... הכתב אכן יצא דק ואלגנטי, ותפס פחות מקום. ראש הממשלה ידע מה הוא עושה. את בן גוריון פגש אחרי פרישתו הסופית של המנהיג המובס שנים מעטות לאחר מכן. הכלכלן מהאוצר הזמן לשאת את הרצאת הסיכום בכנס השתלמות לאקדמאים שנערכה במדרשיית שדה בוקר. במהלך הרצאתו, נכנס לאולם ראש הממשלה לשעבר, חבר הקיבוץ, בצעדים נמרצים והתיישב על הבמה לצדו של המרצה. האורח בלבב מעט את המרצה שקיצר את הרצאתו. העיניים היו נשואות אל "הזקן". לכיוון הבמה הומטרו שאלות על נאצר, על יהדות העולם, על יחסי אמריקה ישראל, אבל בן גוריון התייחס בדבריו רק לסין, המדינה הקומוניסטית שיצרה באותה עת קשרי הידברות עם ישראל. רק אחר כך בחדר האוכל, סביב שולחן ארוחת הערב, התפנה לשוחח בפתיחות על נאצר, על יהדות העולם ועל יחסי אמריקה ישראל. הוא היה לבבי והמחיצות הוסרו. למחרת, הכלכלן מהאוצר נתקל בו שוב, הפעם באירוע שנערך בכנסת. "איש שיחי המלבב מאמש קרב מולי. בירכתי אותו לשלום בחום רב. 'הזקן' לא זיכה אותי במבט. לא הייתי קיים עבורו. הוא חזר להיות מנהיג מרוחק, בלתי ניתן להשגה. כל כך ההיפך מאשכול".

אחת מהשלכות יוזמתו להטלת מס על מוצרי יוקרה, היתה כשנשלח מטעם האוצר ב-1961 להצטרף לדירקטוריון של חברת אל על, כדי לתכנן את מיסוי הטיסות הישראליות לחו"ל. טיסה נחשבה אז לכל הדעות למותרות לכל דבר. זנדברג היה חבר הדירקטוריון עד 1971, עם מינויו לנגיד בנק ישראל, עשר שנים, מתוכן תשע כיו"ר ועדת הכספים של החברה. באותו עידן חל המעבר לבואינג 707, פאר היצירה בעולם מטוסי הנוסעים בימים ההם, והונחו מערכות תשתית ושיווק מודרניות יותר. הישראלים טסו אז רק באל על. יהודי העולם העדיפו גם הם את החברה הלאומית. החברה הפגינה רווחיות יפה, לא מעט בזכות ההחלטה להקטין את הפחת השנתי על המטוסים. זנדברג צפה שהדבר יגרוור תביעות של תוספת שכר. הוא ראה בדמיונו את הבלתי נמנע. שביתות, סנקציות ושיבושים. כל אלה, יבריחו את הנוסעים לחברות אחרות. עוד בטרם צצה תביעת השכר הראשונה, ניסה למנוע אותה. הגדיל את הפחת על ידי קיצור תקופת הפריסה שלו. מתח הרווחים, קטן. עובדה, הוא אומר, שביתות איטלקיות וסנקציות לא פרצו עד שפרש ב-1971.

נגד הקמת טלוויזיה ישראלית

את השיעור הראשון בכלכלה ציבורית שקיבל הכלכלן ממינהל הכנסות המדינה, בעקבות החלטת מס הקנייה, מיהר להפנים. בשנת ב-1961, הוקמה הועדה הראשונה שדנה בשאלת הקמת טלוויזיה ישראלית. אבא אבן, שר החינוך והתרבות הנכנס טען שטלוויזיה צריכה לקום בישראל. בן גוריון התנגד. אותו בן גוריון שלא אהב קולנוע, לא התרכך מול המסך הקטן. המנהיג ששמר מכל משמר על כוחו, חזה בחשש את הכוח הבלתי נשלט של הקופסא מאמריקה שפלשה שם לכל סלון. שר החינוך לא הרפה. אמר שאי אפשר לחסום את הקידמה. ואז החליט ראש הממשלה למנות ועדה ציבורית לבדוק את הנושא... בראשות אבן דווקא. זנדברג ישב בין 11 נציגי הועדה, כמומחה למיסוי ואיתו נציג נוסף מהאוצר, יעקב ארנון מנכ"ל המשרד. הנושא היה עדיין מעורפל וחדש לכולם, אבל דבר אחד היה חד כמו מסך פלזמה: בן גוריון נגד. בסופם של הדיונים, נערכה הצבעה. הרוב הסכים עם אבן והצביע בעד טלוויזיה. שלושה הצביעו נגד, מסיבות חברתיות-כלכליות. ארנון וזנדברג, נציגי האוצר, והסוציולוג פרופ' שמואל אייזנשטאדט.

לכאורה, כניסת הטלוויזיה היתה טובה מאד לקופת האוצר. מי שיכול להרשות לעצמו יקנה מקלט טלוויזיה וישלם מס קנייה. אבל דווקא זנדברג, נציג אגף המיסים בוועדה, כבר קיבל את השיעור של גולדה. שום מס הקנייה לא ירתיע את אחרון הפועלים לרכוש אותה, ולו רק כסמל סטטוס. לא הרפה ממנו גם מחקרה של יהודית שובל מהמכון למחקר חברתי שימושי מתחילת שנות החמישים. היא ראתה איך מושבי העולים באזור ירושלים עדיין לא חוברו לחשמל, ובכל זאת, היו מי שמיהרו לקנות שם מקררים, סמל סטטוס שנרכש על חשבון מוצרי יסוד חיוניים יותר. וכשאחרון הפועלים ירצה כעת טלוויזיה גם לסלון בביתו, יחול אפקט השרשרת הבלתי נמנע. יעלו תביעות השכר, יעלו המחירים ותחזור האינפלציה הבאה. בקיצור, **דווקא איש המסים טען שמה שטוב למסים, יהיה רע לטווח הארוך לאוצר**. הוא טען גם שהקמת הטלוויזיה תכביד על תקציב המדינה ויידרש מימון חיצוני. לא שהיה למישהו כאן צל של מושג בנושא, אבל המומחים מאמריקה סיפרו שהתלות במימון כזה מצד מפרסמים ומשקיעים תביא בהכרח להורדת רמת השידורים.

השלושה היו במיעוט ובכל זאת הוועדה דחתה את הקמת הטלוויזיה לעתיד. קודם תאושר הקמת הטלוויזיה הלימודית במימון קרן רוטשילד, אחר כך נראה. את ההחלטה להקים את הטלוויזיה בסופו של דבר, הכתיבו הנסיבות. שש שנים אחר כך, נערך המצעד הצבאי, מיפגן הניצחון הגדול שאחרי מלחמת ששת הימים, הממשלה רצתה טלוויזיה בכל בית, גם בסלון של אחרון הפועלים, והטלוויזיה קמה. ואת זה פקיד האוצר כבר ידע. **למציאות יש כוח גדול יותר מכל ועדה של מומחים**.

איך נולד ה"עשירון"

זנדברג, יליד 1926, בן למשפחה של יצואני תוצרת חקלאית בהונגריה, עסק במסחר מילדותו. הוא היה בוגר המחזור הראשון ללימודי כלכלה מודרנית באוניברסיטה העברית שנפתח לאחר מלחמת השחרור. חבריו ללימודים היו ל"נערי פטנקין" שתפסו את העמדות הבכירות הראשונות בכלכלה במשק. בהמלצת מוריו, נקטף ב-1951 למכון למחקר חברתי שימושי, קודם כסטטיסטיקאי ולאחר השלמת התואר ב-1953, ככלכלן, ובשלב מסוים מינה אותו ראש המכון הפרופ' אליהו-לואי

גוטמן לסגנו. מחקרים כלכליים שימושיים בהזמנת המדינה, אלה הדורשים ביצוע סקרים, היו אז בבחינת חידוש.

בזכות מחקרים אלה, עברה דרכו כמעט כל תחום מדעי, מפסיכולוגיה קלינית ומחלות לב, דרך מאסר על תנאי ועד הרגלי האזנה לרדיו. כחוקר, ערך בהזמנת משרד האוצר מחקרים שהיוו בסיס להחלטות ממשלה. ביצע מחקר על השפעת הפיצויים האישיים שהחלו להגיע מגרמניה ועל הרגלי הצריכה של מקבליהם, ומחקר אחר על השיקולים בעד ונגד הקמת ישובים בעלי אוכלוסיה הטרוגנית. אם יעשה מישהו מחקר הפוך מהסוף להתחלה, משלב ביצועה של החלטה, ויילך אחורנית לבדוק את מקור הרעיונות שבביצוע החלטות, יגלה את זנדברג מאחורי הרעיון למכור חלב בבקבוקים או להקים את בנק הדואר. אבל המפעל הגדול שזים ותכנן אז היה הסקר המקיף ביותר שנעשה בישראל בנושא חלוקת הכנסות והרגלי החיסכון באוכלוסיה. המחקר שהתבסס על סקרים, הזמן על ידי מינהל הכנסות המדינה באוצר, כדי לקבוע את מדיניות המסים שתסייע לצמיחת המשק בלי להגדיל את הפער בין העשירים לעניים.

המחקר, משעותיה היפות של מדיניות הרווחה בישראל, בדק איך משפיעה ההכנסה על הצריכה ועל החיסכון של משפחות בישראל. כיצד תקציב המדינה, על הכנסותיו ממסים הנלקחים מן הציבור, ועל הוצאותיו להספקת שירותים מחינוך ועד ביטחון - הניתנים בחזרה לציבור, יכול להקטין את הפערים בחברה הישראלית. על בסיס מחקר מקיף בהדרכתו, פיתוח זנדברג מודל שאפשר למדוד במהירות השפעות אלה ועל ידי כך ניתן היה להציג, מדי שנה, כבר בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת, את השפעת תקציב המדינה על רמת חייהן של קבוצות הכנסה שונות.

זנדברג בלי להתכוון, טבע מונח עברי חדש. הוא תרגם לצורך עבודתו הסטטיסטית את המושג "decile" ל"עשירון". כלי סטטיסטי נוח להצגת התפלגות האוכלוסייה באמצעות מיונה בסדר עולה. "למעשה, 'העשירון', התרגום העברי שנתתי מטעה מקצועית. הוא נגזר על משקל המילה, 'חציון' ("medium") שלא מתייחס ל-50 האחוז העליונים או הנמוכים, אלא למיקום הבודד בדיוק באמצע ההתפלגות. והיום בגלל העשירונים שלי, אני נתקל בעיתונות ב"חציון עליון", ו"חציון תחתון". זאת טעות". על כל

פנים הביטוי עשירון, חמישון וכדומה נקלטו הן בעברית המדוברת והן בשפה המקצועית.

הסדר הטוב אמר שעל סמך מסקנות מחקר כזה, יש להקים את מינהל הכנסות המדינה. בפועל, המינהל היה כבר קיים, וראש המינהל, זאב שרף, מי שנחשב לאבי מערכת המסים המודרנית בשנות החמישים בישראל ולימים, שר האוצר בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים, הציע לכלכלן היסודי לעבור למינהל כסגנו המקצועי ולהקים בו מחלקת מחקר. שם יוכל לפתח מודל יישומי וייצר כלים שינחו את הממשלה בתכנון חוקי מס יעילים. במסגרת המינהל, יוכל לבדוק ולחזות את השפעתם, ואף לעשות באמצעותם הכוונה שתסייע באמצעות תוצאות המחקר להגשמת מטרות. המשמעות מבחינתו של זנדברג היתה פרידה מהעולם האקדמי שכל כך אהב לטובת דרך חדשה כפקיד ממשלתי.

לאחר התלבטות, נתן תשובה חיובית. איזה חוקר לא רוצה לראות את ההמלצות שלו מתממשות. כעת קיבל את ההזדמנות להגשימו. אמנם במציאות הפוליטית, לא עומד לרשותו זמן בלתי מוגבל עד לקבלת התוצאות משביעות הרצון של כל יוזמה. המפגש עם הסתירות והמכשולים שתזמין המציאות, אתגר אותו. את העולם האקדמי לא נטש לגמרי, כמרצה מן המניין ושלא מן המניין. לפחות עד בואו של מבצע הפיחות ב-1962, המשיך לשמש כמרצה לסטטיסטיקה באוניברסיטה העברית. בסתר לבו מעולם לא השלים עם הפרידה מהסביבה האקדמית.

מינהל הכנסות המדינה, היה באותם ימים מטה רב השפעה עם כוח אדם בן 55 עובדים. כיום נדחק מעמדו והוא עוסק בעזרת 15 עובדיו בעיקר בנתונים מאגפי המס והמכס. באותם שנים, גיבש המינהל עבור הדרג הפוליטי את מדיניות המסים והכין רפורמות במס, משימות שכיום מוטלות על ועדות ציבוריות. חדור אידיאולוגיה ואמביציה הגיע ליומו הראשון באוצר. שם חיכתה לו קבלת פנים לא צפויה. "חדרי היה סמוך לחדרו של סגנו השני של שרף שעסק בניהול האדמיניסטרטיבי. הוא נכנס אלי לחדר ויעץ לי שעדיף שאשב על תקן של ראש מחלקת המחקר ולא כעוד סגן של שרף. נשמע לי הגיוני. לא שיערתי שוויתור על תקן סגן מקצועי, פירושו היה שהקידום שלי חסום". מאז פציעתו של זנדברג במלחמת השחרור היה מנוע מלנהוג בעצמו, אבל סגן מקצועי זכאי לנהג. הטבה

שלא ניתנת לראש מחלקה, ונמנע ממנו השירות החיוני. "העניין הוסדר בסופו של דבר בזכות התערבותו של שרף, אבל הסיפור משקף עד כמה תמים הגעתי אל המנגנון הציבורי".

עד היום הוא מכיר תודה למעצבי דרכו בתחילתה, לואי גוטמן וזאב שרף. "מגוטמן למדתי חשיבה מסודרת ושיטתית, יושר אינטלקטואלי והקפדה שהמסקנות ינבעו אך ורק מתוצאות המחקר. גוטמן היה נכון לוותר על מחקר מסויים, מקור הכנסה מובהק למכון, אם המזמין לא הסכים שנפרסם את הממצאים העקרוניים ללא אישור מראש שלו. מזאב שרף למדתי בראש וראשונה, מינהל. ניהול של ארגון גדול ומסועף. הוא היה מוכן להילחם על עקרונותיו אבל גם לדעת מתי לעצור. **שרף היה אומר 'אני מוכן להילחם עד לשר האחרון'. להילחם כל עוד נותרים לך תומכים בממשלה. אל תפעיל אמצעים עקיפים, לעיתים פסולים, כדי להשפיע על מקבלי ההחלטות, היה אומר. ובשום פנים ואופן אל תשתמש בתקשורת נגד הממונים עליך".**

הפיחות ו"מאה שערים"

בסוף שנות החמישים הוסרה בהדרגה תחושת האיום על הקיום הכלכלי. האבטלה חוסלה, האינפלציה כמעט לא היתה מורגשת ורמת החיים עלתה. זאת היתה הפעם הראשונה שאפשר היה לחשוב איך להתחיל ולהקטין את ההכוונה וההתערבות הממשלתית, איך לייעל ולשדרג את המשק ולשפר את כושר התחרות, ולא רק איך לשרוד. אבל השגשוג גבה מחיר מייד. הציבור קנה יותר, הביקוש עלה, השכר עלה אבל לא פריון היצור, ושוב נפער פער בין יותר מדי יבוא לפחות מדי יצוא. גם הסכם השילומים עמד, נוסף לכל אלה, להסתיים באמצע שנות השישים, ואיתו מקור עיקרי להזרמת מטבע זר.

אחת הירושות ממדיניות הכוונת המשק של העשור הראשון, הם "מאה שערים". לא השכונה הירושלמית החרדית. היה זה הכינוי שהטביעו אנשי האוצר, ירושלמים ברובם, לריבוי שערי מטבע החוץ השונים, עשרות רבות של שערים שקשה היה למנות את מספרם במדויק, שערים שהממשלה קבעה למוצרים ולמפעלים שונים כדי להגן עד כמה שאפשר על תוצרת הארץ. מין פטנט ישראלי בלעדי.

השנה 1961. לוי אשכול שר האוצר, דוד הורוביץ נגיד בנק ישראל ויעקב ארנון מנכ"ל משרד האוצר קבעו על נחיצותו של שינוי מהותי במדיניות הכלכלית. עשר שנים חלפו מאז הפיחות הקודם שלונה במדיניות הצנע, והזמן היה כשיר למדיניות כלכלית חדשה, מודרנית, שתקטין את ההתערבות הממשלתית. תחת מעטה סודיות, זימן אשכול שלושה שיתרגמו את ההחלטה למדיניות מקצועית שתיקח בחשבון את ההיבטים המוניטריים, הפיסקאליים ואת שאלות מאזן התשלומים. זנדברג איש המסים שנדרש כאן גם לענייני תקציב, מחירים ושכר, לצד דוד כוכב, איש המחקר של בנק ישראל בתחומים המוניטריים, ונדב לוי, כלכלן בכיר באגף למטבע חוץ במשרד האוצר, לימים פרופ' לכלכלה באוניברסיטה העברית. השלושה גיבשו הצעה בת 18 סעיפים. הסעיף אודות הפיחות היה החשוב שבהם. תוך כדי ניתוח ההשפעות הצפויות של הפיחות, נתקלו השלושה בבעיה חמורה של המרת מט"ח צפויה של פקדונות פיצויים מגרמניה. ככל ששער החליפין שייקבע יהיה גבוה יותר, גל ההמרות יהיה חזק יותר ויגרום לביקושים מוגברים וללחצים אינפלציוניים.

מסקנתם היתה מהפכנית. לפתוח את הדלת לכוחות השוק של היצע וביקוש. תבוטל באופן מיידי ההגנה האדמיניסטרטיבית על תוצרת הארץ ותוחלף בהגנה פיסקאלית. במילים אחרות, אפשר יהיה לייבא תוצרת, אבל במחיר מכס גבוה. ההגנה הפיסקאלית תהיה זמנית. בתחילה תהיה גבוהה ותלך ותפחת בהדרגה ובעקביות עם הזמן, כדי לאפשר למפעלים להתייעל מבלי להיפגע מהפחתת ההגנה עליהם. הפצצה שהוטלה היתה שבמקום אינסוף השערים, ייקבעו שני שערי חליפין בלבד. אמנם שניים, לא אחד כמקובל בעולם, ובכל זאת שינוי יסודי. שער אחד בסיסי, ושער אחד גבוה יותר ליצוא וליבוא. ועדת השלושה המליצה שבשער החליפין הבסיסי יחול פיחות של 50 אחוזים, כלומר ערך הלירה הישראלית יופחת מ-1.8 לירות לדולר, ל-2.70 לירות לדולר, ולצורך יצוא ויבוא ייקבע שער גבוה יותר בן 3.60 לירות לדולר, שימריץ את היצוא ויקשה על היבוא. מה שטוב ליצוא ורע ליבוא, טוב לקופת הדולרים של המדינה ולעידוד התעסוקה. על פי חישוביהם גרסה הוועדה שעל ידי שערים בגובה הזה ממש, אפשר יהיה לרסן את הסחרחורת האינפלציונית הבלתי נמנעת שיזמין הפיחות. את היצוא והחלפת היבוא יעודד שער חליפין גבוה, ומצד שני את סכנת גל המרת מט"ח הצפויה בקרב

מקבלי הפיצויים בצאת הפיחות לדרך, שיעודד אינפלציית ביקושים, ימנע שער חליפין נמוך דיו.

האיפול שהוטל על תכנון מדיניות הפיחות היה מוחלט. אשכול לא סיפר מילה לאיש סודו ובן בריתו הקרוב ביותר, פנחס ספיר, שר המסחר והתעשייה, והשביע את זנדברג לא לספר דבר לשרף. הבקשה הכבידה על סגנו. קשרי האמון בין השניים היו עד אז מלאים. רק בשלב בו התרחב מעגל אנשי הסוד, מיהר לשרף להתוודות על הסוד המעיק.

ספיר נגד הפיחות

רעיון שני השערים נראה לאשכול, אבל כשאחרים שותפו בסוד התכנית, החל העניין להסתבך. ספיר, איש עקרונות וסוציאליסט מושבע - התנגד לביטול ריבוי השערים שיגרום לעלייה דרסטית במחירים ולא יביא ממילא לדעתו הרבה תועלת. הורוביץ, נגיד בנק ישראל, שהחזיק באותם עקרונות בהם דבקו עמיתיו בבנק העולמי ובשדה המחקר האקדמי הכלכלי בעולם - התנגד מסיבה הפוכה. מבחינתו הכרח לעבור לשער אחד בלבד ולא שניים. הוא טען שאי אפשר יהיה להמשיך ללכת נגד קרן המטבע הבין-לאומית והבנק העולמי בפרט ונגד העולם המערבי בכלל. בעולם החופשי שמתנגד להתערבות ממשלתית בשערי המטבע לא יידעו איך לעכל את החיה הדו-ראשית הזאת, פסק.

אשכול החזיר את הטיפול בתכנית הפיחות לוועדה. כדי לחסוך לספיר את המשא ומתן בנושא הרגיש והמעיק, שלח את שלושת חברי הוועדה לנסות ולגשר על הפערים עם מנכ"לו של שר המסחר והתעשייה, מיכאל צור. מהורוביץ ביקש לנסוע להיפגש עם ד"ר יעקובסון, יו"ר קרן המטבע הבינלאומית ועם יוג'ין בלק נגיד הבנק העולמי, כדי לנסות ולהסביר להם את עמדת הממשלה. הפשרה לא הושגה בשיחות עם צור, וכצפוי לא הושגה הבנה בין יעקובסון ובלק לבין הורוביץ שממילא חשב כמותו. ספיר וצור מתעקשים שלא לשנות את השיטה הקיימת ולא לבצע פיחות. להשאיר את "מאת" השערים, לא פחות. הורוביץ, יעקובסון ובלק מדברים על שער אחד, לא יותר.

אשכול הכריע בעד עמדתו של הנגיד. זנדברג התקשה להסתיר את אכזבתו. שער יחיד יעודד את ביקוש היתר, וזהו פתח לרעות. הוא הסתייג גם מגובה השער

האחיד שקבע הורוביץ, 3 ל"י לדולר. שער שנקבע כבמעין פשרה בין שני השערים המקוריים. לא לכאן ולא לכאן. לבטח לא ימנע את מבול ההמרה מהמט"ח הצפוי ואת אינפלציית הביקושים. הוא הציע אפשרות חלופית של 3.20 ל"י ליבוא וליצוא שתקטין את עליית המחירים הצפויה. זאת היתה התקדמות מבחינת ספיר, אך לא סיפקה את הורוביץ, ואשכול סיכם על 3 ל"י, והורה על הוועדה להכין צעדים משלימים על בסיס גובה השער שנכפה עליה.

ביום שישי אחר הצהריים, 9 בפברואר 1962, התכנסה הממשלה להצביע בנושא מדיניות הפיחות. הידיעה בנושא, כדרכם של פיחותים, אמורה היתה לצאת לתקשורת במוצאי שבת לקראת כניסתו של הפיחות לתוקף. ספיר לא הגיע להצבעה. הוא נמנע מלצאת נגד אשכול ולהצביע נגד ההחלטה, ובאותו היום הודיע לו על כוונתו להגיש את התפטרותו לבן-גוריון. לאחר שהממשלה הצביעה פה אחד בעד הפיחות, קרא לו אשכול לשיחה. הבטיח לבוא לקראתו ולפקח על עליית המחירים. שר המסחר והתעשייה פירט את תנאיו: יוטל מס על סחורות מיובאות שנמצאות כבר במחסני המלאי של היצרנים והסוחרים (מס יתר) ועל סחורות מיובאות עליהן טרם שולם מכס, שמאוחסנות עדיין בעיקר במחסני הערובה (מס הפרשי שערים). כך, כתוצאה מגביית מסים כזו, ייתייקרו מיד כל הסחורות המיובאות. התנאי השני היה לאפשר הסכמים בין הממשלה ליצרנים. הממשלה תוותר לפיהם על המסים החדשים, או על חלקם, ובתמורה יתחייבו היצרנים על העלאת מחירים מתונה והדרגתית כפי שייקבע. אשכול קיבל. ספיר נשאר בממשלה.

זנדברג נגד השעון

הסיכום בין השניים בדקה התשעים לפני צאת מדיניות הפיחות לדרך נשמע פשוט, אך הוא היה כרוך במבצע בלתי אפשרי כמעט. **התנאים החדשים להצלחת הפיחות דרשו להאציל על מישהו את מלוא הסמכויות להחליט ולבצע. מישהו שיעשה סריקה מדוקדקת על אלפי המוצרים בשוק, יעבור על פני רשימה אינסופית של סוחרים ותעשיינים. אחר כך צריך אותו מישהו לקבוע כמה מס ישלם כל יצרן על פי מצב המלאי**

שלו, מה קצב עליית המחירים שיש לקצוב לו, וכל זאת במרוץ נגד השעון ומבלי להפלות אף מפעל וענף. אשכול קרא לזנדברג.

לא היה לכלכלן ממינהל הכנסות המדינה ידע רב בתחומי המסחר והתעשייה, אבל כל מי שהכיר אותו במשרד האוצר, ידע שהוא פורח היכן שמתעורר משבר. שאם בעייה מסתבכת, קוראים לנער. רק תנו לו משבר לפענח והוא כמו נער שוחר שעשועי מתמטיקה, יחכך כפות ידיו בהנאה לקראת האתגר. ביצועיסט, אחראי, ובעל אדיבות אירופאית שהיתה מצרך יקר-מציאות בניהול מערכת מסועפת תחת לחץ.

במיוחד יצא שמו כמומחה לתוספת יוקר. כשבשלב תכנון מס או סובסידיה חדשים נדרשה תשובה על מידת השפעתם של אלה על מדד המחירים לצרכן ועקב כך, על תשלום תוספת היוקר הקרובה, הכתובת היתה זדנברג ולא התקבלה החלטה בטרם הגיש המלצותיו.

לא היה לו הרבה זמן לבזבז. אי אפשר לעצור את החיים והמשק ליותר מדי זמן. לרשות זנדברג הועמדו כל המנגנונים המקצועיים של המכס ושל משרד המסחר והתעשייה. הוא הקים עשרות ועדות ותת ועדות של אנשי תעשייה, מכס וכלכלה. כל אחת מהן נתבקשה לחקור תת-ענף אחד במשק ולוודא את רמות המלאי ברשות המפעלים השייכים לענף.

החלק הקל היה בדיקת המוצרים המיובאים. סבוכה יותר היתה סקירת יבוא חומרי הגלם, נתח היבוא העיקרי לישראל. גם ענף פרי ההדר, היהלום שבכתר תוצרת הארץ, כלל 20 אחוזים מרכיב יבוא. החל מעץ ומסמרים לארגזי המשלוח, וכלה בחומרי הדברה. השאלה היתה איך לנהוג במקרה שתת-ענף אחד מוכר חומרי גלם לענף אחר. מה קורה ליצרנים ששייכים ליותר מענף משנה אחד. איך מתחילים לחשב את מס היתר לענף הקונפקציה לפני שמחשבים את זה של ענף ייצור הבדים, ואיך מחשבים את המס לענף הבדים לפני שמחשבים את ייצור החוטים. כל חישוב נגזר מקודמו ומדובר בתהליך מעכב.

היה צריך למצוא פתרון גם לשאלת היקף המלאי. אחד יצטרך לחדש את המלאי המיובא בשער החליפין החדש רק כעבור חצי שנה, השני כבר בחודש הבא. אם יוטל מס בשיעור שמתאים למצבו של השני, יפשוט הראשון את הרגל. ואסור היה להרשות עליית מחירים שונה לאותם מוצרים. וכל זה אמור להיות מנוהל ביושר

ובתום לב. שאף מתחרה לא ייפול, שבעלי המלאים הקטנים לא יקופחו, שההתייקרות תהיה איטית, שיימצאו דרכים לפקח על עליית המחירים. עם המפעלים הגדולים ניהל משא ומתן בעצמו. הנתונים זרמו למשרדי המכס והמסחר והתעשייה לאימות, וחזרו לזנדברג, לשלב ההכרעה. מאחר שמרוויחים בכל מקרה לא יצאו מהסיפור, שכן כל סוחר היה צריך בשלב מסויים לשלם יותר עבור מלאי חדש באמצעות רווחי המלאי הקודם בעל השער הנמוך, הוצפו שלוש הלשכות בתלונות של נציגי הסוחרים, עורכי דין ודוברים. "ישנתי בקושי ארבע שעות בלילה", הוא מספר, "זה היה המבצע הארגוני הגדול בחיי. המבחן הגדול. מאז, שום משימה שהוטלה עלי מאז כבר לא נראתה קשה מדי".

המבצע נמשך שבועות ספורים. בדו"ח מבקר המדינה, לא נמצא בו רבב. פגם אחד רשם המבקר בהתנהלות ועדת ענף יבוא הרכב, שהיה בפיקוחו הבלעדי של מינהל המכס. זנדברג, שבא מהמסים, עבר כאמור בית ספר מזורז בהכרת המשק, מפעליו, מתחריו בשוק המקומי ומעבר לים, ועשה הכרות עם ענפים שהיו חדשים לו. הוא מישש את הדופק של הכלכלה החיה והנושמת בזכות התפקיד שדרש ממנו ראייה מגובה המאקרו וצלילה למיקרו שבמיקרו. הוא למד את המשק, והמשק למד אותו. זנדברג אהב כל רגע.

ביצוע הפיחות הוכתר בהצלחה. בשלב הראשון היתה לו השפעה חיובית על המשק. אבל הוא לא נזכר לטובה בדפי ההיסטוריה. אחר כך התחילו הוויתורים. בתחילה ויתר אשכול לתביעה בנוגע למשכנתאות הצמודות, ואחר כך ויתר לאחרים. מסיבה זו כונה במרוצת הזמן "פיחות דה לוקס". מנגד, נוצרה אינפלציית ביקושים בעקבות המרות המט"ח, המחירים עלו וגברו דרישות השכר. הפיחות החל לאבד את השפעתו, אבל מדיניות הפיחות בוצעה על 18 סעיפיה, התערבות הממשלה צומצמה באופן משמעותי ובמקביל התחזקו כוחות השוק. קשה לנבא מה היו תוצאות הפיחות אם היתה מתקבלת עמדת שני השערים שזנדברג התעקש עליה עד הסוף. אינפלציית הביקושים, בכל מקרה, הובילה לנקיטת צעדי הריסון ההכרחיים, ובעקבותיהם, למיתון הכבד ששרר במדינה כעבור שנתיים. "כל זה התחיל", מפטיר זנדברג, "בגלל ההחלטה על 3 הלירות הטפשיות האלה..."

**אפשר לומר שהוא מתגעגע לפיחותים. לימים בהם לא נבהלו
קברניטי המשק ממתן תרופה מרה, שתסייע לטווח הארוך. עניין של
אי נוחות בהווה למען דאגה לטווח הארוך.
"הם יזמו את ההתייקרויות בעצמם כדי לעודד את התעסוקה. נסיגה קטנה אחורה,
למען העתיד", הוא אומר, "השיקול החברתי היה החשוב ביותר. בשנות ה-90
של המאה העשרים, המטרה התהפכה. למען הנוחות הפוליטית
העדיפו מקבלי ההחלטות במשק לשמור על היציבות. למנוע
התייקרויות על חשבון אבטלה גבוהה. בשפה גסה אני קורא לזה,
חיפוש אליבי".**

הוא מעריץ את אשכול, מי שהיה אחראי לצד ספיר על מדיניות הכוונת המשק
בשנות החמישים, והוביל את הפיחות שבבסיסו תפיסה כלכלית הפוכה, שמטרתה
לבטל את קודמתה. הוא ידע שמה שטוב לפרק זמן מוגבל, לא בהכרח טוב לטווח
הרחוק.

והיה המתנגד הגדול ביותר לפיחות, ספיר. אותו ספיר, הפך כעבור שנים מעטות
שותף פעיל לביצוע פיחות 1967, והיזום הבלעדי מאחורי פיחות 1971. אבל זה כבר
סיפור אחר. כבר בימי פיחות 1962, כשהתנגד למהלך בכל כוחו, שם עין על זנדברג,
מהמחנה היריב. כעבור שנה יציע אשכול לזנדברג להיות ממונה על התקציבים,
האגף החזק ביותר במשרד האוצר. כמה חודשים אחר כך, יציע לו ספיר, שר האוצר
הנכנס, עוד ג'וב נכסף, להיות יועצו הכלכלי.

סוף פרק ראשון