

ישראל והסחר החופשי בעידן של לאומנות כלכלית

סוגיית הסחר החופשי בין מדינות ממעטת להטריד את העוסקים במדיניות ציבורית, במיוחד בישראל, ולא רבים מבינים את השפעתו החיובית על המשק כולו. סנגוריה על ערך מכונן

ופתחו: שְׁעָרֵיךָ תִּמְדִּי; יוֹמָם וְלַיְלָה לֹא יִסְגְּרוּ, לְהֵבִיא אֵלֶיךָ חֵיל גוֹיִם וּמַלְכֵיהֶם נְהוּגִים.
(ישעיהו ס', יא)

סחר חופשי, מן הגדולות בברכות שיכולה ממשלה להעתיר על עמה, אינו אהוד כמעט בשום מדינה. (תומס בבינגטון מקוליי, 1824)

הסחר החופשי היה לאורך עשרות שנים מכנה משותף לרוב הקשת הפוליטית במערב. היום הוא קו שסע. חלק מכך אפשר לייחס לוויכוחים בדבר השפעותיו הכלכליות על קהילות מסוימות. אבל הוויכוחים המתנהלים עתה על הסחר החופשי משקפים גם מחלוקת נרחבת יותר על מקומה של מדינת הלאום בעולם של גלובליזציה כלכלית, על שאלות הקשורות לכך וענייני ריבונות, ומתוך כך גם על השאלה למי נתונה בסופו של דבר נאמנותם של אנשים. בישראל, שזהותה מעוגנת באורח ייחודי בעם היהודי ובשיבתו אל מולדתו אחרי אלפי שנות גלות, שאלות אלו בוערות במיוחד.

אחת ההנחות האופייניות לדיונים אלה היא שהתמיכה בסחר חופשי נלווית בדרך כלל לתמיכה בתוכניות להקמת ממשל גלובלי או לביטול הגבולות הבינלאומיים. בעולם כזה, מדינות הלאום תהיינה במקרה הטוב דרג ממשל הכפוף לארגונים על-לאומיים כגון האיחוד האירופי. במקרה הגרוע, הן תיחשבנה לגילויים פרימיטיביים של שבטיות שדינם ליפול אל תהום הנשייה בעידן של גלובליזציה.

מאמר זה נכתב במיוחד ל'השילוח' בידי סמואל גרג, מנהל המחקר במכון אקטון – מכון חשיבה אמריקני מוביל המקדם את חירויות האדם על בסיס עקרונות דתיים. גרג, בעל תואר שלישי בפילוסופיה של המוסר ובכלכלה מדינית מאוניברסיטת אוקספורד, הוא מחברם של 15 ספרים ושל מאמרים רבים בתחומים אלה. בשנים האחרונות ד"ר גרג הוא המרצה הראשי בסמינר הכלכלה לסטודנטים מצטיינים מטעם 'קרן תקווה', הנערך בקיץ. תרגם מאנגלית צור ארליך.

הטיעונים התיאורטיים בזכות סחר חופשי מבוססים, גלויים וידועים. התועלת הכלכלית שלו מוכחת.¹ הסחר החופשי מאיץ את צמיחתו של העושר הלאומי, מרחיב את אפשרויות הבחירה של הצרכן, ומפחית את מחירם של מוצרים ושירותים לכול, במעגלים מתרחבים והולכים של עסקאות חופשיות. ההכרה בתועלות אלו מאחדת כלכלנים בעלי השקפות שונות מאוד, כגון פול קרוגמן ומילטון פרידמן.

אולם כל היתרונות הללו של הסחר החופשי הם כלליים, נרחבים ו"בלתי-נראים". כוונתי, למשל, לכך שאיננו מבחינים איך הסחר החופשי מנמיך מחירים בהדרגה במהלך תקופות ממושכות, וכך מאפשר למיליוני בני אדם להרשות לעצמם מוצרים שלא הרשו לעצמם קודם לכן. לעומת זאת, מתנגדי הסחר החופשי נהנים מתנאים נוחים להפצת טיעוניהם, משום שהחסרונות שהם מוצאים בסחר החופשי נקודתיים ונוגעים למגזרים מוגדרים. הדבר נכון במיוחד במדינות דמוקרטיות: בעלי האינטרס המבקשים הגנה מפני סחר חופשי יכולים להציע תמיכה פוליטית למי שיקדם את עניינם – יכולת שאין לקהל הצרכנים הנרחב, הדיפוזי והלא-מאורגן.

וכך, גם בתקופות הנוחות ביותר לסחר החופשי קשה להבטיח את התמיכה הפוליטית בו; קל וחומר כאשר מתפשטת הדעה שסוגים מסוימים של פרוטקציוניזם (הגנה על תוצרת מקומית באמצעות התערבות בשוק, כגון הכבדה על הייבוא) הם הדרך הנאותה לחזק את מדינת הלאום. האם יכולה מדינה לקיים מחויבות חזקה לסחר החופשי וגם לריבונותה הלאומית?

בעיניהם של כמה אנשים, פטריוטיות אמיתית מחייבת מדיניות כלכלית פרוטקציוניסטית, כלומר כזו המגנה על התעשייה המקומית. התומכים בצעדים כאלה נדמים כמי שטובת האומה חשובה להם באמת.

אבל אפשר לטעון בזכות הסחר החופשי וחיזוק מדינת הלאום גם יחד. טיעון זה, בחלקו הראשון, הוא הצגה חוזרת של הטיעון הכללי בזכות הסחר החופשי: ההיגיון הכלכלי שלו נוקב כל כך, שראוי להזכירו לכל מדינה השואפת לשגשוג חומרי. אך יש גם חלק שני: המחשה כיצד מיטיב הסחר החופשי עם האומה כאומה, גם בתחומים שמעבר לחיי הכלכלה.

הדגשה זו נחוצה כיום במיוחד, היות שחסידי הסחר החופשי נוטים, מאז שנות התשעים, לדבר בעיקר על הברכה שהשווקים המשוחררים נושאים לאזורים שלמים בעולם, או אפילו לאנושות כמכלול. נדרש מאמץ נוסף להסביר לציבור איך הסחר החופשי מועיל לאומות עצמן, ובייחוד למדינה קטנה כגון ישראל הממוקמת באזור נטול חופש כלכלי כמו המזרח התיכון.

תכלית מאמר זה להסביר מדוע כדאי לישראל להמשיך לצעוד בנתיב שאימצה באורח ארעי כשחתמה ב-1975 על הסכם הסחר הראשון שלה – עם "השוק האירופי המשותף" דאז. אראה בו כי בחירה בסחר חופשי היא בחירה בטוב הכלכלי



והמדיני למדינת ישראל, בחירה ברווחתם של הצרכנים הישראלים, ובחירה בדרכם של ישראלים יצירתיים שאינם יראים מתחרות – וכי פירושה הוא הצבת היעדים הלאומיים מעל לאינטרסים הכיתתיים.

לשם כך אבחן את מצבה הנוכחי של ישראל בסוגיית הסחר החופשי; אגול את הטענות הכללי בזכות סחר חופשי; ואראה כיצד הפרוטקציוניזם פוגע באינטרסים הלאומיים של ישראל ואילו הליברליזציה של הסחר מקדמת אותם. אעסוק פחות בפרטי מדיניות ויותר בביסוס מסגרת עקרונית לדיון בסוגיות סחר בתקופה של לחצים כבדים על מדינות להרפות את שאיפתן לליברליזציה בסחר.

בעניין זה אשאב מלוא דליים מבארו של האיש הראשון שנימק באופן אנליטי, מנקודת מבט כלכלית ומדינית מבוססת, את יתרון הסחר החופשי בעולם של מדינות לאום מתחרות. רבות נכתב על הסחר מאז העלה אדם סמית על הכתב את ספרו המהפכני 'עושר האומות' (מוכר גם כ'עושר העמים') בשנת 1776 – אך לבהירות כמו זו שלו רק בודדים הגיעו.

סחר חופשי ופרוטקציוניזם

מהו סחר חופשי? באומרי סחר חופשי אני מתכוון לשני דברים. ראשית, מנקודת מבט תיאורטית, סחר חופשי פירושו שאין מציבים שום מכשולים בפני החליפין החופשיים של מוצרים ושירותים בין יחידים וקבוצות הנמצאים במדינות לאום שונות. מתוך כך מובטח כי מחירי מוצרים ושירותים בשוק במדינה נתונה זהים לאלה המשולמים על אותם מוצרים ושירותים בשוק הגלובלי. המחירים הללו זהים כי הם משקפים את נדירותם היחסית של המוצרים ברחבי העולם ולא רק באזור אחד.

במובן זה, הסחר החופשי תואם ברמה הבינלאומית לנעשה בעסקאות השוק בתוך גבולותיה של המדינה. כשם שיחידים וקבוצות מתקשרים באופן חופשי בהסכמים בתוך גבולותיה של מדינה ריבונית, כך, כשיש סחר חופשי, יחידים וקבוצות בישראל יכולים להתקשר באופן חופשי בהסכמים עם יחידים וקבוצות החיים במדינות אחרות כגון ארה"ב ואוסטרליה.

שנית, מנקודת מבט של מדיניות כלכלית, סחר חופשי פירושו שהמשלוחות אינן מנסות להשפיע על מחירים של סחורות ושירותים המועברים בעסקאות חוצות-גבולות מדיניים. כלומר, הממשלות אינן מונעות טובין ושירותים מלהיות מיוצאים אל מעבר לגבולותיה. נוסף על כך, הממשלות אינן מציידות בתי-עסק ומפעלים מסוימים באמצעי הגנה שמטרתם לסוכך על יצרנים ועובדים מקומיים מפני השפעותיה של תחרות מחו"ל.

במילים פשוטות: הממשלות נמנעות מהטלת מיסים (מכס) על ייבוא, הגורמים לעליית מחירי המוצרים המיובאים. הן גם אינן מספקות לשום עסק או ענף כלכלי מקומי סיוע ישיר כגון סובסידיה.

לעיתים מתכונת הסובסידיה צרה ולעיתים נרחבת. סובסידיה צרה היא תשלום ישיר מהמדינה לעסק או ענף מסוימים. בשם סובסידיה נרחבת נקרא למגוון צעדים ישירים יותר או פחות (פטורים ממס, מכסות ייצור וכן הלאה), שבדרך כלל הם עמומים יותר ממענקים. הסובסידיות ושאר דרכי הפרוטקציוניזם, בין אם הן ישירות בין אם הן עקיפות, מוצגות בדרך כלל כאמצעים בידי המדינה לעזור להקמת תעשייה חדשה או לבצר תעשייה קיימת לנוכח תחרות גוברת. חסידי הסחר החופשי נוהגים לטעון כי דרכי מדיניות אלו פוגעות בפריון ומזיקות לרווחתן הכלכלית של המדינות המאמצות אותן.

המתבונן המפוכח לא יאחר להבין כי הכלכלה הגלובלית איננה מאופיינת בסחר חופשי נטול עכבות. אומנם נדירות המדינות הסוגרות לחלוטין את שעריהן בפני קשר כלכלי עם שאר העולם, אבל רוב המדינות גובות מכסים כאלו ואחרים ומסבסדות עסקים או ענפים. "הסכמי סחר חופשי" אכן כוללים מידת מה של ליברליזציה של הסחר, אבל גם תיאום של מכסים וסובסידיות. תיאום זה בין המדינות, גם אם מגמת פניו צמצום הפרוטקציוניזם, עדיין אין בו כדי ביטולו הגמור.

ואולם, סחר חופשי הוא יותר מתיאוריה של יחסים כלכליים בינלאומיים וגם יותר ממחויבות למדיניות סחר מסוימת. יש לו ממד נוסף, ממד נורמטיבי. הסחר החופשי הוא ביטוי של חירות: החופש לסחור, ובפרט החירות לייבא ולייצא סחורות ושירותים. מבחינה זאת, הסחר החופשי הוא ביטוי למה שאדם סמית כינה "הנטייה האנושית הטבעית להחליף, להמיר ולסחור בדבר אחד תמורת אחר"², ועל ידי כך לשפר את רמת החיים החומרית.

כמו רוב החירויות, החופש לסחור בין מדינות ובתוך מדינות איננו מוחלט. עשויות להיות לממשלה סיבות להחליט לאסור על ייצוא סחורות מסוימות (כגון טכנולוגיה צבאית או חומרים חיוניים לביטחון המדינה) ועל ייבוא מוצרים מסוימים (כגון חומרים מסוכנים). אך במקומות שבהם מייחסים חשיבות לעקרון חופש-הסחר, הממשלה היא הנדרשת לצדק את ההגבלה על החופש לעשות עסקים בינלאומיים, את הפגיעה בצרכנים הנאלצים לשלם יותר בגלל מכסים, ואת ההגנה על עסקים מקומיים מפני תוצאותיה של תחרות.

ישראל כמדינת סחר

ישראל, כמוה כמדינות רבות, החלה את מסעה אל עבר הסחר החופשי בשנות השבעים. על הסכם הסחר הראשון שלה היא חתמה ב-1975 עם השוק האירופי המשותף, גלגולו הקודם של האיחוד האירופי. בזאת החלה תהליך שחזק מאוד את מרכזיותו של הסחר במשק הישראלי. מאז חתמה על עוד ועוד הסכמי סחר דו-צדדיים ורב-צדדיים עם מדינות כגון ארה"ב (1985), קנדה (1997), טורקיה (1997) ומקסיקו (1999) ועם ארגוני סחר אזוריים כגון איגוד הסחר החופשי האירופי (איסלנד,

ליכטנשטיין, נורבגיה ושווייץ, 1992), ומרקוסור (ארגנטינה, ברזיל, ונצואלה, פרגוואי ואורוגוואי, 2007). כמה מן ההסכמים הללו שונו ועודכנו (כגון ההסכם עם קנדה, ב-2018). עם מדינות אחרות, בראשן הודו וסין, מתקיים כיום משא ומתן.

הסכמים אלה, אין משמעם שהוסרו כל מכשולי הסחר בין ישראל למדינות הנזכרות, או שאיזו מן הממשלות חדלה לסבסד ענפים מסוימים במשק שלה. כך, למשל, הסכם הסחר החופשי בין ישראל לקנדה, CIFTA, הסיר את רוב המכסים מרוב המוצרים התעשייתיים; אולם מגורי חקלאות מסוימים נותרו מוגנים במכסים.³

על פי מדד החופש הכלכלי של מכון הריטג' לשנת 2019, שיעור המכס הממוצע המוטל בישראל היה בינואר שנה זו 2.8 אחוז. המדד של שנה קודם לכן הראה שיעור נמוך במידה ניכרת: 2.2 אחוז. שיעורים אלה אינם נראים גבוהים, אך יש לזכור שזהו ערך ממוצע; בענפים מסוימים השיעורים גבוהים מאוד.

למרות המכסים הללו, הסחר הוא רכיב חשוב במשק הישראלי. הייצוא והייבוא יחד, שווים עמד ב-2018 על 58.4 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של ישראל. 15 יעדי הייצוא המובילים של ישראל היו (בערכים של דולר אמריקני) –

1. ארה"ב: 16.8 מיליארד דולר (27.1% מסך הייצוא של ישראל)
2. סין: 4.8 מיליארד (7.7%)
3. בריטניה: 4.4 מיליארד (7.1%)
4. הונג קונג: 4.2 מיליארד (6.8%)
5. הולנד: 2.3 מיליארד (3.7%)
6. בלגיה: 2.2 מיליארד (3.5%)
7. הודו: 2.1 מיליארד (3.5%)
8. טורקיה: 1.9 מיליארד (3.1%)
9. גרמניה: 1.8 מיליארד (2.9%)
10. צרפת: 1.6 מיליארד (2.6%)
11. שווייץ: 1.4 מיליארד (2.2%)
12. ברזיל: 1.2 מיליארד (1.9%)
13. יפן: 1.1 מיליארד (1.8%)
14. קוריאה הדרומית: 972 מיליון (1.6%)
15. איטליה: 970 מיליון (1.6%)⁴

אשר לייבוא, ישראל ייבאה בשנת 2018 סחורות בשווי 76.6 מיליארד דולר. זו עלייה של 10.8 אחוזים לעומת השנה הקודמת. כ-41 אחוז מסך זה הוא ייבוא ממדינות אירופה. הסחר של ישראל עם שותפותיה האסייתיות הניב 37.6 אחוזים, ומצפון אמריקה – 14.4%⁵.

פרטים נוספים על מידת מחויבותה של ישראל לסחר חופשי אפשר למצוא במסמכים שהכינו מזכירות ארגון הסחר העולמי וממשלת ישראל לצורך הסקירה החמישית של מדיניות הסחר של ישראל שערך הארגון ב-2018. סקירות תקופתיות אלו הן חובה המוטלת על חברות הארגון. הנה הפרטים החשובים בנייר של מזכירות הארגון:

- א. ישראל "תלויה מאוד בסחר חוץ כמנוע לצמיחה, לחדשנות ולתחרות".
 - ב. ישראל "היא כלכלה מוטת-ייצוא המתמחה במוצרים ובשירותים בתחום ההיי-טק".
 - ג. מאז 2012 חל בישראל "מעבר חד מייצוא סחורות לייצוא שירותים".
 - ד. במגזר הלא-חקלאי בישראל יש שיעורי מכס נמוכים יחסית, בדרך כלל עד 12 אחוז, אך יש חריגים חשובים כגון "דגים ומוצרי דיג (עד 146.3%), טקסטיל (עד 22%) ומינרלים ומתכות (עד 16.9%)".
 - ה. המגזר החקלאי בישראל נתון למכסים גבוהים. המכסים על ייבוא על פי "עיקרון המדינה המועדפת" (MFN), השורר בין חברות ארגון הסחר העולמי; נסבירו להלן) עמדו בממוצע על 19.1% (לעומת 27.7% בשנת 2012). המכסים "גבוהים על מוצרי חלב (65.5% בממוצע), על בעלי חיים ומוצריהם (35.8% בממוצע) ועל פירות, ירקות וצמחים (26.5% בממוצע)".
 - ו. עד שנת 2016 ישראל סבסדה את הייצוא ברשימה מוגבלת של מוצרים חקלאיים. סובסידיות הייצוא עתידות לפוג לחלוטין ב-1 בינואר 2023.
 - ז. ענפים מסוימים, כגון חלב, ביצים וחיטה, נתונים לאסדרה חמורה ומפוקחים באמצעות מכסות ייצור ומחירי מינימום מובטחים. עובדות אלו מלמדות כי –
1. ישראל היא אכן מדינת סחר.
 2. ישראל זקוקה לסחר אם רצונה להמשיך במסלול הצמיחה הכלכלית במערכת פוסט-עשייתית.
 3. אופיו של הייצוא הישראלי משתנה.
 4. בתחום הסחר יש בישראל שוני ניכר בין המגזר החקלאי למגזר הלא-חקלאי. במונחים של ליברליזציית הסחר, ישראל מקדמת סדר-יום זה בשלוש דרכים:

1. באופן רב-צדדי – על בסיס "עיקרון המדינה המועדפת" במסגרת ארגון הסחר העולמי. עיקרון זה קובע שכל הנחה, זכות-יתר או פטור שמדינה נותנת למדינה אחרת חברת הארגון במסגרת הסכם סחר, עליה לתת גם לכל יתר המדינות החברות. המטרה היא ליצור שוויון בין הסכמי הסחר בעולם.

2. באופן דו-צדדי – באמצעות הסכמי העדפה, הלוא הם הסכמי הסחר. רוב הסחר של ישראל מוסדר בהסכמים אלה.

3. באופן חד-צדדי – באמצעות יוזמות עצמאיות של ממשלת ישראל.

אפשרות זו האחרונה מזכירה לנו כי כל מדינה יכולה בכל עת לבחור לפתוח את שווקיה, כולם או חלקם, לייבוא. כלומר, בחירתה של מדינה לפתוח את שווקיה לסחר חוץ ולתחרות איננה תלויה בבחירתן של מדינות אחרות לעשות כן, קל וחומר אינה תלויה בקיומה של הדדיות מלאה.

דוגמה נאה לליברליזציה סחר חד-צדדית היא תגובתה של ממשלת ישראל למחאת יוקר המחיה ב-2011. על פי הסקירה של ארגון הסחר, כחלק מהמאמץ להפחית את יוקר המחיה בישראל הממשלה "ביטלה את המכס על קרוב ל-400 מוצרי צריכה שאינם מזון". עוד יוזמות חד-צדדיות של ממשלת ישראל היו "ביטול מיסי ייבוא על מכשירי חשמל מסוימים" ועל "אריגים ומוצרי הלבשה", ו"הקצאת מכסות ייבוא במכס מופחת לכמה מוצרים חקלאיים, ביניהם בשר טרי וגבינה". במצטבר, צעדים חד-צדדיים אלה הפחיתו את המכס הממוצע ממדינות מועדפות מ-7.6 אחוזים ב-2012 ל-5.2 אחוזים ב-2018.

רבים מן הצעדים הללו נעשו בגלל לחץ עממי להפחתת מחירים והכרה פוליטית בכך שהצרכן נושא בסופו של דבר בעלות המכס. במילים אחרות, הפחתת מכסים היא הפחתת מחירים, והיא מנגישה לצרכן עוד סחורות ושירותים. במובן זה, הסחר החופשי מעמידנו על אמיתה כלכלית כללית יותר: שתכלית הכלכלה היא לענות על הצרכים והרצונות של הצרכנים. כפי שכתב אדם סמית, "הצריכה היא תכליתו היחידה של כל ייצור; ולאינטרסים של היצרן יש להיענות רק כל עוד הם נחוצים לקידום האינטרסים של הצרכן".⁷

בחזרה לאדם סמית: הטעון בזכות הסחר החופשי

מדיניות הסחר הבינלאומי של מדינות העולם נעה תמיד בין שני קטבים. התפיסה הראשונה, החיובית, מדגישה את היתרונות רחבי-ההשפעה וארוכי-הטווח לצרכנים ולחברה. השנייה, השלילית, רואה את התחרות הזרה כאיום על ענפים מסוימים במשק המקומי. הדוגלים בפרוטקציוניזם טוענים באורח מסורתי שהממשלה אחראית להבטיח כי העסקים וכוח העבודה במדינה – חלקם או רובם – יהיו מוגנים מפני רוח הפרצים הנושבת מן החלונות הנפתחים אל השווקים הבינלאומיים.

כאמור, אדם סמית כונן בספרו 'עושר האומות' כמה מן היסודות החשובים ביותר בטיעון הכלכלי בזכות הסחר החופשי. אומנם, כפי שציין זה מכבר ג'ייקוב ויינר, מוותיקי אסכולת שיקגו בחקר הכלכלה, "כל הרכיבים החשובים במשנת הסחר החופשי של סמית הוצגו עוד לפני 'עושר האומות'".⁸ אך סמית היה הראשון שהצליח להעמיד את מה שהיסטוריון הכלכלה אנדרו סקינר מכנה "נוכחותה של שיטה": דרך לחשוב בצורה אנליטית ושיטתית על מדיניות סחר מנקודת מבט כלכלית.

עיקר הגותו של סמית באשר לסחר החופשי נכלל בספר הרביעי של 'עושר האומות'. בימים ההם שררה ברוב העולם, ובכלל זה בבריטניה, מערכת כלכלית הידועה בשם מרקנטיליזם, שדגלה בהגבלת הייבוא למדינה ובעידוד הייצוא ממנה.¹⁰ סמית ניסה לאמוד את השפעתה של מדיניות זו על מה שהוא כינה ההכנסה השנתית הממשית (קרי הפריון) של הציבור; במילים אחרות, של המשק כמכלול.

זו הייתה קפיצת דרך אינטלקטואלית שקשה להגזים בחשיבותה. המוקד נעתק מהשפעתם של מכס או סובסידיה על ענף זה או אחר, אל השפעתם על מכלול החיים הכלכליים של המדינה כולה. אכן, "עושר האומות" – ולא "עושר האינטרסים הכיתתיים".

סמית הסכים שמדיניות הכופה מכס גבוה על ייבוא של סחורה מסוימת, או מכוונת מונופול בענף מסוים במשק, מחזקת את הענף מבחינת תעסוקה והון, לפחות בטווח הקצר עד בינוני. אלא שהיעדר תחרות מחו"ל פירושו גם שהעסקים הנהנים ממידה רבה של הגנה עתידיים כנראה לפתח חוסר יעילות, עצלות וניהול גרוע. על כן, כתב, ספק הוא אם מדיניות כזו אכן נוטה "להגדיל את מכלול הייצור בחברה, או להעלותה על הנתיב המוצלח ביותר".¹¹

איך אם כן נעשות אומות עשירות? איך נעשית מדינה יצרנית באמת? וכיצד מאיץ הסחר החופשי את התהליך הזה? את טיעונו של סמית אפשר לסכם כדלהלן.

ראשית, כדי ליצור עושר צריכים חיינו הכלכליים לשקף את טבענו האנושי. בני אדם רוצים בדרך כלל לשפר את מצבם הגשמי, יש להם "הנטייה האנושית הטבעית להחליף, להמיר ולסחור בדבר אחד תמורת אחר", ומניע אותם האינטרס העצמי. זה האחרון איננו אנוכיות. סמית פשוט מתכוון לומר שהאינטרס העצמי הוא קבוע חשוב בקבלת ההחלטות האנושיות. אכן, הרצון שלנו לשפר את מצבנו הגשמי אינו מתמצה בדרך כלל בנו-עצמנו. במצב נורמלי הוא מקיף גם את משפחתנו, את חברינו ואת מי שיש לנו אחריות זו או אחרת כלפיו.

האינטרס העצמי ראוי להתבוננות גם משום שהוא מעצב את אופי העסקאות בין אנשים. במקום שהן תהיינה, למשל, מושתתות על ההיררכיה החברתית המובלעת במערכות כגון הפיאודליזם, הן מיוסדות על השאיפה של כל צד להשביע את רצון הצד השני כדי שהעסקה תשתלם לכולם. המפתח לעסקה מוצלחת הוא יכולתנו

לקלוע אל האינטרס העצמי של הזולת. כגודל המעגל העסקי כן גודל ההזדמנויות לקלוע לאינטרס העצמי של אחרים, בתוכם כאלה החיים הרחק מאיתנו.

שנית, יש לאפשר חלוקת עבודה. כך נוצרת התמחות, והיא מגדילה את הפריץ. הדבר, בתורו, מגדיל את זמינותם של מוצרים, וכך מפחית מחירים. יותר אנשים יכולים לקנות יותר טובין ושירותים. כאשר התהליך הזה מורחב אל המשק כולו, מדובר בהמוני אדם ובכמויות מתרבות והולכות של מוצרים.

אך בחלוקת העבודה טמון עניין נוסף: התלות ההדדית הגוברת בתוך החברה. כאשר לכל אחד מאתנו התמחות משלו, אנו תלויים יותר באחרים למילוי משימות מורכבות. אין סיבה שתלות זו לא תתפשט מעבר לגבולות לאומיים.

שלישית, סמית מטעים כי אין אדם אחד או קבוצת אנשים קטנה יכולים לדעת מהי חלוקת העבודה היעילה ביותר בחברה נתונה, ולא מהן ההעדפות המיטביות של כל אדם בחברה זו, וגם לא מהי הקצאת המשאבים המיטבית במדינה. אדם יחיד אינו יכול לדעת את כל נתיבי השימוש במשאבים, והמדינה אינה יכולה לדעת את כל ההשפעות הגלויות והסמויות של הבחירות הכלכליות של מיליוני אנשים.

תופעה זו, הקרויה תדיר "בעיית הידע", אין משמעה כי בשום מקרה לא טוב שהמדינה תתערב בסחר. משמעה הוא פשוט שפקידי המדינה צריכים להיזהר מאוד בטרם יהינו לשנות את התמונה שיוצרות הבחירות הכלכליות של התושבים. שכן התערבות כזאת היא העמדת שיקול דעתם של הפקידים מעל שיקול דעתם של אנשים היודעים טוב יותר מהפקידים מה האינטרס העצמי שלהם ובמה טוב להם להתמחות כדי להגשימו. דברים אלה הם בגדר "בלתי-נראים", במונח זה שהמדינה איננה יכולה לדעת אותם.

אולם ה"בלתי-נראות" אינה מסתכמת בזה. להתערבות המדינה תהיינה השלכות בלתי-צפויות. הכלכלה היא מבחינות רבות מדע-החברה המבקש לגלות ולחזות מה תהיינה כמה מן ההשלכות הללו. אבל השפעות-הלוואי של התערבויות מסוימות במשק על ענפי כלכלה אחרים הן כה בלתי צפויות, שגם מדע כלכלה מפותח יכול לחזותן במידה מוגבלת ביותר.

רביעית, סמית הציג את רעיון עלות-ההזדמנות: ההפסד שגורם שימוש מסוים במשאב מסוים מכך שאין משתמשים בו למטרה חלופית. כוונתו כאן היא שכל בחירה כלכלית – של יחידים, של קבוצות, ואפילו של מדינות – נעשית מתוך התחשבות במוגבלותם של המשאבים. אם, למשל, המדינה מתערבת בכלכלה כדי "להסיט" (כלשונו של סמית) משאבים אל ענף במשק שאלמלא כן משאבים אלה לא יגיעו אליו, פירוש הדבר שהיא משלימה עם אובדן הפריץ והצמיחה שהיו מתחוללים אלמלא העברת משאבים זו. אם, למשל, המדינה מסבסדת ענף מסוים, למעשה היא מסיטה משאבים ממקום שהיו מגיעים אליו אלמלא כן.

רבות מעלויות-ההזדמנות הללו אינן ידועות למדינה, שכן ממשלות אינן יכולות לדעת את כל השפעות-הלוואי האפשריות שיש, למשל, להחלטת סבסוד זו או אחרת על המשק כולו. מבחינה זאת, רעיון עלות-ההזדמנות מעמיד בסימן שאלה את התפיסה שהתערבות ממשלתית יכולה להגביר את הפיריון במשק, או ליצור תמהיל מיטבי של עסקים ותעשיות, יותר מכפי שעושים זאת המשחק החופשי של עסקאות השוק, השקעות ההון הפרטיות והיזמות.

עתה, משמנינו ארבעה עקרונות אלה – הטבע האנושי ורדיפת האינטרס העצמי, חלוקת העבודה, בעיית הידע ועלות-ההזדמנות – ניישם אותם על סוגיית הסחר. שהרי השפעת הגורמים הללו אינה נעצרת באורח פלא במעבר הגבול. העקרונות כולם מתקבצים יחדיו ברעיון היתרון היחסי. סמית הסביר את תשתית הרעיון הזה בפסקה המפורסמת שלפנינו:

יודע כל ראש משק בית אחראי, כי אל לו לנסות לייצר בבית מה שיעלה לו פחות אם יקנה אותו... אם מדינה זרה יכולה לספק לנו סחורה במחיר נמוך מזה שנשלם אם נייצרה בארצנו, מוטב לקנות אותה ממנה, ולהעסיק חלק מעובדי התעשייה שלנו בייצור מסוג שבו לנו יש יתרון. מכלול התעשייה במדינה, הנמצא תמיד בפרופורציה להון המפעיל אותו, לא יצטמצם כך... אך יתור תמיד אחר דרכי השימוש עם היתרון היחסי הגדול ביותר.¹²

כלומר, כדאי תמיד למדינה להתמחות בייצור המוצרים והשירותים שאנשיה מסוגלים לייצר בעלות נמוכה מאחרים. תנאי לכך הוא שיהיו בידה הידע המקצועי והמשאבים הדרושים. את אלה היא תייצא, ומוצרים אחרים היא תייבא.

כך, למשל, האקלים בסקוטלנד, משאביה הטבעיים והמומחיות שנצברה בה גורמים לכך שמוטב לה לייצר ויסקי ולא יין, והיפוכו של דבר לגבי איטליה. אם תושב סקוטלנד חפץ ביין טוב, הוא יכול לסחור עם איטלקי שנפשו חשקה בוויסקי משובח. כאן מצוי הבסיס לסחר בינלאומי חופשי ששני הצדדים מתברכים בו. כל צד קונה את מה שאין לו יתרון יחסי בייצורו, וכך חוסך בהוצאות, ומנגד מרוויח מייצור וייצוא של דברים שבתחום התמחותו.

כמובן, החופש הכלכלי קיים, וכל סקוטי רשאי להשקיע הון ועבודה בפיתוח תעשיית יין. אין הדבר דומה כלל לכך שממשלת סקוטלנד תנקוט צעדים פרוטקציוניסטיים כדי לנסות להגדס את פיתוחה של תעשיית יין בארצה. כאשר סמית מיישם את עיקרון עלות-ההזדמנות בסוגיית הגדלת העושר הכולל של מדינה, הוא בעצם קובע בכך שצעדים יזומים כגון זה אינם יכולים לשפר את הקצאת סך המשאבים במדינה אלא רק לערערה, וכך לעכב את הצמיחה הכוללת כדי לקדם עסקים מסוימים ואינטרסים מיוחדים. אין פירוש הדבר שלעולם לא כדאי למדינה לעשות כך. אבל היות שהאומה כולה משלמת מחיר על אימוץ מדיניות כזו, על המחוקקים להצדיקה בפני העם.

הדיוק מחייב לומר שסמית דיבר על "יתרון מוחלט". ההמשגה השלמה של היתרון היחסי חיכתה עד להופעתם של הוגים כלכליים כגון דיוויד ריקרדו במאה ה-19. ייתכן, אמר ריקרדו, שמדינה אחת, להלן מדינה א', תהיה יעילה ממדינה ב' בייצור כל סוגי המוצרים. למה בכל זאת עשוי להיות לה כדאי לייבא יין ממדינה ב'? מפני שעדיין ייתכן שיש דברים שפער היעילות בייצורם בינה לבין מדינה ב' גדול יותר מזה המתקיים ביין, ולכן עדיף לה להפנות את משאביה לייצורם ולהניח למדינה ב' לייצר יין ולמכור לה. כך, שתי המדינות מתמקדות בייצור סחורות שבהן עלות-ההזדמנות שלהן היא הנמוכה ביותר.¹³

נמחיש זאת בדוגמה בקנה מידה קטן. אב ובנו הילד יוצאים לקמפינג. אדם בוגר יכול לעשות את כל משימות המחנאות טוב יותר מילד. אבל אם האב ינסה לעשות הכול בעצמו, יכרע תחת העומס ולא כל הדברים שהוא טוב בהם ייעשו על הצד הטוב ביותר. לעומת זאת, אם יניח האב לבנו לעשות דבר-מה שילד יכול לעשות באופן טוב יחסית לשאר המשימות, אף כי טוב פחות ממבוגר, כגון לאסוף עצים למדורה – האב יוכל להתפנות למשימות מורכבות יותר כגון בניית מאהל. האב והילד ייצאו שניהם נשכרים מכך.

מניין הספקות החדשים כלפי הסחר?

אם יתרונות הסחר החופשי כה ברורים, מדוע מדינות רבות כל כך, והבולטת בהן ארצות הברית, בוחנות עכשיו מחדש את מחויבותן כלפיו?

סיבה אחת לכך היא כישלונם המפואר של חסידי הסחר החופשי בהסברת הברכה שהוא מביא לאומה. לעיתים קרובות מדי הם מתמקדים ביתרונותיו הגלובליים, כגון שגשוג עולמי וביטחון בינלאומי, ומזניחים היבטים פנימיים שמעסיקים יותר את דעת הקהל.

הסיבה השנייה קרובה לראשונה: זיהוי הסחר החופשי עם "אנשי דאבוס", על שם עיר הנופש והוועידות השווייצרית. מדען המדינה סמואל הנטינגטון טבע מונח זה לתיאור אותם "אקדמאים, פקידי ארגונים בינלאומיים ומנהלים בחברות גלובליות, וכן יזמי היי-טק מצליחים" הסבורים שעבר זמנה של מדינת הלאום ושאלם רק ייתנו להם לנהל את העניינים תשרור הרמוניה גלובלית.¹⁴ מעמד בינלאומי זה הוא האסוציאציה המיידית שמעלה המושג סחר חופשי במוחם של רבים, ביניהם כאלה שאלמלא כן היו אולי אוהדים את רעיון הליברליזציה בסחר הבינלאומי. בגללה הם חשים ניכור כלפיו.

סיבה שלישית היא סירובם של חלק מחסידי הסחר החופשי להודות שלפתיחת השווקים והסחר אכן עלולות להיות השפעות שליליות על קהילות מסוימות. בטווח הקצר והבינוני לא כולם מרוויחים מליברליזציה הסחר. ענפים שאינם מצליחים להתחרות עם יבוא ממצייאים את עצמם מחדש או יוצאים מהמשחק. אם קורית

האפשרות השנייה, מתעוררת תסיסה כלכלית וחברתית. כך, למשל, משנות התשעים ואילך תרמה ליברליזציית הסחר לגאות בענפים עתירי ידע אך לשפל בענפים מסורתיים כגון חקלאות. פירוש הדבר היה אובדן מקומות עבודה לאנשים בעלי השכלה נמוכה יחסית ולמבוגרים.¹⁵

אין זו סיבה לבחור בפרוטקציוניזם. האמת היא שזהו טיעון נגד נקיטת צעדים פרוטקציוניסטיים מלכתחילה. חוסר אחריות הוא לעודד אנשים לעבוד או להשקיע בענפים שבטווח הארוך לא יוכלו לעמוד בתחרות. ועדיין, טוב יעשו תומכי הסחר החופשי אם יודו בגלוי בהשפעות השליליות של הליברליזציה ויתאמצו יותר לחשוב איך לרכך בדרכים אחרות.

כל הסיבות הללו מוליכות למסקנה כי חסידי הסחר החופשי בכל מקום, ובכלל זה ישראל, צריכים לכוונן את כלי ההסברה שלהם. עליהם לנתק את זיהוי הסחר החופשי עם פנטזיות על כוכב-לכת נטול-גבולות ועם אנשי דאבוס. אך עליהם גם להראות לבני ארצם איך הפרוטקציוניזם חותר תחת רווחתם הכלכלית, ואיך הסחר החופשי יכול לחזק את מעמדה הבינלאומי של ארצם.

הפרוטקציוניזם רע לישראל

הטיעונים בזכות הפרוטקציוניזם נעים בין הגיאופוליטי לבין הכלכלי המובהק יותר. בכלכלות המתאפיינות במכס כבד, סובסידיות ומכסות, המוקד נמצא בהגנה על היצרנים. סמית ניסח זאת כך: "בשיטה המרקנטילית, האינטרס של הצרכן מוקרב כמעט תמיד למען האינטרס של היצרן; דומה שהיא מחשיבה את הייצור, ולא את הצריכה, ליעד העליון של כל התעשייה והמסחר".¹⁶

אלה התובעים שתינתן להם הגנה מפני סחר חופשי טוענים תמיד שהדבר מוצדק כי יש להם תרומה ייחודית למדינה, מעבר לאספקת סחורות ושירותים לצרכן. הם מציגים את ריסון השפעתה של התחרות הזרה על המשק כדרך שבה מגנה המדינה על מקומות העבודה של תושביה ומאפשרת לעסקים לשרוד ולהתחזק.

אבל יש לצעדים כאלה חסרונות כלכליים ומדיניים גדולים. ראשית, הפרוטקציוניזם מתעלם ממציאותו של היתרון היחסי. בטווח הארוך, התעלמות כזאת מציבה את המדינה בעמדת נחיתות בסחר שלה עם מדינות אחרות. למעשה, היא יוצרת סיכון בדמות התיישנות כלכלתה של המדינה, שבהיותה מוגנת מתחרות זרה לא תראה צורך להתאים את עצמה להתפתחויות טכנולוגיות וכלכליות עולמיות.

שנית, הפרוטקציוניזם כרוך בעלות-הזדמנות עצומה. סובסידיות, למשל, פירושן העברת הון מהמדינה לענפים ספציפיים. למעשה, זוהי העברה של משאבים ממשלמי המיסים, מהצרכנים ומהעסקים התחרותיים לצורך שמירה על עסקים ומשרות מוגנים.

דוגמה טובה וידועה לשמצה היא תעשיית המזון בישראל. בנייר עמדה של פורום קהלת מן השנה החולפת מראה אורי כץ כיצד נאלצים תושבי ישראל לשלם יותר על מוצרי מזון בגלל מדיניות של חסימת סחר בינלאומי.¹⁷ מדוע מחויבים הצרכנים הישראלים, ובפרט העניים בתוכם, לתמוך ביצרנים ישראלים לא-תחרותיים? האם אין זה ראוי יותר שהיצרנים הישראלים יתחרו על אספקת סחורות ושירותים איכותיים לצרכן הישראלי במחירי שוק?

שלישית, הפרוטקציוניזם מסיח את דעתו של הציבור מהשאלה מהו האינטרס הרחב וארוך הטווח של ארצו. אם להמשיך ולהתמקד בישראל – הפרוטקציוניזם מעודד את ראשי המגזר החקלאי, למשל, להימנע מהסתגלות לתחרות מבחוץ. הם יכולים להפטיר כאשתקד, להמשיך לקיים את כסי חוסר היעילות ולהתעלם מהצורך לייצר מה שיש לנו בו יתרון יחסי. לעומת זאת, הפחתת מכסים וסובסידיות עוזרת לעסקים גדולים, בינוניים וקטנים כאחד להיעשות גמישים ובעלי משמעת עצמית. הפתיחות לתחרות הגלובלית מונעת כניסה לשאננות ומתמרצת לחשוב בלי הרף איך לחדש, איך להגביר יעילות, ואיך להשתמש בהון בתבונה כך שתישמר התחרותיות.

על אותה דרך, מדיניות פרוטקציוניסטית מעודדת את הפועלים החקלאים לךמות בנפשם שתמיד תהיה להם עבודה בענף – ענף שלמרות שפע ההגנה שהוא מקבל נעשה תחרותי פחות ופחות. אין להם תמריץ להיעשות סתגלנים יותר, והם מפתחים ציפיות שווא לעתיד. כך גם במגזרים מוגנים נוספים: אנשים מתמסרים לעבודה בענפים שמספר המשרות בהם יפחת ויפחת.

רביעית, הפרוטקציוניזם שוחק את יושרתה של המערכת הפוליטית. הדבר מתבטא בתרומתו לצמיחתו של מה שמכונה קפיטליזם קרוני או בפשטות קרוניזם, כלומר כלכלה הנשלטת בידי רשתות מקורבים.

תמיד היו בעלי עסקים שרצו יחס מועדף מהממשלה. השיטה המרקנטיליסטית, ששררה במערב במאות ה-16, ה-17 וה-18, התאפיינה בין היתר בכך שהמדינה נתנה מונופול לסוחרים מסוימים שהיו להם קשרים קרובים עם שרים ומחוקקים. השלטונות נתנו לעסקים מועדפים הטבות מס והגנו עליהם מפני תחרות באמצעות מכסות ומכסים, סבסדו ענפים מסוימים ישירות, ושיתפו פעולה עם גילדות שהגבילו את כניסתם של אנשים נוספים לענף וחסמו התפתחות טכנולוגית. במובן זה, המרקנטיליזם היה קרוניזם סמוי.¹⁸

הקפיטליזם הקרוני של זמננו איננו שחיתות ישירה, אך לפעמים הוא גובל בפעילות בלתי-יחוקית או זולג אליה. הקרוניזם מנטרל את החופש העסקי בתוך מסגרת של זכויות קניין ושלטון החוק. הסדרי השוק החופשי מוחלפים בהדרגה בידי "שווקים פוליטיים". המוקד איננו עוד שגשוג כלכלי באמצעות ייצור, שיפור ושיווק של מוצרים ושירותים ללקוחות במחירי תחרות; מעתה, הדרך להצלחה כלכלית היא

רתימת כוחה של הממשלה לצורך שינוי כללי המשחק לטובתך.

הצורה החיצונית של כלכלת השוק נשמרת (ומכאן המילה "קפיטליזם" במונח "קפיטליזם קרוני"), אבל הוראות-ההפעלה של השוק החופשי מתכרסמות אט-אט בשינויהם של עסקים וענפים המסדרים לעצמם יחס מועדף מצד רגולטורים, מחוקקים וממשלות. צורות רבות לכך; נמנה רק אחדות מהן: רשתות הצלה, סובסידיות, מונופולים, גישה לחוזים ללא מכרז, פיקוח מחירים, הטבות מס מיוחדות, הגנה באמצעות מכס, ומתן אשראי ממשלתי בריבית נמוכה מזו שבשוק.

הרווח לעסקים השותפים לְדָבַר קרוניזם עצום אם כן. יתרה מכך, שתדלנות של בעלי עסקים אצל פוליטיקאים קלה בדרך כלל לאין ערוך מן המאמץ הכרוך בתחרות באמצעות חדשנות מתמדת והפחתת עלויות שוליות. אך יכולות יצירת-העושר הכלליות במשק נפגעות עד מאוד מהסטה זו של מערכת התמריצים מְצמיחה באמצעות חדשנות ותחרות לצמיחה באמצעות טיפוח פוליטיקאים ורגולטורים. כאשר הקרוניזם כרוך גם בהוספת אסדרה (רגולציה) במשק, גם יעילות המשק עלולה להיחלש מאוד.

מן העבר השני של שולחן הקרוניזם, אנשי השלטון הנותנים את ההטבות הללו כמעט אף פעם אינם נותנים אותן מטעמים אלטרואיסטיים. דוח המועצה לפיתוח כלכלי בארה"ב משנת 2015 מציין דרך שכיחה של אנשי העסקים המוטבים לגמול למיטיביהם הפוליטיקאים: תרומות כספיות ואחרות למסע הבחירות.¹⁹ אשר לדרג הפקידותי, המספר ה־פּל־יִיאמן של עובדי מדינה המוצנחים למשרות במגזר הפרטי שהם היו הממונים על אסדרתן הממשלתית מתועד היטב.²⁰

ההסדרים הקרוניים הם גם, מעצם הגדרתם, חסרי שקיפות. הדבר מגביר את הקושי לאמוד אל-נכון את העלויות הכרוכות בענפים ובמיזמים שונים. קשה לקבוע, לדוגמה, כמה רווחי יהיה המגזר החקלאי בישראל אם יסרו כל ההגנות הניתנות לו.

ועוד, הנטיות הקרוניות מעוותות במידה חמורה את התפיסה של האזרחים באשר למצב הכלכלי במדינה. כך, למשל, האינטרס הציבורי מצטייר בעיני רבים מהמעסיקים במשק כמתן יחס מיוחד לעסק הספציפי שלהם או לענף המסוים שלהם. על אותה דרך, עובדים בענף מסוים נוטים לעיתים לתפוס את ההגנה על מקומות העבודה שלהם באמצעות סובסידיה למעסיקיהם כהתגלמות רווחתה הכלכלית והפוליטית של האומה. גם אם המעסיקים והעובדים הללו אינם מאמינים בכך באמת, הם מדברים בצורה הזאת. על רקע זה, הדיון הציבורי על הסחר החופשי והפרוטקציוניזם מאבד מכנותו.

יש לזכור גם כי המשאבים המשמשים למימון ההסדרים הקרוניים באים ממי שאינם מקבלים טיפול מועדף. הכלכלן זוכה פרס נובל ג'וזף שטיגליץ, שאינו חשוד בשמרנות בתחום הפיסקלי, קבע בספרו 'מחיר האי-שוויון' כי הקרוניזם מטפח סוג בלתי ניתן

להצדקה של אי-שוויון בהכנסה, כזה הנובע מיכולתם של המקושרים ליטול חלק מוגדל מן העושר הקיים; זאת, להבדיל ממצב שבו הם יוצרים באמצעות עבודתם עושר חדש, שכן אז אכן מן הדין שהם, שתרמו ליצירתו, יקבלו נתח מוגדל ממנו.²¹ לעומת זאת, כאשר מדינה חדלה מן הפרוטקציוניזם, כולם נותרים כפופים לאותם חוקי סחר. מבחינה זאת, לפחות, צמיחת הסחר החופשי בישראל תגביר את ההוגנות בכלכלתה.

דיון כן על קרוניזם ועל הקשר שלו לפרוטקציוניזם חיוני לעתידה הכלכלי והמדיני ארוך-הטווח של ישראל, שכן יש שפע עדויות לנוכחותו ארוכת-הטווח בחברה ובכלכלה שלה.²² אכן, יחסית לשכנותיה ישראל איננה חברה מושחתת או משק מושחת. אך שכנות אלו אינן אמת מידה מרשימה במיוחד להשוואה.

איך, אם כן, מטפלים בקרוניזם? פתרון אחד הוא הליברליזציה אשר, מעצם טיבה, מגבילה את ההזדמנויות של הפוליטיקאים והפקידים להציע את הקחתן של הקרוניזם. כלומר, הגבלת יכולתה של המדינה להציע הטבות, באמצעות הגבלת יכולתה להתערב בכלכלה. אם למדינה לא יהיה מה לתת, לעסקים לא יהיה דחף לקחת.

כמובן, כל עוד בבני אדם עסקינן, הקרוניזם לא יסוף מן הארץ. תמיד יהיו בעלי עסק שיחפצו בהגנה מפני תחרות זרה ובפטור מהצורך להתאמץ, לחדש ולהגביר פריון. תמיד ישאפו לפחות חלק מארגוני העובדים להנציח את המשרות המיותרות של חבריהם בעסקים לא תחרותיים. תמיד יהיו מחוקקים שישמחו לקדם תקנות פרוטקציוניסטיות תמורת תרומה לקמפיין. אבל מחויבות עקרונית לסחר החופשי תתרום למזעור התופעה, על ידי הקטנת יכולתם של אנשי השלטון לחלק טובות הנאה. עם מדינת ישראל כמכלול, מחויבות כזו יכולה רק להיטיב.

הסחר, המדינה והביטחון הלאומי

כנגד גוף הראיות הגדול הזה בדבר הנזק שהפרוטקציוניזם מסב במדינה פנימה, חסידי טוענים תדיר כי בעולם האמיתי אי אפשר להפריד בין מדיניות הסחר לבין סדר-היום הגיאופוליטי של המדינה. הדוגמה הבולטת לכך כיום היא סין. הרי לנו משטר סמכותני שמאמציו לממש את שאיפותיו הגלובליות מעצבים את מדיניות הסחר שלו.

נוהגים להלל את סין על כי אימצה בהתלהבות את הגלובליזציה הכלכלית, אך למען האמת היפתחותה אל כלכלת העולם הייתה ונתרה ברנית וזהירה.²³ בהזדמנויות שונות המשטר הנמיך מכסים בתחומים מסוימים והעלה אותם במגזרים אחרים. סין מסבסדת ענפי ייצוא רבים, מגבילה השקעות זרות, ומפרה מעשה שגרה את הכללים והפרוטוקולים של ארגון הסחר העולמי.²⁴ יתרה מכך, ההתערבויות הפרוטקציוניסטיות במשק הסיני באות לא רק מהשלטון בבייג'ין. לרוב המחוזות

והערים בסין מערכות אסדרה משלהם, המבקשות להגן על תוצרת מקומית מפני תחרות זרה.²⁵

ואם כך – ממשיך הטיעון – מדוע לא ראוי גם למדינות גדולות אחרות כגון ארה"ב לנקוט צעדים פרוטקציוניסטיים שכנגד? ואם זה טוב למעצמות גלובליות, האם לא על אחת כמה וכמה למדינות קטנות?

אם מבקשים תומכי הסחר החופשי בישראל להפריך את הטענות הפרוטקציוניסטיות, הם צריכים אפוא להראות כיצד נאמנות לסחר החופשי תהפוך את ישראל, בטווח הארוך, לחזקה יותר מבחינה מדינית ועמידה יותר מבחינה כלכלית מהמדינות שישחקו את המשחק הפרוטקציוניסטי. אחת הדרכים לעשות זאת היא להראות כיצד הפרוטקציוניזם יחליש עם הזמן אפילו מעצמות כגון סין.

רבים מן הצעדים הפרוטקציוניסטיים שסין נוקטת משרתים יעדים פוליטיים מידיים, כגון שימור אחיזתו של המשטר בחברה ובכלכלה. אבל עם הזמן הם יהפכו את כלכלת סין תחרותית פחות, ומושכת פחות בעיני חברות ומשקיעים זרים. במדינת ענק כמו סין, כל ההשפעות השליליות של הפרוטקציוניזם שתיארנו יתקיימו ביתר שאת. עוצמתה הכלכלית של סין תתערער, והדבר ישפיע על יכולתה להקרין עוצמה כלפי חוץ.

אם אלה הם פני הדברים, מדוע ירצו ישראלים לשכפל בארצם את המדיניות הסינית? או בניסוח אחר, מדוע ירצו ישראלים שמדינתם תיעשה עם הזמן תחרותית פחות, קורצת פחות למשקיעים זרים וליזמים, פגיעה יותר לקרוניזם ולהשפעותיו ההרסניות, וחלשה יותר מבחינה גיאופוליטית?

הנקודה הגיאופוליטית חשובה במיוחד במדינה כמו ישראל, המתמודדת עם אתגרים ביטחוניים ומדיניים קשים: מטרור, דרך שכנות שאינן מכירות בזכות קיומה, עד תנועות הביי-די-אס ששמו להן למטרה לחבל בכלכלתה. האם ישראל יכולה לטפל כראוי בסוגיות הללו ובאחרות כמותן ובו בזמן להעמיק את מחויבותה לסחר חופשי?

התשובה חיובית. עמידה על חירותם של הישראלים לסחור בחופשיות עם שאר העולם היא דרך מתבקשת להילחם בביי-די-אס. קיום סחר הוא ביטוי של זכות. לא זכות מוחלטת, אבל זכות שמימוש ראוי-לשמו שלה צריך לעמוד על אמת מידה גבוהה.

דרך נוספת לגשת לסוגיית היחס בין הסחר לאתגרים הגיאופוליטיים של מדינה היא לבחון מה חשבו על כך אישים כגון אדם סמית. סמית לא היה קנאי של סחר חופשי בכל מחיר. אך הוא העמיד כללים עקרוניים לבחינת הסוגיה. שימוש בכוחה של המדינה לעיצוב אופיו של הסחר לגיטימי בעיניו בשלושה תחומים.

הראשון: כאשר ענף מסוים חיוני למה שקרוי בלשוננו הביטחון הלאומי. דבריו של סמית בנידון זה מבטאים אמונה כי יש דברים חשובים מן העושר: "ההגנה", כתב,

"חשובה לאין ערוך מן השפע"²⁶. ברי לו כי למדינה אחריות יסודית ועליונה לביטחון הלאומי, הרבה יותר מאשר לגדילת העושר. ועדיין נותרת השאלה איך מיישמים את העיקרון. הנה שתי משמעויותיו המעשיות העיקריות:

1. המדינה יכולה להחליט שהביטחון הלאומי דורש פיתוח מקומי של טכנולוגיה צבאית, אם דרך סבסוד יזמים פרטיים המגשימים מטרה זו, אם באמצעות מפעלים שהמדינה שולטת בהם ומנהלת אותם – שכן את הטכנולוגיה הזו מדינות אחרות לא יכולות לספק, או לא רוצות, או רוצות אך אין לסמוך עליהן.
2. המדינה יכולה גם להחליט שמטעמי ביטחון לאומי אֵל ליצרני הטכנולוגיה הצבאית למכור את התוצרת לגורמים זרים.

כל אלה הם שיקולים מדיניים של המדינה להגביל סחר במגזרים מסוימים של המשק. הם אינם מסקנות של ניתוח כלכלי נטו. כי אכן, מדינה איננה משק, ואי אפשר לצמצם את המדינאות כולה לשיקולים כלכליים. אולם תמיד ישנו סיכון שהביטחון הלאומי ישמש תירוץ להצדקת הגבלות נוספות על הסחר החופשי שאינן נוגעות לו באמת.

כזו היא למשל הטענה שיש לסבסד את המגזר החקלאי בישראל מפני שעיבוד האדמה ברחבי הארץ, בפרט באזורי הספר, מגביר את הביטחון. הקושי בטענה זו הוא שלמרות הפרוטקציוניזם והסבסוד, מספר החקלאים והמועסקים בחקלאות בישראל פוחת בהתמדה.²⁷ פירוש הדבר שמדיניות המגן אינה גורמת לישראלים להמשיך להיות עובדי אדמה. ייתכן מאוד שיש צורך מדיני וביטחוני אמיתי בשמירת מספרם של החקלאים בישראל ואף בהגדלתו, אלא שהפרוטקציוניזם אינו הדרך היעילה למילוי.

התחום השני שסמית היה מוכן לשקול בו התערבות של המדינה בסחר נוגע לאותם מקרים שסחורה מתוצרת הארץ נתונה למס שאינו מושת על אותה סחורה תוצרת חוץ. סמית סבר כי הטלת מכס על מוצרי ייבוא אלה תעמיד אותם בנקודת זינוק שווה לזו של המוצרים המקומיים הממוסים.²⁸ כמובן, על פי אותו היגיון, אפשר להשוות תנאים גם על ידי ביטול המס המקומי.

סמית סבר גם שמדינה רשאית להשתמש במכס כאמצעי טקטי לגמול מידה כנגד מידה למדינות הגובות מכס על הייצוא שלה. טעמיו כאן הם, שוב, לא כלכליים אלא מדיניים. ייתכן שהנזק קצר-הטווח שהמדינה גורמת לעצמה בהטלת המכס כדאי אם, ורק אם, יש סיכוי שהדבר יתרום ל"התאוששותו של שוק זר גדול". אך אם אין סבירות של ממש שהטלת המכס תממש יעד זה, סמית אומר בבירור שאין הצעד שווה בנזק המדינה ומוטב שלא להטיל את מכס-הנזק.²⁹

ולבסוף, סמית לא גרס כי ליברליזציית סחר מלאה, בין הדדית בין חד-צדדית, היא תמיד הגישה הנכונה. שינוי דרמטי עלול להיות טראומטי: בעלי עסקים ופועלים כאחד ימצאו את עצמם נאלצים להסתגל במהירות לתחרות זרה, יתקשו לעמוד בכך והדבר יוביל לתסיסה חברתית. סמית סבר שאם יש חשש כזה, המעשה הנכון הוא

לכונן את חופש הסחר "במנות קטנות ובזהירות רבה".³⁰

סמית היה, אם כן, רחוק מדימוי איש ה"לסה-פר", הכלכלן הפוטר עצמו מחשיבה פוליטית מדינית, שמקובל להדביק לו בסוגיית המסחר. הוא היה מודע היטב להשלכות המדיניות של ליברליזציית הסחר. אבל הפשרות והטקטיקות שהוא היה מוכן לנקוט מתאפיינות במחויבות לתכלית כלכלית ברורה, קרי סחר חופשי ככל האפשר, ובאמונה פוליטית כי תכלית זו טובה לכל המדינות.

שהרי, להזכירנו, סמית חרת על דגלו את הגדלת עושר האומות, לא עושרם של בעלי אינטרס זה או אחר. גם רעיונות של ממשל טרנס-לאומי לא עניינו במיוחד אותו ואת שכמותו, הוגיה הבולטים של הנאורות הסקוטית שהייתה התנועה הרעיונית הקשורה ביותר לעליית השוק החופשי. הם לא חלמו על היעלמות האומות. הם גם הסתייגו מהליכת-שבי מוגזמת אחר האמונה כי סחר חופשי יוביל לשלום עולמי.

קל לשכוח כי ספרו המהפכני של סמית, והיצירתיות הרעיונית הכבירה ששפעה מאנשי הנאורות הסקוטית בכלל, באו לעולם על רקע של מלחמה.³¹ בריטניה הייתה מעורבת במאה ה-18 במלחמת הירושה הספרדית (1701–1714), מלחמת הירושה האוסטרית (1740–1748), מלחמת שבע השנים (1756–1763) ומלחמת העצמאות האמריקנית (1775–1783), וכן, אחרי מות סמית, במלחמות שבעקבות המהפכה הצרפתית (1792–1802) ובמלחמות נפוליאון בתחילת המאה ה-19. בין 1776, שנת הופעתו של הספר, לבין 1815, בריטניה הייתה שרויה בשלום לא יותר מעשר שנים.

גדולי הנאורות הסקוטית שהטיפו לסחר החופשי, כגון אדם סמית, פרנסיס האצ'סון ודיוויד יום, היו משום כך ערים מאוד לסוגיות היחסים הבינלאומיים. כתיבתם בעניין התמקדה ביחסי בריטניה עם מושבותיה באמריקה, אך נקודת המוצא שלהם בנושא יחסי החוץ הייתה תמיד מדינות הלאום; לא שאיפות לפדרציה פאן-אירופית מסוג אלה שהתווה קאנט ב-1795 בחיבורו 'השלום הנצחי'.

סמית בהחלט חשב שהמרקנטיליזם מגדיל את פוטנציאל הסכסוכים הבינלאומיים. המרקנטיליזם גרס כי העושר הלאומי יבוא מקיום מצוות "ורוששת לרעך": הוא עודד מדינות לחשוב שהדרך לשגשג היא על חשבון אחרים. מטבע הדברים עוררה תפיסה זו יריבות בין מדינות, בין על שטחים באירופה בין על זכויות סחר באמריקה.

הסחר החופשי מייבש מקורות-סכסוך אלה. הוא גורם למדינות לגלות כל אחת את היתרונות היחסיים שלה ושל המדינות האחרות ולממש חלוקת-עבודה טראנס לאומית. מבחינה זאת, סמית אכן האמין שהוא יעודד שלום בין האומות. ועם זאת, הוא לא הרהיב לדמיון שליברליזציית הסחר תהפוך את המלחמות או את הגבולות לעניין מיושן. יצר לב האדם סכסוכי מנעוריו, והשתלבות כלכלית לא תעקור יצר זה מן השורש. הסחר הבינלאומי, גרס סמית, עשוי לרכך מתחים בינלאומיים הנוגעים להבדלי תרבות ודת, אבל לשלום עולמי קנטיאני הוא לא יוביל.

ימחישו זאת החריגים שאך זה מנינו במשנת הסחר החופשי שלו: הטלת מגבלות סחר ככלי תגמול במלחמות סחר, והגנה על טכנולוגיות צבאיות. למסקנות כאלו לא היה מגיע פציפיסט-סמוי הסבור כי הרחבת הסחר החופשי אחת דינה למוסס את העוינות בין המדינות. ועוד, כאשר סמית מטיף ב'עושר האומות' בעד צבאות מקצועיים, אין הוא מנמק זאת רק בעיקרון חלוקת העבודה – אלא הוא גם סבור שצבא מקצועי יעיל יותר ממיליציות בניהול מלחמה ובהרתעת תוקפנים. ואולי יותר מכול: הוא אומר במפורש כי הגדלת משאבי המדינה באמצעות שיפור "התעשייה המקומית, ובאמצעות מיסוי הקרקעות, העבודה והמלאי הניתן לצריכה" יאפשר למדינה להחזיק "ציים וצבאות בארצות רחוקות" ואף "מלחמות בכר".³²

סמית ניבא וידע מה ניבא. בריטניה של המאה ה-19 הצליחה לייצר עושר אדיר. התהליך הואץ אחרי ביטול "חוקי הדגן" הפרוטקציוניסטיים ב-1846, ובזכות מחויבותן של הממשלות בשנים שלאחר מכן למדיניות סחר חופשי חד-צדדית. כך הגיעה בריטניה לעליונות כלכלית ופיננסית, שבלעדיה ספק אם הייתה מצליחה להחזיק את הצי החזק והצבא המקצועי שאפשרו לה להשליט בעולם את ה"פאקס בריטניקה" של העידן הוויקטוריאני, להיות המושלת בימים והאימפריה שהשמש לעולם אינה שוקעת בה. העושר והעוצמה הללו אפשרו לבריטניה להתנהל בקלות יחסית בעימותים נמוכי עצימות כגון מלחמות האופיום של 1839–1842 ושל 1856–1860. למרבה האירוניה ההיסטורית, במלחמות ההן ביקשה בריטניה להכריח את סין לפתוח את שווקיה לייבוא ולהסיר מכסים פנים-סיניים על תוצרת חוץ.³³

שפע הברכות שמניב הסחר החופשי היה גלוי בפני סמית – וידוע היה לו גם כי ארוכה הדרך ממנו עד עולם נטול גבולות ועימותים. תובנתו המקיפה והמורכבת ראויה לעמוד לנגד עיניה של ישראל, המתחבטת בשאלות סחר חופשי, אינטרס לאומי ואתגרי ביטחון מיוחדים.

*

לא קל לטעון למען הסחר החופשי. למרות כל הברכות שהוא מרעיף על המדינות המאמצות אותו, אף פעם לא חסרו מטיפים לפרוטקציוניזם. בידוע הוא שבתקופות של עליית הרגש הלאומי נמשכות מדינות וממשלות למדיניות ניאור-מרקנטיליסטית. הפיתוי להנהיג מדיניות המטיבה עם מגזרים מסוימים עומד לעיני הפוליטיקאים גם ביתר התקופות.

בשנת 1975 יצאה ישראל למסע אל עבר הסחר החופשי. היו בו זינוקים, עצירות ונסיגות, אך היעד נותר אותו יעד. האתגר כעת הוא להמשיך ולהתקדם. הסכנות הרובצות לפתחו של העם היהודי במולדתו העתיקה אינן צריכות לחבל בכך; אדרבה, סחר חופשי יותר פירושו יותר עוצמה, עצמאות וצמיחה. היתרונות בליברליזציה

כלכלית ברורים, ולדעתי גוברים בקלות על כל טיעון בוכות העלאת מכסים, הטלת מכסות, תוספת סובסידיות ושאר ירקות פרוטקציוניסטיים. הסחר החופשי הוא מדיניות כלכלית שתעשה את ישראל לחברה עשירה, דינמית, ממושמעת-כלכלית ותחרותית יותר במשפחת מדינות הלאום. לעם היהודי זה יעשה רק טוב.

1. ראו Douglas A. Irwin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1996
2. Adam Smith, *The Wealth of Nations*, להלן עושר האומות. ספר ראשון, פרק שני. חלקים מן החיבור הופיעו במהדורה עברית (אדם סמית, עושר העמים, ספרים א-ג, מאנגלית: יריב עיטם ושמשון ענבל, ירושלים: מוסד ביאליק, תשנ"ז), אך היות שרוב המובאות במאמר זה לקוחות מן הספר הרביעי ביצירה, שלא תורגם, תרגומן כאן יהיה משלנו.
3. ראו "Free Trade Agreement between the Government of Canada and the Government of the State of Israel" (1997). <https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/Canada-Israel.pdf>
4. Daniel Workman, "Israel's Top Trading Partners", *WTEx* (online), 1.3.2019 World Factbook, Field Listing: Imports – Commodities, Central Intelligence Agency. נשלף ב-19.3.2019.
5. Daniel Workman, "Israel's Top Imports", *WTEx* (online), 1.3.2019, Monetary Fund, World Economic Outlook Database (GDP based on Purchasing Power Parity), נשלף ב-15.3.2019.
6. World Trade Organization, *Trade Policy Review: Report by the Secretariat, Israel - Revision*, WT/TPR/S/376/Rev.1 (10th October 2018). זמין במרשתת. הציטוטים והמידע להלן לקוחים מעמודים 19, 13, 30, 55-57, 33, 29.
7. עושר האומות, ספר רביעי, פרק שמיני.
8. Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, London: Allen & Unwin, 1937, p. 108
9. Andrew Skinner, "The Shaping of Political Economy in the Enlightenment," *Scottish Journal of Political Economy* 37 (1990), 157
10. עושר האומות, ספר רביעי, פרק ראשון.
11. שם, פרק שני.
12. שם.
13. David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, in *The Works and Correspondence of David Ricardo*. vol. 1, ed. Piero Sraffa, with the collaboration of M. H. Dobb, Cambridge: Cambridge University Press, 1951
14. Samuel P. Huntington, "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite," *National Interest*, March 1st 2004
15. Erez Cohen, "How Globalization impacted Israel and India differently in the 1990s," *Economic Affairs*, 39, 1-2 (2019), 117, 119-120
16. עושר האומות, ספר רביעי, פרק שביעי.
17. אורי כץ, "מילקי יקר, חולצות וזלות: השלכות של חסימת מסחר בין-לאומי", באתר פורום קהלת, 27.12.2018
18. ראו הערך Mercantilism מאת Laura LaHaye באנציקלופדיה המקוונת The Library of Economics and Liberty
19. Committee for Economic Development, "Crony Capitalism: Unhealthy Relations between Business and Government", 15.10.2015. זמין במרשתת.
20. Hunter Lewis, *Crony Capitalism in America 2008-2012*, New York: AC2 Books, 2013
21. Joseph Stiglitz, *The Price of Inequality*, New York: Norton & Company, 2012
22. Daniel Doran, "Crony Capitalism in Israel," *Wall Street Journal*, 9.10.2010 וכן Dany Bahar, "Delivering on economic prosperity in Israel: How monopolies are hampering the 'start-up nation'." *Brookings* (online), 4.5.2016
23. Preeti Bhogal, "China's protectionist tendencies will continue", *ORF online*, 22.3.2017

28. עושר האומות, ספר רביעי, פרק שני.
29. שם.
30. שם.
31. אני מסתמך כאן על דברים שהרחבתי בהם במאמרי Samuel Gregg, "Trade, Nations, and War in an Enlightened Age," *Law and Liberty*, 15.11.2018. הוא זמין במרשתת.
32. עושר האומות, ספר רביעי, פרק ראשון.
33. ראו Stephen R. Platt, *Imperial Twilight: The Opium War and the End of China's Last Golden Age*, New York: Alfred A. Knopf, 2018.
24. Susan Ariel Aaronson, "Is China Killing the WTO?" *The International Economy*, Winter (2010), pp.40-41, 67. זמין במרשתת.
25. U.S.-China Economic and Security Review Commission, "2017 Annual Report to the Congress," 17.11.2017 במרשתת.
26. עושר האומות, ספר רביעי, פרק שני.
27. ראו נתוני הבנק העולמי: World Bank, "Employment in Agriculture: (% of total employment) (modeled ILO estimate)," Data retrieved in April 2019. זמין במרשתת.