

כלכלה וחברה

כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1948–1966

אריה קרמפף

הקדמה

בשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה תפס המונח 'עצמאות כלכלית' מקום מרכזי בשיח הכלכלי המקצועי והציבורי כאחד.¹ מבחינה כלכלית טהורה אפשר להגדיר את העצמאות הכלכלית באמצעות גודלו של הגירעון המסחרי – הפער בין היבוא ובין היצוא,² אולם המשמעות ההיסטורית של מונח זה והתפקיד שמילא בשיח הכלכלי

1. להלן רשימת כמה מן הפרסומים שראו אור בנושא העצמאות הכלכלית: אבא פ' לרנר, 'יציבות ועצמאות כלכלית', רבעון לכלכלה, 5-6 (1954), עמ' 3-11; פ' דולברג, 'מאזן החוץ והתקדמותנו הכלכלית', רבעון לכלכלה, 8 (1955), עמ' 368-378; אריה (לודוויג) געתון, 'יסודות לעצמאות כלכלית', רבעון לכלכלה, 13-14 (1956), עמ' 24-43; דוד הורוביץ, 'סיכויים וסכנות במדיניות הכלכלית', שם, עמ' 8-23; פנחס ספיר, 'מדיניות היצוא', שם, עמ' 3-7; דניאל קרימר ואחרים, ההכנסה הלאומית של ישראל 1950 עד 1954, ירושלים 1957; פ' דולברג, 'היצוא ועצמאות כלכלית', רבעון לכלכלה, 15 (1957), עמ' 193-210; דן פטינקין, המשק הישראלי בעשור הראשון, ירושלים 1960; הנ"ל, 'ההתקדמות הכלכלית בישראל', רבעון לכלכלה, 25-26 (1960), עמ' 22-28; דוד הורוביץ, 'אין הבור מתמלא מחוליתו', שם, עמ' 5-21; י' רונן, 'בשולי המסה של דן פטינקין', שם, עמ' 162-165; יצחק גלפוט, 'השגות על המסה של דן פטינקין', רבעון לכלכלה, 27 (1960), עמ' 217-232; דוד גולומב, 'עורך היבוא – סיבה או תוצאה', רבעון לכלכלה, 29-30 (1961), עמ' 150-152; מיכאל מיכאלי, 'יבוא ההון לישראל: מקורותיו, גדלו ומשמעותו', רבעון לכלכלה, 31 (1961), עמ' 217-242; דוד פינס, 'מדדים לעצמאות כלכלית', שם, עמ' 242-252; מיכאל מיכאלי, סחר-החוץ ויבוא-ההון בישראל, תל-אביב 1963; זאב אברמוביץ, 'עצמאות כלכלית מהי?', על המשמר, 30.12.1964; משה זנברג, 'המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה ל-1965-1966', רבעון לכלכלה, 44 (1965), עמ' 315-328; דוד הורוביץ, 'צמיחה כלכלית ועצמאות כלכלית', רבעון לכלכלה, 49-50 (1966), עמ' 3-22; דוד הורוביץ, 'יחסי הגומלין בין מאזן התשלומים, המחירים והעטוסקה' (סימפוזיון להערכת התוכניות להבראת המשק), רבעון לכלכלה, 51 (1966), עמ' 188-190; יוסף רונן, 'המיתון בבחינה ארוכת טווח', רבעון לכלכלה, 52 (1967), עמ' 315-323.
2. על ההיבטים הכלכליים והאקונומריים של המונח 'עצמאות כלכלית' ועל התמורות בתלות הכלכלית של ישראל בפועל ראו: Nadav Halevi, 'The Development in Israel of the Concept of Economic Independence', *Israel Economic Review*, 4, 1 (2006), pp. 7-11

הישראלי ובתהליך קביעת המדיניות בישראל חורגת מהגדרתו האקונומטרית. מונח זה שימש בעת ובעונה אחת מדד למצבה הכלכלי-פוליטי של ישראל, מטרה לאומית נכספת, ססמה שנועדה לגיוס תמיכה במדיניות כלכלית ואמצעי רטורי בידי קבוצות אינטרסים להשפעה על מדיניות הממשלה. סיפור תהליך טביעתו של המונח, התמורות במשמעותו הפוליטיות והכלכליות, האופן שבו הושפעו משמעויות אלו מן התנאים הכלכליים המשתנים ומאמצעי המדיניות השונים שהפעילה הממשלה הם פרק יסודי בתהליכי בניין המדינה של ישראל.

המונח 'עצמאות כלכלית' היה לא רק מונח אלא אתוס לאומי-כלכלי. ככזה היה מורכב משלושה רבדים: לאומי-מדינתי, כלכלי-מקצועי וחברתי-ריבוני. ראשית, הוא הציע חזון לאומי, מטרה לאומית ואסטרטגיה להשגת מטרה זו. על-פי אסטרטגיה זו, על המדינה לעודד ענפי ייצור של יצוא ותחליפי יבוא לשם צמצום התלות הכלכלית של המדינה בהון חיצוני. מטרה זו היתה מגובה בתאוריה כלכלית אשר ראתה בתקציב ממשלתי מאוזן, באינפלציה נמוכה, ביעילות כלכלית ובתחרות עם שווקים חיצוניים תנאים הכרחיים לפיתוח כלכלי ב-ר-קיימא. ולבסוף, למדיניות זו היה היבט חלוקתי: המדיניות לעידוד היצוא דרשה הורדה של השכר הראלי, העלאת הפריזן ועידוד של יצואנים, שלא כאתוס הפיתוח המהיר, אשר תאם יותר את האינטרסים של העובדים ושל התעשיינים המייצרים מוצרים לצריכה מקומית. בקשר לריבוד, יש לציין כי העובדים היו מזוהים במובהק עם אתוס הפיתוח המהיר, ואילו לתעשיינים לא היתה הזדהות ברורה. מצד אחד הם נהנו מן ההטבות שהיו גלומות באתוס הפיתוח המהיר, ומצד אחר היה להם אינטרס לתמוך במדיניות שהובילה להורדה בשכר. פיצול זה יכול להסביר את העובדה כי לא היה להם תפקיד חשוב בהבנייתו של אתוס העצמאות הכלכלית. יש לומר כי אתוס העצמאות הכלכלית לא היה היחיד בתקופת עיצובה של המדינה. הוא התקיים בד בבד עם אתוס עליית ההמונים והפיתוח המהיר,³ ובין השניים התקיים מתח מתמיד, גם אם לא סתירה. הוויכוח ביניהם נסב על השאלה מה קודם למה: פיתוח לעצמאות או עצמאות לפיתוח.

במאמר זה אציג את הכוחות ואת השחקנים הכלכליים, הפוליטיים ובמידה מסוימת החברתיים אשר השתתפו בתהליך עלייתו של אתוס העצמאות הכלכלית. הגישה הכלכלית-פוליטית שאנקוט לניתוח תהליך זה היא שילוב בין התפיסה המניחה כי המדינה היא שחקן אוטונומי (state-centered approach) ובין התפיסה המניחה כי פעולות קולקטיביות, כמו הוצאה לפועל של מדיניות כלכלית, הן תוצר של משא-ומתן ובניית קואליציות בין שחקנים חברתיים בעלי אינטרסים שונים ומנוגדים. באופן מפורש, אניח כי עלייתו של אתוס העצמאות הכלכלית ותרגומו למדיניות דרשו יצירה של קואליציות בין גופים שונים בכלכלה הפוליטית. עם זאת, אניח כי למדינה ולארגונים המרכיבים

3. על מקורותיו של אתוס הפיתוח המהיר ראו: Arie Krampf, 'The Political Economy of Economic Knowledge: The Reception of the Developmental Approach in the Jewish Economic Discourse in Mandatory Palestine, 1934-1939' (forthcoming)

כיננו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי

אותה – הממשלה, משרד האוצר, ובכלל זה מומחים שפעלו בשירותה – היתה אוטונומיה יחסית ביחס לכוחות החברתיים.

מאמר זה מתאר שלוש אפיוזרות בתהליך הופעתו והתפתחותו של אתוס העצמאות הכלכלית: האפיוזרה הראשונה מתמקדת בתהליך הופעתו הראשונה של המונח, בדיונים בכנסת בתקופה שקדמה למדיניות הכלכלית החדשה; האפיוזרה השנייה תתמקד בשלב ההתמקצעות של המונח, כאשר הוא עובר לטיפול של הכלכלנים המקצועיים המנסים להגדירו, לכמתו ולמדדו; והאפיוזרה השלישית מתמקדת באופן תפקודו של המונח 'עצמאות כלכלית' במדיניות המיתון.

1. הגירעון המסחרי לפני הקמת המדינה

ההיסטוריה של הגירעון המסחרי ושל שאלת העצמאות הכלכלית אינה מתחילה עם קום המדינה. בשנות השלושים של המאה ה-20, לאחר קריסת בסיס הזוהב, אופיינה המדיניות הכלכלית של המדינות המתועשות ב'פרוטקציוניזם' וב'נאו-מרקנטליזם'.⁴ על רקע מצב זה דנו הכלכלנים הציונים בארץ-ישראל רבות בשאלת האוטרכיה הכלכלית של ארץ-ישראל בכלל ושל המגזר היהודי בפרט. השאלה המרכזית שעמדה על הפרק היתה אם המשק היהודי צריך לשאוף לייצר את כל צרכיו בעצמו תוך כדי ניתוק מהמשק הערבי וממשקים אחרים או להתמחות בענפים מסוימים ולספק את שאר הצרכים באמצעות מסחר בין-לאומי.⁵ דיונים אלה קיבלו משנה חשיבות בעקבות השכיחה של האוכלוסייה הערבית, ונעלמו לבלי שוב עם פרוץ מלחמת העולם השנייה. בתקופת מלחמת העולם השנייה ובשנתיים שלאחר מכן נהנה המשק היהודי ממאזן מסחרי חיובי, ונושא האוטרכיה ירד מסדר היום.⁶

לאחר המלחמה החזירה שאלת ההיתכנות הכלכלית של מדינה יהודית עצמאית את הגירעון המסחרי של המשק היהודי למרכז תשומת הלב. השאלה היתה אם יש לפרש אותו כבעיה או כמצב רצוי. דוד הורוביץ, שהיה ראש המחלקה הכלכלית של הסוכנות היהודית, טען בפני ועדת החקירה האנגלית-אמריקנית: 'טעות היא לחשוב, כי הגרעון במאזן

4. Charles Schrecker, 'The Growth of Economic Nationalism and Its International Consequences', *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1931-1939), 13, 2 (March-April 1934), pp. 208-225

5. ראו למשל: ריטה הינדן, 'קנטוניזציה' כלכלית?', המשק השתופי, 13-12, 22.7.1936; ד"צ ברוצקוס, 'על יסודות המשק במדינה יהודית', המשק השתופי, 18-17, 4.11.1937; זאב אברמוביץ, 'אבטרכיה', מרכז תעשייתי ומציאות', המשק השתופי, 4-3, 28.2.1938.

6. נחום גרוס ויעקב מצר, 'ארץ ישראל במלחמת העולם השנייה', בתוך: נחום גרוס, לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה, ירושלים 2000, עמ' 306-307. ראו גם: מיכאלי, סחר-החוז ויבוא-ההון בישראל, עמ' 5-6.

המסחרי מתכסה על ידי יבוא ההון. אדרבה, יבוא ההון הוא הגורם גרעון זה. [...] יבוא ההון הוא מקור לפיתוח הארץ, תופעה שהיינו עדים לה בכל שאר ארצות של התישבות.⁷ טיעון דומה הוא הציג בפני הוועדה שהקים האו"ם (UNSCOP) לפתרון בעיית ארץ-ישראל.⁸ בדיונים בקרב ההנהגה הציונית הביע הורוביץ עמדות אופטימיות פחות. במזכר ששלח לאליעזר קפלן נכתב: 'סכנה נוספת הגלומה במצב הנוכחי היא הגירעון במאזן המסחרי. השלכותיו של גירעון זה מוסתרות על-ידי היתרות הפיננסיות שנצברו [בתקופת מלחמת העולם השנייה], יבוא ההון וההוצאות הבטחוניות [של צבא בריטניה].'⁹ הדו"ערכיות שאנו מוצאים כאן בנוגע לשאלה אם המאזן המסחרי השלילי הוא בעיה או מצב רצוי תאפיין את השיח הכלכלי-פוליטי עד סוף שנות השישים, אולם התפיסה כי מדובר במצב רצוי תלך ותידחק לשוליים.

2. אפיזודה א': מעליית המונים לעצמאות כלכלית

לאחר כינון ריבונותה של מדינת ישראל התמודדה המדינה החדשה עם בעיות בתחום הביטחון והדמוגרפיה, כלומר עם מלחמה ועם הגירה, שתי בעיות לאומיות שהטילו עומס עצום על המערכת הכלכלית; לפי הערכה, מימון המלחמה דרש ארבעים אחוזים בערך מהתוצר המקומי.¹⁰ עד ההוצאה של המדיניות הכלכלית החדשה מן הכוח לפועל היה השיח הכלכלי מפולג בין אלו שתמכו בהמשך מדיניות העלייה והקליטה של הממשלה וראו במאזן המסחרי 'בעיה תאורטית' ולכן שולית ובין הדורשים לסיים את מדיניות עליית ההמונים על שום המחסור ההולך וגדל ביתרות מטבע החוץ.

עד 1950 הגן משרד האוצר על הטענה כי לישראל אין בעיה של מאזן תשלומים שלילי. בסוף השנה ההיא עוד הגן הורוביץ על מדיניות הממשלה; 'אם לראות באופן תיאורטי את חשבון ההכנסה הלאומית שלנו [...] הגירעון במאזן התשלומים הוא 50 מיליון ל"י, ז.א. פחות מ-25%, וזה לא נורא', הוא ציין בוועדת הכספים. שר האוצר אליעזר קפלן היה שותף לגישה אופטימית זו. 'אני מעיז לומר דבר מאוד משונה', טען. 'במובן מוניטרי מצבנו טוב יותר מאשר מצבן של כמה מדינות גדולות. עם כל האי-נורמליות שבמאזן התשלומים שלנו, המצב הוא הרבה יותר טוב מאשר משהו בעולם מאמין.'¹¹

7. דוד הורוביץ, בשליחות מדינה נולדת, ירושלים ותל-אביב 1951, עמ' 101.

8. 'Minutes of an open session before UNSCOP', 4.4.1947, עמ' 7, ארכיון יד יערי, חטיבה 74-95, מיכל 2, תיק 3.

9. דוד הורוביץ, 'Survey of Economic Conditions', 2.4.1947, שם, תיק 2.

10. נחום גרוס, 'המדיניות הכלכלית בישראל, 1948-1951', בתוך: גרוס, לא על הרוח לבדה, עמ' 331.

11. פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 11.9.1950, ארכיון הכנסת (אכנ"ס), עמ' 8-14.

לצד בעיית המאזן המסחרי והמחסור במטבע חוץ הלכה והחריפה בעיית האינפלציה.¹² על-פי התאוריות הכלכליות המקובלות כיום בתנאים של משק חופשי, המאבקים בגירעון המסחרי ובאינפלציה אחד הם. לא כך נתפסו הדברים במקרה שלפנינו. לדעת מנכ"ל משרד האוצר דוד הורוביץ, דרשו המאבק באינפלציה והמאבק בגירעון פעולות התערבות שונות ומנוגדות. 'ישנה עוד בעיה אחת, והיא סתירה ידועה בין שני קווי המדיניות שאנו נוקטים בהם, ששניהם חשובים כאחד: מלחמה באינפלציה ואיזון במאזן התשלומים'. לדעתו של הורוביץ, 'המלחמה באינפלציה מחייבת הבאת מצרכים רבים ככל האפשר לשוק הסחורות, במחירים זולים ככל האפשר, והבאת מצרכים שאינם מיוצרים בארץ כלל. דברים אלה הם בלתי אפשריים בשעה שאנו נתקלים יום יום במחסור ממשי וחמור מאוד של מטבע זר',¹³ כלומר על-פי תפיסתו של הורוביץ, האינפלציה נגרמת לא מעודף אמצעי תשלום אלא ממחסור במוצרים. אמנם מבחינה כלכלית מחסור בסחורות ועודף כסף הם היינו הך, ואולם השאלות הן מהו הקשר הסיבתי ביניהם ומהי המדיניות שהממשלה אמורה לנקוט כדי לטפל בבעיה. מן הציטוט למעלה עולה כי הורוביץ המליץ על הגדלת היבוא כאמצעי להילחם באינפלציה: כאשר כסף 'רודף' אחר מעט סחורות, כמו שנהג לתאר זאת, הדבר מוביל לעלייה במחיר הסחורות. כדי להוריד את המחירים יש לייבא סחורות. אם כן, על-פי הורוביץ, המאבק בגירעון מחמיר את בעיית האינפלציה, והמאבק באינפלציה מעצים את הגירעון.

הבְּרָרָה שעמדה לפני הממשלה – על-פי אופן הצגת הדברים על-ידי הורוביץ – היתה בחירה בין צמצום הגירעון ובין קליטה ומאבק באינפלציה. הורוביץ עצמו הגדיר זאת בְּרָרָה בין 'רזרבה' של מטבע חוץ, ובין 'אכזריות': 'גודל הרזרבה תלוי במידת אכזריותנו. הגדלת הרזרבה, פירושו של דבר רמת חיים גרועה יותר, וקשיים פוליטיים ציבוריים'.¹⁴ הורוביץ הכיר בבעיית העתודות של מטבע חוץ – ולכן גם בבעיית הגירעון המסחרי – אך הוא גרס כי המטרה של קליטת עלייה ושמירה על רמת חיים נאותה חשובה יותר. להבדיל מעמדת משרד האוצר והממשלה, ראו נציגי מפלגות הימין בוועדת הכספים – 'חרות' והמפלגה הפרוגרסיבית – חשיבות רבה יותר בשמירה על 'רזרבה' של מטבע החוץ. לטענתם, הידלדלות העתודות תפגע גם באמון הציבור המקומי וגם באמון של גופים חיצוניים במטבע הישראלי. אובדן האמון יקשה על הממשלה לגייס מטבע חוץ. על רקע זה הם הפעילו לחצים עוד ב-1949 להקים בנק מרכזי.¹⁵ את הדרישה ליצירת אמון במטבע כינה הורוביץ 'פסיכולוגיזם טהור'. מול 'הפסיכולוגיזם' הוא הציב את 'הציונות':

12. על בעיית האינפלציה ואופן המאבק בה ראו: גרוס, 'המדיניות הכלכלית בישראל, 1948-1951' (לעיל הערה 10).

13. פרוטוקול ועדת הכספים, 7.12.1949, עמ' 5, אכנ"ס.

14. שם.

15. ראו את דברי נציגי תנועת חרות והמפלגה הפרוגרסיבית, פרוטוקול ועדת הכספים, 14.12.1949, עמ' 4-5, אכנ"ס.

'מאזן תשלומים כזה, נובע מהציונות, ומהכנסת אנשים רבים שהם צרכנים גדולים, ואנו צריכים להפוך אותם ליצרנים [...] הבעיה אינה אמוץ ופרסטיג'ה בלבד'.¹⁶ הניגוד שניסח הורוביץ בין 'פסיכולוגיזם' ל'ציונות' הוא בעל חשיבות מרכזית משום שכעבור כמה שנים מה שתואר אז כ'פסיכולוגיזם' יהיה ציונות. במילים אחרות, קבוצה של דוברים תצליח לנסח מחדש את האינטרס הלאומי-כלכלי בישראל, והיא תציב במרכז את יציבות המטבע.

המאזן המסחרי: קריטריון לקליטה כלכלית אמיתית

בסוף 1950 ניכרו שינוי בעמדתו של הורוביץ ותחילתו של פיצול בין עמדת משרד האוצר (הורוביץ ואליעזר קפלן) ובין עמדתו של בן-גוריון. פיצול זה התבטא בכמה היבטים תאורטיים שהיו להם השלכות מעשיות על מדיניות הממשלה: ראשית, חל שינוי באופן שהסביר משרד האוצר את הגורמים לאינפלציה; כפועל יוצא מכך חל שינוי באופן שתיאר משרד האוצר את הקשר בין האינפלציה ובין הגירעון המסחרי ואת האמצעים לטיפול בשניהם.

האוצר הציג את הטענה כי האינפלציה נגרמת לא ממחסור במוצרים – כמו שטען בעבר – אלא מעודף של אמצעי תשלום. בספטמבר 1950 טען קפלן:

מפעפעת בגוף המשק והכלכלה שלנו מחלה רצינית. דבר זה משפיע גם בשטח המטבע. בל נרמה את עצמנו, אנו זורקים לשוק הכספים שטרות כסף או מטבעות בהיקף גדול בהרבה, מאשר זה רצוי. וכל עוד נצטרך להוציא לתקציב הביטחון אחוז ניכר מההכנסה הלאומית – תתפשט המחלה.¹⁷

לטענה זו היו השלכות על אופן הטיפול בגירעון המסחרי. עד אז הציג האוצר את האינפלציה ואת הגירעון המסחרי כשתי בעיות נפרדות אשר הטיפול באחת משפיע לרעה על הבעיה האחרת. מתוך אופן ייצוג זה של הבעיות הכלכליות נגזר כי יש לבחור בפשרה אופטימלית. אופן הייצוג החדש של היחסים בין הגירעון ובין האינפלציה הוביל לתפיסה כי הגירעון המסחרי והאינפלציה הם שני סימפטומים של בעיה אחת ולשניהם פתרון זהה: צמצום אמצעי התשלום במשק ומעבר למדיניות פיסקלית ומוניטרית מצמצמת. התגברות האינפלציה, טען הורוביץ, 'מחבלות' בסעיף אחר, שהוא לרעתי החשוב ביותר מבחינת מאזן התשלומים שלנו לאורך הימים – האקספורט.¹⁸ זוהי התפיסה המקובלת בתאוריה של מסחר בין-לאומי לקשר בין רמת המחירים ובין מסחר בין-לאומי.

בשלב ההוא עמד הפתרון המשותף לגירעון ולאינפלציה בניגוד למדיניות עליית ההמונים, שעוד הוגדרה 'מטרה לאומית מרכזית'. כדי לגייס תמיכה בפעולה לפתרון בעיות

16. שם, עמ' 11.

17. פרוטוקול ועדת הכספים, 11.9.50, עמ' 1, אכנ"ס.

18. שם, 28.11.50, עמ' 6.

הגירעון והאינפלציה היה צורך לפרק את המטרה הלאומית ולהגדירה מחדש. הורוביץ עשה זאת על-ידי יצירת הבחנה בין 'העברה' של עולים ובין 'קליטה' שלהם: 'ברור שכל זמן שאנו מקבלים שהעלייה היא נתון שאין לערער אחריו אזי כל אימת שייכנסו מדי שנה בשנה יותר אנשים, אזי יש פחות סיכויים לקליטת עלייה אמיתית. זהו למעשה הסוד הפנימי של מאזן התשלומים שלנו'.¹⁹ במילים אחרות, הורוביץ טען כי המשך העברתם של העולים יפגע באינטרס הלאומי משום שהוא אינו מאפשר קליטה שלהם.

יתר-על-כן, העולים השוכנים במחנות הקליטה אינם יצרנים, ולכן לא זו בלבד שאין הם תורמים לצמצום הגירעון אלא שהם נטל עליו. הורוביץ הציע להשתמש בגירעון המסחרי כמדד לקליטה אמיתית: 'לפי הקריטריון שלי אפשר לדבר על קליטה [של העולה], אם הוא מוסיף ע"י עבודתו למאזן התשלומים'.²⁰ עם חלוף הזמן נעשו התבטאויותיו של הורוביץ נגד מדיניות עליית ההמונים מפורשות יותר, וצמצום הגירעון המסחרי הוצג כמטרה לאומית מרכזית, אשר דורשת שינוי במדיניות. בסוף 1951, כאשר כבר יושמו היבטים שונים של המדיניות הכלכלית החדשה, יצא הורוביץ חד-משמעית נגד אתוס עליית המונים:

יש לי רק קנה-מידה אחד לקליטה: איך זה משפיע על מאזן התשלומים [...] קיימת אם כן משוואה מתמטית פשוטה ששום סיסמה לא תשנה אותה: אם מכניסים לארץ יותר יהודים, ואי-אפשר להגדיל באותה מידה את ההכנסות – עושים פחות אינטגרציה ואוכלים קפיטל. אם נתפשט ממוחנו כיהודים, ונהיה כלכלנים בלבד, הרי זוהי הנקודה המרכזית שלנו. זו דעתי הבוררת ביחס למסקנות שאפשר להסיק מזאת.²¹

התחזקותה של מפלגת הציונים-הכלליים

להצבתו של המונח 'גירעון מסחרי' במרכזו של המדיניות הכלכלית של ישראל וסיום מדיניות עליית ההמונים תרמה ללא ספק העלייה בכוחה של מפלגת הציונים-הכלליים. הביטוי המובהק ביותר להתחזקותה של המפלגה ולהתרחבות הבסיס שלה בקרב ציבור המצביעים היה תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 1950, והבחירות לכנסת ביולי 1951.²² הצלחתם של הציונים-הכלליים בבחירות היא עדות מובהקת לגידול בכוחם של 'החוגים האזרחיים', של 'הבורגנות' – כמו שכונתה שכבה זו בפי אנשי מפא"י והשמאל – ושל המגזר הפרטי. מפלגת הציונים-הכלליים יצאה בגלוי ובמפורש נגד מדיניות העלייה הלא מוגבלת שעמדה במרכזו האתוס הציוני כמו שעיצבו בן-גוריון מאז ראשית שנות הארבעים. כך ניסח זאת ראש מפלגת הציונים-הכלליים: 'אני לוקח על

19. שם, 18.9.50, עמ' 8.

20. שם, עמ' 7.

21. שם.

22. אורית רוזין, 'מגוף ראשון רבים לגוף ראשון יחיד', עבודה לתואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב

2002, עמ' 161, 230.

עצמי לפעמים את התפקיד של אפיקורוס [...] אינני יודע אם העליה ברגע זה מחזקת את עמדתנו או מחלישה אותה.²³ ראשי המפלגה התנגדו לא רק לעליית ההמונים אלא לכל מה שהיה כרוך באתוס הפיתוח המהיר משום שסברו כי המדינה לא תמצא מקורות למימון כל הפעולות הכלכליות הכרוכות בכך. 'באיזו מידה', שאלו, 'יכולים אנו להוסיף לממן לא מה שאנחנו קוראים פיתוח, אלא מה שבחלקו הגדול הוא עבודת סעד'.²⁴ התרחבות הבסיס הפרלמנטרי של הציונים-הכלליים הגדילה מאוד את השפעתה על המדיניות הכלכלית של הממשלה, וזו תרמה להתקבלות המדיניות הכלכלית החדשה.

התלות הכלכלית והמדינית בארצות-הברית והביקורת מצד 'השמאל הסוציאליסטי'

הממשלה התמודדה לא רק עם אופוזיציה מימין אלא גם עם אופוזיציה משמאל. ככל שהדבר נוגע לתכניה של המדיניות הכלכלית החדשה, הם הושפעו בעיקר מן האופוזיציה מימין, אולם ברטוריקה של בן-גוריון בעת ההכרזה על מדיניות זו אפשר למצוא הדים לביקורת שנמתחה עליו משמאל.

גם סיעות השמאל – מפ"ם, שהגדירה את עצמה סוציאליסטית, ומק"י, שהגדירה את עצמה קומוניסטית – הציבו את הגירעון המסחרי הגדול והולך במרכז הביקורת שלהן נגד הממשלה, אולם לדידן, הגירעון לא היה בעיה כלכלית גרדא; עיקר חששן היה מפני התלות הכלכלית והפוליטית ההולכת וגוברת של ישראל בארצות-הברית, תלות שפירשו אותה כביטוי למגמות האימפריאליסטיות של אמריקה. ההבדל בין הביקורת מימין לביקורת משמאל היה לא רק בפרשנות שהעניקו הצדדים למונח 'גירעון', אלא גם בפתרונות השונים שגזרו מכך. הימין ומשרד האוצר דרשו צמצום פיסקלי ומוניטרי, ואילו השמאל דרש להגביר את ההתערבות ואת ההכוונה מצד הממשלה בכלכלה.

בשנים 1949-1951 האשימו נציגי מפלגות מק"י ומפ"ם את הממשלה שמדיניותה הכלכלית מגבירה את התלות הכלכלית, ולכן גם הפוליטית, של ישראל בארצות-הברית. התלות הכלכלית נבעה, כך טענו המבקרים, בראש ובראשונה מן ההלוואות ומן המענקים שהועברו לטובת ממשלת ישראל ממקורות אמריקניים.²⁵ הסיעה הקומוניסטית טענה כי

23. פרץ ברנשטיין, דברי הכנסת, 8, 23.1.1951, עמ' 869. מלבד זה, במרס 1951 דווח בעיתון דבר שהציונים-הכלליים יצאו בגלוי נגד מדיניות עליית ההמונים. ראו: 'יומן כלכלי: הנגדיל את העלייה?', דבר, 13.3.1951. בספטמבר 1951 שאל דובר הציונים-הכלליים בדיונים על התקציב: 'באיזו מידה יכולים אנו להוסיף לממן לא מה שאנחנו קוראים פיתוח, אלא מה שבחלקו הגדול הוא עבודת סעד', פרץ ברנשטיין, 'חוק התקציב', דברי הכנסת, 10, 18.9.1951, עמ' 85.

24. ברנשטיין, 'חוק התקציב', שם.

25. בשנים 1949-1951 הועברו מארצות-הברית לישראל יותר מ-300 מיליון דולר בדרכים שונות, וכספים אלה מימנו כ-35 אחוזים מעודף היבוא המצטבר בשלוש שנים אלה. בראשית 1949 התקבל המלווה הראשון מהבנק האמריקני ליצוא וליבוא, על סך של מאה מיליון דולר. כשנתיים לאחר מכן התקבל אישור למלווה נוסף על סך של 35 מיליון דולר. מלבד זה, בשנת 1951 קיבלה ישראל אישור למענקים בסך של 185 מיליון דולר נוספים מארצות-הברית. ראו: נדב הלוי ורות קלינוב-מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, ירושלים, 1968, עמ' 134.

תנאי ההלוואות ותזמונן חושפים את המטרות הפוליטיות ואת הכוונות האימפריאליסטיות האמריקניות, שכן הם אילצו את ממשלת ישראל להשתמש בכספים לרכישת סחורות ושירותים מארצות-הברית, ובכך, נטען, שימשו למימון 'האקספורט האמריקאי וכדי להרחיב את השווקים האמריקאיים בחלקי-עולם שונים'.²⁶ תנאי המלווה אילצו את ישראל לממש חלק נכבד מן הכספים בהשקעות בחקלאות. אילוץ זה, נטען, גרם לישראל להתמקד בחקלאות, ענף אשר בחלוקת העבודה הבין-לאומית לא יאפשר לה להתפתח ולהתחרות בענפים רווחיים יותר.²⁷ יצירת תלות כלכלית באמצעות הפעלת לחצים להתמקדות בענפים ראשוניים היתה מקובלת בתקופה.²⁸ מלבד זה, דובר המפלגה הקומוניסטית טען כי תנאי החוזה אילצו את ממשלת ישראל לאפשר פיקוח על כל שלבי הפיתוח שייעשו במימון אמריקני, מהלך שהוא בבחינת התערבות ופגיעה בריבונותה של ישראל.²⁹ מפלגות השמאל אף טענו כי תזמון המלווים מצביע על ניסיון להתערב בפוליטיקה הפנימית של ישראל. העובדה שבן-גוריון לא צירף את מפלגת מפ"ם, שנחשבה סוציאליסטית, לקואליציה נבעה מן החשש שמא תשפיע ממשלה סוציאליסטית בישראל על הצלחת גיוס ההון באמריקה: 'יכול משהו להתנחם', לגלג נציג המפלגה הקומוניסטית, 'שזאת היתה עקשנות של בן-גוריון. [...] לא! זה קשור במילווה האמריקאי [...] פניית הממשלה ימינה, הקואליציה שהעבירה את מרכז הכובד בממשלה לצד ימין, זאת היא השפעתו הראשונה של המילווה האמריקאי'.³⁰ רמיזות אחרות בדבר העדפתו של בן-גוריון את הקו ה'ממלכתי' מן הקו הסוציאליסטי נשמעו גם מפי משה סנה, שהיה אז חבר מפ"ם.³¹

פרשנות דומה קיבל ביצוע המלווה האמריקני אשר ארצות-הברית העניקה בו לממשלת ישראל את הזכות להפיץ בגבולותיה איגרת חוב ממשלתית שנועדה לגייס מטבע זה, בעיקר מן הציבור היהודי.³² את ביצוע המלווה, שזכה לברכתן של מרבית הסיעות, תיארו נציגי מק"י כעוד ביטוי לחדירת השפעה אמריקנית לישראל. לחיזוק טענותיהם הם

26. שמואל מיקוניס, 'חוק האשראי האמריקאי, תש"ט – 1949', דברי הכנסת, 1, 17.3.1949, עמ' 151. טענותיו של מיקוניס, דובר מק"י, בדבר הקשרים ההדוקים בין הבנק ליצוא ויבוא ובין הממשל האמריקני אינן עומדות בסתירה, למרות הטון השונה, להערכותיהם של ההיסטוריונים הכלכליים הלוי וקלינוב-מלול בנוגע לתפקידו של הבנק. ראו: הלוי וקלינוב-מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, עמ' 134.

27. שמואל מיקוניס (מק"י), 'חוק האשראי האמריקאי, תש"ט – 1949', דברי הכנסת, 1, 17.3.1949, עמ' 151.

28. Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, NJ 1979, p. 26

29. שמואל מיקוניס (מק"י), 'חוק האשראי האמריקאי, תש"ט – 1949', דברי הכנסת, 1, 17.3.1949, עמ' 152.

30. שם.

31. משה סנה, 'המילווה – והגוש', על המשמר, 29.12.1950.

32. איגרת החוב נקראה 'מלווה העצמאות', מלווה צמוד דולר שהופץ בארצות-הברית בשנת 1951. ראו: 'חוק איגרות דולר', דברי הכנסת, 8, 19.2.1951, עמ' 1125-1154.

ציטטו את מנהלי המלווה בארצות-הברית, מראשי הציונות האמריקנית, שהסבירו לקהל האמריקני מדוע התמיכה במדינת ישראל תואמת את האינטרס של ארצות-הברית. הללו טענו כי מאחר ש'ישראל היא המדינה היחידה במזרח התיכון שאפשר למעשה לסמוך עליה במלחמה נגד התוקפנות וההתפשטות הקומוניסטית... על ארצות-הברית, המוציאות הון של תועפות בדולרים לחיזוק המדינות הבלתי-קומוניסטיות, להגיש את העזרה הדרושה לישראל'. לטענתו של הדובר, 'מטרתם העיקרית [של המלווים] היא להכשיר את הקרקע להפיכת מדינתנו לבסיס כלכלי ואסטרטגי למחרת המלחמה האמריקניים'.³³

השאלה באיזו מידה הביאה המדיניות של הממשלה להגברת התלות של ישראל בארצות-הברית אינה עומדת לדיון כאן. הנקודה המרכזית במחקר זה היא כי הממשלה היתה חשופה לביקורת מסוג זה בכנסת ובעיתונות. ביקורת זו לא השפיעה כלל על התכנים של מדיניות הממשלה, אולם לדעתי, במפתיע אולי, היא השפיעה על הרטוריקה, שבאמצעותה גייס בן-גוריון תמיכה למדיניות הכלכלית החדשה: הוא הציג את המדיניות הכלכלית, אשר תכניה היו מנוגדים לתפיסתן של מפלגות השמאל, כאמצעי אשר תפקידו להתמודד עם הסכנה שהזהירו מפלגות אלה מפניה.

לקראת התוכנית הכלכלית החדשה

בשנת 1951 כבר שקד משרד האוצר על ניסוחה של התוכנית הכלכלית החדשה ועל מימוש של כמה מעיקריה. באותה עת עוד טען שר המסחר והתעשייה, לשעבר שר האספקה והקיצוב, דב יוסף, כי הפיקוח והקיצוב הם 'הכרח בל יגונה'.³⁴ בן-גוריון המשיך להגן על אתוס הפיתוח המהיר ועליית ההמונים מול התקפות הימין. באפריל 1951 טען בן-גוריון:

אינן ודאות שנגיע ב-4 שנים לעצמאות כלכלית מלאה [...] אנו רוצים להגיע לביטחון כלכלי, המקנה לכל פרט את ההרגשה, שקיומו מושתת על קרקע מוצקת, שהוא מקיים רמת חיים גבוהה; לפיכך יובטחו חינוך לכל ילד, שרותי בריאות לכל אזרח וערך חסכוניותיהם של בני כל השכבות.³⁵

דבריו של בן-גוריון כווננו במפורש נגד דרישות סיעות הימין:

אלה הם יסודות המשטר, אשר אנשי הימין אומרים להרוס אותו [...] אנשי אצ"ל, היוצאים בסיסמת 'חרות', כאילו לא הייתה חירות במדינה זו וכאילו הם היו אפוטרופוסה. ואנשי 'הציונים הכלליים', היוצאים בסיסמת 'ה'זמה' – הם שמיימהם לא גילו יזמה בשטח הציוני והחלוצי. מכאן שערעור המשטר הקיים במדינה זו פירושו חורבן המשק, סגירת העלייה והפקרת העולים לחוסר עבודה.³⁶

33. תופיק טובי (מק"י), דברי הכנסת, 8, 20.2.1951, עמ' 1135-1136.

34. 'הפיקוח והקיצוב – הכרח בל יגונה. דב יוסף בקול ישראל', דבר, 3.6.1951, עמ' 1.

35. דור בן-גוריון, דבר, 30.4.1951, עמ' 1.

36. שם.

לקראת סוף השנה כבר היתה התוכנית הכלכלית החדשה לעובדה מוגמרת, ובפברואר 1952 הציג בן-גוריון בפני הכנסת את התוכנית הכלכלית בעצמו, ובכך קיבל למעשה את קווי היסוד של המדיניות הכלכלית שהמליצו עליה האוצר ומפלגת הימין.

התוכנית הכלכלית החדשה: תכנים ורטוריקה

התוכנית הכלכלית החדשה היא נקודת סף חשובה בהיסטוריה הכלכלית של ישראל, גם אם לא בהכרח נקודת מפנה. לאחר כשנה וחצי נטשה הממשלה את עקרונותיה וחזרה למדיניות הפיתוח המהיר. בספרות העוסקת בתקופה זו אפשר למצוא פרשנויות שונות לגורמים שהביאו להוצאתה לפועל ולמשמעותה. כמה ראו בה הכרח ושיפור במדיניות הכלכלית, ואחרים ראו בה טעות שהאטה את קצב הפיתוח.³⁷ ההיסטוריון הכלכלי נחום גרוס, שהמעייט בחשיבותה הכלכלית של התוכנית, ראה בה 'שינוי בטקטיקה ולא באסטרטגיה' במובן זה ש'הממשלה נשארה גורם קובע ומכריע במגמות ההתפתחות הכלכלית בישראל'.³⁸

מנקודות המבט של מחקר זה, תהיה אשר תהיה הכרחיותה, היתה התוכנית נקודת סף בתהליך התגבשותו של אתוס העצמאות הכלכלית ובתהליך התגבשותה של קהילת המומחים הכלכליים במדינה. זה היה המקרה הראשון שעמדתם של אנשי המקצוע התקבלה ולא עמדת הזרם המרכזי של המפלגה הדומיננטית. אכן, הכלכלנים לבדם לא היו יכולים לכפות שינוי יסודי כל-כך במדיניות הכלכלית של ישראל, ולו לתקופת זמן מוגבלת. לשם כך נדרשה קואליציה רחבה יותר, ובכללה המעמד הבינוני החדש שהחל לצמוח והמפלגות אשר ייצגו אותו. יש לציין בהקשר זה את היעדרם של התעשיינים מקואליציה זו. גם אם היו מפעלי יצוא שנהנו ממנה, התאחדות התעשיינים, בראשותו של אריה שנקר, ביקרה מדיניות זו.³⁹ התעשייה הפרטית סבלה בעיקר ממחסור בחומרי גלם ושאר אמצעי ייצור בעקבות המגבלות על היבוא.⁴⁰

37. חיים ברקאי, דן פטינקין ודוד הורוביץ ראו בתוכנית הכרח שהביא לניהול כלכלי רציונלי יותר של הכלכלה. ראו: דוד הורוביץ בספריו: כלכלת ישראל, תל-אביב 1954, וכן מבנה ומגמה בכלכלת ישראל, תל-אביב 1964; דן פטינקין, המשק הישראלי בעשור הראשון, ירושלים 1965; חיים ברקאי, ימי-בראשית של המשק הישראלי, ירושלים 1990. אסתר אלכסנדר גורסת כי התוכנית היתה ניצחון של אנשי האוצר והבנקים הגדולים על אנשי האספקה והקיפוח. ראו: אסתר אלכסנדר, 'כלכלת הקליטה בעשור הראשון למדינת ישראל', עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, 2 (1992), עמ' 85.

38. נחום גרוס, 'המשטר הכלכלי בישראל: העשור הראשון', בתוך: גרוס, לא על הרוח לבדה, עמ' 346.

39. ראו את נאומו של אריה שנקר באסיפה הכללית השנתית של מרכז התאחדות בעלי התעשייה מתאריך 28.2.1952, גנון המדינה (ג"מ) נ-83/27.

40. בתקופת המדיניות הכלכלית החדשה התקיים עימות בין משרד המסחר והתעשייה והתעשיינים, אשר התלוננו על מחסור בחומרי גלם, ובין שר האוצר, אשר היה מופקד על הפיקוח על מטבע חוץ. ראו: מכתב מן השר למסחר ותעשייה לשר האוצר בנושא 'מכשולים במאמציו להגברת הייצוא', נובמבר 1952, ג"מ פ-719/17.

עיקרי התוכנית כללו כמה סעיפים שאפשר לסכם באופן הזה: הממשלה התחייבה לשמור על איזון תקציבי, ובכלל זה תקציב הביטחון, ולהגביל את סמכותה לנהל מימון תקציב אינפלציוני (הדפסת כסף). כמו כן היא התחייבה לפעול לצמצום האשראי לצריכה; הידוק הפיקוח על פעולות לא חוקיות במטבע חוץ ועל 'הברחת מטבע'. הלירה הישראלית פוחתה, ונקבעו שלושה שערי חליפין, 'למען עודד זרם ההון מחוץ לארץ, למען ייצוב המטבע, למען הגברת היצוא של התוצרת החקלאית והתעשייתית ולמען מנוע התייקרות מצרכים חיוניים'. הוחלט להקים מרכז לעידוד היצוא ולייעל את גביית מס ההכנסה וכן לצמצם את מספר הפקידים בשירות המדינה.⁴¹ שלושת המרכיבים העיקריים של התוכנית – איזון תקציבי, צמצום האשראי לצרכנות, והפיחות – יהיו מעיקרי קווי היסוד הכלכליים של אתוס העצמאות הכלכלית.

לענייננו, הרטוריקה של התוכנית הכלכלית חשובה לא פחות מתכניה. בפני בן-גוריון עמדה משימה קשה: היה עליו לשווק תוכנית כלכלית שקוויה עמדו בניגוד לכל הרעיונות והערכים שקידם בעשר השנים האחרונות. ייתכן בהחלט כי התוכנית היתה מחויבת המציאות בתנאים הכלכליים שניצבה בפניהם מדינת ישראל, אולם השינוי שנדרש היה קיצוני. הממשלה ראתה בתהליך גיוס הלגיטימציה לתוכנית לא מרכיב משני של התוכנית אלא חלק לא נפרד ממנה ותנאי להצלחתה. להבדיל מן הכלכלנים המקצועיים וממנכ"ל האוצר, אשר יכלו להסתפק במונחים טכניים כדי להסביר מדוע התוכנית הכרחית, בן-גוריון נדרש, כמנהיג לאומי, להטעין את אמצעי המדיניות בתכנים לאומיים ולעשותם חלק מאתוס כלכלי-לאומי בעל תכנים חיוביים. הוא הציב את העצמאות הכלכלית כמטרה לאומית נכספת.

מעל בימת הכנסת קרא בן-גוריון:

עצמאות כלכלית – אינה בשמים [...] עלינו קודם כל להבטיח מזוננו – מתוצרת אדמתנו. [...] מזון מתוצרת הארץ אינו הכרח כלכלי וכספי בלבד – באשר אין לנו הדביזים לקנות מזון בחוץ – אלא צורך בטחוני ראשוני. אנו נתונים עדיין במצור, ואין כל בטחון שבקרוב ייפסק ההסגר שהטילו עלינו שכנינו.⁴²

ההתקרבות לעצמאות כלכלית, אמר בן-גוריון, לא תתרחש מיד,

לא בשנה אחת או בשנתיים נגיע לעצמאות כלכלית מלאה, ונוכל לאזן היבוא והיצוא שלנו, כשישובנו הולך וגדל, הרי אין כל ספק שאם נמשיך במפעל הפיתוח החקלאי והחרשתי, ונמצא האמצעים הדרושים לכך, בקצב ובממדים שפעלנו עד כה, נתקרב במספר שנים לחוף-מבטחים של כלכלה יציבה ואיתנה.⁴³

41. מתוך הכרזת המדיניות הכלכלית החדשה. ראו: דוד בן-גוריון, 'התכנית הכלכלית החדשה', דברי הכנסת, 11, 13.2.1952, עמ' 1320-1321.

42. שם, עמ' 1319.

43. שם, עמ' 1317.

כיננו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי

בן-גוריון קיבל בנאומו את התוכן הכלכלי של הימין ושל האוצר, שדרש צמצום של הגירעון המסחרי, אך הוא גם ענה לביקורת משמאל בהדגיש את השאיפה לעצמאות פוליטית. בן-גוריון היה הראשון אשר השתמש במונח 'עצמאות כלכלית' כדי לציין את השאיפה לצמצום הגירעון המסחרי.

את המטרה של עצמאות כלכלית הוא מציג ככזאת הדורשת הקרבה חברתית ואישית. העם היהודי, הוא טוען, נמצא בעיצומה של המערכה הכלכלית, שהיא 'בעיקרה וברובה ברשות היחיד'.⁴⁴ במערכה זו ישתתפו כלל האזרחים:

כל אחד מאתנו, בלי יוצא מן הכלל, איש ואשה, זקן ונער, תושב עיר וכפר, כל מקצוע, כל סוג ומעמד שותף לה יום בכל הליכות החיים, בטיב העבודה, במזוננו ובמלבושנו, בהנהלת משקנו הפרטי והכללי, בחוש החסכון, במניעת הבזבז, ביחסנו איש לחברו וביחס כולנו למדינה, בכושר מלאכתנו, ביושרה, ביעילותה, בתשלום המסים, ברישום האמיתי של הכנסות בעל-המקצוע, בחריצות עקרת הבית, בדיוקנו בזמן ובעוד אלפי דברים. אין כמעט אף תנועה ופעולה אחת הנעשית על-ידינו יום יום – שאינה קובעת המערכה הכלכלית שלנו.⁴⁵

מאבק זה, קרא בן-גוריון מעל בימת הכנסת, יביא למימוש 'המטרה שהצגנו לעצמנו בשטח המשקי והכספי: עצמאות כלכלית'. מלבד הצורך בגיוס ציבורי כללי לטובת מימוש עצמאות כלכלית, הציג בן-גוריון את העקרונות הכלכליים שלה. המונח 'יעילות כלכלית' נעשה בעל חשיבות מרכזית: 'המחיר והרווח ייקבעו על-פי יעילות המשק ושיכול לייצור שיש בו כדי להקטין הוצאות הייצור, להגביר התפוקה ולהשביח טיב התוצרת. הגדלת הרווח תהיה צמודה מכאן ואילך להגדלת היעילות של המפעל'. בדבריו אלה יצא נגד הסובסידיות למפעלים שונים, שהחוגים האזרחיים והמגזר הפרטי ראו בהן אפליה פוליטית. בן-גוריון אף הדגיש את ההכרה של הממשלה בזכותו של המעסיק לרווח: 'הזכות לעבודה מחייבת. [אך] אנו מכירים גם בזכות היוזם ובעל ההון העוזר לפיתוח הארץ ולקליטת העולים לרווח הוגן, וגם זאת מחייבת'. אמירות אלו לוו בכוונת הממשלה לפעול להגברת פריון העבודה באמצעות שיטות תגמול חדשות: 'הממשלה החליטה [...] שבעבודות ציבוריות ובמפעלי המדינה תונהג שיטת הקבלנות בכל מקום שדבר זה אפשרי בו, או תונהג שיטת מכסת עבודה בלוויית פרסים בעבור פריון מוגבר'.⁴⁶

בן-גוריון תרגם בנאומו בכנסת את המטרות ואת האמצעים הכלכליים של המדיניות הכלכלית החדשה למושגים לאומיים ומקומיים. הוא הפך את המושגים המופשטים לבעלי תכנים מוחשיים שאפשרו את גיוסה של האומה להשגת המטרה המופשטת. הכלכלנים ראו במדיניות הכלכלית החדשה נטישה של אידאולוגיה לאומית לטובת ניהול רציונלי של

44. שם, עמ' 1318.

45. שם.

46. שם, עמ' 1319-1321.

הכלכלה, ואילו בן-גוריון ראה בפעולתו עיצוב מחדש של האתוס הציוני בתגובה לתנאים חדשים. הוא נטש את האתוס הציוני של עליית המונים ופיתוח מהיר לטובת האתוס החדש של עצמאות כלכלית.

בשנים הבאות כל הדוברים בשיח הכלכלי-הפוליטי המקומי אימצו את המונח 'עצמאות כלכלית'. כשנה וחצי לאחר נאום בן-גוריון יצא לאור הכרך הראשון של כתב העת רבעון לכלכלה. כתב עת זה, ששימש בימה מרכזית להצגה של דיונים כלכליים וכלכליים-פוליטיים בישראל, הוקם על בסיס שיתוף-פעולה של כלכלנים, פוליטיקאים אנשי ממשלה ואנשי הסתדרות.⁴⁷ בגליונו הראשון נכתב:

כתב עת זה נועד לשמש בטאון קבוע לקידום המחשבה הכלכלית ולבירור בעיות-יסוד של המעשה המשקי בישראל. הצורך בבטאון כזה ניכר מזמן בחוגים רחבים: בין כלכלנים, אנשי משק, תלמידי בתי-ספר גבוהים, עסקני ציבור, עובדי ההסתדרות והממשלה וכל אלה שענייני כלכלה קרובים ללבם. [...] לא נגדיר מראש את דמותו הקבועה של הרבעון [...] ברם תפקיד אחד ברור למדי: עליו להיות כלי-מבטא חפשי, קונסטרוקטיבי וביקרתי כאחד, לכלכלנים ולאנשי-מעש ולסניע להתקדמותנו לקראת עצמאות כלכלית.⁴⁸

העיקרון המאחד של הגיליון היה ההנחה כי השאיפה לעצמאות כלכלית מקיפה את המגזרים ואת העמדות בשיח הכלכלי-פוליטי הישראלי. תיאור זה היה להערכתי מדויק למדי. בשנים הבאות לא היה אפשר למצוא דובר שיעז לכפור בשאיפה לעצמאות כלכלית. עם זאת, היו ויכוחים רבים אשר לאופן מדידתה של העצמאות הכלכלית, הגדרתה, והדרכים למימושה.

3. אפיזודה ב': הוויכוח בין הכלכלנים על המונח 'עצמאות כלכלית'

את המאמר המקצועי הראשון בנושא העצמאות הכלכלית פרסם ב-1954 הפרופסור אבא פתחיה לרנר (Lerner). המאמר – 'יציבות ועצמאות כלכלית' – פורסם בכתב העת רבעון לכלכלה, והתבסס על הרצאות בבית-הספר למשפט ולכלכלה בתל-אביב. לרנר הציג בו את ההנחה שהיתה לאחת מהנחות היסוד של אתוס העצמאות הכלכלית: בעתיד יסתיים

47. מקימי כתב העת היו השל פרומקין, אברהם זברסקי, יהודה חורין, חיים הלפרין ויוסף רונן. את המאמרים הראשונים כתבו פרץ נפתלי איש מפא"י, כלכלן ומראשי בנק הפועלים (1938-1949), דוד הורוביץ, לשעבר המנהל הכללי של משרד האוצר, והנגיד המיועד של הבנק הממלכתי. את המאמר השלישי כתב אלפרד בונה, פרופסור מן המניין באותה עת בחוג למדעי החברה בירושלים ודקן הפקולטה למדעי החברה מאז 1955.

48. רבעון לכלכלה, 1-2 (ספטמבר 1953).

סיוע החוץ של מדינת ישראל, ואז – מרצון או שלא מרצון – תהיה מדינת ישראל עצמאית כלכלית. על כן 'הבעיה העומדת לפנינו היא הכשרת הדרך לעצמאות כלכלית'.⁴⁹

ויכוח הכלכלנים על העצמאות הכלכלית

הניסיון הראשון להגדיר, לכמת ולמדוד את מידת העצמאות הכלכלית של ישראל בכלי כלכלה נעשה בידי קבוצת כלכלנים ממרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המחקר נעשה בראשות דניאל קרימר ופורסם ב-1957.⁵⁰ החוקרים הגדירו את המדד לעצמאות הכלכלית כיחס בין עודף היבוא ובין סך המקורות שעמדו לרשות המשק. גודל זה כלל את התוצר הלאומי הנקי ואת יבוא ההון. המדד של קרימר הראה כי בשנות החמישים היתה ירידה עקיבה ורצופה בתלות הכלכלית. חישוב שנעשה על-פי מדד זה לאחר כמה שנים הראה כי מאז 1950 עד 1959 ירד חלקו היחסי של עודף היבוא מתוך המקורות מ-33 ל-15 אחוזים.⁵¹

המדד של קרימר השתמש 'במחירים קבועים'; בשיטת חישוב זו, החוקרים מנרמלים את הגדלים השנתיים הנמדדים בנוגע לרמת המחירים בכל שנה ושנה (אינדקס המחירים). בחישוב עודף היבוא במחירים קבועים 'מנכים את השינויים במחירי היבוא והיצוא במטבע חוץ ואת השינויים בשער החליפין כאחת', הסביר אחד הכלכלנים אשר השתתף בוויכוח שפרץ לאחר זמן.⁵² לבחירה בחישוב של מחירים קבועים היתה השפעה על התוצאה, שלפיה מדינת ישראל מתקרבת לעצמאות כלכלית.

כשנתיים לאחר פרסום המדד של קרימר יצא לאור ספרו של דן פטינקין (Patinkin) המשק הישראלי בעשור הראשון. פטינקין היה באותה עת ראש בית-הספר לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים, ובעל מוניטין בין-לאומי בתחום המקרו-כלכלה בזכות ספרו (1956) *Money, Interest and Prices*. היוקרה הבינ-לאומית שממנה הנהה העניקה לפרסום ספרו משנה חשיבות. מלבד הפרקים התיאוריים, הפרק המסכם יוחד לנושא 'התקדמות לקראת עצמאות כלכלית' של ישראל. גרסה נוספת של הפרק פורסמה בנפרד ברבעון לכלכלה.⁵³ פטינקין השתמש בעבודתו במדד דומה לזה שהשתמשה בו הקבוצה של קרימר, אולם במקום במחירים קבועים השתמש במחירים שוטפים.⁵⁴ שיטת חישוב

49. אבא פ' לרנר, 'יציבות ועצמאות כלכלית' (לעיל הערה 1), עמ' 3. ההדגשה במקור. אבא לרנר היה כלכלן קיינסאני ידוע. הוא שהה בישראל בתקופה הנדונה במסגרת הצוות לייעוץ כלכלי (Economic Advisory Staff) במשרד ראש הממשלה.

50. קרימר ואחרים, ההכנסה הלאומית של ישראל, 1950 עד 1954.

51. חישוב זה נעשה בידי רוד פינס ופורסם במאמר 'מדדים לעצמאות כלכלית' (לעיל הערה 1).

52. שם, עמ' 244.

53. פטינקין, 'ההתקדמות הכלכלית בישראל' (לעיל הערה 1), עמ' 22-28.

54. מחירים קבועים – הערכים המקרו-כלכליים המבוטאים במחירים שנוכו מהשפעה של שינוי ברמת המחירים (אינפלציה או דילציה) ומבוטאים במונחי שנה מסוימת (שנת הבסיס); מחירים שוטפים הם הערכים כפי שנמדדו בכל שנה ושנה.

זו הובילה למסקנה שונה בעניין התקרבותה של ישראל לעצמאות כלכלית. לטענתו של פטינקין,

מאז 1953 לא התקרב המשק הישראלי במידה בעלת משמעות לעצמאות כלכלית, וזה למרות הגידול המהיר בתוצר לנפש שחל באותה תקופה [...] כאן טמון הכישלון העיקרי של המדיניות הכלכלית בעשור הראשון [...] הפחתה במידת התלות החיצונית הנה אחת ממטרות המשק; ואמנם זוהי מטרה הכרחית, לאור הקיצוץ הצפוי בשנים הקרובות במקורות שמימנו את עודף היבוא עד כה.⁵⁵

כשלונו של המשק בעבר הוביל את פטינקין להציע כמה המלצות לממשלת ישראל בנוגע למדיניות הכלכלית. ראשית, 'יהיה צורך להפחית את היקף פעולות ההשקעה'; ושנית, 'יהיה צורך להאט את קצב הגידול בצריכה הממוצעת לנפש [...] על ידי הכבדת נטל המיסים – ועל ידי הקטנת היחס בין ההכנסה הפנויה לבין ההכנסה הלאומית', משום שלדעתו 'הבעיה האמיתית שתעמוד בפני המדיניות בעתיד היא, אם ניתן להחזיק את העלייה ברמת השכר על רמה נמוכה משיעור הגידול בפריזון – ובדרך זו לאפשר הורדת מחירי היצוא בחו"ל'. פטינקין גרס עוד כי ההתקרבות לעצמאות כלכלית תתאפשר על-ידי הקצאת מקורות יעילה יותר במשק, והדרך הטובה ביותר לכך היא 'על ידי מתן יד חופשית ליחידות השונות במשק לפעול בתוך מסגרת זו למציאת דרכיהן השונות והסבוכות לקימוצים במטבע חוץ מחד, ולהגדרת תקבולי מטבע חוץ מאידך'.⁵⁶

פרסום ספרו של פטינקין הוא נקודת סף נוספת בעיצובו של אתוס העצמאות הכלכלית. בנקודה זו עבר המונח 'עצמאות כלכלית' את סף המדעיות שלו. הוא הוגדר מתמטית ונהיה מוקד לוויכוחים בתוך קהילה של כלכלנים מקצועיים בעלי שם עולמי. מלבד זה, התגבשה תפיסה קוהרנטית ומקובלת בקרב הכלכלנים בנוגע למדיניות שיש לנקוט כדי להתקרב לעצמאות כלכלית.

ספרו של פטינקין גרר תגובות ביקורתיות משני סוגים מכמה כלכלנים מקומיים: כמה מן הדוברים דחו את הניסיון לכמת את המונח 'עצמאות כלכלית' ולמדוד אותו באמצעות מדד מספרי פשוט, ואחרים ביקרו את החישוב של פטינקין ואת מסקנתו כי מדינת ישראל התרחקה מעצמאות כלכלית.

יוסף רונן, מעורכי כתב העת רבעון לכלכלה, דחה את המעמד המדעי כביכול שניסה פטינקין לספק למונח 'עצמאות כלכלית':

בצד הקרקע האיתנה של מחקרים יסודיים שעליהם מבסס המחבר את מסקנותיו, הוא צועד [...] גם בשביל פחות בטוח וכנראה רופף מבחינה מדעית. כוונתנו להגדרת המושג 'עצמאות כלכלית' [...] [פטינקין] משתמש בהגדרה השגורה והמוסכמת של

55. הנ"ל, המשק הישראלי בעשור הראשון, עמ' 114-115.

56. הנ"ל, 'ההתקרבות הכלכלית בישראל' (לעיל הערה 1), עמ' 27-29.

'עצמאות כלכלית', שהיא בעצם יותר סיסמת מדיניות מאשר מושג בעל תוכן כלכלי-מדעי מוגדר.

רונן הצביע על העמימות המאפיינת מונח זה: 'מצד אחד רואים ב'עצמאות כלכלית' מצב מיוחל [...] מטרה מרכזית, תכלית עליונה וסופית של מדיניותנו הכלכלית', ומצד אחר זהו 'מצב שבו ייסתם הפער המסחרי, [ו]יבוטל עודף היבוא'. רונין מציין בציניות כי עצמאות הכלכלה נהיתה מטרה שלשמה מותר לקפח את כל שאר המטרות. הוא לא כפר בתחזית כי מקורות ההון עלולים להצטמצם, אך המסקנה מכך שונה בתכלית לדעתו: במקום לשאוף לצמצום מוקדם של יבוא ההון, המטרה של המדיניות הכלכלית צריכה דווקא לעודד מציאה של מקורות חלופיים של יבוא הון, לצד המרצת היצוא והייצור של תחליפי יבוא.⁵⁷ דוד גולומב, שהיה מזוהה עם תנועת העבודה ועם מוסדות הסתדרותיים,⁵⁸ הציג עמדה זהה לזו שהציג הורוביץ ב-1947. כל עוד קיימים מקורות ליבוא הון, טען, אין זה יעיל כלכלית לצמצם את היבוא ולצמצם את ההשקעות במשק. צמצום היבוא בתנאים של זרימת הון לישראל משמעותו הגדלת יתרות מטבע חוץ או הקטנת מצבת החובות לזמן קצר או ארוך. שתי הפעולות אינן כדאיות. שיעור יתרות מטבע החוץ של ישראל, טען, קרוב לתקן הבין-לאומי, ולכן אין סיבה להמשיך ולצבור מטבע חוץ. מלבד זה, לא כדאי לצמצם את מצבת החובות לטווח ארוך משום ששער הריבית המשולם עליהם קטן מפריון ההון בישראל. החוב של ישראל לטווח קצר, ששולמה עליו ריבית גבוהה, לא היה גדול בהיקפו מבחינת מאזן התשלומים. מסקנתו של גולומב נחרצת: 'גודלו של עודף היבוא אינו יכול להוות מטרה למדיניות כלכלית, ואין הוא עשוי לשמש מודד להצלחתה'.⁵⁹ דוד פינס, כלכלן ברשות לתכנון במשרד ראש הממשלה, ביקר את טכניקת המדידה של פטינקין. הוא השווה את שיטות המדידה של קרימר – אשר השתמש במחירים קבועים מתואמים – ושל פטינקין – אשר השתמש במחירים שוטפים, והראה כי המדד של פטינקין פגום ועלול 'לסלף [...] את כיוון השינוי בתלות הכלכלית – היינו, במגמה עצמה', כלומר גם אם התקרבה מדינת ישראל לעצמאות כלכלית, המדד של פטינקין עלול להראות כי היא התרחקה, להבדיל מן המדד של קרימר, אשר הראה כי ישראל התקרבה מאוד לעצמאות כלכלית. מסקנתו של פינס היא: 'לאור הנתונים [...] ניתן לקבוע שהתלות ביבוא פחתה במידה ניכרת',⁶⁰ כלומר הוא דוחה את מסקנתו של פטינקין.

57. רונין, 'בשולי המסה של דן פטינקין' (לעיל הערה 1), עמ' 163.

58. היה בעל השכלה כלכלית בסיסית מן האוניברסיטה העברית. בשנים 1961-1965 היה מנהל המכון למחקר כלכלי של הוועד הפועל של ההסתדרות, ובשנים 1965-1969 היה חבר המרכז לתכנון של חברת העובדים. כמו כן היה חבר כנסת מטעם המערך בכנסת השישית והתשיעית, חבר מזכירות מפלגת העבודה וחבר הנהלת כור תעשיות. ראו: *Who's Who in Israel: 1973-1974*, Tel Aviv [n.d.]

59. גולומב, 'עודף היבוא – סיבה או תוצאה' (לעיל הערה 1), עמ' 150-152.

60. פינס, 'מדדים לעצמאות כלכלית' (לעיל הערה 1), עמ' 250.

מה שאפיין את הדוברים כולם – פטינקין מצד אחד ומבקריו מצד אחר – הוא שהוויכוח ביניהם התמקד במדיניות הכלכלית, שכביכול נגזרת מאופן המדידה של העצמאות הכלכלית, הרבה יותר מאשר בשאלה התאורטית. מן הניתוח מתקבל הרושם שהוויכוח בעניין העצמאות הכלכלית היה מעין כיסוי פני שטח של ויכוח יסודי יותר בין שתי תפיסות כלכליות על אודות המדיניות הכלכלית של הממשלה.

על רקע זה יש לציין את עבודתו של מיכאל מיכאלי בנושא יבוא ההון לישראל, שראתה אור כמאמר ב-1961 ושנתיים לאחר מכן כספר. עבודה זו בולטת כניסיון, מוצלח יש לומר, לעסוק בשאלת העצמאות הכלכלית תוך כדי ניתוק מן הקשר המידי למדיניות כלכלית. מיכאלי הצביע על הקושי שבמדידה מספרית של מונח כמו 'עצמאות כלכלית', והוא נמנע במוצהר מדיון בשאלה אם רצוי לשאוף לעצמאות כלכלית. משום כך אי-אפשר למקם את עבודתו של מיכאלי בשום אתוס מן האתוסים הכלכליים שציינתי למעלה. למרות זאת, המסקנות של מיכאלי מחלישות את הטיעון של פטינקין כי ישראל התרחקה מעצמאות כלכלית. מיכאלי הציג חמישה מדדים שונים לעצמאות הכלכלית של ישראל, והראה כי 'חלה ירידה ניכרת, וכמעט מתמדת, במידת התלות הכלכלית של המשק בחו"ל'.⁶¹

תרומה נוספת של עבודתו של מיכאלי לשיח בנושא העצמאות הכלכלית היתה הפירוק של המונח 'יבוא הון' לרכיביו השונים, והתייחסות למידת התלות הנובעת מכל אחד מהם. את המונח 'יבוא הון' הוא מגדיר 'העברות חד-צדדיות' (כלומר כאלה שאינן דורשות החזר) ו'תנועות בחשבון ההון' הכוללות הלוואות. החלק הנכבד מיבוא ההון הגיע מיהדות העולם בהעברות מן המגבית היהודית המאוחדת, מכירת איגרות חוב של מלווה העצמאות והפיתוח, והשקעות ישירות (בסך הכול 47.3 אחוזים מיבוא ההון בשנים 1949-1959). מקור חשוב נוסף של הון היה ממשלת גרמניה – השילומים והפיצויים (בסך הכול 23.3 אחוזים מיבוא ההון), ולבסוף – ממשלת ארצות-הברית (17.8 אחוזים בסך הכול).⁶² אחד המאפיינים הבולטים של יבוא ההון לישראל, הראה מיכאלי, היה חלקן הגדול של העברות חד-צדדיות מתוך סך יבוא ההון: בעשור הראשון שלאחר הקמת המדינה רבע אחד בלבד מתוך סך יבוא ההון דרש החזר, וכל היתר היו העברות חד-צדדיות. גם מהלך זה חיזק, גם אם לא במפורש, את טיעוניהם של אנשי אתוס הפיתוח המהיר, שגרסו כי הגירעון של ישראל הוא תוצאה של יבוא ההון ולא להפך.

אם כן, בקרב קהילת הכלכלנים היה אפשר למצוא קשת רחבה של עמדות בנוגע לעצמאות הכלכלית. את ריבוי העמדות אפשר לזקוף לשני גורמים: האחד – המונח 'עצמאות כלכלית' לא היה שגור בתאוריה הכלכלית המקובלת בעולם. זהו מונח כלכלי-פוליטי אשר מסיבות מקומיות נהיה בעל משמעות בשיח הכלכלי-הפוליטי הישראלי. לדוברים לא היו מקורות מדעיים לשאוב מהם הגדרה מקובלת אחת, והם עסקו בעצמם בניסיון להגדיר, למדוד ולכמת אותו. האחר – הדיון הכלכלי לא היה מנותק משאלות של

61. מיכאלי, 'יבוא ההון לישראל: מקורותיו, גדלו ומשמעותו' (לעיל הערה 1), עמ' 240.

62. שם, עמ' 227.

מדיניות כלכלית. לכל הדוברים היה ברור כי התשובה לשאלה אם מדינת ישראל מתקרבת לעצמאות כלכלית או מתרחקת ממנה היא בעלת השלכות על המדיניות הכלכלית שהממשלה צריכה לנקוט. הקשר בין העמדה התאורטית בנוגע לעצמאות הכלכלית ובין הטענה השיפוטית כלפי כלכלת ישראל בא לידי ביטוי בסקירה שהצגתי למעלה: כלכלני הממשלה וההסתדרות הגיעו למסקנה כי ישראל מתקרבת לעצמאות כלכלית, ואילו הכלכלן המקצועי, חניך אוניברסיטת שיקגו, הסיק ממחקרו כי מדינת ישראל מתרחקת מעצמאות כלכלית, והמליץ על שינוי המדיניות. עבודתו של מיכאלי בולטת בכך שהיא שימרה תמונה מורכבת של המציאות הפוליטית, ולא התגייסה לשום אתוס.

4. אפיזודה ג': מדיניות המיתון, 1965–1966

באמצע שנות השישים התקיימו במשק הישראלי התנאים שצירופם הוגדר 'מיתון כלכלי': ירידה בקצב הגידול של התוצר הלאומי הראלי, ירידה בתוצר לנפש וגידול באבטלה. העמדה המקובלת היא כי המיתון היה תוצאה של שילוב של גורמים 'אובייקטיביים' שלממשלה לא היתה שליטה ישירה עליהם, כמו צמצום העלייה וסיום של מיזמים ציבוריים גדולים, ושל מדיניות ממשלתית יזומה שצמצמה את ההשקעות, את המימון של האשראי לזמן ארוך, והעלתה את המסים.⁶³

מה היו הגורמים שהביאו להפעלת מדיניות המיתון? כמה מן המחקרים מדגישים את השאיפה לצמצם את הגירעון המסחרי ואת החוב החיצוני של ישראל כמניע עיקרי למדיניות זו;⁶⁴ מחקרים אחרים מדגישים את השאיפה לשנות את מבנה שוק העבודה, כלומר להחליש את כוח המיקוח של העובדים באמצעות צמצום התעסוקה, ובכך להוביל להורדת שכר ולצמצום השביתות במשק.⁶⁵ בעיית מאזן התשלומים והבעיות בשוק העבודה היו שתי הבעיות הבעורות של המשק הישראלי בתקופה זו, והן העסיקו את המערכת הפוליטית.

כבעיית מאזן התשלומים נעשה ניסיון לטפל בראשית שנות השישים. בתקופה זו חלה עלייה פתאומית בגירעון המסחרי, ובתגובה הפעילה הממשלה את התוכנית הכלכלית החדשה השנייה, אולם הממשלה לא היתה נחושה מספיק, והמדיניות לא הביאה לתוצאות המקוות. בשנת 1964 חל שוב גידול פתאומי ודרסטי בגירעון לעומת השנה הקודמת

63. דין וחשבון בנק ישראל לשנת 1966, ירושלים 1967, עמ' 3.

64. ראו: Carol Schwartz Greenwald, *Recession as a Policy Instrument: Israel 1965-1969*, London 1972

65. ראו: יונתן שפירא ולב גרינברג, *משבר התעסוקה המלאה: 1957-1965*, תל-אביב 1988; לב גרינברג, *ההסתדרות מעל הכל*, ירושלים 1993; Michael Shalev, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford 1992

בשיעור של יותר מארבעים אחוזים.⁶⁶ מצב זה עורר חששות, על רקע הסיום הצפוי של השילומים והפיצויים מגרמניה.⁶⁷

בעיה דחופה נוספת שהעסיקה את קובעי המדיניות הכלכלית היתה השביתות שתיארו רבים 'פראיות', ומצב שוק העבודה שתואר 'משברי'. ראש הממשלה לוי אשכול נדרש לנושא זה בנאומו הרשמי הראשון לאחר השבעת הממשלה החדשה בינואר 1966. לטענתו,

עדים אנו לתופעות משונות ומזיקות של תרבות מאבק מעמדי זר ומופקר, אשר תנועת עובדים ופועלים המכבדת את עצמה והמדינה כולה לא יוכלו להשלים עמן. תופעות אלו באות לידי ביטוי בלחצים בלתי-חוקיים ובלתי-מוכרים על-ידי ההסתדרות או ההסתדרויות או איגודי העובדים, באמצעות שביתות והפסקות עבודה פתאומיות ומה שקוראים פראיות.⁶⁸

הנושא של יחסי עבודה תפס מקום מרכזי גם בדיונים על התקציב. שר האוצר התלונן כי 'מוסר העבודה בארץ נמצא בירידה מתמדת'. בעניין השביתות הרבות טען: 'אין אנו יכולים לטמון ראשינו בחול ולהתעלם מכך שממשא-ומתן אחראי ועד לשביתות פראיות הגורמות נזק לענפים חיוניים במשק — רב מאד המרחק'.⁶⁹

ההכרעה בשאלה איזו משתי הבעיות היתה הסיבה להפעלת מדיניות המיתון אינה פשוטה. ראשית, בשיח הכלכלי-פוליטי של התקופה — הדיונים בכנסת, העמדות של הכלכלנים והתפיסות המקובלות בעיתונות — אפשר למצוא עדויות לשני ההסברים. היו דוברים שטענו כי המניע למדיניות הכלכלית המצמצמת של הממשלה הוא משבר במאזן התשלומים, ואחרים גרסו כי התוכנית נדרשת כדי לפתור את הבעיות בשוק העבודה. שנית, שתי המטרות הכלכליות — צמצום הגירעון המסחרי ושינוי מבנה שוק העבודה — מכתבות אמצעים כלכליים זהים. לכן אי-אפשר ללמוד על הכוונות ועל המטרות של המדיניות הכלכלית מתוך תכניה. כמו שכתב פטינקין בהקשר אחר, 'המלצות שונות למדיניות כלכלית יכולות לנבוע מאותן מסגרות תיאורטיות, ומסגרות תיאורטיות שונות יכולות להוביל לאותן המלצות למדיניות כלכלית'.⁷⁰

66. הלוי וקלינוב-מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, לוח 50, עמ' 115.

67. השילומים ממערב גרמניה ירדו מ-134 מיליון דולר ב-1964 ל-113 מיליון דולר ב-1965. כמו כן, הפיצויים ירדו מ-47 מיליון דולר ב-1962 ל-25 מיליון דולר ב-1964 ול-22 מיליון דולר ב-1965. ההשקעה הנקייה בישראל ירדה גם היא — מ-143 מיליון דולר ב-1964 ל-83 מיליון דולר ב-1965.

ראו: Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 10.

68. ראש הממשלה לוי אשכול (המערך), 'הרכב הממשלה החדשה ותכניה', דברי הכנסת, 44, 1966.1.12, עמ' 347.

69. שר האוצר פנחס ספיר (המערך), 'חוק התקציב לשנת 1966/67', דברי הכנסת, 44, 1966.1.14, עמ' 613.

70. Don Patinkin, *Anticipations of the General Theory? And Other Essays on Keynes*, Chicago, IL 1982, pp. 167-168.

כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי

על כן, כדי לנתח את תהליך עיצובה של מדיניות המיתון אנקוט גישה של מיפוי שיח: אציג את ההצדקות השונות שנתנו למדיניות זו דוברים שונים הממוקמים במרחבי השיח השונים. נראה כי למרכיבים הלאומיים והכלכליים של אתוס העצמאות הכלכלית היה תפקיד מרכזי בעיצוב ובהצדקה של מדיניות המיתון. יותר מכך, במדיניות המיתון זכה אתוס העצמאות הכלכלית בפעם הראשון למימוש מלא.

הבחירות והקמת הממשלה החדשה

לא ברור אם בנובמבר 1965, כאשר עסק פנחס ספיר בהרכבת הממשלה החדשה, היו בידי נתונים המצביעים על תחילתה של האטה כלכלית. על כל פנים, עוד תהליך הרכבת הממשלה הצביע על המדיניות הכלכלית שהממשלה מתכוונת לנקוט לאחר הקמתה. בשנת 1965 נראו סימנים ראשונים שבמבט לאחור יכולים להצביע על תחילתו של מיתון כלכלי, עוד לפני שהפעילה הממשלה מדיניות מיתון מכוונת.⁷¹ ייתכן שההאטה הכלכלית הזאת היתה מספיקה לפתור את שתי הבעיות הבערות. קשה להעריך זאת בדיוק. על כל פנים, מיד לאחר הבחירות הצהיר שר האוצר המכהן והמיועד על קווי המדיניות הכלכלית שיבקש לנקוט לאחר הבחירות. ספיר הגיש תזכיר לוועדת 'המעריך', ובו דרש בין השאר הקפאת שכר, ביטול תוספות היוקר, בורות חובה בסכסוכים בין עובדים ומעבידים, תקציב מאוזן וביטול הגירעון המסחרי.⁷² דרישות אלו היו תנאי לקבלתו על עצמו את תפקיד שר האוצר, ודרישותיו התקבלו במלואן.⁷³ לאחר הבחירות הוא מונה לנהל את המשא-ומתן הקואליציוני.

הסיעה הראשונה שצורפה לקואליציה היתה סיעת הליברלים העצמאים, שעל-פי הגדרת אחד מחבריה, ייצגה את 'חוגי המשק הפרטי בארץ' ואשר רוב חבריה היו בעבר מאנשי המפלגה הפרוגרסיבית;⁷⁴ עוד בראשית דצמבר הוכרז על הצטרפותה לממשלה העתידית.⁷⁵ בעת הכרזת הממשלה ציין דובר המפלגה כי מפלגתו מרוצה לחלוטין מן התוכנית הכלכלית כמו שהציגה ראש הממשלה במליאת הכנסת, והדגיש: 'אילו היה חבר מפלגתנו מרכיב את הממשלה ועומד בראשה, לא היה מציג תכנית כלכלית שונה, יותר ליברלית, יותר מתקדמת ויותר תקיפה מאשר זו שהוצגה היום על-ידי ראש הממשלה המיועד'.⁷⁶

71. Eliyahu Kanovsky, *The Economic Impact of the Six-days War*, New York, Washington and London 1970, pp. 24-33

72. 'פ' ספיר מציע הקפאת השכר ביטול תוספת היוקר ובוררות חובה', על המשמר, 23.11.1965, עמ' 1.

73. "מפלגה" נוספת במו"מ הקואליציוני, שם.

74. פנחס רוזן (המפלגה הליברלית העצמאית), דברי הכנסת, 44, 12.1.1966, עמ' 365.

75. 'הליברלים העצמאיים – מפלגה יחידה שהצטרפותה לממשלה בטוחה', על המשמר, 3.12.1965, עמ' 1.

76. פנחס רוזן, דברי הכנסת, 44, 12.1.1966, עמ' 365.

הגדרת הבעיות הכלכליות של ישראל

עם הקמת הממשלה הכריז ראש הממשלה לוי אשכול על כוונת הממשלה לנקוט מדיניות כלכלית מרסנת שמטרתה לצמצם את הפער במאזן התשלומים. הוא הצביע על שני אמצעים עיקריים למימוש מטרה זו:

האחד [...] האטת גידול הצריכה, שיהיה יחסית פחות מן העליה בתפוקה, והפניית יתר [ה]מקורות [ה]פנימיים להשקעות במשק, לשם הגדלת הייצור והיצוא; השני, גידול התפוקה של כל עובד בייצור, בשירותים ובמינהל, על-ידי העלאת פריון העבודה העמקת הייצור וייעולו.⁷⁷

הנהגת מפלגת המערך ידעה כי למדיניות זו יהיה מחיר חברתי שייפול על כתפיהן של האוכלוסיות החלשות ממילא. חברי הסיעה דיברו על הצורך לשווק את התוכנית בקרב הציבור שייפגע ממנה: 'אחת המשימות החשובות העומדות לפני ממשלה זו היא, בין היתר, כמובן, גיוס רצונם הטוב של המוני העם המתייצבים לימינה של הממשלה. כולם יצטרכו לאזור כוח כדי לקדם אותנו להקטנת תלותנו באחרים, ולמען עצמאותנו הכלכלית'.⁷⁸ גם דוברי סיעות אחרות הציגו את התוכנית כאמצעי להשגת עצמאות כלכלית. דוד בן-גוריון, ראש הממשלה לשעבר וחבר סיעת רפ"י, טען: 'אין מן הצורך להסביר, שבלי הרחבה מתמדת של יצואנו בקנה-מידה גדול לא נגיע לעצמאות כלכלית, ועצמאותנו המדינית לא תהיה שלמה ואמיתית'.⁷⁹ חברי מפ"ם תמכו בתוכנית, אם כי באופן מסויג יותר. מאיר יערי, מחברי הסיעה אשר הצטרפה לקואליציה אחרי שנים רבות באופוזיציה, העיר: 'הננו שותפים בדאגה לצמצום הפער במאזן המסחרי, להגברת היצוא ולצמצום היבוא, להגברת פריון העבודה והרנטאביליות של המשק, להבטחת תעסוקה מלאה, להמשך העליה, ואחרון אחרון חשוב – להגברת כושרנו הבטחוני'.⁸⁰ דברי יערי כללו את המטרות הלאומיות הן של אתוס הפיתוח המהיר והתעסוקה המלאה והן של אתוס העצמאות הכלכלית. יערי לא התייחס בדבריו לאפשרות כי קיימת סתירה בין מטרות אלו. לרוב הדוברים בשיח היה ברור שצמצום הגירעון המסחרי והבטחת תעסוקה מלאה הם שתי מטרות העומדות בסתירה זו לזו. אפשר לשער כי יערי ידע זאת, אך לא רצה להצטייר כמי שנוטש את העמדות המוצהרות של מפ"ם מצד אחד וכמי שאינו שומר על משמעת קואליציונית מצד אחר.

להבדיל מן המפלגה הדומיננטית ומן המפלגות שהיו מוכרות באוריינטציה הכלכלית השמאלית שלהן, הצהירו מפלגות הימין במפורש כי המשבר ביחסי העבודה הוא הבעיה הכלכלית הדחופה ביותר של המשק הישראלי. בכינוס הראשון של הממשלה החדשה

77. לוי אשכול, 'הרכב הממשלה החדשה ותכניתה', שם, עמ' 346.

78. ישראל קרגמן, שם, עמ' 355.

79. דוד בן-גוריון, שם, עמ' 358.

80. מאיר יערי, 'חוק התקציב לשנת 1966/67', דברי הכנסת, 44, 22.2.1966, עמ' 696.

הצהירה המפלגה הליברלית-העצמאית על קווי המדיניות הכלכלית שדרשה בתמורה לכניסתה לקואליציה. מלבד עודף תקציבי, ריסון הפעילות הכלכלית, צמצום מעורבות הממשלה במשק והנהגת מדיניות שכר התלויה בתפוקה, היא דרשה נקיטת 'אמצעים נגד שביתות פראיות' ו'עידוד ניירות כוח העבודה'.⁸¹

שר האוצר פנחס ספיר, שהיה אחת הדמויות המרכזיות בעיצוב מדיניות הריסון וארגון הקואליציה סביבה, הציג ניסוח מרוכך יותר, אך בעל תכנים דומים: 'בנושא זה של עבודה ועובדים לא ניתן להתעלם מכך שמוסר העבודה בארץ נמצא בירידה מתמדת, ודבר זה חייב להדאיג את כולנו'. 'כאשר אני מסתכל בנעשה ביחסי עבודה', הוא אמר, 'נראה כאילו פרקו הכל אחריות מינימלית לעתיד המשק, וכאילו חותרים אנו כולנו, וביודעין, לקראת החמרת מצבנו'.⁸² גם חברי כנסת שביקשו להגן על העובדים לא הכחישו שקיימת בעיה ביחסי העבודה בישראל. לטענת איש ההסתדרות ומזכיר פועלי ירושלים משה ברעם, המצב אינו ייחודי לישראל: 'נכון שבשנים האחרונות שובשו יחסי העבודה בארץ. דבר זה בא עקב תעסוקה מלאה, וזהו חזיון שאנו עדים לו בכל העולם. אין זו תופעה מיוחדת במינה במדינתנו'.⁸³

הדיונים בכנסת על התקציב לשנת 1966-1967 התקיימו על רקע הכרזה על שביתות רבות בענפים שונים במשק. מפעלי הטקסטיל 'ארגמן', 'כיתן' ו'סרינה' היו נתונים בסכסוכי עבודה קשים, ובכללם מעצרים ואלימות בין המשטרה ובין השובתים.⁸⁴ שביתות וסכסוכי עבודה נוספים הוכרוזו בקואופרטיבים לתחבורה,⁸⁵ בקרב עובדי בתי-החולים הממשלתיים,⁸⁶ המרצים באוניברסיטאות,⁸⁷ רשות הנמלים,⁸⁸ ואפילו עובדי צה"ל ועובדי בנק ישראל.⁸⁹ כל

81. פנחס רוזן, 'הרכב הממשלה החדשה ותכניה', דברי הכנסת, 44, 12.1.1966, עמ' 365.

82. פנחס ספיר, 'חוק התקציב לשנת 1966/67', דברי הכנסת, 44, 22.2.1966, עמ' 613.

83. משה ברעם, שם, עמ' 739.

84. 'מכתבי פיטורים נשלחו לשובתי "ארגמן" – ההסתדרות ניתקה המגע', על המשמר, 17.12.1967; 'מחרף הסכסוך ב"ארגמן"', על המשמר, 22.12.1965, עמ' 6; 'התעשיינים חוששים מפני העתיד על רקע ניסיון העבר ב"ארגמן"', ידיעות אחרונות, 27.12.1965, עמ' 4; 'פועלי "כיתן": ניאבק עד הסוף', על המשמר, 6.1.1966, עמ' 6; 'התנגשויות בין שובתי "כיתן" ובין מפירי השביתה והמשטרה', על המשמר, 9.1.1966, עמ' 6; 'נעצרו 12 משובתי "כיתן" – קיימו משמרת שקטה ליד חנות החברה', על המשמר, 13.1.1966, עמ' 6; 'שובתי "סרינה" יפגינו בכירה', על המשמר, 23.1.1966, עמ' 6.

85. 'הקואופרטיבים לתחבורה מאיימים בהשבתת השירותים', על המשמר, 10.1.1966, עמ' 6.

86. 'עובדי ביה"ח הממשלתיים ישבתו היום שעתיים', על המשמר, 16.1.1966, עמ' 6.

87. 'מורי המוסדות להשכלה גבוהה ישבתו החל מיום ה' השבוע. תובעים תשלום ההפרשים מיד', על המשמר, 31.1.1966, עמ' 6; 'עובדי הסגל האקדמאי ישבתו מחר; דחו הצעת האוצר', על המשמר, 6.2.1966, עמ' 6.

88. 'רשות הנמלים עומדת בדעתה לא לחדש העבודה באשדוד בלי הסכם. דוחה הצעות הפשרה של ההסתדרות', על המשמר, 11.2.1966, עמ' 1.

89. 'עובדי צה"ל יקיימו שביתת-מחאה ויפסיקו עבודת שעות נוספות', על המשמר, 11.1.1966, עמ' 6; 'עובדי בנק ישראל ב-3 הערים ישבתו החל ביום ג', על המשמר, 9.1.1966, עמ' 6.

סכסוכי העבודה האלה פרצו במשך תקופה קצרה של שלושה חודשים – בין דצמבר 1965 לפברואר 1966. הכלכלנים דיברו אז על 'בעיות בשוק העבודה' והפוליטיקאים – על 'העדר מוסר עבודה', הם כיוונו לשביתות המזכרות כאן. בכנסת היתה הסכמה כמעט מוחלטת כי יש לעשות דבר-מה בנדון.

לקווי מדיניות אלה שהתגבשו בממשלה לא היתה אופוזיציה פעילה בכנסת, מלבד קולה של המפלגה הקומוניסטית. דוברי הסיעה ראו בתוכנית הכלכלית של הממשלה 'מסך עשן' ו'תעמולה' שנועדו ליצור 'פסיכוזה' כדי לחוץ על העובדים לוותר על עליות שכר ועל תוספות יוקר המגיעות להם בדין, למרות עליות המחירים התלולות.⁹⁰ מלבד ביקורת זו, היה קיים קונצנזוס נרחב למדי של תמיכה בתוכנית. מי שביטא בדבריו את הקונצנזוס שנוצר סביב התוכנית היה דובר המפלגה החרדית; הוא טען:

אין ספק כי נפל הפור, ואלה שהתהלכו בגן-עדן כלכלי של שוטים התחילו לפקוח עיניים ולראות שכך לא ייתכן להמשיך, אם לא רוצים בהתמוטטות כללית ומוחלטת. עדות לכך [...] הדיון המיוחד הפעם בכנסת, שכמוהו לא היה במשך שבע-עשרה שנה. מציאותי יותר, משוחרר מדוגמות שאבד עליהן כלח. מי חשב פעם שחבר-הכנסת יערי ממפ"ם יתריע מעל במה זו נגד העלאות בשכר.⁹¹

אם כן, בממשלה היתה הסכמה כמעט מקיר לקיר בנוגע לצורך בתוכנית הכלכלית ולתכניה, אך היו הבדלים בין הסיעות בעניין אופן הצדקת התוכנית. הימין והאוצר הדגישו את המאבק בעובדים, והמרכז והשמאל – את בעיית הגירעון המסחרי.

עמדות הכלכלנים המקצועיים

בקרב הכלכלנים המומחים גם כן היתה הסכמה באשר לנחיצות התוכנית. הפערים בדבר אופן ההצדקה שלה לא חצו את קהילת המומחים אלא באו לידי ביטוי בהתאם לסוג הקהל שאליו הופנו הדברים. בדיונים שהיו מיועדים לקהל מקצועי, רוב הדוברים, לבד מנגיד הבנק המרכזי, גרסו כי מצב יתרות מטבע החוץ של ישראל משביע רצון ואינו מעורר דאגה. הם הצביעו בעיקר על הבעיות בשוק העבודה, אולם בדיונים הפתוחים שהיו מיועדים לקהל לא מקצועי הם הדגישו את השאיפה לעצמאות כלכלית כמטרתה העיקרית של מדיניות המיתון.

הכלכלן חיים ברקאי⁹² מן האוניברסיטה העברית טען בסימפוזיון שערך בקיץ 1966 כתב העת רבעון לכלכלה כי אין לישראל בעיה ביתרות מטבע החוץ שלה. 'שר האוצר האנגלי

90. מאיר וילנר, 'חוק התקציב לשנת 1966/67', דברי הכנסת, 44, 22.2.1966, עמ' 717.

91. שלמה לורנץ, 'חוק התקציב לשנת 1966/67', שם, עמ' 712.

92. חיים ברקאי היה בעל תואר ראשון ותואר שני בכלכלה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. את עבודת המאסטר שלו כתב בהדרכת דן פטינקין, ואת התואר דוקטור קיבל ב-London School of Economics. את הדיסרטציה שלו כתב על התאוריה הקלאסית של התפתחות כלכלית

קלאהן היה לבטח מרוצה ביותר לו עמדה לרשותו כיום עתודה כזאת. החשיבות של הרזרבות שברשותנו, היא בכך שהן מאפשרות לנו כיום כושר תמרון, והן יכולות לשמש כשמן סיכה לשימון הגלגלים או להקטנת חיכוכים'. לעומת זאת, 'הבעיה המרכזית של כלכלתנו היא לאמיתו של דבר בעיית המבנה של המשק שאינו תואם לצרכים'. ברקאי לא ציין במפורש למה כוונתו בביטוי 'מבנה המשק', אך אני מעריך כי כוונתו למבנה שוק העבודה.⁹³ גם משה זנבר, שהיה הממונה על תקציב המדינה,⁹⁴ גרס באותה תקופה כי המצב הפיננסי של המדינה אינו דורש חיזוק הדגש על מדיניות שתקרב את ישראל לעצמאות כלכלית: 'היתרה הבלתי מבוטלת של רזרבות מטבע חוץ המצויה בידינו היום וההעברות החד-צדדיות הזורמות למשק הישראלי, מורות כי שימת הדגש חייבת להיות יותר על פיתוח לטווח ארוך מאשר על המאזן המסחרי השוטף'. זנבר היה שותף לטענה כי מדיניות המיתון של ישראל נגזרת מן המגמות בשוק העבודה ולא מן השאיפה לעצמאות כלכלית: 'כיום מצב התעסוקה במשק הישראלי הוא על הגבול שבין הישג סוציאלי נכבד, ובין מכשלה כלכלית', טען בראשית 1965.⁹⁵ תעסוקת היתר הביאה לדעתו להעלאה של השכר, להגדלת הצריכה והוצאות הייצור. כמו כן היא 'גורמת להפקרות הקיימת בשטח יחסי העבודה, לשביתות הפראיות הפורצות לעתים, למצב בו קבוצות עובדים קטנות מתברלות בתביעות שכר מיוחדות ופורקות מעליהן את המשמעת והאחריות הכלל פועלית'.⁹⁶ בעיות אלו צריכות לדעתו לקבל מענה במבנה התקציב לשנת התקציב 1965-1966. לאחר 16 שנים של פיתוח מהיר, הוא הסביר, אפשר כיום 'לשים את הדגש על שיפורים במבנה מערכת הייצור'. האמצעים לכך הם העלאת כושר התחרות של המשק, הסרה של חומות המגן על תוצרת הארץ וחשיפת המשק לתחרות, העלאת הפיריון בייצור והגברת הייעול. רק כך, 'נוכל להתקרב למטרה הנשגבת של עצמאות כלכלית אמיתית ובריאה'.⁹⁷ ההמלצות הכלכליות של זנבר דומות מאוד להמלצות של פטינקין בראשית שנות השישים בנוגע לאמצעים הדרושים להשגת עצמאות כלכלית, אולם ההצדקה שלהם שונה: פטינקין דיבר על צמצום הגירעון המסחרי, ואילו זנבר דרש שיפורים במבנה מערכת הייצור. הורוביץ, באותה עת נגיד הבנק המרכזי, היה הדובר היחיד בשיח הכלכלי-מקצועי אשר דבק בעמדה כי מדינת ישראל ממשיכה להתרחק מעצמאות כלכלית. הוא התעקש כי

- בהדרכת פרופסור ליונל רובינס. הוא היה חבר סגל קבוע במחלקה לכלכלה בירושלים, ולימד באוניברסיטאות שונות בארצות-הברית (אתר האינטרנט של בנק ישראל).
93. חיים ברקאי, 'הדרך להבראת המשק הישראלי', רבעון לכלכלה, 51 (1966), עמ' 191.
94. משה זנבר היה בעל תואר שני בכלכלה מן האוניברסיטה העברית בירושלים. שימש עוזר מנהל מחלקת ההכנסות במשרד האוצר (עד 1963); יועץ לשר האוצר (1963-1964); ומנהל התקציבים ויועץ כלכלי (1964-1968). לאחר מכן מונה זנבר לנגיד הבנק המרכזי מ-1971, *Who's Who in Israel: 1973-1974*, Tel Aviv [n.d.], p. 433
95. משה זנבר, 'המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה ל-1965/6', רבעון לכלכלה, 44 (1965), עמ' 318.
96. שם.
97. שם, עמ' 328.

יש לבחון את הגודל האבסולוטי של הגירעון וכי אין להשתמש במדדים יחסיים. 'אנו כל הזמן מתרחקים, באופן אבסולוטי, מעצמאות כלכלית. ז.א. הגירעון המוחלט (אני מדגיש את המלה מוחלט) עולה משנה לשנה [...] הלא העולם איננו לעת עתה חברה בעירבון בלתי מוגבל'.⁹⁸ נגיד בנק ישראל אף ייחד לנושא מאמר. המאמר פורסם ברבעון לכלכלה, ובו הוא הראה מדוע ארבעה מדדים יחסיים, המראים שיפור בעצמאות הכלכלית, אינם המדדים המתאימים למדידת העצמאות הכלכלית. הורוביץ דחה אותם על סמך הטענה: 'הקושי בגיוס ההון הדרוש לכך [לגישור הפער בין היבוא ובין היצוא] הולך ומחמיר, היות והמדדים המוחלטים של הגירעון גדלים. הצורך לפרוע את החובות, קרן וריבית, מגדיל את המעמסה ומצמצם את יבוא ההון נטו שהוא, כמובן, הקובע'.⁹⁹

הפער בין עמדתו של הורוביץ ובין עמדת הכלכלנים האחרים בדבר עצמאותה הכלכלית של ישראל וכן השימוש של הורוביץ במדד האבסולוטי אשר שום כלכלן אחר לא השתמש בו למדידת התלות הכלכלית של ישראל – מדד זה אינו בין חמשת המדדים שהציע מיכאל מיכאלי בספרו – מרמזים כי ייתכן שיש לראות בעמדתו בנוגע למידת העצמאות הכלכלית של ישראל אסטרטגיית הסברה של מדיניות המיתון. הערכה זו מקבלת חיזוק בעקבות העדויות על תפקיד ההסברה שמילאו הכלכלנים במסע ההסברה של הממשלה.

מדיניות המיתון והצורך ב'הסברה' כלכלית

בממשלה רווחה הערכה כי שיתוף-הפעולה של העובדים חיוני להצלחת התוכנית: 'ברור לי דבר אחד, טען חבר סיעת המערך, 'אם העובדים לא יתנו ידם, אם לא יראו בגרות בענין זה – חוששני שההישגים לא יהיו גדולים, ונדון ונתלבט באותן בעיות כפי שהתלבטנו עד היום'. לטענתו, חסרה 'תנועת פועלים מאוחדת, עם כוח חינוכי, תנועה שהיתה יכולה לבוא ולהתייצב לפני ציבור העובדים, לפני ציבור הפועלים [...] ולהגיד את דברה, את הדבר המחנך ואת הדבר שיש לעשות'.¹⁰⁰ כאשר דובר בממשלה על 'העובדים' הכוונה היתה לא בהכרח להסתדרות, אלא גם להתארגנויות מקומיות של עובדים במגזרים ובענפים שונים. הניסיון של השביתות האחרונות הוכיח כי להסתדרות לא היתה יכולת לכפות על הארגונים המקומיים פתרון.¹⁰¹

בממשלה הועלתה ההצעה להקים 'זרוע מרכזית להסברה'. אחד השרים הציע לפתוח בפעולת הסברה נרחבת שמטרתה להבהיר 'מדוע נאלצה הממשלה להגדיל את שיעורי

98. דוד הורוביץ, 'פגישת הפורום הכלכלי, תל אביב, 20.7.66, עמ' 4-5, ארכיון יד יאיר, מכל 3, תיק 1.

99. שם, עמ' 12.

100. שמואל שורש (המערך), 'חוק התקציב לשנת 1966/67, דברי הכנסת, 44, 22.2.1966, עמ' 707.

101. המקרה המובהק ביותר למצב זה היה הסכסוך במפעל הטקסטיל 'ארגמן', אשר בשלב מסוים ניתקה ההסתדרות את יחסיה ואת המשא-ומתן עם העובדים (ראו: 'מכתבי פיטורים נשלחו לשובתי "ארגמן" – ההסתדרות ניתקה המגע', על המשמר, 17.12.67). מסקנה זו עומדת במרכז התזה בעבודתם של לב גרינברג (ההסתדרות מעל הכל, פרק 6) ומיכאל שלו, *Shalev, Labour and the*

כיננו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי

המסים'. לדברי השר, 'תקציב המדינה המוצע מטיל מעמסה כבדה על שכמם של חוגים נרחבים, ומשום כך רצוי להביא לידיעת העם את המשימות המרובות והתפקידים החדשים שהממשלה חייבת למלאם'. מטרת ההסברה תהיה 'לקרוא את העם לריסון עצמי, ולהסביר לו גלויות את הסכנה שבהידרדרות שעשויה לבוא בעקבות "השתוללות" בשטח הכלכלי'.¹⁰² עוד הוא טען כי על הממשלה להעריך נכונה את גורם ההסברה, ולא להימנע משימוש בכלי זה.

מערך ההסברה השתמש באתוס העצמאות הכלכלית כמכשיר לאומי-כלכלי מרכזי. בה בעת תרם מערך ההסברה לעיצובו ולייצובו של אתוס העצמאות הכלכלית. מדיניות המיתון בכלל ומערך ההסברה בפרט היו השלב האחרון בהתפתחותו של אתוס זה, והם הביאו אותו למימושו כמדיניות כלכלית בפועל. בשלב זה באים לידי ביטוי מפורש הקשרים בין ההיבט המדינתי והלאומי של אתוס זה וההיבט הכלכלי-מקצועי שלו. שיתוף-הפעולה בין הממשלה ובין הכלכלנים המקצועיים הגיע לשיאו כאשר מילאו הכלכלנים תפקיד מרכזי ומתוכנן מראש על-ידי המדינה בהסברת התוכנית הכלכלית וכפועל יוצא מכך – גם במימושה.

חודש היצוא – 'נייצא ונחיה'

מערך ההסברה של תוכנית המיתון כלל שני רכיבים: האחד – גיוס דמות 'היצואן' והצבתו כסמל לעשייה לאומית. במרס 1966 הוכרז 'חודש היצוא'. ההכרזה התבצעה בו בזמן בכל העיתונים היומיים הכתובים. ארבעה עמודים, שתפסו כמחצית מגליון היום, הכילו ראיונות עם יצואנים, מאמרים מאת אנשי ממשל בנושא היצוא ופרסומים עצמיים של חברות ליצוא. העמודים היו זהים בכל העיתונים. את המאמר המרכזי והפותח כתב שר המסחר והתעשייה מסיעת המערך חיים צדוק. בדבריו, שנשאו את הכותרת 'נייצא ונחיה', הודגש הפער ההולך וגדל בין היבוא ובין היצוא:

השנה יצאנו רק כ-60% מיבואנו. במילים אחרות לו משתכרים היינו בערך יצאנו הייתה משכורתנו רק כ-60% ממה שהייתה. את ההפרש כיסינו ביבוא הון מן החוץ (פיצויים אישיים, שילומים, השקעות הון זר, הלוואות חוץ ומגביות מיהדות התפוצות). אם רצוננו לבטל את הפער בין היצוא והיבוא ו'לאכול לחם שנאפה כמו ידינו', עלינו לאזן את אגפי המשוואה: משמע – לצמצם את היבוא או להגביר את היצוא.¹⁰³

שר המסחר והתעשייה הצביע על שני אמצעים לצמצום הפער: האחד – חשיפת המשק הישראלי לתחרות עם שווקים זרים, והאחר – פיתוח ועידוד תעשיות היצוא של ישראל.

102. 'דרושה זרוע מרכזית להסברה', ידיעות אחרונות, 11.2.1966, עמ' 4.

103. ח' צדוק, שר המסחר והתעשייה (בפרסומים בנושא 'חודש היצוא תשכ"ו' – 1966), 'נייצא ונחיה', הארץ, 11.3.1966, עמ' 15.

בחודש היצוא חולקו תעודות של 'יצואן מוסמך' ליצואנים נבחרים. האירוע היה הזדמנות לראיין כמה מהם ולאפשר להם להציג את התפיסה הכלכלית שלהם בנוגע לכלכלת ישראל. מקס טל, הבעלים והמנהל של מפעל לייצור צמיגים ('שמשון'), אחד ממקבלי הפרס, ייחד את רוב הריאיון להתקפה נגד חוסר היעילות והיעדר המשמעת של העובדים בישראל. מגמה זו, הוא טען, פוגעת באינטרס הלאומי: 'איך אנחנו יכולים להגיע לכושר תחרות [...] כאשר מספר ימי העבודה בפועל בישראל הוא בין הנמוכים בעולם המערבי'. טל ציין את תקופות החופש הארוכות בישראל, את ימי המחלה הרבים, ואפילו את שירות המילואים. יתר-על-כן, לדידו חוסר המשמעת בעבודה אינו מאפשר להנהיג חידושים טכניים ולהגדיל את הפרייון.¹⁰⁴

ההכרזה על חודש היצוא היתה חלק ממסע ההסברה של הממשלה. הצבתם של היצואן ושל היצוא בחזית העשייה הציונית, עשייתם סמל לאומי ויצירת חפיפה בין האינטרס הפרטיקולרי שלהם ובין האינטרס הלאומי אפשרו לממשלה להציב חזון לאומי חיובי כמניע מרכזי למדיניות המיתון, במקום הצבת המאבק בעובדים והחלשתם כמניע מרכזי, או כאחד המניעים לפחות.

מהלך זה של גיוס קבוצה חברתית או כלכלית, הצבתה בחזית העשייה הלאומית ויצירת זיקה בין האינטרס שלה ובין האינטרס הלאומי לא היה תופעה חדשה. בתקופות שונות בהיסטוריה של הציונות גויסו אינטרסים של קבוצות פרטיקולריות לטובת האינטרס הלאומי והוצגו כאידאל לאומי: 'החלוץ' בראשית המאה ה-20, 'הפועל' בשנות הארבעים והחמישים, 'היצואן' במקרה שלפנינו, ואיש ה'הייטק' בשנות התשעים. מהלך זה אינו רק סמלי אלא גם כלכלי. בכל המקרים האלה המדינה או הארגונים הלאומיים יוצרים דפוס של שיתוף-פעולה עם ענף כלכלי והקבוצה החברתית המשויכת לו. שיתוף-פעולה זה מבוסס על כך שהמדינה – או הארגונים הלאומיים – מספקים תמיכה והגנה לענף הכלכלי באמצעים פיננסיים וסימבוליים, ובתמורה הארגונים והפרטים המרכיבים את הענף הכלכלי מנהלים את פעולותיהם כך שיהיו תואמים את האינטרס הלאומי. אין להבין מכך כי היצואנים היו הכוח המניע של מדיניות המיתון. הכוח הפוליטי שעמד לרשותם לא הספיק כדי ליזום שינוי עמוק כל כך במדיניות הכלכלית של ישראל. היה מדובר בקואליציה רחבה יותר, ובה מלבד הממשלה, ההסתדרות, משרד האוצר, בנק ישראל, הכלכלנים המקצועיים ובעלי התעשייה כולם.

גיוס הכלכלנים המומחים לצורכי 'הסברה'

הרכיב השני של מסע ההסברה הממשלתי היה 'בימות הסברה', שהיו מעין מופעים של כלכלנים מגופים שונים – אנשי ממשלה, עובדי מדינה בכירים וכלכלנים אקדמיים, ובהן הציגו הללו את עמדותיהם בנוגע לתוכנית הכלכלית. שני מפגשים מעין אלו התקיימו

104. 'כיום – ראייה לטווח קצר וחינוך רק משתלמים לפועל', ידיעות אחרונות, 11.3.1966, עמ' 5.

במועדון צוותא בתל-אביב, ששימש לרוב למופעי בידור ותאטרון. למפגש הראשון הוזמנו מי שהוגדרו 'אנשי המדיניות הכלכלית המעשית': שר השיכון מרדכי בנטוב, מנכ"ל משרד האוצר ושני חברי כנסת – זאב צור איש אחדות-העבודה וויקטור שם-טוב מסיעת מפ"ם. למפגש השני הוזמנה קבוצה של כלכלנים מן החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים וראש אגף התקציבים במשרד האוצר. העיתון על המשמר תיאר את האירוע כדיון בשאלות 'כיכוד להגיע לעצמאות כלכלית של המדינה' ו'איך להקטין את הגירעון במאזן התשלומים'. השאלה המרכזית שהוצבה לדוברים עסקה בגירעון במאזן התשלומים: 'הגירעון הולך וגדל עקב גידול היבוא ופיגור ביצוא; הוא מגיע כבר למחצית המיליארד ל"י לשנה, המקורות מן החוץ לכיסוי הגירעון מצטמצמים. מה היא הדרך הנאותה לבלימת התהליך, שהוא מסוכן לכלכלת המדינה ומרחיק אותנו מהמטרה הנכספת של עצמאות כלכלית?'¹⁰⁵

כשלושה מתוך ארבעת הדוברים היו מאוחדים בדעתם כי יש להמשיך במדיניות המיתון על אף המחיר הגבוה שלה בטווח הקצר והפגיעה בחלקים נרחבים של האוכלוסייה. שני הכלכלנים מן האוניברסיטה העברית – חיים ברקאי ואפרים קליימן – הציעו להקשיח את המדיניות ולהוסיף לה גם רכיב של פחות המטבע. משה זנברג, איש משרד האוצר, גרס: 'המציאות הפוליטית והחברתית במדינה אינה מאפשרת פחות רדיקאלי ואכזרי', אולם לא היו חילוקי דעות בנוגע להגדרת הבעיה הכלכלית של ישראל ולקווי המדיניות הכלכלית הדרושה. אפרים ריינר, שהופיע עם קבוצת הכלכלנים אך היה בעל תואר ראשון בכלכלה בלבד, הביע התנגדות לתוכנית וטען:

אין להשיג את המטרה של הבראת המשק הישראלי באמצעים המוטלים על הציבור, מגבוה, כשהוא (הציבור) משמש כעין עכבר-ניסיון [...] התנאי לכך הוא ניהול מדיניות הכנסות אחרת מאשר זו הנהוגה עתה – מדיניות של חלוקה צודקת יותר של ההכנסות. במדיניות זו, שתישען על שכבות רחבות של הציבור, אפשר להביאן להזדהות עם צעדי הממשלה ולהכינן לקרבן הדרוש.¹⁰⁶

במופעי ההסברה הציגו הכלכלנים עמדה אחידה, שלפיה היתה מדיניות המיתון הכרחית והסיבות לה נבעו מן הצורך להתקרב לעצמאות כלכלית. אחד המשתתפים לפחות – חיים ברקאי – הביע עמדה שונה בתכלית באותה שנה כאשר השתתף בפורום סגור אשר היה מיועד לכלכלנים מקצועיים. הניתוח של עמדות הכלכלנים לפני קהל מקצועי ולא מקצועי מעיד כי היו הבדלים בשיח בכל אחד מן המקרים ולא רק בתכנון. בפורומים המקצועיים היתה קשת העמדות של המומחים רחבה יותר וחילוקי הדעות בין המומחים היו בולטים יותר מאשר במקרים שהנמענים היו קהל לא מקצועי. מבחינת התכנים, בדיונים המיועדים לקהל לא מקצועי הוצדקה מדיניות המיתון על יסוד בעיית מאזן התשלומים והצורך

105. 'ב'צוותא' – כלכלנים על הבראת המשק', על המשמר, 7.3.1966, עמ' 2.

106. שם.

להתקרב לעצמאות כלכלית, ואילו בדיונים מקצועיים הדגישו המומחים את הבעיות בשוק העבודה.

סיכום

הדיון באתוסים העצמאות הכלכלית והפיתוח המהיר הוא בעל חשיבות להבנת הדינמיקה של הכלכלה הפוליטית של ישראל בעשרים השנים הראשונות לקיומה. אתוסים אלו כללו פרדיגמות מחשבתיות, מערכים נורמטיביים ואסטרטגיות של פעולה, שהנחו את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הכלכלי. במאמר זה הצגתי כמה היבטים בהתפתחותו של אתוס העצמאות הכלכלית והמתחים בינו ובין אתוס הפיתוח המהיר. על אף ההתמקדות בהיבטים מסוימים הנוגעים לעלייתו של אתוס העצמאות הכלכלית, אני מאמין כי הרחבת המסגרת לא תשנה את התמונה המתקבלת.

כדברי סיכום אדון בשתי השלכות הנובעות מן הניתוח שהצגתי. ראשית, אמקם את הדיון בקשר למדיניות הפיתוח הכלכלי של ישראל בעשרים השנים הראשונות לקיומה, ושנית אעסוק בהשלכות של הדיון שהצגתי על המשגת היחסים שבין לאומיות ובניין מדינה מצד אחד ורעיונות כלכליים מצד אחר.

עלייתו של אתוס העצמאות הכלכלית ויחסיו עם אתוס עליית ההמונים והפיתוח המהיר הם מעין סיפר־על שאפשר לשזור בתוכו את השינויים באסטרטגיית הפיתוח הכלכלי של ישראל מאז הקמתה עד 1967. תקופה זו אפשר לחלק, בגסות־מה, לשני עשורים אשר כל אחד מהם מאופיין באסטרטגיית פיתוח שונה. אסטרטגיות אלו אינן מנוגדות זו לזו, אך הן שונות מבחינת ההדגשים. אסטרטגיית הפיתוח האחת נגזרה מאתוס הפיתוח המהיר, והיא גרסה כי יש לפתח את מערכת הייצור באמצעות מימון חיצוני כדי ליצור מקומות עבודה, לקלוט עלייה ולהניח תשתית תעשייתית. ההסתדרות, באמצעות חברת העובדים, מילאה תפקיד מרכזי באסטרטגיית פיתוח זו. עם השנים עברה המדינה לאסטרטגיית פיתוח המציבה את צמצום התלות הכלכלית של ישראל כמטרה עיקרית, וממנה נגזרו המטרות של הגברת היצוא ועידודו, הגברת הפריון, ייעול תהליכי הייצור וחשיפת המשק המקומי לתחרות. אסטרטגיה זו היתה חלק מאתוס העצמאות הכלכלית.

האירוע המייצג את המעבר מן האסטרטגיה של הפיתוח המהיר לזו של העצמאות הכלכלית היה פירוקה של 'סולל בונה' לכמה יחידות משנה ביוזמת שר האוצר לוי אשכול, שר המסחר והתעשייה פנחס ספיר ויושב־ראש ההסתדרות פנחס לבון, מהלך שעורר התנגדות מצד הנהלת 'סולל בונה'. מאבק זה מתואר בידי דוד לוי־פאור כהתנגשות בין שתי אסטרטגיות של פיתוח לאומי:

שתיהן תפיסות לאומיות ולא סוציאליסטיות או ליברליות המכוונות לפיתוח כלכלי ותעשייתי מהיר, אך הן מעניקות עדיפות שונה למכשירים לפיתוח כלכלי. התפיסה האחת, המזוהה עם המדינה, ובמיוחד עם פנחס ספיר ועם לוי אשכול, ראתה ביזמה

הפרטית מכשיר מרכזי לפיתוח כלכלי לאומי. התפיסה האחרת, המזוהה עם סולל-בונה, ובמיוחד עם הלל דן וחבריו, ראתה בסולל-בונה ובחברות ציבוריות דומות, מכשירים מרכזיים לפיתוח כלכלי-לאומי.¹⁰⁷

פירוקה של 'סולל בונה' סימן את נצחון האסטרטגיה של ספיר ואשכול. לטענת לוי-פאור, המניע של ספיר היה כי יש לתת מקום גדול יותר למגזר הפרטי בפיתוח הכלכלי של ישראל. נשאלת השאלה מדוע העדיף ספיר את המגזר הפרטי כמכשיר של פיתוח כלכלי על פני ההסתדרות. במה היה עדיף המגזר הפרטי מן ההסתדרות? לוי-פאור דוחה את האפשרות כי ההעדפה של המגזר הפרטי נבעה מעמדה ליברלית. לטענתו הגורם לשינוי היה אידאולוגיה לאומית. במאמר זה ביקשתי לתאר את תהליך עיצובה של אידאולוגיה לאומית זו, ואת האופן שהיא תורגמה בתהליך הדרגתי למדיניות כלכלית ואסטרטגית פיתוח בפועל.

האם אפשר להסביר שינוי זה על בסיס התחזקות כלכלית ופוליטית של המגזר הפרטי והפעלת לחצים על הממשלה להגביר את המימון למגזר הפרטי על חשבון ההסתדרות? לטענה זו קשה למצוא עדויות. עוצמתה של ההסתדרות בתקופה זו עוד היתה גדולה, וכמו שמראה לוי-פאור, ספיר הוא זה שחזר אחר היזמים ולא להפך. המסקנה המתבקשת היא כי היוזמה לשינוי נבעה מן המדינה. אולם, את המדינה אין לתפוס בהקשר זה כגוף קוהרנטי, מובחן ואוטונומי באופן מוחלט ביחס לשחקנים החברתיים והכלכליים. למדינה יש אוטונומיות חלקית (embedded autonomy)¹⁰⁸ ביחס לשחקנים הכלכליים, והיא למעשה תלויה בגופים רבים המתווכים בינה ובין השחקנים הכלכליים¹⁰⁹ ובגופי הידע שבהם היא עושה שימוש על מנת לנסח את האינטרסים הלאומיים,¹¹⁰ לנסח תוכניות ולהוציא לפועל פעולות קולקטיביות בתחום הכלכלי.

במאמר זה הראיתי כיצד התפתח גוף ידע בעל היבטים אפיסטמולוגיים, לאומיים ונורמטיביים בארמיניסטרציה המדינתית, דהיינו משרד האוצר ובנק ישראל, ובגופים שהיו אחראים לייצור ידע כלכלי ולהפצתו – המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית ומכון פאלק למחקר כלכלי, שהיה סניף שלה, ומחלקת המחקר של בנק ישראל. גוף ידע זה הופץ בקרב גופים פוליטיים והציבור הרחב. במילים אחרות, הניתוח מחזק את הגישה שלפיה ניסחה ומישה המדינה את האינטרס הלאומי שלה באופן אוטונומי בהתאם לכוחות הכלכליים והחברתיים.

אם כן, אף שמדיניות זו דרשה מעורבות מוגברת של הממשלה בכלכלה, מכשיר המאפיין מדיניות סוציאליסטית, היא לא נבעה מתפיסת עולם סוציאליסטית הכוללת

107. דוד לוי-פאור, *היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל*, ירושלים 2001, עמ' 178.
108. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ 1995.
109. Linda Weiss and John Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, MA 1995.
110. Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, NY 1996.

מטרות של חלוקת הכנסה שוויונית ושינוי של דפוסי בעלות על אמצעי ייצור, אלא ממטרות לאומיות של תיעוש ושיפור מקומה של ישראל במערכת המסחר הבין-לאומי. מלבד זה, אף שהיא כללה חיזוק של המגזר הפרטי, היא לא נבעה מעקרונות של משק חופשי. המעסיקים הפרטיים נתפסו ככלי יעיל יותר להשיג מטרה לאומית, באותו אופן שנתפסו ההסתדרות וחברת העובדים כמכשיר מוצלח לפיתוח המשק ולקליטת העלייה בשנות הארבעים והחמישים.¹¹¹

הטענה כי המניע לאסטרטגיית הפיתוח הכלכלי היה לאומי – ולא סוציאליסטי או ליברלי – דורשת דיון מפורט יותר בנוגע למערכת היחסים שבין השיח (או האידאולוגיה) הלאומי ובין השיח הכלכלי. מסגרות המונחים המקובלות לניתוח היחסים שבין שני סוגי השיח ומרחבי הפעולה הללו מובילות לבעיות מושגיות שאני מציע לפתור באמצעות המונח 'האתוס הלאומי-כלכלי'.

בהיסטוריה הכלכלית של ישראל אפשר לזהות שני זרמים מרכזיים המציעים מערכות מונחים להבנת היחסים שבין לאומיות או בניין מדינה מצד אחד ובין השיח הכלכלי מצד אחר. הזרם האחד גורס כי מדיניות המוסדות הלאומיים, ולאחר מכן מדיניות הממשלה וההסתדרות, עוצבה כפשרה בין המטרה של בניין אומה ומערכת ערכים סוציאליסטית.¹¹² הזרם האחר מנתח את הכלכלה הפוליטית המקומית כתוצר של פשרה בין ניהול כלכלי רציונלי השואף להגדלת ההכנסה הכספית והצורך במימוש מטרות לאומיות.¹¹³

כל אחד משני זרמים אלו תרם רבות להבנת ההיסטוריה הכלכלית של ישראל, אולם הם סובלים מחולשה מושגית ואמפירית. אני אטפל כאן רק בחולשה המושגית.¹¹⁴ חולשה זו נובעת מכך שהשיח הכלכלי – הליברלי או הסוציאליסטי – מציע מערכת מורכבת של רעיונות, הכוללת מטרות חברתיות, תפיסות ערכיות ואמצעים כלכליים, ואילו השיח הלאומי הוא כוח אשר יכול להיות מתורגם לביטויים היסטוריים מסוימים שונים מאוד זה מזה. לפיכך, האידאולוגיה הלאומית יכולה להיות מנוסחת באמצעות גישות כלכליות שונות. אידאולוגיה לאומית יכולה להצדיק מדיניות מרחיבה באותה מידה שהיא יכולה להצדיק ריסון כלכלי או כל מדיניות כלכלית אחרת. על כן, אין בסיס לטענה כי לאומיות או בניין אומה עומדים בסתירה, אפריורית, ביחס למדיניות סוציאליסטית או כזאת

111. פרשנות שונה לשינוי במבנה הפנימי של ההסתדרות ומקומה בכלכלה הפוליטית הישראלית מציג יצחק גרינברג. לטענתו, שינויים אלו נבעו מתפיסתו של פנחס לבון, יושב-ראש ההסתדרות בשנים 1956 עד 1961, אשר דגלה בסוציאליזם דמוקרטי, בביזור, בחופש ובניהול כלכלי רציונלי. ראו: יצחק גרינברג, *אנטומיה של משבר ידוע מראש*, תל-אביב 2004, עמ' 55-66.

112. ביטוי מובהק ביותר לתפיסה זו אפשר למצוא בעבודותיהם של יוסף גרני ויצחק גרינברג, *תנועת העבודה הישראלית*, א-ב, תל-אביב 1997. תפיסה זו מובאת גם, אם כי כאובייקט של ביקורת, בעבודתו של זאב שטרנהל, *בנין אומה או תיקון חברה?*, תל-אביב 1995.

113. הביטוי המובהק של תפיסה זו מוצג בתוך: Jakob Metzger, 'Economic Structure and National Goal – The Jewish National Home in Interwar Palestine', *Journal of Economic History*, 38, 1 (1978), pp. 101-119.

114. הפרכה אמפירית של גישות אלו אפשר למצוא בתוך: לוי-פאור, *היד הלא-נעלמה*.

המבוססת על משק חופשי. העובדה שבישראל התווכחו דוברים אשר הציגו את עצמם כדוברים בשם 'הלאום' עם דוברים אחרים אשר הציגו את עצמם כדוברים בשם ערכים סוציאליסטיים או ערכים של ניהול כלכלי רציונלי מעידה כי לדוברים הלאומיים היה מקור של רעיונות כלכליים אחרים – לא סוציאליסטיים או ליברליים – אשר לדעתם תאמו את החזון הלאומי הציוני באופן מוצלח יותר. יתר-על-כן, בעיני הדוברים הסוציאליסטיים והליברליים לא נגדה עמדתם את האינטרס הלאומי אלא להפך, הם גרסו כי ניהול כלכלי בהתאם לערכים אלו ישרת את האינטרס הלאומי טוב יותר מכל תאוריה כלכלית אחרת.

על כן טעות היא לטעון כי המחלוקות בדבר מדיניות כלכלית התארגנו בין מחנה 'לאומי' ובין מחנה 'כלכלי'. בפועל, כל אחת מן התפיסות היתה לאומית באותה מידה, אלא שכל אחת הציגה ניסוח שונה של האינטרס הלאומי ותיווכה אותו דרך רעיונות כלכליים שונים. כל אחת מן העמדות הניחה חזון לאומי ושאבה מגוף ידע כלכלי שונה, אולם כולן היו בעלות רובר לאומי וכלכלי בעת ובעונה אחת. המונח 'אתוס לאומי-כלכלי' נועד לאפשר טיפול במבנה כזה של שיח וניתוחו.

הנטייה של החוקרים להציג את הוויכוחים כאילו התקיימו בין דוברים לאומיים, אשר לא הכירו בתאוריה הכלכלית כמקור של לגיטימציה, ובין דוברים כלכליים אשר דגלו בניהול כלכלי רציונלי (או סוציאליסטי) נובעת מן ההנחה כי הספרות הכלכלית והלאומית מתקיימות בו בזמן ובמנותק זו מזו וכי אפשר לנהל את הכלכלה כאילו אין לאום, ואת האומה כאילו הכלכלה לא משפיעה עליה. בפועל, הניתוק בין השיח הלאומי והכלכלי הוא הנחה תאורטית שנוסחה כהנחת היסוד של מדע הכלכלה המודרני, אשר התפתח כחלק מן ההיסטוריה הכלכלית של מדינות המערב המתועשות.¹¹⁵ הפרדה זו – במוסדות ובשיח – היתה חלק מתהליך היווצרותו של השוק החופשי. הניסיון הראה כי אסטרטגיה זו היתה מוצלחת לפחות במקרה של המדינות המתועשות. גם השיח הסוציאליסטי וגם השיח הליברלי הם תוצר של הפרדה זו. בישראל, כמו במדינות חדשות ומתפתחות אחרות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, ההפרדה בין הספרה הכלכלית ובין הספרה הפוליטית לא היתה יעילה כבסיס לאסטרטגיה של פיתוח כלכלי. היא היתה לא יעילה משום שאסטרטגיות הפיתוח דרשו יצירה של קשרים בין המדינה ובין המגזר הפרטי, ולא ניתוק שלהם.

בשנים האחרונות הוצעו מספר דגמים כלכליים כדי לתאר סוג כזה של משטרים כלכליים. סוג זה אינו שייך לשום סוג משני סוגי המשטר ששימשו טיפוסים אידאליים לסיווג משטרים כלכליים: משק חופשי וסוציאליזם מתוכנן. דגם מדינת הפיתוח (Developmental State) הוא אחד מהם.¹¹⁶ גישת מדינת הפיתוח מניחה כי למוסדות

115. על תהליך זה ראו: Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, MA 2001
116. Meredith Woo-Cummings (ed.), 'Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development', *The Developmental State*, Ithaca, NY and London 1999, pp. 1-31

המדינה יש אוטונומיה, ולו חלקית, בנוגע להתערבות בכוחות החברתיים והכלכליים, וכי מטרותיה של המדינה והאינטרסים שלה אינם נגזרים מתוך האינטרסים של הקבוצות החברתיות והשחקנים החברתיים. על אף האוטונומיות היחסית, גישת מדינת הפיתוח גורסת שכדי להשיג את המטרה של פיתוח מהיר נדרשת מערכת בירוקרטית לשם השפעה על הפעילות הכלכלית המתרחשת ב'משק חופשי'. הפיתוח הכלכלי בחסות מדינה נעשה לא על-ידי הלאמה של גופים כלכליים אלא על-ידי גיוסם הלא פורמלי. מסגרת מונחים זו היא בעלת חשיבות מרכזית להבנת המקרה הישראלי משום שהיא מניחה כי השיח הלאומי והכלכלי שזורים זה בזה מלכתחילה.¹¹⁷

רוב המחקרים העוסקים בכלכלת פיתוח מתמקדים בפרקטיקות הכלכליות, במדיניות הכלכלית, ובתוצאות הכלכליות כמו שהן מתבטאות במדדים האקונומטריים. משתנים אלו הם כמובן בעלי חשיבות רבה לאפיון המבנה והדינמיקה הכלכליים של מדינות, אולם הם אינם יכולים לספק הבנה מלאה של תהליכי קביעת מדיניות ושינויים במדיניות. את תהליכי קבלת ההחלטות יש לחקור בפרספקטיבה ארוכת טווח הכוללת שינויים מוסדיים ושינויים בשיח אשר אינם ניתנים לייצוג באמצעים האקונומטריים, אך עם זאת הם בעלי השפעה מכרעת, מידית או עקיפה על תהליכי קביעת מדיניות כלכלית. שינויים אלו כוללים הופעה של רעיונות באופן לא מאורגן והתגבשותם ההדרגתית לכדי חזון ותוכניות פעולה; התגבשות של דפוסי מחשבה ומערכים נורמטיביים חדשים ופירוקם של ישנים; ותהליכי איסוף מידע, עיבוד של ידע וניסוח של תוכניות, גם אם הן אינן מגיעות למימוש; ולבסוף, הם כוללים נסיונות לגיוס קואליציה פוליטית וחברתית ועיצוב של דעת הקהל לצורך מימוש תוכניות אלה. ההוצאה של התוכנית מן הכוח לפועל היא רק השלב האחרון בתהליכים ארוכים והדרגתיים אלה.¹¹⁸ כדי להבין תהליכים של קביעת מדיניות כלכלית ושינויים באסטרטגיה של ניהול כלכלי, ההיסטוריון נדרש לעקוב אחר התהליך הארוך שרובו מתקיים מתחת לפני השטח. המונח 'אתוס כלכלי-לאומי' ותהליך התפתחותו הוא מכשיר מושגי העוזר לנו לתאר ולנתח תהליך זה.

117. על מידת ההתאמה של דגם מדינת הפיתוח למקרה הישראלי ראו: David Levi-Faur, 'The Developmental State: Israel, South Korea and Taiwan Compared', *Studies in Comparative International Development*, 33, 1 (1988), pp. 65-93

118. על נושא זה ראו למשל: Peter A. Hall, 'Conclusion: The Politics of Keynesian Ideal', in: Peter A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, NJ 1989, pp. 361-391