

תכנית החירום לייצוב המשק ב־1985: בחינה מחודשת

אריה קרמפף

תקציר

מדיניות החירום לייצוב המשק ידועה בתור נקודת מפנה בהיסטוריה של כלכלת ישראל, אשר שינתה את צבינה של כלכלת ישראל - מכזו שאופיינה ברגולציה ובהתערבות מדינה לזכו שאופיינה בכלכלת שוק ובדומיננטיות של המגזר הפרטי. הספרות העוסקת בהשלכות ארוכות הטווח של התכנית ענפה, ואף על פי כן המחקר ההיסטורי על התכנית עצמה - תהליך התהוותה והוצאתה מן הכוח לפועל - מצומצם. במאמר זה אני פותח מחדש את הקופסה השחורה של מדיניות החירום, תוך כדי הדגשת ההקשר הבין־לאומי וההקשר הגאופוליטי של המשבר הכלכלי שקדם לה. אפשר לסכם את המאמר לשלוש טענות מרכזיות:

ראשית, אני טוען כי המשבר הכלכלי בשנות השמונים היה ביסודו משבר חוב, שנבע מגורמים בין־לאומיים, להבדיל מן המחקר הקיים, המדגיש את בעיית האינפלציה ואת הגורמים המקומיים למשבר.

שנית, אני טוען כי במדיניות החירום שהציע מיכאל ברונו והממשלה אישרה היו מרכיבים נאו־מרקנטליסטיים שנועדו להתמודד עם הגירעון במאזן הסחר של ישראל. המרכיבים הנאו־מרקנטליסטיים התבססו על ההיגיון של פיחות פנימי (internal devaluation), שלפיו אפשר לעודד את היצוא של ישראל ולשפר את התחרותיות של כלכלת ישראל באמצעות הורדת השכר הֶרְאֵלִי. טענה זו מערערת על הספרות הקיימת, המדגישה את המרכיבים הנאו־ליברליים של התכנית ואת צמצום מעורבות המדינה בכלכלה.

שלישית, אני טוען כי התכנית שהציע ברונו ואישרה הממשלה כשלה בשל פעולות מחאה נחרצות מצד ההסתדרות וועדי העובדים נגד הקפאת השכר. האמצעי שהביא לבסוף להורדת האינפלציה היה ההתערבות של בנק ישראל. הבנק צמצם את האשראי והעלה את הריבית, והתנה את הורדתה בביצוע קיצוץ נוסף בתקציב הממשלה. מעורבות בנק ישראל לא הייתה חלק מן התכנית המקורית. מדיניותו הביאה להורדה של שיעור האינפלציה, אך לא הביאה לשיפור מאזן התשלומים, כמו שקיוו אדריכלי התכנית.

* מאמר זה הוא חלק מפרוייקט המחקר שלי על 'מודלים של צמיחה בישראל בעידן הפוסט־פורדיסטי: אידיאולוגיה, ביטחון וכלכלה' אשר מומן באמצעות מענק מחקר מהקרן הישראלית למדע (2018-2022). אני מודה לעמית, לב־לואיס גרינברג, יגיל לוי, ורונו מנדלקרן על הערותיהם לגרסאות קודמות של המאמר, וכן לברק צור, על עזרתו במחקר. האחריות על הכתוב היא כמו כן שלי.

בניתוח זה של התכנית מזוהים קווי דמיון בין תכנית הייצוב מצד אחד למדיניות המיתון שעליה הכריזה ממשלת ישראל ב־1965, ומצד אחר לרפורמות של ממשלתם של אריאל שרון ובנימין נתניהו שהוכרו עליה ב־2003. מפרשנות זו עולה כי התכנית הייתה לא נקודת מפנה אלא חלק מתהליך סיגול (adjustment) של מודל הצמיחה של ישראל למגמות בין־לאומיות כלכליות וגאופוליטיות. **מילות מפתח:** בנק ישראל, יחסי ישראל-ארצות הברית, מדיניות החירום לייצוב המשק, מיכאל ברונז, משבר חוב, פיחות פנימי, שוק אירו־דולרים

הקדמה

תכנית החירום לייצוב המשק אשר אישרה הממשלה ב־30 ביוני 1985 הייתה אירוע מרכזי בהיסטוריה הכלכלית של ישראל. כלכלנים תיארו אותה כהצלחה אשר הביאה לא רק לייצוב המשק הישראלי אלא גם להצבת כלכלת ישראל על פסים של צמיחה כלכלית ארוכת טווח המבוססת על כלכלת שוק חופשית יותר משהיה לפני התכנית (זעירא 2018: 274-278; Aharoni 1991; Ben-Bassat 2002; Ben-Porath 1986; Kleiman 1997; Plessner 1994; Razin 2018; Zilberfarb 2005). כלכלנים פוליטיים וסוציולוגים מתארים אותה כנקודת מפנה מכרעת בתהליך המעבר ממשטר כלכלי פורדיסטי למשטר נאו־ליברלי (פילק 2006; Grinberg 2017; Maman and Rosenhek 2011; Maron and Shalev 2017; Ram 2013). על אף חשיבות האירוע, המחקר שעסק בתכנית עצמה, בתהליך עיצובה והוצאתה מן הכוח לפועל, היה מצומצם יחסית. מיכאל ברונז (Bruno 1993) וסטנלי פישר (Fischer 1987) כתבו על התכנית מנקודת המבט של מעצביה. לב־לואיס גרינברג תיאר את מימוש התכנית כחלק ממחקרו על אודות ההסתדרות והקורפורטיזם הישראלי (Grinberg 1991); ריקי שיו (2013) ודניאל שיפמן, ורון יונג וירון זליכה (Schiffman, Young, and Zelekha 2018) כתבו על ההיבטים הרעיוניים של התכנית, ודניאל ממן וזאב רוזנהק עסקו בתכנית כחלק ממחקרם על בנק ישראל (Maman and Rosenhek 2011). חקרתי את התכנית על בסיס חומרים ארכיוניים שפורסמו בשנים האחרונות, ובכללם פרוטוקול ישיבת הממשלה שאושרה בה התכנית, והארכיון האישי של מיכאל ברונז. על סמך ניתוח חומרים אלה טענתי כי אחת ממטרות התכנית הייתה הגדלת היצוא של ישראל, ולכן יש לראות בה ביטוי למדיניות נאו־מרקנטליסטית (Krampf 2018).

הטענה כי יש לראות בתכנית החירום לייצוב המשק ביטוי למדיניות נאו־מרקנטליסטית מעלה מחדש שתי שאלות שנתרו ללא מענה. ראשית, מה היו ההבדלים בין המדיניות הפרוטקציוניסטית שניהלה הממשלה בשנות השבעים למדיניות הייצוב? שנית, האם השיגה התכנית את מטרותיה הנאו־מרקנטליסטיות? שאלות אלו עומדות במרכזו של מאמר זה.

כדי לענות על שאלות אלו חקרתי את התקופה שראשיתה לאחר מלחמת ששת הימים וסיומה בתחילת שנות התשעים. חילקתי אותה לשלוש תת־תקופות: (1) התקופה אשר המשבר הכלכלי התגבש בה, עם עלייה בחוב החיצוני ובשיעור האינפלציה; (2) התקופה שעוצבה בה תכנית החירום; (3) והתקופה שהוצאה בה התכנית מן הכוח לפועל. אראה

כי הצבת שלוש התקופות זו לצד זו מביאה לשתי מסקנות: כי המשבר הכלכלי בשנות השמונים היה תוצאה של מגמות גאופוליטיות ובין-לאומיות וכי מדיניות הייצוב הייתה תגובה למגמות אלו. על כן אטען כי יש לראות בתכנית הייצוב חלק מתהליך של סיגול (adjustment) המודל הכלכלי של ישראל לגורמים בין-לאומיים וגאופוליטיים, ולא ביטוי לנקודת מפנה אידאולוגית או תגובה למשבר מקומי.

את הטענה הכללית של המאמר אני פורט לשלוש טענות היסטוריות. טענתי הראשונה היא כי שלושה גורמים בין-לאומיים יצרו תנאים חדשים שהביאו להיווצרות משבר החוב של ישראל בשנות השבעים והשמונים. הגורם הראשון, והמרכזי, הוא השינוי שחל בארצות הברית בנוגע לאינטרסים שלה במזרח התיכון. בתקופה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, בתקופת ממשל ניקסון, ישראל נהנתה מסיוע כלכלי וצבאי מסיבי מארצות הברית, על בסיס חפיפת אינטרסים בין ישראל לארצות הברית בנוגע לבניית הכוח הצבאי של ישראל. על רקע הסיוע הנדיב מארצות הברית התרחבו גם ההוצאות הציבוריות ובכללן ההוצאות בתחום הביטחון, הפיתוח הכלכלי והרווחה בישראל. במחצית השנייה של שנות השבעים חל שינוי באינטרסים של ארצות הברית במזרח התיכון, בשל שאיפתה להרחיב את השפעתה הרכה במזרח התיכון ורצונה למצב את עצמה כבורר הוגן באזור. לפיכך צימצמה ארצות הברית את היקף הסיוע לישראל, והפעילה לחצים על ישראל בתחום הכלכלה והביטחון. מגמות אלו אילצו את ישראל לעדכן את מודל הצמיחה שלה, באופן שיצמצם את התלות שלה בסיוע כלכלי חיצוני. הגורם הבין-לאומי השני שתרם להיווצרות משבר חוב היה הקושי שהלך וגדל בשנות השבעים לפקח על תנועות ההון הבין-לאומיות. בשל כך התקשה בנק ישראל לשלוט בשער החליפין בלי ליצור אינפלציה. הגורם השלישי היה העלייה בעלות מימון החוב החיצוני של ישראל, תוצאה של עליית הריבית בארצות הברית. המגמה גרמה משברי חוב גם במדינות אחרות בדרום הגלובלי (Global South). השילוב של גורמים אלו הגביר את נטל החוב החיצוני של ישראל בתקופה של קושי כלכלי ופוליטי הולך וגדל לממן אותו.

טענתי השנייה היא כי מדיניות החירום לייצוב המשק תוכננה כדי להשיג שתי מטרות: הורדת האינפלציה ושיפור מאזן התשלומים. כדי להשיג מטרות אלו היא התבססה על האסטרטגיה של פיחות פנימי (internal devaluation). מדיניות של פיחות פנימי כוללת הורדה של הביקושים המקומיים באמצעות קיצוץ תקציב המדינה ושחיקת שכר, כדי לעודד את היצוא ולצמצם את היבוא (Ban 2014; Boyer 2012). חשיבותה של הטענה בכך שהיא מסבירה מדוע תכניתו של ברונו תוארה 'הטרודוקסית', וגם מדוע כשלה: הכוונה לשחוק את השכר באמצעים מנהליים – ובכלל זה משטרתיים – גררה התנגדות ציבורית גדולה, ולכן לא הצליחה הממשלה לכפות אותה. בספרות מוכרת הטענה כי לתכנית שאישרה הממשלה היו שתי מטרות: הורדת האינפלציה ושיפור מאזן התשלומים (Ben-Bassat 2002; Grinberg 1991: 137; Krampf 2018: 190-192; Plessner 1994: 275). הספרות שנכתבה על ההוצאה של התכנית מן הכוח לפועל ועל השלכותיה מתמקד בנושא יציבות המחירים, והמטרה של שיפור מאזן התשלומים קיבלה תשומת לב מועטה.

טענותי השלישית היא כי התכנית שהציע מיכאל ברונו והממשלה אישרה כשלה בשל התנגדות נחרצת ויעילה של הסתדרות העובדים, אשר הצליחו למנוע את הקפאת השכר. האמצעי שהביא להורדת האינפלציה היה צמצום האשראי שהנהיג בנק ישראל במשק; בנק ישראל התנה הרחבת האשראי בביצוע קיצוץ בתקציב הממשלה. טענה זו מערערת על התפיסה המקובלת, אשר הוצגה למשל בספרו של ברונו (Bruno 1993) וכלכלנים רבים אימצו (למשל, זעירא 2018), ולפיה נחלה התכנית של ברונו הצלחה ובנק ישראל לא היה מעורב בייצוב המטבע. אחת המשמעויות של טענה זו היא שאמנם התכנית הצליחה להשיג מטרה אחת שלה – ייצוב המטבע – אך היא כשלה בהשגת היעד המוצהר השני שלה – שיפור מאזן התשלומים.

שלוש טענות אלו מביאות למסקנה כי תכנית הייצוב לא ביטאה שינוי אידאולוגי – מתפיסה סוציאליסטית כביכול, לתפיסה של כלכלת שוק חופשי – אלא היא הייתה חלק מתהליך הסתגלות מודל הצמיחה הישראלי לתנאים בין-לאומיים כלכליים וגאופוליטיים חדשים. אמנם ממשלת ישראל נטשה את המודל הפרוטקציוניסטי, אך היא לא נטשה את התפיסה שיש להגן על כלכלת ישראל באמצעים אחרים. במקום המודל הפרוטקציוניסטי, ממשלת ישראל ביקשה לאמץ את המכשיר של פיחות פנימי, אך לא הצליחה בכך מסיבות מקומיות פוליטיות וגם ביטחוניות (פרוץ האנתפאדה הראשונה). רק בשנות התשעים, כפועל יוצא מן העלייה מברית המועצות, מהסכמי אוסלו ותהליך השלום עם ירדן, יצאה ישראל מן המיתון הכלכלי.

מבנה המאמר הוא כדלהלן: בסעיף הבא אציג את המחקר הקיים על תכנית הייצוב ואת התרומה של מאמרי לו וכן אצביע על הטענות המקובלות שמאמר זה מבקש לערער עליהן. לאחר מכן אציג את הממצאים ואת הניתוח ההיסטורי בשלושה חלקים. החלק הראשון יתמקד בגורמים למשבר הכלכלי. עיקר הדיון בחלק זה ייוחד לשינוי שחל בדפוס הסיוע של ארצות הברית לישראל, להשפעה של התרחבות שוק האירו-דולרים על המשבר הכלכלי וכן להשפעה של העלייה במימון החוב החיצוני שגרמה משברי חוב גם במדינות אחרות. החלק השני של המאמר יעסוק בטענה שלפיה תכנית הייצוב עוצבה כדי להתמודד עם המשבר במאזן התשלומים באמצעות האסטרטגיה של פיחות פנימי. החלק השלישי של המאמר יעסוק בתהליך ביצוע התכנית ובכישלונה החלקי.

תכנית החירום לייצוב המשק: נקודת מפנה?

כמה מן הכלכלנים רואים בתכנית החירום לייצוב המשק נקודת מפנה, שאחריה 'המבנה והתפקוד של כלכלת ישראל השתנו באופן יסודי'. לדברי אבי בן-בסט, בעקבות התכנית עברה ישראל 'מכלכלה שבה הממשלה מעורבת עמוקות בכלכלה [...] כמעט בכל תחומי הפעילות הכלכלית, לכלכלה המבוססת יותר ויותר על כוחות השוק' (Ben-Bassat 2002: 1). ריקי שיו עסקה בהיבט הרעיוני של התכנית, וגם היא רואה בתכנית נקודת מפנה מן 'הערכים

ה"ישראלים הישנים" – סולידריות חברתית ושוויון' ל'גישה כלכלית [...] שתמוטט ערכים אלו בעתיד' (שיו 2013).

גם לפי הספרות הסוציולוגית, תכנית הייצוב הייתה נקודה של שינוי, ועם זאת חלק מתהליך הדרגתי של שינוי (Maron and Shalev 2017: 25). אחד הגורמים שכן השתנו היה מידת האוטונומיות של המדינה. תכנית הייצוב שיקמה את האוטונומיות של המדינה בנוגע לקבוצות החברתיות, על רקע התלות ההדדית שנוצרה בין המדינה לשחקנים החברתיים בשנות השבעים, שהגבילה את מרחב הפעולה של המדינה (Grinberg 1991; Mandelkern 2017; Maron and Shalev 2017: 14). בפרט, בתכנית מוסדו האוטונומיה של משרד האוצר והאוטונומיה של בנק ישראל (ממן ורוזנהק 2009).

מנגד, שפיר ופלד מצמצמים את החשיבות של התכנית וטוענים כי המשמעות שלה בעיקרה סמלית (Shafir and Peled 2002: 232-233). שלו ממשך קו זה וגורס כי על אף הנורמליזציה הכלכלית החלקית שהתכנית הייתה חלק ממנה, 'מורשת הקולקטיוויזם הציוני ממשיכה להיות מורגשת ברבים מאופני הפעולה – ועוד יותר מכך באופני השיח – המקיפים את הכלכלה המדינית' (שלו 2006: 111). קליימן (Kleiman 1997: 163) ופלסנר (Plessner 1994: 275-276) מחזקים גישה זו ומראים כי על אף ההצהרות בדבר ליברליזציה פיננסית, תוצאה של הצורך לנהל את החוב המקומי, המשיכה המדינה לנהל את שוק ההון כדי לאפשר לבנק המרכזי לנהל את שער החליפין. במחקר זה אני מחזק את טענת הרציפות וטוען כי גורמים מבניים יסודיים, כמו הגירעון בחשבון השוטר ותלותה של ישראל בסיוע מארצות הברית, לא השתנו והמשיכו להציב מגבלות על מודל הצמיחה הישראלי. כפועל יוצא מכך לא נטשו ממשלות ישראל את הנטייה הנאו-מרקנטליסטית, גם בעידן הנאו-ליברלי.

הספרות על תכנית הייצוב מכירה בכך שהתכנית נדרשה להתמודד גם עם בעיית הגירעון במאזן התשלומים. כאמור, מסמכי תכנית החירום לייצוב המשק מראים כי היא נועדה להתמודד עם שתי בעיות: האינפלציה והגירעון במאזן התשלומים. שתי המטרות היו קשורות זו לזו. 'האינפלציה', כותב פלסנר, 'נוצרה מכיוון שקובעי המדיניות ניסו לתקן את המאזן החיצוני' (Ibid.: 275). בן-בסט מצביע על כך כי מטרת התכנית נגזרה ממרכיבי המשבר: 'להשיג צמיחה בת-קיימא, יציבות מחירים, ולחסל את הגירעון בחשבון השוטר במאזן התשלומים' (Ben-Bassat 2002). גם גרינברג מציין: 'הוועדה שעיצבה התכנית הניחה כי התכנית חייבת לתקוף את בעיית האינפלציה ואת בעיית מאזן התשלומים בעת ובעונה אחת' (Grinberg 1991: 137).

על אף ההכרה כי התכנית נדרשה להתמודד עם שתי בעיות, שאלת מאזן התשלומים נדחקה לשולי הדיון ההיסטורי על אודות תכנית הייצוב ויצרה הטיה בתפיסה ההיסטורית של התכנית. אחת ממטרות מאמר זה היא לתקן הטיה זו. הצבת הנושא של מאזן התשלומים במרכז, לצד בעיית האינפלציה, תבסס פרשנות היסטורית אשר מדגישה את המרכיבים שלא השתנו בעקבות תכנית הייצוב.

הגורמים הבין-לאומיים למשבר הכלכלי

כלכלנים מתארים את שנות השבעים כעשור אבוד, על רקע הצמיחה האטית לעומת השנים שלפני כן. לעומת זאת מנקודת מבט חברתית היו שנות השבעים עשור של גשוג עבור רבים מאזרחי ישראל. רמת החיים עלתה מאוד, והפערים החברתיים הצטמצמו. בשנות השבעים נהנו אזרחי ישראל מרמת רווחה חברתית גבוהה בממוצע לעומת שני העשורים שקדמו להן. את העלייה ברמת השכר הראלית הבטיחה העוצמה של הסתדרות העובדים וההסדרים של הצמדת שכר (Grinberg 1991; Kleiman 1986; Mandelkern and Shalev 2010). יתרה מכך, אי-השוויון ירד, וההכנסה התחלקה שווה יותר בין בעלי הכנסה נמוכה לבעלי הכנסה גבוהה באוכלוסייה היהודית. הדבר הושג בחלקו בשל שינויים בשוק העבודה – כניסה של עובדים פלסטינים – ובחלקו בשל מערכת רווחה נדיבה יותר שהקימה הממשלה בשנות השבעים (Gal 1997; 1992).

המגזר הפרטי, בעיקר היצואנים, נהנה גם מסבסוד נדיב מן הממשלה באמצעות המנגנון של פיקוח על הקצאת אשראי ובאמצעות החוק לעידוד השקעות הון (Krampf 2018: 185-186, Table 9.1). במגזר הפרטי הוגברה הריכוזיות ונוצרו קבוצות עסקים וגדלות (Maman 2002). כוחן הכלכלי והפוליטי של קבוצות אלו אפשר להן לדרוש ולקבל הגדלה של הסובסידיות (ביכלר וניצן 2001; Grinberg 1991; Shalev 1992). הוצאות הממשלה שימשו גם למימון הקמתו של מגזר צבאית-עשייתי גדול, שצמח במהירות מאז מלחמת ששת הימים (ליפשיץ 2000: 364 טבלה י-1).

הגידול בהוצאות הצבאיות, בהוצאות הפיתוח הכלכלי ובהוצאות למימון מערכת הרווחה דרש מקורות הולכים וגדלים. חלק מן הגידול מומן ממקורות מקומיים וחלק אחר, נכבד, מומן ממקורות חיצוניים והגדיל את תלותה של ישראל בהם.

הגדרה מחדש של האינטרסים של ארצות הברית

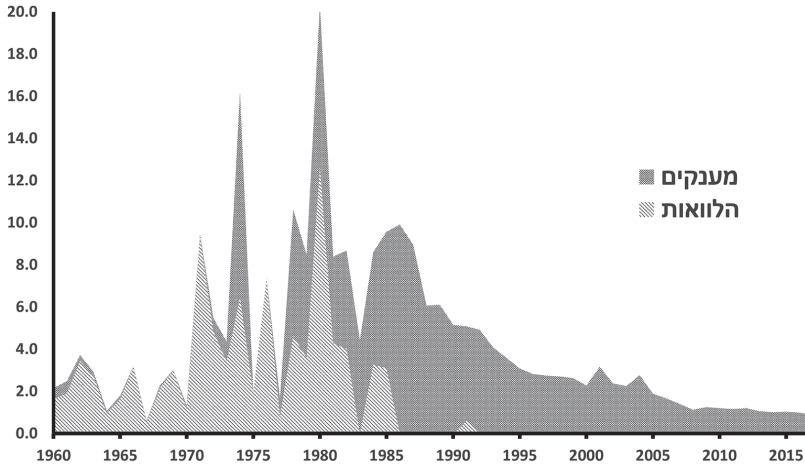
עד מלחמת ששת הימים הייתה התמיכה הישירה של ארצות הברית בישראל זניחה. בעקבות הניצחון המהיר של ישראל במלחמה, ראו נשיאי ארצות הברית לינדון ג'ונסון וריצ'רד ניקסון בהצלחה הצבאית של ישראל הזדמנות להעמיק את מעורבותה של ארצות הברית באזור כדי להתמודד עם ההשפעה הגוברת של ברית המועצות (Freeman 2012: 3-4). ארצות הברית סייעה לישראל לבנות ולהרחיב את כוחה הצבאי. אחד ההסברים לסיוע של ארצות הברית לישראל הוא החפיפה בין תפיסות האינטרסים של שתי המדינות. את השינוי שחל ביחסים בין ישראל לארצות הברית לאחר מלחמת ששת הימים אפשר לתאר כמעבר ממחויבות מוסרית לשותפות אסטרטגית (Cobban 1989). השותפות האסטרטגית התהדקה לאחר מלחמת יום הכיפורים. ישראל קיבלה אז חבילת סיוע כספי חד-פעמית של 2.5 מיליארד דולר, יותר ממחצית ממנה כמענק. מאז קיבלה ישראל סיוע שנתי קבוע של בין מיליארד לשני מיליארד דולר (ליפשיץ 2000: 481, טבלה 1). עד תחילת שנות השמונים העבירה ארצות הברית לישראל כרבע מכלל הסיוע הכספי שסיפקה למדינות השונות (סבירסקי 2005: 95).

הסיוע מארצות הברית אפשר לישראל לבנות את עצמה כמעצמה אזורית במזרח התיכון, אך הוא גם יצר תלות הולכת וגדלה של ישראל בארצות הברית. אמנם במחצית השנייה של שנות השבעים לא צומצם הסיוע מארצות הברית, ואף עלה (תרשים 1), אולם תנאי המימון השתנו: בתחילת העשור נועד הסיוע לבניית הכוח הצבאי הישראלי, ואילו במחצית השנייה הוא היה פיצוי למדיניות חוץ־יונית (dovish) ולוויתורים טריטוריאליים. על רקע השינוי שחל באינטרסים של ארצות הברית במזרח התיכון התגלעו כמה משברים תקופתיים ביחסים בין ארצות הברית לישראל. אז הצהירה ארצות הברית על 'בחינה מחודשת של המדיניות במזרח התיכון, ובכללה יחסינו עם ישראל' (Druks 2001: 147). את השינוי ביחס של ארצות הברית לישראל אפשר לייחס למשבר האנגריה שפרץ בעקבות מלחמת יום הכיפורים והגביר את התלות של ארצות הברית ביצואניות הנפט הערביות (שם: 165). בתקופת ממשל קרטנר שאפה ארצות הברית לשפר את יחסיה עם מדינות ערב במזרח התיכון, בין השאר באמצעות הפעלת לחצים על ישראל להגיע להסכם שלום עם מצרים ולסגת מן הגדה המערבית (CIE 1978). לפני חתימת ההסכם בין ישראל ומצרים פרץ משבר בין ישראל לארצות הברית על רקע כוונתו של קרטנר למכור מטוסי קרב מתקדמים למצרים ולערב הסעודית. בתקופתו של רונלד רייגן שיתפו פעולה קספר ויינברגר שר ההגנה וג'ורג' שולץ שר החוץ בחיפוש 'מערכת בין־לאומית חדשה ובטוחה יותר' (Schultz 1985). בנוגע למזרח התיכון אמר שולץ כי הוא רואה 'סימנים ל־ראליזם חדש ומחויבות חדשה מצד שחקנים אזוריים מרכזיים'. ב־1985 השקיע שולץ מאמצים רבים כדי לפתות את שמעון פרס וחוסין מלך ירדן לנהל משא ומתן (שם).

אם כן, במחצית השנייה של שנות השבעים לא צומצם הסיוע מארצות הברית, אולם השינוי שחל באינטרסים שלה במזרח התיכון גרר שינוי בגישה של האמריקנים לסיוע לישראל. במחצית הראשונה של שנות השבעים נועד הסיוע להגדלת היכולות הצבאיות של ישראל, ואילו במחצית השנייה הוא נועד להגביל את השימוש ביכולות אלו, והוא לווה בלחצים רכים להגיע לפשרות טריטוריאליות עם מדינות ערב השכנות. ככל שגדלו הפערים בין תפיסות האינטרסים של ישראל ושל ארצות הברית, כן הייתה שאלת הסיוע לישראל לסוגיה פוליטית בישראל וגם בארצות הברית.

גורם אחר שיכול להסביר את השינוי במדיניותה של ארצות הברית בנושא היקף הסיוע לישראל הוא משבר החוב שנקלעו אליו מדינות רבות בדרום הגלובלי בשנות השמונים בשל עליית הריבית בארצות הברית והעלייה בעלות מימון החוב החיצוני של מדינות אלו. בין 1976 ל־1982 עלה היקף החוב החיצוני של המדינות המתפתחות מ־200 ל־645 מיליארד דולר. עד 1987 הוא הגיע לטריליון דולר (Leopardi and Trentin 2022). התוצאה הייתה גל של משברי חוב בדרום הגלובלי, ובפרט באמריקה הלטינית (Haggard and Kaufman 1992). המגמה הגלובלית לא פסחה על ישראל, אך כמו במקרים אחרים, היו גם גורמים ייחודיים למקרה הישראלי, ואלה עיצבו את המסלול הישראלי למשבר חוב.

תרשים 1: היקף הסיוע של ארצות הברית לישראל (אחוז מן התוצר הישראלי)



מקור: Krampf 2024; נתונים: Sharp 2015

גם בצד הישראלי החלו לבחון בביקורתיות את המודל הכלכלי של המדינה, שהוצאות הביטחון הגדולות שלה נשענות על מימון אמריקני. לאחר פלישת ישראל לדרום לבנון במבצע שלום הגליל (1982) הצביעו כלכלנים ישראלים על הצורך להתייחס לביטחון ישראל במונחים של עלות-תועלת (ברקאי 1981). יעקב ארנון, מנכ"ל משרד האוצר באותה תקופה, טען כי ישראל איבדה את האיזון בין נשיאת נטל הביטחון שלה ובין שמירה על כלכלה חזקה וחברה בריאה. חוסר האיזון, טען, 'פוגע בכל תחומי החיים בארץ'. הוא הסיק כי רק 'שלום עם העם הפלסטיני, יוכל להביא לאיזון ולהבטיח את עצמאותה האמיתית של ישראל' (ארנון 1984: 160). אמנון נויבך, לשעבר סגן מנהל אגף התקציבים ויועצו של פרס, הסביר: 'הנטל הצבאי הגיע לנקודה שבה יכול מאוד להיות שהמדינה לא יכולה לשאת אותו יותר' (נויבך 1984: 184).

התפיסה בדבר הקשר בין המודל הכלכלי של ישראל להוצאות הביטחון חדרה גם לדרג הפוליטי. עוד ב-1978, על רקע המשא ומתן עם מצרים, הביע פרס את תפיסתו כי המזרח התיכון החדש נמצא בתהליך של מעבר ממצב של מתיחות ומרוץ חימוש למצב של שיתוף פעולה ופיתוח כלכלי. על בסיס תפיסה זו הוא קרא ל'בניית תשתית לשיתוף פעולה כלכלי בינינו לבין הירדנים ותושבי יהודה ושומרון' (Peres 1978). פרס האמין שהמזרח התיכון יתייצב בסופו של דבר באמצעות שיתוף פעולה כלכלי וקשרים בין מגזרים עסקיים של מדינות האזור (Keren 1994).

במארכ 1979 חתמה ממשלת הליכוד על הסכם שלום עם מצרים, ואירוע זה היה אבן דרך בתהליך שנראה חלק מהגשמת חזונו של פרס. פרס ראה גם בתכנית החירום חלק מאותו תהליך של 'יצירת הדיוקן החדש' של ישראל (Peres 1993; Ben-Porat 2005).

הממשלה אישרה את תכנית הייצוב באותו חודש שהשלים בו צבא ההגנה לישראל את נסיגתו מדרום לבנון לרצועת ביטחון לאורך הגבול. שני האירועים היו קשורים זה בזה. פינוי לבנון 'אפשר לישראל להגדיל את הסיוע הכספי שלה מארה"ב, שלה היה אינטרס מרכזי בהפסקת המלחמה בלבנון, שאימה על יציבות האזור [...] מזווית אחרת, הנסיגה אפשרה לממשלה לבצע קיצוץ דרמטי בהוצאות הצבאיות, בנוסף להקטנת התעשייה הצבאית' (לוי 2003: 162).

אם כן, בחינה של יחסי ארצות הברית-ישראל בשנות השבעים ובשנות השמונים מצביעה על שתי מגמות: צמצום נכונותה של ארצות הברית להמשיך לשאת בהוצאות הסיוע לישראל, שהיו ייחודיות בהשוואה לסיוע שהעניקה למדינות אחרות בעולם, ובו בזמן שינוי בעמדת פוליטיקאים ישראלים בעלי תפיסה מדינית יונית והכרתם בעובדה שלהוצאות הצבאיות הגדולות של ישראל אין עוד הצדקה. שתי המגמות איימו על יציבותו של מודל הצמיחה הפרוטקציוניסטי, שאפיין את כלכלת ישראל בשנות השבעים. באותה תקופה יכלה ישראל להרשות לעצמה לבנות חומות הגנה כלכליות סביבה משום שנהנתה מסיוע חוץ נדיב שזרם לישראל ללא עלות פוליטית בפועל. הפרוטקציוניזם אפשר את בניית יכולת הייצור של הכלכלה המקומית, כאשר פער היבוא מומן בידי גורם חיצוני משיקולים גאופוליטיים. הפגיעה בנכונותה של ארצות הברית להמשיך לממן את הגירעון המסחרי הגדול של ישראל הביאה לערעור התנאים שאפשרו את המודל הפרוטקציוניסטי הישראלי.

הליברליזציה הפיננסית ושוק האירו־דולרים

גורם אחר שערער את היציבות של מודל הצמיחה הפרוטקציוניסטי נבע מהזליגה של מטבע חוץ לישראל, תוצאה של התפשטות שוק האירו־דולרים בשנות השבעים. החשש מפני חדירה לא חוקית של מטבע חוץ לישראל התעורר עוד בתחילת שנות השבעים לאחר הצהרתו של ניקסון על נטישת ההצמדה של הדולר לזהב. מיכאל מיכאלי, כלכלן באוניברסיטה העברית בירושלים, טען בתחילת שנות השבעים: 'ישנה בתקופה האחרונה זרימת הון ספקולטיבי מחו"ל בקנה מידה עצום'; וכן: 'כדי להתגבר על הבעיות האינפלציוניות שזרימת הון זו גורמת, יש לקבוע ללירה [...] שער חליפין נייד' (גוט 1972). כמה שנים אחרי כן הצביע דוח פנימי של בנק ישראל על הסכנה הנובעת מתנועות הון ספקולטיביות לטווח קצר, מקצתן 'חוקיות, חוקיות-למחצה ובלתי חוקיות' (דיש 1975). הממשלה ידעה שה'הון הספקולטיבי' גורם חוסר יציבות מוניטרית, פוגע בערכה של הלירה וגורם אינפלציה, אולם היא גם הבינה את היתרונות הגלומים בהון הזר והלא חוקי. החשש היה כי פיקוח הדוק מדי יבריח משקיעים.

הקושי לפקח על תנועות ההון לא היה ייחודי לישראל. מדינות רבות התמודדו בשנות השבעים עם ההתרחבות של מה שנקרא בזמנו שוק האירו־דולרים (Eurodollar market), פיקדונות דולריים שהוחזקו בבנקים מחוץ לארצות הברית. בשנות השבעים פתחו בנקים מחוץ לארצות הברית פיקדונות דולריים וסיפקו הלוואות נקובות בדולרים,

והדבר הגדיל את היצע הדולרים בעולם. פיקדונות אלו לא היו נתונים לא לפיקוח של הרשויות האמריקניות ולא לפיקוח הרשויות בכל מדינה אחרת משום שהיו נקובים במטבע לא מקומי. עובדה זו אפשרה לבנקים לתת למפקידים וללווים תנאים טובים יותר מאלה שנתנו בנקים אמריקניים (Burn 2006). שוק האירו-דולרים התרחב גם מעודפי הדולרים של מדינות הנפט – פטרו-דולרים (petrodollars), אשר חיפשו אפיקי השקעה בעולם. כלכלנים סברו כי התרחבות שוק האירו-דולריים הביא לחדירה של מטבע חוץ לישראל, וכך גם גרם אינפלציה (דיש 1976). קיימות עדויות כי בנקים מקומיים סחרו במטבע חוץ שמקורו בשוק האירו-דולרים וכי תיירים הכניסו מטבע חוץ שלא כחוק (כהנא 1975). היו אף טענות כי הממשלה בעצמה עודדה כניסה של הון זר לצורך עידוד ההשקעות וצבירת יתרות מטבע חוץ (אברון 1974).

הקושי לפקח על תנועות הון חיזק את הטיעון של התומכים בליברליזציה הפיננסית. נושא הליברליזציה הפיננסית הונח על סדר היום הציבורי בישראל לאחר המהפך; ב-28 באוקטובר 1977 הכריזה ממשלת הליכוד על פיחות המטבע בשיעור של 47 אחוז מול הדולר. שלושה ימים אחרי כן הצהיר שמחה ארליך, שר האוצר, בכנסת על 'ליברליזציה מקפת בתחום עסקי מטבע חוץ', ובכללה 'ביטול הפיקוח על מטבע-חוץ והפיכתה של הלירה למטבע בת-המרה' (דברי הכנסת 1977). במהפך הכלכלי היו שלושה מרכיבים: ביטול ההגבלות על מסחר במטבע חוץ, איחוד שערי חליפין ושחרור הלירה מהצמדה לדולר (Schiffman, Young, and Zelekha 2018: 101-102). התוצאות של הליברליזציה היו מפתיעות: במקום נטישה של המטבע המקומי והיחלשותו, מטבע חוץ זרם לישראל, ויתרות המטבע גדלו, הלירה התחזקה מול הדולר, וכפועל יוצא מכך נפגע היצוא (דבר 1979; דיש 1978; קרגמן 1979). בדוח בנק ישראל הוסבר כי המדיניות המוניטרית המרסנת הביאה 'לידי זרם גובר של יבוא הון, שמנע את התאמת שער החליפין לקצב האינפלציה, ובכך נפגעה רווחיות הייצוא' (בנק ישראל 1978: 7). נוסף על כך, היה גידול בפיקדונות דולריים שהיו משוחררים מפיקוח, והתוצאה הייתה התרחבות מהירה של היצע הכסף וגידול באינפלציה.

אם כן, תהליך הליברליזציה הפיננסית לא הביא לקריסה של המטבע הישראלי אלא פגע ברווחיות היצוא. מה שהביא לביטול הליברליזציה היה החשש מפגיעה מתמשכת ביצוא של ישראל. השליטה בתנועות ההון ובשער החליפין הייתה מרכיב יסודי במודל הפרוטקציוניסטי הישראלי. לכן אימץ יגאל הורוביץ, שר האוצר שהחליף את ארליך, קו של לאומיות כלכלית. במדיניות זו 'ניתנה עדיפות לעצמאות כלכלית כיעד המרכזי, להפחתת התלות הכלכלית בארצות-הברית תוך נכונות לויתור על רמת חיים בהווה. באמצע שנות השבעים קיבל עניין זה נופך פוליטי קונקרטי בחוגים מסוימים ב"חרות" בהקשר לפחד מלחץ אמריקני המכוון לכפיית הסכם הפרדה עם מצרים' (בן-פורת 1982: 329). לדברי בן-פורת, למען הגישה החדשה הייתה מוכנה מפלגת הליכוד 'להנהיג משטר חרום כלכלי, כולל שימוש באמצעים אדמיניסטרטיביים תקיפים ונטישת כוחות השוק' (שם). בן-פורת הצביע על הצורך של קובעי המדיניות לבחור בין צמצום תלותה של ישראל בארצות הברית לשיפור רמת החיים של האזרחים. דילמה דומה עמדה בפני אדריכלי תכנית הייצוב כמה שנים מאוחר יותר.

התקציב, האינפלציה ומאזן התשלומים

הגורמים הבין-לאומיים שתוארתי למעלה ערערו את יציבותו של המודל הכלכלי הפרוטקציוניסטי שהתגבש בשנות השבעים. התפוררות המודל התבטאה בשתי צורות: שיעורי האינפלציה הלכו וגדלו, ובו בזמן גדל החוב החיצוני. שתי התופעות היו חלק מן המשבר הכלכלי, אך בקרב הכלכלנים לא הייתה הסכמה בנוגע לחשיבותן היחסית, הקשרים הסיבתיים ביניהן ואופן ההתמודדות אתן. למחלוקות התאורטיות והטכניות היו גם השלכות פוליטיות, ואלה השפיעו על התקבלות התכנית בקרב הדרג הפוליטי. בחלק זה של המאמר אעקוב אחר המחלוקות והדיונים בשאלות אלו.

הוויכוח על הגורמים לאינפלציה

בשנים שקדמו להכרזה על תכנית הייצוב התגבשו שתי קבוצות של כלכלנים; כל אחת מהן הציגה הסבר שונה לאינפלציה בישראל והציעה פתרון אחר להתמודד אֶתה. הפרופסורים מאוניברסיטת תל אביב, שהבולטים בהם היו אסף רוזין ואלחנן הלפמן, סברו כי הגורם העיקרי לאינפלציה הוא ההוצאה הציבורית הגבוהה בישראל (הלפמן 1985; רוזין 1984). בקבוצת הכלכלנים שהשתייכו לאוניברסיטה העברית בירושלים היו מיכאל ברונגו וניסן לויתן. הם גרסו כי האינפלציה בישראל נובעת מן הניסיונות של הממשלה להתמודד עם הגירעון המסחרי באמצעות פיחות המטבע הישראלי אשר הוביל להעלאת מחירים ותוספות שכר. עמדה זו נתפסה – ועודנה נתפסת – כהטרודוקסית.

ניסן לויתן הציג לראשונה את הגישה ההטרודוקסית בנובמבר 1983 בסמינר המחקר של המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. בהוצאה שכותרתה 'דולריזציה כרפורמה מוניטרית' הוא טען:

בניגוד לדעה המקובלת אצל רבים מאנשי המקצוע אין אני שותף לדעה שמקור האינפלציה הוא בגודל הגירעון התקציבי הריאלי של הממשלה או אף ברמת ההוצאות הריאליות בתקציב [...] לפיכך אין גם כל ודאות (או סבירות) שקיצוץ הגירעון התקציבי היא התרופה למכת האינפלציה [...] בהקשר זה יש להבהיר שמבחינה עיונית אין קשר חד־משמעי בין הגירעון בתקציב הממשלה לבין קצב האינפלציה. כאשר קיימת מדיניות מוניטרית מסתגלת הרי שבכל גירעון נתון יכולה להתקיים אינפלציה ארוכת טווח בכל גודל שהוא [...] הסיבה לכך היא שהאינפלציה יכולה להיות נזונה ממערכת הבנקאית של המשק (כולל הבנק המרכזי). את הדרך העיקרית לטיפול באינפלציה יש איפוא לחפש לא בתחום התקציבי הריאלי אלא בתחומים הנומינליים (לויתן 1983).

המסקנות המעשיות הנובעות מן הניתוח של לויתן הן כי העלות של הטיפול באינפלציה באמצעות קיצוץ תקציב הממשלה תהיה גבוהה מאוד במונחים של אבטלה וכי אפשר להוריד את האינפלציה בעלות חברתית נמוכה יותר באמצעים אחרים (שם: 10). לויתן הציע להשתמש בדולר כעוגן מוניטרי, באופן שיאפשר ביצוע פיחות ויביא להקפאת השכר והמחירים וכך לייצב את הכלכלה ללא מיתון (שם).

כמה חודשים לאחר ההרצאה של לויטן, בינואר 1984, פרסם מיכאל ברונו טיטה לתכנית כלכלית שכותרתה 'ייצוב ללא דולרים', ובה אימץ את הרעיון של אינפלציה אנרציאלית, שלפיה האינפלציה היא תוצאה של 'מילכוד של המשק בשיווי משקל של רמה נמוכה בלתי-יעילה' (ברונו 1984). משמעות הדבר היא זו: 'עבור גירעון תקציבי נתון הכלכלה יכולה להיות באחד משני שיווי משקל: אחד של אינפלציה גבוהה ואחד של אינפלציה נמוכה'. לכן 'הדרך מאינפלציה גבוהה לנמוכה לא עוברת בקיצוץ תקציבי' (עשת 1986). ברונו ציין בטיטת התכנית כי 'הפילוסופיה' שלה דומה לזאת של ההצעה של לויטן. הקיצוץ בתקציב, טען ברונו, דרוש 'הן למאזן התשלומים והן לצורכי "דוגמא" לציבור' (שם). כדי להקפיא את השכר והמחירים הנומינליים הציע ברונו להשתמש באמצעים מנהליים. גישה זו הייתה שונה בתכלית מן הגישה האורתודוקסית, שהציעה להוריד שכר ומחירים באמצעות העלאת ריבית וצמצום התקציב והייתה כרוכה במיתון.

באביב 1984 היה סטנלי פישר פרופסור אורח בחוג לכלכלה של האוניברסיטה העברית בירושלים, וכך כנראה נחשף לתכנית של ברונו והיה לשותפו. במאמר שפרסמו השניים הם טענו כי אין קשר סיבתי בין רמת הגירעון בתקציב לרמת האינפלציה. אלא שבעבור שיעור גירעון נתון קיימות רמות אינפלציה שונות עקב 'ריבוי של שיווי משקל מטא-ייציבים' שנגרמים מהצמדה למדד, מהמבנה הפיננסי וממערכת שער החליפין (Bruno and Fischer, 1984: 2).

מלחמת הפרופסורים

התכנית של לויטן, ברונו ופישר נתקלה בהתנגדות עזה מצד עמיתיהם התל-אביבים. הכלכלנים מתל אביב החלו להשתתף בשיח הציבורי בסתיו 1984, שאז החלה ממשלת האחדות לנהל משא ומתן על עסקת החבילה הראשונה. הטיעון המרכזי שלהם היה שהמשבר הכלכלי הוא משבר פיסקלי פשוט שנגרם ממה שכלכלנים מכנים 'יסודות פגומים' (bad fundamentals), והכוונה להוצאה מופרזת מדי של הממשלה וגירעון גבוה. לתפיסתם, כל פתרון למשבר חייב לכלול קיצוץ של כשני מיליארד דולר בתקציב (זינגר 1984ב). לדבריהם, הקיצוץ הגבוה יותר בתקציב (בהשוואה לתכנית של הכלכלנים הירושלמים) ייתר את השימוש באמצעים מנהליים להקפאת שכר ומחירים, אשר לתפיסתם אינם מועילים ואינם מוסריים. אסף רזין פרסם עשרות מאמרי דעה בשנים 1984 ו-1985, ובהם הוא קרא להקטנת התקציב והגירעון. בפרט, הדגיש רזין את הצורך לקצץ את תקציב הביטחון בעקבות החתימה על הסכם שלום עם מצרים וקרא לבטל את פרויקט הלבאי, בניהול התעשייה האווירית (זינגר 1984א; עמיקם 1984).

אף שתכניתו של ברונו תוארה כהטרודוקסית, ההשלכות החברתיות שלה היו רגרסיביות. הפרופסורים התל-אביבים טענו כי תכניתו של ברונו תטיל על העובדים גטל גדול מן ההצעה האורתודוקסית. הצלחת התכנית של ברונו, הסביר אלחנן הלפמן, תלויה ב'שחיקה עמוקה בשכר כדי לשפר את מאזן התשלומים'. לדבריו, זוהי מדיניות מסוכנת שכן 'הטלת

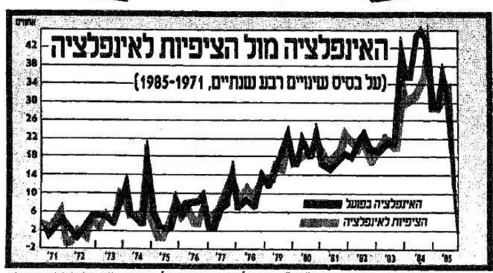
הפרופסורים לכלכלה יוצאים להלחמה



יכול משק לירות בחצי משני מאזי שיש משקל. האחר האינפלציה גבוהה ותמני באינפלציה גבוהה. המהירות כיו שני מבנים אלה, בראת המודל של ברנז', אינה תלויה בטרנסקט בתקופת הממשלה לבן עמוד אותו גרעון, יכול מקס לתפוס בין שני רשת של איני מלציה. ררדן מאינפלציה גבוהה לנמד כח לא עוברת, על כן, ררדן קיצוץ מספיק.

סופו מרסון ביילי, איש מודר התוצר האמריקני, מצא שני ליקויים במודל שפויג ברנז'. לרוביו המודל של ברנז' הוא מודל מסוי המודל כי העניינים בעודתו יודו והשקט מסויג מלציה הגבוהה לאינפלציה הנמוכה. עוד טען ביילי כי ברנז' לא לקח בחשבון את תוצר הנכס הנסיף שיש ורוע בשני המודלים הישראלים. היקטו הגרנד של תוצר הנכס הנסיף, אשר ביילי, הרחיב את דרכו שמשלים והשקט על הרבה הוא מיישם עצום כמפתח אידן סוח של האינפלציה.

ליון מהר חרופים אחר ררדן ור



תמוני השנים האחרונות, כמי שזכינו ע"י ר"ד רפי מלקי, מצביעים על מיתאם גבוה בין ציפיות האינפון לאינפלציה לבין האינפלציה בפועל. מאחר והציפיות הן עתה לאינפלציה נמוכה, אין לדעתו סיבת שהאני מלציה לא תתייצב ברמה הנמוכה, או אפילו תרד.

החייח בין הציפיות והאינפלציה למלמד על האינפלציה תלמידי בני אדם. בישראל ישראלי בני שני, המשלה מיון טיוח למודל את הבעיות הכלכליות של ישראל, וכן הבעיות הכלכליות והתקנות. אפילו ישראלי המודל שנים ירבות מטרות המדיניות כמו מרופי יעקב פרינקל באוניברסיטת שיקגו, והרעו מדי במרחב השוקר בין עניי המדיניות מרופי פרינקל שנמדדו תה מייס העתיד על במלת ישראלי שנענישו לא מוכר בטעם מבין פאלק, אשר באתר והסקרת יו רע לו תתיג שור, שברחבתו על האינפלציה כי ישל את שני המודלים.

הפערים בין הדעות של מורי ובכ לכלכלת באוניברסיטת תל אביב לבין הרשת של מורי הכלכלה באוניברסיטת תל אביב, העניו לרמיוס של מודי הערה גם בארצות הברית. מדי כמי מקורה גם הכלל שאר האוניברסיטאות הגדולות בעולם. אין פירושו חל איני לא תתיג לית לרד, המודל יו העתיד את ררדיו מבלי שילמדו מודי אחר-עתיד מדי המודל של המודל המודל.

מלחמת הכלכלנים, עשת, ידיעות אחרונות, 24.6.1986

הנטל העיקרי על העובדים נתפסת כלא צודקת ועלולה להוביל להתפרצות ביחסי עבודה' (הלפמן 1985).

ההבדל בין התכנית הירושלמית ובין התכנית התל-אביבית נבע מכך שהירושלמים ראו במאזן המסחרי השלילי את הבעיה היסודית של כלכלת ישראל, ואילו התל-אביבים ראו בגירעון הפיסקלי את הבעיה היסודית. כפועל יוצא מכך, בתכנית של ברונז היו מרכיבים נאו-מרקטליסטיים שנועדו לעודד את היצוא ואת היצואנים על חשבון העובדים. מרכיבים אלו באו לידי ביטוי בהקפאת השכר והקפאת המחירים המקומיים. התוצאה של מדיניות זו היא החלשת המטבע הישראלי תוך כדי הקפאת שער החליפין הנומינלי. מדיניות זו, כך אסביר בהמשך הדברים, מכונה פיחות פנימי, והמחיר החברתי שלה גבוה. לידים של הכלכלנים התל-אביבים, אם תקצץ הממשלה את התקציב, יגיע מאזן התשלומים לשיווי משקל ללא צורך בהתערבות הממשלה. המחלוקת בין המחנות נמשכה גם לאחר ההוצאה

1 הטענה של הלפמן אינה עולה בקנה אחד עם הפרשנות של קליימן, שלפיה התכנית ההטרודוקסית הייתה גם 'חברתית' יותר (שיו 2013: 336, הערה 24). לפי הפרשנות של הלפמן, ההשלכות החלוקתיות של התכנית ההטרודוקסית-המרקטליסטית היו גרועות מן התכנית הליברלית, שכן התכנית ההטרודוקסית-המרקטליסטית מטילה את כל הנטל של הורדת האינפלציה על העובדים.

של התכנית מן הכוח לפועל. עיתונאי ידיעות אחרונות תיאר את הוויכוח 'חריף וקשה' (עשת 1986).

מעורבותה של ארצות הברית ושאלת ההתניה

כמו שציינתי למעלה, משבר החוב בישראל היה חלק מגל של משברי חוב בדרום הגלובלי. במשברי החוב באמריקה הלטינית הייתה קרן המטבע מעורבת בניהולם והפעילה התניות לצורך קבלת סיוע (Galano Iii 1994). ישראל לא פנתה לקרן המטבע אלא קיבלה סיוע מארצות הברית, ובכל זאת עולה השאלה אם ארצות הברית הפעילה לחצים על ישראל לבצע רפורמה כלכלית בתמורה לסיוע כספי. סטנלי פיישר טען כי ארצות הברית הפעילה אמצעים רכים של שכנוע בלבד, ולא התנתה את סיוע החוץ בביצוע התכנית (Fischer 2001: 3). לדבריו, שר החוץ של ארצות הברית ג'ורג' שולץ התנגד להתניה, וגם התמיכה של הקונגרס בישראל הקשתה על כך (Fischer 1995: 7).² בסעיף זה אבחן באיזו מידה השתמשה ארצות הברית בהתניית הסיוע הכלכלי לישראל כדי לכפות עליה את ביצוע תכנית הייצוב. אטען כי אף שלא הייתה התניה רשמית בפועל. גורמים אמריקניים העבירו לישראל מסרים, ולפיהם ללא תכנית כלכלית מקיפה, לא יאושר סיוע החוץ לישראל, ואלה מילאו תפקיד בתהליך אישור התכנית.

בתקופה שבין מלחמת יום הכיפורים להפעלת תכנית הייצוב, שקרויה העשור האבוד, הצביעו האינדיקטורים הכלכליים על הידרדרות המצב הכלכלי של ישראל. הגירעון בחשבון השוטף העמיק מ-481 מיליון דולר ב-1977 ל-2.4 מיליארד דולר ב-1983. החוב החיצוני גדל מ-59 אחוז מהתוצר ל-75 אחוז מן התוצר ב-1984 (Krampf 2018: 186-187, Table 9/1). האינפלציה טיפסה בהדרגה מ-137 אחוז בשנה ברבעון השלישי של 1983 ל-487 אחוז ברבעון הרביעי, ואחרי כן ל-567 אחוז ברבעון הרביעי של 1984 (Bank of Israel 1984: 46, Table C-1). היה ברור כי המשימה העיקרית של ממשלת האחדות שהושבעה ב-13 בספטמבר 1984 תהיה לטפל במשבר הכלכלי. בשלב הראשון היא ניסתה לעשות זאת באמצעות סדרה של עסקות חבילה בשיתוף ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. היתרון של עסקות החבילה הוא בדמוקרטיה שלהן: הן הסכם וולונטרי קצר טווח בין שלושת הגופים החזקים ביותר בזירה הפוליטית הישראלית: המדינה, העובדים והמעסיקים. המעמד הוולונטרי של עסקות החבילה היה גם החיסרון שלהן. עסקאות החבילה היו קצרות טווח ולא מחייבות. כל צד יכול היה לפרוש מן העסקה ללא סנקציות אפקטיביות. כך למשל בעסקת החבילה השנייה שנחתמה בינואר 1985 היו מרכיבים רבים של קיצוץ בתקציב, אך היא לא יצאה מן הכוח לפועל, וגם המעסיקים איימו לפרוש ממנה כחודש ימים לאחר שנחתמה (הארץ 1985א). לכן לא הסתפק הצוות האמריקני בעסקאות חבילה כתנאי להעברת הסיוע הכלכלי לישראל ודרש תכנית שלא יהיה אפשר לבטל אותה לאחר קבלת הסיוע.

2 ראו דיון מפורט בנושא בתוך: Katzman 2023.

ג'ורג' שולץ מונה לתפקיד מזכיר המדינה ביולי 1982, לאחר התפטרותו של אלכסנדר הייג. להבדיל מהייג, עמדותיו של שולץ בנוגע לאינטרסים של ארצות הברית במזרח התיכון והמלחמה הקרה היו יוניות, והוא סבר כי האינטרס של ארצות הברית דרש הפעלת לחצים על ישראל להגיע לפשרות טריטוריאליות עם שכנותיה. בתחילת 1983 כינס שולץ קבוצת ייעוץ, ובה כלכלנים וקובעי מדיניות ישראלים ואמריקנים. מן הצד הישראלי השתתפו מנכ"ל משרד האוצר עמנואל שרון, איתן ברגלס מאוניברסיטת תל אביב, ניסן לויתן מבנק ישראל ואיתן שיינסקי מהאוניברסיטה העברית בירושלים; ומן הצד האמריקני השתתפו סטנלי פישר והברט שטיין (Fischer 1995). הקבוצה התכנסה באוקטובר 1984, לכבוד ביקורו של פרס בושינגטון, והיא קיבלה את התואר הרשמי The Joint Economic Development Group (JEDG). מטרת ביקורו של פרס בושינגטון הייתה דיון בבקשתה של ישראל לסיוע כספי נוסף, מלבד המענק המובטח של 2.6 מיליארד דולר – 1.4 מיליארד סיוע אזורי ו-1.2 מיליארד סיוע צבאי – לשנת הכספים 1985. בתום הפגישה סירב שולץ להבטיח את הסיוע המבוקש משום שעסקת החבילה שעמדה להיחתם בין הממשלה להסתדרות ולמעסיקים בישראל לא סיפקה אותו (Gwertzman 1984).

להבדיל ממקרים דומים בעבר, בקשתה של ישראל לסיוע חוץ התקבלה בקרירות גם בקונגרס אשר היה ידוע בתמיכתו בישראל. בדוח של ועדת יחסי החוץ (Foreign Relations Committee) של הסנאט שפורסם בנובמבר 1984 צוין: 'המשאבים לצורך מימון הסיוע למחיקת החוב החיצוני על סך של 23 מיליארד דולר [של ישראל] פשוט לא קיימים [...] ארצות הברית יכולה לעזור להקל את ההשלכות של רפורמות על החברה הישראלית, אבל היא אינה יכולה לשמש תחליף לרפורמות שעל ישראל לקבל עליה'. בדוח צוין כי עד אז הייתה ישראל רגילה לקבל מן הוועדה לקשרי חוץ סיוע רחב מזה שאישר הממשל, אבל הפעם קיימת הסכמה גם בתוך הוועדה כי על ישראל לאמץ מדיניות של צנע (austerity) לפני שאיושר הסיוע (New York Times 1984).

במארכ 1985, בתום ביקור ה-JEDG בישראל, הגיש הרברט שטיין מסמך לא רשמי לעמיתיו הישראלים, ובו עשרה מרכיבים שארצות הברית מצפה מישראל לכלול ברפורמה הכלכלית. מסמך עשר הנקודות של שטיין הודלף לתקשורת ופורסם בעיתונות (שטרסלר 1985). נוסף על דרישה לקצץ את התקציב, הייתה במסמך דרישה לבצע שינויים מבניים וחוקתיים שנועדו להבטיח את ביצוע התכנית ולמנוע את הדרג הפוליטי מלחזור ולהגדיל את התקציב והגירעון בעתיד. בפרט, הובאו במסמך גם דרישות למעבר ממשטר מוניטרי של מטרת אינפלציה נמוכה (inflation targeting), להגברת העצמאות של בנק ישראל, למסחור החוב הציבורי של ישראל ולצמצום הפיקוח על האשראי. פרסום 'עשר הנקודות' של שטיין עורר סערה בקרב התעשיינים, שכן הם חששו מביטול הסובסידיות ליצואנים, ובסופו של דבר ויתר שטיין בנקודה זו (Fischer 1995: 7).

אמנם הקונגרס, אשר היה ידוע בתמיכתו בישראל, היה יכול לעקוף את הסירוב של הממשל ולאשר את חבילת הסיוע למרות התנגדות הממשל, אך שולץ פעל לדחיית אישור זה ועשה זאת בהצלחה (Katzman 2023: 89-93). שולץ ביקש מן הוועדה ליחסי חוץ

בסנאט לדחות את ההצבעה על אישור הסיוע המיוחד לישראל. בתחילת אפריל העלתה הוועדה את הסיוע לדיון ואישרה אותו, אולם שולץ שלח את שטיין, לשעבר יושב ראש המועצה לייעוץ כלכלי לנשיא, ואת וויליאם שניידר, העוזר (undersecretary) של שר החוץ, לשכנע את הוועדה לדחות את ביצוע ההעברה, שכן 'האישור יצמצם את התמריץ הישראלי לבצע רפורמות כואבות' (CQ Almanac 1985). בעיתונות הישראלית צוטט הרברט שטיין כמי שאמר 'אינני חושב שדי בכך שממשלת ישראל פשוט תודיע על תכנית כלכלית [...] יש הכרח לנקוט צעדים שיבטיחו כי תבוצע ויש להציב סימני דרך כדי למדוד את ההצלחה של ביצוע התוכנית' (בראל 1985א). הבקשה של שולץ עוררה מחלוקת פנימית בוועדה ליחסי חוץ בנוגע לתזמון של הסיוע ובנוגע להיקפו, שנחשב גבוה מדי. דייוויד אובי, יושב ראש תת-הוועדה להקצאות, צידד בעמדתו של שולץ, ועשה ככל שביכולתו לעכב את התשלום. לדבריו, שולץ 'צודק לחלוטין [...] אני חושב שאי-הגדלת התלות של ישראל בארצות הברית היא עניין שלהם וגם שלנו' (CQ Almanac 1985).

המפנה בעמדת ארצות הברית התרחש ב-14 באפריל כאשר הפקיד שמעון פרס בידי שולץ מכתב התחייבות לאמץ את עקרונות מסמך עשר הנקודות (Ibid.). כשבועיים אחרי כן אישר שולץ את סיוע החירום על סך 1.5 מיליארד דולר, אך הוסיף: 'הממשל דורש קיצוץ נוסף בהוצאות הממשלה, לשפר את פריון העבודה ולחזק את אמצעי המדיניות הכלכלית' (בראל 1985ב).

כשהגיע צוות ה-JEDG לביקור נוסף בישראל בתחילת יוני, ישראל כבר עמדה בפני סכנה של חדלות פירעון ובקרב הדרג הפוליטי הישראלי התגבשה הסכמה כי עליה לבצע שינוי מבני מקיף, שיספק את האמריקנים. בשלב זה, לאחר שהפקיד פרס בידי שולץ מכתב התחייבות להעביר תכנית ייצוב, אישר שולץ את הסיוע והוחלט להקים צוות להכנת התכנית שכלל את עמנואל שרון, מנכ"ל משרד האוצר, מרדכי פרנקל, ראש מחלקת המחקר של בנק ישראל, אמנון גויבך, יועצו של פרס לענייני כלכלה, מיכאל ברוננו ואיתן ברגלס (Fischer 1995).³

אם כן, אמנם האמריקנים הדגישו שוב ושוב שהם אינם מתנים את הסיוע בביצוע התכנית, והסיוע אושר לפני שאישרה ממשלת ישראל את התכנית רשמית, אולם ניתוח תהליך המשא ומתן בין ישראל לארצות הברית מעיד כי הלחץ מצד ארצות הברית מילא תפקיד מהותי בתהליך אישור התכנית ותכניה. לממשלת ישראל הועברו מסרים ברורים כי ללא הבטחה לבצע רפורמה לא יתקבל הסיוע, ועמדה זו זכתה לתמיכה גם מידידי ישראל בקונגרס. לפיכך ספק רב אם הייתה הממשלה מאשרת את תכנית הייצוב בצורתה הסופית ללא התניה מצד ארצות הברית, גם אם התניה זו הייתה לא רשמית. פרשנות זו נשענת על שתי עובדות: האחת היא שפרס הפקיד מכתב התחייבות בידי שולץ לפני שאישרה ארצות הברית את העברת הכספים; והאחרת היא שגם התומכים המובהקים של ישראל בקונגרס

3 לבי-לואיס גרינברג ציין כי הצוות לגיבוש התכנית מונה לאחר הבחירות להסתדרות וכך השתחררה ראשות ההסתדרות מלחצים אפשריים מצד המצביעים ואפשרה את השתתפותה כמה שבועיניו הוא מסגרת נאיו-קורפורטיסטית (Grinberg 1991: 137).

ציידו בעמדת הממשל שלפיה על ארצות הברית להתעקש שישאל תאשר תכנית כלכלית יסודית לפני שתאושר העברת המענק. במובן זה, גם אם לא הייתה התניה רשמית, הייתה התניה מעשית. מסקנה זו בעלת חשיבות משום שהיא מוסיפה נדבך לטענה כי המשבר של שנות השמונים היה ביסודו משבר חוב, שנבע מפער גדל בין היקף השימושים המקומיים במטבע חוץ להיקף המקורות שלהם.

ההוצאה מן הכוח לפועל של תכנית הייצוב

בישיבת הממשלה שאושרה בה תכנית החירום לייצוב המשק הייתה תמימות דעים בין חבריה כי לתכנית שתי מטרות: 'יצוב רמת המחירים וייצוב מאזן התשלומים', כך הציג זאת ברונו (ממשלה 1985: 27). גד יעקבי, שר הכלכלה, הסביר כי מטרת התכנית היא 'צמיחה, המכוונת כמעט כולה ליצוא. צמיחה כזאת היא מפתח להקטנת התלות החיצונית' (שם: 2). אף שעידוד היצוא היה אחת ממטרות התכנית, הספרות שעסקה בתוצאות התכנית ובהערכת הצלחתה התעלמה ממנה לחלוטין. בחלק זה של המאמר אראה כיצד השפיעה המטרה של עידוד היצוא על צביונה של התכנית, והוא גם יסביר את כישלונה לממש מטרה זו.

תכנית הייצוב כנאו-מרקנטליזם

ההנחה כי על התכנית לכלול מרכיבים לטיפול במאזן התשלומים הייתה ברורה לנוכחים בישיבת הממשלה. עמנואל שרון, מנכ"ל משרד האוצר, הסביר כי התכנית כוללת פחות המטבע המקומי, וזה יביא 'לידי כך שלא נצטרך לסבסד את היצוא' (שם: 35-36). הנגיד משה מגדלבוים הבהיר: 'מה אנחנו מציעים בתחום היצוא? אנו עושים פחות והפחות יהיה ריאלי [...] וזה ישמש תחליף לתמיכה ביצוא שהיום אנחנו נותנים באמצעות התקציב' (שם: 95). כדי למנוע נטרול של הפחות הריאלי בשל ספירלה של שכר ומחירים קבעו אדריכלי התכנית כי השכר הנומינלי יוצמד לשער החליפין הנומינלי. ברונו הסביר: 'אלמנט מרכזי בתוכנית יצוב [...] זה יצוב שער החליפין או הקפאתו, הקפאת השכר והקפאת האשראי' (שם: 28). 'לא תהיה לנו ברירה אלא לעשות זאת, אם נרצה להבטיח את רווחיות היצואנים', הוסיף מנכ"ל משרד האוצר (שם: 37).

התכנית של ברונו ושרון עוררה חשש שמא לא תצליח הממשלה להקפיא את השכר. פרס טען: 'אין שום סיכוי להגיע להסכם עם ההסתדרות על שחיקת שכר משמעותית' (שם: 70). גד יעקבי, הכלכלן בן-ציון זילברפרב, ונגיד בנק ישראל מגדלבוים סברו כי הקפאת השכר תוכל להיעשות רק באמצעות הורדת הביקושים המקומיים, כלומר באמצעות מיתון יזום. 'בשנה-שנה וחצי הקרובות יש הכרח בריסון הביקושים המקומיים [...] יש צורך לכווץ את הצריכה הציבורית והפרטית ולאפשר את המשך גידול המשק אך ורק ליצוא והחלפת יבוא', טען יעקבי (שם: 3). זילברפרב חיזק את עמדת השר: 'אם אנו רוצים להגדיל את היצוא, זה יתכן רק בשתי דרכים: א. שאנו מוותרים על הביקושים בשוק המקומי ויוצרים

לחץ על היצרנים לדחוף את היצור החוצה. ב. דרך רווחיות היצוא' (שם: 8). גם הנגיד לא האמין כי יהיה אפשר לשחוק את השכר ללא הורדת הביקושים: 'אי אפשר לשחוק את השכר אם לא מורידים את הביקושים לעבודה' (שם: 97). עוד ב-1983 הצביע ניסן לויתן על הבעייתיות בגישה של ברוננו: היא דרשה שימוש באמצעי כפייה לערכי הדמוקרטיה (לויתן 1984). בישיבת הממשלה הזהיר היועץ המשפטי יצחק זמיר כי התכנית 'בעיקרה מבוססת על תקנות שעת חרום [...] זהו המכשיר הקיצוני ביותר, שנמצא באמתחתו של משפטן. ביסוד של דבר, זה מכשיר שאינו דמוקרטי [...] זה עניין, שהיינו מקפידים בו במשך שנים רבות, נהגנו ריסון רב ולא נעשה שימוש גדול במכשיר זה' (ממשלה 1985: 162).

ואכן, מיד לאחר פרסום התכנית הודיעה ההסתדרות על שביטות בכל רחבי הארץ בטענה שהמדינה חזרה בה מהסכמים חתומים. 'במלחמה כמו במלחמה - ההסתדרות תבחר לעצמה את המועד ואת האמצעים להגיב באורח מעשי על הכרזת המלחמה', הצהיר חיים הברפלד, יושב ראש האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, בכינוס חירום של האיגודים המקצועיים, שנערך מיד לאחר ההכרזה על התכנית (קיסרי 1985). האמצעי העיקרי במאבקה של ההסתדרות היה סירובה לשתף פעולה עם הצווים המנהליים. ראשי ההסתדרות הצהירו כי מנהלי החברות בחברת העובדים - ארגון הגג של הגופים הכלכליים שהחזיקו כחמישית מכלכלת ישראל - יעניקו קצבאות יוקר מחיה למרות הנחיות הממשלה, גם אם יפר הדבר את החוק: 'על מנהלי החברות לציית להחלטות האיגוד המקצועי', הכריזו ראשי ההסתדרות (מעריב 1985א). הממשלה הודיעה כי תשלום תוספת יוקר יהיה עברה על החוק. בתגובה הצהיר הברפלד: 'אני מחכה שיעצרו אותי' (שם). ראשי ההסתדרות ניסו גם לפנות לנציגי המגזר העסקי וקראו להם לכבד הסכמים קיימים ולשלם תוספות יוקר למרות הוראות הממשלה. המעסיקים ענו כי הדבר יהיה לא חוקי וכי כל מעסיק שישתף פעולה עם ההסתדרות עלול לצפות למאסר (פליישר 1985א). לדברי לב-לואיס גרינברג, היקף השביתה היה הגדול בישראל מאז הקמת המדינה עד היום (Grinberg 1991: 140).

בשלב זה התבטא ברוננו פומבית והודה כי אכן התכנית מטילה עומס גדול מדי על העובדים, והציע לקבל כמה מדרישות ההסתדרות בנוגע לשכר ופיטורים, נוסף על הורדת המסים על עבודה והעלאת מסים על רווחי הון, בתמורה לקיצוץ התקציב ב-250 מיליון דולר נוספים (מקל 1985ב; קסלר 1985). בדברים אלו הכיר למעשה ברוננו בעמדתם של הכלכלנים התל-אביבים אשר טענו כי התכנית ההטרודוקסית מטילה על העובדים את כל הנטל. אסף רוזין הזהיר: 'השכר הריאלי במשק נשחק בהתמדה מאוגוסט 1984 ועד סוף יוני 1985 ב-26.6 אחוז [...] החלטת הממשלה להשוות את הסכמי תוספת היוקר, תגרום עתה לשחיקה נוספת בשכר, תוך תקופה קצרה מאד' (רוזין 1985). אלחנן הלפמן חיזק עמדה זו והצביע על כך שהתכנית של ברוננו העבירה את הנטל כולו אל העובדים כדי לשפר את התחרותיות של המשק הישראלי בשווקים הזרים (הלפמן 1985).

על רקע ההתנגדות מצד העובדים - ובתמיכת ברוננו - ביקש פרס לבצע שינויים שיקלו על העובדים. פרס וישראל קיסר, יושב ראש ההסתדרות, הגיעו להסכמה כי ההסתדרות תשלם תוספת יוקר לעובדיה, שלא לפי צווי החירום (מעריב 1985א). בתחילת ספטמבר

הגיע פרס להסכמה עם ההסתדרות על ביטול תוקף צווי החירום בתחום יחסי העבודה (קיסרי 1985ב). בתגובה איים יצחק מודעי שר האוצר בהתפטרות (פליישר 1985ב; ליפקין 1985א). המחלוקת בין פרס למודעי בנוגע להפעלת צווי החירום יצרה משבר פוליטי שאיים על יציבות הממשלה והמשך מימוש התכנית. בהמשך הדברים נראה כי משבר זה הביא לסטייה מן התכנית המקומית ולשימוש באמצעים אחרים למאבק באינפלציה. ההתחקות אחר רצף האירועים בתקופת זמן קצרה כל כך, שאופיינה בחוסר יציבות ובשינויים מהירים, היא משימה לא פשוטה במחקר. יתר על כן, מלבד הדיווחים מן העיתונות, לא קיים מקור כתוב אחר שיכול ללמד על תהליך מימוש התכנית בחודשי הקיץ של שנת 1985. עם זאת, התמונה הכללית המצטיירת ברורה מספיק, והיא מקבלת חיזוק ממקורות רבים: בתחילת ספטמבר החליטה הממשלה לא להשתמש בצווי חירום. החלטה זו יצרה משבר פוליטי בתוך הממשלה והציבה את התכנית כולה על סף קריסה.

נקודת המפנה: השליטה עוברת לבנק ישראל ולמשרד האוצר

נגיד בנק ישראל משה מנדלבוים סבר למן ההתחלה כי לא יהיה אפשר להקפיא את השכר ללא מיתון יזום. המשבר שאליו נקלעה הממשלה במימוש התכנית סיפק חיזוק לעמדה זו ונתן למנדלבוים הזדמנות לנקוט מדיניות של מיתון כלכלי, גם ללא אישור רשמי מן הממשלה. ואכן, בנק ישראל פעל לצמצום דרסטי של היקף האשראי במשק, והדבר הביא להעלאת הריבית הֶרְאֵלִית לרמות שחנקו את הפעילות הכלכלית בישראל. בשלב זה הייתה מטרת התכנית בפועל הורדת האינפלציה, והמטרה של עידוד היצוא ירדה מסדר היום. הניתוח המוצג בסעיף זה, העוסק בשלב השני של מימוש תכנית הייצוב, מחזק את הפרשנות שממן ורוזנהק מציגים לתכנית הייצוב (2009), אשר מייחסת לבנק המרכזי תפקיד מפתח בהורדת האינפלציה ומחלישה את הפרשנות ההיסטורית של יוסי זעירא, שלפיה 'הצעד המוניטרי היחיד של התכנית היה קיבוע שער החליפין ושמירה על השער הזה' (זעירא 2018: 283).⁴ היא גם מחלישה את הטענה של ברונן, שלפיה לא מילא בנק ישראל תפקיד חשוב במדיניות הייצוב (Bruno 1993: 86).

משנקלעה הממשלה למשבר פוליטי בספטמבר, ועל רקע המחלוקת בין פרס למודעי בנוגע להפעלת הצווים המנהליים, הכריז הנגיד על הגדלת שיעור הנזילות מ-35 ל-50 אחוז על פיקדונות קצרי מועד ומ-13 ל-43 אחוז על פיקדונות ארוכי מועד. לפיכך עלה שיעור הריבית הֶרְאֵלִית לכ-20 אחוז במונחים שנתיים (דיש 1985). מדיניות הבנק עוררה מיד סערה. נשיא איגוד לשכת הסחר דן גילרמן תיאר את מדיניות הבנק כעבירה על החוק: 'הריבית כפי שהיא מונהגת על ידי בנק ישראל, היא ריבית שרק המאפיה בארה"ב מרשה לעצמה לגבות' (פליישר 1985ב). שר הכלכלה גד יעקבי דרש מפרס להתערב ולא לפז את

4 זאת, זעירא מציין: 'אנשים שעבדו בזמן התוכנית בבנק ישראל [...] טענו עד לא מזמן כי חלק מהצלחת התוכנית קשור למדיניות מוניטרית מרסנת שהפעיל הבנק, דרך שערי ריבית גבוהים מאוד על האשראי' (זעירא, 2018: 283).

הבנק להוריד את הריבית (ליפקין 1985ב); שר המסחר והתעשייה אריאל שרון הזהיר מפני 'ריביות הרסניות' (דיש 1985). אפילו ברוננו תקף את מדיניות הבנק (מעריב 1985ב).

לכאורה הפעולה שנקט הבנק יכולה להיות מוסברת על בסיס תיקון 15 לחוק בנק ישראל (1954). תיקון זה, אשר כונה גם חוק אי-הדפסת כסף, הוגש לקריאה ראשונה ב-3 ביוני 1985, כחודש ימים לפני ההכרזה על תכנית הייצוב, ואושר כחודש ימים אחרי כן, ב-29 ביולי. בתיקון נקבע: 'הבנק לא יעניק הלוואות לממשלה למימון הוצאותיה' אלא בנסיבות מיוחדות (חוק בנק ישראל, סימן 45-א). אם כן, התיקון לא שינה את המטרות המוצהרות של הבנק, שלפי החוק המקורי היו 'ייצוב ערכו של המטבע בישראל ומחוץ לישראל' ו'רמה גבוהה של ייצור, תעסוקה, הכנסה לאומית והשקעות-הון בישראל' (בנק ישראל 1954), ומכאן שהחלטת הבנק להעלות את הריבית לא יכולה להיות מוסברת על בסיס המנדט שלו, שעדיין הגדיר את הגדלת הפעילות הכלכלית כאחת ממטרות המדיניות המוניטרית.

אחד הגורמים שאפשרו לבנק המרכזי לבצע מדיניות שאינה תואמת למנדט שלו היה קרוב לוודאי התמיכה שבשתיקה של שר האוצר מודעי, אשר ביקש להעמיק את הקיצוץ בתקציב. מנדלבוים, בתמיכת ויקטור מדינה, ראש המחלקה המוניטרית של בנק ישראל, הכריז שכל עוד לא תממש הממשלה את הקיצוץ בתקציב שהובטח, הריבית תישאר גבוהה (פלוישר 1985א). הנגיד הצהיר באופן שאינו משתמע לשני פנים: 'אם הממשלה לא תבצע קיצוץ תקציבי מספיק עמוק, הריבית תישאר גבוהה והמגזר הפרטי ייפגע' (מקל 1985א). כך שירת בנק ישראל גם את מטרותיו של שר האוצר.

בנק ישראל המשיך במדיניות הריבית הגבוהה עד דצמבר, שאז התקבלה הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 1986-1987. במחצית השנייה של שנת 1985 הגיעה עלות האשראי לטווח קצר ל-34 אחוזים (במונחים שנתיים ריאליים) לעומת פחות מאפס במחצית הראשונה של השנה (בנק ישראל 1985: 277, לוח ח-10). באמצע דצמבר פורסם מדד המחירים לצרכן של נובמבר וסיפק אות מוקדם ליציבות: שיעור האינפלציה ירד לחצי אחוז במונחים חודשיים, ההוצאה הציבורית החודשית מאז השקת התכנית ירדה בכ-20 אחוז לעומת החודשים שלפני כן עקב שחיקת השכר והירידה בסבסוד. בנובמבר גדלו יתרות מטבע החוץ של ישראל בכ-850 מיליון דולר.

לפי הממצאים הקיימים אי אפשר לקבוע חד-משמעית ובמדויק באיזו מידה הצליחה הממשלה להקפיא את המחירים, את השכר ואת שער החליפין, כפי שהתחייב מן התכנית של ברוננו, לפני התערבותו של בנק ישראל. אולם על פי דוח בנק ישראל, לאחר ההכרזה על תכנית החירום 'עלה השכר בסקטור העסקי [...] במידה ניכרת על המתחייב מהסכם השכר' (שם: 63). יתר על כן, לפי הנתונים המוצגים בדוח, לאחר ההכרזה על התכנית המשיכה האינפלציה החודשית לעלות משיעור של פחות מ-10 אחוזים ביוני לכ-30 אחוזים באוגוסט. רק בספטמבר, לאחר שהתערב בנק ישראל, ירד שיעור האינפלציה לפחות מ-5 אחוזים (שם: 58, תרשים ג-1).

אם כן, הממצאים מעידים כי התכנית שניסח ברוננו כשלה משום שהממשלה לא הצליחה להקפיא את השכר ואת המחירים באמצעים מנהליים. באוקטובר התערב בנק ישראל,

בתמיכת משרד האוצר, והוציא מן הכוח לפועל תכנית ייצוב חליפית, אשר התבססה על מרכיב יסודי אחד: צמצום האשראי והעלאת שער הריבית.

תוצאות התכנית: הצלחה חלקית

תכנית החירום הצליחה להשיג אחת משתי מטרותיה: היא הביאה להורדה של האינפלציה לשיעור של 15 עד 20 אחוזים בשנת 1987 (בנק ישראל 1987: 1). מנגד, התכנית כשלה לחלוטין בהשגת היעד של הגדלת היצוא באמצעות מדיניות צנע. אמנם החוב החיצוני של ישראל צומצם, אך היה זה בזכות הסיוע מארצות הברית, ולא תוצאה של שיפור הגירעון המסחרי (שם: 167). הסיוע מארצות הברית לשנת 1985 התקבל כולו כמענק ולא כהלוואה, וכך התאפשר לממשלה לשלם את חובותיה בלי להיכנס לחוב חדש (שם: 186).

התכנית לא הצליחה להביא להורדת הביקושים המקומיים; אלה המשיכו לעלות עם הצריכה והשכר, וכפועל יוצא מכך ירדה רווחיות המגזר העסקי (שם: 3). הפגיעה במגזר העסקי הביאה גם למיתון כלכלי בשנת 1988 (בנק ישראל 1988: 3). כך תיאר זאת דב לאוטמן, נשיא התאחדות היצואנים: 'בתחומים מסוימים התכנית לא השיגה את יעדיה. אין ספק שהיא הצליחה לבלום את האינפלציה בצורה דרמטית, אבל התכנית הזו לא הצליחה בשלושה נושאים עיקריים: לא חודשה הצמיחה במשק, עודף היבוא האזרחי הוא במגמת עליה ורווחיות היצוא נפגעה קשות, ולכן גם היצוא'.⁵ כלומר עליית הריבית לא הביאה להורדת השכר הלאומי והביקושים, והרווחיות של בעלי העסקים, ובכללם היצואנים, נפגעה. המצב היה כפי רע עד כדי כך שהיו ניסיונות לשנות את חוק בנק ישראל כך שיהיה אפשר לכפות עליו להוריד את הריבית.⁶

כלכלת ישראל יצאה מן המיתון שגזרה עליה תכנית הייצוב רק עם הכניסה לעידן כלכלת השלום, בתחילת שנות התשעים. ההאטה הכלכלית בתקופת האנתפאדה הראשונה והצמיחה המהירה לאחר תחילת תהליך השלום, סיפקו בסיס לזיקה בין סוגיית הכלכלה ובין סוגיית הביטחון.⁷ יתר על כן, בשנות התשעים עברה ישראל מהתמקדות בענפים עתירי עבודה לענפים עתירי טכנולוגיה.⁸ שינוי זה יצר את הבסיס לפיתוח של מודל כלכלי נאו-מרקנטליסטי חדש, שאינו מתבסס על פיחות פנימי והורדת השכר. לימים תאמץ ממשלת רבין, פרס ושוחט את הגישה הזאת, והיא תשמש בסיס למודל כלכלת השלום.

- 5 ראו למשל את הדיון בוועדת הכספים (ועדת הכספים 1.12.1987).
- 6 חבר הכנסת יעקב אמיר ממפלגת העבודה: 'בנק ישראל במדיניותו הורס את המשק ואם אנחנו לא יכולים לומר לו מה שאנחנו חושבים וגם לכוון אותו, אני חושב שאנחנו צריכים לפנות לממשלה שתעשה סדר' (ועדת הכספים 25.2.1988). ראו גם את דבריו של פסח גרופר על הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה המוניטרית.
- 7 ראו למשל את דבריהם של לאוטמן (ועדת הכספים 25.2.1988), של שמעון פרס (שם 24.5.1989) ושל אבי בן-בסט (שם 13.12.1988).
- 8 ראו למשל דבריהם של חבר הכנסת יעקב אמיר (שם 25.2.1988) ושל מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה (שם 20.12.1988).

דיון וסיכום

אף שהספרות עסקה רבות בתכנית הייצוב כנקודת מפנה אשר שינתה את המשטר הכלכלי של ישראל, היא לא נחקרה מספיק כאירוע היסטורי. הפרשנות שהתקבלה על אודות התכנית הכלכלית היא זו שהציגו אדריכלי התכנית. במאמר זה ביקשתי למלא חוסר זה ולפתוח מחדש שלוש שאלות: (1) מה היו הגורמים למשבר הכלכלי? (2) מה היו המטרות של תכנית הייצוב והציפיות ממנה מצד מעצביה ומצד הממשלה? (3) מה הייתה מידת ההצלחה של התכנית? במאמר הצגתי כמה חידושים בנוגע לכל אחת משלוש השאלות האלה.

בנוגע לגורמים שהביאו למשבר הכלכלי, טענתי כי בשנות השבעים והשמונים היו גורמים בין-לאומיים שתרמו למשבר הכלכלי המקומי: השינוי שחל בהיקף הסיוע של ארצות הברית לישראל ובציפיות של ארצות הברית מישראל כתמורה לסיוע זה, המגמה הבין-לאומית של התפתחות שוק האירו-דולרים, שהקשתה על כל המדינות לפקח על תנועות ההון ולנהל מדיניות מוניטרית, והמגמה הבין-לאומית של גידול בעלות מימון החוב הזר, שגרמה משברי חוב במדינות רבות בדרום הגלובלי. השילוב בין גורמים אלו ערער את מודל הצמיחה הפרוטקציוניסטי שנקטה ישראל בשנות השבעים, אשר התבסס על פיקוח על תנועות, על תמיכה מסיבית בתעשייה המקומית, על רשתות ביטחון חברתיות רחבות ועל תלות עמוקה בסיוע מארצות הברית. התוצאה של התערעורת המודל הפרוטקציוניסטי הייתה העמקת משבר החוב והאינפלציה במחצית הראשונה של שנות השמונים.

חשיפת הגורמים הבין-לאומיים והגאופוליטיים שהביאו למשבר הכלכלי חשובה להבנת הכוחות הפוליטיים שהשפיעו על תכנית הייצוב. להבדיל מהפרשנות המקובלת, המייחסת את המשבר לגירעון הממשלתי, אני מייחס אותו לגירעון במאזן המסחרי, למחסור במטבע חוץ ולתלות של ישראל בארצות הברית. בעקבות השינויים בתנאים הבין-לאומיים – הגידול בעלות המימון של החוב החיצוני, הקושי לפקח על מטבע חוץ והקושי הגדל להסתמך על סיוע חוץ מארצות הברית – נדרשה ממשלת ישראל לנטוש את המודל הפרוטקציוניסטי לטובת אסטרטגיה חדשה של עידוד הייצוא. האסטרטגיה החדשה הייתה פיחות פנימי, ומשמעותה הייתה הטלת נטל גדול על העובדים וההגדלת הרווחיות של המעסיקים, ובפרט של היצואנים. פרשנות זו מציעה תשובה לשאלה מדוע בחרה הממשלה בתכנית ההטרודוקסית של מיכאל ברונר, ולא בתכנית האורתודוקסית של הכלכלנים מאוניברסיטת תל אביב: התכנית של הכלכלנים מתל אביב דרשה קיצוץ עמוק יותר בתקציב, ולא הציעה פתרון מניח את הדעת לבעיית מאזן התשלומים.

בנוגע לשאלה אם תהליך ההוצאה של מדיניות החירום מן הכוח לפועל עלה יפה – טענתי במאמר כי התכנית שאישרה הממשלה בסוף יוני 1985 קרסה בחודשיים הראשונים שלאחר ההכרזה עליה; תוצאה של שביתה חסרת תקדים של ההסתדרות וסירובו ראש הממשלה פרס להפעיל את הצווים לשעת החירום. הסירוב הביא למשבר פוליטי, ובו איים שר האוצר מודעי בהתפטרות. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1985 ננטשה בפועל תכנית

הייצוב המקורית. באותו שלב פעלו בנק ישראל ומשרד האוצר בתיאום והפעילו מדיניות מיתון על בסיס צמצום דרסטי של האשראי, מתוך דרישה לקיצוץ התקציב. התעשיינים, ההסתדרות וגם מיכאל ברונז מתחו ביקורת נוקבת על מדיניות בנק ישראל ודרשו להוריד את הריבית במשק. בנק ישראל לא נענה לדרישות והתמיד במדיניות צמצום האשראי. מדיניות הבנק הביאה להורדה של האינפלציה ולקיצוץ בהוצאות הממשלה. עם זאת, היא הכניסה את כלכלת ישראל להאטה כלכלית למשך שנים מספר, ללא השפעה חיובית על היצוא.

פרשנות זו על אודות כישלון תכנית הייצוב אינה תואמת לתיאורה על ידי מיכאל ברונז. ברונז מציג את התכנית כהצלחה, והוא מגמד את התפקיד שמילא בנק ישראל במימושה. הוא אף רומז כי 'גורמים אישיותיים' החלישו את בנק ישראל (Bruno 1993: 86). הוא גם מדגיש את הספקנות שאפיינה את מנדלבוים בנוגע לתכנית מלכתחילה (שם: 116). ברונז אינו מזכיר כלל את מעורבות הבנק בתכנית הייצוב ואת החלטתו לצמצם את האשראי. סטנלי פישר, שגם הוא היה מעורב בעיצוב התכנית ובמימושה, מציג פרשנות היסטורית שעולה בקנה אחד עם הממצאים המוצגים למעלה. הוא טען כי המרכיבים ההטרודוקסיים של התכנית 'מילאו תפקיד הכרחי בהתקבלות הפוליטית של תכנית מאוד קשה' (Fischer 1995: 11). אך הוא מציין כי 'הקפאת השכר עוררה מחאה ושבתות', ואלו הביאו לוותרים מצד הממשלה ולהעלאת שכר. כפועל יוצא מכך, 'בנק ישראל נאלץ להתערב ולהעלות את הריבית כדי למנוע חזרה של האינפלציה' (שם: 13).

הפתיחה מחדש של הקופסה השחורה של תכנית החירום לייצוב המשק מאפשרת לנו להציב את האירוע בהקשר היסטורי וגאופוליטי רחב. עד שנות השבעים התבסס המשטר הכלכלי בישראל על מודל צמיחה פרוטקציוניסטי, אשר הניח את הסיוע הכלכלי והביטחוני מארצות הברית ואת המשך הפיקוח על תנועות ההון. השילוב בין הסיוע מארצות הברית והפיקוח על תנועות הון סיפק תשתית בין-לאומית שאפשרה את מודל הפיתוח הפרוטקציוניסטי. בהיבט המקומי, משטר כלכלי זה התבסס על מודל 'המדינה הגדולה' ותלות של השחקנים המקומיים במדינה.

מאמצע שנות השבעים החלו גורמים חיצוניים לערער את המודל הפרוטקציוניסטי. התשתית הבין-לאומית שאפשרה את הפרוטקציוניזם – הסיוע מארצות הברית, הפיקוח על תנועות ההון ועלות המימון הנמוכה של החוב – כורסמה. בזירה המקומית התבטא כרסום זה במשבר אינפלציה ובמשבר במאזן התשלומים. כחלק מתכנית הייצוב נדרשה הממשלה לנטוש את המודל הפרוטקציוניסטי, אולם היא לא יכלה להפקיר את מאזן התשלומים לכוחות השוק. השאלה הייתה כיצד מגינים על מאזן התשלומים של המדינה, בתנאים של גלובליזציה וזחלת. בתנאים החדשים שהתגבשו בשנות השמונים – שאופיינו בתנועות הון חופשיות, צמצום סיוע החוץ ועלות מימון גבוהה – ביקשה ישראל להתמודד עם מצבה באמצעות מדיניות של פיתוח פנימי, כלומר הורדת השכר הֶרָאֵלִי, והגדלת הרווחיות של המגזר העסקי. אולם בשל העוצמה הפוליטית של העובדים נכשלה הממשלה בהוצאה של הפיתוח הפנימי מן הכוח לפועל. התוצאה הייתה שהמאבק באינפלציה נעשה באמצעות

העלאת הריבית וצמצום הגירעון הממשלתי, במחיר של מיתון שנמשך כחמש שנים. אמנם האינפלציה ירדה, אבל לא באמצעים ההטרודוקסיים שהכריזו עליהם אדריכלי התכנית. רק בתחילת שנות התשעים, עם הגעת גל ההגירה מברית המועצות, תחילת תהליך השלום והסיוע של ממשלת רבין-פרס-שוחט בפיתוח כלכלת ההיי-טק, יצא המשק הישראלי מתקופה של האטה כלכלית, על בסיס של יצוא מישראל.

פרשנות זו של מדיניות החירום מביאה לשתי מסקנות כלליות. האחת מתייחסת למונח 'מרקנטליזם' בעידן הנאו-ליברלי: מדינות קטנות ומבודדות אינן יכולות להרשות לעצמן לנטוש את הנטייה המרקנטליסטית, גם כאשר מתחוללים בהן תהליכי ליברליזציה וגלובליזציה. אמנם הן מחליפות שיטת התערבות אחת באחרת, אולם אין הן יכולות לתת לכוחות השוק לקבוע את מאזן התשלומים. המסקנה האחרת מתייחסת למקרה הישראלי: הצביון המרקנטליסטי של כלכלת ישראל מבני ולא אידאולוגי. ישראל ממוקמת באזור לא יציב מבחינה גאופוליטית, והיא לא תוכל לעולם לנטוש את השאיפה לנהל את מאזן התשלומים שלה.

רשימת המקורות

אברון, שאול, 1974. 'תעלומת מטבע החוץ שהזרם ללילינבלום במלחמת יום כיפור', **מעריב**, 3 באוקטובר.

ארנון, יעקב, 1984. 'גן עדן של שוטים', בתוך: צבי עופר ואבי קובר (עורכים), **מחיר העוצמה**, מערכות, תל אביב, עמ' 153-160.

ביכלר, שמשון ויונתן ניצן, 2001. **מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום**, כרמל, ירושלים.

בן-פורת, יורם, 1982. 'המהפך שלא היה: אידיאולוגיה ומדיניות כלכלית 1977-1981', **רבעון לכלכלה**, כט (115), עמ' 325-333.

בנק ישראל, 1954. חוק בנק ישראל, תיקון 15 <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=147067>

(אוחזר ב־3.2.2024).

_____, 1985. **דוח בנק ישראל 1985**, בנק ישראל, ירושלים.

_____, 1987. **דוח בנק ישראל 1987**, בנק ישראל, ירושלים.

_____, 1988. **דוח בנק ישראל 1988**, בנק ישראל, ירושלים.

בראל, צבי, 4 באפריל 1985א. 'שולץ קרא לקונגרס לעכב סיוע כלכלי נוסף לישראל', **הארץ**.

_____, 16 באפריל 1985ב. 'מכתבו של פרץ לשולץ אינו נותן תשובה כלכלית מספקת', **הארץ**.

ברונו, מיכאל, 6 בינואר 1984. 'תוכנית ייצוב ללא דולרים', ארכיון המדינה, פ-4128/8.

ברקאי, חיים, 1981. 'עלות הבטחון במבט רטרוספקטיבי' (סדרת מאמרי מחקר מס' 115), המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ירושלים.

גוט, אהוד, 3 ביולי 1972. 'פרופ' מיכאלי מציע לנייד הל"י', **מעריב**.

גל, ג'ון, 1992. 'תולדות ביטוח אבטלה בישראל', **ביטחון סוציאלי**, 38, עמ' 119-134.

דבר, 12 בפברואר 1979. 'סמל הכשלון של ה"מהפך" הכלכלי'.

- דברי הכנסת, 1977. הישיבה השלושים וארבע של הכנסת התשיעית, 31 באוקטובר, כנסת ישראל, ירושלים.
- דיש, יצחק, 28 באפריל 1975. 'פחותים קטנים לעיתים קרובות', דבר.
- _____, 22 ביוני 1976. 'פיקוח מוגבר על עסקות מטבע חוץ של בנק הספנות', מעריב.
- ליפקין, דוד, 7 ביולי 1985א. 'מודעי הבהיר לפרס כי יתפטר אם לא ימומשו כל הגזירות הכלכליות', מעריב.
- _____, 11 באוקטובר 1985ב. 'בנק ישראל שוקל עוד הורדה של שיעורי הריבית במשק', מעריב.
- ליפשיץ, יעקב, 2000. כלכלת ביטחון, מכון ירושלים ללימודי ישראל, ירושלים.
- ממן, דניאל וזאב רוזנהק, 2009. בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן ניאוליברלי, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.
- ממשלה, 30 ביוני 1985א. פרוטוקול ישיבה מכ/התשמ"ה של הממשלה, ארכיון המדינה.
- מעריב, 30 באוגוסט 1985א. 'האוצר: העידכון – עבירה על החוק; הברפלד: אני מחכה שיעצרו אותי'. _____, 15 באוקטובר 1985ב. 'ביקורת על עיכוב הורדת הריבית על-ידי בנק ישראל'.
- מקל, שרגא, 5 ביולי 1985א. 'ברונו: השחיקה בשכר נטו מוגזמת', מעריב.
- _____, 6 באוגוסט 1985ב. 'הנגיד קורא לביצוע קפדני של פרטי התכנית הכלכלית', מעריב.
- נויבך, אמנון, 1984. 'נטל הביטחון על כלכלת ישראל', בתוך: צבי עופר ואבי קובר (עורכים), מחיר העוצמה, מערכות, תל אביב, עמ' 161-184.
- סבירסקי, שלמה, 2005. 1967: תפנית כלכלית-מדינית בישראל, עיונים בתקומת ישראל, 15, עמ' 91-116.
- עמיקם, יאיר, 16 בינואר 1984. 'האם אפשר לקבוע מחיר לבטחון?', ידיעות אחרונות.
- עשת, גדעון, 24 ביוני 1986. 'הפרופסורים לכלכלה יוצאים למלחמה', ידיעות אחרונות.
- פילק, דני, 2006. 'ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם ניאוליברלי', בתוך: הנ"ל ואורי רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים, עמ' 34-56.
- פליישר, עמירם, 5 ביולי 1985א. 'מי שמשלם תוספת יוקר בשעת חירום צפוי לשנת מאסר', מעריב.
- _____, 20 בספטמבר 1985ב. 'מודעי: לא אוסיף להיות שר אוצר אם תהייה סטייה קלה מן התוכנית', מעריב.
- קיסרי, גיל, 1 ביולי 1985א. 'במלחמה כמו במלחמה – ההסתדרות בחר את מועד התגובה והאמצעים', מעריב.
- _____, 2 בספטמבר 1985ב. 'לפנות בוקר סוכם: צווי החירום במשק לא יהפכו לחוק', מעריב.
- קסלר, גבי, 11 ביולי 1985. 'ברונו: כניעה להסתדרות תביא לפחות נוסף', מעריב.
- קרגמן, ישראל, 22 במארס 1979. 'הדולרים הללו', מעריב.
- רוזן, אסף, 1984. 'על הדבש ועל העוקץ: השפעת הסיוע האמריקאי', בתוך: צבי עופר ואבי קובר (עורכים), מחיר העוצמה, מערכות, תל אביב, עמ' 47-58.
- _____, 9 ביולי 1985. 'התוכנית הכלכלית החדשה מותירה סימני שאלה רבים', ידיעות אחרונות.
- שטרסלר, נחמיה, 19 באפריל 1985. "עשר הנקודות" מטילות את כל נטל הבראה על בנק ישראל, הארץ.
- שיו, ריקי, 2013. 'תכנית הייצוב 1985 – כלכלה נכונה' או אידאולוגיה? עיונים בתקומת ישראל, 23, עמ' 315-349.

שלו, מיכאל, 2006. 'האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית הישראלית?'/ בתוך: דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים, עמ' 84-115.

- Aharoni, Yair, 1991. *The Israeli Economy: Dreams and Realities*, Routledge, London.
- Ban, Cornel, 2014. 'Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund Since the Great Recession', *Governance*, 28, 2, pp. 167-183.
- Bank of Israel, 1984. *Annual Report 1984*, Bank of Israel, Jerusalem.
- Ben-Bassat, Avi, 2002. 'The Obstacle Course to a Market Economy in Israel', in: Idem (ed.), *The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics*, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 1-58.
- Ben-Porat, Guy, 2005. 'A New Middle East? Globalization, Peace and the "Double Movement"', *International Relations*, 19, 1, pp. 39-62.
- Ben-Porath, Yoram (ed.), 1986. *The Israeli Economy: Maturing through Crises*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Boyer, Robert, 2012. 'The Four Fallacies of Contemporary Austerity Policies: The Lost Keynesian Legacy', *Cambridge Journal of Economics*, 36, 1, pp. 283-312.
- Bruno, Michael, 1993. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press, New York.
- Bruno, Michael and Stanley Fischer, 1984. *The Inflationary Process in Israel: Shocks and Accommodation*, National Bureau of Economic Research Cambridge, MA.
- Burn, Gary, 2006. *The Re-Emergence of Global Finance*, Palgrave Macmillan, London.
- CIE, 1978. 'Memorandum of Conversation between US President Jimmy Carter and Israeli Prime Minister Menachem Begin and Their Delegations (21 March 1978)', *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, vol. viii, Arab Israeli Dispute, Document 232, CIE: Center for Israel Education.
- Cobban, Helena, 1989. 'The US-Israeli Relationship in the Reagan Era', *Journal of Conflict Studies*, 9, 2, pp. 5-32.
- CQ Almanac, 1985. 'Israel Gets an Aid Boost', CQ Almanac Online Edition (Retrieved: 4.4.2017).
- Druks, Herbert, 2001. *The Uncertain Alliance: The U.S. and Israel from Kennedy to the Peace Process*, Greenwood Press, Westport, CT.
- Fischer, Stanley, 1987. 'The Israeli Stabilization Program, 1985-86', *The American Economic Review. Papers and Proceedings of the Ninety-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association*, 77, 2, pp. 274-278.

- _____, 1995. 'Recollections of the United States Role in the Israeli Stabilization Program', *Edited and Extended Version of a Lecture Given at the Israel Economic Association's Conference on the 10th Anniversary of the Israeli Stabilization Program*, November 1995, <https://piie.com/fischer/pdf/Fischer164.pdf> (Retrieved: 4.4.2017).
- _____, 2001. 'Remembering Herb Stein: His Contributions as an Economist', *Prepared for Delivery in a Session Commemorating Herb Stein, at the American Economic Association Meeting*, New Orleans, January 6, 2001, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp010601> (Retrieved: 10.5.2023).
- Freeman, Robert O., 2012. 'Introduction', in: Idem (ed.), *Israel and the United States: Six Decades of US-Israeli Relations*, Routledge, Boulder, CO.
- Gal, John, 1997. 'Unemployment Insurance, Trade-Unions and the Strange Case of the Israeli Labour Movement', *International Review of Social History*, 42, pp. 357-396.
- Galano Iii, Anthony, 1994. 'International Monetary Fund Response to the Brazilian Debt Crisis: Whether the Effects of Conditionality Have Undermined Brazil's National Sovereignty?', *Pace International Law Review*, 6, 2, pp. 323-351.
- Grinberg, Lev Luis, 1991. *Split Corporatism in Israel*, State University of New York Press, Albany.
- _____, 2017. 'Paving the Way to Neoliberalism: The Self-Destruction of the Zionist Labor Movement', in: Asa Maron and Michael Shalev (eds.), *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford University Press, New York.
- Gwertzman, Bernard, October 14, 1984. 'Peres Visits Washington for Warmer Ties, Increased Aid', *New York Times*.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman, 1992. 'The Political Economy of Inflation and Stabilization in MiddleIncome Countries', in: Idem (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, NJ, pp. 270-317.
- Katzman, Jonathan Louis, *A Dependent*, 2023. 'Special Relationship': *Jewish American Economists and the Liberalization of the Israeli Economy*, Harvard Judaica Collection | Student Research Papers no. 19, Harvard Library, Cambridge MA.
- Keren, Michael, 1994. 'Israeli Professionals and the Peace Process', *Israel Affairs*, 1, 1, pp. 149-163.
- Kleiman, Ephraim, 1986. 'Indexation in the Labor Market', in: Yoram Ben-Porath (ed.), *The Israeli Economy: Maturing through Crises*, Harvard University Press, Cambridge, MA, pp. 302-319.
- _____, 1997. 'The Waning of Israeli Etatisme', *Israel Studies*, 2, 2, pp. 146-171.

- Krampf, Arie, 2018. *The Israeli Path to Neoliberalism: The State, Continuity and Change*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York.
- _____, 2024. 'The Territorial Logic of an Export-Led Growth Strategy: Israel's Regime Change after the Second Intifada', *European Journal of Economics and Economic Policies*, 24, 1, pp. 1-22.
- Leopardi, Francesco Saverio and Massimiliano Trentin, 2022. 'The International "Debt Crisis" of the 1980s in the Middle East and North Africa: A Review, an Outline', *Middle Eastern Studies*, 58, 5, pp. 699-711.
- Maman, Daniel, 2002. 'The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared', *Organization Studies*, 23, 5, pp. 737-758.
- Maman, Daniel and Zeev Rosenhek, 2011. *The Israeli Central Bank: Political Economy*, Global Logics and Local Actors, Routledge, London.
- Mandelkern, Ronen, 2017. 'Institutionalizing the Liberal Creed: Economists in Israel's Long Journey Towards Political-Economic Liberalization', in: Asa Maron and Michael Shalev (eds.), *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford University Press, New York, pp. 74-90.
- Mandelkern, Ronen and Michael Shalev, 2010. 'Power and the Ascendance of New Economic Policy Ideas: Lessons from the 1980s Crisis in Israel', *World Politics*, 62, 3, pp. 459-495.
- Maron, Asa and Michael Shalev, 2017. 'Introduction', in: Idem (eds.), *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford University Press, New York, pp. 1-28.
- New York Times*, November 20, 1984. 'Senate Report Is Pessimistic on Israel's Economic Plight'.
- Peres, Shimon, 1978. 'Strategy for a Transition Period', *International Security*, 2, 3, pp. 4-12.
- _____, 1993. *The New Middle East*, 1st ed., Henry Holt, New York.
- Plessner, Yakir, 1994. *The Political Economy of Israel: From Ideology to Stagnation*, SUNY Series in Israeli Studies, State University of New York Press, Albany.
- Ram, Uri, 2013. *The Globalization of Israel: McWorld in Tel Aviv, Jihad in Jerusalem*, Routledge, London.
- Razin, Assaf, 2018. *Israel and the World Economy: The Power of Globalization*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Schiffman, Daniel, Warren Young, and Yaron Zelekha, 2018. *The Role of Economic Advisors in Israel's Economic Policy: Crises, Reform and Stabilization*, Springer International Publishing, Cham.
- Schultz, George P., March 1, 1985. 'Shaping American Foreign Policy: New Realities and New Ways of Thinking', *Foreign Affairs*.

- Shafir, Gershon and Yoav Peled, 2002. *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship* (Cambridge Middle East Studies, 16), Cambridge University Press, New York.
- Shalev, Michael, 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*, The Library of Political Economy, Oxford University Press, Oxford.
- Sharp, Jeremy M., 2015. *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, Washington DC.
- Zilberfarb, Ben-Zion, 2005. 'From Socialism to Free Market - The Israeli Economy, 1948–2003', *Israel Affairs*, 11, 1, pp. 12-22.