

המיתון: ציון דרך בהיסטוריה הפוליטית הכלכלית של ישראל, 1964-1967

תום נבון

לפני כיוכל שנים, בדצמבר 1966, שידר צוות קול ישראל ריאיון עם ילדה בת 12 מבית שאן. היא סיפרה כי אביה 'עובד בטוריה', ומכיוון שאין לו מספיק כסף לכלכל את 12 ילדיו, היא אוכלת בארוחת הבוקר לחם ותה ובארוחת הצהריים – תפוחי אדמה. בתשובה לשאלת השדרן אם היא 'רעבה בדרך כלל', השיבה הילדה בחיוב: 'הילדה הרעבה מבית שאן' היתה לסמל המיתון בישראל שהחל בשנת 1966, והיה לאבן דרך בהיסטוריה הפוליטית הכלכלית של המדינה. הביטוי הקשה ביותר של המיתון היתה האבטלה, שהגיעה לשיא של כ-12 אחוז מכוח העבודה. נתון זה ייחשב גבוה מאוד גם בימינו, אלא שבשנות השישים לא היו דמי אבטלה, והמגן היחיד מפניה היו העבודות היוזמות, שבהן ככל הנראה הועסק אביה של הילדה מבית שאן. המיתון היה, ללא ספק, טראומה חברתית של ממש. מאז תקופת הצנע והמעברות, שנתפסו כחבלי לידה הכרחיים, לא ידע המשק הישראלי מיתון או אבטלה. היו פערים חברתיים כלכליים, אך הם לא עוררו מחאה מחמת השיפור היחסי במצבן של כל השכבות בתקופת הצמיחה המהירה שבין אמצע שנות החמישים לאמצע שנות השישים. ציבור העובדים הסכין עם מערכת הסעד הדלה, כיוון שהתעסקה המלאה והעלייה הרציפה בשכר נתנו לו ביטחון סוציאלי. המיתון של 1966 טפח על פניו כמעט ללא מנגנונים סוציאליים שיגנו עליו, והציבור הגיב במחאה החברתית הרחבה ביותר שידעה המדינה עד אז. בדיעבד האפילה החרדה הקיומית של ה'המתנה' ערב מלחמת ששת הימים על חרדת המיתון, אך עבור בני הזמן היה המיתון טראומתי לא פחות. חריגותו של מיתון 1966 על רקע הצמיחה המהירה שאפיינה את המשק הישראלי בשנים שלפניו ולאחריו (1953-1973)² מעוררת תמיהה, והתגלותו של המיתון כתופעה כמעט קבועה בכלכלה הישראלית והגלובלית מאז שנות השבעים של המאה ה-20 מגבירה

1 אלימלך רם, בקול רם: מיומנו של איש תקשורת, משכל, תל אביב 2011, עמ' 7-9; איזי מן, קול ישראל מירושלים...: 1948-2008: מדינה מאחורי המיקרופון, דפוס פרינטיבי, ירושלים 2008, עמ' 210. הילדה, יפה כהן, התראיינה כעבור שנים לעיתון במחנה וטענה: 'לא הייתי רעבה. אמרו לי לומר את זה במיקרופון של קול ישראל, אבל לא הייתי רעבה'.

2 יעקב קונדור, כלכלת ישראל, שוקן, ירושלים ותל אביב 1984, עמ' 32-37.

את העניין בתקופות מיתון קודמות. נקודת המבט המאוחרת של המיתון הארוך שפקד את ישראל בשנות השמונים הביאה חוקרים לראות במיתון של 1966 נקודת מפנה או משבר. יש שרואים בו ביטוי למשבר של הקורפורטיזם הישראלי,³ או של הכלכלה המתוכננת בישראל, ומזהים בו את ניצניה של המדיניות הנאו-ליברלית. אחרים מפרשים אותו דווקא כמשבר שהביא לכינונה של מדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים. ברור אפוא כי המיתון היה נקודת ציון במדיניות החברתית-כלכלית בישראל.

מאמר זה נועד לברר את טיבו של המעבר או השינוי שציין המיתון: מה מבדיל את התקופה שלפני המיתון מזו שלאחריה? באיזו מידה היה המיתון פרי של מדיניות מכוונת או תוצאה של נסיבות כלכליות אובייקטיביות? ובעיקר, במידה שנקטה הממשלה מדיניות של מיתון מדוע עשתה זאת? מדוע אותה הנהגה, שעד אז הובילה מדיניות ברורה של צמיחה מהירה, עברה לפתע למיתון? מה היתה מטרתה? והאם תוצאותיו של המיתון בפועל תאמו את הכוונות של יוזמיו? כלומר, האם המיתון 'הצליח' או 'נכשל'?

באשר לשאלות אלה, מטרת המאמר היא לעמוד על תכליתה של המדיניות שגרמה למיתון, כפי שנתפסה בעיני מחולליה, ולפרש את האמצעים הסותרים שנקטו במהלכה. במוקד ניצבים שני טיעונים. טיעון אחד הוא כי המיתון היה תוצאה של מדיניות מכוונת, שתכליתה, מנקודת מבטם של יוזמיה, היתה לחולל שינוי מהפכני במבנה המשק הישראלי. עיקרו של השינוי היה הגברת הייצור, ובפרט הייצור ליצוא. בדיעבד אפשר לסכם את מכלול השינויים שחוללה מדיניות זו כ'מהפכה תעשייתית שנייה' בישראל (הראשונה התרחשה במחצית השנייה של שנות החמישים). הטיעון השני הוא כי יש להבחין בין שני שלבים שונים שבהם נקטו – ספיר ואשכול קווי מדיניות מנוגדים. בשלב הראשון, 'שלב הריסון', התאפיינה המדיניות הכלכלית בצעדי ריסון דרסטיים אשר הובילו למיתון חריף. צעדי הריסון אמנם הכשירו כמה מהתנאים לשינוי המבני, אך למעשה הרחיקו את היעד הסופי, כיוון שהביאו לקיפאון ולעצירת הצמיחה. נוסף על כך גרם הריסון לאסון חברתי שאיים על יציבות השלטון. משעמדה ההנהגה על תוצאות מדיניותה, מה שקרה די במהרה, היא ביצעה תפנית למדיניות כלכלית מרחיבה שאפיינה את השלב השני של המיתון. 'שלב ההרחבה' נועד לתקן את נזקי הריסון המופרז של השלב הראשון ולקדם את התיעוש באופן מדורג וחברתי יותר. יחד עם תוצאותיה הכלכליות של מלחמת ששת הימים, המדיניות הכלכלית בתקופה המיתון, על שני שלביה, אכן הביאה למהפכת תיעוש מתקדמת בישראל בשנים 1968-1973.

הגדרתו הכלכלית המקובלת של המונח 'מיתון' (recession) היא 'נסיגה בהתקדמות הכללית של כלכלת המדינה הנמשכת חודשים רבים, תקופה שבה כושר התפוקה של המשק אינו מנוצל במלואו'. מיתון מאופיין בעלייה בשיעורי האבטלה והריבית, ובירידה ברווחיות העסקים, במחירי ניירות הערך, בצריכה ובהשקעות.⁴ הגדרה זו מתייחסת ל'מיתון'

3 הנציג העיקרי של גישה זו במחקר, מיכאל שלו, העיד בהרצאה באוניברסיטת חיפה ב-1.12.2015, כי המוטיבציה למחקר שלו על המיתון של 1966 – שפורסם ב-1984 – קשורה במיתון של שנות השמונים. וראו בהרחבה להלן.

4 איתן אבניאון, לקסיקון לכלכלה, ידיעות אחרונות ואיתאב, תל אביב 2004, עמ' 268.

כתופעה בכלכלה הלאומית, אך לא זה היה שימושה המקורי של המילה. לטענתו של נגיד בנק ישראל דאז, דוד הורוביץ, הוא טבע את המונח העברי 'מיתון' ב-1965, כתחליף למילה 'שפל', על מנת 'להדגיש את אופייה הזמני המתון והתכליתי של האטת הפעילות הכלכלית במשק'.⁵ מדבריו של הורוביץ אנו למדים כי למיתון היה יסוד 'תכליתי', כלומר היתה זו מדיניות ולא רק תופעה. ואכן, כיום ישנה הסכמה רחבה בקרב החוקרים כי המיתון מוסבר בשילוב של גורמים שלא היו בשליטת הממשלה עם צעדים שנעשו ביזמתה.⁶ ההאטה היוזמה, ה'מתונה', נועדה להאט את קצב הצמיחה. ואולם, משנתגלגלה ההאטה בעצירת הצמיחה ובאבטלה גבוהה, והגיעה עד כדי משבר של ממש, קיבלה המילה העברית 'מיתון' משמעות נרדפת לשפל, שלא כוונתו המקורית של הורוביץ. המילה 'מיתון' היא אפוא דו-משמעית: היא מציינת מדיניות כלכלית או תופעה בכלכלה. כדי להבחין בבירור בין המשמעויות, המונח 'מיתון' ייחד כאן לרוב לתופעת השפל בכלכלה, בעוד המדיניות של האטה יוזמה תכונה בדרך כלל 'ריסון'.⁷ צעדי מדיניות של האטה יוזמה החלו בינואר 1964 ונמשכו עד יולי 1966. לכן ייקרא פרק זמן זה 'שלב הריסון'. 'מיתון' במובן של שפל, על כל מאפייניו שנמנו לעיל, החל להופיע מראשית 1966 ונמשך ב-1967.⁸ בעקבות המיתון עברה הממשלה ממדינות ריסון למדיניות הפוכה, של הרחבה מיולי 1966. מדיניות זו, שתכונה 'שלב ההרחבה', הביאה ל'התאוששות', כלומר להקלה בממדי המיתון, החל מהרבע השני של 1967. למעשה, מבחינה כרונולוגית, 'שלב ההרחבה' מקביל כמעט ל'תקופת המיתון'. ה'התאוששות' נמשכה לאורך שנת 1967 עד ליציאה מוחלטת מהמיתון. מדיניות ההרחבה נמשכה בתקופה שאחרי המיתון.

פרק משמעותי זה בהיסטוריה הפוליטית, הכלכלית והחברתית של מדינת ישראל טרם זכה למחקר מקיף ומעמיק. במהלך השנים שחלפו מאז ניסו כלכלנים, סוציולוגים והיסטוריונים להסבירו. אפשר להצביע על חמישה אבות טיפוס של תשובות או הסברים שניתנו לשאלה מדוע התרחש המיתון. ההסברים מוצגים להלן מן המוקדם למאוחר.

הסבר א: פתרון בעיות בתוך השיטה. הסבר זה שייך לתחום ה'טכניקה' המקרו-כלכלית, ולפיו נועד המיתון להתמודד עם שתי בעיות: גירעון במאזן התשלומים ולחץ אינפלציוני.

5 דוד הורוביץ, **חיים במוקד**, מסדה, רמת גן 1975, עמ' 248. המושג 'מיתון' רווח בדיונים הפנימיים במפא"י לפחות מאוקטובר 1964. ראו למשל פרוטוקול אספת סיעת מפא"י, 20.10.1964, ארכיון מפלגת העבודה (להלן: אמ"ע), 130-1964-11-2.

6 נחום גרוס, 'כלכלת ישראל 1954-1967', בתוך: צבי צמרת (עורך), **העשור השני: תשי"ח-תשכ"ח**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2000, עמ' 43-44. להערכה דומה ראו: Stephen Benjamin Schechter, 'Israeli Political and Economic Elites and Some Aspects of Their Relations', Ph.D. Dissertation, London School of Economics 1972, pp. 330-331.

7 בשיח של בני התקופה, וגם של חוקרים אחרים, לא קיימת הבחנה כזו, ולכן בציטוטים מפיהם שמופיעים במאמר המונחים עשויים לשמש בערבוביה.

8 חלק מהמאפיינים הללו – עליית ריבית, ירידה ברווחיות התעשייה ושפל בבורסה – החלו להופיע בכלכלת ישראל כבר ב-1964, אך המאפיינים העיקריים – אבטלה וקיפאון של התוצר – הופיעו רק ב-1966-1967.

בעיות אלה היו חלק בלתי נפרד ממדיניות הפיתוח בישראל ובמדינות מתפתחות אחרות. כאשר החלו, מראשית שנות השישים, לתפוח לממדים שאיימו על יציבות המשק, ננקטה מדיניות של מיתון כדי לבלמן. המקור המובהק להסבר זה הוא מחקר כלכלי רחב היקף, היחיד בינתיים, שמתמקד במיתון – מחקרה של הכלכלנית האמריקנית קרול שוורץ גרינוולד, שהיתה סגנית נשיא הבנק הפדרלי בבוסטון; המחקר התפרסם באוניברסיטת קולומביה ב־1972, תחת הכותרת 'מיתון ככלי מדיניות: ישראל 1965-1969'.⁹ מפתיע לגלות כי מרבית הספרות הישראלית שעוסקת במיתון לא הזכירה אותו.¹⁰ מסקנתה המרכזית של גרינוולד היתה כי בנסיבות הזמן היה המיתון האמצעי היעיל היחיד שנותר לפני הממשלה להתמודדות עם הגירעון המסחרי והאינפלציה. יתר על כן, לפי גרינוולד, 'המיתון הניע אפוא שינויים מבניים שאפשרו לישראל לחדש צמיחה מהירה במבנה תעשייתי שהתאים יותר לצורכי ההתפתחות שלה'.¹¹ החיסרון העיקרי בהסברה הוא התמקדותו בהיבט הכלכלי בלבד, שאינו מביא בחשבון את המחיר החברתי של המיתון, כמו גם את המאבקים הפוליטיים סביבו. מדבריה עולה כי במבחן התוצאה של המדדים המקוריים כלכליים, מנהיגי המיתון יכולים לזקוף לעצמם הצלחה.

הסבר ב: הצלת ההיגיון הסמוי של השיטה. תפיסה אחרת מסבירה את המיתון דרך מודל ה'קורפורטיזם', שפירושו שיתוף פעולה בין הממשלה, בעלי ההון וארגוני העובדים לשם ריסון כוחו של מעמד העובדים. לפי תפיסה זו תקופת התעסוקה המלאה העצימה את כוח המיקוח של העובדים, שהחלו לפרוץ את גבולות הקורפורטיזם, בניהול שביתות 'פראיות' והעלאות דרמטיות בשכרם. תפקידו של המיתון היה 'למשמע' מחדש את העובדים ולהוריד את שכרם באמצעות 'שוט האבטלה'. הסבר זה מצא ביטוי במאמר המקיף ביותר על המיתון שנכתב בישראל עד כה, בידי איש מדע המדינה מיכאל שלו, ב־1984: 'המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל'.¹² שלו ראה במיתון 'זניחה דרמטית ביותר של התעסוקה הכמעט מלאה' שאפיינה את ישראל בשלושת העשורים הקודמים, ובאבטלה – 'מכשיר לפתרון בעיות' כלכליות ופוליטיות.¹³ הרקע למיתון היה לדעתו אבדן השליטה

9 Carol Schwartz Greenwald, *Recession as a Policy Instrument: Israel, 1965-1969*, C. Hurst, London 1972

10 מיכאל שלו וג'וני גל מזכירים את ספרה של גרינוולד בשולי מחקריהם, אך לא מתייחסים למסקנותיה. ראו: מיכאל שלו, 'המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני של האבטלה בישראל', מחברות למחקר וביקורת (פברואר 1984), עמ' 34; ג'וני גל, האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995, המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 2002, עמ' 243 הערה 16. היחיד שהתייחס למסקנותיה של גרינוולד, אם כי בקיצור נמרץ, הוא אריה קרמפף, 'כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1948-1966', עיונים בתקומת ישראל, 19 (2009), עמ' 20-21.

11 Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, pp. 140-144

12 שלו (לעיל הערה 10), עמ' 5-54. ראו גם גרסה מאוחרת של המאמר: מיכאל שלו, 'עובדים, מדינה ומשבר: הכלכלה המדינית של ישראל', בתוך: אורי רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, ברירות, תל אביב 1993, עמ' 148-171.

13 שלו (לעיל הערה 10), עמ' 3-4.

של הנהגת מפא"י בהסתדרות ובציבור העובדים, שבא לכיטוי בין היתר בירידת כוחה בבחירות להסתדרות ב-1965.¹⁴ לפי שלו אין במיתון משום שינוי השיטה, מפני שהתעסוקה המלאה לא היתה מהותית לקורפורטיזם, אלא רק כלי בידוי. ברגע שהכלי הפסיק לשמש ביעילות, הוחלף לזמן מה בכלי ההפוך – אבטלה. שלו טען כי המיתון נחל הצלחה בנטרול 'כוחם האוטונומי של העובדים [...] תוך קידום המעבר לקפיטליזם בעל יכולת רבה יותר לקיים את עצמו'.¹⁵ ההסבר הזה ראה במיתון ובאבטלה מהלך לדיכוי העובדים שצברו כוח בתקופת התעסוקה המלאה והצליחו להעלות את שכרם. הוא לא התמודד עם הבעייתיות של 'מירוץ השכר' מנקודת מבטם של העובדים עצמם: הלחץ להעלאת השכר מוביל לאינפלציה, שמקזזת את עליית השכר הנומינלית, והעלייה בהוצאות הייצור פוגעת בכוחו היצוא של התעשייה, ובכך מסכנת את מקומות העבודה.¹⁶

אריה קרמפף ניגש לאחרונה לנושא המיתון באופן שמשלב את שני ההסברים האחרונים, שלדעתו אינם מוציאים זה את זה: 'ההכרעה בשאלה איזו משתי הבעיות היתה הסיבה להפעלת מדיניות המיתון אינה פשוטה', בין היתר כי שתי המטרות הכתיבו אמצעים זהים. לכן בחר קרמפף שלא להכריע אלא לנקוט 'גישה של מיפוי שיח', כלומר להציג את ההצדקות שנתנו דוברים שונים למדיניות זו. מסקנתו מ'מיפוי השיח' היתה כי 'מדיניות המיתון היתה השלב הסופי בשינוי מוסדי ארוך טווח שהתחולל בכלכלה הישראלית'. השינוי היה המעבר מ'פרדיגמת הפיתוח המהיר' ל'פרדיגמת העצמאות הכלכלית'.¹⁷ יתרון הסברו של קרמפף הוא גם מגבלתו: תרומתו החשובה למיפוי השיח לא הצליחה לחדור למיפוי המדיניות עצמה.

הסבר ג: מיצוי השיטה. מדיניות הפיתוח המואץ בהכוונה ממשלתית היתה ישימה רק תקופה מסוימת, כל עוד רמת הפיתוח של הארץ היתה נמוכה. כאשר הפיתוח היזום הגיע לקצה גבולו, הופיע מיתון שנעלם רק הודות למלחמת ששת הימים, אשר פתחה בפני הממשלה אפשרויות חדשות להשקעה ציבורית. הכלכלן יקיר פלסנר, שהיה בשנות התשעים המשנה לנגיד בנק ישראל, טען כי 'למנוע הצמיחה של ישראל נגמר הקיסור' ב-1966, משום שהממשלה מיצתה את אפשרויות ההשקעה הנראות לעין שעמדו לפניה.¹⁸

14 ב-1965 קיבלו מפא"י ואחודת העבודה יחד כמחצית מהקולות בלבד, לעומת 72 אחוז ב-1960. על חשבונן התחזקו מפ"ם וגח"ל.

15 שלו (לעיל הערה 10), עמ' 46-47.

16 בהקשר זה ראו את הסברו של אבא לרנר מדוע במצב של תעסוקה מלאה 'כוח המיקוח העודף לא משרת את כלל העובדים'. אבא פ' לרנר, כלכלת התעסוקה, דרוור לנפש, תל אביב 2011, עמ' 210-213.

17 קרמפף (לעיל הערה 10), עמ' 20-21. ראו גם: הנ"ל, המקורות הלאומיים של כלכלת השוק, מאגנס, ירושלים 2015.

18 Yakir Plessner, *The Political Economy of Israel: From Ideology to Stagnation*, State University of New York Press, Albany 1993, p. 22; הנ"ל, 'האמנם מיתון?', גלובס, 28.11.1996. לגרסה רכה יותר של עמדה זו ראו: נחום גרוס, לא על הרוח לבדה, מאגנס, ירושלים 1999, עמ' 392; הנ"ל (לעיל הערה 6), עמ' 44-45.

העובדה המרכזית שהסברו של פלסנר לא מתמודד עמה היא שהמיתון לא היה תוצאה רק של מחדל אי-חידוש ההשקעות, אלא גם של מעשים פוזיטיביים: קיצוץ בתקציב, העלאת מסים וריסון השכר. אין די בהסבר זה כדי לענות על השאלה מדוע נדרשה הממשלה למדיניות מרסנת אם המיתון הגיע ממילא.

הסבר ד': שינוי השיטה. חוקרים אחדים סימנו את 1966 כקו פרשת המים בין המדיניות הסוציאליסטית ובין המדיניות הכלכלית הליברלית בישראל. דוד לוי-פאור, למשל, נימק את בחירתו לסיים את מחקרו על התיעוש בישראל בשנת 1965, בין היתר ב'שינוי מדיניות מהותי במנגנון המדינתי שבא לידי ביטוי בזניחת הפיתוח המואץ ובקידום מיתון כלכלי'.¹⁹ שמשון ביכלר ויהונתן ניצן הסיקו כי 'המיתון היה למעשה ניסיון "הליברליזציה" הראשון במשק הישראלי'.²⁰ אבי בראלי וניר קידר טענו כי 'מדיניות המיתון [...] היא גילוי מובהק של התרחקות [...] מן הדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדיניות חברתית-כלכלית משווה [...] בהיותה לאמיתו של דבר מדיניות של אבטלה יזומה'.²¹ לפי פרשנות זו, שממשיכה מחקרים של בראלי ואורי כהן על מפא"י בשנות החמישים, המיתון ביטא את מדיניותה של הסיעה במפא"י שייצגה את עמדותיו של המעמד הבינוני העולה על חשבון מעמד פועלי הכפיים.²² נראה כי הדמיון בין התוצאות האכזריות של המיתון לאלה של המדיניות הנאו-ליברלית, שהופיעה מאוחר יותר בארץ ובמקומות אחרים בעולם, הביא חוקרים אחדים לראות בו את ניצני הנאו-ליברליזם הישראלי. אך יש לשאול אם סימן ההיכר המרכזי של הנאו-ליברליזם – צמצום מעורבות המדינה בכלכלה – אכן הופיע כבר בתקופת המיתון. יתר על כן, מאחר שספיר ואשכול הובילו מדיניות של פיתוח מואץ בהכוונה ממשלתית הן לפני המיתון והן לאחריו, מעוררים הסברים אלה תמיהה: האומנם התרחש שינוי זמני בהשקפת עולמם של אותם האנשים עצמם בעת המיתון?

הסבר ה': המיתון כשברו של 'האתוס החלוצי'. דני גוטוויין ראה במדיניות הריסון שהביאה למיתון מימוש של האתוס החלוצי המכוון של תנועת העבודה, אשר ממנו נבעו ערך 'העצמאות הכלכלית' והתביעה לחיות 'מעמל כפינו'. לאור אתוס זה חשה הנהגת התנועה חוסר נחת מתופעות הגאות של ראשית שנות השישים: העלייה ברמת החיים

- 19 דוד לוי-פאור, *היד הלא נעלמה*, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 2001, עמ' 2.
- 20 שמשון ביכלר ויהונתן ניצן, *מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום*, כרמל, ירושלים, 2001, עמ' 187-188.
- 21 אבי בראלי וניר קידר, *ממלכתיות ישראלית* (מחקר מדיניות; 87), המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2011, עמ' 105, וראו עמ' 68, 72.
- 22 אבי בראלי ואורי כהן, 'השיח הציבורי במפא"י לקראת שביבת האקדמאים בשנת 1956', *קתדרה*, 143 (2012), עמ' 153-184, ובמיוחד עמ' 172-173; Avi Bareli and Uri Cohen, 'Distributive Justice and a Rising Middle Class: Conflict between MAPAI and White-Collar Professionals before the 1955 General Elections in Israel', *Israel Affairs*, 14, 2 (2016), pp. 255-276; Idem, 'The Middle Class Versus the Ruling Party during the 1950s in Israel: The "Engine-Coach Car" Dilemma', *Middle Eastern Studies*, 44, 3 (2008), pp. 489-510.

ובגירעון המסחרי, שחייבה הסתמכות על מקורות הון חיצוניים. לפיכך עמדו במרכז מדיניות הריסון האטת העלייה ברמת החיים והגדלת הייצוא. גוטוויין זיהה גישה זו כאנטי-קיינסיאנית, מכיוון שהיא ראתה בחיסכון אמצעי לצמיחה ופיתוח, בעוד הקיינסיאניים הצביעו על החיסכון כעל גורם למיתון ולאבטלה.²³ התפנית לעבר מדיניות הרחבה ורווחה היתה, לדעתו, 'מסקנה מן התוצאות הקשות של המיתון היזום בשנים 1965-1967. המדיניות הכלכלית-חברתית החדשה של ממשלות תנועת העבודה כוונה להפוך את ישראל ממדינת סעד מפולחת למדינת רווחה אוניברסאלית במטרה להקטין את הפערים'.²⁴ יוצא מדבריו של גוטוויין כי המיתון היה 'שירת הברבור' של האתוס החלוצי, ההוכחה לכישלוננו והגורם לתפנית במדיניותה של הנהגת תנועת העבודה לא מסוציאליזם לליברליזם (כבהסבר ד) אלא מחלוציות לסוציאליזם דווקא. גוטוויין היה הראשון שחיפש את גורמי המיתון בתחום האתוס, כלומר דפוסי המחשבה והפעולה, גורם שנעדר מן המחקרים הקודמים, ויכול לסייע בהבנת אמצעי המדיניות שנבחרו במהלך המיתון. עם זאת, האתוס איננו מספיק להבנת המדיניות הכלכלית בכללותה.

המחקר המוצג כאן חב לכל אחד מהסברים שהוצעו עד כה, אשר הצביעו על היבטים מסוימים בתופעת המיתון ועל אמצעי המדיניות שנקטו במהלכו, אולם החמיצו את תכליתו של המיתון. יתר על כן, המחקרים הקודמים לא הקיפו את ההקשר הכולל של המיתון בשני מובנים: הבין-לאומי וארוך הטווח.

הקשרו של המיתון

מוסכם כי מדיניות הריסון הצטרפה לכמה התפתחויות 'אובייקטיביות',²⁵ שנודעה להן השפעה ממתנת על המשק. ההתפתחות הראשונה היתה הגעתן של כמה תכניות פיתוח ציבוריות גדולות לידי גמר בשנים 1965-1966, ובהן המוביל הארצי, הכור בדימונה, נמלי אשדוד ואילת ובנייה עצומה למגורים. ההתפתחות השנייה היתה הצטמצמות משמעותית

23 דני גוטוויין, 'על הסתירה בין האתוס החלוצי לאידאולוגיה הסוציאליסטית בתנועת-העבודה הישראלית: דוד בן-גוריון ויצחק בן-אהרון, 1948-1967', עיונים בתקומת ישראל, 20 (2010), עמ' 237-241. ראו גם את הסברו של אבא לרנר מדוע כלכלה קיינסיאנית פירושה לא רק הרחבה בעת מיתון, אלא גם צינון בעת אינפלציה שעל רקע תעסוקה מלאה: לרנר, כלכלת התעסוקה, עמ' 24-25, 201-202, 158.

24 דני גוטוויין, "החלוציות הבורגנית": תרבות פופולרית והאתוס של "מעמד הביניים הממסדי" – שירי נעמי שמר, 1956-1967, ישראל, 20 (2012), עמ' 71-77.

25 שם התואר 'אובייקטיבי' מופיע במירכאות משום שברור כי ההתפתחויות האמורות, ככל תופעה חברתית, הן מעשה ידי אדם, ועל כן יש בהן יסוד סובייקטיבי מכוון. הן מכונות בדרך כלל במחקר 'אובייקטיביות' משום שאינן תוצאות מובהקות של מדיניות ממשלתית מקומית בטווח הקצר, אלא תוצאת פעילותו של מאן דהוא, אי שם או אי אז.

בעלייה לישראל בשנים 1965-1967, והשלישית היתה צמצום מקורות ההון החיצוניים של ישראל.²⁶ מה מקורן של התפתחויות אלה, ומה משמעותן בהיסטוריה הכלכלית של ישראל? באיזו מידה הן ייחודיות לישראל, וכיצד הן קשורות לתהליכים כלכליים ופוליטיים בין-לאומיים?

בעיצומו של המיתון, באוקטובר 1966, ביקר בארץ ר' ניקלס, ראש איגוד פועלי התובלה באנגליה, וצייץ: 'אתם ואנחנו מתלבטים בבעיות דומות, כגון מאזן התשלומים, אבטלה, משבר בענפים מספר והצורך בהסדר עם השוק [האירופי] המשותף'.²⁷ מנהיג הפועלים שם לב לקרבה ולדמיון בין מדיניות המיתון של ממשלת הלייבור בארצו לזו של ממשלת המערך בישראל. דבריו שיקפו את העובדה - שנעלמה מן המחקר - שהמיתון בישראל לא התרחש בבועה, אלא על רקע מיתון חריף בבריטניה הגדולה.²⁸ שר האוצר, פנחס ספיר, ונגיד בנק ישראל, דוד הורוביץ, קשרו בהזדמנויות שונות את מדיניות הריסון בארץ לזו של ממשלת בריטניה,²⁹ ואף על פי כן קשר זה לא זכה עד כה לבירור במחקר. יתר על כן, המיתון הבריטי היה גילוי של משבר פוליטי במערכת המוניטרית הבין-לאומית.³⁰ באותם ימים ממש תקף נשיא צרפת, שרל דה גול, את המעמד המועדף של הדולר והסטרילינג וקרא

26 יצחק גרינברג, פנחס ספיר: ביוגרפיה כלכלית פוליטית, רסלינג, תל אביב 2011, עמ' 271-272; לב גרינברג, ההסתדרות מעל הכל, נבו, ירושלים 1993, עמ' 161, 169-170; דוד שחם, ישראל: 50 השנים, עם עובד, תל אביב 1998, עמ' 231; אורי יזהר, בין חזון לשלטון: מפלגת אחדות העבודה-פועלי ציון בתקופת היישוב והמדינה, אפעל, יד טבנקין 2005, עמ' 393; רחל מיכאלי, התום על השטר: משה זנבר - סיפורו של כלכלן בעולם פוליטי, משכל, תל אביב 2010, עמ' 71-72, 77; יאיר אהרני, הכלכלה הפוליטית בישראל, עם עובד, תל אביב 1991, עמ' 234-235; נדב הלוי, 'מאזן התשלומים של ישראל: מבנה והתפתחות', בתוך: יורם בן פורת (עורך), המשק הישראלי: חבלי צמיחה, עם עובד, תל אביב 1989, עמ' 329; Abba Lerner and Haim Ben-Shahar, *The Economics of Efficiency and Growth: Lessons from Israel and the West Bank*, Ballinger, Cambridge, MA 1975, p. 70; Oded Remba, 'The Dilemas of Israel's Economy', *Midstream*, 15, 2 (1969), p. 54.

27 דבר, 25.10.1966.

28 על מדיניות המיתון בבריטניה ראו: Scott Newton and Dilwyn Porter, *Modernization Frustrated: The Politics of Industrial Decline in Britain since 1900*, Unwin Hyman, London 1988, pp. 120-121, 142-155; Tony Cliff and Donny Gluckstein, *The Labour Party: A Marxist History*, Bookmarks, London 1988, pp. 279-287; Andrew Nicolas Davenport, *The Split Society*, Gollanz, London 1964, pp.174-178; Paul Foot, *The Politics of Harold Wilson*, Penguin, Harmondsworth 1968, pp. 157-161.

29 למשל: ועדת הכספים, 27.10.1964, 4.11.1964, ארכיון הכנסת (להלן: א"כ); דבר, 29.7.1966.

30 על המשבר הפיננסי הבין-לאומי ראו: Robert Solomon, *The International Monetary System 1945-1981*, Harper & Row, New York 1982, pp. 86-89; Gordon L. Weil and Ian Davidson, *The Gold War*, Secker & Warburg, London 1970, p. 101; Francis J. Gavin, *Gold, Dollars & Power: The Politics of International Monetary Relation, 1958-1971*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 2004, pp. 130-133.

לחזור לשיטת 'סטנדרט הזהב', שפירושה מיתון עולמי.³¹ דה גול שיתק גם את מוסדות השוק האירופי המשותף, יעד היצוא העיקרי של ישראל, ותקף את מדיניות הסרת מחסומי הסחר שהנהיג ג'ון קנדי.³² לאחר רצח קנדי החל ממלא מקומו, לינדון ג'ונסון, לשנות את מדיניותו הכלכלית של קודמו, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ.³³ במהלך שנת 1966 יזם הבנק המרכזי של ארצות הברית, הפדרל רזרב, מדיניות של מחנק אשראי, שיצר מיתון. במקביל, הפחיתה ארצות הברית את סיוע החוץ שלה למדינות מתפתחות, ובהן ישראל. הכלכלן הנודע היימן מינסקי ציין את שנת 1966 כקו פרשת המים בהיסטוריה הכלכלית העולמית שלאחר מלחמת העולם השנייה. התקופה שעד אליה התאפיינה ביציבות מחירים, אבטלה נמוכה מאוד, צמיחה מהירה והיעדר משברים דפלציוניים. ב-1966 ידעה ארצות הברית משבר אשראי שהוביל למיתון ועלייה באבטלה, ולאחריו היציבות העולמית לא שבה לקדמותה.³⁴ והנה, גם בישראל שנת 1966 מזוהה יותר מכול עם מיתון כלכלי. מה היתה השפעתן של ההתפתחויות הללו על כלכלת ישראל?

בהקשר המקומי, החל מאמצע שנות החמישים התרחשה 'המהפכה התעשייתית הראשונה' שהפכה את המדינה ל'נס כלכלי' עם שיעורי צמיחה בגובה עשרה אחוזים בשנה ויותר.³⁵ במהפכה זו תועש המשק הישראלי בשלושה ענפים עיקריים: מתכת, כימיה וטקסטיל. אלה היו תעשיות מסורתיות יחסית לתעשיות המתקדמות שהתפתחו בשנים אלה במערב: החשמל, האלקטרוניקה והמכונות. עם זאת, התעשיות המסורתיות של 'המהפכה הראשונה' התאימו ליכולות, למשאבים ולצרכים של המשק הישראלי הצעיר. כחברה טרום תעשייתית, שרוב בניה הגיעו מארצות שבתרם תיעוש או על ספו (מזרח אירופה והמזרח התיכון), לא יכלה ישראל לקפוץ מיד לתעשיות מתקדמות. תעשיית הטקסטיל, כתעשיית עתירת עבודה ומעוטת הון, ענתה על הצורך בקליטה מהירה של כוח אדם בלתי מיומן ופיזורו ברחבי הארץ.³⁶ העלייה הגדולה יצרה מקומות עבודה לא פחות משררשה אותם, בשל הביקוש הגדול שהביאה עמה, בעיקר בתחום הבנייה. הבניין היה הענף המשלים הן לקליטת העלייה והן לתיעוש, שני תהליכים שדרשו פיתוח מהיר של תשתיות: כבישים,

31 על הקשר בין סטנדרט הזהב ובין מיתון: Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston 2001, pp. 201-202.

32 Solomon, *The International Monetary System*, pp. 89-91; Gavin, *Gold, Dollars & Power*, pp. 120-121, 130-133; Weil and Davidson, *The Gold War*, pp. 102-108 המשמר, 10.12.1967.

33 Paul Davidson, *The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity*, Palgrave MacMillan, New York 2009, pp. 73-82.

34 Hyman P. Minsky, 'Can "It" Happen Again? A Reprise', *Challenge*, 25, 3 (1982), pp. 6-10.

35 David Levi-Faur, 'The Developmental State: Israel, South Korea and Taiwan Compared', *Studies in Comparative International Development*, 33, 1 (1988), pp. 65-93.

36 לוי פאור, *היד הלא נעלמה*, עמ' 217-218, 233.

נמלים ומערכות מים וחשמל מודרניות. השילוב של הגירה גדולה עם מהפכה תעשייתית יצר צמיחה מהירה ותעסוקה מלאה, והביא את ישראל אל פתחו של העולם המפותח. אולם התעשייה הישראלית בשלב זה היתה בעלת פריון נמוך ושיעור נמוך יחסית של יצוא. תעשייתיה המסורתיות כמעט לא היו בנות תחרות בשוק העולמי. ענפי היצוא העיקריים של ישראל באותה תקופה, הדרים ויהלומים,³⁷ אפיינו מדינה מתפתחת ולא הכניסו מטבע חוץ במידה שסיפקה את צורכי היבוא. הפער במאזן התשלומים הושלם באמצעות מקורות יבוא הון חיצוניים, שהגבירו את תלותה בהתפתחויות הבין-לאומיות. באמצע שנות השישים עברה ישראל את סף ההגדרה של מדינה מפותחת, ואי לכך עמדה בפני בעיות כלכליות שהעסיקו מדינות מתפתחות ומפותחות גם יחד: תעסוקת יתר (עודף ביקוש לכוח עבודה) ואינפלציה, גירעונות במאזן התשלומים וקשיים באינטגרציה של הסחר הבין-לאומי. שלוש הבעיות הללו ייבחנו במקביל, הן מנקודת מבט גלובלית והן בהשלכותיהן הישירות על המשק הישראלי.

השנים 1964-1960 היו שנות גאות כלכלית בישראל. צמיחת התוצר הגיעה ליותר מעשרה אחוזים בשנה והתעסוקה היתה מלאה. בעקבות התעסוקה המלאה הורגש עודף ביקוש לעובדים – תעסוקת יתר. ב-1967 אמר כלכלן בעל שם עולמי, פול סמואלסון, כי כל 'הכלכלות המעורבות', ללא קשר להבדלים הרבים ביניהן, מתמודדות עם הבעיה של עליית מחירים על רקע תעסוקה מלאה. מאז שתעסוקה מלאה הופיעה כמציאות יציבה ומתמשכת במהלך מלחמת העולם השנייה, וביתר שאת בראשית שנות השישים, ניסו כלכלנים להתמודד עם בעיה זו: איך לשמור על תעסוקה מלאה, על יציבות מחירים ועל שווקים חופשיים (כלומר, ללא פיקוח אדמיניסטרטיבי על המחירים)? מסתבר, אמר סמואלסון, כי אין לה פתרון פשוט. במדינות שונות אימצו מודלים שונים של 'מדיניות הכנסות', כלומר מדיניות שמטרתה בלימת הלחץ להגדלת ההכנסות (שכר, רווח וריבית).³⁸ במדינות אחדות במערב התגלגלה הגאות של ראשית שנות השישים לכדי מגמות של האטה ומיתון בשנים 1965-1966, אם בשל מחזוריות כלכלית, אם בשל מדיניות לריסון תעסוקת היתר, ואם בשל שילוב של השתיים.³⁹ כתוצאה מכל אלה, גידול האבטלה בשנים 1966-1967 היה אופייני למדינות רבות שבהן הואט קצב הגידול הכלכלי ופחתו במידה ניכרת ההשקעות. ב-1967 גדלה האבטלה בבריטניה ב-53 אחוז בהשוואה ל-1966, בצרפת ב-31 אחוז, במערב גרמניה

Mordechai. E. Kreinin, 'Israel and the EEC', *Quarterly Journal of Economics*, 82, 2 37
(1968), pp. 297-298

Arthur F. Burns and Paul A. Samuelson, *Full Employment: Guideposts and Economic Stability*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC 38
1967, pp. 44-46, 57. להרחבה ולמקורות נוספים על בעיית תעסוקת היתר בעולם המתועש ראו:
תום נבון, 'המיתון, 1964-1967: פרק בהיסטוריה הפוליטית-כלכלית של ישראל', עבודת מוסמך,
אוניברסיטת חיפה, חיפה 2014, עמ' 14-16.

דבר, 11.8.1966, 5.4.1967. ירוחם משל קשר גם את 'המשבר הנוכחי בכלכלה הישראלית' בבעיות 39
בין-לאומיות אלה, דבר, 7.9.1966.

ב־185 אחוז ובישראל ב־37 אחוז.⁴⁰ בעיית תעסוקת היתר העסיקה אפוא מדינות רבות במהלך שנות השישים. כישלונות בהתמודדות עמה הביאו באמצע העשור לידי משברים בכמה מהן.

גם בישראל הגדילה מאוד תעסוקת היתר את כוח המיקוח של העובדים, שבשנים 1963-1964 הצליחו להשיג עליות משמעותיות בשכר, מה שהביא ללחצים אינפלציוניים. השילוב של גאות, תעסוקת יתר ועליית מחירים השפיע עמוקות על שוק העבודה והביא ל'מירוץ שכר'.⁴¹ ועדי עובדים, שעד אז סרו למרותם של האיגודים הענפיים בהסתדרות, הבינו את עמדת כוחם החדשה, ולפיכך החלו לנהל משא ומתן עצמאי עם מעסיקיהם ואף פתחו ב'שביתות פראיות' (ללא אישור מוסדות ההסתדרות) ובמחאה נגד ההסתדרות. המעסיקים, שעמדו מול מחסור הולך ומחמיר בכוח אדם ובפני תחרות ביניהם על העובדים, החלו נענים לתביעות השכר. תהליך זה התגלגל בעליות שכר של עשרות אחוזים בשנים 1962-1965, ובעליות מחירים הולכות ומחריפות. יונתן שפירא ולב גרינברג, שחקרו את 'משבר התעסוקה המלאה 1957-1965', טענו כי התעסוקה המלאה חיזקה את העובדים לעומת מוסדות תנועת העבודה, אשר נקלעו למשבר שליטה ולגיטימציה.⁴² הם הציבו במרכז הדיון על תעסוקת היתר בישראל את מאבקי הכוח המוסדיים המקומיים, שהתקיימו לדעתם בין מפא"י וההסתדרות ובין העובדים, ובכך התעלמו מהעובדה שמדינות רבות בעולם התמודדו באותה עת עם בעיות דומות. עם זאת, המונוגרפיה שלהם על הנושא ממחישה כי תעסוקת היתר היתה בעיה מרכזית שהעסיקה את הפוליטיקה הכלכלית בישראל באמצע שנות השישים.

בסחר החוץ התאפיינה ישראל, ככל מדינה מתפתחת, בגירעון מתמשך במאזן המסחרי, שכן היתה זקוקה ליבוא רב לצורכי פיתוח, אך תעשייתה טרם התפתחה כל צורכה כדי לאזנו ביצוא. לשם כך נזקקה, שוב כמרבית המדינות המתפתחות, ליבוא הון.⁴³ הנסיבות הייחודיות של ישראל אפשרו שני מקורות ייחודיים ליבוא הון, שמיימנו למעשה את תקופת הפיתוח המואץ: השילומים והפיצויים האישיים מגרמניה ותמיכת יהדות התפוצות, בעיקר בדמות 'מלווה העצמאות והפיתוח', ה'בונדס'. מקור נוסף, שלא היה ייחודי לישראל, היה סיוע מארצות הברית. שלושת המקורות הללו, שהיו יותר ממחצית מיבוא ההון של

40 שם, 3.1.1965, 6.7.1966; תמר גוז'נסקי, *עצמאות כלכלית - כיצד? סיכומים בהתפתחות הכלכלית של ישראל 1948-1968*, עיון, תל אביב 1969, עמ' 125.

41 הביטוי נטבע בידי הכלכלן דוד גולומב, 'מציאות ומדיניות', אות, א, ו (1966), עמ' 49-52. וראו את ההסבר התאורטי של אבא לרנר לדינמיקה של מירוץ שכר אינפלציוני: לרנר, *כלכלת התעסוקה*, עמ' 210-213.

42 יונתן שפירא ולב גרינברג, *משבר התעסוקה המלאה, 1957-1965: פרק בכלכלה המדינית של ישראל* (נייר דיון; 45), מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה, תל אביב 1988, עמ' 1-2, 14-15, 23-25.

43 Margaret Garritsen De Vries, *Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986: The IMF Experience*, IMF (International Monetary Fund), Washington DC 1987, pp. 60-64

ישראל⁴⁴, ניצבו לפני בעיות באמצע שנות השישים. הסכם השילומים שנחתם בין ממשלת ישראל לממשלת גרמניה המערבית ב־1952 נועד לפריסה על פני 12-14 שנים.⁴⁵ בראשית 1964 כבר היה ידוע כי השילומים, שסכומיהם ירדו בהדרגה החל ב־1962, ייפסקו סופית ב־31 במארס 1966. הפיצויים האישיים מגרמניה ירדו משיא של 135 מיליון דולר ב־1963 לכארבעים מיליון ב־1969. מכירת ה'בונדס' הצטמצמה משמעותית במחצית הראשונה של שנות השישים. נוסף על כך איגרות החוב החלו להגיע לפרקן, וסכומי הפדיון שלהן גדלו מדי שנה. כלומר, סך ההכנסות מה'בונדס' ירד משמעותית.⁴⁶ הסיוע האמריקני לישראל ניתן במסגרת מדיניות הסיוע של ארצות הברית למדינות מתפתחות, והועבר בצורת הלוואות פיתוח בריבית נמוכה ובמכירת עודפי מזון. כלל הסיוע האמריקני לישראל, שמאז קום המדינה עמד במוצע על 63 מיליון דולר בשנה (ומאז 1960 על 68 מיליון), ירד מ־82 מיליון דולר ב־1963 ל־54 מיליון דולר ב־1964.⁴⁷ השינויים בהיקף הסיוע חפפו את חילופי הממשלים בארצות הברית. ממשל קנדי הגדיל אותו, ואילו ממשל ג'ונסון צמצמו והעמידו אף מתחת לרמה שלפני קנדי. אחת העילות לצמצום הסיוע החל ב־1964 היתה הגעתה של ישראל מבחינות מסוימות לסף ההגדרה של מדינה מפותחת, למשל במדדי הכנסה לאומית לגולגולת ושיעור החקלאות בייצור. המשמעות של הכרה בישראל כמדינה מפותחת היתה הפסקת הסיוע ממדינות מפותחות.⁴⁸ לנוכח צמצום הסיוע האמריקני מ־1964, החל משרד החוץ הישראלי להפעיל לחץ על הממשל, אך לשווא.⁴⁹ בינואר 1965 נשמע אשכול דרמטי בישיבת הממשלה: 'זוהי ערב התפוצצות בכל הכלכלה [...] אין רוצים להכניס אותנו לגוש המדינות המתפתחות, הם צודקים'.⁵⁰ בדצמבר 1965 הנהיגה ארצות הברית תנאים חדשים להלוואות לישראל, משום שההכנסה הלאומית לנפש חצתה את קו אלף הדולר.⁵¹ בעקבות ארצות הברית, גם משלחת הסקר של הבנק העולמי לישראל המליצה שלא להעניק לה עוד מלוות, בנימוק שהתפתחותה הכלכלית אינה מצדיקה זאת עוד. ההערכה היתה כי דוח המשלחת יקשה גם על השגת מלוות מארצות הברית ומגרמניה המערבית.⁵² ב־1966 סיכם ספיר את ביקורו בארצות הברית: 'היום קשה מאוד להשיג אשראי בכסף בארה"ב'. נגידי

- 44 משרד ראש הממשלה, תזכיר בנושא: צרכי יבוא הון של ישראל (אנגלית), 3.2.1964, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), 2-חצ-1/6553.
- 45 יוסף כץ, על חשבון הקרבות: עיונים חדשים בסוגיות הסכם השילומים, הפיצויים האישיים והשבת רכוש הקרבות בישראל, משרד הביטחון, תל אביב 2009, עמ' 15, 17, 171.
- 46 משרד ראש הממשלה, תזכיר בנושא: צרכי יבוא הון של ישראל (אנגלית), 3.2.1964, א"מ, 2-חצ-1/6553; Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 106.
- 47 כלל הסיוע האמריקני לישראל, ללא תאריך (לא מצוין אם במחירים שוטפים או לא), א"מ, 2-חצ-1/6553.
- 48 ידיעות אחרונות, 23.3.1964.
- 49 התכתבויות כלכליות של משרד החוץ, 1964-1965, א"מ, 2-חצ-1/6553.
- 50 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 10.1.1965, א"מ, ג-1/16712, עמ' 52.
- 51 מיכל ספיר, היש הגדול: ביוגרפיה של פנחס ספיר, משכל, תל אביב 2011, עמ' 455.
- 52 דבר, 24.3.1967.

הבנק העולמי וקרן המטבע סיפרו על הקשיים שבהם נתקלו גם הם בגיוס כספים. הדבר הקשה על קבלת הלוואות פיתוח לישראל.⁵³ זה היה בעיצומו של משבר האשראי שזעזע את ארצות הברית. הסיוע האמריקני צומצם אפוא משמעותית, לא רק בשל סיווגה של ישראל כמדינה מפותחת, אלא גם בשל חילופי הממשל בארצות הברית והתערעורת יציבותה הכלכלית והמערכת המוניטרית הבין-לאומית.

שאלה נוספת שעמדה על הפרק בכלכלה העולמית היתה שאלת האינטגרציה של הסחר הבין-לאומי, החיונית למודרניזציה תעשייתית שמבוססת על שכלול חלוקת העבודה, ועל כן על הרחבת החליפין. נקודת ציון בתהליך האינטגרציה של המסחר הבין-לאומי היתה הקמת 'הקהילה הכלכלית האירופית' (קכ"א, או השוק האירופי המשותף) ב-1958. נוסף על כך, ממשל קנדי יזם את 'סיבובי קנדי', שנמשכו לאחר מותו, להנמכת חומות המכס בעולם כולו, בקסמה 'סחר במקום סיוע' (Trade not Aid).⁵⁴ בישראל התנהל השיח בשאלת השתלבותה בסחר העולמי תחת הססמה האידאולוגית המטעה, 'עצמאות כלכלית'. עבור משק קטן כישראל, שתלוי כמעט לחלוטין ביבוא וביצוא, שאלת ההשתלבות בסחר הבין-לאומי היא שאלה קריטית. אך מכיוון שכמדינה מתפתחת סבלה ישראל מגירעון מסחרי כרוני, המטרה המוצהרת הראשית של מדיניותה הכלכלית היתה עצמאות כלכלית (או 'לחיות מיגיע כפינו').⁵⁵ קרמפף עסק בניתוח שימושיו הכלכליים, הפוליטיים והרטוריים של המושג העמום והרב משמעי 'עצמאות כלכלית', שהיה לססמה קונסנזואלית רבת עצמה. דן פטנקין הוא שנתן גיבוי מדעי לססמה האידאולוגית, והגדיר עצמאות כלכלית כאיפוס הגירעון המסחרי (עודף יבוא על פני יצוא), כלומר איפוס יבוא ההון.⁵⁶ פטנקין, בוגר אוניברסיטת שיקגו שהוזמן בראשית שנות החמישים מארצות הברית כדי להקים את החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים ולעמוד בראשו, פרסם ב-1960 ספר על 'כלכלת ישראל בעשור הראשון', ובו חזה לכאורה את המיתון. בספרו כתב כי הכישלון הגדול של המדיניות הכלכלית בשנות החמישים היה בהשגת עצמאות כלכלית, וצפה כי יהיה צורך לקצץ בצמיחה, בצריכה ובהשקעה.⁵⁷ בראשית שנות השישים הטילו הכלכלנים יוסף רונן ודוד גולומב, המזוהים עם תנועת העבודה, ספק ביעד של איפוס הגירעון המסחרי והציעו פירוש אחר לעצמאות כלכלית: לא ביטול עודף היבוא אלא צמצומו, תוך כדי חיפוש מקורות אחרים ליבוא הון, לצורך המשך הפיתוח של המשק הישראלי.⁵⁸ משמעותה המעשית של העצמאות הכלכלית הפוכה אפוא מזו הרטורית. כשאמרו המנהיגים עצמאות כלכלית,

53 פרטוקול ישיבת ועדת הכספים, 18.10.1966, א"כ.

54 De Vries, *Balance of Payments Adjustment*, pp. 60-64, 98-99

55 השימוש בסגנון זה היה נפוץ מאוד בתקופת המיתון, לדוגמה: יצחק בן-אהרן, *בפתח תמורה*, מפעלי תרבות וחינוך, תל אביב 1968, עמ' 121.

56 קרמפף (לעיל הערה 10), עמ' 15-19.

57 דן פטנקין, *המשק הישראלי בעשור הראשון*, מרכז פאלק לחקר כלכלי בישראל, ירושלים 1960, עמ' 110-120.

58 קרמפף (לעיל הערה 10), עמ' 15-19.

הם התכוונו למעשה להגברת היצוא. מתוך כך יגדל בהכרח גם יבוא התשומות לתעשיות היצוא, כלומר הגברת האינטגרציה והתלות בשוק העולמי, ולא עצמאות אוטרקית כביכול. יעד יצוא עיקרי של ישראל היתה אירופה, מכמה סיבות. רמת הפיתוח שלה (שיוצרת ביקוש), קרבתה הגאוגרפית לישראל, והחרם הערבי שחסם את מרבית היעדים הפוטנציאליים האחרים בסביבתה של ישראל. הקמת השוק האירופי המשותף ב-1958 מתוקף אמנת רומא הקשתה על היצוא הישראלי לאירופה, מפני שנתנה עדיפות לסחר הפנימי בתוכו.⁵⁹ ב-1964, לאחר מאבק של חמש שנים, חתם ספיר על הסכם סחר עם השוק האירופי המשותף, אך תנאי ההסכם היו טובים פחות משציפה.⁶⁰ בינואר 1965 הכריז אשכול בישיבת הממשלה: 'הבעיה היא איך מגיעים לשוק העולמי, הכרח לקבוע שכר שזה יאפשר לנו. זה הדבר היחיד הנחוץ לנו'.⁶¹ בעיית היצוא נעשתה קריטית עם הצפי לצמצום של אפיקי יבוא ההון, ולכן מיד לאחר חתימת ההסכם פתחה ישראל במאמץ דיפלומטי להשגת הסכם משופר. מרדכי קריינין כתב ב-1968 - כי הסכם עם השוק האירופי המשותף עשוי להביא לישראל רווחים כלכליים עצומים, בעיקר בשל הרחבת אפשרויות היצוא והשתלבות בכלכלת ענק מובילה זו. ה'מחיר' שנדרש היה הורדת מכסי המגן על התעשיות הישראליות וחשיפתן לתחרות. מכאן שה'רווח' החשוב היה בזירה הפנימית, בהטיית גורמי ייצור לאפיקים יעילים יותר, טען קריינין, כגון בחלוקת עבודה מתקדמת יותר בענף הטקסטיל (במקום שכל מפעל ייצר מוצר מוגמר, הוא ייצר חלק ממנו). התועלת שבשילוב ישראל בכלכלת אירופה היתה ברורה מבחינתו, אך בסופו של דבר, 'השגת הסכם תלויה בנסיבות הפוליטיות'.⁶² 'הנסיבות הפוליטיות' המדוברות היו התנגדותה של צרפת לצירוף ישראל לשוק האירופי.⁶³ מדוע התנגדה צרפת? ענף היצוא הגדול של ישראל אז היה ההדרים ותעשיית ההדרים.⁶⁴ מתחרותיה של ישראל בענף זה היו מדינות שצרפת תבעה לתת להן מעמד מועדף בסחר עם השוק: ספרד ומדינות המגרב - אלג'יריה, תוניסיה ומרוקו.⁶⁵ סגן נשיא השוק האירופי, מנסהולט, שנטה לטובת ישראל, אמר לנציג ישראלי ש'אנו [הישראלים] חייבים לעבוד קשה בפריס שהינה המפתח'.⁶⁶ אך ביוני 1965 יזמה צרפת משבר כולל עם החברות האחרות בשוק האירופי, ששיתק למעשה את יכולתם של מוסדות השוק לקבל החלטות.⁶⁷ משבר זה נבע ממניעים שאינם קשורים

Kreinin (above note 37), p. 297 59

ספיר, היש הגדול, עמ' 446-445. 60

פרוטוקול ישיבת ממשלה, 10.1.1965, א"מ, ג-16712/1, עמ' 52-55. 61

Kreinin (above note 37), pp. 308-312 62

Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 25 63

Kreinin (above note 37), pp. 297-298 64

Ibid., pp. 300-302 65

נג'ר בריסל למשרד החוץ (לבבי, אלון), 26.9.1964, א"מ, חצ-6584/1. 66

דבר, 2.7.1965, 7.7.1965; על המשמר, 10.12.1967; Gavin, *Gold, Dollars & Power*, pp. 120-121; 130-133; Weil and Davidson, *The Gold War*, pp. 102-108; Solomon, *The International Monetary System*, pp. 89-91 67

ישראל לישראל. עם זאת, ייתכן כי התנגדותה של צרפת לשיפור תנאי הסחר עם ישראל קשורה גם בהתקררות היחסים בין שתי המדינות באותה עת.⁶⁸ בדצמבר 1967, כאשר דנו מוסדות השוק בחידוש ההסכם עם ישראל ובהרחבתו, תמכו ארבע חברות בהסכם פרפרנציאלי (הסכם העדפה, שהוא פחות מ'חברות נלוויות') עם ישראל; איטליה (שגם היא ייצאה תפוזים) הסתייגה וצרפת התנגדה.⁶⁹ בסופו של דבר נחתם הסכם דו-צדדי נרחב עם ישראל רק ב-1975.⁷⁰ נוסף על מגבלות היצוא לשוק האירופי המשותף, עמד בסכנה באמצע שנות השישים יעד יצוא מרכזי נוסף – בריטניה. ממשלת וילסון הגדילה בסוף 1964 את המכס על יבוא, מה שפגע מן הסתם גם ביצוא מישראל לבריטניה. על כך אמר ספיר, 'עכשיו וילסון הרביץ לנו'.⁷¹ בדצמבר 1965 הגבילה בריטניה את יבוא הטקסטיל, בין היתר מישראל, ודבר יצא בכותרת 'יצוא אל מול חומות הגנה'.⁷² ביולי 1966 דיווח מנהל מועצת השיווק הישראלי בלונדון כי צפויה עונה קשה ביצוא הדרים בגלל המיתון בבריטניה.⁷³ מכל האמור לעיל עולה כי לקראת אמצע שנות השישים העידו ההתפתחויות על החרפה צפויה בגירעון המסחרי של ישראל: גידול בהוצאות הייצור בשל תעסוקת יתר; צמצום הדרגתי של מקורות יבוא ההון; והגבהת חומות אירופה לפני היצוא הישראלי. ההתפתחות הראשונה היתה השתקפות מקומית של תופעה בין-לאומית; השנייה קשורה בהתפתחות יחסיה הכלכליים של ישראל עם מדינות אחרות; והשלישית – תוצאה ישירה של התפתחויות בזירה הבין-לאומית. מכאן שאין להבין את המיתון ללא הבנת הקשריה הבין-לאומיים של הכלכלה הישראלית. מנקודת מבט ישראלית, התפתחויות אלה ציינו את קץ עידן 'המהפכה התעשייתית הראשונה' ו'הפיתוח המואץ' בישראל. זו היתה התפאורה – שברקע תקופת המיתון.

שלב הריסון

ההתפתחויות בכלכלה העולמית והישראלית הלכו והחריפו לקראת אמצע שנות השישים. עליות שכר ומחירים, וגידול בגירעון במאזן התשלומים אפיינו את המשק הישראלי כבר במחצית השנייה של 1963. שר האוצר, פנחס ספיר, היה מוטרד בבעיות אלה מרגע כניסתו

68 נתן ינאי, קרע בצמרת: המשבר שזעזע את מפא"י והביא להקמת רפ"י, א. לוינ'אפשטיין, תל אביב 1969, עמ' 130-133.

69 משרד החוץ, המחלקה הכלכלית, ידיעות הקהיליה הכלכלית האירופית (מס' 42), 15.12.1967, א"מ, חצ-6584/1.

70 Derek W. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*, Longman, London 1995, p. 215

71 הוועדה הכלכלית של מפא"י, 1.11.1964, אמ"ע, 38-1964-007-2.

72 דבר, 15.12.1965.

73 שם, 31.7.1966.

לתפקיד, בסוף יוני 1963. ספיר צמח בתנועת העבודה וקיים זיקה עמוקה למשק העובדים. לצד זאת, במשך קרוב לעשור בלשכת שר התעשייה והמסחר טיפק שרשים ענפים גם עם יזמים פרטיים רבים בארץ ומחוצה לה.⁷⁴ הוא הביא עמו גישה פרגמטית זו גם אל משרד האוצר, שאליו נכנס בתקופה של ירידה ברווחיות התעשייה. פעולותיו בתקופה הנחקרת כאן מוסברות במידה רבה ברגישותו לתעשייה – הן הציבורית והן הפרטית – ולפגיעה ברווחיותה בשל עליית השכר וחסמי הייצוא. על רקע זה אפשר להבין את מדיניות הריסון שהנהיג, אשר נמשכה מראשית 1964 ועד אמצע 1966 ובה לדי ביטוי בכל מכשירי המדיניות הכלכלית. ראשיתה היתה במדיניות מוניטרית מרסנת שנקט בנק ישראל החל בינואר 1964 ואשר צמצמה משמעותית את היצע הכסף במשק הישראלי. המשכה במדיניות של העלאת מסים החל בקיץ 1964. עיקרה היה מדיניות פיסקלית מרסנת, שיושמה בעיקר ב־1965 ובמחצית הראשונה של 1966, וכללה קיצוצים בתקציבי הפיתוח, הבנייה והסובסידיות. היבט נוסף, בתחום מדיניות ההכנסות, היה מאבק פוליטי שניהל ספיר לריסון השכר.

הדעה הרווחת בקרב החוקרים היא כי פנחס ספיר יזם את המיתון באוקטובר 1964.⁷⁵ עובדה שנעלמה מעיני רבים היא כי עוד בראשית 1964 היה זה בנק ישראל שהחל במדיניות מוניטרית מרסנת. מכשירי המדיניות העיקרי שעמד לרשותו באותה עת היה יחס הרזרבה הנדרש (יר"ן), כלומר שיעור הכסף הנזיל שבנק ישראל דורש מהבנקים להחזיק בקופותיהם, מתוך הפיקדונות שברשותם. בחודשים ינואר עד אפריל 1964 הגדיל בנק ישראל את יחס הרזרבה, צעד שהוריד את קצב הגידול בהיצע הכסף במשק וגרם לעליית הריבית.⁷⁶ לשולחן הממשלה הגיעו הצעות למדיניות של ריסון לקראת אמצע 1964. בראשית אפריל נחשף כי כלכלן אמריקני בשם גרוב, שהוזמן לכתוב דוח על כלכלת ישראל, הצביע על תהליך של גאות יתר ועל סכנת אינפלציה. הדוח המליץ על מדיניות כלכלית מרסנת.⁷⁷ בראשית מאי התקיימה פגישה מיוחדת של הצמרת הכלכלית (לוי אשכול, פנחס ספיר, דוד הורוביץ ועקיבא גוברין, יושב ראש הוועדה הכלכלית של מפא"י), ובה נידונו התפתחויות מדאיגות בתחומי המאזן המסחרי, השכר והמחירים.⁷⁸ ייתכן שהפגישה זומנה בעקבות דוח גרוב. שבועות ספורים לאחר מכן הביע אשכול את דאגתו בכנסת. ראש הממשלה היה ער

74 גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 129-130. להרחבה על המדיניות הפרות-תעשייתית של ספיר ראו: נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 100-102.

75 למשל: גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 258; מיכאלי, התום על השטר, עמ' 68-69; ימימה רוזנטל (עורכת), לוי אשכול – ראש הממשלה השלישי: מבחר תעודות מפרקי חייו, ארכיון המדינה, ירושלים 2002, עמ' 498; יוסי גולדשטיין, אשכול: ביוגרפיה, כתר, ירושלים 2003, עמ' 526-528.

76 28-17, *Greenwald, Recession as a Policy Instrument*, pp. 17-20, אבא לרנר וחיים בן-שחר, כלכלה יעילה ויישומה בישראל, עמיקם, תל אביב 1970, עמ' 147-154; ניסן לוויטן וחיים ברקאי, בנק ישראל: חמישים שנות חתירה לשליטה מוניטרית, א, בנק ישראל, ירושלים 2004, עמ' 113.

77 ידיעות אחרונות, 7.4.1964.

78 הארץ, 3.5.1964.

לבעייה של תעסוקת היתר באירופה, ותבע מדיניות הכנסות שתקשור את עליית השכר בעליית הפריזון.⁷⁹

צעדי הריסון הראשונים של הממשלה הוטלו על בעלי הכנסות גבוהות מהון. במהלך קיץ 1964 הטילה הממשלה מסים חדשים שנועדו למנוע 'רווחים מופרזים והתעשרות קלה' של קבוצות אמידות שנהגו מהגאות.⁸⁰ ההתעשרות המהירה הזינה את האינפלציה ואת הגידול החדד ביבוא. תחילה תוקן חוק שבח מקרקעין באוגוסט 1964, שנועד לבלום את ספסרות הקרקעות אשר התפתחה בעקבות הגאות הגדולה בענף הבנייה.⁸¹ אשכול וספיר התהדרו בכך שחוקי המקרקעין החדשים העבירו מן העולם את הספסרות בקרקע ואת הרווחים הספקולטיביים.⁸² ככל הנראה הם צדקו - באוקטובר כבר דווח על שפל במכירות בשוק הדיור. המס החדש אמנם הצליח בעצירת הספקולציה, אך לא עצר את תנופת הבנייה עצמה.⁸³ מס נוסף שהונהג בינואר 1965 (לאחר שאושר עקרונית כבר במאי 1964)⁸⁴ היה מס רווחי הון בגובה 25 אחוז.⁸⁵ מסים דומים שהוטלו באותה עת היו מס עיזבון ומס על דירות פאר.⁸⁶ צעדים אלה לא הוכרזו כריסון או כמיתון כללי. ייתכן שאחת הסיבות לפתיחה בהם היתה רכישת לגיטימציה חברתית לצעדים הבאים, המשמעותיים, הרחבים והכואבים יותר, של ריסון השכר. כך יהיה אפשר להציג 'חלוקת נטל' של מחירי המיתון בין כל שכבות החברה. צעדים אלה פעלו בכיוון של מערכת מיסוי פרוגרסיבית יותר, וריסון הביקוש מצד השכבות הגבוהות במדרג ההכנסה, מה שמקשה לראות בריסון צעד ליברלי שנועד לשרת את מעמד הביניים.

בראשית אוקטובר 1964 נשא הורוביץ הרצאה במועדון המסחרי והתעשייתי בתל אביב, ובה הביע דאגה מעודף הביקוש המקומי ומהגירעון המסחרי. בהרצאתו חשף הנגיד לראשונה את גובהו הצפוי של הגירעון המסחרי, שהיה עתיד להגיע עד סוף 1964 לשיא של 570 מיליון דולר. הנגיד רמז כי יש להעביר את הדגש ממדיניות של שמירה על יציבות המחירים, למדיניות של ריסון ביקושים, ואף הציע צעדי ריסון שונים.⁸⁷ דברי הנגיד עוררו

79 נאום אשכול בכנסת ב-25.5.1964: לוי אשכול, *במעלה הדרך*, עיינות, תל אביב 1966, עמ' 186-189.

80 מכתב מאת שר האוצר אל חברי ועדת השרים לענייני כלכלה, 25.10.1964, א"מ, 4-ג-5770/2.

81 יוסף רונן, 'המיתון בבחינה ארוכת טווח', *רבעון לכלכלה*, 52 (1966), עמ' 319.

82 פרוטוקול אספת סיעת מפא"י, 16.5.1965, אמ"ע, 130-1964-11-2; מכתב מאת שר האוצר אל חברי ועדת השרים לענייני כלכלה, 25.10.1964, א"מ, 4-ג-5770/2; פרוטוקול ישיבת ממשלה, 16.1.1966, הצעת התקציב לשנת 1966/7, א"מ, ג-16714/1.

83 *דבר*, 7.10.1964.

84 *הארץ*, 4.5.1964. המס על רווחי הון בוטל ביולי 1965 על ידי ועדה בראשות מנכ"ל האוצר, יוסף ארנון, בנימוק שהמס הביא לשפל בבורסה. השפל בבורסה נמשך הרבה אחרי ביטול המס. ראו גם: גרינברג, *פנחס ספיר*, עמ' 229-231.

85 רונן (לעיל הערה 81), עמ' 319.

86 *דבר*, 19.8.1964.

87 שם, 5.10.1964; הורוביץ, *חיים במוקד*, עמ' 244.

סערה ציבורית,⁸⁸ ונקשרו לירידה בבורסה.⁸⁹ חשיפת המצב וקריאתו של הנגיד לצעדי ריסון בפומבי עוררו זעם במשרד האוצר.⁹⁰ באותם ימים הגישה קרן המטבע הבין-לאומית לישראל מסקנות מדיון שערך הוועד המנהל של הקרן במצבה הכלכלי של המדינה:

למרות הכוונות הרשמיות להעמיד את קצב הגידול הראלי בצריכה הפרטית לנפש על 3%-3.5%, השלטונות מסרבים לנקוט צעדים ממשיים להגבלתו [...] המדיניות הפיסקלית לא מילאה את תפקידה מספיק בריסון הלחץ האינפלציוני. המטרה היתה צריכה להיות הפחתת הלוואות הממשלה, אך אלה רק גדלו ב-1963, ובתקציב 1964/65 צפוי גידול נוסף. ההוצאה המצרפית של הממשלה יכולה לקטון רק על ידי קיצוץ בתקציב הפיתוח. כמו כן יהיה צורך להעלות מסים בתקציב 1965/66. בולט הצורך של ישראל במדיניות הכנסות. השכר עלה ב-1963 ב-13% וב-1964 צפויה עלייה גדולה עוד יותר. העלייה בעלויות הייצור תפגע בייצוא.⁹¹

נראה כי הדוח נתן גושפנקה להורוביץ לדחוק בשלטונות המסרבים, כביכול, למדיניות מרסנת. מה היה חלקו הממשי של דוד הורוביץ ביזמת המיתון? האם הצליח, כדבריו, לשכנע את ספיר ליזום מיתון, בניגוד לדעתו של האחרון? האם כפה על ספיר את ביצוע המיתון? ב-13 באוקטובר 1964, פחות משבועיים לאחר הרצאתו של הנגיד, הגיש ספיר לוועדת השרים לענייני כלכלה תכנית לתקציב מרסן.⁹² אין זה סביר כי שינוי כה מקיף במדיניות גובש לפרטיו בזמן כה קצר. נראה כי יש להבין את חילופי המהלומות המילוליות בין שר האוצר ובין הנגיד, בישיבת הממשלה ועל גבי העיתונים, דווקא כהכשרת הקרקע הציבורית למדיניות הריסון הלא פופולרית, שקשה היה להצדיקה ללא בהלה מסוימת. נגיד בנק ישראל, כמינוי 'מקצועי', לקח על עצמו את תפקיד המתריע, 'האיש הרע', כדי לאפשר לספיר, הפוליטיקאי שעמד לפני בחירות כשנה לאחר מכן, להציג עצמו כמי שניגש לריסון בלידת ברה.

במהלך אוקטובר הציג שר האוצר תכנית כלכלית לשנת התקציב 1965/6, לקראת דיוני התקציב, ולפיה 'תמשך המדיניות של יציבות יחסית שהיא הכרחית לקיום וקידום הייצוא. יבוצעו פעולות לבלימת הגידול בביקוש, ולריסון העלייה בהוצאות הייצור. פעולות אלה יבוצעו הן באמצעות תקציב ממשלתי מרוסן והן באמצעים אחרים, בסקטור הממלכתי, הציבורי והפרטי'. תקציב המדינה יוגדל בשמונה אחוזים בלבד, לעומת שיעורי גידול של 26 אחוז ו-18 אחוז בשני התקציבים הקודמים. ספיר הודיע על מינוי ועדה שתבחן דרכים

88 על המשמר, 6.10.1964; הארץ, 23.10.1964.

89 מעריב, 5.10.1964.

90 שם, 4.10.1964.

91 International Monetary Fund, 'Israel – 1964 Article XIV Consultations', SM/64/86, 9.10.1964, pp. 15-16

92 גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 258.

להגבלת הבנייה הפרטית,⁹³ והזכיר את גורמי החוץ שאיימו על הייצוא: 'חומת הנכסים [מכסים] בארצות השוק המשותף'. הוא הדגיש את הבעיות שהוערמו על הייצוא ועל התעשייה בכלל כתוצאה מעליית השכר ומהקשיים בייצוא לאירופה ולבריטניה. בנוגע לתעסוקת היתר ולעליות השכר הציע ספיר כי 'אולי נחוץ שירוגש קצת חוסר עבודה'.⁹⁴ ביטוי זה, 'קצת חוסר עבודה', מסמל יותר מכול את התפנית במדיניותו של ספיר, איש הפיתוח והתעסוקה המלאה. לנוכח הנסיבות היה ספיר מוכן לנקוט אמצעים דרסטיים כלפי העובדים כדי לשפר את מצב התעשייה והייצוא.

התקציב לשנת 1966/7 המשיך את קודמו במגמת הריסון, תוך כדי הקלות בהגבלת הבנייה, שנפגעה ממילא בשל הצמצום בעלייה, והעלאת מס שנועדה לאזן את השכר שהמשיך לעלות. מגמת הריסון היתה משותפת לעילית של קובעי המדיניות הכלכלית, אך ניכרו בה גווניו שונים. ספיר חזר והדגיש כי תכניתו נועדה לשיפור הייצוא, ולשם כך חתרה ל'שמירה על היציבות', כלומר בלימת האינפלציה, באמצעות הקלת הלחץ על השכר והמחירים מצד הביקוש הממשלתי. הורוביץ דיבר על מדיניות דפלציונית מפורשת, ומימינו התייצבו גורמים שדרשו תקציב מרוסן אף יותר. מן הצד השני הציע שר העבודה, יגאל אלון, קיצוץ מעט פחות דרסטי מזה שהציע ספיר, ותבע הקלת-מה בריסון, מחשש ליצירת אבטלה. גווניו אלה מעידים על דגשים שונים במדיניות או על מחלוקות טקטיות בדבר האמצעים, אך בכך הם מדגישים דווקא את המשותף לשלוש העמדות – תפנית חדה לעבר מדיניות ריסון.⁹⁵

במקביל לריסון המוניטרי והפיסקלי נעשו במהלך 1965 ניסיונות ראשוניים לריסון השכר. לקראת 1965 קבעו הסכמי השכר במשק עליית שכר של שלושה אחוזים, ותאמו את היעד שהציבו אשכול וספיר להגביל את עליית השכר בהתאם לתפוקה. אך לאורך שנה זו עמדו הגאות ותעסוקת היתר בעיצומן. ענף הבנייה עסק בפרויקטים שכבר החלו והריסון טרם הורגש בו. נוסף על כך היתה זו 'שנת בחירות' (שהתקיימו בספטמבר), שבה ידעו ועדי העובדים כי אפשר להפעיל לחץ רב יותר על הממשלה להעלאות שכר. בשנת 1965 היה מספר השביתות כפול מבכל אחת משתי השנים הקודמות ועמד על 284.⁹⁶ כמו כן, בשנה זו הגיע לשיא שיעור שביתות התביעה, שעמד על 78.4 אחוז מכלל השביתות ונבע מדרישות השובתים לשיפור מעמדם בתקופת גאות.⁹⁷ ספיר ניסה לרסן את עודף הביקוש במשק באמצעות הצמדת שכר היסוד לגידול בתפוקה, ובד בבד לבלום את האינפלציה על

93 מאת שר האוצר אל חברי ועדת השרים לענייני כלכלה, 25.10.1964, א"מ, 4-ג-5770/2. הוועדה לבדיקת הדרכים להגבלת הבנייה מונתה בידי ועדת השרים לתכנון כלכלי כבר ב'4.8.1964, כך דיווח אלון בכנסת ב'27.2.1967, דברי הכנסת, 48, עמ' 1455.

94 הוועדה הכלכלית של מפא"י, 1.11.1964, א"מ, ע' 38-1964-007-2.

95 נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 35-41, 50.

96 אברהם מיכאל ורפאל בר-אל, שביתות בישראל: גישה כמותית, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 1977, עמ' 36-38.

97 שם, עמ' 65.

ידי צמצום השימוש במנגנון של 'תוספת יוקר'. בעניין תוספת היוקר ניטש מאבק ציבורי, שבו תבעו בדרך כלל גורמים בהסתדרות ובמפלגות השמאל לשמר את המנגנון,⁹⁸ ואילו שר האוצר וחוגים המקורבים לו תבעו לעקרו או לבטלו.⁹⁹ אשכול התלונן כי 'קידשנו את תוספת היוקר', גם כאשר יש תוספת שכר של 15 אחוז.¹⁰⁰ ספיר רשם הצלחה במאבקו בתוספת היוקר ב־1965. בינואר שולמה תוספת יוקר חלקית,¹⁰¹ וביולי ויתרה ההסתדרות על התוספת לחלוטין. שר האוצר ניסה להקל על השכבות החלשות באמצעות הטבות שונות: העלאת תקרת הקצבה לילד, והגדלת ההשתתפות בשכר לימוד.¹⁰² ברם, בעניין שכר היסוד נחלה גישתו כישלון חרוץ. השפעת המיתון על השכר לא הורגשה בשנה זו, כי חלק מהסכמי השכר החדשים נכנסו לתוקף רק ב־1966.¹⁰³ ב־1964 עלה שכר היסוד ב־30 אחוז,¹⁰⁴ והשכר לשעה במגזר הציבורי עלה ב־24 אחוז.¹⁰⁵ ניסיון שני לריסון השכר נערך בראשית 1966, עם הדיונים על הסכמי השכר ותוספת היוקר לשנה זו. לקראת 1966 יצא שר האוצר למערכה נוספת בזירת השכר. בדצמבר 1965 הוא 'הזהיר מפני העלאות שכר בשנתיים הקרובות', עד להסדר כולל במשק. במקביל קרא לתעשיינים שלא לנקוט השבתות מנע, והודיע כי מנהלים חברות ממשלתיות שיעלו שכר יפוטרו.¹⁰⁶ ירוחם משל, ראש האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, תבע תשלום תוספת יוקר, שתעמוד על שבעה אחוזים מהשכר הכולל.¹⁰⁷ בסופו של דבר נחתם הסכם בין ההסתדרות להתאחדות התעשיינים לפי תביעתה של ההסתדרות.¹⁰⁸

במקביל לניסיונות של ספיר לריסון השכר פעל שר העבודה להסדרה בחקיקה של יחסי העבודה, על רקע הקשיים שעוררה תעסוקת היתר. כבר בסוף 1964, לנוכח התגברות שביטות התביעה להעלאת שכר, טען יגאל אלון כי יש להצדיק רק שביטות שאישרה ההסתדרות.¹⁰⁹ בינואר 1965, ברוח תכניתו של ספיר לבלימת עליות השכר, החל שר העבודה ביזמה לצמצום מספר השביטות: רק דרגים גבוהים באיגוד יוכלו להחליט על שביטה, לא כל ועד.¹¹⁰ במאוס 1966 הציע אלון לכנסת שורת חוקים שהגבילו את זכות השביטה: תקופת צינון לפני שביטה, הגדרת שביטת האטה כשביטה, תוקף חוקי להסכמים

98 למשל מפ"ם: על המשמר, 6.1.1965.

99 למשל בדבר, 7.7.1965.

100 פרוטוקול אספת סיעת מפא"י, 16.5.1965, אמ"ע, 130-1964-11-2.

101 על המשמר, 9.10.1964, 6.1.1965.

102 דבר, 4.8.1965.

103 Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 112.

104 לרנר ובן שחר, כלכלה יעילה ויישומה בישראל, עמ' 127-134.

105 Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, pp. 130-132.

106 דבר, 10.12.1965.

107 שם, 23.1.1966, 26.1.1966.

108 שם, 9.2.1966.

109 על המשמר, 14.10.1964.

110 שם, 21.1.1965, 9.4.1965.

קיבוציים והקמה של בתי דין לעבודה.¹¹¹ בעקבות הצעות אלה נחתם בראשית 1967 'הסכם קיבוצי כללי להסדרת יחסי עבודה' בין ההסתדרות להתאחדות בעלי התעשייה.¹¹² בראשית 1966 התעוררה תנועה ציבורית, 'תנועת ההתנדבות' או 'תנועת הוויתורים', שקראה להפחתה וולונטרית של השכר. חבריה היו בעיקר עובדים אקדמאים, שבגיבוי ההסתדרות התנדבו לוותר על חלק מהפרשי השכר שהגיעו להם, בתנאי שהממשלה תנקוט צעדים אנטי-אינפלציוניים.¹¹³ בראש התנועה עמדה קבוצת פרופסורים,¹¹⁴ בהשראת פטנקין.¹¹⁵ למעשה, דרישותיה של תנועת ההתנדבות לא כוונו להפחתת הוצאות השכר של המעסיק, אלא רק להפחתת השכר נטו שמגיע לידי העובד. בכך הפחיתה פעולתה לא את הוצאות הייצור, אלא את אמצעי התשלום במשק, מה שהיה עלול לתרום לשפל ולאבטלה.¹¹⁶ תנועת ההתנדבות הופיעה בדיוק כשהחלו סימנים ראשונים לאבטלה. יהיה מופרז לייחס את האבטלה לפעולת התנועה, אך אפשר לקבוע שהיא באה באיחור ביחס לשיא הגאות. תנועת ההתנדבות היתה מעיין 'אקורד סיום' למדיניות הריסון. נוסף על מדיניות הריסון, גורם חשוב בהתפתחות המיתון היה הצטמצמות העלייה בשנים 1965-1967.¹¹⁷ גל עלייה גדול היה אחד הגורמים שהזינו את הגאות של ראשית שנות השישים.¹¹⁸ צעדי הריסון היוזמים העיקריים תוכננו בסוף 1964 ויושמו החל מראשית 1965, כלומר בטרם התברר הצמצום בעלייה בפועל בשנה זו. האם לפני מקבלי ההחלטות עמדה תחזית בדבר הצטמצמות העלייה? ישנן עדויות רבות לכך שעד 1965 כל הגורמים לא צפו צמצום בעלייה בטווח הקרוב.¹¹⁹ פקיד האוצר משה זנדברג (לימים זנבר, נגיד בנק ישראל), שעמד בראש הוועדה להגבלת הבנייה, הודה כי בגיבוש התכנית לריסון הבנייה טעו המתכננים בתחזיתם להיקף העלייה.¹²⁰ הסייג היחיד שהציבה הוועדה להגבלות שהוטלו

111 דבר, 13.3.1966, 16.3.1966; על המשמר, 9.3.1966, 10.3.1966.

112 הסכמים קיבוציים להסדר בעיות כלליות בתעשייה, התאחדות בעלי התעשייה, תל אביב 1968, עמ' 7-17.

113 דבר, 10.2.1966, 24.2.1966.

114 ספיר בישיבת הממשלה, 21.2.1966, א"מ, ג-16714/4.

115 מבט חדש, 9.3.1966.

116 הארץ, 25.3.1966.

117 הדוגמאות להערכה זו רבות מספור. למשל: דב כוכבי, מנהל שירות התעסוקה, בריאיון לדבר, 23.2.1967; א' הלפרין, 'המיתון והתאוששות המשק', רבעון לכלכלה, 56 (תשכ"ח), עמ' 288; מיכאלי, חתום על השטר, עמ' 71-72; גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 271-272; אהרני, הכלכלה הפוליטית בישראל, עמ' 234-235; Lerner and Ben-Shahar, *The Economics of*, p. 54; Remba (above note 26), p. 70. *Efficiency*, p. 70.

118 שנתון סטטיסטי לישראל, 1969, עמ' 110; שם, 1979, עמ' 114.

119 משרד ראש הממשלה, תזכיר באנגלית בנושא: צרכי יבוא הון של ישראל, 3.2.1964, א"מ, 2-חצ-6553/1; פרוטוקול ישיבת ממשלה, 10.1.1965, א"מ, ג-16712/1; דבר, 7.12.1964, 11.12.1964; מעריב, 16.12.1964.

120 גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 271-272. ראו גם: מיכאלי, חתום על השטר, עמ' 71-72; אריה אבנרי, רצח אופי: חייו ומותו של יעקב לוינסון, זמורה ביתן, תל אביב 1985, עמ' 145.

על הבנייה היה בעניין בניית מגורים לקליטת העלייה, שנועדה להמשיך כמקודם, בהתאם להיקף העלייה. לכן הצטמצמותה הבלתי צפויה של העלייה ב־1965 הביאה לעצירה כמעט מוחלטת של הבנייה, מה שהביא להחמרת תוצאותיו של הריסון במהלך 1966. שאלה נוספת באשר להצטמצמות העלייה ב־1965 היא: האם נוסף על היותה סיבה להחרפת המיתון, כפי שראינו, אפשר לראות בה גם תוצאה של צעדי הריסון? הערכות מסוג זה החלו להישמע רק מהמחצית השנייה של 1966 ואילך, לאחר שהמיתון החרף.¹²¹ אפשר להסיק כי בשנת 1966, עם הופעת האבטלה, גרם המיתון לצמצום דרסטי בעלייה הרבה יותר מאשר בשנה הקודמת. ב־1966 הגיעו רק כ־13,600 עולים, וב־1967 כ־12,300. נוספה על כך מגמת הירידה מהארץ, שהתעוררה באופן מובהק בשל האבטלה ב־1966, ובמהלכה ירדו כ־10,500 ישראלים (וב־1967 ירדו יותר מ־11,000).¹²² אולם לפני כן, ב־1965, עוד היתה הגאות בשיאה, השכר עלה והתעסוקה היתה מלאה. אין זה סביר כי כבר אז צעדי הריסון עצמם, שתוצאותיהם טרם ניכרו, ודיבורי ההנהגה על הצורך בצינון המשק, נישאו לגלויות ישראל וגרמו ליהודים לזנוח את מאווייהם לציון. המיתון לא גרם לצמצום העלייה ב־1965, מפני שבשנה זו עוד לא היה מיתון. מדוע אם כן הואטה העלייה ב־1965? השאלה חורגת מתחומו של מחקר זה, אך ברור כי אין זו תוצאת הריסון.

מדיניות הריסון יחד עם צמצום העלייה הביאו להתעוררותה של אבטלה. עד סוף 1965 עמד המשק בתעסוקה מלאה.¹²³ בסוף ינואר 1966, לאחר כשנה של צעדי ריסון, הצביע שר העבודה על סימנים ראשונים של אבטלה.¹²⁴ ענף הבניין היה הראשון שנפגע מהמיתון. בסוף 1965 ניכרו בו תוצאותיה של הגבלת הבנייה מראשית השנה,¹²⁵ יחד עם ירידת הביקוש בשל צמצום העלייה. כתוצאה מכך החלה האבטלה בעיירות הפיתוח ובפריפריה, בעיקר בקרב עולים חדשים וערבים, שרבים מהם הועסקו בבניין ובתעשיות הבניין.¹²⁶ בפברואר החלה העיתונות לדווח על תחילתה של אבטלה.¹²⁷ עם זאת, בתחילת מארס נראה שהאבטלה המתפתחת עדיין לא משפיעה על הציבור ועל מקבלי ההחלטות. שביתות התביעה של עובדים נמשכו, למשל בנמל אשדוד.¹²⁸ סלילת כביש הערכה הופסקה בגלל צמצום תקציב משרד העבודה.¹²⁹ אשכול הצהיר כי 'מפעלים שונים לא יוכלו להוסיף ולהתקיים ללא פיטורי ייעול'. הוא התכחש להתעוררותה של אבטלה בפריפריה, וטען שעיירות הפיתוח הן

121 דבר, 22.6.1966, 16.9.1966; מעריב, 14.9.1966.

122 גל, האמנם נטל מרצון, עמ' 133. נתונים נוספים ראו אצל ראובן למדני, 'הירידה מהארץ', בתוך: בן פורת (עורך), המשק הישראלי, עמ' 189.

123 שנתון סטטיסטי לישראל, 1969, עמ' 278-279; שם, 1970, עמ' 297.

124 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 31.1.1966, הצעת התקציב לשנת 1966/7, א"מ, ג-16714/2.

125 תעסוקה ואבטלה בעיירות הפיתוח, הרשות לתכנון כוח אדם, ירושלים, 1969, עמ' 4.

126 גל, האמנם נטל מרצון, עמ' 133-134. ראו גם: מוריה אבנימלך ויוסי תמיר, רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 2003, עמ' 160.

127 דבר, 9.2.1966.

128 שם, 10.2.1966.

129 שם, 14.3.1966.

מוקדי אבטלה כבר שנים רבות.¹³⁰ אשכול לא טעה: בינואר 1965, בעת שהאבטלה הכללית במשק עמדה על 3.5 אחוזים, בעיירות הפיתוח היא עמדה על 13 אחוז (ובקרוב נשים 20 אחוז). שיעור המועסקים בעבודות יזומות בארץ היה 2.5 אחוזים, ואילו בעיירות הפיתוח 10 אחוזים.¹³¹ נתונים אלה ממחישים את נקודת המוצא הנמוכה ממילא של התעסוקה בעיירות הפיתוח בראשית המיתון.

סימן ראשון לשינוי בגישת הממשלה לבעיית התעסוקה ניתן ב־13 במארס 1966. ועדת השרים לענייני כלכלה הקימה ועדת מנכ"לים לבחינת בעיות התעסוקה באזורי הפיתוח, בראשות מנכ"ל משרד העבודה.¹³² לקראת סוף מארס ניכר שינוי באופן סיקור האבטלה בדבר, העיתון ששיקף את הלך רוחה של הממשלה, אשר התחיל להביע דאגה מהאבטלה ולתת במה לעמדות שקוראות להרחבה כלכלית. המדור הכלכלי סיפר כי אט־אט מסתבר ששיעורי האבטלה באזורי פיתוח מסוימים 'גדולים משיערו מתכנני המיתון', וקרא לגיבוש תכנית להתמודדות עם האבטלה: 'היעדר תכנית לתקופת המעבר עלול להכשיל את היעדים [של המיתון] לטווח ארוך'.¹³³ אפשר להסיק מכך כי בשלב זה רווח בחוגי השלטון הלך רוח שראה באבטלה גורם שעלול להפריע להשגת יעדי הריסון, אך טרם ניכר מהפך במדיניות.

באפריל הורגשה החמרה נוספת באבטלה: 'החמיר מצב התעסוקה בדימונה, דורשי העבודה ערכו אסיפת מחאה'.¹³⁴ ב־1 במאי 1966 התעוררו מהומות, והן האיצו את התפנית בדעת הקהל ביחס לאבטלה, והשפיעו גם על מקבלי ההחלטות. אירועי חג הפועלים באשדוד הפכו ל'התפרעויות חמורות'. תהלוכה בלתי מאושרת של עובדי לייננד, שמחו נגד הפיטורים במפעל, הופנתה נגד מוסדות ההסתדרות והשלטון. המפגינים ניפצו את זוגיות בית ההסתדרות, לשכת התעסוקה והמועצה המקומית, הרסו את במת האחד במאי ושרפו את הדגל האדום.¹³⁵ ימים ספורים לאחר מכן אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה 'שורת המלצות לעידוד התעסוקה באזורי פיתוח', שגובשה בוועדת המנכ"לים: עדיפות לקנייה ממשלתית מאזורי פיתוח, הקלות באשראי ועידוד העברת מפעלים מהמרכז.¹³⁶ ייתכן שאישור ההמלצות זורז בעקבות אירועי האחד במאי, כדי לתת מענה פומבי לתסיסה שהחלה מורגשת בכריפריה. באותם ימים דווח על החרפת האבטלה בעיירות ובערי פיתוח נוספות: ירוחם, נהריה, עכו, מעלות, שלומי, קריית שמונה ונצרת,¹³⁷ ובהמשך גם בחיפה.¹³⁸

130 שם, 16.3.1966.

131 שם, 20.1.1965; תעסוקה ואבטלה בעיירות הפיתוח, עמ' 2.

132 דבר, 4.5.1966; יגאל אלון, 9.5.1966, דברי הכנסת, 45, עמ' 1339.

133 דבר, 23.3.1966.

134 שם, 20.4.1966.

135 שם, 2.5.1966, 3.5.1966. ללא קשר ישיר, אך בהקבלה מעניינת, שביתת הימאים הגדולה בבריטניה פרצה שבועיים בלבד לאחר ההתפרעויות באשדוד, ב־16.5.1966.

136 שם, 4.5.1966.

137 שם, 5.5.1966, 10.5.1966.

138 שם, 2.6.1966.

בישיבת הממשלה ב־8 במאי ביקש שר העבודה למסור בכנסת הודעה, בשם הממשלה, על מצב התעסוקה, משום ש'יש הרעה במצב התעסוקה, יש אנשים שסובלים מזה אישית והעיתונות עוסקת בזה לא מעט'. אלון צפה כי עוד יתברר שהמצב גרוע הרבה יותר ממה שהעיתונים כותבים. הוא הדגיש שאין מדובר באבטלה מלאכותית, אבל 'אם רוצים לעשות רציונליזציה של המשק, על ידי צמצום הבנייה [...] בדרך הטבע ברור שזה ייצור מוקדי אבטלה'.¹³⁹ למחרת התייצב השר בכנסת עם הניסוח המחושב היטב של הודעת הממשלה:

הממשלה רואה חובה לעצמה להעמיד את הכנסת על החמרה, יחסית, במצב התעסוקה שחלה לאחרונה בארץ, במיוחד בכמה ערי פיתוח [...] אין שחר לטענה שהשפל היחסי במצב התעסוקה הינו תולדה של אבטלה מתוכננת על ידי הממשלה, אם כי נכון הדבר שהממשלה נחרצת בדעתה לנקוט מדיניות כלכלית נכונה בכל הנוגע להשקעות ולייעול, אפילו גורמת מדיניות זו לזעזועים חולפים.¹⁴⁰

מערכת על המשמר תקפה את המדיניות הכלכלית ככזו שעלולה להביא לאבטלה המונית: 'זוהי הקזת דם ולא ייסורי הבראה, כמו שטוען ספיר'.¹⁴¹ נפתלי בן משה, איש מפ"ם, שנכללה בקואליציה השלטת, מתח ביקורת על קורת הרוח של ספיר מהשפעתה החיובית של האבטלה על מוסר העבודה, ועל אמירתו של אלון כי הבעיה היא בריכוז האבטלה ויש לפזרה. כמו כן הטיל ספק בהפתעה, כביכול, של הממשלה מעצמת האבטלה. ההפתעה היא בעצם מעצמת התגובה הציבורית, טען. 'בהשראת חוגי הבורגנות' רואה הממשלה חזות הכול בריסון העובד, שכרו וזכויותיו, באמצעות 'שוט האבטלה'.¹⁴² למרות כל הביקורות עליו דרש ספיר להמשיך במדיניות הריסון, בנימוק שאין עדיין עדות להתכווצות בהכנסות או לירידת ההכנסות ממסים. לטענתו, מספר המובטלים נמוך ואינו 'מבהיל' אותו, אם כי יש לעשות הכול למניעת עלייתו.¹⁴³

האם אפשר לייחס לספיר ולהנהגה שיזמה את הריסון מדיניות של אבטלה מתוכננת, או אבטלה 'חינוכית' כדי לדכא את תביעות השכר של העובדים? מיכאל שלו טען כי 'בעת המיתון אופשרה במתכוון התרחבות האבטלה', וכי 'המדינה השהתה במועד אימוצה של מדיניות נגד-מחזורית שהיה בה כדי להפחית את חומרת האבטלה'.¹⁴⁴ כפי שראינו, עם התרחבות האבטלה – וביתר שאת עם התעוררות מחאת המובטלים – החלה הממשלה לנקוט צעדים מידיים לצמצומה. קובעי המדיניות סברו אמנם ש'קצת חוסר עבודה' יועיל

139 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 8.5.1966, א"מ, ג-16714/7.

140 דברי הכנסת, 9.5.1966, 45, עמ' 1335-1337.

141 על המשמר, 6.6.1966.

142 נפתלי בן משה, 'הסתערות על נקודות התורפה האמיתיות', בשער, 3, 73 (1966), עמ' 203-206.

143 דבר, 27.7.1966.

144 שלו (לעיל הערה 10), עמ' 33-34.

להשגת מטרתיהם, אך אין ביסוס לטענתו של שלו כי 'אופשרה במתכוון התרחבות האבטלה' כדי 'לנטרל את כוחם האוטונומי של העובדים בשוק העבודה ולהשיב לתחייה דפוסים קורפורטיסטיים'.¹⁴⁵ כמו כן קשה לקבל את ההסבר כי מדיניותם של אשכול וספיר נועדה לשרת בראש ובראשונה את המעמד הבינוני על חשבון מעמד הפועלים. אדרבה, המיתון נפתח בצעדים שכוונו נגד ה'התעשרות'. למעשה, הפוליטיקה של אשכול וספיר בתקופת המיתון התמודדה במידה רבה עם אופוזיציה ליברלית מימין, שנאבקה על האינטרסים של מעמד הביניים. בתוך הממשלה יוצגה עמדה זו על ידי נציגי הליברלים העצמאיים (ל"ע), שתבעו למשל לבטל את העלאת מס הכנסה בתקציב 1966/7 ולהטיל במקומה תוספת רק במסי עקיפין.¹⁴⁶ חברו לעמדה הליברלית גם נציגי המפד"ל. לדוגמה, בדיון על הגבלת הבנייה הם התנגדו להיטל על בניית דירות גדולות, בשם 'מינימום התערבות ממשלתית ומקסימום חופשיות'.¹⁴⁷ מחוץ לממשלה שימשה רפ"י אופוזיציה קולנית למדיניות הכלכלית, בין היתר מעל דפי עיתון הארץ הליברלי. בלב האידאולוגיה של רפ"י הוצבה הממלכתיות, שהועמדה בניגוד לזהות המעמדית של מפא"י. בהתאם לה התרחקה רפ"י מהאידאולוגיה הסוציאליסטית של מפא"י ונקטה עמדות ימניות יותר בתחום החברתי-כלכלי, למשל: 'העברת ניהולם של מפעלים כלכליים ושירותים מן הממשלה לחברות המתנהלות על בסיס כלכלי'.¹⁴⁸ זו היתה תפנית ממדיניות המעורבות הכלכלית שהנהיגו הממשלות בראשות בן-גוריון עד לפרישתו ממפא"י.

הסברו של גוטוויין קושר את מדיניות הריסון באתוס החלוצי, שהוביל לציפייה מן הציבור לשאת בעול. גם ההתנגדות לביטוח אבטלה, תוך כדי הסתמכות על עבודות יזומות, מתיישבת עם ההיבט העמלני של האתוס החלוצי, שנחרט על דגלה של תנועת העבודה הציונית כתיקון ליהדות הגלותית מאז ימי גורדון, שאמר: 'בעבודה לקינו ובעבודה נירפא'.¹⁴⁹ ספיר הרבה להתבטא ברוח זו על 'בעיית חיינו [...] קיומנו הבריא, הלא מנוון'.¹⁵⁰ האתוס החלוצי – כמו 'נטרול כוח העובדים' אצל שלו – יכול להסביר רק את אמצעי מדיניות הריסון, את חומרתם ואת תובענותם כלפי הציבור. האבטלה הגואה עוררה מחאה ציבורית שעמדה בסתירה לציפייה של ההנהגה להתגייסות הציבור ול'הידוק החגורה'. ברוח ניתוחו של גוטוויין, ההפתעה מהמחאה ממחישה את 'הניכור מציבור הפועלים'.¹⁵¹ בהנהגת תנועת העבודה. ציבור זה לא השלים עם עול הריסון והאבטלה, ופרץ במחאה

145 שם, עמ' 46. לביקורת הראיות שמביא שלו ראו נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 56-57.

146 הארץ, 16.2.1966.

147 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 10.1.1965, א"מ, ג-16712/1. להרחבה על העמדות הכלכליות של ל"ע והמפד"ל ראו נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 106-107.

148 התכנית הכלכלית (מתוך מצע רפ"י), רשימת פועלי ישראל ובלתי מפלגתיים (רפ"י), ספטמבר 1965. עוד על עמדות רפ"י ראו נבון, שם, עמ' 105-106.

149 אהרן דוד גורדון, 'העבודה', הפועל הצעיר (אלול תרע"א).

150 הועדה הכלכלית של המערך, 13.7.1966, אמ"ע, 39-1966-2-7.

151 גוטוויין (לעיל הערה 23), עמ' 237.

שאימה על הלגיטימיות של השלטון. האתוס החלוצי, שהיה גורם חשוב בבניין היישוב היהודי בארץ ישראל כהתאגדות וולונטרית, הסתבר כלא מתאים לניהולה של פוליטיקה כלכלית בכוח הכפייה של המדינה. עם בוא האבטלה כשל האתוס בהצדקת מחיריה של המדיניות הכלכלית בעיני ציבור הפועלים, והוא הגיב במחאה פועלית 'נורמלית' בחברה תעשייתית מעמדית בוגרת.

האתוס החלוצי הוא אפוא חלק מהסבר לבחירה באמצעי המדיניות ולכישלונם, אך אינו מבאר את תכליתה של המדיניות, שהרי הוא עמד בעינו גם קודם לכן ולא הביא למדיניות של ריסון. זו ננקטה רק נוכח הנסיבות הספציפיות של המשבר ביצוא וברווחיות התעשייה. יתר על כן, באותה עת נקטו מדיניות נוספות שהתמודדו עם בעיות דומות מדיניות מרסנת (במיוחד בריטניה) בלי שהתקיים בהן אתוס חלוצי. תכליתה של מדיניות אינה מסתכמת במושגים מעורפלים כגון 'דפוסים' או 'אתוס', אלא באינטרסים קונקרטיים. תכליתה של מדיניות הריסון, כפי שעולה מניתוח מדיניותם של ספיר ושותפיו לאורך התקופה הנחקרת, היתה לחולל שינוי מבני במשק. נוכח מיצוי אפשרויות הפיתוח של שלב התיעוש הראשוני בישראל, ביקשו ספיר, אשכול ואלון לעבור לייצור יעיל ומתקדם יותר, ובעל כושר יצוא. מדיניות הריסון נועדה לקדם תכלית זו באמצעות עצירה דרסטית של הפיתוח הקיים והעברת גורמי ייצור לתעשיות בעלות פוטנציאל יצוא גבוה יותר. אמצעי חיובי למימוש השינוי המבני היה עצירתו של מירוץ השכר שהתחולל בישראל על רקע התעסוקה המלאה. המאמץ לעצירת השכר בכלים של משא ומתן קיבוצי והסדרת יחסי העבודה בחקיקה לא צלח במהלך שלב הריסון, אלא רק בעקבות התרחבות האבטלה.

אך עוד בטרם בלימת השכר נתגלתה מדיניות הריסון כבלתי מועילה לקידום השינוי המיוחל מרגע שהריסון יצא מכלל שליטה¹⁵² והביא למיתון ולאבטלה שחרגו מכוונות יוזמיו, עד כדי עצירת הצמיחה במשק. גולדשטיין, הביוגרף של אשכול, כתב כי במחצית השנייה של 1966 התברר לאשכול ש'האוצר [איבד] במידה רבה את השליטה על חלק מהתהליכים שהביאו למיתון'.¹⁵³ העיתונאי והסופר אריה אבנרי ביטא הערכה זו באופן ציורי יותר: 'הגולם קם על יוצרו' ו'המיתון "הצליח" יותר מדי'.¹⁵⁴ ודוד שחם, בספרו **ישראל: 50 השנים**, העניק לפרק העוסק בתקופת המיתון את הכותרת 'מיתון אחד יותר מדי'.¹⁵⁵ מדיניות הריסון היתה אפוא יזומה ומכוונת, אך תוצאותיה – המיתון והאבטלה – חרגו מעבר לכוונת יוזמיה, או 'יצאו מכלל שליטה'. היו לכך שלוש סיבות. (א) מדיניות הריסון ננקטה על רקע גורמים שממילא היתה להם השפעה ממתנת: סיום הפרויקטים

152 את הביטוי המילולי לקחתי ממיכאלי, **חתום על השטר**, עמ' 71. ראו הצגה דומה של הדברים אצל דן גלעדי, **כלכלת ישראל: התפתחות, מאפיינים, מדיניות**, משרד החינוך, ירושלים 1998, עמ' 13-14.

153 גולדשטיין, **אשכול**, עמ' 528.

154 אבנרי, **רצח אופי**, עמ' 143, 145.

155 שחם, **ישראל: 50 השנים**, עמ' 229.

הגדולים של הפיתוח, המיתון במקומות אחרים בעולם, הצטמצמות מקורות ההון מבחוץ והגידול בגירעון המסחרי; (ב) למרות זאת נטתה ההנהגה לצעדי ריסון דרסטיים, ובשל דחיפות המשבר ברווחיות התעשייה ובייצוא היתה נכונה להטיל גזרות על ציבור העובדים לטובת פיתוח התעשייה; (ג) הצטמקות העלייה, שלא הובאה בחשבון בתחזיות, בצירוף קושי עקרוני לחזות במדויק את תוצאותיה של מדיניות מקרו-כלכלית,¹⁵⁶ הביאו לטעות בהערכתם של מעצבי המדיניות את מידת הריסון שנחוצה להם. השאלה שעמדה לפתחם של מקבלי ההחלטות היתה כיצד להתמודד עם האבטלה, ולהגשים את השינוי המבני במשק באמצעים אחרים.

שלב ההרחבה

עם החרפת האבטלה, באמצע 1966, חלה תפנית במדיניות הכלכלית – ממדיניות מרסנת למדיניות מרחיבה. צעדי ההרחבה בתקופת המיתון עוררו מחלוקות ומאבקים יותר מאשר צעדי הריסון. בין היתר הותקפה ההרחבה כנסיגה בטרם עת מהריסון. מה היו השיקולים שהביאו לתפנית במדיניות? באילו מובנים היתה המדיניות בשלב ההרחבה מנוגדת למדיניות בשלב הריסון, ובאילו מובנים המשיכה אותה? בתיק לשכת ספיר במשרד האוצר נמצא מסמך שנושא את הכותרת 'המדיניות הכלכלית בשנים 1966-1970'.¹⁵⁷ מסמך זה היה הבסיס לדיונים כמה שכונה 'תכנית שלוש השנים'. המסמך הוכן בלשכת היועץ הכלכלי של ספיר, זנדברג, בערך במאוס 1966, וספיר התכוון להציג את התכנית ביולי. בין גיבוש התכנית ובין מועד הגשתה הופיעה האבטלה במלוא אימתה במאורעות ראשית מאי. ספיר פסח על שתי הסעיפים בין צורך שהלך ונעשה דחוף להגדיל את הייצוא, ובין אבטלה שכבר הלכה וגברה, ומדיניות ריסון חמורה היתה עלולה רק להחריפה. יש לשער כי 'תכנית שלוש השנים', כפי שהציגה ספיר לראשונה ביולי, היתה תוצר של הניסיון לפשר בין שני הצרכים, שתבעו אמצעים סותרים.¹⁵⁸

ב-10 ביולי 1966 – שלושה ימים לפני שהובאה לראשונה לוועדה הכלכלית של המערך – דווח במעריב כי 'ספיר עיבד תכנית כלכלית לשלוש שנים' שעיקרה 'מניעת עלייה של הוצאות הייצור והגברת התעסוקה בייצור, ובמיוחד בייצור ליצוא'. באותה הידיעה, לכאורה ללא קשר, דווח על 'פסימיות בהתייעצויות בלתי רשמיות של דרגים גבוהים בממשלה, וביניהם שרים', בכל הנוגע להתפתחות השיחות בין ישראל לארצות השוק האירופי המשותף, בין היתר בשל התנגדות צרפת להשתלבותה של ישראל.¹⁵⁹ האם היה קשר בין

156 קונדור, כלכלת ישראל, עמ' 34.

157 'המדיניות הכלכלית בשנים 1966-1970', לשכת ספיר, א"מ, ג-9/6627.

158 נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 59-60.

159 מעריב, 10.7.1966.

תכניתו של ספיר להתפתחות השליליות, שדווח עליהן, בשיחות עם מוסדות השוק? מכיוון שהכתב שוחח עם ספיר עצמו, יש להעריך כי הוא זה שקשר בין הנושאים. באמצע אפריל החל דיון בין משרדי החוץ, האוצר, החקלאות והמסחר והתעשייה באשר להמשך יחסיה של ישראל עם השוק,¹⁶⁰ לקראת דיון עם מוסדות השוק שנועד לסוף יוני. במאי דיווח ספיר למזכירות מפלגתו: 'רק אתמול יצאתי ממאבקים עם דה-גול בעניין השוק המשותף'.¹⁶¹ בצאתה מהדיון במוסדות השוק הביעה משלחת ישראל אכזבה מסיכויי 'ההרחבה המקווה' של ההסכם בין ישראל לשוק המשותף.¹⁶² ספיר, שהיה מוטרד במיוחד מנושא היצוא, ראה בדאגה רבה את הקיפאון ביצוא לאירופה.¹⁶³ משהבין שר האוצר, במהלך מאי-יוני 1966, כי אפסו הסיכויים לשיפור ההסכם עם השוק, החליט להאיץ את המאמץ להגברת היצוא. זהו אחד המניעים ל'תכנית שלוש השנים'.

היבט נוסף ביחסי החוץ הכלכליים של ישראל, שהעסיק את ספיר באותם חודשים, היה הסיוע האמריקני והחשש מצמצום משמעותי שלו. בטיטות התכנית הוזכרו סיוע השילומים מגרמניה החל מ'1966 וסיום הלוואת AID (הסוכנות לפיתוח בין-לאומי של ממשלת ארצות הברית) ב'1968.¹⁶⁴ בסופו של דבר כבר ב'1967 לא התקבלו מענקי סיוע מארצות הברית כלל.¹⁶⁵ אמנם החששות התאמתו רק לאחר ההחלטה על 'תכנית שלוש השנים', אך יש לשער כי החשש מהקדמת סיומו של הסיוע האמריקני היה אף הוא שיקול בעיצוב 'תכנית שלוש השנים', שעיקרה היה הגברת היצוא.

מה כללה אפוא התכנית? במבוא מוצגות המטרות: 'שתי הבעיות המרכזיות הכלכליות המרכזיות, העומדות כיום לפני מדינת ישראל, הן בעיית הפער בין הייבוא והייצוא ובעיית התעסוקה. פתרונה של הבעיה האחת – אחוז בפתרונה של חברתה. כדי להגדיל את הייצוא ולהחליף ייבוא בייצור מקומי, יש להעלות את פריון הייצור ולחזק את כושר תחרותו; זו גם הדרך להבטחת תעסוקה מלאה ויוצרת לתושבי ישראל, ותיקים ועולים חדשים'.¹⁶⁶ אשר לבעיית התעסוקה צפה ספיר כי היא לא תיפתר לגמרי בתוך שלוש שנים.¹⁶⁷ היעד המרכזי של התכנית היה האצת השינוי המבני של המשק לכיוון יצרני יותר, דהיינו שינוי בהרכב התעסוקה ובהרכב ההשקעות לטובת ייצור לשם יצוא, ולשם כך הורדת הוצאות הייצור ליחידת תוצרת על ידי הגדלת הפריון, ומדיניות מרסנת של הכנסות ומסים. נוסף על כך, בתחום התעסוקה הוחלט על הקמתה של ועדת תעסוקה בשיתוף

160 דבר, 13.4.1966.

161 מזכירות מפא"י, 12.5.1966, אמ"ע, 87-1966-024-2.

162 נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 61.

163 הראיות לכך רבות, למשל: דבר, 11.12.1964; פרוטוקול ישיבת ממשלה, 7.2.1965, א"מ, ג-16712/1; סיכום שיחות שר האוצר עם אנשי הממשל בושינגטון, 15.12.1965, א"מ, חצ-6553/3; ועוד.

164 'המדיניות הכלכלית בשנים 1970-1966', לשכת ספיר, א"מ, ג-6627/9.

165 Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 106

166 קווים לפעולה כלכלית לשלוש השנים 1967-1.1.1969-31.12.1969, א"מ, א-7552/10.

167 הועדה הכלכלית של המערך, 13.7.1966, אמ"ע, 39-1966-7-2.

ההסתדרות והתעשיינים להקלת האבטלה. פרק מיוחד הוקדש ל'הטלת המאמץ על כל חלקי האוכלוסייה' באמצעות הגדלת מס על רווחי הון ועל ריבית בתיווך שטרות, הקטנת עמלות הבנקים ועוד.¹⁶⁸

עיקרה של התכנית מבחינת ספיר היה שינוי מבנה המשק להגברת הייצור ליצוא. רכיב מרכזי במאמץ זה היה האטת קצב עליית השכר. אמנם עליית השכר לא הוגבלה לגידול בתפוקה, כפי שתכנן ספיר, אלא ל-5 אחוזים, לפי דרישת נציגי אחדות העבודה,¹⁶⁹ אך גם זו היתה האטה משמעותית ביחס לעלייה של כ-30 אחוז בשנה הקודמת. אפשר להסביר הצלחה זו בעצירת מירוץ השכר על רקע האבטלה. לאחר כישלונם של האמצעים האחרים לריסונה של עליית השכר, שננקטו במהלך 1965 – משא ומתן וחקיקה – האבטלה היא שבלמה את השכר. מבחינה זו מדיניות הריסון מילאה את תפקידה, והיה אפשר לפנות לבלימת האבטלה הגואה. שיקול זה מסביר את כל הצעדים שכוונו להתמודדות עם האבטלה ולהגברת התעסוקה: הקמת מטה תעסוקה, הפעלת עבודות יזומות והסרת הגבלות הבנייה. הנה כי כן, האבטלה היתה גורם מרכזי למפנה מריסון להרחבה. מצד אחד היא עוררה תסיסה חברתית מדאיגה, ומצד שני יצרה תנאים נוחים יותר לריסון השכר. מן הבחינה הראשונה ההרחבה נועדה להרגיע את התסיסה. מן הבחינה השנייה, לראשונה מאז ראשית העשור נתאפשרה הרחבה כלכלית ללא החרפה של מירוץ השכר.

בנושא השכר היתה התייחסותו של הורוביץ לתכנית חריפה במיוחד. לאחר שניתח את מאזן התשלומים וחזה 'תוצאות חמורות למשק ולתעסוקה אם לא נגדיל את הייצוא בקצב מהיר', הגיע למסקנה ש'אין לנו סיכויים להתחרות ברמה הקיימת של הוצאות הייצור'. על כן הציע הנגיד 'להוריד את ההכנסות האישיות ואת השכר ב-15%'.¹⁷⁰ הורוביץ הציע צעד קיצוני, דפליציוני מאוד מבחינת השפעתו על הצריכה, ורגרסיבי מבחינת השפעתו על חלוקת ההכנסות, או כפי שספיר רמז בלשון סגי נהור – צעד בעייתי מנקודת מבט של 'תחושה סוציאלית'. צעד זה היה גם בלתי מעשי בעליל, הן לפי ספיר והן לפי 'חוגים כלכליים' שצוטטו במעריב למחרת.¹⁷¹ מה רצה הורוביץ להשיג בזאת? 'התנגחות' זו של הנגיד בשר האוצר מזכירה את ההתנגשות המדומה של השניים כשנה וחצי קודם לכן, לאחר הרצאתו מעוררת הבהלה של הורוביץ, שהיתה אקורד הפתיחה לשלב הריסון. הפעם הדגיש האופי הבלתי מעשי של הצעתו של הורוביץ עוד יותר את מהותה האינסטרומנטלית. ספיר, שאמנם עבר למדיניות פיסקלית מרחיבה, לא רצה לסגת מהניסיון לריסון השכר, שהיה קריטי לעידוד הייצוא וטרם הושג מבחינתו. לנוכח הצעתו החרפה של הנגיד, שוב הצטייר ספיר כ'איש הטוב'. הורוביץ, שלא נדרש לעמוד למבחן הבוחר, סייע בכך לספיר לנהל את מדיניותו, תוך כדי פגיעה מינימלית בפופולריות של האחרון כנבחר ציבור.

168 קווים לפעולה כלכלית לשלוש השנים 1.1.1967-31.12.1969, א"מ, א-7552/10. כחלק מהתכנית הוגדל בנובמבר המס על תיווך שטרות מ-25 אחוז ל-30 אחוז. ראו: דבר, 21.11.1966.

169 מעריב, 9.9.1966.

170 'תקציר הצעותיהם ועיקרי דעותיהם של חברי הועדה', תיק עקיבא גוברין, א"מ"ע, 43-1966-7-2.

171 מעריב, 14.7.1966.

אך 'תכנית שלוש השנים' עוררה גם ויכוחים ומאבקים ממשיים רבים. בתוך הממשלה התנגד שר התעשייה והמסחר, חיים צדוק, למדיניות התמריצים ליצוא, והציע במקומם מדיניות של פרמיות, שהמשיכה את החשיפה ליבוא והיתה עלולה להביא לסגירתם של מפעלים נוספים. המאבק בין שני השרים, שהעיד על נחוצותו של ספיר במאבק באבטלה, הסתיים בהתפטרותו של צדוק בנובמבר 1966. רק אז התאפשרה הרחבת התמריצים בידי מחליפו, זאב שרף.¹⁷² התאחדות התעשיינים, בגיבוי מפלגות הקואליציה הליברלים העצמאיים (ל"ע) והמפד"ל, טענה כי התכנית הולכת יותר מדי לקראת העובדים על חשבון המעסיקים, ודרשה קיצוצים נוספים בשכר. משמאל תקפו את התכנית במפ"ם ובאחדות העבודה כלא מרחיבה מספיק, ודרשו הקלות נוספות לעובדים ולמובטלים. באופוזיציה הותקפה התכנית מימין בעיקר בידי אנשי רפ"י כנטישה בטרם עת של מדיניות ריסון מוצדקת, לפני השגת יעדיה.¹⁷³

לנוכח מאבקים אלה יצאה לפועל תכניתו של ספיר, שהוצגה ביולי 1966 ונועדה ליישום מידי, רק בסוף השנה. המדיניות שנקטה לבסוף נטתה אמנם לצד ההרחבה, אך בשל הפשרות והעיצובים שליוו את גיבושה ניכרו השפעותיה רק לאחר חודשים מספר, בתחילת 1967. ברבע האחרון של 1966 עוד היה שיעור האבטלה בעלייה.¹⁷⁴ למרות התגברות האבטלה והנסוגה המשמעותית ממדיניות הריסון ב'תכנית שלוש השנים', המשיך ספיר להתבטא באופן שהצדיק את המיתון. בראשית 1967 הוא הודיע כי המיתון יימשך גם בשנה הבאה ויורגש בשכר וברווחים.¹⁷⁵ הוא הגביר את המערכה נגד 'המנגנונים המנופחים' במשרדי הממשלה, והצהיר כי יש לפטר 3,500 עובדי מדינה, בנימוקים של אבטלה סמויה, צורך בייעול וגירעון בתקציב.¹⁷⁶ על המשמר האשים את ספיר כי הוא משתמש באיום זה כ'שוט', כדי להשיג הורדת שכר וביטול תוספת היוקר.¹⁷⁷

האם היה זה איום סרק? באותם ימים הועמדה מחדש בסימן שאלה תוספת היוקר מינואר, שהובטחה בספטמבר אשתקד. חיים יערי, סופר דבר, שאל בהתרסה: 'איזו רעידת אדמה

172 על המחלוקת בין ספיר לצדוק ראו, למשל: 'הצעת תיקון של השר ח' צדוק', 1.8.1966, תיק עקיבא גוברין, אמ"ע, 43-1966-7-2; 'ראשי פרקים לתשובה בוועדה הכלכלית', לשכת ספיר, א"מ, ג-6627/9; הוועדה הכלכלית של המערך, 11.7.1966, 13.7.1966, 18.7.1966, 26.7.1966, 1.8.1966, אמ"ע, 39-1966-7-2; פרוטוקול ישיבת ממשלה 17.7.1966, א"מ, ג-16715/4; מזכירות הוועדה הכלכלית של המערך, 1.8.1966, תיק עקיבא גוברין, אמ"ע, 43-1966-7-2. על ההתפטרות של צדוק ראו: דבר, 15.11.1966, 16.11.1966, 18.11.1966, 21.11.1966; מעריב, 18.11.1966. לתיאור מפורט של המאבק ראו נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 67-71.

173 על הוויכוחים בממשלה ראו: על המשמר, 19.7.1966, 2.8.1966; דבר, 2.8.1966, 7.8.1966. לעמדת רפ"י ראו: הארץ, 21.7.1966, 22.7.1966; מבט חדש, 17.8.1966. לתיאור מפורט של המאבקים סביב התכנית ראו נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 63-66.

174 דבר, 11.9.1966, 25.9.1966.

175 שם, 1.1.1967.

176 שם, 12.1.1967, 15.1.1967, 24.1.1967.

177 על המשמר, 29.1.1967.

התחוללה בארץ בין ספטמבר לדצמבר 1966, המצדיקה מפנה של 180 מעלות בשאלת השכר ותוספת היוקר?¹⁷⁸ שאלתו הרטורית של העיתונאי רומזת להיסטוריון לשאול: מה באמת קרה בין ספטמבר לדצמבר שהביא לתפנית? האם יש קשר בין איומי הפיטורין מצד ספיר ובין המאבק על תוספת היוקר? באוקטובר 1966 הגיע המיתון, שהתרכז עד אז בעיקר בענף הבנייה, גם לתעשייה, כך דיווח 'בכיר בהתאחדות התעשיינים'. הביקוש למוצרי תעשייה המשמשים בשלבים האחרונים של הבניין ירד. התעשיינים החלו להפעיל לחץ על הממשלה כדי שתסייע להם. לשם כך הדגישו את מצב המובטלים, כמנוף להגנה על האינטרס שלהם.¹⁷⁹ גם חברת העובדים, שהחזיקה מפעלי תעשייה רבים, הצטרפה לעמדת התעשיינים. אשר ידלין, מזכ"ל חברת העובדים, דרש לבדוק מחדש את ההחלטה להעלות שכר בינואר, מחשש ל'פגיעה במטרות המיתון'.¹⁸⁰ מנגד, מפ"ם דרשה לעמוד בסיכום המקורי בדבר תשלום מחצית תוספת היוקר והעלאת שכר בגובה 5 אחוזים.¹⁸¹ במזכירות מפא"י, שהתכנסה לשיבה שלא מן המניין כדי להכריע סופית בשאלת תוספת היוקר, הטעים משל את הצורך לתמרן בין מפ"ם להתאחדות התעשיינים באשר לתוספת היוקר.¹⁸² ואכן, במפ"ם באותה העת התקיים מאבק פנימי על המשך השתתפותה בממשלה.¹⁸³

הערת אגב של ספיר במזכירות מפא"י ראויה לתשומת לב. בלב דבריו על תוספת היוקר הזכיר שר האוצר את דרישתו לפטר עובדי מדינה, 'מפני שאנו עלולים להגיע למצב שלא נוכל לשלם שכר'. ספיר התייחס במפורש לטענתם של 'רבים' 'שדבר זה הוא תכסיס; ספיר רוצה שיוותרו על תוספת יוקר ומכריז שיש צורך בפיטורי 3,500 עובדים. אני אמרתי ואני חוזר ואומר שאין קשר בין הדברים'. עם זאת הוא הדגיש כי 'הממשלה עדיין לא סיכמה דעתה'.¹⁸⁴ נראה שלמרות הכחשותיו, דרישתו של שר האוצר לא היתה עניינית וגם לא בוצעה בסופו של דבר. אין עדות לתכנית מפורטת של ספיר לפיטורין כה נרחבים, וקשה להאמין שתכנית כזו היתה מעשית. מדוע אם כן השתמש באיום זה? ספיר, שהיה רגיש במיוחד לטענות התעשיינים, חיפש דרך לרצותם, ולכן הפעיל לחץ מחודש על ההסתדרות לוותר על תוספת היוקר, באמצעות האיום בפיטורי עובדי מדינה. בסופו של דבר, הלחץ על ההסתדרות השפיע. המחלקה לאיגוד מקצועי החליטה להתפשר על 'מענקי התייקרות' בגובה 4 אחוזים למקבלי שכר נמוך (עד 500 ל"י) בלבד, על חשבון הביטוח הלאומי ולא

178 דבר, 10.2.1966. הכותב התרעם לא מתוך אהדה מיוחדת לתוספת היוקר, אלא מתוך קובלנה על 'דרך פסולה לניהול ענייני המדינה' – לקבל החלטות ואז לשנותן.

179 Schechter, 'Israeli Political and Economic Elites and Some Aspects of Their Relations', p. 339. מתבסס על ריאיון עם כלכלן בכיר בהתאחדות התעשיינים.

180 דבר, 26.10.1966.

181 שם, 7.2.1967.

182 מזכירות מפא"י, 12.2.1967, אמ"ע, 89-1967-024.

183 טל אלמליח, 'צמיחתו של "שמאל תרבותי" בישראל: כלכלה, פוליטיקה ותרבות ב"השומר הצעיר" 1956-1977', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה, חיפה 2013, עמ' 137-138.

184 מזכירות מפא"י, 12.2.1967, אמ"ע, 89-1967-024.

על חשבון המעסיקים.¹⁸⁵ בסוף מארס אישר הוועד הפועל, ברוב של המערך ובהצבעת נגד של מפ"ם, את שחרור המעבידים מתשלום תוספת היוקר.¹⁸⁶ מפ"ם, למרות הצבעת הנגד שלה בהסתדרות, לא פרשה מהממשלה. ספיר הצליח לפשר בין דרישות מפ"ם וגורמים בהסתדרות ובין אלה של מפלגות הימין בקואליציה והתעשיינים. רוב העובדים נאלצו לוותר על תוספת היוקר, בעלי הכנסות נמוכות קיבלו פיצוי התייקרות, התעשיינים נפטרו לחלוטין מעול תוספת היוקר והממשלה עמדה על כנה. בכך השלים ספיר את מאמציו לריסון השכר, שהחלו בשלב הריסון, ושלב ההרחבה היה יכול להמשיך מבחינתו ללא חשש מידי מחידוש מירוץ השכר. בעיקר מעידה פרשה זו על הקשב של ספיר לאינטרסים של התעשייה.

התרחבות המיתון לשכבות נוספות בחברה הישראלית, בסתיו 1966, הביאה לתפנית ראשונה בתולדות המדינה ביחס לביטוח אבטלה.¹⁸⁷ באמצע 1966, למרות האבטלה הגוברת, עדיין הביעו אלון, ספיר וכמה משרי מפא"י התנגדות נחרצת לרעיון של ביטוח אבטלה,¹⁸⁸ שעלה מכיוונים שונים.¹⁸⁹ בדצמבר הודיע אלון על הקמת ועדה שתכין חוק לביטוח נגד אבטלה.¹⁹⁰ בינואר 1967 החליטה הממשלה, על פי הצעת אלון, על מענקי תמיכה למובטלים שישולמו מ-1 באפריל ויחולו למפרע גם על מובטלי חודש מארס.¹⁹¹ ג'וני גל טען כי 'תנאי הזכאות הקשוחים וסכום הגמלה הנמוך במיוחד שיקפו את אי-הרצון הבולט של קובעי המדיניות להעניק גמלאות למובטלים'.¹⁹² מענק האבטלה היה קשה לעיכול עבור איש תנועת העבודה החלוצית כאלון. גל סבר כי עמדתו החיובית של אלון בעד המענק נקבעה בסופו של דבר בשל אבטלת בעלי המקצוע והאקדמאים, שהחלה בשלהי 1966: 'בשונה ממחוסרי עבודה אחרים, המובטלים מקרב מעמדות הביניים לא הסכימו להשתתף בעבודות היוזמות שהוצעו להם'.¹⁹³ הדימוי הרווח היה שאקדמאים מובטלים עושים את דרכם 'מהלשכה אל הקונסוליה', לקראת ירידה מהארץ.¹⁹⁴ על רקע זה נולדה הבדיחה הסרקסטית: 'האחרון שיוצא יכבה את האור'.¹⁹⁵ מענק האבטלה נועד אפוא לענות על הקושי להציע עבודות יוזמות לבעלי השכלה, שאיבדו את מקום עבודתם

185 דבר, 23.3.1967.

186 על המשמר, 31.3.1967; דבר, 17.4.1967.

187 גל, האמנם נטל מרציון, עמ' 138-146.

188 דבר, 6.5.1966, 10.5.1966.

189 למשל: יצחק טריא בדבר, 16.6.1966.

190 על המשמר, 4.12.1966.

191 דבר, 13.1.1967, 18.1.1967, 6.2.1967, 28.2.1967.

192 גל, האמנם נטל מרציון, עמ' 139-140.

193 שם, עמ' 166.

194 שם, עמ' 138, על פי מעריב, 20.10.1966.

195 למרחב, 13.12.1966, מצוטט אצל גולדשטיין, אשכול, עמ' 519. להתייחסויות סאטיריות נוספות למיתון ראו: כל בדיחות אשכול, איסר, תל אביב 1966; 'חץ לעקב אכילס [אלי ציפר]', ויהי מיתון בארץ, חצב, תל אביב 1969.

196 גל, האמנם נטל מרציון, עמ' 140.

בעקבות המיתון. מבחינת כלכלית, למרות שיעורו הנמוך היתה להיקפו הנרחב של מענק האבטלה השפעה מרחיבה על הביקוש והצריכה.¹⁹⁶ מענק זה היה הבסיס לחוק ביטוח אבטלה שנחקק ב-1972.¹⁹⁷ אמנם המיתון לא נועד מלכתחילה להיטיב בהכרח עם המעמד הבינוני, אך החרפתו עד כדי פגיעה בשכבה זו, שהיתה בסיס תמיכה חשוב של מפלגות השלטון, הביאה להאצה של צעדי ההרחבה.

בינואר 1967 הגיע המיתון לשפל, והאבטלה לשיא של 12 אחוז מכוח העבודה, שהיו כ-100,000 בלתי מועסקים,¹⁹⁸ ולאחר מכן החלו מורגשות תוצאות מדיניות ההרחבה. בשיח הציבורי, ובמידה מסוימת אף בשיח המחקרי, רווחה הסברה כי מה שהביא את קצו של המיתון היא מלחמת ששת הימים.¹⁹⁹ עם זאת, מזה זמן רב מקובל על רוב חוקרי התקופה כי ההתאוששות החלה כבר ברבע השני (או אף הראשון) של 1967, בעקבות המדיניות הכלכלית האנטי-דפלציונית.²⁰⁰ בפברואר החל לרדת מספר דורשי העבודה.²⁰¹ למרות זאת, דווקא עם ראשית ההתאוששות נפתחה מתקפה מכיוונים שונים על המדיניות הכלכלית של הממשלה. בחודש מארס פרץ ויכוח קולני על הפערים העצומים בנתוני האבטלה שפורסמו. שירות התעסוקה, שספר את המובטלים שנרשמו בלשכות התעסוקה, מנה 35,000 מובטלים, ואילו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שביצעה סקר כוח אדם, מנתה 96,000.²⁰² מעניינת העובדה כי פער הנתונים עלה לכותרות דווקא בעת ששיעורי האבטלה החלו לרדת.²⁰³ גד יעקבי מרפ"י טען כי 'הזרמתן של כ-500 מיליון ל"י נוספות בשנה הקרובה [...] מעידה על קיצו של המיתון ועל תחילתה של מערכת הבחירות הבאה'.²⁰⁴ קרגמן, מקורבו של ספיר, הגיב כי בהגדלת התקציב להגברת הייצור וצמצום האבטלה אין משום סטייה מהמדיניות הכלכלית של הממשלה, ותמה על 'האקרויבטיקה המילולית של האופוזיציה' – 'קודם לעגו למיתון ועכשיו חרדים לקיומו'.²⁰⁵ אך המתקפות באו לא

197 שם, עמ' 146-148.

198 Remba (above note 26), p. 50; גל, **האמנם נטל מרצון**, עמ' 133. כך על פי סקרים סטטיסטיים של כוח אדם. מספר דורשי העבודה בלשכות התעסוקה הגיע לכ-40 אלף. נתוני האבטלה היו שנויים במחלוקת חריפה, וראו להלן.

199 לדוגמה: יקיר פלסנר, 'האמנם מיתון?', **גלובס**, 28.11.1996.

200 גרינברג, **פנחס ספיר**, עמ' 275-278; גולדשטיין, **אשכול**, עמ' 530-532; Lerner and Ben-Shahar, pp. 70, 82, 133-134; Remba (above note 26), p. 50. *The Economics of Efficiency*, ועוד.

201 **דבר**, 2.2.1967, 3.2.1967, 9.2.1967, 17.3.1967, 23.3.1967, 14.4.1967, 21.4.1967.

202 שם, 3.3.1967. שני המספרים נכונים, אבל מבטאים גדלים שונים במציאות. הנתון הראשון (הנמוך) מנה את 'דורשי העבודה', והשני (הגבוה) את 'הבלתי מועסקים'. בשל היעדר מענק אבטלה באותה עת (זה היה חודש לפני תשלום המענק הראשון), מובטלים רבים לא טרחו להגיע ללשכות התעסוקה, ולכן הפער בין שני הנתונים כה גדול.

203 **על המשמר**, 10.3.1967; **דבר**, 19.3.1967, 5.4.1967.

204 **דבר**, 5.4.1967.

205 שם, 7.4.1967, 9.4.1967.

רק מהאופוזיציה. באותה עת הציעו חוגים מתוך מפא"י לקצר את שבוע העבודה לחמישה ימים, להקלת האבטלה על ידי 'חלוקתה' בין העובדים. משמעות ההצעה היתה צמצום הפיטורין במפעלים, תוך כדי קיצוץ שכר של כ-16 אחוז לעובד.²⁰⁶ מנגד נטען בהנהגת המפלגה כי שבוע עבודה מקוצר רק יגדיל את האבטלה, בשל צמצום השכר והביקוש.²⁰⁷ במקביל ארגנה מפ"ם הפגנת מובטלים בתל אביב, והיא התפתחה להתפרעות ולהתנגשות עם המשטרה.²⁰⁸ על רקע ההתאוששות ניסו אפוא גורמים במפ"ם, שמפלגתם ישבה בממשלה, לנגח את הממשלה באשמת המיתון והאבטלה. רפ"י, לעומת זאת, האשימה את הממשלה בעצירת המיתון בטרם עת. ואילו אישים במפא"י ניסו לחדש את הצעתו של הוורוביץ להורדת שכר, דרך הרעיון של קיצור שבוע העבודה, ובכך להאריך את המיתון. אל מול כל המתקפות הללו יצא מאמר המערכת של דבר במגננה, ושיבח את הוועדה הכלכלית של המערך על שהחליטה לחסל את האבטלה בלי 'לבטל את מגמת המיתון, שנועדה לצמצם את ענפי העבודה שאין בהם כדי להרחיב את הבסיס היצרני של המשק [...] אין לחזור לפריחה מלאכותית (ואבטלה סמויה), אך אין גם להידרדר לחוסר עבודה המסוכן למשק עוד יותר'.²⁰⁹ בעוד ספיר ממשיך בהתבטאויותיו האופייניות להצדקת המיתון, כמו 'מדיניות המיתון מנעה שואה כלכלית',²¹⁰ המשיכו השרים מרדכי בנטוב ואלון לפעול להרחבת העבודות הציבוריות.²¹¹ מול כלכלני האוצר, ובראשם זנדברג, שהתנגדו לתוספות תקציב לטובת התעסוקה, ואף איימו בחזרת האינפלציה,²¹² הצדיק הכלכלן יוסף רונן הדפסת כסף ומימון גרעוני בעת המיתון.²¹³ במאי הכריז המדור 'יומן כלכלי' של דבר כי 'יש סימנים המעידים על הפשרת המיתון'.²¹⁴ ערב מלחמת ששת הימים היה המשק הישראלי כבר על דרך המלך ליציאה מהמיתון. כמו המיתון עצמו היתה גם היציאה ממנו בעיקרה פרי של מדיניות מכוונת, הפעם מדיניות מרחיבה. אפשר להסביר את התפנית מריסון להרחבה בשלושה גורמים: (א) יציאתו של הריסון 'מכלל שליטה' עד כדי עצירה מוחלטת של צמיחת התוצר; (ב) האבטלה הגוברת והמחאה הציבורית נגדה; (ג) החמרת הקיפאון בזירת הסכמי הסחר וסיוע החוץ. חומרתן של הבעיות הללו נגלתה לספיר במהלך החודשים הראשונים של 1966, והביאה אותו ליזום את 'תכנית

- 206 שם, 17.2.1967, 30.3.1967, 6.4.1967; דיון בתקציב משרד העבודה, 27.2.1967, דברי הכנסת, 48, עמ' 1466.
- 207 דבר, 7.4.1967, 9.4.1967, 20.4.1967, 21.4.1967, 30.4.1967.
- 208 שם, 15.3.1967, 16.3.1967; על המשמר, 16.3.1967.
- 209 דבר, 26.3.1967.
- 210 שם, 6.4.1967.
- 211 על המשמר, 6.4.1967.
- 212 מעריב, 11.4.1967. להרחבה על עמדתה של הפקידות הבכירה באוצר ראו נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 109-110.
- 213 דבר, 18.5.1967.
- 214 שם, 17.5.1967.

שלוש השנים'. מבחינת הגברת היצוא התכנית המשך ליעדי שלב הריסון. מבחינת הגברת התעסוקה היא הציגה תפנית ביחס לשלב הריסון. מטרות אלה – הגברת הייצוא והגברת התעסוקה – שעמדו בסתירה בתקופת תעסוקת היתר, עלו בקנה אחד בתקופת המיתון והאבטלה.

תוצאות המיתון ו'המהפכה התעשייתית השנייה'

שלושה גורמים עיקריים עיצבו את ההיסטוריה הפוליטית-כלכלית של ישראל במחצית השנייה של שנות השישים: התפתחויות כלכליות אובייקטיביות (פנימיות וחיצוניות), המדיניות הכלכלית (על שני שלביה) ומלחמת ששת הימים. אחת הבעיות הקשות בהערכת תוצאות המיתון היא בהבחנתן מהשפעותיה הכלכליות של מלחמת ששת הימים. המלחמה התרחשה בעיצומה של התאוששות המשק מהמיתון, והאיצה אותה, עקב ההרחבה הכלכלית שבעקבות המלחמה. משה בן חורים, שחקר את השפעת המיתון על הייצוא, טען כי 'הפרדת ההשפעה של כל אחד מהגורמים הללו על השינויים בייצוא היא קשה ביותר, ואולי אף בלתי-אפשרית'.²¹⁵

הניתוח שמוצג להלן מתבסס בעיקר על המחקר המעמיק שערך אליהו קנובסקי על השפעתה הכלכלית של מלחמת ששת הימים. לדעתו המדיניות האנטי-דפלציונית של הממשלה מסוף 1966 נתנה את אותותיה כבר ברבע הראשון של 1967, שבו גדל הייצוא בשמונה אחוזים. גיוס המימון הגדול במאי 1967 והמלחמה ביוני עיכבו את השפעותיה של מדיניות ההרחבה מבחינת התוצר. עם זאת, 'עודף כוח האדם' נעלם למעשה עקב גיוס החירום.²¹⁶ הגידול בהשקעות, שהחל ברבע הראשון של 1967, צנח שוב ברבע השני של השנה, בשל המתח וההמתנה שלקראת המלחמה. בטווח הקצר, אם כן, היתה למלחמה השפעה ממתנת דווקא. אבדן התוצר כתוצאה מהמלחמה נאמד ב-1.5 אחוזים מהתל"ג של 1967.²¹⁷ לצד המיתון, זו היתה סיבה נוספת לצמיחה השנתית הנמוכה, בשיעור 1.1 אחוזים ב-1967, שהיתה נמוכה אף מהצמיחה ב-1966 (1.6 אחוזים),²¹⁸ למרות ההאצה במשק בשנת 1967. בתחום סחר החוץ פגעה המלחמה בשיפור במאזן התשלומים שחל כתוצאה מהמיתון, בשל הגידול המשמעותי ביבוא הביטחוני. הנטל הכלכלי של ההוצאות הביטחוניות הכביד על המשק הישראלי, והביא לגירעון ממשלתי, לאינפלציה ולדלדול מלאי המט"ח.²¹⁹

215 משה בן חורים, 'השפעת המיתון על הייצוא', בתוך: נדב הלוי ומיכאל מיכאלי (עורכים), סוגיות בסחר החוץ של ישראל, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, ירושלים 1972, עמ' 47.

216 דבר, 26.5.1967.

Eliyahu Kanovsky, *The Economic Impact of the Six-Day War: Israel, The Occupied Territories, Egypt, Jordan*, Praeger Publishers, New York 1970, p. 44

Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, p. 81 218

Kanovsky, *The Economic Impact*, pp. 42-47, 53-54 219

לעומת זאת, במחצית השנייה של 1967 התחדשה הצמיחה בקצב של יותר מ־10 אחוזים בשנה, הודות להעסקת גורמי הייצור המובטלים, לגידול באוכלוסייה ולגידול בהשתתפות בכוח העבודה (של נשים למשל). הפריזון לעובד גדל בכ־5 אחוזים לשנה, הודות לשבוע עבודה מוארך, לצמצום ימי השביתה, ולהתייצבות השכר שהביאה גם להתייצבות מחירים. לאחר המלחמה הואצה ההתאוששות בשל ההוצאות הגדולות שמומנו מגירעון הממשלה ויבוא בלתי צפוי של הון, וכן בשל האווירה האופטימית שנסך הניצחון.²²⁰ מלחמת ששת הימים והמשבר שקדם לה הביאו גל חסר תקדים של תמיכה בישראל מהעולם היהודי. בעקבות המלחמה חל גידול משמעותי בגיוס הכספים של הסוכנות היהודית, שהחליפה את מקורות החוץ האחרים שהידלדלו.²²¹ העניין שעוררה המלחמה בעולם היהודי הביא גם, לראשונה, לגל עלייה מארצות המערב. עובדה זו הגדילה את מאזן ההגירה החיובי לישראל, שצנח לקראת המיתון ועוד יותר במהלכו.²²² כמו כן חל זינוק בולט בתירות לישראל, שהושפע גם מן הפיחות שבוצע בנובמבר 1967, שהוזיל את המחירים היחסיים למדינות אחרות.²²³ השפעה ישירה של תוצאות המלחמה על התאוששות המשק היתה בגידול המשמעותי בהוצאות הביטחוניות אחרי המלחמה. מנוע צמיחה נוסף שנוצר בעקפיין מן המלחמה היה 'הגשר היבשתי' בין נמל אשדוד לנמל אילת, נתיב התובלה החלופי לתעלת סואץ, שנסגרה לתנועת כלי שיט בעקבות המלחמה עד 1975. בהשפעת הגורמים הללו, שנוספו על המדיניות בשלב ההרחבה, חזר המשק לתעסוקה מלאה בראשית 1969.²²⁴ ב־1968 חלה עלייה ביבוא, שחלק גדול ממנה היה מוצרי הון ותשומות. היצוא, שהחל לגדול בראשית 1967 וצנח בזמן המלחמה, גדל במחצית השנייה של 1967 בכ־5 אחוזים וב־1968 בכ־20 אחוז.²²⁵ לשטחים שנכבשו נודעה השפעה כלכלית, ובעיקר לבארות הנפט שנמצאו בסיני.²²⁶ היו שטענו כי תוספת האוכלוסייה בשטחים הכבושים עודדה אף היא את הצמיחה המחודשת.²²⁷ קנובסקי לא מצא השפעה מובהקת של תוספת האוכלוסייה מבחינת מגמת מיתון או הרחבה.²²⁸ עם זאת, העסקתם של עובדים פלסטינים בישראל לחצה מטה את שכר העובדים הישראליים. בנקודה זו התנגד ספיר נחרצות למדיניות האינטגרציה בשוק העבודה, שזים שר הביטחון משה דיין.²²⁹ עמדתו של ספיר בסוגיה זו ממחישה כי הגבלת

Ibid., pp. 88-91 220

Ibid., pp. 65-67 221

Ibid., pp. 74-77 222

Ibid., pp. 64-65 223

Ibid., pp. 42-55 224

Ibid., pp. 92-95 225

Ibid., p. 60 226

למשל: גרינברג, *ההסתדרות מעל הכל*, עמ' 179-182.

Kanovsky, *The Economic Impact*, pp. 58-64 228

Remba (above note 26), p. 51 229

השכר לא היתה מטרה מבחינתו, אלא אמצעי למטרה: הגברת פרוץ הייצור. הכנסת כוח עבודה בלתי מיומן עמדה בניגוד לה.

למרות הקושי להבחין בין תוצאות המדיניות הכלכלית המרחיבה לתוצאות המלחמה, ברור כי המלחמה האיצה את ההתרחבות הכלכלית שהתחילה ממילא. לאור זאת התעוררה שאלה באשר להמשך ההיבטים המרסנים של תקופת המיתון. באוקטובר 1967 דרש ספיר: 'אל נהדוף עצמנו אחורנית מאותו שביל נכון שעלינו עליו!'.²³⁰ אמירות כאלה של ספיר לאחר המלחמה התפרשו בידי היסטוריונים אחדים כניסיון לדבוק בריסון לנוכח הצמיחה המהירה שהביאה המלחמה. יצחק גרינברג נתלה באמירה של ספיר, כי המיתון עשה 'לא יותר משליש!', ופירש: 'כלומר, המיתון טרם השיג את התוצאות המצופות ולכן נחוץ להמשיך במדיניות הזאת'.²³¹ פרשנות זו אינה מתיישבת עם העובדה שספיר הוביל מדיניות מרחיבה כבר מיולי 1966. נדרשת פרשנות אחרת כדי להסביר מדוע המשיך ספיר ברטוריקה של מיתון הרבה אחרי שעבר למדיניות הרחבה. התשובה עולה בדרך אגב מספרו של לב גרינברג על ההסתדרות, בפרק 'המיתון ושבירו'. בדומה ליצחק גרינברג, גם לב גרינברג פירש את מגמתו של ספיר לאחר המלחמה כ'המשך המדיניות המרסנת'. אך שתי פסקאות קודם לכן תיאר כיצד 'זם משרד האוצר בעצמו סדרת צעדים שנועדו לסייע לבעלי התעשייה ולדרבן את הרחבת הפעילות הכלכלית'. איך מתיישבים הדברים? בפרק תיאר לב גרינברג את המאבק על תקציב הביטחון בתקופה שלאחר המלחמה. משרד הביטחון, בראשות משה דיין, זכה באוטונומיה כלכלית ותקציבית הולכת וגוברת, כתוצאה מהגדלת הפעילות הביטחונית ומכיבוש השטחים הנרחבים במלחמה, שהיו בניהולו. 'תקציב הביטחון הלך ותפח ללא שליטה של הממשלה, וללא כל דיון והחלטה מסודרים'. משרד האוצר ומבקר המדינה ניסו לרסן הוצאות אלה ולפקח עליהן, אך ללא הועיל. מאבקו של ספיר, קבע לב גרינברג, 'היה לא כנגד ההזרמה הממשלתית בכלל, אלא כנגד העובדה שחלק ממנה נעשית ללא שליטתו ופיקוחו, אלא על-ידי משרד הביטחון'.²³² בעיקר חשש ספיר כי הוצאות גדולות ובלתי מבוקרות של משרד הביטחון יביאו לחזרתה של גאות בביקוש המקומי, שתפגע בהישגי המיתון בתחום היצוא וריסון השכר. לסיכום הקשר בין תוצאות המיתון והמלחמה קבע קנובסקי:

קשה לומר מה היה עתיד המיתון אלמלא המלחמה. סביר כי המדיניות האנטי-ריסונית של הממשלה היתה נותנת אותותיה במחצית השנייה של 1967 ובמהלך 1968, אך קשה לומר באיזו נקודה בדיוק הייתה מגיעה התפנית. ישנו גם המרכיב הבלתי-מדיד של תחושת הביטחון של הציבור. אנו יודעים בדיעבד כי הייתה זו המלחמה שהעבירה את הציבור מפסימיות לאופטימיות. השילוב בין המיתון והמלחמה הם שקבעו את עתידה הכלכלי של ישראל.²³³

230 מזכירות הוועדה הכלכלית של המערך, 16.10.1967, אמ"ע, 40-1966-7-2.

231 גרינברג, פנחס ספיר, עמ' 278.

232 גרינברג, ההסתדרות מעל הכל, עמ' 179-182. ההדגשה שלי.

233 Kanovsky, *The Economic Impact*, pp. 38-39

ובכל זאת, במידת האפשר ניסו כלכלנים לבחון בנפרד את השלכותיו הכלכליות של המיתון. כאן יסקרו מסקנותיהם ויושוו מתוך הבחנה בין הטווח הקצר לטווח הארוך. בגיליון רבעון לפכלה ב-1968 הציג אריאל הלפרין ניתוח כלכלי של תוצאות המיתון: אבטלה; עצירת הצמיחה; אין שינוי בהרכב ההשקעות או התעסוקה לטובת ייצור לייצוא – 'לפי שעה' (עד מלחמת ששת הימים); גידול ביתרות מט"ח; ירידה בגירעון המסחרי; בלימת תביעות השכר, שהביאה להתקדמות ברורה בהורדת הוצאות הייצור ליחידת תוצרת; ו'שיפור ביחס לעבודה', שלהערכת הלפרין יתבטא 'בגידול ניכר בפריון בשנה בה תתחיל התרחבות התפוקה'. לדעתו, 'קשה לקבוע מה גבר על מה – החיוב או השלילה [...] מדיניות המיתון לא השיגה כל מטרותיה, אך עם התגברות ההתאוששות גברו הסיכויים להשגת תוצאות חיוביות'.²³⁴ כלכלנים נוספים מנו כ'הישגים' העיקריים של המיתון את עצירת עליות השכר והמחירים, והפחתת הגירעון במאזן התשלומים מ-570 מיליון דולר ל-450 מיליון דולר.²³⁵ ב-1968 פרסמו הכלכלנים מרים ביהם ואפרים קליימן את מאמרם הביקורתי 'מחירו של מיתון'. אף הם מנו כמה 'הישגים' של המיתון: חיסכון בדולרים בזכות ירידת עודף היבוא; שינוי מסוים בהרכב הייצור ככיוון של החלפת יבוא בתוצר מקומי; עליית פריון הושגה, אך לדעתם רק הודות לירידת הפריון בתקופה הראשונה של המיתון, והודות למאמץ המיוחד של תקופת המלחמה וההתכוננות אליה; בתחום יחסי העבודה הושגה יציבות, וירדו השכר הראלי והיקף השביתות.²³⁶ הם מנו בין יעדי המיתון העיקריים שלא הושגו את עליית משקלם של ענפי החקלאות והתעשייה, וציינו כי משקלו של ענף השירותים עלה.²³⁷ לעומתם, גרינוולד הגיעה למסקנה כי המיתון היה אמצעי המדיניות הזמין היחיד להשגת המטרה קצרת הטווח של צמצום עודף היבוא באופן מידי. השגת מטרה זו היא שיצרה תנאים להעברת משאבים לתעשיות ייצוא בטווח הארוך יותר.²³⁸ הכלכלנים נחלקו אפוא ביניהם בשאלה על 'הצלחת המיתון'. היתה הסכמה כי בטווח הקצר אכן הושגו היעדים העיקריים שהציבו ספיר ואשכול – שיפור מאזן התשלומים ובלימת השכר והמחירים – במחיר של אבטלה ועצירת הצמיחה. המחלוקת היתה על השגת המטרה: שינוי מבנה המשק בטווח ארוך. ההבחנה בין שלב הריסון לשלב ההרחבה, שנעדרה מדיוני הכלכלנים, מאפשרת פרשנות חדשה של ממצאיהם. תוצאותיו של שלב הריסון היו בלימת מירון השכר, ועקב כך גם הפחתת הגירעון המסחרי ועצירת האינפלציה.

234 הלפרין (לעיל הערה 117), עמ' 291-297.

235 Lerner and Ben-Shahar, *The Economics of Efficiency*, pp. 70, 82, 133-134; מיכאל ברונן, 'זעזועים חיצוניים ותגובות פנימיות: תפקודה המקרו-כלכלי של ישראל, 1965-1982', בתוך: בן פורת (עורך), *המשק הישראלי*, עמ' 376.

236 מרים ביהם ואפרים קליימן, 'מחירו של מיתון', *רבעון לבנקאות*, 8 (1968), עמ' 34-37, 39-40.

237 שם. אשר למדד זה, שחזר גם בדיון הציבורי, הסבירו לרנר ובן-שחר כי העדפת 'ענפים יצרניים' על 'ענפי שירותים' היא מוטעית מנקודת מבט של היעילות הכלכלית, משום שהתפתחות ענפי השירות רושה לייעול הייצור. לרנר ובן-שחר, *כלכלה יעילה ויישומה בישראל*, עמ' 88-89.

238 Greenwald, *Recession as a Policy Instrument*, pp. 140-144

אך הריסון המשיך והחריף אל מעבר להשגת מטרות אלה, ולכן גבה מחיר כלכלי של אבדן תוצר ומחיר חברתי קשה של אבטלה. בשלב ההרחבה, על רקע בלימת השכר, התאפשרה הרחבה בלתי אינפלציונית, שהביאה להתאוששות מן המיתון ואף יצרה תנאים להתחדשותה של צמיחה מואצת. בלימת השכר כתוצאה משלב הריסון, בצירוף המדיניות המרחיבה ועידוד היצוא בשלב ההרחבה ובתוספת השפעת המלחמה, הכשירו את הקרקע להשגתה של מטרת המדיניות החשובה מבחינת ספיר בטווח הארוך – שינוי מבנה המשק לטובת ייצור ויצוא. האומנם הושגה מטרה זו?

כבר במחצית השנייה של 1964 ובראשית 1965 דיבר ספיר על 'מעבר מתעשייה מפוצלת ודלה המייצרת מוצרים ראשוניים של מזון ולבוש, לתעשייה הנמצאת בתהליך של מודרניזציה מתקדמת, המייצרת קשת רחבה של מוצרים, באיכות משתפרת, במפעלים גדולים ומודרניים'; 'הגיעה השעה לערוך שיפוץ כללי של הבניין'; 'בעיית ישראל במשך שש-שבע השנים הקרובות תהיה בעיית יתר אוטומטיזציה; אנחנו חייבים לבנות את התעשייה בשנים אלה יותר על מיכון מאשר על שימוש בידיים עובדות'.²³⁹ יש לבחון באיזו מידה הושגו יעדים אלה בעקבות המיתון. ערב המיתון החליף צדוק את ספיר במשרד המסחר והתעשייה, וכהונתו הקשתה את השגתם. אלון רמז כי אינו שבע רצון מתפקודו של צדוק: 'בלי כל טענות לשר המסחר והתעשייה עליי לציין שקצב התיעוש אינו מדביק את קצב העלייה, אם כי קטנה'.²⁴⁰ קרגמן סבר כי צדוק, ששם דגש על חשיפת התעשייה ליבוא, לא פעל מספיק בתחום הייעול והפריון: 'אני חושב שצדוק לא נגע בכל אותן הנקודות שקשורות בתעשייה [...] זאת שעת כושר למפנה גדול'.²⁴¹ כשהחליף שרף את צדוק במשרדו, הוא ניגש לממש את 'שעת הכושר' שעליה דיבר קרגמן. שרף שם בראש מעייניו את המודרניזציה של התעשייה, והכין 'תכנית חומש חדשה לפיתוח התעשייה'.²⁴² יוסף רונן סבר כי המיתון אכן היה 'שעת כושר למפנה גדול':

מסתבר, כי משקנו הלאומי החל עתה שלב חדש בהתפתחותו. 15-18 השנים הראשונות היו בגדר גידול כמותי שהכשיר את התנאים המוקדמים לגיבוש איכותי. בעוד שהגידול הכמותי מצא ביטוי בצמיחה מהירה ועליית התוצר בשיעורי שיא, תובע הגיבוש האיכותי ייעול המפעלים וחיידוד כושר ההתחרות הבינלאומי. בתקופה הראשונה הופנה רובו של הייצור לשוק הפנימי ואילו בשלב השני תפנה מרביתה של תוספת הייצור לשוקי חוץ.²⁴³

ש' קמחי, מנהל חטיבת סחר החוץ במשרד התעשייה והמסחר, ראה 'ניצנים ראשונים למפנה' כבר במחצית השנייה של 1966, שידעה גידול בתוצר, בעיקר בענפים המסורתיים (יהלומים,

239 ספיר, *היש הגדול*, עמ' 414-415.

240 פרוטוקול ישיבת ממשלה, 31.1.1966, הצעת התקציב לשנת 1966/7, א"מ, ג-2/16714.

241 פרוטוקול ישיבת מזכירות מפא"י, 12.5.1966, א"מ"ע, 87-1966-024-2.

242 דבר, 8.3.1967.

243 שם, 20.1.1967.

מחצבים וטקסטיל) ובמידה פחותה גם בענפי המתכת, המכונות והאלקטרוניקה. הוא סבר כי בטווח הארוך יש הכרח להתרחב לענפי יצוא חדשים שיקבלו תמריץ מוגדל מעבר לתמריץ הרגיל. בשנת 1966 הורחבה מערכת התמריצים, דיווח קמחי, ותקציבה הוגדל יותר מכפליים. משה מנדלבאום, יועץ לשר התעשייה והמסחר (ולימים נגיד בנק ישראל), פירט מזה הם הענפים שהוגדרו 'ענפי קידום' לטובת תמריצי היצוא. ברוב הענפים חזרה המילה 'ציוד ל...' (חקלאות, תעשייה, בניין, רפואה, מעבדות, מערכות מים).²⁴⁴ כלומר, 'המפנה' פירושו, במונחיו של מרקס, תנועה של התעשייה הישראלית ממחלקת ייצור המוצרים לעבר מחלקת ייצור אמצעי הייצור. גם בעירות הפיתוח, שבהן ענף התעשייה והמלאכה היה מקור תעסוקה עיקרי (45-50 אחוז מהמועסקים), הורגשה הצמיחה התעשייתית.²⁴⁵ אחד המגזרים המרכזיים שבהם התרחש המפנה היה התעשייה הביטחונית. הסוציולוג שלמה סבירסקי סבר ש'הזרו המידי העיקרי להחלטה זו היה האמברגו שהטילה ממשלת צרפת [שהיתה ספקית הנשק הראשית של ישראל בשנים 1957-1967] על ייצוא נשק לישראל',²⁴⁶ בעקבות מלחמת ששת הימים. יש לייחס חלק מצמיחת התעשייה הביטחונית למלחמה ולתוצאותיה, אך ההחלטה לפתח את התעשייה הביטחונית נעשתה עוד לפני המלחמה. בשנות השישים התרחש מעבר מהסתמכות על רכש של ציוד צבאי, שהיה מדורות ישנים בדרך כלל, להקמת יכולת תעשייתית מקומית, שתאפשר הסבה והשבחה שלו.²⁴⁷ תקציב רפא"ל, למשל, גדל במחצית השנייה של 1966 בכ-50 אחוז.²⁴⁸ במאוס 1967 סיפר משה קשתי, מנכ"ל משרד הביטחון, כי המשרד מתכנן להרחיב את הייצור הביטחוני, ראשית כתחליף ליבוא, ובעתיד גם ליצוא, שלדעתו יכול לצמצם משמעותית את הגירעון המסחרי.²⁴⁹ כבר בספטמבר 1966 הוא דיבר על תכניות לייצור ישראלי של מטוס וטנק, שיצאו לדרך ב-1968 וב-1970 בהתאמה.²⁵⁰ התכנית, שגובשה אפוא כבר ב-1966 יצאה לפועל רק לאחר המלחמה. צמצום אפשרויות הרכש בשל האמברגו הצרפתי רק האיץ הפעלת מדיניות שכבר היתה בעיצומה.²⁵¹

244 שם, 5.4.1967.

245 תעסוקה ואבטלה בעיירות הפיתוח, עמ' 2-4.

246 שלמה סבירסקי, 1967 – תפנית מדינית כלכלית בישראל, בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין וטוביה פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי, א, מכון בן-גוריון לחקר ישראל ויד יצחק בן-צבי, קריית שדה בוקר 2005, עמ' 91-116.

247 יעקב ליפשיץ, כלכלת בטחון: התיאוריה הכללית והמקרה הישראלי, משרד הביטחון ומכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים 2000, עמ' 157.

248 מאיר מרדור, רפא"ל, משרד הבטחון – ההוצאה לאור, תל אביב 1981, עמ' 406.

249 דבר, 17.3.1967.

250 יצחק גרינברג, חשבון ועוצמה: תקציב הביטחון ממלחמה 1957-1967, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, תל אביב 1997, עמ' 78-81.

251 דוד כוכב ויעקב ליפשיץ, 'הוצאות הביטחון והשפעתן על המשק הלאומי והתעשייה', רבעון לכלכלה, 79-78 (1973), עמ' 265.

המפנה הגדול בתעשייה החל אפוא עוד לפני המלחמה, כבר ב-1966. בשנים 1968-1972 הופיע הציוד האלקטרוני כמוצר היצוא השני במעלה של ישראל, לאחר שעד אז לא הופיע כלל ברשימת ששת המוצרים המובילים.²⁵² הגאות בתעשייה מ-1968 היתה תלולה ומהירה. לפי מחקר של אריה ברגמן מבנק ישראל, 'הייצור התעשייתי התרחב בשיעור שלא היה לו תקדים בישראל'. בתעשייה חלו 'שינויים מבניים ניכרים; השינוי הבולט הוא במשקלו של הייצוא בתוצר'. גורם משמעותי בפיתוח התעשייה היה השתלבות בשוקי חוץ. בין 1968 ל-1972 גדל תוצר התעשייה בממוצע ב-15 אחוז בשנה, הפריזון הכולל ב-7 אחוזים והיצוא הראלי ב-16.6 אחוז, יותר מכל תקופה לפני כן או אחרי כן. הגידול המשמעותי במשקל היצוא בתוצר לווה בקידום טכנולוגי מהיר בתחום הייצור ובתחום השיווק.²⁵³ בשנים 1970-1974 היה היצוא התעשייתי גדול מהיצוא החקלאי ומיצוא היהלומים גם יחד,²⁵⁴ שהיו שני ענפי היצוא העיקריים של ישראל עד אז. הצמיחה נמשכה עד 1973, אז נעצרה בשל מלחמת יום הכיפורים ומשבר הנפט העולמי. שינויים כבירים אלה אינם נופלים בחשיבותם ממהפכת התיעוש במחצית השנייה של שנות החמישים, וראויים להיקרא במושג שלא השתמשו בו בני התקופה, אך אפשר לזהותו בדיעבד: 'המהפכה התעשייתית השנייה' בישראל.

ביטוי משלים ל'מהפכה התעשייתית השנייה' התרחש בתחום הרווחה. המיתון, המלחמה ומהפכת התיעוש שבעקבותיהם הביאו גם למהפכה במדיניות הרווחה, ולהנהגתה של מדינת רווחה אוניברסלית. במידה רבה היה השינוי המשך לתהליך ההדרגתי של הרחבתם ומיסודם של שירותי הרווחה, שהחל כבר בשנות החמישים. אך המיתון הפך את ההתקדמות ההדרגתית לקפיצה איכותית. הטראומה החברתית של אבטלה הגדולה חשפה הן את מגבלותיו של מנגנון הסעד המוגבל, שלפיו העבודות הזיומות שימשו ככלי המרכזי לביטחון סוציאלי, והן את הפערים החברתיים שהוא יצר. ציבור הפועלים, לאחר שנים של תעסוקה מלאה, לא היה נכון או מסוגל לשאת תקופה של אבטלה ללא הגנה סוציאלית. הדבר בא לידי ביטוי בהפגנות ובשביתות הגנה במעמד הנמוך של הפועלים, ובירידה מהארץ של בני המעמד הבינוני של השכירים האקדמאים. המחאה הציבורית היתה בין הגורמים לשינוי תפיסתי של ההנהגה בתחום הרווחה: ממדינת סעד חלוצית עמלנית למדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית, לפי המודל של המדינות המתועשות במערב אירופה. ההרחבה הרווחתית קשורה בהרחבה הכלכלית בקשר דו-כיווני: מצד אחד הגידול בתוצר פינה משאבים לרווחה; מצד שני, הגדלת הביטחון הסוציאלי של העובד, תוך כדי העתקת האחריות לו מהמעסיק למדינה, אפשרה יעילות, הוזלת התוצר והגדלת רווחיות התעשייה.²⁵⁵

Richard W. T. Pomfret, *Trade Policies and Industrialization in a Small Country: The Case of Israel*, Mohr, Tübingen 1976, p. 70

253 אריה ברגמן, *התעשייה ומדיניות התיעוש בישראל: סוגיות עיקריות (1965 עד 1985)*, בנק ישראל, ירושלים 1986, עמ' 3-7.

254 סבירסקי (לעיל הערה 246).

255 נבון, 'המיתון, 1964-1967', עמ' 96-99.

במאמר הוצע הסבר כולל לתופעת המיתון, תוך כדי הישענות על רכיבים מן ההסברים החלקיים במחקר, ומחלוקת עם כמה ממסקנותיהם. ביחס להסבר א – פתרון בעיות בתוך השיטה – עולה כי המדיניות שהובילה למיתון אמנם נועדה להתמודד עם אינפלציה וגירעון מסחרי, אך זה היה רק ההיבט הכלכלי הטכני הצר שלה. הסבר ב – המיתון נועד להצלת שיטת ה'קורפורטיזם' לשליטה בעובדים – זיהה אמנם נכונה כי המיתון נועד לבלום את עליית השכר. לעומת זאת, נשללה טענתו של מיכאל שלו כי האבטלה הורחבה במתכוון כדי לשבור את כוחם של העובדים, שהרי זמן קצר לאחר הופעת האבטלה החלה מדיניות מרחיבה עד לחזרה לתעסוקה מלאה. כפי שעולה מהסבר ג – בדבר מיצוי השיטה – המיתון ביטא מבוי סתום שאליו הגיעה מדיניות הפיתוח הממשלתית. אך שלא כטענתו של פלסנר, המיצוי לא היה של ההתערבות הממשלתית במשק באופן כללי, אלא רק של אופן התיעוש הראשוני. המדיניות בתקופת המיתון נועדה דווקא לפרוץ מבוי סתום זה. הסבר ד – שינוי השיטה – תרם לזיהוי רכיבים 'ליברליים' מסוימים לכאורה במדיניות הכלכלית בתקופת המיתון. אך לאור המדיניות הקיינסיאנית והסוציאל-דמוקרטית הבולטת לאחר המיתון, אין לקבל את טענתם של כמה חוקרים כי המיתון ציין מעבר לליברליזם כלכלי. הסבר ה – שקשר את המיתון ל'אתוס החלוצי' – תרם להסברה של חומרת הצעדים שנקטו בשלב הראשון של המיתון, אך לא הציע הסבר מלא למדיניות.

מרבית ההסברים הללו הצביעו אפוא נכונה על היבטים מסוימים בתופעת המיתון ועל אמצעי המדיניות שנקטו במהלכה, אולם הם החמיצו את תכליתה של מדיניות זו. כחלק מהסבר כולל לתכלית המדיניות הכלכלית בתקופת המיתון הצעתי שלושה חידושים במחקר זה: האחד, בהבהרת הקשרו של המיתון ביחס לכלכלה העולמית וביחס להיסטוריה הכלכלית של ישראל; השני, בהבחנה בין שני שלבים ב'מדיניות המיתון'; והשלישי, בהעמדת המושג 'המהפכה התעשייתית השנייה' כתכלית המדיניות הכלכלית של ההנהגה שיזמה את המיתון. בהקשר הבין-לאומי, המיתון התרחש על רקע משבר של תעסוקת יתר במדינות המפותחות. במדינות אחדות, ובהן ישראל, הביאו צעדי מדיניות – אשר נועדו לצנן את הגאות האינפלציונית – לידי מיתון ואבטלה. מבחינה זו אפשר לראות במיתון בישראל ביטוי מקומי של משבר תעסוקת היתר בעולם. יתר על כן, המיתון התרחש בעיצומה של טלטלה פוליטית במערכת המוניטרית הבין-לאומית, שאחת מתוצאותיה המובהקות היתה מיתון בבריטניה. למיתון היזום שנקטה ממשלת פועלים במעצמה תעשייתית בבריטניה היתה השפעה עצומה, במיוחד על ישראל, שבה מצאה את עצמה ממשלת הפועלים במצב דומה של גירעון מסחרי מתרחב. הקשר הבין-לאומי הזה רלוונטי למיתון הישראלי בשני אופנים: ישיר ועקיף. באופן ישיר, המשבר הבין-לאומי הערים קשיים על היצוא הישראלי. המיתון של וילסון בבריטניה פגע ביצוא הישראלי למדינה זו, שהיתה יעד יצוא משמעותי של ישראל. מדיניות דה גול בשוק האירופי חסמה את האפשרויות לשיפור הסכם הסחר עם ישראל. צמצום סיוע החוץ האמריקני בתקופת ג'ונסון פגע בסיוע לישראל במטבע חוץ.

זאת במקביל לסיומם של השילומים מגרמניה. שינויים אלה, שלא בלטו בשיח הציבורי בן הזמן ונעלמו לחלוטין מן המחקר, היו מרכזיים בשיקולים של ספיר, אשכול והורוביץ. באופן עקיף, האווירה הדפלצייונית שאפיינה את הכלכלה הבין-לאומית בשנים 1964-1966 השפיעה על ישראל כמדינה קטנה ותלויה סחר חוץ.

בהקשר המקומי, המיתון נולד ממיצוי של אפשרויות הפיתוח במסגרת 'המהפכה התעשייתית הראשונה', שהתבססה על תעשיות מסורתיות ועל ענפי התשתיות והבניין. למיצוי היה ממד פנימי – התעשייה הראשונית, עתירת העבודה, הגיעה לביקוש יתר לעובדים, אשר גרם למירוץ שכר אינפלציוני, ועם צמצום העלייה מ-1965 לא נענה עוד בהיצע תואם. היה למיצוי גם ממד חיצוני – התעשייה המסורתית, בעלת הפריון הנמוך, לא יכלה להתחרות בשוקי העולם ולייצא. בהיעדר מקורות חוץ למימון הגירעון המסחרי, החל באמצע שנות השישים, נעשתה תעשייה זו חסרת תוחלת. מאחורי האידאולוגיה של 'עצמאות כלכלית' עמדה בעיה ממשית שהטרידה את ההנהגה הפוליטית-כלכלית: הירידה ברווחיות התעשייה בשל חסמי היצוא ומירוץ השכר. ממנה נגזרו היעדים הממשיים שהנחו את פעולתה של ההנהגה: שינוי מבנה המשק על ידי העברת גורמי ייצור לענפי יצוא מתקדמים ויעילים יותר, שיוכלו להתחרות בשוקי העולם גם בהיעדר הסכמי סחר נוחים או מקורות הון חיצוניים, ובלימת מירוץ השכר. בנסיבות של אמצע שנות השישים הביא יעד זה לשינוי דרסטי במדיניות הכלכלית, שבעקבותיו התרחש המיתון.

מן המחקר עלה כי התקופה הנחקרת (1964-1967) נחלקה לשני שלבים מבחינת המדיניות הכלכלית: שלב הריסון (ינואר 1964 עד יולי 1966) ושלב ההרחבה (יולי 1966 ואילך). מושגים אלה לא נשמעו מפי בני התקופה, ואין לראותם כ'שלבים' בתכנית ידועה מראש. ההבחנה בין השלבים היא תוצר של התבוננות היסטורית ושל פרשנות של מכלול השינויים במדיניות הכלכלית. מנקודת מבטן של הנפשות הפועלות נתהוו 'שלבים' אלה כשילוב של מטרות כלליות עם ניסוי וטעייה בדרך להגשמתן. שלב הריסון היה בגדר אימוץ של מדיניות 'מוניטריסטית', שפירושה טיפול בבעיות של אינפלציה וגירעון מסחרי באמצעות ריסון מוניטרי ופיסקלי. על מדיניות כזו המליצה בדרך כלל קרן המטבע הבין-לאומית למדינות מתפתחות, ובכלל זה לישראל. במונח זה נכון לזהות בשלב הריסון רכיבים של מדיניות כלכלית ליברלית, שהפחיתה לזמן-מה את התקציב השוטף ותקציב הפיתוח, ובכך הקטינה באופן יחסי את חלקה של הממשלה בכלכלה. מדיניות זו הניחה למיתון המחזורי והעולמי לפעול את פעולתו במשק הישראלי ואף העצימה אותו, וכך היתה מדיניות הריסון פרו-מחזורית למעשה. צעדי הריסון בישראל אמנם הצליחו לבלום את האינפלציה ולשפר את מאזן התשלומים, אך עצימותם, יחד עם הנסיבות הבין-לאומיות וצמצום העלייה, גרמו למיתון חריף.

שלב ההרחבה ציין תפנית לעבר מדיניות 'סטרוקטורליסטית'²⁵⁶ אנטי-מחזורית באמצעות 'תכנית שלוש השנים' מיולי 1966, אשר שילבה צעדים מרחיבים להקלת האבטלה עם

256 דיון במשמעות המושגים 'מוניטריזם' ו'סטרוקטורליזם' בעת ההיא ראו אצל: De Vries, *Balance of Payments Adjustment*, pp. 60-68.

התערבות ממוקדת לקידום הייצוא, שאף לה היתה השפעה מרחיבה. יישומה של 'תכנית שלוש השנים' התעכב עד אוקטובר 1966, וחלקים ממנה יושמו רק במהלך 1967. זאת בשל שורה של מאבקים פוליטיים שהתעוררו סביבה. בשל המאבקים והעיכובים ניכרו השפעותיה של מדיניות ההרחבה רק לאחר חודשים מספר, ברבע השני של 1967, אז ירד לראשונה מספר המובטלים לאחר למעלה משנה, והחלה התאוששות כלכלית. בד בבד, פגיעת המיתון בשלב זה בתעשיינים ובמעמדות הביניים הביאה להאצת צעדי ההרחבה, ובהם מענקי אבטלה, שלימים היו הבסיס לדמי האבטלה בישראל.

בלימת השכר והמחירים בשלב הריסון; הגברת העידוד לייצוא בשלב ההרחבה (ובייחוד לאחר ששרף החליף את צדוק במשרד התעשייה והמסחר בנובמבר 1966); פיתוח התעשייה הביטחונית ליצוא (עוד בטרם המלחמה); אפקט הגאות של מלחמת ששת הימים; וחדודו זרם ההון לאחריה (מהעולם היהודי ומסיוע ביטחוני מארצות הברית) – כל אלה אפשרו מודרניזציה מואצת של התעשייה הישראלית בשנים 1968-1973. ייתכן שאלמלא מלחמת ששת הימים לא היתה ההתאוששות מגיעה מיד אחרי המיתון. אך התוצאה הסופית בהחלט ביטאה את כוונות הפיתוח של יוזמי המיתון, ואין להבין את מדיניותם בלי להביא בחשבון תוצאה זו – 'המהפכה התעשייתית השנייה' בישראל. תקופת המיתון היתה אפוא שלב מעבר בין שני עידנים שונים לחלוטין בהיסטוריה הכלכלית והחברתית של ישראל: מ'מהפכה תעשייתית ראשונה' ל'מהפכה תעשייתית שנייה', ממדינת סעד למדינת רווחה, ומשלב ההקמה החלוצי לשלב של ניהול חברה תעשייתית בוגרת. אך דא עקא, שלב המעבר היה טראומתי, שכן לווה במשבר חברתי קשה של אבטלה נרחבת, אשר פגעה עמוקות באמון של ציבור הפועלים בהנהגת תנועת העבודה. אף על פי שטרם נערך מחקר שיאשש זאת, ייתכן שהמיתון הוא שזרע את זרעי המהפך של 1977. על כל פנים, רק המהפך – ולא המיתון – הוא שהביא בעקבותיו את המפנה הכלכלי הנאו־ליברלי בישראל ואת מיתון הקבע כשיטה חברתית.