

אשכול ו"התוכנית הכלכלית החדשה" בפרספקטיבה היסטורית: המחיר והתמורה למדיניות המיתון כפתרון לבעיות המשק – הניסיון הראשון

יוסי גולדשטיין

פעמיים בתולדות מדינת ישראל ניסתה הממשלה לנקוט במדיניות של מיתון עמוק, מבוקר ומכוון, במטרה לרפא את חוליי המשק וליצור בסיס לצמיחה כלכלית בטווח הבינוני והארוך. הניסיון הראשון נעשה לאחר הקמת מדינת ישראל, בשנים 1952–1954, והניסיון השני החל במהלך 1965 והסתיים ערב מלחמת ששת הימים. בדיעבד נלמד שבשני הניסיונות, שעליהם ניצח לוי אשכול, בראשון כשר האוצר ובשני כראש ממשלה,¹ הדרך להצלחה הייתה קשה ביותר, אך לבסוף היא השתלמה. בשתי הפעמים התחוללה לאחר המיתון צמיחה דרמטית במשק שנמשכה כמה שנים, האחת כ־11 שנים והשנייה כ־7 שנים רצופות. האם ניתן להסיק מסקנות מהניסיונות הללו, אין לדעת. ייתכן כי ניתן בכל זאת ללמוד מהעבר ולהיות אופטימיים באשר לעתיד. אך ייתכן שכתוצאה מהשוני בתקופות, בנתונים המקרו־כלכליים, במצבו הבסיסי של המשק, באופי המרקם החברתי של מדינת ישראל ובמצבה המדיני והביטחוני, אין ללמוד דבר וחצי דבר מהעבר ולהקישו על העתיד. כך או כך, במאמר שלפנינו אתאר ואתח את הגורמים, הסיבות, המניעים והתוצאות של המיתון הכלכלי הראשון שהתחולל במדינת ישראל.

א. "התוכנית הכלכלית החדשה"

ב־11 ביוני 1952 התבקש אשכול באופן רשמי על ידי בן גוריון "להיכנס לאוצר".² מזה כמה חודשים היה המינוי תלוי באויר. מצבו הגופני של אליעזר קפלן, שר האוצר המכהן, הלך והתדרדר, והיה ברור שבמצב הכלכלי החמור שבו נמצא המשק³ לא ניתן לתפקד ללא שר אוצר המשקיע את מלוא שעותיו בתפקיד הקשה מנשוא.

כאשר נכנס לתפקידו היה ברור לו כי יצטרך לנקוט, במהלך השנים הבאות, בצעדים כלכליים קשים ובמדיניות לא פופולארית, ובראשם הגדלה דרמטית של האבטלה בישראל,⁴ כדי להכניס את

1 גולדשטיין (2003).

2 יומן בן גוריון, ארכיון, שדה בוקר (=יב"ג), 11 ביוני 1952.

3 הורוביץ (1954); הורוביץ (1975); פטינקין (1965); הלוי קולינוב'מלול (1969); ברקאי (1984); בן פורת (1989); ברקאי (2009); Pack (1971).

4 השוו לדוגמה: דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י, 24 בנובמבר 1952, ארכיון מפלגת העבודה הישראלית על שם משה שרת, בית ברל (=אמ"ה), 2/11/1952/24.

המשק לפסים תקינים. זאת מאחר שהתנאים הבסיסיים לצמיחתו של המשק הישראלי, ובראשם הייצור, לא הדביקו את גידול האוכלוסייה מאז הכרזת העצמאות, וכתוצאה מכך גדלה תלותה של המדינה בתמיכה ממקורות חוץ. זו הייתה הסיבה לשלוש הבעיות הכלכליות הקרדינאליות שאתן נאלץ להתמודד קפלן, ולאחריו אשכול: הגירעון במאזן המסחרי הלך וגדל, וכתוצאה מההתחייבויות לזמן קצר שהמשלה לקחה על עצמה – כדי לקיים את ההספקה השוטפת לאוכלוסייה ואת היקף השקעותיה – ככל שעבר הזמן התרחב גם הגירעון במאזן התשלומים; האינפלציה החלה לצמוח בצורה מדאיגה והגיעה למצב שבו הייתה סכנה שלקברניטי המשק לא תהיה כבר שליטה עליה והיא תהפוך להיפראינפלציה; והפיגור בהשקעות גדל במקביל. העלייה הגדולה והגידול העצום בצורכי הביטחון הגדילו את הסכומים הדרושים לקיומו היום-יומי של המשק, וכתוצאה מכך גדל הגירעון הממשלתי שכוסה בחלקו באמצעות הדפסת כסף.

במקביל הופחתה מתקציבי המשלה בהדרגה, באופן יחסי, ההקצעה להשקעות. אמנם עדיין הן היו יחסית ניכרות והגיעו ל-27% מן התפוקה הלאומית הגולמית, ואחת מתוצאותיהן הייתה גידול יחסי בתעסוקה. בשנת 1951 בלבד גדל מספר המועסקים בכל המשק ב-22% ומספר המועסקים בחקלאות ובתעשייה גדל ב-19%. אך גם העלייה אז גברה, וכתוצאה מכך לא הדביק היקף ההשקעות את הגידול באוכלוסייה. מאז אמצע 1951 קטן עוד יותר סך ההשקעות במשק, ועל פי אומדנים זהירים, כאשר אשכול קיבל לידייו את שרביט המנהיגות הכלכלית, דרושות היו השקעות בסדר גודל של כמיליארד דולר, ואולי יותר, כדי שהכלכלה הישראלית תוכל להמשיך לצמוח, אחרת הייתה סכנה שהאבטלה תגיע להיקפים גדולים שלא נודעו בעבר.⁵

העלייה בגירעון השוטף במאזן התשלומים פגעה כאמור, לאט ובהדרגה, ביתרות מטבע החוץ הקטנות ממילא של ישראל, והמצב החל להגיע לנקודה קריטית בסוף 1951, כשהן ירדו לאפס. בראשית השנה החדשה לא נמצא מספיק מטבע זר כדי לייבא מוצרים בסיסיים כמו חיטה או נפט ומוצרים, ולכן גוריון ולקפלן לא נותר אלא לנקוט בצעדים דרמטיים כדי לנסות לשנות את המצב. באמצע פברואר הכריזה המשלה על הפעלת "המדיניות הכלכלית החדשה", שמטרתה העיקרית הייתה לשפר את מאזן התשלומים ולבלום את האינפלציה, שהלכה גם היא וגאתה (ובגינה כונתה התוכנית: "התוכנית הדיסאינפלציונית").⁶ בעיקר בגלל חוסר היעילות בגביית המסים והדפסת כסף שנאלצה המשלה לבצע לכיסוי גירעונותיה, וכן מחמת העובדה שלא הוטל פיקוח יעיל על האשראי הבנקאי למגזר הפרטי, ולפיכך גדלה כמות הכסף במשק בארבע השנים שעברו מאז פרוץ המלחמה ב-36% בשנה. בתוכנית שעליה הוכרז פוחתה הלירה באורח דרסטי, ובמקביל, הוכרז על קיצוץ דרמטי בהוצאות המשלה, העמקת גביית המסים, ופיקוח יעיל יותר על הבנקים.⁷

אשכול, אם כך, התבקש לנהל משק שנמצא במצב קשה ביותר, הסובל מגירעון חמור במאזן התשלומים ונתון באינפלציה דוהרת, כאשר לא היה ברור, לו ולפקידי משרדו, אם האמצעים הדרמטיים שנקטו ארבעה חודשים לפני כניסתו לתפקיד לחיסולם של אותם חוליים, במסגרת "המדיניות הכלכלית החדשה", אכן יועילו בטווח הקצר או הבינוני. עם זאת היה ברור לו, לפחות באותו שלב, שיש להמשיך ולנקוט באותם צעדים דרמטיים שעליהם החליט קודמו, כואבים וקשים מבחינת החברה הישראלית, שעיקרם כאמור היה מיתון יזום שצפוי היה לגרום, בין השאר,

5 האומדנים הכלכליים והמסקנות מתוך: הורוביץ (1954), עמ' 416-419.

6 השו"ד דברי אשכול בכנסת ב-3 בפברואר 1953, דברי הכנסת (=דב"ה).

7 הורוביץ (1954); הנ"ל (1975); פטינקין (1965); הלוי וקלינוב-מלול (1969); ברקאי (1984); בן פורת (1989); ברקאי (2009); Pack (1971).

להגדלת האבטלה. היה ברור לאשכול כי הצעדים הכואבים שהוא עומד לנקוט עלולים לגרום גם יקורת ציבורית נוקבת ואף לפגוע פוליטית, בו ובמפלגתו.

ב. שעת המבחן: הקיצוץ במשרד הביטחון

כאשר נכנס אשכול למשרד האוצר כבר ננקטו, כאמור, צעדים מספר שהיו ממרכיבי "התוכנית הכלכלית החדשה", ובראשם פיחות עמוק. כשלב ראשון לשינויים בשער החליפין, וכדי לא לזעזע יותר מדי את המערכת הכלכלית, נקבעו ב-13 בפברואר 1952, יום הצגת "התוכנית הכלכלית החדשה", שלושה שערי חליפין, במקום השער הקבוע הקודם שבו הוצמדה הלירה הישראלית לשער הלירה שטרלינג. הנמוך שבהם ניתן למוצרי מזון חיוניים מייבוא – 35 פרוטות לדולר אחד (100 פרוטות היו שוות אז ללירה אחת); לשאר מרכיבי הייבוא, "הלא חיוני", נקבע שער של 70 פרוטות לדולר; וכדי לעודד את היצואנים ואת הגורמים האחראיים על התיירות הנכנסת ניתן להם שער גבוה – לירה ישראלית תמורת דולר. במקביל לפיחות החלה חקיקה מיוחדת שאסרה הדפסת כסף והוקמה "קרן התמורה" שנועדה למימונו של תקציב הפיתוח. על פי העקרונות שנקבעו, כספי אותה קרן יהיו הכנסות הממשלה במטבע חוץ. אך שאר המרכיבים החיוניים של "התוכנית הכלכלית החדשה", שבלעדיהם היו עלולים הערך המוסף של הפיחות ושאר החקיקה שנלוותה לו להתמסס חיש קל, והיו אולי כואבים יותר מבחינת האוכלוסייה בישראל, חיכו לאשכול, ובראשם קיצוצים דרמטיים בתקציבי הממשלה, ביטול סובסידיות והטלת מסים לכיסוי גירעונותיה.

ואכן, שר האוצר החדש ראה בטיפול פרטני בבעיות הקשורות ביישום "התוכנית הכלכלית החדשה" יעד עיקרי של פעילותו באותו שלב. כך, למשל, ב-26 בנובמבר 1952, כארבעה חודשים לאחר שהפך לשר האוצר, הציע הצעת חוק שהטילה "מלווה חובה" בגובה שבין 6%–12% על רכושם של אזרחי ישראל (למעט אדמה חקלאית ומטלטלים ביתיים), שישולם לשיעורים תוך שלושים חודש.⁸ המלווה החדש, שפרטיו שוננו במהלך החודשים הבאים ואושר רק בסוף מארס 1953,⁹ היווה המשך ל"מלווה החובה" שהוטל על אזרחי ישראל עוד על ידי קפלן, על מזומנים וחשבונות עובר ושב בבנקים, בשיעור של 10% מכל סכום. למעשה, באמצעות אותם מלוות עלה אחוז המס השולי שהוטל על אזרחי ישראל, באורח דרמטי, דבר שפגע בכיסם של רבבות. לכך גם נועדה העלאת תעריפי המכס והבלו,¹⁰ חמישה ימים לאחר הודעת אשכול על הטלת "מלווה החובה". היא גרמה לייקור המצרכים שלא בפיקוח ולפגיעה כלכלית נוספת באזרחים.

הנושא הבא שבו ביקש אשכול לטפל, שהיווה גם הוא חלק בלתי נפרד מ"התוכנית הכלכלית החדשה", היה קיצוץ בתקציב המדינה. אך משביקש לבצע זאת באופן מידי, נוכח שהמשרד שעליו הופקד עדיין לא בנוי לקיצוצים מהירים בתקציב. זאת מהטעם שכלל ההתארגנות הקשורה לכך, ובמיוחד הפיקוח על ההכנסות וההוצאות, היה מופקד עד בואו בידי כל משרד ממשלתי בנפרד, בתיאום עם החשב הכללי של האוצר. מערך זה מנע למעשה מבצעים מהירים מעין אלה שביקש לבצע, מהטעם שהצריכו הפעלת מנגנונים שלא היו בשליטת פקידי משרד האוצר, וחשוב לא פחות, שלפקידים שהיו צריכים לבצע את אותו קיצוץ בתקציב היה אינטרס ברור שלא לעשות

8 דב"ה, 26 בנובמבר 1952.

9 דב"ה, 24 במארס 1953.

10 השו ידיעות אחרונות, 2 בדצמבר 1952.

זאת מאחר שכל אחד פעל מטעם משרדו. בעצה אחת עם מנכ"ל משרדו, אהוד אבריאלי, וביחד עם פקידי המשרד הבכירים ובראשם מרדכי זגגי, המשנה למנכ"ל, וד"ר אברהם נאמן, החשב הכללי,¹¹ הוא ביקש בכל זאת לקצץ בכל מחיר בתקציב, שהיה ברור לכולם שאין לו כיסוי והוא מצריך הדפסת כסף גדולה. במקביל ביקש לנסות לשפר מיד את תפקוד המשרד. ואכן אבריאלי ואותם פקידיים בכירים, בתיאום מלא עם אשכול, תכננו להקים אגף מיוחד במשרד האוצר – "אגף התקציבים" – שבידי פקידיו בלבד תופקד הסמכות להכין את התקציב הממשלתי הרגיל. בכך יפקיעו את הסמכות שנתנה בעבר לכל שר בנפרד להכין את תקציבו. בהמשך לאותה תוכנית ביקשו להרחיב ולשכלל את אגף החשב הכללי באוצר, שתפקידו העיקרי יהיה לעקוב מקרוב אחרי ביצוע התקציב ולנהל את תזרימי המזומנים.

ואולם עד יישום אותה התארגנות החליט אשכול להתחיל, מחמת הדחיפות הגדולה, לקצץ מיד בתקציבי הממשלה, ויעדו המידי היה תקציב משרד הביטחון. באופן טבעי גדל אותו תקציב במהלך מלחמת העצמאות והפך לגדול שבתקציבים. אך גם לאחריה הוא גדל מדי שנה באופן יחסי ומוחלט. כאשר נכנס לתפקידו באוצר היווה תקציב הביטחון כמעט 40% מסך התקציב הכולל.¹² לו ולאנשי משרדו היה ברור כי מבלי שייערך בו קיצוץ דרסטי אין טעם להתחיל כלל בביצוע הפעולות המוצעות ליישום "התוכנית הכלכלית החדשה". מהלך מעין זה היה צריך תיאום מלא עם בן גוריון, שר הביטחון, וכבר בשיחה הראשונה בין השניים, בנושאי התקציב, למד אשכול כי ראש הממשלה ראה את עין בעין את צורכי המשק, והם הגיעו להסכמות, במהלך ספטמבר 1952, על קיצוץ של 10 מיליון לירות מתקציב הביטחון – כ־16% אחוז מתקציב המשרד! – והשארית על 48 מיליון לירות בלבד, וזאת בעיקר באמצעות פיטורי 6,000 אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל. להסכם שהגיעו השניים התנגד בתוקף הרמטכ"ל יגאל ידין. לטענתו, הקיצוץ יפגע בהתעצמותו ובכוחו של צה"ל. הוא אף איים להתפטר אם יקבל בן גוריון את הצעת האוצר.¹³ כתוצאה מכך עמד ראש הממשלה בפני דילמה לא פשוטה. הוא הבין כאמור את צורכי המשק, כפי שאשכול הציג אותם, ולפיכך היה ברור לו כי יש להסכים לדרישתו החד-משמעית של שר האוצר לקיצוץ בתקציב הביטחון. התרעותיו התכופות של אשכול כי אין כיסוי תקציבי לחלק מהוצאות הממשלה, שגירעונותיה הולכים ותופחים, ולפיכך יש סכנה גדולה להגברת הלחצים האינפלציוניים,¹⁴ התקבלו באמון על ידו. כבר בשנה הקודמת הוא חשב, ביחד עם קפלן, לקצץ בתקציב משרדו, והטיעון שהעלה בפני חברי המטה הכללי היה ש"יש להבטיח קיום המדינה לפני שאנו דואגים לביטחונה הצבאי".¹⁵ אך לבסוף נרתע לאור איומי התפטרות דומים של ידין.¹⁶ עתה העלה אשכול מחדש את ההצעה, כשמצב המשק היה לא פחות גרוע מאשר בשנה הקודמת. יחד עם זאת היה בן גוריון מודע גם לצורכי צה"ל הגדלים והולכים, והבין את דרישות המטכ"ל להרחבתו, כדי שיוכל לעמוד בעתיד במלחמה כוללת עם ארצות ערב המתעצמות והולכות;¹⁷ לאור ההתמודדות השוטפת של הצבא עם בעיות הביטחון היום-יומיות, שבמרכזן עמדו חדירות מסתננים פלשתיניים וחוליות צבא

11 השוו הוראת אשכול לד"ר פוזנר, 26 בנובמבר 1952, גנזך המדינה (=גנ"מ), ג/2532/9.

12 השוו דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י בכנסת, 5 בינואר 1953, אמ"ה, 2/11/1953125.

13 איגרת ידין לבן גוריון, 3 בספטמבר 1952, אב"ג.

14 השוו לדוגמה דברי אשכול בישיבת הממשלה, 23 בנובמבר 1952, פרוטוקול הישיבה, גנ"מ; דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י, 24 בנובמבר 1952, אמ"ה, 2/11/1952/24.

15 יב"ג, 24 בדצמבר 1951.

16 השוו יב"ג, 14 בדצמבר 1951.

17 השוו לדוגמה סקירת משה שרת וכן גוריון בפני חברי הממשלה, 28 בדצמבר 1952, גנ"מ.

מהארצות השכנות לארץ, לביצוע פעולות איבה;¹⁸ וכן ממתחות צבאית בלתי פוסקת עם סוריה, שהייתה קשורה למאבק על מקורות הירדן ולשליטה על "שטחי ההפקר" בגבולות שביתת-הנשק. לאחר שכן גוריון הסכים עקרונית, בספטמבר 1952, לקיצוצים התקציביים שהציע האוצר, הוא השהה את אישורו הסופי למהלך בגין התנגדות ראשי הצבא. אך אחרי שאשכול המשיך בלחציו, כשהוא טוען כי לא יהיה לאוצר כיסוי לתקציב כולו אם לא יקוצץ בביטחון,¹⁹ הכריע ראש הממשלה במהלך אוקטובר לטובת הצעת האוצר, הורה לדין לבצע מיד את הפיטורים בצה"ל, ולמנכ"ל משרד הביטחון את הפיטורים במשרדו.²⁰ הוא אמנם הפחית אלף איש ממספר המפוטרים שהוצע, והחליט על שינויים מספר בסעיפי הקיצוץ, לטובת תקציב הביטחון, אך כללית קיבל את הצעתו הדרסטית של אשכול. כתוצאה מכך התפטר ידן מכהונת הרמטכ"ל, בנימוק שאינו יכול במצב זה להיות אחראי על צה"ל, מאחר שאינו רואה כל דרך לביצוע החלטה מסוג זה. כדי להדגיש עד כמה יצא זעמו על שר הביטחון, שהסכים להצעות האוצר, ויחד עם זאת משהבין שכן גוריון לא יזוז מתמיכתו בתקציב שהוצע, הוא כתב לו מכתב התפטרות.²¹ בן גוריון ניסה לשכנעו לחזור בו. הוא הכיר בו כמפקד המוכשר ביותר שידע צה"ל²² וסירב לראות בקיצוצים במשרד הביטחון עילה להתפטרותו מתפקיד הרמטכ"ל. עד כדי כך ניסה לשכנעו, שהציע לו אפילו את תפקיד שר הביטחון. ואולם הוא עמד כל העת גם על כך שהצעת אשכול לקצץ בתקציב תבוצע לאלתר. משהבין בן גוריון שידן אינו מוכן לקבל את הצעות האוצר, הוא נאלץ בצער עמוק להביא לממשלה, ב-3 בדצמבר 1952, את דבר התפטרותו ולהחליפו במרדכי מקלף.²³

בסופו של דבר, ולאחר התדיינות ארוכה, הפעם בין מקלף לאשכול ואנשי משרדו, בוצעו הפיטורים בצה"ל ובמשרד הביטחון, בהדרגה, במשך שנה שלמה, והקיצוצים שהוצאו על ידי האוצר נפרשו למספר רב יותר של חודשים מכפי שתוכנן מראש. בסך הכול פוטרו 1,500 אנשי צבא ועובדי משרד הביטחון, ועוד 3,000 פרשו לגמלאות או עזבו מרצון.²⁴

המעשה היווה תקדים ולקח לעתיד. לנגד עיני האחראים על תפקודה התקין של ממשלת ישראל עמדו שני העניינים החשובים ביותר לקיומה – הביטחון והכלכלה – ולראשונה נפלה החלטה שיש להעדיף באותה שעה את ייצוב המשק על צורכי הביטחון העתידי של המדינה כפי שראשי צה"ל דרשו לראות אותם. מבחינה אישית זכה אשכול בהבעת אמון מלאה מצד ראש הממשלה, אם כי זה הצטער צער רב על הליכתו של ידן.

ג. שינויים פוליטיים ומבניים

במהלך חודש נובמבר 1952, לאחר שהיה ברור לאשכול כי בן גוריון תומך בו בנושאי התקציב, הוא החל לנקוט בשורה של צעדים משלימים. מבחינה פוליטית ואדמיניסטרטיבית הוא ביקש לקדם שלושה יעדים שאותם ראה כחשובים ביותר, כל אחד לעצמו, כדי שיועילו בסופו של דבר

18 השוו לדוגמה הדיון בישיבת הממשלה ב-8 בפברואר 1953, פרוטוקול הישיבה, גנ"מ.

19 השוו איגרת אשכול לבן גוריון, 31 באוקטובר 1952, ארכיון צה"ל, תל אביב (=א"צ), 1395/230/72.

20 איגרת בן גוריון לידן, 20 בנובמבר 1952, אב"ג.

21 איגרת ידן לבן גוריון, 23 בנובמבר 1952, אב"ג.

22 השוו בריוור (1977), ב, 944-946.

23 השוו פרוטוקול ישיבת הממשלה, 3 בדצמבר 1952, גנ"מ.

24 השוו דו"ח שמסר אשכול במסיבת עיתונאים, הארץ, 7 בינואר 1953.

להגשמת מטרותיו הכלכליות הקשורות במשק: הרחבת הבסיס הקואליציוני הממשלתי; החלפת מנכ"ל משרדו והקמת "בנק ממלכתי".

לאשכול היה ברור כי הצעדים הכלכליים הנדרשים ליישום תוכניותיו יעוררו תסיסה חברתית. לפיכך, מבחינתו, היה רצוי מאוד לחזק מבפנים את הממשלה, באמצעות הרחבת בסיסה הקואליציוני והכנסת גורמים פוליטיים נוספים שיסכימו עם מהלכיה ויפחיתו בכך את הביקורת הצפויה נגדה. כך גם חשב בן גוריון שביקש ללא הרף לעשות לחיזוק ממשלתו,²⁵ ובהזדמנות הראשונה שנתנה לו, במהלך דצמבר 1952, חתם על הסכם קואליציוני חדש והחזיר את "הציונים הכלליים" ואת "המפלגה הפרוגרסיבית" לשולחן הממשלה. במתכונתה החדשה היא מנתה, מאז ה-22 בדצמבר, 14 שרים, ובתוכם תשעה נציגי מפא"י, ארבעה מ"הציונים הכלליים" ואחד מ"הפרוגרסיבים". עוד שני שרים מ"הפועל המזרחי" הצטרפו אליה כעבור יומיים. בהרכב פוליטי זה, כאשר שני מנהיגים בכירים מ"הציונים הכלליים" – פרץ ברנשטיין ויוסף ספיר – מונו כשרים כלכליים, הראשון לשר המסחר והתעשייה והשני לשר התחבורה – הניחו אשכול ובן גוריון כי יהיה להם קל יותר לנקוט בצעדים לא פופולאריים, שיעזרו לייצוב המשק. בקווי היסוד של הממשלה החדשה נאמר כי "הממשלה תעשה את כל המאמצים לאיזון התקציב, כולל גם תקציב הביטחון; יעשו כל הקיצוצים האפשריים בתקציב ההוצאות, שאין בהם צורך חיוני; יעשה מאמץ מיוחד לייצב את המטבע הישראלי וכמו כן לייצב את המחירים".²⁶

אין תמה שזמן קצר ביותר לאחר הרכבת הממשלה החדשה כבר יזם האוצר התייקרות במוצרי המזון הבסיסיים (לחם, סוכר וחלב) ושורה של העלאות במחירי הדלק, החשמל, הטלפון ואגרות בתי-המשפט.²⁷ המחירים של המוצרים הללו סובסדו בעבר על ידי הממשלה, ובמהלך השנים הם עוותו. עתה נדרש תיקון חד שיהפוך את מחיריהם למחיר ריאלי של המוצר. עוד לפני כינון הממשלה החדשה יזם האוצר העלאות מחירים של מוצרים שונים, אך בפעם הזאת, מאחר שהסובסידיות היו משמעותיות מאוד למחירי מוצרי היסוד הבסיסיים, גרמה הפחתתן להעלאות מחירים ניכרת. כתוצאה מכך, ולאור התגברות האבטלה, שחלקה נוצר מפיתורים יזומים של הממשלה, וחמור לא פחות, לאור החשש שהאבטלה תגדל בגין תוכניותיו של משרד האוצר, התחוללה תסיסה חברתית חמורה שכללה הפגנות ועצרות עם שמשותפיהן יצאו נגד מדיניות הממשלה.

מהלך אישי-פוליטי נוסף שאשכול ביקש לבצע, הפעם כדי לחזק את משרדו, היה החלפת המנכ"ל, אהוד אבריאלי, באיש המקורב אליו. שר האוצר חש שבתקופה קשה זאת דרוש שיפעל לידו איש ביצוע מעולה, שהוא יוכל לסמוך עליו.²⁸ עם כל הערכתו למנכ"ל היה ברור לו שזה לא האיש שהוא חפץ בשעה קשה זאת שישמש עזר כנגדו. בסוף ינואר 1953 החל ללחוץ על פנחס ספיר, נאמנו, ידידו ואיש סודו מאז שנת 1937, "העמוד" המחזיק את סביבתו,²⁹ כפי שאהב לכנות אותו בלשונו הציורית, לעבור ממשרד הפיתוח, שם למעשה תפקד כשר לכל דבר, למשרד האוצר. ספיר התלבט כי ידע מה מחכה לו. גם בן גוריון לא היה בטוח במינוי.³⁰ כך או כך, אשכול המשיך בלחצו ובסופו של דבר מונה ספיר לתפקיד מנכ"ל משרד האוצר.

25 השוו לדוגמה דבר, 5 באוקטובר 1952; הארץ, 6 באוקטובר, 10 בדצמבר 1952.

26 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 22 בדצמבר 1952, גנ"מ.

27 השוו לדוגמה הארץ, 4 בינואר 1953.

28 דברי אשכול בישיבת הוועדה המדינית של מפא"י, 4 ביוני 1953, אמ"ה, 13/1953/26.

29 שם.

30 שם, והשוו גם: יב"ג, 13 באפריל 1953.

במסגרת המהלכים לחיזוק משרדו, גם בצד המקצועי שלו, חשב אשכול, כבר מיומו הראשון בתפקיד שר האוצר, שיש להקים בדחיפות "בנק ממלכתי", שיהיה אמון על הצד המוניטארי של המשק, ובכלל זה על הדפסת הכסף והפיקוח על הבנקים. כמו כן ישמש כבנקאי של הממשלה, והעומד בראשו ימונה כיועצה הכלכלי. עוד בימיו של קפלן הסתמנה הצעה להקים "בנק ממלכתי". ברור היה שמדינת ישראל לא תוכל להסתפק בשירותים הטכניים שנתן "בנק לאומי", שהקים באוגוסט 1948, בצו חירום ממשלתי, מחלקה מיוחדת שעליה הוטלה האחריות על הדפסת הכסף בישראל. מחמת היותו בנק פרטי הוא לא יכול היה לקבל על עצמו גם את תפקיד הכוונת המדיניות המוניטארית של הממשלה, ולפיכך הוא מילא רק את תפקיד הדפסת המטבע. קפלן והמנכ"ל הנמרץ והמוכשר של משרד האוצר, דוד (דולק) הורוביץ, אכן הקימו ועדה להכנת חוק להקמת "בנק ממלכתי", אך היא התקדמה לאטה, ואשכול החליט להחיש את פעולתה.

בסוף 1952 החליטה מליאת הוועדה, על פי דרישת אשכול, להטיל על מנכ"ל "בנק לאומי", אליעזר זיגפריד הופיין, ועל הורוביץ, להכין תכנית להקמת הבנק ולאחר מכן את טיוטת החוק לתפעולו. המלצתם העיקרית הייתה להפקיד את הסמכות לקביעת המדיניות המוניטארית בידי "נגיד" בנק ישראל.³¹ אשכול קיבל את ההצעה, שלכאורה הייתה בה פגיעה מסוימת בו עצמו ובמעמדו כשר על המחליט בענייני כלכלת המדינה. אך הוא הבין כי אי אפשר לקיים מדיניות כלכלית מודרנית ללא גוף שבכל מדינה מערבית מתוקנת הוא קיים, שיתווה את המדיניות המוניטארית של ישראל. להצעה היו בשלב ראשון מתנגדים רבים בממשלה ומחוצה לה. אך שר האוצר ידע לשכנע את בן גוריון בטיב הרעיון, במיוחד עתה, במהלך משבר כלכלי, ובסוף דצמבר 1952 נתן ראש הממשלה את הסכמתו, וההכנות להקמת בנק ממלכתי – "בנק ישראל" בכינוי שניתן לו מאוחר יותר – נכנסו להילוך גבוה בינואר 1953.

לאשכול גם היה מועמד משלו לתפקיד "נגיד" הבנק – דוד הורוביץ – שהפך עם הזמן גם ליועצו ולחברו הקרוב. בפגישות תכופות שקיימו השניים הם גיבשו סופית את מבנה הבנק וייעודו, ואשכול החל ללחוץ עליו לשוב לשירות המדינה כדי שישמש כמייסדו וכנגידו הראשון. ואכן, לאחר שהייתה הסכמה מלאה ביניהם על הפרטים הקשורים בהקמת הבנק הממלכתי, נעתר הורוביץ להפצרותיו.³² ב-8 בינואר 1953 שמעה הממשלה דיווח ראשוני מפי אשכול על תוכניותיו, וכשלושה שבועות אחר כך קיבלה החלטה פורמאלית לכינון הבנק הממלכתי ולמיינויו של הורוביץ לנגידו הראשון.³³ להחלטה זאת היו השלכות דרמטיות מבחינת התפתחות המשק בישראל, במיוחד בטווח הארוך, לנוכח מעמדו של בנק ישראל ונגידו בשנים הבאות. ואולם כבר אז היה ברור שצעדו המהפכני של אשכול עזר אפילו בטווח הקרוב. נכנס למשק עוד גורם מקצועי משפיע וחשוב, שאמור היה לנטרל לחצים של גורמים פוליטיים ואינטרסנטיים בהחלטות הקשורות במדיניות המוניטארית של מדינת ישראל.

ד. התקציב הראשון

במקביל להרחבת הבסיס הקואליציוני של הממשלה, הקמת בנק ישראל ושינוי פני משרד האוצר

31 הורוביץ (1975), עמ' 131–132.

32 שם, עמ' 130.

33 פרוטוקול ישיבות הממשלה, 8 בינואר, 1 במארס 1953, גנ"מ.

ובמרכזו מינוי מנכ"ל חדש, נקט אשכול שלל צעדים כלכליים משלימים להצלחת "התוכנית הכלכלית החדשה". אחד מהם, ואולי הדחוף שבהם, היה הטיפול בחובותיה המידיים של ישראל, שהייתה כפי שציינו אחת הבעיות המעיקות ביותר על המשק. בסוף 1952 עמד סדר הגודל של החובות שישראל הייתה חייבת לכסותם מיד על כמאה מיליון דולר,³⁴ ולא היה כלל וכלל ברור היכן יימצא הכסף. משמעות אי תשלום אותם חובות הייתה לא רק פגיעה במעמדה ובשמה הטוב של ישראל אלא סתימת כל האפשרויות שלה ללוות מטבע זר בעתיד, ואילו תשלום מידי של אותם חובות עשוי היה להביא את ההפך הגמור – קידום שמה ומעמדה של ישראל בשוק הכספים הבינלאומי, והצעד האופרטיבי הקשור בכך, החלפת ההלוואות שנלקחו על ידי הממשלה לטווח קצר בהלוואות לטווח ארוך.

את כיסוי החובות המידיים הללו ביקש אשכול לבצע באמצעות כספי הסיוע שקיבלה ישראל מגורמי חוץ. זו הייתה הסיבה שהמריץ, למשל, את חברי המשלחת הישראלית שטיפלו בנושא הסכם "השילומים", בראשות אליעזר פליכס שנער, לבוא בדברים עם עמיתיהם שטיפלו בנושא מטעם משרד הכלכלה הגרמני ולזרזם לפעול לאשרורו. ואכן, החתימה על ההסכם לביצועם של "השילומים" בין ממשלות ישראל וגרמניה התקיימה בלוקסמבורג ב-10 בספטמבר 1952,³⁵ חודשים רבים לאחר שהתקבלה ההחלטה על ביצועם, אך כחודשיים בלבד לאחר שאשכול נכנס לתפקידו כשר האוצר. בהמשך הורה לחברי אותה משלחת לבקש מממשלת גרמניה להעביר לישראל בדחיפות את התשלומים הראשונים שהובטחו במסגרת ההסכם, עוד לפני שההסכם כולו, על פרטיו הרבים, יאושר בבונדסטאג. ואכן שר הכלכלה הגרמני, פריץ שאפאר, הורה לפקידי משרדו, בעקבות בקשתו הדחופה של שר האוצר הישראלי, להעביר לאלתר חלק מהתשלום הראשון מכספי הסכם "השילומים", ואף דאג שהממשל הגרמני יתווך על הסכמים עם ספקים שונים, דוגמת חברת הנפט "של", שישראל הייתה זקוקה למוצריהם וממשלת גרמניה התחייבה לשלם בעדם באותה מסגרת.³⁶

במקביל ביקש אשכול לדחוף את האחראים על "המגבית היהודית המאוחדת" ואת ראשי "הבונדס" לנסות ולהגדיל מיד את סכומי הכסף שאספו ולפתור בעיות רבות שצצו במהלך השנה האחרונה, כדי שהכספים יגיעו במועדם.³⁷ כמו כן ביקש, באמצעות אותם גורמים, לנסות לשכנע את השלטונות האמריקניים להקדים, או לפחות לזרז, את תשלומי המענק לישראל, שחלקו הראשון בסך 17.5 מיליון דולר ניתן רק בספטמבר 1952, הרבה זמן לאחר שהובטח.³⁸ גם בנושא זה הצליח מעבר למצופה, ביחד עם אישים רבים שהתבקשו להתערב בנושא. ב-9 באוקטובר שוחררו עוד 25 מיליון דולר מהמענק, כדי שישמשו לסילוק חובות לטווח קצר שחבה ישראל לגורמים שונים בארצות הברית. "ג'סט" ללא תקדים מצד מיניסטרוני החוץ האמריקני,³⁹ נאמר על כך בעיתונות. בסוף 1952 התברר שמאמצי של אשכול ואנשי האוצר נשאו פרי. למרות שהיו כבר דיבורים על

34 השוו דיווח אשכול בישיבת הממשלה ב-14 באוקטובר 1952, פרוטוקול הישיבה, גנ"מ; דיווח שמסר במסיבת עיתונאים, הארץ, 7 בינואר 1953.

35 השוו הארץ, 11 בספטמבר 1952.

36 השוו הארץ, 16 בספטמבר 1952.

37 השוו לדוגמה ב"ג, 25 בדצמבר 1952; איגרת אשכול לוונצקי, 31 בדצמבר 1952, העתק המכתב, גנ"מ, 4/9960/ג.

New York Times, September 4, 1952 38

השוו למשל הארץ, 10 באוקטובר 1952. 39

פריסה מחדש של החובות (קונסולידציה), לטווח הקצר,⁴⁰ בסכום של 100 מיליון דולר, הם כוסו בסופו של דבר כמעט במלואם, או שהוחלפו בהלוואות לטווח ארוך ובינוני. ישראל הוכיחה, כפי שאשכול תכנן, כי היא בעלת כושר החזר מלא וניתן לסמוך עליה. על פי יוזמתו החליטה הממשלה לבקש (ואחר כך לקבל) הלוואות נוחות יותר ממקורות בנקאיים בינלאומיים, לטווח בינוני וארוך למימון הגירעונות של ישראל.⁴¹

הפעילות לכיסוי החובות לטווח הקצר, במטבע חוץ, באה כאמור במשולב, וכחלק מ"התוכנית הכלכלית החדשה", עם פעילות נמרצת של האוצר במשק הישראלי בתחומים רבים ומגוונים. תחום נוסף לטיפול, ואולי מהדחופים יותר, היה קשור לבנקים ולפיקוח עליהם. אשכול ביקש לעצור את הגדלת נפח האשראי שנעשה גם באמצעותם. לשם כך הוציא בשלב ראשון צווים שהורו לבנקים שלא לחרוג מעבר להחזקת 15% מפיקדונות לקוחותיהם.⁴² היה בכך משום צעד מהפכני, מאחר שעד אז הם החזיקו כרוזבה נפח קטן בהרבה מהפיקדונות. הצו אמור היה להגביל את האשראי שנתנו, ובכך לתרום להקטנת הביקושים האינפלציוניים. במקביל הורה אשכול לבנקים שלא לתת לשום משרד ממשלתי או גוף התלוי בתקציבים הממשלתיים מפרעות עונתיות (כהלוואות) שיעלו על 20% מהתקציב השנתי שאושר להם.⁴³ בכך ביקש למנוע חריגות מהתקציבים הממשלתיים, לאחר שבעבר לוו רשויות ממשלתיות כספים מהבנקים ללא שהיה להם תמיד כיסוי תקציבי, ובכך איבד האוצר את השליטה על התקציב ונאלץ להתמודד שוב ושוב עם אותם גופים ממשלתיים שלוו על נושאי החריגה.

צעדים משלימים נוספים שבהם ביקש לנקוט אשכול – ובמרכזם הגדלת הייצור החקלאי ובמיוחד הייצור התעשייתי, באמצעות הגדלת תקציבי הפיתוח – היו גם הם להערכתו חשובים להשלמת "התוכנית הכלכלית החדשה".⁴⁴ בהגדלת הייצור החקלאי הוא ראה תרופה יעילה ביותר לבעיות המשק והכלכלה בישראל. כך, למשל, טען שלפחות בנושא האבטלה, שהלכה כזכור והחמירה, ניתן לפתור את הבעיה ולהגיע לתעסוקה מלאה באמצעות ההתיישבות החקלאית.⁴⁵ אך היה ברור גם לו כי הגדלת התפוקה החקלאית הנה מוגבלת ובאמצעותה לא ניתן יהיה לפתור את כלל בעיות המשק.

בסוף 1952 הגיע כבר למסקנה כי "החקלאות עשתה את שלה בפיתוח המשק בשנתיים האחרונות – עשתה רבות. [ועתה] הגיעה שעתה של התעשייה, או לפחות מוכרח להגיע... או שאנחנו אבודים".⁴⁶ באיגרת שכתב לאריה שנקר, נשיא התאחדות התעשיינים (אז: "נשיא בעלי התעשייה"), הבטיחו נאמנה כי הוא רואה ב"חיזוקה, פתוחה וקידומה"⁴⁷ של התעשייה בישראל משום יעד מרכזי שאליו המושק חייב לחתור. כדי להגיע להגדלה משמעותית בתפוקה התעשייתית היו לאשכול, כבר אז (בראשית 1953), כמה הנחות יסוד. האחת, ש"החרושת הישראלית", כפי

40 השוו דבריו של פרץ ברנשטיין, שר המסחר והתעשייה, הארץ, 9 בינואר 1953.

41 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 14 באוקטובר 1952, גנ"מ.

42 דברי אשכול בישיבת הממשלה, 16 בנובמבר 1952, פרוטוקול הישיבה, גנ"מ; דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י, 5 בינואר 1953, אמ"ה, 2/11/1953/25.

43 שם.

44 דב"ה, 22, 29 ביולי 1952.

45 השוו סקירת אשכול בוועד הפועל הציוני, 20 בנובמבר 1952, הארכיון הציוני המרכזי, ירושלים (=אצ"מ), S43/67.

46 דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י, 12 בינואר 1953, אמ"ה, 2/11/1953/25.

47 איגרת אשכול לשנקר, 13 בנובמבר 1952, אצ"מ, S1/2634.

שכינה את הפעילות התעשייתית, אינה מסוגלת לספק עדיין את רוב תצרוכת האוכלוסייה בישראל "במצרכי שימוש יום-יומיים", ולכן יש לשים דגש דווקא עתה על השלמתה בכיוון זה.⁴⁸ הנחתו האחרת הייתה שיש להקים מיד מפעלי חרושת לייצוא, לצד פיתוח נרחב של התשתית בישראל – התחבורה, החשמל והמים – ורק בשלב הבא לפתח בתי-חרושת שיספקו את הצרכים התעשייתיים האחרים הנדרשים למשק הישראלי, דוגמת מכונות לסוגיהן השונים, כלים כבדים וכד'.

אך היה לו גם ברור ששתי ההנחות הללו לא תתקיימנה אלא אם כן תתקיים הנחתו השלישית – שהתעשייה בישראל תעבור תהליכי התייעלות יסודיים. להערכתו, במצבה עתה, אין ניצול מלא של כושר הייצור, התפוקה לפועל נמוכה יחסית ובחלק מהמפעלים קיימת עבודה לא סדירה.⁴⁹ בכך קיבל את הבחנתו של המומחה האמריקני לניהול, סולומון טרון, שהוזמן על ידו לשמש כיועץ לענייני פתוח, שביקר באופן נחרץ את התעשייה בארץ וראה בהתייעלותה יעד מרכזי שבלעדיו יהיה קשה ביותר לפתח את מדינת ישראל ולהגיע למודרניזציה מלאה.⁵⁰ הנחתו הרביעית הייתה קשורה להגדלת הייצור התעשייתי ועמדה בניגוד מוחלט להשקפת עולמו הסוציאליסטית – התעשייה בישראל זקוקה ליזמים פרטיים שישקיעו וירחיבו אותה, תוך התערבות ממשלתית קטנה ככל האפשר.⁵¹ זו למשל הייתה הסיבה לכך שהתנגד בתוקף להלאמת חברת החשמל על ידי המדינה, למרות שהייתה באותו שלב חברה פרטית בלתי יעילה שגרמה לקשיים בהספקת החשמל.⁵² על פי תפיסתו, המגזר הפרטי הוא זה שיכול ביתר יעילות לקדם את התעשייה.

נמצא, אם כך, שאשכול גיבש לעצמו, בנושאים שונים, דוגמת פיתוח המגזר התעשייתי, השקפת עולם שנגדה תכלית ניגוד את האידיאולוגיה שבה האמין במשך עשרות שנים. ניתן להסביר זאת בתפקיד שאחז בו, באישיותו הלא דוגמטית וביכולתו לאמץ השקפות עולם שלא היו מקובלות על סביבתו הטבעית. עם זאת, אין ספק כי נשאר עדיין נאמן לאמונתו בחברה שוויונית וצודקת. זו הייתה הסיבה לכך שכאשר התקיימו דיונים סביב "התוכנית הכלכלית החדשה", בנושא תוספות היוקר, הוא לא היה מוכן לשמוע בעצת יועציו שטענו כי מתן תוספת יוקר, באותם ימים, פירושה שחיקת הפיחות ואיבוד אחד הכלים החשובים שעמדו לרשות האוצר להבראת המשק, אלא החזיק בדעה כי בתקופה שבה האינפלציה דוהרת ומספר המובטלים עולה, אסור לפגוע בפועלים ובשכירים, גם אם הדבר יבוא על חשבון הצלחת התוכנית הכלכלית שאותה ביקש לבצע. אין תמה שדרישת ההסתדרות למנוע את שחיקת השכר הריאלי נענתה על ידו בחיוב.

כלל השינויים הדרמטיים הקשורים ל"תוכנית הכלכלית החדשה", שהתחוללו בחודשים האחרונים של שנת 1952 ותחילת השנה שאחרי כן, בשדה הפוליטיקה והאדמיניסטרציה, ובמקביל במדיניות הפיסקאלית והמוניטארית, שהשפיעו באורח ניכר על המשק בישראל, באו כאמור במקביל למשא-ומתן שניהל אשכול עם בן גוריון ושירי ממשלה אחרים על קיצוץ בתקציב משרדי הממשלה, ולהפחתת הסובסידיות למוצרים ולשירותים. בד בבד פעל אשכול במלוא כוחו ועוצמתו בנושאים שישלימו את הטיפול בחוליי המשק. בנמקו בפני חברי הממשלה ובכירי

48 השוו דברי אשכול בפני חברי הכנסת, דב"ה, 22 ביולי 1952.

49 השוו הנתונים שפורסמו בהארץ, 3 בספטמבר 1952.

50 השוו דברי טרון לבן גוריון, יב"ג, 3 ביולי 1951.

51 השוו לדוגמה איגרת אשכול להנהלת החברה הכלכלית לארץ ישראל, 21 באפריל 1953, גנ"מ 5622/1038/811ג.

52 השוו לדוגמה התבטאויותיו של אשכול בנושא חברת החשמל בישיבת הממשלה ב-2 בנובמבר 1952, גנ"מ. עוד בהרחבה על הנושא, לוי פאור, (2001); הנ"ל, (2003).

מפלגתו את הדחיפות בנקיטת הצעדים הללו, טען כי מצב הכלכלה בישראל הולך ומתדרדר, ⁵³ עד כדי כך שיש חשש כי לא ניתן יהיה לשלם משכורות לעובדי הממשלה ואף לאנשי צבא הקבע. ⁵⁴ ואכן כדי להוכיח כי התרעותיו הנן אמתיות, הורה לחשב הכללי שלא להדפיס יותר כסף, בהתאם לחוק שהתקבל כמה חודשים לפני כן, וכתוצאה מכך לא היה כביכול כסיו תקציבי למשכורות עובדי המדינה והרשויות המקומיות והן הגיעו באיחור של חודש ולפעמים יותר, מאז סוף 1952. אשכול כמובן יכול היה לנהוג אחרת ולעקוף את הבעיה באמצעות הגשת בקשה לוועדת הכספים של הכנסת לתקציב נוסף. חברי הכנסת בוודאי היו נענים לו, אך לא היה לו עניין בכך. הוא ביקש דווקא להמחיש בדעת הקהל עד כמה המצב הכלכלי חמור, כדי שיוכל לנקוט במהירות בשלל צעדים משלימים, ובמיוחד להביא לאישור בפני הממשלה והכנסת את התקציב החדש לשנת הכספים 1953–1954.

מראשית ינואר 1953 אכן עמלו אנשי האוצר על הכנת תקציב המדינה. הוא הוכן על רקע הפגנות מובטלים שנערכו ברחבי הארץ. ⁵⁵ כמה מהן, כמו ההתפרצות הקשה בירושלים שבה חדרו עשרות מובטלים למשרדי לשכת העבודה, זעזעו את דעת הקהל. בפני אשכול עמדו למעשה שתי אפשרויות כאשר הכין את התקציב החדש, שאותו אמור היה להציג זמן קצר ביותר לאחר פרוץ אותן הפגנות. הוא יכול היה להכין שוב, כבשנים קודמות, תקציב פופוליסטי, שבו תיפרצנה מחדש מסגרות התקציב ויודפס כסף לסבסוד מוצרים, להעסקת אלפי עובדים מיותרים ולתמיכה במפעלים כושלים. בעבר הדבר הצליח. ייתכן שתקציב זה היה נכון גם אז. אך אשכול לא חשב כך; הוא היה בטוח שאם המשק ימשיך לתפקד במתכונתו הקודמת, הוא לא יחזיק מעמד. כך גם טענו אז רוב הכלכלנים ואנשי המשק שעליהם סמך, דוגמת הורוביץ ⁵⁶ והופיין. ⁵⁷ זו הייתה הסיבה לכך שכאשר הציג את עקרונות התקציב, בסוף פברואר 1953 – בתחילה בפני בן גוריון, ⁵⁸ לאחר מכן במליאת הממשלה, שם אושרו כמעט ללא התנגדות, ⁵⁹ ולבסוף הגיש אותו, לאחר קבלת חלק מהערות חברי הממשלה, לקריאה ראשונה בכנסת ⁶⁰ – היו כלולים בו העקרונות שעל פיהם הפעיל את עיקרי הצעדים הכלכליים שנקט בהם עד אז ואשר התכוון להנהיגם ביתר מרץ גם להבא.

אחת הסיבות לכך שהצעת התקציב עברה בממשלה, יחסית ללא התנגדות נמרצת מצד חבריה, הייתה השיחות הרבות שקיים גם עם בן גוריון ושרי מפא"י מזה, וגם עם ראשי "הציונים הכלליים" מזה. בעוד שלאחר הסכמת בן גוריון לעקרונות התקציב לא הייתה סכנה כי שרי מפא"י האחרים יקשו על אשכול, הוא דווקא חשש מאוד שהשותפים האחרים בממשלה, שבאו מצדה הימני של הבימה הפוליטית בישראל, יגלו התנגדות וייצרו משבר ממשלתי. בסופו של דבר, ולאחר דיונים ממושכים, הגיעו דווקא הצדדים להסכמה מלאה, למעט בנושא הליברליזציה במטבע החוץ. אשכול ביקש להשאיר את המסחר במטבע זר בפיקוח הממשלה, בעוד שראשי "הציונים הכלליים", מתוך השקפת עולמם הליברלית, סירבו לכך. בסופו של דבר הושגה פשרה אשר בן

53 השוו פרוטוקול ישיבת הממשלה, 28 לדצמבר 1952, גנ"מ.

54 דברי אשכול בישיבת סיעת מפא"י, 12 בינואר 1953, אמ"ה, 2/11/1953/25.

55 השוו לדוגמה הארץ, 14 בינואר, 8 במארס 1953.

56 הורוביץ (1975), 130.

57 השוו דו"ח על הרצאה שנשא הופיין בנושאי כלכלה, הארץ, 25 בינואר 1953.

58 יב"ג, 20, 22 בפברואר 1953.

59 פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, 22, 25 בפברואר, 1 במארס 1953, גנ"מ.

60 השוו פרוטוקול ישיבת הכנסת, 5 במארס 1953, דב"ה.

גוריון דחף לקבלתה,⁶¹ ולפיה הוקמה ועדת מומחים שאמורה הייתה להמליץ בנושא. בינתיים הסכימו הצדדים להמשיך, כפי שדרש אשכול, בפיקוח מלא על הסחר במטבע החוץ, וכך יכול היה התקציב לצאת לדרך.⁶²

למרות התקציב המקוצץ, שהיו בו העלאות מסים, בוטלו בו חלק מהסובסידיות ונקבעו באמצעותו צעדי הריסון האחרים, עדיין הוא היה גירעוני והסיכוי לכסות את כל 216 המיליונים שהוקצבו למשרדי הממשלה, לפיתוח ולכיסוי החובות, היה קלוש, כפי שאשכול הצהיר בכנות בפני חברי ממשלתו.⁶³ גם לאחר שתקציב הביטחון היווה כבר "רק" 24% מהתקציב הכללי, וסך ההכנסות ממסים היה אמור לגדול מאוד באופן יחסי לשנה הקודמת, עדיין הוא העריך שהגירעון התקציבי בשנת הכספים הבאה יעלה על 5%, דבר שהבטיח דווקא את התחזקות הלחצים האינפלציוניים. מבחינת דעת הקהל, אם כך, לא רק שאותו תקציב לא בישר טובות, אלא שהוא כלל בתוכו את כל המרכיבים השליליים האפשריים מבחינתו – המיסוי אמור היה להיות גבוה הרבה יותר מאשר בשנה הקודמת, תקציבי הממשלה קוצצו ולשם כך היו צריכים להיערך פיטורים המוניים במערכת הביטחון ובשאר משרדי הממשלה,⁶⁴ והאינפלציה דווקא הייתה צפויה לצמוח, לפחות בשלב הראשון. התקציב החדש בישר אם כך דפלציה – מיתון ואינפלציה בה בעת.

אשכול היה מודע לעובדות חמורות אלה. הוא הציג אותן, כאמור, ללא כחל ושרק בפני חברי הממשלה בשעה שמסר להם את נתוני התקציב, וטען להגנת אותה מדיניות כי אין מוצא אחר.⁶⁵ גם בכנסת, בהציגו את התקציב, הוא לא ייפה את פני הדברים, למרות שידע כי נאומו יצוטט ברבים, אלא הסבירם כראשית השלב השני בהתפתחותה של מדינת ישראל. הקיצוץ שנעשה בתקציב ובסובסידיות והגדלת נטל המסים, הסביר לחברי המליאה, הנו "ניתוח מכאיב אך הכרחי".⁶⁶ אחרי ארבע שנות אינפלציה, תמיכה לא מציאותית בשער הלירה, עלייה לא ריאלית ברמת החיים והתפתחויות שליליות במאזן התשלומים, שהיוו כולם "מחיר ששילמנו בעד הניצחון במלחמת השחרור – המחיר של הקמת המדינה ושל העלייה ההמונית", לא הייתה ברירה, אליבא דאשכול, אלא לנקוט באותה מדיניות, כדי לשנות את "דמותו המסולפת"⁶⁷ של המשק הישראלי. הצעדים הקשים שבהם הממשלה נקטה, נוקטת ותנקוט במהלך השנה, הנם השלב הבא בהתפתחות המשק. אשכול היה מספיק אמיץ, בהציגו את עקרונות התקציב החדש בפני הממשלה, הכנסת ואמצעי התקשורת, כדי להודות כי למעט תפנית חיובית אחת במשק, במהלך 1952 – הפחתה מסוימת בגירעון במאזן התשלומים – לא הועילו כמעט הצעדים שנקטו עד אז, במסגרת "התוכנית הכלכלית החדשה", להבראת המשק. ואף קיים סיכוי רב כי התל"ג, שירד באותה שנה ב-2.5%, ימשיך לרדת גם הלאה, וחמור מכול, קיימת גם אפשרות סבירה שמספר המובטלים שכבר הגיע בראשית 1953 ל-17 אלף נפש – אחרי שבראשית השנה הקודמת הוא עמד על 5,500 בלבד⁶⁸ – יעלה באורח דרסטי.⁶⁹ ואולם להערכתו, לאחר שחבילת הצעדים שבה נקטה הממשלה תהיה

61 השו"ב"ג, 9 באפריל 1953.

62 השו"ב"ג, 133 (1975).

63 השו"ב"ג, ידיעות אחרונות, 6 בינואר 1953; נאומו של אשכול בכנסת, 27 בינואר 1953, דב"ה.

64 הארץ, 5 בפברואר 1953.

65 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 22 בפברואר 1953, גנ"מ.

66 דב"ה, 10 במארכ 1953.

67 שם.

68 הנתונים מתוך הארץ, 21 בינואר 1953.

69 הנתונים משנתונים סטטיסטיים לשנים 1951–1954 ומטבלאות הנמצאים בברקאי (1983); הנ"ל (2009).

אפקטיבית, בטווח הבינוני והארוך, היא תביא להבראת המשק, להגדלת הייצור, ובהמשך, לגידול ביתרות מטבע החוץ, להורדת האינפלציה ולבסוף לירידה חדה במספר המובטלים.⁷⁰ עד בוא ימים אלה, הוא לא הבטיח אלא דם, יזע ודמעות.
אשכול קיים! הנתונים בשנים הבאות לימדו כי הצליח!

מקורות

- בן פורת י' (1989), המשק הישראלי, חבלי צמיחה, תל אביב.
ברזוהר מ' (1977), בן גוריון, ביוגרפיה, תל אביב.
ברקאי ח' (1984), ימי בראשית של המשק הישראלי, ירושלים.
ברקאי ח' (2009), "ימי הבראשית של המשק הישראלי", מ' ליסק (עורך), תולדות היישוב היהודי בארץ ישראל מאז העלייה הראשונה, מדינת ישראל, העשור הראשון, ירושלים, 350-447.
גולדשטיין י' (2003), אשכול - ביוגרפיה, ירושלים.
הורוביץ ד' (1954), כלכלת ישראל, תל אביב.
הורוביץ ד' (1975), חיים במוקד, רמת גן.
הלוי נ' וקלינוב-מלול ר' (1969), ההתפתחות הכלכלית של ישראל, ירושלים.
לוי פאור ד' (2001), היד הלא נעלמה, הפוליטיקה של התיעוש בישראל, ירושלים.
לוי פאור ד' (2003), "הלאמה במתח נמוך, הנסיבות, השיקולים והתהליך שהובילו להלאמת חברת החשמל הארץ-ישראלית", קתדרה 105, 111-150.
פטינקין ד' (1965), המשק הישראלי בעשור הראשון, ירושלים.
Howard P. (1971), *Structural Change and Economic Policies in Israel*, New Haven.