

מחברות למחקר ולביקורת

כתב-עת לניתוח ביקורתי של החברה הישראלית

המיתון: ניתוח כלכלי - מדיני של האבטלה בישראל

מאת מיכאל שלו

מאמר זה עניינו האבטלה בישראל, בפרט בתקופה שבין אמצע שנות ה-50 וסוף שנות ה-60. מטרת המאמר לנתח את התמורות העיקריות ברמת האבטלה בתקופה זו מנקודת-מבט פוליטית-כלכלית ולתרום בכך להבנת השיטה הכלכלית-פוליטית הקיימת בישראל והכוחות המחוללים בה תמורות. המאמר נועד איפוא להיות יותר מעיון גרידא באבטלה, הגם שבריי כי אין בו ניתוח ממצה של הכלכלה המדינית בישראל. המוקד העיקרי - שחשיבות ראשונה במעלה מיוחסת לו בכל הקשור לתנאים השוררים בשוק העבודה - יהיה תפקידה של המדינה, ובעיקר התפקיד שהיא ממלאת בהסתייעות באבטלה כמכשיר לפתרון בעיות. על כן, במאמר זה מוצגת האבטלה הן כמשתנה "תלוי" והן כמשתנה "עצמאי" - תופעה המבקשת הסבר, ויחד עם זאת תופעה המסבירה בעצמה.

בעיקרו של דבר, במוקד המאמר עומד ניתוח של השפל הכלכלי ("מיתון") ששרר ב"66-1967, שהיה משום זניחה דרמטית ביותר של התעסוקה הכמעט מלאה שאפיינה את שלושת עשורי השנים הקודמות. מועלית הטענה, כי אף-על-פי שקיים בישראל נטאי (BIAS) מהותי בכיוון של תעסוקה מלאה, בחרה המדינה במיתון כדרך לפתרון קשיים

תודתי נתונה לקרן פורד (הנאמנים בישראל) ולקרן ברטלסמן על עזרתן. לעמיתי ולסטודנטים הרבים שהעירו לי את הערותיהם על הטיוטה הראשונה אני מודה מקרב לב ופוטר אותם מאחריות. תודתי גם ליעקב גוטשלק שתרגם את הגרסה האנגלית, ולמחלקות לסוציולוגיה ולמדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים על שהעמידו את האמצעים למימוש התרגום.

המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני

של האבטלה בישראל

מאת: מיכאל שלו

החוק וניקוי המצפון: השימוש בחוקי

החירום המנדטוריים על ידי ממשלת ישראל

מאת: מיכאל סולטמן

מספר 9 - חיפה. פברואר 1984

חמורים שהופיעו במחצית הראשונה של שנות ה-60, הן לצורך גיוס המשאבים והן לקיום מנגנוני הניהול הפוליטיים-כלכליים שהתעסוקה המלאה היתה תלויה בהם. לחיזוק טענה זו, אני מאיר חמישה נושאי מפתח: (א) מאפייני המערכת הפוליטית-כלכלית המקדמים תעסוקה מלאה (פרק 2); (ב) המנגנונים שמנעו בהצלחה בעד התעסוקה המלאה מלהפוך לבלתי-נהילה מבחינה פוליטית וכלכלית בשנות ה-50 (פרק 3); (ג) התמוטטות מנגנונים אלה בשנות התעסוקה המלאה 1961 - 1965 (פרק 4); (ד) ההגיון שביסוד המיתון כפתרון לבעיית התמוטטות זו (פרק 5); (ה) תוצאותיו בפועל של המיתון לגבי הקמתו של בסיס חדש לניהול המדיני של המערכת הפוליטית-כלכלית. פרק 1 הוא דיון במספר מסגרות-ניתוח עיקריות המשמשות לניתוח הפוליטי-כלכלי של האבטלה; בדיון אשקול אחדות מן הנקודות העיוניות המרכזיות בהקשר זה, ואפתח את התפיסה הבאה לידי ביטוי במאמר זה. הפרק האחרון (7) מביא מספר הערות מסכמות על המאמר והשלכותיו האפשריות על התפתחויות ערכניות יותר.

1. גישות לנושא הכלכלה המדינית של האבטלה

ביסודו של הניתוח הפוליטי-כלכלי מונחת ההנחה, כי מערכות פוליטיות וכלכליות, גורמים-פועלים ותהליכים, אינן ניתנות להפרדה (פריי ופומרן, 1978). על-פי הגבולות התחומיים המקובלים, ניתוח כלכלי של האבטלה יגביל עצמו להארת הקשרים שבין האינטרסים העצמיים החומריים של הגורמים-הפועלים הכלכליים לבין החלטותיהם הנוגעות לתעסוקה, בעוד שניתוח פוליטי יידרש לתהליכים שבהם משתתפי קביעת המדיניות הכלכלית מתווים אותן התערבויות ממשלתיות הפוגעות בשוק העבודה. אין ספק שמדובר בשתי גישות חלקיות, המחייבות צורה כלשהי של שילוב. אלא שניתוח פוליטי-כלכלי מבקש לעשות יותר מאשר כינוס של גורמים פוליטיים וכלכליים לתצפית בו-זמנית. ניתוח כגון זה ראוי כי יפתח בשאלה העיונית: כיצד באים אינטרסים, גורמים וניגודים כלכליים לידי ביטוי במבנה ובהתנהגותה של המדינה, וכיצד, לעומת זאת, מערכות השלטון והתהליכים המתנהלים בהן בולמים ומגדירים מחדש את אלה של המשק? המסורת האקדמית, שמאמר זה נימנה עמה, יוצאת מהנחה כי קווי הניגוד החשובים ביותר במערכות פוליטיות-כלכליות קאפיטליסטיות עוברים בין המעמדות העיקריים, עבודה והון. הנושא שבמוקד הדיון הוא, איפוא, כיצד האינטרסים המעמדיים והגורמים המעמדיים (מפלגות, קבוצות אינטרסים, תנועות חברתיות) פועלים לנוכח צעדי המדינה ובמסגרתה. הנחה נוספת היא, שיש בידי המדינה הליברלית-דמוקרטית המודרנית האפשרות הן לבחור את עדיפותיה והן לחולל את שיעורי האבטלה שנבחרו על-ידיה כיעד. במסגרת האילוצים שהכלכלה העולמית כופה עליה (העשויים להיות בעלי משקל רב), נחשבים יעדי האבטלה של המדינה ומאמציה לממשם כמכריעים לגבי התוצאות בפועל.

לאור מסגרת עיונית בסיסית זו, ניתן להבחין בין שלוש אסכולות חשיבה. הראשונה מזוהה עם מאמר חלוצי שפורסם על-ידי הכלכלן הפולני הפרוטו-קיינסיאני מיכל קלצקי (1943). היה זה קלצקי שגרס, כי במצב של שלום תביא תעסוקה מלאה מתמשכת לידי 9 מורות מעמיקות במאזן הכוחות בין העבודה וההון. אפשר לנסח את הטיעון כלהלן: תעסוקה מלאה טומנת בחובה סכנה למעמדו המועדף של ההון בכל ארבע החזיתות העיקריות של הקונפליקט המעמדי. ראשית, תלותה של העבודה בהון באשר לאפשרויות תעסוקה בשוק העבודה "החופשי" של הקפיטאליזם נחלשת, בשל צמצום התחרות בין העובדים במצב בו מקומות עבודה מצויים בשפע. שנית, המאבק החלוקתי על השליטה בעודפים נוטה לטובת העבודה ("צמצום הרווחים השוליים"), כאשר המעסיקים נאלצים להתחרות ביניהם על כוח-העבודה יקר המציאות. שלישי, יתרון כוח-המיקוח שהתעסוקה המלאה מקנה לעובדים מאיים גם על כוחו של ההון לשלוט בתהליך העבודה, על-ידי ניטרול האיום בפיתורים. רביעית, קלצקי צפה שהכלים המדיניים להשגת תעסוקה מלאה יציבה יסכנו בהכרח את מקור כוחו החשוב ביותר של ההון בכלכלה המדינית - שליטתו בצבירה, שבאמצעותה הוא קובע את רווחתו הפוטנציאלית של הרוב הלא-קפיטליסטי.

קלצקי מצא שכתוצאה מגילוי אמצעים אנטי-מחזוריים לניהול הביקוש, וכתוצאה מהנסיון ההסטורי של מצוקת כוח-העבודה בעיתות מלחמה, רכשו מעמדות העובדים בחברות המתקדמות בסיס עיוני ואמפירי להביעת המשק קיום תעסוקה מלאה. בלשון המארקסיזם המודרני (למשל, אויקונור, 1973), המדינה מצאה עצמה ניצבת מול ציוויים סותרים: הרצון להחזיר את האבטלה במטרה להשיב לעצמה את שיתוף-הפעולה של ההון במילוי תפקיד הצבירה שלו, והשאיפה לקיים תעסוקה מלאה כדי לשמור על הלגיטימיות שלה עצמה, נוכח העלאת הזכות לעבודה למדרגת תביעה פוליטית מרכזית של הציבור הרחב. קלצקי חזה, כי אם לא תחול תמורה במבנה המערכת הכלכלית, לא תעמוד המדינה בלחץ להשיב את הצבירה על כנה. היא תימצא נאלצת לחזק מזמן לזמן את כוחו של ההון להתמודד עם בעיותיו בגין התעסוקה המלאה, בין אם על-ידי הימנעות משימוש במנגנוני הייצוב הכלכלי העומדים לרשותה, ובין אם על-ידי גרימת מיתון באופן פעיל. בכל הקשור לארה"ב, לפחות, קיימת עדות מהימנה לחיזוק תחזית זו (בודי וקרוטי, 1975; קמרון, 1979). מן הראיות עולה כי המדינה הסכימה למעשה לנסיונות תקופתיים מצד ההון להסיג את הישגי העובדים בעזרת אבטלה שיש בה כדי "ללמד לקח". ניתן היה לפרש מימצא זה כלא יותר מאשר טיעון המעיד על חולשה יוצאת דופן של העובדים בארה"ב (שלו וקורפי, 1980). אולם על-פי המסורת הקלצקיאנית ההנחה היא שהקאפיטליזם מציב גבולות מבניים אוניברסאליים ליכולתה של המדינה הדמוקרטית להעמיד בסכנה את האינטרסים של ההון.

לחילופין, יש מבין חוקרי הסוציאליזם הפרלמנטרי הגורסים כי המשטר הדמוקרטי מאפשר למפלגות חזקות של מעמד העובדים לרכוש שליטה הגמוניאלית על הרשות

המבצעת במדינה (שלו, א' 1983; ב' 1983). לפי תפיסה זאת, ממשלות בעלות נטיה לטובת העבודה, יש בידן להפעיל או לפתח אמצעים לשמירת האבטלה ברמה הנמוכה הרצויה לתומיכהן (מרטין, 1973), לפחות על רקע של נסיבות בינלאומיות היפות לצמיחה כלכלית (אפל, 1980). התסריט הסוציאלי-דמוקרטי סותר איפוא את תסריטו של קלצקי, הן בטענתו כי המדינה אוטונומית יותר מכפי שמארכסיסטים חושבים ביחסה אל אינטרסים קאפיטליסטיים (קראוץ', 1979), והן בתפיסה שצמיחה מתמשכת יוצרת תנאים לתאימות מובהקת בין האינטרסים של העבודה וההון (פשוורסקי וולרשטיין, 1982).

לדעת האסכולה האחרונה, הן התפיסה הקלצקיאנית והן הסוציאלי-דמוקרטית קבילות, אולם היא רואה אותן כמתייחסות למקרים ייחודיים של תופעה רחבה יותר, והיא עמדת התיווך של המדינה בקונפליקט המעמדי (אספינג-אנדרסון ואחרים, 1976). המדינה נתפסת כאן לא רק כזירה למאבק המעמדי, כי אם גם כגורם הניהולי הפעיל במאבק, היכול להסתייע במיגוון של אופציות אסטרטגיות (סאלואטי וברוסיו, 1979; שמידט, 1982). התנהגות המדינה אינה נקבעת איפוא מראש על-ידי כוחם המבני והארגוני של ההון והעבודה בהתאמה. אדרבה, מאפיינים של המדינה עצמה - כגון המבנה המוסדי שלה עצמה, והמערכת המוסדית לייצוגם הפוליטי של האינטרסים המעמדיים, הנתמכת על-ידה, פותחים פתח למיגוון של מסגרות אפשריות למערכת היחסים עבודה-הון-מדינה. מסגרות אלו קשורות בחבילות-מדיניות השונות זו מזו תכלית שינוי (שארפף, 1981).

נושא שנדון בהרחבה בספרות העכשווית היא המסגרת ה"ניאו-קורפוראטיסטית" של שיתוף הפעולה הממוסד בין הארגונים המעמדיים לבין המדינה (שמיטר ולמברוך, 1979). הטיעון הוא, כי הקורפוראטיזם עשוי להפוך את הקונפליקט של "סכום-אפס" בין האינטרסים של העבודה וההון ביחס לאבטלה למשחק של "סכום-חיובי", על-ידי "מדיניות של VIRTUOUS CIRCLES" (קאסלו, 1978). המדינה מקבלת על עצמה לארגן ולערוב לשיתוף-פעולה מעמדי בעזרת שמירה על תעסוקה מלאה שהיא אינטרס של העבודה, בתמורה על ריסון עצמי מצד האיגודים המקצועיים, במטרה להגן על האינטרסים החיוניים של ההון (פאניטש, 1981; שמיטר ולמברוך, 1983). יכולתה של המדינה לבלום את הקונפליקט החלוקתי על-ידי ייזום עיסקת-חליפין כגון זו בין המיליטנטיות של העבודה ובין השאיפה לתעסוקה בטוחה, נוטה להתעצם על רקע-מבנה מוסדי המאופיין במפלגות עובדים בעלות כוח אלקטוראלי, איגודים מקצועיים מאוחדים וריכוזיים הנשענים על בסיס רחב של חברים, ומערכת כלל-משקית של מו"מ על השכר (הדי, 1970; קורפי ושלן, 1980). בנוסף לכך, (הגם שלא במיוחד לגבי ניהול קורפוראטיסטי של המדיניות הכלכלית), יש בידי מדינות לבחור ולפתח באופן פעיל מדיניות לגישור על האינטרסים של העבודה וההון (או לפחות על "סעיפיהם" המשמעותיים ביותר). דוגמאות למדיניות כזאת כוללות: (א) סיבסוד ההון במטרה לפצותו על מחיר המיליטנטיות של העבודה; (ב) הגברת סובלנותם של העובדים כלפי אבטלה

על-ידי מתן ערבויות שכר ציבוריות, ו/או בדרך של יצירת אפיקי תעסוקה חדשים באמצעות המגזר הציבורי או תכניות של "שוק עבודה פעיל"; ו(ג) השבעת תיאבונם של בעלי ההון לעבודה זולה וממושמת, ועניינה של המדינה בשלום חברתי, על-ידי היתר/עידוד פיצול שוק העבודה. הלחצים שקלצקי הצביע עליהם, מופגים איפוא על-ידי הדו-קיום בין מגזר ראשוני המוגן מפני אבטלה, לבין מגזר שניוני הרגיש לה.

מאמר זה נוקט בגישה השלישית, השמה את הדגש על אופיה הפתוח לשינוי של המדינה ועל ייצוג האינטרסים המעמדיים כנקודת-המוצא שלה. יחד עם זאת, בהסתמך על עבודה עיונית שנעשתה בעת האחרונה (בנוסף לספרות הנזכרת כבר, ר' במיוחד סקוצ'יפול, 1983), מובאים במאמר מספר שיפורים ופיתוחים לתפיסה המרכזית לגבי בחירת אסטרטגיות על-ידי מדינות, במסגרת ניהול הקונפליקט המעמדי.

(1) המדיניות הציבורית המטפלת בנושאים הלוקתיים כגון אבטלה, משקפת את מאמצי המדינה להתמודד עם שורה של בעיות הניצבות בפניה. אין זה מן המועיל לבודד בעיות אלה במסגרת "אילוץ" מסוג אחד, דוגמת חובות המדינה להון או לציבור הבוחרים של המפלגה השלטת או לצורך הפוליטי ביציבות חברתית ותמיכה המונית. פירוש הדבר, לפסוח על העובדה שבעיות מסוגים שונים קיימות זו לצד זו, וכי "הפתרונות" להן אפשר שיביאו לתוצאות סותרות. יש ביכולתנו לזהות את הצעדים העומדים על סדר היום של המדינה על סתירותיהם במישור עיוני, אולם יש לתת את הדעת על כך שסדר-יום אלה שונים זה מזה תכלית שינוי בנסיבות לאומיות והיסטוריות שונות. ובאופן מוגדר, מן הראוי לבחון את תפקידם של ניגודים מעמדיים, ואת כוחם היחסי של מעמדות שונים להגדיר את סדר-יום של המדינה ואת הגישות שלה לפתרון-בעיות, לאור הקשרם הספציפי.

(2) במסגרת טיפולה בסדר-היום שלה, המדינה מגדירה את סדר-עדיפויותיה ומאמצת לה אסטרטגיות לפתרון-בעיות בהתייחסות למשאבים העומדים לרשותה. המשאבים - פוליטיים, כלכליים, מינהליים וריסוניים - מצטיינים גם הם בהבדלים ניכרים ממדינה למדינה. שוני זה מקורו במכלול של גורמים, בכלל זה נתוני החברתיים והכלכליים של החברה, מעמדה הגיאופוליטי והכלכלי של המדינה במערכת העולמית, ומבנה המוסדי של המדינה עצמה. אף לא אחד מאלה הוא "נתון" מבחינה היסטורית: גם גורמים אלה מתפתחים כתגובה על מאבקים בין-מעמדיים ואחרים בעבר ובהווה.

(3) לאינטרסים המעמדיים נודעת תמיד משמעות לגבי האסטרטגיות של המדינה ומדיניותה. אולם גם כאן אנו מוצאים גיוון רב בתפיסת האינטרסים האלה ובכוחם של המעמדות לממשם. מערכות פוליטיות-כלכליות נבדלות זו מזו במרכזיות תפקידו של ההון בתהליך הצבירה, ואי לכך במידת יכולתו של ההון להחזיק במדינה ובחברה כבני-ערובה לאינטרסים שלו. יתרה מזאת, שוני במבנים מעמדיים ובתולדות הגיוס הפוליטי של

המעמדות, מביאים לידי קואליציות מעמדיות שונות המחזיקות בשלטון הפוליטי במדינה; קואליציות אלה כוללות, באופן פוטנציאלי, מעמדות המצויים בתווך בין העבודה להון. יש לתת את הדעת גם לעובדה, שאינטרסים מעמדיים והאופן בו הם באים לידי ביטוי במדינה מגושרים (בין מעמדות) ומפוצלים (בתוך המעמדות) על-ידי חלוקות אנכיות או "מגוריות" בין קבוצות ייחודיות של מעסיקים, עובדים וצרכנים. ולבסוף, הקונפליקטים החלוקתיים, בדומה למבני המעמדות עצמם, שרויים בתוך ניגודים מרחביים ותולדותיים (מיניים, אתניים, דתיים) המעמיקים את מורכבותם. התפקיד שניגודים אלה ממלאים בהעמקתם או הצטלבותם של קונפליקטים מעמדיים, גם הוא נושא המחייב ניתוח בהתייחסות להקשר הדברים.

משיקולים אלה מתברר, כי בעולם המדינות העשירות, הדמוקרטיות, הקפיטליסטיות וה"מערביות" שישראל נימנית עמו, קיימות כלכלות-מדיניות השונות זו מזו באופן מהותי. כדי לבצע ניתוח פוליטי-כלכלי של תוצאה חלוקתית מסוימת בהקשר לאומי-היסטורי ייחודי, חובה לברר את נתוניו הסגוליים של אותו הקשר. הדבר מחייב הבנה של מספר נושאים השלובים זה בזה: (א) המבנה הבסיסי של המשק ודינאמיקת הצבירה האופיינית לו; (ב) דפוסי הניגודים הבין-מעמדיים והאחרים וחשיבותם הפוליטית; (ג) מבנה המדינה, בפרט האופן שבו הוא מאפשר ניגודים מעמדיים ואחרים ומגלם אותם; ו-(ד) בעיותיה הפנימיות והבינלאומיות ומשאביה של המדינה.

מאמר זה לא ינסה למפות בצורה מקיפה מאפיינים אלה של הכלכלה המדינית בישראל. תחת זאת, אתמקד כאן בכמה מתכונותיה הבולטות ביותר, ואילו את המשימה לצייר תמונה ממצה מזאת אשאיר לעבודה רחבה יותר שמאמר זה יהיה חלק ממנה. יתרה מזאת, אף-על-פי שיש להעדיף הקדמת "מיפוי" לעצם הניתוח, במאמר זה הוכללו ההתייחסויות למאפיינים הבסיסיים של הכלכלה המדינית בגוף העבודה, בפרט בשני הפרקים הבאים. הראשון בהם עוסק בשאלה, מדוע התעסוקה המלאה היא משום נטאי בסיסי אפשרי בישראל, והשני שואל כיצד התאפשר למדינה (עד למיתון) לנווט את הכלכלה המדינית בדרך שמיזערה את תופעות-הלוואי "השליליות" של התעסוקה המלאה. כפי שנאמר כבר, במרכזו של המאמר עומדת התמוטטות הכוחות שעשו את התעסוקה המלאה סבירה ואפשרית, ופירוש המיתון כתוצאה של התמוטטות זאת. הניתוח נשען על הרחבה של המסגרת התיאורית, שהיתה דרושה מאחר שתנודות בעלות משקל במדיניות הממשלתית (בכלל זה החלטות לתמוך באבטלה המונית) מחייבות הסתכלות דינאמית, שאפילו תצלום-הבזק המדויק ביותר אין בו להמציאה. הועלתה הטענה, כי מדינות נוהגות לפתח אסטרטגיות לפתרון בעיות לטיפול בנושאי השעה למיניהם, לאור נפח משאבים נתון. יש להוסיף על כך, שבמרוצת הזמן הלוחות תמורות בבעיות העומדות על הפרק ובמשאבים הזמינים, ואם תמורות אלה כבדות משקל דיו, הן מביאות בעקבותיהן לשינויים באסטרטגיות. יחד עם זאת, הכוחות "החיצוניים" אינם היסודות הדינאמיים היחידים

בניתוח הפוליטי-כלכלי של תהליך גיבוש מדיניות הפנים. מועלית כמו כן הטענה, שאסטרטגיות הניהול של המדינה תכליתן לגשר על ניגודי אינטרסים בחברה וליישב בין צרכים מנוגדים של המדינה עצמה. אולם, מזמן לזמן הן קורסות תחת כובד סתירותיהן הפנימיות¹.

II: התעסוקה המלאה כנטיה מבנית

מטרתו של פרק זה לתאר בקווים כלליים מספר תכונות ייחודיות מרכזיות במערכת הפוליטית-כלכלית בישראל, ולתאר כיצד תרמו השלכותיהן לנטיה "הנורמאלית" של המערכת בכיוון של תעסוקה מלאה. הטיעון הוא, כי אופיה הלאומי והגאופוליטי של ישראל הביא ליצירת לחצים ומשאבים שקיזזו ביעילות את חולשותיו המהותיות של המשק. מבין נקודות-תורפה מבניות אלה יצוינו הבאות: (א) גודלו המוגבל של השוק המקומי וקיום מחסומים המונעים הדירה לשוקי האיזור; (ב) עוני יחסי במשאבים טבעיים; (ג) פרופיל כלכלי שנרכש לאחר קום המדינה, שעיקרו משק תעשייתי קטן יחסית, המייצר בחלקו הגדול בסדרות-ייצור קטנות ונטול כושר תחרות, הנעדר ברוב מגוריו יתרונות יחסיים בינלאומיים; (ד) תלות עמוקה בייבוא (בהיקף משתנה) של מוצרי צריכה בסיסיים (לרבות מזון), תשומות ייצור (אנרגיה, חומרי גלם, ציוד), ואספקה צבאית; (ה) כוח-משיכה חלש יחסית כלפי משקיעים זרים, עקב חוסר בטחון גיאופוליטי ולחצים ישירים מצד מדינות ערב, עלויות עבודה גבוהות בהשוואה למשקים שוליים אחרים, והשוק המקומי המוגבל.

לאור מגבלות כלכליות אלה, היתה ישראל אמורה להופיע במבט ראשון כמשק שאינו מועד לתעסוקה מלאה, אלא אם כן היתה מצליחה באימוץ "אסטרטגיית עולם שלישי" של דיכוי, המיטיבה עם השקעות תאגידים זרים. בפועל, האיכויות העיקריות המייחדות את המערכת הישראלית הפכו אסטרטגיה כגון זו לבלתי-מעשית. מהן האיכויות הללו?

(1) מגילת-היסוד מגדירה את ישראל בבית הלאומי היהודי; כתוצאה מכך, (א) ישראל היתה היעד הרצוני של הגירה יהודית נכנסת בקנה-מידה נרחב; (ב) מדינת ישראל היא

(1) בניתוח המגמות באבטלה בישראל המובא במאמר זה, תועלה הטענה כי אפשר לפרש נקודות-מפנה חשובות כתוצר המשותף של תמורות חיצוניות ופנימיות אלו.

מושא להתעניינות אוהדת ונאמנות מצד חלקים ניכרים של הפזורה היהודית; (ג) כהתגלמותו הפוליטית של העם היהודי, ניתנת למדינה הלגיטימאציה לפנות אל החובות ההיסטוריים של המדינות הלא-יהודיות כלפי היהודים; ו- (ד) אזרחיה הלא-יהודיים הם במקרה הטוב בגדר חריגים, ובמקרה הגרוע יש בהם משום סתירה למטרות שלשמן הוקמה המדינה הלאומית.

(2) מבחינה גיאופוליטית, ישראל שימשה חלוץ לאינטרסים מערביים במזרח התיכון, בהיותה: בעל-ברית יציב ונאמן השולל השפעה סובייטית ומתנגד למשטרים אנטי-אמריקניים; ראש-גשר פוטנציאלי לפעולה צבאית להבטחת אספקת הנפט והובלתו; יעד לקליטת ערדפי תעשיית-הנשק, ושדה-ניסויים לטכנולוגיות ואסטרטגיות צבאיות; ובאופן כללי מקור של מתחים וקונפליקטים, שבמובנים ידועים יש בהם לשרת את האינטרסים הכלכליים, המדיניים והצבאיים של מעצמות-העל. במישור האיזורי, עצם קיומה של ישראל, והמדיניות שבעזרתה היא ביקשה להשיג בטחון גיאופוליטי, נקשרו בתודעה עם מצב מתמיד של עוינות בינה לבין שכנותיה, ובעיקר בינה ובין האומה הערבית הפלשתינאית.

ארבעה גורמים הקשורים למאפיינים סגוליים אלה של ישראל, יוצרים את הרקע ההקשרי לתעסוקה המלאה.

(1) תעסוקה מלאה כצווי ציוני

לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל, כמו גם בתקופת הישוב, נתפסה האבטלה בעיני רוב הדמויות הבכירות כנוגדת את הגשמתה של התכנית הציונית. הששות כבדים במיוחד הובעו לגבי השפעותיה של האבטלה על הגירת יהודים אל המדינה וממנה. בתקופות העליה ההמונית, נחשבה התרחבות מואצת של התעסוקה תנאי בל יעבור לקליטתם הכלכלית של העולים החדשים. בעת האחרונה, לדוגמא, רווחה הדעה כי אבטלה עלולה לפעול כתמריץ שלילי על עולים בכוח מבריה"מ ומן המערב. ולבסוף, האבטלה מוכרת כתמריץ שלילי להישארות אזרחים יהודיים בישראל, מאחורי עניינה של ישראל בעליה מירבית ובמיועור הירידה מסתתרים מספר שיקולים. ראשית, עצם המספרים מקפלים בתוכם חשיבות אובייקטיבית למילוי שורותיו של צבא-האזרחים ולמניעת הידרדרות (מנקודת-ראות ציונית) במאזן הדמוגרפי והטריטוריאלי בין יהודים לערבים, הן בישראל פנימה והן ביחס למדינות השכנות. שנית, הלגיטימיות של ישראל כמדינה - בעיני קברניטי המדינה, האזרחים היהודיים, ואפילו "דעת הקהל העולמית" - תלויה במידה רבה בתפקודה המוכח כבית הלאומי היהודי. מורת-הרוח המוסרית המובעת בישראל כלפי "יורדים", נובעת בעליל מן האיום המתגלם בהם על סוג זה של לגיטימיות. שלישית, העולים מהווים, בהתאם להרכב אוכלוסייתם, מקור להון אנשי ופיננסי, בעוד שההגירה היוצאת גוררת אובדנים בתחומים אלה.

חרף חשיבותה של תפיסת התעסוקה כ"ציוני" חלו עליה גם מספר הסתייגויות. ככל אינטרס אחר של המדינה מיוחסת לה עדיפות, אשר בנסיבות משתנות עלולה ליפול קורבן לעדיפויות מתחרות. יתר על כן, במקרים רבים, ערכים מקודשים מוגשמים על-ידי מעשים סמליים לא פחות מאשר על-ידי מעשים של ממש. בשנת 1966, בעיצומה של אבטלה רחבת מימדים שהוא היה האחראי העיקרי לה, בטא פנחס ספיר קבל עם את דבקו הציונית בציווי התעסוקה המלאה. יורם ארידור נאחו לא מכבר באותה אידיאולוגיה, כדי לתבוע לעצמן את הזכות (המפוקפקת) שבמניעת התפשטות האבטלה.

(2) השלכות הרקע הגיאופוליטי

צרכיה הצבאיים של ישראל, דומה שהיו מכרסמים במשאבים הדרושים לה לעידוד התרחבות התעסוקה. ואולם, לפני 1967, ההוצאות הישירות לבטחון - שלא עלו על עשירית מן התל"ג, להוציא את שנת מבצע-קדש - היו מכשול בר-שליטה יחסית בדרכו של המשק, שצמח בקצב מואץ. מאותה שנה ואילך, גדלה והעפילה מעמסה זו לרמה אפנתית (מודאלית) בשיעור של כרבע מן התל"ג (לא כולל ההוצאות הכבדות הבלתי מדווחות, או הבלתי מתוייגות, לבטחון (ברגלס, 1983)). מחיר היבוא הבטחוני כוסה פחות או יותר על-ידי חבילת הסיוע האמריקני (המותנית במידה רבה ברכישת נשק מיצרנים בארה"ב). המכשיר העיקרי לכיסוי הוצאות הפנים המוגדלות של המאמץ הצבאי היה מימון גירעוני ולא דווקא העלאת מיסים או הקטנת ההוצאה לבטחון. כתוצאה מכך, נטל הבטחון שלא כוסה על-ידי פטרונתה של מעצמת-העל, טופל בעזרת אינפלציה של ביקושים, ולא על-ידי קיזוז של רווחה-בטחון (ברקאי, 1980).

לסכסוך הערבי-ישראלי נודעות השלכות עמוקות על הכלכלה המדינית, בנוסף על מימדיו הכספיים: עם אלה ניתן למנות את תפקידו של הסכסוך החיצוני ביצירת הן קרע והן סולידאריות מבית (קימרלינג, יראה אור בקרוב), ואת השימוש בצבא כגורם לחיברות פוליטי וחיברות שוק העבודה (עזריה, 1983; עזריה וקימרלינג, 1980). שתי השלכות נוספות הן בעלות נגיעה מיוחדת לשאלת התעסוקה המלאה: ראשית, העוינות הערבית-ישראלית שימשה בסיס אידיאולוגי חשוב להצבת הגבלות חמורות על פעילותם החברתית, הפוליטית והכלכלית של אזרחיה הערביים-פלשתינאים של ישראל (למשל, סמוחה, 1982); שנית, ההתרחבות הטריטוריאלי בעקבות מלחמת 1967 הכניסה לכלכלה הישראלית משאבים חדשים כבדי משקל, הן פיסיים (נפט, מים) והן אנושיים (עובדים מוסעים), וגם הביאה להרחבת הסחר הישראלי בכיוונים חיוכיים ביותר. נחיתות מעמדם ותלותם (בדרכים שונות) של האזרחים הערביים ותושבי השטחים המוחזקים, היו גורמים בעלי חשיבות ראשונה במעלה בהתהוותו של "צבא-עתודה" של עבודה ערבית, שהתמקם בעמדות הנחותות ביותר בשוק העבודה (מחול, 1982; פאראג'ון, 1978).

הגבוהים שישראל מפיקה מרזרבות מטבע-החוץ שלה) תפחה לכדי 10 אחוזים או יותר מן התל"ג (דו"ח בנק ישראל 1982:207). כללו של דבר, כושר קיומה הכלכלי של ישראל תלוי באורח משמעותי מצד אחד במעמדה בקרב יהדות העולם, ומצד שני ב"יחסיה המיוחדים" עם ארה"ב. אולם על רקע תלות זו, היא נהנתה ממצב מתמיד של "חיים מעבר ליכולתה" - במילים אחרות, היה באפשרותה לקיים רמות של צריכה והשקעה, ואי לכך גם של תעסוקה, הרבה למעלה משהיו מאפשרים המשאבים שיצרה מבית.

(4) גורמי הצמיחה הכלכלית

ניתן עתה לאחד את הגורמים שנדונו עד כה לכדי תפיסה לגבי הצמיחה הכלכלית המואצת אשר, עד לפרוץ המשבר העולמי בשנות ה-70, עמדה ביסוד היכולת לקיים תעסוקה מלאה. ניתן להגדיר את יבוא ההון, העליה ההמונית, הפעילות הצבאית-תעשייתית וההתרחבות הטריטוריאלית, בצירופים שונים ובזמנים שונים ככוחות המניעים המרכזיים במחזור הארוך של צמיחה כלכלית שהחל ב-1954 ובא לקיצו עם מלחמת יום-הכיפורים.

ראשון הגורמים האלה, יבוא ההון, ניכר בשורה של השפעות. העברות לאזרחים, בפרט תשלומי פיצויים מגרמניה, וההון הצנוע בדרך כלל שהובא על-ידי עולים חדשים, סייעו ללבות את הביקוש לצריכה. אולם השפעות אלו החווירו לעומת הדחיפה שנבעה מן החלוקה מחדש של תקבוליה החיצוניים בידי המדינה. הדבר לבש אין-ספור צורות, בכלל זה טיבסוד יצרנים וצרכנים, תעסוקה ציבורית ישירה ועקיפה, הוצאות בקנה-מידה גדול לפיתוח כלכלי וקליטת עליה. בהיותה פועלת כצינור הן לחסכוניות מקומיים והן להון המיובא, שלטה המדינה אפילו בתהליך ההשקעה במגזר הפרטי. גורם המפתח השני בצמיחה המואצת היתה העליה ההמונית בעשור הראשון שלאחר קום המדינה. היא הביאה כמעט להכפלת האוכלוסיה היהודית בשלוש השנים הראשונות, שגדלה פי שנים וחצי במהלך עשר השנים הראשונות. לשוק המוצרים הוסיפו העולים החדשים ביקוש למוצרי צריכה ושירותים בסיסיים, בפרט בענף הבניה. העולים שהצטרפו לשוק העבודה, ובעיקר ממוצא מזרחי, העמידו לרשותו כוח-עבודה מן המוכן וזול יחסית, בתקופה בה החל מאמץ מזורז של בניה ותיעוש באמצע שנות ה-50. יתרה מזאת, נטל העליה ההמונית המציא עילה חשובה לפניות לנדבנים זרים. שלישית, התרחבות טריטוריאלית חלה הן מבית והן מחוץ. העשור הראשון, בעיקר, היה עד להפקעת אדמות ערביות "נטושות" בקנה-מידה נרחב, כמו גם להשתלטות על קרקעות בהסתמך על שורה של עילות אחרות. אדמות אלה העניקו בסיס מוצק להרחבת הפעילות בחקלאות ובבניה. השלכות ההתפשטות הטריטוריאלית בדרך הרגילה, על-ידי כיבוש, כבר נזכרו לעיל. יחד עם התפתחות הכלכלה הצבאית, היה זה הסממן העיקרי החדש בתהליך הצמיחה לאחר היחלשות העליה ההמונית.

הרחב יותר הינם מקור תעסוקה מרכזי בחשיבותו המתרחב בקצב מואץ. הצבא הסדיר לבדו קלט 7 אחוזים מכוח העבודה האזרחי בשנת 1966, ו-13 אחוזים ב-1979 (לפי נתונים שהובאו על-ידי מינץ, ויראו אור בקרוב). יש להניח שמספרים אלה כוללים מגוייסים חדשים, שהיקף חיולם השנתי נאמד בכ-50,000 גילאי 18. צבא המילואים נאמד בכחצי מיליון מבוגרים (קימרלינג, יראה אור בקרוב). מסקרים על כוח העבודה שנערכו ב-1979 ו-1980 עולה, כי בכל שבוע נתון נעדרו מעבודתם 30,000 איש, שלא מסיבות מחלה או חופשה (כלומר, קרוב לודאי שעקב שירות מילואים) - שהם 5 אחוזים מכלל הגברים היהודיים גילאי 18 - 54 בכוח העבודה האזרחי. לבסוף, נאמד כי שיעור כוח העבודה המועסק במפעלים שעיקרם ייצור בטחוני, עלה משיעור של כ-10 אחוזים לפני מלחמת-ששת-הימים עד לכדי 25 אחוזים ב-1980 (מינץ, יראה אור בקרוב; הווארד, 1983:17). שתי תעשיות הנשק שבבעלות המדינה, לבדן, מעסיקות בהווה יותר מ-35,000 עובדים יהודיים.

(3) יחסים כלכליים בינלאומיים

המתיחות הגיאופוליטית המתמשכת היתה הגורם לחלק נכבד מן הצורך בסיוע חוץ וביצירת מקורותיו. אותו דבר אמור גם לגבי אופיה היהודי-ציוני של המדינה. בעקבות זאת, זרימת הון פיננסי בהיקף נרחב - בפרט העברות חד-צדדיות ואשראי ארוך-מועד מארה"ב, גרמניה וקהילות יהודיות בחו"ל - איפשרה לקיים גירעון מסחרי כבד כרוני⁽²⁾. סכום ההעברות החד-צדדיות והמילואות לטווח ארוך, לרבות כספים שנועדו לממוענים לא-ממשלתיים, היה כמעט תמיד שווה בגודלו בקירוב לגודל עודף היבוא. חשובה במיוחד העובדה, שלעומת התמורות שחלו במרוצת הזמן במקורותיו ואופיו של הון מיובא זה, ההשקעות הזרות הישירות - בפרט אותו חלק בהן שלא היה בבחינת צדקה מוסווית - התאפיינו בהיותן מרכיב פעוט בלבד.

כאשר מתחוויר כי שיעורו הממוצע של עודף היבוא לאורך תולדותיה של ישראל הסתכם ברבע מן התל"ג, בשינויים בגבולות של שישית עד שתי-חמישית (ברגלס 1983), נקל לעמוד על היקפה המדהים של תלותה הכלכלית. יתרה מזאת, אין סימנים המעידים על מגמת ירידה כלשהי בתחום זה (דומה שההיפך הוא הנכון), אף-על-פי שערך היצוא עלה משליש ההוצאה ליבוא באמצע שנות ה-50 ליותר משני-שלישים בסוף שנות ה-70. הדבר נובע בחלקו מכך, שהיקפה המוחלט של ההוצאה ליבוא ממשיך לגדול. אולם בנוסף לכך, בחמש-עשרה השנים האחרונות הופנה רבע מהכנסות היצוא ויותר לפירעון חובות. לאחרונה, ההוצאה נטו לפירעון חובה החיצוני של המדינה (לאחר ניכוי סכומי הריבית

(2) אלא אם כן נאמר אחרת, לקוחים הנתונים בסעיף זה מתוך הלוי, 1983.

III: בולמי תופעות-הלוי של ירידת האבטלה

פרק זה מוקדש לניתוח השלכותיהן של ההתרחבות המשקית המוצאת והירידה ההדרגתית באבטלה, תהליכים שהחלו במלאת חמש שנים לעצמאותה של המדינה והגיעו לשיאם בגיאות הכלכלית בתחילת שנות ה-60. כבר הועלתה הטענה, כי בעצם מהותה של המדיניות הכלכלית הישראלית היה נטאי (BIAS) בכיוון של תעסוקה מלאה. כמקור לכך אותרה הצמיחה "הקלה" שנסתייעה בקליטת העליה מצד אחד, ובזרימת הון מחו"ל מצד שני (וכמו כן, בפרט אחרי 1967, בהשלכותיו השונות של נושא הבטחון); כל זאת לצד אותם "ציוויים ציוניים" של ייהוד דמוגרפי וטריטוריאלי. לאחר חמש השנים הראשונות לעצמאות, בקירוב, אכן הסתמנה מגמה בכיוון של תעסוקה מלאה. יחד עם זאת, השלכותיה של מגמה זו לא הורגשו במידה שווה במערכת הריבוד החברתית. למן ההתחלה, דפוסי פיתוח המשק ושוק העבודה על-ידי המדינה היטיבו לשרת את האינטרסים של הקבוצות המועדפות יחסית. המקורבים ביותר לקבוצת העילית של תנועת העבודה מבחינה אתנית, מבחינה פוליטית ומבחינת הוותק בארץ זכו ביתרונות מוחשיים. בעובדה שהדבר היה נכון לגבי "מעמד העובדים הוותיק" (חסון, 1981) אין כדי להפתיע. אלא שבנוסף לכך נוצר בידול בקרב העליה ההמונית שלאחר-העצמאות, בקווים כלליים ביותר, בין מזרחים ובין אשכנזים. הדבר קשור בעובדה, שלרשות חלק ניכר מן העולם האשכנזים עמדו אמצעים משל עצמם ו/או קשרים (תרבותיים, משפחתיים, ארגוניים) עם האוכלוסיה היהודית של טרום-המדינה, ובכך שהם היו במידה פחותה לאין ערוך בבחינת מושא ל"רגשי העליונות והגאווה" של האחרונים (קליין, 1969:15). לרשות מעמד העובדים הוותיק והעולים החדשים היותר מתוחכמים (בעיקר מן המערב) עמדו כמה דרכי-גישה אל "מעמד הביניים יציר המדינה" (רוזנפלד וקרמי, 1979) וצורות חדשות אחרות של ניידות כלפי מעלה. אלה שנשארו בענפים היצרניים של המשק, נהנו מדלת פתוחה לעמדות של מלאכות-כפים התובעות מיומנות ולדרגים ניהוליים, וכן מן היתרונות של מקומות-עבודה בטוחים ושכר גבוה. רבים אחרים נקלטו בדרגים הבכירים (מינהליים כמקצועיים) של המערכות הביורוקראטיות והמעיין-ציבוריות המתרחבות. אחרים הצטרפו לשורות הבורגנות והבורגנות-הזעירה הוותיקה, תוך שהם יוצאים נשכרים מן האפשרויות שהביקוש הגובר מצד המדינה, והביקוש לצריכה, פתחו לפנייהם.

בעלי ההון, שלהלכה היו עתידים להינזק יותר מכל גורם אחר ממצב התעסוקה המלאה, זכו לפיצוי נאה בצורה של שוקים מוגנים וגישה לאשראי זול, למיכון ולסובסידיות מטעם המדינה במגוון של צורות. העובד היהודי נהנה אף הוא, בדרך כלל, הגם שלא באופן שוויוני, מסובסידיות ניכרות מטעם המדינה, דבר שהפך את מעמדו לבטוח לאין ערוך בהשוואה לזה של "ההיצע הבלתי מוגבל של כוח-עבודה" במודלים הקלאסיים של גידול (לדוגמה לואיס, 1954). כבר בשנות ה-50 שררו חילוקי-דעות עמוקים לגבי מידת

הלימותה של הגנה זו. מבין המשקיפים מבחוץ, למשל, האשים הכלכלן אוסקר גאס את הממשלה בפינוק העליה ההמונית (1953:9,65), בעוד שמומחה במינהל חברתי, פיליפ קליין, האשים את הישוב הוותיק ב"אדישות קשוחת-לב" כלפי עולים חדשים (1959:130). הנקודה המכרעת, לדברי פאך (1971: פרק 8), היא, שהמדינה הפיגה בהצלחה קונפליקטים הלוקתיים במצב של תמורות כלכליות וחברתיות מואצות. היא השיגה זאת על-ידי הפעלת משאביה הבלתי תלויים (סיוע חוץ) לתמיכה בהכנסה ובצריכה של העולים החדשים החלשים, ובעת ובעונה אחת (ובאופן מרשים יותר) להענקת "תמריצים" לקבוצות כלכליות אסטרטגיות. הראשונים שוכנעו בדרך זו להשלים עם שיבוץ שולי במערכת המרחבית, המשקית והפוליטית, דבר שקידם את יעדי המדינה ולא סיכן את האינטרסים של נושאי העיקריים. במקביל, אנשי קבוצות היזמים, המנהלים והעובדים המקצועיים נהנו מגישה לאורח-חיים של המעמד הבינוני על כל יתרונותיו. תוך שהם פטורים מן הצורך להפוך את רווחיהם ו/או הכנסתם לחיסכון, ההכרחי בדרך כלל לשם צבירת הון.

בעיות התעסוקה המלאה היו איפוא, למעשה, בראש ובראשונה בעיותיה של המדינה. ככל שגברה הגנת העובדים מפני ניצול קפיטליסטי, כן גדלו ההוצאות לסיבסוד ההון וגברה תלותה הכלכלית של המדינה בסיוע חיצוני למימון סיבסוד זה. בנוסף לכך, ככל שגברה אי-תלותם של העובדים בתכתיבי שוק העבודה, כן גדלו הקושי בקיום תלותם החומרית במפלגה השלטת, והקושי בקיום נכונותן של הקבוצות היותר הלשות למלא את התפקידים הטריטוריאליים והמשקיים שיועדו להם במסגרת מדיניות פיתוח המדינה. אלא שבמשך תקופת-מה רוכבו מגמות אלה על-ידי אמצעים מוסדיים, אשר, ראשית, פיצלו קבוצות שוליות בתוך שוקי-עבודה משניים, ושנית, איפשרו ריסון פוליטי של תוקפנות מעמד העובדים.

פיצול שוק העבודה

פיצול שוק העבודה מתייחס לקבוצות ענפיות של מקומות-עבודה בתוך כלל מעמד העובדים (במובן של עבודה שכירה). שוק-העבודה המשני בנוי ממקומות-עבודה המאופיינים בחוסר יציבות, שכר נמוך, סיכויי קידום מפעליים מוגבלים ובהעדר זכויות-עובד ממוסדות (אדוארדס, רייך וגורדון, 1975). בעוד שהשלכות הפיצול על ההכנסה ואי-השוויון התעסוקתי, למשל, נידונו בישראל בהרחבה, רק מעט ידוע לנו על הבטיו המוסדיים. הערכות בלתי רשמיות התייחסו לפיצול בתוך מקומות-עבודה - מה שגינזברג (1968:4) כינה הנדבך "הארעי" של מקום-עבודה "חצוי" - וביניהם. גרינואלד (1972:100) גרס כי בתעשייה, הפלג המשני מתרכז במספר רב של מפעלים פרטיים קטנים, ובא לידי ביטוי בשכר הנופל מן הרמה המפורטת בהסכמים קיבוציים - אם אכן ניתן בכלל להחיל עליו הסכמים אלה. דו"ח בנק ישראל (1967:266) מצייין, שההתאמות ליוקר-המחיה לא חלו באופן רשמי על 20 האחוזים מכוח-העבודה אשר משערים כי אינם מכוסים על-ידי הסכמים קיבוציים.

הצריכה המשפחתית (למשל בתחום הדיור). צעדים אלה נועדו לקדם את היעד הטרנסטוריאלי של "פיזור האוכלוסייה" וליצור קשרי תלות אל המפלגה השלטת, אולם ללא גמילת עובדים כשירים מהרגלי העבודה הגופנית.

תור הזהב של הקורפורטיזם

בעת שהחלה מסתמנת ירידה באבטלה אחרי 1953, לא היו פיצול שוק-העבודה והסיבסוד הממשלתי הכוחות היחידים שפעלו לריסון קונפליקטים חלוקתיים. גורם מרסן נוסף היתה השפעתה של המפלגה השלטת במוסדות העובדים. בעשור הראשון לעצמאות המדינה הפעילה מפא"י את רוב קולות-ההצבעה שלה בהסדרות להשגת שליטה כמעט מוחלטת במוסדותיה החשובים: היא הצליחה גם לכבוש את השליטה ברוב ועדי-העובדים במקומות-העבודה. למפא"י נתאפשר, איפוא, לנצל את מעמדה של ההסדרות כגורם מעסיק או מתווכ-עבודה (באמצעות חברת-העובדים ולשכות-העבודה, בהתאמה), וכספקית מונופוליסטית של שירותי רפואה (קופת-חולים), וכן את פעולותיהם של ועדי-העובדים "שלה" (ניהול נושא השכר, מתו או מניעת המלצות לקידום או פיטורים). כך נתאפשר למפלגה להעניק חסות, ליצור זיקות של תלות חומרית, לגייס פעילים, להפיץ תעמולה, וכן להעניש או לצרף מתנגדים (מדינג, 1972: 48-51; 237-241; טוקאטלי, 1979; הורוביץ וליסק, 1978: 200-206; קנטור, 1977).

השליטה בארגוני העובדים הוכיחה עצמה כאמצעי יעיל להנצחת ההגמוניה הפוליטית של מפא"י, וזאת על-ידי הבטחת נאמנות הרוב המכריע של חברי ההסתדרות (אריאן, 1973). אולם במקביל לכך, היא היתה גם הבסיס העיקרי לשיתוף-פעולה קורפורטיסטי בין האיגודים המקצועיים למדינה. הספרות המעודכנת העוסקת במדיניות של חברות קפיטליסטיות מתקדמות, גילתה מחדש את תורת הקורפורטיזם והכניסה בה שינויים. יחד עם זאת, הקורפורטיזם היה ונשאר בגדר תפיסה השנויה במחלוקת. יש מומחים המגבילים את תחום יישומה ליצורה מוסדית מיוחדת של ייצוגם הפוליטי של אינטרסים כלכליים, אשר במסגרתה זוכים אינטרסים מאורגנים, המצטיינים ברמה גבוהה של ריכוזיות, בליגיטימיות ובזכויות-יתר מונופוליסטיות מידי המדינה (ר' שמיטר, 1974; 1981). על-פי תפיסה אחרת (למשל שמידט, 1982), הקורפורטיזם הינו מאפיין של מערכות היחסים השוררות בין ארגוני העבודה וההון לבין המדינה. אפיון זה שם את הדגש על קבלת-החלטות מתוך הסכמה ועל האידיאולוגיה של שיתוף-פעולה מעמדי. בין שתי הגישות קיימת חפיפה באשר להגדרת מערכת היחסים בין מרכזי האיגודים המקצועיים למדינה בזירת מדיניות השכר, כשטח האמפירי העיקרי לחקר קביעת המדיניות הקורפורטיסטית. במאמר זה אני פועל לאורה של מסורת זו, ומסתמך גם על תפיסתו השניה של הקורפורטיזם - כמתכונת וכאידיאולוגיה לניווט שיתופי של הקונפליקט החלוקתי בתחום "יחסי העבודה" על-ידי המדינה. בהקשר הישראלי, תחת שלטונה המשולב של מפא"י בהסדרות ובמדינה, הוחלט על תנאי העבודה באמצעות

כפי שהוכיחו סבירסקי וברנשטיין (1980), התייעוש והצמיחה הכלכלית היו מלווים בשוק-העבודה בנטאי חזק לשבץ עולים חדשים מארצות המזרח בעבודות משניות. אי לכך, חסרה להם אותה הגנה של פיצויי-פיטורין שעובדים חזקים או בעלי זכויות נהנים ממנה. אם נוסף לכך את העוני שאפיין את עולי המזרח בבואם לישראל ואת העדרם של ביטוח אבטלה או זכויות הולמות אחרות לתחליפי הכנסה, הרי שמידת פגיעותם ביחס למעסיקים ולמדינה היתה רבה לאין ערוך. גם אופי פיזורם המרחבי של העולים מארצות המזרח מילא תפקיד חשוב בהגבלתם לסוגי עבודות המאופיינים בשכר נמוך, מיומנות נמוכה ובדרגת בטחון נמוכה (חסון, 1981). הדבר הושג על-ידי שורה של אמצעים, דוגמת בידודם בשלב מוקדם במעברות בפריפריה האורבאנית (בהרל, 1965; ברנשטיין, 1980), ובשלב מאוחר יותר על-ידי הפניית מיעוט לא-מבוטל לערי-פיתוח שהציעו בעיקר תעסוקה נמוכת שכר לעובדים חסרי מיומנות (ספילרמן וחביב, 1976).

יהודי המזרח לא היו הקבוצה השולית היחידה שפעלה כאמצעי-בלימה בשוק העבודה בתקופת המעבר לתעסוקה מלאה. החל משנות ה-50 המאוחרות, הוסרו בהדרגה המחסומים שמנעו השתתפות ערבית בשוק העבודה, ביניהם גישה ללשכות-עבודה ורשימות תנועה (בן-פורת, 1966). הפתחים הצרים של תעסוקה פרולטארית שנפתחו בפני ערבים שהיו מוכנים להגיע יום-יום לעבודה במיגזר המשקי היהודי, בשלב הראשון בעיקר בענפי הבניה והחקלאות, על מיגבלותיהם במונחים של שכר, זכויות ותנאים אחרים, הביאו לידי הגדרתם כגורם מרסן כלפי אותם עובדים יהודיים שנותרו בעבודות הידניות התובעות מיומנות פחותה. בשנת 1961, השנה הראשונה ששיעור האבטלה ירד בה מתחת ל-4 אחוזים, גילה מפקד-האוכלוסין שמספר הגברים הלא-יהודיים בענפי הבניה והחקלאות הוכפל מאז 1954, ככל הנראה בשל התרחבותו של כוח-העבודה המוסע יום-יום למקום עבודתו. אף-על-פי שבשנת 1961 היה מספר העובדים-המוסעים הערביים בענף הבניה קטן עדיין במונחים מוחלטים, הוא הגיע כבר לרבע ממספרם של עולי ארצות המזרח, ולעשירית מכוח-העבודה היהודי הכולל³.

בעוד שפיצולו של שוק העבודה היקנה להון מידה של הגנה מפני ההשפעות המזיקות-בכוח של ירידה באבטלה על הרווחים ומשמעת העובדים, הוא קיבל בתוכו גם תרומה ליעדיה של המדינה לטווח ארוך. בכל הקשור לערבים, העסקתם במעמד של עובדים פרולטארים תרמה הן להקלת הלחץ הכלכלי בעקבות החרמת אדמותיהם החקלאיות, והן לקשירת גורלם לגורל המדינה על-ידי הפיכתם לתלויים במשק היהודי (לוסטיק, 1980: פרק 5). אשר ליהודי המזרח בעירות הפיתוח, המדינה גילתה נכונות להקל על פגיעותם בשוק עבודה באמצעות עבודות-דחק לגברים ועל-ידי סיבסוד

3) הנתונים לקוחים מפירוטומי מפקד-האוכלוסין 1961, מס' 9 ו-17, ומסר כוח-העבודה 1954.

ובהעדר תשומת-לב לעובד שאינו מבוסס עדיין" (גיורא יוספטל, בהלפרן ווורם, 1966:265). במילים אחרות ההסתדרות, חרף המליצות השווינויות שלה, תרמה תרומה נכבדה לפיצול שוק העבודה. תסמיני התופעה תועדו בידי בהרל (1956), לרבות מייחדים מובהקים בשיעורי האבטלה והשכר על בסיס מוצא וותק במדינה, והרחבת המייחדים הביך-תעשייתיים והמקצועיים בשנות ה-50. במישור הגלובלי, ההסתדרות פעלה להגבלת הקונפליקט הישיר בין ההון לעבודה בעזרת מבנה הארגוני הריכוזי והשתתפותה בקביעת השכר בכל המשק. אחת הראיות להצלחתה היא העובדה, שהיקף השביתות נשמר ברמה נמוכה יחסית. בשנים 1950-1960, רק עובד אחד מתוך כארבעים היה מעורב בסכסוכי עבודה, לעומת אחד מתוך עשרים בעשור השנים שקדמו לעצמאות (אטקינ, 1982: לוח 11). ועובדה משמעותית לא פחות: כמעט כל השביתות שפרצו אושרו על-ידי הגורמים המוסמכים בהסתדרות (90 אחוזים בין השנים 1951-1957).

קשה יותר לאמוד את השפעת מדיניות ריסון השכר של ההסתדרות. עובדה היא, שבמהלך שני עשורי שנים (1954-1974) נמצא כי שינויים בשיעורי האבטלה ובפאראמטרים כלכליים אחרים מהווים תחזית מדויקת למדי של תזוזות השכר הכוללות (ארטשטיין וזוסמן, 1979). בשלעצמו, מורה הדבר על כך שהעובדים והמעסיקים פעלו למעשה להתאמת השכר לתנאים במשק, בלי שים לב למדיניות ההסתדרות. יחד עם זאת, אותו מחקר אקונומטרי שנזכר זה עתה מצביע גם על כך, שלאחר הכללתם של כוחות השוק בחישובים, הקפאות שכר חריפות היו בעלות השפעה מרסנת. פירושו של דבר כי הקורפוראטיזם, כאשר היה נדחף עד קצה גבול יכולתו, הצליח להדוף לחצים כלכליים (לפחות בטווח הקצר). בנוסף על כך הוא גם מנע מן העובדים מיצוי עד-תום של האפשרויות לפעולה קולקטיבית, במטרה לבצל את עמדת הכוח שהנסיבות הכלכליות העניקו להם. דומה כי בנסיבות השוררות בישראל, יעילותו הכוללת של הריסון נבעה לא רק מאופיו הקורפוראטיסטי של ייצוג העובדים, אלא גם מהצלחתן של פניות להעדפת האינטרסים הלאומיים על-פני אינטרסים מעמדיים ומיגזריים, בזמנים של סכנה צבאית או סכנות אחרות שאיימו על הלאום-מדינה. יש לציין כי הקורפוראטיזם, כאסטרטגיה לשליטת המדינה בקונפליקט החלוקתי, קיבל בתוכו גם יתרונות פוליטיים "טהורים": בלעדי תפקידה של ההסתדרות כנציגתם "האחראית" של העובדים בהתמקחות על השכר היה הצידוק לקיומו של ארגון-גג מקיף וריכוזי כגון זה עומד בסימן שאלה - ויחד עמו אפשרות קיומה של ההסתדרות בתפקידה כגורם לקידום חיברות וגיוס פוליטי לטובת מפא"י.

IV: גורמי המיתון

ניתן לסכם עתה את הטיעון שהוצג בסעיפים האחרונים. נתונים סטטיסטיים מצביעים על

הסכמים קיבוציים תקופתיים לכלל המשק, שתוכנם נקבע בייעילות על-ידי המפלגה (מדינג, 1972: פרק 10). ההסתדרות - שפעלה לאור "האינטרס הלאומי" - הטילה את כובד משקלה לשם אכיפת הגיון צבירה קפיטאליסטי, על-פני משמעת העובדים (איפוק בשכר ופריזון מוגבר) היא תנאי הכרחי לרווחיות - המהווה את הבסיס לצמיחה כלכלית.

אלא שבשום פנים לא ניתן היה ליישם באופן מלא או עקבי את מדיניות הריסון הלכה למעשה. מדיניות זו נתקלה למן ההתחלה בהתנגדותן של יריבותיה של מפא"י משמאל; היא גם נחלשה בשל מורת רוחם של רבים מנאמני מפא"י הותיקים, שמצאו עצמם עתה בעמדות מועדפות יחסית בענפי עבודת הכפיים או במעמד הביניים החדש במגזר הציבורי. חרף ביקורות אלו, נעתרה ההסתדרות לתביעות תקופתיות מצד הממשלה להקפאת שכר ו/או נסיונות להגביל את השימוש בתוספת-היוקר. היא תמכה גם בעקרון הצמדת השכר לפריזון, הן במישור האישי (על-ידי תכניות עידוד) והן במישור הכללי (באמצעות מדיניות שכר מקיפה). כבכל שיטה של ריסון עובדים ריכוזי, היתה יעילותה של השיטה הישראלית תלויה גם היא ביכולתו של מרכזו האיגוד המקצועי לדכא את הדחף "האוטנטי" של העובדים בפריפריה לממש את האינטרסים קצרי הטווח ואת מקורות הכוח שלהם (קראוץ', 1982). כאן טמונה החשיבות - מנקודת הראות של הקורפוראטיזם - של הצלחת מפא"י בשנים הראשונות לעצמאות בסילוק מפלגות השמאל מן השליטה במיעוט גדול של ועדי העובדים של מעמד העובדים הותיקים (אלמוגי, 1980:86), ובהצבת אנשיה שלה בראש הועדים שייצגו את העולים החדשים (קנטור, 1977:273).

על-אף האמור, נוכחנו כי חרירת המפלגות לאיגודים המקצועיים שייצגו את העובדים מן השורה, לא הצליחה למנוע כליל לחצים מלמטה (גורם רב חשיבות, על רקע שיטת הבחירות האישיות הישירות לוועדי העובדים), או עבודת תעמולה בידי פעילים שהיו מזוהים עם המפלגות שמאלה ממפא"י. גם תמורות ברמת האבטלה הכללית השפיעו על עלויות העבודה בדרך של תזוזות שכר (תוספות מקומיות ל"תעריף" הרשמי). למעשה, יוזמות מטעם המעסיקים היו מספיקות כשלעצמן כדי להביא לעליית שכר במצב של מחסור בידיים עובדות. יחד עם זאת, גם אם לא היה בכוחה לגבור על כוחות השוק, המתכונת הקורפוראטיסטית של יחסים תעשייתיים שהתפתחה בשנות ה-50 היתה יעילה בכמה מובנים. היא מנעה את הופעתן של אפשרויות מספר לערעור המצב הקיים - כגון הפיכת ההסתדרות לכוח מיליטנטי יותר על-ידי הפעלת כוחה הארגוני באורח סולידארי לטובת העובדים בשוק העבודה המשני, שחסרו כוח כלכלי, או על-ידי מתן חופש פעולה לפעילות "אקונומיסטית" בלתי מתואמת של איגודים מקצועיים.

תחת זאת, ההסתדרות ריסנה את המיליטאנטיות באופן כללי, כשהיא מסייעת בכך להתפתחות תהליכי ריבוד. כדברי אחד מ"אנשי המצפון" הנודעים של התנועה, מדיניות האיגודים המקצועיים היתה אשמה "בהתעקשות קנאית על זכויותיו של העובד המבוסס,

בעוד שהדעות חלוקות באשר למחירו ותועלתו של המיתון, קיימת תמימות-דעים מפתיעה בשאלה שיש בה להסביר מדוע אפשר שהמדינה נהגה ב"חוסר יעילות". והשאלה היא - מה היו בעיות המדיניות הבסיסיות שהמדינה הגיבה עליהן? רווחת הדעה שבעיות אלה התמקדו סביב ההידרדרות בגירעון המסחרי ב-1964 והתחזית של הרעה נוספת במאזן התשלומים בשנה שלאחריה. אף-על-פי שהיו אלה בעיות ממשיות, היו בנמצא דרכים אחרות לטפל בהן, מלבד איפשו או עידוד היווצרותה של אבטלה בקנה-מידה נרחב. לאמיתו של דבר, אם לשפוט לפי ההצהרות והמעשים גם יחד, הרי שקברניטי המדינה ראו באבטלה מרכיב הכרחי באסטרטגיה חדשה במדיניות הכלכלית. יעדיהם הרחיקו לכת מעבר ל"כיבוי-שריפות" או "כיוונון עדין" גרידא. אדרבה, תקוותם היתה למצוא פתרון לטווח ארוך לבעיותיה המבניות של הכלכלה המדינית - דהיינו, כשלונות הצבירה הקפיטליסטית והתגברות המיליטאנטיות בקרב מעמד העובדים. בו בזמן תוכננה האסטרטגיה החדשה במגמה (א) לעצב את הכלכלה מחדש על-פי מודל צמיחה המבוסס יותר על השקעה פרטית וייצוא תעשייתי, ו-(ב) להפיח חיים חדשים ביסודות החדשים ביסודות הפוליטיים והחברתיים של שליטת המדינה בקונפליקט החלוקתי, בפרט בקורפוראטיזם.

גבולות מודל הצמיחה הפטרנאליסטי

דרכי הפעולה שהמדינה אימצה בשנות ה-50 כדי להתמודד עם מכלול בעיותיה, הקיפו את תחומי הניהול הכלכלי, החברתי והפוליטי, כשהם שלובים זה בזה. הסעיפים הבאים יעסקו בבעיות וסתירות שצצו בכל אחד מתחומים אלה. אם להתחיל בתחום הכלכלי, האסטרטגיה שנקטה המדינה נשענה על שלושה יסודות עיקריים:

- (1) המדינה עצמה פעלה כמקור מרכזי ישיר ובלתי-ישיר לביקושים, עקב פעולותיה בקליטת העליה (בפרט בכל הקשור לדיור ושירותים חברתיים), הקמת מערכות תשתית (כגון תחבורה ותקשורת) ופיתוחן של תעשיות אסטרטגיות ואו עתירות-הון (דוגמת תעשיית נשק וניצול מחצבים).
- (2) תכנית רחבת היקף של סיבסוד סלקטיווי, שפעלה באמצעות מענקי השקעות, ריבוי שערי-חליפין ומגוון רחב של מנגנונים אחרים, ונועדה לעודד ייצור מוצרים לייצוא ותחליפי-יבוא, ולמשוך השקעות פרטיות (בעיקר מחו"ל).
- (3) המיגור העסקי (לרבות המפעלים שיעדם הוא השוק המקומי) נהנה בדרך כלל מאקלים כלכלי ידידותי, בדרך של פיקוח על היבוא, אשראי זול, חישוב מחירים בשיטת "עלות-פלוס", הקלות במס וכו'.

כפי שצויין לעיל, הופיעו בעיקר בתחילת שנות ה-60 מספר בעיות חיצוניות. המשך

התופעות הנדונות. בשנת 1954 נכנס המשק הישראלי לשלב של התרחבות יוצאת דופן, תהליך שבמהלכו נרשם במשך למעלה מעשור גידול ריאלי בתל"ג לנפש (10 אחוזים לשנה בין השנים 1953 - 1965). במקביל לכך, שיעור האבטלה הלך וירד, מאומדן של 11.5 אחוזים בשנת 1953 ל-3.5 אחוזים בלבד ב-1961 (התל"ג - מתוך הדו"ח הסטטיסטי לשנת 1980; נתוני האבטלה - מתוך הלוי וקלינוב - מלול 1968:66). יחד עם מחקרים ביקורתיים קודמים, טוען מאמר זה, כי האופן שבו המדינה ניהלה את תהליך הפיתוח ונטלה בו חלק, היקנה לקבוצות חזקות ומועדפות - לרבות בעלי ההון - תועלת הומריית וחברתית ניכרת. היה בזה כדי להשהות את התלקחותם של קונפליקטים חלוקתיים חריפים, כתוצאה מן היתרונות "הטבעיים" שירידת האבטלה מקפלת בתוכה אפילו לחלקים הפחות מועדפים במעמד העובדים. זאת ועוד: פוטנציאל האיום של קבוצות אלו צומצם במידה משמעותית על-ידי כוחות לא-כלכליים (פיצול שוק העבודה, דפוסיים קורפוראטיסטיים של פעילות האיגודים המקצועיים), שפעלו לשלילת מלוא יתרון המיקוח הטמון בעודף הולך ומצטמצם של ידיים עובדות. יתרה מזאת, כוח ההשפעה האדיר שהיה ביד המדינה - באמצעות מפא"י - על מוסדות האיגודים המקצועיים (הן בתוך ההסתדרות והן במישור מקומות-העבודה), איפשר להביא לידי צמצום ניכר בפעילות מעמד העובדים ככלל. מה שברצוני לטעון עתה הוא כי במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-60, בקירוב, האסטרטגיות הניהוליות של המדינה החלו כושלות; הן גם עורערו על-ידי כוחות חיצוניים שהחלישו את יכולתן להמשיך ולהתקיים. אם נכון הטיעון, הרי יש באבחנה זו להסביר את המיתון של השנים 1966-1967, על-ידי הגדרתו כדרך בה בחרה המדינה להתמודד עם מכלול חדש של בעיות.

לאור ההתעניינות הנרחבת שכלכלנים ישראלים מגלים במיתון, עשויה ההצעה לערוך "נתיחת מתים" נוספת להיראות תמוהה. אלא ששום דיון קיים אינו מפרש את ההאטה המשקית כתגובת המדינה על כשלון שיטותיה עד כה, וכאמצעי להביא לידי שינוי-מבנה יסודי בכלכלה הפוליטית. המיתון הובן בראש ובראשונה כתוצאה של היעלמות כושרה היחיד במינו של ישראל לצמיחה כלכלית נטולת-כאבים, כושר שמקורו בהשפעות המחזקות זו את זו של עליה המונית ויבוא הון. מאחר שבשני התהליכים הללו החלה מסתמנת האטה לקראת אמצע שנות ה-60, נהגו כך גם המקורות הראשוניים של הצריכה וההשקעה הפרטית והציבורית, שעד לאותה עת ליבו את הכלכלה. בהוג לציון שתי התפתחויות אופייניות במיוחד, והן: קיצה של גיאומטריה הספקולטיבית במיגור הפרטי, שאיפיינה את שנות ה-60 הראשונות, והשלמתם של כמה "מבצעי פיתוח" ציבוריים גדולים. אלו הן הנסיבות שמקובל להאמין כי בעטיין היה המיתון בלתי-נמנע, אולם מידה מועטה יותר של תמימות-דעים שוררת בכל הקשור לתפקיד שמילאה המדיניות הציבורית. ההיתה זאת היא שחוללה למעשה את המיתון, או שמא לא הביאה התערבות המדינה אלא להגברת, או החמרת, הכוחות עד מעבר ליכולת שליטתה? בהנחה שהמדיניות שננקטה אכן היתה דפלאטורית, האם היתה יעילה - דהיינו, האם המחיר ששולם במטבע של תפוקה ותעסוקה צפריה הצדיק את היתרונות שהופקו בעזרתו?

תפקידה המרכזי של המדינה כצרכן וכמשקיע, היה תלוי בהמשך קיומם של התנאים הדרושים לכך - היינו, יעדי מדיניות הנגזרים מגידול האוכלוסיה וקליטת העולים החדשים, וזרימת הון אל המדינה לכיסוי חלק ניכר מן המימון הדרוש. בעוד שבשנים 1962-1963 היתה העלייה גדולה משהיתה בעשור השנים שקדמו להן (להוציא את שנת 1957), החלה מסתמנת בה ירידה ב-1964, ובשנת 1965 היא ירדה לפחות ממצית רמתה ב-1963 (הלוי וקלינוב-מלול, 1968: 8). יתרה מזאת, המקורות האפשריים לעלית מצוקה במזרח-אירופה ובמזרח-התיכון מוצו עד תום בשלב זה, ומאידך לא היה יסוד לצפות לגידול בעליית הרווחה מקהילות יהודיות במערב. במקביל, מקורותיה העצמיים של המדינה בצורה של מטבע-זר בחינם או במחיר נמוך - העברות חד-צדדיות והלוואות ארוכות טווח - אלה כמו אלה קפאו על שמריהם במחצית הראשונה של שנות ה-60 (נתונים אלה ונתונים מאוחרים יותר מהלוי, 1983). שנים מן המקורות הנוחים ביותר - מענקי ממשלות גרמניה וארה"ב - הלכו וקרבו למעשה לקיצום. בה בעת הלך וגבר הצורך בייבוא הון זול כדי לממן את עודף היבוא. בעוד שההכנסות מן היצוא עלו בשנות ה-50 והגיעו ב-1960 לכדי מחצית ההוצאות ליבוא, הרי שבשנים שלאחר מכן החמיר הגירעון המסחרי. פחות הלירה בשנת 1962 בלם באופן זמני עליה בשיעור 30 אחוזים בגירעון השנה הקודמת, אולם ב-1964 שב הגירעון וגדל ב-30 אחוזים. רק הלוואות קצרות טווח ו/או משיכה מרזרבות המטבע היה בהן כדי למלא את הפער.

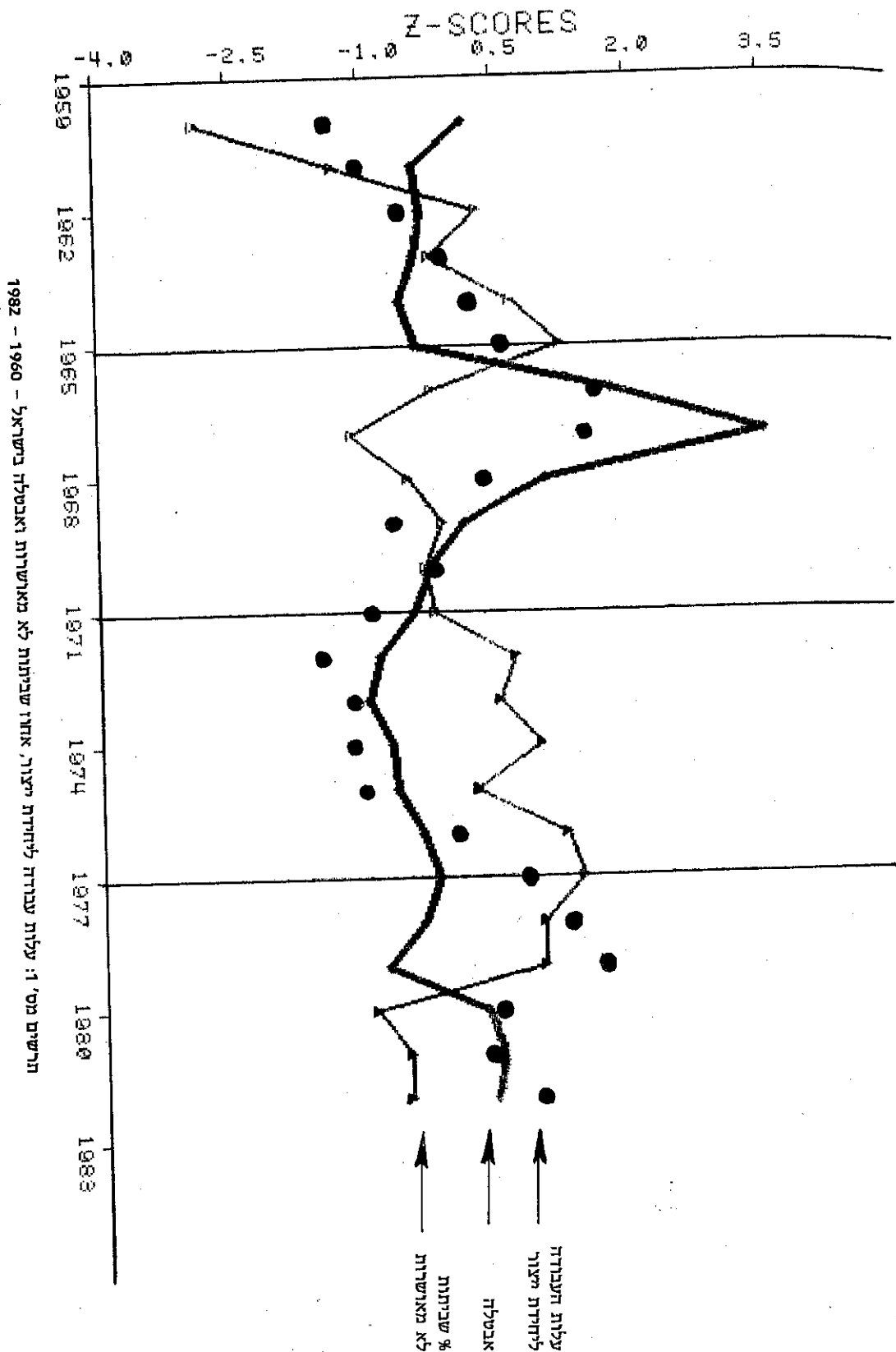
היה ברור, כי מדובר במשק מגופה שפיתח תיאבון מסוכן למוצרים ושירותים מיובאים. אולם יחד עם זאת, משבר הסחר היה בו כדי להמחיש בפני קובעי המדיניות, כי מאמצייהם לקדם את תהליך התיעוש באמצעות מאמצים להקטנת הייבוא והגברת הייצוא לא הוכתרו במידה הדרושה של הצלחה. התעשייה היתה בדרך כלל משופעת יתר על המידה בהון (בעיקר הודות לנדיבות לבה של המדינה), בעלת כושר תחרות נחות מבחינה בינלאומית (שנבע בחלקו מן ההגנה שהוענקה ליצרנים בעלי אוריינטציה מקומית ומן ההטבות שהובטחו ליצואנים), וחסרת יעילות (עקב ייצור בקנה-מידה קטן וניהול כושל, כמו גם בשל בעיות בתחום העבודה). (ר' למשל רמבה, 1969:58; גרינואלד, 1972:102).

קפיטליזם אשר, בלי שים לב לשאלת הבעלות הרשמית, פוטם על-ידי המדינה ונהנה מהגנתה, דומה כי חסר את היכולת לתפקד בצורה של יעילות-עלויות. יתרה מזאת, קפיטליזם כגון זה היה בידינו לכפות על המדינה התחייבויות מוגדרות: לדוגמה - דרישות לתשלום "דמי פדיון" במקרים בהם אוזלת-יד ניהולית העמידה בסכנה מקומות עבודה (קאנובסקי, 1971:22-23); לחצים על גורמי התכנון לקביעת תמריצים בלתי-מוצדקים מבחינת סדרי העדיפויות הלאומיים (פטינקין, 1959:85; הלוי וקלינוב-מלול, 1968:280). ונטיה להפנות רק את התעשיות החלשות ביותר לאזורים מרוחקים, בהם הסיבסוד הממשלתי היה הכבד ביותר (גראדוס וקרקובר, 1977). ישנה גם עדות לכך, שרוב החברות שזכו בסובסידיות-ייצוא לא כיבדו את התחייבויותיהן. וויכוחים רבים נסבו על השאלה, אם הסחר לא ישגשג באותה מידה, או אף יותר, תחת שיטה כלכלית בעלת זיקה גדולה יותר לכוחות השוק (הלוי וקלינוב-מלול, 1968:47-46).

עלית גורם העבודה בשוק

עד עתה התמקד הדיון בסתירות, בליקויים ובכשלונות של אסטרטגיית הצמיחה הכלכלית של המדינה בכל הנוגע להון. ואולם, רוב המומחים וקובעי המדיניות ייחסו חשיבות רבה לאין ערוך לבעיות "היעילות" שמקורן בגורם העבודה. אופייני הוא, שאפילו בדיונים אקדמיים ננקטה בנדרון לשון חריפה של קיטרוג. שביטות שכר, היעדרות מן העבודה, "גישות של אי-שיתוף-פעולה", ודבקות באמצעי הגנה בדוקים (תוספת היוקר, וותק, זכויות במקום העבודה), כל אלה באו תחת שבת הביקורת. האירוני שבכך היה, שבקרב הכלכלנים שררה תמימות-דעים כי התהליך האינפלציוני נבע בעיקרו מביקוש-יתר (בפרט במגזר הציבורי) - ובמידה פחותה מכך מעליית השכר. למרות זאת, מידה יתרה של כוח בידי העובדים נתפסה כגורם שיש בו כדי לסכל את סיכוייה של התפתחות כלכלית בכיוון של ייצוא, אם על-ידי הגדלת עלויות העבודה מעבר לאלה הקיימים אצל מתחריה של ישראל ואם על-ידי מניעת מעבר עובדים לסוגי העבודה החיוניים ביותר (לסקר המאשר איפיון זה, ר' קאנובסקי, 1970:21-23).

התסמינים שזוהו בביקורות כגון אלה היו בדרך כלל מדויקים למדי, אולם על-ידי מיקוד האבחנה במושגים כגון רדיפת-בצע, חוסר-אחריות והידרדרות מוסרית, מילאו המבקרים



תרשים מס' 1: עלות עבודה ליחידת ייצור, אזור שבתות לא מאושרות ואבטלה בישראל - 1960 - 1982

תפקיד יותר אידיאולוגי מאשר אנאליטי. מנקודת-מבט אנאליטית, דומה כי פורה יותר לנתח את תוקפנות העובדים במונחים של מבנה הייצוג המעמדי וניווט הקונפליקט החלוקתי על-ידי המדינה. נראה בעליל כי מערכות אלה אכן לא השכילו למנוע תזוזה רבת משמעות ביחסים בין עבודה להון.

ממחקרו של געתון עולה בבירור כי גידול עלויות העבודה בתעשייה הואץ בין השנים 1955-60 ו-1960-65. בין שתי התקופות הללו (להוציא את שנת הפיחות, 1962), התייקר מחיר העבודה יחסית לציוד בהתמדה (קאנובסקי, 1971: תרשים 14). בעוד שבשנות ה-50 רוטן השכר, ובמקביל נשמרה רמה גבוהה של רווחיות הודות לסיבסוד הממשלתי, הרי שבמחצית הראשונה של שנות ה-60 "חלה האצה בעלויות השכר, בד בבד עם האטה בעליית שיעורי הרווחים" (געתון, 1971:115). יתר על כן דומה שכורשרם של המעסיקים לפעול נגד השפעות עליית השכר על-ידי העמקת פיריון העבודה היה מוגבל, מאחר שלא רק השכר אלא גם העלויות ליחידת תפוקה עלו בצורה תלולה עד לשנת 1967 (תרשים 1).

כללו של דבר, היו קיימים סימנים שהעידו על אותם "ליקויי-תפקוד" שקאלצקי חזה - ירידה ברווחים והחלשת שליטתו של ההון בתהליך העבודה. הדבר נבע לא רק מהשפעותיה הישירות של הירידה באבטלה, אלא גם מכשלונם של המנגנונים שנדונו לעיל - דהיינו פיצול שוק העבודה והקורפוראטיזם - במניעת התממשות תסריטו של קלצקי, בפרט מעת שתעסוקה מלאה יחסית היתה ליסוד יציב בשוק העבודה (1961 - 1965). הקווים העיקריים בשחיקתם של שני גורמי בלימה אלה היו:

(1) קבוצות שונות של מזרחים, בעיקר גברים, פרשו בהדרגה משוק העבודה המשני. סוגי עבודות משניים - בפרט בתעשיית הבניה - החלו להתאפיין במחסור בעובדים, שכר גבוה ואפשרויות מעבר לעבודה עצמאית. חלק מאנשי מעמד העובדים שמקרב העולים החדשים החלו לעשות שימוש או ליצור אמצעים לפעולה קולקטיבית ברמת מקומות-העבודה (ועדי העובדים), כשהם תובעים לעצמם, ובהצלחה, את יתרונות השוק הראשוני. אחרים נטשו את מאגר העובדים הפרולטארים על-ידי היקלטות בעבודות פקידות ושירותים, בדרגים הנמוכים של הביורוקראטיות הציבוריות המתרחבות. לבטוף, במיוחד בערי הפיתוח ובפריפריה האורבאנית התפתח פרולטריון-סחבות בשולי שוקי-העבודה המקובלים או מחוצה להם לגמרי, שהיה תלוי לקיומו במידה נכבדה ב"מדינת הרווחה".

ההתפתחויות בשוק המשני המתוארות לעיל מהוות היפותזה, שטרם היה סיפק בידי לרכז את כל התימוכין הדרושים לה. על הערכת חשיבותם מקשה העובדה, שבעת ובעונה אחת עם יציאתם המשוערת של חלק מן הגברים המזרחיים מעבודות משניות, נכנסו לתחום זה קבוצות שוליות אחרות, כגון לא-יהודים, נשים ומוגבלים מבחינה גופנית (ויינשאל, 1976:965-66). כניסת העובדים הערביים המוסעים למעגל העבודה הזכרה כבר לעיל,

אולם התהליך הואץ במידה ניכרת בתחילת שנות ה-60. מסקרים על כוח העבודה עולה, כי מספר הגברים הערביים המועסקים בענף הבניה עלה בשיעור 60 אחוזים בין השנים 1961 ו-1965, אך גם העסקתם בתעשייה התרחבה ב-30 אחוזים. כניסתן במקביל של נשים לעבודות ברמה נמוכה, נסקרה באורח ממצה על-ידי ברנשטיין (1982). בעוד שהנתונים לגבי תחום זה המובאים על-ידי ברנשטיין מתייחסים לתמורות שחלו במלוא התקופה שבין מפקדי האוכלוסין (1961-1972), הרי מהנתונים השנתיים לגבי חציו הראשון של העשור עולה כי מגמות אחדות החלו להסתמן כבר אז. היה זה בין השנים 1960 - 1965, למשל, שהשתתפות הנשים בכוח העבודה הגיעה ל"נקודת ההמראה" בפרט בקרב מזרחים ובקבוצת גילאי 18-34 (בן-פורת, 1983: לוחות 1 ו-3).

מעניינת העובדה, כי הדבר לא ביטא תמורה יוצאת-דופן בשיעור המועסקות בתעשייה מכלל כוח-העבודה הנשי, שעלה בשיעור זעום בלבד (מ-13 ל-15 אחוזים) בשנים 1961-1965. לעומת זאת נרשמה עליה ניכרת במספר הנשים שהועסקו (בעיקר בעבודות ידניות) במסעדות, בתי-מלון ובענף השירותים האישיים (מ-4.1 ל-8.5 אחוזים מכלל הנשים העובדות). קשה לאמוד את ההשפעה שנודעה לשורת התפתחויות זו על כושר קיומו והיקפו של שוק העבודה המשני. אולם יתכן כי תיאבוננו של המשק לכוח-עבודה משני גדל במהלך התקופה, וכי תיאבון זה בא על סיפוקו פחות ופחות. רמז כלשהו לכך היא העובדה, שבין 1960-1965 ירד המספר היומי הממוצע של עובדים מובטלים בתעשייה ובבניין (המוגדרים ברובם כ"בלתי מקצועיים") כדי יותר ממחציתו (הדו"ח הסטטיסטי 1967: לוח K/19).

חשוב להדגיש כי מה שבלם את השתתפותם המלאה של מזרחים בשוק העבודה המשני היה לא רק האפשרויות והמקורות שיצרה התעסוקה המלאה, אלא גם תוצאותיהם הבלתי מכוונות של קווי-המדיניות השונים של הממשלה. המצב בערי הפיתוח מייטיב להמחיש זאת. הסתבר כי קשה למשוך לאזורים אלה אפילו תעשיות נמוכות-שכר, דבר שנטע ברשויות תחושת מחויבות למלא את החלל על-ידי העסקת הגברים בעבודות-דחק (43 אחוזים מכוח העבודה הגברי ב-1959), על-ידי סיבסוד הצריכה כפיצוי על העדר אפשרויות בשוק העבודה (בכלל זה לנשים, אשר 36 אחוזים מהן היו חסרות עבודה ב-1959), ועל-ידי יצירת מקומות עבודה במוסדות ציבוריים (שב-1959 כבר העסיקו שיטית מכלל העובדים), (משרדי העבודה והפנים, 1960). גם בדצמבר 1965, לאחר מחצית העשור של אבטלה בשעור 3.5 אחוזים בלבד ברחבי המשק, 11.5 אחוזים מכוח העבודה בערי הפיתוח היו מחוסרי עבודה, או הועסקו בעבודות-דחק (הרשות לתכנון כוח-אדם, דצמבר 1966). מי שהיה בידם "הון אנושי" כלשהו להציעו בשוק העבודה, ו/או היו תלויים פחות בסיוע ציבורי לפרנסתם, עקרו למרכזי האוכלוסיה בערים.

בגלל מבנה משקי שהיה מבוסס על תעסוקה נחותה בלבד, ובגלל הפיתוי "להזרים"

שאבים במטרה לקדם הן אינטרסים ציוניים והן אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים (גונן וחסון, 1981), הפכו הערים החדשות ל"מאגרים" ל"חסרי התושיה" הכלכלית (ספילרמן וחביב, 1976). אותם תושבים בני הדור הראשון שנשארו במקומותיהם, השלימו עם גורלם ונתרו בעבודות משניות מעוטות-שכר, בייחוד בתעשיית הטקסטיל. אולם מיעוט מביניהם הגיע למצב של קיום בתמיכת המדינה ו/או הכלכלה הלא-רשמית. בעיית אי-ההשלמה החריפה באופן בולט עם צמיחתו של דור ילידי ישראל, אשר אידיאולוגיית האינטגרציה שהופצה על-ידי בתי-הספר, הצבא והממשלה עוררה בו ציפיות לניידות במעלה הסולם. התסכול שהתעורר בקרב המזרחים עקב מדיניות ההערמה והדחיקה לשוליים מצד הגורמים "הקולטים", לא היתה מוגבלת, כמובן, לעיירות הפיתוח בלבד. זה היה הרקע להתפרצויות תקופתיות של התקוממויות באזורי מצוקה, שערערו על חוקיות המדיניות הממשלתית כלפי המזרחים. האירוע הידוע ביותר בתקופה הנדונה - המהומות של 1959 שהחלו בוואדי-סליב - "העניק דחיפה להנהגת מספר חידושים חשובים במדיניות" (אייזנשטאדט, 1967:309), ובכך היווה מעין תקדים לדרך קביעת-מדיניות שהפכה מוכרת יותר בתחילת שנות ה-70 (הופנונג, 1982). בעוד שתגובות מדיניות מתגוננות מסוג זה (למשל בחינוך) הביאו בחלקן למעשה להעמקת הפער בין הבטחות למתן אפשרויות באוכלוסיה המקופחת, היה בהן גם כדי לסוכך על הנוקים מפני משמעת השוק, על-ידי העברת "חשבון התרבותם" למדינה. הדבר סייע לנטישת שוק העבודה המשני על-ידי חלק מן הציבור היהודי "הטבעי" שלו.

ה א ת ג ר ל ק ו ר פ ו ר א ט י ס י ז מ

בשנות ה-50, היחסים התעשייתיים הקורפורטיסטיים פעלו יד ביד עם פיצול שוק העבודה כמנגנון להגנת אינטרסים של ההון והמדינה מפני השלכותיו של המעבר לתעסוקה המלאה. יחד עם זאת, המבנה הריכוזי והפוליטיזציה שאפיינו את ההסתדרות, ואשר טופחו בשקידה כה רבה בעשור הראשון למדינת ישראל, עורערו קשות בעשור השני. על רקע מצב שבו גיוס וייצוג העובדים אורגנו מלמעלה על-ידי הנהגה הסתדרותית חדות מחויבות עמוקה לריסון העובדים ולשיתוף פעולה מעמדי, התרחשה ההתפתחות "הטבעית" של צמיחת התארגנויות מקצועיות מחוץ למסגרת הממוסדת, ו/או תוך יריבות מפורשת עמה. התעסוקה המלאה העניקה דחיפה ניכרת לתהליכי התארגנותם של העובדים מן השורה. מבחינה כמותית תורגם הדבר לגידול בשיעור 150 אחוזים במספר נציגי ועדי העובדים בין השנים 1960 ו-1965 (טוקאטלי, 1979:134). מן הבחינה האיכותית - לאור העובדה שחברותם של חלק גדול מן העובדים בהסתדרות לא נבעה ממניעים אידיאולוגיים, או אפילו מתוך אינטרס אישי הקשור בעבודה, ולאור העובדה שרבים ראו בה גורם המגביל את כושר המיקוח שלהם עם המעסיקים, אין זה מפליא שהועדים הפגינו מידה רבה של אוטונומיה כלפי ההסתדרות ומוסדותיה - עד כדי התרסה גלויה כנגדה (פרידמן, 1976).

במקביל לכך נחלשה בקצב מואץ השליטה הפוליטית בועדי העובדים. בעוד שב-1959 שלטו הרשימות המפלגתיות בכיפה (צוייג, 1970:177) הרי שבסקר שנערך ב-64-1963 על חברי הסתדרות במרכזים העירוניים הגדולים נמצא כי למעלה מ-80 אחוזים מן המשיבים דיווחו על קיום בחירות בלתי-מפלגתיות במקומות עבודתם (שנתון ההסתדרות 1965/66:356). דומה כי מפא"י טעתה כאשר ועידתה העשירית רשמה לפנייה, שרובם הגדול של ועדי העובדים מצויים עדיין בשליטת המפלגה (מדינג, 1972:50). נכון הוא, שבאזורים ידועים - בחיפה, למשל, בה שמרו המנגנונים העירוניים וההסתדרותיים על עוצמה רבה - עמדה בעינה שליטת המפלגה (טוקאטלי, 1979:192). אולם שליטה זו הועמדה בסכנה חמורה על-ידי לחצים מלמטה, שאילצה אפילו נציגים מזוהים עם מפא"י לחלוק על מדיניות השכר של ההסתדרות, והניחה לצורה אחרת של ייצוג מקומות העבודה, "ועדי פעולה", להתפתח. בתגובה על אישור הקפאת השכר ב-1962 ו-1963 על ידי ההסתדרות, התפתחו אפילו ועדי פעולה במישור האזורי, שנועדו לתאם את מאבקייהם של ועדי העובדים ואת ארגון השביתות (ידיעות אחרונות, 4.11.63). אך התארגנות חילופית זו לא התפתחה לכדי אלטרנטיבה ממוסדת להסתדרות, בין השאר משום שרוב ועדי העובדים המשיכו להפיק תועלת מתמיכתם למעשה של הארגונים הענפיים של ההסתדרות ומיעוץ הפועלים (פרידמן, 1963:60).

מכל מקום, שפע של סימנים העיד על שבר בסמכות ההסתדרות, או מה שהנהגה תפסה כ"כפיות טובה" מצד אנשי השורה (שרון, 1966). אחד הסימנים נמצא בסקר שנערך על-ידי ההסתדרות עצמה ב-1963, ואשר העלה כי בשני-שלישים ממידגם של מפעלים גדולים במגזר הפרטי (ואפילו בחלקם הגדול של דומיהם שבבעלות ההסתדרות), עלה בידי ועדי העובדים להשיג באמצעות מו"מ תוספות לתנאים שנקבעו בהסכמים הקולקטיביים (פרידמן, 1963:53). השתקפות דרמטית עוד יותר של השינויים שהתחוללו עולה מנתונים על סכסוכי עבודה, המעידים על התגלעות שבר גדול אחרי 1960. היתה זאת השנה הראשונה בה החלו לכלול במספרים הרשמיים גם שביתות קצרות ביותר שלא ארכו יותר מיום אחד, אך נמשכו לא פחות משעתיים. יתכן מאוד ששינוי טכני זה לבדו הוא הגורם לעלייה לכאורה בשיעור השביתות הבלתי-מאושרות שפרצו בשנת 1960, בהשוואה לשנות ה-50 (מ-10 ל-25 אחוזים). יחד עם זאת, בעוד שבשנים שלאחר מכן לא חל שינוי כלשהו בשיטות, שיעור השביתות "הפראיות" עלה ל-60 אחוזים בשנות התעסוקה המלאה 1961-1965 (ר' גם תרשים 1). בשנת 1965 הגיע שיעור זה לנקודת שיא של 70 אחוזים, ומספרם המוחלט של הסכסוכים זינק מעלה והכפיל עצמו לעומת חמש השנים הקודמות.

מאפיין נוסף של הסכסוכים החדשים היה, שהם כונו יותר ויותר כלפי תחום שלטונה של מפא"י עצמה - כלומר נגד ההסתדרות ומגזרי התעסוקה הממלכתיים. לדוגמה, ב-1964-1965 הגיע לראשונה מספר השביתות במגזר הציבורי לכדי מחצית מכלל

השביתות. התסיסה בקרב העובדים הציבוריים כוונה כנגד מדיניות השכר הרשמית; התסיסה לובתה הן על-ידי אי-השוויון הבין-מגזרי (פיקוחה הישיר של הממשלה על השכר בשירות הציבורי, הגביר לאין ערוך את פגיעותו מול מדיניות ריסון), והן על-ידי תרעומת על הכדלים פנים מגזריים מצד עובדי מדינה אקדמאים ועובדים בתפקידי ניהול. ל"מרד העובדים האקדמאיים" היתה היסטוריה ארוכה (גלאט, 1973; ראובני, 1974). במהלכם של סכסוכים רבים רכשו להם העובדים האקדמאיים מיומנות בהפעלת יתרוןם היחסי בשוק העבודה, ובאיום בפרישה מן ההסתדרות; הם יצאו כנגד ההתקשרות של ההסתדרות על מסגרת המאחדת את העובדים בכל הדרגות במערכת שכר אחידה ושטוחה יחסית. הרבו לייחס התקשרות זו למסורת השוויונית של תנועת העבודה (הגם שהדבקות במסורת זו נבעה מלחץ מכיוון האופוזיציה השמאלנית, לפחות באותה מידה שהיא נבעה מנטייה רגשית במפא"י עצמה). אולם גורם חשוב יותר היה השאיפה של הביורוקראטים של העבודה, שההתמקחות על השכר תהיה מקיפה וריכוזית ככל האפשר, כדי למנוע התלקחות של מאבק תחרותי בלתי ניתן לשליטה בין קבוצות בעלות שכר גבוה ונמוך. אלא שבסופו של דבר, זהו בדיוק אשר קרה. מול איומי הפרישה של קבוצות שגורלן לא היה תלוי ברצונה הטוב של ההסתדרות, לא ראתה הנהגתה ברירה לעצמה אלא לזוטר. מאחר שהממשלה השתדלה מצידה שלא לגרום לניכור פוליטי של העובדים האקדמאיים ולא היתה אטומה לדעות פקידיה הבכירים, נענתה אף היא, בסופו של דבר, לדרישותיהם. בתחילת שנות ה-60 ניצבה הממשלה מול זעמו של ציבור הפקידים הגדול ומול עילית העובדים האקדמאיים ואנשי הניהול בשירותה. נסיון להעביר את האחריות לידי וועדת הקירה (וועדת הורוביץ), נסתים בהמלצות שהיו עלולות לנטרל ויתורים בתחומי השכר והדירוג שהושגו קודם לכן על-ידי העובדים בדרגים הגבוהים. בסיכומו של דבר, הוקם מנגנון - וועדות דירוג מחדש - שאישר תוספות שכר ממשיות גבוהות ביותר לעובדים בדרגות הרגילות, בעוד שלעובדים האקדמאיים הובטחה החזרה רטרואקטיבית של יתרונותיהם הקודמים. פרשה זו השפה בבירור את הסכנה, כי "המעמד הבינוני יציר המדינה" יקום על יוצריו. היה בה להמחיש גם את החולשה הטבועה בעצם מהותה של ריכוזיות קורפורטיסטית קיצונית של קביעת השכר, בהעדר שליטה הסתדרותית יעילה על קבוצות חברים המסתייעות בבסיס-כוח כלכלי וארגוני עצמאי.

התפתחויות פוליטיות שצפנו סכנה למפא"י

תסמין נוסף לכירסום במבנה השיטה הקורפורטיסטית באמצע שנות ה-60, היתה המגמה שהסתמנה בבחירות בהסתדרות באותה תקופה (הנתונים לקוחים מטוקאטלי, 1979:181). בשנת 1960 זכו מפא"י ויריבתה הקרובה ביותר מבחינה אידיאולוגית, אחדות העבודה, באחוזי קולות דומים ביותר לאלה שבהם זכו בשלושת הבחירות הקודמות - 55 ו-17 אחוזים בהתאמה. אולם בבחירות שהתקיימו בספטמבר 1965 הגיע חלקו המשותף של שתי

המפלגות (שרצו במשותף במסגרת "המערך") בדוחק ל-50 אחוזים, שני משתתפים חדשים נטלו חלק באותה טריפת-קלפים אלקטוראלית: רפ"י (12 אחוזים) וגח"ל (15 אחוזים). היתה זאת הפעם הראשונה שחירות (בשיתוף פעולה עם הליברלים) התחרתה בבחירות להסתדרות, לאחר שזמן קצר בלבד קודם לכן נכנסה לפוליטיקה ההסתדרותית, חרף התנגדותן הנחרצת של מפלגות הפועלים (טוקאטלי, 1979:181). שני הכוחות המתנגדים הללו יצאו נגד המבנה הקורפוראטיסטי הקיים של ייצוג העובדים, אגב קריאה לדפוליטיזציה של ההסתדרות, להעברת התפקידים שאינם קשורים לתחום פעולתם של האיגודים המקצועיים לידי המדינה, ולאמצעי פיקוח מעוגנים בחוק לסכסוכי עבודה. תמימות-דעים זו בולטת על-אף הרקע השונה של שתי המפלגות. בנוסף להיותה כלי אישי לביטוי זעמו של בן גוריון כלפי הנהגת מפא"י, ביטאה רפ"י את תסכולו של דור צעיר של טכנוקראטים נוכח הרחקתו ממוקדי הכוח החשובים של המפלגה, ואת שאיפתם להעביר את אלה לידי המדינה. לגח"ל היה עניין בניטרול ההסתדרות כמכשיר פוליטי בשירות מפא"י; היא הציגה את עצמה בפני מעמד העובדים כאלטרנטיבה ראוייה לאמון.

מפגש זה של תהליכים שלא היו חסרי-זיקה זה לזה - התקוממות חברים מן השורה, תסיסה פנים-מפלגתית ועלייתה של אלטרנטיבה ימנית - היה בו משום משבר חמור מאין כמותו בהגמוניה הבלתי מעוררת של מפא"י בהסתדרות, משבר שהעמיד בסכנה גם את ההגמוניה שלה במדינה עצמה. כוחה הפרלמנטרי של המפלגה, בדומה לכוחה בהסתדרות, היה פגיע ביותר לירידה שהחלה להסתמן בכוח משיכתה האלקטוראלי, אשר בעבר היה כה יעיל בגיוס אנשי העליה ההמונית. בשנים הראשונות לעצמאות נטשה מפא"י את הפנייה הקולקטיבית-כיתתית אל המודעות המעמדית ואימצה במקומה פנייה לרגש הפטריוטי, מצד אחד, ולתועלתנות שבתלות החומרית, מצד שני (יצוב, 1979). הפנייה לרגשות הלאומיים היתה עתה בלתי יעילה יחסית, שכן שאלת כושר הקיום הטריטוריאלי והכלכלי איבדה ממרכזיותה עם הפגת המתחים החיצוניים, ומכאן שבן גוריון - שגילם באישיותו את הסימביוזה בין מפא"י למדינה - פנה עורף למפלגתו. הבטיס התועלתני של נאמנות הבוחרים נתערער עוד יותר, שכן מרבית העולים היו מצויידים עתה בצרכים הבסיסיים, והצמיחה הכלכלית והתעסוקה המלאה פתחו אפשרויות חדשות לקידום אישי; ואילו המערכות הביורוקראטיות הציבוריות הפכו מקצועיות יותר, כמתבקש מן האינטרסים של פיתוח המדינה (עצמון, 1981). הבחירות לכנסת בשנת 1965, איפוא, לא זו בלבד שהתקיימו בצילו של תהליך שינוי מבני אלא שהן היו גם הבחירות הראשונות שבהן "הפחד מפני המפלגה השלטת" לא מילא תפקיד רב חשיבות (ליבנה, 1966:49).

בנסיבות אלה, הופעל על מנהיגי מפא"י לחץ מובן לנסות תמריצים פחות ישירים, כגון "כלכלת הבחירות", אשר בן-פורת (1975) מוכיח כי היתה מקובלת עוד לפני אמצע שנות ה-60, ואשר ארטשטיין (1980) גילה עדות חד-משמעית לקיומה בתהליך קביעת השכר. כך למשל, בשלבים השונים של הדיונים שהתקיימו ב-1964 ו-1965 על יישום המלצות

וועדת הורוביץ לגבי השכר והדירוג בשירות הציבורי, הציבה הממשלה התנגדות חלשה יחסית להעלאות שכר, שנתגלו בדיעבד כהרות-אסון מבחינה פיסקאלית (בסדר גודל של 25 אחוזים). מפא"י, שייטכן כי זכתה בעקבות תרגיל זה בתוספת קולות, יצאה מן הבחירות לכנסת השישית פגועה, אך לא מנוצחת. מספר הקולות שקיבל המערך נפל ב-4.5 אחוזים בלבד ממספר הקולות שקיבלו מפא"י ואחדות-העבודה בבחירות 1961 - ראייה לכך כי נתח גדול מ-8 האחוזים שרפ"י זכתה בהם מקורם מחוץ למחנה העבודה. אשר לגח"ל, רשימה זו לא זכתה באחוז גבוה יותר של קולות משזכו בו שתי המפלגות שהרכיבו אותה בבחירות שנערכו בשנות ה-50, חרף העובדה שבבחירות 1965 החל מסתמן באזורי-בחירה שמזרחים היוו בהם רוב מפנה בתמיכה הפוליטית, מן העבודה לגח"ל (וליימים לליכוד) (גונן, 1982). אף-על-פי-כן, היתה זו הפעם הראשונה שגוש אופוזיציוני בעל משקל חדר לכנסת. אלא שעלייתה של גח"ל הועילה למפא"י מבחינה אחת: היא דירבנה את מפ"ם ואת הליברלים העצמאיים להשתתף בממשלה, ובכך נחלצה הקואליציה מעמדת חולשה של 60 מאנדטים בלבד בכנסת החדשה, והתאפשרה הרכבת ממשלה הנשענת על רוב מוצק של 73 מושבים. במצב שבו שתי המפלגות משמשאל למערך שותפות בממשלה, וכאשר ארבע שנות שלטון בטוחות יחסית עומדות לפניהם, יכולים היו מנווטי המשק לשקול ביתר ישוב-דעת צעדים כלכליים לא-פופולאריים (הובנה, 1967:6).

המיתון כאמצעי לפתרון בעיות

הבה נעשה הפסקה קלה לסיכום השיעון. התעסוקה המלאה ביטאה, ובו בזמן החריפה, את תהליך התערערתם של מרכיבים חיוניים באסטרטגיות הניהול הכלכלי, החברתי והפוליטי במדינה. במצב שבו יכלו העובדים המאורגנים לגרום לגידול בעלויות ולסיכול נסיונות להגביר את הפיריון, וכאשר היצע העבודה השולית הזולה היה זעום, נחשפו כל חולשותיו של הקפיטליזם המסובסד על-ידי המדינה. הבעיה היתה חמורה במיוחד לנוכח העובדה שאמצעים "קשים" שנועדו לתת פתרון להתחייבויות חיצוניות (ייצוא והשקעות ישירות), לא היו משום תחליף שווה-ערך למקורות ה"רכים" המתדלדלים של ייבוא הון. יתרה מזאת, שוב לא ניתן היה לסמוך על העליה כגורם המזרז צמיחה משקית. אלא שהמשבר המתפתח לא היה קשור אך ורק לסוגיות הכלליות של כושר הקיום של המשק. הוא הקיף גם את הדרך בה ניהלה המדינה את ענייניה הכלכליים היא - ובפרט את המחיר היקר שתבע נסיונה לרכוש פופולאריות פוליטית באמצעות אינפלציה של שכר, על רקע של ירידה בהעברות מממשלות זרות. קברניטי המדינה גם נאלצו להתמודד עם הנזק שנגרם לסמכותה של ההסתדרות ולאינטרסים שלה, כמו גם ליחסים הקורפוראטיסטיים שבינה לבין המדינה, על-ידי התעסוקה המלאה ועל-ידי השינויים הפוליטיים.

מדיניות המיתון התבטאה בעיקרה בתשובה דו-מסלולית לבעיות שלעיל: מצד אחד, דיכוי "עודף התעסוקה" במטרה לשבור את כוחם של העובדים ולחזק את ידי ההסתדרות והמעסיקים; ומצד שני, "טלטול" ההון, במטרה לסלק תעשיות ומעסיקים מיותרים או חסרי כושר-תחרות. ראיות מכמה סוגים מחזקות פירוש זה.

(1) קברניטי המדינה לא בושו לבקש אחר פתרון נוסח קלצקי

פקידים ודוברים בכירים בממשלה לא הטילו ספק בכך שהמיליטאנטיות של העובדים היתה גורם עיקרי - אם לא העיקרי - למצוקתה הכלכלית של ישראל, ובכך שמעט אבטלה עשוייה להוות תרופה יעילה ביותר. אחדים מביניהם, דוגמת ראש-הממשלה אשכול, השתמשו במילות צופן כגון "שינוי גישה לעבודה", כאשר הצהירו על ריסון העובדים כיעד של המיתון (צוטט על-ידי בהם וקליימו, 1968:34). בדומה לכך הדגיש יגאל אלון, שר העבודה ונציג בכיר של מפלגות "אחדות העבודה" השמאלית, כי מיתון (אבטלה) "היא התשובה הבטוחה ביותר לשם הגברת הפריון והיעילות" (צוטט על-ידי גרינוואלד, 1972:118). כבר בנאום התקציב שנשא בדצמבר 1964, הכריז פנחס ספיר - הדמות הדומיננטית במדיניות הכלכלית - על נקיטת שורה של צעדים דפלאטוריים. את החלטת הממשלה לעשות לצינון בענף הבנייה אפשר לפרש כהודאה עקיפה בכך שהגיאות בבניה (אשר משכה עובדים מן התעשייה והביאה לעלייה אפילו בשכרם של עובדים בלתי מקצועיים) משבשת את תפקידו התקין של שוק העבודה. בהמשך אותו נאום התווה ספיר באופן מפורש מודל סיבת, שבו הוצג "עודף התעסוקה" כגורם לעליית שכר ול"יחסי עבודה חמורים", הגורמים מצידם לירידה בכושר התחרות של הייצוא ולהגדלת הביקוש הצרכני לייבוא, ובעקבות זאת למשבר במאזן התשלומים (דברי הכנסת, כרך 41, עמ' 584). בפנייה אל התעשיינים הדגיש ספיר, שאף-על-פי ש"מחנה גדול של מובטלים" אינו בבחינת תופעה רצויה, הרי שניתן למנעה אך ורק על-ידי הגברת פריון העבודה ללא שיפור בשכר - הווה אומר, באמצעות חלוקה-מחדש של הכוח בין העבודה להון (התעשייה, יולי-אוגוסט 1966). ביולי 1966, בשעה ש-40,000 מובטלים היו רשומים בלשכות-העבודה, דווח בעיתונות כי ספיר הכריז שתכניתו הכלכלית תחייב כ-95,000 מובטלים (קול העם, 18.7.66). מספר חדשים לאחר מכן התריע ראש הממשלה בעצמו כי "רבבות" צפויים לאבטלה, וקרא ל"שינוי רדיקאלי" בשכר ובמשמעת העובדים (קאנובסקי, 1970:30-31).

(2) אבטלה היתה הפתרון "המעשי" היחיד למשבר

כל עוד נמשך מצב התעסוקה המלאה האלטרנטיבות לאבטלה כמכשיר לטיפול בתובענות העובדים לא היו בנות-ביצוע. ביסוד טענה זו מונחת ההנחה - הנכונה - שקברניטי המדינה לא היו שוקלים נסיגה קיצונית מן המודל הכלכלי הקפיטליסטי שלהם, כגון העברת השליטה על הייצור וההשקעות לידי העובדים. עובדה זו נתחזרה מעל לכל ספק ב-1966, כשהממשלה ניסתה להגביל את השלכות הזויתורים שעשתה טרם הבחירות

לעובדים הציבוריים, על-ידי מניעת העלאות שכר דומות מן המגזר העסקי, ועל-ידי הגדלת המיסים העקיפים. התוצאה היתה גל של שביתות, והופעתם מחדש של קעדי-פעולה רב-מפעליים מיליטאנטיים (גרינוואלד, 1-130:1972; הארץ, 4.2.66). המיסים החדשים כשלעצמם, הגם שפתרו מבחינה טכנית את בעיית מימון העלאות השכר במגזר הציבורי, דומה שהיו מתגלים כחסרי תועלת אילו היו מניחים להם להסתגל חזרה אל השכר דרך תוספת-היוקר. אולם סמכותה המתערערת של ההסתדרות, והשחיקה בכוחה של מפא"י הן בהסתדרות והן בוועדי-העובדים, תרמו להחרפת המתחים התחרותיים בין המגזר הפרטי לציבורי ובין עובדים אקדמאיים ללא-אקדמאיים, ומנעו אפשרות סבירה להגיע להסכם על ריסון השכר על דעת כל הצדדים. מכל מקום, מצבה של המדינה לא איפשר לה להבטיח הטבות תחליפיות. ריסון הרווחים לא היה משום צעד הולם, שכן צעד כזה היה מרתיע משקיעים. צעדים להקפאת מיסים ומחירים שבפיקוח הממשלה היו בלתי מעשיים, שכן היה הכרח לטפל במשבר הפיסקאלי.

היו כלכלנים שגרסו כי הבעיה העיקרית שאיתה היה צריך להתמודד באמצע שנות ה-60 היתה בעיית מאזן התשלומים, וכי מיתון בהיקף גדול הוא מחיר יקר מדי לפתרון בעיה זו (לדוגמה לרבר ובן-שחר, 1975:134; בהם וקליימן, 1968). לפי תפיסה זו, יעדי סחר-החוץ שהמיתון נועד להשיג (כגון הקטנת עלויות הייצוא וצמצום הביקוש לייבוא) היו מושגים על-ידי פחות להלכה או למעשה. אולם פירוש זה מתעלם מן העובדה, שבטווח הקצר היה המשבר נהיל למדי, חובה החיצונית של ישראל היה כמעט כולו לטווח ארוך, ואילו בהתחייבויות מיידיות ניתן היה לטפל - והדבר אמנם נעשה בהתחלה - בעזרת לקיחת אשראי לטווח קצר ושימוש ברזרבות מטבע-החוץ (רמבה, 1969). יתר על כן, לדברי גרינוואלד (42-141:1972), פחות היה מלווה בשורה של תופעות-לוואי כלכליות ופוליטיות לא-רצויות. אולם חשוב מכל, פחות לא היה מסוגל לתת פתרון להתערערת הקורפוראטיזם. ללא ריסון המיליטנטיות של העובדים על-ידי אבטלה, היתה עליית מחירי הייבוא מיתרגמת להעלאות שכר - בין אם באופן אוטומאטי דרך תוספת-היוקר, ובין אם באמצעות מיקוח תוקפני "לא רשמי".

(3) בעת המיתון אפשרה במתכוון התרחבות האבטלה

לדברי בהם וקליימו (1968:31), בין אם מדיניות הממשלה היא שזרעה את זרע המיתון ובין אם לאו, הרי מרגע שהתפתח לא נשמעה הכחשה מפי גורמים רשמיים שההאטה אכן רצויה; להיפך - היתה אפילו נכונות לשאת באחריות לו. יתרה מזאת, אף-על-פי שיש משקיפים המחזיקים בדעה מנוגדת (הלפרין, 1967) העדות העולה מן ההתנהגות (המוצאת אישור בדבריו של דוד הורוביץ 1975:248) מצביעה על כך שהמדינה השתתה במודע אימוצה של מדיניות נגד-מחזורית שהיה בה כדי להפחית את הומרת האבטלה. נחישות-החלטתה באה לביטוי בפיתוחיהם של עובדים ציבוריים "זמניים", ובשיעור השנתי הנמוך ביותר, עד לאותה עת, של גידול במספר המועסקים בשירות הציבורי

(שנתון הממשלה 1966/67). צעדים רפלאציוניים לא ננקטו עד לאביב 1967, ושוב לאחר מלחמת ששת הימים - דהיינו, לאחר שהאבטלה העפילה לשיא מדהים של למעלה מ-12 אחוזים ברבע הראשון של שנת 1967 (גינזברג, 1968:3). ואמנם, כפי שתיעד קאנובסקי (1970:28-34), אפילו בעת החרפת האבטלה, בשנת 1966, המשיך שר האוצר לתקוף את "האבטלה הסמויה" וללחוץ לנקיטת מדיניות פיסקאלית דפלאטורית. כתום שנה תמימה של מיתון, הוא צפה שיפור צנוע בלבד בשוק העבודה ו"אישר מחדש את נחישות דעתה של הממשלה להמשיך במדיניות הריסון, וזאת חרף העלייה החדה באבטלה" (קאנובסקי, 1970:34). ששה חודשים קודם לכן הכריז ספיר באוזני התאחדות התעשיינים, כי טוב יהיה אם ההאטה תימשך "שלוש ארבע שנים נוספות" (התעשייה, אוגוסט-ספטמבר 1966).

(4) המיתון נועד גם לרסן את ההון

האבטלה הרעילה לבטח להון על-ידי בלימת עליית השכר, התרחבות היצע העבודה והשבת הסמכות הניהולית על כנה, אך המיתון גילם בו בזמן גם גישה חדשה ותובענית יותר של המדינה כלפי ההון עצמו, או ליתר דיוק, כלפי "קטעים" מסויימים של ההון. תעשיית הבנייה עתירת הרווחים, וענפים מקורבים לה, הוגבלו במתכוון בגישתם לאשראי ולהזמנות מצד המגזר הציבורי. הביקוש המקומי כולו נבלם במתכוון (או נמנעה התאוששותו), ומלכתחילה (לדוגמה בנאום התקציב של ספיר בסוף 1964) הובהר, כי יש להגביר את חשיפתה של התעשייה ללחצי התחרות הבינלאומית. הדרך הפאטרנליסטית הישנה להבראת המאזן המסחרי באמצעות הגבלת הייבוא והגדלה סיטונית של התמריצים לייצוא, נדחתה במוצהר (בהם וקליימן, 1968:32). התעשיינים הוזהרו שעל אף האבטלה, יצירת מקומות-עבודה כשלעצמה שוב לא יהיה בה די להצדיק את סיבסוד ההון (התעשייה, אוקטובר 1966).

אנשי התכנון קיוו שמאגר ההון הזול הקיים והמחיר המוזל של העבודה, ישתלבו בשפל המקומי ויחוללו מאליהם גידול בייצוא התעשייתי, הודות לשיפור הרווחיות היחסית. תגובת התעשיינים המאורגנים על מדיניות המיתון הממשלתית היתה צפויה למדי (ר' התעשייה בי 1966 ו-1967). הם תמכו בכל לב במאבק שהוכרז על גידול השכר ועל התנגדות העובדים להגברת הפריזון, וחששו רק שמא תאבד המדינה את עשתונותיה בטרם הושבה "משמעת של ממש" לאולמות הייצור. אולם נשמעו גם התקפות נזעמות על שצמצומו של השוק המקומי והתחרות מצד הייבוא הרחיקו לכת יתר על המידה. הועלתה הטענה כי התאוששות ההשקעות והכוונתו מחדש של הייצור לאפיקים של ייצוא לא יתאפשרו ללא "תמריצים" נוספים. באופן מעשי, נדחתה נקיטת צעדים בעלי משקל בכיוון ליבראליזציה של הסחר עד לאחר המיתון (רמבה, 1969:60). יתר על כן, לקראת סוף 1966 רוככה המדיניות כלפי ההון, אם על-ידי תוספת סיבסוד לייצואנים (לרבות הבטחה למגזר הפרטי כי לא יופלה לרעה), אם על-ידי קידום שינויים מבניים באמצעות מיזוגים והעברות שליטה, ואם על-ידי המתקת התמריצים למשקיעים זרים (קאנובסקי, 1970:31).

IV: בעקבות המיתון

המיתון פורש עד כה במאמר זה כתגובה הגיונית של המדינה על בעיות ניהול המדיניות הכלכלית שצצו מבית ומחוץ. כחיוזק לתפיסה זאת, תואר כיצד בעקף הצווי הקאלצקיאני בעת המעבר הראשוני מאבטלה גבוהה לנמוכה, וזאת על-ידי מחסומים שהוצבו בפני החרפת הקונפליקט המעמדי ביוזמה או תמיכה של המדינה. בהמשך נטעו, שמגננוני-הגנה אלה קרסו תחת משקל סתירותיהם הפנימיות ולאור התמורה בנסיבות הכלכליות והפוליטיות. המיתון הוצג כאן כתשובה לקשיים שנוצרו והעיקו על המדינה, והובאו תימוכין לחיוזק סבירותה של תפיסת המיתון כתגובה אסטרטגית. על-מנת להשלים את התמונה ולהכשיר את הקרקע לתיאור מקיף של ההתפתחויות שלאחר 1967 - המסיים את המאמר - אנו פונים עתה לדיון בתוצאותיו ובהשלכותיו של המיתון. הכוונה היא, לקבוע בעיקר, באיזו מידה הוכתר המיתון בהצלחה בכל הנוגע לאכיפת משמעת על העובדים באמצעות היפוך מגמות ששררו קודם לכן ואשר החלישו את שוק העבודה וערערו את כוחה הקורפוראטיסטי של ההסתדרות. יחד עם זאת, בטרם נפתח בהערכה זו, ראוי לשקול את התועלת שהביא המיתון להון.

מה עולה מן ההתפתחויות שתוארו בסעיף הקודם לגבי מערכת היחסים בין ההון למדינה? מנקודת השקפתה שלה, המדינה עשתה נסיון לאלץ את ההון להגביר את תרומתו החברתית על-ידי שיפור יעילותו והעלאת רגישותו לצרכי הכלכלה הלאומית. מנקודת מבט תפקודית, המדינה אכן פעלה בשירות האינטרסים ארוכי הטווח של ההון בכלל, בכך שסייעה לבער את יסודותיו החלשים ועודדה ריכוזו מוגבר של הבעלות. פירוש כזה מסתכן בהחלפת הסיבה במסובב ובייחוס כורח היסטורי לשניהם כאחד. במאמר זה הוכח, כי לאחידים ממניעיה של המדינה לא היתה זיקה כלשהי לצרכים קאפיטליסטיים, ואילו במובנים אחרים היתה הכוונה לעשות שימוש בהון יותר מאשר לשרת את ענייניו. אלא שהקושי שבדבר ממחיש בעליל את כוח-השפעתה המוגבל אפילו של מדינה בעלת עוצמה, כאשר זו בוחרת לפעול בניגוד לאינטרסים של ההון. מאלף בהקשר זה (כפי שניווכח בהמשך), כי בעוד ש"יעדי היחסים התעשייתיים" של המיתון הושגו בהצלחה בולטת, לא חלה התאוששות בהשקעות או בייצוא עד לאחר מלחמת יוני 1967.

ספק אם ניתן לייחס התאוששות דחוייה זו להתאחרות בהופעת תוצאותיו החיוביות החזויות של המיתון על ההון. בכל הקשור לייצוא, מסתבר כי עיקר השיפור במעמדה התחרותי של ישראל חל הודות לפיחות שבוצע אחרי המלחמה, ואשר ברי כי אינו אלא צורה של סיבסוד ממשלתי לייצואנים (גרינוואלד, 1972:61). וחשוב לא פחות: באותו זמן בקירוב אימצה הממשלה "תכנית לעידוד השקעות פרטיות שהיתה מבוססת על גישה נוחה להון. שיעורי ריבית נמוכים יותר, (ו-) הטבות-מס מיוחדות" (גינזברג, 1968:6-7).

הדגשה לא במקור). זאת ועוד, ללא המיליטאריזציה ביוזמת המדינה שבוצעה במשק התעשייתי לאחר 1967, לא היו ההשקעות הזרות ותעשיית הייצוא מתקרבות בהתפתחותן לסדר-הגודל שלהן למעשה (הווארד, 1983; ר' גם שליב, 1981:22). כללו של דבר, הסתבר כי המדינה נחלה הצלחה רבה לאין ערוך בפיתוח ההון בישראל בעזרת הגזרים שהיתה מוכנה להציע בעקבות המיתון, מאשר בעזרת נסיונותיה הקודמים לעשות שימוש בשוק כמקל לאכיפת משמעת על ההון. העובדה שהמדינה למדה את לקח תלותה עולה בעליל מן ההתלהבות בה דיברו עתה (אחרי המיתון) בכירי הממשלה וההסתדרות על הרווחיות, ומרצינות הבטחותיהם באוזני מיליונרים מן הפזורה כי ההון הפרטי לא ינגן עוד כינור שני לצד התעשייה שבבעלות ההסתדרות והמדינה, וכי לא תורשה עוד מיליטאנטיות בקרב ציבור העובדים (קאנובסקי, 1970:69-72).

ה מ י ת ו ן ו ש ו ק ה ע ב ו ד ה

אשר לתוצאות שנודעו למיתון על העבודה, קיימים הבדלים מעמדיים וענפיים מאלפים הן בהיקף האבטלה והן בתגובות המדינה. בעוד שהביקוש לפקידים ולעובדים אקדמאיים החל להיחלש עוד בסתיו 1965, השלב הראשון בהאטה השפיע בראש ובראשונה על מצב העובדים הידניים במקצועות הבנייה ובענפים הקרובים לה. היתה זאת תוצאה של השלמת או גניזת מספר פרוייקטים ציבוריים, וההאטה בבנייה הפרטית (הרשות לתכנון כוח-אדם, להלן רתכ"א, אוגוסט 1966; בנק ישראל 6-1966:224). כתוצאה מכך ירדה התעסוקה בתעשיית הבנייה כדי חמישית מהיקפה בשמונת החדשים הראשונים של שנת 1966 (רתכ"א, פברואר 1967:58). ואילו בתחילת 1967 היה שליש מכוח העבודה בתעשייה שרוי בחוסר תעסוקה, או שהועבר מתעסוקה מלאה לתעסוקה חלקית ("תת-תעסוקה") (בורוס, 1973: לוח 11.11). המזרחים שישבו בפריפריה הגיאוגרפית היו פגיעים במיוחד, בשל תלותם בבנייה ובעבודות ציבוריות. הנפילה הראשונה בתעסוקה בענף הבנייה בעיירות הפיתוח היתה כפולה בשיעורה מזו הנזכרת לעיל לגבי כלל המשק (רתכ"א, דצמבר 1966).

מצד שני, ברור כי ערבים הם שהחליפו במידת-מה את מקומם של המזרחים בשוק העבודה המשני, בפרט בענפי הבנייה. בשנות הגאות של המחצית הראשונה של העשור, מספר מחוסרי העבודה בקרב המזרחים שעלו לאחר קום המדינה נמצא בסימן עלייה, בעוד שבמספר המובטלים הערביים ניכרה ירידה (רתכ"א, פברואר 1967:67). שיעור האבטלה בקרב הקבוצה הראשונה נישאר יציב, כ-5 אחוזים מבין הגברים, ואילו שיעור המובטלים בכוח העבודה הגברי הערבי, שנע בשנים 1955-1960 בסביבות 10 אחוזים בממוצע, הצטמצם לכדי שלושה אחוזים ב-1963. הצטמצמות הביקוש לעבודה ב-1966 האירה באור דרמטי את מידת בטחונן היחסי של שתי קבוצות אלה: שיעור האבטלה בקרב הערבים שילש את עצמו, ואילו זה של המזרחים הוכפל, במקביל לשיעור הכללי. בשיאה,

היה שיעור האבטלה והתת-תעסוקה בקרב המזרחים גבוה לאין ערוך מאשר בקרב אשכנזים (19 לעומת 8 אחוזים), ויחד עם זאת היה שיעור זה נמוך במידה ניכרת בהשוואה לאחוז המובטלים הלא-יהודיים (27 אחוזים). אפילו מספר זה היה בגדר אומדן חסר, שכן חלק מעובדים-המוסעים הערביים הועסקו להלכה כחקלאים הן לפני והן במהלך המיתון (קאנובסקי, 1970:32).

הנתונים לדעיל מאשרים את מה שניתן היה לצפות, דהיינו, שהעובדים אשר נימנו עם שוק העבודה המשני היו קורבנותיו העיקריים של המיתון. אף-על-פי-כן, כאשר בעקבות צמצום ביקוש המגזר הציבורי והנסיגה בבנייה חלה שחיקה בביקוש הפרטי, התפשטה האבטלה גם לאיזור המרכז ולאוכלוסייה האשכנזית. עובדים "זמניים" (כלומר משניים) היו הראשונים לפיטורים (גינזברג, 1968:4). אולם האבטלה החדשה לא הגיעה לקיצה עם הקמתו לתחיה של "צבא העבודה" של העובדים השוליים. לדוגמה, קבוצות העובדים "המיומנים" בקרב עובדי הכפיים סבלו קשות במונחים יחסיים. בין המובטלים הרשומים, היחס בין מספר מחוסרי העבודה "המיומנים" ל"חסרי המיומנות" בענפי התעשייה והבנייה הכפיל עצמו ויותר - מאחד לחמישה לאחד מכל שניים (בנק ישראל, 1967:241) - יחד עם זאת, לאור זכויות הוותק סביר להניח, שחלק לא מבוטל מן הנטל נפל גם על כתפי המזרחים והערבים שנהנו בשנות השפע מעלייה במעמדם בשוק עבודת הכפיים.

מצבם של עובדי הצווארון הלבן בדרגים הגבוהים היה שונה בכך, שעבודות אלה נשארו במידה רבה נחלתם של האשכנזים. עדות למצבם מצוייה בפרשת השכירים בעלי 13 שנות השכלה ויותר. הגם שקבוצה זו לא סבלה משינוי יחסי בשיעור האבטלה בקרבה (ב-1967 הוא נשאר ברמה של כמחצית השיעור הכללי), נחשבו לגביה אפילו חמישה אחוזי מובטלים בסכנה חמורה, בהשוואה לתעסוקה מלאה בעבר. בדומה לכך, בעוד שב-1963 נרשמו בלשכות העבודה פחות מ-650 בגרי אוניברסיטאות, הוכפל מספרם של אלה ב-1965. אקדמאים רבים שנולדו ורכשו את השכלתם בישראל, במיוחד במדעי הרוח והחברה, נקלטו בעבודות שלא בתחומי התמחותם (למשל בהוראה). הדור היותר מבוגר שנולד וקנה את הכשרתו המקצועית במזרח אירופה, נתקל בקשיים חמורים במיוחד במציאת עבודה, בפרט במקצועות ההנדסיים. רוחחה באותה תקופה הסברה, כי אקדמאים שלא עלה בידם למצוא מקום עבודה בישראל ירדו מהארץ (הנתונים שלעיל מתוך רתכ"א, אפריל 1969:59-61; רתכ"א, אפריל 1970).

בסיסה המעמדי של העילית הפוליטית והביורוקרטית, כמו גם התפקידים שיועדו למעמדות השונים באסטרטגיות של המדינה, באו לידי ביטוי מפורש במדיניות הציבורית שננקטה לצורך הטיפול באבטלה. בהפיצם ככל הנראה תעמולה מטעם משרד העבודה, העלו אמצעי התקשורת (למשל ג'רוסלם פוסט, 3.4.67) את הטענה הכוזבת כי האוכלוסייה הערבית נהנית משירות משופר של לשכות העבודה ועבודות הדחק, ורמזו כי

מכל מקום יש לתלות את קולר סבלם של הערבים חסרי עבודה בהם עצמם, שכן הם נהגו פזרנות ברווחים הבלתי צפויים שהזדמנו להם. במציאות, הצעדים שנקטה המדינה לשיפור מצבם היו סמליים בלבד, וזאת לאור היקפו של משבר האבטלה בקרב הלא-יהודים. נראה כי גם לנשים (ללא הבדל לאום), שמצבן היה אפילו חמור מזה, לא ניתן כל סיוע כספי, אלא אם כן במסגרת הסיוע הציבורי.

אצל הגברים היהודיים (בעיקר מקרב המזרחים) עובדי הכפיים, שהיו מרוכזים בשוק העבודה המשני, פעלו העבודות היוזמות כבעבר: הן שמרו את אוכלוסיית הפריפריה במקומה ומנעו אי-שקט חברתי, תוך הבטחת הכנסה מינימאלית וללא הרחקת המקבלים מן הזיקה לעבודות כפיים. אף-על-פי-כן, בשנות התעסוקה המלאה הונח למערכת העבודות היוזמות להתנוון (להוציא בעיירות הפיתוח על גירעונן הכרוני במקומות עבודה). בהתאם לכך, התעסוקה עלתה בהן בתחילה בקצב איטי מן הממוצע הארצי. אפילו בסוף שנת 1966, רק 5 אחוזים מכוח העבודה הבורג בעיירות הפיתוח היו מחוסרי עבודה - שכן אחד מכל חמישה תושבים הועסק בעבודות-דחק (רתכ"א, דצמבר, 1966 ואוקטובר, 1967). למן השליש האחרון של שנת 1966 ואילך הונהגו העבודות היוזמות גם במרכזים עירוניים. יחד עם זאת, גם כאן הן נותבו באופן סלקטיבי לכיוון מבקשי-העבודה היותר מקופחים (דהיינו, השרויים במצוקה, חסרי הכשרה וממוצא מזרחי). במקביל, בשנת 1967 הונהגה שיטה זמנית לחלוקת מענקים כספיים שהופנו בעיקר אל היותר מועדפים - ילידי ישראל ממוצא אירופי, עובדי הצווארון הלבן בעלי השכלה ועובדי כפיים מקצועיים שנחשבו כמי "שאינם רגילים לאבטלה" (חרמש ואחרים, 1972). אהדה עמוקה עוד יותר ניכרה לגורלם של אקדמאים, שלמענם נקטה המדינה שורה של צעדים קונקרטיים לסיבסוד הסבתם המקצועית ולמימון מקורות תעסוקה חדשים עבורם (קאנובסקי, 1970:33). נראה כי הדאגה שנשתררה נוכח המגמה הכללית של גידול בהגירה היוצאת בעת המיתון הפכה לבלתי-נסבלת משנתווספה לה "בריחת המוחות".

המיתון והרקורפוראטיזציה ביחסים התעשייתיים

החלוקה הבלתי שווה הן של האבטלה והן של האמצעים הזמינים לטיפול בה, יש בה כדי להדגיש את ההבדלים במצבם של המעמדות והקבוצות החברתיות (מין, מוצא אתני) בשוק העבודה וכן ביחס למדינה. אולם חרף ההבדלים, עם גבור המיתון התפשטה האבטלה ופקדה את כלל החברה. אכן, אלמלא המשבר הגלובאלי בתעסוקה, ספק אם היה במיתון למלא את תפקידו כ"לימוד לקח" למיליטאנטיות של העובדים. ואין כל ספק כי תפקיד זה בוצע ביעילות: כפי שסיכם זאת בנק ישראל, המיתון "ללא ספק הניע את העובדים להתאים עצמם לדרישות המעסיקים ולמתן את דרישותיהם שלהם" (בנק ישראל,

1967:262). אותו מסמך מדגיש גם, שבו בזמן התחוללו שני תהליכים שונים שהביאו לתוצאות דומות - היוזק יכולתה של ההסתדרות לפעול ככוח קורפוראטיסטי מרסן, והחלשת כוחם של העובדים בהתמודדות הישירה נגד קיצוצים בשכר, פיטורים, הרעת תנאי העבודה וכו'. החל מענף הבנייה נעצרה התזוזה בשכר ואף הפכה שלילית (גרינואלד, 1972:132). יתרה מזאת, נראה כי עובדים רבים אולצו לוותר על העלאות שכר שהגיעו להם ב-1966. אחרי חודש מארס של אותה שנה, השכר הממוצע - עלה כדי למעלה משליש מאז ינואר 1965 - חדל לעלות ולמעשה חלה בו ירידה (בשיעור כ-10 אחוזים) באמצע שנת 1967 (בנק ישראל, 1967:249).

לא זו בלבד שהפיצוי הוקפא או קוצץ, אלא שמאמץ העבודה אף הוגבר הודות להעלאת מכסות הייצור, הרחבת תכניות התמריצים, ירידה בהיעדרויות מעבודה ובחלופת עובדים ושיפור ב"גישה". בעקבות זאת, חרף הקטנת מספר שעות העבודה, עלה למעשה הייצור התעשייתי ב-1967 (קאנובסקי, 1970:36) - אות לתחילתו של תהליך רצוף כמעט בו חמש שנים של ירידה בעלות ליחידת עבודה (ר' תרשים 1). צורת התנהלותם של תהליכים אלה במציאות תועדה במחקר מיוחד במינו שנערך במידגם קטן של חברות תעשייתיות לפני, בעת ואחרי המיתון (ויינשאל, 1968-1976). מחקר זה מאשר, כי התעסוקה המלאה אילצה מפעלים עתירי-עבודה, בעיקר פרטיים, בענפי התעשייה והבנייה, לנסות לעקוף עליות שכר ולהתמודד עם ההיצע הדל בידיים עובדות בשוק העבודה המשני על-ידי גיוס קבוצות שוליות חדשות. בשלב הבא, ההאטה הביאה לידי פיטורים המוניים, שמה קץ לשביתות ולמיקוח בלתי רשמי על שכר במפעלים, וחוללה אותן תופעות מגבירות-פדיון שהוזכרו לעיל.

במישור הכולל, השפעותיו של המיתון בתחום משמעת העבודה ניכרות בעליל במגמות שהסתמנו בסכסוכי העבודה. נתונים רבע-שנתיים מצביעים על כך, שבשלב בו הופיעה לראשונה אבטלה בשוק העבודה (שהיתה מוגבלת בעיקר לענף הבנייה) (מאמצע 1965 עד אמצע 1966), התרחבה למעשה פעילות השביתות. ברבע האחרון של שנת 1966 וברבע הראשון של שנת 1967 חלה ירידה בתכיפות השביתות ובמספר העובדים בהשתתפות בהן, כדי 30 אחוזים. ברבע השני של שנת 1967 נרשמו עשרים שביתות בלבד (במידת מה בשל מלחמת יוני), ובמשך למעלה משנתיים נשארו סכסוכי העבודה ברמה שאיפיינה את תחילת העשור. התמורות האיכותיות היו מרשימות אף יותר מכך, נושאי השביתות השתנו מן הקצה אל הקצה, בכיוון הגנתי מובהק (מיכאל ובר-אל, 1967:65). למשל: חלקם של סכסוכי העבודה שנשבו על הלנת שכר או על פיטורים עלה מ-15 אחוזים בממוצע ב-1962-1965 ל-37 אחוזים ב-1966 ול-47 אחוזים ב-1967. חלקן של השביתות הבלתי מאושרות ("פראיות"), שעמד על שני-שלישים בממוצע בין השנים 1962-1967, לכדי 55 אחוזים ב-1966 ו-45 אחוזים ב-1967, והרמה של 1966 נשמרה עד לאחר 1971. (ר' תרשים 1). באשר לעובדים שהיו מעורבים בשביתות המגמה מרשימה אף יותר: בעוד שבחמש השנים שלפני המיתון הקיפו סכסוכי העבודה שבאישור ההסתדרות כ-20

אחוזים מכלל השובתים לכל היותר, הרקיע שיעור זה בשנים 1968-1970 ל-70 אחוזים ויותר. אין תימה, איפוא, כי הנקודה שלגביה שוררת תמימות דעים בקרב רוב פרשני המיתון היא היותה "נקודת מפנה" ביחסי העבודה ומחפך במגמות "רפיון משמעת העבודה והידרדרות מוסר העבודה" שרווחו לפני כן (זילברג, 1967:190,188).

דיכוי המיליטאנטיות של העובדים מן השורה, כפי שעולה מנתוני השביתות, הקים לתחייה את הפיקוח הקורפוראטיסטי על השכר. המדינה, בשיתוף פעולה עם אנשי מפא"י בראשות ההסתדרות, הפעילה את כוח שלטונה המחודש של ההסתדרות לאכיפת קיצוצים בשכר. (ר' בנק ישראל, 1966:240-44; בנק ישראל, 9-207:1968). בתחילת 1966 טרם היה באבטלה משום איום חמור דיו להכשלת ביצועם הרטרואקטיבי של הסכמי השכר במגזר הציבורי, שנחתמו ב-1964-1965. על אף זאת, באותה תקופה נאכפו על המגזר הפרטי העלאות שכר בשיעור צנוע ביותר. מרשימה אף יותר היתה הסכמת ההסתדרות לבטל את תוספת היוקר שנועדה ליולי אותה שנה לאור העובדה שב-1966 המשיכה האינפלציה לעמוד על 8 אחוזים. (ובנוסף לכך, גם לא שולם כל פיצוי לאחר מכן, עד לעיסקת החבילה של 1970). מאחר שלא הסתפקה בצעדים אלה, סירבה התאחדות התעשיינים לבצע את העלאות השכר שסוכמו ב-1966 ועמדו להיכנס לתוקפן ב-1967 - וההסתדרות הסכימה לכך.

את השפעת הקורפוראטיזם החדש על העובדים יש להעריך לא רק במונחים התנהגותיים, אלא גם מבחינת תודעת העובדים. ברור כי גם בהיבט זה היו לחוויית המיתון השלכות שהאריכו ימים מן המיתון עצמו, בפרט כאשר שיעור האבטלה לא שב לרמתו הקודמת הנמוכה עד לשנות ה-70. יחד עם זאת, קשה לנתק "חינוך מחדש" כפוי זה מהתפתחויות אחרות שחלו לאחר המיתון ואשר היה בהן כדי לבלום היווצרות מחודשת של תודעה לוחמנית. התפתחויות אלו היו כמובן התגברותם של רגשות לאומיים בעקבות מלחמת ששת הימים, ובשלב מאוחר יותר המתיחות והקורבנות בנפש שליוו את מלחמת ההתשה (שנמשכה עד אמצע 1970). כהנא וכנען (1973: לוח 2 ותרשים 13) הוכיחו בניתוח "TIME SERIES", כי במידת מה, ככל שרבו הקורבנות בחזית, התגברה נטיית הציבור להתלכד סביב הממשלה. באופן כללי, איפוא אין ספק כי האפשרות לעידון הקונפליקט המעמדי והחלוקתי על-ידי הדגשת בעיות האומה חיזקה את יכולתה של ההסתדרות לרסן את העובדים מן השורה. יחד עם זאת, ועל-אף חשיבותו האפשרית של גורם זה, נפלה לדעתי תרומתו לאכיפת הריסון הקורפוראטיסטי מזו של ההלם המשמעי פרי המיתון (גרינואלד, 1972:59,66).

הפעולה" שרווחו בממשלה ובהסתדרות. אין ספק שהאסטרטגים של הממשלה - בפרט שר האוצר פנחס ספיר - היו נחושים בדעתם להיעזר באבטלה לשם ערעור תוספת היוקר וניטרול תביעות השכר, במטרה להגדיל את רווחי ההון ולהקל על קשייה הכספיים של המדינה. אלא שלא ניתן היה לנקוט מדיניות כגון זו מבלי לדאוג לכך שהממשלה תוסיף לשמור על הלגיטימיות שלה. צויין כבר, שמניע זה בא לידי ביטוי בהדלי התגובה על סבלן של קבוצות שונות בשוק העבודה, בהתאם למקורבותן למרכזי הכוח השלטוני ומעמדן במערכת הריבוד יציר כפיה של המדינה. ביטוי נוסף לכך היה הנסיון למצוא הצדקה אידיאולוגית לשחיקה בשכר הריאלי, על-ידי מתן סיבסוד ממשלתי לעובדים שמצוקתם היתה קשה יותר. במסגרת תכנית זו, שהיתה משולבת באי תשלום תוספת היוקר מ-1966 ואילך, העניק אוצר המדינה סכום הלופי (שהסתכם בכמהחצית התוספת המושעת בלבד) לאבות-משפחה מעוטי שכר. אולם ההטבה למעוטי הכנסה לא היתה בבחינת אחיזת-עיניים לצורך יחסי-ציבור גרידא. בדומה להגדלת קצבאות המשפחה הקטנת המיסים, צעדים שהיו חלק בלתי נפרד מן המו"מ על השכר ב-1968-1969, "למעשה נקראה המדינה יותר מאשר המעסיקים לשאת בנטל" (בנק ישראל, 1967:258). התוצאה היתה עיסקה קורפוראטיסטית, שבמסגרתה נוטרלה ההתמודדות עבודה-הון על-ידי העמסת חלק מן האחריות להכנסת העובדים על שכם המדינה - צורה עקיפה של סיבסוד ההון.

משפונים עתה לזון בתפקיד שמילאה ההסתדרות, לאור קשייו של הקורפוראטיזם בתקופה שלפני המיתון, יש עניין מיוחד במעקב אחר התנהגותה של הנהגת ההסתדרות, וההדים שהיו לה בקרב העובדים מן השורה⁴.

לאור תפקידה הכפול, ביקשה הנהגת ההסתדרות להופיע בתדמית של מגינת אינטרס העובדים, הגם שלא הסוותה את מחוייבותה "לסייע לממשלת ישראל לבצע את מדיניותה הכלכלית" (דבר, 23.12.66). הגם שהכחישה את העובדה שמדיניות זו נועדה לגרום לאבטלה, היתה ההסתדרות שותפה מן המניין בתכנון הוצאתה לפועל. ראשי ההסתדרות, שלעיתים מזומנות נהגו להשמיע מליצות בדבר הצורך ביצירת מקומות עבודה למובטלים, נמנעו לכל אורך שנת 1966 מלתבוע התערבות קונקרטיה בכיוון זה מצד הממשלה. תחת זאת, הם הציעו לציבור חברי ההסתדרות להסכים לוותר על העלאות שכר חוזיות, והרכיבו ועדה "לשם 'ארגון' ההצעות לקיצוץ מרצון בשכר אשר 'הציפו' את לשכת ראש הממשלה" (גרינואלד, 1972:131). לדברי גרינואלד, היו שטענו כי בשיאה של התנועה

(4) המסקנות שלהלן מבוססות על שני סקרים נפרדים של דיווחי עיתונות, שבוצעו בהדרכתו על-ידי סטודנטים בוגרים. כדי לחסוך במקום אין מובא להלן ציון מקורות העיתונות, אלא אם כן במקרה של ציטוטים ישירים, אולם המקורות מפורטים בסקרים המקוריים.

היא הקיפה 100,000 "מתנדבים"; אולם הובנה מצידן, וביחר אמיתות, כי רק "מתי מעט" הלכו בעקבות הדוגמה האישית שהציגו הפרופסורים יוזמי התנועה. בפועל, הסיוע הכמעט יחיד שההסתדרות העניקה לחברים שסכנת פיטורים ריחפה עליהם, היה לטעון להגנתם באמצעות וועדי העובדים המקומיים. אולם לימוד סניגוריה זה לא הרחיק לכת ברוב המקרים עד כדי תמיכה בתגובות מיליטאנטיות, ומוסדותיה המרכזיים של ההסתדרות גינו במפורש שביטות והפגנות שכוונו כנגד האבטלה. ברגע של אמת, בשיאו של המיתון, חשף מזכ"ל ההסתדרות במילים ברורות את הסתירות המקופלות בפעילות קורפורטיסטית של איגודים מקצועיים, כאשר שאל את נציגי מפ"ם (שהביעו תמיכה בפעולות מחאה נגד האבטלה): "מה אתם רוצים - שגם אנו נפגין נגד עצמנו בממשלה ובהסתדרות?" (דבר, 20.3.67; הדגשת המחבר). אכן, באמצעות מנגנון התייוך של המפלגה, ההסתדרות והמדינה היו בבחינת מיקשה אחת. אחדות זו איפשרה למדינה לסוכך על עצמה בעזרת ההסתדרות מפני תגובת מעמד העובדים על המיתון. כפי שכבר צויין, ההסתדרות מילאה תפקיד זה של "בולם זעזועים" על-ידי: (א) עשיית נפשות למדיניותה של הממשלה; (ב) נסיון לשכנע את ציבור הבוחרים שהיא פועלת לשמירת האינטרסים שלהם; ו- (ג) בלימת פעולות מחאה.

מעבר לזה ביקשה הנהגת ההסתדרות לנצל באופן פעיל את המצב בשוק העבודה, כדי לרסן תביעות שכר ולהשיב את סמכותה על כנה. במספר מקרים שעלו לכותרות (לדוגמה בשביתת ההאטה בנמל חיפה בחודשי מאי-יוני 1966), הבהירה ההסתדרות חד-משמעית כי מעתה ואילך לא יורשו עוד חריגות ממדיניות השכר הרשמית על-ידי קבוצות שנחשבו עד לאותה עת חזקות. מעניין יהיה להעריך, באיזו מידה נבעה תמיכתה הנמרצת של ההסתדרות בריסון השכר בכלל, ובתקופת המיתון בפרט, מתפקידה הישיר כגורם מעסיק באמצעות חברת העובדים. למרבה הצער, זהו נושא שמעולם לא נחקר באופן אמפירי, ואין בידי לפתור שאלה זו במסגרת מאמר זה. משקיפים המעורים בתחום זה מניחים, כי למנהלי חברת העובדים לא היה חלק, לפחות לא חלק משמעותי, בגיבוש מדיניות השכר של ההסתדרות (למעט בשנים האחרונות, כשהיה להם יסוד לחשש כי הממשלה תנסה לערער את המשק ההסתדרותי בהיעדר שיתוף פעולה מצידם בנושא השכר). הדבר מתקבל על הדעת, על רקע היתרונות המסורתיים שההון ההסתדרותי נהנה מהם (מונופולים, גישה נוחה לסובסידיות ממשלתיות), ועניינם במשיכת עבודה יהודית ובהימנעות מסכסוכי עובדים-הנהלה. אף-על-פי-כן, בתקופת המיתון לא הסתיר המנכ"ל החדש של חברת העובדים - אשר ידלין - את שאיפתו להגדיל את רווחיה על-ידי הגברת משמעת העובדים אפילו במחיר אבטלה בשיעור מה (ג'רוסלם פוסט, 10.6.66).

מן הראוי להביא בהקשר זה שתי עדויות נוספות. הראשונה נוגעת לאחד ממקרי ההתקוממות של עובדים מן השורה, שכוסה על-ידי כלי התקשורת (על המשמר, 14.7.66; דבר, 15.7.66): ביולי 1966 נקמה הנהלת קונצרן "כור" בעובדיה על-ידי השבת

מפעליה, לאחר שהעובדים הביעו את כוונתם ליטול חלק בשביתת אזהרה לאומית ביוזמת וועדי העובדים, נגד מדיניות הממשלה וההסתדרות. הדבר הוביל לשביתת עובדים בתביעה לקבלת השכר שלא שולם להם בעת ההשבתה. כצעד אופייני למבנה הביזאנטי של ההסתדרות, נראה כי הסכסוך בא על פתרונו בהתערבותה של מועצת הפועלים המקומית ששימשה כמתווכת. מורכבותה הפנימית של ההסתדרות, ומקומה של חברת העובדים בתוך מערכת זו, באים לידי ביטוי גם בוויכוח הפנימי שנחשף בעת המערכה שניהל פנחס ספיר נגד תשלום תוספת היוקר שנועדה ליולי 1966. בעימות זה הצליחו נציגי הבכירים של המפלגה בהסתדרות (המזכ"ל אהרון בקר ויו"ר המחלקה לאיגוד המקצועי ירוחם משל), בשיתוף פעולה עם אשר ידלין (שהיה ידוע בנאמנותו לספיר וכיהן כבכיר הקפיטליסטים של ההסתדרות), לגבור על התנגדותם של האיגודים המקצועיים הלאומיים, וועדי העובדים וסיעת מפ"ם בהסתדרות.

יהא הסיוע שהעניקו ידלין והאינטרסים של חברת העובדים למדיניות הריסון של ההסתדרות אשר יהא, הסיבה הבסיסית לנקיטת מדיניות זו היה תפקידה המרכזי של ההסתדרות כמכשיר בידי הממשלה. כן מעניין בתפקיד זה היה סיועה להסוות מעיני חברי ההסתדרות את חלקה המכריע של המדינה ביצירת המיתון. שוללי מדיניות ההסתדרות הירבו להגדירה כגורם הישיר לסבלם, בגין הסתלקותה מתפקיד ההגנה על האינטרסים של העובדים. משלחות של מחוטרי עבודה קיימו משמרות מחאה מול משרדי הוועד הפועל של ההסתדרות, כמו גם לפני משכן הכנסת. וועדי עובדי התעשייה, בעיקר מן המפעלים הפרטיים הגדולים, היטיבו לחזות למן תחילת 1966 כי ייעשו נסיונות להסתיע במיתון לביצוע קיצוצים בשכר ולדכא את המיליטאנטיות של העובדים מן השורה. במפגשים אזוריים וארציים הם הטיחו חלק מועמם כלפי ההסתדרות. אולם בהזדמנויות אחרות כוונה מחאתם נגד מכלול מדיניות ההסתדרות/מדינה בשלמותו. ארגון-גג של וועדי העובדים, "הוועדה המכינה", יזם מספר פעולות (בכלל זה שביתת האזהרה ביולי 1966), מתוך התנגדות ל"תנועה ההתנדבותית", לביטול תוספת היוקר, להצעת חוק נגד שביתות ולקו הנוקשה שנקט נגד עובדי "סלילים" (ממפעלי חברת העובדים, שעובדיו קיימו הפגנה אלימה כמחאה על כוונת פיטורים).

לסיכום: מאפייניו הבולטים ביותר של הקורפורטיזם בתקופת המיתון היו: היותה של ההסתדרות עושת-דברה של הממשלה ומגינתה בעת ובעונה אחת, ותפקידה כמכשיר בידי קברניטי המדינה ונציגיהם בתוכה בהשבת שליטתה המרכזית של ההסתדרות בפריפריה על כנה. יחד עם זאת, היתה בהצלחות אלה מידת מה של הגבלה עצמית. וזאת מן הסיבה, שבמהלך תקופת המיתון התחזר יותר ויותר למנהיגות החלופית מקרב עובדי המפעלים כי האבטלה היא הנושא החשוב מכל, וכי גורלה של זו נתון בידי המדינה. הדבר בא לידי ביטוי בהפגנות מול משכן הכנסת בחודשים הראשונים של 1967, בהשתתפות מספר רב של ועדי עובדים וועדי פעולה. יתרה מזאת, אותה פעילות של העובדים מן השורה

מצביעה על כך, שניצול המיתון בידי ההסתדרות להשבת כוחה הקורפורטיסטי החמיר את ניכור חבריה. על-ידי מתן הכשר לנאמנות המיוסדת יותר על חישוב מאשר על סמכות מוסרית, סייעה ההסתדרות כמו ידיה לזרוע פעם נוספת את זרעי הדקורפורטיזציה לעתיד (תהליך שנקטע על-ידי מלחמת ששת-הימים וההתפתחויות שבעקבותיה). מייטיב להמחיש מגמות אלו אירוע ידוע לשימצה שהתרחש באשדוד בסוף 1966, שהיו מעורבים בו קבוצה של עובדים זמניים שהועסקו בהקמת הנמל, אשר תבעו עתה מקומות עבודה קבועים כפועלי נמל. בגיבוי של וועד עובדים מיליטאנטי, הם זכו תחילה בתמיכתה של ההסתדרות ולאחריה בתמיכתו של שר העבודה, הרף התנגדות הנהלת הנמל, כפי שמתאר זאת מארס (1980:101), בקווים שיש בהם משמעות רחבה הרבה יותר: "מנהיגי השביתה ראו בפסק-הדין נצחון הצדק הטבעי... לדעתם, הם זכו בנצחון יותר בזכות מאמציהם הם מאשר בזכות מאמצי ההסתדרות, שהתמזה על ההסכם המקורי. הסכסוך בישר את עלייתם של מנהיגים השואבים את כוחם לא בזכות קשריהם עם ההסתדרות או מפלגות פוליטיות, אלא מתוך הנמל עצמו".

VII: דברים לסיכום

מאמר זה העמיד לעצמו שלוש מטרות. ראשית, להציג מסגרת תיאורית לניתוח פוליטי-כלכלי ולהדגיש את יתרונותיה כמכשיר לבחינת החברה הישראלית. שנית, להאיר פרקים חשובים אחדים בהיסטוריה הפוליטית, הכלכלית והחברתית של ישראל, דרך עדשת גורמיו ותוצאותיו של המיתון. שלישית, להציע מסגרת העשויה לשמש גם בעתיד לבחינת תהליכים באבטלה בפרט ובכלכלה המדינית בכלל, המצויים מחוץ למסגרת הזמן של מאמר זה. מטרת הפרק המסכם היא להגדיר שוב בקצרה את המטרות שהמאמר ביקש להשיג.

מנקודת מבט עיונית, התפיסה שאומצה כאן זרה לגישות המסורתיות בנושא התווית המדיניות הכלכלית. גישות אלה התאפיינו בנטייה לסגל לעצמן זווית-ראייה צרה, שהתמקדה בכלכלה או בתהליך קביעת המדיניות, אשר טופלו כמערכות סגורות ובעלות וייסות עצמי. אולם הצד הפוליטי של המדיניות הכלכלית והצד הכלכלי של תהליכים פוליטיים הם מרכיבים חיוניים ובלתי נפרדים של תחום הכלכלה המדינית המאוחד בדרך אנאליטית. אין פירושו של דבר שתחום הכלכלה המדינית מציע תשובות שאינן דו-משמעיות. נהפוך הוא, נטושים סביבו וויכוחים תיאורטיים ומיתודולוגיים סוערים. חוקרים המשתייכים למסורת "הבחירה הציבורית" רואים באינטרסים האישיים את הכוח המניע העיקרי בפעולה הפוליטית, ומבקשים לנתח פעולה זו מבחינה התנהגותית, בעוד שהמסורת המארקסיסטית נוטה לכל היותר לכלול תהליכים פוליטיים במבנה הכלכלי,

ולעשות שימוש בדפוסי מחקר מקישים ותפקודיים. מאמר זה מקבל את התפיסה המארקסיסטית, הגורסת שהריבוד והקונפליקט המעמדי והאופן בו הם באים לידי ביטוי במדינה הן נקודות-המוצא ההכרחיות לניתוח פוליטי-כלכלי. המאמר מצטרף גם לתפיסה, שאין להגביל מחקר אמפירי לפעולותיהם לכאורה של הגורמים החברתיים ולמניעים המוצהרים לפעולתם. קיימים מיתאמים הגיוניים לדפוסיים ותהליכים פוליטיים-כלכליים. ורק פירוש הנשען על בסיס תיאורטי מוצק עשוי לפענחם.

במאמר נטען שהכרתו בקשר החברתי היא תנאי הכרחי להבנה פוליטית-כלכלית. נאמר כמו כן, כי למדינה תפקיד מפתח בהכוונת הקונפליקטים החלוקתיים המצויים ביסוד מדיניות הפנים, וכי הבעיות, המשאבים ואסטרטגיות הניהול של המדינה הן התופעות הזקוקות ביותר להארה הקשרית. עלינו לגלות רגישות מיוחדת למערכת יחסי הגומלין בין מבנה המדינה לבין דפוסי הריבוד והצבירה, כדי לגבש תפיסות לאומיות והיסטוריות ייחודיות לגבי התנהגותה של המדינה, ושומה עלינו להיות מודעים לכך, כי המדינה בונה מערכות של ריבוד וצבירה ובניית מהן גם יחד. אשר לאבטלה, מדיניות המדינה היא תוצר של כוחם היחסי של הרבדים החברתיים ושל צרכי תהליך הצבירה; ובו בזמן, של האינטרסים של המדינה בחיזוק או החלשת רבדים חברתיים שונים ובהכוונת תהליך הצבירה. אינטרסים אלה נקבעים לא רק על-ידי בסיסה החברתי של הקואליציה האוחזת בהגה השלטון במדינה, ועל-ידי דפוסי תלותה של המדינה בהון; הם מוכתבים גם על-ידי צרכיה של המדינה עצמה - בעיות טריטוריאליים וגיאופוליטיות, הבעיות הפוליטיות הקשורות בקונסנזוס ובהיבחרות-מחדש (לגיטימינות), ומימד שלא זכה במאמר זה לטיפול הראוי - האינטרסים של הביורוקראטים.

מנקודת מבט זאת, ניתן לראות באבטלה משום מכשיר העומד לרשות המדינה לטיפול במכלול בעיותיה. אנו יכולים להצטרף לדעתו של קלצקי, כי במשקים קפיטליסטיים נודעות לתעסוקה המלאה השפעות מערערות-יציבות על יחסי המעמדות, בעיות המועדות להופיע על סדר-יומה של המדינה. אולם חומרתן, כתלותה של המדינה עצמה בהון, אינה מובנת מאליה. מצד אחד עשויות מדינות בהתאם למשאביהן וצרכיהן לפתח מנגנונים ליישוב חלקי של אינטרסים מעמדיים מנוגדים. מצד שני, אבטלה ותעסוקה מלאה עשויות להיות מקור להשלכות מרחיקות לכת על קדימויות אחרות של המדינה, פוליטיות או גיאופוליטיות.

בהחלת גישה זו על ישראל, הושם דגש מיוחד על הבעיות והמשאבים המהותיים לאופיה הלאומי והגיאופוליטי הייחודי של מדינת ישראל. אלה איפשרו למדינה ליטול מעוקצם של קונפליקטים חלוקתיים על-ידי סיבסוד כבד של ההון והעבודה גם יחד, ויצרו את התנאים ההכרחיים לצמיחה משקית מואצת ולהשגת תעסוקה מלאה יחסית. תנאים אחרים, סגוליים לישראל, סייעו לעשות את התעסוקה המלאה לנהילה מבחינה פוליטית

וכלכלית - לזמן מה. הראשון בהם הוא הקורפוראטיזם, הנשען על משקלה המכריע במוסדות ייצוג העבודה של המפלגה שאחזה בשלטון ההגמוני במדינה. השני, הוא מערכת הריבוד המעמדי והאתני שלמדינה היה חלק בכינונה, ואשר יחד עם המדיניות שנבטחה בתחומים אחרים, סייעה ליצירת מיקטעים בשוק העבודה שחסרו את היכולת לנצל את יתרונותיה של התעסוקה המלאה. בנסיבות אלה, מיליטנטיות מעמד העובדים היתה מוגבלת, ומן האבטלה הפוחתת לא נשקפה אלא סכנה מיוערת לקדימויות המדינה בתחומי הצבירה, הלגיטימיות ופיתוח המדינה.

מאידך גיסא, המעבר לתעסוקה מלאה הבליט את הסתירות הפנימיות באסטרטגיות שלאורן פעלה המדינה. האפשרויות שנוצרו בזכות הצמיחה הכלכלית המהירה והמחסור בכוח אדם, וההגנה החברתית שהוענקה לאזרחים יהודיים לשם קידום יעדים לא-כלכליים של המדינה, פעלו במשולב זה עם זה לחיזוק הקבוצות השוליות ששוק העבודה המשני נשען עליהן, במקביל, התעסוקה המלאה וההתפתחויות הקשורות בה הגבירו את כוחה של פריפריית האיגודים המקצועיים על חשבון הפוליטיזאציה והשליטה המרכזית, ומן האוטונומיה של העובדים נשקף איום הולך וגובר לשיטה הקורפוראטיסטית של ריסון העבודה וגיוס פוליטי. מספר גורמים נוספים הביאו לסכנת משבר גם בצבירה, בניהול הפיסקאלי ובשליטה הפוליטית. לדול המשאבים החיצוניים - ייבוא הון והגירה נכנסת - חשפו את היותה של הצמיחה הכלכלית תלויה על בלימה על רקע קפיטליזם חלש. היכולת לשמור על הלגיטימיות של הצמרת הפוליטית בקרב העם הועמדה בסכנה, עקב הקשיים ההולכים וגוברים בשמירת ההגמונייה האלקטוראלית בעזרת אמצעים מסייעים ומחירה ההולך ומאמיר. לבסוף, הן המפלגה השלטת והן יריביה העיקריים עברו תהליך מקיף של היערכות מחדש, שנבע בחלקו ממחלוקות לגבי עתידם של הקורפוראטיזם ומדיניות הניהול הכלכלי של המדינה.

המיתון הוצג איפוא כתשובתה ההגיונית של המדינה על מכלול בעיות זה. תפקידו הכפול היה, לנטרל את כוחם האוטונומי של העובדים בשוק העבודה ולהשיב לתחייה דפוסים קורפוראטיסטיים, תוך קידום המעבר לקפיטליזם בעל יכולת רבה יותר לקיים את עצמו. בפועל, המיתון נחל הצלחה יחסית באכיפת משמעת על העבודה, והצלחה יחסית בהטלת משמעת על ההון. יחד עם זאת, אין אפשרות לשפוט את השפעות המיתון באופן חד-משמעי, בשל השלכותיה המסועפות של מלחמת ששת-הימים על הכלכלה הפוליטית. היא חוללה מספר התפתחויות כבדות משקל, שראוי לעמוד על שלוש מתוכן. ראשית, התחדשות האומיות והפעילות המלחמתית (המוגבלת) העמיקו את תוצאות "לימוד-הלקח" שנבעו מן המיתון, כדי לחזק את השליטה הקורפוראטיסטית בעבודה. שנית, שוק העבודה המשני איתר מקורות חדשים של כוח אדם בשטחים המוחזקים והגביר את גיוסם של עובדים ערביים. שלישית, על רקע אמצעים אלה לטיפול בהיצע העבודה ועלויותיה, העברות חד-צדדיות, התרחבות המשק הבטחוני וסיבסוד מוגבר של ההון בידי המדינה חברו יחד ביצירת בסיס לחידוש הצבירה והצמיחה המואצת.

בשנות ה-70 חלה הקצנה בקונפליקט החלוקתי, לאחר שמנגנוני הוויסות החלו לקר שוב תחת כובד משקלה של התעסוקה המלאה, וסתירותיהם הם, שביתות, תנועות חברתיות עירוניות ושחיקה מתמדת בבטיחה האלקטוראלי של המפלגה העידו על התמוטטות זו והתגלעותו של משבר חמור בלגיטימיות של המדינה. התפתחויות בכלכלה העולמית שהגיעו לשיאן לאחר מלחמת 1973, הוסיפו לכך משבר צבירה. מעבר לכך, המדינה מצאה עצמה לכודה בקשיים פיסקאליים, לאחר שאילוצים בטחוניים, סיבסוד ההון, התרחבות מדינת הרווחה והתפשטות המגזר הציבורי הטילו על כתפיה מעמסה של עלייה תלול בהוצאות. באווירת המשבר ששררה לאחר מלחמת יום-הכיפורים, הושבה על כנה באור זמני משמעת השכר, ואילו ייבוא ההון מצד אחד, והגירעונות התקציביים מצד שני, פתחו פתח למוצא מן המגבלות הכלכליות. אולם באמצע שנות ה-70, עלותה הגואה של העבודה וניצול לוקה של ההון, לצד ההתפתחויות הבינלאומיות החלישו במידה גוברת את כושר התחרות של המשק היצרני בשוקי העולם. פעם נוספת, איפוא, נשקלה אכיפת משמעת מחודשת על העבודה וההון לצורך חיזוק כושר הייצוא. בפרט לאור הגידול בהפניית סיוע חוץ לפירעון חובות.

הקשיים הפוליטיים שניצבו בפני ממשלות העבודה וממשלות הליכוד שבאו אחריהן, הם שהביאו במידה רבה להסתייגות המדינה מהסתייעות בפתרון משמעת. אף-על-פי-כן, צעדים בכיוון זה נעשו על-ידי יגאל הורוביץ עם מינויו לשר האוצר בסוף 1979, צעדים שגרמו להאטה בפעילות הכלכלית ולעלייה באבטלה. שורה של מנגנונים מנעו עד כה התרחבות האבטלה מעבר לרמה של חמישה אחוזים שנרשמה בימי הורוביץ. תיקצוב אינפלציוני והסיוע האמריקני איפשרו את ניהולה הפיסקאלי של המדינה. הסתייעות מוגברת בכוח עבודה ערבי והתרחבות הכלכלה הבטחונית מנעו התמוטטות כלכלית. התעסוקה הציבורית, הצבא, המשק השחור וההגירה היוצאת שימשו כשסתום בטחון לקליטת עודפי כוח עבודה. אלא שכל המנגנונים הללו אינם אלא תחליפים מפוקפקים למשמעת כלכלית. ולנוכח המתחים השוררים בין ההסתדרות למדינה לאחר שהמערך איבד את השלטון, והמשך המיליטאנטיות (הגם שהאקראית) של העובדים מן השורה, נחל הקורפוראטיזם הצלחה מוגבלת בלבד בשנים האחרונות.

הדברים שנאמרו כאן אינם אלא תרשים כללי ובבחינת התחלת יישומם של הכלים האנאליטיים שפותחו קודם על הנסיון העכשווי. אולם יש בו להצביע על כך, שלנוכח בעיותיה החדשות והישנות, והחלשת כושרה להתמודד עמו, לא ירחק היום ומדינת ישראל תלך בדרכן של מדינות אחרות במערב, החסרות אמצעי וויסות קורפוראטיסטיים יעילים, ותכין מהלומה קלצקיאנית נוספת.

וכלכלית - לזמן מה. הראשון בהם הוא הקורפוראטיזם, הנשען על משקלה המכריע במוסדות ייצוג העבודה של המפלגה שאחזה בשלטון ההגמוני במדינה. השני, הוא מערכת הריבוד המעמדי והאתני שלמדינה היה חלק בכינונה, ואשר יחד עם המדיניות שנבקטה בתחומים אחרים, סייעה ליצירת מיקטעים בשוק העבודה שחסרו את היכולת לנצל את יתרונותיה של התעסוקה המלאה. בנסיבות אלה, מיליטנטיות מעמד העובדים היתה מוגבלת, ומן האבטלה הפוחתת לא נשקפה אלא סכנה מיוערת לקדימויות המדינה בתחומי הצבירה, הלגיטימיות ופיתוח המדינה.

מאידך גיסא, המעבר לתעסוקה מלאה הבליט את הסתירות הפנימיות באסטרטגיות שלאורן פעלה המדינה. האפשרויות שנוצרו בזכות הצמיחה הכלכלית המהירה והמחסור בכוח אדם, וההגנה החברתית שהוענקה לאזרחים יהודיים לשם קידום יעדים לא-כלכליים של המדינה, פעלו במשולב זה עם זה לחיזוק הקבוצות השוליות ששוק העבודה המשני נשען עליהן, במקביל, התעסוקה המלאה וההתפתחויות הקשורות בה הגבירו את כוחה של פריפריית האיגודים המקצועיים על חשבון הפוליטיזאציה והשליטה המרכזית, ומן האוטונומיה של העובדים נשקף איום הולך וגובר לשיטה הקורפוראטיסטית של ריסון העבודה וגיוס פוליטי. מספר גורמים נוספים הביאו לסכנת משבר גם בצבירה, בניהול הפיסקאלי ובשליטה הפוליטית. דלדול המשאבים החיצוניים - ייבוא הון והגירה נכנסת - חשפו את היותה של הצמיחה הכלכלית תלויה על בלימה על רקע קפיטליזם חלש. היכולת לשמור על הלגיטימיות של הצמרת הפוליטית בקרב העם הועמדה בסכנה, עקב הקשיים ההולכים וגוברים בשמירת ההגמוניה האלקטוראלית בעזרת אמצעים מסייעים ומחירה ההולך ומאמיר. לבסוף, הן המפלגה השלטת והן יריביה העיקריים עברו תהליך מקיף של היערכות מחדש, שנבע בחלקו ממחלוקות לגבי עתידם של הקורפוראטיזם ומדיניות הניהול הכלכלי של המדינה.

המיתון הוצג איפוא כתשובתה ההגיונית של המדינה על מכלול בעיות זה. תפקידו הכפול היה, לנטרל את כוחם האוטונומי של העובדים בשוק העבודה ולהשיב לתחייה דפוסיים קורפוראטיסטיים, תוך קידום המעבר לקפיטליזם בעל יכולת רבה יותר לקיים את עצמו. בפועל, המיתון נחל הצלחה יחסית באכיפת משמעת על העבודה, והצלחה יחסית בהטלת משמעת על ההון. יחד עם זאת, אין אפשרות לשפוט את השפעות המיתון באופן חד-משמעי, בשל השלכותיה המוסועפות של מלחמת ששת-הימים על הכלכלה הפוליטית. היא חוללה מספר התפתחויות כבדות משקל, שראוי לעמוד על שלוש מתוכן. ראשית, התחדשות הלאומיות והפעילות המלחמתית (המוגבלת) העמיקו את תוצאות "לימוד-הלקח" שנבעו מן המיתון, כדי לחזק את השליטה הקורפוראטיסטית בעבודה. שנית, שוק העבודה המשני איתר מקורות חדשים של כוח אדם בשטחים המוחזקים והגביר את גיוסם של עובדים ערביים. שלישית, על רקע אמצעים אלה לטיפול בהיצע העבודה ועלויותיה, העברות חד-צדדיות, התרחבות המשק הבטחוני וסיבסוד מוגבר של ההון בידי המדינה חברו יחד ביצירת בסיס לחידוש הצבירה והצמיחה המואצת.

בשנות ה-70 חלה הקצנה בקונפליקט החלוקתי, לאחר שמנגנוני הוויסות החלו לקרוס שוב תחת כובד משקלה של התעסוקה המלאה, וסתירותיהם הם. שביתות, תנועות חברתיות עירוניות ושחיקה מתמדת בבסיסה האלקטוראלי של המפלגה העידו על התמוטטות זו ועל התגלעותו של משבר המור בלגיטימיות של המדינה. התפתחויות בכלכלה העולמית שהגיעו לשיאן לאחר מלחמת 1973, הוסיפו לכך משבר צבירה. מעבר לכך, המדינה מצאה עצמה לכודה בקשיים פיסקאליים, לאחר שאילוצים בטחוניים, סיבסוד ההון, התרחבות מדינת הרווחה והתפשטות המגזר הציבורי הטילו על כתפיה מעמסה של עלייה תלולה בהוצאות. באווירת המשבר ששררה לאחר מלחמת יום-הכיפורים, הושבה על כנה באורח זמני משמעת השכר, ואילו ייבוא ההון מצד אחד, והגירעונות התקציביים מצד שני, פתחו פתח למוצא מן המגבלות הכלכליות. אולם באמצע שנות ה-70, עלתה הגוואה של העבודה וניצול לוקה של ההון, לצד ההתפתחויות הבינלאומיות החלישו במידה גוברת את כושר התחרות של המשק היצרני בשוקי העולם. פעם נוספת, איפוא, נשקלה אכיפת משמעת מחודשת על העבודה וההון לצורך חיזוק כושר הייצוא. בפרט לאור הגידול בהפניית סיוע הון לפירעון חובות.

הקשיים הפוליטיים שניצבו בפני ממשלות העבודה וממשלות הליכוד שבאו אחריהן, הם שהביאו במידה רבה להסתייגות המדינה מהסתייעות בפתרון משמעותי. אף-על-פי-כן, צעדים בכיוון זה נעשו על-ידי יגאל הורוביץ עם מינויו לשר האוצר בסוף 1979, צעדים שגרמו להאטה בפעילות הכלכלית ולעלייה באבטלה. שורה של מנגנונים מנעו עד כה התרחבות האבטלה מעבר לרמה של חמישה אחוזים שנרשמה בימי הורוביץ. תיקצוב אינפלציוני והסיוע האמריקני איפשרו את ניהולה הפיסקאלי של המדינה. הסתייעות מוגברת בכוח עבודה ערבי והתרחבות הכלכלה הבטחונית מנעו התמוטטות כלכלית. התעסוקה הציבורית, הצבא, המשק השחור וההגירה היוצאת שימשו כשסתום בטחון לקליטת עודפי כוח עבודה. אלא שכל המנגנונים הללו אינם אלא תחליפים מפוקפקים למשמעת כלכלית. ולנוכח המתחים השוררים בין ההסתדרות למדינה לאחר שהמערך איבד את השלטון, והמשך המיליטאנטיות (הגם שהאקדאית) של העובדים מן השורה, נחל הקורפוראטיזם הצלחה מוגבלת בלבד בשנים האחרונות.

הדברים שנאמרו כאן אינם אלא תרשים כללי ובבחינת התחלת יישומם של הכלים האנאליטיים שפותחו קודם על הנסיון העכשווי. אולם יש בו להצביע על כך, שלנוכח בעיותיה החדשות והישנות, והחלשת כושרה להתמודד עמו, לא ירחק היום ומדינת ישראל תלך בדרכן של מדינות אחרות במערב, החסרות אמצעי וויסות קורפוראטיסטיים יעילים, ותכין מהלומה קלצקיאנית נוספת.

נספח על מקורות סטטיסטיים

1. נתונים על תעסוקה ואבטלה אשר צוינו במקומות שונים במאמר וכן בתרשים מס' 1, מקורם (אלא אם נאמר אחרת) בסקרי כח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תוצאות של סקרים אלה (שבוצעו לראשונה בשנת 1954) מתפרסמים בסדרת פירסומים מיוחדים של הלמ"ס.
2. נתונים על שביתות שצוינו במאמר ובתרשים נלקחו משלושה מקורות: משרד העבודה (הדו"חות השנתיים של הממונה הראשי על יחסי עבודה), ההסתדרות (שנתונים סטטיסטיים של המכון למחקר כלכלי חברתי), והלמ"ס (פירסומים לא סדירים על שביתות והשבחות).
3. סדרת הנתונים על עלות העבודה ליחידת ייצור (לשנים 1964-1982) הועתקה מדו"ח בנק ישראל ל-1982, ע' 57. הנתונים עבור השנים 1960-1963 הם הערכות שמבוססות על סדרה אחרת שהופיעה בדו"ח בנק ישראל ל-1967 (ע' 301 של הדו"ח באנגלית).

ביבליוגרפיה

- אלמוגי, יוסף. 1980. בעובי הקורה. ירושלים: עידנים.
- ארטשטיין, יעל. 1980. "השפעת בחירות והפרשיות על השכר בישראל", עמ' 8-122, ב- מ. ברונר וצ. זוטמן (עורכים), עיונים בכלכלה 1979. ירושלים: האגודה הישראלית לכלכלה.
- ארטשטיין, יעל, וצבי זוטמן. 1978. "האפקטיביות של הפיקוח על המחירים וריסון השכר בישראל: 1955-1974", עמ' 15-27, ב- נדב הלוי ויעקב קופ (עורכים), עיונים בכלכלה 1977, ירושלים: מכון פאלק.
- אתקין, ישעיהו. 1982. ששים שנות שביתה בישראל 1921-1980. תיזה ל-M.A., החוג ללימודי העבודה, מאוניברסיטת תל-אביב.
- בהול, אורי. 1965. השפעת העליה ההמונית על השכר בישראל. ירושלים: מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל.

ביהם, מרים ואפרים קליימן. 1968. "מחירו של מיתון". רבעון לבנקאות, מס' 8, עמ' 31-42.

ברקאי, חיים. 1980. "עלות הבטחון במבט רטרוספקטיבי". מאמר מחקר של מכון פאלק, מס' 115.

ברנשטיין, דבורה. 1980. "המעברות בשנות החמישים". מחברות למחקר ולביקורת, מס' 5, (נובמבר) עמ' 5-47.

גונן, עמירם. 1982. "בחינה גיאוגרפית של התחרות האלקטוראלית בין המערך והליכוד בערים היהודיות בישראל, 1965-1981". מדינה, ממשלת ויחסים בין-לאומיים, מס' 19-20, עמ' 63-87.

גונן, עמירם, ושלמה חסון. 1981. "השיכון הציבורי כאמצעי גיאוגרפי-פוליטי בערי ישראל". מדינה, ממשלת ויחסים בין-לאומיים, מס' 18, (סתיו) עמ' 27-37.

הופנונג, מנחם. 1982. מחאה חברתית ותהליך התיקצוב הציבורי: השפעת ההפגנות של "הפנתרים השחורים" על הקצבות לצרכים של חברה ורווחה תיזה ל-M.A., המח' למדע המדינה, האונ' העברית ירושלים.

הורביץ, דוד. 1975. חיים במוקד רמת-גן: מסדה.

הלפרין, א. 1968. "המיתון והתאוששות המשק". רבעון לכלכלה, מס' 56, (פברואר) עמ' 287-297.

זילברג, גרשון. 1967. "מתעסוקה מלאה לאבטלה מרוסנת". עבודה וביטוח לאומי, (יוני-יולי) עמ' 188-190.

חרמש, רן, רוני בר-צור ויורם ברזילי. 1972. "מענק אבטלה או עבודה יזומה". בטחון סוציאלי, מס' 3, (יוני) עמ' 76-81.

טוקטלי, רחל. 1979. דפוסי פוליטיים ביחסי עבודה בישראל. תיזה לתואר ד"ר, המח' למדע המדינה, אונ' תל-אביב.

יציב, גדי. 1979. הבסיס המעמדי לזיקה המפלגתית - ישראל לרוגמה. מחקרים בסוציולוגיה, האונ' העברית ירושלים.

מדינת ישראל, מש' העבודה, הרשות לתכנון כוח-אדם:

תעסוקה ואבטלה בעיירות פיתוח באוגוסט 1966 (ירושלים, דצמבר 1966).

תעסוקה ואבטלה בעיירות פיתוח בדצמבר 1966 (ירושלים, אוקטובר 1967).

כוח-האדם בישראל: דו"ח שנתי 1966 (ירושלים, פברואר 1967).

כוח האדם בישראל: דו"ח שנתי 1968 (ירושלים, אפריל 1969).

דורשי עבודה אקדמאים (ירושלים, אפריל 1970).

מדינת ישראל, משרדי העבודה והפנים. יוני 1960. מפקד אוכלוסיה ותעסוקה בעיירות פיתוח, ירושלים.

כחנא, ראובן, ושולמית כנען. 1973. "התנהגות העיתונים במצבים של מתח בטחוני והשפעתה על תמיכת הציבור בממשלה". דו"ח מחקר למכון אשכול, ירושלים.

מיכאל, אברהם, ורפאל בר-אל. 1977. שביתות בישראל: גישה כמותית. רמת-גן ותל-אביב: אונ' בר-אילן, המכון לקידום יחסי עבודה.

סכירסקי, שלמה, ודבורה ברנשטיין. 1980. "מי עבד במה, עבור מי, ותמורת מה?". מחברות למחקר ולביקורת, מס' 4, (מאי) עמ' 5-66.

- Borus, Michael E. 1973. "Israelis Eligible for Unemployment Benefits in the Event of a Recession in 1975." Mimeo. National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning. Jerusalem. December.
- Cameron, David R. 1979. "Economic Inequality in the United States." Paper prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago. April.
- Castles, Francis G. 1978. *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge.
- Crouch, Colin. 1979. "The State, Capital and Liberal Democracy." Pp. 13-53 in Colin Crouch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*. New York: St. Martin's:13-53
- Crouch, Colin. 1982. *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. London: Fontana.
- Edwards, Richard C., Michael Reich and David M. Gordon (eds.). 1975. *Labor Market Segmentation*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Eisenstadt, S.N. 1967. *Israeli Society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Esping-Andersen, Gosta, Roger Friedland and Erik Olin Wright. 1976. "Modes of Class Struggle and the Capitalist State." *Kapitalistate*, No. 4-5, 188-220.
- Frey, Bruno S. and Werner W. Pommerehne. 1978. "Toward a More Theoretical Foundation for Empirical Policy Analysis." *Comparative Political Studies*, 11(3), 311-36.
- Friedman, Abraham. 1976. "Union Structure and Rank and File Revolt: The Israeli Experience." *Relations Industrielles*, 31(2), 261-83
- Gaathon, A.L. 1971. *Economic Productivity in Israel*. New York: Praeger.
- Gass, Oscar. 1953. "The Basic Economic Problems of Israel" (Confidential Report to the U.S. Technical Cooperation Administration). Mimeo. Jerusalem, January.
- Ginzberg, Eli. 1968. *Fifth Report on Manpower in Israel*. Jerusalem: Ministry of Labor, Manpower Planning Authority, June.
- Glatt, Joseph. 1973. *The Historical Development of Histadrut: An Evaluation of its Post-State Wages Policy*. Unpublished Doctoral Dissertation, Department of Economics, Columbia University.
- Gradus, Yehuda and Shaul Krakover. 1977. "The Effect of Government Policy on the Spatial Structure of Manufacturing in Israel." *The Journal of Developing Areas*, 11(3), 393-409.
- Greenwald, Carol Schwartz 1972. *Recession as a Policy Instrument: Israel 1965-1969*. London: C. Hurst.
- Halevi, Nadav. 1983. "The Structure and Development of Israel's Balance of Payments." Falk Institute Discussion Paper No. 2, Jerusalem, January.
- Halevi Nadav, and Ruth Klinov-Malul, 1968. *The Economic Development of Israel*. New-York: Praeger.

פרג'ון, עמנואל. מאי 1978. "הפועלים הפלשטינים - צבא מילואים כלכלי". דפים אדומים (מצפון), מס' 5, ירושלים.

פרידמן, אברהם. 1963. מחקר וערי עובדים, תל-אביב, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי של ההסתדרות.

קנטור, לוי. 1977. ללא משוא פנים: התפתחות יחסי עבודה בישראל, תל-אביב: יחד.

ראובני, יעקב. 1974. השירות הציבורי בישראל, 1948-1973. רמת-גן: מסדה.

רוזנפלד, הנרי, ושוולמית, כרמי. 1979. "ניכוס אמצעים ציבוריים ומעמד בינוני תוצר המדינה". מחברות למחקר ולביקורת מס' 2 (פברואר), עמ' 43-83.

שלו, מיכאל. 1983. "קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מעבר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת הרווחה". בטחון סוציאלי, מס' 24, (פברואר).

תמרי, מאיר. 1980. "מימון חברות התעשייה בתנאי התערבות ממשלתית: הנסיון הישראלי. 1950 עד 1972". בנק ישראל, מח' המחקר, ירושלים.

BIBLIOGRAPHY

- Apple, Nixon. 1980. "The Rise and Fall of Full Employment Capitalism." *Studies in Political Economy*, No. 4, 5-39
- Arian, Alan. 1973. *The Choosing People: Voting Behavior in Israel*. Cleveland: Case Western Reserve University Press.
- Azariya, Victor. 1983. "The Israeli Armed Forces." in Morris Janowitz and Stephen D. Wesbrook (eds.), *The Political Education of Soldiers*. Beverly Hills: Sage: 99-127
- Azariya, Victor, and Baruch Kimmerling. 1980. "New Immigrants in the Israeli Armed Forces," *Armed Forces and Society*, 6(3), 455-82.
- Azmon, Yael. 1981. "The 1981 Elections and the Changing Fortunes of the Israeli Labour Party." *Government and Opposition*, 16(4), 432-46.
- Ben-Porath, Yoram. 1966. *The Arab Labor Force in Israel*. Jerusalem Falk Institute for Economic Research.
- Ben-Porat, Yoram. 1975. "The Years of Plenty and the Years of Famine - A Political Business Cycle." *Kyklos*, 28(2), 400-403.
- Ben-Porath, Yoram. 1983. "Trends in the Labor Force Participation of Women in Israel, 1955-1980." Paper presented at the Conference on Trends in Womens' Work, Education and Family Building. Sussex, May-June.
- Berglas, Eitan. 1983. "Defense and the Economy: The Israeli Experience." Falk Institute, Discussion Paper No. 1, Jerusalem, January.
- Bernstein, Deborah. 1982. "Economic Growth and Female Labor - The Case of Israel." 1983 *Sociological Review* 31 (2) 263-292.
- Boddy, Raford and James Crotty. 1975. "Class Conflict and Macro Policy: The Political Business Cycle." *Review of Radical Political Economics*, 7(1), 1-19.

Martin, Andrew. 1973. *The Politics of Economic Policy in the United States: A Tentative View from a Comparative Perspective*. Beverly Hills and London: Sage Professional Papers in Comparative Politics 01-040.

Medding, Peter Y. 1972. *Mapai in Israel: Political Organisation and Government in a New Society*. Cambridge University Press.

Mintz, Alex. (forthcoming). "The Military-Industrial Complex: The Israeli Case." *Journal of Strategic Studies*.

O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

Pack, Howard. 1971. *Structural Change and Economic Policy in Israel*. New Haven: Yale University Press.

Panitch, Leo. 1981. "Trade Unions and the Capitalist State." *New Left Review*, No. 125, 21-43.

Patinkin, Don. 1959 "The Israel Economy: The First Decade." Pp. 15-147 in *Fourth Report of the Falk Project for Economic Research in Israel*. Jerusalem: Falk Foundation.

Przeworski, Adam and Michael Wallerstein. 1982. "Democratic Capitalism at the Crossroads", *Democracy*, June, 52-68

Remba, Oded. 1969. "The Dilemmas of Israel's Economy." *Midstream*, 15(2), 50-62.

Salvati, Michele and Giorgio Brosio. 1979. "The Rise of Market Politics: Industrial Relations in the Seventies." *Daedalus*, 108(2), 43-71.

Scharpf, Fritz W. 1981. "The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline." *Labour Market Policy Discussion Paper No. 21*. International Institute of Management, Berlin.

Schmidt, Manfred G. 1982. "The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy." In Frances G. Castles (ed.), *The Impact of Parties*. London and Beverly Hills: Sage: 97-176

Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

Schmitter, Philippe C. 1981. "Interest Intermediation and Regime Governability in Western Europe and North America." in Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*. New York: Cambridge University Press: 287-330

Schmitter, Philippe C., and Gerhard Lehbruch (ed.) 1979. *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills and London Sage.

Shalev, Michael. 1983. "The Social Democratic Model and Beyond: Two 'Generations' of Comparative Research on the Welfare State," forthcoming in *Comparative Social Research*, Vol. 6.

Shalev, Michael and Walter Korpi. 1980. "Working Class Mobilization and American Exceptionalism." *Economic and Industrial Democracy*, 1(1), 31-62.

Shaliv, A. 1981. *Industry in Israel*. Jerusalem: Centre of Industrial Planning. Ministry of Industry and Commerce, September.

Halpern, Ben and Shalom Wurm (eds.) 1966. *The Responsible Attitude: Life and Opinions of Giora Josephthal*. New-York: Schocken.

Hasson, Shlomo. 1981. "Social and Spatial Conflicts: The Settlement Process in Israel during the 1950s and 1960s," *L'Espace Geographique*, No. 3, 169-79.

Headey, Bruce W. 1970. "Trade Unions and National Wage Policies." *Journal of Politics*, 32(2), 407-39.

Horowitz, Dan, and Moshe Lissak. 1978. *Origins of the Israeli Polity: Palestine under the Mandate*. Chicago and London. University of Chicago Press.

Hovne, Avner. 1967. "The Economic Scene in Israel." *Midstream*, 13(3), 3-13.

Howard, Esther. 1983. "Israel: The Sorcerer's Apprentice," *MERIP Reports*, No. 112, 16-30.

Kalecki, Michal. 1943. "Political Aspects of Full Employment." *Political Quarterly*, 14(4), 322-31.

Kalecki, Michal. 1950. "Report on Main Current Economic Problems of Israel." Mimeo. Tel-Aviv, September.

Kanovsky, Eliyahu. 1970. *The Economic Impact of the Six Day War*. New York: Praeger.

Kimmerling, Baruch. (forthcoming). "The Routinization of a Conflict: Cumulative Effects of the Arab-Jewish Conflict Upon Israeli Society." *Journal of Strategic Studies*.

Klein, Philip. 1979. "The Ministry of Social Welfare in Israel: Proposals on Program and Administration Prepared for the Government of Israel." Mimeo. Jerusalem, March.

Korpi, Walter and Michael Shalev, "Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976." *Political Power and Social Theory*, Vol. 1, 301-34.

Lehmbruch, Gerhard, and Philippe C. Schmitter (eds.). 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London and Beverly Hills: Sage.

Lehrman, Hal. 1951. "Israel and the Private Investor: A New Land of Business Opportunity?" *Commentary*, 11(3), 232-44.

Lerner, Abba P., and Haim Ben-Shahar. 1973. *The Economics of Efficiency and Growth: Lessons from Israel and the West Bank*. Cambridge, Mass.: Ballinger.

Lewis, W. Arthur. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour." *The Manchester School of Economic and Social Studies* 22(2), 139-91.

Livneh, Eliezer. 1966. "The Elections in Israel." *Midstream*, 12(1), 48-55.

Lustick, Ian. 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*. Austin and London: University of Texas Press.

Makhoul, Najwa. 1982. "Changes in the Employment Structure of Arabs in Israel," *Journal of Palestine Studies*, 11(3), 77-102.

Mars, Leonard. 1980. "Leadership and Power among Ashdod Port Workers." in Emanuel Marx (ed.), *A Composite Portrait of Israel*. London: Academic Press 81-112

Sharon, Nahum. 1966. "The Histadrut in 1966." *New Outlook*, 9(2), 30-35.

Skocpol, Theda. 1982. "Bringing the State Back In." *SSRC Items*, 36(1-2), 1-8.

Smootha, Sammy. 1982. "Existing and Alternative Policy towards the Arabs in Israel." *Ethnic and Racial Studies*, 5(1), 71-98.

Spilerman, Seymour and Jack Habib. 1976. "Development Towns in Israel: The Role of Community in Creating Ethnic Disparities in Labor Force Characteristics." *American Journal of Sociology*, 81(4), 781-812.

Weinshall, Theodore D. 1976. "The Industrialization of a Rapidly Developing Country - Israel." in Robert Dubin (ed.), *Handbook of Work, Organization and Society*. Chicago: Rand McNally: 963-8

Zweig, Gerdynand. 1970 (1959). "The Jewish Trade Union Movement in Israel." in R. Bar-Yosef and C. Adler (eds.), *Integration and Development in Israel*. Jerusalem: Israel Universities Press: 162-84

מחברות למחקר ולביקורת

כתב-עת לניתוח ביקורתי של החברה הישראלית

המיתון: ניתוח כלכלי-מדיני
של האבטלה בישראל
מאת: מיכאל שלו

החוק וניקוי המצפון: השימוש בתוקי
החירום המנדטוריים על ידי ממשלת ישראל
מאת: מיכאל סולטמן

מספר 9 - חיפה, פברואר 1984

ניתן עדיין להשיג -

חוברת מס' 6

"צליל ושליטה: הקניית מושג המוסיקה בגן-הילדים"

מאת: דבורה קלקין-פישמן

"על תרומתה של מערכת החינוך לחלוקת העבודה העדתית"

בארץ"

מאת: שלמה סבירסקי

"דו"ח ועדת עציוני: הבטחה של תמורה?"

מאת: ש.פ.

חוברת מס' 8

"על הזהות האשכנזית"

מאת: מיכאל לוטן

"על זהות לאומית ושינוי חברתי: עיון בתנועות

חברתיות בישראל"

מאת: דבורה קלקין-פישמן