משלחת האומות המאוחדות וייסוד ה־EDB

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

אבטלה וחיפוש אחר אסטרטגיה

כאשר מפלגת הפעולה העממית (People's Action Party) הקימה ב־5 ביוני 1959 את הממשלה הנבחרת במלואה הראשונה של סינגפור בעלת השלטון העצמי, עמדה העיר מול תנאים שמנהיגיה תיארו כנואשים. כמעט 70 אחוזים מהאוכלוסייה חיו בשכונות עוני, הכלכלה נשענה בעיקר על מסחר, ושיעור האבטלה עמד על ספרות כפולות.[1] סחר נמל המעבר (entrepôt) שתואר בחלק A עדיין שלט בכלכלה. הוא היה תלוי במחירי הבדיל והגומי וברצונן הטוב של המדינות השכנות, ולא יכול היה לקלוט כוח עבודה שגדל משנה לשנה.

ההערכות של היקף הבעיה שונות. בשנת 1991 תיאר לי הסיין לונג (Lee Hsien Loong), אז סגן ראש הממשלה, את סינגפור של 1960 כמדינה ענייה ובלתי מפותחת, עם תוצר לאומי גולמי לנפש של 435 דולר ארה"ב ואבטלה של 14 אחוזים. הוא נזכר ש־50,000 בני אדם היו מובטלים כשהגיעו מומחי האומות המאוחדות. המשלחת עצמה עבדה עם נתון של 12 אחוזים מכוח עבודה שנאמד ב־498,000, כלומר כ־63,000 בני אדם. וינסמיוס העריך מאוחר יותר שהאבטלה האמיתית, כולל רוכלים, בני משפחה העובדים ללא שכר ומועסקים חלקית, הגיעה אולי ל־30 עד 35 אחוזים.[2] ההבדל בין הנתונים משקף את הקושי למדוד עבודה בכלכלה של רוכלים, סבלים (coolies) וחנויות משפחתיות, שמפקד 1957 תפס רק באופן חלקי.

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

הממשלה כבר נקטה צעדים ראשונים. מועצה לקידום התעשייה של סינגפור (Singapore Industrial Promotion Board), שהוקמה ב־1957 עם הון של מיליון דולר, הופקדה על עידוד תעשיות חדשות. האמצעים שעמדו לרשותה היו קטנים בהרבה מדי ביחס לבעיה. בשנת 1959 חוקקה הממשלה החדשה גם את פקודת תעשיות החלוץ (Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance), שהציעה פטורים ממס של עד חמש שנים למפעלים בענפים שהוכרזו כענפי חלוץ.[3] שני הצעדים הניחו שהצמיחה התעשייתית תבוא מעצמה ברגע שהמשקיעים יקבלו עידוד. מה שחסר היה תוכנית שתזהה אילו ענפים יכולים להצליח בסינגפור, וארגון שמסוגל להביא אותם לשם.

משלחת וינסמיוס בשנים 1960–1961

באוגוסט 1960 אישר שר האוצר גו קנג סווי (Goh Keng Swee) שהממשלה ביקשה מהאומות המאוחדות לשלוח צוות מומחים שהיו מעורבים בתיעוש ארצותיהם. וינסמיוס נזכר מאוחר יותר שהממשלה דחתה שני מועמדים שהמליצו עליהם האומות המאוחדות לפני שגו בחר בו באופן אישי. ההיסטוריון מליידן F. Stoelinga, ששחזר את הפרשה מארכיונים הולנדיים, סינגפוריים ושל האומות המאוחדות, מצא שנשקלו לא פחות מעשרה מועמדים. וינסמיוס כיהן מ־1949 כמנהל הכללי לתיעוש במשרד הכלכלה ההולנדי. המשלחת החלה את עבודתה בסינגפור ב־4 באוקטובר 1960.[4]

הצוות כלל מומחים לאזורי תעשייה, לציוד חשמלי, לבניית אוניות ולהנדסת מתכת משוודיה, מאיטליה ומארצות הברית. סגן ראש הצוות, I. F. Tang, היה כלכלן יליד סין מהוועדה הכלכלית של האומות המאוחדות לאסיה ולמזרח הרחוק. הצוות בחן את הסיכויים של חברות הנדסה קיימות, מוצרי מתכת, כימיקלים ופלסטיק, בנייה ותיקון של אוניות ומכשירי חשמל. באמצע דצמבר 1960 דן וינסמיוס בדוח ראשוני עם הנציבות הבריטית בסינגפור. הוא אמר לפקידים הבריטים שאפשר יהיה לחסל אבטלה משמעותית עד סוף 1965, בתנאי שסינגפור תקבל את ההמלצות במלואן. ב־14 בדצמבר 1960 מסר את הדוח הראשוני לראש הממשלה, לי קואן יו (Lee Kuan Yew).[5]

שתי עצות שליוו את הדוח הפכו לחלק מהזיכרון הפוליטי של סינגפור. וינסמיוס נזכר מאוחר יותר שאמר ללי כי פיתוח כלכלי אינו אפשרי אלא אם הקומוניסטים יורחקו מהממשלה, מהאיגודים המקצועיים ומהרחובות. הוא גם המליץ להשאיר במקומו את פסלו של סטמפורד ראפלס (Stamford Raffles), משום שהדבר יראה למשקיעים זרים שסינגפור מקבלת את

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

מורשתה הבריטית ומקדמת בברכה את הידע שלהם.[6] העצה הראשונה נגעה במאבק הפוליטי שפרק II בחלק זה מתאר. השנייה ביטאה נושא שעובר לאורך הספר כולו: עיר מסחר קטנה מתפרנסת מהרגעת זרים.

הדוח הסופי, *A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*, פורסם בידי האומות המאוחדות ב־13 ביוני 1961 ונודע בשם דוח וינסמיוס (Winsemius Report). הוא קרא ליצירת יותר מ־200,000 מקומות עבודה בתוך עשר שנים, יעד ש־Stoelinga מפרק ל־214,000 מקומות עבודה עבור כוח עבודה שצפוי היה לגדול במחציתו. וינסמיוס זיהה את יחסי העבודה כאיום הגדול ביותר על התוכנית. בקטע שלי הסיין לונג ציטט שלושים שנה מאוחר יותר, הזהיר הדוח שהשקעה בתשתיות תרד לטמיון כל עוד יחסי העבודה הקיימים יימשכו, שכן את הרזרבות אפשר להוציא רק פעם אחת.[7]

פקודת המועצה לפיתוח כלכלי 1961

הדוח הציע סוכנות מרכזית ליישום התוכנית. הממשלה פעלה במהירות. פקודת הפיתוח הכלכלי (Economic Development Ordinance) עברה קריאה ראשונה באספה המחוקקת ב־26 באפריל 1961 וקריאה שנייה ב־24 במאי 1961. היא נכנסה לתוקף ב־1 באוגוסט 1961, כשהרשות החדשה קיבלה לידיה את תפקידי המועצה לקידום התעשייה. הרשות קיבלה 100 מיליון דולר לתקופה שבין 1961 ל־1964, פי מאה מהונה של קודמתה.[8]

החוק המסדיר את הרשות כיום עדיין מתאר את ייעודה במונחים רחבים. לפי סעיף 6(1)(a) לחוק המועצה לפיתוח כלכלי (Economic Development Board Act 1961), תפקידי הרשות כוללים עידוד של "the growth, expansion and development of the Singapore economy". תיקונים מאוחרים יותר הוסיפו משימות כמו תמיכה במפעלים מקומיים ועידוד מפעלי מפתח להקים את מטותיהם הבין־לאומיים בסינגפור.[9] רוחב המנדט מכוון. הוא אפשר לרשות לפעול בעת ובעונה אחת כמקדמת, מתכננת, משכירת נכסים, מלווה ומתאמת.

הממשלה איישה את הרשות בכמה מפקידיה המוכשרים ביותר. הון סוי סן (Hon Sui Sen), עובד מדינה בכיר, כיהן כיושב הראש הראשון שלה מ־1961 עד 1968, לפני שהיה ליושב ראש בנק הפיתוח של סינגפור (Development Bank of Singapore), ומ־1970 עד 1983 לשר האוצר. הראש הביצועי הראשון היה ישראלי, אריק ג'. מאייר (Eric J. Mayer), שגו קנג סווי פגש בישראל בשנת 1959. וינסמיוס שיבח את בחירתו של זר כהוכחה לכך שצורכי הפיתוח

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

הכלכלי גברו על היוקרה הלאומית. לי הסיין לונג מנה מאוחר יותר את Ngiam Tong Dow, J Y Pillay ו־S Dhanabalan בין הפקידים שנשלחו לרשות, ואת גו קנג סווי כ"האדריכל הראשי של תוכנית התיעוש" ("the master architect of the industrialisation programme").[10]

השנים הראשונות: ג'ורונג וגבולות תחליפי היבוא

המשימה הראשונה של הרשות הייתה פיזית. הממשלה בחרה באזור הביצתי וההררי של ג'ורונג (Jurong) במערב האי לאזור תעשייה של כ־9,000 אקר, שחייב ייבוש קרקע, יישוב מחדש של תושבים, כבישים, חשמל ומים. המבקרים כינו את הפרויקט "האיוולת של גו" ("Goh's Folly").[11] גו עצמו הודה שהפרויקט היה מעשה של אמונה. National Iron and Steel Mills הייתה החברה הראשונה שהקימה מפעל באזור, בשנת 1964.[12]

המפעלים הראשונים ייצרו בגדים, צעצועים, פאות, סלילים נגד יתושים, מקלות קטורת ופרחי פלסטיק.[13] הם היו עתירי עבודה ושירתו בעיקר שווקים מקומיים ואזוריים. האסטרטגיה של תחילת שנות השישים נשענה על הציפייה לשוק משותף עם הפדרציה של מלאיה, שהאיחוד של 1963 נראה כאילו הוא מספק, עם שוק משותף של כ־12 מיליון בני אדם. התוצאות לא עמדו בציפיות. חלקה של התעשייה בתוצר המקומי הגולמי הריאלי עלה רק במתינות אחרי 1960. עד 1965 נוצרו כ־21,000 מקומות עבודה בתעשייה, ואילו האבטלה נותרה בספרות כפולות. עד סוף 1966 עלה מספר המובטלים ל־70,000, יותר מ־10 אחוזים מכוח העבודה, ובכל שנה נכנסו לשוק העבודה 25,000 מסיימי בית ספר.[14]

הערות

1. SG101 (Government of Singapore), "1959–1965: Early Economic Strategies" (נצפה בנובמבר 2026): ה־PAP הפכה ל־"the first full elected government of the self-governing state of Singapore on 5 June 1959"; "Nearly 70% of the population lived in slums"; "unemployment rate was in the double digits". ↩

2. נאום של BG Lee Hsien Loong, סגן ראש הממשלה ושר המסחר והתעשייה, בארוחת הערב לציון 30 שנה ל־EDB, 1 באוגוסט 1991, National Archives of Singapore, מסמך lhl19910801s, עמ' 1 ו־3: "a Per capita GNP of 50,000 were jobless"; "US$435 and 14 per cent unemployment in 1960"; F. Stoelinga, *Albert Winsemius: De Nederlander achter de BV Singapore*, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת ליידן, 2020 (hdl.handle.net/1887/138392), עמ' 191–192, בהסתמך על דוח האומות

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

המאוחדות *A Proposed Industrialization Programme for the State of Singapore*, עמ' ii ו־6, ועל ראיון ההיסטוריה שבעל פה עם וינסמיוס ב־National Archives of Singapore. ↩

3. Wikipedia, "Economic Development Board" (נצפה בנובמבר 2026): Singapore started with capital of $1" ו־1957 הוקמה ב־Industrial Promotion Board million"; נאום בכנס המס הבין־לאומי השישי, סינגפור, פברואר 1980, National Archives of Singapore, מסמך gct19800204s, עמ' 3: "The Pioneer Industries Ordinance was introduced in 1959 to provide tax (Relief from Income Tax) holidays of up to five years to pioneer enterprises." ↩

4. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ' 13 ו־188–189, בהסתמך על Chan Chin Bock (עורך), *Heart Work*, סינגפור, 2002, עמ' 16, על ארכיון האומות המאוחדות S-0175-1798-05 ועל Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*, עמ' 48 (וינסמיוס: "I was personally chosen by Dr. Goh Keng Swee … after they had rejected two candidates recommended by the United Nations"). ↩

5. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ' 190 ו־192–195, בהסתמך על רשומת השיחות עם וינסמיוס בנציבות הבריטית ב־12 וב־13 בדצמבר 1960, שהועברה בידי הנציבות האוסטרלית בסינגפור (מזכר 121, 25 בינואר 1961): האבטלה "could be eliminated by the end of 1965" אם סינגפור "accepted the U.N.T.A.B recommendations in toto". ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ' 196 ו־198, המצטט את ראיון ההיסטוריה שבעל פה עם וינסמיוס (National Archives of Singapore, Oral History Centre, סליל 2): "You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done"; על ראפלס: "Let Raffles stand where he stands … It's your presentation to the outside world that you accept the heritage of the British." ↩

7. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ' 207: הדוח הסופי פורסם ב־13 ביוני 1961 בידי UN Bureau of Technical Assistance Operations, Department of Economic and Social Affairs; SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", שם: הדוח קרא ליצירת "within 10 years"; "over 200,000 jobs"; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ' 192: 214,000 מקומות עבודה, או 412 מקומות עבודה בשבוע; נאום של BG Lee Hsien Loong, 1 באוגוסט 1991, שם, עמ' 6, המצטט את דוח

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

וינסמיוס, עמ׳ 116–117: “Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once.”. ↩

8. Wikipedia, “Economic Development Board” (נצפה בנובמבר 2026): קריאה ראשונה ב־26 באפריל 1961, קריאה שנייה ב־24 במאי 1961; “The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of SIPB.”; SG101, “Early Economic Strategies: 1965–1959”, שם: ה־EDB “was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964.” ↩

9. Economic Development Board Act 1961, סעיף 6(1)(a), (e) ו־(g), כפי שהובא באתר lawplayer.com מתוך Singapore Statutes Online (נצפה בנובמבר 2026); סעיף 6(3) קובע שהסעיף אינו מטיל על הרשות חובה שניתן לאכוף. ↩

10. Wikipedia, “Hon Sui Sen” (נצפה בנובמבר 2026): יושב הראש הראשון של ה־EDB מ־1961 עד 1968; יושב ראש DBS מ־1968 עד 1970; שר האוצר מ־1970 ועד מותו ב־14 באוקטובר 1983; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, שם, עמ׳ 223, המצטט את A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*, עמ׳ 90: סינגפור מינתה “a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board”; נאום של BG Lee Hsien Loong, 1 באוגוסט 1991, שם, עמ׳ 2. ↩

11. Roots.gov.sg (National Heritage Board), “Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development”: המבקרים כינו את ג׳ורונג “Goh’s Folly”. ↩

12. SG101, “Jurong: From Swamp to Suburb” (sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1, נצפה בנובמבר 2026): שטח של 9,000 אקר שיפותח באמצעות ייבוש, יישוב מחדש ותשתיות; “Jurong used to be nothing more than swampland”; גו admitted that the Jurong project was ‘an act of faith’”; “The first company to set up a factory was the National Iron and Steel Mills in 1964.” ↩

13. Roots.gov.sg, “Transforming Landscapes, Improving Lives”, שם, על מוצרי המפעלים הראשונים. Lee Hsien Loong, 1 באוגוסט 1991, שם, עמ׳ 9, מאשר רק שתעודות החלוץ המוקדמות של ה־EDB ניתנו לחברות “making condensed milk and chewing gum.” ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

14. שם: "A combined market of about 12 million people"; חלקה של התעשייה בתוצר המקומי הגולמי הריאלי עלה "from 16.9% in 1960" (הנתון לשנת 1965 משובש בדף); כ־21,000 מקומות עבודה בתעשייה נוצרו בעוד האבטלה נותרה בספרות כפולות; נאומו של שר העבודה, Ong Pang Boon, בעצרת האחד במאי של NTUC בשנת 1972, המובא אצל Kim Seah, "SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", נספח 1, בעמ' 85. ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com