

הכלכלה המרחיבה של משק העובדים 1948–1988

יצחק גרינברג

חברת העובדים היתה ידועה כרוע הכלכלית של ההסתדרות הכללית, והיא כללה חברות, מפעלים ומשקים אשר נבדלו אלה מאלה הן בזיקתם אליה והן בצורת ההתאגדות שלהם. על פי שתי אמות המידה האלה אפשר לחלק את חברת העובדים לשני חלקים מובהקים: המשק הציבורי והמשק העצמי.

המשק הציבורי כלל חברות בשליטתה ובבעלותה המלאה או החלקית של חברת העובדים: בנק הפועלים, 'כור', 'סולל בונה', 'שיכון עובדים', 'הסנה' 'תיעוש' ועוד, וחברות משותפות: 'יכין חקל', 'מקורות' ו'צים'.

המשק העצמי הוא משק קואופרטיבי, אשר כלל חברות וארגונים ששלטו בו חבריהם. גופים אלה היו חלק מחברת העובדים, אך מעמדה כלפיהם היה של ארגון יציג שיכולת ההשפעה שלו על מרכיביו היתה מוגבלת מאוד ומבוססת בעיקר על נכונותם לקבל מרצון את מרותו. למשק העצמי השתייכו ההתיישבות העובדת וארגוניה: קיבוצים, מושבים, 'המשביר המרכזי', 'תנובה' ועוד. כמו כן נכללו בו הקואופרציה היצרנית, התחבורתית והשירותית העירונית ואגודות הצרכנים.

בארבעת העשורים הראשונים לחיי המדינה, עד לקריסתה של חברת העובדים, מילאו תאגידיה תפקיד חשוב בצמיחת המשק הישראלי ובתיעושו, בפיתוח אזורי הספר וביצירת מקורות תעסוקה. הם גם הובילו בתחום השכר והתנאים הסוציאליים. את העשייה הזאת הניעה מדיניות כלכלית מרחיבה, אשר נתנה עדיפות לייעדים כלכליים-לאומיים וחברתיים והפחיתה לעתים מחשיבותם של השיקולים העסקיים. במרוצת התקופה הנדונה בחיבור זה נבחנה שאלת המדיניות הכלכלית – הכלכלה המרחיבה – בארבעה צמתים, כלומר במחציתו השנייה של כל עשור.

במאמר נתחקה אחר טעמיה של המדיניות הכלכלית המרחיבה, נבחן את צדדיה המעשיים בראשית התקופה (שנות החמישים) ובסופה (שנות השמונים), ונלבן את הסוגיה מדוע המשיכה חברת העובדים להחזיק בה במשך כל אותה התקופה, ולא נסוגה ממנה אלא באיחור רב במחצית השנייה של שנות השמונים. בשל רוחב היריעה יתמקד הדיון במשק הציבורי ויתרכז בשני הקונצרנים הגדולים, 'סולל בונה' ו'כור'. העיסוק במשק העצמי, בראש ובראשונה בהתיישבות העובדת וארגוניה, מצריך דיון נפרד.

שורשי הכלכלה המרחיבה

מקורותיה של חברת העובדים נעוצים בהשקפה הסוציאליסטית-קונסטרוקטיבית, שעוצבה בתקופת העלייה השנייה ושילבה יסודות לאומיים וערכים חברתיים סוציאליסטיים – שוויון, סולידריות חברתית ואחריות ועזרה הדדית. הקונספציה של הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי הקנתה אופי בונה ויצירתי לסוציאליזם והבליטה את יומתו ואת מעורבותו של מעמד הפועלים בבניית המשק הלאומי. ההשקפה הזאת היתה הבסיס הרעיוני לתכנית חברת העובדים ששרטט דוד בן-גוריון בשנת 1921, והיא המשיכה להנחות את חברת העובדים ברעיון ובמעשה בשנים שלאחר מכן.¹

כמתחייב מהמיזגה בין לאומיות לסוציאליזם הציב בן-גוריון שני יעדים מרכזיים לחברת העובדים. היעד הראשון היה כלכלי-לאומי: השתתפות בהקמת התשתית הטריטוריאלית, הדמוגרפית והכלכלית של היישוב היהודי בארץ ישראל על ידי פיתוח מואץ של המשק, יצירת מקורות תעסוקה לקליטת עלייה גדולה ככל האפשר ופריסה גאוגרפית. היעד השני היה חברתי: צמצום פערים כלכליים וקידומו החברתי והכלכלי של מעמד הפועלים על ידי הקטנת האי-שוויון בחלוקת ההכנסה ובעלות פרטית על רכוש, מניעת ניצולו של העובד כצרכן וכמצייע שירותי ייצור, וסיוע לפיתוחם של שירותי רווחה, חינוך, תרבות וכדומה. לעומת זאת, לא נמצא אצל בן-גוריון אלא הד קלוש בלבד לדאגה למקומו של הפרט בחברה העובדת – הדמוקרטיה במקום העבודה ומעורבות העובדים בו.

החתירה לפיתוח מואץ של המשק, לקליטת עלייה גדולה ולהתיישבות רחבה חייבו גישה אקטיביסטית בתחום הכלכלי. לפיכך כבר בתקופה הפורמטיבית שלה, ננקטה בחברת העובדים מדיניות כלכלית מרחיבה, שהעדיפה צמיחה מואצת, התרחבות כלכלית לא מבוקרת והתפשטות יומרנית, על פני התפתחות זהירה והדרגתית. הקצאת המקורות בנייהול מדיניות כזאת שונה מהקצאה החותרת למקסימליזציה של הרווח, ובהשגת יעדי המדיניות גלום הפסד אפשרי של הכנסה חומרית, שמצריך מציאת מקורות מימון. משמע, ביישום המדיניות הכלכלית המרחיבה עמדו המטרות הלאומיות והחברתיות מעל לאינטרסים העסקיים ומעל לאילוצים הכלכליים של המפעלים המשקיים, והיה לכך מחיר כלכלי.

המדיניות הכלכלית המרחיבה יצאה מבית מדרשה של אחדות העבודה – המפלגה הגדולה בהסדרות – ואולם בתנועת העבודה בארץ ישראל היתה גם גישה אחרת, שהובילו חברים במפלגת הפועל הצעיר. גישה זו ביקשה לנקוט במפעלים המשקיים מדיניות כלכלית זהירה ורציונלית, המדגישה יסודות של יעילות ורווחיות. המדיניות הכלכלית המרחיבה יושמה בשנות העשרים באותם מגזרים שנמצאו תחת השפעתם והנהלתם של חברי אחדות העבודה: ההתיישבות (בעיקר הקיבוצית), 'המשביר' ו'סולל בונה'.

במגזר ההתיישבותי הועדפה התפתחות 'אופקית' – הקמת יישובים חדשים על פני ביסוס

1. בשורשי הכלכלה המרחיבה ובביטוייה המעשיים בחברת העובדים בשנות העשרים עסקתי בהרחבה בספרי מחברת עובדים למשק עובדים: התפתחות רעיון חברת העובדים בשנים 1920-1929, תל אביב 1987.

הקיים. זאת ועוד: היישובים נתפסו לעתים ככלי קיבול לקליטת עולים ולהכשרתם החקלאית. התוצאה היתה שהם סבלו ממחסור ומפריזון גמוך, והתקשו להגיע לכלל התבססות. בשנת 1927, כחמש-שש שנים לאחר היווסדם, עדיין סבלו יישובים כעין חרוד, תל יוסף ובית אלפא מהפסדים ולא הגיעו לעצמאות כלכלית.

'המשביר' עסק בשנות העשרים בהספקת מצרכים ותשומות להתיישבות העובדת ולפועלים העירוניים, ובשיווק תוצרתם. במטרה להרחיב את פעילותו ואת מחזור עסקיו, וכדי לסייע ליישובי העובדים ול'סולל בונה', נתן 'המשביר' ללקוחותיו אשראי בהיקף ניכר, לא לפי שיקולים מסחריים דווקא. מדיניות האשראי שנקט הגדילה את הוצאותיו, פגעה בנזילות והעמידה את קיומו בספק. היא גרמה למחנק כספי תמידי ומנעה ממנו להתקשר עם מקורות ראשוניים וסיטונאיים, לרכוש בהיקף נרחב ולהפיק יתרונות לגודל שהיו גלומים, פוטנציאלית, במחזור העסקים שלו. 'המשביר' גם הגדיל בהתמדה את מספר סניפיו הקבועים ולעתים אף פתח שלוחות ארעיות, והרחיב את פעילותו היצרנית והשירותית - הקים מחלבות, מטבחים ומאפייה. לעתים היתה הפעילות הזאת מנותקת משיקולים עסקיים ונגרמו לו בגינה הפסדים.

הפעלת המדיניות הכלכלית המרחיבה בלטה במיוחד בענף הבנייה - במשרד לעבודות ציבוריות (פעל בשנים 1920-1924) וב'סולל בונה' (1924-1927). ראשי המשרד לעבודות ציבוריות ראו בו מכשיר לבניין הבית הלאומי, לקליטת עולים ולהכשרתם לעבודה. המשרד קיבל עליו ביצוע עבודות בתנאים לא נוחים, גם כשהיה ברור מראש שיפסיד מן העסקה. בחלק מהפרויקטים העסיק המשרד עובדים מיותרים ונוצרו אבטלה סמויה ואי-יעילות המשתמעת ממנה. כמו כן שימש המשרד מסגרת לרכישת ניסיון בארגון ובניהול עבודות בהיקף גדול, ולהכשרת פועלים במקצועות הבניין השונים. יעדי המשרד לעבודות ציבוריות והשאיפה לכבוש פלח גדול ככל האפשר מן העבודות שהציעה הממשלה, גם במחיר של הפסד, הוליכו אפוא לחריגה מפעילות עסקית שגרתית, ואמנם, פעילות המשרד הסתיימה בגירעון.

'סולל בונה', שבא במקום המשרד לעבודות ציבוריות, קיבל עליו עצמו ביצוע עבודות דחק, וקיבל עבודות למרות הסיכון שהיה כרוך בכך. הוא העסיק עובדים רבים מדי, כלומר יצר אבטלה סמויה, וסבל מפריזון ותפוקה נמוכים לעובד. הוא אף המציא אשראי לנותני העבודה במגמה להתחרות בקבלנים אחרים, לחדור לפלחי משק חדשים ולהכות בהם שורש, לשמור על מעמדו ולהרחיב את היקף פעילותו. כן עשה 'סולל בונה' לפיתוח התעשייה, ומקצת המפעלים שפיתח סבלו הפסדים. בשנות הגאות בעלייה עסק 'סולל בונה' בקליטת העולים, בשילובם בעבודה ובהכשרתם. בעת המשבר הכלכלי החמור במשק היהודי בארץ (בשנים 1926-1927) הוא התגייס למשימות של הספקת תעסוקה כדי לצמצם את ממדי האבטלה. בצד הדאגה לתעסוקה שילם 'סולל בונה' שכר עבודה גבוה יחסית למקובל במשק הפרטי, מה שהגדיל את הוצאות הייצור שלו והכביד עליו בתחרות בקבלנות הפרטית. ההתנהגות הכלכלית של 'סולל בונה', שעמדה לא אחת בסתירה לשיקולים עסקיים, גרמה לו הפסדים כבדים והביאה להתמוטטותו בשנת 1927.

להבדיל מההתיישבות העובדת, מ'המשביר' ומ'סולל בונה', הנהלת בנק הפועלים כלכלה את ענייני הבנק במידה מספקת של זהירות ומשקיות. היא נמנעה ממדיניות אשראי מרחיבה והקפידה לשמור על יחס רזרבה גבוה, והודות לכך גם להתגבר על המשבר החמור בכלכלת היישוב ובמשק העובדים.²

התמוטטות 'סולל בונה', המשבר החמור שנקלע אליו 'המשביר' והמצוקה שהיו נתונים בה יישובים חקלאיים של תנועת העבודה, עוררו ביקורת על המדיניות הכלכלית המרחיבה והיבוו בהינה מחודשת של השיטה. בוועידה השלישית של ההסתדרות בשנת 1927 נעשה ניסיון לשנות את המדיניות הכלכלית בחברת העובדים, להשתית אותה על יסודות רציונליים יותר ולהקנות משקל גדול יותר לשיקולים של יעילות כלכלית ושל רווחיות. המדיניות החדשה חיבה ביסוס של המוסדות והמשקים, תמכה בהתאמת הפעילות הכלכלית ליכולת הכספית והארגונית, וביקשה להגביל את פעילות המפעלים לאותן תכליות שלשמן הוקמו.³ ואולם הניסיון לחולל לאחר הוועידה תמורה בשיטה הכלכלית של משק העובדים היה זמני. חברת העובדים המשיכה לדבוק בהגשמת היעדים הלאומיים והחברתיים, ולפיכך התקשתה להתנתק הלכה למעשה מהמדיניות הכלכלית המרחיבה, שהעמידה את העלאת רמת הפעילות והתעסוקה בראש מדרג העדיפויות.

ביטוי מחודש לשאיפה למלא תפקיד חשוב בפיתוח המשק, ביצירת מקורות תעסוקה לקליטת העלייה ובפריסה הטריטוריאלית לאזורי הספר, ניתן כבר בשנות השלושים בפעילות תאגידי חברת העובדים, ובראש ובראשונה ב'סולל בונה' (נוסד מחדש בשנת 1935). בשנות השלושים והארבעים מילא 'סולל בונה' תפקיד חשוב בהגשמת יעדים מדיניים, ביטחוניים והתיישבותיים. בתקופת המאורעות, במחצית השנייה של שנות השלושים, הוא בנה את המזח והמעגן בנמל תל אביב, הקים עבור הממשלה את הגדר לאורך גבול הצפון, סייע בעלייה על הקרקע של יישובי חומה ומגדל וסלל כבישי ביטחון. בתקופת מלחמת העולם השנייה פעל 'סולל בונה' במסגרת המאמץ המלחמתי הבריטי וביצע עבודות רבות היקף עבור הצבא הבריטי בארץ ישראל ובארצות הסמוכות – איראן, עיראק, סוריה ולבנון. בשנים 1946-1947 הוא השתתף בפיתוח מפעל ההתיישבות ובפריסתו האזורית, ולדוגמה סייע רבות בעלייה על הקרקע של אחת עשרה הנקודות בנגב באוקטובר 1946. 'סולל בונה' העמיד לרשות מפעל ההתיישבות לא רק את כוחו בבנייה, אלא גם את מפעליו ואמצעי ההובלה שברשותו. במחצית הראשונה של שנות הארבעים נקט 'סולל בונה' מדיניות השקעות מרחיבה בתחום התעשייה, והקים ורכש כמה מפעלים: 'וולקן' – בתי יציקה למתכת, 'פיניציה' – מפעל לזכוכית, 'חמת' – מפעלי מתכת ועוד. בתקופה הזאת הונחו היסודות לתעשייה במשק העובדים. הכניסה של 'סולל בונה' לענף התעשייה נבעה ממדיניות כלכלית מרחיבה

2. נ' גרוס וי' גרינברג, בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות 1921-1971, תל אביב 1994, עמ' 188.

3. 'החלטות הוועידה השלישית של ההסתדרות העובדים העבריים הכללית בארץ-ישראל' (5-22 ביולי 1927), ארכיון העבודה (להלן: אה"ע).

ומהשאיפה לחדור לענפי יסוד, ומתוך תמריץ עסקי לרכז סביבו תעשייה של חומרי בניין. נראה שגם לחץ הביקוש הצבאי בימי מלחמת העולם השנייה והרצון לנצל את שילוב הנסיבות הנוה, המריצו את מנהלי 'סולל בונה' לנסות ולפתח תעשייה. הקשיים הכלכליים וההפסדים במגזרו השונים של משק העובדים בשנות העשרים, והיעדר הון עצמי במפעליו, הביאו את חברת העובדים למצב של תלות בהסתדרות הציונית. המשקים החקלאיים נשארו שנים ארוכות סמוכים על שולחן המוסדות הציוניים ונוקקים לתקציביהם. בזמן שנקלעו למצוקה כלכלית היו 'המשביר' ו'סולל בונה' פונים להנהלה הציונית בבקשת עזרה ואף היו נענים בחיוב. הסיוע מטעם ההנהלה הציונית ניתן בהתניה של מעורבות בניהול ושל ריסון המדיניות הכלכלית המרחיבה, התניה שלא תמיד קוימה. בהנהגת ההסתדרות ובקרב ראשי חברת העובדים נתפס הסיוע הציוני כמובן מאליו. כלומר כיוון שהקשיים וההפסדים של מפעלי משק העובדים נבעו מפעילות שנועדה לקדם יעדים לאומיים, מן הראוי שהתנועה הציונית תגיש להם עזרה ותסייע להם להיחלץ מהמצוקה. גם בהנהלה הציונית הכירו בתרומתו של משק העובדים להגשמת משימות ויעדים לאומיים. כך לדוגמה העריכו את פועלו של 'סולל בונה' בהכשרת עולים לעבודות הבניין למיניהן, את העובדה שסיפק תעסוקה לאלפים ואת יכולתו לבצע עבודות ציבוריות בהיקף גדול. ההכרה בחשיבות 'סולל בונה' ובנוק הצפוי מהתמוטטותו שכנעו את ההנהלה הציונית להגיש לו עזרה כשנקלע למשבר כספי במחצית השנייה של שנת 1926. למעשה התפתח שיתוף פעולה אסטרטגי בין חברת העובדים ובין ההנהלה הציונית.

הכלכלן ההונגרי יאנוש קורנאי ניסח את תאוריית 'אילוץ התקציב הרכים', הגורסת שהסיוע שמדינה או גופים אחרים מעניקים לחברות כלכליות הסובלות מקשיים כספיים, והציפיות שסיוע מעין זה יימשך, גורמים לעתים לאותן חברות לקבל החלטות מנותקות משיקולים כלכליים ועסקיים. ניהול עניינים כזה מתבטא בשאיפות יומרניות להתפשטות ולהתרחבות, בהשקעות מיותרות, בחוסר יעילות שנובע מהיעדר תמריץ להתייעל על ידי הפחתת עלויות, שיפור איכות, התאמת הטכנולוגיה וכיוצא באלה, ובהסתגלות חלקית בלבד לתמורות במשק ולשינויים בתנאי השוק. יצירת תנאים של אילוץ תקציב רכים מיועדת לסייע למגזרים בעלי חשיבות לאומית ולפתח אזורי ספר, ליצור מקומות עבודה ולהבטיח תעסוקה, לשפר את מצבן של אוכלוסיות נחשלות, להגן על ייצור מקומי מפני ייבוא מתחרה ולמנוע זעזועים במשק.⁴ ואכן, חברת העובדים הסתגלה לנהל את ענייניה על פי אילוץ תקציב רכים. מן הצד האחד הביאו לכך ההכרה ביעדיה הלאומיים של חברת העובדים, וההערכה שרווחה בהנהגת ההסתדרות הכללית ובקרב ראשי משק העובדים, שמפעלי חברת העובדים ראויים לסיוע כלכלי של המוסדות הלאומיים בשל תרומתם להתבססות היהודית בארץ ישראל. ומן הצד האחר גרמו לכך הנכונות של ההנהלה הציונית להגיש עזרה למפעלים אלה כשנקלעו למשבר, והסיוע שניתן להם.

4. להרחבה על תאוריית אילוץ התקציב הרכים ראו מ' שוורץ, בערבות של מוגבלת, באר שבע 1995, עמ'

הניסיון לשלב בחברת העובדים יסודות לאומיים וערכים סוציאליסטיים לא היה נטול סתירות פנימיות. בפועל התגלו ניגודים בין השאיפה לממש מטרות לאומיות, כגון פריסה גיאוגרפית רחבה ופיתוח מואץ של המשק, ובין ערכים חברתיים כמו שוויון ודמוקרטיה כלכלית. הנהגת תנועת העבודה גילתה מחויבות לערכים וליסודות סוציאליסטיים, אולם גישתה ליישום היתה פרגמטית, בהתאם לצרכים ולמציאות, ולא דוגמטית. דוגמה לכך היא דרגת המשכורת המשפחתית, שיטת שכר שהושתתה על שכר יסוד אחיד ותוספות שניתנו לפי מספר הנפשות התלויות בעובד, ללא התחשבות במרכיבים של השכלה, מקצוע וותק. בפועל נתקל יישום דרגת המשכורת המשפחתית בקשיים והיא לא נשמרה כהלכה: מצד אחד, מפעלים ומוסדות חרגו ממנה באמצעות תוספות שכר שניתנו לעובדים בכירים ומקצועיים, שלא על פי עקרונות השיטה; מצד שני, מחמת אילוצים כלכליים, עובדים לא מקצועיים קיבלו לעתים שכר נמוך מהמשכורת המשפחתית. זאת ועוד: קבוצות עובדים חזקות, שהיה בידם להשתכר יותר מחוץ למערכת ההסתדרותית, תבעו שיוציאו אותן משיטת הדרגה המשפחתית ואף הצליחו במאבקן. בהנהגת ההסתדרות ובחברת העובדים הכירו בקושי ליישם שיטת שכר שוויונית בשוק תחרותי שפועל על פי כוחות ההיצע והביקוש, ומתוך גישה ריאליסטית הגיעו למסקנה, שאם המפעלים הכלכליים, קופת חולים ומוסדות אחרים, יוסיפו להיות צמודים ליסודות השוויוניים המקוריים של דרגת המשכורת המשפחתית, הדבר עלול לפגוע בהמשך קיומם ופיתוחם.⁵ בחירתם של הערכים והיסודות הסוציאליסטיים הושפעה מתרומתם האפשרית לבניינו של היישוב היהודי בארץ ישראל. לכן הועדפו בעלות ציבורית על אמצעי ייצור, סולידריות חברתית ואחריות ועזרה הדדית. אלה קלעו למטרה החברתית-כלכלית העיקרית של תנועת העבודה – קידום מעמד הפועלים ושיפור מצבם של העובדים. כמו כן היה בהם כדי לשמש מנוף להשגת היעדים הלאומיים במישור הכלכלי שהוצבו למשק העובדים.

צומת ראשון: הרפורמות של פנחס לבון במחצית השנייה של שנות החמישים

במרוצת שנות החמישים חלו במדינת ישראל תמורות מפליגות – דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות. בעשור הראשון למדינה גדלה אוכלוסייתה היהודית במיליון נפש ויותר: מ-650 אלף בעת הקמת המדינה ל-1,770 אלף יהודים בסוף שנת 1957. המקור העיקרי לתוספת האוכלוסייה היה העלייה הגדולה: מהקמת המדינה עד סוף שנת 1951 הגיעו לארץ 687 אלף עולים. בהשוואה לגלי העלייה של תקופת היישוב, אצל העולים שלאחר הקמת המדינה נחלשה המוטיבציה האידאולוגית – האוריינטציה החלוצית שלהם היתה רופפת יותר. בחברה

5. להרחבה על דרגת המשכורת המשפחתית ראו: י' גרינברג, שכר שוויוני בהסתדרות: גלגולי דרגת המשכורת המשפחתית בשנים 1924-1954, מחברת מחקר, כא, אפעל 1988.

הישראלית גברו הנטייה לסתגלות והשאיפה לביטחון סוציאלי וכלכלי אישי, וחל כרסום בתודעה המעמדית ובנאמנות לערכים סוציאליסטיים – מגמות אלה התחזקו והלכו במשך השנים.

בד בבד עם הצמיחה בכלל האוכלוסייה גדל מספר חברי ההסתדרות, מ-181 אלף חברים בראשית שנת 1948 ל-640 אלף חברים בראשית שנת 1958.⁶ רבים מהמצטרפים החדשים להסתדרות עשו זאת משום שנוקקו לשירותיה, ולא מטעמים רעיוניים והכרה מעמדית דווקא. ניכר אפוא כרסום במבנה ההומוגני של אוכלוסייתה, ותהליכים אשר החלו עוד קודם להקמת המדינה התעצמו והחריפו: ההזדהות עם חברת העובדים ותאגידיה נחלשה, הניכור במפעלי חברת העובדים העמיק ובמבנים הקואופרטיביים לענפיהם החמיר הרפיון החברתי. קליטת העלייה ופיזור הגיאוגרפי חייבו השקעות גדולות ביותר ביצירת מקורות תעסוקה, בשיכון, בהכשרה מקצועית, בפיתוח תשתיות, בבריאות ובינוי. השקעות גדולות היו בענפי החקלאות והבנייה, בהרחבת התשתית התעשייתית ובגיוונה. כתוצאה משיעור ההשקעה הגבוה ומהגידול המהיר בכוח העבודה, נהנה המשק הישראלי בשנים 1950-1951 מקצב צמיחה מרשים של התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג). אמנם בשנים 1952-1953 פסקה כמעט לחלוטין הצמיחה הכלכלית, אולם כבר ב-1954 היא התחדשה ונמשכה גם בעשר השנים הבאות.

לאחר הקמת המדינה חל שינוי מהותי במידת ההתערבות של הממשלה בחיים הכלכליים ובהכוונת המשק. במקום המעורבות המוגבלת של ממשלת המנדט, ראתה את עצמה ממשלת ישראל גורם מרכזי בתכנון המשק ובהכוונתו לפי סדר העדיפויות שלה. כמו כן התפתח במדינה מגזר כלכלי ממלכתי גדול שבשנות החמישים כלל מפעלים גדולים כחברת החשמל, בתי הזיקוק ומפעלי ים המלח. ההתערבות העמוקה של הממשלה במשק היתה פרי הנסיבות של התאוששות ממלחמה קשה וממושכת ושל קליטת עולים רבים בתוך פרק זמן קצר. היעדים שהממשלה העמידה לעצמה חייבו את מעורבותה: קליטת עלייה גדולה ככל האפשר, פיזור אוכלוסייה ויישוב אזורי הספר. זאת ועוד: מעורבות הממשלה במשק נבעה גם מתפקידה המרכזי בייבוא ההון, כלומר שניתוב ההון הנכנס לארץ בצינורות ממלכתיים הקנה לממשלה עצמה, ואפשר לה לשלוט במשק ולכוונו על פי סדר העדיפויות שנראה לה. מדיניות הממשלה הושפעה גם מההשקפה הסוציאליסטית של קברניטי המדינה, שדגלה במעורבות גדולה של הממשלה במשק. עם זאת, במגמה לקדם את פיתוח המשק הישראלי, עודדה הממשלה השקעות הון של יזמים פרטיים והמריצה בניית משק קפיטליסטי-פרטי לצד המשק ההסתדרותי והממשלתי.

ההתפתחויות הדמוגרפיות והכלכליות בשנותיה הראשונות של המדינה השפיעו על צמיחתו של משק העובדים. תאגידי חברת העובדים נקטו בתקופה זו מדיניות כלכלית אשר חייבה פיתוח מואץ והתרחבות. הם מילאו תפקיד חשוב בקליטת העלייה הגדולה, בפיזור האוכלוסייה ובפיתוח המשק; הם בנו שיכונים לעולים וביצעו עבודות ציבוריות רחבות היקף לפיתוח התשתית; הם יצרו מקורות תעסוקה; הם המריצו תהליכי תיעוש על ידי פיתוח מפעלים

6. על פי נתוני המכון למחקר כלכלי וחברתי, הוועד הפועל של ההסתדרות.

קיימים והקמה או רכישה של מפעלים חדשים, ובכללם גם מפעלי תעשייה כבדה; הם סיפקו שירותים – מימון ואשראי, שיווק ותחבורה. בשנים 1949-1957 גדל מספר העובדים במשק העובדים ב-170%, מ-60 אלף בשנת 1949 ל-162 אלף בשנת 1957. התפוקה הגולמית של משק העובדים גדלה בשנים אלה מ-150 מיליון ל"י ל-1,960 מיליון ל"י במחירים שוטפים. במחירים קבועים (מחירי ספטמבר 1951) היה זה גידול של כ-3.350% בתקופה זו ניכר חותמה של הכלכלה המרחיבה בכל המגזרים של משק העובדים; בדיון זה נציג את ביטוייה בענפי הבנייה והתעשייה.

במרוצת השנים 1949-1957 בנה 'סולל בונה' 154,500 יחידות דיור, מתוכן 113,600 (74%) יחידות דיור לעולים, והשאר שיכוני ותיקים, שיכון עממי, בנייה בהתיישבות העובדת ובנייה פרטית.⁸ חלקו של 'סולל בונה' בבנייה לשיכון עולים בארץ, למעט בנייה ארעית של פחונים ובדונים, עמד אז על 83%, חלק הארי של בנייה זו. כמו כן בנה 'סולל בונה' מוסדות ציבור – חינוך ובריאות – מבני תעשייה, מלאכה ומסחר. בייחוד בלטה פעילותו של 'סולל בונה' באזורי ספר ופיתוח בדרום הארץ ובצפונה, בהם היה חלקו בבנייה לעולים גדול עוד יותר. הבנייה באזורים הללו גם סיפקה תעסוקה לאלפי עולים חדשים.

הודות למדיניותו המרחיבה הקדים 'סולל בונה' להתמודד עם המחסור בפועלים מקצועיים ובחומרי בניין. כדי להתגבר על המחסור בפועלים האיץ 'סולל בונה' תהליך של מיכון בעבודותיו ועסק בהכשרה מקצועית רחבת היקף. בשנים 1948-1958 הוכשרו ב'סולל בונה' כ-19,500 פועלים לעבודה במקצועות הבניין, 86% מכלל הפועלים שהוכשרו בארץ לעבודות בנייה.⁹ רבים מהם הוא קלט בעצמו; בשנת 1949 הועסקו בענף הבנייה של 'סולל בונה' 7,751 איש, ואילו בשנת 1957 הוא העסיק בענף זה 16,500 איש.¹⁰ כמו כן הקים צי תחבורה גדול. המיכון המואץ ופיתוחו של משק תחבורה עצמי אפשרו ל'סולל בונה' לבצע עבודות בנייה נרחבות ולפרוס את פעילותו לאזורי ספר ופיתוח מרוחקים, מאילת ובאר שבע בדרום ועד לקריית שמונה בצפון.

'סולל בונה' ראה את עצמו מחויב לספק תעסוקה לעובדיו. זאת ועוד: הוא שאף לכך, שמחסור בעבודות לא ישבית את המכונות, הציוד הרב וצי התחבורה הגדול שעמדו לרשותו. כדי לקסום ליזמים ולהצלחת במכרזים נקט הקונצרן מדיניות אשראי מרחיבה. בשיבת ההנהלה של 'סולל בונה' בחודש מרס 1953 נאמר שחובותיהם של לקוחות התאגיד מסתכמים ב-15 מיליון ל"י, 'והחייבים הם: ממשלה, סוכנות, עיריות, משקים ואנשים פרטיים'.¹¹

7. הוועד הפועל, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, קובץ סטטיסטי 1957, מס' 2, אוגוסט 1958, עמ' 13, 90. החישוב במחירים קבועים נעשה לפי מדד המחירים לצרכן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
8. הוועד הפועל, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, 'עשר שנות פעולת סולל-בונה', קובץ סטטיסטי 1957, מס' 2, אוגוסט 1958.
9. 'מבצע בנייה שנת 1959 ינואר-יוני 1960', תש"ך, 9/1960, ארכיון סולל בונה [להלן: 'אס'ב] 30/84/24.
10. ה' דן, בדרך לא סלולה: הגדת סולל בונה, ירושלים ותל אביב 1963, עמ' 381.
11. ה' כהן, פרוטוקול משיבת הנהלת סולל בונה, 4 במרס 1953, 'אס'ב' 27/83/35.

כעבור שלוש שנים, בחודש יולי 1956, צוין כי האשראי היה גורם חשוב בקבלת עבודות; ולגבי העתיד נאמר, כי 'סולל בונה' יצטרך 'לעשות פעולה ולתת קרדיטים [אשראי] לעיריות ולמועצות המקומיות, כדי להחזיק את הציבור [את העובדים] אשר אינו יכול לזווג'.¹² חלקו הרב של 'סולל בונה' בבנייה לעולים נבע מגישתו הכלכלית המרחיבה, מהנחישות של מנהליו ומההיערכות המוקדמת שלו. אלה יצרו פוטנציאל בנייה אשר בכורח התנאים הדוחקים והצרכים הדחופים, לא נותר לממשלה אלא לאמץ ולנצל אותו לבניית חלק הארי של השיכון לעולים. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מתרומתם של קשרים אישיים ופוליטיים ומהזדהותם הרעיונית של גורמים בממשלה עם המערכת ההסתדרותית בכלל ועם 'סולל בונה' בפרט. במיוחד בלט הדבר במשרד העבודה, אשר עסק בקליטת העלייה – בשיכון, בהספקת שירותים, ביצירת תעסוקה ובהכשרה מקצועית. מנהלי משק העובדים מצאו אופן קשבת והתחשבות בתאגידיהם אצל ראשי משרד העבודה – השרה גולדה מאיר והמנכ"ל יצחק עילם, ואילו שני אלה ראו במפעלים ההסתדרותיים ובפרט ב'סולל בונה' גורם שיכול לסייע בפתרון בעיות ובסיפוק צרכים שהתעוררו.

כמו בבנייה לעולים, גם בפיתוח התעשייה הדריכה את ראשי חברת העובדים מדיניות כלכלית מרחיבה. הללו סברו כי האחריות לפיתוח התעשייה בארץ מוטלת עליהם. 'לצפות לכך שאחרים יעשו את המלאכה, זוהי ציפיית-שווא, ולא לנו להשתעשע בה. לא היתה זו דרכנו בעבר ולא תהיה גם בעתיד', ציין מזכיר חברת העובדים זאב און בדיון על 'סולל בונה', שקיים הוועד המנהל של חברת העובדים ביוני 1954. הוא הביע את דעתו, כי 'גם לגבי התעשייה צריכה להיות תכנית להכפלתה. [...] נחוצה] הליכה חלוצית לנגב ולמקומות אחרים שכוחות אחרים אינם נחפזים להגיע אליהם'.¹³ בהנהלת 'כור', שהיה בשנות החמישים חלק מ'סולל בונה', קנתה לה אחיזה הדעה שעל החברה לשמש מכשיר מרכזי בתיעושה של המדינה בכלל ובפיתוח תעשייה כבדה בפרט, וכי יש להקים מפעלי תעשייה כדי ליצור מקורות עבודה ולקבוע את מיקומם גם 'לפי צרכים גאוגרפיים ממשלתיים'.¹⁴ גישה זו אכן יושמה, אף על פי שב'כור' היו מודעים לסיכון הכרוך בהגשמתה.

כשאנחנו מדברים על פיזור גאוגרפי, עלינו להבין שהקמת מפעל במקום מרוחק היא פחות רנטבילית [רווחית] מאשר הקמת מפעל בתל-אביב או בחיפה, ובכל-זאת אנחנו הולכים בדרך זו של פיזור גאוגרפי. [...] אנחנו נמצאים מבחינה זאת בשלב של אקספנסיה [התרחבות], בשלב שבו מוטלת עלינו חובת האקספנסיה.¹⁵

12. ה' כהן, פרוטוקול משיבת הוועדה המרכזת של סולל בונה, 17 ביולי 1956, אס"ב 27/83/38.

13. ז' און, פרוטוקול הוועד המנהל של חברת העובדים, 10 ביוני 1954, אה"ע.

14. צ' לדרר [דר], תמצית (מתוך) פרוטוקול ישיבת הוועדה המרכזת של סולל בונה, 17 באוגוסט 1949,

אס"ב 27/83/31.

15. מ' ביתן, פרוטוקול מזכירות חברת העובדים 2/57, 25 ביולי 1957, אה"ע.

ואכן, מפעלים הוקמו תוך פריצה לענפים חדשים ופריסה לאזורי ספר. במחצית הראשונה של שנות החמישים הוקמה שורה של מפעלים בערי פיתוח ובמוקדים של קליטת עלייה: 'חרסה' בבאר שבע, 'יובל-גד' באשקלון, 'נשר' ו'חרושת מנועים' ברמלה, 'טלרד' בלוד, 'אליאנס' בחדרה, 'סולתם' ביוקנעם ו'צינורות המזרח התיכון' בעכו. במחצית השנייה של העשור הוקמו 'חסין אש' בבאר שבע ומפעל הפלדה בעכו.

במרוצת השנים 1950-1957 גדל מספר המועסקים במפעלי 'כור' ב-12%, מ-3,090 ל-6,929 עובדים.¹⁶ רוב העובדים שנקלטו בתעשייה בשנים אלה היו עולים חדשים. במספרים מוחלטים עלתה כמות העובדים במפעלי 'כור' בפחות מ-4,000 איש, לכאורה גידול לא משמעותי לעומת צורכי התעסוקה הגואים, אולם מבחינה מקומית הוא היה חשוב מאוד; במקומות מסוימים תעשיית 'כור' היתה בסיס כלכלי ועוגן תעסוקתי.

הצמיחה המואצת של התעשייה גבתה מחיר חברתי וכלכלי. ב'כור' הועדפו צמיחה, התרחבות ופריסה גאוגרפית מניסיון להנהיג דמוקרטיה תעשייתית ולהעמיק את מעורבות הפועלים במפעליהם. למעשה, הדיבורים בעד שיתוף הפועלים בניהול היו רק מס שפתיים ולא נעשה כל ניסיון אמיתי לממשם. גישה זו הזינה תהליכים של ניכור והתרחקות בין הפועלים למפעלים.

לצד הסיוע הממשלתי לפיתוח התעשייה, שהתבטא במתן אשראי מסובסד והגנה בפני יבוא מתחרה, נסמך 'כור' על ענף הבנייה של 'סולל בונה' וינק ממנו אמצעים שסייעו לפיתוחו, לביסוסו ואף לקיומו. כלומר משאבים הועברו ממגזר הבנייה להשקעות ולכיסוי הפסדים במגזר התעשייתי. למקורות אלה, אשר אפשרו ל'כור' להוציא אל הפועל מדיניות כלכלית מרחיבה, היתה השפעה שלילית על יעילות התעשייה ועל עצמאותה הכלכלית והפיננסית.

בתחום הפיננסי החלו במחצית הראשונה של שנות החמישים להתוות 'תכנית כספית' שנתית של חברת העובדים, במגמה לקדם את אספקת האשראי לטווח בינוני ולטווח ארוך, ואת הקצאתו לחלקיו השונים של משק העובדים. כבר בשנת 1950 הקימו קופות הגמל ההסתדרותיות ובנק הפועלים את חברת 'גמול', שנועדה לרכז את כספי הקופות ולהשקיעם בדרכים שיבטיחו את ערכם וישרתו את צמיחת המשק ההסתדרותי. בשלהי שנת 1957 חתמו שר האוצר לוי אשכול ומוזכיר ההסתדרות פנחס לבון על סיכום בדבר השימוש בכספי התגמולים והפנסיה. בשנת 1959, לאור הניסיון שהצטבר בינתיים, הוחלף סיכום זה בהסכם שנחתם בין הממשלה ובין חברת העובדים, בנק הפועלים וחברת 'גמול'. בעיקרון נקבע שחלק מכספי הקופות המופקדים בבנק הפועלים וב'גמול', יופנה להלוואות למפעלי משק העובדים, לפי המלצות ההסתדרות ובאישור שר האוצר. ההסכם ביקש לשמור על האינטרסים

16. נתוני שנת 1950 על פי: הוועד הפועל, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, סקר החרושת בהסתדרות 1951-1953, אוגוסט 1954; נתוני שנת 1957 על פי: הוועד הפועל, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, החרושת בהסתדרות 1958 (סכומים כלליים), 6, יוני 1959.

של החוסכים בקופות הגמל ולהבטיח את ערך חסכוניותיהם; לפיכך הובהר בו שיש להקפיד ככל האפשר על 'שמירה על הערך הריאלי של כספי ההשקעה, אם בצמידות למדד יוקר המחיה ואם בצמידות לדולר'.¹⁷ במסגרת התכנית הכספית ניתנו הלוואות למשקי ההתיישבות העובדת ולתאגידי חברת העובדים, לפיתוח ענפי החקלאות, התעשייה והבנייה. הן שימשו להשקעות ולהגדלת ההון החוזר, אך לא היה בהן די לענות על הצורך להגדיל את הונו העצמי של המפעלים. למטרה זו הוקמה בשנת 1963 'קרן ההשקעות' של חברת העובדים, אשר השקיעה בתאגידי בצורת הון מניות נוסף. ההון של קרן ההשקעות נוצר מרכישת מניות של הקרן על ידי המשקים והתאגידי של משק העובדים, שקיבלו הלוואות במסגרת התכנית הכספית של חברת העובדים.

לצד תפקידיה בתחום הכלכלי והחברתי נועד לחברת העובדים גם תפקיד פוליטי: חיזוק מעמדה של ההסתדרות בכלל ושל מפא"י בפרט במדינה. הפעילות הכלכלית הענפה והספקת תעסוקה ושירותים שונים לציבור רחב הגדילו את יוקרתה של ההסתדרות, סייעו לגייס חברים לשורותיה ואפשרו לה ליצור משרות לפעיליה ולצבור עצמה כלכלית גדולה. באמצעות המשאבים האנושיים והחומריים של משק העובדים חיזקה מפא"י, שהנהיגה את ההסתדרות, את כוחה בהתמודדות מול המפלגות האחרות מחוץ לתנועת העבודה ובתוכה.

בשנים 1949-1950 ובשנים 1956-1961 כיהן פנחס לבון כמזכיר ההסתדרות. באותן השנים עמדה ההסתדרות בפרשת דרכים ונדרשה לתת מענה לשאלות שהתעוררו כתוצאה מהתמורות אשר התחוללו לאחר הקמת המדינה. בתקופת כהונתו השנייה הוביל לבון ניסיון לחולל בחברת העובדים שורה של רפורמות, שמצד אחד היו פרי השקפתו החברתית - הסוציאליזם הדמוקרטי, ומצד שני היו תולדה של התנאים שהתפתחו בעשור הראשון למדינה ושל הצרכים שעלו מהם. מכלול הרפורמות יצר תכנית מקפת שהיתה אמורה לעצב תבנית חדשה למשק העובדים. תכנית לבון הקיפה את מערכת היחסים בין חברת העובדים ובין תאגידיה, את המדיניות הכלכלית, את הדמוקרטיה התעשייתית, את מגורי הבנייה והתעשייה, את השינוי וההספקה וכדומה.

בבסיס מחשבת חברת העובדים של לבון היתה טמונה ההנחה, כי השאיפה לחופש היא יסוד בכל משטר סוציאליסטי, והדמוקרטיה היא התנאי והמסגרת היחידה להתגשמותו. לשיטתו של לבון, לדמוקרטיה יש לא רק היבט פוליטי-פרלמנטרי - ההתגוששות הבין-מפלגתית וחלוקת עמדות הכוח - אלא גם היבטים רחבים ומקיפים יותר, במישור החברתי והכלכלי. לענייננו, הביטוי הממשי של החלת הדמוקרטיה הוא בקביעת מקומו של הפרט בחברה העובדת, כלומר בהפיכת האדם העובד לגורם פעיל ויוזם בתהליך הייצור, ובעל תחושה מפותחת של עצמאות ואחריות. לבון העריך כי 'אי אפשר לקיים לאורך ימים משטר דמוקרטי אשר אינו מניח את השוויון כיסוד מכריע בחיי הכלכלה'. כשם שקיומה של הדמוקרטיה

17. 'הסכם נעשה ביום 16 אפריל 1959 בין הממשלה ע"י שר האוצר, בין חברת העובדים העבריים השתופית הכללית בארץ-ישראל ובין בנק הפועלים בע"מ וגמול חברה להשקעות בע"מ', אה"ע 1414/574/639.

מחייב הימצאותם של מכשירים יסודיים ראויים בתחומי המגנון, המשפט וההגנה, כך גם מן הדין להשתיתה על שוויון כלכלי.¹⁸ אפשר להניח שבמונח 'שוויון' כלכלי לא התכוון לבון לשוויון מלא ומוחלט, אלא לצמצום רדיקלי, ככל האפשר, של הפערים הקיימים.¹⁹ לשיטתו של לבון, היעדים של חברת העובדים הם בראש ובראשונה אוניברסליים בעקרונותיהם: קידום מעמדו של הפרט בחברה העובדת ובניית חברת עבודה המושתתת ככל האפשר על שוויון כלכלי. עם זאת הוא ייחס לחברת העובדים גם יעד לאומי – השתתפות בהקמת התשתית הכלכלית והדמוגרפית היהודית בארץ ישראל על ידי בניית משק, יצירת מקומות עבודה וכדומה.

נקודת המוצא של לבון בבחירת המבנה הכלכלי הרצוי להגשמת היעדים היתה גלומה בהנחה, כי יש זיקה של ממש בין אורח החיים הדמוקרטי בחברה ובין שיטת ארגונו של המשק. הוא החשיב מאוד את האיוון בין החופש ובין הריכוזיות בחיי הכלכלה, ואת עיצובה של חברת העובדים השתית על היסודות הבאים: ביזור, אוטונומיה משקית, דמוקרטיה תעשייתית ופלורליזם – גיוון בצורות ובדפוסים המשקיים.

לבון תמך בגישה כלכלית זהירה ורציונלית. לדעתו, היעדים שהגדיר לחברת העובדים לא חייבו אותה ליישם מדיניות כלכלית מרחיבה. להפך – הוא ביקר התעלמות משיקולים של יעילות כלכלית, דחה עזרה הדדית לא מבוקרת, וחשש ממדיניות ההתפשטות והצמיחה המרחיבה, שהיתה עלולה לדעתו להכביד על המפעלים הכלכליים ולהוליך אותם למשבר. למדיניות הזהירה והרציונלית היה ביטוי בכמה מהצעותיו וביזמות שנקטו בעת שכיח כמוכיר ההסתדרות:

א. פסיקת האיגוד המקצועי. על פי דפוס יחסי העבודה בחברת העובדים, שהיה שונה מהמקובל במגזר הפרטי, במקרה של חילוקי דעות בין העובדים ובין ההנהלות היה האיגוד המקצועי מכתוב את הפתרון. לבון דחה שיטה זו לפתרון סכסוכי עבודה, כי לא היה בה ביטוי הולם לשיקולים הכלכליים המנחים את המשק. הוא ראה בזה עיוות והציע, כי במקום פסיקה של האיגוד המקצועי יוכרעו חילוקי דעות בתחום יחסי העבודה על ידי צד שלישי, וכך יינתן משקל גדול יותר לשיקולים העסקיים של התאגידים.²⁰

ב. שלילת עזרה הדדית בלתי מבוקרת בין המפעלים והסתייגות מהפעלתה של מדיניות התפשטות מרחיבה שאינה מתחשבת באילוצים כלכליים. הגישה הזאת באה לידי ביטוי בארגון מחדש של 'סולל בונה' (רפורמה שנדון בה בהמשך המאמר). בדין במזכירות חברת העובדים בחודש מרס 1958 הבהיר לבון:

18. פ' לבון, יסודות, תל אביב תש"א, עמ' 132.

19. בהרצאה שנשא ב-14 באפריל 1962, התייחס לבון לסוגיה זו כדלקמן: 'אני מרשה לעצמי להגיד שאין זכות מוסרית לכך שבין אדם שהוא בתחתית העובדים לבין הטכנוקרט הטוב ביותר יהיה פער שיעלה על 1 ל-3', ארכיון חולדה, מדור ט.

20. פ' לבון, ערכים ותמורות, תל אביב 1960, עמ' 29.

לתעשייה ההסתדרותית ולפועלי התעשייה ההסתדרותית [...] חשוב שידעו, שמפעלי התעשייה שאנחנו מקימים אינם יכולים להיות לאורך ימים, לאחר תקופת הבנין, על חשבון, הגביר העשיר'. הם צריכים לקיים את עצמם. אם אנחנו דנים על הענין במושגים של משק והקמת משק - עלינו לנתק את הקשר הזה שהוא חי בהכרתו של כל פועל בכל בתי החרושת שלנו, שאם המפעל לא ישא את עצמו - מאיזו שהיא קופה ישלמו את החסר ולא יתנו לו ליפול.²¹

ג. סגירת מפעלים ללא זכות קיום עצמאי. לבון חייב בחינה מדוקדקת של המשך קיומם של מפעלים כלכליים מסוימים. הוא נקב בשמות לדוגמה: 'ביצור', 'ניר' ו'חומה'.²² בשנת 1958 הוחלט על חיסול 'חומה', ובשנת 1959 עבר 'ביצור' לרשות בנק הפועלים. גם 'ניר' עבר לרשות בנק הפועלים, אלא שהדבר קרה רק בשנת 1976.

ד. העדפת שותפות עם הממשלה ביוזמות כלכליות אשר היה גלום בהן סיכון כלכלי, כמו הקמת מפעלים באזורי ספר מרוחקים, או כניסה לענפים חדשים. דוגמה לגישה הזאת היא הקמת חברת 'תיעוש' בשנת 1958 על ידי חברת העובדים והממשלה, במטרה ליזום ולפתח מפעלי תעשייה וליצור מקורות תעסוקה בעיירות הפיתוח. לבון היה מודע לכך, שלנוכח יעדיה אלה, תאמץ החברה מדיניות כלכלית מרחיבה ותיטול על עצמה סיכונים גדולים יותר. השותפות עם הממשלה נועדה אפוא לחלק עמה את הסיכון. סביר להניח שבשותפות כזאת היתה גם כוונה להשיג עדיפות בהקצאת תקציבי הפיתוח הממשלתיים.

בתקופת כהונתו של לבון בוצעו שלוש רפורמות ארגוניות בתאגידים הגדולים של חברת העובדים - 'המשביר המרכזי', 'תנובה' ו'סולל בונה' - במגמה של ביזור שתאמה את השקפתו הארגונית הבסיסית. הכוללת ברפורמות היתה הארגון מחדש של 'סולל בונה'. כאמור, בשנות החמישים התפתח 'סולל בונה' לתאגיד ענק, ודאי במושגים ישראליים, אשר התפרס לתחומים מגוונים בענפי הבניין, העבודות הציבוריות והתעשייה, והעסיק יותר מ-25,000 עובדים. גודלו של 'סולל בונה', מורכבותו, גיוונו והיקף פעילותו חייבו הנהלה יעילה, מתואמת בתוכה, שנהוגת בה שיטות עבודה מוגדרות ומודרניות. ואולם בפועל היתה ההנהלה מסורבלת ותפקודה היה לקוי, גם לדעת חברים בתוכה: בהנהלה לא דנו בעניינים יסודיים וממשיים ולא היתה מדיניות פיננסית; הנהלת 'כור', שהיה כאמור חלק מ'סולל בונה', עשתה כרצונה; חברי הנהלה לא הוכנסו בסוד פעילויות שונות; חוסר תיאום

21. פ' לבון, פרוטוקול מזכירות חברת העובדים 9/58, 26 במרס 1958, אה"ע.

22. א) 'ביצור' - נוסד בשנת 1936 על ידי ההסתדרות הכללית והסוכנות היהודית למטרת מימון יצירת מקורות תעסוקה. במרוצת השנים התפתח לחברה למימון מפעלים כלכליים בתחום הבנייה והשיכון.
ב) 'ניר' - נוסד בשנת 1934 כחברת מימון ואשראי להתיישבות העובדים. החברה העמידה אשראי להרחבת שטחי עיבוד ולפיתוח תעשייה ומלאכה במשקים.
ג) 'חומה' - נוסדה לאחר הקמת המדינה לשם פיתוח מפעלי תעשייה בינוניים, להרחבת הייצור והתעסוקה ולקליטת העלייה.

בין האגפים והיעדר שיתוף פעולה בין המנהלים פגעו בעבודת ההנהלה; בין חברי ההנהלה התגלעו חילוקי דעות במישור האידיאולוגי - הקונספציה המשקית המרחיבה עומתה עם מדיניות כלכלית והירה; במישור הניהולי התפתח בתוכה מאבק על ריכוז עצמה ועמדות כוח. מציאות זו הכבידה על חברי ההנהלה - למעשה מנעה מהם - לשאת באחריות לפעולותיה, ובמקביל אפשרה למנהלים בודדים לצבור עצמה ולבצר לעצמם מעמד איתן. ניסיונות להסדר ניהולי עבודה בתוך ההנהלה לא העלו ארוכה לפגמיה, והיא לא הצליחה להגיע להסכמה באשר לארגונה ולהרכבה.

בהיותו מזכיר ההסתדרות, נראה היה ללבון שאין להניח ל'סולל בונה' להתנהל בדרכו, ושנחוצים בו שינויים מהותיים. את הצורך בראורגניזציה בחברה הוא תלה בנימוקים הבאים: א. העמקת מעורבות חברת העובדים ב'סולל בונה' וחישול אחיותה בו. 'סולל בונה' פעל ללא פיקוח וללא שליטה מצד חברת העובדים, ולבון חשש מהעצמה שהצטברה בהנהלתו ומשאיות ההתפשטות שלה. בארגון מחדש הוא התכוון להעמיד סכר שיעצור תהליכים אלה בתאגיד, ולהבטיח את מרות חברת העובדים עליו.

ב. הגברת היעילות הכלכלית ושיפור הרווחיות. לבון הביע דאגה לגורל 'סולל בונה', בעיקר לגורל ענף התעשייה. הוא שלל עזרה הדדית בין הזרועות, שאין לה תכלית כלכלית, ואשר פוגעת בעיקר ביעילות התעשייה. הוא תבע אפוא לנתק את התעשייה ממקורות הסיוע ב'סולל בונה' ולהעמידה ברשות עצמה מבחינה כלכלית ופיננסית, ובכך להשתייח על יסודות איתנים ולהביאה לכלל רווחיות ויעילות כלכלית. עוד חשש לבון במישור הכלכלי ממדיניות ההתפשטות והצמיחה המרחיבה, לעתים גם הבלתי מבוקרת, אשר היתה עלולה לדעתו להזיק לחברה ולהוליך אותה למשבר.

ג. סכנה לניוון חברתי ומוסרי שמקורו בזיהוי המפעל עם אדם או עם קבוצת אנשים. ד. התאמת המבנה הארגוני להתפתחות הכלכלית. מאז הקמת המדינה נהנה 'סולל בונה' מצמיחה כלכלית מהירה הן בענפי הבניין והעבודות ציבוריות והן בענף התעשייה. התמורה היתה לא רק בגודל ובהיקף התאגיד, אלא גם בגיוונה ובמורכבותה של הפעילות הכלכלית שלו. לדעתו של לבון, מן הנמנע היה להישאר במבנה הארגוני הכולל והריכוזי, שאינו מאפשר שליטה, בקרה וניהול תקינים. כמו כן לא היה נראה לו שאפשר לשכן תחת קורת גג אחת תחומי פעילות כה מגוונים ושונים כפי שאכן היו ב'סולל בונה'. נאמן לגישתו הארגונית העדיף לבון מבנה ביזורי כדרך ליעול ההנהלה ולהשתתתה על בסיס מודרני.

ה. תפקוד לקוי של הנהלת 'סולל בונה'. מבנה ההנהלה מסורבל, תהליך קבלת ההחלטות בה פגום, זרימת המידע לקויה והיא אינה מפעילה שליטה ובקרה על הנעשה. ממילא נראה ללבון שאין ההנהלה יכולה לשאת באחריות לתאגיד ולעסקיו.

ו. עירוי דם צעיר להנהלה.

ואלה היו הנחות היסוד של לבון בארגון מחדש של 'סולל בונה': א. צורכי החברה מחייבים את ביזור; ב. יש לשמור על יתרונות הגודל בד בבד עם הקצאת אחריות לתחום פונקציונלי; ג. על חברת העובדים להעמיק את מעורבותה ושליטתה ב'סולל בונה' ולחזק את אחיותה בה.

בהתאם להנחות היסוד הללו הציע לבון תכנית לארגון מחדש של 'סולל בונה': להקים שלוש הנהלות נפרדות - לבניין, לתעשייה ולעבודות חוץ ונמלים - ומעליהן הנהלת גג. על פי ההצעה יוקנו להנהלת הגג סמכויות ותפקידים מוגבלים וייקבעו לה תפקידים מוגדרים, ואילו הנהלות של החברות הבנות תהיינה עצמאיות וינתנו להן סמכויות של ממש בתחום המשקי, המנהלתי והכספי.

רוב מנהלי 'סולל בונה' התנגדו לתכנית הראורגניזציה בחברה, וטעמיהם עימם: עצמתו של 'סולל בונה' גלומה באחדותו ובהישוקים העוטפים אותו כמערכת ריכוזית; הראורגניזציה תגביל את אפשרויותיו של התאגיד לשמש מנוף לפיתוח המשק ולפריסה טריטוריאלית; הנהלת הגג במתכונת המוצעת נעדרת תוכן של ממש, ויש להרחיב את סמכויותיה, שאם לא כן ספק אם בכלל יש בה צורך; על עבודות החוץ להישען על מפעל משקי בארץ, שישמש בסיס כלכלי ומקור לאמצעים מכניים ולכוח אדם מתאים (בפועל התברר שהיה ממש בטענה זו. החברה לעבודות חוץ נקלעה לקשיים כלכליים, ובשנת 1963 מוזגה מחדש עם החברה לבניין). נוסף על כך הטילו המתנגדים ספק בהשגת יעדיה של תכנית הראורגניזציה: התרת הסרבול הקיים בהנהלה, הגברת היעילות הכלכלית של התאגיד, והידוק מרותה של חברת העובדים ופיקוחה עליו. נטען שההצעה מעורפלת, וניכר שלבון הושפע בהכנתה על ידי בודדים ממנהלי 'סולל בונה' בלי שלמד את התאגיד ובלו שדן עם מנהליו קודם שהגה את התכנית, והיא אינה נקייה מאינטרסים אישיים.

הביקורת הנוקבת שהטיחו מנהלים ב'סולל בונה' בתכנית הראורגניזציה, והעיוות החרף שפרץ בינם ובין לבון, לא הרתיעו אותו. גם פניות מצד חברים בהנהלת החברה לדחות את ההכרעה בסוגיה הושבו ריקם, ובחודש אפריל 1958 אישר הוועד הפועל של ההסתדרות את התכנית לארגון מחדש של 'סולל בונה'. במרוצת שנת 1958 הושלם תהליך הראורגניזציה בתאגיד ו'סולל בונה' פוצל למעשה לשלוש חברות נפרדות: לבניין, לתעשייה ולעבודות חוץ ונמלים.

בדיון על הראורגניזציה ב'סולל בונה' נתמך לבון על ידי הנהגת מפלגתו - מפא"י - ובראש ובראשונה על ידי שר האוצר לוי אשכול ושר המסחר והתעשייה פנחס ספיר, שגם היה מעורב ממש בביצוע הראורגניזציה. שני אלה חששו מצמצמות היתר שגילו מנהלי התאגיד, מגודלו וממורכבותו, ומהתפשטותו והתרחבותו הבלתי מבוקרות לעתים, וחששם לא רק נבע מתוך דאגה לחברת העובדים ולהסתדרות, אלא צמח גם בהקשר הכללי של משק המדינה: פיצול 'סולל בונה' נועד להחליש את התאגיד ולחזק את מעמדו של אשכול וספיר במשק, במיוחד להעצים את השפעתו של ספיר על התעשייה. כמו כן, בפיצול 'סולל בונה' הם התכוונו ליצור אקלים נוח יותר לפיתוח התעשייה בארץ. שרים אחרים במפא"י, כפרץ נפתלי ומרדכי נמיר, תמכו גם הם בתכנית של לבון. הגיבוי הפוליטי-מפלגתי הזה היה חשוב לניתוח העמוק שביקש לבון לבצע ב'סולל בונה'.

רפורמה נוספת שלבון ניסה להנהיג במשק העובדים היתה בתחום הדמוקרטיה התעשייתית. בתקופת כהונתו חלה התקדמות ביישום דגם של שיתוף עובדים בניהול. נוסחה אז חוקה לשיתוף פועלים בהנהלות מפעלי התעשייה ההסתדרותיים, והיא כללה בשלב ראשון הקמה

של מועצות מפעלים פריטטיות, ובשלב השני – כינון הנהלות משותפות. בפועל הוקמו בשנים 1958-1960 מועצות מפעל ב־12 ממפעלי 'כור'. הניסיון לא האריך ימים, שכן המועצות נקלעו למשבר, התנוונו וחדלו להתקיים.²³

הרפורמות שהוגשמו בחברת העובדים בתקופת כהונתו של לבון כמוזכיר ההסתדרות היו חלקיות. ביסודו של דבר, הניסיון ליצור תבנית חברתית, כלכלית וארגונית חדשה לחברת העובדים, ובתוך כך לשרש את המדיניות הכלכלית המרחיבה, לא עלה יפה. את הפער בין הכוונה לשנות את המדיניות הכלכלית ובין יישומה אפשר לייחס בראש ובראשונה לאקולוגיה בחברת העובדים ולאידאולוגיה שרווחה בה. לא עלה בידי לבון לשנות את סדר העדיפויות של משק העובדים. חברת העובדים המשיכה להניף את דגל הפיתוח המשקי המואץ, הפריסה הגאוגרפית ויצירת מקורות תעסוקה, ואילו הדאגה למקומו של הפרט בחברה העובדת נותרה בקרן זוית. כל עוד היעדים לא שונו, הניסיון לחולל תמורה מהותית בגישה הכלכלית נידון לכישלון. יתרה מזו, המדיניות הכלכלית המרחיבה היתה כל כך מושרשת בחברת העובדים, שההסתלקות ממנה חייבה נסיבות קיצוניות כגון משבר כלכלי חריף – כפי שאכן אירע בשנות השמונים. כישלונם של לבון לחולל תמורה ביעדיה של חברת העובדים ולהשריש בה תפיסה כלכלית זהירה ורציונלית היה בעוכריה בעשורים שלאחר מכן. יש להניח שאילו יושמו תכניותיו כהלכה, היה משק העובדים מתמודד טוב יותר עם המיתון הכלכלי של שנות השישים, והמשבר התמור שפקד אותו בשנות השמונים היה פחות בעוצמתו, וייתכן אפילו שהיה נמנע.

צומת שני: ניסיונו של אשר ידלין לחולל שינוי במחצית השנייה של שנות השישים

במחצית הראשונה של שנות השישים התאפיין המשק הישראלי בשיעורי צמיחה גבוהים, היתה גאות כלכלית והאבטלה למעשה נעלמה. בשנת 1965 חל מפנה בהתפתחות המשק והחל מיתון כלכלי. בשנות המיתון, 1966-1967, נעצר כמעט כליל הגידול בתל"ג, חלה עלייה ניכרת באבטלה ונעצרו עליות המחירים והשכר. לאחר מלחמת ששת הימים ביוני 1967 החלה במשק הישראלי תקופה של גאות, אשר התבטאה בשנים 1968-1969 בשיעורי צמיחה גבוהים במיוחד של התל"ג. בשנת 1970 היתה אמנם התמתנות מסוימת בקצב הצמיחה של המשק, ואולם כבר ב־1971 התחדשה הצמיחה המואצת.

במחציתן הראשונה של שנות השישים צמח 'סולל בונה' במהירות, והיקף הבנייה שלו גדל אז במחירים קבועים ב־77%, מ־251 מיליון ל"י בשנת 1960 ל־445 מיליון ל"י בשנת 1965. בשנים אלה עלה מספר המועסקים בתאגיד ב־23%, מ־14,580 עובדים ל־17,970 עובדים בהתאמה. בתקופת המיתון הכלכלי ניכרה ירידה ראלית בולטת בפעילות הבנייה

23. י' יגול, דמוקרטיה תעשייתית בישראל, תל אביב 1966.

של 'סולל בונה', ובשנת 1967 היא הסתכמה ב־287 מיליון ל"י - ירידה של 35% לעומת שנת 1965. בד בבד פחת מספר המועסקים בתאגיד ב־15%, ל־15,360 עובדים.²⁴ בתקופת המיתון נגרמו ל'סולל בונה' הפסדים מהחרפת התחרות בענף הבנייה, מהוצאות קבועות שלא פחתו בשיעור דומה לירידה בהיקף העבודות, ממדיניות תעסוקה מרחיבה שגרסה ריסון בפיטורי עובדים, מהוצאות מימון גבוהות על אשראי שניתן ליוזמים כדי להבטיח את המשך העבודה, ומקשיים בגביית כספים מנותני עבודה.

התפתחות דומה היתה גם ב'כור'. במחצית הראשונה של העשור ניכרה צמיחה בפעילות החברה. בתקופה זו גדלה התפוקה הגולמית של 'כור' במחירים קבועים ב־78%, מ־208 מיליון ל"י בשנת 1960 ל־369 מיליון ל"י בשנת 1965. מספר המועסקים גדל בהתאמה ב־23%, מ־6,838 עובדים ל־8,430 עובדים. בשנים האלה גיוון אמנם 'כור' את תחומי הפעילות שלו וחלקן של הכימיה, התקשורת והאלקטרוניקה בסך כל התפוקה הגולמית שלו גדל, אבל עדיין נשאר המרכיב המרכזי של פעילותו ייצור תשומות למגזר הבנייה, כפי שהיה מאז הקמתו. המשקל הגדול של ייצור תשומות לבנייה היה בעוכרי 'כור' בתקופת המיתון. בשנים 1966-1967 חלה אצלו ירידה ראלית של 30% בתפוקה הגולמית, ל־257 מיליון ל"י. בתחום התעסוקה היתה ירידה מתונה יותר, ומספר המועסקים פחת בהתאמה ב־5% בלבד, ל־8,010 עובדים.²⁵ בפער בין שיעור הירידה בתפוקה ובין שיעור הירידה בתעסוקה יש כדי להסביר את העובדה שבתקופה זו נרשמו ל'כור' הפסדים.

במחצית הראשונה של שנות השישים המשיכו תאגידי חברת העובדים לנקוט גישה כלכלית מרחיבה בתחומי ההשקעות, התעסוקה והשכר. בשנת 1963 פורסם דוח שכתב צוות של מפא"י שבחן את דרכי פעולתה של חברת העובדים בתקופה שבה התאפיינה בשיעורי צמיחה גבוהים, ובו נפרסה שורה של תופעות במשק הציבורי. בין היתר ציין הדוח, שאפשרותם של תאגידי חברת העובדים לפטר עובדים מוגבלת 'הרבה מעבר לזו הקיימת בכלל המשק', ולפיכך הם סובלים מאבטלה סמויה. כמו כן קבעו מחברי הדוח, שאין במפעלי ההסתדרות איוון בין תגמולים הניתנים לעובדים ככלל ללא קשר למאמץ כלשהו, ובין תגמולים שהם הישגיים ובאים לגמול לעובד או לקבוצת עובדים תמורת מאמציהם ותמורת רמת עבודתם.

מובן מאליו שהתופעות האלה השפיעו לרעה על התוצאות העסקיות של המפעלים. הצוות בחן את רווחיות המשק הציבורי ההסתדרותי והשווה אותה לזו של המגזר הפרטי. על פי ממצאי הדוח עמד שיעור הרווח על ההון המושקע במשק ההסתדרותי הציבורי על 5% בלבד, ואילו במשק הפרטי הוא הגיע ל־15%. הצוות הסביר את הפער הזה בהקמת מפעלים באזורי פיתוח, בהקמת תעשיות יסוד וכדומה, כלומר בפעילות כלכלית שלא תמיד עלתה

24. הנתונים על היקף הפעילות והתעסוקה ב'סולל בונה' על פי: נ' גרוס ו' גרינברג, בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות 1921-1971, תל אביב 1994, עמ' 346.

25. הנתונים על התפוקה הגולמית והתעסוקה ב'כור' על פי: נ' גרוס ו' גרינברג, בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות 1921-1971, תל אביב 1994, עמ' 347.

'בקנה אחד עם רווחיות בכלל ועם רווחיות גבוהה בפרט'. אולם הדוח הצביע על כך שהרווחיות במשק ההסתדרותי נמוכה מזו שבמגזר הפרטי גם כאשר שניהם פועלים בתנאים דומים, ומחבריו הסיקו לפיכך, שהרווחיות הנמוכה נעוצה גם בהוצאות ייצור גבוהות שמקורן 'בהוסר יעילות ניהולית וכספית', ובמתן הטבות שכר ניכרות לעובדים. בסיכום הצביע הדוח על 'שלוש תופעות האחראיות לליקויים המשקיים' במגזר הכלכלי ההסתדרותי:

א. לעומת המגזר הפרטי שבו נבחנת ההנהלה על פי אמת מידה ברורה ומוגדרת - רווחיות המפעל, ניתן במשק העובדים משקל קטן יותר ל'מוטיב הרווח בין שאר הקריטריונים לבחינת פעילות ההנהלה'.

ב. במשק ההסתדרותי קיימת עזרה הדדית המאפשרת למפעלים מפסידים להמשיך להתקיים לאורך זמן ללא תלות במצבם הכספי. לעומת זאת, במגזר הפרטי מפעל מפסיד צפוי להתמוטט ולפשוט רגל. כלומר בעזרה ההדדית שאפיינה את חברת העובדים היה משום תמריץ שלילי להתייעלות.

ג. בחברת העובדים 'לא קיים כל גורם המונע הקמתם של מפעלים בלתי כדאיים או המבטיח הפסקת פעולתו של מפעל כושל ומפסיד לזמן ארוך'.²⁶ כלומר במשק העובדים לא נעשית בחינה מוקדמת של כדאיות לפני הקמה של מפעלים חדשים או החלטה על המשך פעולתם של מפעלים מפסידים.

המשבר הכלכלי שאליו נקלעו בתקופת המיתון תאגידיים בחברת העובדים, חשף ליקויים ופגמים בתפקודם והכשיר את הקרקע לשינויים במדיניות הכלכלית. לכך נוספו חילופי מנהלים בתאגידיים. בשנת 1966 החליף אשר ידלין את זאב און בתפקיד מזכיר חברת העובדים, ובמקומו של הלל כהן מונה צבי רכטר למנכ"ל 'סולל בונה'; בשנת 1968 החליפו אברהם עופר את זליג לבון ב'שיכון עובדים', מאיר עמית את יצחק עילם ב'כור' ויעקב לוינסון את אברהם זברסקי בבנק הפועלים. חילופי מנהלים היו גם בתאגידיים נוספים. לדור המנהלים החדש לא היו אותן מחויבויות אידאולוגיות וזיקה נפשית ליעדיו הלאומיים והחברתיים של משק העובדים, שהיו לדור המנהלים הוותיק וגרמו לעתים להתעלמות משיקולים עסקיים ולהפסדים בפעילות הכלכלית. דור המנהלים החדש החזיק בתפיסה כלכלית שנתנה עדיפות גבוהה יותר לשיקולים עסקיים. את יישום הגישה החדשה הוביל מזכיר חברת העובדים ידלין, ששלל את דרכי הפעולה של דור המייסדים וביקר אותן בחריפות. על פי עדותו, עם כניסתו לתפקיד הציב ידלין לעצמו מטרה 'לפתח את המשק ההסתדרותי על-פי שיקולים כלכליים בלבד, תוך בידודו מפוליטיזציה ומפרוטקציוניזם לסוגיו'.²⁷

ידלין גרס שהמשבר שאליו נקלע משק העובדים בתקופת המיתון נבע, לבד מהשפעתם השלילית של התהליכים הכלכליים במשק הישראלי, גם מטעמים סובייקטיביים - דרכו במישור המשקי-חברתי. כלומר מדובר במשבר שהציאה ממנו מחייבת תמורה אידאולוגית

26. 'ממצאי הצוות למשק חברת העובדים במפלגת פועלי-א"י (1963)', ארכיון מפלגת העבודה [להלן: אמ"ע] 2-14-1969-46.

27. א' ידלין, עדות, ירושלים 1980, עמ' 121-122.

והסתלקות מדרכי ההתנהלות המסורתיות. במקום היעדים של פריסה גאוגרפית ויצירת מקורות תעסוקה, הוא העמיד לחברת העובדים יעדים אחרים: הגדלת הייצוא ושיפור במאזן התשלומים, מעבר לטכנולוגיות מתקדמות והגדלת הרווחיות. לפיכך הוא חתר לשנות את מדיניות ההשקעות, התעסוקה והשכר במשק העובדים ואת דפוסי הניהול ויחסי העבודה בו. נקודת המוצא שלו היתה שתאגידי חברת העובדים פועלים בשוק חופשי ותחרותי ועליהם לפעול על פי שיקולים עסקיים. לשיטתו, הרווחיות היא תנאי לביצוע השקעות לפיתוח המשק, ליצירת מקורות תעסוקה ולשיפור תנאי העבודה ביחס למגזר הפרטי.

כמזכיר חברת העובדים סבר ידלין שאי־אפשר להמשיך במדיניות ההשקעות שאפיינה את משק העובדים במחצית הראשונה של שנות השישים, אלא תחילה יש להקדיש את המאמצים לביסוס הקיים: 'מחובתנו לבחון בראש וראשונה מה יש לנו, ואם זה 'עומד על רגליו'. אם אפשר לחזקו, אם אפשר להרחיבו, ומה צריך לעשות כדי לחזק ולהרחיבו.]. אם לא נמצא פתרון לשאלות אלו תחילה, הרי אינני מאמין שנהיה מוכנים ומסוגלים לצאת לאכספנסיה, לתנופה חדשה, להשקעות חדשות ולפרוייקטים חדשים'.²⁸ לנוכח התוצאות העסקיות לא נראה לידלין שמשק העובדים יכול להמשיך במדיניות התעסוקה המרחיבה שנקט. כדי לייצב את מצבם הכלכלי של התאגידים בתקופת המיתון ולשפר את רווחיותם הוא חייב, למרות הכאב הכרוך בכך ועל אף שהמשק הישראלי היה שרוי באבטלה גדולה, לסגור מפעלים מפסידים ולפטור עובדים. זאת ועוד: ידלין סבר שיש לאמץ גישה חדשה בביצוע השקעות, ולקבוע את מגמות הפיתוח על פי שיקולים עסקיים: 'כיווני הפיתוח שלנו צריכים להיות ברורים. היתה תקופה בה הדברים לא היו ברורים. היה צורך להקים 'בית' באיזור מסוים, כדי לספק תעסוקה לתושביו. היום מדיניות זאת אינה מוצדקת. מוצדק להשקיע רק בענפים בהם המוצרים הם בני־תחרות, ואשר ייצורם יקנה רמת חיים נאותה לעובדים'.²⁹

ידלין שלל עזרה הדדית בלתי מבוקרת בין המפעלים, אשר אפשרה לפרוייקטים ולמפעלים מפסידים להמשיך ולהתקיים לאורך זמן. עזרה הדדית כזאת היתה עלולה לערער את יציבות התאגידים ולסכן את קיומם. לעזרה ההדדית המופרזת במשק העובדים היתה לדעתו השפעה שלילית על איכות הניהול במפעלים ועל תפקוד המנהלים. היא פטרה את המנהלים מן הצורך לשנות את דרכי הניהול ולייעל אותן, כשהמפעלים שעליהם היו מופקדים נקלעו לקשיים וספגו הפסדים.

במחצית הראשונה של שנות השישים גדלו פערי השכר והתנאים הסוציאליים בין משק העובדים ובין המגזר הפרטי לטובת העובדים במפעלי חברת העובדים. הפערים האלה גדלו כתוצאה מהצמיחה המהירה במשק העובדים, אשר אפשרה לתאגידיים להגדיל את המשאבים למימון תוספות שכר, ומנטייתן של הנהלות המפעלים הכלכליים ההסתדרותיים להיענות

28. א' ידלין, 'חברת העובדים בתקופה זו' (דברים בסימפוזיון על משק העובדים), רבעון לכלכלה, 53 (יוני 1967).

29. א' ידלין, 'חברת העובדים ומשק הפועלים', רבעון לכלכלה, 57-58 (אוגוסט 1968).

לתביעות העובדים, והקושי שלהן להתמודד איתן. ידלין ביקר את מדיניות השכר שהיתה במשק העובדים, שלא תמיד התחשבה במצבו האמיתי של המפעל ולעתים היתה מנותקת משיקולים עסקיים. הוא סבר שחייבת להיות זיקה בין התמורה שהעובדים מקבלים לעבודתם ובין תרומתם למפעל, וגרס שיש להשתית תוספות שכר על גידול בפריון ובתפוקה. לשיטתו, 'המשק הסוציאליסטי הפועלי נבחן לא במידה שישלם את תוספת-היוקר, אלא אם הוא יכול לעשות רווח או לא? בזה הוא חי או מת'.³⁰ ידלין היה אמנם גאה בכך שהמשק ההסתדרותי 'משלם יותר אחוזים לתנאים סוציאליים ושכר גבוה יותר' ביחס למשק הפרטי, אבל, הוא הוסיף, 'אם זה על חשבון הרווח הקטן שיש לו והרווח הופך להפסד כתוצאה מכך - כי אז אין בואת ברכה לא למשק ולא לעובד'.³¹ לא רק המפעל נפגע ממדיניות שכר מרחיבה שאינה מתחשבת באילוצים כלכליים, אלא גם העובדים, שקיומם ופרנסתם מותנים בחוסנו של מקום עבודתם.

במקום השיטה לפתור מחלוקות בין העובדים וההנהלות באמצעות פסיקת האיגוד המקצועי, הציע ידלין לכוון למשק העובדים ולאיגוד המקצועי ועדה פריטטית, שתאפשר הידברות והתדיינות, ושיבואו בה לידי ביטוי עמדות שני הצדדים - העובדים וההנהלה. רק אם הצדדים לא יגיעו להסכמה, תובא הסוגיה השנויה במחלוקת להכרעת המחלקה לאיגוד מקצועי או לוועדה המרכזת.³² ידלין, ששלל את פסיקת האיגוד המקצועי, לא עמד אפוא על ביטולה, והיה מוכן לפשרה. נראה שההתנגדות לביטול שיטת הפסיקה, בהסתדרות בכלל ובאיגוד המקצועי בפרט, והעובדה שמדובר בשאלה הסתדרותית ולא רק בסוגיה פנימית של חברת העובדים, שכנעו אותו לוותר בנקודה זאת, ולנסות להשיג ייצוג הולם יותר לעמדות של המשק. בפועל המשיכה ההסתדרות להפעיל את פסיקת האיגוד המקצועי כשיטה לפתרון מחלוקות בין העובדים ובין ההנהלה במשק העובדים.

בתביעתו להקנות משקל רב יותר לשיקולים עסקיים ולאילוצים כלכליים בתהליך קבלת ההחלטות בחברת העובדים, זכה ידלין לתמיכתו של שר האוצר פנחס ספיר. מצד אחד הכיר ספיר בחשיבותם של מפעלי חברת העובדים למשק הישראלי בכלל ולתעסוקה בפרט, במיוחד בעתות של מיתון ואבטלה גואה; מצד שני, ההפסדים בתאגידי חברת העובדים עוררו אצלו את החשש, שהתברר כמוצדק, שהם יפנו לאוצר לקבל סיוע, ויפלו עליו למעמסה. ספיר סבר אפוא שהמשק ההסתדרותי צריך לשנות את דפוסי הפעולה שלו ולהיות יותר רווחי, כדי למנוע התמוטטות של תאגידי חברת העובדים ולהקטין את הסיוע הנחוץ לחיזוקם ולפיתוחם. למשל, לא היה זה מוסרי לדעתו לכפות על משק העובדים שכר ותנאים סוציאליים

30. א' ידלין, פרוטוקול מיישיבת הוועדה הכלכלית המשותפת לשתי מפלגות המערך, 26 ביולי 1966, אמ"ע 2-7-1966-39.

31. א' ידלין, 'חברת העובדים בתקופה זו' (דברים בסימפוזיון על משק העובדים), רבעון לכלכלה, 53 (יוני 1967).

32. א' ידלין, פרוטוקול מיישיבת מזכירות חברת העובדים 6/66, 4 ביולי 1966, אה"ע 61-5-1966-IV-204.

33. פ' ספיר, פרוטוקול מיישיבת הוועדה הכלכלית של המערך, 1 באוגוסט 1966, אמ"ע 2-7-1966-40.

אשר אינם נהוגים במגזר הפרטי, ובד בבד לצפות שיצליח יותר מן הבחינה הכלכלית.³³ ספיר היה מודע לגישתו של ידלין, הוא עמד מאחורי מינויו לתפקיד מזכיר חברת העובדים, ודומה כי ציפה שמזכיר חברת העובדים החדש יפעל לשינוי דפוסי ההתנהגות במשק העובדים, ויעשה לאימוץ שיקולים עסקיים בניהולו.³⁴

הנהגת ההסתדרות התייחסה לרעיונותיו של ידלין בשניות. מצד אחד היתה בה הבנה שמשק העובדים צריך להיות רווחי; מצד שני היא המשיכה לדבוק בגישה המסורתית, שעל חברת העובדים להמשיך ולמלא את תפקידיה החברתיים והכלכליים-לאומיים, שהגשמתם עמדה לעתים בסתירה לשאיפה להשיג רווחים מרביים או אפילו רווחים בכלל. מזכיר ההסתדרות אהרן בקר ראה את טעם קיומו של משק העובדים בהיבט החברתי. הוא לא חלק אמנם על 'תביעת הרווחיות, שכן ללא בסיס כלכלי רווחי איתן לא יתקיים המפעל'; ועם זאת - הוסיף - 'יש לזכור ולשנון, כי על רווחיות בלבד לא יחיה מפעל הסתדרותי. הבסיס הרווחי בא להשלים את היסוד החברתי-אידיאלי, ולא לרשת את מקומו [ההדגשה במקור]'.³⁵ יצחק בן-אהרן, מחליפו של בקר, החזיק בהשקפה דומה. בכנס של החוג הרעיוני המרכזי במפלגת העבודה בתחילת שנת 1969, עוד לפני שנבחר לתפקיד מזכיר ההסתדרות, הביע בן-אהרן את דעתו בסוגיה במילים אלה:

המשק ההסתדרותי, אם עניינו איננו בתפקיד חלוצי, בפיתוח מבחינת סולם הערכים הלאומי והחברתי - לא יועיל שום דבר גם כשהוא יהיה רווחי. [...] אני חושב שלמדינת ישראל עדיין דרוש מכשיר וכלי למילוי משימות פיתוח חלוציות שהן אולי מבחינת הרווח צריך לראות אותן לא במאזנים שנתיים אלא [ב]מאזנים היסטוריים. יש קרן קיימת, ואני אינני רוצה לראות את המשק ההסתדרותי כקרן קיימת או כקרן היסוד, אני רוצה לראות אותו כמשק, אבל השאלה המכרעת שבו, [שהציבור יבחר במשק הזה], היא לא רק אם יש לו מאזנים שנתיים טובים, אלא אם הוא כובש דרכים וענפים - בזה היו זכות קיומו ויוקרתו בעבר, הוא כבש ענפים שלא היוזמה הפרטית ואפילו לא היוזמה הממלכתית היתה מסוגלת לזה.³⁶

אחרי מלחמת ששת הימים נחלצו תאגידים חברת העובדים מהקשיים שאליהם נקלעו בזמן המיתון, והחלה תקופה של צמיחה מחדשת במשק העובדים. ההתפתחות הזאת היתה חלק ממגמת הצמיחה המואצת שאפיינה את המשק הישראלי כולו בשנים שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, מגמה שנבעה בעיקר מעלייה בביקושים, הן במגזר הממשלתי הביטחוני והאזרחי והן במגזר הפרטי, ומהופעתו של מקור ביקושים חדש - אוכלוסיית

34. בספרו מציין ידלין שהוא נקרא לעמוד בראש חברת העובדים על ידי מזכיר ההסתדרות אהרן בקר ושר האוצר פנחס ספיר, ראו: עדות, ירושלים 1980, עמ' 120.

35. א' בקר, 'משק הפועלים במבחן הזמנים', רבעון לכלכלה, 53 (יוני 1967).

36. 'בן-אהרן, דברים בכנס שנערך ב-18 בינואר 1969 בנושא 'משק העובדים ואגוד מקצועי', אמ"ע 2-14-

השטחים המוחזקים (יהודה ושומרון ורצועת עזה). כיוון שבתקופת המיתון הצטבר בתאגידי חברת העובדים עודף גדול של כושר ייצור, היה ביכולתם להיענות מיד לביקושים האלה, למצות את כושר הייצור הבלתי מנוצל ולצמוח בשיעורים גבוהים.³⁷ גם תמורות פנימיות שחלו בתאגידי אחרי מלחמת ששת הימים, השפיעו על התפתחותם: אומצה גישה דינמית ויוזמת בניהולם, הונהגו בהם דפוסים מתקדמים של תכנון ובקרה ונעשו בהם שינויים מבניים. הגם שידלין דחף לשינוי המדיניות בתחומי ההשקעות, התעסוקה והשכר, ועל אף שקבוצת המנהלים החדשה הקנתה לשיקולים עסקיים משקל רב יותר מדור המנהלים הוותיק, לא היתה לכך חשיבות של ממש. נהפוך הוא, ביסודו של דבר לא הצליח ידלין לרשש את המדיניות הכלכלית המרחיבה שהיתה נהוגה בחברת העובדים מאז שנות העשרים.

ש ש סיבות גרמו לחברת העובדים להמשיך ולהחזיק במדיניות הכלכלית המרחיבה: הסיבה הראשונה היתה היחלצותם של תאגידי משק העובדים מקשיי תקופת המיתון, וצמיחתם המהירה אחרי מלחמת ששת הימים. בתנאים הכלכליים החדשים לא נזקקה חברת העובדים לצעדים הקיצוניים והכואבים שביקש ידלין לנקוט, ויכלה להמשיך לפעול על פי הדפוסים המסורתיים שלה בתחומי התעסוקה והשכר.

הסיבה השנייה היתה השנויות בעמדת הנהגת ההסתדרות. בכירי ההסתדרות הבינו אמנם שעל המשק להיות רווחי, אבל עם זאת המשיכו לדבוק ביעדים ההיסטוריים של חברת העובדים – פעילות באזורי ספר, יצירת מקורות תעסוקה וכדומה – וראו במשק ההסתדרותי מכשיר לקידום מעמדם של השכירים במשק הישראלי. לעתים, כאשר שיקולים עסקיים וחתירה לרווח עמדו בסתירה למשימות חברתיות ולאומיות כלכליות, נטתה הנהגת ההסתדרות לעבר אלה האחרונות.

הסיבה השלישית היתה פוליטית. הנהגת ההסתדרות, שהשתייכה למערך, הועידה למשק העובדים תפקיד במאבק הבין-מפלגתי בתוך הארגון ובגיוס תמיכה מחוצה לו, ולפיכך התקשתה לנקוט צעדים לא פופולריים, שעלולים היו לכרסם במעמדה.

הסיבה הרביעית נבעה מהקשיחות שהיתה מובנית במערכת ההסתדרותית בכלל ובמשק העובדים בפרט, והקשתה להסתגל לתנאים משתנים ולבצע שינויים נחוצים.

הסיבה החמישית היתה נעוצה בשינוי שחל בשנת 1968 בהסדר התכנית הכספית של חברת העובדים, ובביטול ההצמדה של חלק מההלוואות שניתנו במסגרת התכנית. ביטול ההצמדה הפחית את עלויות המימון ואפשר לתאגידי לנקוט גישה כלכלית מרחיבה בתחומי ההשקעות, התעסוקה והשכר. סביר להניח ששר האוצר פנחס ספיר הסכים לשנות את הסדר התכנית הכספית, בגלל נטל החובות הכבד שהצטבר בשנים קודמות והעיק על משק העובדים, בשל מחסור בהון עצמי ומתוך צורך במקורות מימון לתנופת צמיחה ופיתוח – כל אלה הצריכו מקורות אשראי זולים.

הסיבה השישית היתה האמונה שרווחה בהסתדרות ובחברת העובדים, שבמקרה של קשיים ומשבר תיחלץ הממשלה לעזרת התאגידיים ותוציא אותם מן הסכך, אמונה שהסתמכה על

37. ריאיון עם מאיר עמית, 21 במאי 1992.

ניסיון העבר בכלל ועל השינוי בתנאי התכנית הכספית בפרט. האמונה הזאת הקהתה את הדחיפות ואת ההכרח לחולל תמורה יסודית בדרכי הפעולה של המשק ההסתדרותי, תמורה שיישומה היה גובה מחיר חברתי ופוליטי.

צומת שלישי: המהפך הפוליטי והכלכלי במחצית השנייה של שנות השבעים

ב־17 במאי 1977 התחולל מהפך פוליטי, ולאחר יותר מארבעה עשורים שבהם עמדה תנועת העבודה בראשם של ההסתדרות הציונית, המדינה והיישוב היהודי בארץ, עלה הליכוד לשלטון. הליכוד, שניצח את הבחירות גם בשנת 1981, ניהל את ענייני המדינה עד ספטמבר 1984, עת הוקמה ממשלת אחדות לאומית. במישור ההסתדרותי לא התחולל אמנם מהפך, ואולם בבחירות להסתדרות שהתקיימו בשנת 1977 זכה הליכוד ב־28.6%, גידול ניכר לעומת 22.7% שבהם זכה בשנת 1973.³⁸

הליכוד שלל את תפיסת הכלליות שעמדה בבסיס המערכת ההסתדרותית, לפיה הקיפה פעילות הארגון, מלבד ההגנה על האינטרסים של העובדים, גם משק, שירותי רווחה ועשייה חינוכית. הליכוד עמד על הצורך להפריד בין האיגוד המקצועי ובין חברת העובדים, וגרס שיש למקד את ההסתדרות רק בתפקידה כאיגוד מקצועי. הוא תמך במנגנון של בורות חובה ליישוב סכסוכים בשירותים ציבוריים וחיוניים. הוא צידד בחוק בריאות ממלכתית שיקיף את כל האוכלוסיה, ובחוק פנסיה ממלכתית לכל העובדים במשק. בתחום יחסי העבודה תמך הליכוד בהסכמי עבודה בין המעסיקים ובין האיגודים המקצועיים בנפרד, ולא עם ההסתדרות כנציגת העובדים במשק.³⁹ עם כינון ממשלת הליכוד פסק שיתוף הפעולה האסטרטגי בין הממשלה ובין חברת העובדים, שהחל כאמור עוד בתקופת היישוב (אז היתה השותפה הנהגלה הציונית), ונמשך כל עוד החזיקה תנועת העבודה בתפקידי ראש הממשלה ושר האוצר, ושבמסגרתו שימשו תאגידי משק העובדים מכשיר חשוב לפיתוח המשק הישראלי, ליצירת מקורות תעסוקה ולקידום אזורי הספר בסיועה של הממשלה.

ביטוייה הבולט של הפסקת שיתוף הפעולה היה באוקטובר 1980 כשבוטלה התכנית הכספית של חברת העובדים, תכנית שסיפקה מאז שלהי שנות השישים אשראי מסובסד וזול לתאגידי משק העובדים, ותרמה רבות לצמיחתו. הקמתה בשנת 1984 של ממשלת האחדות הלאומית בראשות שמעון פרס ממפלגת העבודה, לא שינתה את המצב, ושיתוף הפעולה האסטרטגי בין הממשלה ובין חברת העובדים לא התחדש עוד.

38. תוצאות הבחירות להסתדרות, על פי: ש' צבאג, עוצמות במערכה: יחסי ההסתדרות וממשלת הליכוד 1977-1984, תל אביב 1995, עמ' 208-209.

39. עמדות הליכוד בסוגיות השונות, ראו: ש' צבאג, עוצמות במערכה: יחסי ההסתדרות וממשלת הליכוד 1977-1984, תל אביב 1995, עמ' 57-59.

באוקטובר 1977 הנהיגה הממשלה תכנית ליברליזציה, שכללה פיחות גדול, קביעת שער החליפין על ידי ההיצע והביקוש בשוק מטבע החוץ (מט"ח), הקלות בביקוח על תנועות הון, ומתן היתר לאזרחי ישראל להחזיק פקדונות צמודי מט"ח וכמות מוגבלת של מט"ח. בתחומים אחרים נמשכה המעורבות העמוקה של הממשלה: הוצאות הממשלה, יחסית לת"ג ובמונחים מוחלטים, לא פחתו למעשה; הממשלה לא נכנסה למהלך ממשי של הפרטה, והיא המשיכה להיות הבעלים של חברות ומפעלים, מקצתם מהבולטים במשק הישראלי; שליטת הממשלה בשוק ההון לא נשחקה, והיא נמשכה כפי שהיתה זה שלושה עשורים. עד שנת 1978 היה רוב האשראי לזמן בינוני וארוך אשראי מוזל, שהוענק בהכוונתו ועל חשבוננו של הסקטור הציבורי. היו אלה הלוואות בריבית קבועה למשך כל תקופת האשראי, שהיו מיועדות בעיקר לענפי המשק היצרניים לצורך מימון השקעות, ולמשקי בית לצורכי שיכון. ככל שהוץ קצב האינפלציה גדל הסבסוד הגלום בהלוואות האלה. בשנת 1978 הונהגה בהלוואות הפיתוח שיטת הריבית הניידת, לפיה השתנתה הריבית מעת לעת בהתאם לשינויים בקצב האינפלציה. בשנת 1979 חל מפנה בתנאי האשראי המוכוון, כשהממשלה החליטה על הצמדת ההלוואות לטווח בינוני וארוך לשינויים ברמת המחירים או בשער הדולר. הצמדה זו הביאה לעלייה ניכרת בשיעור הריבית הראלי, כלומר היא הרעה את תנאי המימון, וגרמה לירידה בביקוש להשקעות.

הפעלת תכנית הליברליזציה נתנה את האות להתפתחותו של תהליך האצת אינפלציה, אשר נמשך עד אמצע שנות השמונים: במרוצת שנת 1978 עלו המחירים ב־48%; בשנתיים 1979-1980 חלה עוד האצה באינפלציה, ובשנת 1980 עלו המחירים ב־133%. בשנת 1981 התמתנה אמנם עליית המחירים, אולם כבר בשנת 1982 התחדשה ההאצה באינפלציה, ובמהלך שנת 1984 עלו המחירים ב־44.5%⁴⁰. האצת האינפלציה הגדילה את האינפלציה במשק ופגעה בתהליכי הייצור ובתפקוד מגזרי המשק השונים.

כל האירועים הללו – חילופי השלטון ועליית ממשלת הליכוד, התמורות בתחום הכלכלי, ההרעה בתנאי המימון בעקבות הצמדת הלוואות הפיתוח, ובייחוד ביטול התכנית הכספית – כל אלה לא חוללו תמורה בקונספציה הכלכלית של חברת העובדים, בדפוסי התנהגותה ובדרכי פעולתה. למעשה היא המשיכה להחזיק במדיניות מרחיבה של השקעות, שכר ותעסוקה, ולקיים עזרה הדדית בין מפעליה, לעתים בניגוד לשיקולים עסקיים, כפי שנהגה בעשרות השנים הקודמות שבהן נהנתה מגיבוי פוליטי וכלכלי, כאשר תנועת העבודה החזיקה ברסן השלטון במדינה.

בסביבה פוליטית כלכלית חדשה שבמקרה הטוב איננה תומכת, דבקתה של חברת העובדים במדיניות הכלכלית המרחיבה היתה מוטעית מיסודה. בדיעבד סברו כך גם ממלאי תפקידים בכירים בחברת העובדים. עמירם סיון, לימים יו"ר הנהלת בנק הפועלים, הסביר כי 'השגיאה של חברת העובדים בעצם היתה, שהיא לא הבינה שהכללים השתנו [נותרה בלי סביבה

40. נתוני עליית המחירים על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1990, 41, ירושלים 1990, עמ' 281-282.

תומכת], והיא חשבה שהיא באמת מוצלחת כל כך שהיא יכולה ללכת לכל המשימות האלה, שהן לא תנאי שוק, בלי שמישהו מממן את זה.⁴¹ לדברי מנכ"ל 'תנובה' יצחק לנדסמן, ראשי חברת העובדים לא הבינו אחרי עליית הליכוד לשלטון, 'שמה שהם צריכים לעשות זה להיכנס לבונקר [מקלט תת-קרקעי מבוצר]'.⁴² נפתלי בלומנטל, מנכ"ל ולימים יו"ר מועצת המנהלים של 'כור', הבהיר שלנוכח השינוי בנסיבות הפוליטיות והכלכליות היה הכרחי להקטין את ההשקעות ואפילו 'צריך היה ממש לחתוך בבשר החי ולמכור חלקים של נכסים. פשוט למכור'.⁴³ בן רבינוביץ, מנהל המחלקה הכלכלית של חברת העובדים, ציין כי 'חברת העובדים היתה צריכה להגיב כמו המשק הפרטי ולצמצם פעילות, להתבצר, לדאוג לנוזילות'. במקום זאת היא 'המשיכה לעבוד כרגיל עם לחץ גובר לספוג זעזועים מסקטורים אחרים. כלומר לקנות מפעלים נסגרים של הסקטור הפרטי או הממשלתי. ולא היתה תחושת חירום שמחייבת התכנסות פנימה וחיזוק וביצור וצמצום, אלא המשך הפעילות והמשך הגישה המרחיבה'.⁴⁴ אפשר להציע כמה הסברים מדוע המשיכה חברת העובדים לפעול על פי דפוסי ההתנהגות המסורתיים שלה, ולא התאימה את מדיניותה הכלכלית ואת דרכי פעולתה למציאות הפוליטית והכלכלית החדשה.

מטבע הדברים, עליית ממשלת הליכוד עוררה בחברת העובדים חששות כבדים בכל הנוגע ליחסה למשק ההסתדרותי ולמדיניותה כלפיו. ואולם חששות אלה התפוגגו עד מהרה, ומחשבות בוסר על התחפרות והתבצרות סביב שימור הקיים לא הגיעו לכלל הבשלה, ופינו את מקומן לתחושה 'שהשד לא נורא כל כך'. התחושה הזאת נבעה בראש ובראשונה מיחסו של שר האוצר החדש שמחה ארליך להסתדרות ולחברת העובדים. לימים ציין משה אולניק, מזכיר חברת העובדים בזמן המהפך, כי אחרי הבחירות 'היה איזה פסק זמן ... אתה מקבל איזה זבנג [מכה חזקה] כזה של מעבר משלטון לשלטון, עם כל הצער, עם כל הכאב, עם כל מה שמשמע מזו; אבל אתה מתחיל לבנות מערכת יחסים עם שלטון חדש, וללא ספק בשנים הראשונות לא היתה עוינות, גם לא התבררה מדיניות אחרת'.⁴⁵ ארליך גילה רצון להידברות ולשיתוף פעולה עם ההסתדרות, וכך גם העריכה הנהגת ההסתדרות את כוונותיו באותו הזמן. לדברי מזכיר ההסתדרות ירוחם משל ראה ארליך בהסתדרות 'גורם פוזיטיבי'.⁴⁶ לראשי חברת העובדים ובנק הפועלים הבטיח ארליך, כי 'שום דבר לא ייגרע מבנק הפועלים', וכן הבטיח 'את המשך התכנית הכספית של חברת העובדים'.⁴⁷ ואמנם בתקופתו נמשכה התכנית הכספית. זאת ועוד: בין ארליך ובין יעקב לוינסון, יושב ראש הנהלת בנק הפועלים,

41. ריאיון עם עמירם סיון, 12 בנובמבר 1992.

42. ריאיון עם יצחק לנדסמן, 3 במאי 1993.

43. ריאיון עם נפתלי בלומנטל, 29 בינואר 1992.

44. ריאיון עם בן רבינוביץ, 2 בינואר 1992.

45. ריאיון עם משה אולניק, 1 באפריל 1993.

46. ריאיון עם ירוחם משל, 16 בינואר 1992.

47. ריאיון עם משה אולניק, 1 באפריל 1993 ו-3 ביוני 1993.

שררו יחסי ידידות. בתוקף היותו אחד מבכירי המפלגה הליברלית, היה ארליך מעורב בשנים 1969-1970 במשא ומתן לרכישת בנק הלואה-זחיסכון לישראל על ידי בנק הפועלים, ואז הכיר את לוינסון ולמד להעריך את כישוריו הפיננסיים, את כישוריו הפוליטיים ואת יכולותיו בקידום תכניות. מערכת היחסים בין ארליך ובין לוינסון חיזקה את ביטחונם של ראשי חברת העובדים ששר האוצר לא יפגע במשק העובדים. השפעה דומה היתה לעובדה ששני המינויים הבכירים במשק הישראלי שנעשו על ידי ממשלת המערך - נגיד בנק ישראל ארנון גפני ומנכ"ל משרד האוצר עמירם סיון - נותרו על כנם לאחר עליית ממשלת הליכוד.

נראה שתחושת הביטחון בחברת העובדים בתקופת ארליך הושפעה מכך שהליכוד, אחרי תקופה ארוכה באופוזיציה, לא היה ערוך לשלטון. לימים ציין סיון, 'שהליכוד בשנותיו הראשונות עוד לא הבין בכלל מה הוא עושה שם בשלטון. [...] ישבו שרים, לא הבינו איך מושלים, לא ידעו מה צריך לעשות, לא היו ערים לבעיות, לא היו תכניות עבודה מסודרות. ביצעו פה ושם דברים ספוראדיים [לא סדירים], אבל לא ממש. כתוצאה מכך, בעצם, השפעתם על המשק לא היתה מורגשת'.⁴⁸ במאמר ברבעון לכלכלה מספטמבר 1978 הטיל אולניק ספק אם אפשר להצביע על שינויים מהותיים באופן ניהול העניינים הכלכליים והחברתיים בעקבות חילופי השלטון במדינה.⁴⁹ ייתכן שמכאן גם נבעה בחברת העובדים ההערכה, שממשלת הליכוד תמשיך בדרך של ממשלות המערך, שנקטו מדיניות של תמיכה בפיתוח המשק ועידוד המגזר היצרני ושל דאגה לתעסוקה ולעיריות הפיתוח. ההערכה הזאת הצמיחה בחברת העובדים את האמונה, שלא היה לה על מה לסמוך, שממשלת הליכוד תמשיך לתמוך בפעילות תאגידי חברת העובדים באזורי ספר וביצירת מקומות עבודה, כפי שעשו בעבר הממשלות שבהנהגת תנועת העבודה.

תוצאות הפעילות הכלכלית של תאגידי משק העובדים בשנותיה הראשונות של ממשלת הליכוד תרמו אף הן לביטחון העצמי בחברת העובדים ולהערכה כי אינה צריכה לשנות את מדיניותה הכלכלית. לדוגמה, בשנת 1977 היה מספר המועסקים ב'כור' 23,500 עובדים, ואילו בשנת 1978 הגיע מספר העובדים בחברה ל-25,050 - גידול של 6.6%. גידול ראלי היה גם במכירות של 'כור'.⁵⁰

חברת העובדים דבקה במדיניות הכלכלית המרחיבה ובדרכי הפעולה המסורתיות גם בשל הערכה שגויה ואמונה שתוצאות הבחירות לכנסת במאי 1977 היו עונש זמני שהבחורים הטילו על המערך בגין הסתאבות השלטון, שגיאותיו ומעידותיו. גם אחרי הבחירות בשנת 1981 לא נתפסה התמורה הפוליטית כשינוי עמוק וממשי בדפוסי ההצבעה בישראל. על פי

48. ריאיון עם עמירם סיון, 12 בנובמבר 1992.

49. מ' אולניק, 'חברת העובדים: מרכזיותה, מקומה ויעודה', רבעון לכלכלה, 98 (ספטמבר 1978).

50. הנתונים על פי: חברת העובדים - המחלקה הכלכלית, 'חברת העובדים 1977-1978' ו'חברת העובדים 1978-1979', הדוחות נמצאים ברשות המחבר.

הגישה הזאת, עליית ממשלת הליכוד לא היתה אלא תאונה או תקלה שתבוא על תיקונה בבחירות הקרובות, ותנועת העבודה צפויה לשוב בהקדם לשלטון. אם ממשלת הליכוד זמנית, ולא יארך הזמן והמערך יחזור להגה השלטון, יש לצפות שיחול שינוי במדיניות הממשלה ושוב תינתן תמיכה לחברת העובדים. התנאים הפוליטיים והכלכליים שמכבידים בהווה על חברת העובדים, אינם מחייבים אפוא בחינה של דפוסי ההתנהגות ושל דרכי הפעולה, קל וחומר שאין צורך לשנותם.

ככל שחלף הזמן הסתבר שממשלת הליכוד אינה תופעה חולפת וקצרת מועד, והיא מתבססת בשלטון. התרבו הביטויים לכך שחברת העובדים אינה נהנית מסביבה תומכת. אדרבה, בתחום הכלכלי גברה האי־ודאות, ההלוואות לטווח בינוני וארוך הוצמדו, וכתוצאה מכך גדלו עלויות המימון והתכנית הכספית בוטלה. ביטול זה באוקטובר 1980 היה איתות עז לתפנית שחלה בתנאים הפוליטיים־כלכליים שבהם פעל משק העובדים. לנוכח ההתפתחויות האלה, ההסברים שניתנו לעיל לשאלה מדוע דבקה חברת העובדים במדיניות הכלכלית המרחיבה על אף שראשי המשק היו מודעים לסיכונים הגלומים בה, ומדוע לא שינתה את דפוסי הפעולה שלה לאורך שנות ממשלת הליכוד, הם אפוא חלקיים בלבד. המענה לשאלה זו נמצא בתחומים האידאולוגי והפוליטי.

במישור האידאולוגי, גם לאחר הקמת ממשלת הליכוד המשיכה חברת העובדים להחזיק ביעדיה הלאומיים והחברתיים המסורתיים: פיתוח המשק, קידום איזורי הספר, יצירת מקורות תעסוקה ושיפור השכר והתנאים הסוציאליים של עובדיה. ליעדים הללו ניתן ביטוי פרוגרמטי בהחלטות מועצת חברת העובדים בינואר 1983. המועצה חזרה והביעה את דבקותה ביעדים הלאומיים והחברתיים ההיסטוריים, תוך התעלמות מהניסיון ומהסימנים מבשרי הרע בתחומים הפוליטי והכלכלי. המועצה ציינה כי 'חברת העובדים הוקמה כמכשיר ליישובה ובנינה של הארץ, כמנוף לקליטת העליה וכאמצעי דרכו יתורגם לשפת המעשה חזונה של תנועת העבודה להשתית את החברה הישראלית על יסודות העבודה, הצדק והשוויון'. תוך שמתחה קו מן העבר וההווה אל העתיד קיבלה המועצה בין היתר את ההחלטות הבאות:

חברת העובדים תעשה להרחבת התיעוש של איזורי פיתוח והכנסת תעשייה חדשה, שתענה על הצרכים החברתיים המשתנים של איזורי הפיתוח; במיוחד תשאף לספק עבודה לצעירים, בני עיירות הפיתוח, שרכשו הכשרה מקצועית ואקדמית [...]. המועצה מציינת בהערכה את המאמצים הנעשים במשק העובדים, כדי להבטיח תעסוקה יציבה לעובדיו; 'סולל בונה' תוך השקעת מיליארדים הפכה מחברה קבלנית לחברה יזמית, כדי לשמור על היקף פעולתה; 'כור' ותיעוש ניצלו את משאבי המפעלים היציבים [והפעילו עזרה הדדית] כדי לצמצם הפגיעה במפעלים שנקלצו למשברים. המועצה מחליטה כי גם בעתיד תמשיך חברת העובדים ככל האפשר במאמציה לשמירת מקום העבודה של העובדים וזאת על אף אולת ידה של הממשלה בטיפול בזעזועים הפוקדים את שוק העבודה והכלכלה הישראלית [...].

מועצת חברת העובדים מציינת את משק העובדים על היותו חלוץ ומוביל בתחום השכר.

המועצה מחליטה, כי גם בעתיד ישאף משק העובדים להיות מוביל בתחום זה.⁵¹

זמן קצר לאחר כינוס המועצה ציין אולניק, ממלא מקום מזכיר חברת העובדים באותה העת, שהיא היתה 'בעלת חשיבות ראשונית במעלה', שכן בה עמסה חברת העובדים על כתפיה 'מחדש, ובמשנה מרץ, את השליחות של בניין החברה הישראלית, שליחות של 'עמידה בפרץ'. ההחלטות שקיבלה על עצמה חברת העובדים במועצה זו הינן הביטוי המעשי לנכונותו של משק העובדים כולו, על מנהליו ועובדיו ועל חברי המשק העצמי, ליטול על עצמם את השליחות'. כדי להדגיש שאין מדובר במליצות חסרות תוכן הנישאות לעתים בכינוסים ציבוריים, אלא בהחלטות שיש כוונה להגשימן, הכתיר אולניק את דבריו בכותרת 'לא מילים ריקות'.⁵²

לאחר עליית הליכוד לשלטון ובמרוצת שנות השמונים, הלך וגדל משקלם של השיקולים הפוליטיים בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לחברת העובדים. ראשית, בהנהגת ההסתדרות נתפס משק העובדים כמכשיר להתמודדות עם ממשלת הליכוד, וכאמצעי לצבירת תמיכה פוליטית במערך בכלל ובה בפרט ולחיזוק מעמדה בקרב הציבור. שנית, 'השטח' – ראשי רשויות מקומיות, מזכירי מועצות פועלים וציבור העובדים – לחץ על הנהגת ההסתדרות שמפעלי חברת העובדים יתנו מענה לבעיות האבטלה: 'ימנעו מפיתורים, ישקיעו בהקמת מפעלים וירכשו מפעלים מפסידים בבעלות פרטית. שלישית, ממשלת הליכוד ביקרה בחריפות את חברת העובדים על היעדר עשייה מספקת למרות משאבים כלכליים גדולים שעומדים לרשותה ומאפשרים לה לפתור את מצוקות האבטלה אם רק תרצה ותיטול יזמה. אמנם ביקורת זו לא היתה מוצדקת, אבל קנתה לה אחיזה בקרב הציבור הרחב, ועוררה בהנהגה הפוליטית של ההסתדרות חשש כבד לפגיעה במעמד הארגון בכלל ולכרסום במעמדה שלה בפרט. כל אלה דחפו את חברת העובדים ביתר שאת לעשייה רחבה מנותקת משיקולים עסקיים. ראוי לציין כי חשיבותו של השיקול הפוליטי היתה רבה בעיקר בקרב הנהגה הפוליטית של ההסתדרות, שהפעילה לחצים על ראשי משק העובדים לנקוט גישה מרחיבה. עם זאת, גם ראשי חברת העובדים ייחסו חשיבות, אם כי פחותה, לשיקול הפוליטי. גם כאשר הכירו במשמעויות השליליות החמורות הגלומות באילוצים הפוליטיים הם נמנעו מלהיאבק בהם בנחרצות.

51. 'החלטות מועצת ההסתדרות ק"ב ומועצת חברת העובדים', 27 בינואר 1983, אה"ע.

52. מ' אולניק, 'לא מילים ריקות', רבעון לכלכלה, 116 (אפריל 1983). באוקטובר 1981 מונה משה אולניק למלא מקום מזכיר חברת העובדים במקום משה בנקובר שחלה, והוא כיהן בתפקיד זה עד לכניסתו של דני רוזווליו לתפקיד במרס 1983.

צומת רביעי: ההסתלקות מהכלכלה המרחיבה במחצית השנייה של שנות השמונים

במחצית הראשונה של שנות השמונים היה המשק הישראלי נתון בתהליך אינפלציוני מואץ וסבל מהיעדר צמיחה ראלית ממשית, ונוצר משבר חריף בתחום מאזן התשלומים. עודף יבוא גדול וירידה ביתרות מט"ח סיכנו את מעמדה של ישראל בשווקים הפיננסיים בעולם. נחוצה היתה אפוא תכנית כלכלית מקיפה שתחליף את המשק מהמשבר החמור שאליו נקלע. ואמנם ב-1 ביולי 1985 הפעילה ממשלת האחדות הלאומית את 'תכנית הייצוב' במגמה להוריד בקצב מהיר את האינפלציה, להקטין את עודף היבוא ולהביא לשיפור משמעותי במאזן התשלומים. התכנית כללה שורה של צעדים:

א. פיחות של כ-25% יחד עם קיבוע שער החליפין לתקופה ארוכה, שנועד לסמל יציבות ולמתן את הציפיות האינפלציוניות.

ב. ריסון פיסקלי - בצמצום הגירעון המקומי של הממשלה, בעיקר על ידי קיצוץ בסובסידיות למוצרים חיוניים ובהוצאות המקומיות בתקציב הביטחון, וכן על ידי העלאת מסים. המדיניות התקציבית המרסנת נמשכה גם בתקציב שנת 1986. ראוי לציין, שבצד הצמצום בהוצאה הציבורית, אימצה הממשלה גישה חדשה כלפי מפעלים כושלים, הן בבעלות פרטית והן בבעלות הסתדרותית, ונכונותה להקצות משאבים ולסייע להם להיחלץ מהקשיים פחתה.

ג. ריסון מוניטרי באמצעות קביעת תקרות אשראי נמוכות.

ד. קיצוץ זמני בשכר הראלי באמצעות השעיה זמנית של הסכם תוספת הווקר.

ה. פיקוח על מרבית מחירי המוצרים והשירותים במשק.

בעקבות הפעלת תכנית הייצוב חלה ירידה תלולה בשיעורי האינפלציה, חל שיפור ניכר

בתחום מאזן התשלומים, ויתרות המט"ח גדלו.

בחודשים הראשונים של הפעלת תכנית הייצוב עלתה הריבית הראלית על האשראי לזמן קצר לשיעורים גבוהים מאד. במרוצת שנת 1986 ירד אמנם שער הריבית, אך נותר עדיין ברמה ראלית גבוהה יחסית, ובשנת 1987 הוא שב ועלה. העלייה הראלית בשער הריבית הגדילה את נטל ההתחייבויות של חברות ומפעלים, שנאלצו למחזר חובות קיימים באמצעות אשראי לזמן קצר בריבית ראלית גבוהה. העלייה הראלית בריבית גם היתה תמריץ שלילי לשימוש באשראי ולהשקעות במשק. הקיצוץ בשכר על פי תכנית הייצוב היה כאמור זמני, וכבר במרוצת שנת 1986 חזר השכר הראלי ועלה, מה שפגע ברווחיות הייצור. הקפאת שער השקל החדש לעומת הדולר לאחר הפיחות הגדול של אמצע שנת 1985, נמשכה כשנה וחצי, ורק בינואר 1987 בוצע פיחות של 10%. הקפאת שער החליפין לזמן ארוך היתה מרכיב חשוב בהצלחת תכנית הייצוב, אולם יחד עם עליית השכר הראלי היא שחקה את רווחיות הייצוא. המשבר החמור במגזרי משק העובדים מאמצע שנות השמונים קשור לתכנית הכלכלית שהממשלה הפעילה בשנת 1985, ולהתפתחויות במשק הישראלי שחלו אחריה. עליית שער הריבית והתייקרות עלויות המימון החמירו את מצבם הפיננסי של 'סולל בונה' ו'כור', אשר בגין הכלכלה המרחיבה נזקקו לאשראי גבוה. שני התאגידים נפגעו גם מהקפאת המחירים

ומירידה בביקוש הממשלתי (בבנייה, ברכישות מערכת הביטחון). 'כור', שהיה יצואן גדול, נפגע במיוחד מההקפאה הממושכת של שער החליפין, ששחקה כאמור את רווחיות הייצוא. מאמצע שנות השבעים עבר ענף הבנייה בישראל תהליך מתמשך של מיתון והתכווצות. בעשור שחלף מאז עד אמצע שנות השמונים לא בוצעו פרויקטים ממלכתיים גדולים בתחום התשתית, וניכרה ירידה של ממש בבנייה למגורים, למסחר ולתעשייה, לבתי חולים, לבתי ספר ועוד. לירידה בבנייה הציבורית היו השלכות מרחיקות לכת על חברות הבנייה הגדולות, אשר פעלו בעיקר במגזר זה. הירידה בביקושים והמיתון המתמשך בפעילות גרמו להחרפת התחרות בשוק הבנייה בישראל, הולידו לחצים להורדת מחירים, כרסמו בתנאי הסחר והפחיתו את רווחיות הענף. בצד הירידה בהיקף התחלות הבנייה לדיור בבנייה הציבורית השתנתה גם הפריסה הגאוגרפית שלהן. העדיפות שהקנתה ממשלת הליכוד לבנייה ביהודה ושומרון, בחבל עזה וברמת הגולן הגדילה באופן ניכר את הבנייה הציבורית לדיור באזורים אלה. לעומת זאת ניכרה ירידה בולטת באזורים אחרים בארץ, בייחוד נפגעו צפון הארץ ודרומה. תמורה זו פגעה במיוחד ב'סולל בונה' והכבידה עליו יותר מאשר על קבלנים אחרים. הקונצרן, אשר ביקש לתת מענה ליעדים הלאומיים של פיזור האוכלוסייה וקידום אזורים הספר, בנה ככל חלקי המדינה, פרס סניפים לאורכה ולרוחבה, העסיק אלפי עובדים בצפון הארץ ובדרומה וראה עצמו מחויב להמשך העסקתם בעתיד. המאפיין הזה של 'סולל בונה' עשה אותו לפגיע במיוחד ממדיניות הבנייה של הממשלה.

הירידה בהיקף הפעילות בענף הבנייה לא לוותה בירידה מקבילה בתשומות כוח האדם, מה שגרם לאבטלה סמויה ולירידה בפריון העבודה. תמורה נוספת שחלה בתחום התעסוקה בענף היתה גידול במספרם ובשיעורם של המועסקים תושבי השטחים. הצטרפותם של עובדי השטחים למעגל המועסקים הפכה את הבנייה בארץ מענף של עבודה מאורגנת לענף של עבודה בלתי מאורגנת. עלות העבודה של המועסקים מהשטחים היתה נמוכה מעלות עבודתם של המועסקים הישראלים. השכר הנמוך יחסית של עובדי השטחים היה תמריץ שלילי לתיעוש ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות, ואכן ענף הבנייה היה עתיר עבודה ושמרני בשיטות העבודה. העסקת עובדי השטחים החלישה את כושר התחרות של חברות הבנייה שהעסיקו עבודה מאורגנת, בראש ובראשונה את כושר התחרות של 'סולל בונה', אשר נשען על עובדים קבועים בעלי ותק, שהשכר והתנאים הסוציאליים שלהם היו גבוהים יחסית למקובל בענף הבנייה.

הירידה בפעילות ענף הבנייה בישראל והשינויים בפיזור הגאוגרפי חייבו את 'סולל בונה' לנקוט צעדי תייעלות ולהתאים את עצמו לממדים החדשים של הענף: לגוון את תחומי הפעילות ולשנות את תמהיל העבודות, לעבור משיטות ייצור עתירות עבודה לתהליכים עתירי הון ומבוססי טכנולוגיה מתקדמת, ולסגל כלי ניהול מודרניים. מרכיב מרכזי שנדרש בהתייעלות 'סולל בונה' היה קיצוץ במספר העובדים ושינוי מבנה כוח העבודה, ואולם הנהלתו של התאגיד התקשתה לנקוט את צעדי התייעלות הנחוצים הללו ולפטר עובדים כמתחייב ממצבו. במסמך של הנהלת 'סולל בונה', מתחילת שנת 1986, שעה שהקונצרן כבר היה שרוי במשבר חמור, צוין כי המגמות והתהליכים שהתפתחו בענף הבנייה, כולל

השלכותיהם הקשות על 'סולל בונה', הוצגו ונדונו פעמים רבות בהנהלתו, במועצת המנהלים שלו ואפילו בוועדה המנהלת של חברת העובדים. בדיונים הללו הובהר הצורך בביצוע שינויים ממשיים בתחומי הניהול, הארגון והתעסוקה. באשר לצמצום בכוח האדם, שהתחייב מהירידה בהיקף הפעילות של הקונצרן, נאמר כי 'לא ניתן היה לבצע מהלכים שהוצעו בתחום זה במהלך הזמן', שכן ניתנה עדיפות למדיניות ההסתדרות 'הגורסת תעסוקה מלאה'.⁵³ במחצית הראשונה של שנות השמונים נקטה אפוא הנהלת 'סולל בונה' צעדים אשר נועדו לשמר את היקף התעסוקה ולמנוע ככל האפשר פיטורי עובדים, בניגוד לשיקול העסקי שחייב לקצץ בכוח העבודה ולהתאימו להיקף המצטמצם של הפעילות בענף. בתקופה הזאת ביצע הקונצרן עבודות ביזום עצמי שדרשו השקעות גדולות, העסיק עובדים רבים מדי תוך יצירת אבטלה סמויה, העמיד מקורות מימון לרשות נותני עבודה וקיבל עליו עבודות בעלות רווחיות נמוכה ביותר, לעתים אף במחירי הפסד, מכיוון שנאלץ להוריד מחירים ולספוג עלויות.

בשנות השמונים הראשונות היו העבודות ביזום עצמי האמצעי העיקרי לשימור רמת התעסוקה ב'סולל בונה'. לא תמיד הנחו אותן שיקולים כלכליים, ולעתים הן נעשו במקומות שהיה ידוע מראש כי השיווק בהם ייתקל בקשיים. בעיקר הכוונה לפרוייקטים ביזום עצמי באזורי הספר והפיתוח, שסבלו ממחסור בעבודות, מה שעורר חשש לתעסוקתם של מאות רבות מעובדי הקונצרן. כלומר הרצון לתת מענה לבעיות תעסוקה, ולא תנאי השוק, הוא שהכתיב את הבנייה ביזום עצמי. זאת ועוד: התרחבות הבנייה ביזום עצמי נעשתה מתוך ציפיות ורודות ותחזיות לא ראליות של ההתפתחויות בענף הבנייה, וכתוצאה מכך היתה מכירת הדירות נמוכה מהמתוכנן. הירידה במכירות לוותה בירידת מחירים ראלית ובגידול מלאי הדירות, ו'סולל בונה' נגרמו בשל כך הפסדים כבדים. בדין וחשבון על פעילות 'סולל בונה' בשנת 1982 דווח למשל שלקונצרן נגרמו 'הפסדים בפעילות הבנייה העצמית כמעט בכל אחד מסניפי הבנייה'.⁵⁴ בשונה מקבלנות מבצעת, הבנייה ביזום עצמי חייבה השקעות גדולות, אשר בגלל מחסור במקורות עצמיים של הון והיעדר הלוואות בתנאים מיוחדים ולזמן ארוך, מומנו באשראי מסחרי רגיל ובריבית המקובלת. ההשקעות האלה גרמו ל'סולל בונה' הוצאות מימון גבוהות והעמיסו עליו, מלבד הפסדיו התפעוליים, נטל כלכלי כבד. יתר על כן, הבנייה ביזום עצמי בבאר-שבע, בקריית שמונה, בגבעת המורה ובמקומות נוספים שהביקוש לדירות בהם היה נמוך מההיצע, יצרה מלאי דירות שהכביד את נטל הוצאות המימון על הקונצרן.

שיטה נוספת שנקט 'סולל בונה' כדי להימנע מפיטורים היתה העסקת עובדים רבים מדי תוך יצירת אבטלה סמויה. כלומר הירידה בהיקף הפעילות היתה תלויה יותר מהירידה

53. סולל בונה בע"מ, לשכת המנכ"ל, 'תכנית הבראה - "סולל בונה" - עקרונות יסוד וקוי מסגרת', 19 בינואר 1986, אה"ע 639/585/1787.

54. סולל בונה בע"מ, דין וחשבון על הפעילות בשנת 1982, מאי 1983, אה"ע 639/737/258.

בתעסוקה, וכתוצאה מכך נוצרו כיסי אבטלה סמויה, ירדו פריון העבודה והתפוקה לעובד וחל כרסום ביעילות הניצול של כוח העבודה. לדברי מנכ"ל 'סולל בונה' אהוד שילו, כ-20% מהשכר ששולם משלהי שנות השבעים הופנו למימון אבטלה סמויה שלא תרמה לתפוקה.⁵⁵ האבטלה הסמויה והירידה בפריון העבודה גרמו הפסדים ל'סולל בונה', והכבידו עליו את נטל המימון.

אמצעי שלישי שהפעיל 'סולל בונה' כדי להימנע מפיתורי עובדים, היה קבלת עבודות בתנאי הפסד. כדי לזכות במכרזים וליצור תעסוקה לעובדיו, נאלץ הקונצרן לספוג עלויות ולהוריד מחירים לרמה שלא כיסתה את הוצאותיו וגרמה לו הפסדים. כך לדוגמה בוצעו בשותפות עם חברת 'שיכון עובדים' פרויקטים שהתקבלו במחירי הפסד. דרך נוספת ליצירת תעסוקה היתה העמדת מקורות מימון לנותני עבודה, כדי לעודד אותם להוציא אל הפועל פרויקטים ולמסור את ביצועם ל'סולל בונה'. כך העמיד הקונצרן מקורות מימון לקופת חולים, לקיבוצים ואפילו ליזמים פרטיים.⁵⁶ הדרכים הללו, שננקטו במגמה להימנע מפיתורי עובדים, אילצו את 'סולל בונה' לגייס הון ממקורות חיצוניים בריבית מקובלת, העמיסו עליו הוצאות מימון גדולות והכבידו עליו.

בצד תחום התעסוקה נקט 'סולל בונה' מדיניות מרחיבה גם בתחום השכר, והעניק לעובדיו שכר גבוה ותנאים סוציאליים משופרים לעומת המגזר הפרטי. כמו כן צמח השכר ב'סולל בונה' בקצב מהיר יותר בהשוואה לעליית השכר בענף הבנייה כולו. מתחילת שנת 1980 ועד אמצע שנת 1984, אף שכבר היה ידוע אז שהקונצרן נתון בקשיים, ניתנו תוספות שכר שבמצטבר היו גבוהות ב-12.5% מהתוספות בענף.⁵⁷ בגלל השכר והתנאים הסוציאליים המשופרים, עלות העבודה ב'סולל בונה' היתה גבוהה בשיעור ניכר מהמקובל בענף הבנייה בכלל ובקבלנות הפרטית בפרט. על פי מזכיר חברת העובדים, בתחילת שנת 1984 עמד 'יחס עלות העבודה בסולל-בונה אל מול קבלנים פרטיים' על 1:2.⁵⁸ גם אם הנתון מוטה במידה מסוימת כלפי מעלה, מדובר בפער עלות גדול מאד, שהעמיד את הקונצרן בתנאי תחרות קשים אשר הכבידו עליו לזכות במכרזים. תוספות השכר הטילו על 'סולל בונה' מעמסה נוספת והרעו את מצבו הכלכלי והפיננסי.

מה שאפשר ל'סולל בונה' לנקוט מדיניות מרחיבה בתחומי התעסוקה והשכר היה הסבסוד הצולב - 'עזרה הדדית' בלשון חברת העובדים - כלומר העברת כספים מפעילות רווחית בחוץ לארץ ומיחידות רווחיות בארץ למימון יחידות מפסידות וכושלות. אמצעי נוסף שאפשר

55. א' שילו, פרוטוקול משיבת הוועדה המנהלת של חברת העובדים, 21 ביולי 1986, אה"ע.

56. סולל בונה בע"מ, לשכת המנכ"ל, 'תכנית הבראה - 'סולל בונה' - עקרונות יסוד וקוי מסגרת', 19 בינואר 1986, אה"ע 639/585/1787.

57. סולל בונה בע"מ, אגף כלכלה ופתוח, 'התפתחות עלות השכר בסולל בונה בהשוואה לענף', 8 באוגוסט 1984, אה"ע 639/576/1602.

58. מכתב מאת מזכיר חברת העובדים ד' רווליו אל מזכיר ההסתדרות י' משל, 2 בפברואר 1984, אה"ע 639/779/290.

ל'סולל בונה' להתעלם משיקולים עסקיים ולהמשיך במדיניות המרחיבה בהשקעות, בתעסוקה ובשכר, היה האשראי שבנק הפועלים העמיד לקונצרן. בנק הפועלים היה המלווה העיקרי ל'סולל בונה', ועל פי אומדן של שילו הסתכמו ההלוואות ב־500 מיליון דולר, שרובן ניתנו במחצית הראשונה של שנות השמונים, לאחר ביטול התכנית הכספית ובשל הגידול בצרכים של הקונצרן.⁵⁹ סכומי עתק אלה הגדילו את מסגרת האשראי שלו ואפשרו לו לבצע פרויקטים יזומים, להעסיק עובדים מיותרים ולקיים אבטלה סמויה ולממן פעולות מפסידות והסכמי שכר נדיבים. מדיניות האשראי המרחיבה של הבנק כלפי 'סולל בונה' לא תמיד תאמה שיקולים עסקיים ולא נתנה משקל ראוי לסיכון הגלום בכך, לנוכח מצבו הכלכלי של הקונצרן ויכולתו הראלית לפרוע את חובותיו.

בשנת 1985 נקלע 'סולל בונה' למשבר חריף. המאזן הקבוצתי של הקונצרן בשנה זו הראה הפסד של 250 מיליון ש"ח.⁶⁰ לנוכח הקשיים החמורים שהיה נתון בהם, נאלץ 'סולל בונה' להבטיח את המשך קיומו בהפעלתה של תכנית הבראה מקיפה שהתבססה על שיקולים עסקיים, וכללה בין השאר שינויים במדיניות השכר והתעסוקה.

ב'כור' מומשה המדיניות המרחיבה בתחום התעסוקה על ידי ייצור למלאי, אבטלה סמויה, הוצאת עובדים לחופשות ארוכות במקום לפטרם, מתן אשראי ללקוחות והשקעות בהקמת מפעלים ובהרחבתם לשם קליטת עובדים או כדי למנוע את פיטוריהם. במרוצת שנות השמונים, עד שהקונצרן נקלע לקשיים חמורים, נמנע לעתים 'כור' מלהתאים את רמת הייצור במפעלים לרמת הביקושים: מפעלים שלו ייצרו למלאי והעסיקו עובדים רבים מדי, תוך יצירת אבטלה סמויה, בראש ובראשונה בערי הפיתוח, אבל גם במוקדים נוספים של מצוקות תעסוקה. ביטוי בולט וידוע לתופעה זו ניתן במפעל 'סולתם' ביוקנעם. כדי להימנע מצמצום מספר העובדים ומפגיעה בתעסוקה באזור חיפה בכלל וביוקנעם בפרט, החליטו ב'כור', בגיבוי ראשי ההסתדרות וחברת העובדים, על ייצור למלאי תוך ידיעה שבהחלטה זו כרוכות עלויות כבדות. בצד השיקול החברתי נראה שב'כור', בחברת העובדים ובהסתדרות חששו שפיטורים נרחבים ב'סולתם' יביאו לכרסום בתדמיתם הציבורית ולפגיעה אפשרית במישור הפוליטי. כמו כן הניחו ב'כור' שיהיה אפשר למצוא למלאי שוק, ואולם בדיעבד הסתבר שההנחה הזאת היתה מופרכת ולא תאמה את תנאי השוק. למעשה, בהחלטה לייצר למלאי נלקח ב'סולתם' סיכון גדול מדי: כתוצאה ממדיניות התעסוקה הזאת הצטברו במפעל עד נובמבר 1987 מלאים בהיקף של 100 מיליון דולר.⁶¹ חשוב לציין שהייצור למלאי לא פתר את בעיית התעסוקה ב'סולתם', שכן המפעל לא היה יכול להתמיד לאורך זמן בדרך פעולה זאת, ובסופו של דבר קוצץ כוח העבודה בו קיצוץ גדול. בצד הייצור למלאי עשו מפעלי 'כור' שימוש באשראי לקוחות כמנוף להרחבת הפעילות. הגדלת האשראי ללקוחות נועדה לעודד רכישות מהמפעלים וממילא ליצור תעסוקה לעובדים.

59. ריאיון עם אהוד שילו, 26 באפריל 1992 ו־1 במאי 1992.

60. חברת העובדים – המחלקה הכלכלית, 'סולל בונה', 14 באוקטובר 1986, אה"ע 639/585/1787.

61. מנכ"ל סולתם, פרטיכל משיבת הנהלת כור שהתקיימה ביום 22 בנובמבר 1987, אה"ע 639/734/373.

אמנם הייצור למלאי, האבטלה הסמויה והגדלת אשראי הלקוחות דחו צמצומים ומנעו פיטורים במפעלי 'כור', אבל הם הגדילו את הוצאות המימון של הקונצרן, הכבידו עליו, וגרמו לו הפסדים. הנהלת 'כור' היתה מודאגת מכך, ובדיונים שקיימה נדרשה לא אחת לסוגיות אלה. היתה בה ההכרה כי יש לקצץ בהיקף התעסוקה ולהימנע מייצור למלאי, אך היה פער גדול בינה ובין המעשה. בפועל לא חל שינוי של ממש במדיניות התעסוקה של 'כור', ומפעליו המשיכו להחזיק במלאים גדולים.

כדי לצמוח ולגדול, ליצור מקורות תעסוקה ולהימנע מפיטורים, בראש ובראשונה באזורי פיתוח, נקט 'כור' מדיניות השקעות מרחיבה, אף שתנאי המשק באותו הזמן חייבו גישה זהירה בכל האמור בהשקעות. במחצית הראשונה של שנות השמונים היתה מדיניות ההשקעות של 'כור' שונה מהמקובל בתעשייה הישראלית, אשר נקטה גישה זהירה יותר והתאימה את עצמה לתנאי המשק. לפיכך גדל שיעורן של השקעות 'כור' בסך כל השקעות התעשייה בארץ (ללא יהלומים ולא כולל השקעות ברכישת מפעלים). בשנת 1980 הוא היה כ-13% ואילו בשנת 1984 כבר הגיע ל-18% בקירוב.⁶² בעקבות הנהגת התכנית לייצוב המשק בראשית יולי 1985 גמלה בהנהלת 'כור' ההכרה כי יש למתן את מדיניות ההשקעות, ואולם הירידה בהשקעות בשנים 1985-1987 היתה מתונה יחסית למתחייב ממצבו הכלכלי של הקונצרן ולכוונת הנהלתו.

בתחום השכר זכו עובדי 'כור' בתוספות שחרגו מהסכמי השכר במגזר הציבורי ומהסכמי השכר שנחתמו בין האגף לאיגוד מקצועי ובין לשכת התיאום של המעסיקים. דוחות חברת העובדים לשנים 1985 ו-1986 העריכו את הפער בתנאי השכר בין 'כור' ובין ענפים מקבילים במשק בכ-20%.⁶³ השכר הגבוה יחסית ב'כור' ופערי השכר בינו ובין התעשייה הפרטית הטילו על הקונצרן מעמסה כלכלית כבדה. הם לא תאמו את מגמות ההתפתחות של 'כור' והגדילו את עלויות הייצור שלו, כלומר הקטינו רווחים או גרמו הפסדים, הם פגעו בכושר התחרות שלו, והם הגדילו את הוצאות המימון.

גם ב'כור', כמו ב'סולל בונה', התאפשרה הפעלת המדיניות המרחיבה בתחומי התעסוקה והשכר על ידי סבסוד צולב, כלומר על ידי העברת מקורות כספיים ממפעלים מרוויחים שהזינו את הקונצרן, למפעלים מפסידים. למעשה הופעלה בקונצרן עזרה הדדית לא מבוקרת. 'כור' הסתייע גם במקורות אשראי היצוניים, בראש ובראשונה בבנק הפועלים, כדי לקדם את מטרותיו בתחומי התעסוקה וההשקעות. בשנת 1988 הסתכמה מצבת החובות של הקונצרן ב-1.2 מיליארד דולר, מהם 800 מיליון דולר לבנקים ישראליים והיתרה לבנקים זרים. החוב הגדול והעיקרי היה לבנק הפועלים: כשני שלישים מסך החובות לבנקים ישראליים ו-44%

62. הנתונים על פי: חברת העובדים - המחלקה הכלכלית, 'חברת העובדים 1980' ו'חברת העובדים 1984'. הדוחות נמצאים ברשות המחבר.

63. חברת העובדים - המחלקה הכלכלית, 'חברת העובדים 1985' ו'חברת העובדים 1986'. הדוחות נמצאים ברשות המחבר.

בקירוב מסך כל החובות.⁶⁴ המקורות הפיננסיים אשר העמיד בנק הפועלים לרשות 'כור' הקלו עליו ליישם את המדיניות הכלכלית המרחיבה בתחומי התעסוקה, ההשקעות והשכר ואפשרו לו להמשיך בה.

כבר בשנת 1986 ניכרה מגמה שלילית בפעילות 'כור' וחלה הרעה במאזן הקונצרן לעומת השנה הקודמת. אמנם בשנה זאת רשם 'כור' רווח של שישה מיליון ש"ח, אולם אלמלא הכנסות מימון גבוהות במיוחד הוא היה מסיים את השנה בהפסדים. בשנת 1987 רשם 'כור' הפסד כבד שהסתכם ב־389 מיליון ש"ח.⁶⁵ למעשה נקלע 'כור' למשבר חריף, אשר הייב אותו, בדומה ל'סולל בונה', לשנות את המדיניות הכלכלית שלו ולהשתית על בסיס עסקי. באמצע שנות השמונים התרוצצו חברת העובדים שתי מגמות עיקריות בהגדרת יעדיה. לנוכח הנעשה במשק הישראלי והמשבר החמור שאליו נקלע 'סולל בונה', העמיקה בקרב ראשי חברת העובדים ההכרה, שיש לפעול על פי דפוסיים עסקיים, וכי שיקול הרווח צריך לקבל מקום מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות. ההכרה הזאת קנתה לה אחיזה בעיקר אצל מנהלי המשק ופחות בחוגי ההנהגה הפוליטית של ההסתדרות. עם זאת התקשתה חברת העובדים להשתחרר מיעדה הלאומיים והחברתיים ההיסטוריים.

הקושי להכריע בין שתי הגישות האלה ולוותר על היעדים המסורתיים, מצא את ביטויו בהחלטות מועצת חברת העובדים מיוני 1986. מן הצד האחד קראה המועצה 'לחברת העובדים להתאים פעילותה הכלכלית למצב המשק ולפעול בראש ובראשונה לביסוס כושר עמידה כלכלי', בין היתר באמצעות 'מאמצי יעול וחיסכון בכל הדרגים'. המועצה עמדה על כך שרמת רווחיות סבירה היא תנאי לביסוס ולפיתוח המפעלים והחברות, והיא גם תנאי לשיפור שכרם של העובדים ולהגשמת המטרות החברתיות של תאגידי חברת העובדים. זאת ועוד: המועצה גרסה כי נחוץ שינוי במדיניות השכר ויש להתאימה להסכמי השכר של הסקטור העסקי, ושצריך 'להבטיח יתר קשר בין התמורה לתרומה', תוך מתן תמריצים אישיים וקבוצתיים. מן הצד האחר ראתה המועצה 'בעידוד אזורי פיתוח יעד לאומי חברתי ראשון במעלה', והוסיפה כי יש להעמיד את ביסוסם וחיזוקם בראש סדר העדיפויות הלאומי. המועצה ציינה 'בהערכה את פעילות חברת העובדים לפיתוח ותיעוש אזורי הפיתוח', וקבעה שהיא 'תמשיך בפעולותיה לתיעוש של הישובים באזורי פיתוח'. בתחום התעסוקה הבהירה המועצה, כי 'יצירת מקומות תעסוקה ושמירה עליה היא אחד מיעדיה המרכזיים של חברת העובדים'.⁶⁶ ככל שחלף הזמן התחזר עומקו של משבר 'סולל בונה' והתבררו משמעותם והשפעתם של הצעדים שנקטו במסגרת התכנית לייצוב המשק. כמו כן הסתבר, אמנם באיחור, ששיתוף

64. הנתונים על החובות לבנקים ושיעורו של בנק הפועלים במ על פי: פרטיכל מיישיבת הנהלת כור שהתקיימה ביום 4 בספטמבר 1988 ופרטיכל מיישיבת הנהלת כור שהתקיימה ביום 16 באוקטובר 1988, אה"ע 373/639/734.

65. הנתונים לשנים 1986 ו־1987 על פי: חברת העובדים – המחלקה הכלכלית, 'חברת העובדים 1987', הדוח נמצא ברשות המחבר.

66. הוועד הפועל, 'החלטות מועצת ההסתדרות וחברת-העובדים ה-ק"ה', 29 ביוני 1986, אה"ע.

הפעולה האסטרטגי בין הממשלה ובין משק העובדים, והסיוע הממשלתי בעתות משבר שבצדו, חלפו מן העולם. כל אלה העמיקו בקרב שכבת המנהלים במשק העובדים את ההכרה, שיש להגדיל את משקלם של הרווח והיעילות הכלכלית בתהליך קבלת ההחלטות. אולם ראשי ההסתדרות לא הפיקו עדיין את הלקח, וטרם היו מוכנים לתמורה זו: החשש מההשלכות הציבוריות והפוליטיות של מהלכי התייעלות, של סגירת מפעלים, של פיטורים גדולים ושל שינוי מדיניות השכר – פגיעה בארגון, במפלגה ובמעמד שלהם – היה לדידם חזק יותר מהצורך לנקוט בצעדים הללו. נדרש משבר כלכלי חריף נוסף בחברת העובדים, כדי שיתחולל שינוי יסודי בהתייחסות ההנהגה הפוליטית של ההסתדרות, ובראשה מזכ"ל ההסתדרות ישראל קיסר, למשקלם של הרווח והיעילות הכלכלית. הפעם היה זה המשבר ב'כור'. רק לאחר שנודעו ממדי המשבר בקונצרן הוזה והועזעו שגרם, באיחור רב שגבה מחיר כלכלי וחברתי כבד, רק אז גמלה גם בהנהגת ההסתדרות ההכרה שנדרשת תמורה יסודית בדרכי הפעולה ובדפוסי ההתנהגות של תאגידי משק העובדים.

באמצע שנת 1988, בכורח המציאות הכלכלית ולנוכח התהליכים שהתחוללו בתאגידיים אשר נאלצו לשנות את דפוסי ההתנהגות והפעולה שלהם, היה מוכן אפוא קיסר לאמץ גישה חדשה לחברת העובדים. זו כללה בין השאר כרסום בעזרה ההדדית, שהוגבלה רק למקרים של קשיים למפעל שאינם נובעים מסיבות מבניות, שלהנהלת המפעל לא תהיה שליטה עליהן ואשר נגרמו על-ידי גורמים חיצוניים שלא היתה אפשרות לחזותם מראש, וכאשר קיים סיכוי סביר להבראת המפעל'. משמעות הדבר היתה ויתור על מדיניות ההשקעות והתעסוקה המרחיבה. בתחום השכר חייבה הגישה החדשה הסתלקות ממדיניות השכר המרחיבה, וגרסה כי 'מדיניות השכר במשק העובדים תהיה מקבילה למדיניות השכר בענף ובמשק הכללי', וכי 'תישמר הזכות לתוספות מפעליות או בונוסים אם המפעל יוכל, מבחינה כלכלית ועסקית, להעניק תוספות אלו'.⁶⁷ כמו כן אפשרה הגישה החדשה ביטוי הולם יותר לעמדות חברת העובדים בתהליך יישובם של חילוקי דעות בין ההנהלה ובין העובדים בתאגידי משק העובדים: פסיקת האיגוד המקצועי תיעשה על ידי צוות שיכלול נציגות מטעם חברת העובדים.

בתקופה שנדונה בחיבור זה הפעילה חברת העובדים מדיניות כלכלית מרחיבה אשר העדיפה הגשמתם של יעדים כלכליים-לאומיים וחברתיים והפחיתה לעתים מחשיבותם של השיקולים העסקיים. תאגידיה אכן תרמו תרומה חשובה לפיתוח המשק הישראלי, לקליטת העלייה, לפיזור האוכלוסייה וליצירת מקורות תעסוקה. בייחוד בלטה תרומתם באזורי הספר והפיתוח ובמוקדי קליטת העלייה. במקומות מסוימים, כמו קריית שמונה, היה לה תפקיד מכריע. בצד היעדים הללו שימשו תאגידיה גורם מוביל בשכר ובתנאים הסוציאליים ודוגמה למגזר הפרטי.

אולם למדיניות המרחיבה היה מחיר כלכלי: כרסום ביעילות הכלכלית, אבטלה סמויה, קיום מפעלים מפסידים לאורך זמן, הוצאות מימון גבוהות ופגיעה בבסיס הכלכלי. ארבע

67. הוועד הפועל, 'תכנית לשינויים במערכות ההסתדרות', ינואר 1989, אה"ע.

פעמים במרוצת השנים 1948-1988, מדי עשור, נעשו ניסיונות לשנות את דפוסי ההתנהגות הכלכלית של חברת העובדים. לניסיונות האלה היו מניעים שונים: לבון, בצד גישתו הכלכלית הזהירה והרציונלית, ניסה לחולל תמורה בחברת העובדים, גם עקב השינויים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים שחלו בעשור הראשון למדינה, וגם משום שהעריך כי אם תאגידה ימשיכו בדרכם הם עלולים להיפגע; את הניסיון של ידלין ואת השינוי שנעשה במחצית השנייה של שנות השמונים הניעו משברים כלכליים חריפים בחברת העובדים; והברור שנעשה במחצית השנייה של שנות השבעים היה על רקע שינוי פוליטי - המהפך בשנת 1977 ועליית הליכוד לשלטון. אולם אף שכבר אז התבקש שינוי במדיניות הכלכלית, לא התנתקה חברת העובדים בשלושת הניסיונות הראשונים מהמדיניות הכלכלית המרחיבה. היא דבקה בכלכלה המרחיבה משום שהמשיכה להחזיק ביעדים הכלכליים-לאומיים והחברתיים המסורתיים, בגלל שיקולים פוליטיים - החשש מפגיעה במעמדה של ההסתדרות ובמעמד הנהגתה ובכוחה של המפלגה (מפא"י ולאחר מכן מפלגת העבודה) והתפיסה שהמשק הוא מכשיר לגיוס עצמה, וכן משום שציפתה לסיוע ממשלתי במקרה של משבר, פרי שיתוף הפעולה האסטרטגי בינה ובין הממשלה, ציפייה שלא נגוזה גם לאחר המהפך בשנת 1977 ועליית ממשלת הליכוד. משלהי שנות השבעים השתנה תמהיל הטעמים הללו ועלה משקלם של השיקולים הפוליטיים. רק במחצית השנייה של שנות השמונים, באיחור רב ולאחר שהוברר עומקו של המשבר הכלכלי שאליו נקלעו התאגידים, והסתבר כי לא ייתן סיוע ממשלתי כבעבר, התנתקה חברת העובדים מהכלכלה המרחיבה ואימצה מדיניות כלכלית המבוססת על שיקולים עסקיים. התמורה הזאת חוללה מפנה יסודי בחברת העובדים והיתה שלב בדרך להפרטתה כעבור שנים אחדות.