

כלכלה

הפוליטיקה של התאחדות בעלי התעשייה בשנות השלושים: המאמצים לבלימת מס ההכנסה ולעידוד תוצרת הארץ

עמרי מצר

המחקר ההיסטורי והכלכלי-פוליטי, העוסק בהיבטים המעמדיים בפוליטיקה של היישוב היהודי בתקופת המנדט, מלמד על צבירת משאבים כלכליים לא-מבוטלים בידי המעמד הבינוני מצד אחד, ועל כישלוננו בהפיכת משאבים אלה לעצמה פוליטית מצד שני. אף כי מסקנה זו אינה מפתיעה, לנוכח מרכזיותה של תנועת העבודה בזירה היישובית, היא משקפת גם את היחס המועט במחקר לפעילות הפוליטית של רכיבים שונים של המעמד הבינוני בזירה המדינתית-ממשלתית (שמיר 2000: 136-137). נוסף על כך, משעסקה ספרות המחקר בפוליטיקה של המעמד הבינוני, היא בחנה אותה בדרך כלל במונחים אלקטורליים של המערך המפלגתי ביישוב היהודי ובמוסדותיו הלאומיים ובכך הזניחה ערוצים אפשריים אחרים שבהם באה לידי ביטוי פוליטיקה זו. גישת המחקר מבטאת תפיסה צרה של מהות הפוליטיקה, גישה שאינה מקובלת במחקר הפוליטי ההשוואתי. נקודת תורפה זו בולטת במיוחד בהבחנה הגורפת של הספרות המקצועית, שאת תמציתה ניסח דן גלעדי כבר במחצית שנות השישים של המאה העשרים (גלעד 1965), ועל פיה פוליטיקת האינטרסים של התעשייה הפרטית כשלה בתקופת המנדט (הנ"ל 1973; הורוביץ וליסק 1977).¹

מאמר זה מבקש לתרום לתיקונה של נקודת התורפה של המחקר בהקשר לפוליטיקת האינטרסים של התעשייה היהודית הפרטית בתקופת המנדט, כפי שהשתקפה בפעילותה של 'התאחדות בעלי התעשייה' (להלן: ההתאחדות).² ההתמקדות בהתאחדות אינה נובעת

- * תודתי לפרופסור מיכאל שלו על עצותיו והערותיו המועילות.
- 1 ספרו של דוד דה פריס על התפתחות ענף היהלומים ועל הפוליטיזציה של האינטרסים העסקיים שלו, שהוביל ארגון האינטרסים הענפי 'התאחדות בעלי תעשיית היהלומים' והשלטון הבריטי במהלך מלחמת העולם השנייה, הוא חריגה בולטת ומבורכת מקו זה, ראו: De Vries 2010.
 - 2 'התאחדות בעלי התעשייה ונותני העבודה' החלה לפעול ביפו באפריל 1922. כפי שהעיד עליה שמה, היא כיוונה את עיקר פעילותה לזירת יחסי העבודה (ררווי 1982). במהלך 1925 חדלה

מהיותה בהכרח הגוף המייצג המרכזי של המעמד הבינוני היישובי וכן אין בה כדי ללמד על דומיננטיות התעשיינים הפרטיים במסגרת הפוליטיקה של מעמד זה. חשיבותה של ההתאחדות, כפי שיתברר בהמשך הדברים, נעוצה בתפקיד הפוליטי המרכזי שמילאה במאבק נגד היוזמה הבריטית להנהיג בארץ מס על הכנסתם של יחידים וחברות. מאבק זה נוהל בעיקר בזירה הפוליטית-ממשלתית (להלן: הזירה המדינית) ובחלקו בזירה היישובית, והוא מאפשר לדון באמצעות הכלים המקובלים במדע המדינה לחקר ההתנהגות הפוליטית והכלכלית של אינטרסים כלכליים מאורגנים (Olson 1971; Schmitter and Streeck 1999) בעצמתה הפוליטית של ההתאחדות. עצמה זו נבחנת כאן הן במונחי השפעתה המידית על המדיניות הפיסקלית הנוגעת לתעשייה הפרטית הן במונחי ההשלכות הארגוניות-פוליטיות ארוכות הטווח של השפעה זו על ההתאחדות, אם אכן היו כאלה. אך יותר מהארת פוליטיקה האינטרסים של ההתאחדות, תיאור המאבק שניהלה ביזמת מס ההכנסה, הנשען על מקורות ראשוניים שלא נעשה בהם שימוש עד כה, חושף לראשונה פרק חשוב בתולדות הכלכלה הפוליטית של ארץ ישראל המנדטורית (שהמחקר הקיים עסק רק בשוליה). בחלקו האחרון של המאמר אבחנו גם את מעורבותה של ההתאחדות במאבק היישובי של שנות השלושים לקידום 'תוצרת הארץ'. בחינה זו מאפשרת התבוננות משווה של התנהלות ההתאחדות בשני העניינים תוך כדי עמידה על מורכבותה של סוגיית כוחה הפוליטי על שני היבטיה הרלוונטיים: ההשפעה המידית בסביבה הכלכלית-פוליטית שפעלה בה וההשלכות הארגוניות-פוליטיות ארוכות הטווח של השפעה זו.

מס הכנסה בארץ ישראל המנדטורית: כרוניקת קביעת המדיניות

בעשר שנות התקציב הראשונות של ממשלת המנדט בארץ ישראל (1921-1932) היו המסים העקיפים כשלושה רבעים של הכנסותיה של הממשלה והמסים הישירים כרבע מהם (Metzer 1982: 92). במערכת מיסוי זו, מורשת התקופה העות'מאנית, לא נכלל

ההתאחדות מלהתקיים במתכונת שהוקמה והיא נוסדה מחדש בסוף אותה שנה בתור ארגון המוכוון לקידום האינטרסים של התעשייה הפרטית, בעיקר בזירה המדינית, בתור גוף העוסק בעניינים מקצועיים עסקיים, אך מעדיף להימנע מפעילות בזירת יחסי העבודה. עם מחדשי ההתאחדות נמנו תעשיינים, שפעלו במסגרתה בגלגולה הראשון, דוגמת אברהם קריניצי (שותף במפעל הרהיטים 'גורלסקי-קריניצי') ודמויות חדשות כגון משה שהם (בעל בית דפוס), חיים ויינדפלד (בעל מפעל לעבודות עץ) ושלום פכטר (שותף במפעל מוצרי המתכת 'פכטר-הופמן'), ראו התאחדות בעלי התעשייה אל א"נ תשבי, מזכיר המחלקה למסחר ותעשייה של ההנה"צ, 'סקירה על פעולות התאחדות בעלי התעשייה בת"א-יפו בחמשת החודשים האחרונים (14.1.26-1.6.26)', הארכיון הציוני המרכזי (להלן: אצ"מ) S8/2276/1. אריה שנקר רכש את מפעל הטקסטיל פושט הרגל 'לודז'יה' סמוך לעלייתו ארצה. במהלך 1925, עם הקמתה של ההתאחדות מחדש, החל את פעילותו בהתאחדות ונבחר ליושב הראש שלה ב-1929. במחצית הראשונה של שנות השלושים שונה שם המשרה ל'נשיא ההתאחדות', ושנקר החזיק במשרה עד שנפטר ב-1959.

שום רכיב של מיסוי על הכנסותיהם של יחידים או של חברות. בשנים שקדמו למלחמת העולם השנייה יישמה ממשלת המנדט כמה שינויים ורפורמות במערכת המיסוי הישיר. בין השאר שונו בסיסי הערכת הגבייה, בוטלו מסים אחדים והוחלפו מסים בעלי מבנה מסורתי במסים בעלי מבנה מודרני (מורג תשכ"ז: 1-40; El-Eini; 92-93; Metzner 1982: 572-573). במסגרת הרפורמות הללו הציע משרד המושבות כבר ב-1923 להנהיג בארץ מס הכנסה (El-Eini 1997: 585). בהמשך להצעה זו מינה הנציב העליון הרברט סמואל ועדה שהורכבה מפקידים בריטים וכן מנציגים של חוגי המסחר, ערבים ויהודים, כדי לחקור את המיסוי העירוני ולבחון את התאמת המסים העות'מאניים הישירים לתנאים הכלכליים החדשים בארץ. הוועדה הגיעה למסקנה שהחלת מס הכנסה תחייב הקמת מנגנון מורכב ביותר למימוש הגבייה ולכן זנחה את הרעיון.³

היזמה להנהיג בארץ מס הכנסה שבה ועלתה ב-1930 בעקבות פעולתם של שני גורמים בריטיים מרכזיים. גורם אחד היה משרד האוצר בלונדון, שאליו עבר הפיקוח על תקציבה של ממשלת המנדט ב-1930 עקב הזדקקותה של ממשלת המנדט למלווה בריטי (ראובני 1993: 72; El-Eini 1997: 575). לנוכח גירעונה התקציבי של ממשלת המנדט ב-1929, דחף משרד האוצר בלונדון להנהיג מס הכנסה בארץ כחלק מהמדיניות הקולוניאלית שלא לאפשר לממשלי המושבות ליצור גירעונות תקציביים שייפלו למעמסה על משלם המסים הבריטי (Gross 1984; El-Eini 1997: 573-577). הגורם הבריטי השני היה הוועדה שמינתה ממשלת המנדט באפריל 1930, בין השאר בעקבות התפרצות המאורעות האלימים של קיץ 1929 ('מאורעות תרפ"ט'). בוועדה היו חברים סגן שר האוצר המנדטורי ויליאם ג'ונסון ופקיד הממשלה רוברט קרוסבי (להלן: ועדת ג'ונסון-קרוסבי). מטרת הוועדה הייתה לחקור את מצבם הכלכלי של הפלחים בארץ. ועדה זו קבעה כי נטל המס הישיר המונח על כתפי הפלחים הוא גבוה מדי והמליצה להפחיתו על ידי החלת מס הכנסה שיכלול שכבות חברתיות שנמנעו עד אז מלשאת ישירות בנטל מימון מנגנון המדינה המנדטורית (Government of Palestine 1930: 49). הדברים כוונו בעיקר למגזר העירוני, שמרכזיותו בלטה במיוחד ביישוב היהודי. רעיון המס אמנם לא קרם עור וגידים בשנת 1930,⁴ אולם אימוצו בלונדון וירושלים כאחד, אם כי מסיבות שונות (המחויבות למשלם המסים הבריטי; ו'המחויבות הכפולה' של הבריטים הן להקמת בית לאומי יהודי הן לאוכלוסייה הערבית המקומית שנגזרה מכתב המנדט), הבטיח כי מקומו לא ייפקד מאפשרויות הפעולה של השחקנים המדינתיים בהמשך העשור.

במחצית 1932 עלה רעיון מס הכנסה על פסים מעשיים. הנציב העליון ארתור ווקופ החל לקדם את המהלך מתוך דבקות באופיו הפרוגרסיבי של המס ובצורך להנהיג בארץ חלוקת הכנסה מחודשת בין המעמדות העליונים לנמוכים. הוא נסמך על מנגנון האוצר שבראשות שר האוצר המנדטורי ספנסר דיוויס ועל סגן שר האוצר ג'ונסון, והם פעלו ללא

3 ל"כ, 'מס הכנסה בארץ ישראל', דבר, 6.11.1939.

4 שם.

לאות ליצירת מערכת מיסוי שוויונית לתפיסתם (El-Eini 1997: 585). הנציב הדגיש כי חרף הצלחת הממשלה לאזן את תקציבה בשנת המס 1932/3, המס נחוץ בגלל אי-הוודאות שיצר המשבר הכלכלי העולמי וכן על מנת ליצור תשתית להמשך פיתוח שירותים אזרחיים בתחומי החינוך והבריאות.⁵ בתוך כך החליטו בעצה אחת הנציב העליון, המזכיר הראשי ושר האוצר המנדטורי כי היזמה לא תקודם באמצעות הוועדה הממשלתית המתמדת למסחר ותעשייה, שבה היו חברים נציגים יהודים וערבים לצד נציגי הממשלה, עקב החשש כי הדיונים בוועדה יגיעו למבוי סתום בגלל התנגדויות אוטומטיות של נציגי כל אחת מהקהילות לעמדות נציגי הקהילה האחרת. במקום זאת הוחלט לקיים מגעים מקדימים פרטיים עם גורמים יהודיים וערביים על מנת לנסות ולקדם את היזמה.⁶ המגעים הללו התגבשו לכלל פנייה ממשלתית רשמית לוועד הערבי ולסוכנות היהודית בקיץ 1932.⁷ כשנה לאחר מכן, באוגוסט 1933, שלח הנציב העליון את טיוטת פקודת המס למשרד המושבות והיא הועברה למנהל הכנסות המדינה הבריטי לשם קבלת הערות. כמו כן התבקש המנהל למנות מומחה מטעמו כדי לסייע בניסוחה הסופי של הפקודה ובהקמת מנגנון המס. לתפקיד מונה הפקיד הבריטי ג'יימס הנטינגטון, והוא הגיע לארץ לביצוע משימתו בראשית 1934.⁸ הנטינגטון חקר את אפשרויות החלת מס ההכנסה תוך כדי שיתוף פעולה עם ועדה ממשלתית שמינה הנציב כדי שתשב על המדוכה בראשות שר האוצר ג'ונסון (קודם למשרה זו מאז עמד בראש ועדת ג'ונסון-קרוסבי) ולצדו מנהל המכס קינגסלי סטיד והממונה על מחוז ירושלים ג'יימס קמבל (להלן: ועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל). לקראת מחצית השנה מסרו הוועדה והנטינגטון את דוחותיהם הנפרדים לנציב העליון. מסקנת שניהם הייתה שאין להחיל את מס ההכנסה, אם כי הוועדה המליצה להוסיף ולבחון את הנושא אם ישתנו הנסיבות הכלכליות. בעקבות זאת הודיע ווקופ לשר המושבות כי החלת מס הכנסה בארץ ישראל איננה מעשית משלש סיבות: ראשית, שתי האוכלוסיות בארץ רואות בממשלת המנדט שלטון זר ועל כן יעשו כל אשר לאל ידם על מנת לחמוק מתשלום המס; שנית, ההתנגדות למס תייקר את עלות יצירת מנגנונו ותסרב לאת הליכי גבייתו באופן שיעקר את היתרונות הכלכליים הגלומים בו; שלישית, נראה שהאוכלוסייה היהודית תעביר את הדיון בחלוקה מחדש של ההכנסות הנגזרות מהמס מהמגרש החברתי-כלכלי אל המגרש

5 'Sir Arthur Wauchope's policy defined before merchants', *Palestine Post*, 14.12.1932 5
 6 Acting Treasurer to Chief Secretary, 25.6.1932, Israel State Archives (hence: ISA) מ 33/4

7 ראו דיווחו של חיים ארלוזורוב בישיבת הנהלת הסוכנות בסוף יוני 1932: Palestine Executive of: 1932 the Jewish Agency, Minutes of a meeting, 28.6.1932, Central Zionist Archive (hence: CZA) S100/13b

8 H. F. Downie [Colonial Office] to the Secretary of the Board of Inland Revenue, 24.8.1933, The National Archives (hence: TNA) CO733/241/5; Inland Revenue to The Under Secretary of state, Colonial Office, 20.11.1933, Ibid.

הפוליטי ובכך תערום מכשולים על הנהגתו של המס. עם זאת ציין הנציב כי הוא לא מוצא כל סיבה שלא לשוב ולבחון את הסוגיה בעתיד.⁹ שינוי בנסיבות הכלכליות-פוליטיות חל עם פרוץ מלחמת העולם השנייה ועם צמצום הכנסות המכס של הממשלה בעטייה של המלחמה. נוספה על כך ההצלחה בהנהגת מסי הכנסה ברחבי האימפריה. כל אלה שכנעו את הנציב העליון באותה עת הרולד מק-מייקל לתמוך בהחלת מס הכנסה בארץ ישראל. על המס הוכרו בסוף מרס 1941.¹⁰ המס הונהג בספטמבר 1941 והוחל רטרואקטיבית מראשית שנת הכספים (Gaskin 1992: 269-267).

מס הכנסה והפוליטיקה של התאחדות בעלי התעשייה 1930-1934

היסטוריונים כלכליים העריכו כי הגורם העיקרי שמנע מממשלת המנדט להנהיג מס הכנסה בארץ במהלך שנות השלושים היה התנגדות היישוב היהודי למס לנוכח השלכותיו הצפויות על חלוקת ההכנסות הבין-קהילתית, שהובלטו על רקע הקונפליקט הפוליטי היהודי-ערבי (Metzer 1982: 93-94; Gaskin 1992: 266-268; El-Eini 1997: 586). מחקרים אלה לא עסקו בניתוח כלכלי-פוליטי של ההתנגדות היהודית, ובכלל זה באינטרסים שהניעו אותה, או בביטוייה הפוליטיים בזירה המדינתית. לעומתם הציע זאב שטרנהל ניתוח כלכלי-פוליטי של ההתנגדות היהודית למס כחלק מהדפוס ההיסטורי של שיתוף הפעולה בין תנועת העבודה למעמד הבינוני (שטרנהל 1995: 298-299). עם זאת, ניתוחו הממוקד בתנועת העבודה ובבגידתה האידאולוגית, לדעתו, שהשתקפה בחבירתה לאופוזיציה היהודית למס, לא עמד על טיבם של האינטרסים הכלכליים-פוליטיים המאורגנים שהובילו את ההתנגדות.

את התנגדות היישוב היהודי למס בשנות השלושים הובילו גורמים שונים, עירוניים בעיקר, מקרב 'החוגים האזרחיים'. נרמה שאין בכך כדי להפגיע, עקב החפיפה בין השטח הכלכלי-חברתי הכפרי-עירוני ובין השטח הכלכלי-פוליטי הערבי-יהודי, שהבליטה יזמת המס הבריטית.¹¹ גורמים אלה ודאי לא היו היחידים שהבחינו בחפיפה זו ובהשלכותיה, אולם הם נהנו מהיכולת לגבש את עמדתם ביחס לסוגיה במהירות יחסית עקב זהותם הקפיטליסטית, שהייתה חפה משיקולים פרוגרסיביים-נורמטיביים, אמתיים או מדומים.

9 High Commissioner for Palestine to His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies, 14.6.1934, Ibid.

10 בשנים 1930 ו-1947 הונהג מס הכנסה ב-27 מושבות בריטיות, ראו: Gaskin 1992: 268, 303. פקודת המס המנדטורית התבססה על נוסח לדוגמה שהופץ במושבות האימפריה הבריטית כבר ב-1922, ראו: ראובני 1993: 84. בנוסחה הסופי היו רכיבים שנלקחו מחוקי מס ההכנסה שהנהיגו הבריטים זמן קצר קודם לכן במושבותיהם בקניה, בקפריסין ובהודו, ראו: Likhovski 2010.

11 ראו למשל: ה' מרגלית, 'הפיננסים של ארץ-ישראל והצעת מס-הכנסה', מסחר ותעשייה, 7 (15.4.1931).

כבר בעקבות פרסום מסקנות ועדת ג'ונסון-קרובי ב-1930 הסתמנה חלוקת עבודה בין הגורמים הללו. ההתאחדות הובילה את ההתנגדות הארגונית-פוליטית להחלת המס תוך כדי תביעה מהממשלה להכיר בה כמייצגת הבלעדית של כלל האינטרסים הכלכליים הפרטיים המאורגנים.¹² באותה עת פרסם הירחון מסחר ותעשייה, שייסד היזם אלכסנדר יבזרוב, מאמרים שסיפקו 'תחמושת' עניינית לשליטת המס.¹³ מראשית העשור שאפה ההתאחדות מבחינה ארגונית להניע פעולה פוליטית של התנגדות למס שתושבת על חזית רחבה ולא על העצמה הארגונית המצומצמת שלה בלבד. זאת ועוד, פעולה זו אמורה הייתה להסתמך על מכלול אינטרסים רחב יותר מהאינטרסים התעשייתיים וליצור חפיפה בינם לבין האינטרס הלאומי-ציוני. במישור העקרוני הוצעה התשתית הרעיונית להתנגדות למס, והיא שימשה את ההתאחדות במהלך כל העשור. תשתית זו הציגה ניתוח מורכב שנמנע מפסילה עקרונית של מס הכנסה, אולם פסל את מניעיהם של השחקנים הפוליטיים הבריטים שקידמו אותו, כמו למשל החשש מגירעון תקציבי (של האוצר בלונדון) ומהצורך בחלוקה מחדש של ההכנסות (של הנציב בירושלים). כבר בראשית העשור נוספו לתשתית זו נימוקים נקודתיים, שליוו את ההתנגדות למס גם אחר כך ועסקו בפגיעתו הפוטנציאלית בזרימת ההון היהודי לארץ ועל המכשולים שיערום בפני פיתוח התעשייה היהודית הפרטית.¹⁴

ההתאחדות, שכאמור הובילה את ההתנגדות למס ברמה הארגונית-פוליטית, נאלצה כבר ב-1932 להתמודד עם ההכנות לאפשרות החלתו, ובהן פניית הממשלה להנהלת הסוכנות לפתוח בהתדיינות בשאלת המס, ובאיתות המובלע בה שאינטרסים כלכליים מאורגנים לא יוכרו כבעלי מונופול ייצוגי.¹⁵ לפיכך על ההתאחדות 'נגזר' לנהל מאבק כפול בזירה היישובית: על יצירת מונופול ייצוגי ביישוב מזה, ועל אימוץ עמדותיה השוללות את יזמת המס הבריטית על ידי מוסדותיו מזה.¹⁶ נדמה כי להתאחדות היה יסוד להניח כי השחקנים

12 התאחדות בעלי התעשייה בארץ-ישראל לכבוד הא' מ' דיזנגוף יושב-ראש המועצה של עיריית תל אביב, 24.8.1930, ארכיון עיריית תל אביב (להלן: אעת"א) 04-3066.

13 מרגלית (לעיל הערה 11); הנ"ל, 'כלפי מס הכנסה', מסחר ותעשייה, 10-11 (ספטמבר 1932); ד"ר א' רופין, 'לשאלת מס-ההכנסה בארץ-ישראל', שם, 16 (15.12.1932).

14 מרגלית (לעיל הערה 11).

15 בד בבד עם מאבקה של ההתאחדות ביזמה הבריטית להנהגת מס הכנסה בשנים 1932-1934 גבר המתח בנוגע למכס בין חוגים שונים במעמד הבינוני ביישוב (בעיקר בפרדסנים שייצאו את תוצרתם לבריטניה) ובין השלטון הבריטי, זאת לנוכח הדרתה של ארץ ישראל ממערכת ההעדפות האימפריאליות שעוצבה בוועידת אוטווה ב-1932 וסתמה את הגולל על המאמצים היישוביים לשנות זאת, ראו: El-Eini 1998: 182-184. אף כי סביר להניח שמתח זה עמד ברקע המאבק שהובילה ההתאחדות ביזמת המס, הרי שכל הנראה הוא לא השפיע ישירות על עיצוב עקב נתוני היצוא הזניחים של התעשייה הפרטית היישובית לבריטניה בשנים אלה.

16 Palestine Executive of the Jewish Agency, Minutes of a Meeting, 28.6.1932, CZA S100/13b; התאחדות בעלי התעשייה בארץ-ישראל, מכתב-חוזר מס' 1/33, 16.2.1933, שם, S8/2303/1.

ההגמוניים בזירה היישובית שותפים לשלילתה המוחלטת של יזמת המס. הנחה זו התבררה כמוטעית עם החלטת הנהלת הסוכנות שלא לנצל את מעמדה ככתב-שיח של הממשלה בנוגע למס כדי לנסות לבלמו. תחת זאת ביקשה הסוכנות להיאבק על הנתח שהאוכלוסייה היהודית תיהנה ממנו בחלוקת ההכנסות המחודשת שהמס היה אמור לייצר.¹⁷ נוסף על כך, הנהלת הסוכנות, בהובלת חיים ארלוזורוב, אף שללה את האפשרות להכיר בהתאחדות כמייצגת הבלעדית של הגורמים ביישוב ששללו את יזמת מס ההכנסה.¹⁸ נראה כי את ההנהלה הניעה התפיסה שראתה את האינטרסים הכללי-יישוביים כרחבים בהרבה מאלה של ההתאחדות או של כל גוף כלכלי מאורגן אחר. על פי תפיסה זו שלילה של יזמת המס מראש עלולה לפגוע בקידום של האינטרסים הכללי-יישוביים בזירה המדינית.¹⁹

עמדת הנהלת הסוכנות לא הייתה מקובלת על כל חבריה. נגד הקו שהוביל ארלוזורוב התייצב איש 'המזרחי' יהושע השל פרבשטיין, ראש המחלקה למסחר ותעשייה.²⁰ על אף כהונתו בראש אחת ממחלקותיה, שלל פרבשטיין נורמטיבית את המעמד הפוליטי המדינתי שהנהלת הסוכנות נהנתה ממנו ביחס לסוגיית מס ההכנסה ותבע במרומז שנציגות יישובית תתפוס מרחב זה, קרי 'הוועד הלאומי'.²¹ אל פרבשטיין חבר עמנואל ניומן, ציוני אמריקני שהיה ראש המחלקה הכלכלית של הנהלת הסוכנות בארץ בשנים 1931-1934, ושניהם יחד ניסו לכפות על ארלוזורוב החלטה שלפיה הנהלת הסוכנות תשלול לחלוטין את הנהגת מס ההכנסה. חברי ההנהלה דחו את הצעתם, ובמקומה הכריעו לטובת הכרה מצומצמת באינטרסים הכלכליים המאורגנים ('בעלי תעשייה, איכרים ולשכות-מסחר') לשם הבעת עמדתם בנוגע ליזמת המס ב'ריאיון' לפני הנהלת הסוכנות.²²

לנוכח החלטת הנהלת הסוכנות, בחר נשיא ההתאחדות אריה שנקר לנקוט קו מתוחכם. נראה כי הוא היה מודע לחלוטין לרעיון שההכרה היישובית המוגבלת במעמדה הפוליטי של ההתאחדות היא חלק מתרגיל השהיה שנקט ארלוזורוב, שלא שלל את מס ההכנסה

17 Palestine Executive of the Jewish Agency, Minutes of Meeting, 3.7.1932, Ibid.

18 ישיבת ההנהלה, 27.9.1932, אצ"מ, שם.

19 דברי ארלוזורוב: 'השבוע מסתיים פרק חשוב במו"מ שלנו עם הממשלה בשלושה עניינים: א) חלק היישוב היהודי בהכנסות הממשלה; ב) עניין תמיכת הממשלה בחינוך; ג) תמיכתה במפעלי הבריאות שלנו. [...] בוויכוח שלנו בקיץ אמרתי, שכל זמן שהממשלה מונעת מאתנו את המגיע לנו אין לנו להשתתף בשום מו"מ על מס-הכנסה; לו ניתן לנו המגיע לנו אפשר היה לדבר על משא-ומתן. אמרתי כך גם לנציב, שם. מתח זה, שהתגלע בין ההתאחדות ובין הנהלת הסוכנות בכל הכרוך בעמדת היישוב ביחס ליזמת המס הבריטית, מזכיר ומלמד על טיבם הוולונטרי של המוסדות הלאומיים. הם פעלו בזירה הפוליטית היישובית ומגמתם המתמדת הייתה לבסס את סמכותם כמרכזים פוליטיים מול מרכזי המשנה ביישוב, ראו: הורוביץ וליסק 1977: 47-60.

20 לפירוט עמדותיו של פרבשטיין ביחס לאפשרות שיונהג מס הכנסה, עמדות שהיו זהות לעמדות ההתאחדות, ראו: 'על מחלקת המסחר והתעשייה של הסוכנות (שיחה עם מר ה. פרבשטיין)', מסחר ותעשייה, 14-15 (נובמבר 1932).

21 ישיבת ההנהלה, 27.9.1932, אצ"מ S100/13b.

22 החלטת ההנהלה, שם.

לגמרי.²³ שנקר ניסה אפוא לגרום לארלוזורוב לחשוף את עמדתו בנוגע למס.²⁴ נדמה כי לארלוזורוב לא נותרה בררה ותגובתו המתונה ללחצו של שנקר הניעה את גיוס הגופים הלאומיים ביישוב לחזית ההתנגדות למס, חזית שהובילה ההתאחדות.²⁵ שנקר השכיל לרכוב על מאבקו של הוועד הלאומי לבלעדיות בייצוג היישוב היהודי בזירה הפוליטית המדינתית והיישובית כאחד, מאבק שהדהד את עמדת פרבשטיין בנוגע למס ההכנסה.²⁶ בהקשר זה הציב שנקר את הצהרת הוועד המאוחד היישובי נגד המס כבסיס לפעולה כלל יישובית בהובלת הוועד הלאומי.²⁷ הקו המתוחכם שנקט שנקר אפשר לו להימנע מדחיפת הנהלת הסוכנות לעימות חזיתי עם הממשלה בסוגיית המס, עימות שלא הייתה מעוניינת בו. מנגד, הוא הצליח להפוך את ההכרה המוגבלת של הסוכנות במעמדה הפוליטי של ההתאחדות בנוגע לסוגיית המס כבסיס אפשרי להעצמתה הפוליטית-ארגונית (להלן: העצמה) בעתיד תוך כדי תמרון בין הוועד הלאומי ובין הנהלת הסוכנות.

- 23 את ארלוזורוב הנחתה כאמור תפיסה של האינטרס היישובי הרחב ונשזרה בה הסכמה אפשרית להחלת המס. הוא גם ראה את ההיגיון בחלוקה מחדש של ההכנסות שהעמיד וקופו בבסיס יזמת המס וניסה לשווקו לבעלי התעשייה: 'המציאות האי"ת אומרת לנו שאם הלהץ על הפלח ימשך, הוא יהיה מוכרח לעזוב את הכפר ולצאת אל שוק העבודה ולהפריע לעלייה. חוץ מזה: היכן הוא השוק לתעשייתנו בלי כוח-הקנייה של מיליון ערבים?', שם.
- 24 'פגישת ההנהלה עם באי-כוח התאחדות בעלי התעשייה ועוד בעניין מס-הכנסה', 3.10.1932, אצ"מ S100/14b.
- 25 דברי ארלוזורוב: 'שאלת המיסים ובייחוד מס הכנסה – הכל מתרכז בה: מסחר, תעשייה, חקלאות, עניינים סוציאליים, וכו'. כל זה טעון בירור [...] הנהלת הסוכנות החליטה לערוך את הבירור ע"י ועדה מבאי-כוח כל הגורמים או ע"י התייעצות עם כל האלמנטים. הנהלת הסוכנות לא תקבע את עמדתה עד הבירור הזה. עמדתי בעניין זה לא תכריע; ההנהלה כולה תחליט ואני אגשים את החלטתה', שם.
- 26 אספת הוועד הלאומי, ישיבה שנייה, 14.11.1932, אצ"מ J1/7235.
- 27 'וזהו הקו הכללי של החלטות הוועדה: (1) אנו דורשים מהמוסדות העליונים של היישוב והתנועה הציונית להביע מעתה – מבלי להיכנס בלימוד השאלה – כי עניין מס הכנסה זוהי התקפה חדשה על הציוניות ואולי לא פחות מזיקה להתקפת שאו וסימפסון. יש להודיע כי מס כזה הוא הרס לארץ ובעיקר לתנועתנו, ושהמוסדות יתחילו בפעולות כי תכנית המס הזה תבוטל. (2) לפנות לוועדה"ל [לוועד הלאומי] בהצעה כי הוא בעצמו בתור ב"כ [בא כוח] היישוב ירכיב ועדה למלחמה בתכנית המס הזה, בהשתתפות ב"כ הארגונים השונים ביישוב, וכעת לא ללמוד השאלה אלא לבטול גמור של ההצעה. (3) הוועדה"ל צריך להביע צערו על העובדה כי הנהלת [הסוכנות] לא התייעצה תיכף כשירעה מהסכנה של המס הזה – עם הארגונים המעוניינים אלא נפגשה עמנו רק כעבור חצי שנה, וזאת ג"כ לפי דרישתנו, דרישת הארגונים. (4) על הוועדה"ל לקבל החלטה מהסוכנות כי בכל השאלות המתעוררות בממשלה כאן ובלונדון והעלולות לפגוע בענייני היישוב שלא תעשה כל צעד בטרם תתייעץ עם הארגון החזק של היישוב ועם הארגונים המעוניינים, גם החלטנו שלא נעשה כל פעולה ספרטית אלא תפנה קודם כל לשני הארגונים העליונים ותדרוש מהם לעמוד בראש הפעולה הזאת. הנהלת הסוכנות לא קבלנו לצערנו כל תשובה, עתה אנו מחכים לתשובת הוועד הלאומי', שם.

ל'הסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל' (להלן: ההסתדרות), בהיותה הארגון הגדול ביותר ובעל העצמה הפוליטית הגדולה ביותר ביישוב, היו כמובן אינטרסים כלכליים מובהקים. לפיכך לא השתתפה במאבקה של ההתאחדות לגיבוש חזית יישובית רחבה לבלית יזמת מס ההכנסה וכפועל יוצא גם להכרה יישובית בהתאחדות כבעלת מונופול ייצוגי של האינטרסים הכלכליים הפרטיים בסוגיה זו. שני גורמים מרכזיים תרמו לעמדתה האמביוולנטית של ההסתדרות ביחס ליזמת המס בשלהי 1932. את הגורם הראשון האיר כאמור שטרנהל, שקבע כי דובריה הבולטים 'רדעו, שתנועה סוציאליסטית אינה יכולה להרשות לעצמה לשלול בראש חוצות את הנהגתה של שיטת מיסוי פרוגרסיבי' (שטרנהל 1995: 299). הגורם השני היה חששם של דוברי ההסתדרות כי הכרה יישובית במונופול הייצוגי של ההתאחדות בנושא המס תסמן את האפשרות להפיכתה של ההתאחדות כארגון הנטוע במעמד הבינוני היישובי למייצגת האינטרס הלאומי בסביבה הכלכלית-פוליטית הארץ-ישראלית הכוללת. ההשפעה השלילית שהייתה יכולה לנבוע ממימושה של אפשרות זו על עצמתה של ההסתדרות בפרט ושל תנועת העבודה ככלל הייתה ברורה, והחשש הביא את ההסתדרות לידי נקיטת רטוריקה התקפית נגד כלל המעסיקים הפרטיים שדרשו חזית לאומית אחידה נגד יזמת מס ההכנסה, אך נמנעו משיתוף פעולה דומה למען המאבק על עבודה עברית.²⁸ שנקר, שלא במפתיע, עט על הרטוריקה ההתקפית של ההסתדרות כמוצא שלל רב. מבחינתו ומבחינת ההתאחדות, שמפעלי חבריה (רובם באזור תל אביב) כמעט לא העסיקו ערבים, ברטוריקה זו הייתה משום התפרצות אל דלת פתוחה.²⁹ יתר על כן שנקר ניסה למנף את ההתנגדות לשם גיוס תנועת העבודה לאופוזיציה למס ההכנסה. מהלך זה נחל הצלחה מוסדית-ארגונית, וב-1934 הצטרפה ההסתדרות ל'וועד המאוחד נגד מס הכנסה', מאבק שכאמור הובילה ההתאחדות.³⁰

שנת 1932 הייתה כאמור השנה הראשונה שבה עלתה יזמת מס ההכנסה הבריטית על פסים מעשיים. ההימנעות הבריטית מלהכיר במונופול הייצוגי של מי מהאינטרסים הכלכליים המאורגנים ביחס לשאלה זו הסיטה את עיקר ההתרחשות הפוליטית בעניין המס לעבר הזירה היישובית. עם תום השנה פעלו בנושא מס ההכנסה במישור הארגוני לא פחות משלושה גופים. הראשון היה ועדה שהקימה הנהלת הסוכנות ותפקידה היה לאסוף חומר בנושא. השני היה ועדת הוועד הלאומי, שבה השתתפו כל הזרמים שיוצגו בו, והיא הייתה אמורה לקבוע את תכנית ההתנגדות למס המוצע. ועדה זו קמה הודות לפעילותו של שנקר

28 ראו בהקשר זה את דברי דוד רמז וברל כצנלסון באספת הוועד הלאומי שהביא עיתון דבר לקוראיו: 'היוכחו על מס הכנסה בוועד הלאומי', דבר, 16.11.1932; 'לדיון בענין מס הכנסה (דברים שנאמרו בישיבת הוועד הלאומי)', שם, 18.11.1932.

29 דברי שנקר: 'פה נזכר עניין העבודה העברית: מס ההכנסה יפגע בעיקר בתעשייה והרי כאן כמעט 100% פועלים יהודיים. עיקר עבודתנו כרגע צריכה להיות משכנת ההון היהודי לארץ, וכל דבר העולל לרחותו הוא אסון', 'הישיבה השלישית בעניין מס הכנסה', 22.11.1932, אצ"מ S100/14b.

30 'רשימת המוסדות', ארכיון המכון לחקר התפוצות, אוניברסיטת תל אביב, אוסף וולחונסקי (להלן: אמח"ת) P22/31.

בנתיב הארגוני של 'הוועד המאוחד כנגד מס הכנסה', שהקימה ההתאחדות. ועד זה היה הגוף השלישי שפעל בזירה ונוסף על ההתאחדות היו שותפים בו גם האינטרסים הכלכליים המאורגנים האחרים (חוץ מההסתדרות) וכן שלוש המפלגות 'האזרחיות' הגדולות (הציונים הכלליים, 'המזרחי' והרביזיוניסטים).³¹ על אף הפיצול בטיפול בשאלת מס הכנסה, עם תום השנה התייצב הוועד הלאומי, בתור מייצגו של היישוב היהודי, לצד ההתאחדות והחליט פה אחד לשלול מס זה.³² ההחלטה שיקפה את קווי המתאר הבסיסיים של ההתנגדות למס. את ההחלטה התווה ארתור רופין, ועיקרה היה שלילת התפיסה הבריטית הרואה צורך בחלוקה מחדש של ההכנסות בטענה שהאוכלוסייה היהודית נושאת בעיקר נטל המס ממילא.³³

ניתוח ההתרחשות הפוליטית בזירה היישובית במהלך 1932 בנוגע למס הכנסה לא מאפשר להסיק מסקנה חד-משמעית באשר לשאלה אם השפיעה ההתאחדות על עיצוב מדיניות המס. על אף התייצבות היישוב היהודי לימינה, באמצעות הוועד הלאומי, עם תום השנה לא היה ברור כלל אם הבריטים נסוגים מיזמת המס. כמו כן הוועד הלאומי לא היה השחקן היישובי ההגמוני, ועמדתה של הנהלת הסוכנות ביחס לשאלה טרם הובררה סופית, אם כי ברור היה כי יקשה עליה להביע תמיכה במס. לפיכך שאלת השפעת ההתאחדות על ניסוח האינטרס היישובי הייתה לוטה בערפל, כמו גם שאלת השפעתה של ההתאחדות על עיצוב מדיניות המס בזירה המדינתית. עם זאת אין ספק כי גם לו אפשר היה לקבוע שההתאחדות נחלה הצלחה בהשפעתה על שתי הזירות הללו, המעטה הארגוני שדרכו נותבה השפעה זו לא אפשר את זיהויה המוחלט של ההתאחדות כמי שעמדה מאחוריה, ומכאן שתוצר הלוואי הצפוי של העצמתה ארוכת הטווח עמד בסימן שאלה. סימן שאלה זה אף חשף דילמות מהותיות בכל הכרוך לפוליטיקת ייצוג האינטרסים התעשייתיים, שעמן התמודדה ההתאחדות מששבה הממשלה לקדם את יזמת המס בהמשך העשור.

יזמת הממשלה להנהגת מס הכנסה שבה ועלתה על סדר יומם של השחקנים היישוביים הרלוונטיים עם חידוש המהלכים הפומביים במהלך 1934. ברקע עמדה הצלחת ההתאחדות ב-1933 להשפיע על ניסוח האינטרס היישובי. זו מצאה את ביטויה הן במישור הארגוני-מוסדי הן במישור העקרוני-מושגי. במישור הארגוני-מוסדי פעל שנקר בראשית 1934 כדי להבטיח את התייצבותה של הנהלת הסוכנות לימין האופוזיציה למס בזירה המדינתית, ברוח תפיסת האינטרס היישובי שגובשה בהשפעת ההתאחדות בשנה שקדמה לה.³⁴ פעולה זו הוכתרה בהצלחה. משה שרתוק, שלאחר רצח ארלוזורוב תפס את מקומו בתור ראש המחלקה המדינית של הסוכנות, פעל בזירה המדינתית בהתאם לציפיות שנקר.³⁵ במישור

31 'על הפרק: מי מטפל בשאלת מס הכנסה?', מסחר ותעשייה, 14-15 (נובמבר 1932).

32 'שונות: החלטת הוה"ל [הוועד הלאומי] נגד מס הכנסה', שם, 17-18 (30.12.1932).

33 רופין (לעיל הערה 13).

34 אריה שנקר לכבוד מר שרתוק, 5.2.1934, אצ"מ S53/1260/1.

35 ראו דיווח שרתוק להנהלת הסוכנות: 'בנוגע למס הכנסה – לפני שבוע נודע לנו שהממשלה מנתה ועדה [ועדת ג'ונסון-סטוד-קמבל] לטיפול בשאלה הזאת. יש ברצון הממשלה להנהיג את המס הזה.

העקרוני-מושגי הרימה הסוכנות היהודית תרומה נכבדה לביסוס התשתית המושגית והאמפירית להתנגדות למס באמצעות יזמת המחלקה הכלכלית, בניהולו של ניומן, וערכה מחקר נרחב על שיטת המסים בארץ. את המחקר ערך אברהם גרנובסקי והוא פורסם במהלך 1933. פרק נרחב ממנו הוקדש לניתוח היזמה הבריטית להנהגת מס ההכנסה ולשלילת הנימוקים להחלתו (גרנובסקי 1933: 359-373).

בפרוס 1934 פוזר הערפל סביב שאלת השפעתה של ההתאחדות על ניסוח האינטרס היישובי ביחס למס ההכנסה. לעומת זאת, הערפל סביב שאלת השפעתה על עיצוב מדיניות המיסוי בזירה המדינתית טרם התפזר, והאיתותים המוקדמים לא בישרו טוב להתאחדות. הממשלה, בדומה להתנהלותה ב-1932, חזרה ונמנעה מהענקת מעמד ייצוגי כלשהו להתאחדות או לחזית רחבה יותר של אינטרסים כלכליים מאורגנים בסוגיית המס. השיקול שהניע אותה היה חששה מהשלכות פוליטיות שליליות על יחסי יהודים-ערבים, שיכולות היו לנבוע מהכרה כזו, בעיקר עקב משמעותו הפרוגרסיבית הצפויה של המס.³⁶ במקום זאת מינה כאמור הנציב העליון את ועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל והזמין את הנטינגטון מלונדון כדי שישמעו עדויות 'מלשכות המסחר, באי כוח תעשיות גדולות ואומנויות וחברים מעוניינים אחרים מבין הקהל'.³⁷

בעניין זה הצלחתה של ההתאחדות בניסוח האינטרס היישובי בסוגיית המס פגעה דווקא באפשרות העצמת השפעתה בזירה המדינתית משום שהתייצבות נציגי הנהלת הסוכנות בחזית ההתנגדות למס ייתרה את מאבקה של ההתאחדות להכרה של השלטון הבריטי בהתאחדות עצמה. צעד זה אף גובה בהחלטה מוכוונת ומודעת של הנהלת הסוכנות לשמר בידיה את הובלת הטיפול בנושא המס ברמה הכלל-יישובית.³⁸ מסיבה זו חזרה ההתאחדות על מעשיה מראשית העשור ופעלה לגיבוש חזית אינטרסים רחבה להתנגדות למס מתוך תקווה כי בעקבות זאת יהיה בידה לזכות בהכרה פוליטית יישובית ובאמצעותה לתרום לבלוימת יזמת המס בזירה המדינתית. אך שלא כמו הדרך שפעלה בה במהלך 1932, ובעקבות הצלחתה בניסוח האינטרס היישובי ביחס למס, פנתה עתה ההתאחדות גם להסדרות כדי שתהיה שותפה לחזית ההתנגדות.³⁹

הודענו שאנו בעד ביקורת שיטת המיסים בארץ, אבל מתנגדים לדיון נפרד במס-ההכנסה. למומחה [הנטינגטון] שבא הודענו שאנו מתנגדים להנהגת מס ההכנסה מהחששות הבאים: (1) פן תפסק זרימת ההון לארץ; (2) חלק גדול מהתושבים ישתמט מתשלום מס; (3) יחולו סכסוכים בין התושבים לפקידים; (4) הגדלת חלקו של היישוב היהודי במס; המס המשתלם על-ידינו כיום גדול למדי, ישיבת הנהלת הסוכנות היהודית בא"י, 11.2.1934, אצ"מ S100/15b.

36 ש.ם.

37 'מס ההכנסה שוב על הפרק: בא מומחה בריטי לעין בשאלה', דבר, 11.2.1934.

38 ישיבת הנהלת הסוכנות היהודית בא"י, 25.2.1934, אצ"מ S100/15b.

39 אריה שנקר לכבוד הוועד הפועל של הסדרות העובדים העבריים הכללית בא"י, 14.2.1934, ארכיון תנועת העבודה, מכון לבון (להלן: אה"ע) IV-208-1-2706.

בשלב הראשון לא השתתפה ההסתדרות בחזית המתגבשת, ותגובתה להזמנת שנקר רמזה על חששותיה מ-1932. מאחורי תירוצים מנהליים הסתתרה הרתיעה מהשתתפות במהלך פוליטי שבו ההון הפרטי אמור להוביל את ייצוג האינטרס היישובי-לאומי בסביבה הכלכלית-פוליטית.⁴⁰ ייתכן שמאחורי העמדה ההסתדרותית עמדה גם הדאגה של תנועת העבודה מהתחזקותו של המגזר הפרטי ביישוב עקב יבוא ההון הגדול והגאות הכלכלית של 1932-1934. לפיכך בשלב הראשון הייתה התארגנות חזית ההתנגדות למס התאגדות של האינטרסים הכלכליים מקרב החוגים האזרחיים בלבד.⁴¹ עם זאת התעקש שנקר לשמור מקום לנציג ההסתדרות בוועד הפועל של ההתארגנות החדשה.⁴² בתום התארגנות חזית ההתנגדות התרצתה גם ההסתדרות ונמנתה רשמית עם הארגונים שהיו חברים בוועד המאוחד כנגד מס הכנסה. לוועד חברו גם ארבעת מפעלי התעשייה הפרטית הגדולים ('נשר', 'שמן' וחברות האשלג והחשמל), שבתקופת המנדט לא נמנו עם שורות ההתאחדות, וכן החברה לתעשיית מלח בעתלית, שהתבססה במקורה על זיכיון ממשלתי.⁴³

הצלחת ההתאחדות בארגונה של חזית כה רחבה להתנגדות ליזמת המס ב-1934 תאמה לכאורה את מאמציה המתמשכים להביא לידי זיהום של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים (של חבריה בפועל ובכוח) עם האינטרס הלאומי-ציוני. אך כמה מהטיעונים שהעלתה ההתאחדות נגד המס הקשו מאוד עם זיהוי זה, ובראש ובראשונה הטענה כי על הממשלה לסגת מיזמת המס מאחר שהוא צפוי לעצור את המשך זרימת ההון היהודי לארץ ישראל.⁴⁴ בבסיס טענה זו עמדה ההערכה שההון היהודי המיובא מגדיל את תקבולי הממשלה ממסי רכוש וממסים עקיפים. מכאן שההשפעה השלילית הצפויה של המס על יבוא ההון הייתה מגדילה את ההסתברות להיווצרות גירעון בתקציבה של ממשלת המנדט ובעצם פועלת

40 הוועד הפועל של הסדרות העובדים העברים הכללית בא"י לכבוד יושב ראש התאחדות בעלי התעשייה בא"י מר אריה שנקר, 16.2.1934, שם.

41 'התייעצות בשאלת מס-הכנסה, שנתקיימה במשרדי התאחדות בעלי התעשייה בתל-אביב, בנוכחות באי-כוח המוסדות הכלכליים-פיננסיים של היישוב וארגוני התעשייה, המסחר והחקלאות. הישיבה התנהלה בנושאותו של מר אריה שנקר', 15.2.1934, אמח"ת P22/6.

42 אריה שנקר אל מר רמז, 18.2.1934, אה"ע IV-208-1-2706.

43 'רשימת המוסדות', אמח"ת P22/31. לארבעת המפעלים הגדולים במשק הארץ-ישראלי לא היה ככל הנראה אינטרס ישיר בהובלת המאבק ביזמת מס הכנסה. מפעלים אלה, שנרשמו כחברות בלונדון, היו נתונים למיסוי חברתי ונראה כי שררה הבנה כוללת שלא יוטל עליהן מיסוי כפול, ראו ד' וולחונסקי, 'הצעת תזכיר לנציב העליון בעניין מס הכנסה', שם, P22/6. עם זאת, ברור היה כי האינטרס העקיף של 'נשר', 'שמן' וחברת החשמל בהתנגדותם ליזמת המס נבע מהשלכה הצפויה של הקטנת כוח הקנייה של לקוחותיהם. ראו בהקשר זה גם את דיונו של לחובסקי על אופן טיפולם של פרקליט המדינה של ממשלת המנדט ושל פקידי משרד המושבות בלונדון בשאלת המיסוי הכפול תוך כדי ניסוחי טיוטות פקודת המס בשנים 1933-1934, ראו: Likhovski 2010.

44 'התייעצות בשאלת מס-הכנסה שנתקיימה במשרדי התאחדות בעלי התעשייה בתל-אביב', 15.2.1934, אמח"ת P22/6; ד' וולחונסקי, 'מס הכנסה ומשק הארץ', הארץ, 27.4.1934.

בניגוד לאינטרס הבריטי שהארץ תישא את עצמה מבחינה כלכלית.⁴⁵ על אף הגיונה של טענה זו היה בה כדי לפגוע במאמצים ליצור חפיפה בין האינטרסים התעשייתיים הפרטיים לאינטרס הציוני, מאחר שהדגשת פגיעתו הצפויה של המס בזרימת ההון רמזה לאפשרות שאת ההון הפרטי שכבר היה מצוי בארץ, כמו גם זה שעתיד היה להגיע אליה, מניעים בעיקר אינטרסים עסקיים, ואילו לאינטרס הציוני תפקיד משני בלבד.⁴⁶ ההתאחדות הייתה מודעת לבעייתיות זו. לכן בהצעת התזכיר לנציב העליון, שהגיש רב וולחונסקי (פקיד ההתאחדות שהיה אמון על הטיפול בסוגיה) לאישורו של הוועד המאוחד כנגד מס ההכנסה, הוצג ניסוח שאמור היה לגשר בין הרכיב הציוני (זיהוי ההון כחלק מהשיח החלוצי-ציוני) ובין הרכיב העסקי (חיפוש ההון אחר אפיקי השקעה רווחיים), בלי לבכר אחד על פני האחר:

מהאמור יש להסיק שמבחינה כלכלית טהורה חסרים עדיין בא"י התנאים הדרושים להשקעת הון פרודוקטיבית. ואם למרות התנאים הבלתי נוחים הושגו תוצאות כלכליות משביעות רצון – שהן ברכה לארץ כולה ולאוצר המדינה גם יחד – יש לזקוף את הדבר לזכות היוזמה היוצרת והמאמצים האישיים, בעלי אופי פיוני (חלוצי), של היצרנים. אין כלל למעט את ערך המניע הבלתי כלכלי: האמונה הכבירה בעתידה של הארץ הזאת והנכונות לקורבנות למען פיתוחה, שהרי הוא הוא מאפשר במקרים רבים לקיים מפעלים ולהחזיק מעמד בתנאים קשים מאוד.⁴⁷

בהמשך התזכיר נראה כי משקלו של הרכיב העסקי האפיל על הרכיב הציוני. אמנם אין לקבוע אם בכך באה לידי ביטוי השקפת הוועד המאוחד בדבר האינטרסים המניעים את ההון היהודי, או שמא מאחורי הבלטת המניע העסקי עמדה המחשבה כי בכך יגבר הסיכוי לשכנע את הנציב העליון לסגת מיזמת המס. בכל מקרה, אין לטעות בניסוח: 'על יסוד

45 הנציב העליון אישש עמדה זו בהודעה הרשמית שפרסם עם הגעת הנטינגטון לארץ בראשית פברואר 1934. ההודעה הובאה במבוא לרוח ג'ונסון-סטיד-קרוסבי: 'הוד מעלתו [הנציב העליון] הדגיש כי הדבר האחרון שהממשלה הייתה רוצה לעשות הוא לעצור את זרימת ההון לארץ ישראל או להפוך את השקעת ההון בה לבלתי משתלמת'. W. J. Johnson to Chief Secretary, 30.4.1934, TNA. CO733/261/1

46 בהקשר זה ראו את ניתוחה של חגית לבסקי את הזימות היהודית הקפיטליסטית בארץ-ישראל המנדטורית הסותר את טענת דוברי ההתאחדות. ממסקנתה נובע כי אף על פי שבסיס הפעולה של הזימה הפרטית בתקופת המנדט מאופיין בהיסטוריוגרפיה כ'קפיטליזם לאומי', בדרך כלל אפשר להפריד בין שני שלבים בפעילותם של הזימים הללו. ברוב התקופה ככל הנראה לא היו אלה רק מניעים כלכליים שהניעו את עלייתם של הזימים לארץ-ישראל, אלא גם שיקולים רגשיים וערכיים-לאומיים. עם זאת, לא היה בכך כדי לשנות את רפוס פעילותם הזימית-עסקי לאחר עלייתם, שהנחה משיקולים כלכליים מובהקים, ראו: לבסקי 1995.

47 ד' וולחונסקי, 'הצעת תזכיר לנציב העליון בעניין מס הכנסה', אמח"ת P.22/6. למקורותיה של הדילמה ביחס לנימוק ההתנגדות למס שהתבסס על תחזית בריחת ההון ראו: רופין (לעיל הערה 13).

ידיעה מלאה של המצב ולאור המסיבות שבהן נתונה פעולה משקית בא"י רשאים אנו לקבוע שחסר מס-הכנסה הוא בעיני בעלי הון הגורם החיובי היחידי בשטח הכלכלה בארץ הזאת.⁴⁸

הטענה בדבר בריחת ההון עוסקת כאמור באפשרות שהקרקע עלולה להישמט מתחת למאמצי ההתאחדות להביא לידי זיהויים של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים עם האינטרס הציבורי. נוסף על כך חשפה טענה זו את המגבלות שעמדו בפני מאמצי ההתאחדות להביא לידי העצמתה ארוכת הטווח ונבעו מבחירתה לנקוט פרקטיקה פוליטית מוכרת של כינון חזית רחבה להתנגדות למס. התקבצות האינטרסים הכלכליים השונים במסגרת חזית זו חייבה את הבלטת המכנה המשותף הרחב ביותר על מנת לשמור על החישוקים הפוליטיים שליכדו אותה. מטבע הדברים מכנה משותף זה היה האינטרס הציבורי. כך חדלה ההתאחדות לייצג את האינטרסים המגזריים שלה (כלל התעשיינים הפרטיים החיים ופועלים בארץ) וביכרה על פניהם ייצוג של אינטרסים שלא היה ברור כלל שביום מן הימים ייהפכו חלק מהמגזר התעשייתי המקומי (ההון היהודי שמחוץ לגבולות הארץ). העדפת ההתאחדות הייתה מודעת ונעשתה בשמו של האינטרס הציבורי ביבוא הון יהודי מוגבר לארץ, שחרג מהאינטרסים של התעשיינים הפרטיים הפעילים ואף עלול היה להיות מנוגד להם.⁴⁹ מכאן נובע כי גם אם לאחר מעשה הייתה ההתאחדות יכולה להצביע על השפעתה על ביטול יזמת מס ההכנסה, הרי שהיא לא נבעה מהבשלתם של האינטרסים התעשייתיים לכלל פעולה כלכלית-פוליטית, אלא משתדלנות ציונית מוצלחת, שבמקרה זה אמורה הייתה להיות מקודמת באמצעות ההתאחדות והוועד המאוחד נגד מס ההכנסה ולא באמצעות המוסדות הלאומיים.

המתח המובנה בין האינטרסים השונים, שהיו שותפים לוועד המאוחד נגד מס ההכנסה, ובין האמצעים האפשריים לבלימת יזמת המס היה גם ברמה הפוליטית, שאף ממנה נבעה השפעה שלילית על מאמצי ההתאחדות לזיהוי של האינטרסים התעשייתיים עם האינטרס הציבורי. המחשה בולטת למתח זה ולהשלכותיו אפשר למצוא בהצעתו של שנקר לכלול בחזית האינטרסים הרחבה נגד המס ברמה המהותית (אף כי לא ברמה הארגונית) גם אינטרסים ערביים.⁵⁰ מטבע הדברים גישה כזו לא תאמה את עמדת דוברי היישוב, ונראה כי חבר הנהלת הסוכנות ורנר דוד סנטור היה היחיד שחרג ממנה. סנטור, שהיה מקורב לחוגי 'ברית שלום' בשנות העשרים והשלושים וחרב בתנועת 'איחוד' של יהודה לייב מאגנס בשנות הארבעים, שלל ב-1932 את ניסוח ההתנגדות למס על בסיס לאומי.⁵¹ לעומת

48 וולחונסקי, שם.

49 'ההסתדרויות החתומות על התזכיר הזה אינן מצטמצמות בדאגה לאינטרסים הכלכליים של חבריהן. את מיטב מאמציהן הן מקדישות למשיכת הון מחוץ לארץ ויצירת אפשרויות להשקעתו הפרודוקטיבית בא"י', שם.

50 ישיבת הנהלת הסוכנות היהודית בא"י, 20.2.1934, אצ"מ S100/15b.

51 Palestine Executive of the Jewish Agency, Minutes of Meeting, 3.7.1932, CZA S100/13b

השקפתו של סנטור, שהנחתה משיקולים נורמטיביים, נתיב הפעולה שהציע שנקר הונחה משיקולים מעשיים של הגברת יעילות הפעולה הפוליטית לבלוימת יזמת המס ונסמך על האפשרות לכינונה של ברית אינטרסים חוצת לאומים לטרפורד היזמה הבריטית. אפשרות זו אף קיבלה חיזוק מדיווחים שהופיעו בעיתונות היהודית על עדויות של סוחרים ערבים מיפו שבועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל שללו את יזמת המס.⁵² היו גם דיווחים בעיתונות הערבית, שהתאחדות הייתה מודעת להם, על התנגדות ליזמת המס בקרב חוגי המסחר הערביים בירושלים.⁵³ מובן כי התייצבותה של הנהלת הסוכנות בחזית ההתנגדות למס בזירה המדינית לא אפשרה לה לממש את דרך הפעולה שהציע שנקר. נראה שגם הוא עצמו נסוג ממנה, גם לנוכח הרכיבים האנטישמיים שלא נעדרו מטיפולה של העיתונות הערבית בשאלת המס.⁵⁴

אף שכיוון הפעולה הפוליטית החלופי שהתווה שנקר לא עלה על פסים מעשיים, היה בו משום פגיעה פוטנציאלית במאמצייה של ההתאחדות לזיהוי האינטרסים התעשייתיים הפרטיים עם האינטרס הציוני. שיקולו המעשי של שנקר, בדבר הגברת סיכויי בלימת יזמת המס הממשלתית, הבלית את השיקולים העסקיים של חברי ההתאחדות, שביכרו את עצירת היזמה על פני המאמצים האמורים. במילים אחרות, המתח המובנה בין האינטרסים של השותפים לחזית מצד אחד ובין האמצעים האפשריים לבלוימת יזמת המס מן הצד השני הראה הן ברמה העקרונית הן ברמה הפוליטית את העובדה הלא-מפתיעה שחברי ההתאחדות הונעו בפעילותם הכלכלית מאינטרסים עסקיים לפחות באותה המידה שבה הונעו מאינטרסים ציוניים, אם לא יותר. ברמה העקרונית נחשפה מציאות זו מתוך דבקות ההתאחדות באינטרס הציוני להבטחת זרימת ההון ארצה. לעומת זאת ברמה הפוליטית הדגים מהלכו של שנקר כי דבקות באינטרסים העסקיים של חברי ההתאחדות, השוללים את המס, מאפשרת לו לפעול שלא על פי האינטרס הציוני הכולל שכיוון לאוטונומיזם ובידול אתגר-לאומי של הזירה היישובית.

לפיכך במהלך 1934 לא מינפה ההתאחדות את פעולתה ביחס ליזמת מס ההכנסה להעצמה פוליטית ארוכת טווח וספק אם היה ביכולתה לעשות כן. עם זאת הוסיפה יזמת המס לשמש עבורה כסדין אדום בזירה המדינית עקב האיום שהיה גלום בה על האינטרסים התעשייתיים הפרטיים שהיא שאפה לייצג בלעדית. בעקבות כך התעקשה ההתאחדות

52 'דעת לא יהודים על מס הכנסה', דבר, 22.3.1934.

53 אריה שנקר לכבוד מר י' רוקח, 'העיתונות הערבית בשאלת מס-הכנסה', 8.3.1934, אעת"א 04-0823.

54 'אהבת הבצע של היהודים ומס הכנסה: היהודים השחצנים, העם הרוצה לבלוע את הכל, ואם משיג דבר אינו מסתפק בו אלא תובע עוד. זוהי מרתם בנוגע לזכויותיהם המדיניות והאזרחיות, ואפשר לתאר את התנהגותם בשטח הממון. כל הרווחים צריכים להיות ליהודים ואוי לו למי שיעיז לנגוע בכיסיהם. אם נבין את האמת הזאת, אז נדע מדוע מתנגדים היהודים למס הכנסה', התאחדות בעלי התעשייה בארץ-ישראל לכבוד מר י' רוקח, אל-ג'אמעא אל-איסלמיה, 16.3.1934, שם (הקטעים מהעיתון אל-ג'אמעא אל-איסלמיה פורסמו ב-11.3.1934).

להוסיף ולנסות לבלום את המס באמצעות הוועד המאוחד, תוך כדי התעלמות מהמכשול הפוליטי המרכזי שעמד בדרכה – היעדר הכרה במעמדה הייצוגי בזירה המדינית. מהלכה המעשיים היו פעולה ישירה מול הנציב העליון,⁵⁵ וכן תיאום של העדויות שבעלי האינטרסים השותפים לוועד המאוחד הציגו לפני הנטינגטון וועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל והדגשת מסריהן ה'נכונים'.⁵⁶

כזכור ממשלת המנדט נסוגה מהיזמה להנהיג בארץ מס הכנסה בעקבות מסקנותיהם של הנטינגטון ושל ועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל. קשה אמנם להגיע למסקנה חד-משמעית בדבר מידת ההשפעה הישירה שהייתה להתאחדות על מהלך זה, כי מבין 67 העדים (יהודים, ערבים ובריטים) שהופיעו בפני הוועדה והנטינגטון, 7 בלבד ייצגו אינטרסים תעשייתיים. עם זאת ברור כי עדים נוספים ייצגו אינטרסים שנוסחו ועובדו במסגרת הוועד המאוחד (נציגי השלטון המקומי, חוגי המסחר והמקצועות החופשיים).⁵⁷ מכאן אפשר אפוא להסיק כי להצלחת ההתאחדות בניסוח האינטרס היישובי בשאלת המס במהלך 1933 הייתה השפעה חשובה, ולו גם עקיפה, בגיבוש העמדה האחידה שהציגו השחקנים היישוביים השונים מול שני הגופים הממשלתיים.

מסקנותיהם של הנטינגטון ושל ועדת ג'ונסון-סטיד-קמבל היו כאמור אחידות, אולם הניתוחים שהובילו אליהן היו שונים בתכלית. כבסיס למסקנה שקראה לביטול יזמת המס נקבה הוועדה בעלות הגבוהה שהייתה כרוכה בהקמת מנגנון המס בתנאי המשק הארץ-ישראלי בהשוואה לתקבולים הצפויים ממנו ולאפשרות שהמס יחריף את הקונפליקט היהודי-ערבי. לצד ניתוח זה והמסקנה שנבעה ממנו עלתה כאמור גם ההמלצה החד-משמעית לבחון שוב את יזמת המס אם שינוי הנסיבות יאפשר זאת.⁵⁸ לעומת מסקנות הוועדה, הדוח שכתב הנטינגטון התמודד ביתר פירוט עם הטענות נגד המס שאליהם נחשף והוא התלבט בגלוי באשר לעמדתו לגביהם. כדי להתמודד עם הטענות בדבר הסכנה לבריחת הון הגלומה במס, בחן הנטינגטון תחילה את הניתוח הכלכלי שעמד בבסיסו. הוא מצא כי ההון המיובא מגיע ברובו ממדינות שבהן שיעורי מס ההכנסה גבוהים בהרבה מאלה שאמורים היו לחול בארץ. הוא אף קבע שאם יהיה הון שיעזוב את הארץ בעקבות הנהגת המס הרי שיהיה זה הון נוצרי-ערבי שיועתק למדינות השכנות שבהן לא הונהג מס הכנסה, דוגמת מצרים. הנטינגטון גם שיקף באופן אירוני את זניחתו היחסית של הנימוק הלאומי לזרימת ההון לארץ בטיעוני ההתאחדות, בקבעו כי ההון נוטה לזרום

Arie L. Shenkar, 'Why Income Tax in Palestine', *Palestine Post*, 4.4.1934 55

למשל, דיווחו של מאיר דיזנגוף לוולחונסקי, מרכז הוועד המאוחד למלחמה נגד מס ההכנסה, בנוגע לעדותו לפני הנטינגטון והוועדה, ראו: מ' דיזנגוף לכבוד הוועד המאוחד למלחמה נגד מס ההכנסה, לירי מר' וולחונסקי, 17.5.1934, אעת"א 04-0823.

W. J. Johnson to Chief Secretary, 30.4.1934, TNA CO733/261/1 57

שם. 58

לארץ מסיבות שאינן כלכליות בלבד.⁵⁹ אחר כך בחן את טענות ההתאחדות בדבר הפגיעה הכלכלית האנושה הצפויה לתעשייה מהמס הצפוי עקב שלב ההתפתחות הראשוני של התעשייה בארץ. הנטינגטון קיבל את בסיסן האמפירי של טענות אלה, אם כי התייחס בספקנות להשלכות הממשיות שלהן על אפשרויות הפיתוח העתידיות של הענף.⁶⁰ ניתוחו של הנטינגטון מלמדים אפוא כי השיקול שעמד בבסיסה של גישת ההתאחדות בהדגשת נושא ההון היהודי בחוץ לארץ, במאמציה לבלימת יזמת המס, היה מוטעה. את טיעון בריחת ההון הפריך הנטינגטון בנימה כמעט מזלזלת, ואילו לאינטרסים המיוחדים של המגזר התעשייתי הפרטי, שמשקלם צומצם בטיעוני ההתאחדות, נמצאה דווקא במסקנותיו אוזן קשבת.

לשם בחינת האסטרטגיה שהנחתה את ההתאחדות במאבקה ביזמת המס ב-1934 אפשר להיעזר באחת ההבחנות המרכזיות של מנקור אולסון בחיבורו הקלסי על הגיונה של הפעולה הקולקטיבית (Olson 1971). אולסון גורס כי המאפיין המשותף לארגוני אינטרסים הוא היותם 'תוצרי לוואי' (by products) שהתגבשו בתהליך הפוליטיזציה שעברו הודות לפונקציות נוספות שמילאו מלבד פונקציית המאבק הפוליטי למען טובין קולקטיביים (collective goods) שלשמה הוקמו. מהדיון עד כה מתברר כי דפוס המאבק של ההתאחדות ביזמת מס ההכנסה במהלך 1934 לא השאיר מקום למילוי פונקציות נוספות שיכולות היו להיות קשורות בעקיפין למאבק זה. כמו כן גם סיכוייה של ההתאחדות למילוי פונקציות נוספות מסוג זה בזירה היישובית היו מצומצמים מראש לנוכח אופייה הוולונטרי של הזירה. נוסף על כך ממשלת המנדט דבקה באי-ההכרה הפוליטית שלה בהתאחדות (וודאי שלא העניקה לה מונופול ייצוגי על האינטרסים התעשייתיים הסקטוריאליים), ביחס ליזמת המס וביחס לכל דבר אחר. הכרה מסוג זה הייתה יכולה לשמש לכאורה מצע

59 J. F. Huntington, 'The Report', 14.6.1934, Ibid. כאמור מתחילת העשור עשתה ההתאחדות שימוש בטיעון שלפיו הטלת המס בארץ-ישראל תעצור את יבוא ההון הפרטי אליה, וחזרה עליו, כפי שארדן להלן, גם בשנים 1939-1941. בחינת נתוני יבוא ההון הפרטי מראשית העשור עד לשנתיים מהחלת המס מלמדת כי אלה הושפעו הרבה יותר מהתרחשויות פוליטיות מאשר מהנתונים הכלכליים כפי שהציגה אותם ההתאחדות. בהקשר זה יש לשים לב לצניחה בהיקפי יבוא ההון הפרטי ב-1936, שנת פרוץ המרד הערבי, לעומת הגידול הכמעט מתמיד ביבוא ההון בשנים 1930-1934, שהן השנים שבהן הדיון על המס הפך פומבי, וכן לעלייה המתמדת ביבוא ההון הפרטי לאחר החלת המס, בד בבד עם התבהרות סיכויי בעלות הברית לנצח במלחמת העולם השנייה. מעניינת העובדה כי השפעת מאורעות אלה על יבוא ההון הציבורי הייתה מדודה הרבה יותר, ראו: Metzger 1998: 245. בכך מאששים הנתונים את הטענה שהעלה הנטינגטון ולפיה ההון הפרטי יובא ארצה מארצות שבהן שיעור המס גבוה יותר מזה שתוכנן להיות מונהג בארץ-ישראל ב-1934. יש גם לשים לב למתאם הגבוה בין היקפי העלייה בשנים המדוברות ובין שיעור יבוא ההון הפרטי. המסקנה היא אפוא שחלק ניכר מההון המיובא הגיע עם העולים עצמם, ומכאן שהיקפי היבוא שלו הושפעו מאותם הגורמים שהשפיעו על היקפי העלייה ובהם נכללו גורמים כלכליים לצד גורמים פוליטיים, ראו: Halevi 1983; Beenstock, Metzger and Ziv 1995

J. F. Huntington, 'The Report', 14.6.1934, TNA CO733/261/1 60

לתמריצים מברלים (selective incentives, במונחי אולסון) ביחסיה של ההתאחדות עם הסקטור התעשייתי שמקורם במשאבי המדינה שהיו אמורים לאפשר להתאחדות לספק טובין פרטיים לחבריה בפועל ובכוח.⁶¹ מכאן עולה שלמרות פעולת ההתאחדות לבלימת יזמת מס ההכנסה בשנים 1930-1934, הן העצמאית הן באמצעות חזית אינטרסים רחבה, שנחלה הצלחה פוליטית, היא לא הצליחה ליצור תמריצים מברלים מדינתיים. כך הובלטה אי-הצלחה של ההתאחדות בהעצמתה ארוכת הטווח בהשפעה על עיצוב מדיניות המס בזירה המדינתית, על אף הצלחתה הפוליטית המידית.

מס הכנסה והפוליטיקה של התאחדות בעלי התעשייה לאחר פרוץ מלחמת העולם השנייה

ממשלת המנדט חידשה את מאמציה להנהגת מס הכנסה מיד לאחר שפרצה מלחמת העולם השנייה. בניגוד למניעה החלוקתיים המוצהרים של הממשלה להנהגת המס במחצית הראשונה של העשור, הרי שפרוץ המלחמה ואי-הוודאות שנלוותה אליה בנוגע להכנסותיה העתידיות של הממשלה ממכסים גרמו לה להצהיר על הצורך באיזון תקציבי כמניע מרכזי להנהגת המס (Gaskin 1992: 267). המלחמה תפקדה אפוא כהלם חיצוני (exogenous shock) למערכת הכלכלית-פוליטית הארץ-ישראלית. הלם זה שינה את המניע הממשלתי העיקרי להנהגת המס. נוסף על כך גורמים בזירה המדינתית דיווחו על איתותים שלפיהם המלחמה פועלת כהלם חיצוני גם על האוכלוסייה הארץ-ישראלית, ולכן זו אינה צפויה להתנגד ליזמה בנוסח שאפיין את ההתנגדות היהודית במחצית הראשונה של העשור (Gaskin 1992: 267).⁶² כאמור ההתאחדות הייתה מודעת להשפעת המלחמה

61 על-פי אולסון, טובין פרטיים שיכול ארגון לספק לחבריו בפועל ובכוח משמשים תמריצים מברלים האמורים להבטיח את נכונותו של כל אחד מחברי הארגון לשאת בנטל הכרוך בייצורם או בהשגתם של הטובין הקולקטיביים שמהם אמורים ליהנות כלל חברי הארגון או אף ציבור רחב יותר. בתנאים אלה אמורה להישמר ההשפעה של הארגון, ראו: Olson 1971. המחקר העוסק בפוליטיקת העסקים מדבר על כמה גורמים המניעים שחקנים מדינתיים לקדם ארגוני אינטרסים של עסקים ומעסיקים, למשל באמצעות הענקת מעמד מדינתי לארגונים אלה, שאפשר יהיה לתרגם אותו לאמצעי תמרון מברלים במסגרת יחסיהם עם חבריהם. בגורמים אלה אפשר למנות את הצורך המדינתי שיכול להיווצר בהקשרים פוליטיים שונים בהסכמת התאגדויות מסוג זה לקביעת מדיניות מסוימת או ליישומה, ראו: Schneider 2004: 26-31. כפי שאראה להלן, במהלך 1937 ניסה שנקר להניע את ממשלת המנדט להעניק להתאחדות מעמד רשמי בכל הכרוך ביישום מדיניות המכרזים הממשלתיים. מעמד מסוג זה, לו היה מוענק, יכול היה להפוך לתמריץ מברל שהיה מחייב את היצרנים המעוניינים לגשת למכרזים להפוך לחברי התאחדות, ראו: Arie Shenkar to the Chief Secretary, 25.4.1937, CZA S25/7465

62 בעניין זה ראו גם את דברי נחום ליפשיץ, ראש סניף ירושלים של ההתאחדות, שנאמרו בישיבת הוועד הפועל שלה: 'עלינו אסור להיות היוזמים של תנועת ההתנגדות למס-הכנסה כי בזה נקלקל

על מניעי הממשלה להעלות מחדש את יזמת המס, ואף דנה בהבדלים שנבעו ממנה על תהליך גיבוש מדיניות המס ב-1939 לעומת המחצית הראשונה של העשור.⁶³ הבדלים אלה דרשו מההתאחדות להתאים את מהלכיה הפוליטיים נגד המס למציאות החדשה על מנת להגביר את סיכויי הצלחתם.

אך על אף הצורך בהתאמת מהלכי ההתנגדות למס, בחודשים האחרונים של 1939 ובמחצית הראשונה של 1940 שבה ההתאחדות להתנהלות הפוליטית שכבר הייתה רגילה בה בסיבוב הקודם. וולחונסקי ונחום תשבי, מנהל מחלקת המסחר והתעשייה של הסוכנות וחבר הוועד הפועל של ההתאחדות, מונו לרכז את טיפול ההתאחדות ביזמת המס. גם הפעם הם שאפו ליצור חזית התנגדות רחבה של האינטרסים הכלכליים המאורגנים היהודיים למאבק ביזמה.⁶⁴ לנוכח קולות ביקורתיים בהתאחדות, צידד וולחונסקי בהובלת החזית בנימוק חדש – חשש מריגול תעשייתי של פקידי מנגנון המס משתיפתח להם הגישה למפעלי התעשייה ולספריהם.⁶⁵ בכך רמז תשבי ככל הנראה לאפשרות של ריגול של פקידים ערבים. גישה זו זכתה לגיבוי המלא של שנקר.⁶⁶

הנחישות הבריטית להנהיג את המס עם פרוץ המלחמה לא השאירה מקום לדיון בהכרה שלטונית במעמדם של אינטרסים כלכליים מאורגנים ואף לא במעמדה של נציגות יישובית רשמית כלשהי. מאמצי ההתאחדות, בזירה המדינית ובזירה היישובית, לכינונה של חזית התנגדות למס לא כוונו אפוא להשגת הכרה מסוג זה. תחת זאת ביקשה ההתאחדות ליצור קול יהודי אחיד של כל השדרות היישוביות, קול שיוכל להתגבר על מגבלות הצנזורה הבריטית ויביע את התנגדותו הפומבית המוחלטת למהלך. בעקבות כך היא בחנה את האפשרות לחבור לאינטרסים הכלכליים המאורגנים הגדולים, במסגרת חזית ההתנגדות, וכן לקרב להתנגדות למס את גופי היישוב הממוסדים ואף חוגים ערביים.

ההתאחדות החלה לפעול לארגון חזית ההתנגדות בקרב האינטרסים הכלכליים המאורגנים שהשתייכו לחוגים האזרחיים. אך נראה כי בניגוד לציפיותיה היא נחלה אכזבה קשה. לשכות המסחר היהודיות בחיפה ובתל אביב, ואף הלשכה המעורבת (בריטית-יהודית-ערבית) בירושלים, הביעו נכונות להשתתפות בחזית, אולם 'מרכז בעלי הבתים' ו'התאחדות האיכרים' הסתייגו.⁶⁷ המסקנה שהתקבלה הייתה אפוא שיש לבסס את חזית

את היחסים שלנו עם הממשלה [...] כיום הנמוקים שלנו להתנגדות למס-הכנסה הם חלשים מאוד', פרוטוקול מס' 18 משיבת הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 8.10.1939, אה"ע V-223-3.

63 פרוטוקול מס' 3, שם, 19.11.1939, שם.

64 פרוטוקול מס' 18, 8.10.1939, שם.

65 שם.

66 פרוטוקול מס' 3, 19.11.1939, שם.

67 'מצד מרכז בעלי הבתים העמדה טרם הובררה די-צרכה. לכתחילה סבורים היו שמוטב להם לבלוי להביע במפורש את התנגדותם להתקנת המס מהטעם הפשוט שאין להם הכנסות. ואם-כן – ממילא יהיו פטורים מתשלום [...] הוא הדבר ביחס לאיכרים החוששים כנראה להביע בגלוי את התנגדותם לכך שזאת זה יקלקל להם את הסיכויים להשיג מאת הממשלה את ההקלות ביתר המיסים החקלאיים', שם.

ההתנגדות למס על התעשייה והמסחר 'כי אלה הם שני הגורמים הכלכליים המעוניינים ביותר בביטול הגזרה הקשה הזו העומדת מאחר כולנו'.⁶⁸ בראשית 1940 נראה היה כי ההתאחדות מצליחה בכל זאת לתאם את ההתנגדות למס עם חוגי המסחר המאורגנים והתאחדות האיכרים.⁶⁹ ההחלטה שהתקבלה הייתה שכל אחד מגופי האינטרסים הכלכליים יגיש לנציב העליון תזכיר נפרד נגד הטלת המס. יש לשער כי החלטה זו נבעה ממשך הזמן שחלף עד שעוד גופים גויסו למאבק וכן מהבנה של ההתאחדות שהפעם הסיכוי להשיג הכרה מדינית או מעמד של מונופול ייצוגי בטל בשישים. בדעיכה אף הוצדקה ההחלטה ביכולתה 'להאיר את השאלה מבחינות מקצועיות שונות'.⁷⁰ לפיכך החליט הוועד הפועל של ההתאחדות כי לנוכח פרק הזמן הצפוי עד שהתזכיר יהיה מוכן, ההתאחדות תשלח בדחיפות מכתב לנציב העליון ובו תובהר עמדתה השוללת את המס מכול וכול.⁷¹

אך על אף האפשרות שהסתמנה לפעולה בחזית משותפת, בסופו של דבר לא מומשה פעולה כזאת. התאחדות האיכרים נסוגה ממחויבותה לנסח תזכיר נגד המס מאחר שלא מצאה נימוקים נגדו. חיים אריאב, מנהלה הכללי של התאחדות האיכרים, אף טען כי 'יתכן שמבחינה זו [חקלאית] ישנם נימוקים בעד הנהגת המס הזה'.⁷² גם הסוחרים חמקו ממחויבותם, לאחר שבועד לשכות המסחר התגלעו חילוקי דעות ביחס לנחיצות התזכיר. יצחק כץ, מנהלה הכללי של לשכת המסחר בתל אביב, הסביר כי בחוגי המסחר יש 'אנשים משפיעים, אשר אינם מאמינים שהפעולה תצליח, מכיוון שלדעתם מני וגמור עם הממשלה להנהיג את המס בשנת 1941 וכל התנגדות לא תועיל ומשום כך אין טעם בהגשת התזכירים'.⁷³ עקב ההתפתחויות הללו נראה היה כי לקראת מחצית שנת 1940 נותרה ההתאחדות כאינטרס המאורגן היחיד מקרב החוגים האזרחיים שהתמיד בהתנגדותו הגלויה למס ההכנסה.

באשר להסתדרות, למרות הצהרתו של שנקר על רצונו לקרב גורמים מקרב חוגי השמאל לחזית ההתנגדות למס, בניגוד למהלך ב-1934, לא נקטה ההתאחדות שום צעדים ממשיים שיכולים היו לאפשר את חברות ההסתדרות אליה. נראה כי האיתותים שהגיעו מכיוון ההסתדרות בפרסומים שונים לימדו כי הרגשות המנוגדים שליוו את עיצוב עמדתה ביחס למס ב-1932 חזרו על עצמם.⁷⁴ אולם הפעם עד מהרה הוכרעו ההתלבטויות לחיוב המס

68 ש.ם.

69 פרוטוקול מס' 6, 28.1.1940, ש.ם.

70 ד' וולחונסקי לכבוד מר א' שנקר, נשיא התאחדות בעלי התעשייה בא"י, ומר י' ליכטנשטיין, חבר הנשיאות של התאחדות בעלי התעשייה, 'הנידון: מס-הכנסה', 7.5.1940, אמח"ת P22/6.

71 ש.ם.

72 ש.ם.

73 ש.ם.

74 ראו: ל"כ, 'מס הכנסה בארץ ישראל', דבר, 6.11.1939; 'תכנית הממשלה על מס הכנסה', המשק השיתופי, 17-18, 14.11.1939; ד"ר ארתור ברגמן, 'האם נחוץ לנו מס הכנסה?', שם, 1-2, 8.1.1940.

דווקא, תוך כדי הדגשת הצורך להיאבק על אופי חלוקת ההכנסות שייגזרו ממנו ועל הרכב הוצאות הרווחה הממשלתיות ביישוב.⁷⁵ נדמה כי הכרעת ההסתדרות, כמו גם הכרעתם הדומה של חוגי המסחר שראו ביזמת המס עניין מוגמר שאין טעם להילחם בו, ביססו את גישת משרד המושבות בדבר נכונות האוכלוסייה לקבל את המס. אפשר אפוא להניח כי הכרעות אלה סיפקו רוח גבית לקובעי המדיניות הבריטית להמשיך ביזמה בהתאם לתפיסת האינטרס המדינתי שלהם.

לנוכח כישלונה של ההתאחדות לכוונן חזית התנגדות רחבה ליזמת מס ההכנסה בחודשים האחרונים של 1939 ובראשית 1940 היא שאפה לגרום לפחות שהגורמים היישוביים הרשמיים יביעו בפומבי עמדה השוללת את היזמה. בד בבד הביע וולחונסקי תקווה מהוססת כי אפשר יהיה לחבור לחוגי המסחר הערביים שעמדתם נגד המס לא השתנתה לדבריו מאז מחצית העשור.⁷⁶ בניגוד לאופן שבו ראתה ההתאחדות את העמדה הערבית כלפי המס (אולי מתוך משאלת לב), התברר עד מהרה כי בכל הכרוך בעמדת הסוכנות הזמן קפא מלכת מאז 1933, והנהלת הסוכנות שבה והחליטה להתייצב לימין ההתנגדות למס. כך דיווח תשבי בנובמבר 1939: 'עמדתה של הסוכנות היא שלילית בהחלט לגבי הצעת המס הזו', אולם מנגד הוא הזהיר כי גורמים מקצועיים במנגנון הסוכנות: 'כלכלנים מסוגם של [דוד] הורוביץ [ואלפרד] בונה הם בעדו'.⁷⁷ לנוכח חששותיו של תשבי, דיווח שנקר כשבועיים לאחר מכן לוועד הפועל של ההתאחדות בביטחון יחסי כי 'קרוב לוודאי שעמדת הסוכנות לגבי מס-ההכנסה תהא שלילית'.⁷⁸ בינתיים דנה המחלקה הכלכלית של הסוכנות בשאלת מדיניותה ביחס למס ונראה היה כי ביטחוננו של תשבי לא היה חסר בסיס. עם זאת, בין הנימוקים שהעלתה המחלקה נגד המס נפקד מקומם של אלה שנגעו לתעשייה, מלבד נימוק בריחת ההון שהיה בעצם נימוק ציוני במהותו.⁷⁹ אך נימוקים אלה מסוף 1939 נגד יזמת המס לא החזיקו מעמד זמן רב. בריטניה התקדמה בגיבוש יזמתה, וכעבור כשנה שלחה הממשלה לסוכנות את טיוטת פקודת מס ההכנסה לקבלת הערות. טיוטה זו לא עוררה כל התנגדות של הגורמים שנחשפו לה בהנהלת הסוכנות. במהלך זה התברר כי הורוביץ אכן היה באישים המרכזיים שדחפו את הנהלת הסוכנות לקבל את יזמת

75 כשבועיים לאחר שהודיעה הממשלה רשמית על הנהגתו הקרובה של מס ההכנסה בשנת הכספים 1941-1942, השתבח המשק השיתופי בתמיכתו הארוכה ברעיון, אם כי שב והזהיר כי 'התנאי הראשון להצלחת מס הכנסה וליצירת אווירה אוהדת כלפיו – סידור שירותים סוציאליים ותמיכה במפעלי העזרה, הבריאות, החינוך וכו' של הישוב', 'במסכת העניינים: מס הכנסה', שם, 7-8, 14.4.1941.

76 פרוטוקול מס' 3, ישיבת הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 19.11.1939, אה"ע V-223-3. שם.

77 פרוטוקול מס' 4, 3.12.1939, שם.

79 The Economic Council of the Jewish Agency, 'Summary of arguments against the introduction of an Income Tax in Palestine at the present time', 3.12.1939, The Archive of the Diaspora Research Center P22/31

המס בלי כל התנגדות (Gaskin 1992: 268). בכך התאמתו חששותיו של תשבי מנובמבר 1939 בדבר השפעת הכלכלנים על גיבוש עמדתה של הנהלת הסוכנות. פעולותיה הפוליטיות של ההתאחדות בשנים 1939-1940 נגד מס ההכנסה לא הותאמו אפוא להבדלים בין דרכי קידום היזמה בשנים אלה ובין המהלכים שנקטה הממשלה במחצית הראשונה של העשור. ההתאמות הדרושות נכפו אפוא על ההתאחדות בעקבות הודעתה הרשמית של הממשלה על הנהגת מס הכנסה בארץ במרס 1941.⁸⁰ בלב ההתאמות הללו עמדה נטישת ניסיונות הסרק לכינון חזית התנגדות רחבה למס והתמקדות בניסיון להיאבק על העדפות 'מחוז הבחירה' (constituency) שלה בנוגע למתכונתו, טרם פרסומה של פקודת המס. לפיכך בתחילה ניסתה ההתאחדות למזער את פגיעתו הצפויה של המס בתעשיינים באמצעות פנייה להנהלת הסוכנות שתעמוד לצדה בדרישה להמרתו במס מחזור שיוטל רק על חלקו של המחזור הנובע ממכירה סיטונית.⁸¹ אולם עד מהרה ננטש כיוון זה וההתאחדות בחרה בנתיב מוכר יותר – הגשת תזכירים לממשלה.

לאחר הודעת הממשלה מסוף מרס 1941 על הנהגת המס הצפויה, הגישה ההתאחדות שני תזכירים לגופי ממשלה שונים. התזכירים שיקפו את תהליך ההתאמה שנכפה עליה. התזכיר הראשון הוגש למזכיר הראשי של הממשלה במחצית השנייה של אפריל 1941 ככל הנראה.⁸² התזכיר הורכב משלושה חלקים: 'מס־הכנסה בתור מדיניות של קבע בארץ'; 'מס־הכנסה בתור הוראה של שעת חרום'; 'הצעותינו לתקנת המצב של קופת המדינה'. שמות החלקים שיקפו את תהליך הכרת ההתאחדות במציאות. החלק הראשון קרא לביטול מוחלט של יזמת המס מהנימוקים המוכרים שליוו את התנגדות ההתאחדות ליזמה זו במחצית הראשונה של העשור. לנימוקים אלה צורף נימוק נוסף, שעסק ישירות באינטרסים התעשייתיים לנוכח מצב המלחמה. לפי נימוק זה הנהגת המס בעת הזאת תפגע במיוחד בתעשייה, שבגלל הייצור המלחמתי המוגבר והניצולת הגבוהה של ההון היצרני יסבלו אמצעי הייצור מפחת גבוה מזה המאפיין עתות שלום ולכן יהיה קשה, אם לא בלתי אפשרי, לחדשם. בחלקו השני של התזכיר, שהתמקד בשאלת המס כהוראת חירום מלחמתית, נכלל החידוש הגדול בהתאמת עמדת ההתאחדות לשינוי הנסיבות. הדבר התבטא בהצהרה 'כי תמימי דעים אנו בהחלט עם הסברה שהממשלה עומדת עליה כי מחובתה וגם מזכותה היא לחפש מקורות ההכנסה כדי לאזן את תקציבה'. קבלת האינטרס הבריטי הובילה

80 'מס ההכנסה בארץ-ישראל', דבר, 28.3.1941.

81 אריה שנקר לכבוד מר א' קפלן, הנהלת הסוכנות היהודית לא"י, 9.3.1941, אצ"מ S53/1344/3.

82 'תזכיר בעניין הנהגת מס־הכנסה בא"י מוגש לכבוד המזכיר הראשי ע"י התאחדות בעלי התעשייה בא"י', אמח"ת P22/31. התזכיר לא מתוארך, אך נמצאת בו הפניה להודעתו של שר האוצר הבריטי בבית הנבחרים בלונדון ב-7.4.1941. סביר להניח כי הוא לא נמסר למזכיר הראשי לאחר חודש אפריל, מאחר שתמציתו פורסמה במהדורה האנגלית של ביטאון ההתאחדות במהלך חודש מאי: (Income Tax and Industry', Hataassiya, 1 (May 1941). כפי שארון להלן, ברור כי הוא הראשון מבין השניים מאחר שאף על פי שהוא מאוחר להודעתה הרשמית של הממשלה על הנהגתו הצפויה של המס הוא אינו זונח את אפשרות ביטולו.

את ההתאחדות לידי הצגת שלילת המס מתוך מחויבות לאינטרס זה, ומכאן כבר קצרה הייתה הדרך לחלקו השלישי של התזכיר שהיו בו חלופות למס והוא נועד להביא לידי הגדלת הכנסות הממשלה. בהצגת חלופות אלה נעשה מאמץ להרחיק את נטל הגדלת הכנסות הממשלה מכתפי התעשיינים ולהעבירו אל כתפי הסוחרים (מס בולים על עסקאות מסחריות) ואל כתפי הצרכנים (שינויים בתעריף המכס ומסי מותרות). בסיכומו של התזכיר חזרה הקריאה לממשלה 'להימנע מהנהגת המס המאיים בתוצאות קשות למשק הארץ ועכ"פ לדחות את הנהגתו עד הזמן שבו יהיו התנאים הכלכליים בארץ די יציבים, במידה שיאפשרו שינוי כה יסודי בפוליטיקה הפיסקלית של הממשלה'.⁸³

חוק המססת מוקדו של המאבק אל האינטרסים של מחזו הבחירה של ההתאחדות, בולט בתזכיר ניסיונה המרומז של ההתאחדות לדרבון הממשלה להכיר בה מבחינה פוליטית-ייצוגית ובחלופות למס ההכנסה שהציעה.⁸⁴ לכאורה נפתח עבור ההתאחדות חלון הזדמנויות להעצמתה ארוכת הטווח באופן שלא נפתח עבורה במחצית הראשונה של העשור, על אף ההצלחה הפוליטית בהתנגדות למס. דרישתה ההחלטית עדיין הייתה ביטול מוחלט של יזמת המס בהתאם לאינטרסים של המגזר התעשייתי הפרטי. אינטרסים אלה אף הובלטו לנוכח שינוי הנסיבות הפוליטיות שכפתה המלחמה. יש לשער כי לו הייתה מושגת הצלחה פוליטית כמו זו שהושגה בחלקו הראשון של העשור, הייתה ההתאחדות מסוגלת הפעם למנפה לשם העצמה ארוכת טווח. אך לאמתו של דבר, חלון הזדמנויות הזה היה קיים ככל הנראה רק בהרהורי לבם של מנסחי התזכיר, וגם זאת לזמן קצר בלבד. וכך לנוכח נחישות הממשלה להנהיג את מס ההכנסה, הגישו אנשי ההתאחדות עוד תזכיר אחר לממונה על ביצוע מס ההכנסה בארץ.⁸⁵

כותרתו של התזכיר, 'תזכיר בעניין התיקונים הרצויים בהצעת חוק מס הכנסה', מלמדת כי ההתאחדות השלימה עם ההחלטה הבלתי מתפשרת של הממשלה להנהיג את המס. לכן נסוגה מן הדרישה לביטול היזמה לטובת הניסיון להשפיע על מתכונת המס בהתאם להעדפות הסקטור התעשייתי הפרטי כפי שראתה אותן: הרחבת טווח הניכויים ה'תעשייתיים' במסגרת כלל הניכויים המותרים לצורכי המס; הרחבת טווח ההפסד שאמורות היו לקזז את ההכנסות הנתונות למיסוי; קביעת סף ההכנסות של חברות, בדומה

83 'תזכיר בעניין הנהגת מס הכנסה בא"י מוגש לכבוד המזכיר הראשי ע"י התאחדות בעלי התעשייה בא"י, אמח"ת, אוסף וולחונסקי P22/31.

84 שם.

85 'תזכיר בעניין התיקונים הרצויים בהצעת חוק מס הכנסה מוגש לכבוד מר סטראטי, הממונה על ביצוע מס הכנסה בא"י, ע"י התאחדות בעלי התעשייה בארץ-ישראל', שם. כמו התזכיר שהוגש למזכיר הראשי, גם תזכיר זה לא מתוארך, אך נראה כי עקב תוכנו המהותי, המקבל את החלטת הממשלה להנהגת המס אך אינו מסכים לה, הוא נמסר לממונה על ביצוע המס בארץ במחצית השנייה של חודש אפריל 1941, ימים ספורים לאחר שנמסר התזכיר הראשון למזכיר הראשי, או במהלך חודש מאי. לא סביר כי התזכיר נמסר לממונה אחר כך, מאחר שתמציתו פורסמה בגיליון חודש יוני 1941 של ביטאון ההתאחדות התעשייה, ראו: ב' אולאי, 'מס הכנסה, התעשייה, 2 (יוני 1941).

לסף ההכנסות לפרטים שהופיע בטיטת הפקודה, שמתחתיו ייהנו החברות מפטור מתשלום המס; החלת המס על הקואופרטיבים היצרניים שהתחרו בתעשייה הפרטית בשוקי המוצרים והעבודה. כמו כן הודגשו שתי העדפות שנבעו מהאינטרסים הארגוניים של ההתאחדות עצמה: מתן פטור ממס למפעלים חדשים לתקופה של חמש שנים ומתן פטור להתאחדות ולגופים הקשורים בה ('איגוד למען תוצרת הארץ' ו'ברית ידידי התעשייה הא"י') מתשלום המס.⁸⁶ לנוכח תוכנו של התזכיר נראה אפוא כי גם אם נוסחה הסופי של פקודת המס היה משקף במלואו את העדפות ההתאחדות, הרי שהצלחה פוליטית מעין זו הייתה יכולה להיות בעלת פוטנציאל מוגבל בלבד בנוגע להעצמה ארוכת טווח של ההתאחדות.

נוסחה הסופי של פקודת מס ההכנסה התפרסם בעיתונה הרשמי של הממשלה באוגוסט 1941.⁸⁷ ניסיונה של ההתאחדות להשפיע על עיצוב מדיניות המס מלמד כי כבר חודשיים קודם לכן הבהיר הממונה על ביצוע המס במסיבת עיתונאים כי תיענה התביעה להפחתת תשלום המסים הממשלתיים (מס הרכוש העירוני והחקלאי, מס הבתים ומס הקרקעות) מתשלומי המס הצפויים. מנגד בוודאי התאכזבה ההתאחדות לשמוע כי לא יונהג פטור למפעלים חדשים כדי שלא ליצור תחרות בלתי הוגנת בינם ובין מפעלים קיימים.⁸⁸ איתותים מעורבים אלה לא סיפקו רמזים ברורים על מידת ההיענות של הממשלה להעדפות ההתאחדות, אך עם פרסומה הרשמי של פקודת המס התברר שמידת ההיענות הייתה מוגבלת מאוד. טווח הניכויים המותרים לצורכי המס אמנם הורחב במידת-מה באופן ששיקף חלקית את מה שפורט בתזכיר ההתאחדות, אולם הנושא על כל סעיפיו לא הוצא מתחום ההתדיינות העתידית בין הנישום לפקידי מנגנון המס. התביעות להרחבת טווח שנות ההפסד לקיוזו המס ולקביעת סף להכנסות של חברות לא זכו לאזכור כלל, וכן גם גורל התביעה למתן פטור ממס להתאחדות ולגורמים הקשורים בה. הצלחתה המובהקת היחידה של ההתאחדות בהשפעה על נוסחה הסופי של פקודת המס הייתה החלת המס על מפעלי הקואופרציה היצרנית.⁸⁹

מתברר כי להתאחדות לא הייתה השפעה ממשית על עיצוב מדיניות מס ההכנסה. גם היענות הממשלה לתביעתה היחידה בדבר מיסוי הקואופרציה היצרנית, יותר משהיא נראית היענות לתביעה של שחקן המעורב בקביעת מדיניות היא נראית כתולדה של פתיחת עיני הממשלה לאפשרות של הגדלת הכנסות המדינה ממיסוי אגודות שיתופיות, שתפקדו בפועל

86 'תזכיר בעניין התיקונים הרצויים', שם.

87 'Income Tax Ordinance', No. 23 of 1941, Supplement No. 1 to the *Palestine Gazette* Extraordinary no. 1126 of 22.8.1941

88 'מס-ההכנסה בארץ', דבר, 6.6.1941.

89 השו: 'תזכיר בעניין התיקונים הרצויים בהצעת חוק מס הכנסה מוגש לכבוד מר סטראטי, הממונה על ביצוע מס-הכנסה בא"י, ע"י התאחדות בעלי התעשייה בארץ-ישראל', אמח"ת P22/31; 'Income Tax Ordinance' (above note 87). כמו כן ראו את הניתוח הביקורתי בן התקופה של השפעות ההתאחדות על עיצוב פקודת מס ההכנסה: א' ברגמן, 'מס ההכנסה והשפעתו על משק הארץ: מס ההכנסה והתעשייה', המשק השיתופי, 24-23 (1941.12.29).

כחברות מסחריות. בכך חוסלה בעצם כל אפשרות של ניצול תהליך קביעתה של מדיניות המיסוי בזירה המדינתית-מנדטורית להעצמה פוליטית ארוכת טווח של ההתאחדות. שלא כמו במחצית הראשונה של שנות השלושים, שבה התקיים התנאי ההכרחי להעצמה מעין זו, דהיינו הצלחה פוליטית בהשפעה על קביעת מדיניות, הרי שבראשית שנות הארבעים לא התקיים עוד קשר כזה. הייתה בכך עדות נוספת למלכוד שההתאחדות הייתה נתונה בו בפעולה נגד מס ההכנסה בזירה המדינתית במשך העשור כולו. כשהגורמים הדומיננטיים בזירה הראו שהם נענים לאינטרסים התעשייתיים בסוגיית מס ההכנסה, נמנעה ההתאחדות מלהבליט אינטרסים אלה מתוך שיקול אסטרטגי שביכר את התוצאה הרצויה על פני שיקולים פוליטיים ארגוניים שלה עצמה. בכך היא הקטינה את סיכוייה למנף את היענותם של הגורמים המדינתיים ואת ההצלחה הפוליטית שנבעה מהיענות זו להעצמה ארוכת טווח. לעומת זאת, עם פרוץ המלחמה, משנוסחו מחדש עמדות השחקנים ההגמוניים בזירה המדינתית באופן שצמצם עד למינימום את היענותם לאינטרסים כלכליים מאורגנים, חזרה ההתאחדות לדבוק באינטרסים אלה כחלק מהתאמת האסטרטגיה שלה לנסיבות החדשות. ללא קשר לתוצאה הסופית של אי-עמידת ההתאחדות בתנאי ההכרחי האמור, במחציתו השנייה של העשור היא הראתה מודעות מסוימת לתלותו של תהליך ההעצמה ארוך הטווח ביכולתה לספק לחבריה עסקת חבילה במונחי אולסון הכוללת טובין קולקטיביים ופרטיים כאחד. וכך לצד עמידתה על המשמר בנושא המיסוי, עד לכישלונה בו ב-1941, ניסתה ההתאחדות באופן ספורדי לדרבן את הממשלה שתכיר בה פוליטית ותראה בה חוליה מתווכת בינה ובין המגזר התעשייתי הפרטי בשעה שהיא 'מטפלת' בטובין הפרטיים (דוגמת מכרזים ממשלתיים) הניצבים בין סקטור זה ובין הממשלה.⁹⁰ ניסיונות אלה לא נענו מאחר שלממשלה לא היה כל אינטרס במימושם.

במחצית השנייה של שנות השלושים, לנוכח הכתף הבריטית הקרה, ניסתה ההתאחדות לשווק להנהלת הסוכנות ולהסתדרות מתווה קורפורטיסטי (שבו שותפות הנהלת הסוכנות, ההתאחדות וההסתדרות) למיסוד הכלכלה הפוליטית היישובית. האינטרס של ההתאחדות במתווה זה נוצר על רקע המשבר הכלכלי שפקד את הארץ בשלהי 1935.⁹¹ לנוכח קשייה

90 ראו למשל את ניסיונו של שנקר לדרבן את המזכיר הראשי של הממשלה להעניק להתאחדות מעמד של שחקן מתווך קורפורטיסטי במכרזים ממשלתיים. ניסיון זה כיוון כאמור למיסוד ייצוג האינטרסים התעשייתיים בזירה המדינתית-מנדטורית באופן שביא לידי הכרה פוליטית בהתאחדות, שממנה אמורים היו לנבוע תמריצים מבדלים שתעמיד המדינה לרשות ההתאחדות ביחסיה עם המגזר התעשייתי הפרטי, ראו: Arie Shenkar to the Chief Secretary, 25.4.1937, CZA S25/7465

91 ראו למשל: 'פרוטוקול מהישיבה שנתקיימה במשרדי התאחדות בעלי התעשייה בא"י בנשיאותו של מר אריה שנקר בנוכחות ב"כ הסוכנות היהודית לא"י – מר אליעזר קפלן, ב"כ הוועה"פ של הסתדרות העובדים – מר ד. רמז, חברי הוועה"פ של התאחדות בעלי התעשייה הא"א אכטמן, הילמן, ליפשיץ וגורלסקי', 22.1.1935, אצ"מ S53/1260/1; 'זיכרון דברים מהישיבה שנתקיימה בין מר אריה שנקר ובין גזבר הסוכנות מר א. קפלן', 13.7.1936, שם; 'פרוטוקול הישיבה של באי-כוח

המוכנים של הזירה הפוליטית היישובית למיסוד מתווה מעין זה, בגלל טיבה הוולונטרי, ניסה שנקר לשווקו להסתדרות מתוך כוונה לכונן עסקת חבילה קורפורטיסטית דו-רגלית בזירת יחסי העבודה. אולם ניסיונות אלה לא הבשילו.⁹² לבסוף התכנסו יזמות ההתאחדות לדרישה בהכרה פוליטית-ייצוגית של מוסדות היישוב, שהקבילה במהותה להכרה השלטונית ששנקר ביקש להשיג תוך כדי דרבון המזכיר הראשי של הממשלה.⁹³ המוסדות הלאומיים קיבלו דרישה זו, אם כי באופן מצומצם שלא ענה על שאיפות ההתאחדות למיסוד יישובי קורפורטיסטי מלא. להיענות זו של המוסדות הלאומיים בזירת היישוב הוולונטרית הייתה מטבע הדברים השפעה קטנה בהרבה על העצמתה ארוכת הטווח של ההתאחדות מזו שהייתה יכולה להיות להכרה שלטונית בריטית (Shalev 1992). מכאן נובע אפוא כי המלכוד שההתאחדות הייתה נתונה בו בשנות השלושים, ובכלל זה הקשיים שהגבילו מאוד את יכולתה להציע לחבריה סל של טובין פרטיים וקולקטיביים כאחד, לא הותירו לה כמעט כל אפשרות להתעצמות ארוכת טווח. מאמצי ההתאחדות להפוך את משאביו הכלכליים של מחוז הבחירה שלה לעצמה פוליטית לא צלחו, על אף מעורבותה היעילה בבלימת יזמת המס במחצית העשור.

הפוליטיקה של התאחדות בעלי התעשייה בשנות השלושים – בחינה השוואתית:
המאבק למען תוצרת הארץ

מאבקה של ההתאחדות ביזמת מס ההכנסה היה המהלך הפוליטי המרכזי של ניסיון להשפיע על תהליכי עיצוב מדיניות בזירה המדינתית במהלך שנות השלושים. מצד אחד, אין ספק שמטרת המאבק העידה על יומרה פוליטית לא מבוטלת (השפעה על קביעת מדיניות ולא רק על מעורבות ביישומה) שההתאחדות אף הצליחה לממש במחצית הראשונה של העשור. מצד שני, וכפי שכבר הוזכר, המאבק הפוליטי ביזמת מס ההכנסה לא אפשר את העצמתה ארוכת הטווח בתור ארגון של בעלי אינטרסים פרטיים, זאת מאחר שההשפעה על עיצוב מדיניות המיסוי הכוללת, בהתאם לאינטרסים התעשייתיים, תרמה ליצירת טובין ציבוריים, אך לא ליכולת לספק טובין פרטיים כתמריצים מברלים. לנוכח הממצאים הללו מן הראוי לבחון את מעורבותה של ההתאחדות ושל השלכות מעורבות זו בהקשר פוליטי-כלכלי אחר, והוא מעורבותה הפעילה של ההתאחדות במאבק למען תוצרת הארץ במהלך שנות השלושים, מהלך שכוון בראש ובראשונה לזירה היישובית. גם במאבק זה,

הסוכנות היהודית עם באי-כוח התאחדות בעלי התעשייה, 28.7.1936, שם; אריה שנקר לכבוד מר

א' קפלן, 25.9.1936, שם, S53/1344/1.

92 ראו למשל: אריה שנקר לכבוד הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית לעובדים העבריים בא"י,

14.3.1935, שם, S53/1260/1.

93 אריה שנקר לכבוד הנהלת הסוכנות היהודית לא"י, 5.5.1938, שם, S25/1344/1.

כמו במאבק במס ההכנסה, חברה ההתאחדות לאינטרסים כלכליים מאורגנים אחרים, אך שלא כמו המאבק במס הכנסה, מטרת המערכה לקידום תוצרת הארץ הייתה גמישה דיה ונכללו בה גם מאפיינים מובהקים של טובין פרטיים, כמו למשל 'תו התקן', מקדם מכירות שהיה מגולם בסמל 'תוצרת הארץ' והוענק למוצרים שיוצרו במשק היהודי והיו עתירי תשומות שמוצאן במשק זה.

האפשרות לנקוט פעולה יזומה לקידום מעמדה של התוצרת התעשייתית העברית בשוק המוצרים היהודי עלתה על סדר יומה של ההתאחדות בראשית 1932.⁹⁴ גם בעניין זה, לשם קידום הנושא, כוונה הפעולה מראשיתה ליצירת חזית אינטרסים רחבה המשותפת להתאחדות ולהסתדרות. אך על אף בסיס האינטרס הלאומי המשותף לשני הארגונים הללו, חשפה הפעולה את האינטרסים השונים שלהם. ההסתדרות שאפה לחזית אינטרסים שתקיף את כלל מוסדות היישוב ותקדם את פעולתה בחסותם על מנת לרכוש את מרב ההשפעה בזירה הציבורית היישובית.⁹⁵ נראה כי בכך גם שאפה ההסתדרות לשוב ולהדגיש לפני הציבור היישובי את זהות האינטרסים של מעמד הפועלים היהודי בארץ ושל התנועה הציונית. לעומתה הייתה ההתאחדות נתונה בדילמה משום שהמעטה הארגוני-יישובי של המאבק שקידמה ההסתדרות עלול היה לפגוע באינטרס של חבריה ושל התעשייה היהודית כולה עקב קיומו של שוק ערבי פתוח למוצריה. ההתאחדות ניסתה אפוא לשכנע את ההסתדרות לרכוש את הפעולה למען תוצרת הארץ בידי ועדה המשותפת לשני הגופים הללו בלבד ובכך להדגיש את המאפיין הכלכלי של המאבק ולא את מאפיינו הלאומי.⁹⁶

94 הפעולה לקידום תוצרת הארץ בשנות השלושים הייתה שם קוד לקידום התוצרת העברית של הארץ – מושג עמום שלא הוגדר במפורש – ולא לקידום ענף התעשייה בכלל המשק הארץ-ישראלי. זיהויו של שם קוד זה עם מושג 'העבודה העברית' שימש במהלך העשור כמשאב להעצמה פוליטית של גופים מעורבים שונים ובכללם של ההתאחדות וההסתדרות. למשל, בדיון באספת הוועד הלאומי בנוגע לקידום תוצרת הארץ קבע אליהו ברלין, איש הציונים הכלליים וחבר הנהלת הוועד: 'אנו עומדים בפני החזית החיצונית הממשלה והערבים, ולא עליה עלינו לדון כאן, אבל יש גם לנו חזית פנימית, של עבודה עברית או תוצרת הארץ [...] הפעם אנו רוצים לעורר את תשומת-לב היישוב לחזית תוצרת הארץ, שבה קשורה גם שאלת העבודה העברית. אם יש מפעל ששמרנו על 100% עבודה עברית, זוהי התעשייה שלנו', אספת הוועד הלאומי, 23.2.1936, אצ"מ J1/1146.

95 אריה שנקר לכבוד הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י, 'הנידון: הפעולה למען תוצרת הארץ', 21.1.1932, אה"ע IV-8-10b.

96 'אע"פ שאנו וחברינו מתייחסים בכבוד הראוי לוועד הלאומי, בתור מוסד עברי עליון לכל היישוב הא"י, הרי הוהרנו בכל זאת על הסכנה הנשקפת לאינטרסים של התעשייה העברית בגלל יחסינו המסחריים עם לקוחותינו הערביים והתגובה העלולה לבוא לפעולותינו מצד הוועד הפועל הערבי [...] אנו אפוא בדעה כי אסור לנו להתחיל בתעמולה העלולה להרגיז את הקיצוניים שבין שכנינו. מן הניסיון יודעים אנו כי לפעמים מוטב שפעולותינו תעשינה ע"י ההסתדרויות המעונינות ולא ע"י המוסדות המרכזיים [...] אנו בטוחים אפוא, כי תסכימו לעמדתנו זו, ועל כן הננו מציעים כי הפעולה למען תוצרת הארץ תרוכז בידי ועדה משותפת המורכבת מבאיי-כוח התאחדותנו והסתדרותנו העובדים', שם.

במהלך כינוסה של הוועידה הציבורית לתוצרת הארץ, במסגרת יריד המזרח בסוף אפריל 1932, נפתרו חילוקי דעות אלה. בוועידה הוחלט על הקמת 'מרכז כללי בא"י לענייני ההפצה של תוצרת הארץ ביישוב ובגולה'. המרכז אמור היה להיות גוף המשותף להתאחדות, להסתדרות ולהתאחדות האיכרים בתמיכת נציגי הסוכנות והוועד הלאומי בלי שהוגדרה כפיפותו למוסדות הלאומיים.⁹⁷ באותה עת החלטה לא קרמה עור וגידים, אולם נוסחה רמז על הקשיים האפשריים במינופם של המאבק לתוצרת הארץ, ושל המרכז כביטוי הארגוני, לשם העצמתה ארוכת הטווח של ההתאחדות. ראשית, כמו המאבק במס, הצלחה אפשרית של המאבק באמצעות המרכז לא הייתה יכולה להיות מזוהה בלעדית עם ההתאחדות משום שהמאבק התבסס על שלושת האינטרסים הכלכליים המאורגנים הגדולים ביישוב ועל סיועם של המוסדות הלאומיים. שנית, אף כי תפקידי המרכז כללו רכיבים של טובין פרטיים, שלכאורה היה אפשר להמירם לתמרוץ מברל לתעשיינים על מנת שיחברו להתאחדות, נוסח החלטה על הקמת המרכז לא פירט את מהות הקשר בין ההתאחדות לבין המרכז, ולכן לא ברור היה אם ההתאחדות, בהיותה ארגון של פעולה קולקטיבית, יכולה הייתה להשתמש בתמרוץ זה, או שרק המרכז יכול היה לעשות כן.⁹⁸ ההימנעות מביצוע החלטה על הקמת מרכז תוצרת הארץ ב-1932 הביאה את ההתאחדות, כשנתיים אחר כך, לקבל אחריות מלאה על קידום התוצרת התעשייתית היהודית בשוק המוצרים היישובי. לשם כך הפרידה ההתאחדות בין הפעולה הארגונית לקידום תוצרת הארץ ובין מוסדותיה הקבועים והקימה את 'האיגוד למען תוצרת הארץ' שהיה כפוף לה ישירות ובראשו עמד אדוארד אכטמן, סגן יושב הראש של ההתאחדות. על אף הכפיפות המלאה של האיגוד להתאחדות, היא בחרה להקים אותו בתור מסגרת ארגונית נפרדת כדי שתוכל לגייס אישי ציבור לוועד האיגוד ובכך להוסיף יוקרה ציבורית לפעילותו, ולא להסתמך אך ורק על יוקרתה שלה, המדודה משהו.⁹⁹ כך פתרה ההתאחדות את בעיית זיהויה עם הצלחה האפשרית של המאבק למען תוצרת הארץ. הפעלת האיגוד קיבעה סופית את זיהויה כמובילת המאבק. זיהוי זה לא עורער גם לאחר שהוקם לבסוף 'המרכז למען תוצרת הארץ' בפברואר 1936 כמסגרת גג הכפופה לוועד הלאומי, שתחתיה פעל האיגוד בתל אביב ובסכיבתה.¹⁰⁰

97 'הוועידה לתוצרת הארץ ביריד המזרח בתל-אביב', מסחר ותעשייה, 4-5 (אפריל 1932).

98 'תפקידי המרכז: תעמולה בארץ ובגולה, חקירת התנאים המיוחדים בכל ארץ וארץ, קביעת קשרים עם הסתדרויות בגולה ומתן אינפורמציה מוסמכת ליחידים וארגונים, ביקורת וקונטרול על מפעלי ההפצה בארץ ובגולה', שם.

99 א' שנקר לכבוד מר מ' דינגנוף, ראש עיריית תל אביב, 14.6.1934, אעת"א 3113א-04.

100 הדיון על המיסוד הארגוני של המאבק למען תוצרת הארץ בסוף 1935 לא היה שונה מהותית מזה שהתנהל ב-1932, ראו ישיבת הנהלת הסוכנות היהודית בא"י, 25.12.1935, אצ"מ S100/17b. המרכז לתוצרת הארץ הוקם לבסוף כעבור חודשיים בהחלטת הוועד הלאומי ובכפוף לו, ראו הוועד הלאומי לכנסת ישראל, 'הקמת המרכז לתוצרת הארץ', 24.2.1936, אצ"מ J1/4579/1. על הזיהוי הרווח ביישוב היהודי של המאבק לתוצרת הארץ עם ההתאחדות, גם לאחר הקמת המרכז על-ידי הוועד הלאומי, ראו שמעון לוסטיג, 'ועוד פעם: על תוצרת הארץ', דבר, 22.4.1936. ההתאחדות

אך למרות זיהויה של ההתאחדות כמובילת המאבק למען תוצרת הארץ, התמרוץ המבדל לחבריה, שיכול היה לתרום להעצמתה ארוכת הטווח, לא צלח, בחלקו בגלל עימותים בין הגורמים הנוגעים בדבר.¹⁰¹ ההתאחדות הייתה מודעת לצורך שלא להסתפק באספקת טובין קולקטיביים בלבד לציבור התעשיינים כדי להביא לידי שיפור במצבם.¹⁰² אך עד מהרה הוברר כי גם איגוד תוצרת הארץ עצמו נזקק לעסקת חבילה במונחי אולסון, המשלבת טובין פרטיים וקולקטיביים כאחד, כדי שמבחינה תקציבית יוכל לעמוד על רגליו ולקדם את מטרתו.¹⁰³ אפשרות נוספת לעימות בין הגורמים השונים נחשפה משהוברר להתאחדות כי לתו התקן, המייצג את סמל תוצרת הארץ, יש משקל בשוק המוצרים היהודי 'כי הוא עוזר להחדרת התוצרת והפצתה'.¹⁰⁴

עקב כך בהתאחדות עלו קולות שביקשו להשאיר את הסמכות והאחריות להענקת סמל תוצרת הארץ כטובין פרטיים בידי ההתאחדות מתוך שאיפה להעצמתה הפוליטית, וכן 'מתוך חששות פוליטיים ובייחוד מתוך אי-ביטחון מה יהא פרצופו של האיגוד [למען תוצרת הארץ] בעתיד'.¹⁰⁵ מול קולות אלה עמד שנקר, ומנע את הצעד המבוקש מתוך שיקול קצר טווח של חיסכון בעלות המידית הכרוכה בקבלת אחריות לבדיקת המוצרים לצורך מתן הסמל של ההתאחדות, בלי שהסתמך על הגופים המדעיים שיכולים היו לספק שירות

נחשבה למובילת המאבק לתוצרת הארץ גם בקרב גורמי השלטון הבריטי, ראו לדוגמה את מכתב הנציב העליון ווקופ לשר המושבות: High Commissioner for Palestine to His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies, 4.9.1936, ISA 39/32

101 בעיה זו צפה ועלתה כבר ב-1934 עם הקמת האיגוד וניסוח עשר מטרותיו. את המטרות השלישית ('סיוע ליצרנים ולסוחרים בשיווק התוצרת המקומית ע"י עריכת הסכמים וחוזים') והחמישית ('מתן סיוע להשבתת ושיפור תוצרת הארץ') אפשר היה להפוך לתמרוץ מבדל לחברות בהתאחדות או באיגוד עצמו. אף על פי כן כללי החברות האינדיבידואליות באיגוד לא קשרו כלל בין החברות בו ובין החברות בהתאחדות, זאת ככל הנראה על מנת להקיף את כלל קהילת היצרנים היהודים בארץ ולא רק את הענף התעשייתי: 'חברים רגילים, כאלה נחשבים יצרנים בארץ-ישראל בשדה התעשייה והחקלאות, המלאכה, בניין והובלה, ומוסדות ציבוריים', ראו: 'איגוד למען תוצרת הארץ – תקנון', אעת"א 3113-04.

102 ישיבת הוועדה "למען חודש תוצרת הארץ" שע"י התאחדות בעלי התעשייה, 14.6.1936, אצ"מ J1/1672.

103 האספה הכללית של האיגוד למען תוצרת הארץ, 18.4.1938, אה"ע 4-216-V.

104 'ישיבת הוועדה שנתמנתה על-ידי הוועד הפועל לבירור עמדת ההתאחדות כלפי הוועדה המרכזית לבדיקת תוצרת הארץ ושיפורה שליד האיגוד למען תוצרת הארץ', 7.2.1936, אצ"מ 8/1191-S.

105 דברי תשבי: 'עלינו לשאוף לבסס את ההתאחדות ולהגביר ולשפר את השירותים שלה ולא לבנות בכספי ההתאחדות ובכספי חבריה מכונים בשביל מוסדות זרים. אינני מתנגד לעצם הנחיצות של בדיקת הארטיקל [המוצר] בטרם שהוא מקבל את הגנתנו אבל הבדיקה ומתן הסמל צריכים להימצא אך ורק בידי ההתאחדות'. דברי אכטמן: 'אני מרגיש שדרוש לדאוג בוועדה זו לקונסטרוקציה המתאימה ולהבטיח להתאחדות את ההגמוניה באופן שלמעשה תהא ההתאחדות המכריעה בשאלה אם פלוני ראוי להשתמש בסמל של תוצרת הארץ או לא', שם.

זה בלי השקעה ניכרת.¹⁰⁶ עימות נוסף נחשף משעלטה פעולת האיגוד על פסים מעשיים. אז צריך היה לשכנע את ציבור הסוחרים ובעלי החנויות להימנע מלמכור סחורות מתוצרת חוץ ובכך להכשיר את הקרקע לפעולה יעילה של התמריץ המבדל שבסמל תוצרת הארץ. פעולות השכנוע הללו גלשו מדי פעם למעשי אלימות.¹⁰⁷ התוצאה הייתה שככל שהאלימות הוכיחה את עצמה כיעילה בהרתעת חנויות בבעלות יהודית ממכירת תוצרת חוץ היא יצרה תוצר לוואי שלילי של צמצום היענותם של גורמים יישוביים ובריטיים בעלי משקל לתמוך במטרות המאבק לתוצרת הארץ.¹⁰⁸ הבעיות הללו היו בגורמים שהגבילו את יכולת ההתאחדות לתמרץ באופן מברל את חבריה במאבק. לכך צריך גם להוסיף כי רבים וטובים בהנהגת ההתאחדות לא הבינו כי העצמתה הארגונית-פוליטית ארוכת הטווח הייתה תלויה ביכולתה להציע לחבריה עסקת חבילה הכוללת טובין פרטיים וקולקטיביים כאחד.¹⁰⁹ על רקע זה התבלטה פעולתו של שנקר. נשיא ההתאחדות אמנם בלם את האפשרות שההתאחדות תהפוך את סמל תוצרת הארץ לתמריץ מברל לחבריה, אולם באותה עת הוא ניסה לדרבן את הממשלה על מנת שזו תפתח יחסי חליפין עם ההתאחדות ושתהיה בהם הכרה פוליטית במעמדה ככל הכרוך בתוצרת הארץ.¹¹⁰ למהלך זה היו אמורים להיות שני יתרונות ניכרים. היתרון הראשון היה להפוך חלק מהמאבק לתוצרת הארץ למדיניות ממשלתית על בסיס הבטחת הנציב העליון ולהגביר את סיכויי הצלחתו של המאבק ואת

106 לפירוט פעולת מנגנון הוועדה לבחינת חומרים שעל יד המרכז לתוצרת הארץ על-פי המתכונת שהתווה שנקר, ראו: 'מפעולות האיגוד למען תוצרת הארץ: ועדה לבחינת חומרים', התעשייה, 2 (ספטמבר-אוקטובר 1937).

107 ראו לדוגמה בהקשר זה את ההתכתבות בין דיונגוף לשנקר. דיונגוף התלונן על אלימותם של פעילי המאבק לתוצרת הארץ כלפי בעלי החנויות בתל אביב, ואילו שנקר גינה אלימות זו בקריצת עין, ראו מ' דיונגוף לכבוד מר אריה שנקר, 29.3.1936, אעת"א 3113-04; אריה שנקר לכבוד מר מאיר דיונגוף, 2.4.1936, שם.

108 מ' דיונגוף, 'על תוצרת הארץ ושכירת חלונות', 6.4.1936, שם; British Commercial Agent to the Principal Secretary of State for Foreign Affairs in the Department of Overseas Trade, London, 16.12.1936, ISA 39/32

109 נדמה כי היעדר הבנה זו תומצתה במאמרו של וולחונסקי. המאמר התפרסם בביטאון ההתאחדות וביקר את התעשיינים הפרטיים על מידת מחויבותם להתאחדות: ד"ר, 'כלפי פנים', התעשייה, 5-6 (יוני-יולי 1938).

110 ראו את פנייתו של שנקר לראשי מחלקות בממשלת המנדט: 'הוד מעלתו, הנציב העליון לארץ ישראל, העדיף אותנו בהבטחתו לפרוש את חסותו על התעשייה המקומית על ידי הנפקת הוראות למשרדי ממשלה שונים לבצע הזמנות מקומיות של המוצרים הדרושים להם, כל אימת שהדבר מתאפשר. לצורך העמדת כל הנתונים הזמינים על מוצרים מקומיים לרשות משרדי הממשלה, התאחדות בעלי התעשייה של ארץ ישראל ארגנה מחלקה מיוחדת האמורה לקשר בין הממשלה לתעשיינים המקומיים. אני בטוח שגם אתה תודה כי סעיף אחרון זה הוא בעל חשיבות ועל כן אני בטוח שהמחלקה שבניהולך תסתייע בכל עת בשירות החדש שלנו', Arie Shenkar to Governmental Departments, 19.4.1937, ISA S53/1344/1

השפעתו על מצבה של התעשייה. היתרון השני היה לענות על החסר הארגוני שאפיין את פעולת ההתאחדות בנוגע לצורך להציע לחבריה עסקת חבילה במונחי אולסון. המהלך המוצע אמור היה להתבצע במסגרת יישום מדיניות הרכש הממשלתית ולכלול הכרה שלטונית בהתאחדות כבעלת המונופול הייצוגי של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים. אך אי-נכונותה של הממשלה להירתם למהלך זה גדע אותו בעודו באבו.¹¹¹

סיכום

מן הראוי להדגיש כי לצד הקשיים לספק טובין פרטיים לחברי ההתאחדות, שבעבורם עמדה ההתאחדות במאבק נגד מס ההכנסה ובמידה פחותה גם במערכה למען תוצרת הארץ, בדרך כלל נמנעה ההתאחדות עצמה מניסיון להשתמש בתמרוץ מברל כאמצעי להעצמתה הארגונית. מעצם טיבו ההישג הפוליטי של בלימת יזמת המס סיפק טובין ציבוריים, אך לא אפשר אספקת טובין פרטיים, ואילו במערכה למען תוצרת הארץ נוצרה אפשרות לאספקת טובין פרטיים. אבל כאמור ההתאחדות עצמה נמנעה בדרך כלל מניסיון להשתמש בתמרוץ מברל כאמצעי להעצמתה הארגונית, הן משום החלטתה שלא לעמוד מול ההסתדרות בזירת יחסי העבודה בשנות השלושים, שצמצמה אז מראש את יכולתה לייצר תמריצים מברלים, והן משום חוסר המודעות בקרב רבים מאנשיה לחשיבות התמרוץ המברל שבטובין הפרטיים.¹¹² אך יותר מזה אפשר להציע נקודת מבט נוספת להבנת התנהלותה של ההתאחדות. שני המאבקים שניהלה ההתאחדות עוצבו בתודעתם של מנהיגיה ככאלה שיבטיחו את העצמתה ארוכת הטווח באמצעות זיהויים של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים עם האינטרס הלאומי-ציוני. כזה היה המאבק לבלימת יזמת המס במחצית הראשונה של העשור, יזמה שהדגישה את הסכנה בבריחת הון יהודי פרטי מן הארץ, וכזה גם היה המאבק לתוצרת הארץ מעצם מהותו. יש להניח כי האפשרות לכלול בפעילות ההתאחדות אספקת טובין פרטיים למגזר התעשייתי הפרטי התקבעה בתודעת הפעילים כמקור לפגיעה אפשרית בזיהוי ארגונם עם המטרות הלאומיות. אמנם אי-אפשר לאשש השערה זו אישוש מלא על בסיס המקורות הקיימים, אך ללא ספק היא מסתברת מתוך שני המקרים שנידונו במאמר זה.

מבט היסטורי רחב על התנהלותה הפוליטית של ההתאחדות מלמד שגם שנות מלחמת העולם השנייה לא הביאו לידי שינוי שיכול היה להבטיח את העצמתה הארגונית-פוליטית. בשנת 1942 זכתה אמנם ההתאחדות למעמד ייצוגי שממשלת המנדט העניקה לה (ולהסתדרות) במסגרת ההסדר המדינתי של תשלום תוספת יוקר לעובדי התעשייה,

High Commissioner for Palestine to Mr. Shenkar, 10.8.1936, Ibid. 111

112 סביר להניח שחוסר מודעות זה נבע מהיותם של רוב פעילי ההתאחדות מתנדבים שעיסוקם העיקרי היה בניהול מפעליהם ולא בארגון מקצועי.

אך מעמד זה לא הקנה להתאחדות בלעדיות בייצוג התעשייה היהודית הפרטית. מפעלי התעשייה הגדולים, כמו נשר וחברות האשלג והחשמל, ייצגו את עצמם באמצעות ארגון נפרד משלהם (Shalev 1992: 166-172). יתרה מזו, כלכלת המלחמה הבריטית בארץ נשענה על תיווך אינטרסים אטטיסטי ולא קורפורטיסטי שהתוו מרכז האספקה המזרח-תיכוני בקהיר והמועצה לאספקה מלחמתית בירושלים (Gaskin 1992), והם לא סיפקו להתאחדות תשתית מדינתית לאספקתם של טובין ציבוריים ופרטיים שיכולים היו להפוך לתמריצים מברלים לחברי ההתאחדות. המציאות שנוצרה הניעה תהליך של פרסונליזציה – שלא לומר 'שנקריזציה' – של התמרוץ המבדל, דהיינו קרבתם האישית של תעשיינים לשנקר יצרה אפשרות להעניק להם טובין פרטיים שאותם הוא השיג באמצעות שתדלנותו האישית מול השחקנים המדינתיים הנוגעים בדבר.¹¹³

גישתו של שנקר לא השתנתה בתום השלטון המנדטורי ועם קום מדינת ישראל. לאמתו של דבר היא אף השתלבה היטב במסגרת האטטיסטית של מדיניות פיתוח התעשייה המואץ שהוביל פנחס ספיר מאמצע שנות החמישים (לוי-פאור 2001). אך עם מותו של שנקר, בשנת 1959, כבר לא היה אפשר להמשיך באסטרטגיה הפרסונלית של התמרוץ המבדל כתחליף להעצמה ארגונית-פוליטית. ההתאחדות, שחיפשה את דרכה האסטרטגית והמנהיגותית לאחר הסתלקותו של שנקר, החלה לגבש דפוסי פעילות חדשים בזמן המיתון במחצית שנות השישים.¹¹⁴ בשנת 1965 ייסדה ההתאחדות קרן ביטוח למפעלים נגד נזקי שבתות, ועם כריכת החברות בקרן ובהתאחדות הפכה הקרן ב-1971 לתמריץ מבדל משמעותי (Shirom 1984: 304-305). באותה עת החלה ההתאחדות לארגן את כלל ארגוני העסקים והמעסיקים הפרטיים במסגרת גג של 'לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים' (Shirom 1984: 309). מסגרת זו הוכיחה את חיוניותה ב-1971, עם חתימת עסקת החבילה הכוללת הראשונה במשק בתחומי שחר, מחירים ומסים בין הממשלה, ההסתדרות ולשכת התיאום, שביטאה גם את עצמתה הפוליטית של ההתאחדות (Shalev 1992: 258-261).

113 ראו את עדותו של התעשיין משה לוי (בעליו של מפעל המתכת 'קידמה') שמביא שבתאי רביב: 'אם תשאל אותי כיצד ניהלה ההתאחדות את ענייניה בשנות המלחמה, אומר לך – על-ידי איש אחד, אריה שנקר [...] שנקר עזר רבות לאנשים באורח אישי. כשמישהו היה חולק על דעתו באסיפה, היה מתריס כנגדו בפומבי – "שכחת שעזרתי לך?". הוא לא מיהר לתת תפקידים לתעשיינים, עשה דברים בעצמו כשתדלן אך זכה למעמד רם וליוקרה רבה הן בקרב אנשי השלטון הבריטי והן בקרב מנהיגי הישוב', ראו רביב 1991: 48. ראו גם את דיונו של דוד לוי-פאור על ההתאחדות ועל אישיותו ומנהיגותו של שנקר, שהיה הגורם המכריע שהביא לידי הלכידות הארגונית של ההתאחדות במהלך תקופת נשיאותו (1929-1959). לוי-פאור מרמז בעקיפין על ה'שנקריזציה' בדפוס ההתמודדות הייחודי של ההתאחדות עם שאלת העצמתה הארגונית-פוליטית ארוכת הטווח החל בשנות מלחמת העולם השנייה עד תום נשיאות שנקר, ראו: לוי-פאור 2001: 100-101.

114 לאחר מות שנקר כינה בראש ההתאחדות בשלב הראשון קבוצת הנהגה שהורכבה מחמישה חברים. זו הוחלפה בתוך כשנה ומחצה בשלושה יושבי ראש שכיהנו תקופות קצרות בלי שהטביעו חותם של ממש על עבודת ההתאחדות. רק בחירתו של זלמן סזאייב לתפקיד, במחצית 1965, סימנה את התייצבות שדרת הנהגה של ההתאחדות, ראו: לוי-פאור 2001: 101-103.

אפשר אפוא לקבוע כי בראשית שנות השבעים הצליחה לבסוף ההתאחדות ליישם את לקחי הגיון הפעולה הקולקטיבית שהתבקשו ממאבקייה הפוליטיים בשנות השלושים. הצלחתה להעמיד טובין קולקטיביים למחוז הבחירה שלה (עסקת החבילה) וטובין פרטיים (קרן ההגנה משביתות) וכן יכולתה להוסיף ולהתעצם מבחינה ארגונית-פוליטית מדגימים זאת היטב ומסמנים את פרידתה הסופית של ההתאחדות מהנתיב הפוליטי שבו צעדה בתקופת המנדט ובעשור הראשון למדינה. נתיב זה, שהתאפיין כאמור בשילוב של מרכיבי הזדהות אידאולוגית ופרסונליזציה של התמרוץ המבדל, התברר אפוא כמוגבל ביכולתו להבטיח את ההתעצמות הארגונית-פוליטית של ההתאחדות לאורך זמן, גם אם בטווח המידי תאם את יכולת ההשפעה הפוליטית שלה.

מקורות

- גלעדי, דן, 1965. 'יזמה פרטית, הון לאומי וגיבוש פוליטי של הימין, אבנים, 5, עמ' 102-90.
- גלעדי, דן, 1973. הישוב בתקופת העליה הרביעית, עם עובד, תל אביב.
- גרנובסקי, אברהם, 1933. שיטת המסים בארץ ישראל, הוצאת המחלקה הכלכלית של הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ירושלים.
- דרורי, יגאל, 1982. 'ראשיתם של ארגונים כלכליים בארץ ישראל בשנות העשרים', קתדרה, 25, עמ' 99-112.
- הורוביץ, דן ומשה, ליסק, 1977. מישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, עם עובד, תל אביב.
- לבסקי, חגית, 1995. 'האומנם קיים קשר "מהותי" בין יהודים וקפיטליזם? המקרה הארץ ישראלי', בתוך: מנחם בן-ששון (עורך), דת וכלכלה: יחסי גומלין, הוצאת מרכז זלמן שזר, ירושלים, עמ' 387-399.
- לוי-פאור, דוד, 2001. היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל, הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים.
- מורג, אמוץ, תשכ"ז. מימון הממשלה בישראל: התפתחות ובעיות, הוצאת מאגנס, ירושלים.
- ראובני, יעקב, 1993. ממשל המנדט בא"י: ניתוח היסטורי-מדיני, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן.
- רביב, שבת, 1991. תעשייה ועשייה: סיפורם של התעשיינים ושל התאחדות התעשיינים בישראל 1921-1991, הוצאת ספריית התעשיינים, התאחדות התעשיינים בישראל, תל אביב.
- שטרנהל, זאב, 1995. בנין אומה או תיקון חברה?, עם עובד, תל אביב.
- שמיר, רונן, 2000. 'בורגנות יהודית בפלסטינה הקולוניאלית: קווי-מתאר לסדר-יום מחקר', סוציולוגיה ישראלית, ג, 1, עמ' 133-148.

- Beenstock, Michael, Jacob Metzger and Sanny Ziv, 1995. 'Immigration and the Jewish Economy in Mandatory Palestine', *Research in Economic History*, 15, pp. 149-213.
- De Vries, David, 2010. *Diamonds and War: State, Capital, and Labor in British-Ruled Palestine*, Berghahn Books, New York and Oxford.
- El-Eini, Rosa, 1997. 'Government Fiscal Policy in Mandatory Palestine in the 1930s', *Middle Eastern Studies*, 33, 3, pp. 570-596.
- El-Eini, Rosa, 1998. 'Trade Agreements and the Continuation of Tariff Protection Policy in Mandate Palestine in the 1930s', *Middle Eastern Studies*, 34, 1, pp. 164-191.
- Gaskin, Ian W., 1992. 'Palestine 1939-1945: A Study of Colonial Economic Policy', Unpublished Ph.D. Dissertation, Oxford University.
- Government of Palestine, 1930. *Report of a Committee on the Economic Condition of Agriculturalists in Palestine and the Fiscal Measures of Government in Relation Thereto*, Government Printer, Jerusalem.
- Gross, Nachum T., 1984. 'The Economic Policy of Mandatory Government in Palestine', *Research in Economic History*, 9, pp. 143-185.
- Halevi, Nadav, 1983. 'The Political Economy of Absorptive Capacity: Growth and Cycles in Jewish Palestine Under the British Mandate', *Middle Eastern Studies*, 19, 4, pp. 456-469.
- Likhovski, Assaf, 2010. 'Is Tax Law Culturally Specific? Lessons from the History of Income Tax Law in Mandatory Palestine', *Theoretical Inquiries in Law*, 11, pp. 725-763.
- Metzger, Jacob, 1982. 'Fiscal Incidence and Resource Transfer between Jews and Arabs in Mandatory Palestine', *Research in Economic History*, 7, pp. 87-132.
- Metzger, Jacob, 1998. *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, Mancur, 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge and London.
- Schmitter, Philippe and Wolfgang Streeck, 1999. 'The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies', Discussion Paper 99/1, Max Planck Institute, Cologne.
- Schneider, Ben Ross, 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shalev, Michael, 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford University Press, Oxford and New York.

Shirom, Arie, 1984. 'Employers Associations in Israel', in: John P. Windmuller and Alan Gladston (eds.), *Employers Associations and Industrial Relations: A comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, pp. 294-317.