

כלכלה וחברה

נייר מתוצרת הארץ: מפעל הנייר בחדרה ומדיניות הפיתוח של ממשלות מפא"י בשנות המדינה הראשונות

אורן קלמן

מבוא

מפעל 'נייר חדרה' החל לפעול בסוף 1953 בשם הרשמי 'מפעלי נייר אמריקאיים-ישראליים'¹, והוא מוסיף לקחת חלק בתעשייה הישראלית עד היום.² הקימה אותו קבוצת משקיעים פרטיים בראשותו של תעשיין הנייר האמריקני יוסף מיזור. הוא היה המפעל הראשון בתעשייה הישראלית שהוקם באמצעות הון אמריקני ובין המפעלים החשובים והמרכזיים שהוקמו בישראל בשנות החמישים. עם השלמת תכנית ההרחבה שלו בתחילת שנות השישים, אף היה תקופה מסוימת המפעל הפרטי הגדול במדינה.³ הקמתו של מפעל פרטי בסדר גודל כזה, בשנות המדינה הראשונות, לא היתה דבר של מה בכך. אותן שנים התאפיינו במחסור גדול בהשקעות הון פרטיות במשק הישראלי. מיד לאחר קום המדינה היו אמנם גילויי התעניינות רבים של משקיעים זרים בהשקעה במדינה הצעירה, אולם בתוך זמן קצר התברר שמעט מאוד השקעות יצאו בסופו של דבר לפועל.⁴ גם בשנים הבאות לא היה מספר ההשקעות משביע רצון, ההשקעות הפרטיות הלכו ופחתו במהלך המחצית הראשונה של שנות החמישים, ובחודשים הראשונים של שנת 1954, על

- 1 American Israeli Paper Mills (AIPM)
- 2 בשנת 2008 הסבה החברה את שמה הרשמי ל'נייר חדרה'. מתוך: אתר 'נייר חדרה', אוחזר ב-16.11.2013.
- 3 ההרחבה הסתכמה בהשקעה של כ-12 מיליון דולר, ובסך הכול הושקעו במפעל 36 מיליון לירות בקירוב מאז הקמתו ועד סיום פרויקט ההרחבה (ראו: 'בית-החרושת לנייר בחדרה מרחיב ייצורו', דבר, 27.5.1960, עמ' 10).
- 4 ראו: י' טרובוביץ', 'לבעית משיכת השקעות מאמריקה', התעשייה (אוגוסט-ספטמבר 1949). השוו: דברי מנחם בגין מתוך 'דיון על סקירת ראש-הממשלה', דברי הכנסת, 3, 9.11.1949, עמ' 21-22; מ' של, 'ההון, המדינה והארץ', סלם, ג (תמוז תש"ט), עמ' 5.

פי דוח של משרד המסחר והתעשייה, הוא הגיע לשפל הנמוך ביותר מאז קום המדינה – סך אפסי שכמוהו כהפסקה מוחלטת של ההשקעות.⁵

אפשר לציין כמה סיבות אובייקטיביות למחסור זה. ראשית, אי-הוודאות הכללית בעולם לאחר מלחמת העולם השנייה מנעה השקעות בין-לאומיות פרטיות בקנה מידה גדול, ללא קשר למצב בישראל.⁶ שנית, בתקופה זו היה המצב הביטחוני בישראל רעוע. ככל שחלף הזמן לאחר הניצחון במלחמת העצמאות התברר שמדינות ערב אינן מוכנות להכיר בקיומה של מדינת ישראל והן 'מצחצחות חרבות' ל'סיבוב שני' אשר מעמיד בסימן שאלה את עצם קיומה של המדינה. שלישית, באותן שנים הגיעה לישראל עלייה עצומה בתולדות העמים, אשר הכפילה את אוכלוסיית היישוב פי שניים בתוך ארבע שנים בלבד (1948-1951) ואף שילשה אותה עד סוף העשור. התפתחות זו הביאה למצוקת קליטה ונוצר צורך לספק מידית לאוכלוסייה הגדלה בצעדי ענק קורת גג, מזון, לבוש ותעסוקה – ואלה לא היו בנמצא. נסיבות מיוחדות אלו הביאו את הממשלה החדשה לנקוט משטר של צנע על פי הדגם שהנהיג המנדט הבריטי בארץ ישראל בתקופת מלחמת העולם השנייה, כפי שהונהג גם בבריטניה ובמדינות אחרות באותן שנים.⁷ המשמעות היתה מעורבות רבה של הממשלה במשק באמצעות קיצוב, פיקוח, שליטה במטבע חוץ וכדומה, מעורבות שתוצאת לוואי בלתי נמנעת שלה היתה הקמת בירוקרטיה אדירה ותלות כמעט מוחלטת של בעלי התעשייה והיזמים בפקידי הממשלה.⁸

על אלו יש להוסיף גם את החרם הכלכלי שהפעילו מדינות ערב, את שוק הצרכנים המקומי המצומצם, את העלות הגבוהה יחסית של כוח העבודה בישראל לעומת כלכלות פריפריאליות אחרות ואת התשתית הלא מפותחת.⁹ ברור אפוא מדוע לא קרץ, בלשון המעטה, מצב עניינים זה למשקיעים פרטיים אשר לנגד עיניהם עמד הרווח האישי.

יתרה מזו, בחוגי הימין הועלו שני סוגי ביקורות נגד הממשלה ומפא"י שהיו, לדעתם, גורמים לרתיעתם של המשקיעים הפרטיים מהמשק הישראלי. הביקורת הראשונה היתה ביקורת אידאולוגית, שנבעה מתפיסת העולם הכלכלית הקפיטליסטית-ליברלית, והאשימה את עצם המדיניות הכלכלית הסוציאליסטית של הממשלה במשבר הכלכלי שחוותה המדינה באותן שנים וברתיעתם של המשקיעים הפרטיים הזרים מהשקעה במשק הישראלי והעדפתם לפעול במשטר כלכלי של שוק חופשי.¹⁰ הביקורת מהסוג

5 י' זילבר, 'שקיעת ההשקעות', מעריב, 9.7.1954, עמ' 2.

6 נחום גרוס, 'כלכלת ישראל', בתוך: צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), העשור הראשון, יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 1997, עמ' 141.

7 שם, עמ' 139.

8 חיים ברקאי, ימי בראשית של המשק הישראלי, מוסד ביאליק, ירושלים, 1990, עמ' 36-37.

9 Michael Shalev, 'Labor, State, and Crisis: An Israeli Case Study', *Industrial Relations*, 23, 3 (Fall 1984), p. 364

10 יש לציין כי ראשי מפא"י, שלא קיבלו את הקישור שעשו חוגי הימין בין רתיעת המשקיעים הפרטיים למדיניות הכלכלית הסוציאליסטית של הממשלה, האשימו גורמים פוליטיים בימין כי הם מנהלים

השני היתה במהותה האשמה בעלת הד רב שהשמיעו חלק מחוגי הימין, ולפיה הנהגת מפא"י מפלה לרעה את המגזר הפרטי לעומת המגזר ההסתדרותי, ובשיתוף פעולה עם המשק ההסתדרותי אף מנסה לדחוק את רגליהם של בעלי ההון הפרטי, לנשלם מנכסיהם ולהביא להשתלטות המגזר ההסתדרותי על המשק. האשמות אלו התבססו בין השאר על התבטאויות של ראשי מפא"י עצמם בדבר 'סוציאליזם בימינו' וכיוצא בזאת, התבטאויות שנתפסו כפרובוקטיביות.¹¹ אולם האשמות אלו נבעו בעיקר מהעובדות בשטח, הבלתי ניתנות להכחשה, שתמכו לכאורה בטענת ההפליה. באותה תקופה בלטה העובדה שחברת העובדים, ארגון הגג שניהל את כל הגופים הכלכליים של ההסתדרות, שהיתה קשורה מבחינה אידאולוגית להנהגת מפא"י ואנשי מפא"י אף היו בין ראשיה, הצליחה להתפתח בצעדי ענק אפילו בתנאים הקשים ששררו בשנים הראשונות לקום המדינה.

החשש של החוגים האזרחיים מהתעצמותה המשקית של ההסתדרות החל עוד בתחילת שנות הארבעים, משרכשה חברת הבנייה ההסתדרותית סולל בונה שני בתי חרושת מבעלות פרטית ובכך נכנסה לתחום התעשייה, אשר נחשב מסורתית לזירת הפעולה של המגזר הפרטי. זמן קצר לאחר מכן כבר היתה ההסתדרות לשחקן מרכזי וחשוב בזירה זו.¹² בסוף תקופת המנדט התפתחה התעשייה ההסתדרותית במהירות, ובעלי התעשייה הפרטיים חשו איום הולך וגובר.¹³ התעצמותו של המשק ההסתדרותי נמשכה ביתר שאת לאחר הקמת המדינה,¹⁴ וחלקה של ההסתדרות בתעשייה גדל: בשנת 1947 ייצרה התעשייה ההסתדרותית 8 אחוזים מהייצור התעשייתי, ואילו בשנת 1951 כבר ייצרה כ-23 אחוזים ממנו. הגידול הראלי בתפוקת הסקטור ההסתדרותי בתעשייה, בין השנים 1949-1957, הגיע ל-630 אחוזים. את הגידול הזה הובילו בראש ובראשונה סולל בונה וחברת הבת שלה כור.¹⁵ בנסיבות אלו ברור כיצד נוצר הרושם בדבר שיתוף פעולה בין הנהגת המדינה להסתדרות, שתייהן בראשות מפא"י, בניסיון להדיר את רגליהם של בעלי ההון הפרטי מן התעשייה בישראל. ואכן חוגי הימין העלו האשמות אלו פעמים רבות בעשור הראשון למדינה ובמיוחד בשנותיה הראשונות.

תעמולת כוזב אשר מפיצה בכל העולם השמצות ושקרים חסרי שחר נגד המשטר הקיים בישראל, ובכך הם למעשה האחראים העיקריים לחוסר רצונם של משקיעים פרטיים לבוא ולהשקיע מהונם בישראל. להרחבה על הוויכוח בסוגיה זו ראו: אורן קלמן, 'חסי הון-שלטון בעשור הראשון – יחסן של ממשלות מפא"י לבעלי התעשייה הפרטית בעשור הראשון למדינת ישראל', חיבור לתואר מוסמך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע 2013, עמ' 77-79.

11 לדין על המושג 'סוציאליזם בימינו', התבטאויות אחרות של ראשי מפא"י ופרשנות חוגי הימין להתבטאויות אלו ראו שם, עמ' 28-33, 51-53.

12 אליהו בילצקי, **סולל בונה 1924-1974**, עם עובד, תל אביב תשל"ה, עמ' 260-261; דוד לוי-פאור, **היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התייעוש בישראל**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים תשס"א, עמ' 81-82.

13 על תחושת המצור של התעשייה הפרטית ראו: בילצקי, **סולל בונה 1924-1974**, עמ' 262-264.

14 דן הורוביץ ומושה ליסק, 'ההסתדרות במעבר מיישוב למדינה', בתוך: יוסף גורני, יצחק גרינברג ואבי בראלי (עורכים), **מחברת עבודה לארגון עובדים**, המרכז למורשת בן-גוריון, קריית שדה בוקר 2000, עמ' 556.

15 לוי-פאור, **היד הלא נעלמה**, עמ' 82-83.

דוגמה מייצגת לתחושת ההפליה והמצור שחשו חלק מהתעשיינים, בעלי ההון הפרטי, באותה תקופה אפשר למצוא במאמרו של יעקב גרומן, שפורסם בעיתונם של הציונים הכלליים, **הבקר**, באמצע שנת 1950. גרומן הצביע על החשש המשותף לו ולרבים מבעלי התעשייה הפרטית מפני המדיניות הכלכלית הסוציאליסטית שנוקטת הממשלה לדעתם. לטענתו, נוסף על הקולות הגוברים בעיתוני מפא"י, דבר והדור, ואף מעל במת הכנסת, הקוראים לממשלה להשתלט על התעשייה הפרטית ולמסור מפעלים פרטיים לפועלים, נעשו צעדים ממשיים בכיוון זה: 'כל הסימנים מעידים שהתהליך קיים והוא מתנהל בחודשים האחרונים בקצב מזורז. בעלי התעשייה מרגישים זאת כיום באופן מוחשי מאוד'. לטענתו מדובר בקשיים שהממשלה מערימה על התעשיינים הפרטיים, ואשר אינם חלים על התעשייה ההסתדרותית. בעוד המשק הפרטי הולך ונחנק, התעשייה ההסתדרותית הולכת ונבנית. הנקודה החשובה ביותר בכתבה זו, מבחינתנו, היא קביעתו של גרומן כי הקשיים המוערמים על התעשיינים הפרטיים 'ממלאים תפקיד חשוב בתכנית המכוונת לנישול התעשייה הפרטית מעמדותיה תחת מסווה של "פיקוח", "קיצוב" ו"תכנון" [...]'.

כלומר, לדבריו תעשיינים רבים (וגם הוא עצמו) מאמינים כי 'מדיניות ההפליה הזאת אינה מקרית אלא 'מתנהלת על ידי הממשלה בכוון'.¹⁶

ראשי מפא"י התנערו מההאשמות על הפליה שהופנו כלפיהם. הם טענו כי הם נוקטים מדיניות שוויונית אשר אינה מפלה בין מגזרים וכי הם מעוניינים לעודד כל יזמה, פרטית או הסתדרותית, שתתרום לפיתוח המשק. דבריו של דוד בן-גוריון במליאת הכנסת במאוס 1949 בתשובה לדבריו של יוסף ספיר, מראשי הציונים הכלליים, אשר התריע מפני סכנת השתלטות של המשק הקולקטיבי על המגזר הפרטי, הם דוגמה מייצגת לעמדתם המוצהרת של ראשי מפא"י בסוגיה זו:

מעל במת הכנסת הכריז נציג הציונים הכלליים, שהמצע שלנו עלול לדחוק את רגלי ההון הפרטי. אומר, אפוא, מה שאמרתי בהזדמנויות אחרות, דהיינו, שנעודד את ההון הפרטי ואת היזמה הפרטית [...] זוהי חובתנו כציונים, ואל ייפלא הדבר בעיני חבר הכנסת ספיר – גם כסוציאליסטים.¹⁷

חוקרי תנועת העבודה מוצאים את השורשים לגישה זו עוד בתחילת המאה ה-20 אצל מפלגות הפועלים הארץ-ישראליות עם גיבוש תפיסת 'הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי' הפרגמטית. משמעות אותה תפיסה היתה לקיחת אחריות אישית וקבוצית של הפועלים בבניית הארץ והעברת תשומת הלב ממלחמת מעמדות לשיתוף פעולה מרבי עם כל הכוחות הקונסטרוקטיביים בארץ, ובהם בעלי הון פרטי, לשם פיתוח המשק הארץ-ישראלי.¹⁸

16 יעקב גרומן, 'תעשייה עובדת', **הבקר**, 7.7.1950, עמ' 3 (ההדגשות במקור).

17 'תשובת ראש הממשלה', **דברי הכנסת**, 1, 10.3.1949, עמ' 137. לדבריו של יוסף ספיר ראו: שם, 9.3.1949, עמ' 74.

18 מאיר אביזוהר, **בראי סדוק**, עם עובד, תל אביב 1990, עמ' 47-49; יוסף גורני ויצחק גרינברג, **תנועת העבודה הישראלית**, א, האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב 1997, עמ' 62-63, 343.

גישה זו של שיתוף פעולה בין-מגזרי ועידוד כל גורם קונסטרוקטיבי במשק מבוססת גם על המסורת שאפיינה את ההסתדרות הציונית עוד כשהיתה בידיים בורגניות. עיקרה של מדיניות הפיתוח של ההסתדרות הציונית עוד מתחילת המאה ה-20, בהובלתו של מנהל המשרד הארץ-ישראלי ארתור רופין, היה השקעת ההון הלאומי בפיתוח אותם תחומים בעלי חשיבות לאומית שההון הפרטי נמנע מלהשקיע בהם בעצמו. כפי שאביבה חלמיש ניסחה זאת: 'ההון הלאומי התאים את עצמו לפעילותו של ההון הפרטי ומילא את החללים שהותיר'.¹⁹ בהסתמך על התבטאויותיהם של ראשי מפא"י בשנות החמישים, עיקרון זה, שאכנה אותו כאן 'עקרון ההשלמה', הוסיף להתוות את מדיניות הפיתוח של מפא"י גם לאחר קום המדינה. בישיבת ועדת הכספים בסוף 1949 אמר בן-גוריון: 'הממשלה אינה חייבת לבנות את הכול. אם לא נפעיל את כל ההון שאפשר להפעיל למען הארץ, נפגע בציונות. הממשלה תיקח על עצמה את הביצוע של מפעלים אשר אחרים לא יבצעו אותם'.²⁰ על פי עיקרון זה, ראשי מפא"י סברו כי דווקא בשל העובדה שהיזמה הפרטית מגבילה את עצמה להשקעות בעלות כדאיות כלכלית, יש למצות קודם כול את מלוא הפוטנציאל שלה ולעודד אותה להשקיע השקעה יצרנית כראות עיניה. מאידך, ראשי מפא"י, שהחזיקו בגישה יזמית, ראו חובה לעצמם לפתח גם את אותם שטחים ותחומים בעלי חשיבות לאומית שהיזמה הפרטית לא נוטה, לא יכולה או לא רוצה לעסוק בהם. זאת הם עשו באמצעות השקעה ממשלתית ישירה בהקמת המגזר הממשלתי או בעקיפין, באמצעות תמיכה ממשלתית ביזמה הפרטית ובהסתדרות העובדים. ההסתדרות מצדה היתה מוכנה לקחת על עצמה מגוון רחב של משימות, גם אם אין הן רווחיות במיוחד, ולמעשה שימשה בשנות החמישים קבלן הביצוע של הממשלה.²¹

עם זאת, אין ספק שהיותה של מפא"י למפלגת שלטון של מדינה ריבונית והנסיבות החדשות שנוצרו עם קום המדינה סיפקו לחוגי הימין סיבות אמיתיות לחשוש מפני הפליה מכוונת. בכנסת הראשונה היה רוב מוחלט למפלגות הפועלים, מפא"י ומפ"ם.²² אנשי החוגים הימניים חששו מטבע הדברים כי נציגי מפלגות הפועלים ינצלו את כוחם הפוליטי הרב להגברת כוחו של מעמד הפועלים על חשבון האינטרס הלאומי של כלל אזרחי המדינה, כפי שהם ראו אותו. בסופו של דבר היתה הקואליציה שהורכבה בראשות מפא"י מגוונת ולא כללה את מפ"ם, אולם החשש התמיד מעצם העובדה שלאחר קום המדינה מפלגת פועלים היא שהחזיקה בשלטון. החשש של חוגי הימין מפני ניצול סמכויות

19 אביבה חלמיש, מבית לאומי למדינה בדרך: היישוב היהודי בארץ-ישראל בין מלחמות העולם, א, האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב 2004, עמ' 318, 324. ראו גם עמ' 349.

20 פרטיכל ועדת הכספים, 26.12.1949, ארכיון המדינה (להלן: א"מ) כ/10; לקוח מתוך: לוי-פאור, היד הלא נעלמה, עמ' 141-142.

21 לכתבה פובליציסטית בדבר המציגה תפיסה זו ראו: 'דבר הכלכלה - הויכוח על הסקטורים', דבר, 16.2.1955, עמ' 3.

22 בכנסת הראשונה (25.1.1949-29.7.1951) היתה מפא"י המפלגה הגדולה ביותר, ומפ"ם - המפלגה השנייה בגודלה. ביחד היה להן רוב של 65 מנדטים (אתר הכנסת, 5.2.1913).

המדינה וניצול ההון הלאומי למטרות מעמדיות אינטרסנטיות צרות היה קיים עוד לפני קום המדינה,²³ אולם התגבר לאחר הקמתה משום שעתה היה כוחה של מפא"י, כמפלגת שלטון במדינה ריבונית, גדול לאין ערוך מהכוח שהיה לה כשהנהיגה את הסוכנות היהודית בתקופת 'המדינה שבדרך'. המדיניות הכלכלית שהונהגה בתנאי החירום שבהם פעל המשק הישראלי בשנותיו הראשונות – מדיניות של ריכוזיות, של שליטה במנגנוני הקצאת המקורות באמצעות פיקוח וקיצוב וכו' – הגבירה גם היא את החשש מהפליה, מכיוון שמדיניות זו היתה קרקע פורייה במיוחד לצמיחתם של מנהגי פרוטקציה והפליה מצד הנהגת המדינה והפקידות הממשלתית, לטובת אלו שהם חפצו ביקרם.²⁴

אם כן, האם הנסיבות החדשות הביאו את מפא"י לנטוש בפועל, גם אם לא במוצהר, את מדיניות הפיתוח המסורתית מתקופת המנדט של משק מעורב²⁵ ושיתוף פעולה בין המגזרים? האם מפא"י אכן ניצלה את שעת הכושר, את עצמתה הפוליטית החדשה ואת ריכוזיות המשק כדי להפלות את ההסתדרות לטובה ולדחוק את בעלי ההון הפרטי מנכסייהם – כטענת מבקריהם מימין?

החוקרים שנדרשו לשאלה זו הסיקו שלא כך היה המצב. יוסי ביילין, שבספרו **התעשייה העברית – שורשים** (1987) התמקד בתעשייה העברית הפרטית, טען שלפחות בתקופתו של פנחס ספיר כשר המסחר והתעשייה (נכנס לתפקיד בסוף 1955) התבדה חששם של התעשיינים הפרטיים והמגזר הפרטי לא הופלה לרעה.²⁶

גם יצחק גרינברג, אחד החוקרים הבולטים של ההסתדרות והזרוע המשקית שלה 'חברת העובדים', לא מקבל את הטענות כי ראשי מפא"י הפלו מגזר כזה או אחר וטוען כי שני המגזרים זכו לעידוד ולסיוע במידה שווה.²⁷

23 ראו למשל את ביטוי החשש כי 'הקרנות הלאומיות תבצרנה במידה מוגברת עוד יותר את עמדות השליטה של ההסתדרות' (דבר המערכת, **הארץ**, 24.9.1944; מצוטט מתוך: בילצקי, **סולל בונה 1924-1974**, עמ' 263-264).

24 גרוס, **לא על הרוח לבדה**, עמ' 359. בנקודה זו בולטת במיוחד החפיפה בין אידאולוגיית השוק החופשי לאינטרסים הפוליטיים של חוגי הימין מכיוון שככל שהפרדה בין השלטון למשק תהיה גדולה יותר, כפי שחוגים אלו מטיפים, כך יקטן פוטנציאל ה'נזק' שמפלגת שלטון פועלית תוכל לגרום למגזר הפרטי.

25 במאמר זה אין הכוונה למשק מעורב כמובן של משק חקלאי רב ענפי, אלא למשק לאומי שפועלים בו מספר מגזרים (פרטי, ממשלתי והסתדרותי) זה לצד זה. מושג זה היה בשימוש של בני התקופה (ראו למשל: 'דיון על סקירת ראש הממשלה', **דברי הכנסת**, 3, 9.11.1949, עמ' 33), אולם כיום מקובל יותר להשתמש בהקשר זה במושג 'כלכלה מעורבת' (mixed economy).

26 יוסי ביילין, **התעשייה העברית – שורשים**, כתר, ירושלים, 1987, עמ' 215.

27 יצחק גרינברג, **פנחס ספיר: ביוגרפיה כלכלית פוליטית**, רסלינג, תל אביב 2011, עמ' 100-101. ראו גם את טענתו של לב לואיס גרינברג כי ראשי מפא"י אכן עודדו את התעשייה הפרטית, שכן עידוד זה נועד למעשה לשמש עבורם נשק כפול נגד ההסתדרות – הן משקל נגד לתביעות האיגוד המקצועי והן מתחרה עם חברת העובדים בייצור (לב לואיס גרינברג, **ההסתדרות מעל הכל**, נבו, ירושלים, 1993, עמ' 58).

דוד לוי-פאור, שכתב ספר חשוב העוסק במשולש היחסים של ממשלות מפא"י, התעשייה ההסתדרותית והתעשייה הפרטית, בחן את מדיניות הפיתוח של ממשלות ישראל בראשות מפא"י באמצעות התמקדות בשלושה ענפי תעשייה מרכזיים כמקרי בוחן – הטקסטיל, המתכת הבסיסית והכימיה. מסקנתו היתה שהממשלות בראשות מפא"י לא הפלו את המגזר הפרטי לרעה, ולא זו בלבד אלא שאף העדיפו אותו על המגזר ההסתדרותי ואף הממשלתי כנושא העול העיקרי של פיתוח התעשייה הישראלית.²⁸

מאמר זה יבחן את פרשת מפעל הנייר בחדרה כדי לענות על השאלות שהועלו לעיל בדבר מדיניות הפיתוח של הממשלות בראשות מפא"י ויחסם של ראשי מפלגה זו ליזמים הפרטיים לאחר קום המדינה. אמנם מקרה בוחן זה אינו יכול לספק תשובה חד-משמעית לשאלות אלו, אולם הוא יכול להאיר במידה רבה את השיקולים שעמדו לנגד עיניהם של שריה הכלכליים של מפא"י, שהיו גם ממנהיגיה המובהקים ביותר של המפלגה ושל מדינת ישראל בשנותיה הראשונות. זאת מתוך הנחה שחשיפת שיקולים אלו תסייע לנו להסיק מסקנות כלליות באשר למדיניות הפיתוח שנקטו הממשלות בראשות מפא"י באותה תקופה.

במאמר נראה כי מפעל הנייר בחדרה, שהיה פרי יזמה פרטית, זכה לתמיכה רחבה מאוד של ממשלות מפא"י, ויזמה זו אף הועדפה על יזמה הסתדרותית דומה. בכך יחזק המאמר במידה רבה את מסקנותיו של לוי-פאור במחקרו. באמצעות מקרה הבוחן אבקש לבחון את שיקוליהם של אליעזר קפלן, לוי אשכול ופנחס ספיר, אשר תמכו במפעל הנייר בחדרה למרות הביקורת הרבה שהוטחה כלפי המפעל וגם כלפיהם בשל תמיכה זו. כמו כן אבקש להראות כי 'עקרון ההשלמה' שהוזכר לעיל היה עיקרון מסדר מרכזי וחשוב שהנחה את מדיניות הפיתוח של הנהגת מפא"י, לפחות בעשור הראשון.

הקמת מפעל הנייר בחדרה – סולל בונה מפסידה ליזמה הפרטית

בשנות המדינה הראשונות הובאה תצרוכת הנייר מחוץ לארץ והתעורר הצורך להקים תעשיית נייר ישראלית שתחליף את היבוא הרב בתחום זה. הראשונים שהרימו את הכפפה והחלו לתכנן הקמת מפעל לנייר בארץ לא היו מייזר ושותפיו אלא ראשי סולל בונה ההסתדרותית.²⁹ עוד בחורף 1948 החלו אנשי הקונצרן לערוך בירורים על רכישת מפעל לייצור נייר מגורמים בפינלנד.³⁰ לאנשי סולל בונה לא היה ניסיון קודם בתחום

28 לוי-פאור, *היד הלא נעלמה*, עמ' 140-148.

29 עזריאל קרליבך, 'יומן – היה היה נייר', *מעריב*, 23.1.1951, עמ' 4.

30 הביורורים החלו בעקבות פנייה של מנהיג ציוני הלסינקי, בירת פינלנד, שהגיע לביקור ראשון במדינת ישראל לאחר הקמתה. קרליבך הסביר את פנייתו דווקא לסולל בונה כך: הוא שהה בארץ רק כמה ימים וכבר שמע כי 'אם לא יציע כאן שותפות של לפחות חמישים אחוז ל"סולל-בונה" – לא יקום דבר'. אולם קרליבך לא מציין את המקור לשמועה (קרליבך, שם).

תעשיית הנייר ועל כן נפרסו הבריורים על פני חודשים רבים, ובמהלכם סיירו יועצים ומהנדסים רבים מטעם הקונצרן במפעל המוצע למכירה, למדו את דרכיו והתחקו אחר שיטותיו. לבסוף הגיעו אנשי סולל בונה להסכם עם הפינים על רכישת המפעל בתנאים נוחים מאוד, אולם החתימה על החוזה התעכבה מאחר שנדרש אישורו של שר האוצר קפלן למתן ערובה בנקאית לסכום הכסף שהתחייבה סולל בונה לשלם. לדברי הלל דן, הבולט שבראשי סולל בונה, קפלן ידע על המשא ומתן עוד בשלביו הראשונים והביע את הסכמתו העקרונית ליזמה ההסתדרותית. סולל בונה והפינים היו בטוחים שהחוזה ביניהם ייצא לפועל ואף ערכו סעודה חגיגית לפני חזרת המשלחת הישראלית לארץ. אולם עם חזרתו של הלל דן לישראל ציפתה לו הפתעה לא נעימה. בהגיעו למשרדו של שר האוצר כדי לקבל את חתימתו לסגירת העסקה עם הפינים דיווח לו קפלן שזמן קצר קודם לכן ביקר אצלו יהודי אמריקני בשם מייזר,³¹ והציע להקים בישראל מפעל לייצור נייר. מייזר שכנע את שר האוצר כי תכניתו שלו עדיפה מזו של סולל בונה, וקפלן ביקש מן 'להסתלק מהעניין'. דן, כך על פי עדותו, יצא נזעם ממשרדו של שר האוצר.³² אולם אפילו הוא, התעשיין ההסתדרותי הקשוח ורבי-ההשפעה אשר הפיל את מוראו על רבים מראשי מפא"י,³³ לא יכול היה לעשות דבר בנדון. החוזה עם הפינים בוטל והתכנית של סולל בונה להקים בארץ מפעל לנייר נגוזתה.

היזמה הפרטית של 'קבוצת מייזר' קיבלה משר האוצר את הרישיון להקים מפעל נייר בישראל במקום היזמה ההסתדרותית. קבוצה זו כללה ארבעה תעשייני נייר יהודים ממקומות שונים בעולם ובראשם יוסף מייזר מניו יורק. השלושה האחרים היו ד"ר אסטורה מאייר (Astora Mayer) ממילאנו שבאיטליה,³⁴ לאון פפר מסן-פאולו שבברזיל ומקס פרייליך ממלבורן שבאוסטרליה.³⁵

לא ברור מתי בדיוק התקיימה השיחה בין הלל דן לקפלן, אולם ידוע לנו ש-7 במאי 1950 אירח שר האוצר בביתו את יוסף מייזר ואחרים ומהשיחה ביניהם אפשר להבין שמייזר עדיין לא החליט סופית בעניין הקמת המפעל. מייזר פסל אפשרות של שיתוף פעולה בינו

31 יוסף (ג'ו) מייזר (Mazer) - חרשתן נייר אמריקני, ציוני מסור ונדבן גדול מאוד, בן למשפחת מייזר הניו-יורקית שבבעלותה חברת Hudson Pulp and Paper Corp., חברה גדולה לייצור נייר בארצות הברית. ('מעולם הנייר', מעריב, 20.1.1956, עמ' 11; קרליבך, שם).

32 הלל דן, בדרך לא סלולה, שוקן, ירושלים תשכ"ג, עמ' 286-287.

33 דוגמה ידועה היא סירובו של פרץ נפתלי לקבל על עצמו את תפקיד שר המסחר והתעשייה בשנת 1955 בטענה שאין לו כוח להאבק עם הלל דן אשר הוא בטוח כי ירד לחייו (משה שרת, יומן אישי, ד, 13.10.1955, ספריית מעריב, תל אביב 1978, עמ' 1211).

34 בנו של סאלי מאייר - תעשיין פילנטרופ ומנהיג ציוני. בעל תעשיות הנייר ויטה (Vita) שבאיטליה.

35 שמו של המשקיע השני (ד"ר אסטורה מאייר) מתוך: יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה' (מעריב, 17.3.1959, עמ' 3, 4). שם של השניים האחרים (לאון פפר ומקס פרייליך) מתוך: 'דוד, נייר - מתוצרת הארץ', חרות, 17.12.1953, עמ' 2. ראו גם: 'השקיעו מיליוני דולרים ו... אמונה במשקנו - בעלי הון משלש יבשות חברו יחד עם משקיעים ישראלים', מעריב, 17.12.1953, עמ' 4, וכן אתר 'נייר חדרה', אוהור ב-16.11.2013.

ובין סולל בונה אך הביע נכונות למשוך ידיו מהיזמה אם הקונצרן ההסתדרותי מעוניין להקים מפעל נייר משלו. קפלן השיב לו שהוא כבר דיבר עם ראשי ההסתדרות וקיבל את הסכמתם למשוך ידם מהפרויקט לטובת מיזור. במזכר הפגישה נכתב:

מר קפלן אז הודיע למר מיזור שהוא דיבר עם ההסתדרות וגם דיבר על כך עם מר בן-גוריון אבל הוא שמח לומר שהוא קיבל מסר מההסתדרות לפיו אם מר מיזור יקים את מפעל הנייר ויודיע על החלטתו לעשות כן תוך זמן מוגדר, הם ימשכו ידם מהפרויקט לטובתו. מר קפלן ציין שהוא מרוצה מכך שההסתדרות קיבלה את העמדה הזו באופן וולונטרי ובכך חסכה מהממשלה את הצורך להחליט.³⁶

אם נקבל דברים אלו ואת תיאורו של הלל דן כפשוטם, המסקנה המתבקשת היא שראשי ההסתדרות לא טרחו להכניס את דן בסוד העניינים, אולם נקודה זו לא לגמרי ברורה.³⁷ נכונותם של ראשי ההסתדרות העובדים לוותר על הקמת מפעל הנייר לטובת היזמה הפרטית אינה אמורה להפתיע, שכן 'עקרון ההשלמה' תאם גם את תפיסת עולמם. למעשה, בפועל על פי עיקרון זה ראו אנשי ההסתדרות את הצדקת קיומם – עשייה ציונית-חלוצית לפיתוח אזורי ספר וכיבוש תחומי פעולה חדשים למשק העברי שההון הפרטי נעדר מהם. דבריו של מזכ"ל ההסתדרות פנחס לבון בישיבת המזכירות המורחבת של חברת העובדים, שהתקיימה ב-27 ביוני 1957 והוקדשה לבירור קווי היסוד לפעולות החברה, מדגימים עיקרון זה במחשבתם של ראשי ההסתדרות:

התפקיד היסודי של משק הפועלים הוא – ליצור ערכים חדשים, לא לרכוש את הקיים ולא להתחרות בקיים, אלא למלא את החלל. רק אם משק הפועלים יפלוס דרכים חדשות לכיבוש שממת המשק בארץ, הוא ימלא את השליחות המיוחדת המוטלת עליו.³⁸

עוד הוסיף כי 'אין לשלול הקמתם, או הרחבתם, של מפעלים במקומות מפותחים, אך משק הפועלים צריך להתפשט על פני הארץ כולה, ובראש וראשונה בחלקי הארץ שאין ההון הפרטי נמשך אליהם'.³⁹

36 מזכר פגישה בין קפלן למיזור ואחרים, 7.5.1950, א"מ ג-4580/24 (תרגום מאנגלית).

37 במקום אחר בו הלל דן מזכיר את הפרשה, לא ברור אם הוא השתתף בהחלטה לוותר או שעודכן עליה רק בדיעבד: 'אנחנו חתמנו הסכם על בית חרושת לנייר. קנינו אותו ורצינו להעבירו ארצה. העיכוב בא מצד הממשלה. הגיעה קבוצת יהודים, שהם תורמים גדולים למגבית המאוחדת ומתוך התחשבות בהם, אמרו לנו באופן חברי שנוותר. ואנחנו הסכמנו לכך, גם מתוך התחשבות וגם מתוך שלא היה לנו ברירה' (מתוך: פרטי-כל ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 4.1.1951, **ישיבות הוועד הפועל, ינואר-פברואר 1951**, [חמו"ל] [חש"ד], עמ' 37, ארכיון תנועת העבודה, מכון לבון [להלן: אה"ע]). להתייחסות נוספת לפרשה ראו גם דבריו של יעקב לבב, שהיה מזכ"ל כור, בחוג 'מדיניות חברת העובדים' שהתקיים בבית ברל ב-1956 (שם, חטיבה IV-104-38, תיק 64).

38 דבר, 28.6.1957, עמ' 1.

39 שם.

אף שקבוצת היזמה הפרטית בראשותו של מייזר כבר קיבלה את אישורו של שר האוצר להקמת המפעל, ההקמה בפועל התעכבה עקב המצב הבין-לאומי המעורער ששרר עם פרוץ מלחמת קוראה ביוני 1950. באותם ימים של חוסר ודאות היו שהעלו ספק אם המפעל אכן יקום, וביקורת נשמעה כלפי הממשלה על כך שבהתנהלותה הכושלת השאירה את המשק הישראלי 'קירח מכאן ומכאן' – בלי תעשיית נייר, לא פרטית ולא הסתדרותית.⁴⁰ בסופו של דבר, על אף החששות והספקות נחתם החוזה על הקמת המפעל כעבור שנה, בסוף יולי 1951, בין שר האוצר ליוסף מייזר ורוברט סולד, יו"ר החברה הכלכלית לארץ ישראל, השותפה העיקרית של קבוצת מייזר.⁴¹ כחצי שנה לאחר מכן פורסם כי המפעל ימוקם בחדרה,⁴² ואבן הפינה למפעל הונחה שם במאָרס 1952. המפעל הלך ונבנה והייצור החל בדצמבר 1953.⁴³

השנים הראשונות

כמעט מאז הקמתו של מפעל הנייר בחדרה ובמהלך כל שנות החמישים עמד המפעל במרכז ויכוח ציבורי שעסק בשאלת כדאיותו למשק הישראלי. עם היוודע דבר הקמתו הופיעו כתבות חיוביות בעיקרן, שנטען בהן כי המפעל יפתור את בעיית המחסור החמור בנייר השורר בישראל. כמו כן הועלו הערכות שונות בדבר הסכום שיחסוך המפעל למדינה במטבע חוץ מתוך הסכום שהוצא באותה תקופה על יבוא של נייר מחוץ-לארץ.⁴⁴ עם זאת, כבר בשנים הראשונות לקיומו נשמעו קולות שביקרו את טיבה הירוד של התוצרת ואת מחירה הגבוה.⁴⁵ באותה תקופה החלו לעלות סימני שאלה בדבר כדאיות המפעל למשק הישראלי, אולם על אף הביקורת המשיכה הממשלה בעקיבות לגלות

40 למשל: עזריאל קרליבך, 'יומן – היה היה נייר', מעריב, 23.1.1951, עמ' 4. יש לציין שבאותה תקופה ניסה קרליבך עצמו לעניין את ועדת המשנה לענייני נייר של הכנסת ביזמה פרטית אחרת, של אדם בשם ליאו שיינר, להקמת מפעל נייר בארץ. אך נראה שההצעה לא היתה רצינית דייה ולא יצא ממנה דבר (ראו: פרטיכל מיישיבת הוועדה לענייני נייר, ארכיון הכנסת, 6.2.1951, 13.3.1951).

41 'נחתמו החוזים להקמת בית חרושת ראשון לנייר בישראל', דבר, 29.7.1951, עמ' 4.

42 'מפעלי נייר מוקמים בחדרה', דבר, 18.1.1952, עמ' 8.

43 מתוך: דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24.

44 לפי אחת ההערכות, בזכות המפעל ייחסכו למדינה כמיליון דולרים וחצי בשנה ('מפעלי נייר מוקמים בחדרה', דבר, 18.1.1952, עמ' 8. להערכות נוספות ראו: 'נחתמו החוזים להקמת בית חרושת ראשון לנייר בישראל', דבר, 29.7.1951, עמ' 4; התעשייה [יוני 1953], עמ' 8). עם תחילת הפעלתו של המפעל העריכו מנהליו שייחסך למדינה בזכותו מטבע חוץ בשווי של 750 אלף עד מיליון דולר לשנה ('שדמי', 'חרושת חדשה קמה', מעריב, 17.12.1953, עמ' 4).

45 בין הטענות שהושמעו בנוגע לטיב המוצר נטען נגד העובי הבלתי אחיד של סוגי הנייר, גלילתו הבלתי הולמת את הצרכים וספיגותו של הנייר ('עלה הייצור במפעלי הנייר', דבר, 18.5.1955, עמ' 3).

יחס חיובי כלפי המפעל. אלו שהטילו ספק בדבר כדאיותו ביקרו גם את הממשלה על ההטבות הרבות ומרחיקות הלכת שהעניקה למפעל על חשבון הציבור וללא כל הצדקה משקית, לטענתם.

סוגיית הכדאיות של מפעל הנייר בחדרה והיחס הראוי של הממשלה למפעל זה נדונה מעל דפי העיתונות ובכנסת.⁴⁶ אמנם יש בכך כדי להעיד על עניין ציבורי שנוצר סביב המפעל, אך אף על פי כן מפתיע לגלות את ריבוי הדוחות הפנימיים והחיצוניים שהגישו ועדות חקירה ומומחים שונים שמינתה הממשלה במהלך שנות החמישים כדי לבחון את סוגיית הכדאיות ואופן התנהלותו של המפעל.

ככל הידוע על פי הפרסומים, הדוח הראשון שעסק במפעל הנייר בחדרה היה דוח ממשלתי פנימי שהכין היועץ הכלכלי של משרד המסחר והתעשייה, ד"ר ב' רוט, ואשר הוגש לסגן השר דאז, זלמן סוזייב, בסוף אפריל או תחילת מאי 1954. בדוח פורטו חישובי ההוצאות של המפעל והועלתה בו ביקורת קשה על יעילותו ומחירי תוצרתו.⁴⁷ כעבור שנה, ביולי 1955, פרסמה גם לשכת הייעוץ הכלכלי שליד משרד ראש הממשלה (לשכת גאס) דוח על מפעל הנייר, והוא קבע כי הייצור של נייר מקומי כרוך בהפסד למשק הישראלי מאחר שמחירו יקר בהרבה ממחיר נייר מיובא.⁴⁸ זה היה דוח יסודי והוא שימש תשתית מחקרית לוועדות הבאות וגם את מבקרי המדיניות של הממשלה.

בתגובה לביקורות על טיב התוצרת טענה הנהלת המפעל להגנתה כי היא הצליחה לאחרונה לשפר את איכות מוצריה בשיעור ניכר, תקלות רבות תוקנו והתוצרת החדשה אינה ירודה באיכותה ובצורתה מתוצרת חוץ.⁴⁹ אשר לטענות בדבר יוקר הנייר היא טענה להגנתה כי יוקר זה נעוץ בשתי סיבות: הראשונה, משום שהמפעל נאלץ לשלם מחיר גבוה בעד הפולפה (עיסה – pulp), חומר הגלם להכנת הנייר, בשל הסכמים מסחריים של מדינת ישראל עם פינלנד ושוודיה, המאלצים לדברי הנהלת מפעלי הנייר לקנות מהן אף על פי שמחיר הפולפה בהן גבוה ב־10-15 אחוזים מאשר בשוק הבין־לאומי.⁵⁰ הסיבה השנייה

46 ראו למשל: 'תלונה על הפליה לרעה של "סולל-בונה" במרכז ההשקעות', דברי הכנסת, 8, 22.1.1951, עמ' 829-828; 'בית חרושת לנייר בחדרה', שם, 23, 11.12.1957, עמ' 411-413; יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', מעריב, 17.3.1959, עמ' 3, 4.

47 דבר, 5.5.1954, עמ' 2.

48 'שנים אוחזין בייצור נייר', שם, 12.9.1956, עמ' 3.

49 'עלה הייצור במפעלי הנייר', שם, 18.5.1955, עמ' 3. חיוזק לטענתה של הנהלת המפעל אפשר למצוא בכתבה שפורסמה כעבור מספר שנים: 'כל הנבואות השחורות נתבדו: תוך שנים מעטות חלה התפתחות מפליאה במפעל. טיב הנייר הישראלי אינו נופל במאומה מטיבו של הנייר בעולם הגדול' (כל חיינו הם נייר, דבר, 25.4.1958, עמ' 41).

50 באוגוסט 1949 חתמו ישראל ופינלנד על ההסכם המסחרי הראשון ביניהן כשפינלנד היתה אז מהראשונות לחתום על הסכם מסחרי עם ישראל (קדמו לה פולין, הונגריה והולנד). הסכמים אלו נועדו לפתוח עבור התוצרת הישראלית שווקים חדשים או להרחיב שווקים קיימים. ההסכם עם פינלנד חודש מספר פעמים במהלך השנים הבאות וזמן־מה אף הלך והתרחב. הסחורה העיקרית שיובאה מפינלנד בשנים הראשונות היתה נייר לסוגיו השונים. בתמורה סיפקה ישראל לפינלנד

היא שתהליך הייצור של המפעל אינו רחב דיו. לטענתה, התקנת מכונה שנייה לייצור נייר תאפשר את הוזלת המחירים:

הנהלת המפעל מדגישה כי היא חותרת להוזלה נוספת של המחירים ותממש תכנית זו במידה ויעלה בידה להרחיב את הייצור לאחר שתותקן ותופעל בסוף השנה הבאה המכונה השניה לייצור נייר. לפי שעה עובד המפעל במכונה אחת בלבד ועל אף תכנון קפדני מוקדם, אין אפשרות לייצור המוני מוזל כל עוד צריך להחליף מדי פעם את התבניות המיועדות לייצור סוגי נייר שונים.⁵¹

ואכן בתוך זמן קצר, בסוף 1955, פנתה הנהלת המפעל למשרד המסחר והתעשייה בבקשה להמיר לכסף את איגרות מלווה העצמאות שברשות משקיעיה, בשווי של מיליון דולר בקירוב, כדי להשקיע את התמורה בהרחבת הייצור לסוגי ניירות דקים, כמו נייר עטיפה (שנועד בייחוד לעטיפת הדפים), נייר טואלט וכו', שהמפעל לא ייצר עד אז.⁵² לדברי מנהל המפעל רוברט ציון,⁵³ החברה מתכוונת להשקיע כ-4.5 מיליון לירות בהרחבת המפעל,

הדפים, תוצרת הדפים, מוצרי טקסטיל, מכוניות תוצרת קיזור-פרייזר וכו'. פינלנד היתה בין הלקוחות הגדולים ביותר ליצוא הישראלי באותן שנים. כך למשל, בשנת 1953 עמדה פינלנד במקום השלישי בין ארצות היעד של היצוא הישראלי, ובשנה שלאחר מכן הגיעה למקום השני (אחרי תורכיה). ההסכם המסחרי שנחתם בשנת 1952-1953 היה מבוסס בפעם הראשונה על איזון בסחר החליפין בין שתי המדינות. אולם עם פתיחת מפעל הנייר בחדרה פחת יבוא הנייר מפינלנד והדבר הביא לקשיים בחידוש החוזה המסחרי בין שתי המדינות בתחילת 1954. בסופו של דבר תפס את מקומו של יבוא הנייר יבוא חומרי גלם לייצור נייר (פולפה), שערכו היה כ-60 אחוזים מערך הנייר המוגמר והשתלם פחות לתעשייה הפינית. ראו: 'היום ייחתם הסכם מסחרי ישראל-פינלנד', על המשמר, 11.8.1949, עמ' 1; 'נחתם הסכם מסחרי בין ישראל ופינלנד', שם, 12.8.1949, עמ' 1; 'הסכם חליפין ישראל-פינלנד', חרות, 13.11.1950, עמ' 1; 'נחתם הסכם מסחרי בין ישראל לפינלנד', דבר, 8.11.1951, עמ' 1; 'ארצות סקנדינביה קונות 50 אחוז מייצוא ישראל', הצופה, 19.10.1951, עמ' 6; 'החל מו"מ לחידוש ההסכם עם פינלנד', על המשמר, 17.2.1953, עמ' 3; 'בקרום מו"מ מסחרי עם פינלנד, הולנד והונגריה', דבר, 19.1.1954, עמ' 4; 'קשיים במו"מ המסחרי עם פינלנד', שם, 29.1.1954, עמ' 10; 'הוגדל היקף החוזה המסחרי עם פינלנד', שם, 3.2.1954, עמ' 2; 'אפשרה הטיוטה להסכם מסחרי עם פינלנד', על המשמר, 23.3.1954, עמ' 1; 'קשרי המסחר ישראל ארצות-סקנדינביה', חרות, 21.6.1954, עמ' 3; 'פינלנד לקוח חשוב ליצוא הישראלי', דבר, 26.7.1954, עמ' 2.

51 מתוך: 'עלה הייצור במפעלי הנייר', שם, 18.5.1955, עמ' 3. הכתב הכלכלי של מעריב נימק את העלייה הצפויה ברווחיות המפעל עם יישום תכנית ההרחבה כך: 'לפי התכניות, שעליהן היתה מבוססת תכנית ההרחבה, תביא הפעלת המכש השני לירידה ניכרת בהוצאות הייצור, כי המכונות יוכלו עתה לייצר סוגי נייר שונים בסריות גדולות יותר מבלי לשאת בתוצאות הניכרות למדי של מעבר מייצור סוג אחד לייצור סוג אחר' (יובל אליצור, 'חבלי גידול של מפעל הנייר', מעריב, 17.4.1961, עמ' 8-9).

52 דנים בהרחבת מפעל הנייר בחדרה', דבר, 9.2.1956, עמ' 2.

53 עבד באחד ממפעליו של מייזר בארצות הברית ומייזר הביאו כדי לנהל את המפעל בחדרה בתחילת דרכו.

להביא מכוונות נוספות ולקבל לעבודה עוד 150 עובדים. הוא הוסיף והדגיש כי הגברת הייצור תביא להזולה במחיר: 'עם ההרחבה יוכל ביהח"ר להגיע לייצור של 27 אלף טון בערך. הגברת הייצור תביא עמה הזולה במחיר הנייר'.⁵⁴

לבד מהשגת הסדר עם הממשלה על המרת האיגרות דרשו בעלי המפעל מהממשלה סיוע נוסף כתנאי להרחבת המפעל, בראש ובראשונה הבטחת הגנה מוחלטת מפני יבוא נייר על ידי קביעת מכסי מגן גבוהים ואי-פיקוח על המחירים.⁵⁵ משמעות הדבר היתה הפיכתו של מפעל הנייר למונופול. הנהגת המדינה התקשתה להיענות לבקשה זו, וכך החל משא ומתן בין שני הצדדים, שנמשך חודשים רבים וכלל התכתבות ענפה ופגישות אישיות שהתקיימו בארץ ובחוץ-לארץ.⁵⁶ הדיונים במשרד האוצר ובמשרד המסחר והתעשייה בבקשת ההרחבה לוו בהקמת מספר ועדות לבחינת עצם חיוניותו של המפעל למשק הישראלי. הוועדה הראשונה שהוקמה היתה ועדת חקירה פנימית (כנראה בתוך משרד המסחר והתעשייה), ולפי הדיווח בעיתונות היא הגישה דוח חיובי על תרומתו של מפעל הנייר למשק.⁵⁷

ב-10 באפריל 1956, בדיווח לעיתונות על פרטיה של תכנית ההרחבה המתוכננת טען מנהל המפעל כי ספיר, אשר ביקר באותם ימים בארצות הברית, עומד לסיים משא ומתן עם מייזר בעניין הרחבת המפעל.⁵⁸ לטענת כתב בטרם, עם שובו של ספיר לארץ הוא אישר את הודעתו של רוברט ציון על כך שהממשלה עומדת לאשר את תכנית הרחבת המפעל ואת המונופול שלו וכן את הקמתו של מפעל תאית.⁵⁹ שצפוי לייצר 50 אחוזים מחומר הגלם הדרוש למפעל.⁶⁰ עם זאת, מתוך עדויות אחרות מצטיירת תמונה שונה, ולפיה אנשי משרד האוצר ואנשי משרד המסחר והתעשייה עדיין לא שוכנעו בחיוניותה של תכנית ההרחבה והתועלת שבהרחבה כזו לייצור מוגבר של נייר בארץ, והדיונים והמשא ומתן בסוגיה זו נמשכו עוד חודשים רבים.⁶¹

אחת העדויות לכך שבאמצע 1956 עדיין לא החליטו ספיר ואשכול אם לתמוך בהרחבתו של מפעל הנייר בחדרה היא העובדה שבערך באותם ימים, ב-26 ביולי 1956, מינה שר המסחר והתעשייה ועדה נוספת – ועדה ציבורית חשובה מאוד בראשותו של סגן המנהל

54 מתוך: 'יורחב ביהח"ר לנייר בחדרה', דבר, 11.4.1956, עמ' 5.

55 דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 2.

56 להתכתבות העניפה בסוגיה זו ראו שם.

57 'דנים בהרחבת מפעל הנייר בחדרה', דבר, 9.2.1956, עמ' 2.

58 'יורחב ביהח"ר לנייר בחדרה', שם, 11.4.1956, עמ' 5. ספיר שהה בחוץ-לארץ במהלך חודש אפריל.

59 הביקור בניו יורק היה חלק קטן מסבב ביקוריו (לפרטים ראו: 'פ. ספיר חזר', שם, 6.5.1956, עמ' 2).

60 התאית, המכונה גם צלולוז (cellulose), היא רכיב מרכזי בדפנות התאים בצמחים ומשמשת

חומר גלם לייצור נייר (יהושע פראוור [עורך ראשי], האנציקלופדיה העברית, לב, חברה להוצאת

אנציקלופדיות בע"מ, ירושלים-תל אביב תשמ"א, עמ' 487-489).

60 ישראל בן-צבי, 'מונופולין הנייר ועצמאותנו הכלכלית', בטרם, 10.4.1957, עמ' 20-18.

61 'דיון בהרחבת מפעל הנייר', דבר, 1.8.1956, עמ' 3. ב-14 במאי, כעשרה ימים לאחר שובו, קיים ספיר

מסיבת עיתונאים ובה מסר דין וחשבון על שהותו האחרונה בארצות הברית. המשא ומתן עם מייזר

לא הוזכר שם (ספיר: משא ומתן להקמת בנק גדול לתעשייה', דבר, 15.5.1956, עמ' 6).

הכללי של בנק לאומי, ד"ר להמן, ובהשתתפות תעשיינים חשובים מהסקטור הפרטי ומהסקטור ההסתדרותי שנועדה לבחון את סוגיית ההרחבה שעלתה בעקבות בקשת המפעל.⁶² תפקידי הוועדה הוגדרו במכתב המינורי של השר: 'לבחון הצורך בהקמת יחידת ייצור נוספת בבית חרושת "מפעלי ניר אמריקאיים-ישראליים בע"מ", חדרה'. הוועדה נתבקשה 'לבחון את השאלה בכל צדדיה'.⁶³ בעבודתה היא הסתמכה במידה רבה על הדוח שפרסמה לשכת גאס ביולי 1955, אולם הובאו לעיונה מסמכים ונתונים חדשים ומעודכנים על מחירי הנייר המקומי, מחירי הדולרים שייחסכו ופרטים אחרים, בעיקר ממשרד המסחר והתעשייה אך גם מהמפעל עצמו ומגורמים המתנגדים להרחבתו. כמו כן היא גבתה במהלך 11 ישיבותיה 10 עדויות.⁶⁴

חברי הוועדה יצאו ידי חובתם בדוח מקיף שמסקנותיו הוגשו למשרד המסחר והתעשייה בתחילת פברואר 1957, ולמעשה החזירו את הכדור לידי של השר ספיר. הוועדה סמכה ידיה על מאמרים, רשימות ומחקרים רבים שבחנו את הערך המוסף ומחירי הדולרים הנחסכים על ידי המפעל והצביעו על כך ש'המפעל טרם הצליח לתרום תרומה ניכרת לקידום המשק לקראת עצמאות כלכלית'.⁶⁵ כמו כן היא גמנעה מלנבא את סיכויי ההצלחה של הרחבת המפעל. אולם בשל גישתה העקרונית בעד עידוד יזמה חופשית ויצירת תנאים לתחרות במשק, היא קבעה כי יש להרשות את הרחבת המפעל מכיוון שאין למנוע ממשקיע זר להשקיע את כספו בישראל. הוועדה גם הביעה את הדעה, שבמקרה זה יש להתיר למשקיעים המרה של איגרות מלווה העצמאות בסך 1-2 מיליוני דולרים. חברי הוועדה היו מאוחדים בהמלצה שיש להעניק לתוצרת המפעל המתוכנן את ההגנה שמפעלים מאושרים אחרים נהנים ממנה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, וכן יש להעניק למפעל הנייר את הזכויות שהבטיחה לו הממשלה כמה וכמה פעמים עוד לפני מינוי הוועדה. עם זאת הדגישה הוועדה כמה פעמים את התנגדותה להענקת תנאים מונופוליסטיים למפעל המורחב, שיאפשרו לו לנצל את הצרכן על ידי קביעת מחירים שרירותיים. לטענתה, 'יש להשאיר בידי הממשלה את הזכות ולדעת הוועדה מוטלת עליה החובה, להתערב לטובת הצרכן ולהעניק רישיונות ליבוא ניר כל אימת שמחיר הניר מחדרה או טיבו לא ישיביעו את רצון הממשלה'.⁶⁶ התנגדותה של הוועדה להגנה על הייצור המקומי באמצעות מכסי מגן גבוהים או על ידי סירוב להעניק רישיון יבוא היתה גדולה במיוחד במקרים שהגנות אלו

62 לבד מד"ר להמן ששימש יו"ר הוועדה היו חבריה: מ' ביתן מ'כור' בתל אביב, א' שלון מבית חרושת 'שמן' בחיפה, א' מולר מחברת 'מולר-די' לטקסטיל בנהריה וש' בזרנו מבית חרושת 'עסיס' ברמת גן (ראו: מכתבי תודה ששלח ספיר לחברי הוועדה, 21.2.1957, א"מ ג-4580/24).

63 ראו: דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 1.

64 שם, עמ' 1, 4 (לרשימת העדים שהופיעו לפני הוועדה וכן רשימת התזכירים והמסמכים שנמסרו לה ראו את הנספח לדוח בעמ' 17).

65 שם, עמ' 4.

66 שם, עמ' 8-9. ראו עוד: 'הוועדה מתנגדת שתוענק למפעל הניר בחדרה הזכות להיות הקובע בענייני יבוא ניר. על הממשלה לשמור לעצמה את הזכות להתיר יבוא ניר בכל עת שתמצא לנכון'. שם, עמ' 16.

היו עלולות להכביד על היצוא, כמו במקרה של נייר לשקי מלט ונייר דק לעטיפת הדרים המיועדים ליצוא.⁶⁷

לטענת כתב בטרם, הוועדה אמנם המליצה 'להרשות הרחבת המפעל', אולם עצם התנגדותה להטיל מכס מגן על נייר עטיפה להדרים המשמש ליצוא משמעותה בפועל היא התנגדות להרחבה המתוכננת, שכן הרחבה זו נועדה לאפשר למפעל לייצר נייר דק בשעה שמחצית מתצרוכת הנייר מסוג זה בארץ שימשה באותה תקופה לעטיפת הדרים.⁶⁸ ההנחה שבבסיס פרשנות זו היא שהוועדה האמינה כי אין סיכוי שהמפעל יצליח להתחרות בתוצרת חוץ, ואמנם היא הטילה ספק באפשרות זו: 'עד כה לא ראינו סיכויים רציניים לפתוח יצוא הנייר מתוצרת מפעלי חדרה', אולם לא פסלה זאת על הסף: '[...] אין לדעת אם אמנם תשפר התקנת המכונה החדשה את סיכויי המפעל'.⁶⁹ למעשה, בהמלצותיה נמנעה הוועדה מלהכריע בין שתי טענות: מצד אחד עדים שהופיעו לפניו טענו שהמפעל לא יצליח לייצר נייר עטיפה במחירים ובטיב המתקבלים על הדעת, ומאידך הצהיר מייזר במפורש (וכאן הסתמכה הוועדה על אחד ממכתביו של מייזר לספיר) שמפעלי הנייר בחדרה יהיו מסוגלים לייצר נייר עטיפה להדרים שיעמוד בהצלחה בתחרות עם תוצרת חוץ.⁷⁰ בשל גישתה הליברלית המליצה הוועדה להרשות את הרחבת המפעל מכיוון ש'אין לפי דעתנו לאסור השקעה שנעשית על ידי יצרן פרטי',⁷¹ אך עם זאת התעקשה לשמר תנאים של תחרות:

בידי הממשלה צריכה להישאר האפשרות לתת רשיונות יבוא גם לסחורות מסוגים המיוצרים בארץ ולמנוע באופן כזה שמפעל יוכל לעבוד בתנאים מונופוליסטיים ולקבוע את מחיריו באופן שרירותי. כמו־כן אנחנו בדעה שאין להעניק למפעל אחד זכויות מונופולין בייצור או בשיווק [...] הוועדה מתנגדת להענקת זכויות כאלה והיא מביעה דעתה בעד יצירת התנאים להתחרות חפשית בין כל המפעלים בייצור נייר ובייצור תאית, גם אם תנאים כאלה יגרמו לכושר ייצור עודף העלול להסתיים בהדחתו של המתחרה החלש מהשוק.⁷²

בכך למעשה הסתמכה הוועדה על הצהרתו של מייזר והטילה עליו את חובת ההוכחה. לאחר שקראו את דוח הוועדה ציינו השר ספיר ומנהל חטיבת התעשייה אברהם (רמי) טיבר בהזדמנויות שונות כי המלצות הוועדה משקפות על פי רוב גם את דעתם. בהתכתבות

67 שם.

68 בן צבי, 'מונופולין הנייר ועצמאותו הכלכלית', בטרם, 10.4.1957, עמ' 20.

69 מתוך: דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 14.

70 שם, עמ' 12. בדוח צוין בטעות שהמכתב נשלח ב-27.2.1956 כשלמעשה מדובר במכתב שנשלח חודש קודם לכן. ראו: מכתב מייזר לספיר, 27.1.1956, א"מ ג-4580/24.

71 מתוך: דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 2.

72 שם, עמ' 10. וכן: 'אנו מדגישים עוד פעם שאיננו ממליצים על יצירת תנאים מונופוליסטיים למפעל מסויים תחת הסיסמה של הגנת תוצרת הארץ', שם, עמ' 11; 'עמדתנו העקרונית היא שאין להתיר לשום מפעל זכויות מונופוליסטיות לא בייצור נייר ולא בייצור תאית', שם, עמ' 14.

פנימית כתב טיבר לספיר: 'אני רואה שבהצעותינו למיזור הגענו לאותן המסקנות בערך. חבל רק ש-7 חדשים הלכו לאבוד'.⁷³ עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, החוזה שנחתם עם מיזור בסופו של דבר היה שונה מאוד מרוח המלצות הוועדה.

בסוף 1956 פורסם דוח מקיף נוסף שעסק בסוגיית הכדאיות של מפעל הנייר בחדרה. זה היה דוח של מומחה הולנדי בשם קלאס בס, שהגיע לארץ מטעם ארגון הסיוע הטכני של האו"ם בספטמבר 1953 וחקר את בעיות התאית והנייר בארץ במרוצת שלוש שנים ויותר. תקופת שירותו בארץ היתה מוגבלת בתחילה לשנה אחת, אולם ממשלת ישראל ביקשה להאריך את פעולתו וחזרה על בקשה זו פעמים אחדות.

במסיבת עיתונאים שהתקיימה ב-16 בדצמבר 1956, עם פרסום הדוח, טען בס כי מפעל הנייר בחדרה מייצר באותן מכונות סוגי נייר רבים מדי בכמויות קטנות ולכן אין הוא יעיל מספיק, הוצאותיו גבוהות והדולרים הנחסכים בייצור המקומי יקרים מאוד בלירות ישראליות. מכאן משתמע שהמומחה ראה בחיוב את עצם הרחבת מפעל הנייר בחדרה, שכן זו נועדה להגדיל את יעילותו ורווחיותו של המפעל. עם זאת הוא שלל את תכנית המפעל בחדרה להתחיל לייצר ניירות דקים, מכיוון שלדעתו לא מתקבלת על הדעת כל אפשרות לייצא נייר זה ולא קיימים סיכויים שהמפעל יוכל להתחרות במפעלי נייר משוכללים יותר בחוץ-לארץ. על כן המליץ להוסיף לייצר את נייר הקרפט העבה, אף שהרווח מייצור זה יהיה קטן יותר.⁷⁴

בס גם הביע הסתייגות רבה באשר לאפשרות להקים בארץ מפעל לייצור תאית בשל מחסור בחומר גלם. בדוח שהגיש הוא פסל את האפשרות שעלתה באותה תקופה לייצר תאית מעצי אקליפטוס מקומיים, שכן עצים אלו ואחרים נמצאים בארץ בכמות מצומצמת מאוד. מאותה סיבה הוא גם פסל הצעה נוספת לייצר תאית מגבעולי תירס או מסוגים מגוונים של חומרי גלם. המלצת המומחה הבין-לאומי היתה להתרכז בניסויים נרחבים לגידול יונקוס (סמר) כחומר הגלם שעליו יתבסס מפעל התאית,⁷⁵ אולם גם אפשרות זו ירדה מהפרק מאחר שעל אף התקוות שתלו תחילה בצמח היונקוס המדברי, הגדל ללא השקיה, כשלו הניסיונות לטפחו ולגדלו באופן מלאכותי.⁷⁶

נראה כי בכל הדוחות שסקרתי הובעו הסתייגויות שונות ממפעל הנייר. דוח קלאס בס הסיק כי הייצור במכונה אחת בלבד אינו רווחי אולם הסתייג מהתכניות להרחיב את המפעל לסוגי נייר דקים ולהעמיק את הייצור על ידי הקמת מפעל התאית. ועדת להמן לא התנגדה להרחבת המפעל אולם גם נמנעה מלהכריע בסוגיה שלשמה היא הוקמה – בחינת הצורך (מנקודת מבט לאומית) בהרחבת המפעל – ועל כן המליצה לממשלה שלא

73 מכתב א' טיבר לשר [פנחס ספיר], 12.2.1957, א"מ ג-4580/24. ראו גם: מכתב פ' ספיר לד"ר להמן, 20.2.1957, שם.

74 'מפעל הנייר בחדרה אינו יעיל – טוען מומחה', דבר, 17.12.1956, עמ' 2; בן-צבי, 'מונופולין הנייר ועצמאותנו הכלכלית', בטרם, 10.4.1957, עמ' 20.

75 בן-צבי, שם.

76 יובל אליצור, 'מיפעל התאית יופעל בקרוב', מעריב, 30.7.1963, עמ' 7.

לתת למפעל הטבות המעניקות לו מעמד של מונופול. בסופו של דבר לא קיבל ספיר את ההסתייגויות שהובאו בדוחות שהוא עצמו הזמין ובניגוד להמלצתם אישר את הרחבת מפעלי הנייר, שכללה גם הוספת מכונה שנייה לייצור סוגי נייר דקים וגם הקמת מפעל לייצור תאית. ב־27 במארס 1957, לאחר משא ומתן ארוך, חתם ספיר עם מייזר על חוזה ההרחבה - שהיה למעשה חידוש החוזה הראשון שנחתם בזמנו בין יוזמי המפעל לקפלן. בחוזה זה הובטחו למפעל הטבות החורגות מההטבות הניתנות לכל מפעל מאושר אחר ומההמלצות של דוח ועדת להמן (על כך יורחב בהמשך).⁷⁷

לאחר החתימה על החוזים גברו הביקורות על התנהלות הממשלה בכל הנוגע למפעל הנייר בחדרה.⁷⁸ אחת הביקורות הנוקבות ביותר הובעה בכתבתו של ישראל בן־צבי, שפורסמה באפריל 1957 בכתב העת **בטרם**, ביטאונו האופוזיציוני של אליעזר ליבנה, בעל תפיסת העולם הכלכלית ימנית. בכתבה זו הוצגו, בין השאר, חישובים כלכליים שבאמצעותם ביקש המחבר להוכיח כי המפעל אינו כדאי למשק הישראלי, ומסקנתו הנחרצת היתה: 'מלבד העסקתם של כ־200 עובדים לכל היותר, לא יכול מפעל חדרה להצביע על כל יתרון שהוא מעניק לכללתנו הלאומית'.⁷⁹ עוד הוא האשים את בעלי מפעל הנייר בחדרה בכך שדיווחיהם על ניסויים מוצלחים שונים לבחינת האפשרויות לניצול חומר הגלם המקומי לייצור תאית בקנה מידה תעשייתי,⁸⁰ הם לא יותר ממניפולציה המציגה מצגות שווא בניסיון להשקיט את הביקורת הכללית על היותו של המפעל תלוי

77 יש לציין כי אנשי משרד המסחר והתעשייה שהיו מעורבים במשא ומתן עם מייזר רצו מאוד להגיע להסכם, אולם לאחר החתימה עליו גם הם לא היו שלמים אתו. מאיר שרמן, למשל, ציין בהתכתבות פנימית: 'יש לברך על סכום הפרשה, גם אם איני שלם ביחס לכל פרטי ההסכם' (מכתב מאיר לטיבר, 4.4.1957, א"מ ג-4580/24). כעבור חודשים אחדים הוכנסו לחוזה כמה תיקונים לא משמעותיים לעניינינו בעקבות בקשתו של ספיר והיענותו של מייזר (להתכתבות בנושא ראו: מכתב ספיר לטיבר, 9.4.1957, א"מ ג-4580/24; מכתב טיבר לשמעון הורן, 22.5.1957, שם; מכתב ספיר למייזר, 25.7.1957, שם; מכתב טיבר לדינשטיין, 31.7.1957, שם).

78 אחת הביקורות החריפות ביותר על מפעל הנייר בחדרה, ובה התנגדות מוחלטת להרחבת המפעל, נשמעה במסיבת עיתונאים ביוני 1957 (אחרי חתימת החוזה) מפיו של יצחק עוזרמן, שתואר בעיתון כ'מומחה לנייר ידוע'. עם זאת יש לציין כי גם אם אכן היה עוזרמן מומחה לנושא, הוא לא היה מומחה חיצוני נטול פניות אלא בעל אינטרסים עמוקים בתעשיית הנייר. בכתבה בחרות ציון כי הוא 'משמש כקונסול פינלנד בישראל וכנציג מפעלי הנייר בפינלנד בארץ', ובדוח ועדת להמן הוא תואר כ'סוכן, יבואן וסוחר של נייר'. גם ספיר עצמו רמז בוועדת הכלכלה שיש לקחת את דבריו בעירבון מוגבל מכיוון ש'הוא אינטרסנט' ('למפעל הנייר בחדרה אין זכות קיום', **הצפנה**, 21.6.1957, עמ' 7; 'מומחה לנייר מערער על כדאיות מפעלי הנייר בחדרה', **חרות**, 21.6.1957, עמ' 8; דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 17; ישיבת ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 3/ב, 18.6.1957, ארכיון הכנסת, עמ' 2).

79 בן־צבי, 'מונופולני הנייר ועצמאותו הכלכלית', **בטרם**, 10.4.1957, עמ' 20.

80 ראו למשל: 'חוקרים אפשרות השימוש בקש מקומי לתעשיית נייר', **דבר**, 23.3.1953, עמ' 2; 'עלה הייצור במפעלי הנייר', שם, 18.5.1955, עמ' 3; 'דנים בייצור תאית', שם, 18.1.1956, עמ' 4; 'יורחב ביהח"ר לנייר בחדרה', שם, 11.4.56, עמ' 5 ואילך.

לחלוטין באספקת חומר גלם מחוץ-לארץ. בן-צבי הציג את דעתו של מומחה האו"ם, קלאס בס, שטען כי שאיפה זו אינה מעשית, ומדבריו של בן-צבי אפשר להבין שלדעתו גם בעלי המפעל עצמם מבינים את חוסר התוחלת בניסיון להגשים תכנית זו. אולם עיקר ביקורתו של בן-צבי היתה על התנהלות הממשלה. הוא תקף את אשכול וספיר על החלטתם לאשר את תכנית ההרחבה ולהעניק למפעל הטבות בניגוד להמלצות הוועדות, וטען כי חוסר התחשבות בדעת מומחים מאפיין את דרך התנהלותם של משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה. כמו כן תקף את מדיניות הממשלה, שלדבריו העניקה למפעל הטבות מפליגות עד כדי הפיכתו למונופול.⁸¹

בן-צבי לא היה היחיד שטען זאת. גם בקרב אנשי ההסתדרות היו שביקרו את הממשלה על כך, ובהם הכתב הכלכלי-ההסתדרותי של עיתון דבר, נתן בן-נתן:

בעבר נכשלה הממשלה בשנים-שלושה חוזים, המבטיחים עמדה מונופוליסטית למפעלים מסוימים, בעיקר למפעלי הנייר בחדרה ולממגורת 'דגון' בנמל חיפה. המשק משלם מחיר כבד עבור כשלון זה של מנהיגותנו הכלכלית.⁸²

גם הלל דן, מראשי סולל בונה, שכזכור הפסיד את הרישיון להקמת מפעל נייר לטובת מייזר, האשים את הממשלה במתן זכויות מונופוליסטיות למפעל הנייר בחדרה ובהפליה לטובה של היזמה הפרטית על חשבון זו ההסתדרותית:

מזר [מייזר] ושותפיו קיבלו מידי הממשלה זכויות מונופול שאנו, אנשי סולל בונה לא היינו מעיזים לבקשן. ואמנם הצרכן הישראלי שילם, משלם וישלם ביוקר רב בעד הנייר שהוא חייב לקנות אצל היצרן היחיד בארץ, 'מפעלי נייר אמריקניים' שבחדרה.⁸³

אם כן, נשאלת השאלה אילו הטבות קיבל מפעל הנייר בחדרה מהממשלה במהלך השנים והאם, כטענת גורמים שונים מימין ומשמאל, אכן טיפחה הממשלה את מפעל הנייר כמונופול, כלומר כיצרן יחיד של מוצר מסוים השולט בשוק ללא תחרות?

ההטבות הממשלתיות שהוענקו למפעל הנייר בחדרה

כשניגשים לבחון את טענות המבקרים בדבר ההטבות החריגות שקיבל מפעל הנייר בחדרה מהממשלה יש לציין עובדה בולטת וחשובה – שהטבות אלו לא באו לידי ביטוי כמענקים או הלוואות מתקציב הפיתוח, ולפיכך הרכב ההשקעה במפעל זה היה שונה מאשר ברוב

81 בן-צבי, 'מונופולין הניר ועצמאותנו הכלכלית', בטרם, 10.4.1957, עמ' 20.

82 נתן בן-נתן, 'יומן כלכלי', דבר, 14.5.1958, עמ' 4.

83 דן, בדרך לא סלולה, עמ' 286-287. כזכור, קפלן ביכר את מייזר על פני דן במתן רישיון להקמת מפעל נייר בארץ.

המפעלים התעשייתיים בארץ בשנות החמישים.⁸⁴ בניגוד למקובל, רוב רובו של ההון שהושקע במפעל הנייר גויס מהשקעות הון פרטיות, ואילו ההלוואות שקיבל המפעל מתקציב הפיתוח (לחלק הקיים ולתכנית ההרחבה גם יחד) הסתכמו בפחות ממיליון ל"י, כלומר פחות מארבעה אחוזים מסך ההשקעות שהושקעו במפעל במהלך שנות החמישים. יתרה מזו, הלוואה זו בחלקה ניתנה משום שהמפעל נעתר לבקשת הממשלה והזמין חלק מצידוד מגרמניה, כחלק מהסכם השילומים, במקום מארצות הברית.⁸⁵ במכתב ששלח עובד אגף מטבע החוץ במשרד האוצר אל מנהל האגף ד"ר צבי דינשטיין, הוא חלק שבחים על הדרך שמפעל הנייר בחדרה גייס כספים. בין השאר כתב: 'המפעל הנ"ל הצליח לגייס עד סוף פברואר 1958 סך של 2,447,850 דולר (בתקופה של שנה וחצי לערך). זהו הסכום הגדול ביותר שגויס ע"י איזה שהוא מפעל או קבוצה לשם השקעה בישראל. הסכום הנ"ל הועבר במלואו לישראל [...]'.⁸⁶ לקראת סוף שנות החמישים אף שכלל המפעל את הדרכים לגיוס ההון הפרטי באמצעות הפצת מניות בבורסה האמריקנית. זו היתה הפעולה הגדולה ביותר לגיוס הון שנעשתה עד אז בארצות הברית על ידי מכירת מניות של מפעל ישראלי. באותה תקופה היה מפעל הנייר גם המפעל הראשון בארץ שהצליח לקבל מן הבנק האמריקני ליצוא ויבוא הלוואה של שלושה מיליוני דולרים בפנייה ישירה.⁸⁷ מה, אם כן, היו ההטבות שקיבל מפעל הנייר בחדרה מממשלת ישראל?

כשקפלן נשאל בכנסת בינואר 1951 על העזרה שנתנה הממשלה לקבוצת מייזר בהקמת המפעל הוא ענה תשובה קצרה ומתחמקת: 'כבר נתתי הסבר מלא ומקיף על חברות אלה בוועדת הכספים, ואיני סבור שהיתה כאן הפליה לרעה של "סולל-בונה"'.⁸⁸ עם זאת, מהכתבות השונות שפורסמו בנושא אפשר לקבל תמונה די ברורה באשר למידת התמיכה הממשלתית. ראשית, המפעל קיבל את כל ההטבות שניתנו למפעל מאושר על פי החוק

84 יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', **מעריב**, 17.3.1959, עמ' 3, 4.
 85 מאז הקמתו ועד לאחר ההרחבה הושקעו במפעל קרוב ל-36 מיליון לירות. ראו: 'בית החרושת לנייר בחדרה מרחיב ייצורו', **דבר**, 27.5.1960, עמ' 10.
 86 עדי כהן אל ד"ר צבי דינשטיין, 29.3.1959, א"מ גל-6001/32. גם בדין וחשבון של הוועדה שנועדה לבחון את סוגיית הרחבת המפעל צוינה עובדה זו: 'מימון המפעל עד עכשיו נעשה בראש וראשונה מהשקעות מארצות חוץ והשימוש באשראי בנקאי או ממקורות ציבוריים אחרים הוא מצומצם באופן יחסי [...] בניגוד למקרים אחרים, לא בקש המפעל הזה הלוואות גדולות מהממשלה' (מתוך: דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 1).
 87 יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', **מעריב**, 17.3.1959, עמ' 3, 4. ראו גם: 'מניות מפעלי הנייר בחדרה יוצעו בבורסה האמריקנית', שם, 26.8.1959, עמ' 1; 'מניות מפעל חדרה לבורסת ניו יורק', **דבר**, 27.8.1959, עמ' 2.
 88 'תלונה על הפליה לרעה של "סולל-בונה" במרכז ההשקעות', **דברי הכנסת**, 8, 22.1.1951, עמ' 828-829. קפלן נשאל בכנסת גם על מפעל הנייר וגם על שני מפעלי צמיגים, ותשובתו היתה שהוא כבר נתן הסבר מלא ומקיף על חברות אלו בוועדת הכספים, אולם מבדיקה בארכיון הכנסת התברר כי בוועדת הכספים הוא דיבר למעשה רק על מפעלי הצמיגים ולא על מפעל הנייר (ראו: פרטיכל משיבת ועדת הכספים, ארכיון הכנסת, 12.12.1950).

לעידוד השקעות הון. נוסף על כך, הממשלה הגנה על מפעל הנייר מפני תחרות עם תוצרת חוץ על ידי מכסי מגן גבוהים במיוחד. לפי החישובים שערך בן-צבי והציג בכתבתו בכתב העת **בטרם**, מדובר בשיעור של 60 אחוזים בממוצע (בהתאם לסוג הנייר).⁸⁹ לדבריו, היטל מגן על מצרך חיוני בשיעור כזה אינו ידוע בשום מדינה תרבותית. אולם התברר שאפילו הגנה פיסקלית גבוהה כזו לא היה בכוחה כדי להגן על המפעל המקומי, מכיוון שגם כך היו מחירי מרבית סוגי הנייר שיוצרו במפעל בחדרה גבוהים במידה ניכרת ממחירי הנייר מתוצרת חוץ.⁹⁰ על כן השתמשה הממשלה באמצעי נוסף העומד לרשותה כדי להגן על המפעל מיבוא מתחרה – הגנה אדמיניסטרטיבית, כלומר מניעת רישיונות יבוא והענקת רישיונות רק כהשלמה לדרישה שאין בכוחו של המפעל לספק.⁹¹ מכיוון שגם בארץ לא היתה למפעל הנייר בחדרה תחרות ממשית, אפשר להסיק כי צדקו הביקורות והמפעל אכן פעל במשק הישראלי בתנאים מונופוליסטיים שיצרו המכסים וההגבלות שהוטלו עקב מדיניות ממשלתית.

במקצת המקורות נטען כי מחירי התוצרת של מפעל הנייר היו באותן שנים בפיקוח של הרשות המוסמכת במשרד המסחר והתעשייה. אולם גם אם היה פיקוח, היה זה פיקוח לא יעיל.⁹² כיוון שהממשלה היתה מעוניינת בהצלחת המפעל היא היתה מוגבלת באפשרותה לפקח כראוי על מחירי התוצרת של המפעל ופעמים רבות אישרה את המחירים שקבע לעצמו, אף שהיו גבוהים יתר על המידה על פי תחשיביה. למדיניות זו של הממשלה היו השפעות קשות על המשק הישראלי. מצד אחד היא התקשתה לדרוש ממפעל הנייר להוריד מחירים, אולם מצד שני היא גם נאלצה להתחשב בשוק הצרכנים ובעיקר בתעשיית הנייר אשר צרכה את תוצרת המפעל כחומר גלם למוצריה. מחירים גבוהים מדי פגעו בשוק הישראלי פגיעה כפולה – הם פגעו ביכולתה של התעשייה המשתמשת במוצרי המפעל בחדרה לייצא את תוצרתה ולהתמודד בהצלחה עם התחרות בשוק החופשי, וגם הביאו לשינוי במדד המחירים לצרכן. השינוי במדד, כשהוא לעצמו, הביא לעליית שכר על פי

89 לצורך השוואה יש לציין כי אחת מהמלצות ועדת להמן היתה ששיעור מכס המגן לנייר לא יעלה על 30-20 אחוזים בערך (דין וחשבון של הוועדה הציבורית, א"מ ג-4580/24, עמ' 10).

90 יש לציין שאותו נייר מתוצרת חוץ נמכר פעמים רבות בתנאי היצף (dumping), כלומר במחיר הפסד, כדי להתגבר על מתחרים או למנוע מאחרים להיכנס לשוק (בית חרושת לנייר בחדרה, דברי הכנסת, 23, 11.12.1957, עמ' 411-413).

91 בן-צבי, 'מונופולין הניר ועצמאותנו הכלכלית', **בטרם**, 10.4.1957, עמ' 20.

92 בסוגיה זו יש טענות סותרות. לפי מקורות אחדים, המחירים של מפעל הנייר היו בפיקוח, למשל: 'מפעל ייצור הנייר בחדרה העלה לאחרונה את מחירי תוצרתו הנמצאת עדיין בפיקוח [...] ללא אישור הרשות המוסמכת במשרד המסחר והתעשייה' (העלו מחיר הנייר ללא רשות, דבר, 5.5.1954, עמ' 2). ראו גם: בן-צבי, 'מונופולין הניר ועצמאותנו הכלכלית', **בטרם**, 10.4.1957, עמ' 18-20. לעומת זאת, במקור אחר נטען כי מפעל הנייר זכה להחייבות הממשלה לבטל את הפיקוח על מחיר מוצרי הנייר לתקופה של עשר שנים מעת התחלת הייצור המלא. כלומר, מפעל הנייר יהיה רשאי לקבוע את מחירי הנייר בארץ על דעתו הוא' (ניר מתוצרת הארץ, חרות, 17.12.1953, עמ' 2).

עקרון תוספת היוקר וכך נגרר המשק הישראלי להעלאה נוספת של מחירי תוצרתו. אחת הדרכים של הממשלה למנוע מעגל קסמים זה היתה באמצעות סבסוד. כך קרה למשל בספטמבר 1954, כשמפעל הנייר בחדרה היה מעוניין להעלות את מחיר נייר העיתון, ואילו הצרכנים סירבו להשלים עם המחיר החדש בטענה שלמרות הפיקוח הממשלתי המחיר היה עדיין גבוה הרבה יותר ממחירו של נייר עיתון מיובא, על אף מחירו העונתי הגבוה של העיתון המיובא ועל אף המכס שהוטל עליו. עקב כך החליט משרד האוצר להיענות לדרישתם של שני הצדדים, כלומר לאשר למפעל להעלות את המחירים ועם זאת להעניק סובסידיה בשיעור של 30 ל"י לטון כדי להזיל את מחיר נייר העיתון מ־440 ל־410 ל"י הטונה. כמו כן אישר משרד האוצר באופן חריג יבוא כמות של 400 טון נייר מחוץ־לארץ. צעדים אלו נועדו למנוע את ייקור העיתונים ועקב כך גם את השינוי במדד המחירים בשיעור של מחצית הנקודה, אולם גם פתרון זה גבה מחיר כבד מאוצר המדינה.⁹³

כאמור, למרות כל הביקורת שהושמעה על מפעל הנייר בחדרה ובניגוד להמלצת הדוחות, חתם ספיר עם בעל המפעל על חוזה חדש ב־27 במארס 1957, ובו הבטחה של הטבות נוספות למפעל החורגות מההטבות הניתנות לכל מפעל מאושר,⁹⁴ ש'מפעל אחר לא יוכל להשיגן בנקל' כפי שציין הכתב הכלכלי של מעריב.⁹⁵ אולם מה היה תוכנו של ההסכם? ראשית, המפעל קיבל את כל ההקלות שמעניק החוק להשקעות הון; שנית, הקלות בהמרת איגרות מלווה בשווי של ארבעה מיליוני דולרים (סעיף 3); שלישית, הטלת מכס מגן 'מספק וגמיש' לצריכה המקומית לתקופה של חמש שנים החל בהפעלה התקינה של המפעל המורחב (סעיף 6), ובמקרה של יבוא לשם יצוא יוגבל מכס זה לשנתיים (סעיף 7); רביעית, לא יורשה יבוא נייר לתצרוכת פנימית כל עוד תהיה איכות הנייר במפעל בחדרה משביעה רצון, וכן לא יורשה יבוא נייר לצורך יצוא כל עוד מחיריו של הנייר המיוצר במפעל בחדרה לא יעלו על מחירי סי"פ,⁹⁶ ובכלל זה הוצאות פריקה, נמל והובלה למחסן היבואן או המפעל פלוס חמישה אחוזים (סעיף 9); חמישית, הייצור יהיה חופשי מפיקוח מחירים לעשר שנים (סעיף 11).⁹⁷

מבחינת ההטבות שניתנו למפעל אפשר להסיק ללא קושי כי גם כאן מדובר בהטבות שהקנו למפעל מעמד מונופוליסטי מובהק, שכן הן מנעו יבוא ובכך הגנו על המפעל מפני הגורם היחיד שיכול להתחרות בו על שוק צרכני הנייר בישראל. יתרה מזו, בחוזים החדשים התחייב ספיר לכך שהייצור של מפעל הנייר בחדרה יהיה חופשי מפיקוח על המחירים

93 'אושרה סובסידיה לנייר - נמנע ייקור העיתונים', דבר, 10.9.1954, עמ' 10.

94 'ההקלות למפעל הנייר בחדרה', דברי הכנסת, 26, 10.3.1959, עמ' 1376.

95 יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', מעריב, 17.3.1959, עמ' 3, 4.

96 CIF (Cost, Insurance & Freight) - עלות, ביטוח ודמי הובלה.

97 תזכיר הסכם בין ממשלת ישראל למפעלי נייר אמריקה ישראל בנוגע לתנאי הרחבת המפעל, 27.3.1957, א"מ ג-4580/24; מכתב טיבר לספיר, 20.5.1957, שם; 'ההקלות למפעל הנייר בחדרה', דברי הכנסת, 26, 10.3.1959, עמ' 1376; יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', מעריב, 17.3.1959, עמ' 3, 4.

במשך עשר שנים, כלומר למונופול שיצרה הממשלה באופן מלאכותי ניתנה למעשה יד חופשית לנצל את עליונותו בשוק המקומי.

כאמור, לאחר שספיר ואנשי משרדו קיבלו את דוח ועדת להמן הם טענו כי המלצות הוועדה משקפות במידה רבה גם את דעתם. אלא שהחווה שנחתם עם מיזור בסופו של דבר היה שונה מאוד מרוח המלצות הוועדה. ועדת להמן אמנם המליצה על מתן חופש מפיקוח על המחירים אך גם לאפשר יבוא חופשי של נייר ולא להעניק למפעל מכסי מגן גבוהים – ובכך לחייבו לפעול בתנאי תחרות. עם זאת, החווה שנחתם סיפק למפעל תנאים מונופוליסטיים במידה רבה.⁹⁸

לאור האמור לעיל מתחדדת השאלה מה היו השיקולים שהביאו את אשכול וספיר לקבל את תכנית ההרחבה של מפעל הנייר ואף להעניק לו הטבות חריגות בניגוד לעצות המומחים. במאמרו של בן צבי בכתב העת **בטרם**, לקראת סופו, מצוינת הטענה שהיא עיקר הביקורת כלפי מדיניות הממשלה, ובה הוא מציג את 'המניעים האמיתיים', לדבריו, להטבות מרחיקות הלכת שמקבל מפעל הנייר בחדרה, בניגוד לכל היגיון משקי:

לאור העובדות הנ"ל, תתעורר כמובן אצל כל קורא ההרגשה שאנו נהפכנו ל'חלם' תעשייתית. והקהל ישאל למניעים האמיתיים שגרמו וגורמים לגידול מפעלים כאלה. התשובה היא מרה ומעציבה. אנשי הצמרת אינם מהססים להודות בכך, שהשיקול המכריע בתמיכה הבלתי מסויגת, אשר ממנה נהנה מפעל זה, הוא אישיותו של היוזם והמשקיע העיקרי, הממלא תפקיד נכבד בפעולות המגבית בארצות הברית. דעת משרדי האוצר והמסחר היא, שאין להתנגד לתכניותיו של איש זה.⁹⁹

אמנם ספיר ואשכול לא קיבלו את מסקנות המומחים ונראה שגם הושפעו במידה מועטה מהביקורת הציבורית הרחבה שהוטחה נגד מפעל הנייר בחדרה. אולם האם צדק כתב **בטרם** בטענתו שהשיקול העיקרי של ספיר ואשכול היה רצונם להיענות לכל גחמותיו של יוסף מיזור, ולו גם בניגוד להיגיון המשקי הפשוט, מפאת חשיבות פעילותו במגבית בארצות הברית? או שמא האמינו בכל זאת, על אף הביקורות והסתייגות המומחים, כי תרומתו של מפעל הנייר גדולה דייה ולפיכך ראוי להמשיך ולעודד את פיתוחו, אפילו במחיר הטבות חריגות כאלה ואחרות? אין ספק שמנהיג מדינה חייב לקחת בחשבון שיקולים רחבים יותר מאלו של מומחה כזה או אחר. האם מדובר כאן במקרה כזה? להלן אנסה לבחון את שיקוליה של ההנהגה הכלכלית, מקפלן שהעדיף את יזמתו של מיזור על היזמה ההסתדרותית ועד לשיקוליהם של ספיר ואשכול להמשיך ולהעניק למפעל הטבות חריגות ומעמד מונופוליסטי, חרף הביקורת הקשה שהושמעה כנגדו וכנגדם.

98 לטבלה המציינת את ההבדלים שבין המלצות ועדת להמן לחווה עם מיזור ראו: מכתב טיבר לספיר, 20.5.1957, א"מ ג-4580/24.

99 בן צבי, 'מונופולין הניר ועצמאותנו הכלכלית', **בטרם**, 10.4.1957, עמ' 20.

הסיבות לתמיכה הממשלתית במפעל הנייר בחדרה

בתשובה לשאלתה של חבר הכנסת ברל רפטור ממפ"ם מינואר 1951 טען שר האוצר קפלן כי השיקולים להעדיף את היזם הפרטי על הקונצרן ההסתדרותי היו שיקולים מעשיים:

לא תהא שום מגמה להפלות לרעה את סולל בונה לעומת חברה פרטית. ההבדל היה רק, שסולל-בונה רצתה להשתמש במכונות משומשות, בעוד שהחברה הפרטית הודיעה שהיא מביאה מכונות חדשות. כן רצתה סולל בונה לקבל הלוואה במטבע-חוץ, בעוד שהחברה הפרטית הסכימה להשקיע את רוב הסכום הדרוש מהונה היא.¹⁰⁰

תשובה זו מתקבלת על הדעת לאור המחסור החמור במטבע חוץ שמדינת ישראל סבלה ממנו באותה תקופה, וברור מדוע העדיף שר האוצר את האפשרות להקים את מפעל הנייר בלי שיאלץ להשקיע בו הון לאומי יקר ערך. סולל בונה לא יכלה להיחשב משקיעה שוות ערך למשקיעים פרטיים, מפני שהיא פעלה במידה רבה באמצעות הון ממשלתי.¹⁰¹ את הסיבה להעדפת מכונות חדשות על משומשות כמוכן אין צורך להסביר. אמנם ההסבר של קפלן, המבוסס על יכולתו של היזם לגייס הון זר בתקופה של מחסור במטבע חוץ, נשמע משכנע וחשוב ביותר, אולם נראה כי אין להסתפק בו וכי היו שיקולים נוספים בתמיכה הרבה שזכתה לה יזמתו של מיזור במהלך השנים ובהעדפתה על היזמה של סולל בונה.

לימים צוין בדבר כי עוד בתכנון המקורי של היזמים הפרטיים של המפעל בחדרה נקבעה גם תכנית התרחבות שתביא להיותו רווחי יותר ותאפשר הורדת מחירים. כחלק מתכנית התרחבות זו הועלתה גם האפשרות להעמקת הייצור על ידי הקמתו של מפעל לייצור תאית, והמפעל אף הבטיח לעצמו את שטח הקרקע הדרוש לשם כך.¹⁰² תכנית זו תאמה את מדיניות הפיתוח של הממשלה ששאפה לפתח תעשיות יסוד המתבססות על

100 'תלונה על הפליה לרעה של "סולל-בונה" במרכז ההשקעות', דברי הכנסת, 8, 22.1.1951, עמ' 828-829.

101 שיקול זה עמד גם לנגד עיניהם של ספיר ואשכול, כפי שניתן ללמוד ממברק ששלח ספיר לאשכול במהלך הדיונים על הרחבת המפעל: '[...] על כל פנים לדובינר [מנהל חברת "קרגל"] הובטחה עזרה נכרת בממון ובמקרה זה [של מפעל הנייר בחדרה] איננו מתבקשים להשתתף בממון [...] במשך השנתיים האחרונות ובשנה הקרובה אינני רואה משקיע המוכן לעשות הכל על חשבוננו ואינו מבקש מאתנו ממון' (מברק ספיר לאשכול, 15.1.1957, א"מ ג-4580/24).

102 'דנים בייצור תאית', דבר, 18.1.1956, עמ' 4. ראו גם כתבה מ'14.1.1958 בה נכתב: 'אנשי מפעלי נייר אמריקאיים-ישראליים [...] מבעוד מועד תכננו את הרחבת המפעל כדי שיוכל להיענות לדרישה הגדלה והולכת' (כל חיינו הם נייר', דבר, 25.4.1958, עמ' 41). בכתבה אחרת מסוף 1953 צוין כי 'אנשי החברה אינם מסתפקים בחלומות בלבד בקשר לסיכויי העתיד, ודאגו כבר עתה להכנת שטח מתאים למקרה של הרחבת הייצור. הם רכשו שטח של 80 דונם מאת בעלי קרקע פרטיים אף על פי שלעת עתה תופס המפעל 10 דונם בלבד' ('השקיעו מיליוני דולרים... אמונה במשקנו', מעריב, 17.12.1953, עמ' 4).

חומר גלם מקומי; הנחת המוצא היתה שתעשיית יסוד תגביר את הרווחיות ואת החיסכון במטבע זר, תפחית את התלות ביבוא (שיקול ביטחוני נוסף על שיקול כלכלי) ותתרום לקידום העצמאות הכלכלית של המשק הישראלי. סביר להניח שגם שיקול זה עמד לנגד עיניו של קפלן בהחלטתו להעדיף את הצעתו של מייזר על זו ההסתדרותית, שלא כללה תכנית התרחבות, ואף לנגד עיניו של ספיר כשחתם עם מייזר על הסכם ההרחבה, כפי שהעריך גם הכתב הכלכלי של מעריב, יובל אליצור: 'תכנית ההרחבה והקמת מפעל התאית תגביר את הכדאיות של המפעל למשקיעים ואף למשק, ואין ספק, כי שיקול זה הכריע באישור התכנית על ידי הממשלה, על אף התנאים הקשים שהיתה צריכה להסכים להם'. עוד הוסיף אליצור בהקשר זה כי גם הכלכלנים מודים שההרחבה תביא לשינויים מרחיקי לכת בבסיס הכלכלי של מפעל הנייר, וציטט את מנהל המפעל רוברט ציון שאמר: 'אילו סברו המשקיעים, כי המפעל, שאותו הקימו בשנת 1953, יהיה סוף פסוק, לא היו מקימים אותו כלל, והם היו מוכרים את מניותיהם ברגע שהיה מתחוויר להם, שאין אפשרות להרחבה גדולה של המפעל ולהעמקת הייצור'.¹⁰³

אין ספק כי גם מאפייניו של היזם והמשקיע העיקרי, יוסף מייזר, תרמו לגטייתם של ראשי מפא"י לתמוך ביוזמתו, אולם לא דווקא מהסיבות שציין בן-צבי בביקורתו. ראשית, ראשי מפא"י ראו באור חיובי את גישתו המסחרית של מייזר, ולפיה המפעל הוקם מתוך שאיפה לרנטביליות והפקת רווחים על פי דגם פעולה עסקי. שנית, מייזר היה ידוע להנהגת המדינה כציוני מסור ונדבן גדול מאוד, אשר מילא והוסיף למלא תפקיד נכבד בפעולות המגבית בארצות הברית. בעיני הנהגת מפא"י הבטיחה עובדה זו, לכאורה, את נאמנותו של המשקיע ומחויבותו לפיתוח המשק הישראלי ולא משיקול כלכלי בלבד. עדות לגישה חיובית זו של הממשלה כלפי מפעלים המוקמים על בסיס שאיפה לרווחים, ולהכרה כי השקעתו של מייזר בהכרח 'נגועה' במידה מסוימת גם בציונות, אפשר למצוא בדבריו של אשכול בכנסת:

אציין את משפחת מייזר – גישתם היא מסחרית, למרות מה שחלקם בתרומות לישראל דרך המגבית, ולאוניברסיטה, ופה ושם במשך השנים, גדל מאוד. אבל הגישה להקמת בית חרושת לנייר הייתה מסחרית, וכולנו שיבחנו את הדבר הזה. אמנם גם כאשר יהודי אומר שהוא עושה זאת מטעמים מסחריים בלבד, ברור שאין זה מדויק. בלי גישה כלשהי לישראל, הוא יכול היה למצוא בכספו הכנסות גדולות יותר.¹⁰⁴

שלישית, הניסיון שהיה למייזר בתחום תעשיית הנייר מעצם השתייכותו למשפחה של תעשייני נייר חשובים בארצות הברית, והיכולותם של משקיעים מרכזיים נוספים בקבוצתו, כמו אסטורה מאייר (איטליה), שנאמר על משפחתו שהיתה מגדולי יצרני הנייר באירופה ובעלת ותק של כמאה שנים בתחום,¹⁰⁵ ותעשייני הנייר לאון פפר (ברזיל) ומקס פרייליך

103 יובל אליצור, 'מה תתן הרחבת מפעל הנייר בחדרה', מעריב, 17.3.1959, עמ' 3, 4.

104 'חוק לעידוד השקעות הון', דברי הכנסת, 27, 7.7.1959, עמ' 2461.

105 'ישראל מייצרת נייר', מעריב, 17.12.1953, עמ' 4; סולר, 'דף חדש במפעל הנייר', שם, 31.12.1961, עמ' 8.

(אוסטרליה) – אלו נתפסו כיתרון גדול של משקיעים אלו על פני אחרים, ובהם סולל בונה ההסתדרותית. שיקול זה עלה באופן ברור ביותר במכתב פנימי ששלח מאיר שרמן, נציג משרד המסחר והתעשייה בארצות הברית, לפנחס ספיר בתחילת 1957:

חשוב לנו שיהיה אצלנו דוקא מיזר ולא סתם יהודי – כי מיזר שהוא בעל מפעל בארצות הברית הוא גשר להתפתחויות הטכנולוגיות הכי חדשות בשטח יצור נייר. אפילו אם נקים מה שהוא בעצמנו – הלא נמצא עצמנו מפגרים כי לא יהיה ביכלתנו לעקוב אחרי כל ההתפתחויות הטכנולוגיות החדשות בעולם.¹⁰⁶

כעבור חודש וחצי כתב ספיר למיזר ברוח זו: 'ראויה לציון גם חשיבות החדרתו וביסוסו של מקצוע חדש בישראל, אשר בטוחני שיגיע לרמה גבוהה תודות לקשר הקבוע עם מפעלך בארצות הברית'.¹⁰⁷

סביר להניח ששילובם של כל שלושת המאפיינים האלה המגולמים בדמותו של מיזר נתפס בעיני ההנהגה הכלכלית של מפא"י והמדינה כשילוב מנצח, ערובה מסוימת להצלחת המפעל והיותו לרווחי ובר-קיימא, והקל על קפלן, ולאחר מכן על אשכול וספיר, לתמוך ביוזמה הפרטית.

היה גם הסבר נוסף, אם כי משכנע מעט פחות, לתמיכה שספיר ואשכול המשיכו להעניק למפעל הנייר. בשנים הראשונות של המדינה הגיעה עלייה גדולה לישראל והתעסוקה היתה לאחד הצרכים הבסיסיים והדחופים ביותר שהממשלה ראתה עצמה מחויבת לספק לאזרחיה. מפעל הנייר בחדרה נועד מלכתחילה להיות מפעל גדול, וככזה הוא סיפק מקומות עבודה לתושבים רבים בחדרה וסביבתה. בשנותיו הראשונות סיפק המפעל 200 מקומות עבודה (ופעמים רבות פרנס מקום עבודה אחד למעשה משפחה שלמה); בתחילת שנות השישים, לאחר הרחבתו, הוא העסיק יותר מ-400 איש,¹⁰⁸ וכבר בסוף 1961 דובר על כ-600 עובדים.¹⁰⁹ על חשיבותו של השיקול התעסוקתי בעיני הנהגת המדינה באותם ימים יעידו דבריו של אשכול בכנסת בתשובה לביקורת על התנאים המפליגים שהעניקה הממשלה למפעל הנייר בחדרה:

ובזמנו אמרו קפלן המנוח והממשלה: הן [כלומר 'כן' לתנאיו של מיזר], מפני שבא אדם אחרי אלפיים שנה ועוד שש שנות קיום המדינה, בהן לא היה לנו בית חרושת לנייר, ואמר: אלה הם התנאים שלי. והיה זה אדם שיחסו לישראל היה לבבי, הייתי

106 מכתב שרמן אל ספיר, 12.2.1957, א"מ ג-4580/24.

107 מכתב פנחס ספיר ליוסף מיזר, 27.3.1957, א"מ גל-6001/31 (מצוטט מהגרסה העברית). לפי הדיווחים בתקשורת, הודות לקשרים אלו עוד כשהוקם המפעל בחדרה בסוף 1953 הוא לא נפל ברמתו הטכנולוגית ממפעלי הנייר בארצות הברית (דוד, 'ניר – מתוצרת הארץ', חרות, 17.12.1953, עמ' 2).

108 'מנהל מפעל הנייר בחדרה הגיש התפטרותו לדירקטוריון', דבר, 13.10.1961, עמ' 10.

109 שמואל סולר, 'דף חדש במפעל הנייר', מעריב, 31.12.1961, עמ' 8.

אומר – גם אידיאליסטי [...] כשמישהו בא ואומר: אני רוצה להשקיע מיליונים, אבל אני צריך להיות בטוח לכמה שנים, אנחנו יכולים להגיד לו: בידך הברירה, קח את טובתך והשלך אותה מאחריך. ועל כך אני אומר: לא. אנו חייבים להרגיש ולחוש את הארץ על כל ממדיה. אותה חדרה בלי אותם שלוש מאות פועלים ושלוש מאות משפחות המתפרנסות בעבודה יוצרת כזאת – אינני יודע על מה הייתה מתקיימת, ומה היה אז על גבעת אולגה. ובניתיים באים יהודים, ודרושה תעסוקה, צריך להביא זאת בחשבון. ודאי שאין לתת זכויות מונופוליסטיות. צריך להיאבק על כך ככל האפשר [...] אבל צריך לדעת את המציאות שלנו.¹¹⁰

כמובן אין בטיעון זה בלבד כדי להסביר מדוע הועדפה היזמה הפרטית על זו ההסתדרותית, שכן גם מפעל בבעלות הסתדרותית היה תורם לתעסוקה, אולם יש בו כדי להסביר את תמיכתם הרבה של אשכול וספיר בהרחבת המפעל לאחר שהיזמה ההסתדרותית כבר ירדה מהפרק. וכאמור, היזמים הפרטיים הבהירו עוד בשלב התכנון שבכוונתם להרחיב את המפעל, ומכאן משתמע גם להגדיל את מספר העובדים. זהו תכנון שכנראה לא היה לו מקביל ביזמה ההסתדרותית.

במאמר זה אבקש להציג שיקול נוסף, פחות ברור מאליו, אשר לטענתי היה בין השיקולים המרכזיים שהנחו את ראשי מפא"י והניעו אותם להעדיף את היזם הפרטי על פני ההסתדרותי ולהוסיף לתמוך בו גם בשנים הבאות. שיקול זה מבוסס על ההנחה כי כל מפעל פרטי המצליח להשיג רווחים בישראל מעלה את קרנו של המשק הישראלי כולו ותורם לשיפור תדמיתו בעיני משקיעי הון פרטי מחוץ לארץ. כלומר, הנחת יסוד של הנהגת מפא"י, אשר הכירה בנחיצותו של ההון הפרטי למשק הישראלי וכאבה את המחסור בהשקעות זרות,¹¹¹ היתה כי בעקבות מפעל פרטי מצליח אחד ייאותרו בעלי הון נוספים ביתר רצון להשקיע מכספם במפעלים קיימים או להקים מפעלים חדשים בני-קיימא. שיקול זה אמנם קשור לשיקול המרכזי של העדפת השקעה פרטית במטבע זר, אולם הוא מדגיש את החשיבות שראו ראשי מפא"י במישור ההסברתי ובצורך לשנות את תודעתם של המשקיעים הזרים ואת יחסם השלילי למשק הישראלי ולטעת בהם את האמונה ביכולתו להצליח ולהניב רווחים. לטענתי, בשל שיקול זה היה מפעל הנייר בחדרה בעיניהם אחד ממפעלי הדגל של המשק הישראלי, שהצלחתו תתרום רבות למאמצי השכנוע בחוץ-לארץ. טענה זו נתמכת בכמה התבטאויות פנימיות ופומביות של ראשי מפא"י. כך, למשל,

110 'חוק לעידוד השקעות הון', דברי הכנסת, 27.7.1959, עמ' 2461. ראו גם את דבריו של ספיר למיזור: 'אנו מעריכים את חשיבות פיתוחה של תעשיית הנייר כגורם להגדלת התעסוקה וכגורם ישיר ובלתי ישיר לפיתוח שטחים כלכליים אחרים בארץ' (מכתב פנחס ספיר ליוסף מיזור, 27.3.1957, א"מ גל-6001/31, מצוטט מהגרסה העברית של המכתב).

111 במברק ששלח ספיר לאשכול במהלך הדיונים על הרחבת המפעל אפשר להבחין בנימה כמעט מיואשת בדבריו: 'מציע איפוא שאוכל לאשר לו [למיזור] הסכמתנו וזה יהיה קילוח נעים בקפאון שמסביבנו היום' (מברק ספיר לאשכול, 15.1.1957, א"מ ג-4580/24).

כתב ספיר למיזור ביום חתימת החוזה הראשון ביניהם: 'אין צורך לומר כי עצם העובדה של הרחבת השקעה קיימת בישראל תשמש דוגמה לתעשיינים אחרים בארצות הברית, ואנו מקווים שגם הם ילכו בעקבותיך במהרה'.¹¹² כזו היתה גם רוח נאוניהם בטקס הנחת אבן הפינה למפעל לייצור תאית, שהתקיים ב-25 ביולי 1957. לפי הציטוטים שהובאו בעיתון דבר, הנאומים של שני השרים הכלכליים ספיר ואשכול התרכזו בעיקר במשאלה שבעקבות הצלחתו של מפעל הנייר בחדרה יבואו בעלי הון פרטי נוספים להשקיע במשק הישראלי. לדברי אשכול: 'המפעל שאבן הפינה שלו נורתה היום מוכיח שגם על גשרי נייר אפשר לבנות ולהצליח'. ועוד הוסיף, שיש לקוות כי מפעלים רבים יקומו בארץ. ספיר ניצל את המעמד כדי לקרוא לבעלי הון יהודים שיבואו לארץ, יקימו מפעלים ויעסיקו פועלים רבים.¹¹³ על פי העיתון, יוסף מיזור עצמו הצהיר בטקס זה כי 'מפעלי הנייר בחדרה הוכיחו בעליל, כי ניתן להשקיע בישראל בהצלחה הון פרטי מבחוץ, ולא זאת בלבד שמקדמים בברכה את היזמה הפרטית, אלא גם מעודדים אותה' (ההדגשה במקור). עוד נאמר בכתבה כי באותו נאום העלה מיזור על נס את האמון של הממשלה ואת העידוד להקמת בית החרושת. בדיווח על הטקס הדגישו עורכי דבר במיוחד את דבריו של מיזור, ולא בכדי. דבריו באותו אירוע היו בעלי ערך רב לשני השרים הכלכליים ומפלגתם, דווקא מפני שבאו מפיו של היזם הפרטי עצמו.

כעבור שלוש שנים, הפעם בטקס החנוכה של המפעל לייצור תאית, ערך ספיר חשבון עם המבקרים ואמר: 'רבים השמיעו דברי ביקורת ולעג בזמן הקמת המפעל, אך הרחבת המפעל היא תשובה ניצחת לקטני האמונה ומהווה הוכחה נוספת לכוח הגלום במשק התעשייתי על-אף חיצונית הביקורת'. כמו כן התעכב ספיר על בעיית השקעות ההון הפרטי בארץ וציין את תפיסתו, ולפיה 'אלפי בעלי המניות של מפעל הנייר מהווים שליחי התעמולה הטובים ביותר למשיכת משקיעים נוספים'.¹¹⁴ אשכול ציין בנאומו בטקס כי מפעל הנייר בחדרה הוכיח את כושרו המשקי למשקיעי הון פרטי בתשלום רווחים ודיווידנדים, והוסיף כי 'הגיע הזמן להגיד לבעלי הון לבוא לישראל מתוך חשבון של בסיס מסחרי פיננסי. מפעל זה ואחרים מוכיחים, כי ישראל בגרה והתעצמה בשטח הכלכלי'.¹¹⁵ ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, אמנם לא נכח בטקס אולם שלח ברכה והיא הוקראה לקהל. גם ברכה זו הדגישה את תרומתו של המפעל המצליח לעידוד ההשקעות הפרטיות במשק הישראלי. בין השאר נכתב בה: 'שמחתי לשמוע על תרומת מפעלכם לכלכלת הארץ ואיני צריך להדגיש את החשיבות הרבה שיש לדבר בקשר עם מאמצינו להגביר השקעות נוספות בארץ'.¹¹⁶ אם כן,

112 מכתב פנחס ספיר ליוסף מיזור, 27.3.1957, א"מ גל-6001/31 (תרגום ציטוט מהגרסה האנגלית של המכתב).

113 'הונחה אבן פנה בחדרה למפעל לייצור תאית לנייר', דבר, 26.7.1957, עמ' 10.

114 'בית החרושת לנייר בחדרה מרחיב ייצורו', דבר, 27.5.1960, עמ' 10.

115 שם. חשוב לשים לב שציטוט זה הוא עדות נוספת לגישתו החיובית של אשכול כלפי מפעלים המוקמים על בסיס שאיפה לרווח אישי.

116 'מכתב בן-גוריון למיזור', 25.5.1960, ארכיון בן-גוריון (אב"ג), התכתבות: 'בית החרושת לנייר בחדרה מרחיב ייצורו', דבר, 27.5.1960, עמ' 10.

נראה כי כל אחד משלושת מנהיגי מפא"י – בן-גוריון, אשכול וספיר – ראה חשיבות רבה במשיכת השקעות הון פרטיות זרות לישראל ובהיותם של מפעלים מצליחים קיימים גורם הסברתי חשוב למשיכת הון זה.

מנקודת מבטו של יוסף מייזר אין ספק שנכונותם של ראשי מפא"י להגן על המפעל מפני תחרות היתה תמריץ חזק מאוד בהחלטתו להשקיע בישראל. הוא גם ידע שבשל מיעוט ההשקעות הזרות במשק הישראלי באותן שנים קברניטי המשק תלויים בו ובהצלחת מפעלו מבחינה הסברתית-תדמיתית, ואף לא היסס לנצל זאת בדרכים שונות לטובתו. במאי 1954, למשל, העלה מפעל הנייר בחדרה את מחירי תוצרתו בלי שראה צורך לקבל אישור לכך מראש, אף שבאותה תקופה היה רשמית, לפי חלק מהדיווחים, בפיקוח. חולשת אנשי משרד המסחר והתעשייה היתה גלויה לעין. הם לא נקטו סנקציה נגד הצעד החד-צדדי והמתריס של המפעל, ולא זו בלבד אלא שאף ניסו להצדיקו בדיעבד. דובר המשרד, שבראשו עמד אז השר פרץ ברנשטיין מהציונים הכלליים, אמר בהקשר זה כי 'אף על פי שהעלאת המחיר נעשתה תוך הפרה ברורה של צוי-הפיקוח, יבדקו בראש וראשונה חישובי הוצאות המפעל במטרה לברר שמא היא הייתה מוצדקת'.¹¹⁷

על פי מאמרו של בן-צבי בכתב העת **בטרם**, גם במחצית הראשונה של שנת 1956 העלו בעלי המפעל את מחיר הנייר לסוגיו השונים באחוז ניכר מאוד וללא אישור של משרד המסחר והתעשייה, אף על פי שהמחירים היו אמורים להיות בפיקוח. לדברי בן-צבי, שר המסחר והתעשייה אמנם 'הודיע בקול ענות חלושה על התנגדותו, אבל נכנע בסופו של דבר כניעה גמורה'.¹¹⁸

הפעם השלישית שדווח כי מפעל הנייר בחדרה העלה מחירים על דעת עצמו היתה בספטמבר 1960. בעיתונות דווח כי 'השבוע הודיע בית החרושת באורח פתאומי וללא כל הודעה מוקדמת או התייעצות עם צרכניו הקשורים בו בהסכמי אספקה, כי הוא החליט להעלות את מחירי כל סוגי הנייר בשיעור ניכר מאוד'.¹¹⁹ כזכור, בעקבות חוזה ההרחבה שנחתם בין ספיר למייזר ב-1957 היה הייצור במפעל חופשי מפיקוח מחירים לתקופה של עשר שנים, אולם הנחת המוצא היתה שלאחר שהמפעל יוסיף מכונה שנייה ויסיים את עבודות ההרחבה תעלה כדאיות הייצור וזו תאפשר למפעל להוריד את מחירי תוצרתו, כפי שהבטיחה הנהלת המפעל עצמה בהזדמנויות שונות. אין ספק שגם שיקול זה עמד לנגד עיניו של ספיר כשאישר את הרחבת המפעל על אף הביקורות ששללו את המהלך. על כן מובן מדוע הביע ספיר תרעומת קשה ותמיהה רבה על ההעלאה השרירותית של מחירי

117 'העלו מחיר הנייר ללא רשות', דבר, 5.5.1954, עמ' 2.

118 בן-צבי, 'מונופולין הניר ועצמאותנו הכלכלית', **בטרם**, 10.4.1957, עמ' 20. לא מצאתי סימוכין למקרה זה בעיתונות היומית, ועל כן ייתכן שבן-צבי התכוון למעשה להעלאת המחירים ב-1954, בתקופת כהונתו של ברנשטיין כשר המסחר והתעשייה (בן-צבי אינו מזכיר את שמו של שר המסחר והתעשייה שהוא מבקר), אף שסביר להניח שהנימה הביקורתית של הכתב תופנה דווקא כלפי ספיר ולא כלפי ברנשטיין.

119 'תרעומת קשה על העלאה שרירותית של מחירי הנייר', דבר, 21.9.1960, עמ' 6.

הנייר דווקא בתקופה זו, ללא התייעצות מוקדמת וללא הודעה מראש לצרכנים. מהלך זה גרר את ספיר, בניגוד לרצונו, לעימות עם בעלי המפעל. באותו שבוע, בשיחה שקיים עם מנהלי המפעל הוא איים שיבדוק את האפשרות להתיר יבוא נייר מחוץ-לארץ אם יתברר כי העלאת מחירי התוצרת המקומית היתה שרירותית ובלתי מוצדקת. כדי להדגיש את מוחשיות האיום הוא הודיע כי כמה ארצות כבר הציעו לספק נייר עיתון במהירות האפשרית, ובכלל זה אוסטריה שמוכנה לספק נייר עיתון במחיר מוזל.¹²⁰ כחודש לאחר מכן, במפגש עם יו"ר מועצת המנהלים, יוסף מייזר, הציג ספיר איום נוסף והזהיר כי לא יהסס לתת רישיון להקמת מפעל נייר נוסף בישראל, אם המפעל בחדרה ישאיר את המחירים שהעלה על כנם, ולא יורידם לאלה שנהגו קודם להעלאה.¹²¹

אולם לדאבונו של ספיר גם מייזר היה מודע היטב לקלפים שלרשותו. מאחר שראה בחלוקה הסדירה של רווחים סבירים את היסוד המוסד של מדיניותו הכספית, הוא נפגש עם לוי אשכול שביקר באותם ימים בניו יורק והסביר לו כי העלאת המחירים נעשתה לשם רווח למפעל של לפחות 15 אחוזים מהון הבעלות. לבסוף הוסיף משפט שלא ספק התפרש כאיום מרומוז: 'אם לא יביא מפעל הנייר רווח בשעור כזה, ייאלץ הוא להמליץ בפני ידידיו, שלא ישקיעו עוד בישראל'.¹²² אשכול וספיר הבינו את הרמז, ועל כן נמנע ספיר מלנקוט צעד קיצוני זה של אישור יבוא מתחרה, אף שהחלטה כזו היתה בסמכותו של משרד המסחר והתעשייה.¹²³ נדמה כי בעיקר בשל החשיבות הרבה שראו אשכול וספיר בעידוד השקעות זרות בישראל ובשל היעדרן של השקעות אלו, הם מצאו עצמם בעמדת נחיתות בעימות מול יוסף מייזר ויצאו ממנו כשידם על התחתונה. גם כתב חרות העלה מספר הסברים לחולשתו של שר המסחר והתעשייה בהקשר זה:

[ראשית] ההנהלה מאיימת בסגירת המפעל, דבר הכרוך בפטוריהם של כ-500 עובדים, ונישולם מפרנסתם של כ-300 איש הנהנים בעקיפין [...] [שנית] המניות נרכשו ברובן ע"י יהודים בכל קצות תבל. סגירת המפעל תיצור רושם מדכא על משקיעים אפשריים, ותשפיע על הכנסות המגביות [...] [ושלישית] שני המשקיעים הפעילים מר מייזר ומיאר [אסטורה מאייר ממילאנו] עוזרים אישית ליד המגביות הנ"ל. [והוסיף:] אלה הם הגורמים הבולטים הקובעים בשיקוליו של השר, זאת יודעת הנהלת המפעל המופיעה בפני השר חדשים לבקרים בתביעותיה השונות.¹²⁴

120 שם. ראו דבריו של ספיר למנהלי משרדו - המנכ"ל, מנהל חטיבת התעשייה ומנהל מחלקת הנייר: 'הודעתי להם כי באם לא יחזרו למצב הקודם נאלץ לאחוז נגדם באמצעים דרסטיים' (מכתב פנחס ספיר למ' צור, נ' וידן ומ' קייזר, 20.9.1960, א"מ גל-6001/33).

121 'ספיר מזהיר את מפעל הנייר', מעריב, 27.10.1960, עמ' 8.

122 יובל אליצור, 'חבלי גידול של מפעל הנייר', מעריב, 17.4.1961, עמ' 9-8 [ההדגשה שלי]. משיחה שקיימתי עם מחבר הכתבה, אליצור, ב-26.11.2015, התברר כי אמנם היו לו באותה תקופה קשרים טובים עם אשכול, ספיר ומייזר אולם הוא לא זוכר מי בדיוק דיווח לו בזמנו על שיחה זו בין אשכול למייזר.

123 שם.

124 צבי טל, 'בזבוז כספים ואי-סדרים בהנהלה גרמו למשבר', חרות, 13.4.1961, עמ' 3.

כעבור כמה חודשים החלו להתברר הסיבות האמתיות שבעטיין נאלצה הנהלת המפעל להעלות את מחירי הנייר בספטמבר 1960. באפריל 1961 דווח בתקשורת כי מפעל הנייר נתון במשבר כספי וטכני חמור. סופקו לכך כמה הסברים. עיכובים גדולים בהפעלת מכשבי הנייר החדש, ובעיקר תקלות רציניות בהפעלת מפעל התאית, אילצו את המפעל להפסיק את הייצור מדי פעם, לבצע תיקונים ולהחליף חלקים. דוברי המפעל הודו כי תקלות אלו היו כרוכות בהשקעות גדולות מן המתוכנן ועקב כך הוא נותר למעשה ללא הון חוזר מתאים לקיום פעולותיו השוטפות. בעיה נוספת היתה הצטברות מלאי של נייר במחסני המפעל בחודשים האחרונים והקפאת סכומים גדולים מן ההון החוזר של החברה. בשל כך נכנסה החברה להתחייבויות גדולות מן המשוער, ונאלצה לנהל משא ומתן עם בנקים בחוץ-לארץ כדי לחלצה ממצוקתה הכספית ולאפשר לה את המשך הייצור באורח תקין.¹²⁵ באותן כתבות גם דווח כי משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה עמדו לצדו של המפעל והבטיחו 'להמציא לו הלוואה אם יכשלו המאמצים להשיג בחו"ל מלווה-קונסולידציה שיהפוך את החובות המעיקים על המפעל, בסך 9 מיליון ל"ל למלווה ארוך מועד'.¹²⁶ אולם באותם ימים נוסף על משבר טכני וכספי חווה המפעל גם משבר ניהולי חמור. הסימן הראשון למשבר זה התגלה באפריל 1961 עם התפטרותו של מיכה שוקן, המנהל הטכני של המפעל ומי שנמנה עם מייסדיו, עקב חילוקי דעות בינו ובין המנכ"ל על דרכי הניהול.¹²⁷ בד בבד עם התפטרותו של שוקן החלו להתפרסם בעיתונים ידיעות, שלא נעשה כל ניסיון להכחישן, בדבר ניהול בזבזני בנוסח 'אמריקני' בניצוחו של המנהל רוברט ציון, שכלל תשלום של משכורות עתק למנהלים, הקצאת מכוניות צמודות מהדגמים האחרונים, הקמת וילות פאר, הוצאות אש"ל גדולות ועוד. היו גם טענות על פער עצום בתנאי העבודה של העובדים השונים, על היחסים החברתיים העכורים ששררו במפעל (בייחוד בין האמריקנים לישראלים), על חוסר היעילות בייצור וכו'.¹²⁸ האשמות אלו בוודאי העניקו משמעות נוספת למשבר הכספי שנקלע אליו המפעל באותה תקופה. ההתנהלות הבעייתית של הנהלת המפעל לא נעלמה מעיניו של ספיר והוא תבע להגביר את הביקורת במפעל ולקיים בו ראורגניזציה. תביעותיו אמנם נדחו במשך תקופה ארוכה, אולם התערבותו, וכן לחץ העיתונות ודעת הקהל הביאו בסופו של דבר (באוקטובר 1961)

125 'משבר חמור במפעל הנייר', דבר, 17.4.1961, עמ' 6; יובל אליצור, 'חבלי גידול של מפעל הנייר', מעריב, 17.4.1961, עמ' 8-9. ראו גם: 'מונופול הנייר מפסיד', חרות, 12.4.1961, עמ' 3.

126 'משבר חמור במפעל הנייר', דבר, 17.4.1961, עמ' 6; יובל אליצור, 'חבלי גידול של מפעל הנייר', מעריב, 17.4.1961, עמ' 8-9.

127 צבי טל, 'התפטר מנהל הייצור של מפעל הנייר בחדרה', חרות, 13.4.1961, עמ' 4; 'משבר חמור במפעל הנייר', דבר, 17.4.1961, עמ' 6.

128 בסוגיה זו מעניין להבחין בהסכמה נדירה בין העיתונים חרות ודבר. ראו: צבי טל, 'בזבז כספים ואי-סדרים בהנהלה גרמו למשבר', חרות, 13.4.1961, עמ' 3; 'ביקורת חריפה על ניהול כושל של מפעל הנייר', דבר, 19.11.1961, עמ' 6.

להתפטרותו של רוברט ציון, שניהל את המפעל מאז היווסדו.¹²⁹ לאחר עזיבת המנכ"ל ננקטו מספר צעדים שכנראה הצליחו להעלות את המפעל בחזרה על דרך המלך. עיקרם של צעדים אלו: בחירת מנכ"ל חדש, יששכר חיימוביץ, בדצמבר 1961, וביצוע אי אילו שינויים משמעותיים בכוח האדם של המפעל.¹³⁰ חיימוביץ נבחר לתפקיד זה בעקבות תנאי שהעמיד אסטורה מאיר ממילאנו, ממייסדי מפעל הנייר בחדרה, שנתבקש לייעץ בהבראת המפעל. ההיכרות בין השניים נוצרה בעת שליחותו של חיימוביץ באיטליה כנציג המחלקה המדינית של הסוכנות, ולאחר קום המדינה כנציג משרד הביטחון. לפי הדיווחים, חיימוביץ מונה לתפקיד גם בעקבות המלצתם של שרי הממשלה הנוגעים בדבר ואישים כלכליים בארץ ובחוץ-לארץ.¹³¹

עם כניסתו של חיימוביץ לתפקיד הוא ביצע במפעל שני שינויים סמליים אך בעלי חשיבות תדמיתית רבה המסמלת שינוי כיוון ופתיחת דף חדש. ראשית, קביעת השפה העברית כשפת העבודה במפעל במקום האנגלית שהיתה נהוגה עד אז, ועל ידי כך פתיחת שערי המפעל לכל תושבי המקום. שנית, ביטול מחלקת הפרסום ויחסי הציבור שהיתה קיימת מאז ייסוד המפעל, מתוך כוונה להיות הוא עצמו המקשר החי בין המפעל לגורמים המעוניינים לקבל מידע על הנעשה בו.¹³² כעבור שנה בתפקיד יכול היה חיימוביץ לספר כי במהלך אותה שנה הגיעו הכנסות המפעל ליותר מ-17 מיליון לירות, שהן שיא בתולדות החברה, וכי בסוף 1962 יהיה רווח נקי של כמיליון לירות, לאחר ניכוי כל ההוצאות כולל מתקן התאית.¹³³ בדין וחשבון שמסרה ההנהלה הכספית של מפעלי הנייר בחדרה לבעלי המניות בתום שנת הכספים שנסתיימה בסוף מארס 1963 (1962-1963) דווח על רווח ברוטו של שני מיליוני ל"י לעומת הפסד של 161,465 ל"י בשנת הכספים הקודמת (1961-1962).

129 צבי טל, 'בזבוז כספים ואי-סדרים בהנהלה גרמו למשבר', חרות, 13.4.1961, עמ' 3; 'מנהל מפעל-הנייר בחדרה הגיש התפטרותו לדיריקטוריון', דבר, 13.10.1961, עמ' 10; 'הממשלה תדרוש שינויים בהנהלת המפעל', חרות, 22.10.1961, עמ' 4.

130 ר' פלס, 'מנהל מפעל הנייר מזים השמועות על מיבצע-טיהור', מעריב, 28.12.1961, עמ' 7.
131 יששכר חיימוביץ נולד ב-1919 בבסרביה. התחנך בתנועת גורדוניה ונבחר להנהגה הראשית שלה. כשפרצה מלחמת העולם השנייה שימש מזכיר כללי של תנועת החלוץ ונתמנה למרכז עלייה ב' במזרח אירופה. עלה לארץ בשנת 1941 כעולה בלתי לגאלי דרך תורכיה וסוריה. הצטרף לפלמ"ח, ויצא לשליחות באיטליה מטעם המחלקה המדינית של הסוכנות. בתום המלחמה סייע בפעולות הרכש של ארגון ההגנה. פעל באיטליה כנציג משרד הביטחון עד שנת 1956. בעקבות מבצע קדש חזר לארץ ולאחר מכן קיבל על עצמו להקים את מפעלי הפיתוח של משרד הביטחון, הזרוע המבצעת של הוועדה לאנרגיה אטומית. חיימוביץ מונה למנכ"ל מפעל הנייר בחדרה בדצמבר 1961 ושימש בתפקיד זה עד שנפטר מהתקף לב בשנת 1976. ראו: שמואל סולר, 'דף חדש במפעל הנייר', מעריב, 31.12.1961, עמ' 8; 'נתמנה מנהל המפעלי הנייר בחדרה', חרות, 26.11.1961, עמ' 3; 'מת יששכר חיימוביץ', דבר, 25.4.1976, עמ' 14.

132 שאול בני, 'תקוות ורודות ... עברית עם כניסת המנהל החדש למפעלי הנייר בחדרה', חרות, 1.1.1962, עמ' 3.

133 'שיוו', שיפור ניכר במפעל הנייר', דבר, 3.12.1962, עמ' 3.

כפי כתב מעריב כונה דוח זה 'דוח בשורה', באשר הוא בישר על יציאתו של המפעל מן המשבר.¹³⁴ בשנת הכספים הבאה המשיכה מגמת העלייה. הייצור במפעלי הנייר הגיע לשיא חדש של יותר מ-33 אלף טונות, ומחזור המכירות הסתכם ביותר מ-32 מיליון ל"י – כפי שנמסר באספה השנתית של בעלי המניות.¹³⁵

על אף היציאה מן המשבר וההתגברות על הקשיים הטכניים התגלה בתוך זמן קצר כי למפעל התאית, שבהקמתו הושקעו יותר מ-6 מיליוני ל"י, אין כל סיכוי להצליח. בדיעבד התברר כי המבקרים, כמו המומחה קלאס בס, צדקו ומפעל התאית הוקם למעשה בלי שתהיה לו הצדקה כלכלית, ובלי שתובטח לו כל אספקה סדירה של חומרי גלם. בתוך זמן קצר פסק המפעל מלפעול. הכתב הכלכלי של מעריב סיכם פרשה זו היטב:

'מפעל הטעות' – כך קוראים הפועלים למתקני הענק העומדים עתה בשמונם, לעגורן הגדול, העומד מכוסה, למחסן הריק של חומר-הגלם. ואמנם, נראה, כי מכל המפעלים הישראליים, שקמו ללא צורך, ומכל המשגים שבהם לקתה התעשייה הישראלית, קשה להצביע על כשלון חרוץ יותר ומוצדק פחות מאשר מפעל התאית, שהוקם במפעלי הנייר הישראליים-אמריקניים בחדרה.¹³⁶

כאמור, בן-צבי טען במאמרו ב**בטרם** כי בעלי המפעל ידעו מראש שצפוי כישלון למפעל וערכו ניסויים שונים רק כדי להטעות את הציבור ולטעות בו תקוות שווא. אולם לא נמצאו עדויות המחזקות טענה זו, וגם נדמה כי אין זה סביר שהשקעה בסדר גודל של 6 מיליוני ל"י נעשתה רק כדי להשפיע על דעת הקהל.

לאחר שמפעל הנייר הראה סימני התאוששות מהמשבר שעבר עליו בתחילת 1960 שבה ועלתה סוגיית ההגנה האדמיניסטרטיבית. לנוכח התקדמות המפעל הועלתה השאלה אם לא הגיעה השעה לבטל, או לפחות לצמצם במידה ניכרת, את ההגנה האדמיניסטרטיבית שתעשיית הנייר הישראלית נהנית ממנה, כלומר את ההימנעות ממתן רישיונות ליבוא המתחרה במפעל הנייר.¹³⁷ שלא במפתיע התנגדה הנהלת המפעל לצעד זה, אולם לדברי מנכ"ל המפעל, חיימוביץ, היתה ההתנגדות זמנית: 'אני סבור, שתעשיית הנייר תוכל לזוותר על ההגנה האדמיניסטרטיבית, אך הדבר חייב להיעשות בתיאום עם תוכניות המפעל וצרכיו. השנה האחרונה מוכיחה, שאכן התקדמנו לקראת מצב זה'.¹³⁸ עם זאת נותרה ההגנה האדמיניסטרטיבית על כנה כמעט כל שנות השישים. רק בסוף דצמבר 1968 (לאחר

134 ש' סולר, 'מפעל הנייר עלה על דרך המלך', מעריב, 6.6.1963, עמ' 13.

135 'עלייה בייצור מפעלי נייר בחדרה', דבר, 31.7.1964, עמ' 13.

136 יובל אליצור, 'מפעל התאית יופעל בקרוב', מעריב, 30.7.1963, עמ' 7. לסקירה מקיפה של השתלשלות האירועים בפרשת מפעל התאית ראו הכתבה של יובל אליצור, 'מפעל הנייר נגד צמצום ההגנה', מעריב, 6.8.1963, עמ' 7, וראו גם: 'מפעל התאית חסר חומר גלם', דבר, 12.12.1962, עמ' 4.

137 יובל אליצור, 'מפעל הנייר נגד צמצום ההגנה', מעריב, 6.8.1963, עמ' 7.

138 ש.ם.

שב-1967 נוספה למפעל מכונה שלישית)¹³⁹ החליטה 'הועדה הציבורית המייעצת להגנה על תוצרת הארץ' לחשוף סוגים מסוימים של נייר המיוצר במפעל בחדרה ליבוא מתחרה, וזאת כחלק ממדיניות הליברליזציה ביבוא, שיושמה באותה תקופה במשק הישראלי. אך צוין כי מכסי המגן לא יוסרו ואף יהיו גבוהים יותר משהיו עד אז.¹⁴⁰ ההחלטה נכנסה לתוקף ב-1 באפריל 1969, והמשך התפתחותו של המפעל בשנים הבאות הוכיח כי הוא הצליח להתמודד עם תחרות זו. ב-1976 החלה לפעול מכונה רביעית ועם השנים 'בלע' מפעל הנייר בחדרה כמה מפעלי נייר קטנים שנקלעו לקשיים. באמצע 1985 היה המפעל בחדרה למונופול המספק 95 אחוזים מתצרוכת הנייר בישראל עם היקף מכירות של כ-120 מיליון דולר בשנה.¹⁴¹ כיום 'נייר חדרה' היא חברה ציבורית הנסחרת בבורסה בתל אביב. על פי אתר החברה יש למפעל שמונה מכונות, המייצרות כ-350 אלף טון נייר חדש וכ-200 אלף טון נייר ממוחזר בשנה בהיקף מכירות של 3.5 מיליארדי שקלים.¹⁴²

סיכום

אם כן, מה אפשר ללמוד מתוך בחינת המקרה של מפעל הנייר בחדרה? אמנם אין מקרה פרטי זה יכול להעיד על הכלל, אך עם זאת אפשר ללמוד ממנו על הלכי הרוח של ראשי מפא"י באותה תקופה, ומתוך כך להבין אי אילו דברים בהקשר רחב יותר מהמקרה שנבחן כאן.

קודם כול, סיפורו של מפעל הנייר בחדרה מעיד על ההכרה של הנהגת המדינה בדבר הנחיצות הקריטית ביזמה הפרטית לפיתוח המשק ובשל כך גם על הנכונות לעודד אותה וליצור את התנאים לטיפוחה. אמנם שורשיה של הכרה זו נטועים, כאמור, במסורת של תקופת היישוב, אולם היא קיבלה אישור מחודש וביתר שאת עקב התנאים החדשים שנוצרו עם קום המדינה – המצב הביטחוני המעורער והמשבר הכלכלי שבא בעקבות העלייה ההמונית. האירוניה היא שדווקא תנאים אלו היו גם אותם גורמים אובייקטיביים אשר תרמו לרתיעתם של היוזמים הפרטיים מהשקעה במשק הישראלי.

139 יצחק בן-חורין, 'מפעלי נייר חדרה – לא כדאי להתחרות בנו', **מעריב**, 20.8.1985, עמ' 35.

140 רפאל אלדור, 'ליברליזציה ביבוא של תרופות, נייר, פלדה', **מעריב**, 30.12.1968, עמ' 7. יש לציין שגם ההגנה המכסית הורדה בהמשך בהדרגה כחלק מתכנית הליברליזציה. כך ירדה רמת ההגנה המכסית האפקטיבית על התעשייה הישראלית בממוצע מ-96 אחוזים ב-1969 ל-25 אחוזים ב-1977. לדברי הלוי, תהליך החשיפה בשנות השבעים היה בעל משמעות רבה והוכיח שמעצבי המדיניות בישראל אמנם אימצו את העיקרון ולפיו עתיד התעשייה הישראלית מותנה ביכולת להסתגל לאמות מידה של יעילות בין-לאומית. מתוך: נדב הלוי (עורך), **מדיניות היבוא והשיפת התעשייה הישראלית**, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, ירושלים 1994, עמ' 6-7.

141 בן-חורין (לעיל הערה 139).

142 מאתר 'נייר חדרה', אוהור ב-16.11.2013.

חסרונם של המשקיעים הפרטיים והעובדה שבשנות החמישים היתה המדינה למעשה יבואנית ההון המרכזית והמכריעה במשק הישראלי, העניקו לממשלה את היכולת לשלוט במשק. הצרכים הביטחוניים והחברתיים הדחופים בשילוב היעדר יזמה פרטית העניקו לה את הצידוק לעשות זאת.¹⁴³ כך אימצה הממשלה דפוס פעולה של משק מתוכנן או מנוהל, שהיה שינוי מהותי ממדיניות ה'הנח לפעול' (Laissez faire), שאפיינה את ממשלת המנדט. אמנם דפוס פעולה זה של מעורבות ממשלתית גדולה במשק תאם את ההשקפה הסוציאליסטית של ראשי המדינה, אולם באותה עת הוא גם זכה לתמיכה רחבה אף במדינות המתועשות וגישה זו התפשטה במהירות גם במושבות שהתקרבו לעצמאות ושאפו לקדם ולפתח את משקן הלאומי.¹⁴⁴

בהקשר הישראלי, התכנון כלל מדיניות של פיתוח מהיר וחתימה לעצמאות כלכלית, כלומר השגת איזון בין היבוא ליצוא, לטווח הארוך. לשם השגת מטרה זו פעלה הממשלה לפיתוח מואץ של התעשייה, אם ישירות באמצעות הקמת תעשיות ממשלתיות,¹⁴⁵ אם בעקיפין באמצעות תמיכה בתעשיות פרטיות והסדרותיות ומתוך עידוד הפיתוח של תעשייה מחליפת יבוא (Import Substitution Industrialization [ISI]).¹⁴⁶ מעורבות בולטת נוספת של הממשלה בתעשייה הישראלית היתה לשם הגנה על התעשיות הישראליות שהיו עדיין בחיתוליהן (Infant industries). אחת הבעיות המרכזיות של התעשיינים בארץ בתקופת המנדט היתה הצפת השוק המקומי בסחורות זרות שהקשו על התעשייה הישראלית הצעירה להתפתח. אחת הדרכים להגן על התעשייה המקומית היא באמצעות הטלת מכס על היבוא (מכסי מגן), ואכן הממשלה נקטה פעולה זו זמן קצר לאחר קום המדינה.¹⁴⁷ תנאי חממה אלו נועדו להיות זמניים, בתקווה שהם יאפשרו לתעשייה המקומית לגדול ולהתפתח עד שתהיה מפותחת דייה כדי להתחרות בשוק החופשי בארץ ובחוץ-לארץ, ולהרחיב את היצוא שיתרום גם הוא לשיפור מאזן התשלומים.¹⁴⁸ המקרה של מפעל

143 יצחק גרינברג, אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים, עם עובד, תל אביב 2004, עמ' 40.

144 נחום גרוס, לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1999, עמ' 326.

145 יש לציין כי לוי-פאור הראה במחקרו כי הקמתו של המגזר הממשלתי בתעשייה בישראל לא נבעה מאידאולוגיה סוציאליסטית המעוניינת להלאים את המשק, אלא בעיקר מתוך חוסר ברירה שנבע מחסרונם הבולט של יזמים בעלי הון בסדר גודל מתאים, שהיו מוכנים לקחת לידם את המשימה של הקמה ופיתוח של תעשיות בסיס הנחוצות למשק הישראלי (לוי-פאור, היד הלא נעלמה, עמ' 146-148).

146 אריה קרמפף, 'כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1966-1948', עיונים בתקומת ישראל, 19 (2009), עמ' 2.

147 ביילין, התעשייה העברית, עמ' 196, 202.

148 יש לציין שהגנה על התעשייה המקומית באמצעות מניעת יבוא היתה אסטרטגיה כלכלית מקובלת במדינות מתפתחות, וכפי שהראה הכלכלן הא-ג'ון צ'אנג, אף במדינות המפותחות בתקופת תיעושן: Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem, London 2002.

הנייר בחדרה מדגים פן מסוים ממדיניות הפיתוח של ממשלת ישראל המתוארת לעיל – תמיכה בתעשייה הפרטית תוך כדי עידוד תעשייה מחליפת יבוא והגנה על התעשייה המקומית באמצעים שונים מפני תוצרת חוץ עד להתפתחותה די הצורך כדי להתחרות בשוק החופשי.

המקרה הנבחן כאן יכול ללמד גם על היחס של ראשי מפא"י בממשלה למגזר הפרטי ולמגזר ההסתדרותי. ראשי מפא"י, לפחות על פי התבטאויותיהם, הכירו בנחיצותו של ההון הפרטי וכאבו את חסרונו הבולט במשק הישראלי בשנות החמישים. הם דיברו על הנהגת מדיניות פיתוח – שכונתה בפי שר האוצר קפלן 'הדרך השלישית' – הממוקמת בדרך האמצע, בין שתי הגישות הכלכליות הגדולות במאה ה-20: הקפיטליזם והקומוניזם. עיקרה של דרך זו הוא מיצוי כל הכוחות הקונסטרוקטיביים במדינת ישראל באמצעות קיומו של משק מעורב (או כלכלה מעורבת), שיפעלו בו במקביל המגזר הפרטי, ההסתדרותי והממשלתי במסגרת שלטון סוציאליסטי בלי שהתפתחותו של האחד תפריע להתפתחותו של האחר. גישה זו באה לידי ביטוי בדבריו של אליעזר קפלן במהלך ויכוח על התקציב, שהתקיים במליאת הכנסת באמצע 1950:

בוויכוח זה באו לידי ביטוי שלוש מגמות, אם כי לא תמיד בצורה ברורה. מגמה אחת, שלפי דעתי ניסח אותה בבהירות יתר ד"ר סנה [אז מראשי מפ"ם], היא: שלטון טוטליטארי בשטח הכלכלה. המגמה השנייה שקראו לה כאן 'חופש', מוכרחה לפי דעתי להביא לידי אנארכיה, שאת ביטויה המובהק ביותר שמעתי בדבריהם של נציגי 'חירות'. הציונים הכלליים לא העיזו הפעם להופיע בכנסת בקיצוניות כזו [...] [אולם] עדיין לא שמעתי מחברי הכנסת היושבים באגף הימני שום הצעות קונקרטיות מלבד הדרישה הזאת ל'חופש'. אני קובע, שבמדינה הנמצאת במצור, שלפניה תפקידים קשים לבלתי נשוא של קליטת עלייה וביטחון, אין קריאה זו לחופש אלא קריאה לאנארכיה, ולפי הכרתי המלאה – לאבדון. בין שתי הדרכים הללו אנו מחפשים דרך שלישית – לבנות את המדינה בנייה מכוונת ולבצר את משקה על ידי הכוונה אפשרית מאכסימאלית, על ידי הצבת המטרות שלפנינו באופן ברור, בגיוס מאכסימאלי של כל הכוחות הבונים וקואופרציה [שיתוף פעולה] מאכסימאלית בין הממשלה ואותם הכוחות הרוצים לחתור יחד אתנו לקראת המטרה. נכון שהדרך השלישית היא מסוכנת בהרבה – וזיגאגית יותר, ולא מעט צפויים כשלונות להולכים בה. כבר אמרתי, שלעתים אנו הולכים לפי הכלל של trial and error (ניסיון ומשוגה),¹⁴⁹ ורחוקה ממני ההתנגדות, שכאילו מצאנו תמיד את הפתרון הרצוי. אך אם אנו מכירים יפה את המטרה, הרי אני מאמין, שזו היא הדרך האחת והיחידה בתנאינו־אנו, שיכולה להביא אותנו לקראת המטרה.¹⁵⁰

149 כלומר 'ניסוי וטעייה'.

150 'התקציב לשנת הכספים 1950/51 – תשובת שר האוצר (סוף)', דברי הכנסת, 5, 21.6.1950, עמ' 1809.

רשמית הצהירה הנהגת מפא"י על יחס שווה לשני המגזרים, הפרטי וההסתדרותי. אולם לטענתי, ראשי מפא"י פעלו למעשה על פי 'עקרון ההשלמה', אף שלא הגדירו זאת כך, כעיקרון מנחה או מסדר אשר נועד לשמור על הדו־קיום המיוחד שנוצר בין המגזרים, ולחלק את העבודה ביניהם, מתוך מתן קדימות ליזמה הפרטית. כלומר, הממשלה העדיפה את היזמה הפרטית כאשר זו הביעה נכונות להשקיע בהקמת מפעל חשוב באמצעות הון פרטי. לעומת זאת, היזמה ההסתדרותית או הממשלתית נועדה לפעול בכל אותם מקומות ותחומים בעלי חשיבות לאומית שהיזמה הפרטית לא היתה מעוניינת להגיע אליהם בשל חוסר כדאיות כלכלית. על הגישה הייחודית של הנהגת מפא"י למגזר ההסתדרותי אפשר ללמוד מדבריו של ספיר בפגישה ברמת גן עם חברי מפא"י בשנת 1956: 'כמו בעבר כך גם עתה ובעתיד הקרוב על הפועל להיות החלוץ העובר לפני המחנה בהבנת ענייני המדינה וויתורים לטובתה'.¹⁵¹ מהציטוט משתמע שספיר האמין כי למשק ההסתדרותי שמור תפקיד מיוחד בפיתוח המשק הישראלי, אולם דבריו מרמזים גם על אפשרות שיידרשו מההסתדרות ויתורים בשל טובת המדינה, דהיינו פינוי הדרך לטובת המגזר הפרטי, אם תידרש לכך. אכן, כל עוד מפעליה התעשייתיים של ההסתדרות העובדים הקדישו עצמם לפיתוח חלוצי של המשק הישראלי בלי להפריע להתפתחותו של המגזר הפרטי, הם זכו לתמיכה ציבורית, פוליטית וכלכלית של שריה הכלכליים של מפא"י.¹⁵² אולם במקרים מסוימים ביקשו ראשי מפא"י מההסתדרות לפנות את הדרך למגזר הפרטי ולהימנע מתחרות בו. במקרים קיצוניים אף נדרשו ראשי מפא"י בממשלה, בשיתוף עם ראשי ההסתדרות, לצעדים דרסטיים כמו בפרשת פיצול סולל בונה משנת 1959. במהלך פרשה זו פוצל הקונצרן ההסתדרותי לשלוש חברות נפרדות תוך כדי הרחקת מתנגדים למדיניות פיתוח זו, כמו הלל דן ואחרים, ממוקדי הכוח. אחד ההסברים שסיפקו החוקרים, ובעיקר לוי־פאור, לפיצול זה הוא האיום ותחושת המצור שההתרחבות התעשייתית של סולל בונה יצרה בקרב המגזר הפרטי בתעשייה הישראלית ושאיפתו של פנחס ספיר ליצור אקלים כלכלי נוח לסיוע אמריקני ולהתפתחות של תעשייה פרטית.¹⁵³

151 דבר, 26.8.1956, עמ' 5.

152 בהקשר זה יש לציין שרק הודות לתמיכה הממשלתית התאפשר להסתדרות להמשיך ולנקוט את המדיניות הכלכלית המרחיבה בכל שנות קיומה ועד המהפך של 1977. כחלק מתמיכה זו סייעה הממשלה לחברת העובדים ונחלצה לעזרת תאגידיה כאשר נקלעו למשבר, וגם תמכה בה כספית. כך ניתן לציין את 'התכנית הכספית' של חברת העובדים, שהופעלה בשנות החמישים ונועדה לספק אשראי לזמן בינוני וארוך למגזרו השונים של משק העובדים. ראו: יצחק גרינברג, 'מדומי חברת העובדים: מכלכלה מרחיבה למשק מופרט', בתוך: אליעזר בן־רפאל ואחרים (עורכים), היהודים בהווה: כינוס ופיזור, יד יצחק בן־צבי, ירושלים 2009, עמ' 183.

153 על הטיעון הזה והפרשה כולה ראו: לוי־פאור, היד הלא נעלמה, עמ' 149-182, בעיקר עמ' 176-182; גרינברג, פנחס ספיר: ביוגרפיה כלכלית פוליטית, עמ' 100; הנ"ל, אנטומיה של משבר ידוע מראש, עמ' 59-64; בילצקי, סולל בונה 1924-1974, עמ' 345-402; שלמה שבא, דרך במדבר: סיפורו של סולל־בונה, עם עובד, תל אביב 1976, עמ' 279-297. ראו גם את דבריו של הלל דן בהקשר הזה: דן, בדרך לא סלולה, עמ' 403-465.

סיפורו של מפעל הנייר בחדרה מדגים מדיניות פיתוח זו של ממשלת ישראל באופן מובהק. גם אם אי־אפשר לקבוע מסקנה כוללת, אפשר לומר כי הוא מחזק לפחות את הטענה ולפיה ראשי מפא"י לא הפלו את המגזר הפרטי לרעה אלא פעלו על פי 'עקרון ההשלמה'. כאשר ביקשה סולל בונה את תמיכתו של שר האוצר הראשון, אליעזר קפלן, בהקמתה של תעשיית נייר הסתדרותית בארץ, הוא הסכים לכך עקרונית ואף ניאות להלוות לשם כך מטבע חוץ על אף המחסור הרב במטבע זה באותן שנים. השיקולים שכנראה עמדו לנגד עיניו היו השגת דריסת רגל בתעשייה בסיסית שתביא עם השנים לחיסכון במטבע זר בהיותה מחליפת יבוא. אולם כאשר העלה לפניו בעל הון פרטי הצעה חלופית ראה שר האוצר ביזמה זו יתרונות גדולים בהרבה מזו ההסתדרותית, ואימץ אותה אף במחיר של הפרת הבטחתו לסולל בונה. היתרון הבולט והעיקרי, שקפלן עצמו ציין, הוא הבטחתו של מייזר לגייס בעצמו את ההון למפעל ובכך לחסוך למדינה הוצאה גדולה של מטבע חוץ, מה שאפשר את הפנייתו לצרכים דחופים אחרים. יתרונות אחרים היו ניסיונו העשיר של מייזר כתעשיין נייר, גישתו המסחרית השואפת לרווחים אישיים בשילוב עובדת היותו ציוני ותורם כספים מרכזי למגבית, דבר שהיה בו משום הוכחה למחויבותו למדינת ישראל. גם התכניות להרחבה מתמדת של הייצור במפעל על ידי הוספת מכונות והעמקתו על ידי הקמת מפעל לייצור תאית היו בוודאי שיקול בעל חשיבות רבה. בכל אלו ראה קפלן ערובה להצלחתו של המפעל הפרטי והיותו בר־קיימא. בכך, סבר, יעניק המפעל תרומה כפולה למשק הישראלי, גם מעצם הייצור של מוצר בסיסי מחליף יבוא, שיאפשר למדינה לחסוך מטבע חוץ, וגם במישור ההסברתי כשישמש דוגמה להצלחת היזמה הפרטית בישראל, ובכך יתרום למשיכת בעלי הון פרטי נוספים שנדרשו כל כך למשק הישראלי.

אולם ממקרה הבוחן שלפנינו, וכך גם ממחקריו של לוי־פאור, עולה שלמעשה חל שינוי בעקרון ההשלמה מאז קום המדינה ובייחוד מאז כניסתו של פנחס ספיר לתפקיד שר המסחר והתעשייה בסוף שנת 1955. אם לפני כן הסתפקה הנהגת היישוב (ולאחר מכן הנהגת המדינה) בפיתוח אותם מקומות ותחומים בעלי חשיבות לאומית שההון הפרטי לא נוטה לפעול בהם, הרי בשלב מסוים, משהתבררה חולשתה של היזמה הפרטית, החלו ראשי מפא"י לעודד בפועל את פעילותה של אותה יזמה פרטית ולתרום משמעותית לפיתוח התעשייה הפרטית במשק הישראלי.

אמנם ככל שמדובר בקפלן מקצת השיקולים המובאים לעיל הם בגדר השערה בלבד, אולם בכל הנוגע ללוי אשכול ולפנחס ספיר אפשר לבסס טענות אלו ללא כל קושי על סמך התבטאויותיהם הרבות בדבר רצונם לעודד את ההון הפרטי ועל הפעולות הממשיות הרבות שהם נקטו כדי ששאיפה זו אכן תתגשם בפועל. אם כן, דרך התנהלותם של ראשי מפא"י במקרה של מפעל הנייר בחדרה משמשת עדות למחויבותם הרבה לעידוד ולפיתוח התעשייה הפרטית בישראל על ידי תמיכה ממשלתית מתוך הכרה כי צעד זה, אם יוכיח את עצמו, יהיה גורם המדרבן משקיעים פרטיים זרים נוספים להשקיע במשק הישראלי. ראשי מפא"י טענו כי אין שחר להאשמות בדבר הפלייתו של המגזר הפרטי לרעה. הם ראו חובה לעצמם לפעול לשיפור תדמיתו של המשק הישראלי ותדמיתה של מפלגתם

ולהזים האשמות אלו. בין שטענותיהם של ראשי מפא"י עומדות במבחן המציאות בבחינה כוללת ובין שלא, למאמץ ההסברתי אפשר למצוא מספר עדויות במרוצת העשור הראשון של מדינת ישראל. נדמה כי הדוגמה של מפעל הנייר בחדרה היא מהבולטות שבהן.¹⁵⁴

154 לדוגמאות נוספות ראו: קלמן, 'יחסי הון-שלטון בעשור הראשון' (לעיל הערה 10), עמ' 80-87.