

## ההסתדרות אשמה בכול?

### ישראל קולת

לב גרינברג, ההסתדרות מעל הכל, נבו, ירושלים 1993, 254 עמודים

שני פנים לספרו של לב גרינברג ההסתדרות מעל הכל. מחד הוא מכיל מחקר חשוב ומאלף בנושא היחסים בין האיגוד המקצועי וההסתדרות לכין הממשלה והמעבידים, ומאידך יש בו הכללות מופרזות ומרחיקות לכת, הנובעות כביכול מן המחקר המיוחד של המקורות. אכן, כחינתם של מקורות ראשונים ושל דיונים פנימיים מאפשרת לנו לחדור מעבר למסך הרטוריקה החסודה ולהתוודע אל מערכת הכוחות שפעלה במשק ובחברה. כמו כן אין ספק כי יש חשיבות להסבר מכני ולא רק מקרי של האירועים הפוליטיים. ואולם, עם כל חשיבותו של מחקר היחסים בתוך המארג המורכב והמיוחד במינו של קבוצות השליטה במשק הישראלי, אין הוא יכול אלא להציע הסבר חלקי ולעתים חלקי ביותר למתרחש במערכת הפוליטית.

המבואות שכתבו המחבר ומורו, יונתן שפירא (ז"ל), רק מעידים על חוסר יכולתנו לחזות את העתיד ולהסיק אירועים מתיאור מכני. בשנת 1993 עדיין יכול היה גרינברג להגדיר את ההסתדרות כ'מרכז הפוליטי בעל העוצמה הגדולה ביותר בישראל' (עמ' 17), ויונתן שפירא יכול היה לכתוב שהיא 'הארגון החשוב ביותר במדינה'. לגבי דידם התבטאה עוצמתה בשליטה על האיגוד המקצועי, על 20 אחוזים מן המשק וכן על הרווחה, על הכריאות ועל התרבות. לאחר 1994 השתנה מצב זה לחלוטין.

ההכללה הרחבה המרכזית של המחבר, המתאימה לנטייה הרווחת בשנים האחרונות, היא זו המסבירה את האופי והמבנה של תנועת העבודה כארץ בכלכלה הדואלית וב'שוק העבודה המפוצל' היהודי-ערבי. לפי תפיסה זו, חולשתו של העובד היהודי מול כוח העבודה הזול של הפועל הערבי היתה עלולה למנוע את השגת המטרה של 'מדינה יהודית', ולכן נתבקשה 'שליטה פוליטית' על שוק העבודה. לטענת המחבר, זאת היתה הסיבה להתגבשותם של 'המשק העצמי' ושל מגמת הקולקטיביות ולהקמת 'הסתדרות כללית' שכל האיגודים המקצועיים היו כפופים לה. לטענתו, כך נמנעה התאגדות אוטונומית של עובדים והם נדונו להיות חסרי ייצוג משל עצמם. ואולם, שיטתו של גרינברג, המבקשת להיות אנליטית ולספק הסבר מוניסטי לאופיין של ההסתדרות ושל החברה היהודית, לוקה בפשטנות ובחד-צדדיות. שכן, עם כל חשיבותה, לעבודה הזולה היה תפקיד חלקי בלבד בעיצוב אופיה של המערכת. לא היא בלבד קבעה את שיטת ההתיישבות העובדת או את דרך ארגון ההסתדרות.

השאיפה להיות 'עובד חופשי' ובלתי תלוי במעבידים נבעה לא רק מן הקושי להתחרות בפועלים הערבים השכירים; היא נבעה ממניעים רבים נוספים, שאחדים מהם התקיימו כבר בקרב פועלי העלייה הראשונה. יתרה מזאת, המעבר מרעיון 'כיבוש העבודה השכירה' לרעיון 'ההתיישבות העובדת' לא היה מלא והיו לו מתנגדים מקרב הפועלים עצמם וכוודאי מקרב ההסתדרות הציונית.

את הקמת 'ההסתדרות הכללית' אין לתלות רק בשאיפה ל'כיבוש העבודה' ובחולשת העובדים ב'שוק העבודה המפוצל'. למעשה, המאבק הממשי התנהל כגזרה חלקית בלבד של 'שוק העבודה המפוצל' - כמשק המטעים ובאחדות מן העבודות הקבלניות בבניין ובסלילה. כמשק המטעים זכה המאבק להצלחה מוגבלת ביותר, כי לא היה קל להתגבר על כוחות השוק, וגם הארגון הכללי של ההסתדרות לא היה בכוחו להושיע.

אם כן, התחרות מול העבודה הערבית הזולה בהחלט לא היתה הסיבה העיקרית למבנה הריכוזי של ההסתדרות, והמבנה הריכוזי של ההסתדרות לא היה הגורם הכלברי לחוסר העצמאות של האיגודים המקצועיים. אופיו של המשק הארץ-ישראלי, שבו לא היו מפעלים גדולים שהעסיקו פועלים רבים, מנע את התבססותם של איגודים מקצועיים עצמאיים לא פחות מן התחרות מול העבודה הזולה.

טיעון מרכזי כספר הוא שמבנה ההסתדרות, המתאים לתנאי 'התקופה הקולוניאלית', לא התאים לתנאיה של התקופה הממלכתית: 'שוק העבודה המפוצל' לא התקיים עוד ולא היה טעם בקיומה של הסתדרות ריכוזית שתפצה את העובדים על חולשתם בשוק העבודה. ואולם, סכור המחבר, אף שבתקופה הממלכתית כבר לא היה טעם לקיומה של ההסתדרות, הרי 'האידיאולוגיה התנועתית' והממסד ההסתדרותי הצליחו למנוע את התאמתה לתנאיה של מדינה יהודית ריכוזית, השולטת בשוק העבודה, וההסתדרות מן 'התקופה הקולוניאלית' נשארה על כנה. לטענת המחבר, המשך קיומה של ההסתדרות בתקופת המדינה פגע בפועלים, שנותרו בלא ייצוג ישיר, אך הוא גם פגע באוטונומיה של המדינה. הוא מבחין בין עוצמת המדינה לבין סמכותה וטוען כי אף שהמדינה היתה בעלת עוצמה, סמכותה הוגבלה בידי ההסתדרות. ואולם, לא זו בלבד שבהסבר יחיד זה לא מיצה המחבר את טעמי קיומה של ההסתדרות, אלא שגם נגע בעניינים ערכיים. האם לנגד עינינו עומדת סמכות המדינה או שמא התאגדות וולונטרית של העובדים? האם הוא מצדד בעקרון הפיתוח או בדאגה לרמת החיים של העובדים?

לדעת המחבר, העובדה שגם בתקופת המדינה הוסיפה ההסתדרות להתקיים במבנה הריכוזי הישן שלה הובילה את כל הצדדים - הממשלה, ההסתדרות והעובדים - למצב של סתירות שאין מהן מוצא, או לפחות לבעיה שאין לה פתרון אופטימלי. להלכה שלטה מפא"י כממשלה ובהסתדרות גם יחד ויכלה לתאם את פעולות נציגיה בשני הגופים, אך מצב זה יצר מתיחויות בלתי פתירות. גם כאן דבק המחבר בקו ההסבר הייחודי שלו ומתעלם מקיומן ומכוחן של האופוזיציות בהסתדרות, שהיו למעלה מ-40 אחוזים ממנה והציבו איום מתמיד מול הרוב הקטן של מפא"י.

בשנות החמישים זרמו ארצה בצינורות ממשלתיים סכומים גדולים כדמות מענקים, מלוות, תרומות ושילומים. המדיניות הממשלתית בהנהגת מפא"י כוונה לפיתוח

המשק, והשאלה שעמדה על הפרק היתה כיצד להפנות יותר משאבים להשקעות ופחות משאבים לצריכה כדי להגיע בהקדם ל'עצמאות כלכלית'. מערך הייצור ההסתדרותי הגדול 'סולל בונה' עשוי היה להיחשב כגוף איראלי לצורך התיאום בין הפיתוח לבין הראגה לעובדים. ההנחה שעמדה ביסוד חברת-העובדים וביסוד כל האיראה של המשק הסוציאליסטי היתה שמשק מסוג זה הוא בעל יתרון על-פני משק פרטי, שכן הצבירה וההשקעה קודמות בו לצריכה. גם שכר נמוך יחסית של מנהלים ומוטיבציה גבוהה של העובדים נתפסו כגורמים המקנים למשק מסוג זה יתרון על-פני המשק הקפיטליסטי. ואולם, להערכת המחבר, אשכול וספיר הסיקו בשלב מוקדם מסקנה הפוכה כאשר לערכו של משק העובדים ברמותו של 'סולל בונה'. הם סברו כי משק זה לא יעמוד בתביעות העוברים להעלאת שכר שאינה עומדת ביחס ישר ליכולת הכלכלית. במקרה זה היה לאנשי הממשלה גם מניע אחר לדרוש רפורמה במפעל זה - החשש ממוקד כוח רב עוצמה שאינו תלוי בממשלה ומתחרה בה.

בעניין 'סולל בונה' היה שיתוף פעולה בין השרים הכלכליים לבין מזכיר ההסתדרות, פנחס לבון, והענק הכלכלי פורק לחטיבות שהיו פחות עצמאיות ופחות חזקות. ואולם, לקראת סוף שנות החמישים גברו המתחים בין ההסתדרות לממשלה. המחבר סבור כי מתחים אלה היו מובנים לנוכח הנסיבות: עסקני האיגוד המקצועי לא ייצגו עובדים בפועל, חברת העובדים לא הועמדה במבחן חמור של רווחיות, ונציגי הממשלה לא היו חופשיים לפעול ללא הסכם עם ההסתדרות. כך נוצר מעגל: הממשלה היתה תלויה במפא"י, מפא"י היתה תלויה בהסתדרות ואילו ההסתדרות היתה תלויה בהחלטות ממשלה.

לדעת המחבר, העובדה שההסתדרות חצצה בין העובדים לבין המעסיקים ומנעה התאמה בין אפשרויות השוק לבין רצונות העובדים הובילה לעיוות מוסדי ולשיטת תמרון והתחכמות שמנעה את פתרון של בעיות יסוד. דוגמה מובהקת לערוב התחומים היתה התרת השימוש בכספי פנסיה לצורך השקעות של חברת-העובדים כפתרון למחלוקות שנוצרו ביחסי עבודה. בעיות מבניות אלה גברו כשלהי שנות החמישים - תקופת כהונתו השנייה של פנחס לבון כמזכיר ההסתדרות. באותה תקופה שרר במשק מצב של תעסוקה מלאה, ולבון נקט עמדה תקיפה במאבקו למען האינטרסים של העובדים - זאת לא רק לנוכח המציאות של תעסוקה מלאה והצורך להיענות לתביעות השכר בנסיבות אלה, אלא גם משום שמועד הבחירות להסתדרות ב-1959 הלך וקרב. לבון העריך כי מפא"י עלולה לאבד את הרוב שלה בהסתדרות וכי 'בכך יסתיים תפקידה'. יש לציין כי הצגת כשלונה של מפא"י בבחירות להסתדרות כסיוס תפקידה אופיינית לדרך שבה תפס לבון את תפקידה החכרתי של מפלגתו.

ואולם, מי שקראו תיגר על מפא"י בהסתדרות לא היו האיגודים המקצועיים כשלעצמם אלא דווקא מפלגות האופוזיציה, שהיו נאמנות לא פחות ממפא"י לכלליות ההסתדרותית, גם אם אימצו לעצמן תביעות מקצועיות. ואכן, בשל העלאת השכר נאלץ האוצר לגבות כספים מן הציבור. לאחר שהנסיגות להטיל מסים ומלוות חובה לא עלו יפה הועלו המחירים.

החששות מפני אובדן שליטתה של מפא"י בהסתדרות היו חששות מבוססים. כעקבות הבחירות ירד כוחה של המפלגה מ-57.5 אחוזים ל-55.5 אחוזים. הכיקורת על ההסתדרות באה לא רק מבחוץ אלא גם מכפנים, מן המפלגה עצמה. בן-גוריון רצה להתיר את הקשר הגורדי שבין הממשלה להסתדרות באמצעות מתן סמכויות יתר לאיגוד המקצועי, ובכך דבק במידה מסוימת בעמדה שהביע בוועידת ההסתדרות השישית, שהתכנסה ב-1945, אם כי בה-בעת ביקש לאזן את העצמאות הרבה שניתנה לאיגודים המקצועיים באמצעות ברורות חובה ממלכתית. זאת ועוד, מקצת 'הצעירים' במפלגה ראו בהסתדרות ארגון אינטרסנטי מיושן, אשר מהווה מרכז כוח המחבל בנסיגותיה של המדינה להשליט את האינטרס הכללי. הם הטילו לחלל האוויר הצעות רפורמה שקוממו נגדם לא רק אינטרסים מובהקים של המנגנון ההסתדרותי.

ואולם, לאחר תיאור הסתירות הפנימיות במבנה החברתי במדינה ניתן לשאול האם בסופו של דבר היו ההכרעות לגופן רצויות או פסולות - אם מבחינת האינטרס של פיתוח המשק ואם מבחינת רמת החיים של העובדים. אנשי הממשלה לא נקטו עמדה חד-משמעית נגד ההסתדרות ונגד המחלקה לאיגוד מקצועי שלה, שאוישה כעסקנים מפלגתיים. גם השרים הכלכליים חששו מפני 'פראותם' של האיגודים המקצועיים וסברו כי ההסתדרות מסוגלת לרסן אותם. אף שבשנות החמישים כבר בלטה לעין העובדה שהאידיאה הכללית והריכוזיות של ההסתדרות, שנשענה על דימוי 'תנועת הפועלים', מחזקת למעשה את המנגנון - שהמשך קיומו הפך למטרה בפני עצמה - עדיין היתה נאמנות עזה לישות ההסתדרותית, שגילמה אידאולוגיה סוציאליסטית וייעוד קולקטיבי של העובדים.

המתיחות המובנית ביחסים בין הממשלה לבין ההסתדרות בסוף שנות החמישים - מתיחות שהוסוותה באמצעות פשרות רעועות - עלולה היתה להביא לידי התנגשות שתוצאותיה האפשריות הן עניין להשערות. ואולם, השתלשלות עניינים זו נקטעה ב-1960, עם שובה לכותרות של 'הפרשה', שלא היה לה כל קשר ליחסים בין הממשלה להסתדרות זולת 'האחרות האישיות' ברמותו של לבון. גרינברג מבקש להכליל גם את ההערכות בעניין 'הפרשה' במסגרת הסבריו, אך ניסיון זה רק מעיד על חולשת הסברו המוניסטי, המבקש לגזור את האירועים מהנחת יסוד תאורטית אחת. 'הפרשה' לא הציבה את אנשי הממשלה מול אנשי ההסתדרות. אשכול וספיר, שייצגו את הממשלה בעניין המקצועי, לא תמכו בבן-גוריון, והתנגדו בתוקף לקבוצת דיין ופרס.

גרינברג סבור שבעימות בין לבון לבן-גוריון הפסידו שניהם, והזוכה היה לוי אשכול. עם זאת, הוא עצמו טוען כי המציאות הכלכלית היא שקבעה את גורל השכר וכי התעסוקה המלאה היא שהביאה להעלאתו. הפיחות של 1962, שאשכול וספיר היו מבצעיו, הונהג בניגוד לעמדת ההסתדרות ובסופו של דבר לא השיג את מטרותיו. עוד טוען גרינברג כי עם היבחרו של אשכול לראש ממשלה ב-1963 הוא שינה את עמדתו העקרונית ביחס להסתדרות. האינטרס המפלגתי חייב אותו להבטיח את שלטון המפלגה בהסתדרות ולהיענות לתביעותיה. באותה עת הועמד בסכנה הרוב הקטן של מפא"י בהסתדרות לנוכח האפשרות של פרישת 'מן היסוד' ממפא"י. ההסכם בין מפא"י

לאחדות-העבודה נועד להבטיח את ההגמוניה של מפלגת הרוב בהסתדרות ואת שיתוף הפעולה של רוב גדול בהסתדרות עם הממשלה. ואולם, גם ריסון זה של הארגון לא הועיל לנוכח המציאות הכלכלית. השכר הוסיף לעלות בשל התעסוקה המלאה, וגם אם ההסתדרות נחלשה לאחר הרחת לבון, הרי היחלשותה באה לידי ביטוי ביחסיה עם הממשלה ולא במעמדה מול העובדים. היא ניסתה להיענות ללחץ הממשלה ולרסן את השכר, אך לא יכלה לרסן את העובדים, וגל שביתות הציף את הארץ.

הממשלה, שחששה מהפניית משאבים לביקושים פנימיים, מאינפלציה ומגירעון גדול הולך כמאזן התשלומים, נאלצה לנקוט צעדים למיתון הביקוש לעובדים. שתי האפשרויות שעמדו לפניה היו הבאת עובדים מעיריות פיתוח או צמצום השקעותיה. הדרך הראשונה היתה פוגעת בעקרון פיזור האוכלוסייה, ולכן העדיפה הממשלה את הדרך השנייה, לפי גרינברג.

המיתון של 1965/6, שיצר מחסור בעבודה והביא להפעלת לחץ להורדת השכר, פגע גם באגף המשקי של ההסתדרות. מפעלי חברת-העובדים לא מצאו עוד שוק נרחב למוצריהם וחסר להם הון עצמי במידה שתאפשר להם לעמוד במיתון. ההסתדרות הוכתה אפוא בשני אגפיה - באיגוד המקצועי ובחברת-העובדים גם יחד. ראש הממשלה אשכול לא יכול היה לעמוד מול האילוצים הכלכליים.

כדומה לנסיונו להסביר את 'הפרשה' כתוצאה של ניגוד מבני בין הממשלה להסתדרות, מבקש גרינברג להסביר גם את ירידתה של מפא"י-מפלגת העבודה לאחר מלחמת ששת הימים בהסתמך על מעמדן של הממשלה וההסתדרות. לתפיסתו, ההסבר לירידת כוחה של מפא"י אינו נעוץ בפילוג הפוליטי של רפ"י ב-1965 ובהקמת מפלגת העבודה - שכללה את מפא"י, אחדות-העבודה ורפ"י - ב-1968, וגם לא בניכורן של שכבות חרשות או בשלל גורמים אחרים, אלא בהיחלשות סמכותה של המדינה ובהשתנותו של שוק העבודה. לטענתו איבדה המדינה את סמכותה לטובת מערכת הביטחון, שהכתיבה לה גם מהלכים כלכליים, ופתיחת שוק העבודה הפלסטיני לא אפשרה עוד תמרונים בשוק העבודה - תמרונים שבהם הוא תולה את שליטת מפא"י בהסתדרות. במקרה זה היה המחבר מיטיב לעשות לו בחן באופן אמפירי את המאבק בין בן-אהרון לספיר ולאורו היה בודק את הנחותיו.

אל מול השתנותם של שוק העבודה ושל מעמד העובדים לאחר מלחמת 1967 מציג גרינברג את השיפור במעמדה של חברת-העובדים. הביקושים הגדלים, בייחוד כסקטור הבטחוני, פתרו את בעיית הצטברות העודפים. ביטול ההצמדה על הלוואות העמיד לרשות משק העובדים כסף זול.

טענה נוספת של גרינברג היא שמבנה ההסתדרות פגע בייצוג הישיר של העובדים לא רק ברמה העליונה של הוועד הפועל ושל המחלקה לאיגוד מקצועי, שבהם שלט מנגנון מפלגתי, אלא גם ברמה הבסיסית של מקומות העבודה. ועדי העובדים אמנם נבחרו בבחירות אישיות ולא על-פי רשימות מפלגתיות, אך למעשה שימשה שיטת בחירות זו את מפא"י ואפשרה לה להשיג רוב מול מפלגות האופוזיציה.

ספרו של גרינברג התברך בתוכנה הפורייה של המחבר, הקובעת כי הדיונים הפנימיים בהסתדרות וכמפא"י היו ענייניים ומחקרים מאפשר להבין את הממשות שמעבר לרטוריקה האידאולוגית. ואולם, על תוכנה פורייה זו הרכיב המחבר גישה תאורטית שספק מקנה לו כלים אנליטיים, ספק מהווה סד המעוות את המציאות המתוארת. הוא עצמו מחזיק בתאוריה האומרת כי השפה היא 'הדיסקורס' - היינו, פרשנות לשונית-סוציאלית של המציאות ולא המציאות עצמה. ניתן לשאול אפוא במה עדיפה פרשנותו על פרשנות אחרת של אותה מציאות.

גרינברג מכנה את שיטתו 'כלכלה פוליטית מוסדית', שפירושה בחינת היחסים ההדדיים בין כלכלה לפוליטיקה. בגישתו זו הוא קרוב למיכאל שלו, שהתריע על ההפרדה בין הדיון בכלכלה הישראלית לבין הדיון בפוליטיקה הישראלית. אין ספק כי יש לדון גם בשני התחומים במשולב ולבחון את יחסי הגומלין ביניהם, וכי יש בכך תרומה למחקר. גרינברג צודק בקביעתו כי ההסתדרות הפכה לגוף המקיים עצמו מעבר לצרכים שהביאו להקמתו, אך הוא 'מלביש' קביעה זו על הנחתו המוקדמת שלפיה 'הכלכלה הדואלית' היא הגורם היחיד שהביא להקמת ההסתדרות במתכונתה.

התאוריה של גרינברג מתארת שני דפוסים של יחסים בין מדינה לבין איגודים מקצועיים - דפוס דמוקרטי ודפוס אוטוריטרי. הדפוס הראשון ניכר בקיומם של ארגוני עובדים ייצוגיים ושל מפלגות סוציאל-דמוקרטיות, והשני מתאפיין בדיכוי יוזמת ההתארגנות העצמית של העובדים. במסגרת הבחנות אלו מוצגת ההסתדרות כארגון בלתי מייצג במדינה דמוקרטית, שכן היא נוגסת באוטונומיה של המדינה, אינה מגינה על האינטרסים של העובדים ואינה מסייעת לצמיחה. כללו של דבר - אין בה מתוס, וכולה מלאה תכונות שליליות שהפריעו להתפתחות מדינת ישראל בשנות החמישים והשישים.

ואולם, הדרך שבה מציג גרינברג את שני המודלים - הדמוקרטי והאוטוריטרי - עשויה להוליך למסקנות שונות משלו. מיכאל שלו, הנמנה עם האסכולה שאליה משתייך גם גרינברג, תיאר את 'הקורפורטיזם' - המבוסס על משא-ומתן גלוי או סמוי בין ארגוני גג חזקים של האיגודים המקצועיים לבין המדינה - כפתרון ראוי לבעיית יחסי העבודה. לטענתו, שיטה זו עשויה למנוע את התפתחותה של אינפלציה הנובעת מתעסוקה מלאה. במסגרת המשא-ומתן אמורים האיגודים לרסן את תביעות הפועלים תמורת מדיניות ציבורית שתסייע בידם. להלכה היה בישראל מצב אידאלי מבחינה זו. אמנם שלו מצביע על קבוצת גורמים שלכאורה הפרו את האיזון בין 'ארגון הגג' לבין המדינה, אך אין הוא מציין דווקא את המבנה הריכוזי של ההסתדרות כגורם המכריע מבניהם.<sup>1</sup> אפילו מבקריה של ההסתדרות בשנות החמישים (כמו פרדיננד צוויג<sup>2</sup> או

1. מ' שלו, 'עובדים, מדינה ומשכר - הכלכלה המדינית הישראלית', בתוך: א' רם (עורך), החברה הישראלית: הבטים כקורתיים, תל-אביב 1993, עמ' 148-171; M. Shalev, *Labour and*

*Political Economy in Israel*, Oxford 1992  
2. H. Zweig, *The Israeli Worker*, New York 1959

אבא לרנר<sup>3</sup>), שמתחו ביקורת על מדיניותה המקצועית בכל הנוגע לצמיחה הכלכלית, לא מצאו את מקור הרעה דווקא במבנה הריכוזי שלה. גם בשנות השישים עדיין אפשר היה להציג את ההסתדרות כמודל של קואופרציה ושל שיתוף עובדים בארצות המתפתחות ואף באלה המפותחות.<sup>4</sup>

בסיכומו של דבר ניתן לשאול: האם האידאה הראשונית של ההסתדרות - האידאה של קולקטיב הקרוי 'מעמד עובדים חלוצי' - הפכה בתקופת המדינה לאידאולוגיה חלולה, שמטרתה היחידה להגן על מנגנון מפלגתי הנהנה מן המבנה המיושן? האם לא היתה גם מקור ליוזמות יצירתיות בתחומים רבים?

בשנות החמישים עדיין שררה בהסתדרות תחושת שותפות של ציבור ושל מפעל, שעל החוקר להבינם לפי מושגי זמנם. באותן שנים, רעיון האחיות הכוללת של האיגוד המקצועי למשק הלאומי - בניגוד לאינטרסנטיות צרה - ורעיון שיתוף העובדים במשק הציבורי עדיין היו בעלי חיוניות. ואולם, בהדרגה הלכה והתמעטה היענותה של ההסתדרות לשינויים שהתחוללו במשק ובחברה. העובדה שלעובדים לא היה ייצוג ישיר במסגרת המפעל או הענף הפכה אותה למנגנון תיווך מיותר ואף מזיק בין עובדים למעבידים, אם כי גם האפשרות החלופית היתה בעייתית.

למעשה, התביעות לערוך רפורמות במבנה ההסתדרות נשמעו כמשך תקופה ארוכה - לפחות משנות השלושים והארבעים. ועידת ההסתדרות השישית, שהתכנסה ב-1945, החליטה כמפורש על סדרה של רפורמות באיגוד המקצועי. הצורך בשינוי קדם אפוא לתקופת המדינה. חוסר היכולת לשנות ולתקן נבע מגורמים רבים, וגם מפלגות האופוזיציה שמשמאל למפא"י נשאו באחריות לכך. הן אמנם נלחמו למען האינטרסים של העובדים, אך בהרבעת שמרו מכל משמר את שלטון המפלגות בהסתדרות. בסופו של דבר גרמה ההתאבנות לקריסה.

הקורא המעיין בתיאור העובדתי המתועד של גרינברג - תיאור המוכפף למסגרת התאורטית שהוא מציג - עשוי בסופו של דבר לשאול את עצמו למה חותר המחבר: האם הוא מצדד בסמכות המדינה, באינטרס הצמיחה או שמא בזכויות העובדים? והאם אכן המבנה האינטגרלי והריכוזי של ההסתדרות הוא שפגע בכל אלה?

3. A. P. Lerner, 'The Historian and the Israeli Economy', in: S. Katz (ed.), *The Midstream Reader*, New York 1960, pp. 226-237

4. T. Pirker, *Die Histadruth*, Tübingen 1965