

התמוטטות ארגוני הקניות של המושבים כמשל

מבט על גורמי המשבר בחברת העובדים בשנות ה-80

יצחק גרינברג

מ' שוורץ, בערכות לא מוגבלת: היסטוריה וכלכלה מדינית בחקלאות הקואופרטיבית של ישראל: מושבים וארגוני קניות – לפני המשבר ובעקבותיו, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע 1995, 355 עמודים

חיבורו של משה שוורץ עוסק בהתמוטטות ארגוני הקניות של המושבים באמצע שנות ה-80 – התמוטטות שגררה משבר כלכלי-חברתי עמוק בהתיישבות המושבית. המושבים, הבנקים ומשלמי המסים ספגו נזקים כספיים גדולים ביותר, ובהיבט התערערה הלגיטימציה של מכשיר הערבות ההדדית ושל מערכות השיתוף בחקלאות בין המושבים ובין החקלאים. כלומר, מסגרות השיתוף בתוך המושבים ובין המושבים התפרקו, ורוב המושבים חדלו להקפיד על המאפיינים הקואופרטיביים שלהם. ההתמוטטות גם שיקפה את הפסקת הערבות הלא מוגבלת של המדינה לחקלאים. בעקבותיה התחוללו שינויים בדפוסי ההתנהגות של חברי המושבים: יצירת זיקה הדוקה בין הכנסות להוצאות; ביצוע השקעות על-פי שיקולים של יעילות וכדאיות כלכלית ועל-פי היכולת; התמודדות עצמאית עם קשיים וסיכונים.

ארגוני הקניות של המושבים הוקמו במקורם כדי לסייע לחברי היישובים באמצעות רכישה מרוכזת של תשומות למשק החקלאי ומכירתן בהקפה למתיישבים. במרוצת השנים הרחיבו הארגונים את מעגל תפקידיהם ועסקו בגיוס אשראי למושבים ובמתן ערבויות, בייצור תשומות לחקלאות ובעיבוד תוצרת חקלאית ושימורה. כן עסקו בשתדלנות וייצגו את האינטרסים של חבריהם – אנשיהם השתלבו במוקדי הכוח המפלגתיים ובמשדד החקלאות, והיו בהם שהגיעו לכנסת ואפילו לממשלה.

הספר שלפנינו מציג ניתוח סוציולוגי-היסטורי וכלכלי של המשבר בארגוני הקניות של המושבים. הוא דן במפורט בשלושה מבין 12 ארגוני הקניות שפעלו בעת ההיא: ארגון הקניות 'מבואות ירושלים', שקרס בדומה לתשעה ארגונים אחרים; ארגון הקניות 'מושבי התיכון', שאמנם לא התמוטט, אבל ב-1989 החליטו חבריו לפרקו מרצון; וארגון הקניות 'מושבי השרון ועמק-חפר', שהוסיף להתקיים. הדיון בשלושת הארגונים על דרך ההשוואה מאפשר להבין לעומקם את התהליכים שהתחוללו בהם ואת הגורמים להתמוטטותם. הוא גם זורע אור על השפעתם ומקומם

של היבטים חברתיים, כלכליים, פוליטיים ואידיאולוגיים, ומחדד אותם. בניתוח התהליכים המחבר מרבה להשתמש בנתונים כלכליים מפורטים, בסקירות היסטוריות, בציטוטים מדיונים ובעדויות שנמסרו על־פה, דברים שעלולים לייגע את הקורא, אבל חשיבותם רבה גם ללימוד המשבר ומקורותיו וגם בתור מקור מידע ובסיס למחקרים אחרים.

בניתוח המשבר בארגוני הקניות השתמש המחבר בשלוש תאוריות: א) תאוריית 'אילוץ התקציב הרכים' שניסח הכלכלן ההונגרי יאנוש קורנאי: תאוריה זו גורסת שהסיוע שהמדינה, או גופים אחרים, מעניקים לתְּכָרֹת כלכליות הסובלות מקשיים כספיים, והציפיות שסיוע מעין זה יימשך, גורמים לעתים להתנתקות משיקולים כלכליים ועסקיים בתהליך קבלת ההחלטות. ניהול כזה בא לידי ביטוי בשאיפות יומרניות להתפשטות ולהתרחבות ובהשקעות מיותרות; בחוסר יעילות – לחברה אין תמריץ להתייעל באמצעות הפחתת עלויות, שיפור איכות, התאמת הטכנולוגיה וכיוצא באלה; ובהסתגלות חלקית בלבד לתמורות במשק ולשינויים בתנאי השוק. יצירת תנאים של 'אילוץ תקציב רכים' מיועדת לסייע למגזרים בעלי חשיבות לאומית ולפתח אזורי ספר, ליצור מקומות עבודה ולהבטיח תעסוקה, לשפר את מצבן של אוכלוסיות נחשלות, להגן על ייצור מקומי מפני יבוא מתחרה ולמנוע זעזועים במשק. ב) התאוריה הנאו־קורפורטיסטית: על־פי תאוריה זו יש שיתוף ממוסד, הדוק ואף גלוי של קבוצות אינטרסים – ארגונים יציגים ומגזרים כלכליים גדולים וחשובים – עם המדינה בעיצוב התהליכים הכלכליים במשק. שיתוף פעולה כזה עשוי להקל על קבוצות אינטרסים לקבל סיוע מן המדינה בצורת מענקים, סובסידיות, הקלות במיסוי והטבות אחרות. אבל הוא גם עלול לגרום לחברות כלכליות לפעול בנוקשות ולמנוע תגובה מהירה על סכנות או על הזדמנויות. ג) תאוריית 'התקופה הפורמטיבית': תאוריה זו מניחה שרפואי ההתנהגות ודרכי הפעולה שהתגבשו בתקופה הפורמטיבית של החברה הם המכוונים את המשך דרכה, כלומר, התנהגותה מושפעת מדפוסים שנקבעו עוד בתקופת העיצוב שלה.

שורץ בוחן את התממשות התאוריות המוזכרות למעלה בפעילותם של ארגוני הקניות של המושבים ובקריסתם. מסקנתו, שהתמוטטות ארגוני הקניות של המושבים היתה צפויה, מושתתת על ההערכה ש'המחויבות הלאומית לקיומה של ההתיישבות הקואופרטיבית "הזמינה" אותה לצבור גירעונות ולהסתבך בחובות ... מנהלי הארגונים שגו בביטחון יתר ביחס למחויבות של המדינה לקיום ארגוניהם, והקלו ראש בחובות. סיעו להם בכך רשויות המדינה, ששיגרו לעברם איתותים מרגיעים, כמו הקונברסיות (המרת חובות זמן קצר בריבית גבוהה לחובות זמן ארוך בריבית נמוכה), שהוקצו למושבים, וכמו העברתן באמצעות ארגוני הקניות' (שורץ, עמ' 303).

המחבר מותח ביקורת על המוסדות, כלומר על המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית ועל משרד החקלאות, שלימדו את ארגוני הקניות 'לשאוב' אשראי, ועל ארגוני הקניות שלא השתמשו באשראי הזה בדרך מושכלת ורציונלית ולא התגברו על 'יצר' ההתרחבות וההתפשטות. הם גם חילצו את היישובים החקלאיים ממצוקות

כספיות ומהסתבכויות. הביטחון בסיוע ממלכתי והציפייה שיימשך הקלו על המושבים לחתום על ערבויות אלה לאלה, לעתים מתוך התעלמות ממידת הוזהרות הראויה. לימים היה האשראי השופע, הקל להשגה, בעוכריהם של המושבים - הוא שימש מנוף להשקעות יצרניות וצרכניות גדולות ומיותרות ולצבירת חובות. צעדי החירום שנקטה הממשלה בשנת 1985 לשם בלימת האינפלציה - העלאת שיעור הריבית הֶרְאֵלִית בעשרות אחוזים וכיוון נפת האשראי - סימנו את הסתלקותה מתמיכה בלא סייג במושבים ובארגוניהם. צעדים אלה היו הסדן שעליו נופצה השיטה. השיעורים הגבוהים של הריבית הֶרְאֵלִית הגדילו את חובותיהם של ארגוני הקניות ותרמו לנפילתם. כיוון האשראי מנע מהם את ה'חמצן' שהיה נחוץ להמשך פעילותם. עם זה נראה שצעדי הממשלה רק הקדימו את המשבר, שכן בשל החוב שתפח והלך היו הארגונים קורסים בלאו הכי, אלא אם היו מאמצים גישה כלכלית רציונלית.

בתקופת היישוב שימשה ההתיישבות החקלאית של העובדים מכשיר פוליטי ובטחוני. היא היתה אמצעי לפרישה גאוגרפית, להרחבת גבולות היישוב היהודי בארץ־ישראל וליצירת רצף טריטוריאלי. אחרי קום המדינה המשיכה ההתיישבות בתפקידה הבטחוני והמדיני - מילוי החלל הטריטוריאלי בלשון בני התקופה, ועיבוי ההתיישבות היהודית לאורך גבולות המדינה. היא היתה גם מקור תעסוקה חשוב ומכשיר לקליטת עלייה, ומילאה תפקיד חשוב ביותר בהספקת מזון. המדיניות הכלכלית שהנחתה את התיישבות העובדים בתקופת העיצוב שלה, בשנות ה־20, היתה מדיניות כלכלית מרחיבה. גישה כלכלית זו העדיפה יצירת משקים חדשים על ביסוס הקיים. כך הוקמו אפוא נקודות התיישבות חדשות קודם שהספיקו משקים קיימים להתבסס. משום כך נוצרה תלות ממושכת של המשקים בחדשי תקציבים חיצוניים. יתר־על־כן, המשקים נתפסו לעתים ככתי קיבול לקליטת עלייה ולהכשרה התיישבותית־חקלאית. המדיניות הכלכלית המרחיבה, שהניעה את קברניטי ההתיישבות בתנועת העבודה בתקופת היישוב ונמשכה גם בשנים הראשונות למדינה, היתה אפוא מענה לצרכים מדיניים, בטחוניים, תעסוקתיים ואחרים. בהשגת יעדים אלה היה, לשיטתם, כדי לאון הפסדים חומריים. ואולם המדיניות הזאת, והחתימה להתרחב ולגדול, גם אם לבשו צורה חדשה, נמשכו גם בעשורים הבאים, אף שלא היה בהן צורך עוד. שורץ מציין בספרו שיש סימנים שהמנהלים הלכו שבי אחרי התפיסה ה"מרחיבה" שירשו מקודמיהם, שהארגון חייב להמשיך ולפעול כ"מכשיר פיתוח", ובכל מחיר, גם אם הוא מסכן בכך את קיומו (ראה עמ' 312).

מן ההשוואה בין ארגוני הקניות שהתמוטטו ובין שני הארגונים שלא קרסו עולה חשיבותה של התקופה הפורמטיבית שלהם בעיצוב דרכי פעולתם עשורים אחדים לאחר מכן. הארגונים שקרסו קיבלו מתחילת דרכם סיוע מן המוסדות, למדו להסתמך עליו ופעלו על־פי מדיניות כלכלית מרחיבה. גם לאחר שהשתנו התנאים וגברו האילוצים הכלכליים הם הוסיפו לנהוג פזיזות ותוסר אחריות כלכלית. בפני שני הארגונים האחרים, לעומת זה, לא עמדו אילוצי תקציב רכים בתקופה הפורמטיבית שלהם, ולפיכך נהגו זהירות אפילו בתקופות שפע וגם בשעה שהובטחה להם תמיכת המוסדות.

חשיבותו של הספר אינה רק בניתוח המעמיק של המשבר בארגוני הקניות של המושבים, אלא גם באבחון שורשי המשבר החריף שפקד את המשק הציבורי במדינת ישראל במחצית השנייה של שנות ה־80. הכוונה לתעשיות הבטחוניות ולמשק העובדים. בדיון שלהלן אשרטט קווים למשבר חברת־העובדים, שבחינתו וליבונו ראויים לחיבור מקיף.

במחצית הראשונה של שנות ה־80 היתה חברת־העובדים גורם מרכזי בכלכלתה של מדינת ישראל, ומשקלם של תאגידיה - כור, סולל־בונה, בנק הפועלים, הסנה, שיכון־עובדים ועוד - ושל המגזר החקלאי הקשור אליה במשק הישראלי היה גדול. כור העסיק ב־1984 יותר מ־34 אלף עובדים, ומכירותיו הסתכמו ב־1.9 מיליארד דולר, שהיו 14% בקירוב ממכירות התעשייה הישראלית בלי יהלומים (על התפתחות התעסוקה בכור בשנים 1983-1989 ראה לוח 1; על התפתחות המכירות של כור בשנים 1983-1989 ראה לוח 2). בשנה זו היה מספר העובדים בסולל־בונה כ־15 אלף, והיקף העבודות שביצע הסתכם ב־495 מיליון דולר, יותר מ־14% מכלל הביצוע של ענף הבנייה בישראל (על התפתחות התעסוקה בסולל־בונה בשנים 1981-1987 ראה לוח 3; על ביצוע העבודות בסולל־בונה בשנים 1981-1987 ראה לוח 4). בדומה לכך בלטו במשק הישראלי גם תאגידיים אחרים בחברת־העובדים. במחצית השנייה של העשור התפתח משבר חמור במערכת המשקית של ההסתדרות.

המשבר בכור ובסולל־בונה היה תוצאה של התנאים ששררו בעת ההיא במשק הישראלי. הכוונה לשיעורי הריבית הראלית הגבוהים, לכיווץ האשראי ולהקפאת המחירים על־פי מדיניות הממשלה, שהעמידה את היציבות הכלכלית בראש סולם העדיפות. מדיניות זו כללה גם את הקפאת שער החליפין, אמצעי שפגע בתנאי הסחר וברווחיות הייצוא. בייחוד נפגע מכך כור, שבשנים 1983-1987 היה הייצוא כ־30% מכלל מכירותיו. כמו כן כללה מדיניות הייצוב ריסון תקציבי, ובראש ובראשונה קיצוץ בתקציב הביטחון, וגם הקיצוץ הזה פגע בכור. במחצית הראשונה של שנות ה־80 ניכרה ירידה בפעילותו של ענף הבנייה: בשנים 1981-1985 היתה נסיגה של 36% בהתחלות הבנייה, מ־5780 מיליון מ"ר ל־3710 מיליון מ"ר. בשוק הדיור היתה הירידה חריפה עוד יותר: בין 1981 ל־1985 פחתו התחלות הבנייה של יחידות דיור ב־48%, מ־37,400 ל־19,500¹. ירידת הפעילות בבנייה לא לזותה בצמצום מקביל באמצעי הייצור וגרמה להחרפת התחרות ולירידת מחירים. התשומות לא הוזלו בשיעור דומה והרווחיות בענף ירדה. מצמצום הפעילות בענף הבנייה נפגע סולל־בונה. אמנם גם מגזרים אחרים במשק הישראלי נפגעו מן הצעדים שנקטו ומן התהליכים שהתחוללו בו, אבל פגיעתם בחברת־העובדים היתה קשה וחמורה יותר. את ההתפתחות הזאת אפשר לייחס לגורמים סובייקטיביים, שהיו ייחודיים לחברת־העובדים.

כור נקט מדיניות השקעות מרחיבה, שלא התחשבה לעתים במציאות הכלכלית במשק, ולא תמיד הקפיד על גישה עסקית, ששיקולי רווחיות מנחים אותה. במחצית

1. חברת העובדים, דפי עמדה, 'סולל בונה - המשבר והמוצא', אפריל 1986.

הראשונה של שנות ה-80 היה חלקו של כור בהשקעות התעשייה בישראל גדול מחלקו במכירות. בשנת 1984 עמד שיעור ההשקעות בכור על כ-18% מכלל ההשקעות בתעשייה בישראל (להוציא יהלומים), ואילו חלקו במכירות היה, כאמור, 14%. מדיניות התעסוקה ומדיניות השכר בכור היו קשיחות, כלומר התאגיד התקשה להתאים את עצמו למציאות במשק ולמצב הכלכלי של מפעליו ולנקוט אמצעים כגון פיטורי עובדים, ניווד עובדים, שינוי דפוסי עבודה, הקפאת שכר או הפחתתו. בתחום התעסוקה נמנע כור מסגירת מפעלים ומפיטורי עובדים, כמתחייב ממצבם, והוסיף לתמוך במפעלים מפסידים ולקיים אותם תקופה ממושכת. במפעלים מסוימים, כגון סולתם, לא הותאמה רמת הייצור לרמת הביקוש ונוצר מלאי גדול מאוד, יותר מן המתחייב מן הצרכים העסקיים. הייצור למלאי אמנם מנע פיטורי עובדים, אבל הגדיל את הוצאות המימון של החברה והשפיע לרעה על מצבה הכלכלי. זאת ועוד, כדי לשמור על התעסוקה לא תמיד נשמרה הרווחיות בייצוא. רמת המכירות לעובד בחלק ממפעלי כור לא תאמה אפוא גיהול עסקי יעיל. רק בשנים 1988-1989 נעשו צמצומים חריפים, שבעקבותיהם פחת מספר המועסקים בחברה ב-1989 ב-30% לעומת 1987. בשנים 1988 ו-1989 גדלו המכירות לעובד ב-27% ו-36% בהתאמה, לעומת המכירות לעובד ב-1986. ואולם עלות העבודה - שכר ותנאים סוציאליים - בכור היתה גדולה וגבוהה מבמגזר הפרטי. יתר-על-כן, תוספות שכר שנתנה החברה ערמו קשיים והחמירו את מצבה הכלכלי. לדוגמה, בתחילת שנת 1987 ניתנה בכור תוספת שכר - שנכפתה, למעשה, בידי הנהגת ההסתדרות - אף שחודשים אחדים קודם לכן הביע המנכ"ל ישעיהו גביש חשש מפני תוצאותיה והזהיר שהיא תערער את חוסנה הכלכלי של החברה ותדרדר אותה להפסדים שיעמידו את קיומה בספק.² בדומה לכך, שיעורי הפיצויים שניתנו למפוטרים היו גבוהים והטילו עול כבד על כור. ראוי לציין שמדיניות השכר והפיצויים נועדה גם להשיג שקט תעשייתי ולהנהלת החברה ולהנהגת ההסתדרות. הפעלת המדיניות המרחיבה, המנותקת משיקולים עסקיים בתחומי ההשקעות, התעסוקה והשכר התאפשרה בזכות סבסוד צולב - 'עזרה הדדית' בלשון חברת העובדים - כלומר סיוע של מפעלים מרוויחים למפעלים מפסידים וכושלים, וכן על-ידי הלוואות ושחיקה של ההון העצמי. הסבסוד הצולב לא היה מותנה לא בגורמי המשבר של המפעלים שנוקקו לסיוע ולא בסיבותיו. הסבסוד הצולב וניהול ריכוזי בתחום הפיננסי השפיעו לרעה על הניהול העסקי ועל מיומנות הניהול בכור. מבני התעסוקה והשכר בסולל-בונה היו קשיחים. החברה ניהלה מדיניות של שמירה על התעסוקה, ורוב פועלי הבניין שלה היו במעמד של יציבים וקבועים וקיבלו תנאי שכר טובים יותר לעומת פועלים במגזר הבנייה ולעומת עובדים זמניים - עלות עובד קבוע בסולל-בונה היתה גבוהה בכ-80% מעלותו של עובד זמני.³ שרגא רוטמן, מנכ"ל סולל-בונה, ציין ש'מחיר שעת עבודה של פועל יציב או קבוע

2. 'זהירות - סכנה', מכתב מאת י' גביש, מנכ"ל כור, אל ד' רוזוליו, מזכיר חברת העובדים, 26.8.1986.

3. 'דו"ח הועדה לבדיקת תוכנית ההבראה בחברת סולל בונה' [נשלח אל ראש הממשלה שמעון פרס], מרס 1986 (הדוח נמצא ברשותי).

גבוה פי שניים ממחיר שעת העבודה של פועל מאורגן מן השטחים המוחזקים. יתר-על-כן, קבלנים רבים העסיקו בעת ההיא פועלים לא מאורגנים מן השטחים, שמחיר עבודתם היה נמוך עוד יותר. עלות העבודה בסולל-בונה ומשקלה בסך-כל העלויות היו אפוא גדולים ופגעו בכושר התחרות שלה וברווחיותה. מנכ"ל סולל-בונה הבחיר ש"ש לה משמעות רבה לגבי קונצרן שכ-70 אחוז מפועליו יציבים וקבועים. למרות הנסיבות המכבידות - הירידה בענף הבנייה בישראל ועלות העבודה הגבוהה בסולל-בונה - הוסיפה החברה לנקוט מדיניות שכר מרחיבה. ב-1982, לדוגמה, גדל השכר בסולל-בונה ב-9% לעומת השכר בענף הבנייה.⁴ במסגרת המדיניות של שמירה על התעסוקה קיבל סולל-בונה עבודות שלא כיסו את כל ההוצאות והרחיב את פעילותו בבנייה יזומה, ומשום כך סבל הפסדים וקשיי מימון. כדי להבריא את סולל-בונה היה צורך לשנות שינוי קיצוני את מדיניות התעסוקה ואת מבנה השכר, ודבר זה לא נעשה אלא במתצית השנייה של שנות ה-80, לאחר שנקלעה החברה למשבר חריף (על השינויים בהיקף התעסוקה בסולל-בונה ובהרכבה ראה לוח 3). גם מבנהו הארגוני הקשיח של סולל-בונה - פיצולו למחוזות ולסניפים - השפיע לרעה על מצבו. המבנה הזה הכביד על ניווד גורמי ייצור ובעיקר על ניווד כוח עבודה מאזורים שהיתה בהם ירידה בהיקף העבודות (הצפון והדרום) לאזורי המרכז, ליהודה ולשומרון. כך נוצרו כיסי אבטלה. עודפי כוח אדם לא מנוצלים יצרו מוקדים של הפסדים כבדים בסניפי החברה שבאזורי הפיתוח, כגון בקריית שמונה ובבאר-שבע. כמו בכור, גם כאן התאפשרו מדיניות התעסוקה המרחיבה ופעילות הבנייה היוזמה בזכות נשילת הלוואות ובזכות הסבסוד הצולב, כלומר הפניית משאבים למימון פרויקטים מפסידים מעבודות רווחיות שנעשו בארץ ומפרויקטים שביצעה חברת 'סולל-בונה ארצות-חוץ' (חברה בת של סולל-בונה לבנייה בחוץ-לארץ). ירידה בהיקף הפעילות בחוץ-לארץ במתצית הראשונה של שנות ה-80 (ב-1985 היה היקף המכירות של 'סולל-בונה ארצות-חוץ' כ-200 מיליון דולר לעומת 415 מיליון דולר ב-1981) ובהעברות מחוץ-לארץ, עלייה בצורכי המימון לבנייה יזומה והפסדים בפעילות העסקית השוטפת, כל אלה חייבו את סולל-בונה לקחת הלוואות. כך גדל נפח חובותיו נטו בארץ מ-90 מיליון דולר בתחילת 1982 לכ-200 מיליון דולר בסוף 1984 ולכ-300 מיליון דולר בסוף 1985.⁵ הגידול בנפח החובות והשינוי בהרכבם (עלה חלקו של האשראי לטווח קצר) גרמו לעלייה גדולה בהוצאות המימון של החברה. גם בסולל-בונה, כמו בכור, פגם הסבסוד הצולב בניהול העסקי.

מדיניות ההשקעות, התעסוקה והשכר במשק העובדים, דפוסי ההתנהגות של תאגידיו ומשקיו ודרכי הפעולה שלהם היו תולדה של ההשקפה הכלכלית המרחיבה שאימץ לו משק העובדים בתקופה הפורמטיבית שלו בשנות ה-20. גם בעשרות השנים הבאות הוסיף משק העובדים לנהוג על-פי ההשקפה הזאת. משק העובדים הושפע גם מאילוצי התקציב הרכים שהורגל בהם, ממסורת של שיתוף פעולה עם המוסדות

4. ש' רוטמן, "סולל-בונה" - מבנה ומהות', רבעון לכלכלה, 117 (אוגוסט 1983).

5. ראה לעיל, הערה 3.

הלאומיים בתקופת היישוב ועם הממשלה לאחר הקמת המדינה, ומשיקולים פוליטיים של הנהגת ההסתדרות.

בשנות ה-20 הציב בן-גוריון, שהיה מזכיר ההסתדרות והתווה את התוכנית של חברת-העובדים, את יעדיה של החברה.⁶ בראש סולם העדיפויות הוא העמיד את ההשתתפות בהקמת התשתית הטריטוריאלית והדמוגרפית של היישוב היהודי בארץ-ישראל על-ידי פיתוח מואץ של המשק, יצירת מקורות תעסוקה לקליטת עלייה גדולה ככל האפשר, ופרישה גאוגרפית. לעומת זאת ייחס בן-גוריון חשיבות משנית לצמצום פערים כלכליים על-ידי הפחתת אי-השוויון בחלוקת הכנסה ובבעלות פרטית ולמניעת ניצולו של העובד בתור צרכן וכמי שמציע שירותי ייצור. יעדים אלה אפיינו את משק העובדים בתקופת היישוב וגם אחרי הקמת המדינה. כדי לממש אימץ חברת-העובדים מדיניות כלכלית מרחיבה שחייבה צמיחה כלכלית מואצת במקום התפתחות והירה והדרגתית. מדיניות זו התאפיינה לעתים בהתפשטות יומרנית והתרחבות לא מבוקרת. הקצאת המקורות על-פי המדיניות הזאת שונה מהקצאה המכוונת להרבות את הרווחים, ובהשגת יעדיה גלום הפסד אפשרי של הכנסה חומרית. בצד המדיניות הכלכלית המרחיבה וכפועל יוצא ממנה הונהגה שיטה ארגונית ריכוזית ואחדותית. הקמת מפעלים גדולים וריכוזיים נחשבה דרך חיונית לשם יישום הגישה הכלכלית המרחיבה בפרט, ולהשגת יעדי חברת-העובדים בכלל, ואמצעי שיאפשר השקעות גדולות וצמיחה מהירה של המשק והפעלת ערבות הדדית בין המפעלים.

פעמים אחדות אמנם ניסו לשנות את המדיניות הכלכלית המרחיבה ואת התפיסה הארגונית הריכוזית והאחדותית של חברת-העובדים: כך היה במחצית השנייה של שנות ה-20 בעקבות משבר המור במשק ההסתדרותי והתמוטטות סולל-בונה, ובמחצית השנייה של שנות ה-50 במסגרת רפורמות שהנהיג מזכיר ההסתדרות פנחס לבון, וגם במחצית השנייה של שנות ה-60, בעת שכיהן אשר ידלין בתור מזכיר חברת-העובדים. אבל ביסודו של דבר דבקה חברת-העובדים במדיניות הכלכלית המרחיבה ובשיטה הארגונית הריכוזית והאחדותית, ואפשר לייחס זאת לנאמנות ליעדיה ולאידאולוגיה שרווחה בה. במחצית הראשונה של שנות ה-80 עדיין הניפה חברת-העובדים את דגל הפיתוח המשקי המואץ, הפרישה הגאוגרפית, יצירת מקורות תעסוקה והעזרה ההדדית.

מועצת חברת-העובדים שהתכנסה בחודש ינואר 1983 קבעה שחברת-העובדים 'תעשה להרחבת התיעוש של אזורי פיתוח והכנסת תעשייה חדשה, שתענה על הצרכים החברתיים המשתנים של אזורי הפיתוח'. בתחום התעסוקה ציינה המועצה 'בהערכה את המאמצים הנעשים במשק העובדים, כדי להבטיח תעסוקה יציבה לעובדיו; "סולל בונה" תוך השקעת מיליארדים [של שקלים (ישנים)] הפכה מחברה קבלנית לחברה יזמית, כדי לשמור על היקף פעולתה [כדי ליצור מקומות עבודה, י"ג]; "כור" ותיעוש

6. על גישתו של בן-גוריון בהרחבה ראה: י' גרינברג, 'דוד בן-גוריון ופנחס לבון - שתי גישות במחשבת חברת העובדים', עיונים בתקומת ישראל, 3 (1993).

ניצלו את משאבי המפעלים היציבים כדי לצמצם את הפגיעה במפעלים שנקלעו למשברים'. עוד קבעה המועצה 'כי גם בעתיד תמשך חברת העובדים ככל האפשר במאמציה לשמירת מקום העבודה של העובדים'. המועצה שיבחה את מדיניות השכר של משק העובדים וקבעה שגם בעתיד ישאף 'להיות מוביל בתחום זה'⁷.

ממאמרים שפרסמו ראשי ההסתדרות ומשק העובדים בכתב-העת רבעון לכלכלה ב-1983 עולה שעזרה הדדית, שמירה על תעסוקה, פיתוח המשק בכלל ופיתוח אזורי הספר בפרט היו עדיין ערכים מושרשים בחברת העובדים. ישראל קיסר, לימים מזכיר ההסתדרות, ציין ש'אחת המטרות המרכזיות של משק העובדים היא הבטחתם של מקורות תעסוקה במשק'. הוא דיבר בשבחה של מדיניות ההשקעות במשק העובדים בכלל ובכור בפרט, ובשבחה של העזרה ההדדית בין מפעליו ויחידותיו, שבאה לידי ביטוי בייחוד בתקופות שפל בתעסוקה. קיסר הבליט את העזרה ההדדית בסולל-בונה: 'בעוד שממקומות העבודה האחרים בענף פוטר עובדים רבים עקב התנודות החרירות שאיפיינו אותן, שמר "סולל-בונה" כמעט על כל עובדיו הקבועים'⁸. דני רוזוליו, מזכיר חברת העובדים, דיבר על שלוש מטרות: פיתוח כלכלי; פיתוח הארץ, כלומר פיתוח האזורים 'שאם לא יפותחו, אורבות בהם סכנות גיאופוליטיות של השתייכותם לגוף המדינה', ובראש ובראשונה הגליל; והשפעה על התהליכים החברתיים בחברה הישראלית.⁹ שרגא רוטמן הבהיר ש'ל"סולל-בונה" יש מחויבות עמוקה לגרעין הקבוע שלה, המונה אלפי "פועלים יציבים" כלומר בעלי קביעות, ועל כן הוא עושה הכל גם בתקופת שפל כדי לספק תעסוקה לצוות הזה'¹⁰. ישעיהו גביש הציג את יעדיה הבאים של כור: '1. חלוציות ויוזמה בפיתוח התעשייה בישראל. 2. קידום משימות לאומיות בתחום התעשייה ושאר ענפי המשק. 3. שמירה על עקרונות חברת העובדים והגשמתם. 4. הקדשת מירב הרווחים להמשך הפיתוח. 5. יצירת תנאי עבודה נאותים ודאגה לרווחת העובדים. 6. חתירה ליעילות עסקית'. שלא כחברות אחרות בארץ ובעולם, הוסיף גביש, שבהן 'הרכיבים הלאומיים והחברתיים הם בבחינת סקטיקה להשגת מטרות כלכליות, הרי בכור תעשיות הן [צ"ל: הם] איסטרטגיה: הן מהוות [צ"ל: הם מהווים] מטרה כשלעצמה'¹¹.

לפני קום המדינה הסתייעו תאגידי חברת העובדים במוסדות הלאומיים, ולאחר מכן הסתייעו בממשלה לשם יישום המדיניות הכלכלית המרחיבה. טעמיו של הסיוע הזה היו כלכליים-לאומיים ופוליטיים: הכרה בחשיבותו של משק העובדים כמכשיר לפרישה גאוגרפית וליצירת מקורות תעסוקה; יצירת בסיס כלכלי לשם גיוס תמיכה בתנועת העבודה, בראש ובראשונה במפא"י ולאחר מכן במערך; קשרים אישיים ופוליטיים והזדהות של גורמים במוסדות הלאומיים ולאחר מכן בממשלה עם מערכת ההסתדרות ומטרותיה. המוסדות הלאומיים והממשלה עזרו למפעלי ההסתדרות בעתות

7. 'החלטות מועצת ההסתדרות ק"ב ומועצת חברת העובדים', 27.1.1983, אמ"ע.

8. יי קיסר, 'ההסתדרות הכללית והמדינה', רבעון לכלכלה, 116 (אפריל 1983).

9. ד' רוזוליו, 'עוד לא נס ליחה', רבעון לכלכלה, 117 (אוגוסט 1983).

10. ש' רוטמן, "סולל-בונה" - מבנה ומהות, שם.

11. יי גביש, 'תעוש מוכון אידיאולוגית', שם.

מצוקה כלכלית, סייעו להם בהשקעותיהם ושיתפו עמם פעולה בפיתוח המשק. למעשה פעלו תאגירי חברת העובדים במסגרת 'אילוץ תקציב רכים'. בשנות ה-20 הגישה ההנהלה הציונית סיוע לסולל-בונה ולהמשביר בעת שנקלעו למשבר.¹² בתקופת היישוב הניב שיתוף הפעולה בין ההסתדרות ובין המוסדות הלאומיים כמה מפעלים כלכליים: ב-1936 הוקמו חברת התעופה אווירון וחברת ביצור למימון עבודות ציבוריות, שנועדו להבטיח תעסוקה למובטלים; ב-1937 הוקמה חברת המים מקורות וב-1945 הוקמו חברת הספנות צים וחברת הק"ל, חברה קבלנית לעבודה חקלאית במושבות.

אחרי הקמת המדינה הוסיפה הממשלה לסייע למשק העובדים ולשתף פעולה עמו, ונחלצה לעזור לתאגידים שנקלעו למשבר כלכלי, כגון צים ושיכון-עובדים. בשנות ה-50 נקטה צים מדיניות פיתוח יזרנית, נקלעה לקשיי מימון ולא יכלה לעמוד בהתחייבויות שקיבלה עליה. ב-1959 נכנסה הממשלה לשותפות בצים והזרימה הון לחברה.¹³ בעת המיתון הכלכלי בשנות ה-60 נותר בידי שיכון-עובדים מלאי גדול של דירות ועול חובות מעיק, בייחוד לסולל-בונה, שגם מצבו היה קשה. כדי לסייע לשיכון-עובדים רכש משרד השיכון בסוף 1967 ובראשית 1968 דירות מן החברה.¹⁴ ב-1958 הוקמה בשותפות עם הממשלה חברת תיעוש, שנועדה לפעול בערי הפיתוח ולהקים בהן מפעלי תעשייה.

הביטוי הבולט של תמיכת הממשלה בחברת העובדים ושל שיתוף הפעולה ביניהן אחרי קום המדינה היתה התוכנית הכספית של חברת העובדים. כדי לקדם את הספקת האשראי ואת הקצאתו למגזרים השונים של משק העובדים החלה חברת העובדים להתוות 'תוכנית כספית' שנתית. בתקופה זו גדלה חשיבותן של קופות התגמולים והפנסיה כמקור מימון במסגרת התוכנית הכספית. בשנת 1950 הקימו קופות הגמל של ההסתדרות ובנק הפועלים את חברת גמול, שנועדה לרכז את כספי הקופות ולהשקיעם בהשקעות שיבטיחו את ערכם וגם ישרתו את צמיחת המשק ההסתדרותי. בשלהי 1957 נחתם הסכם בין שר האוצר לוי אשכול ובין מזכיר ההסתדרות פנחס לבון בדבר השימוש בכספים שהצטברו בקופות התגמולים והפנסיה. ב-1959, לאור הניסיון שהצטבר, הוחלף ההסכם הזה בהסכם בין הממשלה לחברת העובדים, בנק הפועלים וחברת גמול. בעיקרון נקבע שחלק מכספי הקופות המופקדים בבנק הפועלים ובחברת גמול יופנו להלוואות למפעלי משק העובדים, לפי המלצות ההסתדרות ובאישורו של שר האוצר. הממשלה הבטיחה לכספים האלה הצמדה מלאה וריבית, אבל לתאגירי חברת העובדים הם ניתנו כהלוואות לא צמודות לזמן ארוך. האשראי הזול והמסובסד הזה הזין מדיניות כלכלית מרחיבה ושימש לעתים להשקעות יזרניות ולהצלת מפעלים כושלים.¹⁵ ראוי לציין שמלבד ההלוואות לתאגירי

12. י' גרינברג, 'ההנהלה הציונית וחברת העובדים: הניסיון לעצב דפוסי משק וארגון במפעלי העובדים בשנות העשרים', הציונות, יא (1986).
13. צ' הרמן, הכושבים בים נתיבה, תל-אביב 1978, עמ' 329-332.
14. ז' לבון, קורות-ג, תל-אביב 1974, עמ' 165-166.
15. א' ידלין, ערות, ירושלים 1980, עמ' 132; ראיונות עם מנהלים במשק העובדים (נמצאים ברשותי).

חברת העובדים במסגרת התוכנית הכספית נתנה להם הממשלה מענקים, הלוואות זולות ומטובסדות, הטבות מס וסיוע ממשלתי אחר לעידוד השקעות במשק, כפי שנתנה גם למגזר הפרטי ולמשקיעים זרים. בשנת 1980 ביטל שר האוצר יגאל הורוביץ את התוכנית הכספית של חברת העובדים. אבל לא היתה לכך השפעה של ממש על דרכי הפעולה במשק העובדים, שהיו תולדה של ההרגל לאילוצי תקציב רכים ושל מסורת של שיתוף פעולה עם הממשלה. בראשית 1989 ציין ישראל קיסר, מזכיר ההסתדרות:

בשנים עברו, בשנות שלטון המערך, הממשלה ראתה בחברת העובדים זרוע משלימה למדינה. היא לא צריכה היתה ללכת להקים מפעלים בערי הפיתוח. היא סייעה ל'כור' ולזרועות אחרות של חברת העובדים לעשות זאת. היא ראתה בחברת העובדים גורם משלים. והיא גם סייעה למשק הפרטי ללכת למקומות האלה. משבא הליכוד לשלטון - לא הבחנו, תחילה, בשינוי שחל, מתוך אינרציה, אולי לא הבחנו בכך שהשלטון אינו רוצה אותנו כגורם משלים; להיפך, שהוא רוצה לצמצם את מעורבותנו.¹⁶

התופעה של 'אילוצי תקציב רכים' התקיימה גם בתוך התאגידים, בין הנהלות התאגידים ובין החברות הבנות. הסבסוד הצולב - הסיוע שהעמידו התאגידים לחברות הבנות בעת משבר - וההכרה של מנהליהן שסיוע כזה אכן יינתן, היו תמריץ שלילי להתיעלות וליישום מדיניות כלכלית רציונלית. בשנת 1958 עמד פנחס לבון, מזכיר ההסתדרות, על התלות של התעשייה בענף הבנייה והבהיר ש'הבראתה של הפעולה התעשייתית דורשת שההנהלה והפועלים ידעו: אין פרות שמהן אפשר לחלוב. לא הבניין ולא הקבלנות ולא עבודות החוץ. הם צריכים לחיות על עבודתם'.¹⁷ שלושה עשורים לאחר מכן הסביר ישראל קיסר:

'כור' היתה ידועה בכך שהיה לה מה שקראו 'קלירינג' או מסלקה. כל מפעל עבד. הכסף זרם למרכז; והוא משך מהמרכז. ויש מפעלים שמשכו יותר משהזרימו ... אנו באים ואומרים כעת: לא יהיה עוד כדבר הזה. הניהול הוא ברמת המפעל, אתה לוקח את המפעל, אתה אחראי עליו יחד עם נציגות העובדים. אתה אחראי למזומנים שלך ... הוא [המפעל] צריך להיות רווחי, ולפחות מאוון תפעולית בהתחלה ... עזרה הדדית בין המפעלים תהיה מעתה רק במקרים שהקשיים נגרמו על-ידי גורמים חיצוניים'.¹⁸

מדיניות התעסוקה וההשקעות בחברת העובדים הוכפפה גם לשיקולים פוליטיים של הבלטת מקומה ותפקידיה של ההסתדרות בחברה ובמשק בישראל וצבירת תמיכה

16. "קיסר, 'מהלך חדש בהסתדרות', מתוך דברים בכינוס מרצים ארצי שנערך ב-21.1.1989.
17. הוועד הפועל - האגף לאיגוד מקצועי.
18. פ' לבון, פרוטוקול משיבת הוועדה לעניני חברת העובדים [במפא"י], 17.1.1958, אמ"ע 7/22/58.
19. ראה לעיל, הערה 16.

פוליטית במערך בכלל ובהנהגת ההסתדרות בפרט. שיקולים פוליטיים השפיעו על השקעות בהקמת מפעלים חדשים ובמפעלים כושלים, שאולי מוטב היה לסגור אותם. בשל החשש מפני פגיעה בתדמיתה של ההסתדרות ושל הנהגתה בציבור הישראלי, ומפני אובדן תמיכה במערך ובהנהגת ההסתדרות, נמנעו מפיטורי עובדים. הנהגת ההסתדרות פעלה אפוא על-פי שיקולים פוליטיים, אבל המנהלים בתאגידי חברת-העובדים, אף-על-פי שעמדו על המשמעות הכלכלית השלילית הכרוכות בכך, קיבלו בהבנה את שיקוליהם של הפוליטיקאים, ומכל מקום לא נאבקו בהם בחריפות ולא התפטרו בגינם.¹⁹

הנה כי כן, מלבד התנאים ששררו במשק הישראלי בשנות ה-80, השפיעו המדיניות הכלכלית המרחיבה ודפוסי הפעולה בתאגידי חברת-העובדים על המשבר החמור שהתאגידים נקלעו אליו. אלה היו תולדה של הגישה הכלכלית המרחיבה שאימץ משק העובדים בתקופה הפורמטיבית שלו בשנות ה-20 והוסיף להחזיק בה גם בשנים הבאות, של הסתגלות לאילוצי תקציב רכים, של שיתוף פעולה מסורתי עם הממשלה ושל קביעת מדיניות על-פי שיקולים פוליטיים. רק בעקבות המשבר במחצית השנייה של שנות ה-80 נקטה חברת-העובדים מדיניות כלכלית שהתבססה על שיקולים של רווח ושל יעילות כלכלית בלבד, ושינתה את דפוסי הפעולה שלה. התמורה הזאת השפיעה לטובה על התאגידים, והם עברו תהליך הכרעה מוצלח.

לוח 1. השינויים בתעסוקה בכור, 1983-1989

מועסקים	השנה
34,220	1983
34,225	1984
33,543	1985
33,460	1986
32,580	1987
26,080	1988
22,890	1989

המקור: 'חברת העובדים 1983' - 'חברת העובדים 1989', חברת העובדים, המחלקה הכלכלית.

19. ראינות עם מנהלים במשק העובדים (נמצאים ברשותי).

לוח 2. המכירות של כור, 1983-1989
(מיליוני ש"ח; מחירי 12/89)

מכירות	השנה
5,204	1983
5,202	1984
5,532	1985
5,209	1986
5,511	1987
5,169	1988
4,848	1989

המקור: 'חברת העובדים 1983' - 'חברת העובדים 1989', חברת העובדים, המחלקה הכלכלית.

לוח 3. השינויים בתעסוקה בסולל-בונה, 1981-1987

השנה	סה"כ מועסקים	פועלים קבועים	פועלים זמניים ושטחים	קבוצות קבלניות	עובדים
1981	18,762	9,112	5,489	697	3,464
1982	17,861	8,754	4,697	1,001	3,409
1983	16,583	8,150	4,089	1,055	3,289
1984	15,246	7,318	3,940	997	2,991
1985	13,732	6,494	3,105	1,200	2,933
1986	8,688	3,753	1,910	859	2,166
1987	6,819	2,690	1,217	1,417	1,495

המקור: מרכז הקונצרן - אגף ארגון ומנהל, 'סקירה בנושאי הארגון, כח האדם, השכר והמנהל', ינואר 1988, ארכיון סולל-בונה.

התמוטטות ארגוני הקניות של המושבים כמשל

לוח 4. ביצוע עבודות על-ידי סולל-בונה, 1981-1987
(מיליוני ש"ח; מחירי 1987)

השנה	ביצוע
1981	1,045
1982	1,037
1983	960
1984	928
1985	740
1986	525
1987	480

המקור: מרכז הקונצרן - אגף ארגון ומנהל, 'סקירה בנושאי הארגון, כח האדם, השכר והמנהל', ינואר 1988, ארכיון סולל-בונה.