

התעשייה היהודית הפרטית בארץ ישראל ומדיניות תוספת היוקר, 1943-1939

עמרי מצר

א. מבוא

תוספת יוקר כמנגנון לפיצוי עובדים על העלייה ביוקר המחיה הונהגה לראשונה במשק הארצישראלי בחודשיה האחרונים של שנת 1939, לאחר פרוץ מלחמת העולם השנייה. הנהגתה הייתה תוצאה של הסכמה וולונטרית בין התאחדות בעלי התעשייה (להלן: ההתאחדות) למועצת פועלי תל-אביב. בשנת 1942, עם התמשכות המלחמה והשפעותיה על כלכלת הארץ, וכפועל יוצא מכך גם על האינטרסים הבריטיים שהיו מושקעים בה, מיסד אותו גם השלטון הבריטי.¹ במאמר זה אני בוחן את הנהגת תוספת היוקר במשק הארצישראלי בשני סבביה, הוולונטרי והמדינתי, ומתמקד בתפקידם של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים ושל ההתאחדות במיסודה ובהשפעת הגומלין שהייתה לכך על מעמדם ועל עוצמתם הפוליטיים.²

* תודתי לפרופסור מיכאל שלו על עצותיו והערותיו המועילות.

1 לשם פשטות, השימוש במאמר במושג 'מדינה' ובהטיותיו מתייחס לעובדה שארץ ישראל המנדטורית הייתה יחידה שלטונית מינהלית אחת, ואין בו כדי לטעון שהיו בה מסממניה של מדינה ריבונית.

2 הדיון ההיסטורי-כלכלי המרכזי שניתח את תהליך מיסוד תוספת היוקר במהלך המלחמה התמקד בשלבו השני, המדינתי. צירו המנחה היה האינפלציה במשק הארצישראלי במהלך המלחמה והאינטרס המדינתי הבריטי בהדברתה, וכן שאלת הקשר בינה ובין תוספת היוקר. ראו, Ian W. Gaskin, *Palestine, 1939-1945: A Study of Colonial Economic Policy*, PhD Thesis, Oxford University 1992, pp. 93-94, 103-113 (להלן: גסקין, ארץ ישראל 1939-1945). בדומה לכך התמקד גם הדיון הכלכלי-פוליטי המרכזי בשלב המדינתי של התהליך, ובעיקר בשאלות בדבר האינטרס ההסתדרותי במיסוד מדינתי קורפורטיסטי של זירת יחסי העבודה לאור התעסוקה המלאה במהלך 1942. ראו, Michael Shalev, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford and New York 1992, pp. 166-172 (להלן: שלי, עבודה).

'התאחדות בעלי התעשייה ונותני העבודה ביפרת"א' החלה להתארגן בשנת 1921 והכריזה על עצמה כארגון ארצי באפריל 1922.³ קהל היעד של ההתאחדות בשלוש השנים הראשונות לקיומה מנה בעיקרו בעלי מפעלים בינוניים (במספרי מועסקים וגודל ההשקעה) שהתרכזו באזור תל-אביב ויפו. מספרם הלך וגדל עם תחילתה של העלייה הרביעית.⁴ במחצית הראשונה של שנת 1925 חדלה ההתאחדות לתפקד עקב קשיים ארגוניים שונים. היא הוקמה מחדש בסוף אותה שנה מתוך שאיפה לפעול בראש ובראשונה כארגון עסקים (trade association) ולא כארגון מעסיקים (employers association). מהלך זה הביא להשמטת המילים 'נותני העבודה' משמה במהלך המחצית השנייה של העשור.⁵ עם הקמתה מחדש, בסוף 1925, החל לפעול בה אריה שנקר, בעליו של מפעל הטקסטיל 'לודויה', וכיהן כנשיאה החל ב-1929 ועד מותו בשנת 1959. על אף כוונתה לפעול כארגון עסקים, הרי שמשנת 1925 ועד לפרוץ מלחמת העולם השנייה הייתה ההתאחדות מעורבת לא רק בעיצוב מדיניות הנוגעת לאינטרסים העסקיים של חבריה בפועל וככוח בזירות הפוליטיות של ממשלת המנדט והיישוב, אלא גם בזירת יחסי העבודה (בדומה למעורבותה בהנהגת תוספת היוקר, שבה עוסק מאמר זה). מעורבות מגוונת זו לא הביאה להכרה בה כבעלת מונופול על ייצוג האינטרסים התעשייתיים הפרטיים בזירות שנזכרו, אם על ידי ציבור התעשיינים הפרטיים ואם על ידי הגורמים הדומיננטיים בשלוש הזירות.⁶ בתקופת המנדט,

- 3 יגאל דרורי, 'ראשיתם של ארגונים כלכליים בארץ ישראל בשנות העשרים', קתדרה, חוב' 25 (1982), עמ' 100. עם יוזמי ההתארגנות נמנו יצחק קובוביץקי (ממייסדי מפעל הלבנים 'סיליקט'), סעדיה שושני (בעל בית דפוס), אברהם קריניצי וברוך גורלסקי (בעלי מפעל הרהיטים 'גורלסקי-קריניצי') ומשה שה (בעל בית דפוס). ראו, פרוטוקולים של ועד התאחדות בעלי התעשייה ונותני העבודה ביפו וכן של אסיפתה הכללית, 12.4.1922, 17.4.1922, 4.5.1922, **הארכיון הצינוני המרכזי** (להלן: אצ"מ), K11/94. ראו, דן גלעדי, **הישוב בתקופת העלייה הרביעית**, תל-אביב 1973, עמ' 56-58 (להלן: גלעדי, העלייה הרביעית); גרעון ביגר, 'המיבנה התעשייתי של ערי ארץ ישראל ונפותיה בראשית תקופת המנדט', קתדרה, חוב' 29 (1983), עמ' 88-91; גליה השרוני, **שיניים תותבות, שוקולד ואטריות: התעשייה העברית בתל אביב בעשור הראשון למנדט 1919-1929** – היבטים חברתיים וכלכליים, עבודת גמר לתואר שני, אוניברסיטת חיפה 2008.
- 5 התאחדות בעלי התעשייה בת"א-יפו לנחום תשבי, מזכיר המחלקה למסחר ותעשייה של ההנהלה הציונית, סקירה על פעולות התאחדות בעלי התעשייה בת"א-יפו בחמשת החודשים האחרונים, 1.6.1926, אצ"מ, S8/2276/1.
- 6 על מעורבות התאחדות בעלי התעשייה בבלימת ניסיון ההסדרה של זירת יחסי העבודה היישובית במהלך משבר העלייה הרביעית במחצית השנייה של שנות העשרים ראו, עמרי מצר, **ממשאבים כלכליים לעוצמה פוליטית? ייצוג האינטרסים של התעשייה היהודית בסביבה השלטונית המפוצלת של ארץ ישראל המנדטורית**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים 2012, עמ' 107-123. על תפקידה המכריע של ההתאחדות בבלימת היוזמה הבריטית להנהיג בארץ מס הכנסה במחצית הראשונה של שנות השלושים ראו, עמרי מצר, 'הפוליטיקה של התאחדות בעלי התעשייה בשנות השלושים: המאמצים לבלימת מס הכנסה ולעידוד תוצרת הארץ', **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 22 (2012), עמ' 291-307. על התפקיד שמילאה ההתאחדות ביישום מדיניות ההגירה הבריטית לארץ בשיתוף עם ההנהלה הציונית ראו, אביבה חלמיש, **במרוץ כפול נגד הזמן: מדיניות העלייה הציונית בשנות השלושים**, ירושלים 2006, עמ' 128-135.

גם במהלך מלחמת העולם השנייה, לא חל שינוי מהותי במאפייניהם הכלכליים-עסקיים של חברי ההתאחדות. הם מנו בעלי מפעלים בינוניים שהתרכזו באזור תל-אביב (בשונה מבעלי המלאכה הקטנים שהסתמכו בעיקרם על העסקה עצמית ומשפחתית ומפעלי התעשייה הגדולים שהתרכזו בעיקר באזור חיפה).⁷

במאמר אני מאיר את פרשת תוספת היוקר בהקשר לשאלת עוצמתם הפוליטית של התעשיינים הפרטיים ביישוב היהודי בארץ בתקופת המנדט. המחקר ההיסטורי והכלכלי-פוליטי שעסק בהיבטים המעמדיים בפוליטיקה של היישוב מצביע על צבירת משאבים כלכליים בידי המעמד הבינוני מצד אחד ועל כישלוננו בהפיכת משאבים אלה לעוצמה פוליטית מצד שני. אף כי מסקנה זו אינה מפתיעה, לנוכח מרכזיותה של תנועת העבודה בזירה היישובית, היא משקפת גם את ההתייחסות המעטה במחקר לפעילות הפוליטית של המעמד הבינוני בזירה המדינתית-מנדטורית.⁸ נוסף על כך, אני מבקש לתרום לדיון בשאלה זו על ידי בחינת פוליטיקת האינטרסים הכלל-ענפית של התעשייה היהודית הפרטית בתקופת המנדט דרך אספקלריית תוספת היוקר. פרשת תוספת היוקר מאפשרת לבחון בכלים המקובלים במדע המדינה לחקר ההתנהגות הפוליטית והכלכלית של אינטרסים כלכליים מאורגנים את עוצמתם הפוליטית של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים בכלל ושל ההתאחדות בפרט.⁹ בחינה זו עוסקת בעיקר בהשפעתם המיידית של אינטרסים אלה על מדיניות יחסי העבודה הרלוונטית לענייניהם, אך גם בהשלכות הארגוניות-פוליטיות ארוכות הטווח של השפעה זו על עוצמתה של ההתאחדות, אם היו כאלה. כמו כן אני מבקש לדון באור ביקורתי בתפיסה הרואה במיסודו המדינת-מנדטורי של הסדר תוספת היוקר מהלך שהביא להכרה ממשלתית והסתדרותית במונופול הפוליטי של ההתאחדות כמייצגת כלל האינטרסים של התעשיינים היהודים הפרטיים בארץ.¹⁰ זאת באופן המבחין בין האינטרסים שהנחו את פעולת ההתאחדות בשלביו השונים של התהליך ובין אלה שהנחו את פעולתם של מפעלי התעשייה הגדולים שלא נמנו עם שורותיה.

7 שלו, עבודה, עמ' 159-161, 167-168.

8 רונן שמיר, 'בורגנות יהודית בפלסטנה הקולוניאלית: קווי-מתאר לסדר-יום מחקרי', סוציולוגיה ישראלית, כרך ג (2000), עמ' 136-137.

9 ראו בהקשר זה את חיבור היסוד הכללי של מנקור אולסון על היגיון הפעולה הקולקטיבי של אינטרסים מאורגנים, Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge and London 1971 (להלן: אולסון, היגיון). כמו כן ראו את חיבורם של פיליפ שמיטר וולפגנג שטרק המתמקד במופעם הפוליטי-ארגוני של אינטרסי עסקים ומעסיקים, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck, 'The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies', Discussion Paper 99/1, Max Planck Institute, Cologne 1999.

10 Arie Shirom, 'Employers Associations in Israel', in: John P. Windmuller and Alan Gladstone (eds.), *Employers Associations and Industrial Relations: A comparative Study*, Oxford 1984, p. 303. לביטוי מעודן יותר של תפיסה זו במחקר כלכלי-פוליטי העוסק גם ביחסי העבודה ביישוב ראו, שלו, עבודה, עמ' 169.

פרשת תוספת היוקר מאירה גם את סוגיית השפעתם של זעזועים חיצוניים (exogenous shocks) על קביעת מדיניות כלכלית מקומית. שני הסככים הנפרדים של תהליך הנהגת התוספת מאפשרים להדגים דפוס תיווך בין הזעזוע המלחמתי החיצוני ובין המוסדות הכלכליים-פוליטיים שהתפתחו במשק הארצישראלי. ניתוח דפוס זה על מאפייניו הייחודיים יכול לתרום להבנת המנגנונים הכלליים הפועלים בתהליכי שינוי מוסדיים-פוליטיים המערבים בתוכם השפעות של זעזועים חיצוניים.

ב. תוספת היוקר: רקע היסטורי-כלכלי

מלחמת העולם השנייה פרצה ב־1 בספטמבר 1939, עת היה המשק הארצישראלי מצוי בתקופת שפל זה כארבע שנים, שבה ירד התוצר המקומי הכולל בסדר גודל של עשרה אחוזים.¹¹ השפל במשק הושפע מהשינויים שחלו בקהילה היהודית עקב הדומיננטיות הכלכלית שלה בארץ. אלה כללו צמצום בעלייה ובזרימת ההון היהודי משלהי 1935 בשל גורמים כלכליים ופוליטיים מקומיים. עם הגורמים הכלכליים אפשר למנות את הקשיים בקליטת העלייה החל מאמצע העשור, אליהם הצטרפו יכולים דלים והשקעת יתר בענף הפרדסנות. בראש הגורמים הפוליטיים ניצב המרד הערבי שפרץ באביב 1936. ביטויים הכלכליים של השינויים הללו בלט בצניחה בשיעורי הגידול של התוצר המקומי הריאלי, מעלייה של 16.9 אחוז בממוצע לשנה בין השנים 1929–1935, לירידה של 2.6 אחוזים בממוצע שנתי במחצית השנייה של העשור. מטבע הדברים התלווה לירידה זו גם גידול חד בממדי האבטלה.¹² ממצב של תעסוקה מלאה ביישוב היהודי בשנים 1933–1934, עלה שיעור מחפשי העבודה לחמישה אחוזים מכוח העבודה בשנת 1936 והוסיף לעלות עד לשמונה אחוזים בשנת 1939.¹³

השפעתה העיקרית של מלחמת העולם השנייה על הכלכלה הארצישראלית התבטאה בחידוש הצמיחה. שיעורה השנתי הממוצע בכל שנות המלחמה היה 10.1 אחוזים על אף המשך השפל בשנתה הראשונה.¹⁴ הגורמים המרכזיים לצמיחה המחדשת היו הביקושים של הצבא הבריטי במזרח התיכון למוצרים ולשירותים ארצישראליים, פתיחת שוקי המוצרים

11 Jacob Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge 1998, p. 242
 12 נתוני האבטלה מתייחסים ליישוב היהודי בלבד מכיוון שלא קיימים נתונים מקבילים עבור הקהילה הערבית. עם זאת, לנוכח הירידה בייצור, סביר להניח שהאבטלה גדלה באותה עת גם בקרב הערבים. נחום גרוס ויעקב מצר, 'ארץ ישראל במלחמת העולם השנייה: היבטים כלכליים', בתוך: נחום גרוס, לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ ישראל בעת החדשה, ירושלים 1999 (להלן: גרוס ומצר, ארץ ישראל), עמ' 303.
 13 Nadav Halevi, 'The Political Economy of Absorptive Capacity: Growth and Cycles in Jewish Palestine under the British Mandate', *Middle Eastern Studies*, No. 19 (1983), pp. 456-469 (להלן: הלוי, כלכלה פוליטית); גרוס ומצר, ארץ ישראל, עמ' 301-303.
 14 יואב גלבך, 'התגבשות היישוב היהודי בארץ ישראל, 1936-1947', בתוך: משה ליסק, אניטה שפירא וגבריאל כהן (עורכים), תולדות היישוב היהודי בארץ ישראל מאז העלייה הראשונה, תקופת המנדט הבריטי, חלק שני, ירושלים 2001, עמ' 388-397.

בארצות המזרח התיכון לסחורות ארצישראליות והייצור המקומי המתרחב של תחליפי יבוא. להיפוך מגמת הצמיחה בתקופת המלחמה התלווה צמצום חד בשיעורי האבטלה מ-12.6 אחוז מחפשי עבודה מכלל כוח העבודה בשנת 1940, לשני אחוזים ביתר שנות המלחמה.¹⁵ התעשייה היהודית בארץ הפכה לספקית מרכזית של הצבא הבריטי באזור ושל האוכלוסייה האזרחית במדינות השכנות, ותפקדה כמנוע הצמיחה העיקרי של המשק הארצישראלי בתקופת המלחמה.¹⁶ התוצר התעשייתי היהודי גדל ב-133 אחוז במהלך המלחמה וחלקו בכלל התוצר התעשייתי של הארץ עלה מ-73 אחוז בפרוץ המלחמה ל-82 אחוז בסופה. גידול זה הכתיב את היקף גידולו של כלל הענף התעשייתי בארץ בזמן המלחמה, ומשך כלפי מעלה את הגידול הכללי (96 אחוז) בתוצר המקומי היהודי בארץ בין 1939 ל-1945.¹⁷ למרות הגידול המרשים בתוצר סבל המשק הארצישראלי בתקופת המלחמה מאינפלציה מהירה, שבה רמת המחירים כמעט שולשה בין השנים 1938 ל-1945 (בהסתמך על מדד יוקר המחיה של האוכלוסייה היהודית). הגורם העיקרי לתהליך האינפלציוני היה ההתרחבות המונית. זו נבעה מהמכירות המוגברות של סחורות ושירותים לצבא הבריטי – מרכיב היצוא הגדול ביותר של המשק המקומי בתקופת המלחמה – שהביאו לגידול בכמות הכסף בארץ בשיעור של כמעט פי שבעה במהלכה. הצבא שילם בלירות שטרלינג עבור קניות, אך אלה נותרו בלונדון בזמן המלחמה ברשותה של מועצת המטבע הארצישראלית שישבה שם והנפיקה תמורתן לירות ארץ ישראליות חדשות ששימשו כדי לשלם ליצרנים המקומיים עבור המכירות לצבא הבריטי וגרמו להתרחבות המונית ולאיןפלציה המהירה.¹⁸

אילוץ המלחמה הביאו, כאמור, גם להגברת הייצור התעשייתי של הסחורות החלופיות ליבוא שהלך והצטמצם, ואלה תפסו נתח הולך וגדל בשוק המוצרים הארצישראלי. לנוכח שני התהליכים המקבילים הללו (התגברות האינפלציה מזה והייצור התעשייתי מזה) הפכו ההגבלות על רווחי התעשייה המקומית (באמצעות פיקוח על מחירים וחוזי cost plus) ועל רמות השכר המשולמות בה (באמצעות המעורבות המדינתית בהסדר תוספת היוקר בסקטור

15 הלוי, כלכלה פוליטית; גרוס ומצר, ארץ ישראל, עמ' 304-305.

16 התעשייה היהודית טרם פרוץ המלחמה הייתה נתונה ברובה המוחלט בידיים פרטיות, וכך גם לקראת סופה, על אף הדחיפה הניכרת שהעניקה המלחמה למשק ההסתדרותי ובכלל זה לתעשייה ההסתדרותית. בשנת 1937 היו מפעלי התעשייה שבשליטת תנועת העבודה אחראים לשלושה אחוזים מסך התוצר התעשייתי היהודי ואילו בשנת 1944 הם העסיקו קצת למעלה משישה אחוזים מכוח העבודה בתעשייה היהודית בארץ. ראו, Robert R. Nathan, Oscar Gass and Daniel Creamer, *Palestine: Problem*, and *Promise*, Washington DC 1946, pp. 224, 240. ראשי המשק ההסתדרותי לא נטלו חלק בשום שלב ברינוי תוספת היוקר בין ההסתדרות להתאחדות עם פרוץ המלחמה ועד ל-1942, ואף לא ברינוים שעיברו גם את ממשלת המנדט משנה זו ואילך. רוברט גרייבס, היועץ לענייני עבודה של ממשלת המנדט, הציע בשנת 1943 את הסברה כי תביעות ההסתדרות להעלאת שכר הבסיס בתעשייה הפרטית (ולא לתוספות היוקר, ראו להלן) נועדו להעצים את המשק ההסתדרותי על חשבון זה הפרטי. סברה זו לא זכתה לתמיכה בתייעור כתוב כלשהו מן התקופה. ראו, גסקין, ארץ ישראל 1939-1945, עמ' 108.

17 גרוס ומצר, ארץ ישראל, עמ' 315-316.

18 שם, עמ' 307.

התעשייתי) למטרות מוצהרות של המדיניות הכלכלית הבריטית בארץ. מדיניות זו ביקשה לקטוע את הסחרור האינפלציוני של רמות המחירים והשכר שהחל להסתמן במהלך 1941.¹⁹

מדד יוקר המחיה בארץ ישראל 1939-1945 (ספטמבר 1939 = 100)

238	יוני 1944	185	יוני 1942	111	דצמבר 1939
252	דצמבר 1944	211	דצמבר 1942	131	דצמבר 1940
254	יוני 1945	248	יוני 1943	138	יוני 1941
259	דצמבר 1945	230	דצמבר 1943	166	דצמבר 1941

המקור: Government of Palestine, *A Survey of Palestine*, Jerusalem 1946, p. 835.

ג. תוספת היוקר במשק היהודי המנדטורי: כרוניקה של מדיניות

תהליך מיסוד תוספת היוקר בסקטור התעשייתי של המשק הארצישראלי נחלק, כאמור, בשנות מלחמת העולם השנייה לשני סבבים. הראשון התרחש בעיקרו בזירת יחסי העבודה היישובית, ואילו השני בזירה הפוליטית המדינתית-מנדטורית (להלן: הזירה המדינתית). הסבב הראשון כלל שני שלבים. בשלב הראשון הסכימו ההתאחדות ומועצת פועלי תל-אביב למסד את יחסי העבודה בתעשייה התל-אביבית על הסדר של תוספת יוקר. ההסדר נועד לפצות את פועלי התעשייה בעיר על העלייה ביוקר המחיה תוך הבטחת שקט תעשייתי והקפדה כי את התוספת ישלמו רק מפעלים המסוגלים לכך מבחינה כלכלית.²⁰ כך הסתמנה לראשונה אפשרות למיסוד קורפורטיסטי 'דורגלי' של זירת יחסי העבודה היישובית, שהתבססה על יחסי חליפין כלכליים-פוליטיים בין הנהגות ההתאחדות לבין ההסתדרות.²¹ בשלב השני של התהליך סימנה לכאורה מעורבותה של מחלקת העבודה

19 גסקין, ארץ ישראל 1939-1945, עמ' 93-94; גרוס ומצר, ארץ ישראל, עמ' 305-307. על שאר מהלכיה (שלא התגלו כיעילים) של ממשלת ארץ ישראל למאבק באינפלציה במהלך המלחמה, שלא היו כרוכים במאבק בעלויות רמת מחירי מוצרי התעשייה והשכר המשולם בה ראו, Julian L. Finegold, *British Economic Policy in Palestine: 1920-1948*, Ph.D. Dissertation, London School of Economics and Political Science 1978, pp. 157-163 (להלן: פיינגולד, מדיניות כלכלית בריטית); גסקין, ארץ ישראל 1939-1945, עמ' 295-299.

20 ד"ר ב' אבניאל, מחלקת העבודה של התאחדות בעלי התעשייה, 'מכתב-חוזר מס' 13/39 לכל חברי התאחדותנו', 1939.10.30, אצ"מ, S8/1194/1.

21 השימוש במושג 'קורפורטיזם' במאמר זה מקביל למושג 'נאו-קורפורטיזם' שיוחד במחקר הכלכלי-פוליטי ההשוואתי לניתוח כלכלות פוליטיות אירופיות לאחר מלחמת העולם השנייה, תוך אבחנה ביניהן ובין הכלכלות הפוליטיות הקורפורטיסטיות הפאשיסטיות והמחשבה הקורפורטיסטית מהמחצית הראשונה של המאה העשרים. מובן שבמאמר זה הסיכוי לבלבול בין הכלכלות הפוליטיות הדמוקרטיות שקמו לאחר המלחמה לאלה הפאשיסטיות רב יותר מאשר בספרות הנאו-קורפורטיסטית, מאחר שהמקרה המנותח הוא בן-זמנו של הקורפורטיזם הפאשיסטי. עם זאת, ולשם פישוט הניסוח, השימוש כאן במושג 'קורפורטיזם' מכון לאופן עיצובו במסגרות התיאורטיות במחצית השנייה של המאה העשרים ולמבנים הפוליטיים שעליהם הן הצביעו.

של הסוכנות היהודית במגעים לחידוש ההסכם בין ההתאחדות וההסתדרות את האפשרות למיסוד קורפורטיסטי 'לתל-רגלי' של יחסי העבודה.²² אך אפשרות זו התגלתה עד מהרה כלא-ריאלית עקב המגבלות על הסוכנות לקבוע מדיניות בתחום יחסי העבודה, שלא אפשרו לה להתייצב כשותפה ליחסי חליפין קורפורטיסטיים משולשים, אלא רק לשמש בתפקיד של מתווך.²³

בסבב השני של התהליך, לקראת סוף מארס 1942, הוכפף הסקטור התעשייתי של זירת יחסי העבודה היישובית לזירה המדינתית עם מיסודה הקורפורטיסטי של תוספת היוקר בתעשייה הארצישראלית בחסות המועצה לאספקה מלחמתית (War Supply Board, להלן: מא"מ).²⁴ אך מהלך מוסדי זה, שהוכתב על ידי האינטרס המדינתי בשקט תעשייתי ובהדברת האינפלציה, לא מילא את ייעודו. עקב כך שילבה הממשלה בבסיס הקורפורטיסטי של מיסוד תוספת היוקר בזירה המדינתית גם מרכיבים מדינתיים אוטונומיים (ראו להלן). אלה הובילו בסוף חודש ספטמבר 1942 להקמת ועדה ממשלתית בראשות גורדון סמית, נשיא בית המשפט העליון המנדטורי.

מטרת הוועדה הייתה ניסוח מדיניות שכר כלל-ענפית בארץ, תוך קביעת שכר מינימום לעובדים בלתי מקצועיים ולעובדי התעשייה המקצועיים והמלצה על נוסחה כללית לקביעת תוספת היוקר.²⁵ מסקנתה הייתה כי קביעת רמות שכר כלל-ארציות אינה אפשרית עקב הפער ברמות המחיה בין האוכלוסיות היהודית והערבית. היא המליצה, לכן, לשוב ולהשתית את יחסי העבודה על מתכונת קורפורטיסטית של התדיינות קולקטיבית לקביעת רמות שכר ענפיות.²⁶ נוסף על כך הציעה הוועדה להשתית את תוספת היוקר בסקטור התעשייתי

22 מסקנות מר' י' גרינבוים ברבר המשכת תשלום תוספת היוקר לפועלי התעשייה, 2.2.1940 (להלן: מסקנות גרינבוים), ארכיון העבודה (להלן: אה"ע), IV-250-72-1-104; מכתב י' גרינבוים להתאחדות בעלי התעשייה ולמועצת פועלי תל-אביב, 27.2.1940, שם.

23 מכתב א' רבינוביץ, הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, להתאחדות בעלי התעשייה, 27.11.1940, אה"ע, IV-250-72-1-104; ד"ר ב' אבניאל, מחלקת העבודה של התאחדות בעלי התעשייה, 'מכתב-חוזר מס' 25/40 לכל חברי התאחדותנו', 8.12.1940, אצ"מ, S8/1193/2.

24 הסכם – הצעת הסדר של הוועדה לתוספת יוקר מטעם המועצה לאספקה מלחמתית, 27.3.1942, אה"ע, IV-208-1-5130; ד"ר ב' אבניאל, 'מכתב-חוזר מס' 9/42 לכל חברי התאחדותנו', הנידון: ההסכם החדש למתן תוספת יוקר, 30.3.1942, אצ"מ, S8/1193/1; Report of the War Supply Board, Committee on Wages, 8.4.1942 (להלן: דו"ח ועדת האספקה המלחמתית), ארכיון המדינה (להלן: א"מ), מ-14/1452. לניתוח הקמת המא"מ והנסיבות הכלכליות-פוליטיות הבריטיות-אימפריאליות שהביאו לכך ראו, פיינגולד, 'מדיניות כלכלית בריטית, עמ' 178-184; גסקין, ארץ ישראל 1939-1945, עמ' 51-54.

25 Mr. Justice F. Gordon Smith, *Report of the Wages Committee*, Jerusalem 1943, p. 3 (להלן: סמית, דין וחשבון).

26 שם, עמ' 20.

היהודי על מנגנון הצמדה אוטומטי שיישומו יתבסס על התדיינות קולקטיבית תלת-רגלית (ממשלה-התאחדות-הסתדרות) כל שלושה חודשים.²⁷

ד. המיסוד הוולונטרי של תוספת היוקר בתעשייה היהודית ושאלת עוצמתה הפוליטית של ההתאחדות

האינטרסים העסקיים של התעשיינים הפרטיים בארץ, כמו גם האינטרסים הכלכליים-פוליטיים של ההתאחדות עצמה, מילאו תפקיד מפתח במיסוד זירת יחסי העבודה בתל-אביב על בסיס הסדר תוספת היוקר. אופן המיסוד של ההסדר שיקף את האינטרסים הללו ולימד על ההשפעה של ההתאחדות על מדיניות כלכלית רלוונטית לגביהם. הוועד הפועל של ההתאחדות החל לעסוק בהסדרת תוספת היוקר בתל-אביב כשלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה. במהלך ישיבה שעסקה בסוגיה סקר בנימין אבניאל, מנהל מחלקת העבודה של ההתאחדות, את תמונת המצב בתל-אביב. תמונה זו הורכבה מ'תסיסה בין הפועלים, הדורשים העלאת שכר-עבודה' שעליה דיווחו מפעלים בעיר, מצד אחד, וממגעי אבניאל עם ההסתדרות שלימדו כי 'אין ההסתדרות נותנת את הגושפנקא שלה לדרישות הנ"ל', מצד שני.²⁸ בהמשך לסקירה דיווח אבניאל על החלטת מחלקת העבודה 'לפנות אל הוועה"פ של ההסתדרות בדרישה ליצור ועדה משותפת שתהיה הקובעת בשאלות תוספת יוקר החיים'.²⁹ בדברי ההסבר להחלטה ובריון שהתפתח הובלעה למעשה תפיסת האינטרסים הכלכליים-פוליטיים של ההתאחדות עצמה, כמו גם תפיסתה את האינטרסים של כלל הסקטור התעשייתי הפרטי לנוכח המציאות שהתהוותה בזירת יחסי העבודה ומצב המלחמה. שלוש המטרות המרכזיות של ההתאחדות היו: השגת שקט תעשייתי בעלות מינימלית למפעלים; חסימת התערבות ממשלתית בשוק המוצרים שעלולה הייתה לקבוע מחירים נמוכים מדי עבור היצרנים התעשייתיים (אפשרות זו נתפסה כבעלת הסתברות גבוהה לנוכח החלטת פיקוח ממשלתי על מלאי חומרי הגלם לתעשיית חומרי הבניין עם פרוץ המלחמה);³⁰ והעצמתה הארגונית של ההתאחדות באמצעות התדיינות קולקטיבית (מצוינת במפורש בנוסח החלטת מחלקת העבודה) והפגנת משמעת ארגונית מצד התעשיינים הפרטיים במהלך ההתדיינות.³¹ שתי המטרות הראשונות היו מקובלות גם על כלל התעשיינים הפרטיים, אך לא דווקא המטרה האחרונה, לנוכח ההזדמנויות להורדת שכר שסיפקה להם האבטלה הגואה.

27 שם, עמ' 33-34.

28 ראו גם את הנחיתת הוועד הפועל של ההסתדרות למועצות הפועלים בחיפה, בתל-אביב וברושלים, וכן למרכז הסתדרות הפקידים שלא לדרוש 'הוספות יוקר אלא במפעלים חרושתיים ומסחריים שהעלו את מחירי תוצרתם [...] מבהלת המלחמה'. במקרים מעין על הדרישות להיות מגובות באישור מוקדם'. פרוטוקול מזכירות הוועד הפועל, 25.9.1939, אה"ע, IV-208-1-2064A.

29 פרוטוקול מס' 17 מישיבת הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 24.9.1939, אה"ע, V-223-3.

30 פיינגולד, מדיניות כלכלית בריטית, עמ' 178-179.

31 פרוטוקול מס' 17 מישיבת הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 24.9.1939, אה"ע, V-223-3.

ההתאחדות הצביעה לפני מועצת פועלי תל-אביב, ובמשתמע גם לפני הוועד הפועל של ההסתדרות, על מה שנראה בעיניו כאינטרס שלהם שלא להתייצב מאחורי התביעות הפרטניות להעלאת שכר שעלו מהשטח. קובעי המדיניות בהתאחדות סברו שטקטיקה זו תתברר כיעילה לנוכח מאפייני התסיסה בזירת יחסי העבודה התל-אביבית, שלא נווטו פוליטית מלמעלה.³² ואכן, בסוף אוקטובר נחתם הסכם בין ההתאחדות למועצת פועלי תל-אביב למתן תוספת יוקר בתעשייה התל-אביבית, שלא העלה את שכר הבסיס באף אחד מענפיה. אבניאל הדגיש לפני חברי ההתאחדות את ארבעת העקרונות העיקריים שעליהם הושתת ההסכם, ובמשתמע גם את האופן שבו הם התאימו לאינטרסים של ההתאחדות ו'מחוז הבחירה' (constituency) שלה כפי שעלו בישיבת הוועד הפועל של ההתאחדות כחודש קודם לכן.³³

מנהיגותו של אבניאל והאסטרטגיה שנקט להסדרת תוספת היוקר בתעשייה התל-אביבית, העצימו את השפעת ההתאחדות על קביעת מדיניות רלוונטית לתעשייה הפרטית בזירת יחסי העבודה. עם זאת, ההתאחדות לא מינפה את השפעתה להעצמה ארגונית-פוליטית ארוכת טווח, וסביר להניח כי לא הייתה יכולה לעשות כך, בסופו של דבר. ביסודה של הערכה זו עומדת ההבחנה בין שלב ההתדיינות על הסדר תוספת היוקר לבין התקופה שלאחר חתימתו. במהלך ההתדיינות על ההסכם נהנתה ההתאחדות מהיכולת לשלב בתהליך מרכיבי משמעת ארגונית. מרכיבים אלה היו אפקטיביים מאחר שהם גילמו תמריצים מְבדלים (selective incentives, בלשונו של מנקור אולסון) שההתאחדות הייתה יכולה להפעיל כלפי חבריה.³⁴ המחשה לכך מצויה בדרישת ההתאחדות, בעת המשא ומתן עם ההסתדרות, שחבריה לא ייכנעו לתביעות העלאת השכר של פועליהם. דרישה זו גובתה ביכולתה של

32 מכתב ד"ר ב' אבניאל לוועד הפועל של מועצת פועלי תל-אביב, 24.9.1939, אה"ע, IV-250-72-1-104; פרוטוקול מזכירות הוועד הפועל, 25.9.1939, שם, IV-208-1-2064A; מכתב ד"ר ב' אבניאל לוועד הפועל של מועצת פועלי תל-אביב, 27.9.1939, שם, IV-250-72-1-104.

33 'כפי שתראו, בנוי ההסכם על ארבעה עקרונות עיקריים: א. קביעה מדעית-אובייקטיבית של התייקרות החיים; ב. שחרור מפעלים שאין בידם לתת את התוספת; ג. מניעת פעולות חד-צדדיות של לחץ והשתמשות בכוח; ד. התוספת לא תהא הגדלת שכר העבודה, אלא תוספת זמנית שתבטל מאליה עם ירידת יוקר החיים'. ד"ר ב' אבניאל, 'מכתב-חוזר מס' 13/39 לכל חברי התאחדותנו', 30.10.1939, אצ"מ, S8/1194/1. ראו גם את האופן שבו שב אבניאל וניסח את העקרונות הללו בהדגישו לפני הוועד הפועל של ההתאחדות את ההישג – ההגנה על האינטרסים המשותפים לה ולמחוז הבחירה שלה – שנגזר ממיסוד זירת יחסי העבודה בתל-אביב, פרוטוקול מס' 2 מישיבת הוועד הפועל של ההתאחדות בעלי התעשייה, 12.11.1939, אה"ע, V-223-3.

34 על פי אולסון, טובין פרטיים שיכול ארגון לספק לחבריו בפועל ובכוח הם תמריצים מְבדלים. הם אמורים להבטיח את נכונותו של כל אחד מחברי הארגון לשאת בנטל הכרוך בייצורם או בהשגתם של הטובין הקולקטיביים, שהם אמורים ליהנות כלל חברי הארגון או אף ציבור רחב יותר. בתנאים אלה אמורה להישמר האפקטיביות של הארגון. ראו, אולסון, היגיון.

ההתאחדות לספק להם תמריץ מברל לנהוג כך, והוא ההגנה שסופקה להם בלעדית על ידי הימנעות ההסתדרות מגיבויין של התביעות הללו בעת המשא ומתן.³⁵ לאחר חתימת ההסכם נמוג למעשה התמריץ המברל. אבניאל ניסה אמנם לחפות על כך על ידי רבון החברים לנהוג על פי כללי המשחק החדשים, בייחוד בכל הכרוך בניצול האפשרות לפטור מתשלום תוספת היוקר שנכללה בהסכם, אך ניסיונו לא צלח.³⁶ ההסכם עצמו, בניגוד לדיאלוג שהוביל אליו, לא כלל תמריצים מברלים שהיו יכולים לשמש את ההתאחדות ככלי להעצמתה הארגונית-פוליטית במחוז הבחירה שלה. מסקנה זו נובעת מכך שההסכם התווה את כללי המשחק לתשלום תוספת היוקר בכל הסקטור התעשייתי בארץ, והפך בכך את הישגי ההתאחדות שהיו גלומים בו מטובין פרטיים (שמהם היו יכולים ליהנות חברי ההתאחדות בלבד) לטובין קולקטיביים.³⁷ נוסף על כך, רובו הגדול של הסקטור התעשייתי הפרטי פטר את עצמו מתשלום תוספת היוקר משום שמנגנון שוק העבודה אפשר לו לנהוג כך בתקופה שבה התרחבה האבטלה, בלי שהפסיד טובין פרטיים כלשהם.³⁸ בכך בחרו מרבית התעשיינים הפרטיים לפעול על פי שיקוליהם העסקיים על פני פעולה כלכלית-פוליטית בכפוף לכללי המשחק החדשים בזירת יחסי העבודה, אף שאלה שיקפו לכאורה את האינטרסים החשובים לכלל התעשייה ולא שללו מראש את ההימנעות מתשלום.³⁹

- 35 פרוטוקול מזכירות הוועד הפועל, 25.9.1939, אה"ע, IV-208-1-2064A.
- 36 ד"ר אבניאל: [...] כדאי לשלוח מכתב חוזר חדש לחברים כדי להמריצם לעיין בתנאי ההסכם הקובעים בין היתר שבת' חרושת אשר מצבם האובייקטיבי אינו מאפשר להם את תשלום תוספת היוקר צריכים להגיש את תעצומותיהם לוועדה הפריטית (המשותפת להתאחדות ולהסתדרות). פרוטוקול מס' 3 מישיבת הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 19.11.1939, אה"ע, V-223-3.
- 37 על פי נתוני ההסתדרות נמנו גם חברת האשלג, 'נשר' (המפעל והמחצבה), הטחנות הגדולות, 'אתא' ו'שמון', שלא היו חברים בהתאחדות באותה עת, עם המפעלים ששילמו תוספת יוקר לעובדיהם בחודשים האחרונים של שנת 1939. המחלקה לסטטיסטיקה ואינפורמציה, בולטין סטטיסטי מס' 2: מצב פועלי התעשייה בינאר 1940 (בהשוואה עם החודש הקודם), תל-אביב 1940, עמ' 10 (להלן: המחלקה לסטטיסטיקה ואינפורמציה, בולטין). עם זאת, אין בנתונים אלה כדי לספק מידע על גובה תוספת היוקר ששולמה במפעלים הללו ועל מידת ההלימה בינה ובין ההסכם שנחתם בין ההתאחדות למועצת פועלי תל-אביב.
- 38 על פי נתוני לשכות העבודה היהודית עלה מספר המובטלים העירוניים היהודים מ-5,580 בחודש יולי 1939, ל-8,034 בחודש יולי 1940. ראו, Government of Palestine, *A Survey of Palestine*, Jerusalem 1946, p. 734.
- 39 לפי נתוני ההתאחדות רק 24 מפעלים מתוך כ-700 החברים בה שילמו בפועל תוספת יוקר מלאה בחודשים האחרונים של שנת 1939, על פי ההסכם שנחתם בסוף אוקטובר אותה שנה. חמישה מפעלים נוספים שילמו תוספת חלקית וגם זאת לא לאורך התקופה כולה. ראו, מכתב ד"ר ב' אבניאל למועצת פועלי תל-אביב ויפו, 17.1.1940, אה"ע, IV-250-72-1-104. נתוני ההסתדרות המקבילים כללו 44 מפעלים ששילמו לכ-3,000 פועליהם תוספת יוקר באותה עת. ראו, המחלקה לסטטיסטיקה ואינפורמציה, בולטין, עמ' 10. נראה כי הפער בין הנתונים נבע ממיסורה הלא-פורמלי של תוספת היוקר על פי קווי המתאר של הסכם ההתאחדות עם מועצת פועלי תל-אביב בכלל הסקטור התעשייתי היהודי, ללא תלות בחברות המפעלים השונים בהתאחדות.

תוצאות דינמיקה זו היו פרדוקסליות לכאורה. מצד אחד, תהליך הסדרת תוספת היוקר לא קידם את העצמתה הארגונית-פוליטית של ההתאחדות. מצד שני, אי מינוף הצלחתה הפוליטית בזירת יחסי העבודה להעצמה ארוכת טווח, סיפק להתאחדות הצדקה לסגת מהסדר תשלום תוספת היוקר שמוסד בזירת יחסי העבודה, על אף התנגדות ההסתדרות, ובכך לשוב ולהדגים את השפעתה הפוליטית המיידית. נתוני תשלום תוספת היוקר ששולמו בפועל בידי חברי ההתאחדות, שהיו כאמור מצומצמים מאוד, הם שהצדיקו עסקית את הנסיגה מן ההסדר, משהוברר במהלך שנת המלחמה הראשונה כי היא איננה מביאה לצמיחה המקווה של התעשייה הארצישראלית.⁴⁰

המחלוקת בין ההתאחדות להסתדרות על הנסיגה מהסדר תוספת היוקר סימנה את ראשית השלב השני בסבב הראשון (הוולונטרי) של מיסוד ההסדר. בשלב זה החלה להיות מעורבת הנהלת הסוכנות, באמצעות מחלקת העבודה שלה. מלכתחילה ברור היה כי שלב זה לא יביא למיסוד קורפורטיסטי תלת-דגלי של יחסי העבודה על בסיס הסדר תוספת היוקר מאחר שלמחלקת העבודה – מעצם טיבם הוולונטרי של מוסדות היישוב – לא היו משאבים להבטחת מימושו של מתווה מסוג זה. מחלקת העבודה, בראשות יצחק גרינבוים, חבשה לראשה אפוא את כובע המתווך בלבד.⁴¹ היה בכך לשוב ולהדגים את תוצאותיה הפרדוקסליות לכאורה של הדינמיקה שתוארה. מחלקת העבודה נכנסה לקלחת בעקבות חולשתה הארגונית-פוליטית של ההתאחדות, שהתבטאה ביישומה המצומצם של ההסדר, אך גם בעקבות השפעתה המיידית על עיצובו, שאפשרה לה לסגת ממנו בנקודת הזמן שבחרה. היא נענתה להעדפות ההתאחדות שנגזרו מהאינטרסים שלה ושל הסקטור התעשייתי בכללו, והעניקה להן גיבוי מוסדי יישובי בהסדר החדש. גיבוי זה כלל הגדרה מפורשת של התוספת כ'קוניקטורלית', ומכאן שזו לא תהיה מוצמדת בהכרח לעליית יוקר המחיה אלא תלויה במצבו של כל מפעל ומפעל.⁴² נוסף על כך, העניקה מעורבות מחלקת העבודה של הנהלת הסוכנות גיבוי מוסדי להרחבה כלל-ארצית של תחולת ההסדר עם חתימת ההסכם החדש בראשית דצמבר 1940 בין נציגי ההתאחדות, ההסתדרות (המזכיר הכללי דוד רמז, ולא נציגי מועצת הפועלים התל-אביבית בלבד) ומחלקת העבודה של הסוכנות.⁴³ בכך ניתן מענה לאינטרס הארגוני של ההתאחדות בהעצמתה הריכוזית, בעיקר לנוכח המאבקים שניהלה עם סניפה החיפאי על הסדרתה של תוספת היוקר בסוף אוקטובר 1939.⁴⁴

40 מכתב ד"ר ב' אבניאל לוועד הפועל של מועצת פועלי ת"א, 15.1.1940, אה"ע, IV-250-72-1-104. ראו גם את מכתבו של אבניאל למועצת פועלי תל-אביב בו הובאו נתוני התשלום בפועל של תוספת היוקר, 17.1.1940, שם. להתנגדות ההסתדרות לנסיגת ההתאחדות ממיסוד תוספת היוקר ראו, מכתבי מועצת פועלי תל-אביב להתאחדות בעלי התעשייה, 16.1.1940, 23.1.1940, שם.

41 מסקנות גרינבוים.

42 מכתב י' גרינבוים להתאחדות בעלי התעשייה ומועצת פועלי תל-אביב, 27.2.1940, אה"ע, IV-250-72-1-104.

43 ד"ר ב' אבניאל, 'מכתב חוזר מס' 25/40 לכל חברי התאחדותנו', 8.12.1940, אצ"מ, S8/1193/2.

44 התאחדות בעלי התעשייה בא"י – סניף חיפה, חוזר מס' 22/40, הנידון: הוספת יוקר חיים, 9.12.1940.

עם זאת, מענה זה לא כלל הכרה יישובית בהתאחדות כבעלת מונופול על ייצוגו של הסקטור התעשייתי הפרטי, וודאי לא של שלושת המפעלים הפרטיים הגדולים ('נשר' וחברות החשמל והאשלג) שלא נמנו עם שורתיה. אלה הוסיפו לנקוט פעולה אינדיווידואלית בכל הכרוך בתוספת היוקר (אמנם באופן שתאם לרוב את קווי המתאר של ההסדר הוולונטרי התאחדות-הסתדרות) בהסכמת ההסתדרות, ככל הנראה הודות לעוצמתם בזירת יחסי העבודה כמעסיקים גדולים, בתקופה שבה גאתה האבטלה.⁴⁵ ובכל זאת, הגיבוי המוסדי שהעניקה הסוכנות להתאחדות פיצה אותה על המשך קיום הסדר תוספת היוקר שבו היא לא הייתה מעוניינת, לכאורה. עם זאת, ואף שאין ראיות לכך, סביר להניח כי הנסיגה מהסדר תוספת היוקר הייתה טקטית, מתוך כוונה למסדרו מחדש בגיבוי יישובי באופן שיתאים לאינטרסים הארגוניים של ההתאחדות, הודות לגיבוי המוסדי שנתן השחקן היישובי ההגמוני להעדפותיה.

האינטרסים של ההתאחדות, כמו גם אלה של הסקטור התעשייתי הפרטי בכללו, באו אפוא לידי ביטוי באופן אפקטיבי בסבב הוולונטרי של תהליך מיסוד תוספת היוקר. עם זאת לא היה בכך, כאמור, לקדם את העצמתה הארגונית-פוליטית ארוכת הטווח של ההתאחדות. נותרה אפוא השאלה אם התנהלות ההתאחדות במסגרת התהליך, שבמהלכו התעצמה השפעתה בזירת יחסי העבודה בלי שהיא עצמה תועצם ארגונית-פוליטית, הייתה אכן תוצאה פרדוקסלית. נדמה שהתשובה על כך שלילית, מהטעם הפשוט שמיסודה הוולונטרי של תוספת היוקר בזירת יחסי העבודה תחילה ובהמשך לכך גם תוך מעורבות יישובית, היה למעשה תוצאה של ברית אינטרסים ארגוניים חוצת מעמדות בין הנהגות ההתאחדות וההסתדרות. האינטרסים של ההתאחדות חברו לאלה של ההסתדרות, שחששה מאובדן השליטה הפוליטית בפועלים.⁴⁶ החבירה כוננה ברית בעלת חוסן מוסדי-פוליטי ששיקפה את השפעתה המתעצמת של ההתאחדות, על אף חולשתה הארגונית-פוליטית הפנימית. חוסן זה תוחזק, בין היתר, על ידי ההתאוששות ההדרגתית של התעשייה הארצישראלית מהשפל, שהחל בשלהי 1935 ונמשך בשנתה הראשונה של המלחמה. נדמה כי לאורך מיסודה הוולונטרי של תוספת היוקר (אוקטובר 1939–ינואר 1942), היה בהתאוששות זו כדי לחפות על תוצאותיה המעשיות הדלות של הברית בראשית דרכה, כפי שהשתקפו בנתוני התשלום בפועל של תוספת היוקר בחודשיים האחרונים של שנת 1939.

45 אצ"מ, S8/716. במהלך חודש אוקטובר 1939 ובמקביל למגעי מחלקת העבודה של ההתאחדות עם מועצת פועלי תל-אביב על הסכם תוספת היוקר, ניהל סניף חיפה של ההתאחדות מגעים בנושא זה עם מועצת פועלי חיפה שלא הגיעו לכדי הסכם. במסגרתם הביע הסניף החיפאי נכונות לויתורים משמעותיים יותר מאלה שלהם הסכימה מחלקת העבודה במסגרת המגעים התל-אביביים. פיצול זה עיכב את ההסכם בתל-אביב ועורר כעס רב בקרב חברי הוועד הפועל של ההתאחדות. ראו, פרוטוקול ישיבות הוועד הפועל של התאחדות בעלי התעשייה, 22.10.1939, 12.11.1939, אה"ע, V-223-3.

46 זיכרון דברים מס' 1, התייעצות המוקדשת לשאלות שכר העבודה ויוקר החיים במשרדי מועצת האספקה לשעת המלחמה, 3.2.1942, ארכיון חברת החשמל (להלן: אה"ח), A1511/10.

46 שלו, עבודה, עמ' 168-169.

לסבב הוולונטרי של תהליך מיסוד תוספת היוקר הייתה השפעה שולית בלבד על העצמתה הארגונית-פוליטית ארוכת הטווח של ההתאחדות ועל ההכרה בה מצד גורמים יישוביים או מדינתיים כבעלת מונופול ייצוגי של האינטרסים התעשייתיים הפרטיים. לנוכח מצב האבטלה בשוק העבודה בשנה הראשונה למלחמה, ההתאחדות לא הייתה יכולה לגייס את ההסתדרות להפיכה של הסכמי תוספת היוקר לתמריץ מברל שירדבן בעלי מפעלים פרטיים לחבור אליה כדי ליהנות מההסדר המוסכם, תוצר הברית חוצת המעמדות בין הנהגות ההתאחדות וההסתדרות. ההסתדרות לא הייתה יכולה לנהוג כך גם כלפי המפעלים הגדולים שלא חברו להתאחדות לנוכח מצבו של שוק העבודה. אפשר לשער כי אילו היה מתאפשר קיומם של תמריצים מברלים, הם היו יכולים לתרום ליצירת מעמד ייצוגי מונופוליסטי של ההתאחדות.

נוסף על כך, במלחמת העולם השנייה ירדה חשיבותם של תהליכי המדיניות היישוביים לעומת תהליכי המדיניות שהוביל השלטון הבריטי. מכאן שלהכרה המצומצמת להלכה של הגורמים היישוביים ההגמוניים במעמדה של ההתאחדות בזירת יחסי העבודה היישובית (ואף הגיבוי המוסדי שהעניקו לו), לא הייתה כמעט כל משמעות, מאחר שלא היה בה כדי לשנות את ההתנהלות העסקית ברובה של כלל הסקטור התעשייתי בזירת יחסי העבודה.⁴⁷ אף על פי כן, שלבו הוולונטרי של תהליך הנהגת תוספת היוקר במשק הארצישראלי הניח את התשתית המוסדית לסבב השני – המדינתי. מטבע הדברים היה לסבב המדינתי פוטנציאל גדול בהרבה להשפעה על מעמדה התפקודי והארגוני-פוליטי של ההתאחדות.

ה. המיסוד המדינתי של תוספת היוקר בתעשייה היהודית ושאלת עוצמתה הפוליטית של ההתאחדות

ארבע התפתחויות ניצבו בבסיס הסתתו של תהליך מיסוד תוספת היוקר מנתיבו היישובי הוולונטרי אל עבר המדינתי-מנדטורי. ההתפתחות הראשונה נגעה לשינוי במדיניות יחסי העבודה שהוביל משרד המושבות בלונדון. השינוי הונע בעקבות מתיחות ביחסי העבודה בהודו המערבית במהלך 1940 שהביאה את המשרד להצהיר על החלת מדיניות רווחה במושבות, ובכלל זה חקיקת עבודה רגולטורית ועידוד הקמתם של איגודי עובדים. בבסיס האינטרס של משרד המושבות ניצבה תפיסה חדשה, ולפיה קידום נושאי רווחה במושבות האימפריה חיוני לשמירת השלום בהן, ואיגודים הם מכשיר בעל ערך לכך. מצב המלחמה חיזק תפיסה זו ותרם לפיקוח האימפריאלי על יחסי העבודה במושבות שהלך והתהדק. כתוצאה מכך הוקמו בין השנים 1940–1942 מעל לשלושים מחלקות עבודה במושבות. פניית

47 נדמה כי נתוני חברות המפעלים בהתאחדות שעליהם היא דיווחה בסוף שנת 1941 (538 מפעלים), מדגישים מסקנה זו. ראו, דיון וחשבון של מרכז התאחדות בעלי התעשייה בא"י לשנת התש"א, מוגש לאספה הכללית השנתית, 21.10.1941, אצ"מ, S53/1344/3. מובן כי הפער בין נתוני החברות בהתאחדות (כ-700) כפי שהשתקפו בדיווחו של אבניאל בחדש ינואר 1940 על נתוני תשלום תוספת היוקר בקרב חברי ההתאחדות, ובין הנתון מוסף אוקטובר 1941, מעניק למסקנה זו יתר תוקף.

הנציב העליון, הרולד מקמייקל, למשרד המושבות להחלת מדיניות אקטיבית בתחום יחסי העבודה ומינוי יועץ לענייני עבודה לשלטון המנדטורי נפלה אפוא על אוזניים קשובות. בסוף שנת 1940 מונה למשרה רוברט גרייבס, שכיהן עד שנת 1939 כמנהל מחלקת העבודה במימשל המצרי.⁴⁸

ההתפתחות השנייה נגזרה מתפיסה שהלכה והשתרשה בקרב המא"מ ופקידי ממשלת המנדט. תפיסה זו גרסה שהתייקרות עלות העבודה בארץ ישראל, בין היתר בגלל מיסודה היישובי של תוספת היוקר בתעשייה, מציבה איום כפול למשק הארצישראלי ונוגדת את האינטרס הכלכלי-מלחמתי של השלטון הבריטי בארץ. ראשית, השכר הגבוה המשולם לעובדים מעלה את יוקר המחיה ותורם בכך למעגל אינפלציוני.⁴⁹ שנית, רמת שכר זו מאיימת על התאוששותה של התעשייה מכיוון שהיא מתמרצת את שלטונות הצבא הבריטי לתור אחר ספקים זולים יותר בארצות האזור.⁵⁰ פרטי ההסכמה המתחדשת על תוספת היוקר בין ההתאחדות להסתדרות בסוף חודש ינואר 1942 נראו לפקידות הבריטית בעלי פוטנציאל לפגוע באינטרס הכלכלי-מלחמתי של השלטון בארץ.⁵¹

ההתפתחות השלישית נבעה ממצב התעסוקה המלאה שממנו נהנה כוח העבודה היהודי במשק הארצישראלי החל בשנת 1942 ומהשפעתו על האינטרס ההסתדרותי להמשך מיסודה של תוספת היוקר. מצב זה מצד אחד, והמשך צמיחת התעשייה הארצישראלית לנוכח המלחמה מן הצד השני, גרמו למחסור בעובדים בסקטור התעשייתי שהביא להעצמתם הכלכלית-פוליטית גם של העובדים הבלתי מקצועיים. אלה החלו להתארגן במקומות העבודה ללא כל תלות בהסתדרות ולצבור כוח מיקוח בשוק העבודה, שהביא להגדלת היקף השביתות בתעשייה.⁵² התפתחות זו הניעה את הנהגה החופפת של ההסתדרות ושל מפא"י לקדם את ריכוזיות תפקיד ההסתדרות כאיגוד מקצועי ולחזק בכך את השליטה הפוליטית המתערערת בעובדים. לנוכח התפתחות זו נראה כי הנהגת ההסתדרות הבינה את האינטרס המשותף הפוטנציאלי לה ולממשלה בריסון המיליטנטיות של העובדים. מכאן כבר היה

Rachelle Leah Taquu, 'Arab Labor in Mandatory Palestine, 1920-1948', Unpublished 48
Dissertation, Columbia University 1977, pp. 194-195

לניתוח כלכלי ביקורתי של הטענה הבריטית בדבר תרומתה המכרעת של תוספת היוקר ליצירת 49
האינפלציה המצביע על אחריותה הזניחה של התוספת לתופעה ראו, גסקין, **ארץ ישראל 1939-1945**, עמ' 111.

תפיסה זו עולה מדברי פקדי מנגנון המא"מ בכל ישיבותיהם שעסקו בשאלת תוספת היוקר וכן 50
בישיבות ועדת המשנה לעניין תוספת יוקר. לניסוח תמציתה ראו, Note of a Meeting, 4.2.1942, א"מ, מ-13/1452; ד"ח ועדת האספקה המלחמתית.

שם. 51

ראו את עדותו של אהרון בקר, שהיה באותה עת אחראי לענייני האיגוד המקצועי במזכירות מועצת 52
פועלי תל-אביב-יפו, על התעצמותם הפוליטית של פועלי התעשייה הבלתי-מקצועיים בתל-אביב בין השנים 1940 ל-1942, בניסיון לנכס זאת לפעולתה של הנהגת ההסתדרות והאשמת המפלגה הקומוניסטית באחריות לשביתות הפראיות. פרוטוקול ישיבת מזכירות הוועד הפועל עם פועלי התעשייה, 23.12.1942, אה"ע, IV-104-286-2-48.

קצר המרחק לתפיסת אינטרסים קורפורטיסטית. בהשפעת תפיסה זו העריכה ההסתדרות כי בתמורה לריסון העובדים תעניק לה ממשלת המנדט מונופול ייצוגי בזירה המדינתית ותכפה על מעסיקים לא מאורגנים להתדיין עמה. ההסתדרות אף ציפתה כי המונופול הייצוגי יקנה לה בהמשך תפקיד פוליטי בעיצוב המדיניות הכלכלית-חברתית ואולי אף יאפשר לה לחדור לסקטור הציבורי-ממשלתי.⁵³

ההתפתחות האחרונה הייתה פועל יוצא של אינטרס ההתאחדות בהמשך שימור שיווי המשקל הכלכלי-פוליטי העדין שניצב בכסיס פעילותה מפרוץ המלחמה. שיווי משקל זה נגזר ממיקומה המוסדי של ההתאחדות בין זירת יחסי העבודה לזירה המדינתית. בכך הוא שיקף את האיזון שעליו טרחה ההתאחדות בין ריסון תביעות השכר של הפועלים באמצעות הברית חוצת המעמדות בזירת יחסי העבודה ובין האפשרות לגלגל את עלות הריסון (למעשה, עלות הברית) על שחקני הזירה המדינתית (המא"מ והצבא הבריטי).

קיומו של שיווי משקל זה עמד בסכנה בהשפעת שני תהליכים שהיו כרוכים זה בזה. הראשון היה התהליך האינפלציוני והתפיסה הבריטית שראתה בתוספת היוקר גורם להאצתו. אלה הביאו לאיום בריטי ישיר על ההתאחדות ועל אפשרותה לגלגל את עלות הברית חוצת המעמדות על שחקני הזירה המדינתית.⁵⁴ התהליך השני נבע ממצב התעסוקה המלאה שהעצים פוליטית את ההסתדרות והביא אותה לדרוש מההתאחדות העלאה בתוספת היוקר שחרגה מההבנה השקטה בין הצדדים שהושגה בשלב הוולונטרי של התהליך, לפיה תעמודנה תוספות היוקר על כשני שלישים מגובה עליית יוקר המחיה.⁵⁵

ביטוי האופרטיבי של האינטרס של ההתאחדות בשימור שיווי המשקל האמור התמצה בפנייתה למדינה להפעיל את אמצעיה לריסון תביעות השכר של העובדים. זאת מאחר שמשאביה הפוליטיים של ההתאחדות, שנבעו מהברית חוצת המעמדות, כבר לא היו יכולים לסייע בכך לנוכח שני התהליכים שתוארו כאן והשלכותיהם.⁵⁶ כך למעשה התלכדו האינטרסים של ממשלת המנדט ושל ההתאחדות, שעמדו בכסיס ניתובו של תהליך מיסוד תוספת היוקר אל הזירה המדינתית.

ארבע ההתפתחויות השפיעו על החלטת המא"מ לבסס את חלקו המדינתי של התהליך על מתווה תיווך קורפורטיסטי של האינטרסים הכלכליים הרלוונטיים. העדפתו הראשונית של המא"מ חייבה אמנם מתווה מדינתי (אטטיסטי) שבא לידי ביטוי בהחלטה על הקמת ועדה לבדיקת השכר בראשות סר דאגלס האריס, יושב ראש מועצת הייצור המלחמתי

53 שלו, עבודה, עמ' 167.

54 הודעות טלפוניות של התאחדות בעלי התעשייה לאליעזר קפלן, 11.12.1941, אצ"מ, SS3/1344/3.

55 Graves to Chief Secretary, 16.12.1941, א"מ, מ-1452/13. ההסתדרות הכחישה לפני גרייבס את קיומה של הבנת שני שלישים שקטה בינה ובין ההתאחדות. ראו, Graves to Chief Secretary, 31.12.1941, שם.

56 ז"ר אבניאל, יועצה של ההתאחדות לענייני עבודה, אמר שהיה זה יותר מדי לצפות מההתאחדות שתילחם לבדה. הממשלה חייבת לסייע להם להתנגד ללחץ המוגזם וליטול חלק באחריות לשמירת השכר ברמתו ההוגנת'. Graves to Chief Secretary, 31.12.1941, א"מ, מ-1452/13.

בארץ ישראל (להלן: ועדת האריס).⁵⁷ אולם כבר בישיבה שבה הוחלט על הקמת הוועדה הוותוה גם האפשרות הקורפורטיסטית.⁵⁸ נוסף על ארבע ההתפתחויות שהזינו אפשרות זו, היא נתמכה בהמשך גם בפרסקטיבה השוואתית עם הנעשה בבריטניה עצמה.⁵⁹ תוצאת הדברים הייתה כי ועדת האריס שמונתה לטפל בסוגיה ביססה את עבודתה על מתווה קורפורטיסטי לתיווך אינטרסים כלכליים ולקביעת מדיניות.⁶⁰

ועדת האריס הביאה אפוא בסוף חודש מארס 1942 למיסוד מדינתי קורפורטיסטי של הסדר תוספת היוקר בתעשייה היהודית בארץ. בעשותה כן היא התוותה את כללי היסוד לתוספת היוקר (הרכב סעיפי מדד יוקר המחיה, מדרגות השכר לתשלום תוספת היוקר ופרקי הזמן לעדכונה בהתבסס על עליית המדר) והותירה להתאחדות ולהסתדרות את ההתדיינות הפרטנית ביניהן על החתימה על הסכמי התוספת על פי כללים אלה.⁶¹ בכך היא הסתמכה על התשתית המוסדית המוכנה שעליה עמלו ההתאחדות וההסתדרות החל בפרוץ המלחמה ועד לראשית שנת 1942. בשלב זה נחשף גם הגיבוי המדינתי למעמד הפוליטי של ההתאחדות, תוצר לוואי של מיסוד תוספת היוקר. גיבוי זה נתן את אותותיו בכל הכרוך בביטוייה האופרטיבי של העצמתה הארגונית-פוליטית של ההתאחדות ובהתנהגותם הממושעת של חבריה, אם כי לא היה בכוחו להביא להרחבת ציבור חבריה כך שיכלול גם את מפעלי התעשייה הגדולים.⁶²

אולם הגיבוי המדינתי למעמדה הפוליטי של ההתאחדות לא הקנה לה מנופול על ייצוג האינטרסים התעשייתיים הפרטיים בכלכלה הפוליטית הארצישראלית. למעשה,

57 Minutes of Meeting No. 66 of the War Supply Board, 8.1.1941, א"מ, מ-1452/13. תהליך קביעת מדיניות (כדוגמת מדיניות תוספת היוקר) המתבסס על תיווך מדינתי (אטטיסטי) של האינטרסים הכלכליים הרלוונטיים (במקרה זה האינטרסים המאורגנים של ההתאחדות וההסתדרות) יעוצב על ידי המדינה, שאף תיטה לגייס את המשאבים הנחוצים לקביעה ויישום של המדיניות מאותם אינטרסים מאורגנים רלוונטיים. ביסוס התהליך על תיווך קורפורטיסטי של האינטרסים הכלכליים הרלוונטיים ייקבע במשותף על ידי המדינה והאינטרסים הללו וגם הנשיאה בעלות המדיניות תהיה לרוב משותפת. להרחבת הדיון המשווה בין שני דפוסי תיווך האינטרסים הללו ובין דפוס התיווך הפלורליסטי בהקשרה של מדיניות התיעוש בישראל בשנות החמישים והשישים ראו, דוד לוי-פאור, היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל, ירושלים 2001, עמ' 26-31.

58 Minutes of Meeting No. 66 of the War Supply Board, 8.1.1941, א"מ, מ-1452/13.
59 ראו את סקירתם המשותפת של הסטטיסטיקאי הממשלתי הראשי, ג"א פ' ווד (חבר ועדת האריס) ושל דוד הורוביץ על מדיניותה הקורפורטיסטית של ממשלת בריטניה בנוגע לשכר העבודה בימי המלחמה שהוגשה לוועדת האריס כחלק מדין וחשבון כולל שבו הם ניתחו את מנגנון בניית מדד יוקר המחיה. דין וחשבון של הוועדה המשותפת לבעיות של הסדר שכר-עבודה, תל-אביב 1942, עמ' 7.

60 דו"ח ועדת האספקה המלחמתית.

61 הצעת הסדר של הוועדה לתוספת יוקר מטעם המועצה לאספקה מלחמתית, אה"ע, IV-208-1-5130; הסכם בין התאחדות בעלי התעשייה בארץ ישראל וההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, 27.3.1942, שם; ד"ר ב' אבניאל, 'מכתב-חוזר מס' 9/42 לכל חברי התאחדותנו', הנידון: ההסכם החדש למתן תוספת יוקר, 30.3.1942, אצ"מ, S8/1193/1.

62 Mr. Graves, Agreement on high cost of living allowances, 11.5.1942, א"מ, מ-1452/14.

ההסדר הקורפורטיסטי במארכס 1942 העניק חותמת רשמית, בהסכמת ההתאחדות, לתיחום המונופול הייצוגי שלה באשר לקביעת המדיניות ויישומה לחבריה בלבד שמרכיבתם היו, כאמור, בעלי מפעלים קטנים עד בינוניים המרוכזים באזור תל-אביב.⁶³

שני אינטרסים בריטיים הניעו את מיסודה הקורפורטיסטי של תוספת היוקר באופן ששיקף את הגיבוי המדינתי למעמדה הייצוגי של ההתאחדות ולצדו גם את עוצמתם הכלכלית-פוליטית של 'נשר' וחברות החשמל והאשלג שלא נמנו עם חבריה. האינטרס הראשון נבע מהצורך הבריטי בהכרת האינפלציה ובשימור הזמנות הצבא בגבולות הארץ שזכה כאמור לביטוי אופרטיבי קורפורטיסטי. ואילו השני נבע מהתלות הבריטית בחברת החשמל, 'נשר' וחברת האשלג ובשלושת היזמים שעמדו בראשם, שהלכה וגברה בזמן המלחמה.⁶⁴ השפעתם המשולבת של שני האינטרסים הללו הביאה למיסוד תוספת היוקר תוך הכרה מדינית במעמדה הפוליטי המוגבל של ההתאחדות, מצד אחד, ודחפה את שלושת המפעלים הגדולים לפעולה משותפת באמצעות 'המועצה הארצישראלית לתעשייה' (ארגון האינטרסים שהקימו השלושה, להלן: המועצה), מצד שני, ששימשה איום פוליטי על ההתאחדות.⁶⁵

63 לשלב קביעת המדיניות ראו את דברי דגלס האריס בישיבת ועדת המא"מ הנושאת את שמו, זיכרון דברים מס' 1, התייעצות המוקדשת לשאלות שכר העבודה ויוקר החיים במשרדי מועצת האספקה לשעת המלחמה, 3.2.1942, א"ח, A1511/10. לשלב יישום המדיניות ראו את ההערה החותמת את הצעת ההסכם כפי שהיא מובאת בדו"ח ועדת האריס, דו"ח ועדת האספקה המלחמתית. ראו גם את דיווחו של גרייבס על יישום ההסכם בפועל, Mr. Graves, Agreement on High Cost of Living Allowances, א"מ, מ-14/1452, 11.5.1942.

64 התלות הגוברת של ממשלת המנדט בחברת החשמל עם פרוץ המלחמה זכתה לביטוי אופרטיבי בצו שפרסם המפקח על העבודות הציבוריות בראשית ספטמבר 1939, שפירט את סדר העדיפויות בניצול מלאי חומרי הגלם התעשייתיים בארץ. ראו, פיינגולד, מדיניות כלכלית בריטית, עמ' 178-179. התפתחות המלחמה הציבה את חברת האשלג כספק כמעט בודד של אשלג וברומין לבריטניה והעצימה את התלות הבריטית האימפריאלית בחברה. ראו, גסקין, ארץ ישראל 1939-1945, עמ' 59-63. 'נשר' נהנתה מתנאי המלחמה באופן שהגדיל את התלות הבריטית – בעיקר זו הצבאית לשם בניית מחנות הצבא הבריטיים וביצורים במזרח התיכון – בתוצרתה. ראו, צדוק אשל, המלט ויוצרים: 'נשר' ביוכלו, חיפה 1976, עמ' 84-86 (להלן: אשל, המלט); פיינגולד, מדיניות כלכלית בריטית, עמ' 186.

65 שני היזמים התעשייתיים משה נובומייסקי ומיכאל פולק, יחד עם אברהם רוטנברג (החליף את אחיו פנחס בראשות חברת החשמל לאחר פטירתו בתחילת חודש ינואר 1942) הדגישו את גודל מפעליהם ובמשתמע את התלות הבריטית בהם, בפנייתם לממשלה בראשית 1942 (כשלושה שבועות לאחר החלטת המא"מ על הקמתה של ועדת האריס) לתיאום גובה תוספת היוקר שהם התכוונו לשלם החל בינואר אותה שנה. פנייה זו התקבלה, כאמור, בברכה על ידי הבריטים. M. Novomeysky to Chief Secretary, א"ח, A1511/10. על האופן שבו גילמה המועצה איום ארגוני פוליטי על ההתאחדות, שאף השפיע על הפיצול הזמני שחל בשורותיה במהלך 1943 ראו, Note on Interview with Mr. Lichtenstein, 21.5.1943, ibid; List of Firms which on their own initiative have negotiated about joining the Council, 14.9.1942, ibid; 'על הייצואים ואליהם', התעשייה, חוב' 1, יוני 1943; מכתב ארגון יצרני ארץ ישראל להסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י, 23.8.1943, אה"ע, IV-250-72-1-1574.

שלושת היזמים יוצגו בדיוני תוספת היוקר על ידי משה נובומייסקי, מייסדה ומנהלה של חברת האשלג, שעמד על סירובם לשלם אותה על פי כללי המשחק המתגבשים – תוספות יחסיות ולא קבועות כפי שנהגו שלושתם לשלם – תוך הדגשה כי שכר היסוד לפועלים במפעליהם גבוה יותר מהמשולם בשאר הסקטור התעשייתי.⁶⁶ נראה, לפיכך, כי שני מניעים עמדו בבסיס פעולתם במסגרת ועדת האריס. הראשון נועד להבטיח שהסדר תוספת היוקר המתגבש לא יהיה איום על מדיניות השכר הנהוגה במפעליהם, והשני, שהתלות הבריטית בהם תזכה לביטוי רשמי גם במסגרת המיסוד המדינתי הקורפורטיסטי של זירת יחסי העבודה באמצעותו.⁶⁷ שלא במפתיע, לא גילתה ההתאחדות התנגדות לפעולה קולקטיבית של 'שלושת הגדולים', מאחר שתוצאותיו המסתמנות של מיסוד תוספת היוקר תאמו את האינטרס שלה בריסון מדינתי של תביעות השכר ההסתדרותיות.

ההסכמה שבשתיקה של נציגי ההתאחדות בוועדת האריס לפעולה קולקטיבית מקבילה של שלושת היזמים הגדולים באמצעות המועצה נגזרה ודאי ממודעותם לתלות הבריטית בהם. נוסף על כך נראה שהיא נבעה גם מחישוב קר שהעדיף שתי ציפורים ביד (גיבוי מדינתי להשפעתה המיידית על עיצוב ההסדר והכרה מדינתית במעמדה הפוליטי-ייצוגי ביחס למחוז הבחירה המסורתי שלה) על פני ציפור אחת על העץ (העצמתה הארגונית-פוליטית תוך פנייה לכלל הסקטור התעשייתי, ובכלל זה המפעלים הגדולים שנהנו מתלותה של המדינה בהם). נציגי ההסתדרות, לעומתם, התנגדו לאי הכללת 'שלושת הגדולים' בהסדר המתגבש.⁶⁸ אפשר שבעשותם כן הם שאפו למקסם את ההון הפוליטי שצברה ההסתדרות הודות לתעסוקה המלאה ולאינטרס המשותף עם הבריטים בהסדרה קורפורטיסטית, ולא לחזור אל כללי המשחק העסקיים של שוק העבודה, שבו סבלה ההסתדרות מנחיתות לנוכח התלות הבריטית במפעלים אלה.⁶⁹ ההסתדרות נותרה אפוא מבודדת בעמדתה, לנוכח הגיבוי המוסדי הבריטי לפעולתם הקולקטיבית של השלושה במסגרת ועדת האריס.

המיסוד המדינתי של תוספת היוקר בסוף חודש מארס 1942 הביא למיתון השחיקה בשכרם של בעלי המשכורות הנמוכות (עד 8.5 ליש"ט לחודש) יחסית לבעלי המשכורות הגבוהות בסקטור התעשייתי, באמצעות תוספות שפיצו אותם על כשמונים אחוז מסך עליית יוקר המחיה מאז 1939. תנאי ההסדר לא סיפקו מענה מלא להערפות ההסתדרות, אולם הם הציבו את פועלי התעשייה בעמדת יתרון ניכרת על פני עובדי המגזר הציבורי. גם לאחר שמוסדה תוספת היוקר בסקטור התעשייתי הוסיפו שיעורי האינפלציה לעלות, ובעקבותיהם גם שיעורי תוספות היוקר, שלא פיצו פיצוי מלא על שחיקת השכר הריאלי. בעקבות

66 דו"ח ועדת האספקה המלחמתית.

67 שם.

68 שם.

69 תחושת האיום ההסתדרותית מפעולתם הקולקטיבית של שלושת מפעלי התעשייה הגדולים באמצעות המועצה בוטאה במפורש מעל דפי המשק השיתופי. ראו, 'שלושת הגדולים', המשק השיתופי, חוב'

התפתחויות אלה חזרה ההסתדרות להתמקד בתביעות להעלאת שכר היסוד בתעשייה, שהיה הבסיס לחישובן היחסי של תוספות היוקר.⁷⁰ מהלכה של ההסתדרות לא הפתיע את הגופים המעורבים לנוכח הודעתה עוד בטרם נחתם ההסכם בסוף חודש מארס, כי היא שומרת לעצמה את הזכות לנהוג כך.⁷¹ תביעות ההסתדרות, וסכסוכי העבודה שהתלוו אליהן, חשפו את חקיקת החירום הממשלתית לאיסור שביתות מינואר 1942 במערומיה. האסטרטגיה שנקטה ההסתדרות הצביעה על כישלון הממשלה בניסיון השליטה הקורפורטיסטי שלה בכוח העבודה בסקטור התעשייתי. עובדה זו התבלטה על רקע הצלחת הממשלה לשלוט בכוח העבודה בסקטור הציבורי הודות לאחוז הגבוה של העובדים הערבים ורמת ההתאגדות הנמוכה שלו. הממשלה, בתגובה, החליטה כי מוטב לה לעצב מדיניות שכר כלל-ענפית בארץ ומינתה לשם כך ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון המנדטורי, סמית.⁷² ההחלטה על מינוי ועדת סמית הייתה למעשה קריאת תיגר עצמית של הממשלה על הכרעתה הקודמת להביא למיסוד מדינתי קורפורטיסטי של זירת יחסי העבודה על בסיס הסדר תוספת היוקר. היא שאפה להסיט את הדפוס הקורפורטיסטי שמוסד בסוף מארס 1942 לעבר המגרש המדינתי (אטטיסטי) הבלעדי. הרכב הוועדה לא ייצג את שני השותפים הארגוניים שנטלו חלק במיסוד המדינתי התלת-רגלי וחתמו במסגרתו על ההסכם הקולקטיבי, אלא רק אחד מהם. להתאחדות לא הייתה נציגות פורמלית בקרב חברי הוועדה החדשה, על אף ההכרה המדינתית במעמדה הפוליטי-ייצוגי, שהייתה תוצר לוואי של עבודת ועדת האריס. תחת זאת מונה יוסף שפירא, מנהל חברת החשמל בתל-אביב, לנציגם היחיד של האינטרסים התעשייתיים בוועדה.⁷³ לעומת זאת, נציגות הסתדרותית (עורך הדין צבי ברנזון) לא נפקדה מהוועדה.⁷⁴ יש לשער כי הייתה בכך כוונה ממשלתית לנסות ולחייב את הנהגת ההסתדרות למסקנות המקורות של הוועדה שאמורות היו להביא למרב השליטה הממשלתית בכוח העבודה התעשייתי.

זמן קצר לאחר מינוי ועדת סמית ניצב בפני הממשלה אתגר חדש שאילץ אותה לנטוש את דרך ההסטה העדינה של הדפוס הקורפורטיסטי ולהגיב בביסוס מדיניותה על אדנים אטטיסטיים בלעדיים, עוד בטרם סיימה הוועדה את פעולתה. אתגר זה הופיע בדמות ברית

70 על פי עדות אבניאל, כבר במהלך עבודתה של ועדת האריס ניסתה ההסתדרות את כיוון הפעולה של העלאת שכר היסוד משהבינה כי המא"מ מגבה את עמדת ההתאחדות ששללה את האפשרות שתוספת היוקר תפצה על מלוא העלייה במדד יוקר המחיה. ד"ר ב' אבניאל, 'תוספת יוקר ותוספת שכר', *התעשייה*, חוב' 8, ינואר 1942.

71 Letter D. Remez, to Sir Douglas Harris, 25.3.1942, א"מ, מ-5061/2.

72 גסקין, *ארץ ישראל 1939-1945*, עמ' 105-109.

73 בעקבות הקמתה של ועדת סמית, ניסתה ההתאחדות לשווא לגייס את הנהלת הסוכנות וכן את המועצה כדי להביא למינויו של אבניאל כנציג משותף של ההתאחדות והמועצה בוועדה. ראו, The Palestine Industrial Council, Minutes of the Sixth Meeting of the Executive Committee, 20.10.1942, א"ח, A1511/11.

74 סמית, *דין וחשבון*, עמ' 2.

חוצת מעמדות בין מיכאל פולק, יזמו ומנהלו של מפעל המלט 'נשר', לפועליו. ברית זו כללה הסכמה של ההנהלה והפועלים על העלאת שכר הבסיס בעשרה אחוזים (בנוסף התביעה ההסתדרותית להעלאת שכר היסוד שהניעה את הקמתה של ועדת סמית),⁷⁵ והתבססה על התלות הצבאית בתוצרת המפעל שאפשרה את גלגול העלות שהייתה כרוכה בהעלאת השכר על הצבא הבריטי. בעקבות זאת פנה פולק לפיקוד הצבאי בארץ ישראל ובעבר הירדן לאישור ההסכמות.⁷⁶

מדוע חרג פולק מדפוס הפעולה הקולקטיבית שאימצו שלושת המפעלים הגדולים באמצעות המועצה הארצישראלית לתעשייה ובחר לנקוט פעולה כלכלית-פוליטית אינדיבידואלית? בהיעדר מקורות ראשוניים שיספקו מענה לשאלה זו, אפשר לשער כי בחירתו נבעה מההבדל שבין מקור התלות המדינתית ב'נשר' למקורות התלות בחברות החשמל והאשגל. בעוד החברות הללו נהנו ממונופול על ניצול משאבי טבע מתוקף זיכיון ממשלתי, נבעה התלות המדינתית ב'נשר' מגודלו כמעסיק ומעמדת השליטה בשוק המלט הארצישראלי, שהקנו לו חשיבות אסטרטגית בתקופת המלחמה כתוצאה מביקושי הצבא לתוצרתו. נוסף על כך, פעילותו העסקית של פולק, החל בהקמת מפעלו בשנות העשרים, לא נסמכה על הון סימבולי ציוני דוגמת זה שגיבה את היבט התשתית הציבורית (public utility) בפעולתו העסקית של פנחס רוטנברג,⁷⁷ ובאופן שונה גם את פעולתו העסקית של נובומייסקי.⁷⁸

לנוכח האופי הזמני של התלות הבריטית ב'נשר' (לעומת עיגונה בכתבי הזיכיון של התלות המדינתית בשתי החברות האחרות) זיהה פולק ככל הנראה את האינטרס העסקי שלו כשונה מזה שהניע את פעולת המועצה. מכאן לא הייתה הדרך ארוכה להכרעתו כי עניינו יקודם בצורה המיטבית על ידי ברית אינטרסים חוצת מעמדות ולא במסגרת פעולה קולקטיבית פנים מעמדית. ברית זו אמורה הייתה להגדיל את היקף משאבי העוצמה שלו ולבססם על מסד בין מעמדי שאמור היה לפצות על חסרונו של הון סימבולי ציוני.

הנציב העליון זיהה את האתגר שמהלכם של פולק ופועליו הציב בפני הממשלה. מהלך זה עלול היה, עקב עיתויו, לטרפד את עבודתה של ועדת סמית שמונתה לטפל בשאלת שכר היסוד. האתגר היה שלמעסיקים שעיקר תוצרתם נמכרת לצבא אין אינטרס להתנגד

75 הנהגת ההסתדרות הייתה כנראה שותפה שקטה לברית זו מאחר שהיא תאמה את האסטרטגיה שלה בעקבות המיסוד המדינתי הקורפורטיסטי של תוספת היוקר. נוסף על כך, הובלת התביעה על ידי פולק אפשרה לה לחמוק ממילוי תפקידה הקורפורטיסטי המרסן ולהימנע בכך מעימות עם קבוצת עובדים חזקה.

76 Letter Michel Polok to A.D.W. (S) PAL. & T.J. R.E. Stores Branch, Force Headquarters, Jerusalem, 4.10.1942, מ-1452/14.

77 אלי שאלתיאל, פנחס רוטנברג, תל-אביב 1990.

78 מיכל פרנקל, חנה הרצוג ויהודה שנהב, 'קפיטליזם לאומי: בין מפעלי ים-המלח לעיר הוורדים', תיאוריה וביקורת, כרך 9 (1996), עמ' 15-40.

להעלאת שכר היסוד מפני שמצב המלחמה מאפשר את גלגול עלותו על הקונים.⁷⁹ זיהוי זה הצביע בעקיפין על שתי נקודות תורפה הכרוכות זו בזו שנמצאו בהסדר הקורפורטיסטי למיסוד תוספת היוקר, ובמתווה יחסי החליפין בין התעשיינים לממשלה שהיה אחד מעוגניו. ראשית, ההסדר הקורפורטיסטי לא תמרץ את ההתאחדות לפעול להשלטת מרותה על המפעלים שהיו חברים בה. מרות זו הייתה אמורה להבטיח את מחויבותם לפעולה בספירה הכלכלית-פוליטית של תחום יחסי העבודה בלי לפזול לפעולה המונעת משיקולים עסקיים גרידא בתחום זה. פזילה אפשרית כזו נבטה על הקרקע הפורייה של התלות הצבאית בתעשייה הארצישראלית והחלה להתממש בעקבות מקרה 'נשר', משהתברר כי אפשר לגלגל על כתפי הצבא את העלות הכרוכה בהרגעתם של יחסי העבודה. היעדרו של מרכיב מרותה של ההתאחדות על חבריה בכוח ובפועל מיחסי החליפין הקורפורטיסטיים בינה ובין הממשלה, שיקף את המגבלה של תוצר הלוואי שלהם: הכרה מדינתית במעמדה הפוליטי-ייצוגי בלי שיתלוו לה אמצעי תמרוץ מִבדל שהיו יכולים לבסס את יחסיה עם חבריה תחילה ובהמשך אף עם הסקטור התעשייתי הפרטי כולו ולהביא להעצמתה הארגונית-פוליטית בטווח הארוך.

שנית, גישתה של המדינה לשלושת המפעלים הפרטיים הגדולים לא הביאה להישג הקורפורטיסטי המצופה של מחויבות להסדר המתמסר. עקב עוצמתם הכלכלית היה זה איום ממשי על מיסודה של זירת יחסי העבודה.

השתלבותן של שתי נקודות התורפה הללו זו בזו הביאה לכך שפעולתו חוצת המעמדות של פולק הניעה תעשיינים נוספים לפעול באופן דומה. וכך הגיעו עד מהרה למא"מ פניות להעלאת שכר העובדים משבעה מפעלים נוספים שייצרו עבור הצבא (חלקם אף ייצר תחמושת), ושהיו ברובם חברי ההתאחדות.⁸⁰ בכך נחשף למעשה כי גם אם לא היו מתגלות נקודות התורפה הללו, לא היה בכך כדי לבצר את הסדר תוספת היוקר המדינתי שהתבסס על תיווך אינטרסים קורפורטיסטי, מאחר שהוא לא סיפק מענה מדויק לאינטרסים השונים של המעסיקים השותפים לו. הבעיה נוצרה משום שההסדר כלל הכרה מדינתית במעמדן של ההתאחדות ושל המועצה כאחד בהקשר למיסוד תוספת היוקר, בלי שתיסתמנה הפרצות שאפשרו לאינטרסים השונים לערער את בסיסו. פעולתם הקולקטיבית של התעשיינים הפרטיים, אם באמצעות ההתאחדות ואם באמצעות המועצה, כשלה אפוא כצפוי (בעיניים בריטיות) במבחנה הגדול. כישלון זה לא התבטא בפגיעה באינטרסים התעשייתיים שחסו

79 High Commissioner for Palestine & Transjordan to Minister of State, 13.10.1942, א"מ, מ-1452/14.

80 ראו את דיווחו של סגן מנהל מחלקת העבודה לראש המא"מ: 'בעקבות הדרישות שהציגו פועלי מפעל המלט 'נשר' העלו פועלי שבעה מפעלים נוספים דרישות דומות להעלאת שכר: סיניבר, הופמן ובניו, פלאלום, המלחים, היוצק, פליו, הבורג', Couzens to the Director, War Supply Board, 9.10.1942, א"מ, מ-1452/14. ראו גם את דיווחו של האר"מ למא"מ בעקבות דיווחה של מחלקת העבודה, Minutes of Meeting No. 85 of the War Supply Board, 9.10.1942, שם.

תחת מעטה התלות הצבאית. עיקר ביטויו היה בפגיעה באינטרסים הבריטיים שהעניקו גיבוי מדינתי לשני הנתיבים הארגוניים של פעולתה הקולקטיבית של התעשייה הפרטית, מתוך הערכה כי יהיה בכך כדי לתרום לפתרון בעיית האינפלציה ולמנוע אפשרות של הסטת הזמנות צבאיות מהמשק הארצישראלי.

לנוכח הפגיעה באינטרסים שלה, לא השתתתה המדינה והציגה תגובה בעלת שני מרכיבים. המרכיב הראשון נועד לפתור במהרה את הבעיה הנקודתית ב'נשר' עקב תלותו של הצבא הבריטי בכל המזרח התיכון בתוצרתו. לשם כך מינתה הממשלה שני בוררים שחברו לשני בוררים נוספים, נציגי ההנהלה והעובדים. באפריל 1943 פורסמה החלטת הבוררות שאישרה את התביעה להעלאת שכר היסוד לעובדי 'נשר' בעשרה אחוזים.⁸¹ המרכיב השני ביסס באופן מופגן את הסטתו של תהליך המיסוד המדינתי של זירת יחסי העבודה מהנתיב הקורפורטיסטי אל הנתיב האטטיסטי. במסגרת זו החליטה הממשלה על ייסוד מרשם מפעלים אשר רק אלה שיהיו רשומים בו יהיו זכאים לחתום על חוזים עם זרועות הצבא השונות והמא"מ. הזכאות לרישום תבעה הצהרה של בעלי המפעלים כי מאז שהוכרו על כינון המרשם הם לא שילמו תוספת שכר ללא הסכמת המא"מ, והתחייבות שיימנעו מכך גם בעתיד.⁸² בכך טיפלה המדינה בשתי נקודות התורפה שביחסי החליפין בינה ובין המעסיקים, שנכללו בהסדרה הקורפורטיסטית של תוספת היוקר ממארס 1942. טיפול זה שפך את התינוק (תוספת יוקר קורפורטיסטית) עם מי האמבטיה (שתי נקודות התורפה) והציב את המדינה כאחראית בלעדית לתיווך האינטרסים התעשייתיים בהקשר של תוספת היוקר. באופן זה מוסדה זירת יחסי העבודה על אדנים אטטיסטיים עוד בטרם הוענקה למדינה הלגיטימציה הציבורית והפוליטית לעשות כן. לגיטימציה זו אמורה הייתה לנבוע מתוצאות עבודתה של ועדת סמית שהוקמה לשם כך, אולם באוקטובר 1942, היא ניצבה כאמור רק בראשית עבודתה.

ועדת סמית פרסמה את הדין וחשבון שלה באפריל 1943.⁸³ מן הדין וחשבון התברר כי לנוכח התנאים האובייקטיביים במשק הארצישראלי, ובראשם הפער הניכר בין רמות המחיה של האוכלוסייה היהודית והערבית, הוועדה לא הייתה יכולה לגבות את הממשלה במיסוד זירת יחסי העבודה על אדנים אטטיסטיים, ובכללם הנהגת רמות שכר מינימום אחידות לכלל אוכלוסיית הארץ. זאת ועוד, הוועדה החזירה למעשה את תהליך המיסוד האמור לנתיבו הקורפורטיסטי על בסיס קווי היסוד שהתוותה ועדת האריס, ובהתאם לכך נחתם לקראת סוף אותו חודש הסכם תלת-רגלי מחודש בין ההתאחדות, ההסתדרות והממשלה בדבר תשלום תוספת יוקר.⁸⁴ בעקבות החתימה על הסכם זה, הודיעה המא"מ להתאחדות כי

81 אשל, המלט, עמ' 88.

82 War Supply Board, Register of Approved Manufacturers, 9.10.1942, *The National Archives*, London, FO 922/165

83 סמית, דין וחשבון.

84 הסכם, 22.4.1943, אה"ע, IV-208-1-5130.

המדינה מקבלת על עצמה את תפקידה במסגרת יחסי החליפין הקורפורטיסטיים המשולשים ונכונה לסבסד את תשלום תוספת היוקר.⁸⁵

חזרתה של הממשלה לנתיב הקורפורטיסטי שיקפה לא רק את הכרתה במציאות הכלכלית-פוליטית הארצישראלית ששימשה מכשול לכיסוס המיסוד האטטיסטי של זירת יחסי העבודה בארץ, כפי שהדגישה ועדת סמית. למעשה, פניית הפרסה של הממשלה בעקבות פרסום דו"ח סמית שיקפה גם את שינוי האינטרס המדינתי לאור ההתפתחויות במלחמה. כחודש לאחר שהממשלה מינתה את ועדת סמית, החל במצרים קרב אל-עלמיין (23 באוקטובר 1942), שסימן את היפוך המגמה לטובת צבאות בעלות הברית בחזית הצפון אפריקנית של מלחמת העולם השנייה. בראשית מאי 1943 כבר נכנעו הכוחות הגרמניים והאיטלקיים בתוניסיה. מהלך זה האיץ את צמצום התלות הבריטית, הצבאית בעיקרה, בתעשייה הארצישראלית. מכאן שחידוש ההסדר הקורפורטיסטי התלת-רגלי בעקבות פרסום מסקנות ועדת סמית לא הציב בפני המדינה מחיר גבוה הדומה לזה שהציב בפניה ההסדר שכוון במאוס 1942 בעקבות עבודתה של ועדת האריס.⁸⁶ בהיעדרו של מחיר מעין זה ולנוכח צמצום האפשרות למינוף התלות הבריטית לדרישה, נוסח 'נשר', לסבסוד מדינתי של ההעסקה במפעלי התעשייה, אין להתפלא על 'רוחב הלב' שגילתה המא"מ בהודעתה הרשמית להתאחדות על נכונותה המלאה של המדינה למילוי תפקידה הקורפורטיסטי במסגרת מיסודה המדינתי המחודש של תוספת היוקר.

מבט כולל על הסבב השני (המדינתי) של תהליך מיסוד תוספת היוקר במשק הארצישראלי (1942-1943) מצביע, אם כן, על התלות הבריטית בתעשיית הארץ כמרכיב המכריע שהניע אותו. ביטוייו של מרכיב זה השתנו בהתאם להתפתחויות שחלו במלחמת העולם השנייה, ובעקבותיהן גם במצבה הכלכלי של הארץ. עקב זאת הביאה השפעתו בשלבים שונים של התהליך לתוצאות מוסדיות הפוכות בכל הכרוך במנגנונים של קביעת מדיניות תוספת היוקר ויישומה. ראשית ההשפעה הייתה בהחלטת השלטון הבריטי להביא למיסוד מדינתי של תוספת היוקר בהתבסס על מתווה קורפורטיסטי של תיווך האינטרסים של המעסיקים והעובדים. במסגרת זו הכירה הממשלה לראשונה, באמצעות המא"מ, במעמדה הפוליטי-ייצוגי של ההתאחדות, אך גם במעמדם של שלושת המפעלים הפרטיים הגדולים, באופן שתמרץ את מיסוד פעולתם הקולקטיבית שהייתה בחיתוליה הארגוניים. לאחר מכן הביא החשש מאפשרות ניצול תלותה במפעלים שייצרו עבור הצבא הבריטי לזירוז מהלכי הממשלה להחלפת המתווה הקורפורטיסטי במתווה אטטיסטי באמצעות מרשם התעשיות המורשות לייצר לתצרוכת לשעת המלחמה. ניצחון בעלות הברית בחזית הצפון אפריקנית סימן את ירידת חשיבותו של מרכיב התלות הבריטית בתעשייה הארצישראלית ומכאן גם את שוויון הנפש היחסי של הממשלה שליווה את החזרה למתווה הקורפורטיסטי של

85 מ' רוזן וד"ר ב' אבניאל, 'מכתב-חוזר מס' 14/43 לכלל חברי התאחדותנו', 6.5.1943, אצ"מ, S8/1193/3.

86 שלו, עבודה, עמ' 170.

מדיניות תוספת היוקר. ירירת משקלו של מרכיב התלות המדינתית בהקשר זה התבטאה בראש ובראשונה בצמצום הדרסטי בעלות ההסדר שנשאה המדינה.

1. סיכום

בניתוח פרשת הנהגת תוספת היוקר ומיסודה במשק הארצישראלי במהלך מלחמת העולם השנייה מצטלבת בחינה ביקורתית של הסוגיות שהוצגו בראשית הדברים בשאלת השפעתם של זעזועים חיצוניים, דוגמת המלחמה, על עיצובה של מדיניות מקומית. בסבב הוולונטרי של הנהגת התוספת צלחה דרכם של התעשיינים הפרטיים בהפיכת משאביהם הכלכליים לעוצמה פוליטית באמצעות ההתאחדות באופן שאפשר עיצוב הסדר מוסדי התואם את האינטרסים שלהם. לתפיסת האינטרסים הסקטוריאליים שהנחתה את פעולת ההתאחדות בהקשר זה נלוו, מטבע הדברים, גם האינטרסים הארגוניים שלה עצמה. מהניתוח התברר אמנם כי ההסדר תאם גם את העדפותיה של ההסתדרות, אולם ההתאחדות, באמצעות בנימין אבניאל, ראש מחלקת העבודה שלה, הייתה היזמת המוסדית שלו. יש לשער כי לו הייתה ההתאחדות נמנעת מלמלא תפקיד זה, או אף שוללת במפורש את הנהגת התוספת, הצדדים לא היו מגיעים לכלל הסדר לנוכח מצב האבטלה ביישוב היהודי שהציב את התעשיינים הפרטיים בעמדת יתרון על פני ההסתדרות בשוק העבודה. יתרון זה נחשף למעשה בנתוני התשלום הזניחים כמעט של תוספת היוקר בתעשייה הפרטית היהודית בהתאם להסדר הוולונטרי שאליו הגיעו שני הצדדים. מצד שני, נתונים אלה אותנו גם על היעדרם של תמריצים מברלים ממערך יחסיה של ההתאחדות עם כלל הסקטור התעשייתי הפרטי וסימנו בכך את חוסר יכולתה למנף את ההסדר להעצמה פוליטית-ארגונית ארוכת טווח. בזאת הם חשפו את חולשתה.

ההסדרה הוולונטרית של תוספת היוקר בסקטור התעשייתי היישובי הניחה את התשתית למיסודה המדינתית-מנדטורי המאוחר יותר. המא"מ טרחה על 'תרגומה' של תשתית זו מה'שפה' היישובית ל'שפה' המדינתית באופן שהעניק לה למשך פרק זמן מוגבל תוכן קורפורטיסטי תלת-רגלי ממשי. התרגום משפה לשפה כמנגנון של שינוי מוסדי,⁸⁷ תיווך במקרה זה בין הזעזוע המלחמתי החיצוני ובין מוסדותיה המדינתיים של הכלכלה הפוליטית המקומית. תיווך זה מצביע על המגבלה האנליטית הכרוכה בהסבר הופעתם של הסדרים מוסדיים, הנסמך על השפעה אמורפית של שינויים חיצוניים שלאחריהם שום דבר לכאורה לא שב להיות כשהיה. בכך הוא מאשש טענה קיימת במחקר המוסדי במדע המדינה ולפיה דווקא בעתות שבר כאלה יעדיפו שחקנים פוליטיים לדבוק במוכר על פני אי הוודאות.⁸⁸

John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton and Oxford 2004, 87 pp. 79-85

Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge 2004, p. 292 88

הבחירה הבריטית בתרגום מדינתי של תוספת היוקר הוולונטרית פיצתה לכאורה את ההתאחדות על חסרונם של התמריצים המבדלים ועל היעדר יכולתה למנף את השפעתה הפוליטית האפקטיבית על ההסדרה הוולונטרית של התוספת להעצמה פוליטית-ארגונית מתמשכת. בכך נדמה היה כי ההתאחדות ממקסמת את השפעתה על עיצוב המדיניות הרלוונטית לתעשייה הפרטית תוך שהיא מצליחה להפוך את המשאבים הכלכליים שהיו נתונים בידי סקטור זה לעוצמה פוליטית ובלי שנזנחים ההיבטים הארגוניים של עוצמה זו. אולם למעשה, לא זו בלבד שמיסודה המדינתי של התוספת לא הביא ליצירת תמריצים מבדלים לשימושה של ההתאחדות; הוא אף דרבן את יצירתה של מסגרת ארגונית שאימה עליה. זאת לנוכח התלות הבריטית בחברות האשלג והחשמל ובמפעל 'נשר', שמהם הורכבה מסגרת זו. לאור כל זאת אפשר לקבוע כי פרשת תוספת היוקר הדגימה את יכולתו של הסקטור התעשייתי הפרטי להפוך את משאביו הכלכליים לעוצמה פוליטית בזירת יחסי העבודה היישובית ובזירה המדינתית כאחד, אולם לא היה בה כדי למסד את התאחדות בעלי התעשייה כנציגת המעסיקים בהסדרה קורפורטיסטית משולשת באופן שיביא להעצמתה הארגונית-פוליטית לאורך ימים.