

היערכות השירותים החברתיים לקליטת העלייה הגדולה – קווים לדיון

אברהם דורון

למדיניות החברתית של ישראל כפי שהתפתחה בעשור הראשון שלאחר הקמת המדינה בעת קליטת העלייה הגדולה נודעה השפעה מרחיקת לכת על תנאי החיים של כלל האוכלוסייה לטווח ארוך, ועל האופי של חלק ניכר מן הבעיות החברתיות שמדינת-ישראל מתלבטת בהן עד ימינו. במאמרנו נעסוק במדיניות החברתית, כפי שבאה לידי ביטוי בסוף שנות הארבעים ובתחילת שנות החמישים בשלושה תחומים של שירותי הרווחה: הסעד (הגשת סיוע לאוכלוסייה נזקקת), הביטוח הסוציאלי והסיוע למובטלים.

הקמת המדינה הביאה לשינויים מהירים בחברה הישראלית, אבל היסודות הרעיוניים-האידיאולוגיים של המדיניות החברתית והבסיס המבני-המוסדי של שירותי הרווחה הונחו כבר בתקופת היישוב, בארץ-ישראל המנדטורית. השאלה היא אפוא אם השינויים, שחלו במדיניות החברתית ובשירותי הרווחה, הדביקו ותאמו את השינויים שחלו בחברה הישראלית בעשור הראשון שלאחר הקמת המדינה. השאלות המעניינות בהקשר זה של שינוי והתפתחות במדיניות החברתית הן בשלושה נושאים מרכזיים:

1. האם הבעיות החברתיות, שנתעוררו בראשית תקופת המדינה, הוגדרו באותן השנים במסגרת תפיסה חדשה וראו בהן נקודת מוצא לפיתוח קווי מדיניות חדשים, או שמא זכו להתייחסות ולטיפול על-פי התפיסות שרווחו בתקופת היישוב?
2. האם המדיניות החברתית, שהתגבשה בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, היתה המשך של המסורת שנוצרה בתקופת היישוב או שמא היתה זו שבירת המסורת ויצירת דגם חדש? אם נוצר דגם חדש כזה, מה היתה מידת החידוש והיצירתיות שבו?
3. מה היו האילוצים המוסדיים, שהקשו על האפשרויות של פעולה פוליטית לשינוי, וכיצד ריככה ושינתה הפעילות הפוליטית, במשך הזמן, את מחסומי הדרך המוסדיים? בלשון אחרת, מה היו יחסי הגומלין בין המבנים המוסדיים ובין השאיפות והתוכניות לשינוי של קובעי המדיניות החברתית באותה תקופה?¹

* מאמר זה מבוסס על הרצאתי בכנס 'העלייה הגדולה: עדויות ומחקרים', שהתקיים ביד יצחק בן-צבי, ב-12 ביוני 1988.

1 על היכולת של מבנים מוסדיים להשתנות, על-מנת לתת מענה לבעיות החברתיות של הזמן, ראה דיון ממצה אצל: D.E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Oxford 1986, chapter 1



עולה קשיש
מקזבלנקה, באסיפת יצורים
(ספטמבר 1954)

שירותי הסעד

שירות הסעד הוקם בארץ כבר בשנת 1931, במסגרת המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי.² לשכות הסעד שהוקמו אז הופעלו ברמה מקומית, ובאחריות מקומית, על-ידי ועדי הקהילה של כנסת ישראל, והוטל עליהן להגיש טיפול סוציאלי וסיוע כלכלי למשפחות במצוקה. העזרה הכלכלית נתפסה כחלק בלתי נפרד מהטיפול הסוציאלי. גישה זו תאמה הן את האידאולוגיה שהיתה שלטת ביישוב והן את האידאולוגיה המקצועית של העוסקים בעבודה

151

2 אסיפת הנבחרים החליטה בפברואר 1931 על הקמת השירות, וזו לשון ההחלטה: 'אסיפת הנבחרים מחווה את דעתה, כי המצב בו נתון כיום מפעל העזרה הסוציאלית ביישוב — חוסר תחוקה סוציאלית בארץ, חוסר ריגולציה והתאמה בשיטת הפעולה הסוציאלית, חוסר פקוח ציבורי על הנהלת העניינים בכמה מוסדות — מחייב את הכנסת לגשת בהקדם להקמת מוסד ישובי לענייני הפעולה הסוציאלית על-ידי הוועד הלאומי.'

סוציאליט³. לפי התפיסה שהיתה רווחת בקרב הגורמים הקובעים ביישוב, שחשבו במושגים של חברה יהודית סוציאליסטית, עצם הנזקקות לסעד נחשבה דבר חריג⁴. בעיות המצוקה האינדיווידואלית של הפרט אמורות היו למצוא את תיקונן במסגרת המטרות הקולקטיביות של היישוב ולא על-ידי קבלת סיוע אינדיווידואלי⁵. לפי התפיסה שהיתה רווחת במקצוע העבודה הסוציאליט, לא היתה לאדם זכות לעזרה כלכלית כשלעצמה, אלא מתן העזרה הכלכלית היה אחת מדרכי הטיפול הנתונות בידי של העובד הסוציאלי, ומטרת הטיפול הסוציאלי היתה להפוך את המטופל לגורם יוצר ומועיל לעצמו ולחברה⁶. למעשה, לא היה ניגוד בין המטרות החברתיות של הגורמים הקובעים ביישוב ובין המדיניות ששירות הסעד אימץ לעצמו, פרט לעובדה שהגורמים הקובעים ביישוב התכחשו (מבחינה אידאולוגית ובאופן מעשי גם יחד) לעצם הצורך בקיום הסעד.

הסדר זה פעל עד להקמת המדינה, כל זמן שהיקפה של בעיית הסעד בתוך היישוב היה קטן יחסית, וכל זמן שבעיה זו היתה נחלתה של אוכלוסייה שנחשבה שולית במסגרת היישוב עצמו. הנסיבות הללו השתנו באופן קיצוני בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה. הבעיות הסוציאליות של אוכלוסיית העולים החדשים הפכו מבעיית שוליים לבעיה מרכזית של מדינת-ישראל⁷. ההיזדקקות לסיוע של שירות הסעד הפכה להיות בנסיבות של הזמן כמעט נחלת הכלל בקרב אוכלוסיית העולים החדשים. הדבר קרה בחלקו בגלל המצוקה הכלכלית האמיתית ששררה בקרב אוכלוסייה זו, ובחלקו משום שבאותה תקופה לא היו קיימים כמעט הסדרי בטחון סוציאלי אחרים, שיכלו להגיש סיוע לאדם שנקלע למצב של מצוקה.

שירות הסעד הגיב די מהר על השינויים שהתחוללו בארץ. השירות גדל והתרחב על-מנת שיוכל להגיש את שירותיו לאוכלוסייה הגדולה שהתדפקה על דלתותיו. תוך זמן קצר הוקמו לשכות סעד חדשות בכל יישוב ויישוב בארץ, והלשכות היו אמורות לטפל בכל הבעיות של הפונים אליהן⁸. זאת היתה בוודאי תגובה חשובה, אבל זאת היתה גם התגובה היחידה של השירות. לא חל כל שינוי בתפיסה של בעיית הנזקקות לסעד. התפיסה הפוליטית של קובעי המדיניות החברתית באותה תקופה ושל ראשי השירות נשארה כפי שהיתה בתקופת היישוב, היינו לראות בהיזדקקות לסעד בעיית הסתגלות אישית של בני קבוצות חריגות ושוליות באוכלוסייה — בעיה שיש לטפל בה באמצעים המסורתיים של טיפול סוציאלי אישי, ולא בעיה של הסדרים חברתיים לקויים אשר דורשים התייחסות רחבה ומקיפה יותר.

דגם מדיניות הסעד, שנקבע בשנות השלושים, נשאר אפוא ללא שינוי, למרות הגידול העצום בהיקף פעולתו של השירות. להנהגה הפוליטית והמקצועית שהופקדה על נושא הסעד לא היו רעיונות חדשים כיצד להתמודד עם הבעיות שבפניהן הועמדה. הדבר הקשה ביותר במדיניות הסעד היה, שבמשך השנים הקריטיות לא נקבע קנה-מידה למכסות סיוע שאדם במצוקה היה זכאי

3 ראה: הוועד הלאומי לכנסת ישראל, העבודה הסוציאליט בישראל: עקרונות ויסודות, ירושלים 1939.

4 ש"ג איזנשטדט, החברה הישראלית: רקע, התפתחות ובעיות, ירושלים 1967, עמ' 165.

5 על הקשר בין האידאולוגיה הדומיננטית ביישוב ובין תפיסת העבודה הסוציאליט ראה: ע"ו דויטש, 'התפתחות של העבודה הסוציאליט' כמקצוע ביישוב העברי בארץ ישראל', עבודה לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית, ירושלים תש"ל.

6 העבודה הסוציאליט בישראל (לעיל, הערה 3), עמ' 7.

7 ש"ג איזנשטדט, 'בעיות חברתיות בקליטה', סעד, ו, מס' 6 (נובמבר 1962), עמ' 185.

8 משרד הסעד, הלשכות הסוציאליט בארץ 1951-1952, ירושלים 1954.

שירותים חברתיים לקליטת העלייה הגדולה

להן, ולא הוקנתה לאדם הנזקק תחושה של זכות לסעד שהוגש לו. תקציבי הסעד נקבעו ביד קמוצה ולפי שיקול הדעת של פקידי האוצר, והסיוע שקיבל כל אדם היה נתון לשיקול דעתו של העובד הסוציאלי.⁹

חוק שירותי הסעד, שנתקבל בשנת 1958, היה ביטוי מובהק לדגם מדיניות הסעד המיושן. ההצעות לחוק זה עברו במשך שנות החמישים גלגולים שונים, וכל גלגול היה בו רק צמצום ודילול נוסף של אחריות המדינה כלפי אוכלוסיית הנזקקים.¹⁰ למרות הנסיונות לאשש חוק זה באסמכתאות מן המסורת היהודית,¹¹ הרי בסופו-של-דבר, החוק שהתקבל אישר דגם של מדיניות סעד שהועתק כולו מ'חוקי העניים' (Poor Laws) באנגליה, וזאת בשעה שחוקים אלה בוטלו זה מכבר באנגליה עצמה. העקרונות שהחוק קבע היו: אחריות מקומית — רק הרשויות המקומיות אחראיות להגשת סעד; אחריות קרובים — אדם נזקק צריך לפנות קודם לקרובי המשפחה שלו, כולל הקרובים והרחוקים, ורק אם אלה לא יוכלו לסייע לו, יוגש לו סיוע מטעם הכלל; הסיוע יינתן כהלוואה בלבד — אדם שקיבל סעד ומצבו הכלכלי השתפר אחר כך נדרש להחזיר את הסעד שהוגש לו. לא נקבעה בחוק זה כל זכות אינדוידואלית ישירה של האדם לסעד, לא נקבעו בו תנאי הזכאות לקבלת סעד ולא נקבעו כלל שיעורי מכסות הסעד שאדם נזקק זכאי להן.¹² זה היה מצבו של שירות הסעד לקראת סוף העשור הראשון של קיום המדינה.

חשוב להדגיש שבמשך כל העשור הזה כמעט לא נשמע בארץ ערעור על דגם זה של מדיניות הסעד. קשה לומר שהממסד הפוליטי היה אדיש למצוקה של קבוצת האוכלוסייה הנזקקת, אבל הוא לא היה מסוגל עדיין להשתחרר מתפיסתו לגבי התפקיד החברתי הנחות שיש לשירות הסעד במסגרת התפקידים החברתיים של השלטון. האוכלוסייה הנזקקת לא היתה עדיין בשלה להביע בעצמה מחאה מאורגנת נגד המדיניות הקיימת. העובדים הסוציאליים מחו אמנם ללא הפסק, ואף ערכו כנסי מחאה, על המשאבים הזעומים שהועמדו לרשותם לעומת ההיקף העצום של הבעיות שהיה עליהם להתמודד עמן. אבל הם לא ערערו על העיקר — על דגם מדיניות הסעד. נחוץ היה גורם חיצוני שיבוא ויזעזע את המערכת כדי לפתוח פתח לתהליך של שינוי. גורם זה היה פרופ' פיליפ קליין, מומחה מטעם האר"ם, שהוזמן על-ידי משרד הסעד לייעץ לממשלת ישראל בענייני סעד. הדו"ח שפרסם פרופ' קליין בשנת 1958 היתה בו, אכן, ביקורת קטלנית על מדיניות הסעד הקיימת. הדו"ח גרם זעזוע עמוק בממסד, ולמעשה העלה בפעם הראשונה את נושא מדיניות הסעד לסדר היום הציבורי.¹³

9 ראה על כך הדו"חות של שני מומחי האר"ם, שהתבקשו באותה תקופה לייעץ למשרד הסעד: T.S. Simey, *The Coordination of Social Services in Israel*, Report of Expert Appointed by the Technical Assistance Administration of the United Nations, 1952; Dorothy C. Kahn, *Organization and Operation of Welfare Services in Israel*, Report of Expert Assigned from the Secretariat of the United Nations, 1953

10 הצעת החוק המקיפה ביותר הוכנה כבר בפברואר 1950. הצעות חוק נוספות הוכנו בשנים 1953, 1954 ו-1955. להצעות החוק השונות ראה: ארכיון משרד העבודה והרווחה, תיק משרד הסעד, 5121/11.

11 ראה על כך בדבריו של סגן שר הסעד, הרב ד"ר י"ש רוזנברג, בהציגו את הצעת החוק בכנסת: משרד הסעד, חוקי סעד בכנסת, ירושלים 1956.

12 א' דורון, 'מערכת הסעד במדינת ישראל: סוגיות של מדיניות ומינהל', מדינה, מימשל ויחסים בינלאומיים, 11 (חורף 1977), עמ' 112-113.

13 פ' קליין, שירותי הסעד בישראל, ירושלים 1958. ראה גם: H. Silver, *Public Assistance in Israel: A Report to the Council of Jewish Federations and Welfare Funds*, Detroit 1962



תחנת טיפת חלב,
יהוד (1950)

פרץ נפתלי, ממנהיגי מפא"י, ששימש באותה תקופה במשך זמן קצר כשר הסעד, נאלץ להתייחס לדו"ח קליין ולמעשה הסכים, לפחות באופן חלקי, לביקורת הכלולה בו. וכך אמר בדבריו בכנסת:

אינני רוצה להזדהות עם כל הדברים שמסר המומחה בדו"ח שלו, וכן לא עם המסקנות: אבל אני סבור שהוא צודק בדבר אחד... שנחוצה למדינה, לממשלה ולתנורה שלנו הרגשה עמוקה של חובה לפעול לטובת החלק האומלל ביותר של החברה... העזרה של החזקים לחלשים היא חובה מוסרית. ההכרה בחשיבות זו מפגרת אצלנו במידה גדולה.¹⁴ דו"ח קליין ודברי השר פתחו תהליך של שינוי שבהדרגה שינה לחלוטין את דגם מדיניות הסעד בישראל. תהליך זה נמשך דור שלם, למעשה עד ראשית שנות השמונים.¹⁵ אבל את המצוקה שסבל הדור של שנות החמישים לא ניתן היה כבר לשנות.

הביטוח הסוציאלי

ההסדרים בתחום הביטוח הסוציאלי שנוצרו בתקופת היישוב היו מצומצמים ביותר. ממשלת המנדט הסתפקה בחקיקה של פקודת הפיצויים לעובדים, שהבטיחה תגמולים מוגבלים לנפגעי עבודה, ובהבטחת זכויות מצומצמות של חופשת לידה בשכר לקבוצה מוגבלת של נשים עובדות שכירות. ההסתדרות הקימה אמנם שורה שלמה של מוסדות לעזרה הדדית ולביטוח סוציאלי, ויצרה בכך מעין מסורת ודגם מטרים של מדיניות חברתית בתחום זה. תנועת הפועלים, ובמידה מסוימת היישוב כולו, היו מאוד גאים במוסדות אלה, וראו בהם הישג חברתי גדול. אולם, היכולת הממשית של מוסדות אלה, פרט לקופת-חולים, לענות באופן יעיל ומספק על בעיות הבטחון הסוציאלי, אפילו של האוכלוסייה העובדת בלבד, וכל שכן של האוכלוסייה כולה, היתה מוגבלת

14 פ' נפתלי, 'העזרה לנוקיים היא חובה מוסרית וחברתית', סעד, ג, מס' 3 (מאי 1959), עמ' 82.

15 חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, שנכנס לתוקפו בינואר 1982, העביר לממשלה את האחריות להגשת הסיוע לאוכלוסייה הנוקת, וזאת כאמצעות המוסד לביטוח לאומי, ובכך פתח עידן חדש במדיניות הסעד בישראל.

שירותים חברתיים לקליטת העלייה הגדולה

ביותר. הנהגת ההסתדרות היתה מודעת היטב למגבלות אלה, והדבר בא לכיטוי בפניותיה החוזרות ונשנות, מאז 1944, לממשלת המנדט, בתביעה שזו תנהיג בארץ מערכת מקיפה של ביטוח סוציאלי של חובה.¹⁶

משרדי הממשלה החדשים, שהחלו לפעול בחודשים הראשונים לאחר הקמת המדינה, נדרשו למעשה להתייחס מיד לבעיות החברתיות הקשות של אבטלה, זיקנה, אלמנות ויתמות, נכות וכיוצא באלה בקרב כלל האוכלוסייה, ובמיוחד בקרב אוכלוסיית העולים החדשים. פרט לשירות הסעד לא היה בתשתית השירותים היישובית מענה ממשי לבעיות אלה. כל אחד ממשרדי הממשלה, שהופקד על תחום פעולה מסוים, ניסה, לכן, את כוחו בפיתוח מדיניות שתענה בצורה כלשהי על בעיות אלה. שר הסעד, הרב יצחק מאיר לוין, למשל, הודיע בנובמבר 1948, כי משרדו החל במשא-ומתן עם משרדים אחרים בדבר הנהגת תוכנית ביטוח סוציאלי.¹⁷ במצב זה של יצירת מוסדות חדשים והעדר פתרונות ברורים לבעיות החברתיות הקשות ניתנה ההזדמנות לקבוצה קטנה של אנשים — שבראשם עמד יצחק קנב, שהיה איש צמרת קופת-חולים ומקורב לראשי ההסתדרות¹⁸ — לגבש תוכנית חדשנית ומקיפה לביטוח סוציאלי.

הנוסח הראשון של התוכנית פורסם על-ידי קנב כבר ביוני 1948, בתקופת השיא של מלחמת העצמאות, בכתב-העת 'חיקרי עבודה' שהוא היה עורכו.¹⁹ אף שתוכנית זו נשאה את הגורשפניקה של המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, היא היתה בעיקרה תוכנית של קנב עצמו. הממשלה הזמנית ותושבי המדינה היו שקועים מדי באותה עת בבעיות המלחמה, ולכן לא זכה פרסום התוכנית להד מספיק. הנוסח השני של תוכנית זו התפרסם בראשית 1950, הפעם כבר כמסמך רשמי, כדו"ח של הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, שנתמנתה על-ידי הממשלה בינואר 1949 וקנב היה יושב-הראש שלה, ולמעשה הכוח המניע העיקרי של פעולתה.²⁰ הפעם קיבלה התוכנית את תשומת הלב הראויה לה, והפכה למנוף לפעולה עתידית בנושא.

תוכנית קנב המליצה להנהיג בשלבים שורה של תוכניות ביטוח סוציאלי חובה מטעם המדינה, שיהיה בהן כדי להגן על כלל האוכלוסייה מפני מרבית הסיכונים של אובדן הכנסה. היא יצרה למעשה דגם מדיניות חדש הן מבחינת התפיסה הכוללת והן מבחינת הנסיון להתנתק מן המסורת היישובית של בניית תוכניות כאלה על בסיס סקטוריאלי. התוכנית עצמה לא היתה אמנם, מבחינה רעיונית, יצירה חדשנית של קנב; היא היתה ברובה מעוגנת בתוכנית בוורידג' (שהתפרסמה באנגליה ב-1942 וזכתה בזמנו להד עצום) ובהצעות שהוכנו קודם בהסתדרות והוגשו בזמנו לממשלת המנדט. למרות היסודות החדשניים ניכר בה לא מעט השפעה של המסורת היישובית, והדבר שיקף את הזיקה החזקה של קנב לקופת-חולים ולמוסדות הביטוח הסוציאלי של ההסתדרות. אבל היתה בה חדשנות מבחינת התאמתה לנסיבות המיוחדות של מדינת-ישראל והכללת מגמות שוויוניות חזקות, שנעדרו תוכנית בוורידג'. כך, למשל, תוכנית בוורידג' תמכה

16 ראה על כך התזכירים של מזכ"ל ההסתדרות, יוסף שפרינצק, ושל היועץ המשפטי שלה, צבי ברנזון, לנציב העליון ולמזכיר הראשי של הממשלה, 18 במארס 1946, גנון, מ/262 (I/Lab/31/46).

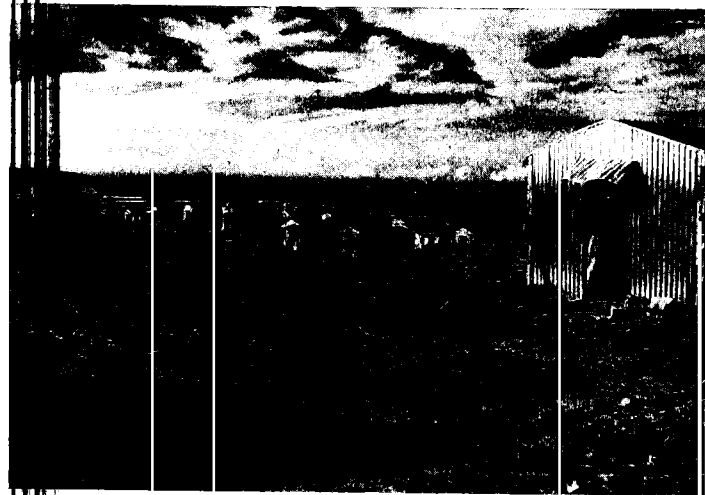
17 *Palestine Post*, 19 November 1948

18 יצחק קנב (קניבסקי) היה איש העלייה השלישית וממגיני תל-חי. לפרטים על האיש ופועלו ראה: א' מנור, יצחק קנב: המתכנן הסוציאלי, תל-אביב 1965.

19 "קניבסקי, תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל", חיקרי עבודה, ב, 1-2 (יוני 1948).

20 הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל, תל-אביב 1950.





מימין: צריפוני מעברת נחלת-יהודה (1952). משמאל: פחוני מעברת ג'ליל ליד הרצליה (1952)

בעיקרון של דמי ביטוח אחידים וגימלאות בשיעור אחיד, היינו, שכל אחד ישלם דמי ביטוח שווים ויקבל גימלה שווה,²¹ ואילו תכנית קנב הציעה תשלום של דמי ביטוח צמודים לשכר ולהכנסה, וגימלאות אחידות; היינו, שכל אחד ישלם דמי ביטוח לפי רמת ההכנסה שלו ויקבל גימלה ברמה שווה. תכנית קנב הבטיחה כך גמישות רבה יותר הן מבחינת יכולת גיוס המשאבים ובנסיבות משתנות והן מבחינת היעילות החלוקתית שלה. אולם התרומה החשובה של תוכנית קנב היתה בכך שהיא העלתה לסדר היום הציבורי ולדין בזירה הפוליטית הישראלית דגם חדש של מדיניות חברתית בתחום הביטוח הסוציאלי, שגולמו בו היסודות המרכזיים של מדינת הרווחה המודרנית. בשנים 1950-1953 התנהל מאבק על אימוץ תוכנית קנב. הכוחות הפרטיקולריסטיים – בעיקר בתוך ההסתדרות ובתנועת הפועלים – שהיו אמורים על מסורת המדיניות של תקופת היישוב, התנגדו ליצירת מסגרת מוסדית-ממלכתית בתחום הביטוח הסוציאלי.²² אמנם, פנחס לבון, ממנהיגי הכולטים של ההסתדרות באותה תקופה, הביע בקיץ 1948 את דעתו כי אפשר למצוא דרך של שותפות הולמת עם הממשלה בניהול מוסדות הביטוח הסוציאלי.²³ אבל עמדה זו עוררה התנגדות חריפה ביותר בחוגי מפ"ם, שהיתה המפלגה השנייה בגודלה באותה עת. במועצת ההסתדרות, שהתקיימה בדצמבר 1948, ביטא נציג מפ"ם, חנן רובין, התנגדות זו באומרו: 'לא נסכים לכך, כיצד שהדבר יקרא, בין אם בשם ביטוח סוציאלי בין אם בשם אחר – כי... יפורקו מפעלים... הקשורים במושג מוסדות גמל של ההסתדרות'.²⁴ אילו ציים אלה הקשו מאוד על כינון מערכת ממלכתית של ביטוח לאומי, וחוק הביטוח הלאומי הראשון שנתקבל בשנת 1953 שיקף את גבולות האפשר באותם הימים.

החוק הראשון הניח את היסודות לשלושה ענפים של הביטוח הלאומי: ביטוח אמהות, ביטוח

21 W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London 1962 (London 1942), Cmd. 6404

22 ראה על כך: א' דורון, המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953, ירושלים 1983.

23 פ' לוביאניקר, 'ההסתדרות במדינה', הפועל הצעיר, 22 ביוני 1948.

24 פרוטוקול מועצת ההסתדרות הס"ב, 7 בדצמבר 1948, עמ' 134, אה"ע.



מימין: טיפוח גינה ליד הברון במעברת טירה (יוני 1951). משמאל: משפחת עולים ומטענה ביהוד (1950)

מפני תאונות בעבודה וביטוח זיקנה ושאיירים.²⁵ הקמת המסגרות הממלכתיות החדשות בתחומים אלה התאפשרה משום שהן לא התנגשו ישירות עם האינטרסים של מסגרות מוסדיות סקטוריאליות קיימות, או כאשר המסגרות הסקטוריאליות לא היו חזקות די הצורך לעמוד מול המערכת הפוליטית הקובעת. בתחום ביטוח אמהות לא היו כלל מסגרות מוסדיות קודמות, ולכן התקבל הדבר ללא קושי. בביטוח מפני תאונות עבודה היה צורך להתגבר על ההתנגדות של חברות הביטוח הפרטיות, שלחמו מלחמה עיקשת להגן על האינטרס הכלכלי שלהן. עמדתן בוטאה באופן נמרץ בכתב-העת *The Israel Economist*, שכתב: 'אם כי יש לקבל את הרעיון הכללי של ביטוח סוציאלי מטעם המדינה כהתפתחות חדישה, הרי שיש להדגיש, כי הביטוח של תאונות עבודה המבוצע כעת בסדר על ידי חברות הביטוח צריך להישאר לעת עתה מחוץ למסגרתה של תכנית הביטוח הסוציאלי המוצעת'.²⁶ רק הודות לצירוף נסיבות פוליטיות, שיצר חולשה יחסית של הסקטור הפרטי, ניתן היה להתגבר על חברות הביטוח.²⁷

ענף ביטוח זיקנה ושאיירים היה במידה רבה בבחינת חידוש. קבלתו התאפשרה משום שלמסגרת ממלכתית זו נקבע מלכתחילה מקום מוגדר וזוטר במערכת הבטחת ההכנסה לאוכלוסיית הקשישים. ענף ביטוח זה נועד להבטיח את הרובד הראשון, המינימלי של הכנסת הקשישים. ואילו לקרנות הביטוח והפנסיה של ההסתדרות נקבע התפקיד להבטיח לאוכלוסייה הקשישה את הרובד השני, משמר הסטטוס, והמבטיח הכנסה ברמה גבוהה וקרובה לזו שלפני הפרישה מעבודה. דווקא נציגי מפלגות הפועלים וההסתדרות היו אלה שהגנו בכנסת על הרעיון שעל המדינה להסתפק בהבטחת רמת מינימום מסוימת של בטחון כלכלי לאוכלוסייה הקשישה ולהשאיר את הדאגה להבטחת הכנסה נוספת ליוזמתו של הפרט. נציגי התעשיינים ומפלגות הימין,

25 על פרטי החוק ראה: צ' ברניב, חוק הביטוח הלאומי, תל-אביב 1954.

26 'Workmen's Compensation Insurance and the Social Insurance Scheme', *The Israel Economist*, IX, No. 2 (February 1953), p. 37

27 ג' לוטן, 10 שנות ביטוח לאומי: רעיון והגשמתו, ירושלים 1964, עמ' 10.

לעומת זאת, תבעו להנהיג קצבאות זיקנה צמודות לשכר ולהכנסה הקודמים, עד לשיעור של שני שלישים מן השכר.²⁸ ברור שנציגי מפלגות הפועלים לא הפכו בהקשר זה לחסידי התורה הליברלית של בוורידג', והתעשיינים לא אימצו לעצמם עמדה התומכת בהתערבות מרחיקת לכת של המדינה בתחום הרווחה; שני הצדדים היו רק ערים לשמירת האינטרסים שלהם. מכל מקום, ההסדרים המוסדיים שנקבעו באותן השנים נשארו בתוקפם עד ימינו, והם ממשיכים במידה רבה לקבוע את רמת הרווחה של כלל האוכלוסייה.

בחוק הראשון נקבעה גם הקמת המוסד לביטוח לאומי, מוסד ממלכתי, עצמאי במידה רבה יחסית, שלהלכה הופקד על הפעלת תוכניות הביטוח הלאומי שנתקבלו, אך למעשה הפך המוסד לביטוח לאומי, במרוצת השנים, לגורם הפעיל בהרחבתה ובביסוסה של מערכת הבטחון הסוציאלי במדינת-ישראל. במוסד הוקמה לא רק התשתית המינהלית והביצועית להפעלת תוכניות ביטוח סוציאלי מטעם המדינה, אלא הוא הפך גם למרכז של השיבה יוצרת, ובתקופות מסוימות גם לגורם לוחם למען רווחה סוציאלית.²⁹

הסיוע למובטלים

הבטחת עבודה היתה אחת הכעיות הקשות שחברת המהגרים של היישוב היהודי היתה צריכה להתמודד עימה בקביעות בשנות שלטון המנדט. בעיה זו הוחמרה מבחינת היקפה עם הקמת המדינה ובתקופת העלייה ההמונית, ועמדה בחומרתה במשך כל העשור הראשון לקיום המדינה. בקרב מנהיגות המדינה באותן השנים — שהיתה נתונה בידי תנועת הפועלים — שלטה ההכרה כי חוסר עבודה הוא תופעת לוואי קבועה של התפתחות המשק בארץ, ואינו תלוי ברצונו הפרטי של האדם לעבוד. הכל הסכימו גם שמחובתה של החברה להבטיח לאדם המובטל קיום נאות. אף-על-פי-כן, לא נעשתה במשך העשור הראשון לקיום המדינה כל פעולה ממשית להבטיח למחוסרי העבודה הרבים גימלאות כספיות לקיומם ולקיום בני משפחותיהם בשעה שלא היו להם הכנסות מעבודה.

בוועדת קנב, הוועדה לתכנון הביטוח הסוציאלי במדינת-ישראל, שפעלה בשנת 1949, התגבשה העמדה שיש לדחות את הנהגת ביטוח אבטלה לעתיד רחוק יותר, או אף לשקול להימנע לגמרי מלהציע תוכנית ביטוח כזו.³⁰ ביוני 1953 הודיעה גולדה מאיר בכנסת: 'אין אנו מכינים הצעת חוק ביטוח נגד אבטלה ולעת עתה אין בדעתנו להכין הצעה כזו. אנו רואים ביצירת עבודה להעסקת המובטלים אמצעי הרבה יותר טוב ויעיל לטיפול בבעית האבטלה ולמשק של המדינה מאשר ביטוח נגד אבטלה.'³¹ שרי העבודה שכאו אחריה בשנות החמישים, מרדכי נמיר וג'ורא יוספטל, המשיכו לדבוק בעמדה זו כלפי המובטלים.

העקרון המנחה של גישה זו של המנהיגות, ושל דגם המדיניות החברתית שהתפתח בעקבותיה, מקורו בתקופת היישוב. העבודה, ובייחוד עבודת הכפיים, תפסה מקום חשוב בסולם הערכים

28 ראה: דברי הכנסת, 15 (17 בנובמבר 1953), עמ' 163.

29 דבר זה כלט בתקופת כהונתו של ד"ר ישראל כץ כמנכ"ל המוסד בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים.

30 דורון (לעיל, הערה 22), עמ' 23.

31 דברי הכנסת, 14 (30 ביוני 1953), עמ' 1759.

שירותים חברתיים לקליטת העלייה הגדולה

הציוניים-הסוציאליסטיים של התקופה. תנועת העבודה העדיפה, לכן, מסיבות אידיאולוגיות, להבטיח עבודה למובטלים ולא להגיש להם סיוע כלכלי ישיר. מכאן נבעה גם האמונה כי הבטחת עבודה למובטלים, שהיו רובם עולים חדשים, יהיה בה משום תרומה לקליטה חברתית וכלכלית שלהם בחיי החברה בארץ. יש להוסיף שהנסיון הלא מוצלח להגיש סיוע כספי למובטלים בתקופת היישוב עמד אף הוא ברקע הגישה של מנהיגי המדינה ותנועת הפועלים כלפי בעיות האבטלה. אף שהנסיבות והצרכים של המובטלים בשנות החמישים היו שונים לגמרי, עוד בשנת 1958 ביטא

מרדכי נמיר, שר העבודה דאז ומזכיר ההסתדרות בעבר, עמדות אלה בכנסת. הוא אמר:
לפי מיטב ידיעתי, אין הסתדרות העובדים הכללית גורסת כיום ביטוח אבטלה על ידי סיוע כספי... הרוב המכריע של מחוסרי העבודה אצלנו הם עולים חדשים שעצם הבעיה של הכנסתם למעגל עבודה ולמושגי עבודה ולהרגל טכני של מלאכת כפיים היא מהפכה גדולה ביותר בחברתנו ומהפכה אינדיווידואלית עמוקה ביותר ומרחיקת לכת ביותר בליבו, בנפשו ובגופו של כל עולה חדש. עולים חדשים אשר רובם לא עבדו מעולם, ואשר צריכים לעבור כאן את הכתה הראשונה של בית ספר לעבודה, ונפתה אותם על ידי מתת כסף, על ידי סיוע כספי, עד שאותם עולים ישקלו בדעתם אם כדאי להם לצאת לעבודה... שיקול זה הוא חמור ומכריע.³²

המדיניות המעשית, שהתגבשה בראשית שנות החמישים, כחלק ממדיניות התעסוקה של הממשלה, היתה לספק למובטלים עבודות יזומות (או, כפי שנקראו אז, עבודות דחק). אולם תוכנית העבודות היזומות לא היתה משום בחינה תחליף ממשי לביטוח מפני אבטלה, והיא היתה רחוקה מרחק רב מן האידיאולוגיה המוצהרת בדבר עליונותו של ערך העבודה. העבודות היזומות לא ניתנו כלל לכל מובטל, רק משום שהיה מובטל, חיפש עבודה, והיה מסוגל לעבודה. הן לא סיפקו מקור הכנסה, מחליף שכר, למובטל שלא מרצון, כפי שמובטח בביטוח אבטלה; הן היו למעשה סוג של תוכנית סעד, שסיפקה סיוע כלכלי ברמת מינימום מסוימת למחוסרי עבודה נזקקים. העבודות היזומות חולקו לא על-פי רצונו של האדם לעבוד, אלא על-פי מבחן אמצעים משפחתי קפדני. למובטל, שנמצא ראוי לקבל עבודה יזומה, הוקצה מספר מסוים של ימי עבודה לחודש, כדי שיוכל לקיים מהם את עצמו ואת בני משפחתו. מספר ימי העבודה שסופקו, כאשר סופקו, נע מ-7 ימי עבודה לאיש בודד ועד ל-25 ימים לראש משפחה בת 8 נפשות ויותר. האידיאולוגיה המתקדמת כביכול להעדיף לספק עבודה למחוסרי העבודה לבשה כאן את הצורה השמרנית ביותר של מתן סעד באמצעות עבודה.

אף שהספקת עבודות יזומות היתה חלק בלתי נפרד של המדיניות החברתית של הממשלה, הרי מדיניות זו לא היתה מבוססת על חקיקה ספציפית. כל הכרוך בביצוע מדיניות זו היה נתון להכרעות הבלעדיות של משרד העבודה. לא הוענקה למובטל כל זכות קבועה בחוק או בתקנות לקבל עבודה יזומה, ולא נקבעו שום כללים ברורים בדבר התנאים שבהם אדם זכאי לקבלה. הכל היה נתון לשיקול הדעת של עובדי משרד העבודה ולשכות העבודה.³³ ההסתדרות הסכימה, במודע, להנהיג באותה תקופה רמת שכר מיוחדת, נמוכה ביותר, שהיתה

32 דברי הכנסת, 25 (28 בינואר 1958), עמ' 993.

33 א' דורון, 'המאבק על ביטוח אבטלה במדינת ישראל', מולד, ב, חוברת 10 (220) (יוני 1969), עמ' 444.

מוכרת כ'שכר דחק', וברמה זו השתכרו העובדים בעבודות היזומות.³⁴ לכאורה, תאמה מדיניות העבודות היזומות את השקפת העולם של תנועת העבודה בדבר הספקת עבודה יצרנית להמוני העולים החדשים וקידום בניין הארץ. למעשה, יצרה מדיניות זו לא רק סקטור שלם של עובדים בשכר נמוך, שלא יכלו להתפרנס משכרם, אלא גם הניחה את היסודות לאי שוויון מתרחב בין סקטורים גדולים באוכלוסייה העובדת (זו של היישוב הוותיק והמאורגן וזו של העולים החדשים). הרחבת אי השוויון במערכת השכר בחברה מתפתחת היתה בעלת השלכות מרחיקות לכת.

סיכום

רק בתחום אחד משלושת תחומי המדיניות החברתית שנדונו כאן, בתחום הביטוח הסוציאלי, פותחה למעשה בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה גישה חדשה שהיתה בה התייחסות לשינויים הפוליטיים והחברתיים שנבעו מהקמת המדינה. התוכנית לביטוח סוציאלי של ועדת קנב, אף שניכרה בה השפעה לא קטנה של מסורת המדיניות הקודמת, היתה בה גם פריצת דרך חדשנית מן הדגם המקובל. אימוצה ההדרגתי כבר בשנות החמישים הביא לשיפור תנאי החיים בקבוצות פגיעות ביותר של האוכלוסייה, כמו האלמנות והיתומים, הקשישים והאמהות. יתר-על-כן, ההגשמה הלכה למעשה במשך השנים של יתר חלקי תוכנית קנב הביאה לפיתוח המערכת המקיפה של ביטוח לאומי, המוכרת לנו כיום, והמהווה את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה הישראלית.

בשני התחומים האחרים, בתחום הסעד והסיוע למובטלים, לא גובשה התייחסות חדשה בתקופה הראשונה שלאחר הקמת המדינה. לא קרתה גם כל פריצת דרך, לא בתחום הפוליטי ולא בתחום המקצועי, במדיניות החברתית שננקטה באותן השנים. אפשר כמובן לטעון שהנסיבות הכלכליות הקשות של התקופה לא השאירו הרבה מקום לשינוי וחדשנות, אך נראה שגם בנסיבות הללו ניתן היה לאמץ מדיניות אחרת. מכל מקום, הצמידות הנוקשה לרפואי מחשבה ישנים מנעה שינוי כזה. חלקים ניכרים של האוכלוסייה בישראל, בעיקר בקרב העולים החדשים, שילמו על כך מחיר כבד של מצוקה כלכלית וחברתית.