

משה נאור

סעד ושיקום לאחר
מלחמה: המשרד לנפגעי
מלחמה, 1948-1951



סעד ושיקום לאחר מלחמה: המשרד לנפגעי מלחמה, 1948-1951

בשער המאמר:
פיצוץ מכונית
התופת בפתח
הבניין ששכנה בו
מערכת העיתון
'פלסטין פוסט'
במרכז העיר
ירושלים, 1
בפברואר 1948

עיצובה של מדיניות הרווחה הישראלית בראשית שנות החמישים של המאה העשרים הושפע במידה רבה מתהליך קליטת העלייה הגדולה ומהאופן שבו נערכו ואורגנו השירותים הסוציאליים במדינת ישראל עם סיומו של השלטון המנדטורי.¹ על קשיי המעבר מיישוב למדינה ואתגר קליטתם של העולים החדשים ושילובם בחברה נוספה ההתמודדות עם תוצאות מלחמת העצמאות. על כן עם סיומה של המלחמה התנהלה המדיניות החברתית הישראלית על רקע השפעות תקופת המעבר ובינוי המדינה ובד בבד עם תהליך שיקום בתר-מלחמתי, אשר כלל בין השאר טיפול בנפגעי המלחמה מקרב האוכלוסייה האזרחית, תיקון נזקי המלחמה ושיקום החיילים המשוחררים.² השפעות המלחמה על עיצובה של מדיניות הרווחה ועל ארגון השירותים הסוציאליים ניכרו בארגון תהליך השיקום ובניהולו. הקמתם של מנגנוני שיקום מקומיים והסתיעות בחקיקה אפשרו להעניק עזרה סוציאלית למשפחות החיילים, ולאחר מכן לשקם את משפחות החללים, את נכי המלחמה ואת החיילים המשוחררים. אחד ממנגנוני השיקום המקומיים והממשלתיים אשר פעלו במהלך המלחמה וביתר שאת בסיומה – בשיתוף עם ארגוני סיוע בין-לאומיים וארגונים חברתיים – היה המשרד לנפגעי מלחמה.

במאמר זה אעסוק בנסיבות הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה בקיץ 1948 ובמאפייני פעילותו עד פירוקו, בסתיו 1951.³ תהליך זה חיבר בין התגייסות הקהילה היהודית בתקופת מלחמת העצמאות לבין שיקומה של החברה הישראלית לאחר המלחמה. אבחן כאן כיצד השתקפו בפעילות המשרד השיקום הבתר-מלחמתי ומהותה של המצוקה החברתית שיצרה המלחמה.⁴ לטיפול בנפגעי המלחמה ולתיקון נזקיה הייתה השפעה על עיצוב החברה הישראלית בראשיתה ועל גיבוש זהותה, בהדגיש את ההבחנה הממסדית בין נפגעים אזרחים לבין החיילים שנפגעו בקרבות, ואת ההפרדה בין הנפגעים מקרב האוכלוסייה היהודית לבין נפגעי המלחמה הפלסטינים שנותרו בשטחי מדינת ישראל בסיומה של מלחמת העצמאות. הבחנות אלה והמעמד הפחות שניתן למשרד לנפגעי מלחמה בהשוואה

1 על התפתחות מדיניות הרווחה בישראל עם המעבר מיישוב למדינה ובראשית שנות החמישים ראו למשל: א' דורון ור"מ קרמר, מדינת הרווחה בישראל: מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע, תל-אביב תשנ"ב, עמ' 6-12; א' דורון, 'היערכות השירותים החברתיים לקליטת העלייה הגדולה – קווים לדיון', קתדרה, 56 (תמוז תש"ן), עמ' 150-160.

2 על שיקום החיילים המשוחררים, ראו: M. Naor, 'The 1948 War Veterans and Postwar Reconstruction in Israel', *Journal of Israeli History*, 29 (March 2010), pp. 42-56.

3 ההיסטוריוגרפיה הישראלית התעלמה ברובה המוחלט מקיומו של המשרד לנפגעי מלחמה. פעילותו של המשרד נזכרה בעיקר במחקרים מתחום מדעי החברה בהקשר של מקורות מדיניות הרווחה הישראלית. ראו למשל: א' נאי, 'הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה', ביטחון סוציאלי, 40 (אלול תשנ"ג), עמ' 35-53.

4 על מגמות המחקר והנרטיב של חברות באירופה במלחמת העולם השנייה ובתקופה שלאחר המלחמה ראו: M. Mazower, 'Changing Trends in the Historiography of Postwar Europe, East and West', *International Labor and Working Class History*, 58 (October 2000), pp. 275-282.

למשרדי ממשלה אחרים שטיפלו בשיקום, ובראש ובראשונה ביחס למשרד הביטחון, המחישו את עמדתה האידאולוגית ואת תפיסתה המעשית של הנהגה הישראלית בראשות מפא"י במה שנוגע לענייני סעד, פילנתרופיה ושיקום לאחר מלחמה ובשנותיה הראשונות של מדינת ישראל.⁵

סוציאליזם מלחמתי

מראשיתה של מלחמת העצמאות התמודדה הנהגת היישוב עם השפעות הלחימה וגיוס כוח האדם והכלכלה על אורח החיים האזרחי. התפתחותה של המלחמה – ממאבק שהתנהל עד מאי 1948 בין שתי הקהילות הלאומיות בארץ-ישראל ללחימה בין צבאות סדירים – הייתה מלווה במעורבות הולכת וגדלה של החברה במלחמה.⁶ לא רק שהעורף האזרחי היה יעד לפגיעה צבאית, אלא שהאוכלוסייה



חוזר על בעיות היישובים ביהודה ובנגב, שילדיהם פונו לתל-אביב ולמושבות השרון

5 על עמדתה האידאולוגית של תנועת העבודה ביחס לעזרה הסוציאלית ראו: א' דורון, 'תנועת העבודה ומדיניות הרווחה בישראל, 1948-1977', ביטחון סוציאלי, 74 (אלול תשס"ז), עמ' 71-93. על היחס לפילנתרופיה בציונות ובתקופת היישוב וראשית ימי המדינה ראו: ד' חסקיילוביץ ופ' קבלו, מהנדיב הידוע ועד הקרן החדשה לישראל: ערוצי תרומה לארץ ישראל ולמדינת ישראל משלהי התקופה העות'מאנית ועד היום (סדרת מאמרים, 6), ירושלים תשס"ט.

6 עוד בנושא זה ראו: מ' נאור, בחזית העורף: תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות, ירושלים תשס"ט; מ' בראון ומ' חזן (עורכים), עם במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים תשס"ז; הנ"ל (עורכים), אזרחים במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות, ירושלים תש"ע.

האזרחית גם נדרשה להתגייס למאמץ המלחמתי. טשטוש ההבחנה בין חזית לעורף והתגייסות החברה היישובית בתקופת המלחמה, ובראש ובראשונה גיוס הכלכלה לצורכי המאמץ הצבאי, השתתפות הציבור במימון המלחמה וגיוס כוח האדם – שכלל גיוס לעבודות חיוניות ולא רק לשירות הצבאי – הקנו למלחמת העצמאות את אופייה המכונן והטוטלי.⁷

במהלך המלחמה⁸ התבצע גם פינוי אזרחי וצבאי בריטי,⁹ והיישוב נדרש להתכונן להקמת המדינה ולהעברת סמכויות הממשל המנדטורי האזרחי. ועדת המצב, שהקימו המוסדות הלאומיים באוקטובר 1947 לשם הכנת היישוב לקראת עצמאות, הייתה הגורם העיקרי שהוטלה עליו האחריות להמשך הספקתם של אמצעים חיוניים כמזון ודלק ולהמשך תפקודם של השירותים הציבוריים עם סיום המנדט.¹⁰ הוועדה, שהרכבה שיקף את מבנהו הוולונטרי של היישוב, חולקה למספר ועדות משנה, והן טיפלו במגוון התחומים האזרחיים שחייבו את היערכות היישוב לקראת סיום המנדט והקמת מדינה. בין השאר עסקו חברי ועדת המצב בהקמת מערכת המשפט וביצירתו של המנגנון הממשלתי הישראלי, וזאת מתוך שילוב מורשת הממשל הבריטי עם הניסיון הארגוני שרכש היישוב בתקופת המנדט.¹¹ פריצתה של מלחמת העצמאות והסלמתה, בד בבד עם התקדמות תהליך הפינוי הבריטי, השפיעו על היערכותה ותפקודה של ועדת המצב. היא הפכה למוסד ארגוני שהכין את היישוב לקראת עצמאות, ושפעל להבטיח את המשך תפקודה התקין של המערכת האזרחית.

החשיבות שיוחסה להבטחת תפקודה של המערכת האזרחית ולתמיכתה במאמץ המלחמתי וכן ליצירת סולידריות חברתית ולאומית, ביטאה תפיסה שהתפתחה באירופה ובארצות-הברית בשתי מלחמות העולם, ואשר ניתן לכנותה סוציאליזם מלחמתי. מעבר לדיון בהגדרה הכוללת של מונח זה ובסוגיית עמדתם הרעיונית, האידיאולוגית והפוליטית של הוגים ותנועות סוציאליסטיות באשר להשתתפות במלחמת העולם הראשונה¹² – הסוציאליזם המלחמתי נגע בעיקרו להשפעות המלחמה על מעמדן של קבוצות חברתיות ולהנהגתה של מדיניות ריכוזית ממשלתית בתקופת המלחמה. מדיניות זו ריכזה ותיאמה את גיוס הכלכלה לטובת המאמץ המלחמתי, ובין השאר פעלה לשיפור שירותי הרווחה ולמתן עזרה סוציאלית בתקופת המלחמה.¹³ במלחמת העצמאות כונתה מדיניות זו

7 על מלחמת העצמאות כמלחמה טוטלית ראו: M. Naor, 'Israel's 1948 War of Independence as a Total War', *Journal of Contemporary History*, 43 (April 2008), pp. 241-257

8 על מלחמת העצמאות ראו למשל: י' גלבר, קוממיות ונכבה: ישראל, הפלסטינים ומדינות ערב, 1948, אורי-הודה תשס"ד; ב' מוריס, 1948: תולדות המלחמה הערבית-הישראלית הראשונה, תרגם י' שרת, תל-אביב תש"ע; א' קדיש (עורך), מלחמת העצמאות תש"ח-תש"ט: דיון מחודש, רמת-אפעל תשס"ד; D. Tal, *War in Palestine, 1948: Strategy and Diplomacy*, London 2004

9 על הפינוי הבריטי ראו: מ' גולני, ימים אחרונים: הממשל המנדטורי – פינוי ומלחמה, ירושלים תשס"ט.

10 על ועדת המצב ראו: י' פיין, כך נולדה: הקמת מערכת הממשל בישראל 1947-1951, ירושלים תש"ע.

11 שם, עמ' 91.

12 J. Winter, *Socialism and the Challenge of War: Ideas and Politics in Britain: 1914-1918*, London 1974

13 על סוציאליזם מלחמתי במלחמת העולם הראשונה ראו: א' עופר, 'התגייסות חברתית וכלכלית במלחמת העולם הראשונה', זמנים, 65 (חורף 1998-1999), עמ' 95-110. על הקשר בין מלחמת העולם השנייה להנהגתה של מדיניות רווחה באנגליה ראו: R.M. Titmuss, *Problems of Social Policy* (History of the Second World War: United Kingdom: Civil Series), London 1950

שוויון בקרבן. במרכזה עמדה התביעה לחלוקה צודקת של ההשתתפות במאמץ המלחמתי ולשוויון בחלוקת העול המלחמתי. תביעה זו כללה בין השאר דאגה למצוקת משפחות החיילים, הטלת פיקוח על המחירים וקיצוב במזון, מאבק כנגד תופעת ההשתמטות מגיוס כוח אדם לשירות הצבאי ולשירות העבודה, וגינוי לתופעת ההשתמטות מגיוס כספים למימון המלחמה.¹⁴ מרכיב נוסף שהמחיש את קיומה של מדיניות רווחה בתקופת המלחמה היה הטיפול בנפגעי המלחמה ובנזקי הרכוש. הוועדה היישובית שהייתה אחראית לטיפול בנפגעים ובנזקים בשלב הראשון של מלחמת העצמאות ועד הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה בקיץ 1948, הייתה ועדת הנזקים. ועדה זו,



מאיר גרובובסקי
(ארגוב), 1954
(צילום: טדי ברונר)

שנודעה גם בשם הוועדה היישובית לניזוקי ונפגעי המאורעות, הוקמה על ידי הנהלת הוועד הלאומי בעקבות אירועי 'השבת השחורה' ומאסר חברי הנהלת הסוכנות היהודית ב־29 ביוני 1946.¹⁵ הוועדה תמכה במשפחות אסירי היישוב שנעצרו על ידי הבריטים, וסייעה ליישובים עירוניים וחקלאיים שנפגעו מצעדי הענישה והאכיפה שנקט הצבא הבריטי באותה עת. הקמתה של ועדה הנזקים התאפשרה על רקע ניסיון קודם ביישוב, החל מפעילות ועד הצירים לשיקום היישוב לאחר מלחמת העולם הראשונה, הטיפול בנפגעים ובנזקי הרכוש במאורעות שנות העשרים והמרד הערבי, ועד שיקום היישוב לאחר מלחמת העולם השנייה. הוועדה הייתה כפופה להנהלת הוועד הלאומי, ותקציבה נקבע ומומן על ידי הסוכנות היהודית ומגבית ההתגייסות וההצלה. בראשה עמד מאיר גרובובסקי (ארגוב), ששירת בחטיבה היהודית הלוחמת במלחמת העולם השנייה, ואשר היה בעברו מזכיר מועצת פועלי פתח־תְּקוּוה, חבר הנהלת הוועד הלאומי וועדת המצב,

ושלימים, לאחר הקמת המדינה, עתיד היה להתמנות לחבר מועצת המדינה הזמנית וליושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הראשונה.¹⁶ יתר חברי ועדת הנזקים ייצגו את הארגונים הכלכליים במשק, ובהם המרכז החקלאי, התאחדות הסוחרים והתאחדות בעלי התעשייה.

שאלת הפיצויים לנפגעי המלחמה עלתה לדיון בוועד הביטחון עוד בראשית מלחמת העצמאות.¹⁷ לנוכח ההערכות שהיקף הנפגעים במלחמה עלול להגיע לכ־5,000 הרוגים,¹⁸ החליט ועד הביטחון בדצמבר 1947 על מתן פיצויים למשפחות הנפגעים ועל הענקת תשלום למגויסים לשירות הצבאי.¹⁹ החלטה זו חייבה בירור של סדרי הסיוע ומקורות התקציב שישמשו לכך. נוסף על כך החלטת הפיצויים העלתה לדיון את סוגיית ההבחנה בין נפגעים אזרחים לבין נפגעים מקרב המגויסים. על אף עמדתו

14 להרחבה בנושא זה ראו: נאור (לעיל, הערה 6).

15 מ' גרובובסקי אל השר לנפגעי מלחמה, דין וחשבון קצר מעבודת הוועדה לנזקים ונפגעי המלחמה שעל יד הוועד הלאומי, 4 ביוני 1948, אצ"מ, J1/7142.

16 מ' ארגוב, מאבקים: מבחר מאמרים ומסות, תל־אביב תשל"א.

17 פרוטוקול ישיבת ועד הביטחון, 11 בדצמבר 1947, אצ"מ, S25/9344.

18 פרוטוקול ישיבת הנהלת הוועד הלאומי, 29 בדצמבר 1947, אצ"מ, J1/7268.

19 פרוטוקול ישיבת ועד הביטחון, 18 בדצמבר 1947, אצ"מ, S25/9344.

של ישראל גלילי, ראש המפקדה הארצית של ה'הגנה', שהבחינה בין 'אנשים הנופלים על משמרתם ובין בני הישוב הנפגעים בתוך המערכה',²⁰ ואשר השפיעה על החלוקה התקציבית והארגונית בטיפול בנפגעי המלחמה, הרי עד פברואר 1948 טיפלה ועדת הנזקים בנפגעי המלחמה, אזרחים ומגויסים כאחד.

הטיפול של ועדת הנזקים בנפגעי המלחמה – בדומה לתחומים רבים אחרים בארגונו של היישוב בתקופת המלחמה, וכפועל יוצא של מבנהו החברתי של היישוב – נשען על שיתוף פעולה של המועצות המקומיות והעיריות.²¹ בהוראת ועדת הנזקים מסוף דצמבר 1947 הוקמו ברחבי היישוב ועדות מקומיות לטיפול בנפגעי המלחמה ובנזקה.²² את הרכב הוועדות המקומיות קבעו ראשי העיריות והמועצות המקומיות, ובחלק מן המקרים, למשל בתל-אביב ובחיפה, נכללו בהן עובדי המחלקה המקומית לעבודה סוציאלית. הטיפול בנפגעי המלחמה ובנזקה השתלב אפוא בפעולות הסעד של השלטון המקומי, שהתנהלו בפיקוח המחלקה לעבודה סוציאלית בוועד הלאומי. על הוועדות המקומיות הוטל לרכז את תביעות הנזקים שהוגשו מצד נפגעי המלחמה, להעריך את היקפי הנזקים ולקבוע את סכום הפיצוי שניתן בצורת הקצבה בכל מקרה ומקרה. את המלצותיה בדבר היקף ההקצבות והתכנית האישית לסידור קונסטרוקטיווי של משפחת הנפגע העבירה הוועדה המקומית לאישור ועדת הנזקים. אם אושרה הבקשה לסיוע, העבירה גזברות הוועד הלאומי את סכום ההקצבה ישירות לנפגע הנזק או למשפחתו. במקרה של נפגעים חברי קיבוצים קבעה ועדת הנזקים כי רק לאחר שהקיבוץ יתחייב לטפל בנפגע ובמשפחתו תועבר לרשות הקיבוץ ההקצבה. הורים או קרובים שהיו תלויים בנפגע, ואשר לא היו חברי הקיבוץ, נדרשו להופיע כתובעים כלפי הקיבוץ.²³

רחל כהן

ועדת הנזקים פעלה על פי העיקרון שתפקידה לתת עזרה קונסטרוקטיווית לשיקום הנפגעים ומשפחותיהם, ושאינן היא עוסקת בעזרה סוציאלית. משום כך היא נמנעה מנגע ישיר עם הנזק. בהתאם לעמדה עקרונית זו חזרה וציינה הוועדה כי תמיכתה ניתנה לפצועים לאחר שחרורם מבית החולים ולמשך תקופת זמן קצובה, עד חזרתם לעבודה. מתוך חשש לזיהוי הנפגעים עם אוכלוסייה הנזקקת לעזרה סוציאלית, ולאור הדגש על פעולות שיקום ולא על מתן סעד, החליטה הנהלת הוועד הלאומי בינואר 1948 כי הטיפול בנפגעי המלחמה יישאר באחריות ועדת הנזקים. בכך דחה הוועד הלאומי את הרעיון למסור את הטיפול בנפגעי המלחמה לידי המחלקה הסוציאלית שלו.²⁴ אף על פי כן ניכר פער בין העמדה האידאולוגית לבין מציאות המלחמה, ונמתחה ביקורת על אופן ניהולה של ועדת הנזקים. רחל כהן, מנהלת המחלקה הסוציאלית בוועד הלאומי, ביקשה לערער על סדרי הטיפול בנפגעי המלחמה.²⁵ בהסתמך על



20 ש.ם.

21 פרוטוקול ישיבת ועדת הנזקים, 12 בדצמבר 1947, אצ"מ, J1/7141.

22 גרבוסקי, הנהלת הוועד הלאומי, אל המועצות המקומיות והעיריות, נפגעי וניזוקי המאורעות, 30 בדצמבר 1947, אצ"מ J1/7142.

23 החלטת ועדת הנזקים, 1 בפברואר 1948, אצ"מ, J1/7141.

24 פרוטוקול ישיבת הנזקים, 18 בינואר 1948, אצ"מ, J1/7141.

25 ר' כהן אל ד' רמז, 26 בפברואר 1948, אצ"מ, J1/8100.

תלונות שהגיעו מלשכות סוציאליות על טיפול לקוי בנפגעי מלחמה ועל בעיות תקציב שהקשו על הוועדות המקומיות, קראה כהן לבחינה מחודשת של שיטות העבודה ודרכי הביצוע בטיפול בנפגעי המלחמה. בהתאם לעקרונות העבודה הסוציאלית המודרנית דרשה כהן להימנע מהעברת הקצבות ישירות מוועדת הנזקים לידי הנפגע או משפחתו, אלא אם כן נבדקה ואושרה קודם לכן תכנית שיקום. כהן טענה כי הסיוע צריך להינתן בתשלומים, וזאת מחשש שעם סיום קבלת הסיוע החד-פעמי יהפוך הנפגע לנזקק של הלשכה הסוציאלית במקום מגוריו. מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית הרגישה את הצורך בגישה מקצועית ובכוח אדם שהוכשר לקבוע בכל מקרה ומקרה את הזכויות לקבלת העזרה הסוציאלית. פעולות הסיוע והשיקום הקונסטרוקטיווי חייבו לדעת כהן את שיתופם של עובדי המחלקה הסוציאלית בהתוויית מדיניות השיקום, במתן ייעוץ ובקביעת שיעורי הסיוע.²⁶ את עמדתה זו של כהן ואת הצעתה להעביר את הטיפול בנפגעי המלחמה מרשות ועדת הנזקים לידי המחלקה לעבודה סוציאלית, ניתן לשייך לעמדה אידאולוגית שתפסה את התמיכה הכלכלית הישירה כבלתי מוסרית, ואשר ביקשה להימנע מזיהויה השלילי עם פעילות פילנתרופית ומתן צדקה.²⁷

מלבד הסיוע שניתן לנזקקים ולנפגעי מלחמה העניקה ועדת הנזקים, בשיתוף עם הסוכנות היהודית, הלוואות לשיקום אזורים עירוניים שנפגעו במלחמה, ובהם מרכזים מסחריים בירושלים ובתל-אביב.²⁸ עם התרחבות המלחמה והתמשכותה גברה הדרישה בגזברות הסוכנות היהודית ובוועדת הנזקים לשינוי שיטת הסיוע ומימונה, וזאת על ידי הקמת קרן פיצויים. בדומה למימון המלחמה, שהתבסס בחלקו על השתתפות הציבור במגביות עממיות, התביעה להקמת קרן פיצויים למימון הטיפול בנפגעי המלחמה ובנזקה העניקה חשיבות לחיזוק הסולידריות החברתית ולקיומה של ערכות הדדית בתקופת המלחמה. התנגדותו של אליעזר קפלן, גזבר הסוכנות היהודית, למימון הטיפול בנפגעי המלחמה מתקציב הביטחון ומגבלות תקציב מגבית ההתגייסות הגבירו את הדרישה ליצירת קרן לביטוח חובה.²⁹ הצעה זו התבססה על תקדים מלחמת העולם השנייה – באפריל 1942 ולמשך שלוש שנים הנהיגו הבריטים ביטוח חובה מפני נזקי מלחמה.³⁰

הוועדה שמונתה מטעם הנהלת הוועד הלאומי לבחינת הטלתו של ביטוח חובה, ועדה שחבריה היו גרובובסקי, צבי לוריא ורוד צבי פנקס, המליצה להקים קרן פיצויים לשיקום משפחות נפגעים מקרב המגויסים והאזרחים ולשיקום נזקי הרכוש.³¹ ב-19 בפברואר 1948 אישרה הנהלת הוועד הלאומי את המלצות הוועדה.³² ולאחר שקפלן השיג את תמיכת הארגונים הכלכליים המרכזיים במשק, נציגי העיריות ורשויות המקומיות, נשיאות מגבית ההתגייסות וחברי הוועד הפועל הציוני, נסללה הדרך להכרזה על הביטוח.³³ ב-23 באפריל 1948 פרסמה מנהלת העם צו שהורה על ביטוח של רכוש

26 כהן אל גרובובסקי, 29 במרס 1948, אצ"מ, J1/8100.

27 ת' רוז, ילדי ההפקר: החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית, תל-אביב תשס"ט, עמ' 132-153.

28 גרובובסקי אל חברי ועדת הנזקים, דו"ח על פגישה עם הוועדה לנפגעי ירושלים, 12 בינואר 1948, אצ"מ, J1/7141.

29 פרוטוקול ישיבת הנהלת הוועד הלאומי, 29 בדצמבר 1947, אצ"מ, J1/7268.

30 א' ורטהיים אל קפלן, פירוק החברה הממשלתית לביטוח חובה מנזקי המלחמה, 5 במרס 1945, אצ"מ, S9/1737.

31 הצעות הוועדה לפיצויים לנזקי גוף ורכוש, 18 בפברואר 1948, אצ"מ, S64/992.

32 פרוטוקול ישיבת הנהלת הוועד הלאומי, 19 בפברואר 1948, אצ"מ, J1/8100.

33 פרוטוקול מושב הוועד הפועל הציוני, 6 באפריל 1948, אצ"מ, S25/1808.



פרטי וציבורי מפני נזקי המלחמה; במסגרת זו ניתן היה לבטח כלי רכב, סחורות, ציוד תעשייה, מטעים, שדות וציוד חקלאי ששוויים היה מעל 250 לא"י.³⁴ הביטוח הונהג על ידי סוכני ביטוח מורשים ובאמצעות ה'קרן לביטוח הרדי מנזקי שעת חירום', שבין הגופים שהשתתפו בהקמתה היו

**עבודות השיקום
ברחוב בן-יהודה
בירושלים לאחר
פיצוץ מכוניות
התופת**
(צילום: רודולף יונס)

34 הקרן הארץ-ישראלית לביטוח הרדי מנזקי שעת חירום, צו 1, 23 באפריל 1948; הודעה 1, 23 באפריל 1948; הודעה 2, 29 באפריל 1948 – ראו: גיליון מנהלת העם: צווים והודעות, תל-אביב, 10 במאי 1948.

הסוכנות היהודית, הסתדרות העובדים הכללית והארגונים הכלכליים המרכזיים, ובראשם התאחדות בעלי התעשייה, לשכת המסחר, התאחדות האיכרים, התאחדות הסוחרים והתאחדות בעלי הבתים. דמי הביטוח היו שונים ונקבעו לפי סוג הרכוש ומשך הביטוח. אכיפת הביטוח נשענה על הנכונות הוולונטרית של בעל הרכוש, ומשום כך נקראו המוסדות הציבוריים, הבנקים והארגונים הכלכליים לוודא כי חבריהם ביטחו את רכושם. עם סיום פעילותה של הקרן, ב־31 במאי 1949, הגיע מספר המבוטחים בה לכ־30,000 איש.³⁵

על עבודת ועדת הנזקים ותקציבה הכבידה קבלת האחריות לטיפול בפצועים ובמשפחות ההרוגים מקרב המגויסים וחברי ה'הגנה'.³⁶ בכל תקופת פעילותה ועד הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה העניקה ועדת הנזקים סיוע למשפחות של 178 הרוגים, מהם 63 מאנשי כוחות הביטחון, ול־134 פצועים, מהם 19 מכוחות הביטחון.³⁷ בפברואר 1948, עם העברת הטיפול בנפגעים מבין המגויסים וחברי ה'הגנה', וכן התמיכה במשפחת המגויס, לידי הוועד למען המגויס ומשפחתו, מוסדה ההפרדה בין אזרחים למגויסים.³⁸ לאחר הקמתה של מדינת ישראל וייסודו של צה"ל הועברו תפקידי הוועד היישובי למען המגויס ומשפחתו לידי האגף למשפחת החייל במשרד הביטחון, ובינואר 1949 נמסר הטיפול במשפחות המגויסים לידי האגף ליישוב החיילים ושיקומם במשרד הביטחון.³⁹ לאחריותו של אגף זה, שהוקם במטרה לארגן את שיקום החיילים המשוחררים עם סיומה של המלחמה, הועברו באותה עת גם תפקידיה של מחלקת הנפגעים של אגף כוח אדם במטה הכללי, אשר נוסדה באפריל 1948. ריכוז הטיפול במשפחות חיילי צה"ל, החיילים הפצועים ומשפחות חללי הצבא בידי האגף ליישוב החיילים ושיקומם המחיש את אופן העברתם של תחומי אחריות מארגון ה'הגנה' וממחלקות הוועד הלאומי של היישוב לידי מוסדות מדינת ישראל. תהליך דומה התחולל בתחום האזרחי, ובמסגרתו עבר הטיפול בנפגעים האזרחים מידי ועדת הנזקים של הוועד הלאומי לידי המשרד הממשלתי לנפגעי מלחמה.

הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה

תהליך פירוקה של ועדת הנזקים והקמת המשרד לנפגעי מלחמה התנהל בשלב שמעגל הלחימה התרחב וחל שינוי במהלכי המלחמה. היחשפותה של האוכלוסייה להפצצות אוויריות החל מה־15 במאי 1948 וההתמודדות של יישובים אזרחיים מול כוחות צבא סדירים, היו בין הגורמים לגידול בהיקף הנפגעים האזרחים. למרות זאת ועל אף חשיבות הטיפול בנפגעים ובנזקי המלחמה כחלק מתפיסת הסוציאליזם המלחמתי, לא נכללה בתכנית ועדת המצב לארגון מוסדות הממשל עם סיום

35 הקרן גבתה דמי ביטוח בסך 1,098,800 לירות והעניקה פיצויים בסך 856,000 לירות, בעוד סך הנזקים שנגרמו למבוטחים בקרן הגיע לקרוב ל־2 מיליון לירות. קפלן בישיבת הכנסת, 27 בפברואר 1950, דברי הכנסת, כרך 4.

36 פרוטוקול ישיבת ועדת הנזקים, 1 בפברואר 1948, אצ"מ, JI/7141.

37 גרובובסקי אל שר הדתות ונפגעי המלחמה, 4 ביוני 1948, אצ"מ, JI/7142.

38 ד' נרב, בדרכי שיקום: אגף השיקום במשרד הביטחון 1948-2005, תל-אביב תשס"ח, עמ' 21-39.

39 האגף ליישוב החיילים ושיקומם, דו"ח על פעולות המדרור לנפגעים, 15 בינואר 1950, אצ"מ, 1962/93/47.



ישיבת ממשלת ישראל (מאי 1949). ראשון מימין: הרב יהודה פישמן-מימון, שר הדתות והשר לנפגעי מלחמה

המנדט הצעה להקים משרד מיוחד לנפגעי מלחמה. משרד זה לא נכלל גם בממשלה הזמנית שהציג דוד בן-גוריון ב־23 במאי 1948. בכך לא היה המשרד לנפגעי מלחמה שונה ממשרדי ממשלה אחרים שלא תוכננו במסגרת ועדת המצב, ובהם למשל משרד הביטחון.⁴⁰ הקמתו של המשרד הממשלתי לנפגעי מלחמה הייתה בעיקרה תוצאה של משא ומתן פוליטי שנלווה להקמת הממשלה הזמנית ושל השפעות המלחמה על התארגנות הממשל הישראלי עם סיום המנדט הבריטי.

המשבר הפוליטי שהביא להקמת המשרד לנפגעי מלחמה פרץ בישיבת הממשלה שהתקיימה ב־16 במאי 1948. במהלך הדיון בחלוקת התיקים בממשלה הביע הרב יהודה לייב הכהן פישמן-מימון, מראשי 'המזרחי' וחבר הנהלת הסוכנות היהודית, את הסתייגותו מהתפקיד שהוצע לו כשר לענייני ירושלים.⁴¹ ארבעה ימים לאחר מכן נעדר פישמן-מימון מישיבת הממשלה שדנה בחלוקת התיקים. במכתב ששלח אל בן-גוריון הסביר את היעדרותו בכך שחלוקת תיקי הממשלה נקבעה ללא התייעצות עמו וללא ידיעתו.⁴² פישמן-מימון, ששהה בירושלים הנצורה, בעוד שהדיונים על הרכב הממשלה התקיימו בתל-אביב, מחה על קיפוח הציונות הדתית ונציגיה הפוליטיים: 'הפועל המזרחי' ו'המזרחי',

40 פיין (לעיל, הערה 10), עמ' 129.

41 פרטוקול ישיבת הממשלה הזמנית, 16 במאי 1948, גה"מ.

42 פרטוקול ישיבת הממשלה הזמנית, 20 במאי 1948, גה"מ.

שקיבלו לטענתו תיקים שלא ייצגו את משקלם ואת מעמדם ביישוב ובתנועה הציונית. יתר על כן, לטענתו של פישמן-מימון המפלגות הדתיות לא זכו לייצוג מתאים גם במנגנון הממשלתי המתגבש. מעבר לשאלת ניהולו של משא ומתן קואליציוני והייצוג המפלגתי בממשלה ובמנגנוני הממשל, חשפה תביעתו של פישמן-מימון את קיומה של מחלוקת בנושא דת ומדינה בשלב ראשוני זה של בניין מדינה ובתקופת מלחמה.

המאבק הדתי בתקופת המלחמה, שהיה מרכיב בתהליך הגדרת גבולות הסטטוס קוו ביחסי דת ומדינה בישראל, הקיף מלבד המחאה כנגד ייבוא בשר לא כשר גם את נושא שמירת השבת ודיני הכשרות ביחידות צה"ל. במסגרת מאבק זה על דמותה של מדינת ישראל, אופייה וזהותה הלאומית,



הרב פישמן-מימון (יושב מימין) ולצדו הרב יצחק מאיר לוי, שר הסעד (מאי 1949)

פעל הזרם הדתי-ציוני גם למיזוג המשפט העברי במשפט הישראלי. במהלך עיצוב ההסדר המשפטי במדינת ישראל ועל רקע חקיקת 'פקודת סדרי שלטון ומשפט', התנגדה תנועת 'המזרחי' למינויו של פנחס רוזנבליט לתפקיד שר המשפטים. זו הייתה אחת המחלוקות שהביאו להתפטרותו של פישמן-מימון. עם זאת בן-גוריון בחר שלא לנטוש את דגם הדמוקרטיה ההסדרית, שאפיין את ההתארגנות הפוליטית בתקופת היישוב, ולשמור על בסיס רחב של קואליציה ממשלתית המבוססת על פשרה ושיתוף עם הציונות הדתית. מתוך נאמנות לתפיסתו הממלכתית ולהסדר הפוליטי שעמד ביסוד שליטתה ההגמונית של מפא"י, ומתוך הכרה בחשיבות

ההימנעות ממשברים פוליטיים מחשש לפגיעה בניהול המאמץ המלחמתי, פעל בן-גוריון לפיוסם של פישמן-מימון והמפלגות הדתיות. יחד עם הקריאה למנהיגי 'המזרחי' לגלות אחריות ציבורית ופטריוטיזם בתקופת מלחמה, נמשך בירור המחלוקות הדתיות, ובין השאר התנהלו מגעים למינויו של עוזר לשר המשפטים הבקיא במשפט העברי ולקביעת ההסדרים באשר לסמכות בתי הדין הרבניים; מגעים אלה התקיימו גם לאחר התפטרותו הזמנית הנוספת של השר פישמן-מימון, שהתרחשה על רקע המחלוקת הפוליטית שעוררה פרשת 'אלטלנה'.⁴³ באותה עת נערכה חלוקה חדשה של תיקי הממשלה ובמסגרתה גדל מספר השרים הדתיים וחלו שינויים בתפקידיהם.⁴⁴

הממשלה החליטה על הקמת ועדה בת ארבעה שרים בראשותו של קפלן לבחינת חלוקת התיקים, וזו המליצה ב-23 במאי 1948 על מינויו של פישמן-מימון לתפקיד שר הדתות והשר לנפגעי מלחמה. עוד המליצה הוועדה על מינוי משה שפירא מ'הפועל המזרחי' לתפקיד שר העלייה והבריאות והרב יצחק מאיר לוי מ'אגודת ישראל' לתפקיד שר הסעד. משמעות הדבר הייתה העברת סמכויות מרכזיות כגון בריאות ועבודה סוציאלית מידי הנהלת הוועד הלאומי לידי ממשלת ישראל. עם זאת

43 היעדרותו של פישמן-מימון משיבות הממשלה נמשכה מה-27 ביוני עד ה-7 ביולי 1948.

44 ד' בן-גוריון, יומן המלחמה: מלחמת העצמאות, תש"ה-תש"ט, בעריכת א' אורן וג' ריבלין, תל-אביב תשמ"ג, עמ' 517 (14 ביוני 1948).

נותרה בעינה ההפרדה שהתקיימה במסגרת הוועד הלאומי בין טיפול בנפגעי מלחמה, שהיה באחריות ועדת הנזקים, לבין שירותי הסעד, שהיו בסמכותה של המחלקה לעבודה סוציאלית. אולם בשלב זה של יצירת הבסיס למנגנון הממשלתי וקביעת סמכויות הממשל ערער לויז, המיועד לתפקיד שר הסעד, על הרעיון לצרף את המשרד לנפגעי מלחמה למשרד הדתות.⁴⁵ עם פירוק המחלקה לעבודה סוציאלית בוועד הלאומי קיבל משרד הסעד את האחריות לשירותים הסוציאליים של הוועד הלאומי, ובכלל זה ללשכות הסוציאליות המקומיות,⁴⁶ ולפיכך תבע השר המיועד לכלול בתחומי אחריותו את המשרד לנפגעי מלחמה.

המחלוקת בין משרד הדתות למשרד הסעד ובין 'אגודת ישראל' לתנועת 'המזרחי', והדיון בשאלת שייכותו של המשרד לנפגעי מלחמה לתחום הסעד חשפו את מדיניות הרווחה של מפא"י עם המעבר מיישוב למדינה.⁴⁷ ההחלטה להעביר את תחום הסעד והטיפול בנפגעי מלחמה מידי רחל כהן, חברת ויצ"ו, וגרובסקי ממפא"י לידי הציונות הדתית, לא רק ייצגה את יישומו של דגם הדמוקרטיה ההסדרית, אלא גם ביטאה את זניחת העיסוק של מנהיגות מפא"י בנושאי הרווחה ואת בחירתה להתמקד בניהול המאמץ המלחמתי.⁴⁸ עמדתו של בן-גוריון שיש להפריד בין המשרד לנפגעי מלחמה לבין משרד הסעד שיקפה את הפער התפיסתי ביחס לפילנתרופיה ולשיקום ואת הרחבת העיסוק הביטחוני לנושאים שנגעו גם לתחומים חברתיים.

בישיבת הממשלה ב-30 במאי 1948, בדיון בהקמת המשרד לנפגעי מלחמה, הסביר בן-גוריון כי פעילות משרד הסעד התרכזה במתן עזרה סוציאלית, כגון טיפול בילדים עזובים או במשפחות במצוקה, בעוד שהטיפול בנפגעי מלחמה חייב גישה שונה.⁴⁹ גישה זו התבססה על ההנחה שיש קשר בין המשרד לנפגעי מלחמה לבין פעילות הנובעת מצורכי שעת החירום. לחיזוק עמדתו הזכיר בן-גוריון כי גם הסיוע למשפחות החיילים לא היה באחריות משרד הסעד אלא בכפיפות למשרד הביטחון. הממשלה קיבלה את המלצתו של בן-גוריון ואישרה את הקמתו של משרד ממשלתי לנפגעי מלחמה, וכן את מינויו של שר הדתות, פישמן-מימון, לשר לנפגעי מלחמה. אך למרות החלטת הממשלה נמשכה אי הבהירות באשר לסמכויותיו של המשרד החדש. עדות לכך היא העובדה כי לשר המשפטים לא הייתה ברורה החלטת הממשלה, ומשום כך בעיתון הרשמי של ממשלת ישראל הושמטה בטעות הידיעה על הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה.⁵⁰

ב-8 במרס 1949, לאחר קיומן של הבחירות הראשונות לכנסת, הציגה ממשלתו החדשה של בן-גוריון את תכניתה לקליטת העלייה ההמונית, לפיתוח הארץ ולשיקומה.⁵¹ תכנית ארבע השנים

45 פרוטוקול ישיבת הממשלה הזמנית, 23 במאי 1948, גה"מ.

46 עוד בעניין זה ראו: דורון (לעיל, הערה 1).

47 פרוטוקול ישיבת הממשלה הזמנית, 26 במאי 1948, גה"מ.

48 על יחסה של תנועת העבודה למדיניות הרווחה עם המעבר מיישוב למדינה ראו: דורון (לעיל, הערה 5).

49 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 30 במאי 1948, גה"מ.

50 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 2 ביוני 1948, גה"מ. בן-גוריון הורה על הוצאתו מחדש של העיתון הרשמי מספר 3. 'פקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח-1948 – הודעה בדבר התפקידים של חברי הממשלה הזמנית', עיתון רשמי, 3, 31 במאי 1948, עמ' 11.

51 הודעת ראש הממשלה על הרכב הממשלה ותכניתה, ישיבת הכנסת, 8 במרס 1949, דברי הכנסת.

הממשלתית חייבה את המשך פעילותו של המשרד לנפגעי מלחמה ואת התרכזותו בפעולות השיקום הבת־מלחמתי. גם בקואליציה הממשלתית החדשה שהקים בן־גוריון, בשיתוף המפלגות הדתיות אך ללא מפ"ם, המשיך פישמן־מימון לעמוד בראש המשרד לנפגעי מלחמה, ובה בעת שימש בתפקיד שר הדתות. בדומה לוויכוח שהתעורר עם הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה, לווה אישור מינויו המחודש לשר לנפגעי מלחמה בהסתייגויות מצדו של שר הסעד.⁵² משרד הסעד, שעם סיום המלחמה התמודד עם השפעותיה החברתיות של העלייה ההמונית ועם אתגר הטיפול בנזקקים לעזרה סוציאלית מקרב העולים החדשים והאוכלוסייה הערבית, המשיך ודרש להכפיף אליו את הטיפול בנפגעי המלחמה.⁵³ לדרישה זו תרמו ההסתייגויות שהועלו עוד במהלך חודשי פעילותו הראשונים של המשרד לנפגעי המלחמה, ושנגעו למהות הקשר שבין השר הממונה על ענייני הדתות לבין הטיפול בתחום סוציאלי של נפגעי המלחמה.⁵⁴ יתרה מזאת, אי הבהירות באשר למעמדו החוקי והעצמאי של המשרד לנפגעי מלחמה וזיקתו למשרד הדתות נמשכה. לשר פישמן־מימון, שהתבקש לאשר את ההוצאה לפועל של תקנות לשעת חירום הנוגעות לעבודת משרדו, התברר כי ברשומות המדינה לא הופיעה כל הודעה רשמית על מינויו לשר לנפגעי המלחמה.⁵⁵ לפיכך נדרשה הממשלה לשוב ולאשר ב־26 ביולי 1949, הפעם באופן רשמי, את מינויו של פישמן־מימון לשר לנפגעי מלחמה.⁵⁶

שילובו המחודש של המשרד לנפגעי המלחמה בממשלה לאחר בחירות ינואר 1949 והקמת הקואליציה הממשלתית בראשותו של בן־גוריון ללא ה'ציונים הכלליים' ומפ"ם התנהלו על רקע התארגנותה והתייצבותה של מערכת הממשל הישראלית. לאחר סיומו של שלב המעבר מיישוב למדינה, שהתנהל בתקופת המלחמה, עברה מערכת הניהול והארגון הממשלתית לדפוס של התבססות.⁵⁷ בשלב זה עוצבה בין השאר מערכת היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ונקבעה ביתר בהירות מערכת ההסדרים וחלוקת התפקידים בין משרדי הממשלה השונים, תוך יצירת זיקה בין תחומי עשייה ומנגנון המדינה לבין שייכות מפלגתית. כך למשל קיבלה תנועת 'המזרחי' לידיה גם את משרד הפנים, ובכך ניתנה לה יכולת פעולה והשפעה על קביעת מעמדו של הציבור הדתי במדינה. פעילותו של משרד הפנים, בדומה למשרדי ממשלה אחרים, התאפיינה באותה עת בכיסוס המנגנון המשרדי ופעילותו תוך מציאת פתרונות לבעיות מבנה וחלוקת סמכויות בין משרד זה למשרדי הממשלה האחרים. בעיות דומות השפיעו על אופן תפקודו של המשרד לנפגעי המלחמה. אך מלבד זאת נסיבות הקמתו של המשרד לנפגעי מלחמה כמשרד משני ושולי וכפיפותו לשר הדתות, שמשרדו זוהה עם המורשת היהודית של פילנתרופיה וצדקה, השפיעו על אופן התנהלותו ותפקודו כחלק מהשיקום החברתי הבת־מלחמתי.

52 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 20 במרס 1949, גה"מ.

53 משרד הסעד, הצעת תקציב לתקופה ינואר-יוני 1949, גה"מ, חטיבה 49, מכל 304, תיק ג/11.

54 מדברי כהן, שביקרה את עבודת המשרד לנפגעי מלחמה, ומ' שטנר, שתמך בפעילותו הנפרדת, ישיבת מועצת המדינה הזמנית, 7 באוקטובר 1948, פרוטוקול הדיונים של מועצת המדינה הזמנית.

55 פישמן־מימון אל בן־גוריון, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40399, תיק גל/3.

56 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 26 ביולי 1949, גה"מ.

57 פיין (לעיל, הערה 10), עמ' 183-229.

שיקום חברתי בתר-מלחמתי

המנהל הכללי הראשון של המשרד לנפגעי מלחמה, איש 'המזרחי' יצחק רפאל (ורפל), החל לארגן את עבודת המשרד, אך הוא שימש בתפקיד כחודשיים בלבד, עד שמונה, בספטמבר 1948, למנהל מחלקת העלייה בסוכנות היהודית.⁵⁸ במשרד פעלו שתי מחלקות: לנפגעים בגוף ולנפגעים ברכוש. המחלקה לנפגעים בגוף סייעה למאות משפחות ההרוגים, לפצועים ולנכים מקרב האוכלוסייה האזרחית. על פי ההערכה המקובלת במחקר, כ-20 אחוז מחללי המלחמה היו אזרחים.⁵⁹ נתוני המשרד לנפגעי מלחמה אינם מספקים פרטים מדויקים על מספרם של החללים האזרחים, אם כי עד סוף שנת 1950 טופלו באחריות המשרד 1,165 פצועים ומשפחות הרוגים.⁶⁰ בין השאר טיפלה המחלקה בנפגעי ההפצצות האוויריות, בעובדי ביזורים אשר עבדו כשכירים ונפגעו במהלך הלחימה, בנהגי שיירות שנפגעו במהלך עבודתם האזרחית, ובנפגעים מעובדי בתי הזיקוק בחיפה.

מטרת המשרד לנפגעי מלחמה הייתה שיקום הנפגעים והמשפחות על ידי מתן קצבה חודשית זמנית, הלוואה לפתיחת עסק עצמאי והכשרה מקצועית – כל זאת עד לשיקום הנפגע ומשפחתו. הטיפול במשפחות החללים כלל הכשרה מקצועית לאלמנות וליתומים מבוגרים, ובשיתוף משרד הסעד, סידור יתומים צעירים במעונות יום או במוסדות סגורים במגמה שלא למסרם לאימוץ. שיטה דומה ננקטה בשיקום הפצועים ועשרות הנכים מקרב האזרחים נפגעי המלחמה. בעוד שהוצאות האשפוז כוסו על ידי משרד הבריאות, מימן המשרד לנפגעי מלחמה את השהייה של הפצועים בבית הבראה וליווה את שלב השיקום הרפואי.⁶¹ למשפחות הפצועים ניתנו תשלום חודשי וכן מענקים להוצאות מיוחדות, כגון לידה, ביגוד ומזון. מאמץ רב הושקע בהפניית הנפגעים, ובכלל זה פגועי נפש שסבלם נגרם ישירות מהמלחמה, להסבה מקצועית ולהקמת עסק עצמאי או לעבודה כשכירים במקום מתאים. בכך השתלב המשרד לנפגעי מלחמה במערכת השיקום הרפואי, שהקיפה בסיום המלחמה את הנכים מקרב החיילים והאזרחים, ואשר פעלה לאור התפיסה שיש להחזיר את הנפגעים ואת משפחותיהם לתפקוד מרבי ולהשתלבות בחברה, תפיסה שצמחה מן העמדה האידאולוגית שדגלה ב'חיים פרודוקטיביים'.⁶²

המחלקה לנפגעים ברכוש טיפלה באלפי תביעות מצד אזרחים שרכושם ניזוק במלחמה. המדורים לבניין, מסחר, תעשיה ומלאכה, חקלאות וציוד אישי הגישו עזרה מידית לשעת חירום בצורת

58 לאחר עזיבתו של רפאל מונה לתפקיד מנכ"ל המשרד לנפגעי מלחמה סגנו, עו"ד אשר רוזנבלום. ראו: 'רפאל, לא זכיתי באור מן ההפקר, ירושלים תשמ"א, עמ' 35.

59 ע' סיוון, דור תש"ח: מיתוס, דיוקן וזיכרון, תל-אביב 1991, עמ' 41-53. על פי נתוני ספר יזכר במלחמת העצמאות נהרגו 922 אזרחים. ראו: יזכר – פרשת חייהם ומותם של הנופלים בדרך להקמת מדינת ישראל, משרד הכטחון – ההוצאה לאור 2004.

60 המשרד לנפגעי מלחמה אל החשב הכללי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הצעת תקציב של המשרד לנפגעי מלחמה לשנת התקציב 1951/2, 13 בפברואר 1951, גה"מ, חטיבה 49, מכל 304, תיק ג/67.

61 מ' בוכויץ, מזכיר כללי של המשרד לנפגעי המלחמה, דו"ח על פעולות המשרד, 9 בפברואר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/11.

62 על השיקום הרפואי במלחמת העצמאות ראו: נ' בלום, השיקום עשה היסטוריה: מערכות שיקום רפואי בישראל 1940-1956, צפת תשס"ו; נדב (לעיל, הערה 38), עמ' 15-107.

הלוואה, מענק חד-פעמי או המלצה לקבלת שיכון או ציוד מהרכוש הערבי הנטוש. סיוע זה ניתן במקרים שבהם המאמץ המלחמתי דרש הקמת מפעל מחדש, כשהמצב הסוציאלי של הנפגע חייב קבלת עזרה סוציאלית מיידית, ובמקרים שבהם היה חשש שבלא טיפול מידי יחמירו הנזקים.⁶³ כחלק מהסיוע לענפי מסחר ותעשייה, לבתי מלון ולבעלי מלאכה שרכושם ניזוק, העניקה המחלקה הקצבות והלוואות. המשרד לנפגעי המלחמה גם פעל בשיתוף השלטון המקומי למציאת פתרונות שיכון ותעסוקה לתושבים שנטשו את בתיהם במהלך המלחמה. טיפול מיוחד ניתן למשפחות של אזרחים שנפלו בשבי, ובפרט אלו שנפלו בשבי הלגיון הירדני לאחר כיבוש העיר העתיקה בירושלים. על רקע זה בלטה קבוצת נפגעי מלחמה אשר הטיפול בהם לא נכלל בסמכות המשרד לנפגעי מלחמה – אזרחים אשר רכושם ניזוק כתוצאה מפעילות יחידות צה"ל וכן אזרחים שרכושם הופקע על ידי משרד הביטחון לטובת המאמץ המלחמתי. אוכלוסיית נפגעים נוספת שלא נכללה באחריותו של המשרד לנפגעי המלחמה הייתה האוכלוסייה הפלסטינית שנותרה בשטחי מדינת ישראל. נושא זה חורג מעניינו של מאמר זה, אך חשוב לציין ששיקום הנפגעים ונזקי המלחמה בקרב המיעוט הערבי בישראל רוכז בידי מספר גופים, ובראש ובראשונה בידי משרד המיעוטים, אשר פעל בתיאום עם ארגוני סיוע בין-לאומיים ועם מוסדות האו"ם.⁶⁴ עם פירוקו של המשרד למיעוטים, בקיץ 1949, רוכז הטיפול הסוציאלי בנפגעים הערבים בידי משרד הסעד, אשר פעל בתחום זה בשיתוף הממשל הצבאי והיועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה.

המשרד לנפגעי מלחמה עסק גם בשיקום אזורים עירוניים שנהרסו או ניזוקו קשות במלחמה. בירושלים ניהל המשרד האזורי של המשרד לנפגעי מלחמה בשיתוף המחלקה לפיתוח ירושלים של הסוכנות היהודית את תיקון נזקי המלחמה ואת פיתוחה הכלכלי של העיר. בין השאר פעל המשרד לשיקום רחוב בן-יהודה ושכונת ימין-משה וסנהדריה. בתל-אביב סייע המשרד בשיתוף העירייה לשיקום אזורים שניזוקו במלחמה – תוקנו תשתיות בשכונות דרום העיר, וביפו הוקם שוק ושוכנו בו סוחרים משכונת נווה-שלום ומסביבתה, שנפגעו במלחמה. למרות פניותיו של המשרד לנפגעי מלחמה לאפוטרופוס על הרכוש הנטוש, לא ניתנה לנפגעי המלחמה עדיפות בקבלת רכוש או דיור נטוש.⁶⁵ עם זאת בהשתלטות הלא מאורגנת על הרכוש הערבי הנטוש, וכן בזו שניהלו, כיוונו ותמכו גורמים ממסדיים, השתתפו נפגעי המלחמה, לצד עולים חדשים וחיילים משוחררים. בכך השתלב השיקום העירוני בשינוי המרחבי הכולל שחוללה מלחמת העצמאות.⁶⁶

לשר לנפגעי מלחמה ניתנה הסמכות להשתמש בתקנות לשעת חירום לשם שיקום נזקי המלחמה ותיקון מאות הבתים שניזוקו במהלכה. בינואר 1949 אישרה הממשלה הוצאת צווי תיקון לבתים

63 בוכיץ (לעיל, הערה 61).

64 על משרד המיעוטים ראו: א' קורן, 'כוונות טובות: קווים לדמותו של משרד המיעוטים: 14 במאי 1948-1 ביולי 1949', קתדרה, 127 (ניסן תשס"ח), עמ' 113-140.

65 ד' ארנפלד, היועץ המשפטי של המשרד לנפגעי המלחמה למשרד הפנים, החרמת דירה לצורכי שיכון נפגעי המלחמה, 27 באוקטובר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40399, תיק גל/3.

66 בנושא זה ראו: א' גולן, שינוי מרחבי: תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל 1948-1950, שדה-בוקר תשס"א.



בתים הרוסים
בתל-אביב שנמגעו
מן ההפצה
האווירית המצרית
(19 במאי 1948)
(צילום: הנס פיין)

שניזוקו במלחמה.⁶⁷ ה'תקנה לשעת חירום (תיקון נזקי מלחמה בבתים) 'אפשרה למשרד לנפגעי המלחמה להורות לבעלי בתים לתקן נזקים שנגרמו כתוצאה מהמלחמה, ובתנאי שהוצאות התיקון לא חרגו מ-15 אחוזים משוויי של הבית.⁶⁸ כמו כן קבעה התקנה באילו הוצאות תיקון על הדיירים להשתתף וכיצד לאכוף עליהם זאת. על אף הסמכות שניתנה לשר לנפגעי מלחמה, חל עיכוב בהקמתן של הוועדות המקומיות שאמורות היו לפעול בפיקוח השר ובכפוף לשלטון המוניציפלי.⁶⁹ עד יוני 1949 הוצאו רק חמישה-עשר צווים לתיקון בתים, ועל פי ההערכה באותה עת היו ברחבי הארץ 1,800 מבנים, כ-1,200 מהם בירושלים, שנוקקו לתיקון.⁷⁰ זה המקום לציין כי בסופו של דבר הוגשו למשרד לנפגעי מלחמה בסך הכול 3,710 דרישות לפיצויים על נזקים שנגרמו לדירות ולבתים.⁷¹ בספטמבר 1949 חלה התקדמות באכיפת התקנה לשעת חירום, ובתל-אביב החלה לפעול ועדה מקומית שריכזה את הנתונים על נזקי המלחמה.⁷² במקרים של בניינים שהוצאות תיקונם עלו על 15 אחוז משוויים ניסה המשרד לנפגעי מלחמה לעזור בשיקומם על ידי מתן הלוואות וסיוע כספי. עם זאת המימון המצומצם

67 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 26 בינואר 1949, גה"מ.

68 תקנות שעת חירום (תיקון נזקי מלחמה בבתים), עיתון רשמי, 46 (26 בינואר 1949), תוספת ב.

69 היועץ המשפטי של המשרד לנפגעי מלחמה אל המשרד האזורי בחיפה, 6 ביולי 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40399, תיק גל/3.

70 פישמן-מימון בישיבת הכנסת, 13 ביוני 1949, דברי הכנסת, כרך 1.

71 המשרד לנפגעי מלחמה אל החשב הכללי (לעיל, הערה 60).

72 פרוטוקול ישיבת הרשות המוסמכת לצורך תקנות שעת חירום תיקון נזקי מלחמה בבתים באזור תל-אביב, 11 בספטמבר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/8.

במשרד לנפגעי המלחמה בירושלים

כואבים ומרי נפש באים לכאן, למשרד לנפגעי המלחמה בירושלים, אלמנות ויתומים, עשרים שירידי מנכסיהם, עניים צנועים שבושים להיראות בציבור כעניים ובעלי בתים מתמול שהיום הוצגו בחוסר כל. משרדנו צועד בלתי נשבר — ומזכירו (מר צ. מירוני) טורחים להשתחרר משיגרא מש' ריית ולהאזין לבקשתו של כל נסגע ונצרך, כל בקשה נבדקת ונחקרת על ידי אנשים מיוחדים המתעניינים במרטי מצבו הסוציאלי והכלכלי של כל בעל בקשה. עיקר תשומת הלב של המחלקה אינה לפתן פיצויים כי אם על כל נזק או ברבונש. מטרת המחלקה — סעד לנפגע ושיקום לנצרך, אשר יודו משגת — יחכה ליום בו ישולמו הפיצויים לכולם. הביגוני שמיטה יודו שקבל הלוואה בתנאים נוחים ביותר, לזמן ארוך ובריבית של 3 אחוז, והאיש העני מאוד בהישרב מטה לחמו נתמך בבקשתה מיה' אימה' לשם קיומם הריסות ביתו או תנוחו או לשם מציאת מקור פרנסה מתאים. יותר מארבעת אלפי בקשות הוגשו עד כה. בשני שליש נפגעי רכוש ונפגעי גוף. ס' גי המקרים הם כלהלן:

(א) המבקשת — אשה שבעלה נהרג ודירה חה נחרסה בליג, עמה שבעה יתמים קטנים. בעלה היה חופשי והתנוה הייתה בויה שנהרסה במגו. המחלקה הצליחה להשיג עבורה 'כל תו'

זרת תנוכה' למכירה במקום מתאים בעיר. כח' מש מאות ל'י ניתנו לה לצורך זה ולשיכונה בדירה במקום המרתף הצר, בו התגוררה מאז האסון. 60 אחוז בתמיכה וארבעים אחוז בתורת הלוואה בלא ריבית.

(ב) אשה שנייה שבעלה נהרג והיא אם לעשרה ילדים. חנוה המשקאות של בעלה נהר' סה כליל. מכל הסחורה לא נותר מאומה, המח' לקה מטפלת בהשגת מקום לתנוה אחרת בש' ביל האשה, סידור ילדיה במוסדות מתאימים וביגיתים — הקצבה חדשית לכלכלת ביתה.

(ג) איש שמקור מחייתו הייתה — פרדה. בה עבד וממנה הרויח לחמו. בהפגזה טיילה הפ' רדה בשכונה ונהרגה. המחלקה מקוה להשיג עבורו בקרוב פרדה אחרת.

מלבד זה ניתנת תמיכה כספית לקרובי חללים ופצועים, לקרובי השבויים מבין האזרחים ועוד, יש שכל רהיטיהם ובגדיהם, חפצי ביתם ומיט' טליהם אבדו והמחלקה משתדלת להשיג בשב' לם הקצבה, או הלוואה לרכישת רהיטים ומלבו' שים אחרים. המושל הצבאי התנגד בתחלת לשי' מוש ברכוש האזיב כפיצוי לנפגעים. אחרי פ' יות והשתדלויות רבות הוסכם להשתמש בחלק מהרהיטים של האזיב בתנוה של 30 אחוז מה' מח' שנקבע על ידי ועדה מיוחדת לתערבת רכוש' ות.

המחסור בידים עובדות והעדר מלאי חפרי בני'

יין במידה מספקת מפריע לחיקון בנינים שנב' וזקוק כסרם בוא הגשמים. תוכיר ארוך ומפורט ובו מירוש תביעות המחלקה לנפגעי המלחמה בירושלים: (א) שעריית ירושלים — במקום ער' רה כספיה לנפגעי העיר — חרוק מחדש את רשיונות בעלי הקיוסקים בעיר ותתן זכות קדי' מה לאלמנות, נכים ותשושי-כוח. (ב) קביעות קרן הלוואות בלא ריבית. (ג) מלאי חפרי בניין לצרכי הנפגעים לחיקון דירותיהם. (ד) קביעות מתירי העבודה למועלים פשוטים הורשים מרו' בה.

מתקציב חרשי של 70 אלף ל'י לצרכי המח' לקה הג'ל בכל הארץ הוקצו לנפגעי המלחמה בירושלים 8 אלפים ל'י לחרוש. והסכום רחוק מהתאמה לצרכי ירושלים שלקחה בכפלים וז' קוקה לכפל עורה. מר ש. איסרוב פנה בבקשה להקציב 10 אלפים ל'י עבור מילטי העיר הע' חיקה וקרובי שבייהם אולם אסם משהו מזה ניתו.

עגומים וכואבים סיפוריהם של הנפגעים המ' מלאים מרוודורי המשרדים של מחלקה זו, יגור' נב ומר גורלם אצורים ב'שאלונים' אלה המ' מלאים חיקים לרוב. כאן תראה כי יש ולחיצת יד לבניה, מאור שנים ואוזן קשבה כמוה כמח' צ'ת הפיוע המעורר נפשית ומחוקן לימים יב' או.

י'כ

דיווח בעיתון
'הצופה' על הנעשה
במשרד לנפגעי
מלחמה בירושלים,
28 באוקטובר 1949

שניתן לשיקום הבתים עורר ביקורת ציבורית, וזו באה לידי ביטוי בהפגנת מחאה שהתקיימה מול משרדי המשרד לנפגעי מלחמה בירושלים ובגילויי מחאה אחרים מצד נפגעי המלחמה.⁷³ בפברואר 1950 נוסדה בירושלים אגודת ניוזקי הרכוש במלחמת השחרור, שמטרתה הייתה להגן על האינטרסים של נפגעי המלחמה, ונציגיה נפגשו עם השר לנפגעי מלחמה בדרישה להסדרת תשלום הפיצויים על נזקי המלחמה.⁷⁴

הסיוע הזמני והמצומצם שניתן לנפגעי המלחמה והחשש מפני זיהוי עם אוכלוסייה הנזקקת לסעד, יש בהם כדי להסביר תופעה שחזרו והצביעו עליה במשרד לנפגעי המלחמה — רבים מנפגעי המלחמה בחרו שלא להגיש תביעות נזקים ונמנעו מלבקש את עזרת פקידי המשרד.⁷⁵ תופעה זו בלטה במיוחד בשלהי המלחמה. עם סיום הקרבות הלך וגבר זרם הפונים למשרד לנפגעי מלחמה לקבלת סיוע ולכירור אפשרות להגיש תביעת פיצויים. עם זאת התרמית השלילית של מקבלי סעד באותה עת הרתיעה את נפגעי המלחמה שבחרו שלא לפנות למשרדי הממשלה בבקשת עזרה. חיזוק לכך ולדימוי של נפגעי המלחמה כנזקקים ניתן בדיווח בעיתון 'הצופה' על הנעשה במשרדי המשרד לנפגעי מלחמה בירושלים. על רקע תיאור הצפיפות בפרוודורי המשרד והצגת תהליך בירור פרטיו האישיים

73 'שביתת שבת במשרד לנפגעי מלחמה בירושלים', הארץ, 22 בפברואר 1950.

74 'אגודת ניוזקי מלחמת השחרור בירושלים', הארץ, 26 בפברואר 1950.

75 סקירה קצרה של עבודת המשרד לטיפול בנפגעי המלחמה, 9 במאי 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/12.

ומצבו הסוציאלי והכלכלי של כל מבקש עזרה, נכתב: 'כואבים ומרי נפש באים לכאן, למשרד לנפגעי המלחמה בירושלים, אלמנות ויתומים, עשירים שירדו מנכסיהם, עניים צנועים שבושים להיראות בציבור כעניים ובעלי בתים מתמול שהיום הוצגו בחוסר כל'.⁷⁶

המשרד לנפגעי מלחמה פעל גם לשיקום נזקי המלחמה במגזר החקלאי השיתופי והפרטי. בשיתוף עם המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית, 'קרן קיימת לישראל', ובעזרת כספים שהתקבלו מה'קרן לביטוח הדדי לנזקי שעת חירום', ניתן סיוע לשיקומם של תשעים ושישה יישובים חקלאיים שניזוקו במלחמה.⁷⁷ הסיוע הקיף תחומים שונים, כגון תיקון מבנים, מכוני מים, צינורות השקאה, מכונות חקלאיות וחידוש משק החי. מלבד זאת הקצה המשרד לנפגעי מלחמה סכומי כסף לשיקום החקלאות הפרטית ואזורי פרדסים.⁷⁸ שיקום היישובים החקלאיים התנהל במקביל לטיפול בהחזרת האוכלוסייה האזרחית שפונתה מיישובי הספר במהלך המלחמה.⁷⁹ מטעם הסוכנות היהודית ניהלה את הטיפול בהחזרת האוכלוסייה ובשיקום היישובים החקלאיים השיתופיים הוועדה לענייני האוכלוסייה המפונה ושיקום המשקים החקלאיים.⁸⁰ את עבודת הוועדה ריכזו יוסף וייץ, יושב ראש ועדת הנגב, ואברהם הרצפלד, ראש המרכז החקלאי בהסתדרות, שפעלו על פי העיקרון שניתן סיוע ראשוני למשקים חקלאיים שניזוקו כתוצאה מפעולה צבאית ישירה ולפי חלוקה אזורית של היישובים. במהלך המלחמה ובשלב ראשון התמקדה הוועדה בשיתוף המשרד לנפגעי מלחמה בסיוע למפוני יישובי הספר, בהספקת אמצעי ייצור מינימליים ובהבטחת תנאי שיכון הכרחיים לשיקום המשק.⁸¹ עם סיום המלחמה ניתן הדגש לשיקום הריסות המשקים, להחזרת המפונים לבתיהם ולהעברת המשקים החקלאיים לפסים של ייצור חקלאי המותאמים לימי שלום. מגמה זו הייתה חלק מתהליך שיקום כולל במגזר החקלאי, שבא לידי ביטוי מובהק ב'מפעל הנגב', שהוקם בדצמבר 1948.⁸² שיקום המגזר החקלאי השיתופי והפניית המשאבים לשיקום הרכוש הפרטי שניזוק במלחמה חייבו חלוקה של תקציבו המצומצם של המשרד לנפגעי מלחמה ובכך חשפו קשיים בתפקודו.

בכל שלבי קיומו התמודד המשרד לנפגעי מלחמה עם קשיי תקציב והיעדר חקיקה, שבלטו בהשוואה לסמכויות שניתנו לצורכי שיקום החיילים המשוחררים, תחום שהיה באחריות האגף ליישוב החיילים ושיקומם במשרד הביטחון. דיון בשיקום החיילים המשוחררים כחלק מהשיקום החברתי הבתר-מלחמתי חרג מעניינו של מאמר זה, אולם חשוב לציין כי הממשלה בראשותו של בן-גוריון יחסה חשיבות רבה למחויבותה לשיקומם של עשרות אלפי החיילים שהשתחררו בהדרגה במהלך

76 'במשרד לנפגעי המלחמה בירושלים', הצופה, 28 באוקטובר 1949.

77 ועדת המשנה לענייני שיקום אל חברי הוועדה לענייני שיקום המשקים החקלאיים, 16 בינואר 1949, אצ"מ, A246/164.

78 סקירה קצרה (לעיל, הערה 75).

79 המשרד לנפגעי המלחמה סייע ל-12,849 מפונים מהמשקים החקלאיים, לשיקום 62 משקים חקלאיים. ש' איסרוב, מנכ"ל המשרד לנפגעי מלחמה, אל מחלקת התקציב במשרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 1950/1, 18 בדצמבר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/11.

80 על הטיפול באוכלוסייה המפונה ראו: ד' טל, 'מ"חזית כעורף" ל"חזית כחזית": פינוי אוכלוסייה לא-לוחמת מיישובי הספר במלחמת העצמאות', בר-און וחזן, עם במלחמה (לעיל, הערה 6), עמ' 241-258.

81 פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני שיקום המשקים החקלאיים, 28 בדצמבר 1948, אצ"מ, A246/164.

82 ח' פורת, הנגב: ממדבר לארץ מזרע, פיתוח ויישוב הנגב 1949-1956, שדה-בוקר 2002, עמ' 53.



הריסות קיבוץ
נגבה (אוגוסט
1948)

(צילום: זולטן קלוגר)

שנת 1949.⁸³ גם במקרה זה ניתן הדגש לשיקום קונסטרוקטיווי ולשילובם של המשוחררים במוסדות ציבוריים, לסיוע לפתיחת עסק כלכלי ולהפנייתם להסבה מקצועית. בפעילותו, שנמשכה עד אפריל 1951, נעזר האגף ליישוב החיילים ושיקומם בשורה של חוקי שיקום: 'חוק החיילים המשוחררים (חזרה לעבודה)', 'חוק הגנת החייל (דירה)', 'חוק הנכים (תגמולים ושיקום)' ו'חוק משפחות החללים (תגמולים ושיקום)'. חוקים אלו והטיפול במשפחות החיילים היו דוגמאות לחקיקה סוציאלית ליישומה בראשית ימיה של מדינת ישראל והמחישו את השפעות המלחמה על מדיניות הרווחה.⁸⁴ על רקע הטיפול הממשלתי בחיילים המשוחררים חזרה ונשנתה הקריאה לחקיקה דומה בעניינם של אזרחים. המשרד לנפגעי מלחמה ביקש להשוות את תנאי השיקום של נפגעי המלחמה לאלו

⁸³ על שיקום החיילים המשוחררים ראו: נאור (לעיל, הערה 2).

⁸⁴ על המקום של שיקום החיילים המשוחררים בפיתוח מדיניות ביטחון סוציאלי בישראל ראו דבר המערכת של הרבעון לביטחון סוציאלי שיצא לאור בהוצאת המכון לחקר סוציאלי שליד ההסתדרות: 'במת המערכת', חקרי עבודה, ג (תש"ט), עמ' 3-4; וכן: ג' לובינסקי, 'ביטחון סוציאלי למשפחת החייל', שם, עמ' 39-41.

של החיילים המשוחררים.⁸⁵ עמדה זו באה לידי ביטוי במאמרו של צבי ברנזון 'מבעיות שיקום החיילים', אשר נכתב במסגרת המכון לחקר סוציאלי בהסתדרות. במאמר, שפורסם במאי 1949 בכתב-העת 'חקרי עבודה', עלתה הדרישה להשוואת זכויותיהם של נפגעי המלחמה לאלו של החיילים המשוחררים בתחומי הפנסיה, פיצויים, עזרה רפואית, שיקום כלכלי, שיכון, הכשרה מקצועית וסידור בעבודה.⁸⁶ המחלקה המשפטית במשרד לנפגעי המלחמה ניסחה שתי הצעות חוק להסדרת הטיפול בנפגעים אזרחים: 'פקודת נפגעי גוף במלחמה (אזרחים)' ו'פקודת נזקי מלחמה ברכוש (מפרעות לפיצויים)', אך הן לא הובאו לדיון בממשלה או לאישור הכנסת. המחלקה המשפטית נכשלה גם בהעברת 'חוק האפוטרופסות על נפגעי המלחמה', אשר אמור היה לקבוע את אחריות המשרד לנפגעי מלחמה ליתומי החללים האזרחים ולעוזבונותיהם. גם הניסיון להרחיב את 'חוק החיילים המשוחררים (חזרה לעבודה)' ולהחילו על נפגעים אזרחים נכשל, וזאת בגלל התנגדות משרד הביטחון.⁸⁷ כך נכשל אף הניסיון להעביר את 'חוק הנכים ומשפחות חללי המלחמה האזרחים', שהתבסס על עקרונות 'חוק הנכים (תגמולים ושיקום)'.⁸⁸ חוץ מן ה'תקנות לשעת חירום (תיקון נזקי מלחמה בבתים)' ו'חוק הפיצויים לנפגעי מלחמה' משנת 1951 נכשלו אפוא כל ניסיונות החקיקה שיזמה המחלקה המשפטית של המשרד לנפגעי מלחמה.⁸⁹

העדיפות שניתנה לשיקום החיילים המשוחררים ומשפחות החיילים על פני האוכלוסייה האזרחית ומעמדו הנחות של המשרד לנפגעי מלחמה לעומת סמכויותיו של משרד הביטחון והעומד בראשו, הוצדקו על ידי הממשלה בנימוקים מעשיים ולאומיים.⁹⁰ מן ההיבט המעשי הטיפול בחיילים ובמשפחותיהם נתפס בעיני הממשלה כשונה במהותו מן הטיפול בנפגעי המלחמה האזרחים. מבחינה לאומית ההבחנה בין שתי קבוצות הנפגעים הדגישה את מעשה ההקרבה הפעילה של החייל בשדה הקרב ואת מחויבות המדינה לחייליה. עם זאת ההבחנה בין חלל אזרח לנופל בשדה הקרב עוררה ביקורת ציבורית שבמרכזה עמדה הטענה כי במלחמת העצמאות לא הייתה הבחנה בין אזרח לחייל, וכי האזרחים היו נתונים בחזית הלחימה, במיוחד בירושלים וביישובי הספר.⁹¹ מבחינה מוסרית, כפי שהציג זאת דוד ארנפלד, ראש המחלקה המשפטית במשרד לנפגעי מלחמה, בחרה המדינה שלא להכיר בסכלם של האזרחים נפגעי המלחמה, ולא זו בלבד אלא שבמדיניותה הועבר המסר ש'הנפגעים הצבאיים הם עיקר והנפגעים האזרחיים הם הטפלי'.⁹²

85 סקירה של המשרד לנפגעי מלחמה מיולי 1948 ועד מרס 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/9; סקירה קצרה (לעיל, הערה 75).

86 צ' ברנזון, 'מבעיות שיקום החיילים', חקרי עבודה, ג (תש"ט), עמ' 30-38.

87 סקירה קצרה (לעיל, הערה 75).

88 המשרד לנפגעי מלחמה, דברי הסבר, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/7.

89 סקירה (לעיל, הערה 85).

90 שר האוצר קפלן, ישיבת מועצת המדינה הזמנית, 5 באוגוסט 1948, פרוטוקול הדיונים של מועצת המדינה הזמנית.

91 פ' לובינקאר, יושב ראש ועדת העבודה של הכנסת, ישיבת מועצת המדינה הזמנית, 12 באפריל 1949, פרוטוקול הדיונים של מועצת המדינה הזמנית.

92 היועץ המשפטי של המשרד לנפגעי מלחמה אל משרד המשפטים, הצעות חוק ותקנות, 1 בספטמבר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40399, תיק גל/3.

מן הבחינה הארגונית עמדת המשרד לנפגעי מלחמה הייתה כי החייל הפצוע או הנכה הופך עם שחרורו מהצבא לאזרח, והקשר בינו לבין הצבא מתרופף, ומשום כך עדיף כי הטיפול בנפגעים יאוחד באחריותו של המשרד לנפגעי מלחמה.⁹³ המערערים על ההבחנה בין אזרחים לחיילים אף הדגישו את חוסר היעילות ואת הבעיה התקציבית שנבעו מחלוקת הסמכויות והתפקידים בין המשרד לנפגעי מלחמה לבין משרד הביטחון.⁹⁴ בהקשר זה בלטה עמדתו של המכון לחקר סוציאלי בהסתדרות, שעמד על הפיצול הארגוני בטיפול בנושאים שהיו שייכים לתחום הסוציאלי – מלבד הסוכנות היהודית עסקו בעניינים סוציאליים גם משרד העבודה, משרד הסעד, משרד הבריאות, המשרד לנפגעי מלחמה ומשרד הביטחון.⁹⁵ המחאה בעניין זה השתלבה במאמצי המכון לחקר סוציאלי לקדם את הנהגתה של מדיניות רווחה במדינת ישראל באמצעות תחיקה סוציאלית וקבלת התכנית לביטוח סוציאלי אשר הוצגה ב'חקרי עבודה' עוד במהלכה של מלחמת העצמאות.

'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה'

למן הקמתו התמקד המשרד לנפגעי מלחמה בהענקת עזרה סוציאלית לאחר בחינת אמצעיהם הכלכליים של הנפגע ומשפחתו וזכאותם לקבלת סיוע. מטרתו של המשרד הייתה לעבור מסיוע סלקטיבי ומוגבל לשיקום המבוסס על פיצויים לנפגעי מלחמה. תמיכתו של משרד האוצר בצעד זה סללה את הדרך לקבלת 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה', אך בה בעת היא הובילה לפירוקו של המשרד לנפגעי מלחמה.

על פי הערכות משרד האוצר והמשרד לנפגעי מלחמה שהוצגו בסוף שנת 1949, ערך הנזקים ברכוש שנגרמו ליישוב בעטייה של המלחמה היה כ-11 מיליון לירות, ונוסף על כך נגרמו למגזר החקלאי השיתופי ולמוסדות ציבוריים נזקים שערכם נאמד בכ-4 מיליון לירות. עד סוף דצמבר 1949 הוגשו מצד הציבור 7,935 תביעות לפיצויים על נזקי רכוש בסך כולל של כ-8 מיליון לירות. לעומת זאת סכום הסיוע לשיקום נזקי רכוש שהעניק המשרד לנפגעי מלחמה עד אותה עת היה כ-234,000 לירות.⁹⁶ חשוב לציין שכומים אלו, נכונים לתקופת הביניים בפעילותו של המשרד לנפגעי מלחמה, מאחר שהם שיקפו את הערכות נזקי המלחמה ובכך השפיעו על דפוסי פעילותו של המשרד. שנה מאוחר יותר הציג המשרד לנפגעי מלחמה נתונים מדויקים יותר על נזקי המלחמה. על פי נתונים אלה עד סוף שנת 1950 הוגשו כ-9,600 בקשות לפיצויים על נזקי רכוש בסך כ-13.2 מיליון לירות. סכום זה כלל את נזקי מפעל חברת האשלג בים המלח בסכום של 2 מיליון לירות ואת נזקי החקלאות השיתופית, שנאמדו בכ-2 מיליון לירות.⁹⁷

93 סקירה (לעיל, הערה 85).

94 מרדכי כהן, גרובסקי ו' ורהפטיג, ישיבת מועצת המדינה הזמנית, 5 באוגוסט 1948, פרוטוקול הדיונים של מועצת המדינה הזמנית.

95 'במת המערכת', חקרי עבודה, ב (תש"ח), עמ' 155.

96 איסרוב אל פישמן-מימון, תזכיר על בעיות המשרד לנפגעי המלחמה, 28 בנובמבר 1949, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/11; איסרוב (לעיל, הערה 79).

97 מנתוני נזקי המלחמה עולה עוד כי 61 אחוזים מכלל הנזקים היו באזור ירושלים, 26 אחוזים באזור תל-אביב ו-13 אחוזים באזור חיפה. המשרד לנפגעי מלחמה אל החשב הכללי (לעיל, הערה 60).

מלבד השתתפותם של בנקים ומוסדות כספיים בתהליך השיקום שקל משרד האוצר את האפשרות לדרוש ממדינות ערב שהשתתפו בלחימה פיצויים על נזקי המלחמה. דרישה זו נדונה ללא תוצאות מעשיות בוועדות הפיוס בלונדון ובפריז, והייתה מרכיב בתביעות ההדדיות שנגעו לרכוש היהודי שנותר בעיראק ולשיקום הפליטים הפלסטינים.⁹⁸ בהיעדר אפיק אחר למימון נזקי המלחמה פנתה אפוא המדינה להסדרת 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה'. בחקיקה בנושא הפיצויים לכיסויי נזקי רכוש, בדומה לחוקים שהוצעו מטעם המשרד לנפגעי מלחמה להסדרת הטיפול בנפגעי גוף, נעשה שימוש בתכניות ארגוניות וברגמי שיקום שיושמו במדינות אירופה לאחר מלחמת העולם השנייה. כך למשל נבחנה התאמתם של חוקי פיצויים לנפגעי מלחמה שהונהגו בצרפת, בצ'כוסלובקיה ובאנגליה למקרה הישראלי. לדוגמה החוק האנגלי לפיצויי נזקי המלחמה (War Damage Act) משנת 1941 קבע את שיעורי הפיצויים ואת הקמתה של מנהלה מיוחדת לביצועו.⁹⁹

בישיבת הממשלה ב-31 במאי 1949 הציג שר האוצר קפלן לחוקק את 'חוק ארנונה לפיצוי נזקי המלחמה'.¹⁰⁰ האוצר ביקש להקים באמצעות החוק קרן לכיסוי נזקי מלחמת העצמאות ולכיסוי נזקים עתידיים שעלולים היו להיגרם לרכוש פרטי במקרה שתפרוץ מלחמה נוספת. הממשלה הטילה על שר האוצר להכין את הצעת החוק והנחתה אותו לנכות מהארנונה את תשלומי ה'קרן לביטוח מנזקי שעת חירום' מאפריל 1948. למרות החלטת הממשלה, ואף שבתקציב המדינה לשנת הכספים 1949/50 הופיעה מקדמה בסך 400,000 לירות לטיפול בנזקי המלחמה בהתבסס על החוק שעתידי היה להתקבל, התעכב תהליך אישורו של החוק.¹⁰¹ הצעת 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה' הובאה לדיון ראשון בכנסת ב-14 ביוני 1949, ואושרה רק ב-5 בפברואר 1951.



שר האוצר,
אליעזר קפלן
(צילום טדי ברנר)

בירור פרטי החוק, שאלת אופן ביצועו והטענה כי הוא מהווה מס רכוש, היו בין הגורמים העיקריים לדחיית קבלתו ויישומו. בראש המאבק כנגד החוק עמדה התאחדות בעלי הבתים, שראתה בחוק מס רכוש שיסכן את התפתחות היוזמה הפרטית במשק, והיא קיימה אספות מחאה והפגנה מול שערי הקריה בתל-אביב כנגד החוק.¹⁰² לנוכח ההתנגדות הפוליטית והציבורית שעוררה הצעת החוק, בההיר קפלן כי 'הארנונה היא דרך לחלק את עול הנזקים שנגרמו למשק בארץ בין כל בעלי הנכסים, כדי שעול זה יפול לא רק על אלה שבגורלם עלה להינזק. מבחינה זאת הרי זה כעין ביטוח שלאחר מעשה'.¹⁰³ אך למרות הנטייה להציג את החוק כביטוי לערבות הדדית

98 'י' טובי, על מפתן ביתה: התגבשות מדיניותה של ישראל בסוגיית הפליטים הפלסטינים, 1948-1956, באר-שבע תשס"ט.
99 דיון הכנסת בנושא 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה', 13 במרס 1950, דברי הכנסת, כרך 4.
100 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 31 במאי 1948, גה"מ.
101 ישיבת הכנסת, 31 באוגוסט 1949, דברי הכנסת, כרך 2.
102 מפקד מחוז תל-אביב של המשטרה אל המפקח הכללי, 28 במרס 1950, הפגנת בעלי הבתים בקריה, גה"מ, חטיבה 79, מכל 13, תיק ל/27; ישיבת הכנסת, 5 בפברואר 1951, דברי הכנסת, כרך 8.
103 ישיבת הכנסת, 27 בפברואר 1950, דברי הכנסת, כרך 8.

ולשותפות גורל, מטרתו העיקרית הייתה לממן את הוצאות המדינה לשיקום נזקי מלחמת העצמאות. קפלן הסביר 'שאינן הממשלה יכולה להתחייב וגם אין בכוונתה לשלם פיצויים בעד כל הנזקים, אלא רק לעזור לקימום הנכסים שניזוקו ולהשתתף בשיקומם'.¹⁰⁴ לפיכך נקבע כי סכום הפיצויים יעמוד על לא יותר מ-50 אחוז משווי הנזק. האוצר התכוון להבטיח גם כי ביטוח החובה יוטל על בעלי נכסים שהנזקים שעלולים להיגרם לרכושם במקרה של מלחמה נוספת יחלישו את הכוח הכלכלי של המדינה. משום כך קבע החוק כי הארנונה, ששיעורה היה עד אחוז אחד לשנה משווי הנכסים, תחול על נכסים מיוחדים הכוללים בניינים עירוניים, מבני תעשייה וחקלאות, מטעים, מלאי סחורות וציוד המשמש מפעל עסקי.¹⁰⁵

תהליך קבלתו של 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה' היה כרוך כאמור בפירוקו של המשרד לנפגעי מלחמה. על רקע מסירת האחריות לביצוע החוק ולמימושו למשרד האוצר עלתה שאלת מעמדו של המשרד לנפגעי מלחמה והעומד בראשו. ה'חזית הדתית המאוחדת', שאיחדה את המפלגות הדתיות בבחירות לכנסת הראשונה, תבעה שהאחריות לביצוע החוק ולקביעת הסדרי הפיצויים תוטל על שר האוצר בשיתוף עם השר לנפגעי מלחמה.¹⁰⁶ אולם שר האוצר התנגד לדרישה זו, שמימושה היה מאפשר את המשך פעילותו של המשרד לנפגעי מלחמה ואף מחזק את מעמדו של השר פישמן-מימון ומגביר את השפעתו בתחומים כלכליים וכספיים. בישיבת הממשלה שהתקיימה ב-9 בפברואר 1950 קרא שר האוצר קפלן לפרק את המשרד לנפגעי מלחמה ולהעביר את סמכויותיו למשרד הסעד ולמשרד האוצר.¹⁰⁷ ראש הממשלה בן-גוריון הצטרף לעמדתו ובישיבת הממשלה ב-12 באוקטובר 1950 הציע לפרק את המשרד לנפגעי מלחמה.¹⁰⁸ אך שלא כקפלן ביקש בן-גוריון להעביר את הטיפול בנפגעי המלחמה לאגף השיקום במשרד הביטחון, ואת הנזקים לעזרה סוציאלית, כגון יתומים ואלמנות, להעביר לטיפולו של משרד הסעד.¹⁰⁹

גם עם התגברות הערעור על מעמדו והקריאה לפירוקו, המשיך המשרד לנפגעי מלחמה לתת עזרה סוציאלית ולטפל בנפגעים ובמשפחותיהם שטרם שוקמו. עד פירוקו הצטמצמו פעולותיו והתמקדו ב-292 משפחות חללים ו-285 משפחות פצועים, כולל החזקתם של 110 ילדים במוסדות סגורים ו-90 ילדים במעונות יום.¹¹⁰ אף על פי שגם בשלב זה הדגיש המשרד לנפגעי מלחמה את מגמת השיקום הקונסטרוקטיווי, הודו מנהליו כי שיטת עבודתו התאפיינה במתן עזרת ביניים והייתה בעלת אופי של עזרה סוציאלית.¹¹¹ בעקבות העברת השיקום מתחום הסעד להסתמכות על חוק הארנונה, והטלת

104 ש.ם.

105 פנקס, יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת, 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה 1951', דיון הכנסת, 5 בפברואר 1951, דברי הכנסת, כרך 8.

106 א"מ גנחובסקי בישיבת הכנסת, 5 בפברואר 1951, דברי הכנסת, כרך 8.

107 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 9 בפברואר 1950, גה"מ.

108 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 12 באוקטובר 1950, גה"מ.

109 פרוטוקול ישיבת הממשלה, 16 באוקטובר 1950, גה"מ.

110 איסרוב, מנכ"ל המשרד לנפגעי מלחמה, אל מזכיר ראש הממשלה, פירוט פעולות המשרד לנפגעי מלחמה, 13 באפריל 1950, גה"מ, חטיבה 157, מכל 40400, תיק גל/9.

111 המשרד לנפגעי מלחמה אל החשב הכללי (לעיל, הערה 60).

ביצוע החוק וקביעת תשלום הפיצויים על משרד האוצר, איבד המשרד לנפגעי מלחמה את הציוד לקיומו. קשיי תקציב, צמצום מנגנון העובדים, עזיבתם של פקידים בכירים והתפטרותו במאי 1950 של המנכ"ל שמחה איסרוב, מפעילי 'המזרחי', במחאה על הקטנת תקציב משרדו, תרמו לתהליך התפוררותו של המשרד לנפגעי מלחמה.¹¹² פירוק הסופי של המשרד לנפגעי מלחמה התאפשר על רקע סיום כהונתה של ממשלת ישראל השנייה ופרישתו של פישמן-מימון מן הממשלה. המשרד לנפגעי מלחמה היה חלק מממשלת המעבר, אך עם ראשית כהונתה של ממשלת ישראל השלישית, ב-8 באוקטובר 1951, חדל המשרד לפעול.

עם פירוקו של המשרד לנפגעי מלחמה נמסרו סמכויותיו לידי משרד הסעד ומשרד האוצר. הכספים שנגבו מתוקף 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה' הועברו לקרן מיוחדת, והציבור נקרא להגיש עד נובמבר 1952 את התביעות לפיצויים בסניפים האזוריים של הנהלת הארנונה, שטיפלה בתביעות הפיצויים על נזקי מלחמת העצמאות בשיתוף עם ועדות מקומיות ובאחריות משרד האוצר.¹¹³ על אף ההערכות כי חוק הפיצויים ירחיב את מעגל תובעי הפיצויים, הרי סכום התביעות בגין נזקי מלחמת העצמאות היה 12,985,000 לירות, סכום שהיה קרוב מאוד להערכות המשרד לנפגעי מלחמה עוד בטרם התקבל החוק.¹¹⁴ לעומת זאת סכום הפיצויים ששולמו במסגרת חוק הארנונה לאזרחים שרכושם ניזוק במלחמת העצמאות הגיע בינואר 1954 לכ-2.5 מיליון לירות.¹¹⁵

מחלקת הנפגעים בגוף הועברה לידי משרד הסעד, והוקמה בו מחלקה מיוחדת לטיפול בנפגעי המלחמה ובמשפחות ההרוגים והפצועים. המחלקה לטיפול בנפגעי מלחמה תיאמה את עבודתה עם רשויות השלטון המקומי. על פי שיטת העבודה שקבע משרד הסעד טופלו נפגעי המלחמה על ידי המחלקות הסוציאליות העירוניות, והוצאות הטיפול כוסו על ידי משרד הסעד.¹¹⁶ על פי 'חוק הרשויות המקומיות' משנת 1953 ניתנה לרשויות המקומיות הסמכות לפטור את נפגעי המלחמה מתשלום חלק מן הארנונה.¹¹⁷ במובנים רבים הייתה זו חזרה לשיטת הטיפול בנפגעי המלחמה שהייתה נהוגה בתקופת היישוב, ואשר התבססה על שיתוף פעולה ותיאום בין ועדת הנזקים של הוועד הלאומי לבין המחלקות העירוניות לעבודה סוציאלית.

112 לאחר התפטרותו של איסרוב מונה לתפקידו צבי מירוני, ששימש עד אז כמזכיר המשרד. ראו: 'מנהל המשרד לנפגעי מלחמה התפטר כמחאה על תקציבו הדל', ידיעות אחרונות, 16 במאי 1950. נתוני תקציב המדינה אכן מלמדים על צמצום הדרגתי של התקציב לשיקום נפגעי המלחמה. בתקציב המדינה לשנת הכספים 1949/50 הוקצו למשרד לנפגעי מלחמה 225,000 לירות. בתקציב שנת הכספים 1950/1 צומצם תקציב המשרד לנפגעי המלחמה ל-150,000 לירות. בתקציב הבא, שהיה חצי שנתי, מאפריל 1951 עד ספטמבר באותה שנה, הוקצו למשרד לנפגעי המלחמה 87,500 לירות. ראו: שנתון הממשלה, תש"י, עמ' 42; שנתון הממשלה, תשי"א, עמ' 36; שנתון הממשלה, תשי"ב, עמ' 41.

113 מנהל משרד הארנונה בחיפה אל 'קרן קיימת לישראל', 9 במרס 1953, אצ"מ, kkl9/257.

114 שר האוצר ל' אשכול בישיבת הכנסת שדנה בתיקון 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה', 27 בינואר 1954, דברי הכנסת, כרך 15.

115 שם.

116 מנהל האגף הסוציאלי הכללי במשרד הסעד אל 'רוקה, ראש עיריית תל-אביב, הטיפול בנפגעי מלחמת השחרור (אזרחים), 20 ביולי 1952, אהת"א, 4/65.

117 ישיבת הכנסת בנושא 'חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) 1953', 20 בינואר 1953, דברי הכנסת, כרך 13.



קיבוץ יד-מרדכי
עם סיומה של
מלחמת העצמאות
ולאחר שיקומו

סיכום

המשרד לנפגעי מלחמה, שהוקם במהלך מלחמת העצמאות ופורק לאחר כשלוש שנים, היה אחד ממנגנוני השיקום הממשלתיים שהמחישו את השפעותיה החברתיות של מלחמת העצמאות ואת היבטי ההמשכיות והשינוי שאפיינו את המעבר מיישוב למדינה. בפעילותו ייצג המשרד לנפגעי מלחמה מספר תהליכים מרכזיים שאפיינו את גיבושה ועיצובה של החברה הישראלית בראשית שנות החמישים, ובראש ובראשונה את המעבר מקהילה במלחמה לחברה לאחר מלחמה ואת השילוב שבין שיקום לבין שלב של פיתוח, קליטה ובניין מדינה. בהיותו מוסד ממשלתי, שהחליף את ועדת הנזקים היישובית שפעלה עד קיץ 1948, התמקד המשרד לנפגעי מלחמה בראשותו של שר הדתות בטיפול בנפגעי המלחמה מקרב האוכלוסייה היהודית ובשיקום נזקי המלחמה. מדיניות השיקום הממשלתית, שהפרידה בין נפגעי המלחמה מקרב האוכלוסייה הערבית לבין נפגעי המלחמה היהודים, ושהטילה על משרד הביטחון את הטיפול בשיקום החיילים המשוחררים, ביטאה את סדר העדיפויות הלאומי והאזרחי והשפיעה על אופן גיבושה של החברה הישראלית בראשיתה. למרות הדגש שניתן במדיניותו לשיקום הנפגע ומשפחתו, ועל אף הניסיון האידאולוגי להבדיל את השיקום ממתן סעד ופילנתרופיה, התאפיינה פעילותו של המשרד לנפגעי מלחמה במתן עזרה סוציאלית זמנית, סלקטיווית ומצומצמת בהיקפה. לכך תרמו קשיי התקציב, הפיצול שאפיין את ארגון השירותים הסוציאליים עם הקמתה של מדינת ישראל, והערעור המתמיד על מעמדו וסמכויותיו של המשרד לנפגעי מלחמה. לאחר קבלת 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה' והחלטה להעביר את ביצוע החוק ואת קביעת תשלום הפיצויים לידי משרד האוצר, לא נותרה הצדקה לקיומו הנפרד של המשרד לנפגעי מלחמה, ומחלקותיו פורקו ושולבו במשרדי האוצר והסעד.

פירוקו של המשרד לנפגעי מלחמה סימל והמחיש את המעבר מהענקת טיפול סוציאלי לשלב של שיקום המבוסס על תשלום פיצויים. על רקע התקדמות החקיקה הסוציאלית במדינת ישראל והקמתו של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 1954, על פי תכנית ועדת קנב, נמשך הטיפול בנפגעי מלחמת העצמאות במסגרת משרד הסעד ועל בסיס חוק הארנונה. בד בבד הורחב מעגל הנפגעים האזרחים, והמדינה נזקקה ל'חוק הגמלאות לנפגעי ספר' משנת 1956, שהסדיר את הטיפול בתושבי ספר שנפגעו מפעולות חבלה.¹¹⁸ משמעות החוק הייתה העברת הטיפול בנפגעים ממשרד הסעד לביטוח הלאומי, אך למרות זאת לא נכללו בו נפגעי מלחמת העצמאות. שיקומם של אלה המשיך והתבסס על 'חוק הארנונה לפיצוי נזקי המלחמה', שהוחלף בשנת 1961 ב'חוק מס רכוש וקרן פיצויי מלחמה'. רק בשנת 1977 הועבר הטיפול בנפגעי מלחמת העצמאות לאחריות המוסד לביטוח לאומי. בצעד זה באו לידי ביטוי גיבושה והרחבתה של מדיניות הרווחה הישראלית, שהמשרד לנפגעי מלחמה היה אחד ממקורותיה.