

בין רווחה לעבודה: המדיניות כלפי המובטלים בארץ ישראל המנדטורית ובמדינת ישראל

ג'וני גל

מבוא

איי-יכולתם של פרטים להשתלב בשוק העבודה ולמצוא בו תעסוקה בשכר על מנת לקיים את עצמם ואת בני משפחתם ברמת חיים סבירה איננה תופעה נדירה בהיסטוריה הכלכלית והחברתית של ארץ ישראל המנדטורית ושל מדינת ישראל. אף שהתפתחותם של משק מודרני ושל שוק עבודה קפיטליסטי בארץ ישראל היתה מאוחרת למדי ונמשכה כמאה שנים בלבד, בשנים הללו היו תנודות רבות במאפייני שוק העבודה; בד בבד עם תקופות שהיה בהן שפע עבודה ומספרם של מחוסרי העבודה היה מועט, היו תקופות רבות ואף ארוכות למדי אשר היה בהן מחסור חריף במקומות עבודה. חוסר עבודה זה גרם מצוקה כלכלית קשה לרבים מתושביו הערבים והיהודים של חבל ארץ זה והניע רבבות מהם, גם מי שהגיע זמן קצר קודם לכן, לחפש מקורות פרנסה בארצות שמעבר לים. כך למשל במשבר האבטלה הגדול של סוף שנות העשרים עזבו יהודים רבים את הארץ, יותר מאלה אשר עלו אליה. בתקופה זו היה אחד מכל שני פועלים יהודים בתל אביב מחוסר עבודה, ומשפחות רבות סבלו חרפת רעב של ממש.¹ בעבור עולים רבים היתה השהות בארץ ישראל בלית ברירה קצרה ובבחינת תחנת מעבר בדרך ממזרח אירופה לאמריקה או לאוסטרליה.² אופן ההתמודדות עם מצוקתם של השכירים מחוסרי העבודה, דהיינו עם המדיניות כלפי המובטלים, לבשה ופשטה צורה בתקופת המנדט ומשקמה מדינת ישראל.³ דפוסי פעולה

1. ד' גלעדי, 'הישוב בתקופת העלייה הרביעית', עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים 1968, עמ' 187; מועצת פועלי יפו (תרפ"ז), דין וחשבון מפעולות מועצת פועלי יפו, עמ' 128; *Palestine and Near East Economic Magazine*, 4, 12 (1929), p. 405
2. *Report of the Executive of the Zionist Organization Submitted to the XVIth Zionist Congress, 1929*
3. לדיון מפורט במדיניות הזאת ראו: ג' גל, האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995, באר שבע 2002.

מגוונים אומצו, רובם היו מעין גרסה מקומית של תכניות אשר פעלו במדינות אירופה ובארצות הברית באותה תקופה. כך למשל בשנות העשרים הנהיגה אגודת האופים בארץ ישראל שיטה של חילופין בעבודה, ולפיה חויבו אופים מועסקים להפריש דרך קבע ימי עבודה לחבריהם המובטלים. שיטה זו, 'פייצ'ר-אוונט' בפי האופים, נשענה על מסורת עתיקה שהיתה מקובלת בקרב אופים בארצות מרכז אירופה.⁴ מערך ה'סיוע' של ההנהלה הציונית, אשר סיפק הכנסה מינימלית למובטלים יהודים במחצית השנייה של שנות העשרים, וכן תכנית ביטוח האבטלה, אשר אימצה ההסתדרות הכללית בראשית שנות השלושים, נשענו אף הם על תכניות ועל רעיונות אשר ציינו את ההתמודדות עם אבטלה בבריטניה ובארצות אחרות באירופה בעשורים הראשונים של המאה העשרים.

את המדיניות כלפי המובטלים בשנים שלאחר תחילת התפתחות הכלכלה המודרנית בארץ ישראל אפיינה יותר מכול תנועת מטוטלת רבת-משמעות, אשר נעה בין שני קצוות: בקצה אחד אפשר לזהות שאיפה ברורה להבטיח מענה למצוקת המובטלים ולספק משאבים חומריים למי שאין בידיו יכולת להתפרנס מעבודה. אלה נועדו להבטיח רמת קיום מינימלית לכל הפחות לו ולבני משפחתו. בקצה השני של מטוטלת זו אפשר לזהות את השאיפה להביא לידי שילובם המהיר ככל האפשר של המובטלים במסגרות של עבודה. בכל תקופה נתונה בהיסטוריה החברתית של ארץ ישראל המנדטורית ושל מדינת ישראל אפשר למקם את המטוטלת במקום זה או אחר הקרוב יותר או פחות לאחד הקצוות. במידה רבה, מיקום המטוטלת במקום זה או אחר במרחב שבין הרצון להבטיח 'רווחה' למובטלים בדמות סעד חומרי ובין השאיפה לספק 'עבודה' לנמנים עם אוכלוסייה זו משקף גם אמירה ערכית של קובעי המדיניות ושל השכבות הדומיננטיות בציבור אשר לזהותם של המובטלים. אמירה זו מצאה את ביטויה, אם כי בהקצנה מסוימת, בכותרת של ספרה של החוקרת הבריטית ג'ואן בראון, אשר עסק במדיניות כלפי המובטלים במדינה זו. לדבריה, את היחס למובטלים בבריטניה אפיינה בחירה בין ראייתם כ'נזקים' או נוכלים.⁵

מאמר זה מבקש לתאר את תנועת מטוטלת זו במדיניות כלפי המובטלים בתקופת המנדט ולאחר הקמת מדינת ישראל ולעמוד על הגורמים אשר השפיעו על בחירתם של קובעי המדיניות בתכניות אלו או אחרות בכל תקופה.⁶ לצורך דיון זה נבחרו שלוש תקופות אשר אפשר לזהות בהן בבירור בחירה בדגש זה או אחר במדיניות כלפי המובטלים: הקמת קרן

4. על פעילות אגודת האופים בשנות העשרים אפשר לקרוא במוסף שהתפרסם בעיתון דבר לרגל חגיגת שנת העשור לאגודת האופים בתאריך 5.4.1931.

5. J. C. Brown, *Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment*, York 1990.

6. המדיניות כלפי המובטלים, שהיא במוקד מאמר זה, היא רק חלק מהמדיניות החברתית שנגקטה בתקופת המנדט ולאחר הקמת מדינת ישראל. מבחינה זו המאמר אינו מתיימר לעסוק במכלול הפעולות בתחום זה ובהקשרים הפוליטיים, האידאולוגיים, הכלכליים והחברתיים אשר במסגרתם אומצה המדיניות החברתית. לדיון רחב יותר במדיניות החברתית בתקופת המדינה, ומצומצם יותר בתקופת המנדט, ראו: א' דורון ור"מ קרמר, *מדינת הרווחה בישראל*, ירושלים 1992; M. Shalev, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford 1992.

חוסר עבודה על ידי ההסתדרות בראשית שנות השלושים; הבחירה בעבודות יזומות בשנות החמישים; וההחלטה להנהיג ביטוח אבטלה ממלכתי בתקופה שלאחר סיום מלחמת ששת הימים. הנחה מרכזית של המאמר היא כי גורם מרכזי (אך בוודאי לא היחיד) המסביר את הכרעותיהם של קובעי המדיניות בכל אחת מהתקופות הללו הוא 'מורשת המדיניות', דהיינו השפעתן של החלטות קודמות שנתקבלו בנוגע להתמודדות עם תופעת האבטלה ושל אופן הבנתם של קובעי המדיניות את תוצאותיה של מדיניות זו. לפני הדיון המפורט בתקופות השונות תובהר ביתר בהירות מה היא הכוונה במושג 'מדיניות כלפי המובטלים' ומה הן גבולותיה של מדיניות זו. מלבד זה תוצג המסגרת התאורטית לניתוח של המדיניות בתקופות הזמן השונות.

מהי המדיניות כלפי המובטלים?

המדיניות כלפי המובטלים היא מדיניות אשר יעדה המוצהר הוא דאגה לרווחתם של המובטלים על ידי מתן סיוע בידיהם בזמן שהם מחוסרי עבודה (ועל כן הם חסרי הכנסה) ובאמצעות עידוד מעבר של מובטלים אל שוק העבודה. מדיניות זו מתאפיינת בהתמקדות במובטלים ואיננה מיועדת להתמודד עם התנאים הכלכליים או המבניים, אשר הם מקור האבטלה. על כן מדיניות מקרו-כלכלית, שמבקשת לעודד צמיחה על ידי שינויים בשער הריבית או במכשירים כלכליים אחרים, כגון הרחבת ההוצאה הציבורית, הקמת חומות מכס או הורדת שיעור המס על הכנסה, איננה חלק מהמדיניות כלפי המובטלים. המדיניות כלפי המובטלים מקיפה מגוון רחב של תכניות, ובכלל זה ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה, פעולות של השמה בעבודה (בדמות שירות תעסוקה ממלכתי או פיתוח כישורי חיפוש העבודה של מובטלים למשל), פעולות שמטרתן לשפר את התאמתם של מובטלים לצורכי שוק העבודה (הכשרה מקצועית, השלמת השכלה) וכן פעולות שנועדו להשפיע על הדרישה לעובדים בשוק העבודה (סבסוד תעסוקה, יצירת מקומות עבודה חדשים, צמצום כוח העבודה בפועל על ידי גירוש מהגרי עבודה או פרישה מוקדמת).⁷

מאז שנות השישים מקובל להבחין בין שני סוגי תכניות במדיניות כלפי המובטלים: 'תכניות פסיביות' ו'תכניות אקטיביות'. 'תכניות פסיביות' נועדו בעיקר להבטיח את הכנסתם ואת רווחתם של המובטלים כל עוד הם נמצאים מחוץ לשוק העבודה. ביטוח אבטלה הוא הדוגמה הבולטת ביותר לסוג זה של תכנית. לעומת זאת, 'תכניות אקטיביות' מתמקדות

7. B. Furaker, L. Johansson & J. Lind, 'Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries', *Acta Sociologica*, 33, 2 (1990), pp. 141-164; K. McFate, 'Trampolines, Safety Nets, or Free Fall? Labor Market Policies and Social Assistance in the 1980s', in: F. McFate, R. Lawson & W. J. Wilson (eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York, NY 1995, pp. 631-663

בעידוד או באילוץ המובטל לשוב לשוק העבודה. על כן הן נתפסות כתכניות המפעילות את המובטל.⁸ עם זאת, הבחנה חדה זו בין שתי צורות של מדיניות כלפי המובטלים זוכה לביקורת גוברת בשנים האחרונות. מצד אחד מבקריה טוענים כי בפועל יש מרכיבים לא מעטים בעלי אופי של הפעלה בתכניות, כגון ביטוח אבטלה. כך למשל את התכניות האלה מאפיינת החובה על המובטל המבקש גמלה לחפש בפועל עבודה חדשה כתנאי לזכאות; מצד אחר לעתים קרובות תכניות הנחשבות 'אקטיביות' הן תכניות פסיביות למעשה מפני שדרישותיהן עלולות לגרום אפתיות בקרב מקצת המובטלים, אלא אם כן הן מותאמות ישירות לצרכיו האישיים של המובטל.⁹

על אף הביקורת כלפי ההבחנה הגסה בין סוגי התכניות במדיניות כלפי המובטלים, צריך לומר כי ההתלבטות בין שתי המטרות השונות בהקשר של מדיניות זו ובין התכניות הנגזרות מהמטרות הללו קיימת זה שנים רבות. במרכז ההתלבטות עומדת ההנחה כי תכניות אשר מטרתן העיקרית היא דאגה לרווחתם של המובטלים בעת שהותם מחוץ לשוק העבודה עלולות לפגוע במטרה השנייה של מדיניות זו – שובם של המובטלים לשוק העבודה. התלבטות זו נשענת על ההנחה הרווחת כי ככל שתהיה הדאגה לרווחתם של המובטלים נדיבה ומקיפה יותר, כן תצטמצם נכונותם של המובטלים לשוב אל שוק העבודה. במילים אחרות, ככל שתכניות ביטחון סוציאלי מתקדמות לעבר המטרה של הבטחת הכנסתם ורווחתם של מובטלים בעת אבטלתם, כן הן מתרחקות מהמטרה השנייה של מדיניות זו, דהיינו מעידוד יציאתם של המובטלים אל שוק העבודה.¹⁰ אף שממצאי מחקרים אמפיריים מעלים ספקות רבים בנוגע לתקפותה של הנחה זו, היא מוסיפה לזכות באהדה רבה בקרב דעת הקהל ובקרב קובעי המדיניות זה שנים רבות.¹¹ ביטוי בולט לעצמתה הנמשכת של הנחה זו

8. G. Schmid, B. Reissert & G. Bruche, *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy*, Detroit, MI 1992

9. J. Clasen, 'Unemployment Compensation and other Labour-Market Policies', in: J. Clasen (ed.), *Comparative Social Policy*, Oxford 1999, pp. 159-178; A. Sinfield, 'Benefits and Research in the Labour Market', *European Journal of Social Security*, 3, 3 (2001), pp. 209-235

10. P. T. Decker, 'Work Incentives and Disincentives', in: C. J. O'Leary & S. A. Wandner (eds.), *Unemployment Insurance in the United States*, Kalamazoo, MI 1997, pp. 285-315

11. כאמור, הביטוח האמפירי להנחה זו בדבר ההשפעה השלילית של תכניות פסיביות על המוטיבציה לעבודה בעייתית. אף שאין מחלוקת על שתכנית נדיבה עשויה להשפיע על אורך הזמן אשר ישהה בו מובטל מחוץ לשוק העבודה, השפעתה על עצם הרצון להשתלב בשוק העבודה מצומצמת מאוד. מכלול רחב של גורמים משפיעים על נכונותם של מובטלים לשוב לשוק העבודה. מידת הנדיבות של התכניות היא רק אחד מהם, וככל הנראה לא המשמעותי ביותר. סוג המטרות הפנויות בשוק והיקפן, כישוריהם של המובטלים, תכונות אופי ותמיכה חברתית הם מקצת הגורמים המשפיעים על נכונות זו. בכלל, ממצאי מחקרים משווים ובעלי אופי ארוך טווח מעידים כי קיימת נכונות רבה של מובטלים לשוב לשוק העבודה, ונדיבות הגמלאות בתכניות אבטלה אינה מן העניין, וכי המובטלים אכן מממשים את האפשרות

הוא המגמה במדינות רווחה רבות, ובכלל זה בישראל, לאמץ מדיניות של 'מעבר מרווחה לעבודה' ('Welfare-to-Work').¹²

מורשות מדיניות כהסבר למדיניות חברתית

קיימות גישות תאורטיות מגוונות להסבר התפתחותן של תכניות שונות הפועלות במדינת הרווחה.¹³ עם זאת, בשנים האחרונות הולכת ותופסת מקום מרכזי בשיח זה גישה אשר מדגישה את השפעתן של מורשות מדיניות ('policy legacies') או מה שמכונה לעתים – 'path dependencies'.¹⁴ הרעיון של מורשות מדיניות הוא חלק מן ה'מוסדיות החדשה' ('new institutionalism') התופסת מקום מרכזי בדיסציפלינות שונות של מדעי החברה. מדינת הרווחה ומרכיביה השונים הם מוקד חשוב במחקר זה.¹⁵ גישה זו נשענת על ראייה היסטורית להבנת מאפייני החברה בהווה ומניחה כי 'ההווה והעתיד קשורים בעבר על ידי המשכיותם של מוסדות חברתיים'.¹⁶

למצוא תעסוקה בשכר כאשר התנאים הרלוונטיים מאפשרים זאת. ש' דניאל, השפעות ביטוח אבטלה, משתני אישיות ורקע על עוצמת חיפוש עבודה בישראל, גבעת חביבה 1988; A. B. Atkinson & J. Micklewright, *Unemployment Benefits and Unemployment Duration*, London 1985; D. Gallie & S. Alm, 'Unemployment, Gender, and Attitudes to Work', in: D. Gallie & S. Paugam (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford 2000, pp. 109-133

12. על כך ראו למשל: א' דורון, "מסע לרווחה": איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלי, בטחון סוציאלי, 57 (2000), עמ' 37-58; י' קטן, מקבלת גמלאות להשתלבות בעבודה, בטחון סוציאלי, 58 (2000), עמ' 151-172; וכן את המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, ירושלים 2001.

13. E. Amenta, C. Bonastia & N. Caren, 'US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies', *Annual Review of Sociology*, 27 (2001), pp. 213-234; J. Myles & J. Quadagno, 'Political Theories of the Welfare State', *Social Service Review*, 76, 1 (2002), pp. 35-57

14. P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge MA 1994

15. A. Lindbom, 'Institutional Legacies and the Role of Citizens in the Scandinavian Welfare State', *Scandinavian Political Studies*, 21(1998), pp.109-129; T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*, Cambridge MA 1992; K. Thelen, 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 369-404; J. Torfing, 'Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-Shaping and P-Dependency in Danish Welfare State Reform', *Economy and Society*, 28 (1999), pp. 364-402; M. Weir, *Politics and Jobs*, Princeton, NJ 1992

16. D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge MA 1990, ff. vii

על פי הסבר זה לעיצוב מדיניות חברתית, תהליך קביעת המדיניות נשען על החלטות שקיבלו קובעי מדיניות בעת מוקדמת יותר, ההחלטות האלה משמשות נקודות מפנה מהותיות במדיניות החברתית ויוצרות ארגונים ומבנים, אשר משפיעים השפעה מכרעת על החלטות שמתקבלות בהווה.¹⁷ במקרים רבים קיומן של קבוצות אינטרס המעוניינות בהמשך הישרדותן והפעלתן של מוסדות שהוקמו בעבר או דעת קהל התומך במוסדות חברתיים מרכזיים ייצרו לחץ על קובעי מדיניות להימנע משינויים מרחיקי לכת במדיניות, אשר משמעותם פגיעה באותם מוסדות. מבחינה זו, המחיר הפוליטי הכרוך בשינוי של ממש במדיניות נתונה יהיה גבוה מדי בעבור קובעי המדיניות וירתיע אותם מפעולה שתעורר התנגדות נמרצת בקרב קבוצות חברתיות בעלות השפעה. התוצאה היא שלמדיניות חברתית יש בדרך כלל אופי אינקרמנטלי ואין בה סטייה מהותית ממגמות אשר עוצבו בעבר.¹⁸

אולם אפשר לצפות שהשפעתן של מורשות מדיניות תהיה שונה בתכלית במקרים אחרים, ודווקא החלטות שנתקבלו בעבר יוליכו לאימוץ מדיניות השונה בתכלית מזו שאפיינה את ההתמודדות עם תופעות חברתיות באותה עת. מהוני (Mahoney) מכנה את התופעה 'reactive sequences'. במקרים מהסוג הזה המדיניות בהווה היא מעין תגובת נגד או רַאקציה למדיניות אשר עוצבה בעבר בתחום זה או אחר. היא משנה את המדיניות הקודמת ואפילו הופכת אותה על פיה.¹⁹ תופעה פוליטית זו מוסברת כתוצאה של תהליך של למידה פוליטית מצד קובעי המדיניות. אלה רואים במדיניות הקודמת מדיניות שגויה ומעצבים את המדיניות בהווה גם בהשפעתה. במילים אחרות, את עמדותיהם של קובעי המדיניות בהווה כלפי בעיה חברתית מסוימת תעצב הרגשתם כי המדיניות שננקטה בעבר להתמודדות עם בעיה דומה נחלה כישלון, ועל כן עליהם לאמץ מדיניות שונה ממנה.²⁰ טענת המאמר הזה תהיה כי השינויים במדיניות כלפי המובטלים בנקודות זמן שונות אכן נובעים מתגובתם השלילית של קובעי המדיניות בנקודות זמן מסוימות לאפייני המדיניות בעבר.

17. J. Gal & D. Bargal, 'Critical Junctures, Labor Movements and the Development of Occupational Welfare in Israel', *Social Problems*, 2002, pp. 432-454

18. M. Levi, 'A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis', in: M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics*, 19-45 (1997), Cambridge MA; P. Pierson, 'Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics', *American Political Science Review*, 94, 2 (2000), pp. 251-267; D. Wilsford, 'Path Dependency or why History Makes it Difficult but not Impossible to Reform Health Care Systems in Big Ways', *Journal of Public Policy*, 14 (1994), pp. 251-283

19. J. Mahoney, 'Path Dependence in Historical Sociology', *Theory and Society*, 29 (2000), pp. 507-548

20. P. Pierson, 'When effect becomes cause', *World Politics*, 45 (1993), pp. 595-628

הקמת קרן חוסר עבודה בשנות השלושים והפעלתה

משבר האבטלה הגדול הראשון בארץ ישראל המנדטורית התרחש בין השנים 1925 ל-1927. אמנם בראשית שנות העשרים היתה ירידה חדה במספר מקומות העבודה ונותרו פועלים יהודים רבים מחוסרי עבודה, אולם משבר זה היה קצר וחלף לאחר כשנה. לעומת זאת, המשבר של המהצית השנייה של עשור זה היה חריף במיוחד, ובשיאו הקיף בין 30% ל-40% מסך הפועלים ביישוב היהודי. על אף ניסיונותיה של ההסתדרות הכללית להתמודד עם חוסר העבודה המתפשט בקרב חבריה, הארגון הצעיר היה חסר יכולת של ממש לסייע בידיהם. אי-לכך, את אופן ההתמודדות עם האבטלה בתקופה זו קבעה ההנהלה הציונית, והיא אימצה את מודל הסעד ('Dole'), אשר רווח בבריטניה בתקופה זו והעניק תשלום נמוך קבוע למובטלים אשר הוכיחו את נזקקותם. בזכות מערך הסיוע שקיימה ההנהלה הציונית הובטח קיומם הפיזי של אלפי הפועלים היהודים מחוסרי העבודה. על אף חיוניותו של סיוע זה, הוא זכה לביקורת קשה מצד מנהיגי ההסתדרות גם בגלל הגמלאות הזעירות שניתנו במסגרתו ובגלל אופן חלוקתן וגם משום שהוא סיפק למובטלים לא עבודה, אלא סיוע חומרי בלבד. חריפה במיוחד היתה ביקורתו של דוד בן-גוריון, מזכיר ההסתדרות אז.²¹ לא בכדי תוארה תקופה זו כאחת מהקודרות ומדכאות ביותר בתולדות תנועת הפועלים בארץ.²² עם סיום המשבר הכלכלי, בסוף שנות העשרים, ידעה ארץ ישראל תקופה נוספת של שגשוג כלכלי, וזה גבר במיוחד במהצית הראשונה של שנות השלושים. בשנים 1932-1935 ירדה האבטלה ירידה חדה, ובשוק העבודה אף נוצר מחסור בידיים עובדות. הגורמים לשגשוג הכלכלי של ראשית שנות השלושים היו מרובים: בשל המשבר הכלכלי בעולם ובשל המגבלות שהוטלו על הון יהודי בתקופה זו במדינות אירופיות רבות היתה ארץ ישראל יעד כדאי להשקעות פרטיות של הון יהודי; גם עליית שלטון הנאצים בגרמניה ובאוסטריה במהצית הראשונה של שנות השלושים הביאה לגל גדול של עולים ארצה מארצות אלו ומארצות שכנות; בשנים 1932-1936 הגיעו ארצה 173 אלף עולים, מספר השווה לכל אוכלוסיית היישוב היהודי בשנת 1931, חצי עשור קודם לכן. עולים רבים בתקופה זו היו משפחות ממעמד הביניים ובעלי נכסים כלכליים. העלייה יצרה דרישה אדירה למקומות דיור ולמוצרי

צריכה.²³

למרות השגשוג הכלכלי והירידה באבטלה, ההשלכות של משבר האבטלה של סוף שנות העשרים והזיכרונות הטריים מן הטרagedיה שגרמו חוסר העבודה והסיוע למפעל הציוני בכלל ולתנועת הפועלים בפרט ניכרו מאוד בשינוי בגישתה של הנהגת ההסתדרות הכללית בראשית שנות השלושים אשר לדרך שיש להתמודד עם אבטלה. במוקד השינוי היה הרעיון של קרן חוסר עבודה של ההסתדרות. בשנות העשרים העלו חברים שונים בהסתדרות רעיון של

21. ד' בן-גוריון, 'למלחמה בחוסר עבודה', קונטרס, רצ"ג (תרפ"ז), עמ' 7-14.

22. ר' אבן-שושן, תולדות תנועת הפועלים בארץ-ישראל, תל אביב 1966, עמ' 131.

23. J. Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge MA 1998.

ביטוח אבטלה, אולם לא יצא מכך דבר.²⁴ היחס לרעיון של הקמת קרן ביטוח אבטלה מטעם ההסתדרות השתנה בעקבות המשבר הגדול של סוף שנות העשרים. ההתנסות העגומה עם הסיוע הכספי ועם חוסר ההיענות של הציבור הלא פועלי ביישוב לתביעות לעזרה ביצירת תעסוקה הבהירו להנהגת ההסתדרות שיש להקים בעוד מועד מנגנון של ההסתדרות שיאפשר התמודדות מוצלחת יותר עם חוסר עבודה, אם ישוב ויפגע בציבור חברי ההסתדרות. משמעותה העיקרית של קרן מעין זו היתה כי השליטה באופן ניהול המאבק באבטלה תהיה בידי ההסתדרות.

ועדה לבחינת רעיון ביטוח חוסר עבודה הגישה דוח בנושא למושב השמיני של מועצת ההסתדרות, שהתכנסה בחודש מרס 1931, אולם זו לא דנה בעניין, אלא החליטה להעביר את הטיפול בנושא לוועדה רחבה, אשר יש בה ייצוג למגזרים השונים שבארגון (מועצות הפועלים הגדולות, המרכז החקלאי, הסנה, קופת חולים ומוכירות הוועד הפועל). דיוני הוועדה הרחבה התקיימו בחודשים מרס ואפריל 1931 והתמקדו במבנה הקרן.²⁵ ועדה מצומצמת יותר – בראשות מרדכי נמירובסקי (לימים נמיר) – התכנסה על מנת לגבש הצעת תקנון מפורטת לקופה.²⁶ ההצעה הכוללת שהתגבשה נשענה על מבנה קופות דומות שהקימו איגודים מקצועיים במדינות אחרות, ובייחוד אלו שבבריטניה.²⁷ הומלץ כי החברות בקרן תהיה חובה על כל חברי ההסתדרות וכי פועלים שלא נמנו עם שורות ההסתדרות יוכלו להצטרף אליה בתנאים מסוימים. מימון הקרן היה אמור להתחלק שווה בשווה בין מוסדות ציבור (הכוונה לסוכנות היהודית, לממשלת המנדט ולעיריות), למעסיקים ולעובדים. על פי ההצעה, עובד מובטל יהיה זכאי להסתייע בקרן אם שילם דמי ביטוח במשך תקופה מינימלית של עשרים וחמישה שבועות. הזכאות היתה תלויה גם בכושרו הפיזי של המובטל לעבוד ובנכונותו לקבל כל עבודה שתציע לו לשכת העבודה. עוד נקבע כי מובטל שפוטר מעבודתו יהיה זכאי לסיוע לאחר תקופת המתנה של שבועות מספר בלבד.

24. הצעות להקמת קופת חוסר עבודה הועלו בדיוני מועצת ההסתדרות במרס 1923 ובישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות שהתקיימה באוקטובר 1923. ראו: א' מילשטיין, קרן חוסר עבודה 1933-1941, תל אביב 1998, עמ' 14; פרוטוקול הוועד הפועל, 15.10.1923, עמ' 228-229; וראו גם את התייחסותו של בן-גוריון להצעות שהועלו בעניין זה בדיוני הוועד הפועל ובישיבה עם אנשי מועצת פועלי יפו בסוף שנת 1928, בתוך: יומני בן-גוריון, 15.10.1928, עמ' 320 וגם: 30.11.1928, עמ' 92-93.

25. פרטי כל ישיבות ועדת הקרן לביטוח מחוסר עבודה, מכון לבון IV-208-333A.

26. 'הצעת החוקה לביטוח נגד חוסר עבודה', מכון לבון I-231-IV.

27. איגודים מקצועיים רבים במערב אירופה הקימו מערכות מעין אלה במחצית השנייה של המאה התשע עשרה ובראשית המאה העשרים, ואחדים מחברי הנהגת ההסתדרות הכירו אותם מקרוב, ככל הנראה, מתוך מגעים עם עמיתיהם במפגשים שנערכו בהודמנויות שונות, ובייחוד בהתכנסויות האינטרנציונל הסוציאליסטי. ראו את הדיון בתוך: J. Gal, 'Unemployment Insurance Trade Unions and the Strange Case of the Israeli Labour Movement', *International Review of Social History*, 42 (1997), pp. 357-396

אשר לסוג הסיוע ולהיקפו, אמנם הוחלט עקרונית כי ההעדפה תהיה תמיד למצוא תעסוקה למובטל וכי תשלום דמי אבטלה יהיה בבחינת חלופה אחרונה, אך עם זאת נדחו הצעות להציע תעסוקה בלבד למובטלים. הוחלט גם כי גודל הסיוע ישתנה בהתאם לצרכיו של המובטל, דהיינו בהתאם למצבו המשפחתי ולגודל משפחתו. נקבע כי היקף הסיוע יותאם למאזן הכספים בקופה. סוכם כי את מכסת העזרה ואת גובה התשלומים שיתבקש החבר לשלם, נושאים שעוררו מחלוקת בדיוני הוועדה, תקבע הנהלת הקרן לכשתוקם. עיקר המחלוקת בוועדה היה לא בשאלת אופי הסיוע, אלא בשאלה אם יש להקים קופה מרכזית או פדרציה של קופות מקומיות הקשורות לקרן מרכזית. מיעוט חברי הוועדה תמך ברעיון הקמת קרן מרכזית אחת לכל החברים, אולם רוב חברי הוועדה טענו כי יש להדגיש את ההיבט המקומי בביטוח מפני חוסר עבודה וכי יש להקים קופות מחוזיות, מקומיות או אף קופות נפרדות למפעלים. נראה כי החשש העיקרי של תומכי ההצעה להקים קופות מקומיות היה קשור לשוני במקצוע ובתעסוקה של חברי הסתדרות ולספקות אשר לגבולות הסולידריות הפנימית בין הקבוצות השונות החברות בארגון. ההתנסות בתקופת משבר האבטלה הקודם לימדה את ההנהגה כי חברים מועסקים קבועים לא ששו לתרום מכספיהם למימון סיוע לחבריהם המובטלים, שהיו לעתים קרובות עולים חדשים אשר הגיעו לארץ זמן קצר קודם לכן. ההנהגה חששה כי פועלי המשקים החקלאיים, שלא ידעו אבטלה, לא יסכימו להשתתף בקופה אשר לא תשרת אותם, אלא רק את העולים החדשים המובטלים בעיר. בהיעדר השתתפותם הכספית של הפועלים החקלאיים והעובדים הקבועים בעיר ברור היה כי אם תיווצר אבטלה קשה ומומושכת, הקרן עלולה להיות לנטל כספי אדיר ממדים על ההסתדרות.²⁸

בחודש אפריל 1932, שלוש שנים לאחר שהוחלט על הקמת הקרן, הוגשה למועצת ההסתדרות הצעה מפורטת לקרן חוסר עבודה. את ההצעה הציג מרדכי נמירובסקי, והוא הדגיש כי הקרן לא תוכל לעמוד במשבר אבטלה כמו זה שהתרחש בסוף שנות העשרים. נקבע כי החברות בקרן תהיה דומה לזו שבקופת חולים. אמנם היא תהיה חובה על כל חברי ההסתדרות, אולם המפר את החובה הזאת לא יוענש בהוצאה מההסתדרות. מלבד זאת הוצע כי תהיה התחשבות מיוחדת באופן ההצטרפות לקופה במקרה של פועלים ביישובים החקלאיים, ואף הובטח לבחון הצעה להרחיב את היקף פעולת הקרן גם לביטוח מפגעי חקלאות. אולם במרכז המאמץ להבטיח את הצטרפות המגורים השונים לקרן היתה ההצעה להקים קופות מקומיות בכל יישוב עם ארגון של ההסתדרות ואף לאפשר הפעלת קופות נפרדות של בעלי

28. בן-גוריון הגיב כך להצעות בעניין הקרן לביטוח שהועלו במוזכירות ההסתדרות בתאריך 25.3.1932: 'אני נגד קופת-חובה. לא יהיה לנו כוח לגזור על כל חברי ההסתדרות, ואם ננסה לגזור - נביא לידי יסוד הסתדרויות אחרות. צבור פועלי המשקים לא יקבל על עצמו גזרה זו, ואל נע יז להוציא אותם בגלל כך מההסת', ומטב שלכתחילה לא ניצור פיקציה. מטעם זה אני גם נגד קופה ארצית. אין ההסת' יכולה להעמיס על עצמה אחריות כבדה כזו כלפי כל מח"ע. התובעים יגשו אלינו תביעות נמרצות, אולם הנתבעים לא יענו לנו בהיקף כזה [ההדגשות שלי]', 'יומני בן-גוריון, ארכיון המכון למורשת בן-גוריון.

מקצוע ומפעלים באותם מקומות יישוב. עוד הוצע להקים קרן מרכזית שתפקח על פעולות הקופות ובאמצעות הפרשה של 15% או 20% מהונן של הקופות המקומיות תוכל לסייע לקופות מקומיות אחרות בעת מצוקה כספית. אך גם במועצה, כמו בוועדה המכינה, הביע הרוב התנגדות תקיפה לרעיון של קופות מקומיות.²⁹

הדיון בנושא לא סוכם באותה ישיבה; הוחלט להגיש את ההצעות בדבר הקרן לדיון במועצות הפועלים המקומיות ואחר כך להביאן שוב לאישור המועצה. כעבור שבעה חודשים אכן דנה המועצה בנושא. הקמת הקרן אושרה, אך למשמע התנגדותם הנמרצת של מרבית החברים הוחלט על הקמת קופה מרכזית ונדחה רעיון הקופות המקומיות. סוכם עוד כי גביית המסים תחל בחודש ינואר הקרוב וכי המס שיוטל על החברים יהיה פרוגרסיבי וינוע ממינימום של 0.25% מהשכר עד מקסימום של אחוז מהשכר. על מנת להבטיח יציבות כלכלית ראשונית לקרן הוחלט כי רק לאחר שיצטבר סכום ראשוני של 5,000 לא"י תחל הקרן את פעולתה.³⁰ שלוש שנות קיומה הראשונות של קרן חוסר עבודה יוחדו ליצירת מסגרת מוסדית, להגברת התודעה לקרן ולחשיבותה בקרב חברי ההסתדרות, ובעיקר לגיוס הון. למנהל הקרן מונה יצחק פינקלשטיין (לימים עילם), אשר היה מזכיר מועצת פועלי ירושלים קודם לכן. בראש ההנהלה עמד נמירובסקי, אז מזכיר מועצת פועלי יפו-תל אביב, ועם חבריה נמנו ראשי ההסתדרות והמוסדות העוסקים בעבודה ובביטחון סוציאלי אשר במסגרתה.³¹ עוד בראשית פעולת גיוס הכספים לקרן התברר כי החששות בעניין חוסר היענותם של גורמים שונים בתוך ההסתדרות ומחוצה לה להשתתף במימון היוזמה נכונים. בקרב חברי ההסתדרות היתה היענות דלה בלבד להפצרות הנהלת הקרן וראשי ההסתדרות לשלם את המס; אף שנגבה המס לקרן חוסר עבודה עם מס ההסתדרות ולמרות פעולות הסברה נמרצות שבוצעו בשנת 1933, מקצת החברים בלבד נענו לקריאה לשלם את מסיהם באותה עת. בסופו של דבר הצליחה הקרן לגייס סכום של 40 אלף ו-23 לא"י בשלוש שנות פעילותה הראשונות. רוב הסכום בא ממסיהם של הפועלים העירוניים, פחות משני אחוזים מהחברים במשקים החקלאיים, וכעשרה אחוזים מהחברים אשר במושבות. שאר הסכום גויס בעיקר ממוסדות ההסתדרות ומפעליה הכלכליים, מתרומות ומגורמים כלכליים ומוסדיים אחרים.³² השגשוג הכלכלי שאפיין את המחצית הראשונה של שנות השלושים הגיע לסיומו בשנת 1935, ומשנת 1936 היה למיתון של ממש, וזה נמשך עד לאחר פרוץ מלחמת העולם השנייה. הנתונים על אבטלת היהודים בתקופת המיתון מתאפיינים בתנודות גדולות. מספר המובטלים

29. מתוך פרוטוקול ישיבת המועצה העשרים ושבע של ההסתדרות, אפריל 1932.

30. 'קניבסקי, קרן חוסר עבודה, תל אביב 1933 [להלן: קניבסקי, קרן חוסר עבודה], עמ' 10.

31. חברי ההנהלה בשנת 1936 היו מרדכי נמירובסקי, יצחק פינקלשטיין, דוד רמז, נטע הרפז, השל פרומקין, ראובן שרייבמן ויצחק קניבסקי.

32. לפרטים על פעולות הקרן בתקופה זו ראו: 'קניבסקי, קרן חוסר עבודה, תל אביב 1933, עמ' 10; וראו גם מכתבים מאת פינקלשטיין לוועד הפועל של ההסתדרות, 16.3.1933 (מכון לבון, IV-208-1-637), ולמשקים החקלאיים, 28.8.1933 (מכון לבון, IV-231-3).

נע מ־8,000 בשנת 1936 עד שיא של כמעט 25 אלף בשנת 1940. אף שקשה להעריך את שיעור המובטלים בקרב כלל כוח העבודה, הסברה היא כי בתחילת המשבר היה שיעור האבטלה חמישה אחוזים מסך כוח העבודה של היהודים, ואילו בשנת 1940 הגיע שיעור האבטלה לשיא של 12.6% בממוצע שנתי.³³ הפגיעה בקרב חברי ההסתדרות היתה קשה יותר: לשכות העבודה של ההסתדרות העריכו כי שיעור המובטלים בקרב חברי ההסתדרות היה 10%-12% בשנים הראשונות של המשבר וכי בשנת 1940 הגיע שיעור זה ל־16%-17%.³⁴ לא רק בקרב הפועלים היהודים גבתה האבטלה מחיר גבוה בתקופה זו, אלא גם בקרב האוכלוסייה הערבית היתה האבטלה לראשונה לתופעה משמעותית בתקופה זו ופגיעתה היתה קשה והקיפה את כל הארץ. לפי מקורות בריטיים, מספר המובטלים בקרב האוכלוסייה הערבית היתה דומה לזו אשר בקרב היהודים, והיקפה היה גדול בסוף שנות השלושים כמעט בכל הערים הערביות.³⁵ האוכלוסייה הערבית המובטלת היתה חייבת להסתמך על הכנסותיה העצמיות מחקלאות או בעת מצוקה, להיעזר במערכות סיוע מקומיות ובפעולות מוגבלות מצד השלטונות הבריטיים, ואילו בקרב האוכלוסייה היהודית התפתחה מערכת ענפה של התמודדות עם מצוקת המובטלים בתקופה זו. תחילה ניסו מועצות הפועלים המקומיות לסייע בחיפוש עבודה ולחלק את העבודה הקיימת בין פועלים רבים ככל האפשר, אך הפעולות להתמודדות עם האבטלה ביישוב היהודי בתקופה זו התמקדו בשני כיוונים עיקריים: יצירת מקומות עבודה חדשים והגשת סיוע למובטלים. אמנם שיטות אלה נוסו בעבר, אולם במובנים רבים אופייני והיקפן היו שונים מאוד עתה מכל מה שנעשה בשנות העשרים. הדבר נבע בעיקר מהתמורות הרבות שהתרחשו ביישוב היהודי בין שתי התקופות, ובייחוד התרחבותו, המעמד השונה שזכו לו ההסתדרות ותנועת העבודה בתקופה זו, ולבסוף – המערך הארגוני שעמד לרשות ההסתדרות בהתמודדות עם האבטלה בעת משבר האבטלה של שנות השלושים.

ואכן, שלא כבעבר, בראשית משבר האבטלה של שנות השלושים עמד לרשות ההסתדרות מערך ארגוני מקיף ומגוון להתמודדות עם השלכות האבטלה. בבעלותה של ההסתדרות היו עתה קרן חוסר עבודה וארגונים כלכליים שסיפקו תעסוקה, ומלבד אלה היא הקימה בראשית שנת 1936 עם הסוכנות היהודית ובאמצעות קרן חוסר עבודה את חברת 'ביצור'. חברה זו שימשה מכשיר רב-חשיבות למימון עבודות ציבוריות להקלת האבטלה בקרב הפועלים היהודים. חוץ מזה נוסד בתל אביב בשנת 1931 ארגון 'משען', גוף נוסף של ההסתדרות אשר מילא תפקיד מרכזי בפעולות למען מובטלים בתקופה זו. ארגון זה נוסד על מנת לסייע בידי חברי הסתדרות נזקקים, ואגודותיו המקומיות שימשו מעין סניפים של קרן חוסר עבודה במועצות הפועלים בתקופת המשבר.³⁶

33. נ' הלוי, ההתפתחות הכלכלית של הישוב היהודי בארץ-ישראל, ירושלים 1979, עמ' 62.

34. ו' פרויס, 'תנועת האבטלה בשנות 1936-1940', בתוך: גל, נטל מרצון (לעיל הערה 3), עמ' 39-78, תל אביב תש"א.

35. על הערכות הממשלה בדבר אבטלה בקרב ערבים ראו: Colonial Office (1939), *Palestine and Trans-Jordan, A Survey of Palestine*, II, p. 734.

36. על תולדות 'משען' ראו: משען, תל אביב 1937.

לקחי המשבר של סוף שנות העשרים היוו את עמדת הנהגת ההסתדרות כי הדרך העדיפה להתמודד עם אבטלה היא יצירת מקומות עבודה לחברים והימנעות ממתן סיוע למי שאינם עובדים. מגמה זו בלטה בתגובותיה הראשוניות של ההסתדרות למשבר שפרץ בשנת 1935. אף שבבוא המשבר לא היו הנהגת ההסתדרות ואנשי קרן חוסר עבודה ערוכים כראוי, ניסיונות להתמודד עם צורכי המובטלים החלו בשלב מוקדם מאוד. כאמור, את חברת 'ביצור' הקימו קרן חוסר עבודה והסוכנות היהודית עוד בפברואר 1936, וזו היתה אמורה להיות מנוף ליצירת עבודות ציבוריות בקנה מידה נרחב לקליטת אלפי מובטלים. ואכן, חוץ ממקומות העבודה החדשים שנוצרו בעקבות המרד הערבי, נעשו פעולות רבות, הן מצד ההסתדרות והן מצד הסוכנות היהודית, על מנת לספק עבודה למובטלים.

בתקופה זו שימשה קרן חוסר עבודה מקור למימון עבודות ציבוריות ולעידוד יזמות שונות ליצירת עבודה. 249,611 לא"י הוצאו מכספי הקרן לצורך יצירת עבודה בתקופה שבין 1936 ל-1941. פעולות אלו היו עיקר מאמצי הקרן בשנים הראשונות של המשבר. באמצעות חברת 'ביצור' נוצרו יותר מ-8,000 מקומות עבודה בתקופה המשבר, רובם עבודות ציבוריות, כגון יישור חולות, בניית כבישים ובניינים והשתתפות בהקמת תשתיות בנמל תל אביב ובמערכות ביוב שבעיר.³⁷ רבות מפעולות קרן חוסר העבודה נעשו בשיתוף מחלקת העבודה של הסוכנות, ובכללן, מלבד פעולות שבוצעו באמצעות 'ביצור', מימון בניית כבישים וייעור באמצעות הקרן הקיימת, הלוואות למפעלים תעשייתיים ומימון העברת פועלים עירוניים למושבות להשתתפות בעבודות חקלאיות או בבניית תשתיות. מלבד זאת, הסוכנות סבסדה העסקת עובדים יהודים בעבודות ציבור ממשלתיות. כך למשל היא מימנה את הוצאות הקמת מהנות בעבור עובדים יהודים המועסקים בסלילת כבישים וסבסדה את שכרם של סבלים יהודים שעבדו במערכת הרכבות.³⁸ גם ממשלת המנדט סייעה ביצירת עבודה למובטלים היהודים. סיוע זה החל בסוף שנות 1939, לנוכח שאיפת בריטניה לשמור על היציבות הפוליטית בארץ ולבסס את התשתיות הפיזיות בה לצורך סיוע אפשרי למאבק באויב.³⁹ אולם למרות כוונות הנהגת ההסתדרות להתמודד עם האבטלה בפעם הזאת באמצעות הספקת עבודה, התברר במהרה כי יצירת עבודה איננה פתרון מספק. על אף כל המאמצים שנעשו, מספר המובטלים הלך ותפח, ואורך התקופה אשר מקצתם היו בה מחוסרי עבודה הלך וגדל. תכניות עבודה היו עשויות להיות פתרון למקצת המובטלים בטווח הארוך יותר, אולם בטווח הקצר היה ברור כי יש הכרח בסיוע מידי וממשי. זאת ועוד, הגורמים הכלכליים בסוכנות היהודית היו ערים לעלות הגבוהה יותר של יצירת עבודה לעומת הספקת סיוע בלית ברירה נאלצה קרן חוסר עבודה להקצות חלק גדל והולך מתקציבה לתשלום סיוע

37. קניבסקי, קרן חוסר עבודה, עמ' 82-92; דוח על פעולות הקרן בשנים 1936-1939, מכון לבון 2057-1-208-IV.

38. סקירה זו מתבססת על דוחות שהגישה הסוכנות לדיוני ההסתדרות הציונית בשנת 1937 ובשנת 1939.

39. על היקף התכנית הבריטית ראו דיווח בדבר, 4.1.1940, וכן שדר מהנציב העליון ללונדון, 2.1.1940, PRO CO 733/402.

למובטלים. עד סוף 1939 קיבלו יותר מ-25 אלף משפחות סיוע כספי ישיר מהקרן. בראשית המשבר, בשנת 1936, 21% בלבד ממשאבי הקרן הוקצו לסיוע, ואילו בשנים 1939 ו-1940 צמח שיעור זה ליותר משני שלישים מכלל תקציב הקרן.⁴⁰

על מנת להקטין את ההשלכות השליליות של תשלום סיוע למובטלים קבעו ראשי הקרן כי לא יינתן סיוע למובטלים, אלא תוענק לכל מובטל נזקק הלוואה ללא ריבית, והוא יידרש להחזירה כאשר ישוב לעבודה. ההלוואות הוצגו כפעולה ארעית וכחלק ממכלול צעדים שנועדו להקל על כניסתו מחדש של המובטל למעגל העבודה.⁴¹ עם זאת, בדרך כלל ראו המובטלים עצמם ככספים שקיבלו מענק ולא הלוואה, והדבר בא לידי ביטוי בתוצאות המאכזבות של ניסיונות מועצות הפועלים וקרן חוסר עבודה להביא לידי החזרת ההלוואות.⁴² מלבד זאת נעשה כל מאמץ לעודד את המובטלים לשוב בהקדם האפשרי לשיק העבודה. המאמצים לצמצם את הדיסמוטיביזיה לעבודה לבשו צורה של כללי זכאות מחמירים, קצבאות בעלות ערך נמוך במיוחד ופעולות ממשיות לזהות את מי שקיבל את הסיוע ללא הצדקה. לצורך זה ערכו עובדים סוציאליים ביקורי בית אצל מקבלי הסיוע.⁴³

אכן, היישוב היהודי התמודד בהצלחה לא מבוטלת עם מצוקת האבטלה במחצית השנייה של שנות השלושים, אולם זו גבתה מחיר גבוה. העלות הכספית הגבוהה של המאמץ הזה הטילה נטל כבד על ההסתדרות ועל גורמים אחרים ביישוב היהודי ומנעה הקדשת משאבים לנושאים חיוניים אחרים. בשנים 1936-1941 כמעט 700 אלף לא"י הוצאו על פעולות קרן חוסר עבודה של ההסתדרות, ולכך נוספו פעולות רבות של גורמים אחרים ביישוב למימון עבודות יזומות וסיוע למובטלים.⁴⁴ לצורך מימון פעולות אלה יזמה ההסתדרות מבצעי גיוס כספים מהחברים. מבצעי גיוס הכספים מטעם ההסתדרות לקרן חוסר עבודה כונו 'מפדים'. ארבעה מהם נערכו במחצית השנייה של שנות השלושים. אולם גם הכספים השונים שגייסה ההסתדרות מחבריה לא היה בהם די למימון פעולות המאבק באבטלה, ועוד בראשית המשבר נדרשו מוסדות היישוב להשתתף במימון המאבק. הסוכנות היתה מקור מרכזי לגיוס המשאבים הללו, אם כי גם היישובים והוועד הלאומי סייעו בשלבים שונים של המשבר.

40. קניבסקי, קרן חוסר עבודה, עמ' 93.

41. 'לצורך עזרה ישירה לחברים הוקדש במשך החודשים האלה על ידינו סכום של יותר מ-5000 לא"י. מראשית קיומה של הקרן נקבע כלל, שעזרתה לא תהיה בכסף, אלא בהמצאת עבודה לדורשיה. כמוכן, שעיקרון זה אינו יכול להתגשם ב-100% ויש הכרח לסייע בידי פועלים רבים ופקידים, בהלוואות בכסף לרגל כמה וכמה קשיים לאפשר לכלם את הכניסה לעבודה בזמן הדרוש'. בתוך: קרן חוסר עבודה (ללא תאריך), סקירה תמציתית על פעולות הקרן, עמ' 2, מכון לבון 1024-1-208-IV.

42. על הקשיים בגביית החור ההלוואות ראו: משען, דין וחשבון מפעולות האגודה מאפריל 1936-אוגוסט 1937, ירושלים 1937. קנב מדווח כי שיעורי הגבייה נעו משיעור גבוה של 26.9% בירושלים עד לשיעור של 6.6% בחיפה (קניבסקי, קרן חוסר עבודה, עמ' 95). דוח על פעולות משען בשנים 1935-1941, שנשלח לסוכנות היהודית, מצא כי 13% בלבד מסכום ההלוואות שניתנו למובטלים בתקופה זו אכן הוחזר (הארכיון הציוני S9 1077).

43. ראו דיווח שהעבירו עובדים סוציאליים למשרדי משען בתל אביב ביום 12.1.1941, מכון לבון IV-251-9.

44. קניבסקי, קרן חוסר עבודה, עמ' 107.

כאמור, המשבר גבה מן ההסתדרות כספים רבים, ומלבד זאת הוא עורר תסיסה פנימית קשה בהסתדרות ובתנועת העבודה. תסיסה זו גברה בעת המשבר הן בקרב המובטלים החברים בהסתדרות והן בקרב בעלי המשרות הקבועות והשכר הגבוה, שנדרשו לתרום למימון המאבק בהשלכות האבטלה. לתסיסה בקרב המובטלים והמועסקים על בסיס יומי, ובייחוד תושבי הערים הגדולות והעולים החדשים, היו סיבות שונות: התמשכות משבר האבטלה ומה שנראה כחוסר יכולתה של הנהגה להביא לידי סיומו ערערו את מעמד מפא"י וההסתדרות בקרב אוכלוסייה זו; התרחבות הפערים החברתיים בתוך ההסתדרות בין בעלי שכר גבוה, ובייחוד עובדי מנגנון ההסתדרות ומפעליה הכלכליים, ובין הפועלים הלא מקצועיים והמובטלים וחוסר נכונות הנהגה לנקוט צעדים תקיפים נגד תופעה זו ערערו את הרגשת שותפות הגורל בין חברי ההסתדרות;⁴⁵ עצמתם הרבה של פקידי לשכות העבודה בקביעת מקום בתור למקומות עבודה חדשים, כגון עבודות ציבוריות, וההרגשה כי המקום בתור איננו קשור בצרכי או בכישוריו של דורש העבודה, אלא בזהותו המפלגתית תרמו להרגשה זו. זאת ועוד, אופי תפקוד מערכת הסיוע למובטלים יצר תרעומת גדולה בקרב מחוסרי העבודה. מצד אחד בשל האילוצים הכספיים היו סכומי הסיוע קטנים מאוד ולעתים קרובות נדחו מועדי התשלום מפאת היעדר מקורות מימון; ומצד אחר הפקדת תהליך קביעת הזכאות בידי מזכירי איגודים מקצועיים וחברי ועדות 'משען' מקומיות והיעדרן של תקנות כתובות וברורות העלו חשדות כבדים של קיפוח על רקע מפלגתי ופוליטי בקרב המובטלים.⁴⁶

הביקורת גם לבשה צורה פוליטית. מרתף בית ברנר, בניין מועצת פועלי תל אביב, אשר התכנסו בו המובטלים מדי יום היה 'אכסניה מצויינת כדי לעשות נפשות [לרעיון שינוי שיטת חלוקת הסיוע] בקרב המובטלים הממורמרים' בידי אנשי האופוזיציה, דוגמת פועלי ציון שמאל.⁴⁷ התמרמרות זו התבטאה בהתפרעויות באספות פומביות של מובטלים שארגנה ההסתדרות ואף בהפגנות של מובטלים כנגד ההסתדרות. חמורה במיוחד היתה עמידתם של

45. התבטאויות קשות בדבר הפערים הבולטים בין מחוסרי העבודה חברי מפא"י ובין בעלי העבודה הקבועה והשכר הגבוה אפשר למצוא בשורה של דיונים שנערכו במרכז מפא"י בזמן המשבר. ראו למשל את דבריו של יצחק בן-אהרון על 'הדיפרנציאציה הסוציאלית בציבור הפועלים' בדיון שנערך בחודש ספטמבר 1937 (פרוטוקול מרכז מפא"י, 29.9.1937, עמ' 3, ארכיון העבודה 2-32-1937-17) וכן את דבריו החריפים של ד' בן-ירוחם, איש סניף תל אביב, בדיון שנערך על התסיסה בסניף מפא"י בתל אביב באוקטובר 1939 (פרוטוקול מרכז מפא"י, 25.10.1939, עמ' 13-15, ארכיון העבודה 2-23-1939-27. לדיון נרחב בנושא זה ראו: ז' שטרנהל, בנין אומה או תיקון חברה?, תל אביב 1995, עמ' 387-399.

46. הד לטענות על קיפוח וחוסר שוויון בתפקוד מערכת זו אפשר למצוא בסקירה של מצב שוק העבודה בפלשתינה שהוכנה לקראת הקמת משרד העבודה בממשלת המנדט בשנת 1941: 'A form of unemployment insurance is operated by the Histadruth but benefits are small and contribution heavy and there are many complaints of unfairness', *Survey of Labour in Palestine* (1941), PRO CO 733 441

47. מתוך: 'י' עילם, בנתיבי מעשה, תל אביב 1974 [להלן: עילם, בנתיבי מעשה], עמ' 74.

עסקני הסתדרות ושל חברי מפא"י בראשן של מקצת ההפגנות הללו.⁴⁸ הביטוי הפוליטי המשמעותי ביותר לתסיסה זו על רקע האבטלה היה הקמת סיעה ב' בתוך מפא"י. סיעה ב' מצאה אוזן קשבת בייחוד בקרב המובטלים הממורמרים בתל אביב ואיימה על המשך עליונותה של מפא"י בתנועת העבודה.⁴⁹

מאיימת לא פחות על אחדות ההסתדרות היתה התסיסה בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות יותר, אנשי המשרות הקבועות והמאוגדים בארגוני עובדים חזקים כמו זה של עובדי חברת החשמל. ככל שנמשך משבר האבטלה וגדל הצורך של ההסתדרות במשאבים כספיים למימון פעולותיה, כן העמיק הנטל הכספי על חברי הארגון. המפדים התכופים הגבירו את חוסר שביעות הרצון בקרב השכבה הזאת.⁵⁰ מחאות על הנטל הכבד של המסים הפנימיים הושמעו בהתכנסויות של מוסדות ההסתדרות ובעיתונות של תנועת העבודה. מעשית, רבים מבעלי השכר הגבוה התחמקו מהשתתפות בכמה מבצעי גיוס הכספים למען קרן חוסר עבודה שנערכו במחצית השנייה של שנות השלושים.⁵¹ מקצת בעלי ההכנסה הגבוהה התחמקו מהשתתפות במאמץ המשותף למען המובטלים, ואילו אחרים פרשו מההסתדרות כליל. בשנת 1940 הודתה ההנהגה כי אלף חברים פרשו מההסתדרות על רקע זה.⁵²

למרות התגייסותה של ההסתדרות בעת המשבר, בעיני ראשיה ובעיני ראשי ומפא"י היא נכשלה כישלון בולט במאמציה. זהו העיקר לדיוננו במאמר זה. כזכור, אחת המסקנות הבולטות שהוסקו לאחר המשבר של סוף שנות העשרים היתה כי הדרך הנכונה להתמודד עם אבטלה היא אימוץ מדיניות פעילה, אשר במרכזה יצירת מקומות עבודה והספקת תעסוקה למובטלים, ולא בהישענות על צעדים פסיביים, כגון מתן סיוע כספי למי שאינם עובדים. מסקנה זו שימשה נושא מרכזי לדיונים שקדמו להקמת קרן חוסר עבודה, ואף שניכר כי מקצת ראשי ההסתדרות הבינו כי לא ניתן להימנע לחלוטין מהענקת סיוע למובטלים בזמן של אבטלה גדולה, המגמה היתה ברורה – העדפת עבודה מסיוע. מגמה זו בלטה מאוד בתגובות הראשונות למשבר ובניסיונות להקים מערכות אשר יבטיחו יצירת מקומות עבודה ולא יגישו סיוע. היעדר הקמת מנגנון לחלוקת דמי אבטלה על ידי קרן חוסר עבודה מעיד בבירור על מגמה זו.

48. ביטוי לתגובות החריפות במפא"י ובהסתדרות לתופעה זו אפשר לראות בהחלטה להעמיד למשפט בבית דין מפלגתי את החברים שהשתתפו באירוע מעין זה באמצע שנת 1940. על כך בדיון במרכז מפא"י ב-24.6.1940, ארכיון העבודה 2-23-1940-30.

49. על התסיסה הפוליטית בתל אביב על רקע זה ועל הקשר עם הקמת סיעה ב' ראו: "ישי, סיעתיות בתנועת העבודה, תל אביב 1978, עמ' 126-156; א' שפירא, ברל, תל אביב 1980, עמ' 496-503.

50. ראו למשל את דבריו של קנטור, נציג עובדי חברת החשמל, בדיון במרכז מפא"י ביום 24.6.1940.

51. בנאום בישיבת הוועד הפועל ביוני 1940 מסרה על כך גולדה מאירסון: 'בשנים האחרונות היתה קיימת בהסתדרות שיטה, גם במס האחיד, גם ב"מפדים" האחרונים, שאמנם הכריזו על דבר מסוים: קבעו דרגה כללית מחייבת גם במס וגם ב"מפדה", אבל למעשה יש חוגים חזקים היודעים להסתדר: הנחות בדרגות המס, הסכמים בענין ה"מפדה". והמדובר לא רק על פרט זה או אחר, אלא על מקומות העבודה הגדולים והקואופרטיבים. כל גוף פועלים מאורגן היטב, בעל כוח, יודע להסתדר על ידי הסכם'. מתוך: ג' מאיר, בדגל העבודה, תל אביב 1972, עמ' 64.

52. הדברים נאמרו בהרצאה של גולדה מאירסון שנערכה בשנת 1941. שם, עמ' 56.

אמנם כל התקופה נשארה עמדתה הרשמית של ההסתדרות – כי יש להעדיף עבודה מסיוע – איתנה ואף הובעה בהתכנסויות רשמיות של מוסדות הארגון ובמפגשים סגורים של הנהלת הסוכנות, אולם בפועל היתה המציאות שונה;⁵³ למרות כל ההצהרות, לקראת שיא המשבר שימשו מרבית הכספים לא לעבודה, אלא להספקת סיוע כספי למובטלים. כבעבר התברר כי ישנם קשיים מעשיים רבים במענה של עבודה וכי זול לספק למובטלים סעד הרבה יותר מליצור בעבורם מקומות תעסוקה. רבים בהסתדרות ראו במציאות זו כישלון חרוץ; לא זו בלבד שאופן זה של התמודדות עם אבטלה 'בזבו' משאבים יקרים על פעולות שלא תרמו לביסוס היישוב, אלא שהיה חשש מתמיד כי מתן סיוע למובטלים יעודד תופעות של בטלה וטפילות בקרב מחוסרי העבודה. ביטוי מוחשי לאכזבה הזאת נתנה גולדה מאירסון (לימים מאיר), מי שהופקדה על גיוס כספים לקרן חוסר עבודה בסוף שנות השלושים, כאשר סקרה את פעולות קרן חוסר עבודה במועצה הארבעים של ההסתדרות:

ואם יש משהו מצער במאזן החיובי הזה של קרן חוסר עבודה – הרי הם סכומי הכסף הגדולים שהוצאו לעזרה למובטלים. מ־250 אלף לירות שרוכזו הוצאנו כ־130 אלף לירות לעזרה כספית בצורות שונות. אמנם אין להתעלם מערכה והכרחיותה של העזרה לחבר מחוסר עבודה בשעת רעב, ואי אפשר לתאר את עמידתה של ההסתדרות בחזיתות השונות בלי עזרה מינימלית לאדם שאין לו יום עבודה. אולם הוצאת סכומים גדולים אלה למפעלים בלתי פרודוקטיביים אינם מוצדקת ואסורה, ולו היינו שואלים את פועלי ארץ-ישראל על דרכי המלחמה בחוסר עבודה היינו מקבלים תשובה ברורה ופשוטה – אל תרבו בעזרה כספית, תדאגו ליצירת עבודות חדשות ובוה תצילו אמצעים לאומיים והסתדרותיים למפעלי יצירה.⁵⁴

אופי המאבק באבטלה בתקופה זו קשור קשר הדוק עם ערכים הדומיננטיים של קובעי המדיניות בהסתדרות ובמפא"י וכן בדרך עיצובה של השקפת עולמם של מנהיגים אלו במשבר האבטלה הקודם בשנות העשרים. המשך תנופת התפתחות היישוב היהודי והפעולה הציונית והרצון למנוע יצירת כל עילה לשלטון הבריטי להפסקת העלייה או לעידוד הירידה, היחס המיוחד לעבודה בכלל ולעבודה עברית בפרט, חשיבות הסולידריות הפנימית והעזרה ההדדית – ערכים אלו היו מרכזיים באופן התייחסותם של ראשי מפא"י למציאות הכלכלית, החברתית והפוליטית שעמדו מולה במחצית השנייה של שנות השלושים ובדרך אשר קבעו בה את מדיניותם. הניסיון של שנות העשרים שכנע אותם כי הדרך הנכונה להתמודד עם תוצאותיה ההרסניות של אבטלה היא שליטה מלאה של תנועת העבודה במערכת המטפלת בתופעה והצבת יצירת מקומות עבודה במרכז המאמץ.

53. ראו למשל דיון בישיבת הנהלת הסוכנות היהודית בהשתתפות משלחת מטעם המועצה הארבעים של ההסתדרות, 26.12.1939.

54. בתוך: עילם, בנתיבי מעשה, עמ' 86.

ההישגים במאבק באבטלת היהודים בשנות השלושים, המחיר הכבד ששולם, הן במשאבים והן בהתערערות היציבות הפוליטית והסולידריות הפנימית בתנועת העבודה, ואי-ההצלחה להימנע מתשלום סיוע לצד פעולות ליצירת עבודה – כל אלה היו המורשת שנשאו עמם מנהיגי מפא"י והסתדרות, והם אלה שעיצבו, במידה רבה, את אופן התייחסותם אל נושא האבטלה בשנים שלאחר מכן.

הבחירה בעבודה יזומה ולא בביטוח אבטלה בראשית שנות החמישים

גם לאחר סיום משבר האבטלה של סוף שנות השלושים הוסיפו ההתלבטויות אשר למדיניות הרצויה כלפי המובטלים להעסיק גורמים שונים ביישוב היהודי, ובעיקר את מי שעסקו בנושאי ביטוח סוציאלי בהסתדרות, ובראשם יצחק קנב, יושב ראש המכון לחקר סוציאלי בארגון. מרבית העוסקים בדבר תמכו בהנהגת ביטוח אבטלה ממלכתי, וזו היתה גם עמדתה הרשמית של ההסתדרות במגעים עם השלטון הבריטי. עם זאת, מצב התעסוקה בעת מלחמת העולם השנייה ואחריה לא חייב קבלת החלטה של ממש בעניין זה.

אף שהממשלה הנבחרת הראשונה חרתה על דגלה את התעסוקה המלאה כאחת המטרות המרכזיות של מדיניותה הכלכלית והחברתית, הזרם האדיר של עולים חדשים אל תוך הארץ בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, תהליך שחרורם של חיילים רבים משירות צבאי לאחר חתימת הסכמי שביתת הנשק, ומצבו הרעוע ממילא של המשק הישראלי תרמו לשינוי ניכר לרעה במצב התעסוקה בארץ בסוף שנת 1948, ובראשית שנת 1949 הגיע שיעור המובטלים ל-14%. בשנת 1950 ירד שיעור זה ל-11.2%, ואילו בשנים 1951 ו-1952 הוא היה בממוצע 8.1% מסך כוח העבודה. לאחר שירד שיעור המובטלים במשק ירידה יחסית עד אמצע שנת 1952, בחודשי הקיץ של אותה שנה שוב החל להתרחב מעגל המובטלים במשק הרחבה של ממש. גידול זה נמשך בשנת 1953 והגיע ל-70% אף מובטלים בממוצע. בשנת 1953 היו כ-11.5% מסך כוח העבודה מובטלים.⁵⁵ הנפגעים העיקריים מהאבטלה הגואה בשוק העבודה נמנו עם שתי האוכלוסיות החלשות ביותר בחברה הישראלית – פועלים לא מקצועיים בקרב העולים החדשים ובקרב הערבים.⁵⁶

55. N. Halevi & R. Klinov-Malul, *The Economic Development of Israel*, New York, NY

1968 [hence: Halevi & Klinov-Malul, *The Economic Development*], p. 66

56. ארבע חמישיות מסך דורשי העבודה בשנה זו היה עולים חדשים על פי נתוני לשכות העבודה, לשכות העבודה במספרים, תל אביב 1954, עמ' 8. לפי נתוני משרד העבודה והביטוח הלאומי, 'עיקר מעמסת האבטלה רבצה על פועלים בלתי מקצועיים' והאבטלה קשה במיוחד באזורי הפריפריה, אשר התגוררו בהם עולים חדשים רבים. על כך ראו: 'על התעסוקה והאבטלה בשנת 1953', ירחון העבודה, 2-52 (1954), עמ' 1-4; וגם: ירחון העבודה, 8-46 (1953), עמ' 1-7. ההערכה היתה שבקרב ערביי ישראל יש 6,100 מובטלים מתוך 42 אלף ו-300 השייכים לכוח העבודה האזרחי (שיעור זה גבוה מן השיעור בקרב כלל האוכלוסייה). בתוך: א' הובנה, כוח העבודה בישראל, ירושלים 1961, עמ' 36.

גם לאחר הקמת המדינה נשאר ביטוח אבטלה מרכיב מרכזי בתכניות להנהגת מערכת ביטוח סוציאלי בעבור תושבי ישראל. כך, בהציגו את קווי היסוד של הממשלה הנבחרת הראשונה, הצהיר דוד בן-גוריון כי הממשלה 'תקים בשלבים פרוגרסיביים מערכת מוסדות לביטוח סוציאלי ועזרה הדדית מפני חוסר עבודה, תאונה, נכות, זיקנה, יתמות ואלמנות'.⁵⁷ מגמה זו לכלול את ביטוח האבטלה בתכניות להנהגת במערכת הביטוח הסוציאלי באה לידי ביטוי גם ב'תכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל', אשר גיבש המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות ופורסמה בחודש יוני 1948.⁵⁸

אף שבאותה עת הופנה עיקר תשומת לב של ההנהגה הפוליטית לבעיות הביטחון והקליטה ולבעיות האחרות הקשורות בהקמת המדינה החדשה ולא דווקא לבעיות הביטוח הסוציאלי בעלות הטווח הארוך, היא הכירה בצורך להניח את היסודות להקמת מערכת ביטוח סוציאלי במדינת ישראל. יצחק קנב חשש שמא יתפצלו ענייני הביטחון הסוציאלי בין משרדי ממשלה ובין מוסדות ציבור שונים ויידחקו לשולי הדיון הציבורי, ולכן לחץ על חברי מפא"י שבממשלה הזמנית להחליט על הקמת ועדה רשמית לגיבוש הצעה בנושא ביטוח סוציאלי ממלכתי.⁵⁹ מאמציו נשאו פרי; כאשר יום אליעזר קפלן, שר האוצר אז, הקמת ועדה בין-משרדית לעריכת תכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל מונה קנב לעמוד בראשה.⁶⁰ דיוניה של ועדת קנב נמשכו באינטנסיביות כשנה. כאמור, ביטוח אבטלה היה אחד ממרכיביה העיקריים של תכנית ההסתדרות לביטוח סוציאלי, וכך הביא אותו קנב, כמו את סעיפיה האחרים של התכנית, לפני הוועדה הבין-משרדית עוד בישיבתה השנייה. הנושא של ביטוח חוסר עבודה הועלה לראשונה בפירוט בדיוני הוועדה בישיבה שנערכה בסוף חודש יוני. בדיון זה היתה ההתייחסות לביטוח אבטלה עניינית מאוד ועסקה בשאלות קונקרטיות, כגון סוגי המבוטחים, שיעורי ההענקות ותקופת התשלום. מהתייחסות זו היה אפשר ללמוד כביכול שסוג זה של ביטוח סוציאלי אכן עומד להיכלל בבירור בהצעת הוועדה לממשלה. ההסתייגות המשמעותית היחידה בשלב זה היתה של י' רונן, נציג האוצר, אשר הדגיש שהמטרה של הממשלה היא תעסוקה מלאה וכי יש סיכוי טוב להשיג יעד זה. אולם רוחות אחרות נשבו בתקופה זו בכל הקשור לביטוח אבטלה. בדיון שנערך בוועד הפועל של ההסתדרות באמצע חודש מרס 1949 בעניין קליטת העלייה החדשה וחוסר התעסוקה נמתחה ביקורת עקרונית ונוקבת על הוצאת משאבים על סיוע ומטרות 'בלתי פרודוקטיביות'.⁶¹

57. דברי הכנסת, 1, עמ' 56, 8.3.1949.

58. 'תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל', חקרי עבודה, ב, 2-1, עמ' 18.

59. ראו את קריאתו של קנב בתוך: 'במת המערכת' של חקרי עבודה, ב, 3-4, עמ' 153-155.

60. על מינוי הוועדה ראו את מכתבו של שר האוצר לראש הממשלה מיום 20.1.1949, ארכיון המדינה 5541/3596ג. על התהליכים הפוליטיים סביב הקמת הוועדה ראו: א' דורון, המאבק על הביטוח הלאומי

בישראל 1948-1953, ירושלים 1975.

61. דבריו של ב' רפטור בדיון הוועד הפועל של ההסתדרות מיום 16.3.1949, עמ' 5: '[...] אני מלא דאגה וחזרה להתפתחות המצב הכלכלי בארץ ולהתפתחות מצב העבודה, אני רואה סכנה של השקעת אמצעים כספיים בסיוע ובעבודה בלתי פרודוקטיבית בתקופה הקרובה'.

חשוב מכך, מינויים של שני אישים אשר בתקופה שקדמה להקמת המדינה הסתייגו מהנהגת ביטוח אבטלה לתפקידים הבכירים ביותר בתהליך קביעת המדיניות כלפי המובטלים החיש מגמה זו. הכוונה לגולדה מאיר, שרת העבודה והביטוח העממי בממשלה החדשה אשר הוקמה במחצית הראשונה של שנת 1949, וליצחק עילם, אשר צורף למשרד זה ומאוחר יותר מונה למנהלו הכללי.

החשיבה המחודשת אשר לאימוץ ביטוח אבטלה כחלק מהתכנית המוצעת לביטוח סוציאלי בישראל באה לידי ביטוי עוד בדיוני הוועדה הבין-משרדית באוגוסט של אותה שנה. בדיון שנערך בנושא דרכי המימון של התכנית בהשתתפות דוד הורביץ, מנכ"ל משרד האוצר, דובר על הצורך לקצץ בהוצאות הכרוכות ביישום תכנית לביטוח סוציאלי. בסיום הישיבה הוקמה ועדת משנה, בראשותו של קנב ובהשתתפותם של י' רונן, נציג האוצר, וגיורא לוטן, איש משרד הסעד, לדון בשאלה זו. ככל הנראה סוכם בוועדת המשנה לוותר על אימוץ ביטוח אבטלה בשלב הראשון של התכנית ובכך להקטין את עלויותיה.⁶² אף שעוד אז הבין קנב כי אין סיכוי להכללת ביטוח אבטלה בביצוע השלב הראשון של התכנית לביטוח סוציאלי, הוא התנגד בתוקף להוצאת הנושא מהצעת הוועדה ואמר: 'אסור לנו לפרוט את התכנית לפרוטות. עלינו לגשת לדבר בהיקף רחב וכוללי'. במילים אחרות, הוא ביקש לעמוד על הכללת ביטוח אבטלה בתכנית המוצעת על מנת שתוצג תכנית שלמה לביטוח סוציאלי גם אם היה ברור כי ההצעה איננה עומדת להתקבל הלכה למעשה. נראה שקנב ביקש להבטיח שבמועד מאוחר יותר תיווצר אפשרות להביא לידי אימוץ הרעיון של ביטוח אבטלה. לכן הציע שתוסכם שסעיף הביטוח מאבטלה ייכלל בהצעה, אך יוגשם לאחר שנה, שנתיים בערך'.⁶³

דיוני הוועדה הבין-משרדית הסתיימו בראשית שנת 1950, ומסקנותיה הוגשו לממשלה, תחילה כטיזטה ולאחר מכן כמסמך מוגמר.⁶⁴ במרכז הצעת הוועדה המלצה כי מדינת ישראל תאמץ מערכת ביטוח סוציאלי מקיפה לכלל העובדים בשלבים שונים. בשלב הראשון תאמץ תכניות, כגון אשפוז לכול, פנסיות לעת זקנה, מענקים לכל ילד, ביטוח מחלה, ביטוח תאונות עבודה וקצבת אימהות. הוצע אז כי ביטוח אבטלה ייכלל בשלב א של התכנית לביטוח סוציאלי, אם כי הוא הוצג כתכנית האחרונה, העשירית במספר, במכלול התכניות הכלולות בשלב זה.

בדיון וחשבון הוועדה מוצגת הסתייגות יחידה מצד אחד החברים בה, י' רונן, נציג האוצר. עיקר ביקורתו מופנה כלפי ביטוח אבטלה, וכך הוא מנמק את התנגדותו לתכנית זו:

62. זכרון דברים של הוועדה הבינמשרדית לתיכנון ביטוח סוציאלי, משיבה שהתקיימה ביום 28.7.1949, המחלקה לתייעוד על שם לוטן, המוסד לביטוח לאומי, 1-2: 2-14.

63. זכרון דברים של הוועדה הבינמשרדית לתיכנון ביטוח סוציאלי, משיבה שהתקיימה ביום 14.8.1949, המחלקה לתייעוד על שם לוטן, המוסד לביטוח לאומי, 1-2: 2-14.

64. תכנית לביטוח סוציאלי בישראל – דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתיכנון הביטוח הסוציאלי, תל אביב 1950 [להלן: תכנית לביטוח סוציאלי].

[...] מדיניות הממשלה הוא – קיום תעסוקה מלאה, או לפחות תעסוקה גבוהה ככל האפשר. אני מקווה, כי התפתחות משקנו תבטיח תעסוקה לכל התושבים בגיל העבודה, המסוגלים לעבודה ורוצים לעבוד. מכל מקום, תשלום הענקות-ביטוח אינו נראה לי מכמה בחינות כפתרון לבעיית האבטלה. הפתרון הוא יצירת תעסוקה. ומאידך אין להניח, כי הדרך היעילה והטובה לשמירת רזרבות למימון סוגי-תעסוקה מסוימים היא קיום קרן-ביטוח אבטלה.⁶⁵

הדיון בממשלה בדין וחשבון של הוועדה הבין-משרדית נערך בחודש מאי 1950. מהתייחסויותו המעטות של קנב לנושא ביטוח האבטלה בסקירתו בדיון זה, עולה בבירור כי הוא לא ציפה כי סוג זה של ביטוח סוציאלי עומד להיות מאומץ בשלב הראשון של התכנית. בתחילה נימק קנב מדוע מקצת חברי הוועדה תומכים באימוץ מידי של ביטוח אבטלה:

ביחס לסוג זה יש בועדה שתי השקפות: חלק החברים סבור שרצוי לדחות סוג ביטוח זה לשלוש שנים, עד אשר תבוא סטביליזציה בתעסוקה. חלק שני של החברים חשב שדוקא בזמן זה ישנה אפשרות לבצע את ביטוח האבטלה. ביצוע ביטוח האבטלה יהיה גורם חשוב בהוצאת הכסף מהאנשים והפנייתו לתעסוקה פרודוקטיבית ומפעלים פרודוקטיביים.

אולם הסיפה של דבריו אינה משאירה ספק אשר להערכתו בעניין זה 'אך זו אינה שאלה מכרעת בתכנית הכללית. לא חשוב לגבי התכנית אם סוג אחד של הביטוח יבוצע בעוד שנתיים ימים'.⁶⁶ בהמשך הדברים ניכר כי לא זו בלבד שהשלים קנב עם רעיון דחיית ביטוח אבטלה אלא שהוא גם השתמש בויתור על ביטוח אבטלה כאמצעי לשכנע את הממשלה בכלל ואת שר האוצר בפרט לאמץ את שאר ההמלצות של הוועדה. לעתים נראה כי ביטוח אבטלה נועד לשמש מעין דחליל, אשר הכללתו בתכנית היתה לא יותר מצעד טקטי שנועד לאפשר לו מצד אחד לוותר ומצד אחר לשכנע את הממשלה לקבל את התכנית כולה. דחיית ביצוע ביטוח אבטלה מוצגת כאמצעי להורדת הוצאות הממשלה והתעשיינים בעבור ביטוח סוציאלי. כך, בדיון במימון התכנית, הוא ציין כי

האוצר ישלם לביטוח אבטלה אחוז אחד, חצי אחוז לביטוח לעת זקנה וחצי אחוז לביטוח אימהות. אם נדחה את ביטוח אבטלה לשנה או לשנתיים – כל התמונה תשתנה ובשנה זו יצטרך האוצר לתת אחוז אחד בלבד [הדגשה שלי].⁶⁷

65. שם, עמ' 40-41.

66. תרשומת ישיבת הממשלה הראשונה, כב, 17.5.1949, עמ' 24.

67. שם, עמ' 33.

ובתגובה להערה של השר דב יוסף על שעלויות התכנית מבחינת התעשיינים יהיו גדולות מהוצאותיהם בעבור ביטוח סוציאלי בהווה, העיר קנב – 'זה כולל אבטלה. בלי אבטלה הם ישלמו פחות'.⁶⁸

אף שבסיום ישיבת הממשלה הראשונה, שעסקה בפרטי דין וחשבון הוועדה בין-משרדית, סוכם לאשר את פרסום התכנית בלי להיכנס לפרטיה, וממילא לא נאמר דבר חד-משמעי על ביטוח אבטלה, העמדה כלפי סוג ביטוח זה היתה ברורה. היא באה לידי ביטוי מוחשי בדיעות שהתפרסמו בעיתונות, מיד עם פרסומו הרשמי של הדוח ימים מספר לאחר מכן. במסיבת העיתונאים אשר הציגו בה שר העבודה והביטוח העממי ויצחק קנב את התכנית נמנעה השרה מאיר מלהתייחס התייחסות ספציפית לביטוח אבטלה, אולם היה מי שדאג להבהיר היטב את עמדת הממשלה בעניין זה. בעיתון על המשמר נמסר כי 'אשר לביטוח אבטלה מציעים חוגי הממשלה לדחותו לשנים אחדות עד שמצב העבודה בארץ יגיע ליציבות'.⁶⁹ ואכן, למרות ניסיונות אחדים מצד קנב ואחרים לשוב ולהעלות את נושא ביטוח אבטלה במסגרות מקצועיות ופוליטיות שונות בשנים שלאחר מכן, תכנית ביטוח אבטלה לא נזכרה כלל בהכנות שנעשו לקראת אימוץ חוק הביטוח הלאומי.⁷⁰ ביטוי פומבי ורשמי לעמדת הממשלה כלפי ביטוח האבטלה נתנה גולדה מאיר, שרת העבודה אז, בהשיבה לשאילתה של חבר הכנסת חנן רובין ממפ"ם בכנסת ביוני 1953, ובה ציינה כי לא זו בלבד שמשרדה איננו מכין הצעת חוק ביטוח אבטלה אלא שגם אין בדעתה להכין הצעה כזאת.⁷¹

את השנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה מתאר חיים ברקאי כ'תקופה בה'א הידיעה של ה'עבודה היוזמה'; ואכן, אין ספק כי מכל הדרכים להתמודדות עם אבטלה, הפתרון שהעדיפו קובעי המדיניות בישראל למצוקותיהם של המובטלים בתקופה זו (וגם בשני העשורים שלאחר מכן) היה עבודה יוזמה.⁷² תגובתם הראשונה של העוסקים בתחום זה לניצניה של האבטלה בסוף שנת 1948 ובמחצית הראשונה של שנת 1949 היתה לחפש מקורות פרנסה למובטלים בעבודות ציבוריות, בייחוד לנוכח ההרגשה שבמאבק במספר הולך וגדל של מחוסרי עבודה המתדפקים על דלתות לשכות העבודה אוזלות הצעות עבודה בשוק הפרטי ומספר הנקלטים בקורסים להכשרה מקצועית מועט ביותר.

עוד בסוף שנת 1948 התאמץ מאוד משרד העבודה לאתר מקומות תעסוקה למובטלים במועצות המקומיות, בעיריות ובמושבות. החמרת מצב התעסוקה באמצע שנת 1949 הביאה לידי שינוי מהיר במדיניות זו. קובעי המדיניות הרגישו שקיימת סכנה מוחשית שנחשול של

68. שם, עמ' 36.

69. 10' סוגי ביטוח סוציאלי עיבד משרד העבודה, על המשמר, 21.5.1950.

70. ראו למשל את מכתבו של קנב לבן-גוריון מיום 2.7.1951, ובו המלצותיו בנושא מדיניות סוציאלית למצע מפא"י, ארכיון המדינה 5541/3596.

71. מתוך טיוטת התשובה לשאילתה של רובין (בלי תאריך), ארכיון המדינה 5763/80722.

72. ח' ברקאי, ימי הבראשית של המשק הישראלי, ירושלים, 1983, עמ' 49.

מובטלים עומד להציף את המשק הישראלי.⁷³ הרגשה זו דרבנה מעבר מהיר משיבוץ מובטלים בעבודות ציבוריות, אשר ממילא התקיימו, אל זירוז ביצוע תכניות אשר כבר תוכננו ואל יצירת תעסוקה, גם אם לא היה ברור הצורך או ההיגיון הכלכלי שבה. ראשי השלטון, וגולדה מאיר בראשם, סירבו להודות בפומבי שקיימת מדיניות של יצירת תעסוקה אשר מטרתה העיקרית היא יצירת מקומות עבודה למובטלים ואין בה תועלת של ממש לכלכלה או למשק, אולם אין ספק שכך היה הדבר במקרים רבים. בנאומיה של מאיר בכנסת היא נהגה להדוף את טענת המבקרים בכנסת ובעיתונות אשר כינו את העבודות היוזמות 'עבודות סרק' וראו בהן לא פרודוקטיביות ומיותרות, באמרה שמדובר ב'תרומה נכבדה לבניינה של הארץ, ונדמה לי שעבודות אלו כבר הכשירו מקומות עבודה קבועים למספר אנשים גדול יותר ממספרם של אלה אשר הועסקו על חשבון תקציב המדינה'.⁷⁴ ואילו יצחק עילם, בתוקף תפקידו כמנהל הכללי של משרד העבודה, טען בעקשנות כי 'עבודות הדחק הן עבודות חיוניות במסגרת עבודות הפיתוח של המדינה'.⁷⁵ אולם שנים אחדות לאחר מכן אמרו אנשי משרד העבודה במפורש דברים אחרים:

עבודות דחק אלו נשאו באותו פרק זמן [הכוונה לראשית שנות החמישים] אופי של עבודות סעד; במקרים רבים הן גם החליפו עבודות מכונה ומאחר שרובם המכריע של הנזקקים לעבודה היו מחוסרי כל הכשרה לעבודות כפיים וחסרו אנשים מאומנים לניהול העבודה בשדה, היה פיריון העבודה הכללי נמוך ביותר.⁷⁶

בתקופה זו היה הנוהג במשרד העבודה להגדיר את העבודות היוזמות כחלק מהעבודות הציבוריות שביצעו הממשלה או גורמים מקומיים או ציבוריים בתיאום עמה ולא להפריד בין עבודות יוזמות לעבודות אחרות אשר ביצעה הממשלה או שהן בוצעו בעבודה. הדבר מקשה מאוד על הערכת היקפן של העבודות הללו ותרומתן הממשית להתמודדות עם חוסר התעסוקה. קיים קושי רב להפריד בין ההוצאה הכספית בעבור עבודות פיתוח חיוניות, שהיה הכרח לבצע אותן על מנת להכשיר את התשתית לקליטת המונים ולהקמת מקומות מגורים, מערכת תחבורה ופיתוח יישובים ושטחים חקלאיים, ובין עבודות שכל מטרתן היתה יצירת תעסוקה למובטלים. עם זאת, אין ספק כי בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה הושקעו

73. [...] זמן מה נדמה היה כאילו נחשול אימים של חוסר עבודה עומד להציף את מדינתנו הצעירה, כשהיא עורנה פצועה, כואבת ושותתת דם מפגעי המלחמה, ולקעקע את יסודותיה, שהוקמו בעמל דורות, בדם וזיע של חלוצים מגינים ולוחמים'. 'משרד העבודה נוכח תפקידי', ירחון העבודה, 4, 8 (1950), עמ' 1.

74. גולדה מאיר בנאום בכנסת (3.3.1955), דברי הכנסת, 11, עמ' 1029. כדוגמאות למבקרים משמאל ומימין את העבודות היוזמות, ראו את דבריו של אהרון צ'ולינג, איש מפ"ם, בכנסת ב-11.9.1951, דברי הכנסת, 10, עמ' 39; וראו גם את דבריו של פרץ ברנשטיין (הציונים הכלליים) בתאריך 26.11.1951, דברי הכנסת, 10, עמ' 449.

75. 'עילם', 'עבודות דחק ופיתוח', ירחון העבודה והביטוח הלאומי, 8 (58), 1954, עמ' 1.

76. 'השכר בעבודות יוזמות', ירחון העבודה והביטוח הלאומי, 9 (119), 1959, עמ' 3.

משאבים רבים מאוד בעבודות במגוון רחב למדי של תחומים, ובכלל זה בעקירת פרדסים מוזנחים ובקטיף, בשיפוץ יישובים ערביים נטושים ובהקמת תשתיות לשיכון ולמערכות ביוב וניקוז, בסלילת כבישים ותיקון אחרים, בשיפור גשרים, בשימור קרקעות ונטיעת שדרות לאורך כבישי הארץ, בעבודות גינון ברשויות המקומיות, בייעור ובשחזור אתרים ארכאולוגיים. את הפעולות ביצע משרד העבודה ישירות, בכספי תקציב הפיתוח שלו או באמצעות שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, עם הסוכנות ועם ההסתדרות הכללית, בעזרתה הכספית של הממשלה, שהשתתפה במימון על ידי הלוואות או מענקים.⁷⁷ ההערכות בנוגע למספר המשתתפים בעבודות יזומות בעייתיות. הלוי וקלינוב-מלול נוקבים במספר של 1.5% מסך המועסקים בתקופה זו.⁷⁸

היותן של העבודות היזומות 'עבודות סעד', המיועדות לספק תעסוקה למובטלים, באה לידי ביטוי באופן שיבוץ המובטלים לעבודות היזומות, באופיין של העבודות הללו ובגובה השכר אשר שולם בעבורן.⁷⁹ העבודות היזומות חולקו בלשכות העבודה לדורשי עבודה על פי כישורם לעסוק בעבודה גופנית ועל סמך בדיקה של אמצעי המשפחה. כך למשל בעלי כושר מוגבל ומי שהיו מעל גיל 55 לא היו זכאים בדרך כלל להתקבל לעבודות הללו.⁸⁰ מי שנמצא זכאי להשתלב בתכנית קיבל מכסה מסוימת של ימי עבודה בחודש בהתאם לגודל משפחתו. בכך נעשה ניסיון לחלק את העבודה בין מחוסרי עבודה רבים ככל האפשר ולוודא כי הנזקקים ביותר יזכו לעבודה. גם העבודות שהוצעו למובטלים ביטאו את אופיין כעבודות סעד. הן התמקדו בתחומים אשר לא נדרשו מהעובדים בהם כל הכשרה מקצועית קודמת. הדגש בעבודות היה על עבודות כפיים ורובן התקיימו תחת כיפת השמים, בתנאים פיזיים קשים, במקומות מרוחקים ממרכז הארץ והיו כרוכות בנסיעות ארוכות ומעייפות. לא זו בלבד שעבודות מהסוג הזה לא דרשו כישורים מקצועיים המתאימים לצורכי שוק העבודה והיו זולות וקלות יחסית לארגון ולביצוע אלא שהיה בהן ממד ברור של הרתעה. הן נועדו ליצור מצב אשר לא תהיה בו כל מוטיבציה למובטלים להעדיף את העבודות היזומות מעבודות אחרות המוצעות בשוק העבודה.⁸¹ חיזוק למגמה זו בא לידי ביטוי בשכר אשר שולם למשתתפים בעבודות היזומות. עם תחילת הפעלת העבודות היזומות נקבע 'שכר הדחק', כך כונה התשלום בלשון התקופה, ברמה הנמוכה הרבה יותר מהשכר הרגיל אשר שולם בעבור עבודות לא

77. על מגוון העבודות הציבוריות ראו למשל דיווחים בירהון העבודה, 4 (8), 1 (5), בינואר ובמאי 1950.

78. Halevi & Klinov-Malul, *The Economic Development*, p. 68.

79. על העבודות היזומות ומאפייניהן ראו את הדיון בתוך: א' דורון, 'המאבק על ביטוח אבטלה במדינת ישראל', מולד, 10, 220 (1969), עמ' 444-445.

80. על קשייהם של עולים חדשים מבוגרים להשתלב בעבודות היזומות ראו את חילופי המכתבים שבין הוועד הפועל של ההסתדרות ובין שלום כהן, איש משרד העבודה והביטוח העממי, מחודש מאי 1950, ארכיון המדינה 6155/21860.

81. לתיאור רגשות המשתתפים בעבודות היזומות ולמשמעותן בעיניהם ראו: ש' קאלו, הערימה, תל אביב 1962.

מקצועיות של פועלים חקלאיים. פער זה אמור היה לחזק את מגמת ההרתעה בעבודות היוזמות, והוא אף זכה להסכמתה של ההסתדרות. מלבד זאת, ההסתדרות הוזילה גם את עלות העבודות ואף עודדה רשויות מקומיות לשלב את המובטלים בעבודות שהן עצמן היו מופקדות עליהן. עם זאת, היבט זה של העבודות היוזמות עורר ביקורת חריפה בקרב המובטלים, בתקשורת ובקרב גורמים פוליטיים שונים. השכר הנמוך ששולם בעבור ההשתתפות בעבודות היוזמות יצר הרגשה ברורה של הפליה לרעה של העולים החדשים, אשר היו מרבית המשתתפים בעבודות אלו. יתר על כן, נוצרו מצבים אבסורדיים, אשר בהם פועלים שעסקו בעבודות זהות – מקצתם פועלים רגילים, ומקצתם פועלים אשר הועסקו בעבודות דחק – קיבלו שכר שונה לחלוטין. למרות הבטחות חוזרות ונשנות מצד ראשי משרד העבודה מאמצע שנות החמישים להשוות את שכר המועסקים בעבודות יזומות לזה של עובדים אחרים, המבצעים עבודה זהה, השוואה זו יושמה במלואה בסוף העשור בלבד.⁸² קובעי המדיניות בראשית ימיה של מדינת ישראל העדיפו מדיניות של יצירת תעסוקה זמנית במגזר הציבורי מכל דרך אחרת של התמודדות עם מצוקת המובטלים. לבחירה בדרך זו היו השלכות שליליות ומגבלות לא מעטות. מלבד הביקורת הציבורית שטענה כנגד אופיין, נחיצותן והשכר ששולם בעבור ההשתתפות בהן, מספר המובטלים אשר יכלו להיעזר בפתרון של העבודות היוזמות היה מצומצם למדי. כך למשל כאשר גדל שיעור המובטלים בשנת 1953 בעקבות הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה, והוא הגיע כמעט ל-70 אלף בממוצע מדי חודש, מספר המשתתפים בתכניות העבודות היוזמות היה 6,000 בלבד. משמעות הדבר היא שהעבודות היוזמות שימשו פתרון לפחות מעשירית ממחוסרי העבודה באותה עת והתקופה הממוצעת שמוטל נאלץ להישאר בה מחוץ לשוק העבודה על מנת לחפש עבודה, וחסר מקור הכנסה כלשהו, היתה ארבעה חודשים וחצי.

דחיית הרעיון של ביטוח אבטלה בתקופה זו של אבטלה גואה ואימוץ הפתרון של עבודות יוזמות משקפים הן את זהותם של הדמויות הפוליטיות, אשר עסקו בתהליך קביעת המדיניות באותה עת, והן את האילוצים האובייקטיביים, הדמוגרפיים הפוליטיים והערכיים, אשר עיצבו את הכרעותיהם. כל הדמויות המרכזיות המעורבות בתהליך קביעת המדיניות כלפי שוק העבודה בראשית ימי המדינה מילאו תפקידים מרכזיים במאמצי ההסתדרות והסוכנות היהודית להתמודד עם בעיות האבטלה בתקופת היישוב. אליעזר קפלן, שר האוצר, היה חבר הנהגת ההסתדרות כאשר זו דנה ברעיון הקמת קרן חוסר עבודה בראשית שנות השלושים והיה גם גזבר הסוכנות בעת משבר האבטלה של סוף שנות השלושים. גולדה מאיר, שרת העבודה והביטוח העממי, עמדה בראש אחד המפדים שנועדו לגייס כסף לקרן חוסר עבודה, והיא ריכזה את פעולות הרווחה של ההסתדרות בסוף שנות השלושים ובשנות הארבעים. בתפקיד מנכ"ל משרד העבודה והביטוח העממי, בהנהגתה של גולדה מאיר, כיהן יצחק עילם, מי שניהל את קרן חוסר עבודה מראשית הקמתה. לבסוף, מרדכי נמיר, מזכ"ל

82. דוגמה לסוג התרעומת שהושמעה על 'שכר הדחק' אפשר למצוא בהצעה לסדר של חבר הכנסת זכריה גלוסקא, שהושמעה מעל דוכן הכנסת ביום 27.3.1951, דברי הכנסת, 8, עמ' 1453.

ההסתדרות בראשית שנות החמישים, היה מזכיר מועצת פועלי תל אביב בסוף שנות השלושים ויושב ראש הנהלת קרן חוסר עבודה באותה תקופה.

הסוגיות שהעלה אימוץ ביטוח אבטלה בראשית ימי המדינה היו דומות להפליא לסוגיות אשר העסיקו את הנהגת מפא"י במשברי האבטלה הקודמים. שוב עלתה במלוא חריפותה שאלת העלות הכספית של המאמץ להתמודד עם אבטלה. לפי הערכותיה של ועדת קנב, ביטוח אבטלה היה צפוי לעלות שני מיליון ו-849,880 ל"י בשנת הפעלתו הראשונה, 16% מסך עלות השלב הראשון של התכנית לביטוח סוציאלי. חשוב מכך, שלא כמו חלק ניכר מסוגי הביטוח האחרים הכלולים בשלב הראשון, הנהגת ביטוח אבטלה חייבה את השתתפות אוצר המדינה בסכום של 949,960 ל"י, 46% מסך השתתפות המדינה בתכנית.⁸³ על רקע המצוקות החמורות בתקציבה של המדינה החדשה, אין זה מפתיע שהעלויות הללו הטרידו בייחוד את קפלן, שר האוצר, את אנשי משרדו ואת בנק ישראל, והדבר בא לידי ביטוי ברור בעמדותיהם של אנשי האוצר ושל אנשי בנק ישראל בעת דיוני ועדת קנב ובעמדות שהציג קפלן כאשר הוגשו מסקנות הוועדה לממשלה. אולם אף שהתנגדו אנשי משרד האוצר (וקפלן בראשם) לאימוץ ביטוח אבטלה בנימוקים כלכליים, קפלן הסכים להנהיג תכנית מקיפה של עבודות יזומות אף שהעלויות הכרוכות בעבודות אלו – הקמת מערכת ניהול, הספקת כלי עבודה למובטלים והסעתם לאתרי העבודה וכמובן תשלום שכר דחק למשתתפים – היו גבוהות מאוד, ובוודאי גבוהות מעלות מתן סיוע כספי בלבד. המקורות הכספיים לביטוח אבטלה היו אמורים לבוא גם מהעובדים וממעסיקיהם, ואילו נטל מימון העבודות היוזמות הונח על כתפי המדינה בלבד. יתר על כן, למרות התנגדותו של קפלן לביטוח אבטלה, הוא נעתר לבסוף לדרישות להנהיג בשלב הראשון של חוק הביטוח הלאומי כמה תכניות ביטוח (קצבות זקנה, אימהות ותאונות עבודה), אשר חלקן חייבו סיוע גדול מצד הממשלה. מדוע אפוא התנגדו קפלן ועמיתיו בהנהגת מפא"י, התנגדות כה נחרצת לביטוח אבטלה?

תשובה חלקית לשאלה זו אפשר למצוא בסוגיה אחרת שעלתה במשברי האבטלה הקודמים והיא המתח שבין סיוע כספי למובטלים ובין היחס הערכי לעבודה, אשר דגלו בו ראשי מפא"י, והמאפיינים אשר אפיינו לדעתם את המובטלים. במשברי האבטלה הקודמים, על אף עמדתם השלילית העקרונית של ראשי ההסתדרות, סיוע כספי היה לכלי העיקרי שנסתייעו בו המובטלים. כך היה במשבר הגדול בסוף שנות העשרים וכך גם בשנות השלושים. שלא ככוונותיהם המקוריות של מקימי קרן חוסר עבודה בתחילת שנות השלושים, בשיאו של משבר האבטלה הופנו מרבית משאבי הקרן לסיוע ישיר ולא דווקא ליצירת עבודה. יתר על כן, למרות המאמצים הרבים שנעשו לעודד את המובטלים לחפש עבודה, הרגישו רבים בקרב הנהגת ההסתדרות אז כי רבים מהמובטלים העדיפו קבלת סיוע מחיפוש עבודה. אמנם חברי ועדת קנב היו מודעים לרגישות זו, ועל כן הם הדגישו בדוח שיש לשאוף להגיע למצב של תעסוקה מלאה, אולם ברור היה כי ביטוח אבטלה מיועד בסופו של דבר לספק סיוע כספי למובטלים ולא ליצור מקומות תעסוקה. אך נראה כי אפשרות זו היתה לא קבילה

83. תכנית לביטוח סוציאלי, עמ' 81.

מבחינתם של ראשי מפא"י באותה תקופה. לא זו בלבד שהיא סתרה את גישת התנועה למושג העבודה אלא שהיא נתפסה כלא סבירה במיוחד בראשית שנות החמישים בהתחשב בזהותם של מרבית המובטלים באותה עת.

כמו שעולה בבירור מהנתונים על המאפיינים הדמוגרפיים של המובטלים בראשית שנות החמישים, בצד החיילים המשוחררים והערבים מרבית המובטלים היו עולים מארצות ערב.⁸⁴ קבוצות מרכזיות בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה וכן מנהיגי מפא"י ראו בעולים המובטלים חסרי הרצון או היכולת להשתלב בכוח העבודה, עצלנים מטבעם ונעדרי כל מחויבות לערכי העבודה, שהיו כה יקרים ללבם של החלוצים (וגם למי שכבר מזמן פסקו לעסוק בעבודת כפיים).⁸⁵ ברור היה להנהגת מפא"י כי אסור לספק סיוע למי שחסרים הרצון או היכולת לעבוד, שכן הדבר יעודד אותם להתבטל בביתם. ראשי המפלגה וההסתדרות סלדו מהאפשרות לשוב ולחוות את החוויות הטראומטיות של המשברים הקודמים, או הם עמדו חסרי אונים מול אלפי מובטלים שכל קיומם היה תלוי בסיוע ובאותו הזמן הם נמקו בביתם מחוסר מעש. הפתרון העדיף בעיניהם היה עבודה יזומה, אשר יכלה לענות על צורכיהם החומריים של העולים ובו בזמן לשמש להם מעין 'בית ספר ממלכתי גדול לעבודת כפיים, להסתגלות לתנאי עבודה ולהתיישבות'.⁸⁶

בצד הסוגיה המוסרית הקשורה בקביעת מדיניות כלפי המובטלים, הכרעתם של מנהיגי מפא"י הושפעה גם משיקולים פוליטיים. כל מי שהיו מעורבים בתהליך קביעת המדיניות כלפי האבטלה בראשית שנות החמישים היו גם שותפים פעילים במאמצים להתמודד עם ההשלכות הפוליטיות המורכבות של משבר האבטלה הקודם – זה שבסוף שנות השלושים. הדבר נכון במיוחד כלפי גולדה מאיר, עתה שרת העבודה והביטוח העממי, וכלפי מרדכי נמיר, מזכ"ל ההסתדרות. השניים עמדו או בחזית המאמצים להתמודד הן עם התסיסה הרבה בקרב המובטלים על חוסר יכולתה של ההסתדרות לספק להם עבודה או סיוע כספי מספק בעת אבטלה והן עם ההתמרמרות הקשה של חברי ההסתדרות, שעבדו ונדרשו פעם אחר פעם להרים תרומה למימון הסיוע למובטלים באמצעות קרן חוסר עבודה ו'משען'. עליית ההמונים בשנים הראשונות של המדינה איימה להצית מחדש את המתחים הללו. לא זו בלבד

84. ראו למשל את הנתונים בתוך: M. Lissak, *Social Mobility in Israel Society*, Jerusalem 1969, p. 18

85. לדיון מקיף בעמדות החברה הישראלית וראשיה כלפי העולים החדשים ויחסם לעבודה ראו: ת' שגב, 1949 ישראלים הראשונים, ירושלים 1984, עמ' 123-154. לדיון תאורטי יותר בעניין זה ראו: D. Bernstein, 'Immigrants and Society – a Critical View of the Dominant School of Israeli Sociology', *British Journal of Sociology*, 31, 2 (1980), pp. 246-264

86. 'עילם, 'עבודת דחק ופיתוח', ירחון העבודה והביטוח הלאומי, 8 (58), עמ' 1. טענות דומות העלו גיורא לוטן ויוסף אלמוגי בבואם להסביר את התנגדות הממשלה לאימוץ ביטוח אבטלה באותה עת. ראו את נאומו של אלמוגי בכנסת בעת חקיקת ביטוח אבטלה: י' אלמוגי, מעל הדוכן, תל אביב 1981, עמ' 231-232; ג' לוטן, 'ביטוח אבטלה', עבודה וביטוח לאומי, 9, 5 (1957), עמ' 3.

שרבים בציבור הוותיק בחברה הישראלית סברו שהעולים החדשים אינם מעוניינים לעבוד אלא שהיה חשש כבד שמא תכביד מאוד העלייה החדשה את נטל המס על השכבות הוותיקות יותר ותערער את מעמדם של העובדים המאורגנים בשוק העבודה.

העבודות היוזמות יכלו לשמש פתרון נוח למצב שנוצר. הן הוצגו כ'עבודות ציבוריות' בעלות ערך כלכלי רב, שכן הן נועדו להביא תועלת גם למשק וגם לעולים עצמם; הלוא הן חיבו את העולים המובטלים לעבוד ולא אפשרו להם לקבל סיוע בעת שישבו בביתם. על כן קל היה להצדיק, בעיני עובדים אשר שילמו מסים, את המימון הציבורי הרב שהושקע בעבודות היוזמות. מערך העבודות היוזמות סיפק כמובן פרנסה מסוימת לעולים המובטלים, וזו ענתה (אם כי מענה חלקי מאוד) על צורכיהם החומריים. ההבחנה הברורה בין העבודות הללו ובין העבודה בשוק החופשי והשכר הנמוך במיוחד ששולם למשתתפים בהן מנעו את העולים מלערער על מקומם של העובדים הוותיקים בשוק העבודה, ואילו ימי העבודה המועטים שחולקו לכל מובטל, שכר הדחק והקושי הפיזי והנפשי הכרוך בעיסוק בעבודות נועדו להרתיע את העולים ולעודדם לחפש עבודה אחרת.

אופן ההתמודדות של הנהגת מפא"י עם האבטלה הקשה בראשית ימיה של המדינה הוא המחשה ברורה להשפעתה המכרעת של מורשת מדיניות על תהליך קביעת המדיניות. בגלל אופיין הריכוזי של המפלגה ושל ההסתדרות וההמשכיות הרבה בהנהגתן, אותם אישים עסקו בעיצוב המדיניות כלפי המובטלים משנות העשרים, אז פרץ משבר חוסר התעסוקה הגדול הראשון, עד שנות החמישים. לאישים הללו היה ניסיון מכלי ראשון להשלכותיהן של דרכי ההתמודדות השונים עם אבטלה. ניסיון זה, מלבד ערכיהם ומלבד הדרך אשר הבינו בה את סביבתם, השפיע השפעה רבה על גישתם לאבטלה בשנים שלאחר הקמת המדינה. ביטוח אבטלה נדחה ועבודות יוזמות אומצו בשנות החמישים מפני שקובעי המדיניות, אשר היו מעורבים בתהליך גיבוש המדיניות, חששו שמא יביא אימוץ ביטוח אבטלה לשובן של ההשלכות השליליות, אשר ליוו את הניסיונות הקודמים להתמודד עם חוסר עבודה.⁸⁷ הם ראו את הפגיעה הקשה בערך העבודה בעת המשבר של השנים 1925-1927 כתוצאה של הסיוע ואת שובה של התופעה הזאת במשבר האבטלה בשנות השלושים, על אף מאמצי ההסתדרות לנהוג אחרת. בהתחשב באופן התייחסותם של מנהיגי מפא"י לעולים החדשים

87. גם דמויות שהיו מקורבות לתהליך קביעת המדיניות באותה עת נטו לנתח את הדברים ניתוח דומה. כך למשל כינה יצחק עילם באוטוביוגרפיה שלו את קרן חוסר עבודה 'מין מעבדת-שדה למשרד העבודה'. עילם, בנתיבי מעשה, עמ' 16. גם גיורא לוטן, אשר עמד בשנים שלאחר מכן בראש הביטוח הלאומי, נימק את ההתנגדות לביטוח אבטלה: 'הוותיקים בארץ, לא שכחו עדיין את "הסיוע" שניתן למובטלים בתקופות האבטלה החמורות ביותר בארץ, בשנת 1929 ובשנת 1939, והם זוכרים את הקשיים שהתעוררו כאשר ההסתדרות [...] עמדה להפסיק מתן הסיוע למחוסרי עבודה, למרות ששיעור הסיוע היה אז אמנם זעום [...] - שיטת הסיוע כולה השאירה טעם רע אצל כל הנוגעים בדבר. מאז הלכו מוסדות המדינה - ועם הקמת המדינה, הממשלה - בדרך של הנהגת עבודה יזומה, במקום מתן סיוע'. בתוך: ג' לוטן, עשר שנות ביטוח לאומי, ירושלים, 1964, עמ' 110.

וביחסם לעבודה, אין תמה שההנהגה חששה לשוב למצב אשר המובטלים יוכלו לקבל בו סיוע כספי כאשר הם יושבים בחוסר מעש בביתם. מלבד זאת, מאיר, קפלן, עילם ונמיר היו מודעים היטב למחיר הכספי הכרוך באימוץ ביטוח אבטלה, ובייחוד – לתרעומת שהיה עלול לעורר מימון תכנית זו בקרב העובדים המאורגנים, חברי ההסתדרות, בעיקר בשל החששות שעוררה חזרתם של העולים החדשים לשוק העבודה בקרב שכבה זו באוכלוסייה. עבודה יזומה היתה פתרון מושך לחששות הללו. היא מנעה שיבה לימי הסיוע בחייבה מובטלים לעבוד בעבור קצבאותיהם. העבודה היזומה יצרה תעסוקה ופרנסה בעבור העולים בלי שפגעה במעמדם של הוותיקים בשוק העבודה. באמצעות מערכת זו הועסקו העולים בעבודה 'מועילה', וכך שירתו את עצמם ואת החברה. על כן יכלה ההוצאה הכספית להתקבל על דעתה של האוכלוסייה העובדת. אין זה מפתיע אפוא שמדיניות זו של עבודות יזומות נמשכה זמן רב והופסקה בסוף שנות השישים בלבד.

המעבר לביטוח אבטלה בראשית שנות השבעים

המדיניות כלפי המובטלים וכלפי צורכיהם, כמו שעוצבה בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה, קבעה את דפוסי הפעולה של ממשלות ישראל בתחום זה למשך יותר מעשור. קיבעון זה קשור במידה רבה להתפתחויות שאפיינו את המשק הישראלי ואת שוק העבודה ושבנו בתקופה זו והסירו את נושא האבטלה מסדר היום הציבורי. את העשור שמאמצע שנות החמישים עד אמצע שנות השישים אפיינו שיעורי צמיחה גדולים ועלייה מתמדת ברמת החיים של תושבי מדינת ישראל. ההתפתחויות הללו השפיעו לחיוב על שיעורי האבטלה, ואלו הגיעו לשיעורים נמוכים במיוחד בראשית שנות השישים. אולם סימני המיתון בפעילות הכלכלית במשך החלו להתגלות בשנת 1965 והתחזקו מאוד בשנת 1966 ובמחצית הראשונה של שנת 1967. נתונים על האבטלה בתקופה זו מלמדים על ראשיתו של גידול באבטלה עוד ברבעון השלישי של שנת 1965 ועל האצה רבה בשורות מחוסרי העבודה במחצית השנייה של שנת 1966. מספרם של הלא מועסקים עלה מכ־30 אלף בתחילת שנת 1965 ל־99 אלף ומאה ברבעון האחרון של שנת 1966. שיאו של המיתון היה בחודשים הראשונים של שנת 1967, אז היו 116 אלף ו־500 ישראלים מחוסרי עבודה, 12.4% מכוח העבודה האזרחי.⁸⁸ אמנם ראשיתה של האבטלה בתקופת המיתון היתה – כבעבר – בעיירות הפיתוח בפריפריה, אולם חוסר העבודה התרחב במהירות גם לערים הגדולות במרכז הארץ, ולפיכך בשנת 1966 פגעה האבטלה פגיעה דומה כמעט בכל צורות ההתיישבות ובכל היישובים הוכפל מספר המובטלים.⁸⁹ השפעת המיתון על שיעורי האבטלה ועל אופייה של האבטלה היתה יוצאת דופן בתולדות המדינה; לא זו בלבד ששיעורי האבטלה הגיעו לרמות אשר לא

88. משרד העבודה, הרשות לתכנון כוח אדם, כוח אדם בישראל 1967, ירושלים 1968, עמ' 48.

89. שם, עמ' 54.

היו כדוגמתן מאז עליית ההמונים בתקופה שמיד לאחר הקמת המדינה אלא שהרכב אוכלוסיית המובטלים היה שונה מכל מה שקדם לכך. עד המיתון היתה האבטלה בישראל בעיקר מנת חלקם של עובדים לא מקצועיים, ובייחוד של העולים החדשים מארצות ערב ושל הערבים, אולם עתה המצב שונה. ככל שהעמיק המיתון, כן פוטרו קבוצות עובדים שלא חששו עד אז מפני פיטורין או מקושי ממשי למצוא תעסוקה במקצועם, ולא תמיד הצליחו למצוא תעסוקה הולמת. המובטל הטיפוסי בשנות החמישים ובראשית שנות השישים היה עולה חדש ממוצא מזרחי, שגר ביישוב פיתוח בפריפריה, ואילו בתקופת המיתון לא זה היה עוד הפרופיל הרווח של המובטלים. אמנם הפגיעה שנפגעו העובדים הלא מקצועיים היתה חמורה ביותר, אולם האבטלה פגעה גם במעמד הביניים בתקופה זו.

על אף שאיפתו של משרד האוצר לצמצם את הוצאות הממשלה, התרחבות המשבר והאבטלה הגדלה בענף הבנייה אילצו את הממשלה לפעול בכיוונים נוספים לבלימת האבטלה. חוסר הנכונות להתחיל פרויקטים ציבוריים מקיפים, המצריכים השקעה ממשלתית גדולה, חייב את קובעי המדיניות לחפש פתרונות חלופיים, זולים ומידיים לבעיות המובטלים. יגאל אלון, שר העבודה, דבק בעמדה המסורתית, אשר דגלה בהתנזרות סיוע למובטלים בהשתתפותם בעבודות גופניות, והעדיפה מכל פתרון אחר לאבטלה.⁹⁰ בעקבות תפיסה זו זכתה מערכת העבודות היוזמות, אשר פעלה בהיקפים קטנים מאוד במחצית הראשונה של שנות השישים, לעדנה בתקופה זו. הגידול במספר המשתתפים בעבודות היוזמות לווה גם בשינוי בפריסה הגאוגרפית של העבודות. לפני המיתון התמקדו העבודות היוזמות לחלוטין באזורים פריפריאליים בדרום ובצפון, ואילו עתה הוצעו עבודות יוזמות גם באזורים מרכזיים יותר. ההתרחבות הניכרת בהיקף העבודות היוזמות לא שינתה מהותית את אופיין של העבודות הללו. הן נשארו עבודות כפיים פשוטות, המתבצעות תחת כיפת השמים. המובטלים, אשר נשלחו לעבודות יוזמות על ידי לשכות העבודה, נדרשו לעסוק בעבודות ייעור והכשרת קרקע מטעם הקרן הקיימת או בעבודות גינון, נטיעות וסלילת מדרכות. מקצתם נשלחו לאתרים ארכאולוגיים לביצוע עבודות הפירה, ומקצתם שולבו בעבודות שמירה ואחזקה במחנות צבא. השכר בעבודות היוזמות נשאר נמוך, וחלוקת העבודה התבססה על גודל המשפחה, אשר מחוסר העבודה נדרש לפרנס.⁹¹ הרתיעה מפני ההשתתפות בעבודות יוזמות היתה רבה מאוד בקרב קבוצות האוכלוסייה הצעירות והמשכילות יותר. על כן למרות האבטלה הגואה בקרב צעירים בוגרי צבא מילידי הארץ ובקרב בעלי השכלה גבוהה והיעדרן של הצעות עבודה ממשיות, הנכונות להשתתף בעבודות יוזמות בקרב האוכלוסייה הזאת היתה מועטה מאוד, ומרבית הנכונים להשתתף בעבודות הללו היו - כבעבר - עולים חדשים חסרי מקצוע ובעלי משפחות גדולות.

90. י' אלון, 'על עבודות יוזמות ומענקי אבטלה', בשירות התעסוקה, 1 (46-47), עמ' 13.

91. על אופן חלוקת העבודות היוזמות והשכר המשולם בהן ראו: שנתון הממשלה תשכ"ח, ירושלים 1968,

עמ' 317.

פעולות הממשלה ליצירת עבודה זמנית - בעבודות ציבוריות או בעבודות יזומות - למען המובטלים לא הצליחו לבלום את האבטלה, אלא רק לצמצם במידת מה את היקפה. נדרשו זמן ומשאבים רבים מאלה שהסכימה הממשלה להקצות על מנת לצמצם את היקף האבטלה צמצום של ממש באמצעות פרויקטים ציבוריים. יתר על כן, השקעה מקיפה בפרויקטים ציבוריים לא עלתה בקנה אחד עם כוונות הממשלה לצמצם את הוצאותיה ואת מספר העובדים שהיא מעסיקה. זאת ועוד, היקפן המוגבל של העבודות היוזמות ואופיין המרטיע והסטיגמטי, אשר גרר אחריו את סירובם של מובטלים צעירים ובעלי השכלה גבוהה להשתתף בעבודות הללו, צמצמו את אפשרות השפעתן של העבודות היוזמות על ממדי האבטלה. מגבלות הפתרונות הללו, הגידול בירידה מהארץ וההרגשה כי רבים מהיורדים והמתלבטים באפשרות הירידה הם אקדמאים ילידי הארץ הגבירו את הביקורת הציבורית שהוטחה כלפי הממשלה בעניין מדיניותה בנושא האבטלה. הדימוי הרווח היה שאקדמאים רבים עושים את דרכם 'מהלשכה אל הקונסוליה' והממשלה איננה עושה די על מנת למנוע זאת. במצב זה הופעל על הממשלה לחץ כבד לפעול גם בדרכים אחרות.⁹²

היעדר מענה מספק מן הממשלה לחוסר העבודה המתרחב הפנה שוב את הזרקורים אל עבר ביטוח האבטלה. לאחר שנים אשר דחו בהן קובעי המדיניות על הסף את הרעיון הזה, הצעות לתשלום דמי אבטלה למובטלים שבו ועלו במחצית השנייה של שנת 1966, והפעם בתקיפות רבה מבעבר.⁹³ התמיכה ברעיון זה היתה גם רחבה הרבה יותר עתה. היא הקיפה גורמים שונים במערכת המקצועית ובמערכת הפוליטית.⁹⁴ אף שרבים משרי הממשלה, ובעיקר שר העבודה אלון, התנגדו נחרצות לרעיון זה, הממשלה נאלצה להתמודד, בצורה זו או אחרת, עם התביעות הללו. באמצע חודש ספטמבר הגיש אלון הצעה לממשלה להקים ועדה לבדיקת נושא זה, אשר יהיו בה נציגי ציבור וממשלה והיא תסתייע גם בהמלצותיה של ועדת קנב. ההצעה אושרה בחודש אוקטובר, ובאמצע ינואר 1967 מונה חבר הכנסת משה ברעם לעמוד בראש הוועדה, שהיו בה שמונה עשר חברים.⁹⁵

92. ד' גולדשטיין, 'הבניין שלהם מתמוטט'. מעריב, 14.10.1966.

93. כך למשל בידיעה בעיתון מעריב מיום 20.10.1966 נמסר כי את הנושא העלו גורמים ממשלתיים שונים: 'מציעים ביטוח נגד אבטלה - מקרן שתוקם ע"י גביית 3 אחוזים מהשכר'.

94. בין התומכים בביטוח אבטלה היו דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל (ד' הורוביץ, חיים במוקד, רמת גן 1975, עמ' 249), שלמה ישראל בן-מאיר, סגן שר הפנים ואיש המפד"ל (בן-מאיר הביע עמדה חיובית בדבר אימוץ ביטוח אבטלה בדיון בוועדת השרים לענייני תעסוקה, אשר התכנסה ביום 24.10.1966, ארכיון המדינה 6298/985), מרדכי בנטוב, שר השיכון ואיש מפ"ם (אשר בינואר 1967 הציע להנהיג מיד את הצעת ועדת קנב. בעניין זה ראו: ארכיון המדינה 6298/985), ואהרון אפרת, האחראי לענייני ביטוחן סוציאלי בהסתדרות ואיש מפ"ם (אשר פרסם מאמר תומך באימוץ ביטוח אבטלה בתוך: בשער, 77, בתחילת 1967). ראו גם את מאמר המערכת בירחון כלכלן, 318 (פברואר 1967), עמ' 10.

95. על המלצתו של אלון ראו מכתב של אלון אל מזכירת הממשלה, מיום 19.9.1966. על החלטת הממשלה בעניין זה ראו את החלטת הממשלה מיום 23.10.1966, ארכיון המדינה 6298/985.

בלחצה של ההסתדרות ובצל איומה של מפ"ם לפרוש מהממשלה, אם זו לא תודיע על מתן סיוע מידי למובטלים, הוחלט על צעד נוסף בהתמודדות עם האבטלה הגואה. אמנם הממשלה דחתה את התביעות לאמץ ביטוח אבטלה לאלתר, אך בינואר 1967 היא החליטה להנהיג תכנית של תשלום מענקים כספיים למובטלים אשר לא שולבו במערך העבודות היוזמות או בהכשרה המקצועית.⁹⁶ בסוף פברואר 1967 נתקבלה החלטה רשמית להנהיג תשלום מענקי אבטלה.⁹⁷ הוחלט גם שהמענקים הראשונים ישולמו למובטלים בחודש מרס, ובפועל הם יינתנו חודש לאחר מכן. ההחלטה להנהיג את מענקי האבטלה לוותה בהתלבטויות לא מעטות בממשלה ובהסתייגות ברורה מצד שר העבודה. בהופעותיו הפומביות, אלון הדגיש כי מדובר בהסדר ארעי אשר אין לראות בו תקדים.⁹⁸

ההוראות המדויקות אשר לאופן קביעת הזכאות למענקים ולאופן קביעת גובה תשלום המענקים מעידות שהמענקים נועדו למלא תפקיד של סיוע למובטלים ולא של ביטוח.⁹⁹ המענקים נועדו רק למובטלים אשר נרשמו בלשכת העבודה, אולם לא היה אפשר להציע להם הצעת עבודה רגילה, הכשרה מקצועית או אפשרות להשתלב במערך העבודה היוזמה. שיקול הדעת אשר להתאמתו של מובטל לעבודה יוזמה הושאר למעשה בידי פקידי לשכות העבודה עצמם. נקבע כי מי שסירב להשתתף בעבודות היוזמות יאבד את זכותו לקבל את המענק. עם זאת, בהוראות נקבע כי לא יחויבו בעלי מקצוע לצאת לעבודה לא מקצועית.¹⁰⁰ הזכאות למענקים הותנתה ברישום 34 ימי חוסר עבודה ליזמות של המובטל (אלא אם כן מדובר בחייל משוחרר או בעולה חדש). מי שלא היה עובד שכיר לפני ראשית ינואר 1967 נדרש להמתין עוד ארבעה חודשים. סכום המענק החודשי המרבי ליחיד היה 105 לירות, והסכום המרבי למובטל, אשר בו תלויים שבע נפשות או יותר – 234 לירות.

תנאי הזכאות המחמירים של המענקים והעצמה שהופקדה בידי פקידי הלשכות להכריע מי זכאי לגמלה ומי יישלח לעבודות יוזמות מנעו מרבים מדורשי העבודה אשר נרשמו בלשכות זכייה במענקים. לדבר זה נוספו כשלים בירוקרטים, אשר קשורים בתהליך המזורז מדי של אימוץ המדיניות וחוסר יכולתן של הלשכות להתארגן כראוי להפעלת התכנית הזו.¹⁰¹ מלבד כל אלה, מלחמת ששת הימים פרצה חודשים אחדים לאחר תחילת תשלום המענקים והביאה בעקבותיה לירידה של ממש במספר מחוסרי העבודה, וממילא לביקוש מצטמצם לסיועה של המדינה. בסופו של דבר בשנת 1967 קיבלו 4,200 מובטלים בלבד את המענקים, מחציתם לחודשים מספר.¹⁰² תנאי הזכאות למענקים – ובעיקר הסמכויות שהופקדו

96. 'מענק למובטלים – החל מאפריל', על המשמר, 13.1.1967.

97. מכתב מזוכיר ועדת השרים לענייני כלכלה אל שר האוצר, שר המשפטים ושר העבודה, ארכיון המדינה 6298/985ג.

98. 'אלון', 'על עבודות יוזמות ומענקי אבטלה', בשירות התעסוקה, 1, 46-47 (1967), עמ' 15.

99. 'מענק אבטלה מאפריל 1967', מכון לבון 7-412-104-IV.

100. דו"ח מבקר המדינה 19, ירושלים 1969, עמ' 420.

101. שם, עמ' 418-421.

102. שם, עמ' 419.

בידי פקידי הלשכות על מנת לקבוע מי יתבקש להשתתף בעבודות יזומות ומי יהיה רשאי לזכות במענק האבטלה – השפיעו מאוד לא על מספר הזכאים בלבד אלא גם על זהותם. בפועל, רבים יותר מדורשי העבודה ממעמד הביניים הופנו לקבל מענקי אבטלה, ואילו הפתרון של עבודות יזומות נשמר, כמעט בלעדית, למובטלים לא מקצועיים. ניכר כי מענקי האבטלה נועדו קודם כול לשמש מענה לצורכיהם של אותם מובטלים ממעמד הביניים ובעלי מקצוע, אשר לא היו נכונים להשתתף בעבודות היזומות.

מערך תשלום מענקי האבטלה הופעל, ובד בבד עמו נמשכו דיוני ועדת ברעם. הדעות בעניין ביטוח אבטלה בקרב חברי הוועדה היו מגוונות, וניטש בה ויכוח נוקב. מקצת חברי הוועדה צידדו במפורש בהנהגת ביטוח אבטלה, אולם אחרים התנגדו לה התנגדות עזה. מחלוקת זו הביאה לדחייה ממושכת של הגשת המסקנות. אף שחלף תאריך היעד המקורי שנקבע להגשת מסקנות הוועדה (2.4.1967), ההחלטה להגיש את המסקנות נתקבלה רק לאחר שנתן חבר הוועדה אפרת פומבי למכתב אשר שלח בסוף אפריל 1968 ליושב ראש הוועדה ברעם, ובו הציע לפזר רשמית את הוועדה.¹⁰³ זמן קצר לאחר פרסום דבר המכתב החל השלב האחרון של גיבוש מסקנות הוועדה.

מסקנות ועדת ברעם הוגשו לשר העבודה ביוני 1968. לא היתה בהן פריצת דרך של ממש במאבק לאימוץ ביטוח אבטלה בישראל. בהמלצות היתה חזרה לרעיון הישן של עבודות יזומות, ושוב ניכרת הנטייה להעדיף פתרון של מציאת תעסוקה מביטוח חוסר תעסוקה. אך על אף חוסר נכונותה של ועדת ברעם להמליץ על אימוץ ביטוח אבטלה ואף שהשתתק הדיון הציבורי בנושא המדיניות כלפי המובטלים עקב פרוץ מלחמת ששת הימים והירידה החדה בשיעור מחוסרי העבודה, ההתפתחויות בתחום המדיניות כלפי המובטלים בתקופת המיתון היו בעלות משמעות רבה. עצם נכונותה של ממשלה בישראל להנהיג, בפעם הראשונה, תשלום מענקים למובטלים, בלי התניה בהשתתפות בעבודה, יצר פתח לשינוי מרחיק לכת יותר במדיניות כלפי המובטלים. אי-ניצול היתר של המענקים והעלויות המעטות הכרוכות בהפעלת התכנית חיזקו את נכונותם של קובעי המדיניות לזנוח את הגישה אשר שללה תשלום סיוע למובטלים ושלטה מאז שנות הארבעים. ואכן, שינוי במדיניות כלפי המובטלים עמד על הפרק בתוך זמן לא רב.

סיומה של מלחמת ששת הימים ביוני 1967 בישר גם את סיומו של המיתון הכלכלי. הניצחון במלחמה ושילוב השטחים הכבושים במשק הישראלי הביאו לגידול תלול בביקושים לסחורות ולשירותים. בד בבד עם גידול בצמיחה בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים חלה ירידה חדה בשיעור המובטלים ובהיקף העבודות היזומות. שיעור המובטלים ירד מרמה של יותר מ-12% במחצית הראשונה של שנת 1967 אל מתחת ל-6% בשנת 1968. בסוף שנה זו היה שיעור המובטלים 5.5% בלבד.

כניסתו של יוסף אלמוגי לתפקיד שר העבודה בחודש ספטמבר 1968 בישרה שינוי ביחס משרד העבודה לנושא ביטוח אבטלה. עוד במסיבת העיתונאים הראשונה שלו הודיע השר

103. מכתב מאהרון אפרת למ' ברעם, מכון לבון IV-275-109.

החדש כי הוחל ברור בנושא ביטוח אבטלה.¹⁰⁴ בדצמבר של אותה שנה הקים אלמוגי ועדה לבדיקת אופן חיסול העבודות היוזמות. הוועדה ציינה בהמלצותיה כי 'אופי העבודה היוזמה אינו מתאים לעלייה המגיעה כיום לארץ' והמליצה על אימוץ הסדרים חדשים להתמודד עם מחוסרי העבודה, אשר הועסקו בעבודות היוזמות.¹⁰⁵ התוצאה המעשית היתה חיסול העבודות היוזמות למובטלים בעלי כושר עבודה מלא.

במחצית הראשונה של שנת 1969 התברר כי בכוונתו של השר החדש להביא לידי שינוי של ממש במדיניות כלפי המובטלים. אלמוגי טען כי העבודות היוזמות אינן פתרון נאות לעובד המקצועי או לבעל המקצוע החופשי מחוסר העבודה, ואילו מענקי האבטלה שימשו לדעתו מענה לקבוצה מצומצמת בלבד של מובטלים. אלמוגי שאף להחליף את העבודות היוזמות ואת מענקי האבטלה במערך של גמלאות שלא יהיה סטיגמטי, לא יאלץ את המובטלים (ובייחוד בני מעמד הביניים) להסכים לעבוד בכל עבודה שתציע להם לשכת העבודה, ותנאי הזכאות בו לא יהיו כה קשוחים.¹⁰⁶

ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו בשנת 1969 הובילו לקבלת החלטה ברורה בנושא זה. לנוכח גירעון מעמיק במאזן התשלומים וחוסר יציבתו של השכר בגלל מחסור בידים עובדות החליטו הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים להגיע להסכמה כדי לשמור על יציבותם של השכר ושל המחירים במשק.¹⁰⁷ שלא כבעבר, משרד האוצר תמך עתה בהכללת ביטוח אבטלה לפי הסכם בין שלושת הצדדים כאמצעי למניעת הגדלת התשלומים לעובדים והגדלת ההכנסה הפנויה הראלית והצרכי הפרטית. שיקולים אלו נראו תקפים לנוכח הירידה התלולה במספר המובטלים ובשל הציפייה שתימשך תופעת התעסוקה המלאה (ועל כן לא יהיה צורך לשלם דמי אבטלה בהיקף גדול). התוצאה היתה עסקה אשר נחתמה בין הגורמים השונים במשק ואשר כללה גם הקמת קרן ביטוח אבטלה, אף שטרם התקבלה החלטה רשמית בעניין. לצורך מימוש החלטה זו הוקמה הוועדה לביטוח אבטלה ב-18 במרס 1970, ובראשה עמדה ד"ר רבקה ברייסוף מהאוניברסיטה העברית. הוועדה הגישה את מסקנותיה לאלמוגי בתחילת אוגוסט 1970, ובמרס 1971 הגיש אלמוגי לכנסת לקריאה ראשונה את הצעת חוק ביטוח אבטלה.¹⁰⁸ לאחר אישורה של הצעת החוק היא הועברה לדיון בוועדת העבודה של הכנסת. בו-זמנית הוקמה במשרד העבודה ועדה להיערכות ארגונית, שנועדה להכין את התשתית הארגונית לביצוע החוק.¹⁰⁹ מסקנות הוועדה הוגשו לשר בראשית שנת 1972. בסופו של

104. 'שר העבודה - על פעולות משרד העבודה', עבודה וביטוח לאומי, 9, 226 (1968), עמ' 303.

105. 'סיכומי הוועדה לבדיקת אופן חיסול העבודות היוזמות', עבודה וביטוח לאומי, 4, 233 (1969), עמ' 133-131.

106. ראו את דבריו של אלמוגי בעת הצגת הצעת החוק לביטוח אבטלה בקריאה ראשונה בכנסת, בתוך: 'אלמוגי, מעל הדוכן, תל אביב 1981, עמ' 230-235.

107. א' גלין וג' טאב, 'עיסוקת החבילה - נקודת מפנה במערכת יחסי העבודה הישראלית', רבעון לכלכלה, 70-69 (1971), עמ' 106-113.

108. הוועדה לענייני ביטוח אבטלה, דו"ח מסכם, ירושלים 1970.

109. הוועדה להיערכות ארגונית לביטוח אבטלה, דו"ח מסכם, ירושלים 9.1.1972.

התהליך הועבר למליאת הכנסת נוסח מתוקן של החוק מטעם ועדת העבודה, ב-23 במרס 1972 אישרה המליאה את החוק בקריאה שנייה ושלישית, וביטוח האבטלה היה לחלק מחוק הביטוח הלאומי.¹¹⁰ החוק נכנס לתוקף בראשית שנת 1973.¹¹¹

חוק ביטוח אבטלה בניסוחה של ועדת בר־יוסף התקבל (בשינויים מסוימים) בכנסת. זהו חוק שונה מאוד מתכנית המענקים, והוא נשען במובהק על המסורת של הביטוח הסוציאלי. חוק ביטוח האבטלה הישראלי עוצב, במידה לא מועטה, בדמותם של חוקי ביטוח אבטלה אשר נחקקו שנים קודם לכן במדינות רווחה אחרות. הנחות היסוד של החוק החדש, כמו שהציגה אותן ועדת בר־יוסף בתום דיוניה, הן: (1) הביטוח נועד לבטח את העובד מפני אבדן שכרו בשל אבטלה זמנית; (2) ביטוח אבטלה יוקנה כביטוח ולא כשירות; (3) הוא יושתת על עקרונות של ביטוח סוציאלי, לא מסחרי; (4) יהיה זה ביטוח חובה; (5) ביטוח אבטלה נועד להגן על רמת חייו של המובטל מפני ירידה חריפה בתקופות אבטלה; (6) זכויותיו של המובטל יוגדרו ויוקנו בדרך שתצמצם ככל האפשר תמריצים שליליים לעבודה.¹¹² רבקה בר־יוסף, יושבת ראש הוועדה, הגדירה את מטרותיו של החוק: 'לתת תחליף זמני, ואפילו זמני מאוד, להכנסה מעבודה'. בר־יוסף – בהציגה את המלצות הוועדה לפני ועדת העבודה של הכנסת, לאחר שאושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה – הצביעה על רעיונות מספר המבוטאים בהצעה, שראתה בהם חידוש.¹¹³ הראשון הוא רעיון האוניברסליות, פירוש הדבר הוא שמדובר ב'זכות שאי אפשר לבטל אותה. דהיינו מי שעבד ושיילם – זכאי לפי החוק לביטוח בעת חוסר עבודה'; הרעיון השני הוא שדמי הביטוח אינם שווים לכל נפש, כלומר אדם הנקלע לאבטלה לא ייאלץ לשנות שינוי קיצוני את אורח חייו אלא רק להוריד את רמת חייו; הרעיון השלישי – אדם מובטל לא יתבקש לקבל כל עבודה אלא רק 'עבודה מתאימה' הנותנת את הדעת לשכרו, להשכלתו ולניסיון שרכש במקום עבודתו הקודם; הרעיון הרביעי – אין הבדל בין אישה עובדת ובין גבר עובד. כל מובטל – בלא הבדל מין – זכאי לאותן זכויות.

הקמת הוועדה לענייני ביטוח אבטלה בראשותה של רבקה בר־יוסף השלים מהלך שהחל עשרים שנים וחודש קודם לכן, כאשר הוגש לגולדה מאיר, שרת העבודה או, דוח הוועדה הבין-משרדית לתכנון ביטוח סוציאלי בראשותו של יצחק קנב, ובו המלצה לאימוץ ביטוח אבטלה עוד בשלב הראשון בתכנית לביטוח סוציאלי בישראל. המלצותיה הסופיות של ועדת בר־יוסף לא היו שונות במידה ניכרת מהמלצותיה של ועדת קנב, ורובן אף נשען על הממצאים ועל המסקנות שהוצגו בוועדת קנב. מדוע בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים דווקא בוצע שינוי מרחיק לכת במדיניות כלפי המובטלים ובמרכזה הועמד יישומו הלכה למעשה של הרעיון החדש-ישן של ביטוח אבטלה? במילים אחרות, מדוע נזחו קובעי

110. דברי הכנסת, 63, עמ' 2046-2036.

111. ספר החוקים, 654, עמ' 86-78.

112. הוועדה לענייני ביטוח אבטלה (לעיל הערה 108), עמ' 5.

113. פרוטוקול ועדת העבודה של הכנסת, 3.5.1971, עמ' 9-6.

המדיניות את הגישה אשר עמדה במוקד הטיפול במובטלים במשך כשני עשורים, ושב ויאמצו מדיניות אשר נדחתה בבירור בעבר?

סיבות מגוונות הן לשינוי החד במדיניות כלפי המובטלים בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים ולמעבר מהישענות על עבודות יזומות למדיניות שבמרכזה ביטוח אבטלה. בהקשר הרחב נטועה תפנית זו בשינויים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים אשר התרחשו במדינת ישראל לאחר סיומה של מלחמת ששת הימים. השינויים במדיניות כלפי המובטלים נובעים משינוי אופייה של ישראל – מ'מדינת רווחה שבדרך' (כמו שהגדיר זאת מנכ"ל הביטוח הלאומי גיורא לוטן בשנת 1963) למדינת רווחה ממש.¹¹⁴

פרדוקס הוא שהמעבר אל מדינת רווחה בישראל התחיל בהרגשה רווחת בציבור ובקרב קובעי המדיניות כי בעיות האבטלה והמצוקה של תקופת המיתון חלפו ותקופת שגשוג כלכלי וחברתי עומדת בפתח. התנופה הכלכלית של סוף שנות השישים, האופוריה בעקבות הניצחון במלחמת ששת הימים, ובו בזמן הקשיים הכרוכים בפרוץ מלחמת ההתשה, אשר החלה בשנת 1969, דחקו את נושאי הרווחה אל שולי ההתעניינות הציבורית. זאת ועוד, בדעת הקהל ובקרב רבים מקובעי המדיניות רווחה ההערכה כי מידת השוויוניות בחברה הישראלית גבוהה כבעבר וכי עליית רמת החיים לא הגדילה גידול ממשי את הפערים החברתיים.¹¹⁵ אולם לא הכול היו שותפים להרגשת שביעות רצון זו מהמצב החברתי, גורמים שונים באקדמיה ובעיתונות הזהירו מפני הסכנות החברתיות הנובעות מאי-יכולתה של מערכת הסעד לספק מענים לצורכי האוכלוסייה הנזקקת.¹¹⁶

סיומה של מלחמת ההתשה בקיץ 1970, התחלתו של גל העלייה מברית המועצות והפער בין הזכויות שקיבלו העולים לעומת אלו שקיבלו בשעתם תושבי שכונות העוני הוותיקים, כל אלה חזרו והסבו את תשומת הלב הציבורית לתחום החברתי. בעיות המצוקה והעוני הודגשו ביתר שאת בעקבות פרסום ממצאי מחקר חלוצי מטעם המוסד לביטוח לאומי בראשית שנת 1971 בדבר דפוסי העוני בחברה הישראלית. ממצאי המחקר ניפצו את ההנחות הרווחות אשר לרמת החיים ולאופן חלוקת ההכנסות בחברה הישראלית והצביעו על שתחולת העוני בישראל גדולה הרבה יותר מששוער עד אז.¹¹⁷ זמן קצר לאחר פרסום דוח מחקר זה פרצה

114. ג' לוטן, בדרך למדינת הרווחה, תל אביב 1963.

115. גישה זו קיבלה גושפנקה רשמית במסגרות שהגישה ועדה בראשותו של דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל, אשר הקימה הממשלה בשנת 1962. בדוח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, שהוגשה בדצמבר 1966, צוין כי 'התחלקות ההכנסות בישראל מצטיינת במידה קטנה ביותר של אי-שויון לעומת מדינות אחרות'. הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל, דו"ח הוועדה, ירושלים 1966, עמ' 3.

116. ראו למשל: 'י' שמי, בקומה החמישית, תל אביב 1973; 'י' אלעזר-דוד, 'משבר הסעד במדינת ישראל', מולד, 9 (1969), עמ' 275-281; עוד ראו את שורת המאמרים שכתב בנושא זה יובל אליצור בחודש פברואר 1969 בעיתון מעריב, כגון 'הממסד נגד הקידמה הסוציאלית', מעריב, 7.2.1969.

117. ר' רוטר ונ' שמאי, 'דפוסי העוני בישראל – ממצאים ראשוניים', ביטחון סוציאלי, 1 (1971), עמ' 17-28.

הפגנה ראשונה של 'הפנתרים השחורים', תבורת רחוב משכונת מוסררה בירושלים. הפגנה זו היתה הראשונה בסדרה של פעולות מחאה מקיפות, ולעתים גם אלימות, אשר פרצו בכל רחבי הארץ בשנה זו.¹¹⁸

התגובות הראשונות להפגנות 'הפנתרים השחורים' מצד הממסד הפוליטי התאפיינו בהיעדר התייחסות רצינית או בשלילת התופעה. אולם גורמים פוליטיים, אקדמיים ומקצועיים שונים ראו בהן איתות לשינוי חברתי ממשי ואף תמכו תמיכה גלויה בפעולות המחאה.¹¹⁹ כאשר הבינו ראשי השלטון כי הפגנות 'הפנתרים השחורים' אינן תופעה בודדת או חד-פעמית וכי הן זוכות לאהדה ולתמיכה מצד תושבי שכונות העוני הצעירים במקומות שונים במדינה, תגובות הולזול והעוינות השתנו והוחל בניסיונות למצוא פתרון לבעיה. עוד בשלב הראשון נעשו פעולות מספר בעלות משמעות מבחינת מדינת הרווחה. עוד לפני התארגנות 'הפנתרים השחורים' החליטה הממשלה על הקמת ועדה 'ללימוד הבעיות הכרוכות בעבריינות נוער והדרכים לטיפול בנושא'. ההפגנות הראשונות של 'הפנתרים השחורים' התנהלו בשלבי גיבוש של תפקידי הוועדה. ראש הממשלה גולדה מאיר החליטה להמיר את תפקידיה של הוועדה וקבעה שעליה לבדוק בדיקה כללית את מצבה של האוכלוסייה הנחשלת כולה. ואכן, ועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה עסקה במכלול רחב של תחומים בדיוניה והגישה כעבור שנתיים מסקנות מפורטות ומקיפות, אשר הדגישו את הצורך בהרחבת מערך השירותים החברתיים ואת החיוניות באימוץ עקרונות של אוניברסליות בהם.¹²⁰ השינויים בגישתם של קובעי המדיניות לנושאי הרווחה באו לידי ביטוי גם במישור התקציבי. עוד במרס 1971 הובאה לאישור הכנסת הצעה להגדיל את תקציב השירותים החברתיים בסכום

118. על הפנתרים השחורים ועל המחאה החברתית בתקופה זו ראו: ד' ברנשטיין, 'הפנתרים השחורים: קונפליקט ומחאה בחברה הישראלית', מגמות, כה, 1 (1979), עמ' 65-80; י' פרס, יחסי עדות בישראל, תל אביב 1976; וראו גם: E. Cohen, 'The Black Panthers and Israeli Society', *Jewish Journal of Sociology*, 14, 1 (1972), pp. 93-109

119. תגובה אופיינית של ראשי המערכת הפוליטית להפגנות הפנתרים השחורים היתה זו של מיכאל חוני, שר הסעד, אשר טען כי החברה המודרנית החיה ברווחה כלכלית משמשת 'מדגרה לקבוצות המיליטנטיות-האנרכיסטיות-התמהונות השונות' והוסיף כי 'אין ספק כי רסיסים מהן יפגעו גם בנו בסופו של דבר'. בתוך: 'סקירת השר על פעילות משרד', סעד, ד, עמ' 3-106. שלמה הלל, שר המשטרה, תיאר את הפנתרים השחורים כקבוצה 'במצב היולי ונוזל ואין אפשרות לדבר על התארגנות מסגרתית הניתנת למיון. ידוע על כמה פעילים המארגנים פעולות הפגנות, שבהן משתתפים כמה עשרות איש המתקראים והמתפרסמים כפנתרים שחורים'. בתוך: מ' הופנונג, 'מחאה חברתית ותהליך התקצוב החברתי', עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית, ירושלים 1982 [להלן: הופנונג, 'מחאה חברתית'], עמ' 38. לעומת זאת, התגובה בקרב גורמים אחרים – פוליטיים, אקדמיים ומקצועיים – היתה של תמיכה ואף הודעות פעילה. על כך ראו: מ' אביזור, כסף לכל, תל אביב 1978.

120. על הוועדה ראו את ועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה, דין וחשבון מוגש לראש הממשלה, ירושלים 1973; וכן י' כ"ץ, 'מדינת הרווחה: ישראל אחרי מלחמת ששת הימים 1967-1987', סקירה חודשית, 4-3 (1987), עמ' 42-49.

של 185 מיליון ל"י, ובתקופה שלאחר מכן חל גידול ניכר בהקצבות לשירותי רווחה, וזה חרג הרבה מן התביעות שהעלו 'הפנתרים השחורים' עצמם.¹²¹ ככלל, השילוב של הצמיחה הכלכלית שבאה אחרי מלחמת ששת הימים, ההרגשה כי אפשר להפנות משאבים רבים יותר לעניינים חברתיים וחוסר היציבות החברתית, שבא לידי ביטוי בהפגנות 'הפנתרים השחורים', הביאו למהפך של ממש בתחום מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל בשנות השבעים, ובייחוד במחצית הראשונה של עשור זה. לא זו בלבד שגדלו התקציבים המיועדים לנושאי רווחה גידול ניכר (גידול שנתי של 17% במחצית השנייה של שנות השבעים) ונוספו תכניות רווחה חדשות רבות (28 תכניות חדשות במשך העשור), אלא שנעשו שינויים של ממש בתכניות הקיימות על מנת להקל את הנגישות אליהן, להרחיב את האוכלוסיות המכוסות על ידן ולהגדיל את רמת הסיוע שניתן בהן.¹²² נכונות זו לייחד תשומת לב רבה יותר לתחומי החברה והרווחה ולהקצות את המשאבים הנדרשים לכך הקלה מאוד כמובן על נכונותם של קובעי המדיניות לאמץ תכנית לביטוח אבטלה בתקופה זו. את העקבות הישירות של התנופה החדשה הזו אפשר לראות בכיורו בשלבי החקיקה האחרונים של חוק ביטוח אבטלה, אשר התנהלו לאחר פרוץ ההפגנות של 'הפנתרים השחורים'. השפעה זו ניכרת במיוחד בעת דיוני ועדת העבודה של הכנסת בהצעת החוק שהגישה ועדת בר-יוסף ובעת הדיונים בנוסח הסופי של החוק במליאת הכנסת. אין ספק כי האווירה הכללית אשר אפיינה את המדינה בעקבות התארגנות 'הפנתרים השחורים' והרגשתם של חברי הכנסת כי נדרשת חקיקה חברתית אשר תבטא את מדיניות הרווחה החדשה זירזו את הדיונים באימוץ החוק.

את התנופה שזכתה לה מדינת הרווחה מתחילת שנות השבעים אפשר לקשור גם לשינוי שחל בערכים ובעמדות שאפיינו את ראשי מפלגת העבודה בתקופה זו. ברור הוא כי הנכונות להקצות משאבים נוספים ולזיום תכניות חדשות בתחום הרווחה היתה קשורה לשיקולים פוליטיים קרים ולהערכה כי התסיסה החברתית אשר באה לידי ביטוי בהפגנות 'הפנתרים השחורים' עלולה להיות בעלת משמעות פוליטית מזיקה למפלגה, אולם מלבד זאת נראה כי חל שינוי ממשי ומתמשך בעמדות היסודיות של חלק ניכר מהנהגת המפלגה כלפי הרעיון של רווחה ושל עבודה מאז ימי ראשית המדינה; ראשי מפא"י בתקופה שקדמה להקמת המדינה ובימיה הראשונים של המדינה סלדו מהרעיון של סעד וקיום ללא תעסוקה, ואילו הדור החדש של הנהגה בתקופה זו היה משוחרר יותר מערכי החלוצים ומעיקרי 'דת העבודה'. הנהגה זו הושפעה ממה שהתרחש במדינות הרווחה האירופיות החברות באינטרנציונל הסוציאליסטי ובראשן עמדו אז ראשי מפלגות סוציאל-דמוקרטיות. יותר משהיא שאפה

121. על תהליך זה ראו: הופנונג, 'מחאה חברתית', עמ' 38.

122. על התפתחויות מדינת הרווחה בשנות השבעים ראו למשל: R. A. Cnaan, 'The Evolution of Israel's Welfare State', in: R. R. Friedman, N. Gilbert & M. Sherer (Eds.), *Modern Welfare States*, pp. 174-207, Brighton 1987 וגם: Y. Kop, *Israel's Outlay for Human Services 1984*, Jerusalem 1985

להחיל את עקרונות החברה הקיבוצית והחלוצית על הכלל, היא שאפה לדגם מדינות הרווחה האירופיות הסוציאל-דמוקרטיות. יוסף אלמוגי, אשר נתמנה לשר העבודה בסוף שנת 1968, ייצג את הגישה החדשה הזאת. שלא כמי שעסקו בחוק ביטוח אבטלה בשנות החמישים, אלמוגי לא היה שותף בהתמודדות מוסדות השלטון עם המובטלים בשנות השלושים והארבעים ולא חווה את הבעיות והקשיים שהיו כרוכים בהתמודדות זו. עם כניסתו של אלמוגי לתפקיד נראה כי הוא גמר אומר לערוך שינוי ממשי במערכת הביטחון הסוציאלי ובשוק העבודה על ידי הנהגת רפורמות במערכות ובחוקים הקיימים וכן באמצעות חקיקת חוקי ביטחון סוציאלי חדשים. חוק ביטוח אבטלה היה אחד החוקים המרכזיים בהם.¹²³

אולם הצלחתו של אלמוגי להביא לידי קבלת החלטה חיובית בדבר אימוץ ביטוח אבטלה בתוך כשנה מיום כניסתו לתפקיד נבעה לא רק מהנכונות הרבה יותר של ראשי השלטון להקים מדינת רווחה מודרנית; הגורמים שהשפיעו על עצם ההחלטה להנהיג ביטוח אבטלה בשנים 1968-1970 קשורים לתהליכים אשר התרחשו לפני פרוץ ההפגנות של 'הפנתרים השחורים' ולפרסום דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי. אחד הגורמים אשר הקלו מאוד את אימוץ ביטוח אבטלה בסוף שנות השישים הוא מצב הכלכלה במשק באותה תקופה. ואכן, הנסיבות הכלכליות בסוף שנות השישים, והערכות המומחים אשר להתפתחויות הצפויות, היו נוחות מאוד לאימוץ חוק ביטוח אבטלה. לא זו בלבד שהלך והצטמצם בהתמדה מספר מחוסרי העבודה ונראה היה כי מצב התעסוקה עתיד להשתנות: תהיה תעסוקה מלאה וצפוי אפילו מחסור בידיים עובדות, אלא שהערכתם של כלכלנים מקצועיים במשרדים הכלכליים בממשלה היתה כי בעקבות הגידול המהיר בצריכה ובשכר נדרשת מדיניות של ריסון כלכלי והסכמה בין הגורמים השונים במשק על שמירת יציבות השכר והמחירים ועל ספיגת כספים מהציבור. ביטוח אבטלה נתפס כאמצעי נוח שישתלב במאמצים להשגת היעדים הכלכליים הללו. המלצות הדרג הכלכלי המקצועי לאימוץ ביטוח אבטלה השתלבו בחוויה המתקנת של מענקי האבטלה. אף שאת אימוצה של התכנית ליווה החשש שמא יידרשו ליישומה סכומי עתק, בפועל היו ההוצאות על מענקי האבטלה מצומצמות ביותר. בשל כך נעלם כלא היה החשש מפני התכנית, שעלותה הצפויה הטילה צל כבד על שיקולי קובעי המדיניות בדיונים קודמים על ביטוח אבטלה, הן בעת דיוני ועדת קנב והן בעת המיתון של שנות השישים; קובעי המדיניות יכלו לאמץ את רעיון ביטוח אבטלה משוחררים מחששות במישור הכלכלי. עם זאת, הגורם המשמעותי ביותר לשינוי בעמדתם של קובעי המדיניות כלפי ביטוח האבטלה קשור בזהותם של המובטלים בתקופת המיתון ובכישלונה של המדיניות הקודמת להתמודדות עם מצוקתיהם. כמו שראינו, בשנים 1966-1967, לראשונה בתולדות המדינה, הגיע שיעור המובטלים בקרב בני השכבות החברתיות הקרובות לקובעי המדיניות – בנייהם של ותיקים ממוצא אשכנזי ובעלי מקצוע או אקדמאים – לממדים משמעותיים. נושא אבטלתם של בעלי המקצוע ושל האקדמיים הטריד מאוד את קובעי המדיניות הפוליטיים

123. על שאיפותיו של אלמוגי עם קבלת תיק העבודה בממשלה ראו את ספרו: 'אלמוגי, בעובי הקורה, ירושלים 1980, עמ' 283-291.

ואת הפקידות הממשלתית הבכירה מן החודשים האחרונים של שנת 1966, אז התברר כי מספרם של אלו בקרב המובטלים הולך ותופח. שלא כמחוסרי עבודה אחרים, המובטלים בני מעמד הביניים לא הסכימו להשתתף בעבודות היוזמות אשר הוצעו להם. עמדה שוללת זו כלפי העבודות היוזמות זכתה לתמיכה בקרב האיגודים המקצועיים, שייצגו את מעמד הביניים, בקרב גורמים פוליטיים, והן בקרב הפקידות הבכירה במשרד העבודה.¹²⁴ על רקע מציאות זו של גידול תלול במספר דורשי העבודה בני מעמד הביניים והיעדר פתרונות מוסדיים למצוקתם, אפשר להבין את החלטתו של יגאל אלון, שר העבודה אז, להקים את המערכת המשלימה של מענקי אבטלה. למרות התנגדותה המסורתית של מפא"י, ואף של אלון עצמו, להעניק למובטלים קצבאות בלי לדרוש מהם לעבוד בתמורה, ולמרות החששות מפני גל גואה של תובעים, שיהיו נטל על תקציב המדינה, נראה כי לא נותרה לממשלה בְּרָה אלא להיכנע לדרישות הגוברות מצד מעמד הביניים להעניק להם סיוע. על דרישה זו עמדו בתוקף גם מפ"ם, שותפתה של מפא"י בקואליציה, וגם ההסתדרות. אם כן, הנהגת מענקי האבטלה נועדה בפועל לאפשר למערכת הממשלתית המטפלת באבטלה להציע פתרונות דיפרנציאליים למובטלים בעלי שיוך מעמדי שונה.¹²⁵ נקבע כי הפנייה לעבודה יוזמה תועדף כפתרון במקרה של מובטלים לא מקצועיים, ואילו מענקי האבטלה יוקצו למובטלים מקצועיים ולנמנים עם מעמד הביניים. ואכן, הבחנה חדה זו באה לידי ביטוי מובהק גם בנתונים על מאפייניהם המקצועיים של מקבלי המענקים בפועל.

אולם הדחייה הרבה באימוץ רעיון מענקי האבטלה, המכשולים הביורוקרטיים הרבים שנערמו בפני דורשי המענקים, תנאי הזכאות הקשוחים, סכום הגמלה הזעום והדימוי השלילי שדבק במענקים הביאו לידי רתיעה גדולה בקרב מובטלים ממעמד הביניים כלפי המענקים.¹²⁶

124. על יחסם של מובטלים ממעמדות הביניים כלפי העבודות היוזמות אפשר ללמוד משורה של סקרים שנערכו בתקופה זו בקרב דורשי עבודה. ראו למשל את הסקר של הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה, עמדתם של דורשי עבודה כלפי עבודות יוזמות ומענקים כספיים, ירושלים 1970; וכן ר' בר-צורי, ר' חרמש ונ' ליבציק, מחקר אבטלה, המכון למחקר כלכלי וחברתי: הוועד הפועל, ההסתדרות הכללית, 7.6.1970. מצוקת האבטלה של המהנדסים ותביעות לאימוץ פתרונות חדשים למצוקת המובטלים היו לנושא המרכזי בוועידת המהנדסים שהתכנסה בחודש דצמבר 1966 ('נסתיימה ועידת המהנדסים', על המשמר, 16.12.1966). על עמדתם של הפקידים הבכירים במשרד העבודה בעניין אפשר ללמוד מדבריו של דב כוכבי, ראש שירות התעסוקה, בעדותו לפני ועד ברעם: 'מאחר ורוב המובטלים הם בעלי הרגלי עבודה ואחוז גבוה מביניהם, ההולך וגובר, הוא של עובדים מקצועיים ואקדמאיים אי אפשר לדרוש מהם לעבוד כל עבודה שהיא. יש להתחשב בגורמים של יוקרה מקצועית וחברתית אצל המובטל' (פרוטוקול ועדת ברעם, 22.2.1967).

125. מיחסו של הדרג הפוליטי והפקידותי למענקי האבטלה אפשר ללמוד בבירור כי המענקים נועדו קודם כול להת מענה לתביעותיהם של מובטלי מעמדות הביניים ושל בעלי מקצוע. כך למשל בעקבות קבלת ההחלטה על המענקים מסר לעיתונות גורם ממשלתי בכיר כי דוגמה לנמנים עם מקבלי המענקים היא: '[...] פרופסור ומרצה בכיר, מנהל חשבונות, מהנדסים בעלי מעמד [...]'] ('מענק למובטלים - החל מאפרייל', על המשמר, 13.1.1967).

126. על כך ראו גם בדוח הרשות לתכנון כוח אדם, 1970.

ועל כן היה מספר הפונים לקבלת המענקים קטן מאוד. ברור היה לכול כי הן תכנית מענקי האבטלה הן העבודות היוזמות לא יכלו לספק פתרון סביר לבעיית חוסר התעסוקה בקרב מעמד הביניים.¹²⁷ אל מול כישלון זה בהתמודדות באבטלת מעמד הביניים בתקופת המיתון היה ברור כי קיים צורך במציאת פתרון מספק יותר לבעיית מחוסרי העבודה בקרב שכבה זו. ככל שחלף הזמן, כן הלך והתברר כי ביטוח אבטלה הוא הפתרון הרצוי לכך.

סיכום

שינויים רבים חלו במדיניות כלפי המובטלים בתקופת המנדט ולאחר הקמת מדינת ישראל. תהליך המעבר מה'סיוע' בשנות העשרים אל קרן חוסר עבודה בשנות השלושים, מההישענות על עבודות יזומות כמענה עיקרי לצורכי המובטלים בשנות החמישים אל מענקי האבטלה ואל אימוץ ביטוח אבטלה בראשית שנות השבעים ככלי מרכזי בהתמודדות עם אבטלה, התהליך הזה מצביע בבירור על תופעת המוטטלת, אשר אפיינה את תהליך של קביעת המדיניות. אף שאפשר להצביע על יעדים שונים אשר הנחו את המדיניות כלפי המובטלים בכל תקופה, ניכר כי ההתלבטות בין 'רווחה', הרצון לאפשר למובטלים לקיים רמת חיים סבירה בעת אבטלתם, ובין 'עבודה', השאיפה לעודד את שובם של המובטלים בהקדם האפשרי ולצמצם את הדיסמוטיבציה לעבודה, היתה מרכזית. הסבר לתנועת המוטטלת הנעה בין מדיניות המדגישה יותר את המחויבות לרווחתם של המובטלים ובין זו המדגישה ביתר שאת את שובם לעבודה אפשר למצוא במושג 'מורשות מדיניות'. בחינה של תהליך עיצוב המדיניות בכל נקודות זמן בהתפתחות המדיניות כלפי המובטלים מלמדת שהרגשתם של קובעי המדיניות כי המדיניות הקודמת הביאה בעקבותיה להשלכות שליליות ניכרות ולא סיפקה מענה מספק לבעיית האבטלה עודדה אימוץ מדיניות שונה בתכלית, וזו דחפה את המוטטלת לעבר קצה מנוגד מזה שניצבה בו בתקופת זמן קודמת.

בתגובה להשלכות השליליות של ה'סיוע' בשנות העשרים ביקשו ראשי מפא"י שבהנהגת ההסתדרות להקים קרן חוסר עבודה, מעין תכנית ביטוח אבטלה, אשר תאפשר להם לשלוח במדיניות כלפי המובטלים ולהעדיף יצירת מקומות עבודה מתשלום גמלאות במידת האפשר. אף שהם לא שללו מתן גמלאות למובטלים על מנת להבטיח את רווחתם, בן-גוריון וחבריו הניחו כי יוכלו לעודד את שובם של המובטלים לעבודה על ידי מימון יצירת מקומות עבודה

127. דברים מפורשים על כך נכתבו בדוח המסכם של ועדת ברעם: 'עד לפרוץ מלחמת ששת הימים, כשהמשק היה נתון בסטגנציה ובנסיגות מפעילות כלכלית, הגיעה האבטלה למימדים מדאיגים. האבטלה הייתה קשות גם באוכלוסייה שלא ידעה מהי "עבודה יזומה", ובמיוחד נראו סימנים מדאיגים אצל המובטלים האקדמאיים, כשהם עומדים מול הפיתוי של הצעות-עבודה ברחבי העולם, שלגביהם עבודה יזומה או מענק אבטלה לא היוו תשובה מספקת', הוועדה לבדיקת הצעות בדבר חקיקת חוק להבטחת תעסוקה וביטוח אבטלה, 1968, עמ' 256.

באמצעות קרן הביטוח של חברי הארגון. חוסר יכולתם של ראשי מפא"י להימנע מתשלום גמלאות לעשרות אלפי מובטלים בעת החרפת משבר האבטלה בסוף שנות השלושים והאופן אשר הם חוו בו את ההשלכות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות של מדיניות זו, כל אלה עיצבו את האופן שקבעו בו את המדיניות כלפי המובטלים בשנים שלאחר מכן.

ההחלטה לדחות את הצעת ועדת קנב להנהיג ביטוח אבטלה ולבחור בעבודות יוזמות כאמצעי העיקרי להתמודדות עם האבטלה הרבה של ראשית ימי מדינת ישראל נתקבלה על ידי מי שעמדו בראש מערכת ההסתדרות שהתמודדה עם האבטלה ועם השלכותיה בשנות השלושים. ההרגשה שהמדיניות של הספקת גמלאות למובטלים הטילה עול כלכלי כבד עוררה תסיסה חברתית וכלכלית ופגמה במוסר העבודה של המובטלים התחדדה עוד יותר לנוכח הוזהות של מרבית המובטלים בתקופה זו – עולים חדשים חסרי מקצוע ממדינות ערב. מסקנתם של קובעי המדיניות בתקופה זו היתה כי אין לאפשר קבלת סיוע בעת אבטלה ללא השתלבות במסגרות עבודה, גם אם היא איננה כדאית מבחינה כלכלית. המטוטלת עברה בחזקה לעבר דגש ב'עבודה' בראשית ימיה של המדינה, ואילו ההשלכות השליליות של ההתמודדות עם אבטלה, ובייחוד עם אבטלתם של בני מעמד הביניים בתקופת המיתון של השנים 1966-1967, גרמו לשובה של המטוטלת לעבר הרצון להבטיח 'רווחה' והרחיקו אותה מן הדגש על 'עבודה'. ההתנגדות העזה לעבודות היוזמות מצד מובטלי מעמד הביניים בתקופת המיתון והגילוי כי מענקי האבטלה אינם גורמים להסתערות מובטלים על גמלאות הצביעו על מגבלות הפתרון של 'עבודה'. האווירה הכלכלית בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים, שאיפה להקים מערכת ביטחון סוציאלי סוציאלי-דמוקרטי כדי להתמודד עם התסיסה החברתית של 'הפנתרים השחורים' והשינוי בזהותם של קובעי המדיניות אפשרו אימוץ מדיניות כלפי המובטלים, אשר הדגישה במיוחד את הרצון לדאוג לרווחתם של המובטלים. ניכר כי תנועת המטוטלת בכל הקשור למדיניות כלפי המובטלים טרם סיימה את תנועותיה, ובעשור האחרון היא שוב נעה בחזקה לעבר קצה 'העבודה' שבמסלולה. השינויים הרבים שנעשו בחוק ביטוח אבטלה בשנות התשעים של המאה העשרים, שעיקרם הקשחת הגישות לתכנית זו וצמצום הנדיבות של הגמלאות ותקופת הזכאות לגמלאות, הדיון הציבורי הער בנושא תכניות 'מעבר מרווחה לעבודה' והמלצות להנהיג שינויים בתכנית הבטחת הכנסה על מנת לאלץ את זכאי תכנית זו להשתלב בשוק העבודה בכל מחיר, כל אלה מצביעים על שאיפה ברורה לצמצם את רווחתם של המובטלים ולהרחיב ולהחריף את האמצעים להחזרתם לעבודה.