

גיבוש מדיניות תעסוקת פלסטינים מהשטחים הכבושים במשק הישראלי, 1967-1969

עמרי שפר רביב

תקציר

המאמר בוחן את תהליך עיצובה של מדיניות התעסוקה בישראל כלפי כוח העבודה הפלסטיני בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים ומראה את זיקתה לסוגיות ביטחון, כלכלה ודמוגרפיה. מיד לאחר המלחמה ניסתה ישראל לאזן בין שתי מטרות סותרות: ייצוב השלטון החדש מצד אחד ועידוד הגירת ערבים מצד אחר. המטרה הראשונה חייבה צמצום של ממדי האבטלה בקרב הפלסטינים, והאחרת נשענה על רמת אבטלה גבוהה. במלאות שנה לשלטון בשטחים ביקש משה דיין, שר הביטחון אז, ליצור אמצעי שליטה יעיל על הפלסטינים באמצעות התרת עבודתם בישראל, ובכך לפתח תלות שלהם בממשל לצורכי פרנסה. להצעת דיין הצטרפו שרים שגרסו כי תוספת ידיים עובדות בשכר נמוך הייתה הכרחית למשק הישראלי. שרים בממשלה הסתייגו משותפות זו והצביעו על התנגשות בין מטרותיה ובין יעדים לאומיים אחרים. הפולמוס שהתנהל בין חברי הממשלה בנושא הביא לגיבושה של מדיניות פשרה, שלפיה תפתח ישראל מקומות עבודה חדשים בשטחים וגם תגדיל את מספר היתרי הכניסה לישראל. ואולם בתוך זמן קצר הסתמנה מדיניות דה־פקטו שתאמה בעיקר את דרישותיהם של דיין ושל שותפיו, ועם זאת היו בה מרכיבים שנבעו מעמדות המסתייגים, אשר הגנו על כוח העבודה היהודי מתחרות והבטיחו את טובתה של ישראל מבחינה דמוגרפית. ניתוח עיצוב מדיניות התעסוקה מלמד כיצד נוצר מערך השליטה של ישראל על הפלסטינים, שנמשך כשני עשורים לפחות.

מילות מפתח: הגדה המערבית, הגירה, כוח עבודה, משה דיין, פלסטינים, רצועת עזה, השטחים

מבוא

אחת מתוצאותיה המהותיות של מלחמת ששת הימים הייתה התרת עבודתם של תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה במדינת ישראל. בשנת 1973, שש שנים בלבד לאחר סיומה של המלחמה, עבדו במשק הישראלי יותר משליש מהעובדים השכירים בשטחים הכבושים, כ־65 אלף איש, ובעיקר בעבודות כפיים בבניין ובחקלאות. באותן שנים שגשגה ישראל כלכלית, ושגשוגה התבטא בממוצע של עשרה אחוזי צמיחה בתוצר המקומי בכל

שנה.¹ הפועלים הפלסטינים מהשטחים, שנוכחותם בלטה בישראל במשך כשני עשורים, תוארו לא פעם במילים 'חוטבי העצים ושואבי המים' של החברה הישראלית.² בשל כך מתעוררת השאלה מדוע זמן קצר כל כך לאחר כיבושם הצבאי העניקה להם מדינת ישראל היתרי כניסה רבים כל כך לעבודה בישראל? ומדוע לעבודות כפיים בלבד?

הספרות האנתרופולוגית והכלכלית על החברה הפלסטינית בשנות השבעים והשמונים עסקה בהרחבה בתוצאות מדיניות הכלכלה של ישראל בשטחים, בהתבסס על ראיונות ועל פרסומים רשמיים.³ ספרות זו מראה בעיקר כיצד יצרו פתיחת שוק העבודה הישראלי לפלסטינים מהשטחים מכאן ואי־פיתוחם הכלכלי של השטחים מכאן יחסי תלות כלכליים בין פלסטינים בממשל צבאי ובין המשק הישראלי הצומח; גרמו עלייה ניכרת ברמת החיים של הפלסטינים עקב השיפור בשכרם; וכוננו מעמד חדש ורחב היקף של פועלי יום מעטי זכויות. ספרות זו גם עמדה על כך שבאמצעות התרת העבודה בישראל הצליח הממשל בשטחים להכיל את התסיסה הפוליטית בקרב הפלסטינים, לקדם תהליך של 'סיפוח זוחל' של השטחים ולספק לאזרחי מדינת ישראל רווחים קלים על חשבון כוח העבודה הזול. נוסף על כך, מחקרים מתחום הכלכלה הפוליטית הדגימו כיצד השתתף ארגון ההסתדרות, בתור מעסיק גדול והמייצג העיקרי של כוח העבודה הישראלי, ביצירת פילוח על בסיס לאומי של שוק העבודה, וכך הנציח את מעמדם של תושבי השטחים ברובד התעסוקה הנמוך ביותר.⁴

מאמר זה עוסק בתהליך גיבושה של מדיניות התעסוקה בישראל בכל הנוגע לכוח העבודה הפלסטיני בשטחים בשנתיים שלאחר מלחמת ששת הימים, על בסיס מקורות ארכיוניים. בכך אני מבקש להרים את המסך מעל תהליך קבלת ההחלטות בממשלת ישראל ולגלות את

- 1 אריה ברגמן, *צמיחה כלכלית בשטחים המוחזקים 1968 עד 1973*, בנק ישראל, ירושלים 1974, עמ' 7, 37-32.
- 2 כותבים ואנשי ציבור רבים השתמשו במונח זה לתיאור עבודתם של פועלים מהשטחים בישראל בשני העשורים שלאחר 1967. ראו לדוגמה: יוסף צוריאלי, 'סדר ויעילות בהעסקת תושבי השטחים בישראל', *מעריב*, 3.12.1969; זאב שיף ואהוד יערי, *אינתיפאדה*, שוקן, ירושלים ותל אביב 1990, עמ' 84-85.
- 3 Joel S. Migdal, *Palestinian Society and Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1980, pp. 45-47; Joost Hiltermann, *Behind the Intifada: Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1991, pp. 17-31; Sara Roy, *The Gaza Strip: The Political Economy of De-development*, Institute for Palestine Studies, Washington, DC 1995, pp. 135-153; Arie Arnon, Israel Luski, Avia Spivak, and Jimmy Weinblatt, *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*, Brill, Leiden 1997, pp. 61-86; Maya Rosenfeld, *Confronting the Occupation: Work, Education, and Political Activism of Palestinian Families in a Refugee Camp*, Stanford University Press, Stanford, CA 2004, pp. 37-79.
- 4 לב גרינברג, *ההסתדרות מעל הכל*, נבו, ירושלים 1993, עמ' 190; Michael Shalev, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford University Press, Oxford 1992, p. 61.

שיקוליה השונים בכל הקשור לשליטתה בשטחים. נראה כי בשנתיים הראשונות לכיבוש הצבאי בשטחים התחולל מעבר חד בין שני סוגי מדיניות בתחום התעסוקה. במדיניות התעסוקה בשנה הראשונה ניכר ניסיון לאזן בין שתי מטרות ישראליות סותרות: מצד אחד לצמצם את ממדי האבטלה הגדולים בשטחים כדי לייצב את השליטה של ישראל על אוכלוסייה שעוינת אותה, ומצד אחר לשמר רמת אבטלה גבוהה כדי לעודד הגירת ערבים לארצות אחרות. אולם בראשית השנה השנייה לכיבוש הצבאי טרף שר הביטחון משה דיין את הקלפים כאשר הציע מדיניות כלכלית חדשה שתכליתה צמצום מוחלט של האבטלה בשטחים באמצעות העסקתם של פלסטינים בישראל. דיין היה מעוניין במדיניות זו מכיוון שהיא אפשרה לו ליצור יחסי תלות בין השלטון הישראלי שסיפק מקורות תעסוקה ובין התושבים הפלסטינים שהיו זקוקים לפרנסה, ובכך להדק את אמצעי השליטה הביטחונית בהם. שותפיו של דיין להצעה – מעסיקים, תעשיינים, חקלאיים, כלכלנים ושרים בממשלה – דרשו תוספת של ידיים עובדות בשכר נמוך למשק הישראלי כדי להפחית את עלויות הייצור ולהגדיל את היקף היצוא של ישראל. שותפות זו, שנוצרה בשנת 1968 בין שיקולי השליטה הביטחונית מעבר לקו הירוק ובין היתרונות הכלכליים הטמונים בהעסקת כוח העבודה הזול בתוך הקו הירוק, מכונה כאן הברית הביטחונית-כלכלית בשטחים. ברית זו נתקלה תחילה בהסתייגויות חריפות מצדם של שרים בכירים בממשלה, אשר הצביעו על התנגשות בין הצעתה ובין יעדים לאומיים שנגעו לפיזור אוכלוסייה, לקליטת עלייה, לעידוד הגירת ערבים ולביטחון. אותם שרים גם הביעו חרדה מהסתירה שבינה ובין אתוס העבודה העברית. במקום לפתור את בעיית האבטלה בשטחים באמצעות הכנסת עובדים לישראל הציעו השרים המסתייגים לפתח מקומות עבודה בשטחים. הפולמוס שהתנהל בין חברי הממשלה בנושא הביא עד יולי 1969 לגיבושה של מדיניות פשרה שלפיה תפתח ישראל מקומות עבודה חדשים בשטחים, ובו בזמן תגדיל את מספר היתרי הכניסה לעבודה בישראל. ואולם בתוך זמן קצר הסתמנה מדיניות דה-פקטו, וזו תאמה בעיקר את דרישות הברית הביטחונית-כלכלית. עם זאת, המדיניות בפועל הכילה כמה מן העקרונות שעליהם עמדו המסתייגים בכל הקשור להגנה על כוח העבודה היהודי מתחרות והבטחת טובתה של ישראל מבחינה דמוגרפית. המדיניות דה-פקטו זכתה בתוך זמן קצר לתמיכה גורפת של חברי ממשלה, של בכירים במערכת הציבורית ושל בכירים במערכת הביטחון (להלן): ההנהגה הישראלית, והייתה לעמוד התווך של מערך השליטה של ישראל בשטחים לתקופה של כשני עשורים לפחות.

אבטלה בשטחים: מקור לתסיסה ולעידוד הגירה

בחודש הראשון לכיבוש הצבאי הישראלי קיימו נציגים ממשרד החוץ, המוסד וצה"ל שיחות עם אישים ועם נכבדים בגדה המערבית, ובהן עמדו על הלכי הרוח בקרב האוכלוסייה הפלסטינית. ב־20 ביולי 1967 הם הגישו דין וחשבון לראש הממשלה לוי אשכול, ובו תיארו את מצבה הכלכלי הקשה של האוכלוסייה כך:

התושבים הם בד"כ חסרי כסף בצורה שאין לה תקדים [...] הפקידים, בעלי המקצועות, סוחרים, חברי פרלמנט ונכבדים הוציאו כמעט כל המזומנים שהיו ברשותם. ההתמוטטות הכלכלית והעובדה שישראל לא נקטה במהירות באמצעים דרסטיים, אפילו זמניים, הביאו לאבטלה וסכנת רעב [...] מצב זה גורם ליאוש, ומגביר את הרגשת הסכלון והקלון המתוספות על הרגשת החרפה שבמהלומה הצבאית ובקצור להתהוות 'חומר נפץ' סוציאלי מדיני.⁵

לדבריהם שם, נוסף על ההלם של התושבים מן התבוסה, חוסר הוודאות בנוגע לעתידים המדיני, היעדר ביטחון אישי והדאגה לבני משפחותיהם שהקשר צמם נותק, הם נותרו ללא מקורות פרנסה. האבטלה החמורה, כך הדגישו האישים והנכבדים, העמידה בסכנה את השקט הביטחוני ששרר בינתיים בגדה.⁶

רמת האבטלה בגדה המערבית וברצועת עזה הייתה גבוהה מאוד עוד לפני המלחמה והייתה כ־20 אחוזים בגדה המערבית וכ־50 אחוזים ברצועת עזה, אך שיתוק הכלכלה המקומית בזמן המלחמה הזניק את האבטלה לגבהים חדשים. במקד אוכלוסין שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשטחים בספטמבר 1967 נמצא כי מתוך 84,500 גברים⁷ שהועסקו בגדה המערבית לפני המלחמה 51,900 בלבד עוד היו מועסקים אחריה, ומתוך 46,600 גברים שהועסקו ברצועת עזה לפני המלחמה 26,900 בלבד דיווחו שהם מועסקים גם אחריה, כלומר בשני האזורים רק כ־60 אחוזים מהמועסקים לפני המלחמה המשיכו לעבוד במקומות העבודה שלהם גם אחריה.⁸

בנהגה הישראלית הבינו כי שיקום חיי הכלכלה בשטחים היה תנאי הכרחי להשתתות של ממשל יציב, ואבטלה הייתה קרקע פורייה למחאה, לתסיסה ולחתרנות פוליטית של האוכלוסייה נגד השלטון. מסיבה זו החל הממשל הצבאי הישראלי בשטחים לפעול במלוא המרץ עוד בחודש הראשון שלאחר הכיבוש הצבאי כדי 'להחזיר את החיים למסלולם' עבור התושבים הפלסטינים, ובייחוד כדי להניע מחדש את הכלכלה המקומית. לצורך כך הורה הממשל לחנוונים לפתוח את חנויותיהם, לעובדי הציבור לחזור למשרדיהם ולחקלאים לעבד את שדותיהם. ואכן, הממשל הצליח בתוך זמן קצר להחזיר אלפי תושבים למקומות העבודה שלהם. פתרון אחר לאבטלה שאימץ הממשל באותה תקופה היה אספקת עבודות יזומות למובטלים, בעיקר בסלילת כבישים ובשיפוץ מבני ציבור (בהיקף של כ־5,000 מכסות בגדה המערבית וכ־4,000 ברצועה). שיטה זו אומצה כפתרון זמני, כמו דרך התמודדותה של ממשלת ישראל עם האבטלה הגואה בקרב המוני העולים לישראל בשנות החמישים,

5 'הגדה המערבית, הממלכה הירדנית, רצועת עזה: הצעה לפתרון ולמדיניות. נספח א: סיכום רשמי משוחות עם נכבדי הגדה', 20.7.1967, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), א-7921/2. ההדגשה שלי.

6 שם.

7 הפקידים כמעט לא אספו מידע על נשים בכוח העבודה בטענה כי נתקלו ב'קשיי מדידה'.

8 פרסומי מפקד האוכלוסין תשכ"ז-1967, חוברת 4: כח העבודה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

שאינו נמצאה להם תעסוקה 'טבעית'. בשלב מוקדם זה לקיומו של הממשל הצבאי לא הייתה כל תכנית ארוכת טווח כדי לספק פרנסה למובטלים הרבים שעוד נותרו.⁹ אף שההנהגה הישראלית ראתה באבטלה בשטחים 'חומר נפץ' מסוכן שיש לנטרלו באמצעות החזרת התושבים לעבודה, היא ראתה בה גם מרכיב חיובי עבור מטרותיה הדמוגרפיות. לאחר מלחמת ששת הימים שאפו מרבית חברי ממשלת ישראל לשמור ככל האפשר על הגדה המערבית ועל רצועת עזה בידיים ישראליות, בין שמסיבות ביטחוניות ובין שמסיבות לאומיות, אבל לא הייתה להם כל כוונה להכיל במדינתם את תושביהם הערבים, שמספרם הגיע לכמיליון איש.¹⁰ כדי לגשר על הסתירה בין הרצון באדמה לחוסר הרצון באנשים שחיו עליה, הביעו חברי ממשלת ישראל בחדרים סגורים שאיפה ברורה שממשלם בשטחים יעסוק בעידוד הגירת ערבים לארצות אחרות, דוגמת כוויית, שהיה בה באותה עת ביקוש רב לעובדים בתעשיית הנפט המשגשגת.¹¹ להבנת השרים, הביצוע היה צריך להישען רק על כלים כלכליים; ישראל לא יכלה להרשות לעצמה גירוש בכוח של תושבים בשליטתה אם רצתה להמשיך ולזכות בתמיכה בין-לאומית, ובייחוד מצדה של ארצות הברית. שאיפות דמוגרפיות אלה תורגמו להנחיות ברורות של שר הביטחון משה דיין לאנשי הממשל הצבאי, והוא הורה להם לעודד הגירה מהשטחים. הצמרת הביטחונית בישראל הבינה כי מחסור בתעסוקה הוא התמריץ הכלכלי העיקרי שיש בידיה כדי לדחוף תושבים אל עבר עזיבה מרצונם.¹² עם זאת, דיין הורה לאנשי הממשל להימנע מהעלאת רמת האבטלה ויצירת מצב חמור מדי, שכן אז, כך האמין, יעורר שיבוש חיי הכלכלה תסיסה נגד השלטון. במקום זאת, הוא ביקש מהם למצוא את 'שביל הזהב' בין היעדים השונים.¹³ המתח בין המטרה הדמוגרפית ובין שיקום הכלכלה המקומית בא לידי ביטוי מובהק במסמך הנחיות לתקציב השנתי שהוכן בנובמבר 1967 בממשל הצבאי, ונכתב בו כך:

- 9 ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 28.6.1967, א"מ; ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 25.7.1967, שם; ועדת השרים לתיאום בין ועדת השרים לענייני פנים ושירותים ובין ועדת השרים לענייני כלכלה בענייני השטחים המוחזקים, 16.7.1967, שם, א-7354/2, עמ' 12; 'הממשל בשטחים המוחזקים ע"י צה"ל', 31.7.1967, ארכיון צה"ל (להלן: א"צ), 68-117/1970; דברי אלוף משנה דן חירם בוועדת שרים לכלכלה, 9.6.1968, א"מ, ג-10346/3, עמ' 11.
- 10 Avi Raz, *The Bride and the Dowry: Israel, Jordan, and the Palestinians in the Aftermath of the June 1967 War*, Yale University Press, New Haven 2012, p. 3
- 11 ראו למשל את התבטאויות השרים בשיבות הממשלה מ-18.6.1967-19.6.1967, א"מ. על השאיפה לעודד הגירה של ערבים מהשטחים באותה תקופה גם בצמרת צה"ל ראו: יואב גלבר, הזמן הפלסטיני: שלוש השנים שבהן ישראל הפכה כנופיות לעם: ישראל, ירדן והפלסטינים 1967-1970, דביר, חבל מודיעין 2018, עמ' 103-104.
- 12 שלמה גזית, המקל והגזר: המימשל הישראלי ביהודה ושומרון, זמורה-ביתן, תל אביב 1985, עמ' 356; מיכאל ששר, מלחמת היום השביעי: יומן הממשל הצבאי ביהודה ושומרון (יוני-דצמבר 1967), ספרית פועלים, תל אביב 1997, עמ' 240.
- 13 'הנחיות מדיניות למדיניות הכלכלית בשטחים', 12.11.1967, א"צ, 71-117/1970.

המגמה להקל על תנועת תושבים מזרחה – מרצועת עזה לגדה המערבית ומן הגדה המערבית לגדה המזרחית – חייבת למצוא ביטוי בכל שטחי הפעילות שלנו. הביצוע יתבסס על הכוונת הפעילות הכלכלית, ולא על צווים אדמיניסטרטיביים; וזאת תוך שאיפה לקיים 'רמת חיים סבירה' בשטחים אלה, קרובה לזו שהיתה קיימת לפני כבושם. לא תורשה תנועת כוח עבודה מן השטחים לישראל. תנועת כח עבודה לגדה המזרחית היא חד סטרית.¹⁴

מן המסמך עולה שכדי לאזן בין המטרה הדמוגרפית ובין המטרה הביטחונית החליטו אנשי הממשל לשמור על רמת אבטלה גבוהה בשטחים, אבל לא גבוהה מזו שהתקיימה בהם ערב כיבושם בידי ישראל. מנגד, כדי להבטיח שרמת האבטלה לא תרד מרמתה ערב המלחמה אסר הממשל על כניסת עובדים מהשטחים לישראל. איסור זה נבע גם מכך שישראל טרם התאושה לחלוטין מהמיתון הכלכלי, שבשיאו (שנת 1966) הייתה רמת האבטלה בישראל 12 אחוזים, וכל עוד סבלו אזרחים ישראלים ממחסור במקומות עבודה נראתה מדיניות שהתירה למובטלים מהשטחים לאייש מקומות עבודה בישראל לא סבירה לחלוטין.¹⁵ למרות האיסור על מעבר כוח עבודה מהשטחים לישראל, דחפה האבטלה את תושבי השטחים לחצות ללא היתר את הקו הירוק ולחפש עבודה במדינת ישראל. מעסיקים ישראלים רבים לא היססו להעסיק אותם לאחר שגילו כי שכר העבודה הנמוך אשר תמורתו היו מוכנים לעבוד השתלם לעסקיהם. במשרד העבודה של ישראל היו מודאגים מהתפתחות זו, ובשיתוף פעולה עם כוחות הביטחון החלו להטיל קנסות על ישראלים שנתפסו מעסיקים פלסטינים מהשטחים. מהר מאוד התגלה כי אמצעי הענישה הזו אינו יעיל מכיוון שפערי השכר היו כה גדולים שמעסיקים העדיפו לשלם קנסות למשרד העבודה ולא להעסיק ישראלים בשכר גבוה יותר. כך נמשכה תנועת מובטלים אל עבר ישראל, ובעיקר בין יישובים סמוכים זה לזה משני צדי הקו הירוק.¹⁶

התרת העבודה בישראל: שיקולי הברית הביטחונית-כלכלית

לאחר כשנה של כיבוש צבאי עמדו כמה התרחשויות ברקע לשינוי במדיניות התעסוקה של ישראל בשטחים: התקוות בישראל לשינוי דמוגרפי ניכר בגדה המערבית בעקבות עידוד הגירה לא הניבו כל תוצאה בעלת ערך; הממשל הזמני של ישראל בשטחים החל לקבל צביון קבוע ככל שהתברר כי הניסיונות להסדר מדיני בין ישראל למדינות ערב עלו על שרטון; בשטחים גברה תכיפות המחאות נגד השלטון הישראלי; ובישראל הייתה צמיחה כלכלית, וזו הוציאה אותה במהירות מהמיתון שקדם למלחמה אל עבר תקופה חדשה של

14 'הנחיות להכנת התקציב של המינהל האזרחי', 5.11.1967, שם, 224-51/1985. ההדגשה שלי.

15 שם.

16 'מעבר תושבי הגדה והרצועה לישראל', 18.9.1967, א"מ, א-7921/3; 'סיכום דיון בוועדת תאום מיום 25 ספט' 67', 25.9.1967, א"צ, 221-51/1985.

תעסוקה מלאה.¹⁷ לנוכח התפתחויות אלה אימץ שר הביטחון דיון גישה חדשה בעניין השליטה בשטחים.

הסדק הראשון במדיניות שימור האבטלה בשטחים שאפיינה את מדיניותו של דיון בשנה הראשונה לכיבוש נפער עקב שילוב בין אינטרסים דמוגרפיים ובין אינטרסים טריטוריאליים בעיר ירושלים. בסוף יוני 1967 החילה הכנסת את החוק והמשפט של מדינת ישראל על מזרח העיר ועל סביבותיה. בכך חיברה ישראל בין שני חלקי ירושלים, אבל גם הפרידה מבחינה חוקית בין מזרח ירושלים ובין שאר הגדה המערבית, שהייתה נתונה לחוק צבאי. מיד לאחר הסיפוח החלה ממשלת ישראל לתכנן את בנייתן של שכונות יהודיות חדשות במזרח העיר כדי לבסס את אחיזתה של ישראל בטריטוריה חדשה, שבנוגע אליה התקיים קונסנזוס לאומי, וגם כדי להגדיל את היצע הדירות עבור רבבות עולים יהודים שציפו כי יבואו בעקבות הצלחות המלחמה. המכשול העיקרי למימוש שתי השאיפות הללו היה מחסור בעובדי בניין באזור ירושלים, שבלעדיהם לא היה אפשר לבנות את השכונות המתוכננות.¹⁸ מכיוון שירושלים הופרדה מהגדה המערבית לא יכלו קבלני בניין ישראלים להעסיק פועלים פלסטינים מהשטחים כדי למלא את החוסר. וכך, בשל היקף עבודות הבנייה הגבוה המתוכנן בירושלים, בשל היעדר מספיק פועלי בניין בעיר ובשל רמת האבטלה הגבוהה בגדה המערבית החליטה ועדת המנכ"לים של משרד הממשלה לטיפול בנושאים אזרחיים בשטחים (להלן: ועדת המנכ"לים) ב-11 באפריל 1968 על מדיניות של העלמת עין בנוגע להעסקת פועלי בניין מהשטחים בירושלים.¹⁹ המשמעות של החלטה זו הייתה כי אף שלא ניתן כל היתר חוקי להעסיק פועלים מן הגדה המערבית, קבלני בניין ב'ירושלים המאוחדת' יכלו לעשות זאת בלי להיקנס על ידי משרד העבודה, ופועלי בניין מהגדה המערבית יכלו להיכנס אז לעבודה בענף הבניין כדי להתפרנס בלי להיענש על ידי כוחות הביטחון.

גישה חדשה זו בנוגע להעסקת תושבי הגדה המערבית בירושלים הייתה לספינת הדגל של השלטון הישראלי בשטחים בניצוחו של דיון מהמחצית השנייה של שנת 1968. הפעם הראשונה שבה הציע דיון שינוי מדיניות רשמי בנוגע לכוח העבודה בשטחים הייתה בשיחה עם ראש הממשלה לוי אשכול ב-21 במאי 1968. בשיחה זו שטח דיון לפני ראש הממשלה, ולא בפעם הראשונה, את תפיסתו המדינית שלפיה אין סיכוי ממשי להסדר מדיני קרוב, ולכן נדרש לבסס ממשל צבאי ארוך טווח, יציב ויעיל על השטחים ואוכלוסייתם. כדי לממש מטרה זו, המשיך דיון, על ישראל למצוא דרך להחזיק אוכלוסייה אזרחית גדולה

17 ראו את דברי אלוף משנה דן חירם, ועדת שרים לכלכלה, 9.6.1968, א"מ, ג-10346/3.

18 על כוונות הבנייה עבור עולים ראו למשל: 'מדיניות שיכון' "דו תכליתית", מעריב, 26.6.1968. בנושא ציפיות לעלייה ראו למשל: 'צפויה עליה של 50,000 איש ב-1969', דבר, 5.12.1968. על מחסור בעובדי בניין בירושלים: 'מאבטלה - למחסור חמור בעובדים', למרחב, 8.10.1968.

19 סיכומי ישיבות ועדת המנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים, 11.4.1968, עמ' 324. מכון עקבות לחקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני: <https://www.akevot.org.il/article/directors-general-committee-1967-1977/>

ככיבוש צבאי בלי שזו תוכל לקרוא עליה תיגר. האמצעי היעיל ביותר שהכיר לשם כך היה יצירת יחסי תלות בין האוכלוסייה ובין מנגנוני הממשל הצבאי. כדי להבהיר נקודה זו הציג דיין בתור דוגמה את הצלחותיה של מדיניות 'הגשרים הפתוחים' שנהג, אשר אפשרה לחקלאי הגדה המערבית להמשיך לשווק את תוצרתם בגדה המזרחית של נהר הירדן, כמו שנהגו לעשות לפני המלחמה. לדברי דיין, הממשל הצבאי הישראלי לא היה מחויב להתיר לחקלאים לשווק את תוצרתם בשוקי עמאן, אבל ברגע שניתנה האפשרות, קיבל הממשל לידי אמצעי לחץ חסר תחליף – שליטה על מקור המחיה שלהם. החקלאים ידעו היטב כי פרנסתם תלויה ברצונה הטוב של ישראל, הסביר דיין, ובמקרה של התנגדות לשלטון יכלה ישראל לסגור את הגשרים ולהניח לכל הירקות והפירות שלהם להירקב. דיין סבר כי את השיטה שנקט הממשל כדי ליצור יחסי תלות עם החקלאים אפשר ליישם גם על כוח העבודה השכיר. אם תסכים ישראל להתיר לתושבי הגדה המערבית לעבוד בשטחה, ישלוט הממשל למעשה על אמצעי הקיום של עשרות אלפי פלסטינים אחרים. בשלב זה התייחסה הצעתו של דיין לגדה המערבית בלבד, ובנוגע לרצועה הוא הציג להמשיך את מדיניות עידוד ההגירה – רמת חיים נמוכה ורמת אבטלה גבוהה.²⁰

שבועות מספר לאחר השיחה עם אשכול הניח דיין הצעה רשמית על שולחנה של ועדת השרים לכלכלה בזה הלשון: 'להתחיל ולשבץ בצורה מבוקרת ופיקוח שלנו מירב [ה]מובטלים מאזור יהודה ושומרון במשק הישראלי במקומות בהם קיים עודף ביקוש לעובדים'.²¹ הצעה זו נידונה בשתי פגישות של הוועדה, ב-9 ביוני וב-7 ביולי 1968. הדיון נפתח בהסבר של דיין כי פתרון לשאלת כוח העבודה הוא הנושא 'החשוב ביותר' על סדר היום של השלטון בגדה המערבית, והוא הציג – 'לא פחות ולא יותר' – להתיר לתושבים מהגדה לעבוד בישראל ב'עבודות שחורות'. בהצעתו היו כמה מגבלות לצד חלוקת היתרי העבודה, והן: מספר רישיונות העבודה ייקבע לפי צורכי המשק הישראלי; שכר העבודה יהיה שווה לשכר בישראל; יוקם מנגנון פיקוח על תנועת העובדים; ותיאסר לינת עובדים בשטח ישראל. מגבלות אלו נועדו להבטיח שפועלים מהגדה לא יתפסו את מקומם של פועלים ישראלים בעבודה, לא יתחרו עמם על שכר העבודה, ולא ישתקעו בשטחה של מדינת ישראל. מכאן עבר דיין להסבר מפורט על היתרון הביטחוני המרכזי של הצעתו. לדברי דיין, אם תכניס ישראל עובדים פלסטינים מהגדה, הרי אז:

יהיה לנו קודם כל אמצעי-שליה [שליטה]. מדוע התושבים בגדה המערבית אינם נגררים או אינם נסחבים לא רק לפעולות 'אל פתח', אלא גם לעזרה ממש במעשים? מפני שיש להם מה להפסיד, מפני שאפשר בבוקר אחד לסגור את המחסום ברמאללה, ואז באותו יום 1500 איש לא יצאו לעבודה לירושלים. וזה יכול להעשות בלי שום

20 'פרטיכל: התייעצות בנושא הערבים בשטחים המוחזקים', 21.5.1968, א"מ, א-7921/4, עמ' 6-8. אשר לתפיסת דיין בנושא סיכויי הסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ראו: גלבר, הזמן הפלסטיני, עמ' 134, 146-147.

21 סיכומי ישיבות ועדת המנכ"לים, 23.5.1968, עמ' 341.

חכמות ובלי כל סידורים מיוחדים. אינך צריך להתנצל בשביל זה לא במועצת הבטחון ולא בשום מקום אחר. איני חייב לתת להם לנסוע מרמאללה לירושלים, אני עושה זאת לפנים משורת הדין. למעשה אותם הדברים, שאנחנו נותנים להם ושנחנו יכולים למנוע אותם מהם, הם אמצעי השליטה היעילים ביותר שישנם בידינו, אלה דברים שנתנו להם ובידינו לקחת אותם מהם.²²

בדיוק כמו שהסביר דיין לראש הממשלה קודם לכן, הוא חזר ופירט כיצד תיצור הכנסת עובדים פלסטינים לישראל תלות שלהם בה, ולתלות זו נזקק שר הביטחון בתור אמצעי שליטה באוכלוסייה לטווח ארוך ביעילות מרבית. מנגד, דיין הציג לחברי ועדת השרים חלופה למדיניות של ישראל בנוגע למצב האבטלה בשטחים. ישראל יכולה להחליט כי היא תשקיע מאוד בפיתוח של השטחים עצמם. דיין לא נלהב מן הרעיון והצהיר בו במקום: 'באופן תיאורטי אני מעדיף, שערבי ג'נין יפתחו את עפולה מאשר שכספי המיסים של תושבי עפולה יושקעו בפיתוח של ג'נין'. מדיניות פיתוח בשטחים גם לא סייעה בידו ליצור יחסי תלות.²³

דיין גייס מראש את תמיכתם של בעלי עניין כלכלי בהצעתו אשר לכוח העבודה הפלסטיני. אחד מהם היה נגיד בנק ישראל דוד הורוביץ. הורוביץ קידם במשך כל שנות השישים מדיניות ריסון של שכר העבודה במשק בתור אמצעי להפחתת עלויות והגדלת התחרותיות של מוצרים ישראליים בשווקים הבין-לאומיים. הוא האמין שרק באמצעות הגדלת היצוא תוכל מדינת ישראל להבטיח מאזן סחר חיובי שיקנה לה עצמאות כלכלית.²⁴ הניסיון האחרון שהוא קידם עם אשכול ושותפים אחרים ב-1965 לרסן את שכר העבודה במשק הידרדר בלי שליטה למיתון הכלכלי החריף ביותר שידעה מדינת ישראל עד אותה עת.²⁵ ביוני 1968 נראתה להורוביץ הכנסת עובדים זולים מהשטחים הזדמנות פז להפעיל לחץ מחודש על העובדים הישראליים. הוא סיפר לחברי ועדת שרים לכלכלה כי מחסור חריף בעובדים במשק הישראלי יזניק בקרוב, להערכתו, 'באופן מסחרר' את שכר העבודה. מנגד, טען, הכנסת עובדים מהשטחים תעניק לממשלה כלי הכרחי לוויסות שכר העבודה בתוך גבולות הקו הירוק. לפי הסברו של הורוביץ, כאשר יעלה הביקוש לעובדים על ההיצע תוכל הממשלה להזרים עוד עובדים מהגדה המערבית, ואלה יעבדו בשכר נמוך כדי למלא את החסר; ואם לאחר זמן-מה יעלה היצע העובדים על הביקוש, תוכל הממשלה לבטל את העסקתם של אותם תושבי הגדה באחת. כך היא תמנע בהכרח עליות שכר, שכן במצב של מחסור בעובדים גדל כוח המיקוח של העובדים מול מעסיקיהם.²⁶ ההיגיון של

22 דברי משה דיין, ועדת שרים לכלכלה, 9.6.1968, א"מ, ג-10346/3, עמ' 6-8.

23 שם.

24 אריה קרמפף, 'כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1948-1966', עיונים בתקומת ישראל, 19 (2009), עמ' 19-30.

25 תום נבון, 'המיתון: ציון דרך בהיסטוריה הפוליטית-הכלכלית של ישראל, 1964-1967', שם, 26 (2016), עמ' 403, 414.

26 ועדת שרים לכלכלה, 7.7.1968, א"מ, ג-10346/3, עמ' 17.

הורוביץ הוסיף רובד כלכלי להיגיון הביטחוני של דיין, אך כמו דיין, הורוביץ ראה בהיתרי העבודה לפלסטינים טובת הנאה שתוכל ממשלת ישראל להעניק כרצונה ולשלול כרצונה, לפי שיקוליה וצרכיה.

בעל ברית אחר להצעה, אף הוא תומך נלהב של הגדלת היצוא של ישראל, היה שר המסחר והתעשייה זאב שרף. שרף סיפר לחבריו מסביב לשולחן כיצד התלוננו לפניו אנשי התעשייה הישראלית כי לא השתלם להם לפתוח מפעלים חדשים עקב היצע נמוך של כוח העבודה. מסיבה זו נראה לשר שרף חיוני ביותר להתיר לתעשיינים לגייס עובדים מהשטחים בשכר נמוך.²⁷ דן חירם, רכז ועדת המנכ"לים, חיזק את דברי שרף וסיפר על הצורך בכוח עבודה נוסף גם עבור ענף החקלאות. לדברי חירם, הגיעו אליו בקשות רבות ממעסיקים להתיר את כניסתם של פועלים מהשטחים. פנייה אחת למשל הגיעה אליו מאיגוד מגדלי השקדים; נאמר בה כי ללא פועלים ערבים לא ייקטפו השנה השקדים מהעצים.²⁸

השר דיין ביקש מוועדת השרים לכלכלה להתיר את כניסתם של עד 5,000 עובדים בסך הכול מהגדה המערבית. עובדים אלה לא פתרו לחלוטין את בעיית האבטלה בגדה, אך לדברי דיין הם צמצמו אותה לרמה סבירה עם העבודות היוזמות. מספר העובדים היה נמוך דיו כדי להבטיח שהשרים האחרים לא יתנגדו לו. אחרי הכול, 5,000 עובדים לא היו צפויים לחולל שינויים עצומים במשק הישראלי או לשנות מהותית את היחסים הכלכליים בין ישראל לגדה. אם היה לכך צורך ביטחוני, אמרו לעצמם השרים, ונוסף על כך הייתה גם נחיצות כלכלית סבירה, מדוע להם להתנגד? ואכן, שרים ממפלגות שונות בעלות גוונים שונים של תפיסות מדיניות וכלכליות, כגון יוסף ספיר, יגאל אלון ומרדכי בנטוב הביעו דעות חיוביות בנוגע להצעה והצביעו בעדה. וכך, למרות הסתייגויות שהעלו חברי הוועדה לפני דיין, אושרה ההצעה פה אחד. נקבע גם שיוקם מנגנון אשר ייתן בידי משרד העבודה את האחריות ואת הסמכות להעניק היתרי עבודה בישראל לפי צורכי המשק, אגב תיאום עם ההסתדרות ועם הממשל הצבאי.²⁹ החלטה זו הוחלה על רצועת עזה רק לאחר כחצי שנה; אז התברר לממשלה במובהק כי לא נוצר גל הגירה גדול, והתסיסה הפוליטית בקרב תושבי גברה.³⁰

מימוש ההחלטה בשטח החל באוגוסט 1968, שאז הקים משרד העבודה בישראל לשכות תעסוקה בערים המרכזיות של הגדה המערבית כדי לקלוט באמצעותן עובדים פלסטינים לעבודות בישראל. התפקיד העיקרי של לשכות התעסוקה היה לחבר בין מעסיקים ישראלים שחיפשו עובדים ובין תושבי השטחים, שחיפשו עבודה. היתרי העבודה ניתנו לתקופות קצובות בלבד, וצוין בהן שם המעסיק הישראלי של כל פועל ופועל (ואף פועלות לא רבות). עובד שהיה מעוניין להאריך את תוקף הרישיון יותר מהזמן שהיה נקוב בו, או להחליף מעסיק בתקופת הרישיון, היה צריך לחזור ללשכה כדי לקבל היתר עבודה חדש.

27 שם, עמ' 19.

28 שם, עמ' 13.

29 שם, עמ' 24-25.

30 ישיבת הממשלה, 9.2.1969, א"מ.

שכרם של העובדים שולם להם בסוף החודש באמצעות לשכות העבודה, ולא ישירות מהמעסיק הישראלי, כדי להבטיח שמשכורותיהם תואמות את רמת השכר בישראל. מנגנון זה נועד להבטיח שתושבים מהשטחים הועסקו בישראל רק אם לא נמצאו עובדים ישראלים מתאימים לאותן עבודות.³¹ רישומי לשכות העבודה מעידים שרוב מחפשי העבודה הפלסטינים הופנו בישראל לענף הבנייה, ורשימת המעסיקים בענף כללה את סולל בונה ההסתדרותית, את חברת רסקו ועוד עשרות קבלני בניין שונים. לצד זאת, הלשכות הפנו עובדים לעשרות פרדסים ברחבי המדינה ולמפעלים רבים, ובהם מפעל המזון ויטה בבני ברק, מפעל הטקסטיל ארגמן ביבנה ומפעל הקרטון קרגל בלוד.³²

הטווח הארוך בשטחים והסתייגויות מהברית הביטחונית כלכלית

הדיון על מדיניותה של ישראל בנוגע לכוח העבודה הפלסטיני, שהחל ביוני 1968 בוועדת השרים לכלכלה בתור עניין נקודתי, המשיך להתנהל מדצמבר 1968 עד ליולי 1969 בוועדת השרים לעניין השטחים (שהוקמה בספטמבר 1968) כדי לגבש מדיניות תעסוקה ארוכת טווח. כאשר התחדש הדיון כבר הייתה עמדתו של דיין בנושא כוח העבודה הפלסטיני פומבית ואף עוררה מחלוקת. באספה ציבורית בבאר שבע שהתקיימה ב־6 בנובמבר 1968 אמר דיין כי איש אינו יודע עוד כמה שנים יעברו עד שיהיה שלום בין מדינת ישראל ובין מדינות ערב, אבל בינתיים אפשר 'לרקום חיים משותפים' בין יהודים לערבים. דיין הפציר בשומעיו: במקום להמשיך לקוות – תקוות שווא – לגירוש של האוכלוסייה הערבית מהארץ, יש ליצור יחידה כלכלית אחת עם אותם חלקי ארץ 'שאיננו רוצים כי יהיו לנו נכר'. לכן, הוא המשיך, יהיה זה רק הגיוני שפועלים מחברון, שהיה בה מחסור בתעסוקה, יוכלו לעבוד בבאר שבע, שהיה בה מחסור בידיים עובדות.³³ מי שהגיב בפומבי לדיין היה חברו לממשלה שר האוצר פנחס ספיר; הוא אמר לעיתונאים כי תפיסתו של דיין היא סכנה ביטחונית, כלכלית ופוליטית למדינת ישראל. שילוב בין הכלכלות ובין האוכלוסיות, פסק ספיר, דומה לישיבה על 'חומר נפץ', שכן יש בכך לעשות את מדינת ישראל מדינה דו־לאומית.³⁴

Moshe Semyonov and Noah Lewin Epstein, *Hewers of Wood and Drawers of Water: Noncitizen Arabs in the Israeli Labor Market*, ILR Press, Ithaca, NY 1987, pp. 12-13

32 ראו את רשימות לשכות העבודה בשטחים, א"מ, גל-61311/9.

33 משה דיין, *מפה חדשה יחסים אחרים*, שקמונה, תל אביב, 1969, עמ' 150-155.

34 יצחק גרינברג, 'פנחס ספיר ושאלת השטחים המוחזקים: בין פיכחון לרפיון', *עיונים בתקומת ישראל*, 15 (2005), עמ' 277; [מחבר לא ידוע], 'פ. ספיר: "אני נגד תוספת מיליון ערבים העלולים לבטל הרוב היהודי במדינה"', *דבר*, 10.11.1968. הוויכוח הפומבי בין דיין לספיר עורר פולמוס ציבורי גם בדפי העיתונות, אשר נערך בד בבד עם דיונים בממשלה בעניין העסקת עובדים מהשטחים בישראל. ראו למשל: [מחבר לא ידוע], 'ראיון השבוע עם גולדה מאיר', *מעריב*, 10.1.1969.

בפתח הדיון העקרוני בוועדת השרים לעניין השטחים בעניין מדיניות תעסוקה ארוכת טווח חזר דין על שתי האפשרויות העיקריות שעמדו בפניהם: שישראל תתיר למובטלים לעבוד בשטחה או שהיא תיאלץ לפתח עבורם מקומות עבודה בשטחים. השארת מצב האבטלה כמו שהיא נפסלה בידי דין מיד בנימוק שאבטלה היא מתכון בטוח למתיחות ביטחונית מתמדת בשטחים. דין לא חסך מילים כדי להסביר לחבריו בממשלה מדוע לדעתו האפשרות המועדפת הייתה התרת עבודה בישראל.³⁵ מלבד הטיעונים שכבר הציג בעבר, הסביר דין כי רישום של הפועלים הפלסטינים בלשכות העבודה יאפשר פיקוח הדוק יותר של ישראל על תנועתם במרחב ועל פעילותם היום יומית. לדבריו, כאשר יצא הפועל לעבודה בבוקר מביתו, ידע הממשל לפי רישום לאן הוא הולך; וכאשר יחזור הפועל בערב לביתו, ידע הממשל מאין הוא חוזר. תיעוד מסוג זה, הסביר דין, לא יסולא בפז. בנוגע לרושם אשר הותירו שני אירועי טרור שהתרחשו באותה תקופה – רימון שהושלך אל עבר מבקרים ישראלים במערת המכפלה באוקטובר 1968; ומכונית תופת שהתפוצצה בשוק מחנה יהודה בירושלים בנובמבר – אמר דין כי רק מחוסרי עבודה 'אנונימיים' יכלו לעשות פעולות טרור כאלו. 'מי שהולך לעבודה, כאשר שמו וכתובתו ידועים, לא יעשה זאת', הוא קבע, ואם בכל זאת יעשה זאת אותו אדם, יאתרו אותו כוחות הבטחון במהירות בזכות רישומי לשכות העבודה. לא זו אף זו, האיום בביטול רישיונות עבודה היה צפוי להניא את העובדים הפלסטינים מכל סוג של חתרנות נגד השלטון כי הרי כל מי שיעסוק בכך יוכל להיענש באמצעות שלילת היתר העבודה בישראל. במציאות שאפשרויות תעסוקה אחרות בשטחים היו מצומצמות, חלופה כגון זו הייתה עגומה במיוחד כי היא לא הותירה בידי העובד המתמרד בררות רבות מלבד הגירה לארצות אחרות לצורכי פרנסה.³⁶

בעלי בריתו של דין להצעה תמכו בו שוב בשיקולים כלכליים. בדיוני הוועדה הפעם הסביר יוסף אלמוגי, שר העבודה, כי מחסור 'מחריף והולך' ו'מבהיל' בידיים עובדות מתקיים בשעה זו בישראל. אם לא יהיו עוד עובדים, הזהיר, ישותקו כמה מהמפעלים הישראליים, והיצוא לחוץ לארץ יתעכב, ותוצאה זו הייתה לדעתו לא רצויה ולא הגיונית בזמן שמעבר לקו הירוק ישבו אלפי דורשי עבודה.³⁷ אלמוגי פסק כי כל אדם נוסף שיועסק במפעלים בישראל פירושו הגדלת היצוא, וזו, כמו שראינו, הייתה יעד מרכזי של הממשלה.³⁸ אלמוגי אף חיזק את שיקוליו הביטחוניים של דין. לדבריו, ככל הידוע לו מניסיון של מדינות אחרות מרחבי העולם, כאשר רמת האבטלה חוצה את הרף של 70 אחוזים מתעוררת תסיסה של אזרחים נגד הממשלה – במקומות שאין מדובר בכיבוש צבאי זר. השארת רמת אבטלה מעל 20 אחוזים כבר הייתה בבחינת התעסקות עם 'חומר נפץ', קבע אלמוגי.³⁹

35 דבריי דין, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, א"מ, א-7354/3, עמ' 18.

36 ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, עמ' 19-20.

37 דברי יוסף אלמוגי, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, עמ' 4-14.

38 אכן, היצוא מישראל הלך וגדל. עם זאת, אין נתונים אשר מצביעים בדעבד על קשר ישיר בין היקף היצוא להיקף העסקת עובדים מהשטחים בישראל.

39 דברי יוסף אלמוגי, ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, א"מ, א-7354/3, עמ' 5.

כאשר התפתח הדיון לשאלה עקרונית על מדיניות לטווח ארוך עוררה הצעתו של דיין ושל בעלי בריתו התנגדויות והסתייגויות חריפות יותר מאשר כאשר נסב הדיון על פתרונות לטווח קצר. המתנגד הבולט ביותר היה שר האוצר פנחס ספיר, אשר כמו שראינו, כבר התעמת עם שר הביטחון בנושא בזירה הציבורית. התנגדותו של ספיר להצעת דיין בדיוני הוועדה נבעה מרצונו להגן על כוח העבודה היהודי בפריפריה מפני תחרות עם כוח העבודה הערבי. בשנות החמישים והשישים ניהלה הממשלה מדיניות של פיזור אוכלוסייה; מכוחה הוקמו אז עשרות יישובים בספר הישראלי, ואלה אוכלסו בידי רבבות עולים חדשים. תחילה הוקמו בעיקר יישובים קטנים וחקלאיים, אך לימים תוכננו ונוסדו גם יישובים עירוניים; אלה כונו בדיעבד עיירות פיתוח. בעיירות שוכנו עולים חדשים, רובם מארצות האסלאם, שהיו תלויים במדינה ובמנגנוניה וסבלו מרמת אבטלה גבוהה בשל מגוריהם בפריפריה. אז החלה תופעה של עזיבת תושבים לערי המרכז, שהסיכויים למצוא בהן הזדמנויות מגוונות לתעסוקה היו גבוהים יותר. תחילה התמודדה הממשלה עם בעיית האבטלה בעיירות הפיתוח באמצעות יצירת עבודות יזומות. לקראת סוף שנות החמישים אימצה הממשלה מדיניות תיעוש של עיירות הפיתוח כדי ליצור שם מקומות תעסוקה קבועים. כך בשנת 1959 תוקנו תקנות חדשות לחוק עידוד השקעות הון; אלה קבעו הטבות שונות ליזמים שהיו מוכנים להקים מפעלים במרחבי הספר. העדפה ניתנה למפעלים עתירי עבודה, בעיקר מענפי הטקסטיל והמזון, ולא עתירי הון. פנחס ספיר, שר המסחר והתעשייה בעשור שבין 1955 ל-1965, קידם את התיעוש המואץ בפריפריה הישראלית וניצח עליו. בניצוחו הצליחה הממשלה להגדיל דרמטית את מספר מקומות העבודה בענף התעשייה בעיירות הפיתוח, ובה בעת יצרה תלות של תושבי עיירות הפיתוח בענפי תעסוקה שדרשו בעיקר עבודת כפיים תמורת שכר נמוך.⁴⁰

בדיוני השרים ביסס השר ספיר את התנגדותו לדיין ובהתייחסו לפגיעה הצפויה בספר הישראלי, הוא אמר:

במקום רבבות הפועלים שיבואו מהשטחים [למדינת ישראל], צריך בראש ובראשונה לחזק את העובדים החלשים במקומות העבודה החלשים בישראל [...] השולחן הזה צריך לדעת שזה לא פוגע, לא בפקיד בבנק לאומי ולא בפקיד בממשלה, ולא בבעל מקצוע בבית החרושת לנייר בחדרה, אלא פוגע במקומות החלשים ובאנשים החלשים.⁴¹

40 אבי פיקאר, "רכבת מקזבלנקה למושב או לאזור פיתוח" – קליטת העולים מצפון אפריקה ואכלוס הפריפריה בישראל בשנים 1954-1956, בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין וטוביה פריילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי, ב, מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות ויד יצחק בן-צבי, ירושלים 2005, עמ' 581-614; ערן רזין, 'תמורות בגיאוגרפיה התעשייתית של ישראל בשנות החמישים והשישים', ארץ ישראל: מחקרים בדיעת הארץ ועתיקותיה, כב (1991), עמ' 193-205; דוד לוי-פאור, היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2001, עמ' 36-38.

41 ועדת השרים לעניין השטחים, 29.5.1969, א"מ, א-7354/3, עמ' 23-26.

'האנשים החלשים' בלשונו של ספיר היו העולים החדשים של שנות החמישים, והמקומות החלשים היו עיירות הפיתוח. ספיר האמין כי הכנסת פועלים מהשטחים לתעשייה עתירת עבודה תותיר את אותם תושבים, שעבורם הוקמו המפעלים מלכתחילה, חסרי פרנסה מכיוון שהם לא יוכלו להתחרות עם שכר העבודה שעבורו היו מוכנים פועלים מהשטחים לעבוד. אם יישארו תושבי הספר ללא מקורות פרנסה, הם יעזבו את יישוביהם הפריפריאליים לטובת מרכז הארץ, וכך תמוטט מדיניות פיזור האוכלוסייה של הממשלה ואתה גם חלק מן הסולידריות הלאומית בחברה הישראלית.⁴²

אי־אפשר לנתק את עמדתו של ספיר בעניין התעסוקה מעמדתו המדינית בעניין השטחים, שכן ספיר היה קול בולט בממשלה ותמך בנסיגה של ישראל מכל הגדה המערבית (למעט מזרח ירושלים) בתמורה להסכם שלום. עם זאת, אי־אפשר להצביע על קשר ישיר בין עמדת השרים בשאלת עתיד השטחים לעמדתם בשאלת כוח העבודה הפלסטיני. עמדתו המדינית של שר הדתות זרח ורהפטיג הייתה שונה בתכלית מזו של השר ספיר, ולפיה על ישראל להמשיך לשמור על הגדה המערבית ועל רצועת עזה כחלק מארץ ישראל ההיסטורית. עם זאת, גם ורהפטיג התנגד להכנסת עובדים מהשטחים, אם כי מסיבות אחרות. ורהפטיג, כמו שרים אחרים, עמד על כך ששילוב כלכלי יהפוך על ראשה את מדיניות עידוד ההגירה של ערבים מהשטחים לארצות אחרות. הוא הצביע על כך ששיפור במצב הכלכלי בשטחים ועלייה ברמת החיים ישמשו את התמריץ העיקרי שהיה בידי ישראל כדי לעודד הגירה. הוא תמצת היטב את התוצאה המצערת בעיניו לעניין הדמוגרפי של ישראל כאשר אמר באחת משיבות הוועדה באפריל 1969:

היתה לנו מדיניות, לעודד עד כמה שאפשר יציאת ערבים מהארץ לכוויית ולמדינות אחרות. יש לי רושם שבשנה האחרונה נחלש הכיוון הזה. יש לי רושם שבשבילם מדינת ישראל היא כוויית [...] לשם צריך לנדוד למרחקים וכאן אפשר להשיג פרנסה על המקום. ואם להוסיף לכאן עוד עובדים מהשטחים נוסף לאלה המסתננים מעצמם, הרי זה יכול להגיע למספרים גדולים מאוד וזה יפסיק לחלוטין את היציאה מכאן. אני חושב שאנחנו צריכים לעודד את היציאה מהארץ ככל מה שאפשר.⁴³

עמדתו המדינית של יגאל אלון, שר העבודה בממשלת אשכול והמשנה לראש הממשלה גולדה מאיר (שהחליפה את אשכול בתפקיד לאחר פטירתו בפברואר 1969), הייתה שונה מזו של ורהפטיג וגם מזו של ספיר. אלון ראה בשליטה על בקעת הירדן, על הר חברון ועל רצועת עזה

42 שם. ראו גם ועדת השרים לעניין השטחים, 6.6.1969, א"מ, א-7354/4, עמ' 13. דברי ספיר משקפים גם תפיסה אשר רווחה במפלגת מפא"י בשנות החמישים, שהלכה והתפוגגה בשנות השישים, בנוגע לתהליך בינוי האומה, שלפיה על מפא"י להגן על גובה השכר של כוח העבודה הלא מקצועי, אשר הגיע בעיקר מקרב עולי ארצות האסלאם. בנושא זה ראו: Avi Bareli and Uri Cohen, *The Academic Middle-Class Rebellion: Socio-Political Conflict over Wage-Gaps in Israel, 1954-1956*, Brill, Leiden 2017, pp. 157-158.

43 דברי זרח ורהפטיג, ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, א"מ, א-7354/3, עמ' 14.

חשיבות ביטחונית ולאומית, אבל על חלקים אחרים מרובי אוכלוסין הוא היה מוכן לוותר במשא ומתן מדיני. למרות השוני בחזון המדיני, אלון היה שותף לביקורת של ורהפטיג בנושא ההגירה. הוא הזהיר כי 'יצירת פרוספריטי' באמצעות עבודה בישראל תפסיק את תנועת ההגירה החוצה, ולא זאת בלבד אלא שהיא גם תעודד את אלו שכבר עזבו את הגדה לחזור אליה.⁴⁴

חברי ממשלה מתחו ביקורת גם על השיקול הביטחוני שהציג דיין. אליהו ששון, שר המשטרה, אמר כי במלחמה הבאה יהיו ערביי השטחים לא מעבר לגבול אלא בתוכו. אם יעבדו תושבי השטחים במפעלים ישראליים, הם יוכלו לשתק באחת את התעשייה כולה.⁴⁵ ישראל ברזילי, שר הבריאות, העלה חששות דומים לאלו של ששון. הוא תהה כיצד יהיה אפשר למנוע מן העובדים הערבים להיות מושפעים מסביבתם האנטי-ישראלית והזהיר כי לחץ פוליטי עלול לעודד את הפועלים לנצל את היתרי הכניסה לישראל כדי לבצע בה פעולות חבלה.⁴⁶ שרים אלו המליצו להגביר את ההפרדה בין יהודים לערבים בין הירדן לים כדרך עדיפה לשמירה על ביטחונם של אזרחי ישראל היהודים. בכך הם הציגו עמדה שהמשיכה גישה קלאסית של תנועת העבודה בנוגע להשתלבות עם האוכלוסייה הערבית בארץ לעומת היבדלות ממנה, שגם תאמה היטב את תפיסתו של פנחס ספיר.⁴⁷

מקור מרכזי אחר למורת רוח בממשלה בנוגע להצעת דיין היה התנגשות עם רעיון העבודה העברית, שזכה לדומיננטיות במחשבה הציונית בכלל ובאידאולוגיה של תנועת העבודה בפרט. בתקופה שלפני הקמת המדינה ביטא רעיון זה שאיפה להתנתקות מתחומי תעסוקה 'לא יצרניים' ויצירת 'הודי חדש' שיעבוד בעבודת כפיים על אדמת מולדתו. עבודה, ובייחוד עבודה חקלאית, שהצריכה מגע ישיר עם אדמת המולדת, הקנתה לתפיסתם תוקף מוסרי סגולי בנוגע לתהליך ההתיישבות הלאומי בארץ ישראל.⁴⁸ לאידאולוגיה זו היה גם ערך מעשי לעניין הדמוגרפי הציוני עד 1948. מנהיגים ואידאולוגים של תנועת העבודה האמינו כי שמירת מקורות פרנסה ליהודים והדרתם של ערבים מתחומים עתירי עבודה הם אמצעים הכרחיים להבטחת קליטתם המוצלחת של מהגרים יהודים חדשים. לפי אמונתם, בדרך הזאת יוכלו היהודים להפוך לרוב דמוגרפי בארץ.⁴⁹ אף שהשיקולים מימי המנדט

44 דברי יגאל אלון, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, עמ' 26.

45 דברי אליהו ששון, ועדת השרים לעניין השטחים, 29.5.1969, שם, א-7354/4, עמ' 31-32.

46 ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, א-7354/3, וגם: 10.4.1969, שם, עמ' 17.

47 בנוגע לתפיסת ההפרדה של תנועת העבודה ראו: אניטה שפירא, המאבק הנכזב: עבודה עברית, 1929-1939, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1977, עמ' 23.

48 שם, עמ' 15-21, 345-346.

49 שם, עמ' 138-147, 164; אביבה חלמיש, במירוץ כפול נגד הזמן: מדיניות העלייה הציונית בשנות השלושים, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2006, עמ' 52. תפיסת העבודה העברית לא הייתה מקובלת על כל המתישבים היהודים ביישוב בתקופה שלפני הקמת המדינה, ולכן עוררה ויכוחים רבים. בנושאים אלה ראו: נחום קרלינסקי, פריחת ההדר: יזמות פרטית ביישוב, 1890-1939, מאגנס והאוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים תשס"א, עמ' 53-57. ראו גם: Gershon Shafir, *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882-1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 62-63.

כבר לא היו רלוונטיים בתנאים של סוף שנות השישים, שאז שלטה במשק הנהגתה של מדינת לאום ריבונית, לאידאל עבודה עברית היה תוקף משלו. על רקע הדיונים הארוכים בנושא היתרונות והחסרונות של הכנסת עובדים מהשטחים לישראל בלטה ראש הממשלה גולדה מאיר שהביעה חשש כבד מפני היווצרותו של שוק עבודה מפולח, המורכב ממעמד יהודי של 'בעלי צווארון לבן שבלבן' מכאן וממעמד ערבי של עובדי כפיים מכאן. לתפיסתה של מאיר תהליך כזה יוביל לחיסולו של אידאל העבודה העברית.⁵⁰ היא לא הייתה היחידה שדאגה; רבים מהשרים הביעו חששות דומים.⁵¹

המסתייגים מהצעת הברית הביטחונית-כלכלית דרשו שאת בעיית האבטלה של הפלסטינים תפתור הממשלה באמצעות יצירת מקומות עבודה בשטחים בראש ובראשונה. האפשרות העיקרית שהייתה ראלית בעיניהם, ואותה הם שקלו, הייתה מדיניות תיעוש של השטחים בהנהגה ישראלית; אך נראה מיד שהתגלה להם כי גם התיעוש של השטחים עלול להתנגש עם אינטרסים מהותיים וקרובים ללבם בתחומי ההתיישבות וקליטת העלייה.

שאלת תיעוש השטחים

בדצמבר 1968 דנה ועדת המנכ"לים בבקשה של בעל מפעל לפלסטיק משכם בשם כאמל מלחיו לייבא ציוד לייצור סנדלים, ואישרה אותה בנימוק שהרחבת המפעל תסיף מקומות עבודה למובטלים הרבים.⁵² אולם כאשר הגיעה הידיעה על ההיתר אל אוזנו של השר אלון הוא מיהר לערער עליה ולהביאה לדיון בוועדת השרים לעניין השטחים. בכינוס של הוועדה בפברואר 1969 הסביר השר אלון כי הוא מתנגד למתן ההיתר מכיוון ששיווק סנדלים ממפעל שממוקם בשכם יביא לפשיטת רגל של מפעל הסנדלים החדש בעין זיוון, התנחלות ישראלית חדשה שהוקמה ברמת הגולן, ואלון נמנה עם יוזמיה. מפעל הסנדלים בעין זיוון הוקם שם למטרה אחת בלבד, והיא - לקיים את המתיישבים החדשים בשטח הכבוש. אלון טען לפני השרים כי מכיוון ששכר העבודה בשכם זול יותר מאשר בישראל הרי שלא יוכלו מפעלים ישראלים להתחרות עם מוצריו בשוק הישראלי. הוא ביקש להבהיר שהוא דווקא תומך ביצירת מקומות עבודה בשטחים, אבל לא בצורה כזו שתביא לקריסת יישובים חדשים בספר הישראלי. ללא מפעל זה בעין זיוון, הוא המשיך, יקרוס היישוב כולו.⁵³

מי שלא השתכנעו מנימוקיו של השר אלון היו בראש ובראשונה נציגי מערכת הביטחון שצרכיה הכלכליים של האוכלוסייה הפלסטינית היה תחום עיסוקם. מתאם פעולות הממשלה בשטחים שלמה גזית הסביר לשרי הממשלה שוועדת המנכ"לים דווקא כן נתנה

50 ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, א"מ, א-7354/3, עמ' 41.

51 ראו למשל: דברי יגאל אלון, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, עמ' 26; דברי ישראל ברזילי, ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, עמ' 17.

52 סיכומי ישיבות ועדת המנכ"לים, 12.12.1968, עמ' 1, 464.

53 ועדת השרים לעניין השטחים, 25.2.1969, א"מ, א-7354/3.

את הדעת לשוק הישראלי בהחלטתה להעניק היתר למפעל בשכם. לדבריו, הרישיון שניתן ליזם התייר לו למכור רק שליש מתוצרתו בגבולות הארץ, ואת השאר הוא נדרש לשווק בחוץ-לארץ. אם רוב התוצרת תימכר מחוץ לגבולות ישראל, תהה גזית, כיצד אפשר לחשוש שתיווצר תחרות עם מפעלי הסנדלים הישראליים? שר הבטחון דיין ראה בערעור של אלון מעשה קטנוני, ולא החמיץ הזדמנות לתקוף אותו כששאל כיצד אפשר לתעש את הגדה המערבית בלי שזו תתחרה בצורה כלשהי עם התעשייה הישראלית?⁵⁴ אלון הוסיף להתנגד בתוקף להיתר. בתגובה לטענות השונות נגדו הוא אמר שהמגבלה על שיווק בתוך גבולות הארץ שהטילה ועדת המנכ"לים לא תהיה יעילה כי את הסנדלים אפשר להבריח בקלות בלי שיתגלו למכס.⁵⁵

הדיונים, העיכובים והבדיקות בנושא נמשכו חודשים. רוב חברי הממשלה רצו לראות את ההתנחלות בעין זיוון משגשגת וסברו כי מגבלות השיווק שהטילה ועדת המנכ"לים על איש העסקים משכם היו די והותר כדי להגן על המפעל החדש מפני תחרות. מכיוון שגם צמצום האבטלה בשכם היה חשוב בעיניהם, הם לא ראו סיבה טובה לסרב לבקשה, אבל השר אלון היה חזק מדי מכדי לפטור אותו בהינף יד. ההתנגשות הסתיימה בפשרה שניסח שר התחבורה משה כרמל והתקבלה בממשלה ב־1 ביוני 1969. לפי הפשרה, הרישיון למפעל בשכם יינתן כמתוכנן, והממשלה תפצה את המפעל בעין זיוון אם זה יינזק מהתחרות. בצורה זו יובטח למתיישבים ברמת הגולן כי גם אם יפשוט מפעלם רגל, לא תרחף סכנה מעל יישובם החדש.⁵⁶ התברר כי צמיחה תעשייתית בשטחים יכלה לאיים על ההתיישבות היהודית בספר הישראלי החדש.

הוויכוח על מפעל הסנדלים היה רק פתיח לדיון רחב יותר בנושא התיעוש של השטחים הכבושים. בישיבה של ועדת שרים לשטחים מ־10 באפריל 1969 הגיעו רוב השרים, לרבות ראש הממשלה גדולה מאיר, להסכמה על פתרון ביניים או פשרה שעליה יכלו להסכים. המדיניות הרצויה לפתרון בעיית האבטלה בשטחים הייתה שילוב בין הכנסת עובדים לישראל מצד אחד ובין יצירת עבודה בשטחים מצד אחר. הכנסת עוד עובדים לישראל, מלבד אלו שכבר הועסקו בה, הייתה פשוטה וזולה עבורם. למעשה הדבר היחיד שעמד בין מובטלי השטחים שחיפשו עבודה ובין שוק העבודה הישראלי שחיפש עובדים הייתה הסכמת ממשלת ישראל לכך. יצירת מקומות עבודה חדשים בשטחים הייתה סוגיה סבוכה יותר. זו דרשה השקעת משאבים ותכנון כלכלי מעמיק. כדי לבחון את הנושא, הטילו השרים על צוות בין-משרדי להכין תכנית עבודה בנידון. לאחר כחודש ימים, ב־4 במאי 1969, הגיש הצוות תכנית מקדמית לממשלה. התכנית נפתחה בקביעה כי למעט יוצאי דופן אחדים, משקיעים יהודים ומשקיעים ערבים אינם מעוניינים להקים מפעלים חדשים בשטחים. משקיעים ישראלים אינם פונים לשטחים מכיוון שאינם זוכים להטבות

54 ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, שם, עמ' 31, 37.

55 ישיבת הממשלה, 1.6.1969, א"מ.

56 שם.

ולתמריצים מהממשלה כמו באזורי הפיתוח של מדינת ישראל, ויזמים מקומיים אינם מעוניינים להסתכן כלכלית בתקופה של חוסר ודאות פוליטית ומדינית בנוגע לעתידם. המלצתם היסודית הייתה לעודד משקיעים ישראלים ושותפויות בין משקיעים יהודים למשקיעים ערבים להקים מפעלים חדשים בשטחים באמצעות תמריצים מן המדינה אשר ידמו לאלו שניתנו באזורי הפיתוח של מדינת ישראל.⁵⁷

השאלה העיקרית שנותרה פתוחה בהמלצות הצוות הבין-משרדי הייתה אילו תמריצים בדיוק היה נכון להציע למשקיעים פוטנציאליים, וזו עברה להחלטת חברי ועדת השרים לעניין השטחים. בדיון, ב-6 ביוני 1969, הציג מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה דוד גולן את העמדה כי בשטחים יוקמו מפעלים חדשים רק אם תרחיב ישראל אליהם את ההטבות המרביות שהציע החוק לעידוד השקעות הון. ראש אגף תקציבים במשרד האוצר אברהם אגמון חלק על עמדתו של גולן בגלל פערי השכר בין השטחים ובין מדינת ישראל. בשטחים, הוא אמר, יוכלו יזמים ליהנות משכר העבודה הנמוך, שהיה תמריץ בפני עצמו. ברצועה לדוגמה היה שכר העבודה היומי ארבע ל"י בממוצע, ואילו בישראל הוא היה 23 ל"י בממוצע. ההפרש גדול כל כך, אמר אגמון, שלא מתקבל על הדעת כי יוענקו תמריצים שווים מקופת המדינה בכל אחד משני צדי הקו הירוק. מה שנותר מוסכם בין אנשי המקצוע היה הצורך במתן ערבות פוליטית של מאה אחוזים למשקיעים ישראלים. ערבות זו הייתה מעין תעודת ביטוח שהבטיחה ליזמים כי אם ייפגעו עסקיהם בגלל התפתחויות פוליטיות לא צפויות, למשל נסיגה של ישראל מהשטחים, תפצה אותם המדינה על כל הוצאותיהם. ללא ערבות זו, כך הובן, משקיעים לא יבחרו לשים את כספם דווקא בשטחים במחלוקת פוליטית שעתידים אינו ברור.⁵⁸

הכיוון שהחל להסתמן בממשלה היה ברור: ישראל תנהיג צורה כזו או אחרת של תיעוש בגדה המערבית וברצועת עזה. ועדת השרים החליטה כי כדי לעודד תיעוש זה יוענקו תמריצים למשקיעים ישראלים או ל'שותפויות יהודיות-ערביות' לפי החוק הישראלי לעידוד השקעות הון, אולם בגרסה מצומצמת (ללא מענקים) עקב פערי השכר בין שני האזורים. כמו תפיסת הפיתוח של הספר הישראלי, גם בשטחים נקבעה עדיפות לתעשייה עתירת עבודה ולא עתירת הון, וגם במקרה הזה מכיוון שכל ל"י שהושקעה בענפים עתירי עבודה הניבה מקומות עבודה רבים יותר מענפי תעשייה אחרים. הממשלה הבטיחה ערבות פוליטית של מאה אחוזים לכל המשקיעים הישראליים. הצד השני של המטבע היה התרת עבודה בישראל, וכך, נוסף על תמריצי החוק לעידוד השקעות הון, החליטה הממשלה בישיבתה הבאה מ-4 ביולי 1969 על הרחבת מספר המועסקים מהשטחים בישראל, מ-5,000 ל-19,950. העלאת המכסה, כך נטען, לא תגדיל מאוד את מספר העובדים מהשטחים בישראל בפועל אלא רק תסדיר את עבודתם של ה'בלתי מוסדרים' ותאפשר פיקוח עליהם.⁵⁹

57 'הוועדה הבין משרדית לבדיקת מצב התעסוקה בשטחים', 4.5.1969, א"מ, א-7266/9.

58 ועדת השרים לעניין השטחים, 6.6.1968, שם, א-7354/4.

59 שם; 'התעסוקה בשטחים המוחזקים', 26.6.1969, שם, א-7309/19; ועדת השרים לעניין השטחים, 4.7.1968, שם, א-7354/4.

ועדת השרים לעניין השטחים לא החליטה אפוא מעולם שהתרת עבודה בישראל תספק מענה לבעיית האבטלה בשטחים, אולם זאת הייתה בסופו של דבר התוצאה. אף שהממשלה קבעה רף עליון של מספר היתרי העבודה, כאשר היה צורך כלכלי בעוד עובדים במשק הישראלי הממשלה פשוט הרימה עוד ועוד את הרף. דיון שקיימה ועדת שרים לכלכלה בדצמבר 1970 – יותר משנה לאחר שנקבעה המדיניות המקורית בנושא – יכול ללמד כיצד מספר העובדים מהשטחים בישראל הלך וגדל, שלא ככוונת המקוריות. בישיבה זו ביקש שר העבודה אלמוגי להגדיל את מכסת היתרי העבודה בישראל לעובדים מהשטחים ל-30,000. נציגי הברית הביטחונית הכלכלית, כמו הנגיד הורוביץ ומתאם הפעולות בשטחים גזית, נכחו בפגישה והציגו את אותם שיקולים שהציגו בעבר בעד החלטה כזו. גם הפעם הביע שר האוצר ספיר את התנגדותו להצעה, אבל לאחר שהתבדו חששותיו של ספיר מכך שפועלים ישראליים באזורי הספר יאבדו את מקור פרנסתם בעקבות התחרות עם עובדים מהשטחים, נשענו נימוקיו הפעם רק על ההיבט המוסרי. הוא אמר לחבריו כי החלטותיהם יצרו עם של 'חוטבי עצים ושואבי מים' שנועד לשרת פקידיים בבנק ישראל ומהנדסים בתעשייה הצבאית. בכל זאת נראה כי גם הוא הבין שמאבקו היה אבוד שכן הוא הזדרז להודיע כי אם לא תתקבל דעתו, הוא לא ייאבק עליה. גזית הגיב לספיר ואמר כי כוחות השוק היו חזקים מדי, ולפיכך לא הותירו להם ברירה כלשהי. המעסיקים הישראליים, אמר גזית, מעוניינים בידיים עובדות, ותושבי השטחים מעוניינים בהיתרי עבודה. כמו שכבר החל להתברר, הרחבת החוק לעידוד השקעות הון לשטחים לא משכה משקיעים, על אף הטבות המדינה. במצב עניינים זה, אמר גזית, המדיניות ההגיונית ביותר היא להצטרף לכוחות השוק אגב פיקוח 'מלמעלה', ולא לנסות להמשיך לכוון אותם. רוב השרים הסכימו אָתו.⁶⁰

העלאת מכסת ההיתרים יצרה סחרור, ומאוחר יותר היה קשה להשתחרר ממנו כי ככל שגדל מספרם של העובדים מהשטחים בישראל, כן קטן הצורך ביצירת מקורות תעסוקה חדשים בשטחים, וככל שקטנו הסיכויים לפלסטינים למצוא פרנסה בשטחים עצמם, כן גדל הביקוש להיתרי עבודה בישראל. בשל כך הלך וגדל מספר העובדים שנכנסו מהשטחים לישראל עם היתרי עבודה והגיע בשנת 1974 לכ-64,000. נוסף על עובדים אלו, המשיכו להיכנס פלסטינים רבים לעבודה בישראל שלא דרך הלשכות, כמו שעשו כמעט מאז הסתיימה המלחמה, ובנוגע אליהם לא היו נתונים מדויקים, אך ההערכה היא כי מספרם היה שווה ערך למספרם של העובדים המוסדרים. לפי העלייה הזאת במספר העובדים בישראל, מספר המובטלים בשטחים ירד עד שבשנת 1973 הוא היה 0.8 אחוזים בלבד.⁶¹

60 ישיבת ועדת השרים לענייני כלכלה, 13.12.1970, שם, א-304/1. ראו גם: גזית, המקל והגזר, עמ' 150, 251.

61 ברגמן, צמיחה כלכלית בשטחים המוחזקים, עמ' 32; Semyonov and Epstein, *Hewers of Wood and Drawers of Water*, p. 10.

הצווארון הלבן

פתרונות התעסוקה השונים שעליהם החליטה הממשלה בישיבותיה בחודשים יוני ויולי 1969 נועדו לספק פרנסה לתושבי השטחים בעבודות כפיים, בין שבישראל ובין שבשטחים. לא במקרה נותרו אקדמאים מקרב כוח העבודה הפלסטיני, בין שהיו רופאים או מהנדסים, מחוץ לתכניות התעסוקה של הממשלה. הסיבה העיקרית הייתה השאיפה למנוע תחרות עם כוח העבודה האקדמי היהודי בישראל. כוח העבודה המשכיל והמיומן במדינת ישראל, כמו בכל מדינה, נחשב חלק בלתי נפרד מהפיתוח הכלכלי שלה וחיוני ביותר לשגשוגה, שכן ללא אקדמאים הייתה נוצרת תלות בידע ובמומחים חיצוניים. בנוסף על כך, בחברה הישראלית היה חשש שבעתות משבר יהיו בעלי מקצועות הצווארון הלבן הראשונים להגר מישראל, שכן הם יעדיפו זאת מאבטלה או מתעסוקה בעבודות זולות. עבודת כפיים, כך נטען, יכלה להתאים להמוני העולים החדשים, בעיקר מארצות האסלאם, שרמת השכלתם הייתה נמוכה (יחסית) ובכרות רבות לא היו להם.⁶² עלייה לישראל גם נעשתה תלויה בהיצע התעסוקה לאקדמאים בשלהי שנות השישים, שאז נראה כי יהודים מארצות המערב הם המקור האחרון עם פוטנציאל לעלייה רחבת היקף (כל עוד נותרו שערי ברית המועצות סגורים). אבל הסיכוי להגירת יהודים מארצות הברית ומקנדה לישראל, כך נטען, היה נמוך למדי כי יהודי אותן ארצות לא ראו במדינת ישראל יעד מושך עבורם מבחינת תעסוקה. אחרי הכול היצע התעסוקה העיקרי בישראל היה בעבודות כפיים, בענף החקלאות או בענף התעשייה, והם היו בעלי מקצועות ואקדמאים.⁶³

ואולם עקב צמיחתן של התעשיות הביטחוניות בישראל לאחר מלחמת ששת הימים החל לגדול היצע העבודות לבעלי מקצועות אקדמיים בישראל. ההנהגה הישראלית תכננה עוד מראשית שנות השישים פיתוח של תעשיות עתירות ידע, כגון תעשיית האלקטרוניקה, כדי להגדיל את היקף היצוא מישראל וכדי לבסס את העצמאות הכלכלית של המדינה. הובן כי את היעדים האלה לא היה אפשר להשיג רק באמצעות ענפי התעשייה המסורתית, שלמוצריה לא היה ביקוש רב בשווקים הבין-לאומיים. לאחר שזכתה ישראל ליוקרה צבאית רבה בעקבות המלחמה מיקדה הממשלה את השקעותיה בפיתוח התעשייה הביטחונית המקומית.⁶⁴ ענף תעשייה זה, שהיה במהותו עתיר ידע, אכן הצליח לצמוח במהירות. עוד בשנת 1971 היה היצוא הביטחוני לענף היצוא הראשי של מדינת ישראל. לפיכך גדל

62 נבון, 'המיתון', עמ' 394, 417; צבי צמרת, 'זלמן ארן והפרודוקטיביזציה של בני "עדות המזרח"', בתוך: בראלי, גוטוויין ופרילינג (עורכים), *חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי*, א, עמ' 323.

63 ראו לדוגמה: דברי יוסף אלמוגי, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, א"מ, א-7354/3, עמ' 11.

64 נבון, 'המיתון', עמ' 394; דוד הורביץ, 'היעד: עצמאות כלכלית', *הרבעון לכלכלה*, 71/72 (1971), עמ' 221-226; יהודה גרדוס ושאל קרקובר, 'רמת התיעוש ומאפייניה באזור המרכז והפיתוח 1965 / 1971', שם, 88/89 (1976), עמ' 66-78; שלמה סבירסקי, '1967: תפנית כלכלית-מדינית בישראל', בתוך: בראלי, גוטוויין ופרילינג (עורכים), *חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי*, א, עמ' 93-103.

הביקוש לכוח עבודה מיומן לתעשייה זו.⁶⁵ מענה חלקי בלבד לביקוש זה היה מקרב בעלי תעודות אקדמיות בישראל, שמספרם הלך וגדל באותן שנים. למעשה עוד בשנת 1968 הזדקקו מנהלי התעשיות הביטחוניות בפני שרים בממשלה ובפני חברי כנסת על מחסור חריף בכוח עבודה מיומן לתעשיית המשגשגת. עליית יהודים מ'ארצות המערב', כך נטען בהנהגה הישראלית, יכלה גם למלא את המחסור בעובדים בתעשיות הביטחוניות וגם לשפר את המצב הדמוגרפי עבור יהודים בין הנהר לים.⁶⁶

מטעמי ביטחון פסלה הממשלה על הסף מתן היתרי עבודה לערבים בתעשיות הצבאיות אפילו בעבודת כפיים, אולם בין שרי הממשלה רווחה גם הדעה שאין להעסיק בישראל אקדמאים מהשטחים בכל עבודה מקצועית.⁶⁷ להערכת השרים, הכנסת כוח עבודה אקדמי מהשטחים הייתה יוצרת תחרות מיותרת על מקומות עבודה עם בעלי הצווארון הלבן היהודי, והייתה באה על חשבון שביעות רצונם של אקדמאים ישראלים ועל חשבון סיכויי העלייה וההתיישבות המוצלחים של עולים פוטנציאליים מארצות המערב. ממשלת ישראל חזתה כי הצלחות המלחמה יובילו לגל של הגירת יהודים מרחבי העולם לישראל, ובעיקר של יהודים מארצות המערב בעלי מקצועות אקדמיים. תחזית זו לא הייתה רחוקה מהמציאות. בין יוני 1967 לאפריל 1970 היגרו לישראל כמאה אלף יהודים (ובכלל זה סטודנטים זמניים) מרחבי העולם, ובייחוד ממדינות מפותחות; 30 אחוזים מהם היו בעלי מקצועות אקדמיים.⁶⁸ הגירתם לישראל הייתה עניין עליון של ממשלת ישראל מסיבות כלכליות ודמוגרפיות, ולא הייתה לה כל כוונה לסכן את קליטתם המוצלחת באמצעות התרת העבודה בישראל לעובדי הצווארון הלבן הפלסטינים.

יתר על כן, לא זו בלבד שחברי הממשלה רצו להבטיח קליטת עלייה זו אלא שהם גם שאפו לכך שהאינטליגנציה הערבית המקומית תעדיף להגר מהשטחים, אשר אפשרויות התעסוקה בהם מעטות, לארצות אחרות שחבריה יוכלו למצוא בהן מקורות פרנסה בקלות יחסית בזכות כישוריהם. כך, ללא הזדמנויות לעבודה בישראל או בשטחים הייתה צפויה שכבה משכילה זו להידחף אל הגירה לארצות אחרות. הגירה זו מהשטחים נחשבה רצויה במיוחד במסדרונות הממשלה משום שהשכבה המשכילה בחברה הפלסטינית נתפסה

65 נבון, שם, עמ' 417; רזין, 'תמורות בגיאוגרפיה', עמ' 202.

66 דברי אריה דבורצקי, ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, 18.3.1969, א"מ, א-8162/4; דברי לוי אשכול, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, א-7354/3, עמ' 11; דברי פנחס ספיר, ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, שם, עמ' 21; דברי יוסף אלמוגי, ועדת השרים לעניין השטחים, 29.5.1969, שם, עמ' 6; ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, שם, עמ' 12; דברי שמעון פרס, 'הדיון בבעיות אכלוס ירושלים', 28.4.1970, שם, א-7056/2.

67 דברי אלמוגי ועדת שרים לשטחים, 5.12.1968, שם, א-7354/3, עמ' 13.

68 Eliyahu Kanovsky, *The Economic Impact of the Six Day War: Israel, the Occupied Territories, Egypt, Jordan*, Parger Publishers, New York 1970, pp. 74-77; Sara Y. Hirschhorn, *City on a Hilltop: American Jews and the Israeli Settler Movement*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2017, p. 24

לבעלת התודעה הלאומית ולתפיסה האנטי־ישראלית המגובשת ביותר. חברי ההנהגה הישראלית האמינו כי אם יצאו משכילים פלסטינים לארצות אחרות, תפחת מידת החתרנות הפוליטית מצד האוכלוסייה לשלטון הישראלי בשטחים.⁶⁹

סיכום ומסקנות

בסימומה של מלחמת ששת הימים ראתה ההנהגה הישראלית בכוח העבודה הפלסטיני 'חומר נפץ' שעלול להתפוצץ בפניה אם היא לא תנקוט מדיניות נבונה; ובנוגע אליה התקיימו חילוקי דעות. בשנה הראשונה לכיבוש הצבאי יציב שר הביטחון דיין את מדיניות 'שביל הזהב' כדי לאזן בין שתי מטרות סותרות: הקמת ממשל כיבוש יציב מצד אחד ועידוד הגירה של ערבים מצד אחר. למן השנה השנייה של השלטון בשטחים נפל הפור לטובת השיקול הראשון מבין השניים. הברית הביטחונית־כלכלית, בראשות השר דיין, דגלה בהעסקת מובטלים מהשטחים בשוק העבודה הישראלי כדי להדק את אמצעי השליטה הביטחונית באוכלוסייה, כדי לקרב את ישראל לעבר היעד הנכסף של עצמאות כלכלית וכדי לספק את הביקוש הגואה לידיים עובדות במשק הישראלי. המסתייגים מברית זו סברו כי הכנסת פועלים מהשטחים לישראל תעמיד בסכנה יעדים לאומיים מרכזיים של פיזור אוכלוסייה, תיעוש הפריפריה, עידוד הגירה של ערבים, הפרדה בין יהודים לערבים ושרידותו של רעיון העבודה העברית כאתוס לאומי מכונן. לדידם, מדיניות נכונה יותר הייתה יצירת מקומות עבודה 'שם' על פני הכנסת מובטלים ל'כאן', אך עד מהרה התברר להם כי גם פיתוח בשטחים מתנגש עם מטרות לאומיות. ההחלטות שהחליטה הממשלה בשנת 1969 בנוגע לכוח העבודה הפלסטיני שיקפו ניסיון לאמץ דרך ביניים. המדיניות החדשה התבססה על פיתוח מקומות עבודה חדשים בשטחים מכאן ועל הגדלת מכסת היתרי העבודה בישראל בעבודות כפיים מכאן. התוצאה הייתה סחרור שסופו בזניחת הרעיון של תיעוש ניכר בשטחים.

מנגנון לשכות העבודה הפנה את העובדים מהשטחים לסל מצומצם למדי של ענפי תעסוקה בישראל שהייתה בהם דרישה לכוח עבודה זול. עבודות אלו היו בעיקר עבודות פיזיות, לא מקצועיות וזמניות בתחומים עתירי עבודה שהוספת עובדים בהם אפשרה להגדיל את הייצור והיצוא. בשנת 1975 לדוגמה, שאז כבר עבדו 63,900 אלף פלסטינים בישראל, כ־90 אחוזים מהם עבדו רק באחד משני ענפי תעסוקה: חקלאות או בניין. ענפים אלו התאפיינו בעבודות עונתיות ולא מקצועיות שלא נמצאו מספיק עובדים ישראלים

69 ראו לדוגמה: דברי משה קול, ועדת השרים לעניין השטחים, 5.12.1968, א"מ, א-7354/3, עמ' 24; דברי יוסף ספיר, ועדת השרים לעניין השטחים, 10.4.1969, שם, עמ' 9-10. להרחבה בנושא זה ראו: Omri Shafer Raviy, 'Studying an Occupied Society: Social Research, Modernization Theory and the Early Israeli Occupation, 1967-1968', *Journal of Contemporary History*, 55 (1), pp. 169-173.

שהיו מוכנים למלא אותם, לפחות לא בשכר שקיבלו תושבי השטחים. מאז שנת 1967 לא התירה ישראל לפלסטינים בעלי מקצועות אקדמאים לעבוד בתחומי מדינת ישראל.⁷⁰ דיוני השרים בסוף שנות השישים מלמדים כי היצע עבודות הצווארון הלבן, בייחוד בתעשיות הביטחוניות, נשמר עבור ישראלים ועולים פוטנציאליים מארצות המערב. ולא זאת בלבד אלא שעולה כי השרים שאפו להשתמש באבטלת אקדמאים בשטחים כדי לעודד את הגירתם לארצות אחרות, ובכך להרחיק את בעלי התודעה הלאומית המגובשת ביותר מתוך החברה הפלסטינית. פועל יוצא ממדיניות זו היה מצב מיוחד במינו: ככל שהייתה רמת ההשכלה של פלסטינים גבוהה יותר, כן הצטמצמו סיכוייהם למצוא בארצם פרנסה שהתאימה לכישוריהם.⁷¹ ממש כמו שקיוו והאמינו מעצבי המדיניות הישראלית, היעדר עבודה לפלסטינים צעירים ומשכילים המריצה קבוצה חברתית זו, יותר מכל קבוצה אחרת בחברה הפלסטינית, לבחור באפשרות ההגירה.⁷²

מנגנון לשכות העבודה אפשר לממשלה להגן על תעסוקתם של ישראלים, ובעיקר על עולים חדשים יוצאי ארצות האסלאם בענף התעשייה בפריפריה, מפני תחרות עם תושבי השטחים. בשנת 1973 קיבלו 18 אחוזים בלבד מכלל המועסקים מהשטחים במדינת ישראל היתר לעבוד בתעשייה הישראלית.⁷³ בתחילת אותה שנה קיבל אחוז אחד בלבד מכלל הפלסטינים שהועסקו בבית שאן היתר לעבוד בענף התעשייה המקומי, שיעורם של הפלסטינים בתעשייה בנתיבות היה ארבעה אחוזים, ובאופקים – עשרה אחוזים; לעומת 48 אחוזים מכלל העובדים מהשטחים בתל אביב שקיבלו היתר לעבוד בענף התעשייה בעיר, 46 אחוזים מכלל העובדים מהשטחים בפתח תקווה שקיבלו היתר לעבוד בענף התעשייה ו-22 אחוזים בחיפה.⁷⁴ אם התברר למשרד העבודה כי היו ישראלים מחוסרי עבודה, בענף התעשייה או בכל ענף כלכלי אחר, היה יכול המשרד לבטל את רישיונותיהם של תושבי השטחים באחת. בצורה זו יושמה הדרישה שהשמיע השר פנחס ספיר להגן על 'העובדים החלשים' בפריפריה בפועל. יתר על כן, מנגנון זה יצר ריבוד מעמדי-אתני קבוע, שהעובדים מהשטחים מוקמו בו בתחתית תור עובדים לא מיומנים, והאפשרות שלהם לעלות מדרגה לעבודה מקצועית נחסמה; ואילו חלקם היחסי של העולים מארצות האסלאם בעבודה כזו בישראל גדל בהדרגה.⁷⁵

Semyonov and Epstein, *Hewers of Wood and Drawers of Water*, pp. 10, 28-29 70

ברגמן, *צמיחה כלכלית בשטחים המוחזקים*, עמ' 36. 71

Janet L. Abu-Lughod, 'The Demographic Consequences of the Occupation', in: Naseer 72

H. Aruri (ed.), *Occupation: Israel over Palestine*, Association of Arab-American University Graduates, Belmont, MA 1984, pp. 261-263; Roy, *The Gaza Strip*, pp. 137-

138; Rosenfeld, *Confronting the Occupation*, p. 41

ברגמן, *צמיחה כלכלית בשטחים המוחזקים*, עמ' 34. 73

'דו"ח שבועי של המועסקים מהשטחים', 28.1.1973, א"מ, גל-61334/6. 74

Semyonov and Epstein, *Hewers of Wood and Drawers of Water*, pp. 48-51 75

קיים דמיון בין השיקולים שהניעו את חברי הממשלה בנוגע להעסקת פלסטינים בישראל בסוף שנות השישים ובין אלה שהניעו אותם בנוגע לשילוב ערבים ישראלים בכלכלת היהודים בסוף שנות החמישים. עד סוף שנות החמישים הגן הממשל הצבאי בישראל על עובדים יהודים מפני תחרות, אך בסוף העשור שינתה הממשלה את מדיניותה והחלה להתיר עבודת ערבים במשק היהודי עקב עלייה בביקוש לידיים עובדות ובניין ובחקלאות והתבדותן של תקוות בישראל ליציאה נוספת של המוני ערבים מהארץ.⁷⁶ למרות הדמיון בין שני התהליכים, שעשור אחד בלבד הפריד ביניהם, בכל דיוני הממשלה של סוף שנות השישים לא הוזכרה המדיניות בנוגע לערבים הישראלים כתקדים שיש טעם ללמוד ממנו. כיבוש השטחים פתח מחדש את שאלת העבודה העברית, שכבר נראָה כי היא שייכת לעבר. אבל בסוף שנות השישים העבודה העברית, בעבודת כפיים לפחות, כבר לא נחשבה גורם משפיע בהגדלת העלייה כמו שהיה בימי השלטון המנדטורי הבריטי. מהגרים יהודים מארצות המערב, כך נטען, לא רצו לעלות לישראל ולעבוד באתרי בנייה ובשדות חקלאיים, כמו שעשו יהודים ממזרח אירופה בשנות העשרים והשלושים. מכאן שאם נותר ערך מעשי כלשהו לרעיון של עבודה עברית, הוא היה רק בנושא מקצועות הצווארון הלבן.

כאשר עסקו השרים הישראלים בעתיד כוח העבודה הפלסטיני בשטחים, הם לא שיתפו נציגים מהאוכלוסייה הכבושה או התייעצו אִתם בדבר ההחלטות שהחליטו בנוגע לחייהם. מלבד העניין שגילו חברי הממשלה במשמעויות הדמוגרפיות, הרי שהשלכות חברתיות כלכליות של החלטותיהם על חיי הפלסטינים בשטחים לא העסיקו אותם, אולם השלכות אלו היו דרמטיות. בשנת 1967 היו עובדי האדמה בחקלאות כ־50 אחוזים מכוח העבודה בגדה המערבית, ואולם לאחר שני עשורים, בעקבות מעבר צעירים כפריים מעבודת אדמה לעבודה שכירה בישראל, הם היו כ־25 אחוזים ממנו בלבד.⁷⁷ השכר הגבוה יותר שהרוויחו בישראל העלה את רמת חייהם והביא לעלייה חדה ברמת הצריכה של תושבי השטחים.⁷⁸ לצד העלייה ברמת החיים, העבודה בישראל הייתה כרוכה בהרגשת ארעיות וחוויות משפילות. כל שינוי לרעה בכלכלת ישראל גרר פיטורים מידיים של עובדים, ואלה נהיו תלויים לחלוטין בחסדי שירות התעסוקה והממשל הצבאי לחידוש רישיונות העבודה שלהם. רבים, גם אם לא כולם, קיבלו יחס מזלזל ומתנשא מצד מעסיקהם הישראלים, שכן הם נטו לראות בעובדים מהשטחים מי שאינם מסוגלים לבצע משימות מורכבות יותר מעבודת כפיים.⁷⁹ מכיוון שהפלסטינים בשטחים לא היו אזרחים של מדינת ישראל

76 יאיר בוימל, 'שעבוד הכלכלה הערבית בישראל לטובת המגזר היהודי, 1958-1967', המזרח החדש, 38 (2009), עמ' 103-118.

77 Rosenfeld, *Confronting the Occupation*, p. 39; Migdal, *Palestinian Society and Politics*, p. 55

Migdal, *ibid.*, p. 63

79 Hiltermann, *Behind the Intifada*, pp. 33-34; Rosenfeld, *Confronting the Occupation*, p. 36; Migdal, *ibid.*, pp. 46-48; Neve Gordon, *Israel's Occupation*, University of California Press, Berkley 2008, pp. 81-83. התנשאות ולזלזול של מעסיקים יהודים כלפי

לא הייתה להם כל דרך דמוקרטית לשנות את מדיניות הממשלה. אפילו נאסר על עובדים להתאגד מול מעסיקיהם, ואלו שבכל זאת ניסו לאגד את חבריהם איבדו מיד את רישיונות העבודה שלהם.⁸⁰

אף על פי שמדיניות התעסוקה הייתה מרכיב מרכזי במערך השליטה של ישראל בשטחים במשך שני עשורים לפחות, היו טמונים בה זרעי ההתקוממות של הפלסטינים. בשנת 1987 פועלים שחוו את העבודה בישראל בתור השפלה מתמשכת ובעלי מקצועות הצווארון הלבן אשר נותרו מתוסכלים מאבטלתם הם שעמדו בקו הראשון של ההתקוממות, האנתפאדה, נגד השלטון הישראלי.⁸¹

יכולתם של עובדים ערבים 'פרימיטיביים' הייתה אופיינית גם בתקופת המנדט, ראו: שפירא, המאבק הנכזב, עמ' 18; קרלינסקי, פריחת ההדר, עמ' 35.

80 'סיכום פגישת תאום - משרד העבודה', 8.1.1971, א"מ, גל-61318/4.

81 שיף ויערי, אינתיפאדה, עמ' 71-83.