

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק: הסתדרות העובדים לנוכח המגזר הממשלתי המנדטורי

דבורה ברנשטיין

אין ספק כי רמת החיים של המהגרים היהודים, למעט המהגרים המועטים יחסית מתימן, היא גבוהה מזו של הפלחים הערבים, ופער זה מחייב רמות תמורה שונות לעבודה בלתי־מקצועית. לפיכך, קשה לפועלים היהודים להתחרות עם הפלחים הערבים בעבודות הכביש ובעבודות ציבוריות אחרות; ואכן, אילו ניתן משחק חופשי לכווחות הכלכליים, סביר כי אף פועל בלתי־מקצועי יהודי אחד לא היה מועסק בעבודות מעין אלו.

הנציב העליון סר ג'ון צ'נסלור למוכר המדינה

לענייני המושבות לורד פאספילד, 1931.¹

הגירה לפלשתינה, או לכל ארץ אחרת, צריכה להתבצע בהתאם ליכולת הקליטה של אותה ארץ, אחרת ההגירה תגרום אסון כבד לא רק לארץ הכניסה אלא גם למהגרים עצמם. ... מהגרים רבים אשר קיוו למצוא 'ארץ זבת חלב ודבש' לא מצאו כל עבודה. אחרים אשר הגיעו עם כמות קטנה של הון, איבדו את מרבית כספם זמן קצר לאחר בואם. פרופסיונלים ואנשים בעלי מומחיות רבה לא יכלו למצוא מוצא למרצם... מזמן זה והלאה היה על הממשלה מחד, ועל ההנהלה הציונית מאידך, לספק עבודה ליהודים אשר היו קורבנות של מדיניות הנחפזת. הממשלה העסיקה רבים מהם בתיקוני כבישים. ... וזאת במקום הפועלים הערבים אשר היו מועסקים בעבודה זו עד אז.

הוועד הפועל הערבי לחבר הלאומים, 1924.²

נראה לנו כי לממשלה יש עניין מועט בלבד בהבטחת קיומו של הפועל היהודי, אורח המדינה, בהתאם לרמה ולדרישות של אדם בן תרבות. הממשלה מופיעה כאדישה לגורלו

1. הנציב העליון צ'נסלור אל השר לענייני מושבות הלורד פאספילד, 23 ביולי 1931, סעיף 5, ארכיון המדינה, משרד המושבות; 'עבודות בפלשתינה: תנאי עבודה', שם, מסמך מס' I 733/203,87130 CO.
2. 'תזכיר של הוועד הערבי העליון לחבר הלאומים', 6 באוקטובר 1924, ב"מ גבאי (עורך), פלשתינאים על פלשתינה, 1890-1947, גבעת חביבה 1986, עמ' 95.

ומוכנה תמיד להכניעו למען ניצול מחפיר של כוח עבודה זול, הן מפלשתינה והן מחוצה לה.

הוועד הפועל של הסתדרות העובדים העברים לנציב העליון,

21 ביוני 1931.³

ב־25 בנובמבר 1929 החלו שמונים חוצבים יהודים לעבוד באחד ממשטחי האבן במחצבות עתלית. הם חצבו שם אבנים לפיתוח נמל חיפה החדש. סביבם, במשטחים אחרים, עבדו כ־1,500 פועלים, ערבים ברובם. הם היו פועלים בלתי־מקצועיים והעסיקה אותם הרשות לפיתוח נמל חיפה, רשות כפופה למנהל הממשלה המנדטורית. פועלים יומיים אלו הועסקו בעבודות פיתוח ממשלתיות תמורת שכר נאות, 150 מיל ליום עבודה. זה היה שכר גבוה מהמקובל לפועלי מחצבה ערבים, ונוסף עליו תגמול לתפוקה מוגברת. כך היה אפשר להרוויח כ־200 מיל ליום, שכר נאה, וכפי שכתב המהנדס האחראי לקראת סיום עבודת החציבה ב־1932: התפוקה היתה טובה, ההיעדרויות מועטות והתחלופה קטנה.

ובכל זאת, השכר הזה לא ענה לדרישות הפועלים היהודים יוצאי אירופה, חברי הסתדרות העובדים, ולא סיפק את צורכיהם. שמונים הפועלים שהחלו את עבודתם באותו יום חורף, מבכירי החוצבים ביישוב היהודי, גויסו כדי לחפש תחליף לשיטת העבודה הממשלתית שהיתה מבוססת על העדפת שכרם הנמוך של הפועלים הערבים. החברה הקבלנית ההסתדרותית, סולל־בונה, נטלה את העבודה במכרז והעסיקה את החוצבים, פיקחה על העבודה וחישבה את השכר לפי התפוקה היומית. העבודה היתה קשה, אך בזכות מיומנותם של החוצבים הם הצליחו להרוויח שכר נאות ליום העבודה.⁴

האמנם נוצרה כאן דרך חלופית לארגון עבודה כך שהפועלים היהודים יוכלו להשתלב במכלול עבודות הממשלה? ההנהגה היישובית הביעה סיפוק. המהנדסים הבריטים הסתייגו. כדי להבין את מה שהתרחש במחצבות עתלית, יש לבחון את מדיניות ההעסקה בעבודות הממשלה ולבדוק אותה על רקע הסוגיה הכוללת של תעסוקה ואבטלה בפלשתינה (א"י). סוגיה זו חרגה מעבר למשמעותה הכלכלית, בהיותה שזורה במאבק ההתיישבות־לאומי של היישוב היהודי והתנועה הציונית באוכלוסיית הרוב הערבית והתנועה הלאומית הפלשתינית. בתקופת השלטון המנדטורי נמצאה פלשתינה (א"י) בתהליך של צמיחה מהירה ביותר. האוכלוסייה גדלה כמעט פי שלושה⁵ והכלכלה צמחה אף היא בכ־7 אחוזים במגזר הכלכלי

3. הוועד הפועל של הסתדרות לנציב העליון, 21 ביוני 1931, סעיף B, ארכיון המדינה CO 733/203.

4. דוד הכהן לוועד הפועל של הסתדרות, 13 בנובמבר 1931, ארכיון העבודה א IV208-272. בזמן זה האוכלוסייה הערבית הכפילה את עצמה, בעוד שהאוכלוסייה היהודית גדלה כמעט פי שמונה.

5. A. Gertz, *Statistical Handbook of Palestine, 1947*, The Jewish Agency, Jerusalem 1947, pp. 46-47; J. Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge 1998,

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

הערבי וב-21.7 אחוזים במגזר היהודי.⁶ תהליכי צמיחה אלו השתלבו בעימות פוליטי עמוק ומקיף בין שתי תנועות לאומיות ובין שתי אוכלוסיות. יעדה של ההנהגה הציונית היה לבסס התיישבות יהודית לאומית אשר תתגבש לכלל ישות פוליטית אוטונומית, ואילו האוכלוסייה הערבית צפתה במימוש של יעד זה בחרדה ובחשש מפני כל הישג – בעלות על קרקעות, צמיחה דמוגרפית, תיעוש, מערך מוסדי קהילתי חזק והרחבה של כוח העבודה היהודי ושל שוק העבודה הפתוח לפניו. זירה אחרונה זו היא מעניינו של מאמר זה.

הגידול הדמוגרפי של היישוב היהודי היה קשור בזמינות התעסוקה. כמחצית העולים שהיו ללא אמצעים כספיים משל עצמם נזקקו לרשיונות הגירה, ואלה הותנו באפשרויות התעסוקה במגזר הכלכלי היהודי.⁷ לפיכך היתה הנהגת היישוב, ובמיוחד ההנהגה הפועלית, דרוכה בכל עת לספק מקורות תעסוקה חדשים, גם כדי להבטיח את האוכלוסייה הקיימת מפני מיתונים אפשריים וגם כדי לספק תעסוקה לעולים בתקופות מיתון או שגשוג. אפשרויות התעסוקה של הפועלים היהודים הוגבלו גם עקב התחרות בינם לבין הפועלים הערבים, אוכלוסיית הרוב של פלשתינה (א"י). כל מקור עבודה היה אפוא חשוב בעיני ההנהגה הציונית ולא היה אפשר לוותר עליו. נסיבות אלו הצמיחו את המאבקים בין הפועלים לבין המעסיקים היהודים על 'עבודה עברית', כלשון הסממה הידועה. סוגיה זו, על מאבקה, ניצחונותיה וכישלונותיה, על 'הטובים' ו'הרעים' שבה, נהיתה חלק מהסיפור המכונן של החברה הישראלית החדשה.⁸ המאבק על אפשרויות התעסוקה במגזר הממשלתי לא זכה לאותם ביטויים 'הרואיים', אולם גם הוא נבע מהצורך שלא לוותר על מקומות עבודה אפשריים. גם האוכלוסייה הערבית סבלה ממחסור במקומות תעסוקה. אמנם מרבית האוכלוסייה היתה כפרית והתקיימה מחקלאות, אך המגזר האגררי היה נתון במשבר מתמשך והלכה והצטמצמה יכולתו לספק הכנסה לכלל תושבי הכפרים. כבר מסוף המאה הקודמת החל מעבר, עונתי ברובו, מהכפר לערי החוף המתפתחות, יפו וחיפה. מגמה זו הואצה כשהתבסס השלטון המנדטורי והחלו עבודות תשתית גדולות כמו פיתוח מסילות הברזל, רשת הכבישים ונמל חיפה. אמנם המגזר הערבי בכלכלת פלשתינה (א"י) צמח אף הוא, אך פוטנציאל העבודה השכירה במגזר הזה היה מוגבל למדי לעומת הביקוש שהתעורר. קשה להעריך במדויק את היקף הביקוש היות שהמחסור לא התבטא בהכרח בפועלים מובטלים, אלא

6. J. Metzger and O. Kaplan, 'Jointly but Severally: Arab-Jewish Dualism and Economic Growth in Mandatory Palestine', *The Journal of Economic History*, 45 (1985), p. 329;

J. Metzger, *Ibid.*

7. א' חלמיש, 'מדיניות העליה הציונית בשנות השלושים: בין 'גאולה' ל'הצלה'', זמנים, 58 (1997), עמ' 89-90.

8. גרשון שפיר, ובעקבותיו חוקרים נוספים, טענו כי התחרות עם הפועלים הערבים והמאבק על העסקתם הבלעדית בשוק העבודה של הסקטור היהודי עיצבו לא רק את הרטוריקה של תנועת העבודה אלא גם את דפוסי העבודה והארגון שלה. ראו: ג' שפיר, 'קרקע, עבודה ואוכלוסיה בקולוניאליזם הציוני: היבטים כלליים וייחודיים', בתוך: א' רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, תל-אביב 1993, עמ' 119-104.

בפלאחים חסרי הכנסה וחלופה, אך ההנהגה הערבית העלתה את בעיית האבטלה לעתים תכופות והבעיה היתה למוקד של ביקורת ותסיסה.⁹ מכאן שעבודות הממשלה היו חשובות ביותר לאוכלוסיית הרוב הערבית וכל חדירה של כוח אדם אחר לעבודות הממשלה היתה איום משמעותי, אף על פי ששכרם הנמוך של הפועלים הערבים ומיומנותם בעבודה גופנית קשה הקנו להם יתרון ברור.

בהמשך המאמר נתמקד במגזר הממשלתי ובניסיונותיה של ההנהגה היישובית והציונית להגדיל בו את חלקם של העובדים היהודים. בחלק הראשון נדון במאפייני כוח העבודה היהודי והערבי בשוק העבודה המפוצל (Split Labor Market) של ארץ-ישראל-פלשתינה ובדרכי הפעולה שהתגבשו בתנאים אלו. בחלק השני נבחן את עמדותיהם של שלושת הגורמים המעורבים במגזר הממשלתי: המעסיק הבריטי, כוח העבודה היהודי וכוח העבודה הערבי. נציג את השוני בטיב השיקולים שהעלה כל אחד מגורמים אלו – שיקולים של עלות כלכלית בטיעונים הבריטיים, שיקולים של עלות כלכלית ואינטרסים פוליטיים גם יחד בטיעוני הדוברים הערבים הפלשתינים, ושיקולים של רווחה חברתית ואינטרסים לאומיים בטיעוני הדוברים היהודים. בחלק השלישי נבחן את אסטרטגיות הפעולה של הסתדרות העובדים, בשיתוף עם מוסדות היישוב והתנועה הציונית – את הניסיונות שלהם להתמודד עם שיקולי העלות הכלכלית של המעסיק הממשלתי לצד המשך הרטוריקה החברתית והפוליטית של דוברי היישוב הציוני.

שוק העבודה המפוצל בארץ-ישראל-פלשתינה

שוק העבודה בפלשתינה המנדטורית התאפיין במגזריות מרחיקת לכת. המגזר היהודי והמגזר הערבי של כלכלת פלשתינה (א"י) היו מובחנים היטב זה מזה ושונים מבחינות רבות, בין השאר במבנה של ענפי המשק, ברמת התיעוש, ברמת הפיתוח הטכנולוגי, במידת העירוניות, בהיקף ההון ובדפוס הבעלות.¹⁰ לצדם היה גם המגזר הממשלתי – קטן יותר בהיקפו ועם זאת המעסיק האחד הגדול ביותר לכל סוגי העובדים, בלתי-מקצועיים, מקצועיים ועובדי פקידות כאחד. המגזרים הללו לא היו מנותקים האחד מן השני. למרות השוני ברור ביניהם – ויש שיאמרו: בגללו – התקיימו ביניהם גם יחסי גומלין מגוונים והשפעות הדדיות.¹¹

9. בין היתר, ראו תוכיר הוועד הערבי העליון, 1924, לעיל, הערה 2, וכן - Report on Immigration, Land Settlement and Development by Sir John Hope Simpson, Colonial Office, Palestine, C.I.E. London: His Majesty's Stationary Office, 1930; G. Mansur, 'Evidence of Mr. George Mansur Before the Palestine Royal Commission', in: A. Klieman (ed.), *The Rise of Israel*, 22 (1987), New York, pp. 340-343

10. 'מצר וע' קפלן, משק יהודי ומשק ערבי בארץ-ישראל: תוצר, תעסוקה וצמיחה בתקופת המנדט, ירושלים 1990; J. Metzger, *The Divided Economy*, above, note 5

11. D. Bernstein, *Constructing Boundaries, Jewish and Arab Labor in Mandatory Palestine*, Albany 2000

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

כוח העבודה אף הוא היה מובחן על בסיס לאומי. הפועלים הערבים עבדו במגזר הערבי ורק לעתים רחוקות, בעת הצורך, הועסקו בו גם פועלים יהודים מקצועיים. הפועלים היהודים הועסקו, ברובם המכריע, במגזר היהודי והיו עיקר כוח העבודה בו, ואילו המגזר הממשלתי העסיק פועלים משתי הקבוצות הלאומיות, רובם ערבים ומיעוטם יהודים. מפאת מיעוט העסקים הגדולים בבעלות ערבית, היתה הממשלה המעסיק העיקרי של פועלים ערבים.¹² הפועלים נבדלו ביניהם לא רק על פי זהותם ושייכותם הלאומית, אלא על פי עלות כוח העבודה שלהם.

הבדלי השכר היו ניכרים ותועדו היטב. ההבדלים נגעו בעיקר לפועלים הפשוטים, הבלתי-מקצועיים. הביקוש הרב לפועלים מקצועיים העלה את רמת שכרם, גם בקרב כוח העבודה הערבי, וצמצם ולעתים אף ביטל את הבדלי השכר בין יהודים לערבים בעבודה מקצועית.¹³ כפי שנראה להלן, הבדלי השכר היו מורכבים והושפעו גם מרמת המקצועיות, גם מהמוצא הלאומי וגם מטיב היישוב ומקרבתו למרכז.

כך, לדוגמה, אחת הוועדות הממשלתיות הגדירה בשנת 1932 שבע קטגוריות של עובדים בלתי-מקצועיים לפי השכר היומי המזערי של הגברים המבוגרים (כלומר תוך נטרול רמות השכר הנמוכות עוד הרבה יותר של נשים וילדים), ולפי מוצא וסוג יישוב. להערכת הוועדה, שכרם המינימלי של פועלים יהודים יוצאי אירופה בערים המרכזיות היה 250 מיל ליום, במושבות השתכרו פועלים יהודים לפחות כ-200 מיל ליום ואילו שכרם המינימלי של יהודים באזורים כפריים אחרים או ביישובים עירוניים קטנים היה 150 מיל ליום.¹⁴ שכר

12. ר' גרייבס, פקיד בריטי בכיר אשר אמר היה להקים את המחלקה לענייני עבודה שבממשלת פלשתינה ב-1942, הקדים לכך סקירה מפורטת על כוח העבודה הערבי והיהודי. בדיווחשבון שכתב פירט את המספר המצומצם של מקומות עבודה אשר היו זמינים לפועלים שכירים ערבים וציין כי - 'המעסיקים הגדולים ביותר של כוח עבודה ערבי היו הממשלה והצבא הבריטי', R. M. Graves, Report on Survey of Labour in Palestine, 1941, ISA, CO 733/441, Tape 75430/2

13. כך נטען בוועדות השכר הממשלתיות, ראו, 'Report of the Wages Commission', 1928, ISA, CO 733/152 (Wage Report-1928); Government of Palestine, 'Labor Legislation Committee Report', 6 October 1932, ISA, CO 733/220, tape 97130/1; Government of Palestine, 'Report of the Wages Committee', Under the Chairmanship of His Honour Mr. Justice F. Gordon Smith K. C., Chief Justice of Palestine, The Government Printer, Jerusalem 1943. כך טוען גם צבי זוסמן בספרו פער ושוויון בהסתדרות, רמת גן 1974, המדגיח את השכר הדומה בקרב פועלים מקצועיים ואת פערי השכר הגדולים בקרב הפועלים הבלתי-מקצועיים. עם זאת ישנם ענפים ותקופות שבהם שגשוג ומחסור בפועלים מקצועיים אפשר לפועלים היהודים להעלות את שכרם הרבה מעבר לעליית השכר של הפועלים המקצועיים הערבים. הבדלי שכר בעבודה מקצועית מדווחים בשנתון הסטטיסטי של גרץ, ראו: Gertz, *Statistical Handbook*, 1947, p. 296-297

14. עד 1927 שימשה הלירה המצרית גם בפלשתינה. משנה זו נכנסה לשימוש הלירה הארץ-ישראלית (Palestine Pound), שהיתה צמודה ללירה שטרלינג. ההילך כלל את הלירה הארץ-ישראלית, שהיו בה 100 גרוש (גא"י) ו-1,000 מיל (מא"י). שכר העבודה היה בדרך כלל שכר יומי, במיוחד בעבודות הפועלים הלא-מקצועיים והמקצועיים.

המינימום של פועלים ערבים עירוניים, וכן השכר של פועלים יהודים מארצות המזרח, היה 120 מיל ליום תמורת עבודה בלתי־מקצועית, ואילו ביישובים העירוניים הקטנים השתכרו פועלים ערבים 100 מיל ליום. הערבים הכפריים והנוודים היו בתחתית סולם השכר של הפועלים הבלתי־מקצועיים ושכרם המינימלי היה 60 עד 80 מיל ליום.¹⁵

הערכה אף ממעיטה מזו על שכרם של הפועלים הערבים הציג ג'ורג' מנסור, איש אגודת הפועלים הערבית ביפו. הוא התייחס רק לשכר הפועלים הערבים. לפי נתונים שהציג בעדותו לפני ועדת החקירה המלכותית (ועדת פיל, ינואר 1937), פועל בלתי־מקצועי בערים הערביות הקטנות יותר, כגון נצרת, חברון, שכם ועזה, הרוויח בין 40 ל־70 מיל ליום, ואילו ביפו היה השכר 70 עד 100 מיל. אין לדעת אם הערכים הנמוכים בנתוניו של מנסור שיקפו את המיתון שליווה את השביתה הכללית ואת המרד הערבי ב־1936 או שדיווחו היה מגמתי ורמות השכר הנמוכות ביותר הודגשו בדבריו כדי להמחיש את המצב הכלכלי הקשה של הפועל הערבי ומשפחתו.¹⁶ בכל מקרה, שכרו הנמוך של הפועל הערבי והפער בינו לבין שכרו של הפועל היהודי הגבירו גם את תחושת האיום של הפועל היהודי וגם את תחושת הקיפוח של הפועל הערבי.

הבדלי שכר אלו עוררו תגובות של תמיהה בקרב פקידי מנהל מסוימים, חשש בקרב היהודים והתמרמרות בקרב הערבים. ר' גרייבס (R. Graves), פקיד בכיר במנהל הקולוניאלי הבריטי, הועבר לפלשתינה ב־1941 כדי להקים את מחלקת העבודה (Department of Labour) והתפלא על שפועלים מקבלים שכר שונה תמורת עבודה שווה: 'הפערים בין סולמות השכר של שתי קבוצות העובדים בפלשתינה מעוררים תמיהה ואי־נחת אצל מי שזה עתה מגיע לשם ורגיל לתשלום של שכר שווה לעבודה שווה'.¹⁷ קביעה זו מעניינת לכשעצמה. אין להניח שפקיד קולוניאלי בכיר היה מביע הפתעה מהבדלי שכר תמורת אותה עבודה, אילו הפועלים בעלי השכר הגבוה יותר היו אירופים, מתיישבים מארץ־האם או אנשי השלטון הקולוניאלי, ונמוכי השכר היו ילידי המקום. נראה כי אמירתו מעידה כי גם הפועלים הערבים וגם אלו היהודים היו בעיניו כוח עבודה מקומי, גם אם בעלי מאפיינים שונים ביותר. גרייבס לא היה שותף לתפיסה העצמית של הפועלים היהודים.¹⁸

גם בקרב הפועלים היהודים והערבים עוררו הבדלי השכר אי־שקט וחוסר שביעות־רצון. הפועלים היהודים, או ליתר דיוק מנהיגי ארגונם, חששו כל העת שמא לא יצליחו לשמר את

¹⁵. 'Labor Legislation Committee Report' (above, note 13), Item 3.

¹⁶. G. Mansur, 'Evidence of Mr. George Mansur Before the Palestine Royal Commission', above, note 9.

¹⁷. Graves, 'Survey of Labour in Palestine', Item 18, above, note 12.

¹⁸. עם זאת גם גרייבס היה מודע היטב לשוני הניכר בין הפועלים היהודים והערבים. בדיווחו הוא כותב כי אין כל אפשרות לדבר בהכללה על ציבור העובדים בפלשתינה מפני שהפועלים היהודים והערבים נבדלים אלו מאלו מכל בחינה שהיא – שפה, דם, אידאלים פוליטיים, תרבות ודת. Graves, סעיף 2 (לעיל הערה 12).

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

רמת השכר הגבוהה נוכח התחרות של כוח העבודה הערבי הזול יותר. ואילו הפועלים הערבים התמרמרו על עצם מציאותם של הפועלים היהודים בפלשתינה ועל הלחץ שהם הפעילו נגד העסקתם של הפועלים הערבים במגזר היהודי.¹⁹

יתרה מכך, ראשי הפועלים הערבים דחו מכול וכול את רמת השכר הגבוהה יותר שזכו בה הפועלים היהודים ושללו את טיעוני היהודים להצדקת יתרונם. הם דחו את הטענה כי היהודים הם פועלים טובים יותר, לפחות בעבודות מסוימות, ומכאן ההצדקה לשכרם. הם דחו גם את הטענה המרכזי של הנהגת העובדים היהודים כי רמת חייהם הגבוהה יותר, החיונית להם עקב סגנון חייהם ודרישותיהם התרבותיות הבסיסיות, מחייבת שמירה על שכר גבוה משכרם של הערבים. רמת החיים היא תוצאה של השכר הגבוה, טענו הדוברים של פדרציית האיגודים המקצועיים וחברות הפועלים הערביים בתחילת שנות הארבעים, ולא הסיבה לשכר זה.²⁰ הצרכים היסודיים משותפים ליהודים ולערבים, צרכים אנושיים בסיסיים, כתבו בפנייתם לשלטונות. הודות לשכרם הגבוה יותר היהודים יכולים לספק צרכים אלו, ואילו ממרבית הפועלים הערבים נשללה האפשרות לספקם.²¹

תאוריית שוק העבודה המפוצל (Split Labor Market Theory) שפיתחה עדנה בונסיץ' (Bonacich) דנה במצבים מעין אלה – תחרות על עבודה בין שתי קבוצות עובדים, קבוצה ששכרה גבוהה וקבוצה ששכרה נמוך, והמעסיקים מעדיפים לדחוק הצדה את הפועלים היקרים ולהעסיק במקומם את הפועלים הזולים יותר.²² בונסיץ' טענה כי בנסיבות אלו ניסו הפועלים היקרים יותר למנוע את דחיקתם והמרתם באמצעות אסטרטגיות שונות, והעיקרית שבהן היא ניסיון לסגור את שוק העבודה בפני הפועלים הזולים יותר. אותם יתרונות שאפשרו מלכתחילה לפועלים אלו לזכות בשכר גבוה יותר – כגון רמת השכלה, משאבים שונים המאפשרים ארגון יעיל של כוח האדם ושל תהליך העבודה, ניסיון בהתארגנות מקצועית וקרבה למרכז הפוליטי – אותם יתרונות גם יכולים לסייע לפועלים בסגירת שוק העבודה בפני מתחריהם. אם אין הפועלים יכולים למנוע כניסה של כוח עבודה מתחרה, גרסה בונסיץ', הם תוחמים את הפועלים הזולים לדרגים הנמוכים של שוק העבודה ומבטיחים

19. ג'ורג' מנסור עוסק בפירוט ובהדגשה בהתנגדותה של ההסתדרות להעסקת פועלים ערבים, ובאופן זה לתרומתה לערעור היחסים ביניהם. הוא דן בכך בעדותו לפני הוועדה המלכותית בראשות הלורד פיל וכן בחוברת אשר פרסם זמן קצר לאחר העדות, ובה הציג מחדש את דבריו ביתר שיטתיות ופירוט. מנסור בעדותו לפני הוועדה, ראו לעיל, הערה 16, וכן G. Mansur, *The Arab Worker under the Palestine Mandate*, Jerusalem 1937

20. או כשםם באנגלית Federation of Arab Trade Unions and Labour Societies
21. מכתבה של פדרציית האיגודים המקצועיים וחברות העובדים הערביים לוועדת השכר, 31 בדצמבר 1942, ארכיון העבודה IV208-1-3721.

22. E. Bonacich, 'A Theory of Ethnic Antagonism: The Split Labor Market', *American Sociological Review*, 37 (1972), pp. 547-559; Bonacich, 'The Past, Present and Future of Split Labor Market Theory', *Research in Race and Ethnic Relations*, 1 (1979), pp.

לעצמם מונופול על העבודות המתגמלות. תגובותיהם של הפועלים הזולים לשכרם הנמוך ולהדרתם מהעמדות המועדפות אינן נכללות בתאוריה או במודל של בונסיין. נראה כי היא ייחסה להם סבילות או הניחה שהם רואים יתרון בשכרם הנמוך ומצפים שהאינטרס של המעסיק יבטיח את העסקתם.

מצב שוק העבודה בארץ-ישראל-פלשתינה והיחסים בין הפועלים היהודים והערבים תאמו את המודל של בונסיין, והתאמה זו כבר הוצגה בכמה וכמה מחקרים.²³ ציבור הפועלים היהודי, בהנהגתה של ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, התאמץ מאוד לחסום את כניסתם של פועלים ערבים למגזר היהודי. הוא השתמש לשם כך ברמת ארגון גבוהה של העובדים היהודים ובסיוע כלכלי ופוליטי של המוסדות הציוניים, והפעיל לחץ חברתי וכלכלי על המעסיקים היהודים בססמה 'עבודה עברית'. זה מקרה מובהק של אסטרטגיית הסגירה שבונסיין תיארה. אפשר לומר כי פעולתה של ההסתדרות העובדים הצליחה לא בחסימת כניסתם של הפועלים הערבים, אלא בהגבלתה, במניעת הצפה של המגזר היהודי בפועלים ערבים. יעקב מצר מעריך כי ב-1931 היו הפועלים הערבים כ-20 עד 23 אחוזים מכלל כוח העבודה במגזר היהודי, וב-1935 הם היו כ-15 עד 17 אחוזים.²⁴ בשורש הצלחתם של הפועלים נמצאה ההתאמה המלאה בין יעדם, למנוע כניסה של פועלים ערבים לשוק העבודה היהודי, ובין האוריינטציה המתבדלת הכוללת של ההתיישבות היהודית הציונית. המתיישבים היהודים היו מיעוט בקרב אוכלוסיית הרוב הערבית, וכדי לגבש ולקדם את אפשרות האוטונומיה של קהילתם הם פיתחו מגוון רחב של דרכי התבדלות כלכלית, חברתית, פוליטית, תרבותית ויישובית-מרחבית. מוסדות התנועה הציונית גיבשו וחזיקו את התהליכים האלה. היתה להם השפעה פוליטית בקרב השלטון הבריטי בלונדון ובירושלים, והם היו בעלי משאבים כספיים שגייסו הקרנות הלאומיות השונות. נסיבות אלו טיפחו שיתוף-פעולה, אמנם מתוח, בין הנהגת הפועלים ובין המעסיקים היהודים. ואכן, הפועלים היהודים הצליחו לעמוד בתחרות עם פועלים דלי שכר בזכות הלחץ החברתי שהפעילה ההסתדרות על מעסיקים פרטיים ותמיכת ארגוני מעסיקים במדיניות העבודה העברית; באמצעות העמסת חלק מן העלות הנוספת של 'העבודה העברית' על הצרכן היהודי, ובאמצעות השתתפות כספית של הסוכנות היהודית וקשרים פוליטיים שהיא הפעילה כדי 'להכשיר' את מדיניות ההעסקה הלאומית בעיני השלטון המנדטורי.

23. G. Shafir, *Land and Labor in the Origin of the Arab Israeli Conflict*, Cambridge 1989; M. Shalev, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford 1992; D. Bernstein, 'Expanding the Split Labor Market Theory: Between and Within Sectors of the Split Labor Market of Mandatory Palestine', *Comparative Studies in Society and History*, 38 (1996), pp. 243-266; Bernstein, 'Strategies of Equalization: Jews and Arabs in the Split Labor Market of Mandatory Palestine', *Ethnic and Racial Studies*, 21 (1998), pp. 449-475

24. Metzger, *The Divided Economy*, p. 131

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

יכולתה של ההסתדרות למנוע את העסקתם של פועלים ערבים במגזר היהודי, או לפחות לצמצמה בהרבה, היתה נעוצה אפוא במערכת קשריה בתוך התנועה הלאומית הציונית, ובהתאמה חלקית לפחות בין יעדים ומטרות של העובדים ובין אלה של המעסיקים, מעבר לאינטרסים המעמדיים המנוגדים של אלה ואלה.

מצב זה לא היה קיים במגזר הממשלתי. הממשלה הכירה במחויבותה לקדם את הבית היהודי הלאומי, אך לא ראתה עצמה אחראית לעלות הכלכלית של מפעל לאומי זה. העובדים הערבים התנגדו להדירה של פועלים יהודים למגזר שהיה מקור התעסוקה העיקרי שלהם, מה גם שהדבר נעשה תמורת שכר גדול משכרם. העובדים היהודים והנהגתם, לעומת זאת, חיפשו טיעונים להצדקת דרישתם להקצות להם עבודה במגזר הממשלתי, בלי לוותר על עלותם הגבוהה יותר. נבחן עמדות אלה ביתר פירוט.

במגזר הממשלתי

בספטמבר 1926 דיווח ראש מחלקת העבודות הציבוריות במנהל הממשלתי למוכיר הממשלה הראשון על העסקתם של פועלים יהודים וערבים בעבודות ציבוריות במחוז הצפון והדרום של פלשתינה (א"י).²⁵ במחוז הצפון שילמה מחלקת עבודות ציבוריות תמורת 19,000 ימי עבודה של פועלים מקצועיים ובלתי-מקצועיים, יהודים וערבים. רק מיעוט מימי עבודה אלה היו של פועלים מקצועיים, 2,000 מתוך 19,000, קצת יותר מעשרה אחוזים. הם נחלקו שווה בשווה בין הפועלים המקצועיים היהודים והערבים ושכרם של אלה ואלה היה שווה. בשאר ימי העבודה הועסקו בעיקר פועלים ערבים, 87.5 אחוזים מכלל העובדים, ואילו פועלים יהודים הועסקו ב-12.5 אחוזים מימי העבודה.

במחוז הדרום ההקצאה היתה מקוטבת אף יותר. העבודה המקצועית, 12.5 אחוזים מכלל ימי העבודה, חולקה אף שם שווה בשווה בין הפועלים המקצועיים היהודים והערבים, ואילו ימי העבודה הבלתי-מקצועית הוקצו כמעט כולם לפועלים הערבים. בשני אחוזים בלבד מימים אלה הועסקו פועלים יהודים.

שכר העבודה של הפועלים הבלתי-מקצועיים לא היה שווה, אולם הדיווח אינו מאפשר לקבוע מה היתה מידת הפער. שכר הפועלים הערבים נע בין 100 ל-200 מיל ליום, ואילו שכר הפועלים היהודים נע בין 120 ל-200 מיל. ההפרש נראה זעום, אך ייתכן כי שכר מרבית הפועלים הערבים היה קרוב לנקודה הנמוכה ברצף זה, ואילו שכר הפועלים היהודים התקרב לנקודה הגבוהה. נתונים אלו יכולים להבהיר את מדיניות הממשלה מצד אחד ואת הבסיס לטענות ולטרוניות של שתי הקבוצות הלאומיות מצד שני.

מדיניות הממשלה התבססה על העדפה ברורה ומוצהרת של השיקול הכלכלי על פני כל שיקול אחר. העדפה זו שיקפה את המדיניות האימפריאלית הבריטית - על הקולוניות

25. מחלקת עבודות ציבוריות למוכיר הראשון, 27 בספטמבר 1926, אצ"מ S9/1842.

ומושבות החסות לשאת את עצמן בלי להטיל עול כלשהו על 'משלם המסים הבריטי'.²⁶ לפיכך נדרש שעבודות הממשלה יתבצעו בעלות הנמוכה ביותר האפשרית ללא רמת ניצול שתפגע בעליל בצרכים הבסיסיים של האוכלוסייה המקומית. מדיניות זו התבטאה בהוצאת עבודות למכרו והתחייבות לקבל את ההצעה הזולה ביותר. כאשר הגופים הממשלתיים היו המעסיקים הישירים הם העדיפו פועלים זולים. את החובה, חובה פוליטית בעיקרה, להעסיק עובדים יהודים וכך לתמוך בבית הלאומי, בחר הממשל הבריטי למלא בהעסקת פועלים מקצועיים יהודים, שהרי שכרם היה זהה לשכר מקביליהם הערבים. דפוס דומה נראה במגמות ההעסקה בפקידות: חלקם של היהודים בין הפקידים הממשלתיים היה גדול באופן משמעותי מחלקם בין הפועלים הבלתי-מקצועיים. נתונים רשמיים מעידים כי שיעורם של היהודים בין העובדים המדורגים בשירות המדינה המנדטורי היה גדול במקצת משיעורם באוכלוסייה, ושיעורם בין הבלתי-מדורגים היה קטן משיעורם באוכלוסייה.²⁷ לסיכום, הממשל הבריטי העסיק יהודים בעבודות ששכרן היה גבוה, יחסית, ושווה ליהודים ולערבים. הוא נמנע מהעסקת יהודים או מיעט להעסיקם בעבודות שנמצאו להן פועלים ערבים זולים בהרבה.

המצב המתואר עורר התנגדות חריפה הן בקרב הערבים והן בקרב היהודים. הערבים ראו בבריטים וביהודים גם יחד אחראים לאבטלה גוברת בקרבם. כל הדוברים הערבים הסכימו בדבר קיומה של תופעת האבטלה, אך התקשו לתעדה בגלל האופי הנייד והעונתי של חלק ניכר מכות העבודה הערבי. היהודים נחשבו אחראים לכך עקב בואם לפלשתינה ללא התחשבות בהיקף העבודה הזמינה ועקב מאמצייהם למנוע ממעסיקים יהודים להעסיק ערבים. את הבריטים האשימו הערבים באחריות להעמקת האבטלה במגזר הערבי בגלל תמיכתם בהקמת הבית הלאומי היהודי והסכמתם להגירה יהודית רחבת הקף, ומפני שהם אימצו, מעשית לפחות, את התביעה הציונית להעריך את 'יכולת הקליטה' של הארץ לפי מידת האבטלה במגזר היהודי בלבד ולא בפלשתינה כולה. לטענת הערבים, בכך התעלמו הבריטים ביודעין מן האפשרות שתושבי הארץ הערבים המובטלים יועסקו בארץ, במקומות עבודה בבעלות ערבית, יהודית או ממשלתית, ולא ייאלצו לחלוק אותן עם מהגרים יהודים שזה מקרוב באו.

התנגדותם של הדוברים הערבים הפלשתינים לשילובם של היהודים בעבודות הממשלה היתה מעוגנת בהתנגדותם להתיישבות הציונית בכללותה ולכל מה שהיה כרוך בה, ובייחוד

26. ראו את דיונו המקיף של נחום גרוס במדיניות הכלכלית הבריטית בארץ ישראל, 'המדיניות הכלכלית של הממשל הבריטי המנדטורי בארץ-ישראל', קתדרה, 24 (תמוז תשמ"ב), עמ' 153-180, וכן קתדרה, 25 (תשרי תשמ"ג), עמ' 135-168. B. Smith, *The Roots of Separatism in Palestine*, London; 1993, pp. 46-48

27. באשר לחלקם של היהודים באוכלוסייה, ראו: Gertz, *Statistical Handbook*, 1947, pp. 46-47. באשר לחלקם בעבודות הממשלה ובשירות הממשלתי, ראו 'Civil Service', אוגוסט 1934, אצ"מ S25/7743, וכן נתוני עובדי המדינה, מדורגים ובלתי מדורגים, מדצמבר 1935, דצמבר 1936 ודצמבר 1937, ארכיון המדינה L/84133.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

לכוונה להקים בית לאומי יהודי. כל מה שחזיק את מעמדו הנבדל של היישוב היהודי וקידם את התפתחותו לכדי ישות לאומית נפרדת של יהודים, לרבות הפעלת קריטריונים שונים ליהודים ולאוכלוסיית הרוב המקומית, נחשב פגיעה ישירה בציבוריות הערבית הפלשתינית. וכך, העסקתם של היהודים בעבודות הממשלה נחשבה דחיקה של פועלים שכירים ערבים ממקום העבודה העיקרי שלהם ופגיעה חמורה במיוחד בפועלים הפלאחים הבלתי-מקצועיים מצד אחד ובמשכילים המועסקים בשירות המדינה מצד שני.

יתר על כן, ההנהגה הערבית התנגדה בהריפות גם לתנאי העסקתם של פועלים יהודים כאשר אלה הועסקו בשכר גבוה יותר או בתנאי מכרז מועדפים, וטענה כי הדבר מטיל עול כלכלי ישיר על אוכלוסיית הרוב הערבית של פלשתינה. כאן נשזרת הסוגיה של עבודות הממשלה במחלוקת נוספת – על חלקן היחסי של שתי הקבוצות הלאומיות בהכנסות הממשלה ובהוצאותיה. קישרו בין שתי הסוגיות גם דוברי היישוב היהודי וגם דוברי הציבור הערבי. ההנהגה הציונית טענה, כפי שנראה בהמשך, כי היישוב היהודי אחראי ל-40 אחוזים בערך מכלל הכנסות הממשלה בפלשתינה, הרבה יותר מחלקו באוכלוסייה, ולפיכך הוא זכאי להיות מועסק בעבודות שמומנו מהכנסות אלו.

לעומת זאת, ההנהגה הערבית טענה כי האוכלוסייה הערבית היא המקור לרוב הכנסות המדינה, ל-60 אחוזים מהן לפחות, ולכן כל הוצאה שחזקה את היישוב היהודי נעשתה, בחלקה הגדול, על חשבון האזרחים הערבים. הם טענו שתשלום נוסף, ישיר או עקיף, כמו שכר עבודה מוגדל לפועלים יהודים, נלקח מכספי המסים ששילמה האוכלוסייה הערבית. לא זו בלבד, כך טענו דוברי הערבים בארץ, אלא שהדבר פגע ביכולתה של הממשלה לממן פעולות אחרות לשיפור מצבה של אוכלוסיית הרוב הפלשתינית.

ההנהגה היהודית ניסתה אף היא לקשר בין דרישתה שיוקצו לפועלים היהודים ימי עבודה בעבודות הממשלה ובין יעדיה הפוליטיים והחברתיים. טיעונים אחדים חזרו ונשנו, כמעט ללא שינוי, בשנות העשרים והשלושים. לפי קו טיעון אחד של ההנהגה הציונית, צרכיו החיוניים של הפועל היהודי מחייבים רמת שכר 'סבירה' ו'הוגנת' וסיפוקם משרת את טובתו של הפועל הערבי. דרישותיו של הפועל היהודי לשכר גבוה יותר נבעו מצרכיו כבן תרבות. הנחתו הסמויה של טיעון זה היתה שהשלטון הבריטי יתקשה לערער על החובה לספק צרכים אלו בשל היותו שותף לתפיסות התרבותיות של בעלי הטיעון.

עם זאת, היה חשוב לדוברי היישוב היהודי להפריך את הטענה כי סיפוק 'צרכים תרבותיים' אלו בא על חשבון סיפוק צרכים חיוניים, לגיטימיים גם הם, של האוכלוסייה הפלשתינית. לפיכך הם חזרו והוקיעו את השכר הנמוך של הפועלים הערבים וטענו שהם סובלים מניצול מחפיר. ככל שפצרי השכר היו גדולים, היה קשה לצפות שהשלטון הבריטי יסכים לספק את השאיפות התרבותיות של הפועל היהודי. דוברי היישוב היהודי טענו אפוא שהפער בשכר אינו לגיטימי, והוא משקף את ניצולו של הפועל הערבי ולא את עלותו הגבוהה של הפועל היהודי. על יסוד טענה זו קראו להעלאת שכרו של הפועל הערבי ובכך חתרו להפחית את חלקם בעלות הרבה יחסית של העסקת הפועלים היהודים. ההוקעה של ניצול הפועל הערבי נכרכה אפוא, שוב ושוב, דווקא בקריאה להעסיק פועלים יהודים. כך, לדוגמה, כתבה

מחלקת העבודה בהנהלה הציונית אל המחלקה המדינית בעת השפל הכלכלי של 1926, לקראת דיון בהעסקתם של פועלים יהודים בעבודות הציבוריות של הממשלה:

[יש לתת] תשומת לב לשאלת העבודות הציבוריות של הממשלה. השאלה הזאת דורשת את פתרונה כבר מזמן. הממשלה לא נתנה לפועל העברי את חלקו המתאים בעבודותיה ונימוקיה בהבדל שכר העבודה, הפועל העברי דורש שכר עבודה יותר גדול מאשר הפועל הערבי, והממשלה אחראית בעד זה שהוצאת כספיה תהיה במידת חסכון.

ומחברי המכתב הציגו את הטענה הנגדית:

הקמוצים בשכר העבודה בקבלת פועלים זולים העומדים על מדרגה תרבותית נמוכה ובהחזית פועלים העומדים במדרגה תרבותית גבוהה יותר והזקוקים מטעם זה גם לשכר עבודה יותר גדול, אינם יכולים לגרום להתפתחות החברותיות והתרבותיות של הפועלים ושל תושבי הארץ בכלל. לא הנצול של מצבו התרבותי הנמוך כי אם פתוח האלמנט העובד בארץ יכול להתאים לכונותיה ומגמותיה של הממשלה, ומטעם זה לא יתכן לדחות את הפועל העברי מפני דרישת משכורת המתאימה לצרכים פשוטים של פועל תרבותי.²⁸

קו טיעון שני התמקד בהיקף ההעסקה של פועלים יהודים בעבודות בלתי-מקצועיות שהיו מרבית עבודות הממשלה. הבריטים לא חלקו על חובתם להעסיק פועלים יהודים, והעובדה שהיהודים משתכרים יותר מן הערבים היתה נתון בעיניהם. לכן המחלוקת נסבה בעיקרה על היקף ההעסקה. ההנהגה היישובית שללה חלוקה של ההעסקה על בסיס חלקה היחסי של כל קבוצה לאומית באוכלוסייה. זו היתה עמדתה בכל סוגיה שנגעה לחלק היחסי של כל קבוצה לאומית בשירותי המדינה או במוסדות נבחרים מתוכננים. ההנהגה היהודית חתרה לכך שהיהודים יהיו לרוב דמוגרפי,²⁹ ולכן היא דחתה לחלוטין כל פתרון ששיקף את העובדה שהיהודים היו מיעוט ואף סייע לקבע מעמד זה. חלוקת ההעסקה לשני חצאים נחשבה פשרה מרחיקה לכת. המוסדות הציוניים דרשו אפוא כי הפועלים היהודים יהיו כמחצית המועסקים בעבודות הממשלה, אם כי במקרה זה הדרישה התבססה על טיעונים וחישובים שעניינם שוק העבודה והכנסות המדינה והם נגעו רק בעקיפין לעתיד הדמוגרפי-פוליטי של היישוב היהודי ופולשתינה (א"י) כולה.

סוגיה זו התייצבה במרכז סדר היום הציבורי בשנת 1926, כאשר אושרה הלוואת פיתוח בחקיקה מיוחדת - Palestine and East Africa Loans Act.³⁰ ההלוואה הוקדשה ברובה

28. מרכז העבודה למחלקה המדינית של ההנהלה הציונית, 14 באפריל 1926, אצ"מ S9/1842.

29. י' גורני, השאלה הערבית והבעיה היהודית, תל-אביב 1985, עמ' 12.

30. דיון מקיף במדיניות הפיתוח הבריטית במאמרו של גרוס, לעיל, הערה 27, כמו כן בספרו: ג' גרוס, לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל, ירושלים תש"ס, עמ' 204-220; Smith,

The Roots of Separatism in Palestine, ibid., note 26

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

לפיתוח נמל חיפה והאוכלוסייה המקומית חויבה לשאת בפירעונה. דוברי התנועה הציונית פעלו למען אישור ההלוואה בפרלמנט. עם אישור ההלוואה³¹ נערכו שני הצדדים, ובמיוחד הציונים, להבטיח כי ציבוריהם ייהנו מעבודות הפיתוח החדשות. הסוגיה נדונה בדרגים הגבוהים ביותר. נשיא ההסתדרות הציונית, ד"ר חיים וייצמן, פנה ב-9 באוקטובר 1928 לסגן השר לענייני המושבות ופירט בהרחבה את בקשת התנועה הציונית בדבר הקריטריונים לקביעת השיעור של העסקת פועלים יהודים בעבודות הנמל.³²

קריטריון אחד שהציע וייצמן היה חלקו היחסי של הציבור היהודי מכלל הכנסות המדינה. טענה זו היתה השכיחה והעקיבה ביותר – ראוי כי הציבור היהודי ייהנה משרותי המדינה, ובמקרה זה מתעסקה בעבודות פיתוח, לפי חלקו בקופה שמימנה את העבודות האלה. היישוב תרם כ-40 אחוזים מהכנסות המדינה, כגרסת ההנהגה הציונית באותן שנים, ולכן היא טענה שארבעים אחוזים מכלל עובדי הפיתוח הנדון יהיו יהודים. שכרם הגבוה יותר ימומן, על סמך טיעון זה, מכספי המסים והמכס שהם עצמם העבירו לקופת המדינה.³³ קריטריון שני אף היה בעל משמעות מספרית גדולה יותר – חלקם היחסי של הפועלים היהודים מכלל כוח העבודה השכיר בפלשתינה (א"י). נקבע כי הפועלים היהודים הם כמחצית מכלל השכירים ומכאן הועלתה הדרישה שהם יהיו מחצית מן המועסקים בעבודות החדשות. וכך כתב חיים וייצמן:

בהנחה כי מוסכם שיש להעסיק כוח עבודה יהודי בשיעור יחסי הוגן, נשאלת השאלה מה ייחשב שיעור הוגן. אפשר להציע שהוא יתאים לחלק היחסי של היהודים בכלל אוכלוסיית פלשתינה. ההנהלה [הציונית] סוברת בנחרצות כי הנוסחה הזו אינה ישימה במקרה הנידון, והיא מעניקה ליהודים פחות מן המגיע להם. כמו שנאמר כבר, היהודים זכו בעבר לחלק קטן בהרבה מחלקם ההוגן בעבודות הממשלה והרשויות המקומיות. נוסף על כך נאמר כבר כי היהודים תרמו להכנסות [המדינה], וימשיכו לתרום להן, הרבה יותר ממספרם, ותרומה זו תשמש להחזר ההלוואה המממנת את עבודות הנמל. יתרה מזאת, יש לייחס חשיבות רבה לעובדה כי היהודים הם לפחות חמישים אחוז מכלל העובדים התלויים לפרנסתם בעבודה תעשייתית מהסוג הנדרש כעת. ההנהלה חושבת

31. בציבורים השונים בפלשתינה היתה מחלוקת קשה באשר לקבלת ההלוואה. בעוד שההנהגה היהודית ראתה בהלוואה גורם חשוב לפיתוח, התנגדה לה ההנהגה הפלשתינאית. החשש היה שעיקר העול של החזר החוב ייפול על האוכלוסייה הפלשתינאית, אוכלוסיית הרוב, ואילו היהודים יצליחו, בזכות כישוריהם ומעמדם הפוליטי, ליהנות מרווחי הפיתוח הכלכלי שיבוא בעקבות ההלוואה.

32. וייצמן לסגן השר לענייני המושבות (בלא ציון שמו), 9 באוקטובר 1928, ארכיון העבודה IV208-1-128.

33. הן גרוס והן מצר מתייחסים בפירוט רב למדדים השונים המשמשים להערכת חלקם היחסי של היהודים והערים בהכנסות הממשלה. ראו גרוס, 'המדיניות הכלכלית הבריטית', עמ' 199, ומצר, לעיל הערה 25, עמ' 184. לענייננו מספיק אם נאמר כי שני חוקרים אלה מביאים נתונים דומים. על פי נתונים אלה, עלה חלקה של האוכלוסייה היהודית במיסוי הממשלתי מ-38 אחוזים בקירוב ב-1926, על פי מצר, ל-63 אחוזים בקירוב ב-1935 ולרמה דומה בשנות הארבעים הראשונות. מדדים נוספים, ובהם רמת מיסוי לנפש, מעידים אף הם על חלקם ההולך וגדל של התושבים היהודים בהכנסות המיסוי של המדינה.

כי בנסיבות אלה מוצדקת בקשתם להבהיר לקבלנים היטב כי מצופה מהם להעסיק פועלים יהודים כדי מחצית מכלל העובדים.³⁴

הנהגת התנועה הציונית תבעה אפוא כי לא עלות כוח העבודה היא שתקבע, לא שיקולי היסכון או תעסוקה של כלל הציבור הפלשתיני-ארץ-ישראלי, זה שהערבים הפלשתינים היו רוב מכריע בה, ואף לא חלקם היחסי של היהודים בכלל האוכלוסייה. הציונים תבעו כי השיקולים הקובעים יביאו בחשבון, ישירות או באופן עקיף, את האופי המיוחד והנבדל של היישוב היהודי. ומכאן קצרה הדרך בחזרה לתפיסות היסוד של ההתיישבות הציונית - תביעה שהיא תיחשב ישות נפרדת, זכאית ליחס מיוחד מהשלטון הבריטי, גם מממשלת ארץ-ישראל-פלשתינה וגם מהממשלה הבריטית בלונדון.

עם זאת, לצד הטיעונים הפוליטיים של הנהגת היישוב, היה ברור גם לה כי אין כל אפשרות להתעלם מהשיקולים הכלכליים שהנחו את המדיניות האימפריאלית, לרבות מדיניותה של הממשלה המנדטורית שבירושלים. עמדות השלטון לא היו חד-משמעיות. מעצבי המדיניות הבריטית לא דחו מכול וכול את טיעוניהם של דוברי היישוב ונציגיו, ולעתים היה נדמה כי הם אף אימצו אותם. במכתבו הידוע של ראש ממשלת בריטניה רמזי מקדונלד לנשיא ההסתדרות הציונית ד"ר חיים וייצמן בפברואר 1931, התייחס מקדונלד בין היתר לחלקם של הפועלים היהודים בעבודות הממשלה. הוא קבע בפסקה 16 של איגרתו כי '... לגבי עבודות ציבוריות ומוניציפליות אשר ממומנות בכספים ציבוריים טובא בחשבון דרישתם של העובדים היהודים לחלק סביר בתעסוקה הזמינה, וזאת תוך התחשבות בתרומה היהודית להכנסות הציבוריות'.³⁵

המנהל הבריטי בפלשתינה (א"י) ראה עצמו מחויב לקביעה זו, עם כל הערפול שבה. בשנתיים הבאות הוא הקדיש תשומת-לב רבה לשאלה כיצד ליישמה בלי לפגוע באופן משמעותי במדיניות הכוללת. בשלב ראשון העריכו פקידי המנהל את חלקו היחסי של היישוב היהודי בהכנסות המדינה וקבעו כי ההכנסות מהיישוב היהודי היו 37 אחוזים מכלל ההכנסות. הערכתם היתה פחותה מזו של אנשי הסוכנות היהודית.³⁶ אחרי כן הבהירו הפקידים כי היישוב היהודי זכאי לאחוז מתאים מעלות העבודה ולא מכלל ימי העבודה.

34. כנ"ל, סעיף 15.

35. ר' מקדונלד לד"ר ח' וייצמן, 13 בפברואר 1931, סעיף 16, ארכיון המדינה CO 733/203. מכתב זה נשלח מראש ממשלת בריטניה לנשיא ההסתדרות הציונית בעקבות המחאה הציונית העזה והתפטרותו של חיים וייצמן מראשות ההסתדרות הציונית, לאחר פרסום דוח הוֹפ־סימפסון והספר הלבן שנדפס בעקבותיו שנת 1930.

36. מכתבו של הנציב העליון, ארתור ווקופ (Arthur Wauchope) לשר המושבות פ' קונליף-ליסטר (Cunliff-Lister), 18 בפברואר 1933, סעיף 3, ארכיון המדינה CO 733/238. הערכה זו עוררה התנגדות בחוגים הציוניים אשר הסבירו שוב את חישוביהם במכתבם מ-16 ביולי 1933. במכתב זה טענו כי חישובי השלטון נעשו על סמך נתוני תחילת 1932, אלא שבינתיים גברה בהרבה העלייה היהודית עתירת ההון הפרטי ממרכז אירופה, ויחד אתה עלה חלקם של היהודים במיסוי ובמכס אף מעל ל-40 אחוזים. מהנוסח שבידי לא ברור אם המכתב, החתום על ידי משה שרתוק, נשלח לנציב העליון או לשר המושבות. ארכיון המדינה CO 733/238.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

אף על פי כן עמדת ההנהגה הציונית אומצה חלקית בלבד או אומצה רק לכאורה, שכן הובהר לנציגי היישוב כי פועלים יהודים לא יועסקו בעבודות בלתי-מקצועיות אם יימצאו עובדים מיומנים וזולים מהם בהרבה. פקידי ממשל בכירים הבהירו כי ראש-הממשלה אמנם קבע שיש להתייחס לתרומתו של היישוב היהודי להכנסות המדינה, אולם ברור כי זהו רק קריטריון אחד ולצדו יש שיקולים נוספים, כלכליים ופוליטיים. 'ברור ומובן מאליו', כתב הנציב העליון לשר המושבות, כי

הפירוש הראוי לקביעת ראש-הממשלה הוא שהתרומה היהודית להכנסות המדינה היא שיקול חשוב בבדיקה הכוללת, אך היא אינה השיקול היחיד ואין כוונת הדברים לדחוק עקרונות כלליים אחרים של הוגנות ציבורית ושל נוחות. השיקולים האחרים הם (1) הקף האבטלה בקרב ערבים ויהודים; (2) הצורך לחסוך בהוצאות הציבוריות; (3) המשקל היחסי של יהודים וערבים באוכלוסייה הסמוכה למקום העבודות הציבוריות; (4) הרצון להימנע מהבדלי שכר בין פועלים יהודים וערבים המועסקים באותה עבודה ובאותו המקום.³⁷

לפיכך, דוברי היישוב היהודי אמנם חזרו והתבטאו בדבר זכאותם של הפועלים היהודים ל'חלק הוגן' מעבודות הממשלה, וב'שכר הוגן', אולם הם הכירו בעובדה ששיקולים כלכליים מנחים את השלטונות וניסו להתמודד עמם גם על בסיס כלכלי.

יזמות ההסתדרות והנהגת היישוב

כדי להסביר את יזמותה של הסתדרות העובדים יש לחזור למודל שוק העבודה המפוצל של בונסיץ'. הפועלים היהודים התקשו כאמור לחזור למגזר העבודות הממשלתיות מפאת שכרם הגבוה בהרבה משכר הפועלים הערבים ובגלל אי-נכונותו של המעסיק לשאת בעלות הנוספת. האסטרטגיות של קבוצות עובדים במצב זה, קרי סגירת השוק בפני הפועלים הזולים או דחיקתם לעבודות המתגמלות פחות, שימשו את הפועלים היהודים בהצלחה יחסית במגזר היהודי של כלכלת ארץ-ישראל, אך הן לא היו בנות-ביצוע במגזר הממשלתי. ההסתדרות לא היתה יכולה לסגור את השוק ולכן היא חיפשה דרכים לצמצם את העלות העודפת של הפועלים היהודים, בלי לפגוע באופן משמעותי ברמת ההכנסה שלהם. דרך אחת היתה דרישה של הסתדרות העובדים שיונהג שכר מינימום, לפחות בעבודות שהממשלה מימנה. השכר המינימלי ליהודים ולערבים היה אמור להיות גדול מהשכר ששולם לפועלים הערבים והנהגתו היתה מצמצמת את הפער בינם לבין הפועלים היהודים. על פי המודל של בונסיץ', מדובר במקרה זה באסטרטגיית השוואה (Equalization).³⁸

37. הנציב העליון, ארתור וקופ, לשר המושבות קונליף-ליסטר, 10 באוגוסט 1933, ארכיון המדינה CO 733/238.

38. Bonacich, 'The Past, Present and Future of the Split Labor', *ibid.*, note 22, pp. 32-34.

דרך התמודדות שנייה היתה ניסיון לשלב במגזר הממשלתי את צורות הפעולה שפותחו במגזר היהודי ולהתאימן לתנאי המגזר הממשלתי. לשם כך ביקשו נציגי היישוב היהודי כי עבודות ממשלה יינתנו לקבלנים יהודים ואלה יעסיקו פועלים יהודים. תנאי המכרז יסוכמו בין שני הצדדים כך שהמעסיק הציבורי לא ייצא נפסד, גם אם הצעתו של הקבלן לא תהיה בהכרח ההצעה הזולה ביותר. נבחן שתי דרכי פעולה אלה ביתר פירוט.

שכר מינימום ושכר שווה – אסטרטגיות השוואה

שכר מינימום

ממשלת פלשתינה (א"י) מינתה שתי ועדות לדיון בשכר הפועלים הבלתי-מקצועיים בעבודות הממשלה, האחת ב-1928 והשנייה בזמן מלחמת העולם השנייה, בסוף 1942 ותחילת 1943. ההסדרות הוציעה לשתי הוועדות להנהיג שכר מינימום, אך היה הבדל ניכר בין שתי ההצעות. לוועדה הראשונה הציע נציג ההסתדרות שיונהג שכר מינימום לפועלים הבלתי-מקצועיים בעבודות הממשלה. עם זאת, כפי שנראה להלן, ההצעה לא באה לבטל את השכר הגבוה יותר של הפועלים היהודים. רק בוועדת השכר השנייה, כחמש-עשרה שנים אחר כך, נכרכה הדרישה להנהיג שכר מינימום בדרישה ברורה לקבוע שכר שווה לפועלים בלתי-מקצועיים יהודים וערבים.

בוועדת השכר הראשונה, של שנת 1928, הציע נציג הפועלים היהודים יצחק בן-צבי לקבוע את שכר המינימום על פי הרכב הפועלים במקום העבודה. אמנם בן-צבי לא הבחין ברורות בין פועלים יהודים לערבים ולא דרש שכר מינימום שונה וגבוה יותר לפועלים היהודים, אך הבחנה זו השתמעה בבירור מתוך דבריו. בן-צבי הציע כי באזורים אחידים באוכלוסייתם, כגון אזורים כפריים ערביים או אזורים עירוניים יהודיים, יותאם השכר המינימלי לרמת החיים של האוכלוסייה, ואילו החישוב של שכר המינימום ביישובים מעורבים יתחשב בצורכי העובדים השונים ובנגישותם למקורות הכנסה נוספים.³⁹ בכל מקרה, לפי הצעת ההסתדרות, היכן שיועסקו גם פועלים יהודים או רק פועלים יהודים, השכר הממשלתי לא יהיה קטן משכר המינימום שהציעה ההסתדרות להנהיג במגזר היהודי, קרי לא יהיה פחות מ-300 מא"י.⁴⁰

למעשה אמות מידה אלו שיקפו ניסיון לשמר מצד אחד את השכר הגבוה יותר של הפועלים היהודים, ולמנוע מצד שני תשלום שכר פחות בהרבה למתחריהם, הפועלים הערבים.

39. הסדרות העובדים, 1928. תזכיר לוועדת השכר אשר הוגשה על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות, ארכיון העבודה IV208-1-128.

40. סכום זה לא היה סביר כשכר מינימום ממשלתי. גם בסקטור היהודי היו רבים שהרוויחו פחות מכך, ובוודאי שפועלים ערבים רבים ביותר היו רואים גם בשכר נמוך פי כמה, בסביבות 20 גרוש ליום, שכר מספק לעבודה לא-מקצועית.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

ההתייחסות ל'אוכלוסייה אחידה' ולרמת חייה באה לאפשר תשלום שכר נמוך לפועלים ערבים כפריים שאינם מתחרים ישירות עם פועלים יהודים. לעומת זאת, החלת הקריטריון בדבר 'מקורות הכנסה נוספים' על האוכלוסייה המעורבת הסתמכה על הטענה כי הפועלים הערבים שהיגרו העירה נהנו ממקור הכנסה נוסף בכפרי המוצא שלהם, ואילו הפועלים היהודים מתקיימים מעבודתם השכירה בעיר בלבד. מכאן נבעה מאליה המסקנה כי דרישתו של הפועל היהודי לקבל שכר גבוה יותר היא דרישה סבירה וצודקת. בכל זאת, כדי לצמצם את סכנת התחרות, נקבע עוד בהצעת ההסתדרות כי השכר המינימלי של הפועל הערבי המועסק לצד פועל יהודי ישווה לשכר המינימום שקבעה ההסתדרות לחבריה. נראה לפיכך כי ההצעה שהגיש נציג ההסתדרות לוועדת השכר נועדה בעיקרה להגן על שכר הפועלים היהודים מפני דרדור ולא היתה מכוונת להשוואת שכר.⁴¹

הצעתו של בן-צבי נדחתה מכול וכול. הנציג הערבי, איש מעמד הביניים העולה, לא תמך בה, ואילו נציג הממשלה דחה אותה כליל. הנהגת שכר מינימום תשרת את הפועל היהודי בלבד, כך נטען, והיא הצעה מיותרת ואף 'מסוכנת' לפועל הערבי, קל וחומר הקריטריונים הספציפיים שפורטו בה. כללית 'הזמן אינו בשל' להנהגת שכר מינימום, טענו נציגי השלטון, שכן הוא יגדיל מאוד את שכר הפועלים הבלתי-מקצועיים ויגרום לנהירת פועלים העירה, הרבה מעבר ליכולת הקליטה של שוק העבודה העירוני, וכך ייפגעו הפועלים ויתהווה סיכון ליציבות התברתית. עוד נטען, ברוח תפיסתו הכללית של השלטון הקולוניאלי הבריטי, כי אין זה מתפקידו או מעניינו של השלטון להעלות 'צרכים אשר טרם הבשילו'.⁴²

השוואת השכר

ועדת שכר שנייה התמנתה בסוף 1942. התנאים אז היו שונים. השנים שנות מלחמת העולם השנייה, עבודה היתה בשפע, בעיקר עבודה של אזרחים עובדי צבא במחנות הצבא הבריטיים. חלפה האבטלה הקשה של סוף שנות השלושים, אך הפועלים, ערבים ויהודים, סבלו מהתייקרות תלולה בהוצאות המחיה.⁴³ אלה ואלה דרשו העלאת שכר, הנהגת שכר מינימום ותשלום תוספת יוקר.

ולא רק התנאים הכלכליים השתנו. בשנים שחלפו גדל ציבור הפועלים השכירים הערבים והוקמו ארגוני פועלים. הגדול שבהם, 'אגודת הפועלים הערבית הפלשתינית', נעשה הנציג המוכר של הפועלים הערבים, קיבל תמיכה ממחלקת העבודה החדשה שהקימה הממשלה המנדטורית ופעל לקדם את דרישותיהם משלטונות הצבא ומרשויות הממשלה. במחנות הצבא עבדו פועלים יהודים וערבים רבים אלה לצד אלה – יותר ממאה אלף פועלים ערבים

41. ראוי לציין כי להצעה כזו לא היה סיכוי כלשהו. גם הפועלים הפשוטים היהודים לא תמיד זכו לשכר מינימום של 300 מא"י, ולא היה כל סיכוי כי הממשלה תסכים להעלות את שכר הפועלים הפשוטים שהיא מעסיקה מ-120-150 מא"י ל-300 מא"י.

42. ועדת השכר – 1928, סעיפים 18-20, ארכיון המדינה CO 733/152.

43. Gertz, *Statistical Handbook of Palestine - 1947*, pp. 317-318, 320.

לצד עשרות אלפי פועלים יהודים. הפועלים היהודים היו ברובם הגדול פועלים מקצועיים, אך לראשונה עבדו גם פועלים יהודים בלתי-מקצועיים רבים לצד פועלים ערבים. תחושת האינטרס המשותף התחזקה. פועלי המחנות היהודים דרשו שההסתדרות תפעל גם בקרב הפועלים הערבים, תקרא גם להם לכינוסיה ותהיה נכונה לפעול עם נציגות מעורבת של פועלי המחנות השונים במגעייה עם שלטונות המחנה. השכר הגבוה יותר של הפועלים היהודים היה מקור להתמרמרות בקרב הפועלים הערבים, וכבר שנים אחדות לפני כן העלתה אגודת הפועלים הערבית הפלשתינית את הדרישה להשוות את שכר הפועלים הערבים לזה של היהודים. בתנאים אלו, ובאווירה השונה שהתהוותה, ההסתדרות לא היתה יכולה להסתפק בדרישה לשכר מינימום. היא היתה חייבת לעמוד במפורש על הנהגת שכר שווה לפועלים היהודים והערבים:

אנו מציעים כי הוועדה תמליץ על שכר מינימום אחיד בכל הארץ. שכר זה לא יוריד את שכר המינימום של היהודים, ולעומת זאת יעלה את השכר המינימלי של הערבים. תהליך זה של העלאת הסטנדרטים הערביים מתקיים בהתמדה מאז התחלת ההתיישבות היהודית. המלחמה זירוה התפתחות זו וכעת כבר אפשר לדבר על קנה-מידה אחיד. בהתייחס לפועל המקצועי, כבר זה כמה שנים אין הבדל משמעותי בשכר הפועלים המקצועיים. כעת הגיע הזמן שחיקת מדינה תשים קץ למצב המגוחך של קנה-המידה הכפול לפועלים לא-מקצועיים.⁴⁴

רוב הזמן הדגישו השלטונות כי ההצעה להנהיג שכר מינימום לפועלים ערבים ויהודים היא מענייניו של הפועל היהודי בלבד ועלולה לפגוע בפועל הערבי, שכן יתרונו הוא המחיר הוול של עבודתו.⁴⁵ כך כתב הנציב העליון לורד צ'נסלור לשר המושבות לורד פאספילד: 'בתנאים הנוכחיים הניסיון להעלות את שכר המינימום של הפועל הערבי הבלתי-מקצועי, וזאת מתוך האינטרס המשוער של המהגרים היהודים, יביא לתוצאות הרות אסון לארגון הכלכלי של הארץ כולה'.⁴⁶ אמנם בוועדת השכר שפעלה בשנת 1943 כבר היה ייצוג לפועלים הערבים, והם-הם שהעלו בנחישות את הדרישה להשוואת שכר, אך בכל זאת הבקשה נדחתה שוב. ההתנגדות כבר היתה מתונה בהרבה. אפילו נציג השלטון קבע כי פערי שכר אינם רצויים ויש לפעול להסרתם, אולם רק באופן אטי והדרגתי...

הסתדרות העובדים ניסתה אפוא במשך עשורים אחדים להעלות את שכרו של הפועל הערבי לרמת שכר המינימום שהיא דרשה לפועל היהודי. הדבר היה מצמצם את פערי השכר ביניהם ומקטין, או מבטל, את העלות הנוספת שבהעסקתו של הפועל היהודי במגזר הממשלתי, אצל מעסיק שלא היה מעוניין לספוג עלויות מיותרות. רק בשנים האחרונות למנדט, מסיבות פוליטיות בעיקרן, הועתק הדגש של ההסתדרות מהעלאת שכרו של הפועל הערבי להשוואת

44. ועדת השכר - 1943, לעיל הערה 13, עמ' 44.

45. Graves, 'Survey of Labour in Palestine', 1941 (ibid., note 12), Item 19 (3).

46. Lord Chancellor to Lord Passfield, Secretary of State for the Colonies, 23 July 1931, Item 5, ISA, CO 87130II

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

שכרו לשכר הפועל היהודי. אולם גם כך וגם כך נדחו הצעות ההסתדרות. המעסיק הממשלתי לא רצה לשלם את המחיר הכלכלי והחברתי שנכרך באימוץ הצעות ההסתדרות. לא צלח הניסיון לעקוף את מכשלת העלות היתרה של הפועל היהודי באמצעות הגדלת שכרו של הפועל הערבי. הממשל המנדטורי לא אימץ את ההצעה להנהיג שכר מינימום ופערי השכר נשארו בעינם. במקביל נעשה ניסיון להתמודד ישירות עם הבעיה באמצעות הוזלת עלותו של הפועל היהודי, כלומר באמצעות סבסוד וייעול, בלי לפגוע ברמת שכרו.

קבלנות

ההצלחה בהפעלת אסטרטגיות סגירה במגזר היהודי הניעה את יזמיהן לנסות להפעיל גם במגזר הממשלתי. קבלן יהודי, מחויב להעסקת פועלים יהודים, היה אמור לשאת באחריות לביצוע העבודה ולשלם לפועליו היהודים שכר כמקובל במגזר היהודי, בלי לייקר את העסקה למזמין הממשלתי. הניחו שהקבלן ימצא דרכים להויל את העבודה באמצעים דומים לאלה ששימשו עובדים ומעסיקים במגזר היהודי, ביניהם בחירת עובדים מתאימים, ארגון יעיל של העבודה, עזרת מוסדות ציוניים במיכון העבודה, ועוד. כך לא הוא ולא המזמין לא היו אמורים לצאת נפסדים.

פתרון זה לבעיית שילובם של הפועלים היהודים בעבודות הממשלה הוצע לרשויות פעמים רבות, אך הן נרתעו מאימוץ גלוי של שיטות עבודה ושכר שונות ליהודים מזה ולערבים מזה, ובעיקר מהפעלתן באותו מקום עבודה. ובכל זאת, הן נעתרו להצעה בכמה וכמה מקרים. להלן אדון קצרות בשלושה מקרים כאלה: עבודת החציבה בעתלית לשם הוצאת אבנים לפיתוח נמל חיפה החדש, 1928; עבודת סבלות בנמל חיפה, ינואר 1937; בניית בית החולים הממשלתי החדש בחיפה, 1937.

היו כמה מאפיינים משותפים לשלושה מקרים אלו: ראשית, שלושתם התרחשו בחיפה או בסביבתה. חיפה היתה עיר מעורבת, ולכן כניסתם של יהודים לעבודות הממשלה היתה שם קשה יותר מאשר בעיר שאוכלוסייתה יהודית הומוגנית. שנית, החברה הקבלנית של הסתדרות העובדים, סולל-בונה, הופקדה בשלושת המקרים על הפיקוח, על הניהול ולעתים על הביצוע של העבודה. שלישית, בשלושת המקרים אפשר לראות יחסי גומלין בין היבטים כלכליים להיבטים פוליטיים, בין דאגתה של הפקידות הבכירה שלא להוציא כספים מיותרים ובין יכולתו של היישוב היהודי להפעיל לחצים פוליטיים וכך להניע את הרשויות לאמץ גם שיטות פעולה שלא תאמו כליל את עקרון הרווחיות והיעילות הכלכלית.

מחצבת עתלית

האבנים הגדולות ששימשו לפיתוח נמל חיפה החדש הובאו ממחצבות עתלית. כריית האבנים, שלב ראשון בעבודות של פיתוח הנמל, החלה ב־1928, אחרי אישור ההלוואה המיוחדת בחקיקת הפרלמנט. כבר בדיוני הפרלמנט העלו אוהדי ההתיישבות הציונית את הצורך

להבטיח העסקה של פועלים יהודים בתנאי שכר מתאימים לרמת חייהם ולצורכיהם התרבותיים. הלחץ הפוליטי, והעובדה כי דובר בעבודות פיתוח מיוחדות ולא בחלק מתקציב המנהל השוטף, הגבירו את נכונות הרשויות לשקול את שיטת הקבלנות.

אחרי משא ומתן ממושך סוכמו פרטי העסקה בין הפקידים הבכירים הנוגעים לביצוע העבודה: ג'ורג' תומפסון, המהנדס הראשי של מחלקת עבודות הנמל, ושמואל מרגולין ודוד הכהן, מהנהלת סולל-בונה. ההסדר הקצה לחברת סולל-בונה מעורבות קבלנית חלקית בלבד. היא לא היתה אחראית לכלל ביצוע העבודה, אלא לאספקת כוח העבודה היהודי המתאים, ואילו מחלקת עבודות הנמל הופקדה על אספקת הציוד והמיכון הדרושים. לא ניתן סכסוד ישיר או עקיף לשכר הפועלים היהודים. עורכי ההסדר הניחו שהפועלים היהודים יוכו בהכנסה סבירה אם יונהג תשלום על פי תפוקה במקום שכר יומי קבוע, ויבחרו בעלי מקצוע מעולים ויונהג ארגון יעיל של העבודה.

השכר נקבע מראש וחושב על פי יחידות תפוקה במטרים מעוקבים של אבן, ולא היה שכר יומי כדרך התשלום לפועלים הערבים. השכר ההתחלתי היה גבוה במקצת כדי לאפשר לפועלים היהודים ללמוד את העבודה בלי לפגוע ברמת הכנסתם. הוסכם כי אחרי כחודשיים יחושב תעריף חדש ליחידת תפוקה לפי מחירי השוק ולפי עלות הייצור.⁴⁷ התעריף חושב מתוך מגמה להבטיח שהעסקת פועל יהודי וערבי תהיה דומה בעלותה למעסיק. שיטת החישוב קשרה את עלות יחידת התפוקה (עלות המטר המעוקב) שיחצוב הפועל היהודי לשכר היומי המשולם לפועל הערבי. ככל שיצליח הפועל היהודי לחצוב כמות גדולה יותר של אבן באותו יום עבודה, כך תהיה גם הכנסתו גדולה יותר. אם פועל ערבי חצב, לדוגמה, 10 מטרים מעוקבים ביום ושכרו היומי היה 150 מא"י, הרי שבמוצע עלות מטר מעוקב של אבן שחצב הפועל הערבי היא 15 מא"י. נקבע אפוא כי זה יהיה גם התשלום תמורת מטר מעוקב של אבן שיחצוב הפועל היהודי. אם יצליח הפועל היהודי להפיק יותר מעשרה מטרים מעוקבים, יגדל שכרו (המחושב על פי יחידות תפוקה) ויעלה על שכר הפועל הערבי, ללא עלות נוספת למעסיק. עורכי ההסדר הניחו כי גם ללא סכסוד ישיר, בזכות רמת החוצבים וארגון העבודה, תגדל הכנסתם של הפועלים במידה מספקת.

עם הזמן פחתה העלות הממוצעת למטר מעוקב שחצב הפועל הערבי, שכן תפוקתו היומית גדלה הודות לניסיון ולמיומנות שרכש. לעומת זאת שכרו היומי נותר בעינו, לא גדל, ולכן קטן בהתאמה גם התשלום ליחידת תפוקה שקיבלו הפועלים היהודים, שכן הוא היה צמוד ליחס שבין שכרו היומי ובין תפוקתו של הפועל הערבי. למרות הפיחות בשכרם הצליחו החוצבים היהודים להבטיח לעצמם רמת שכר סבירה, כמקובל בעבודת חציבה במגזר היהודי. במרבית התקופה היה שכרם כ-400 מיל ויותר, לעתים 450 עד 480 מיל ליום. רק בקיץ 1931, אחרי שפחת מאוד השכר ליחידת תפוקה, נסוג השכר היומי עד קרוב ל-300 מיל.⁴⁸

47. תומפסון לדיוד הכהן, 19 בנובמבר 1925, אצ"מ S9/1133.

48. דוד הכהן לוועדת הפועל של ההסתדרות, 13 בנובמבר 1931, ארכיון העבודה IV208-1-272. ראוי להעיר שמסכומים אלה משתמע כי עבודת חציבה נחשבה לעבודה בלתי מקצועית בהערכת השכר היומי של הפועלים הערבים, ואילו בשוק היהודי נחשבו החוצבים, ובעיקר חוצבים בעלי ניסיון, כפועלים מקצועיים.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

עבודת קבוצת החוצבים נמשכה כמעט שנתיים. בכל התקופה עמדו הפועלים היהודים במשימה, להערכת דובריהם; רמת עבודתם לא נפלה מזו של הפועלים הערבים ועלותה היתה זהה פחות או יותר, מבחינת המעסיק. מסקנתם של דוברי הפועלים היהודים היתה כי הניסיון הצליח – תשלום על פי תפוקה יכול לאפשר לפועלים היהודים להתמודד עם השכר היומי הנמוך של הפועלים הערבים, ללא עלות גבוהה יותר למעסיק הממשלתי או לפחות ללא הפרש משמעותי בעלות.

מסקנת פקידי הממשל הבכירים היתה שונה. המהנדס הראשי תומפסון וסגן האחראי על האוצר ג'ונסון העריכו כי העסקת היהודים היתה יקרה מהעסקת הערבים. תפוקת היהודים היתה אמנם גדולה יותר, אך לא במידה מספקת. תחילה נבעה תפוקתם הגבוהה יותר של הפועלים היהודים מהקלות שונות שניתנו להם. אמנם גם לאחר ביטול ההקלות היתה תפוקתם גבוהה בזכות גיוסם של חוצבים מעולים וארגונם היעיל, אך להערכת אנשי הממשל לא היה די בכך. שיטת החישוב היתה אמורה להצמיד את עלות העבודה היהודית לזו הערבית, אולם עם הזמן נותרה העלות של יחידת התפוקה 'היהודית' גבוהה מן הראוי וכך התייקרה העסקתם של הפועלים היהודים. בחשבון הסופי, כך דיווח הנציב העליון במכתבו לשר המושבות, מטר מעוקב שחצבו פועלים יהודים עלה למעסיק 75 מיל (תשלום על פי יחידות תפוקה), ואילו השכר יומי שקיבלו פועלים ערבים מזה ותפוקתם מזה העמידו את עלותו של מטר מעוקב שהם חצבו על 52 מיל.⁴⁹ את ההפרש מימנה מנהלת העבודות לפיתוח נמל חיפה. מבחינת הממשל הניסוי לא עלה יפה וההסדר המיוחד לא היה דרך נאותה למימוש הבטחתו של ראש הממשלה מקדונלד לד"ר וייצמן. כך הוסיף וכתב הנציב העליון לשר המושבות:

בביקורם האחרון בפלשתינה דיווח לי צוות היועצים של עבודות פיתוח הנמל כי לדעתם שיטת העבודה על פי יחידות ייצור אינה מתאימה להפעלת מחצבות או לבניית נמל. הם קבעו כי אילו עבודות הנמל היו מתבצעות ללא כל הגבלה על העסקת עובדים, ספק אם איזה שהם עובדים יהודים היו מועסקים במחצבת עתלית או בעבודות הנמל.⁵⁰

לסיכום דבריו חזר הנציב העליון לנקודת המוצא:

במהלך פגישה שקיימתי לאחרונה עם נציגי ההסתדרות הכללית של העובדים העברים הוברר לי כי שורש הבעיה של תעסוקה יהודית בפלשתינה הוא באי-יכולתם של פועלים יהודים בלתי-מקצועיים להתחרות בשוק העבודה עם כוח העבודה הערבי המקומי. לפיכך אין ביכולתי למצוא פתרון, על בסיס כלכלי, להבטחת העסקה סבירה של פועלים יהודים בעבודות הציבוריות.⁵¹

49. מכתבו של הנציב העליון צ'נסלור לשר המושבות פספילד, 23 ביולי 1931, ארכיון המדינה CO 733/203.

50. שם, סעיף 14.

51. שם, סעיף 15.

סבלות המכס בנמל חיפה

נמל חיפה היה מקום עבודה מהגדולים בארץ ובעונת הייצוא של ההדרים הועסקו בו יותר מאלפי איש. בשנות השלושים הצליחה מועצת פועלי חיפה להכניס פועלים יהודים רבים לעבודה בנמל. היא עשתה זאת באמצעות שכנוע יבואנים ויצואנים יהודים להפקיד את סחורתם בידי קבלנים יהודים. אולם מחלקת המכס הממשלתית ביצעה חלק ניכר מעבודת הנמל והיא לא רצתה לקבוע תנאי העסקה ותשלום מיוחדים לפועלים היהודים. התנהל משא ומתן על הנושא והוא התמשך בעצלתיים עד פרוץ השביתה הכללית והמרד הערבי באפריל 1936. אמנם נמל חיפה לא הושבת, אך ההנהגה הלאומית הפעילה לחץ כבד על הפועלים הערבים ועל קבלניהם והחשש של רשויות הנמל גבר.

לפיכך רשויות הנמל וסולל־בונה גיבשו במחצית השנייה של 1936 הסכם קבלנות והוא הופעל ב־1 בינואר 1937. סולל־בונה הופקדה באותו הסכם על ביצוע חלק מן העבודות של מחלקת המכס תמורת תשלום שיבטיח את רשויות הנמל מפני הפסדים. הפעם, לא כמו בהסדר הקודם, סולל־בונה היתה אחראית לא רק לגיוס העובדים אלא גם לביצוע העבודה ולקביעת שכר העובדים. רשויות הנמל שילמו לחברה הקבלנית סולל־בונה 90 אחוזים מהתשלום שהתקבל מהיבואנים והיצואנים, ואילו עשרת האחוזים הנותרים נשארו, בכל מקרה, בידי הנמל.

החששות של מנהלת הנמל היו כבדים. נקבע כי הפועלים היהודים ירוכזו בעבודת הפריקה וההטענה במחסן מכס חדש. פועלים ערבים לא עבדו בו לפני כן. בכך קיוותה הנהלת הנמל למנוע טענות כי פועלים יהודים גזלו מן הפועלים הערבים את עבודתם. בכל זאת, התנגדות הפועלים והקבלנים הערבים היתה חריפה. הם מחו קשות על כניסתם הגוברת של פועלים יהודים לנמל וטענו כי רגליהם של הפועלים הערבים נדחקות. אם מישו זכאי להסדרי תשלום רווחיים יותר, טענו, הרי אלה הקבלנים הערבים שהמשיכו להפעיל את הנמל למרות הלחץ שהפעילה עליהם הנהגת המרד הערבי. כך אמרו ראשי הסבלים לק"ו סטיד (K. W. Stead), ראש מחלקת המכס הממשלתית:

היהודים אינם סבלים טובים ולא יוכלו להוציא את העבודה לפועל באותו האופן כמו הערבים. אם היהודים יעבדו יחד עם הערבים בתשלום יומי של 160 מיל, כמו הערבים, בהנהלת ראשי הסבלות הממשלתיים, אז אולי אפשר יהיה לסדר את העבודה בלי הפרעות ובסדר, לגמרי לא יהיה ישר למסור עכשו עבודה ליהודי לפי חוזה אחרי שאנחנו העמדנו את חיינו בסכנה בזמן השביתה, ואם יש לסדר עם מישו חוזה, הרי זה רק אתנו.⁵²

על אף התנגדות זו הוחלט ליישם את ההסכם.

52. וידרא לשרתוק, 9 בדצמבר 1936, אצ"מ S9/1121.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

העבודה היתה קשה ביותר. הפועלים היהודים לא היו אמונים על נשיאת משאות כה כבדים, שקים בני 160 ק"ג, וסידורם במחסן עד גובה של עשרים-ושניים שקים.⁵³ עם זאת, נראה כי סולל-בונה השתדלה מאוד למכך את העבודה ולהפחית עד כמה שאפשר את הסחיבה הממושכת. הוכנסו לעבודת הסבלות טרקטורים וקרוניות, בעזרתה הכספית של הסוכנות היהודית, ואלו הקלו את העבודה, אם כי עדיין נותרו מטענים חשובים שהעבודה בהם היתה בעיקרה עבודת ידיים מפרכת.⁵⁴

למרות קשיים שונים דבקו בהסדר כל הנוגעים בדבר: הפועלים, סולל-בונה והנהלת הנמל, ובסוף השנה הראשונה כתב הנציב העליון ארתור וקופ (A. Wauchope) לסגן שר המושבות סר ג'ון אורמסבי-גור (J. Ormsbi-Gore), כי 'כוח העבודה היהודי סיגל עצמו בהצלחה לדרישות עבודת הסבלות בנמל וההסדר פועל עתה כשורה'.⁵⁵ הדיווחים של מנהל הנמל רוג'רס (F. O. Rogers) ושל אבא חושי, מזכיר מועצת פועלי חיפה (של הסתדרות העובדים), מעידים על השיפור הניכר במיומנותם של הפועלים היהודים, ברמת שכרם וברווחיות ההסדר להנהלת הנמל. היקף המטענים שהם שינעו גדל תוך כדי שנת העבודה הראשונה. הם הועסקו בהטענה ובפריקה של מטען כללי ובפריקת עצים, אך לא בפריקת ברזל או בנשיאת משאות שפורקו במנופי הנמל. עבודות אלו היו חייבות להתבצע במקום קבוע ומסוים בנמל. אילו שולבו סבלים יהודים גם בעבודות אלו, היו היהודים והערבים מתערבים אלו באלו, והנהלת הנמל ניסתה למנוע עירוב כזה.⁵⁶ בסיכומו של דבר עלה חלקם של הפועלים היהודים בסבלות המכס במחצית השנייה של שנת 1937 עד כדי עשרים אחוזים בערך מכלל עבודות המכס, לעומת כעשרה אחוזים בתחילת השנה. את דיווחו על שנת העבודה הראשונה סיים רוג'רס בדברי שבה שקשה למצוא שכמותם בקרב הפקידות הבכירה:

לעונג לי לדווח על התקדמות המיומנות של הסבלים היהודים בעבודות הסבלות. ... רוב הסבלים הפשוטים הם גברים צעירים בשנות העשרים המוקדמות לחייהם, בעלי מבנה גוף קל והופעה למדנית. ההישגים הנאים של עבודתם הקשה בעשרת החדשים האחרונים ראויים לציון כשם שמאמצייהם ונחישותם ראויים לשבח.⁵⁷

הפועלים היהודים הוסיפו לעבוד בסבלות המכס על פי אותו הסדר. סולל-בונה העסיקה כל שנה כמאה עד 140 פועלים בעבודות אלו. חשוב לציין, עם זאת, כי הפועלים היהודים כלל לא התלהבו מעבודה זו. על אף המיכון והארגון היעיל של העבודה, ואף על פי ששכרם היה גדול במידה משמעותית משכר הסבלים הערבים, הוא היה קטן מן השכר שהיה מקובל לשלם

53. אבא חושי, עבודות הנמל, 1939, ארכיון העבודה IV250-27-2-244.

54. צ' אשל, נמל חיפה, חיפה 1984, עמ' 64-69, וכן - Rogers, F.O. Report on Work of Jewish Porters in the Port of Haifa, 18 June 1937, ISA, CO 733/328, Tape 421

55. וקופ לאורמסבי-גור, 17 בינואר 1938, ארכיון המדינה CO 733/328 טייפ 421.

56. Rogers, Report on the Employment of Jewish Labour on Portage Work at Haifa Port, 23 December 1937

57. שם, סעיף 17.

תמורת עבודה כה קשה במגזר היהודי. אחרי כמחצית השנה הראשונה הגיע שכרם של הפועלים היהודים להכנסה ממוצעת של 307 מיל ליום – שכר כפול, פחות או יותר, משכרו של הפועל הערבי.⁵⁸ הכנסתם של הסבלים היהודים לא היתה אחידה ושווה. הפועלים האקראיים קיבלו תמורת יום עבודה סכום קבוע, 250 מיל ליום, ואילו השכר של קבוצת הפועלים הקבועה והמיומנת ביותר, זו של הפועלים הסלוניקאים, הגיע ל-350 מיל.⁵⁹ בתקופת מיתון ואבטלה, בסוף שנות השלושים, השכר הזה לא נדחה ולא עורר קובלנות חריפות. אבל במשך השנים, עם ההתייקרות הניכרת בהוצאות המחיה, החלו הפועלים לדרוש תוספות שכר גדולות ותשלום תוספת יוקר, כפי שניתן לפועלים בתעשייה. לכשהחלה הכלכלה הארץ-ישראלית להתאושש, ובמיוחד בתחילת מלחמת העולם השנייה, התקשתה סולל-בונה לספק למחלקת המכס את מספר הפועלים הדרושים והקושי עורר מדי פעם ספק אם אמנם יימשך ההסדר.

לסיכום, לעומת ההסדר להעסקת הפועלים היהודים במחצבות עתלית, ההסדר בסבלות המכס שבנמל חיפה נחשב להצלחה בעיני כל הנוגעים בדבר. במקום עבודה גדול, לצד מאות ולעתים אלפי פועלים ערבים – רבים מהם מהגרים עונתיים מהחרון, אותם מהגרים שהיו הפועלים הזולים ביותר – הצליחה הסתדרות העובדים על מוסדותיה להביא להעסקתם הקבועה של פועלים יהודים. ההעסקה התבצעה באמצעות החברה הקבלנית ההסתדרותית, סולל-בונה. היא לא רק גייסה את העובדים, אלא גם סיפקה ציוד, גייסה מימון, והיתה אחראית לביצוע אותו נתח עבודה שהיא הופקדה עליו. עם זאת, יש לזכור כי נכונות רשויות הנמל להסכים להסדר הזה נבעה במידה מרובה מהנסיבות הפוליטיות – מן החשש שמא תלות מוחלטת בפועלים ערבים יכולה לגרום לסגירת הנמל עם החרפת המאבק הלאומי. ואמנם, במחצית השנייה של שנות השלושים גדל חלקם של הפועלים היהודים המועסקים בעבודות הממשלה בדרך הקבלנות. מחלקת העבודות הציבוריות העסיקה ישירות ב-1933 וב-1934 את מרבית המועסקים, כ-70 עד 75 אחוזים מהם, ואילו בשנים 1936 ו-1937 רק 45 עד 50 אחוזים מהם הועסקו ישירות, והשאר, כמחצית העובדים, הועסקו באמצעות קבלנים.⁶⁰ ההעסקה באמצעות קבלנים היתה נוחה יותר גם לממשלה, שכן היא העבירה את אחריות התשלום אל הקבלן, וגם לפועלים, מפני ששכרם היומי אצל הקבלן היה גדול מן השכר ששילמה להם מחלקת עבודות ציבוריות.⁶¹ לעתים הקבלן היהודי היה אחראי על חלק מן העבודה וביצע אותה בעזרת כוח אדם יהודי, אולם בדרך כלל הקבלן היהודי הופקד על

58. שכרו של הסבל החורני היה נמוך עוד יותר, ונע סביב 100 מיל ליום.

59. ראו ד' ברנשטיין, 'סבלים וסטיבדורים, כנסיתם של פועלים יהודים לעבודה בנמל חיפה', בתוך: 'י' בן ארצי (עורך), חיפה – היסטוריה מקומית, חיפה 1997, עמ' 141.

60. Palestine Government, Public Works Department, Administration Report for the period 1 April 1935 to 31 March 1936, Jerusalem, p.122; Employment of Jews and Non-Jews in Public Works, 1936-1937, CZA, S9/1122

61. שם.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

העבודה כולה, בתנאי שיעסיק בתנאים שווים פועלים יהודים ופועלים ערבים. כך, למשל, היה המצב בבניית בית החולים הממשלתי החדש בחיפה.

בית החולים הממשלתי בחיפה

בשנת 1937 זכתה סולל-בונה במכרו להקמת בית החולים הממשלתי בחיפה. זה היה מבנה הציבור השני שהיא זכתה במכרו לבנייתו. הקודם היה בית המטבחיים העירוני, אף הוא בחיפה. קבלת העבודה הותנתה בכך שמחצית מהפועלים יהיו יהודים ומחציתם ערבים. סולל-בונה חייבה עצמה בתנאי זה, ומילאה אותו, במרבית המקרים, באמצעות העברת חלק מן העבודה לאחריות של קבלני משנה ערבים. אלה גייסו פועלים ערבים, פיקחו עליהם ושילמו את שכרם.

זו היתה תקופה של אבטלה עמוקה. היא החלה כבר בסוף שנת 1935 אך גברה אחרי שהחלו השביתה הכללית והמרד הערבי ב-1936. אמנם פועלים ערבים רבים עזבו את חיפה וחזרו לכפריהם, אך נותרו בעיר מובטלים רבים, ויותר מכך – בעורף הכפרי של חיפה גברה האבטלה. דין-וחשבון ממשלתי מאותה שנה מסר, למשל, כי קרוב לאלפיים איש מאזורי ההר שממזרח לעיר נענו לדרישתה של רשות המכס ל-150 עד 200 פועלי נמל.⁶² הפתרון שאימץ הממשל לשם סיפוק חלקם היחסי של היהודים בעבודות הממשלה – כלומר העברת המכרו לחברה קבלנית יהודית בתנאי שהיא מתחייבת להעסיק פועלים ערבים עד כדי מחצית כוח העבודה – עורר בעיות לא מבוטלות. נראה כי בתנאים הסבוכים של ארץ-ישראל-פלשתינה, בתקופה קשה כלכלית ופוליטית כאחד, היה קשה ואולי אף לא היה אפשר למצוא דרכי פעולה שיספקו את צורכי הצדדים השונים. ואכן, בחינת ההתכתבות שנלוותה להקמתו של בית החולים חושפת את המורכבות היחסית ואת עצמת המתחים.

העיקרון של ממשלת המנדט, קרי חלוקת העבודה באופן שווה בין פועלים יהודים וערבים, עורר מלכתחילה התנגדות של שני הצדדים. הדוברים הערבים, דוברי אוכלוסיית הרוב, שללו את הענקת המכרו לחברה יהודית ואת הקצאת מחצית העבודה לפועלים יהודים. מאידך גיסא, מועצת פועלי חיפה – מרכזת ענייניה של הסתדרות העובדים בחיפה – טענה כי ראוי להתייחס למשקל היחסי של הקבוצות הלאומיות בין פועלי הבניין בעיר, שהרי בעבודת בנייה מדובר. קבלנים יהודים ופועלים יהודים ביצעו כ-80 אחוזים מהבנייה באזור, כך ציטט מזכיר המועצה אבא חושי מנתוני ממשלה, ולכן ראוי שהיהודים יקבלו 80 אחוזים מכלל העבודה במכרו בית החולים.⁶³

המחלוקת בין הצדדים נסבה גם על אופן החלוקה. האם כוונת המכרו היתה לחלק את מספר ימי העבודה באופן שווה בין הפועלים היהודים והערבים? זו היתה הפרשנות היהודית. לפי הפרשנות הערבית, השוויון נגע לחלוקה של עלות השכר בין שני הצדדים, וכך, מאחר

62. E. Mills to Under Secretary of State for the Colonies, 6 May 1937, CO 733/325 ISA.

63. אבא חושי למנהל מחלקת הבריאות, 18 באוקטובר 1937, ארכיון העבודה IV250-27-2-595.

ששכרם היומי של הפועלים הערבים פחות משכר הפועלים היהודים, יזכו הערבים במספר גדול יותר של ימי עבודה.

בכך לא תמו המחלוקות. 'אגודת בעלי המקצוע הערבים' (פעיל במועצת פועלי חיפה כינה אותה 'אגודת הפועלים הערבים הנוצרית') טענה שהופר ההסכם שהטיל עליה את האחריות לאספקת הפועלים המקצועיים הערבים בבנייתו של בית החולים וקבע כי מספרם יהיה שווה למספר הפועלים היהודים ושכרם יהיה שווה לשכר היהודים. דוברי האגודה חזרו וטענו כי התנאים האלה לא נשמרו: מספר הפועלים המקצועיים הערביים היה קטן בהרבה, רק מיעוטם גויסו באמצעות האגודה, ומעל לכול – שכרם היה נחות בהרבה משכר הפועלים היהודים, אף על פי שהיו אלה פועלים מקצועיים.⁶⁴ ואכן, רישומיו של אליהו אגסי, המזכיר של 'ברית פועלי ארץ ישראל', מאשרים את הטענות האלה. באוגוסט נקבע כי שכר העבודה היומי לטפסן יהיה 220 עד 330 מיל ליום ולמעשה לא עלה השכר על 275 מיל, אולם באותה עת היה שכר הפועלים המקצועיים היהודים 650 עד 700 מיל.⁶⁵

בעיות נוספות התגלעו בחריפות לא קטנה בין מועצת פועלי חיפה לבין סולל-בונה. החמורה שביניהן נגעה לגיוסם של הפועלים הערבים. הפעם דובר בפועלים הפשוטים ולא בפועלים המקצועיים. המחלוקת נסבה על העסקתם של פועלים ערבים חברי 'ברית פועלי ארץ ישראל', ארגון שהתקיים בחסותה של ההסתדרות הכללית ובאזור חיפה היה נתון למרותה של מועצת פועלי חיפה. הארגון הוקם בשנת 1927 כדי לקרב פועלים ערבים להסתדרות היהודית (ובאופן עקיף לציונות), אך בלי להקנות להם חברות ישירה בהסתדרות או זכות לעבודה במגזר היהודי.⁶⁶ הוא היה מסונף אפוא להסתדרות בלי ליהנות מיתרונה העיקרי – אספקת עבודה – ולא הצליח למשוך אל שורותיו יותר ממתי מעט חברים.

תנאי המכרו של בית החולים הממשלתי פתחו הזדמנות רבת ערך לפני 'ברית פועלי ארץ ישראל' ומפעיליה, העומדים בראש מועצת פועלי חיפה. סוף-סוף הם היו יכולים להקצות ימי עבודה גם לפועלים ערבים וכך למשוך חברים ל'ברית פועלי ארץ ישראל' בלי לפגוע בעיקרון של הימנעות מהעסקת ערבים במגזר היהודי. לשם כך דרשה מועצת פועלי חיפה בשם 'ברית פועלי ארץ ישראל' כי הפועלים הערבים הבלתי-מקצועיים שסולל-בונה תעסיק יהיו אך ורק חברי 'ברית פועלי ארץ ישראל', אלה שנציג הארגון ישלח לעבודה. אולם

64. ראו מכתב 'אגודת בעלי המקצוע הערבים' אל 'מזכיר אגודת הפועלים ההסתדרות', 16 באוקטובר 1937. המכתב נכתב בערבית ותרגום לעברית נמצא אף הוא באותו תיק בארכיון העבודה. ארכיון העבודה IV250-27-2-528, וכן מאמרים בפלסטין, 5 בספטמבר 1937, 11 בספטמבר 1937, 24 בספטמבר 1937 ו' 5 בנובמבר 1937.

65. מיומני אגסי, 17 באוגוסט 1937, וכן על פי תלונת אגודת בעלי המקצוע הערבים, פלסטין, 5 בספטמבר 1937. שכר זה הוא גבוה בהרבה מהשכר שנגקב בתחילת המאמר. בשנות השלושים עלה שכרם של הפועלים, ובעיקר של פועלי הבניין המקצועיים. בעת שפל התדרדר שכר הפועלים היהודים בשוק הפרטי, אך סולל-בונה, כקבלן הסתדרותי, כיבד את תעריפי השכר שבהסכם הקיבוצי.

66. ראו דיון נרחב בברית פועלי ארץ ישראל במאמרי: ד' ברנשטיין, "ברית פועלי ארץ ישראל": ארגונים של פועלים ערבים ומדיניות העבודה העברית, מגמות, לו, 3 (1996), עמ' 229-254.

כאשר 'עבודה עברית' איננה עומדת על הפרק

מחאותיהם החוזרות ונשנות של אבא חושי ושל אליהו אגסי, המזכיר של 'ברית פועלי ארץ ישראל', מלמדות כי סולל-בונה לא נהגה כך.

החברה הקבלנית ההסתדרותית ניסתה לצמצם את התעסקותה בענייני הפועלים הערבים באמצעות העברת חלקי עבודה לקבלני משנה ערבים. כך, לדוגמה, העבירה סולל-בונה מחצית מעבודות החפירה לידי קבלני משנה ערבים, ואלה הביאו את פועליהם, רבים ביניהם בני כפר או אף חורנים. קידום האינטרסים של 'ברית פועלי ארץ ישראל', מגמתה לקרב פועלים ערבים להסתדרות הציונית ולהרחיקם מאגודת הפועלים הערבית הפלשתינית⁶⁷ הלאומית – כל אלה ודאי לא עניינו כלל את קבלני המשנה.⁶⁷

בסופו של דבר הושלמה עבודת הבנייה. אמנם בעלת המכרז סולל-בונה דאגה שיועסקו פועלים ערבים לצד היהודים, אולם נראה כי חלקם של הפועלים הערבים היה קטן מהמשקל היחסי שהובטח בגלל הלחץ שהפעילה מועצת פועלי חיפה. הפועלים הערבים ודובריהם ליוו את התהליך כולו במחאה, במרירות ובעלבון, ואילו הפועלים היהודים לא השלימו עם חלוקת העבודה בינם לבין הערבים. המקרה הזה ממחיש, אולי יותר משני הקודמים, את ההשתזרות ההדוקה של כלכלה ופוליטיקה בשוק העבודה של ארץ-ישראל המנדטורית. היה קשה למצוא פתרון לבעיה כלכלית בעיקרה, קרי עלותם הרבה יחסית של הפועלים היהודים, לנוכח ריבוי השחקנים, האינטרסים, המתחים והסתירות. לכל בעיה ולכל פתרון היה מטען פוליטי כבד.

בסופו של דבר, השיטה הקבלנית היתה דרך למילוי שאיפתה של הנהגת היישוב היהודי להגדיל בהרבה את חלקם של הפועלים היהודים בעבודות הממשלה, אולם זו היתה פעולה נקודתית בלבד. אמנם חלקם של הפועלים היהודים בעבודות הממשלה שבוצעו בקבלנות היה כ־30 אחוזים, לעומת 8 אחוזים מהעבודות שבוצעו בהעסקה ישירה, אך בסך הכול חלקם הכולל נשאר קטן למדי, בין 13 ל־16 אחוזים בסוף שנות השלושים. הוא לא היה רק פחות מחלקם בהכנסות הממשלה, אלא אף פחות מחלקם באוכלוסייה.⁶⁸

סיכום

המאבק סביב כניסתם של היהודים לעבודות הממשלה הוא פרק נוסף, לא מוכר כמעט, בפרשת 'העבודה העברית'. התחרות הבלתי-נמנעת בין פועלים יהודים לבין פועלים ערבים, אוכלוסיית הרוב של ארץ-ישראל-פלשתינה, היא המקור להתהוות אותה פרשה. השכר הנמוך של הפועלים המקומיים חייב את המתיישבים החדשים להיערך מבחינה חברתית,

67. מתוך יומני אגסי, לעיל, הערה 65. אגסי התלונן על מיעוט ההעסקה בקרב חברי בפא"י (ברית פועלים ארץ ישראל), וכן על כך שהם היו הראשונים לפיטורין כאשר נגמרה העבודה והיה צורך לצמצם את מצבת העובדים.

68. ראו לעיל, הערה 60.

ארגונית ופוליטית. ללא היערכות מיוחדת הם היו נדחקים לשולי שוק העבודה או שהיו מוגבלים רק לנישות מסוימות בתוכו. הסתדרות העובדים הנהיגה את ההיערכות של כוח העבודה היהודי במתואם עם מוסדות התנועה הציונית ובעזרתם, וההיערכות היא שיקפה את הפוטנציאל שהיה אפשר לגייס ולהפעיל בתוך היישוב היהודי ולמענו.

אולם היערכות זו הועילה פחות בתחרות על עבודה במגזר הממשלתי למול פועלים ערבים זולים בהרבה, שכן שיקוליו הכלכליים והפוליטיים של המעסיק הממשלתי היו שונים משיקולי המעסיקים במגזר היהודי. העובדה שלא היה אפשר לנקוט את דרכי הפעולה שהופעלו במגזר היהודי, ובאותה אפקטיביות, מלמדת עד כמה היה הדוק השילוב בין היבטים פוליטיים וכלכליים בשוק העבודה המנדטורי. ההיבט הכלכלי היה משותף לכל המעסיקים. כולם רצו להימנע מהוצאות מיותרות כדי להגדיל רווחים, ובמקרה של המעסיק הממשלתי כדי לצמצם עלויות. עם זאת, שיקוליו של המעסיק הממשלתי ואילווציו הפוליטיים היו שונים. הממשלה היתה נתונה בסכך של לחצים פוליטיים. רק חלקם תאמו, מבחינת כיוון השפעתם, לאינטרסים הכלכליים שלה. המגמה של לחצים פוליטיים אחרים דווקא סתרה את האינטרסים הכלכליים של הממשלה.

התוצאה העידה על מרכזיות השיקול הכלכלי במדיניות ממשלת פלשתינה (א"י), ובכך ניכר דמיון למדיניות הבריטית בחלקים אחרים של האימפריה, אך עם זאת התוצאה שיקפה גם את כוחו הפוליטי של היישוב היהודי ובעיקר את הכוח של התנועה הציונית ושל אוהדיה. אמנם לא רבים מן המתיישבים היהודים עבדו בעבודות הממשלה, אבל ניטש מאבק על כך לכל אורך התקופה.

למרות המגמה העקיבה של הממשלה לחסוך בתקציב ולמרות הדרישות הלגיטימיות של אוכלוסיית הרוב הערבית, הצליחו המוסדות היהודיים להעביר אל המגזר הממשלתי, תוך התאמה ואלתור, חלק משיטות ההתארגנות שגובשו במגזר היהודי. הן נועדו לצמצם, ולו חלקית, את העלות העורפת של העסקת פועלים יהודים. כל זמן המנדט הציעו מוסדות היישוב להנהיג אותן במגזר הממשלתי, והשלטונות אימצו את מקצת ההצעות כאשר התנאים הפוליטיים התאימו לכך.

הדרישה ל'חלק הוגן' בעבודות הממשלה וב'תנאי שכר סבירים', או במושגי התקופה 'A fair share' ו-'fair wages', אמנם לא נהפכה לקריאת קרב או ל'ססמה מגייסת'. היא לא שולבה בסיפור הציוני המכונן. עם זאת, הנושא ממחיש את יכולת הגיוס, האלתור והלחץ של המוסדות הציוניים, ואת יכולתם לקבוע סדר יום במערכת היחסים עם השלטונות. מכל מקום, במקרים רבים קצרה ידם והם לא היו יכולים להשליט את הפתרונות הרצויים להם באותו סדר יום.