

# רווחה, בריאות וחינוך

תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט

אברהם דורון

מבוא

מאמר זה עוסק בפעולות התחיקה של ממשלת המנדט בתחום העבודה והביטוח הסוציאלי במשך שלושה עשורים של שלטונה. הנושא של תחיקת עבודה עלה על סדר יומה של הממשלה עוד בשנת 1921, זמן קצר לאחר העברת השלטון לידיים אזוריות, והוא המשיך להעסיק את ממשלת המנדט בכל שנות שלטונה. שורה של גורמים קבעו במידה רבה את הגבולות לפעולות שלה ולתוצאותיהן המעשיות. ביניהם יש לציין את השוני המהותי בין העולם של שנות העשרים והשלושים לבין העולם המוכר לנו עתה, בראשית המאה העשרים ואחת, את האופי הקולוניאלי של השלטון המנדטורי ואת הנסיבות המיוחדות ששררו בפלשתינה (א"י) בכל שנות קיומו. מדינת הרווחה המוכרת מן המחצית השנייה של המאה העשרים היתה עדיין בראשית דרכה בשנות העשרים של אותה מאה. כך במדינת האם האימפריאלית בריטניה, ועל אחת כמה וכמה כך במושבותיה המרוחקות כמו פלשתינה (א"י). תחיקת העבודה התפתחה באטיות בבריטניה לכל אורכה של המאה התשע-עשרה. תכניות ראשונות של ביטוח סוציאלי הונהגו בגרמניה הקיסרית לקראת סוף המאה התשע-עשרה וכמה מהן הונהגו בבריטניה בעשור הראשון של המאה העשרים. אולם מערכת רחבה של הגנה סוציאלית לכלל האוכלוסייה מפני הסיכונים של אבדן הכנסה הונהגה בבריטניה רק לאחר מלחמת עולם השנייה.

העקרונות הליברליים של מדינה לא-התערבותית הוסיפו להנחות את המדיניות החברתית של הממשלות בתקופה ההיא. הצורות הישנות של סיוע לעניים (Poor Relief) עדיין שלטו בכיפה, ורק לאט-לאט גברה ההכרה שאלו אינן מספיקות עוד לטיפול בבעיות חוסר הביטחון הכלכלי בתנאים של חברות תעשיות מפותחות. חלף עוד דור עד שנוצרו התנאים שאפשרו הנחת יסודות של שיטת הגנה חדשה ויעילה יותר. רק תוך כדי מלחמת העולם השנייה ובשנים שבאו מיד אחריה הונהגו מערכות רחבות של ביטוח סוציאלי בתור חלופה מקיפה לצורות הישנות של עזרה עצמית קהילתית ומשפחתית, סיוע לעניים ופעולות של מוסדות צדקה מסורתיים. עלינו לראות אפוא את פעולותיה המינימליסטיות של ממשלת המנדט בשנות העשרים והשלושים בתחום המדיניות החברתית מתוך הפרספקטיבה הכללית של התקופה.

יתרה מזאת, מדיניות הממשלה המנדטורית בכל תחומי פעולתה, ובכלל זה תחיקת העבודה, עוצבה בחלקה הגדול בכפיפות לאינטרסים הקולוניאליים של המעצמה השלטת, בריטניה. אמנם הבעיות המיוחדות של ארץ-ישראל מילאו תפקיד לא-מבוטל בפעולות של האדמיניסטרציה הקולוניאלית המקומית, אבל הפקידים ובעלי התפקידים הושפעו מן העמדות הכלכליות הליברליות שכאמור רווחו בבריטניה עצמה רוב תקופת השלטון המנדטורי. הם הושפעו אפוא מן התפיסה כי ראוי שהממשל יתערב פחות ככל האפשר בענייני החברה והכלכלה, ואכן רוב שנות שלטונה נקטה הממשלה מדיניות פיסקלית שמרנית מגבילה. התקציב של הממשלה, שתאם את העקרונות הליברליים השמרניים שלה, היה קטן מאוד וצמצם את האפשרויות שלה להרחיב את שירותיה לציבור הרחב. גישות אלו השתנו במידה ניכרת בשנים של מלחמת העולם השנייה ובשנים שבאו מיד אחריה, אבל המאורעות באותן שנים לא השאירו בידי הממשלה המנדטורית את השתות הדרושה לשינוי מרחיק לכת בפעולותיה.

הנסיבות המיוחדות בפלשתינה (א"י) היו כמובן גורם מכריע נוסף בקביעת פעולותיה של ממשלת המנדט. שתי קהילות לאומיות שונות זו מזו ויריבות זו לזו היו בארץ. כלכלת הארץ היתה חצויה ומחולקת בין היהודים והערבים. אמנם הממשלה המנדטורית יצרה מערכת שלטונית אחידה שכללה מנהל ושיפוט תקינים, אבל אלה לא הספיקו כדי לגשר בין הגורמים המפרידים שבין שתי העדות הלאומיות. הפער בין המשקים הנפרדים של היהודים והערבים לא נסגר בתקופת שלטון המנדט, ואף התרחב מאוד מסוף שנות השלושים. הפער השפיע באופן מכריע על מדיניות הממשלה בשוקלה הנהגת נורמות אחידות של הגנה על העובדים בשני המשקים הלאומיים שבתוכה, שכן הפערים החברתיים והכלכליים ביניהם היו גדולים מאוד.<sup>1</sup>

על רקע זה ייבחנו כאן פעולותיה של הממשלה המנדטורית בתחום תחיקת העבודה והביטוח הסוציאלי וייבחן התהליך של קביעת מדיניותה וקבלת החלטותיה בנושאים אלו. מאמר זה אינו עוסק במגוון הרחב של ניסיונות הנציגים של היישוב היהודי להניע את ממשלת המנדט להנהיג תחיקת עבודה באמצעות פעולות השדולה בארץ ובחו"ל. גם לא יידונו כאן הבעיות של ביטוח הבריאות. שני נושאים אלו דורשים התייחסות מחקרית נפרדת.

### שנות העשרים: גיבוש קווי מדיניות וחקיקה ראשונית

כבר בתחילת פעולתו של השלטון האזרחי החדש, אחרי שקיבל לידיו את הסמכויות מן השלטונות הצבאיים, הוא החליט להתייחס לתפקידיו בתחומי העבודה והרווחה של העובדים.

1. דיון מפורט על קווי המדיניות הכלכלית והחברתית של ממשלת המנדט, ראו: י' שביט (עורך), ההיסטוריה של ארץ-ישראל, כרך ט: י' פורת וי' שביט (עורכים), המנדט והבית הלאומי 1917-1947, ירושלים 1981; ג' גרוס, 'המדיניות הכלכלית של הממשל הבריטי המנדטורי בארץ ישראל', קתדרה, 24-25 J. Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge 1998; (1982)

## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

לקראת סוף 1921 הוכן בממשלה תזכיר מפורט על הקמת מחלקה נפרדת לענייני עבודה, וצוינו בו התפקידים שיוטלו על המחלקה והסמכויות שירוכזו בידיה. בתזכיר פורטו התפקידים הדחופים של המחלקה וכן התפקידים שהיה עליה למלא במשך הזמן. בין התפקידים הדחופים צוינו הכנת דיווח על תנאי העבודה בארץ, על האבטלה, על ביקוש של עובדים, על שעות העבודה, על שיעורי השכר וכולי. בין התפקידים לעתיד הוזכר הצורך להכין תחיקת עבודה ובייחוד תחיקה להסדרה של עבודת ילדים ונשים.<sup>2</sup>

התזכיר הובא לדיון עם הנציב העליון הרברט סמואל. השאלה שנדונה היתה אם ראוי שענייני העבודה יישארו בסמכותה הבלעדית של המחלקה להגירה ונסיעות, שהופקדה על הטיפול בבעיות ההיצע והביקוש לעובדים. הנציב החליט לקבל את ההמלצות שבתזכיר ולהקים מחלקת עבודה נפרדת, עם מבנה וסמכויות משלה, ולמקמה בין המחלקה למסחר ותעשייה ובין מחלקת ההגירה.<sup>3</sup> מחלקת עבודה נפרדת אכן הוקמה, ודבר הקמתה פורסם בחוזר מיום 30 בדצמבר 1921. בראש המחלקה הועמד אלברט חיימסון, האיש שהכין את התזכיר בדבר תפקידי המחלקה החדשה. התפקידים שיעד החוזר למחלקה תאמו ביסודו של דבר לאלה שפורטו בתזכיר הקודם.<sup>4</sup>

המחלקה החדשה החלה לגבש את קווי מדיניותה. בתזכיר שהכינה הודגש כי ארץ-ישראל נמצאת במצב מוקדם מאוד של התפתחות תעשייתית ולפיכך ברוב המקרים לא נוצרו עדיין התנאים המאפשרים להנהיג תחיקת עבודה ועושים אותה לרצויה משום שטרם נוצרו בארץ התנאים השוררים באירופה, הדורשים תחיקה כזאת. לכן העיקרון המנחה בפעולת הממשלה, נכתב בתזכיר, צריך להיות שעתה אין מקום לחוקק חוקי עבודה אלא רק במקרה שאפשר להצדיקם בנימוקים חזקים מאוד, ורק אם יוכל החוק לשרת את האינטרס הדחוף של מעמדות העובדים בכללם או לשרת את התעשייה בארץ; וגם אז יש להקדים לתחיקה שיקול דעת קפדני מאוד ובכל מקרה של ספק עדיף להימנע מחקיקה.<sup>5</sup>

בתזכיר נידונו בפירוט נושאים שונים המסורים עקרונית לטיפול של המחלקה, וצוינו השיקולים השונים בעד או נגד נקיטת צעדים כלשהם. הנושאים שהוזכרו כללו את זכות העובדים להתארגן באיגודים מקצועיים, בורות חובה במקרים של סכסוכי עבודה, משמרות שובתים, לשכות עבודה, שכר מינימום, שעות עבודה, יום מנוחה שבועי, עבודת לילה במאפיות, ביטוח בריאות, פיצויים לעובדים, גיל מינימום של עבודת ילדים וכולי. ניתן תיאור קצר של המצב בארץ בכל אחד מהנושאים, ועל רובם צוין שהם אינם מצריכים פעולה דחופה. בסוף צוין שחוק להסדרת פיצויים לעובדים שנפגעו בעבודה הוא החוק היחיד שיש טעם רציני לדון בו.

כותבי התזכיר קבעו כי חקיקה כזאת תעורר את השאלה מי יהיה המבטח - האם חברת

2. Memorandum, Department of Labour, 8 December 1921, ארכיון המדינה מ/1183/Lab.

3. Memorandum on the Labour Department, 12 December 1921, שם, שם.

4. Department of Labour, Adm. 282, 30 December 1921, שם, שם.

5. Department of Labour, 'Labour Legislation in Palestine', 19 May 1922, ארכיון המדינה

1188/Leg/3/מ.

ביטוח ארץ-ישראלית אחת או כמה מחברות הביטוח שפעלו בארץ? ואולי הממשלה עצמה תהיה המבטחת הבלעדית? עוד הודגש שהתחיקה בנושא זה אינה מוכרחה להנהיג מלכתחילה פיצוי לעובדים בכל העיסוקים, ויהיה אפשר שלא להחיל את הביטוח על העובדים בחקלאות, בשירותים ביתיים ובעיסוקים אחרים. בעניין זה נתבקש המזכיר האזרחי של הממשלה להחליט אם יש להתחיל להכין את החקיקה.<sup>6</sup>

ההצעה להכין תחיקה בענייני פיצויים לעובדים ובעניינים אחרים, כמו משמרות שובתים, נידונה בשנתיים הקרובות בדרגים שונים של המערכת השלטונית. אמנם היתה מעין הסכמה עקרונית על הצורך להנהיג חקיקה כזאת, לפחות להסדרת הפיצויים לעובדים, אולם היתה גם התנגדות לא מעטה להצעה. המזכיר המשפטי הזכיר כי לפי הנחיות משרד המושבות יש לדחות חקיקה לא-דחופה בעניינים פנימיים עד שתוקם המועצה המחוקקת, וזו תחליף את המועצה המייעצת. הוא גם הדגיש שאם בכל זאת תונהג חקיקה כזאת, יש לצמצמה להטלת אחריות על המעסיק לפגיעה שקרתה לעובד, אך אין לחייב את המעסיקים לבטח את עצמם עקב כך.<sup>7</sup>

ההתנגדות העיקרית באה ממנהל המחלקה למסחר ותעשייה. הוא הזכיר שרוב האוכלוסייה בארץ, דהיינו האוכלוסייה הערבית, היא בעלת אופי שמרני מאוד ולכן תתנגד לכל חקיקה מודרנית; הוא טען כי חקיקה כזו אינה רצויה לפני שנבחנה היטב השאלה אלו תעשיות ועיסוקים יושפעו ממנה; ובסוף הדגיש שהדרישה להנהיג חקיקה כזו באה מצד ארגוני העובדים היהודיים בלבד, והם רק חלק קטן מאוד מכלל האוכלוסייה. לפיכך כל חקיקה כזו תגרום, לדבריו, לקשיים רבים ומיותרים.<sup>8</sup>

במשך השנתיים, מ־1922 ועד 1924, אמנם הוכנו במסגרת מחלקת העבודה הצעות חוק בנושא הפיצויים לעובדים, אך למעשה, למרות דרישות חוזרות של ארגוני העובדים שייצגו את האוכלוסייה היהודית, לא חלה התקדמות ממשית בעניין. מנהל מחלקת העבודה ציין בחודש מאי 1924 שהצורך בחקיקה כזו עודנו קיים, כפי שהיה בשנת 1922, וביקש מן המזכיר הראשי של הממשלה שיתיר לו לקדם אותה.<sup>9</sup>

הסוגיה של תחיקת העבודה בארץ הועלתה גם בדיונים של ועדת המנדטים הקבועה של חבר הלאומים. הנציב העליון הרברט סמואל הופיע לפני הוועדה בנובמבר 1924 וטען כי אמנם בבוא העת תונהג בארץ-ישראל מערכת של חוקי עבודה, אולם יש לטפל בסוגיה זו באופן הדרגתי ובאטיות הדרושה מאחר שהקושי הגדול שהאדמיניסטרציה בארץ-ישראל נתקלת בו הוא שתושבי הארץ יש בהם מבעלי התרבות הגבוהה עד לכאלה שהם פרימיטיביים ביותר. כמה מן השבטים הבדווים, למשל, חיים לדבריו בתנאי חברה דומים לתנאי החברה

6. ש.ם.

7. Letter of Legal Secretary to Controller of Labour, 22 May 1922 and 16 July 1922, ש.ם.

ש.ם.

8. Letters of Director of Dept. of Commerce & Industry of 23 May 1923, 21 July 1922 and 29 November 1922, ש.ם.

9. Letter of Controller of Labour to Chief Secretary of 20 May 1924, ש.ם, ש.ם.

בשנת 2000 לפני הספירה. מן הצד האחר, העולים היהודים שזה מקרוב באו מרוסיה חיים בחברה של שנת אלפיים לספירה. לכן בתחיקה יש להביא בחשבון לא רק את בתי החרושת היהודיים המודרניים, אלא גם את המפעלים הערביים הקטנים, כמו התעשיות הכפריות וכולי, ולבעליהן של אלה תהיה התנגדות עמוקה לכל התערבות מצד האדמיניסטרציה.<sup>10</sup> לקראת סוף שנת 1924 כבר יכול האחראי על מחלקת העבודה לדווח למזכיר הראשי שמכינים את החקיקה בעניין הפיצויים לעובדים, שתופיע בצורת פקודה (ordinance), והיועץ המשפטי של הממשלה מנסח אותה. הכנת הפקודה נעשתה תוך כדי התייעצות עם נציגי הסתדרות העובדים ושמיעת השגותיהם. מבין ההשגות סבר האחראי שיש מקום לשקול את זו המחייבת את המעסיקים לבטח את עצמם מפני האחריות לתשלום הפיצויים שהפקודה מטילה עליהם, וכן הוא סבר שיש לדון בתביעה שהמדינה תבצע את הביטוח הזה. התובעים, נציגי ההסתדרות, טענו שהמדינה תבטח תמורת דמי ביטוח קטנים יותר. עוד הם טענו שביטוח המעסיקים באמצעות הממשלה יאפשר נדיבות רבה יותר בטיפול בתביעות לפיצויים, ועם זאת הרווחים שיווצרו (שיצבור הביטוח) יועברו לידי המדינה. אנשי מחלקת העבודה שקלו את הדרישה והיו להם ספקות אם ממשלת ארץ-ישראל ערוכה ומוכנה באותו זמן להתחייב לפעולה מעין זו. נציגי ההסתדרות תבעו עוד שהמדינה תוציא הנחיות למניעת תאונות במפעלים ולהבטחת השמירה על הבריאות של העובדים.<sup>11</sup> לא נערכה התייעצות כזאת עם נציגי המעסיקים משום שהם סירבו לשלוח נציג לוועדה שמינתה הממשלה לבחינת הסוגיה של התיווך והבוררות בסכסוכי העבודה.<sup>12</sup>

הטיוטה של פקודת הפיצויים לעובדים נשלחה ב־1925 לאישור של משרד המושבות, ונוסף על כך נידונו במחלקה הצעה להכין חקיקה למניעת הפחדה במקרים של סכסוכי עבודה (Intimidation in Labour Disputes). בהכנת חקיקה זו לא נערכה התייעצות עם כל גוף מחוץ לממשלה מאחר שהחקיקה נחשבה משרתת את טובת המעסיקים. נשקלה גם האפשרות להכין פקודת בתי חרושת (A Factories Ordinance) וכן פקודה על חובת המעסיק להודיע לעובד על סיום ההעסקה ולמסור לעובד המסיים את עבודתו תעודה על שירותו.<sup>13</sup> ההכנות המעשיות לחוקק את פקודת הפיצויים לעובדים החלו עוד ב־1922. אנשי מחלקת העבודה קיימו קשר סביב הנושא עם נציגי היישוב היהודי יצחק בן-צבי ודוד בן-גוריון. הם בדקו את המצב המשפטי הקיים לפי החקיקה העות'מאנית ואת ההסדרים החקיקתיים שפותחו בבריטניה. הם גם ניסו לבדוק את החוקים הקיימים במושבות בריטיות אחרות מתוך מחשבה שאלו יוכלו אולי לשמש דגם לחקיקה דומה בארץ-ישראל. במסגרת אותה בדיקה נתקבלו הפרטים על החוקים שהסדירו תחומים אלו בהודו ובסודן. לא נמצאה חקיקה כזאת במצרים

10. League of Nations, Permanent Mandates Commission, 'Minutes of [the] Eighth Session .10 (Extraordinary)', Geneva, October 23rd to November 6th 1924, שם, מ/9/1224/Rep/9.

11. Letter of Controller of Labour to Chief Secretary of 19 November 1924 and Memorandum—, שם, מ/3-2/Leg/1188.

12. Letter of Controller of Labour to Chief Secretary of 14 August 1925, שם, מ/3/Leg/1188.

13. שם, שם.

ובסוריה.<sup>14</sup> בסופו של דבר הדגם שהתקבל לחקיקה התבסס בעיקרו על חקיקה בריטית שהתקבלה עוד במאה התשע-עשרה ובתחילת המאה העשרים, אף כי הוכנסו בו כמה וכמה שינויים מהותיים.

לדברי מנסחי הפקודה המתגבשת היא נועדה 'לספק במידת האפשר את הצרכים של החלק המתקדם יותר של האוכלוסייה בלי לגרום להלם או לתוצאות אחרות של חרדה לחלק האחר של האוכלוסייה שאיננו מודע עדיין לצורך בחקיקה סוציאלית', כלומר 'להכין פקודה שתספק במידת מה את הדרישות של החלק הער יותר של העובדים בלי לפגוע ברגישויות או באפתיה של האחרים'. הם גם הודו כי באופן טבעי מעסיקים בחלק המתקדם של האוכלוסייה, דיינו בחלק היהודי, לא התלהבו מחקיקה שתגדיל את ההוצאות שלהם, אבל היו מוכנים לקבלה בהסכמה שבשתיקה.<sup>15</sup>

לאחר היסוסים וביורורים רבים התקבלה בסוף ההסכמה של משרד המושבות ובנובמבר 1926 פורסמה פקודת הפיצויים לעובדים שהיתה מעשה חקיקה ראשון להגנה על עובדים בארץ. הממשלה פעלה שהחלקים המהותיים של הפקודה יובאו לידיעת הציבור המעוניין בשפה העברית. אולם הפקודה שהתקבלה היתה מלכתחילה מעשה חקיקה מוגבל מאוד, רחוק מאוד מלהשביע רצון. הפקודה חייבה לפצות רק עובדים בעבודת כפיים בתעשיות מוגדרות, והוציאה מכלל תחולתה את העובדים בחקלאות, במסחר, בעבודות סניטריות ופקידותיות וכולי. הפקודה הסדירה רק הגנה מתאונות עבודה ולא כללה הגנה מפני מחלות מקצוע. הגמלאות הכספיות שהובטחו על פי הפקודה היו מצומצמות ביותר. לאנשים הנפגעים לא הובטחה הזכות לטיפול רפואי. כעבור שישה חודשים היה המעסיק רשאי לפדות את אחריותו כלפי הנפגע באמצעות תשלום חד-פעמי. היישוב היהודי ותנועת העבודה בתוכו סברו אפוא שהפקודה כלל אינה הולמת לצרכים של הארץ ושל האוכלוסייה העובדת בה. הממשלה הבריטית הצטרפה ב-1927 לטיוטת האמנה של ארגון העבודה הבינ-לאומי על פיצויים לעובדים שחלו ב'מחלות מקצוע' מפאת עבודתם. הטיוטה התקבלה בוועידה של הארגון ב-1925. תשומת לב של ממשלת המנדט הופנתה לעובדת ההצטרפות, והיא נאלצה להודות כי הפקודה שהיא חוקקה להסדרת פיצויים לעובדים אינה תואמת את האמנות שנחתמו בארגון העבודה על פיצויים כאלה, ודאי לא את האמנה הנוגעת למחלות מקצוע. לכן ממשלת ארץ-ישראל לא היתה יכולה להצטרף לאותן אמנות.<sup>16</sup> בינתיים, ב-1924 בוטלה מחלקת העבודה הנפרדת שהוקמה ב-1921 בראשותו של אלברט חיימסון, והיא צורפה למחלקת ההגירה (שמותיה של מחלקה זו הוחלפו לעתים באותן

14. Letter of Attorney General to Controller of Labour, 28 September 1922 and enclosed Sudan's Workmen's Compensation Ordinance - 1908, שם, 1188/Leg/2.

15. Memorandum - 'Workmen's Compensation Ordinance', 26 January 1925, שם, שם.

16. Letter of L. S. Amery to the Officer Administering the Government of Palestine, 1 July 1927, and letter of Chief Immigration Officer to Chief Secretary, 7 September 1927, שם, 1188/Leg/2 II/מ.

השנים). חיימסון היה לראש מחלקת ההגירה, אבל המשיך לעסוק גם בתחיקת העבודה.<sup>17</sup> ב-1925 החליט הנציב העליון למנות 'ועדה קבועה מיוחדת לבעיות העבודה' (Standing Committee on Labour Questions). בראשה הועמד המזכיר הראשי, וחיימסון היה סגנו. חברי הוועדה היו ראשי המחלקות השונות בממשלה וכן שלושה קציני מחוץ. תפקידיה היו 'לבחון ולהציע המלצות לפעילות חקיקה של הממשלה ולפעילות רשמית אחרת לשיפור התנאים של אנשים המועסקים בתעשייה ושל מעמדות העובדים בכלל בארץ-ישראל'. היא הוסמכה להתייעץ עם נציגי ארגונים של עובדים ושל מעסיקים ועם אנשים אחרים, ולזמנם כפי שידרש.<sup>18</sup>

בשנה הראשונה לפעולתה התכנסה הוועדה כל חודש. בדוח הראשון שלה היא דנה בהרחבה בבעיות השונות של מדיניות הממשלה בנושאי העבודה, ובסקירה הכללית שלה על תנאי העובדים בארץ סיכמה הוועדה כי 'אין זה נחוץ ולא רצוי להתחיל בתכנית שאפתנית של חקיקה במתכונת מודרנית'. עם זאת, לפי התרשמותה יש צורך בקביעת תקנות ופיקוח צמוד יותר על תנאי ההיגיינה ותנאי העבודה במפעלים תעשייתיים. בין היתר היא בדקה את סוגיית עבודת נשים וילדים בקרב האוכלוסייה היהודית והעריכה כי כ-7 אחוזים מן הילדים היהודים מתחילים לעבוד לפני גיל 12. היא ציינה שאמנם תנאי ההעסקה של ילדים אלו אינם כה חמורים כפי שמצא הלורד שפטסבורי (Shaftesbury) במאה התשע-עשרה באנגליה, אבל הם גם רחוקים מלהשביע רצון. על בסיס ממצאיה המליצה הוועדה להתקין תקנות שיאסרו העסקת ילדים בני פחות מ-12, יגבילו את שעות עבודה של ילדים בני פחות מ-16 בתעשיות ובמלאכות מוגדרות, ויאסרו על העסקת נשים וילדים במקומות עבודה מסוימים.<sup>19</sup> ואכן, ב-1927 אושרה והוחלה פקודה על העסקת נשים וילדים במפעלים תעשייתיים. דגם לחקיקה זו היו הפקודה בדבר העסקת נשים בניגריה והפקודה בדבר העסקת ילדים בהונג-קונג. משרד המושבות העביר את הפקודות האלה לממשלת ארץ-ישראל.<sup>20</sup> הפקודה החדשה אפשרה לממשלה הארץ-ישראלית להצטרף לאמנה בין-לאומית של חבר הלאומים שכללה הוראות מיוחדות להבטחת בריאותם של נשים וילדים מועסקים ולמניעת ניצולם.<sup>21</sup> עם זאת, אנשי הממשל הודו כי הפקודה מוגבלת בהיקפה והסבירו את ההגבלה בכך ש'החקיקה היא

17. Palestine, Department of Migration, Annual Report 1934, Jerusalem, 1935, p. 5.  
18. Secretariat, Chief Secretary, Adm. 384, 5 September 1925, ארכיון המדינה מ/1188/Leg/7.  
19. First Report of the Standing Committee on Labour Questions, 18 May 1926, שם, שם. על ילדים ועבודת ילדים באנגליה והרפורמות שלורד שפטסברי היה היום שלהן, ראו: I. Pinchbeck and M. Hewitt, *Children in English Society, II, From the Eighteenth Century to the Children Act 1948*, London 1973.  
20. 'Explanatory Note on the Industrial Employment of Women and Children Ordinance', ארכיון המדינה מ/1189/Leg/8.  
21. 'Industrial Employment of Women and Children Ordinance', 1927 Explanatory Note, שם, מ/1188/Leg/3.

בעלת אופי ניסויי וללא תקדים בארץ־ישראל ובארצות השכנות.<sup>22</sup> בתזכיר ביקורת חריף ששלחה הסתדרות העובדים לנציב העליון היא קבעה שהפקודה איננה מספקת. היא הדגישה, בין היתר, שאין בה כל הגנה לנשים בתקופת ההריון, ואף קבלה על כך שהוראות הפקודה אינן חלות על נשים וילדים המועסקים בעבודות ציבוריות של הממשלה עצמה.<sup>23</sup> בעיה אחרת שהעסיקה את הממשלה נגעה לדרישות לקבוע שכר מינימום לעובדים בלתי־מקצועיים. בנובמבר 1927 מינה הנציב העליון הלורד פלומר ועדת חקירה, על פי פקודת ועדות החקירה מ־1921, והורה לה לבחון את בעיית השכר של עובדים בלתי־מקצועיים בארץ־ישראל ולהגיש המלצות. ראש הוועדה היה הממונה על המחוז הדרומי, "קמפבל (J. E. F. Campbell), וחבריה היו יצחק בן־צבי (מראשי מפא"י) וג'ורג' שיבר.<sup>24</sup> השאלות העיקריות שנדונו בוועדה היו אם לקבוע את תעריפי השכר של האיגוד המקצועי לעובדים יהודיים המועסקים בעבודות סיוע (Relief works); אם לחוקק חוק שכר מינימום כללי; ואם ראוי שמחלקות הממשלה והעיריות יחויבו לשלם שכר מינימום.<sup>25</sup> הוועדה לא היתה מוכנה לקבוע את תעריפי השכר של האיגוד המקצועי לעובדים היהודיים בעבודות סיוע. במקום זאת היא המליצה שהשכר לעובדים אלו יהיה שכר המינימום המשולם לעובדים יהודים לא־מאורגנים בשוק החופשי. הוועדה נימקה את עמדתה בטיעון ששכר זה הוא בוודאי שכר מספיק למחיה (a living wage), שאלמלא כן עובדים לא־מאורגנים לא היו ממשיכים לעבוד בו. בן־צבי התנגד להמלצה זו וטען, ראשית, שהיא תקעקע את תעריפי השכר של האיגוד המקצועי, ותעריפים אלו הם התעריפים של השוק, ושנית, שבטווח הארוך היא תפגע בעבודה המאורגנת. בהסתייגות שלו לדוח הוועדה הוא הדגיש כי זאת לא צריכה להיות מדיניות השלטון שכן התארגנות של עובדים היא גורם חשוב בפיתוח הארץ, ולכן תפקידו של השלטון המנדטורי לעודד אותה.<sup>26</sup> הוועדה הביעה את דעתה שמוקדם להנהיג שכר מינימום כללי. היא לא מצאה שקיימת דרישה לכך מצד רוב העובדים בארץ. לפי דעתה, ניתן לקבוע שכר מינימום רק על ידי מנגנון מיוחד לקביעת שכר כזה. הוועדה המליצה שהממשלה תסייע למעסיקים ולעובדים להקים מנגנון כזה בכל שלב ושלב של ההתפתחות, עד שחקיקת חוק שכר מינימום תהיה עניין פוליטי מעשי. הוועדה גם דחתה את הרעיון להנהיג שכר מינימום לעובדי העיריות או לעובדים שהממשלה העסיקה על פי חוזים, כל עוד לא נקבע שכר מינימום כללי. עוד המליצה הוועדה שלא יוכנסו לחוזי העסקה בממשלה סעיפים בדבר שכר הוגן ושלא ייקבע לעובדים באזורים עירוניים שכר גבוה יותר משכר העובדים באזורים כפריים.<sup>27</sup>

22. Memorandum: 'Employment of Women and Children in Industry', 15 April 1929, שם, 1189/Leg/8/מ.

23. Letter of Acting Chief Secretary to Chief Immigration Officer, 5 April 1929, שם, שם.

24. Commissions of Enquiry Ordinance, 1921, Warrant of Appointment, F. M. Plumer, High Commissioner, 14 November 1927, שם, מ/1240/Wag/7.

25. Government of Palestine, 'Report of Wages Commission', 1928, שם, שם.

26. Ibid., Appendix C, Reservations of Mr. I. Ben Zevie

27. Ibid.



במחצית השנייה של שנות העשרים אומצו פקודות נוספות, שאפשר לראות בהן חלק מתחיקת עבודה: פקודת המכרות מ-1925, פקודת הזרחן הלבן מאותה שנה, פקודת דודי הקיסור מ-1926, פקודת גידור מכונות מ-1927 והפקודה למניעת ההפחדה במקרים של סכסוכי עבודה. כל הפקודות האלה התבססו על חקיקה אנגלית דומה, אף כי היו מצומצמות ומוגבלות יותר במהותן. אותה 'ועדה קבועה מיוחדת לבעיות העבודה' שפעלה ב-1925, כנזכר, הפסיקה לפעול בשנים הבאות, גם מפני שאחדים מחבריה לא היו מעוניינים במיוחד בתחיקת עבודה וגם מפני שלא הובאו אליה נושאים חדשים לדיון.

למרות הפעילות הענפה-יחסית של הממשלה בתחום של תחיקת העבודה, העשור של שנות העשרים הגיע לקצו עם יכול מצומצם למדי של חוקי הגנה על עובדים. הנושא קיבל תשומת לב ניכרת בראשית שנות העשרים, בזמן קיומה העצמאי הנפרד של מחלקת העבודה. אולם אחרי שמחלקת העבודה הקטנה צורפה למחלקת ההגירה, צומצמה כצפוי פעולת הממשלה להגנת העובד. את פעולתה עדיין הדריכה ההנחה כי בארץ-ישראל עוד לא התמלאו התנאים הקיימים באירופה, אלו המאפשרים תחיקת עבודה ועושים תחיקה כזאת לרצויה. גם השמרנות הפיסקלית, שאפיינה את מדיניות הממשלה בשנות העשרים המאוחרות, והמשבר הכלכלי שידעה הארץ באותן השנים לא סייעו להרחבה של תחיקת העבודה, למרות הדרישות הנמשכות של נציגי העובדים ביישוב היהודי. הממשלה דבקה במגמתה לחקוק חוקים להגנת עובדים רק אחרי שיקול קפדני מאוד, ובכל מקרה של ספק נטתה להימנע כליל מחקיקת חוקים כאלה.

נציגי היישוב היהודי היו מאוכזבים ממיצוע החקיקה להגנת העבודה בעשור הראשון לפעולתה, ואילו בעיני אנשי האדמיניסטרציה הבריטית הצטיירה תמונה שונה. נורמן בנטוויץ', היועץ המשפטי של הממשלה באותו עשור, סבר כי היו אלה שנות 'ביורוקרטיה מחוקקת' (Legislative bureaucracy) פוריות מאוד, ונחקקו בהן חוקים רבים להסדרת כל תחומי החיים. לדבריו, החקיקה החדשה נועדה לצייד את הארץ במוסדות מודרניים, תואמים את ההתפתחות הכלכלית והחברתית המהירה. הוא הדגים את דבריו בחקיקה להגנת נשים וילדים בתעשייה.<sup>28</sup> גם אלברט חיימסון, האחראי באותן השנים על הכוונת החקיקה, כתב שהפקודות שנתקבלו בשנות העשרים היו רק התחלה של פעולות הממשלה להגנה על העובדים ובסיס למערכת של חוקי עבודה שעלתה על זו בארצות אסיה ואף על חלק מארצות אירופה.<sup>29</sup>

שנות השלושים: ניסיונות לבחון, לתקן ולהרחיב את החקיקה הקיימת

בתחילת שנות השלושים דבקה הממשלה בעמדה שנקבעה בראשית שנות העשרים בענייני חקיקה להגנת העובד. בהופעתו לפני ועדת המנדטים הקבועה של חבר הלאומים, טען

28. N. Bentwich, *Palestine*, London 1946, p. 136.

29. Albert M. Hyamson, *Palestine Under the Mandate: 1920-1948*, London 1950, p.184.

הנציב העליון ארתור ווקופ, כמו קודמו בשנות העשרים הרברט סמואל, כי ההבדלים הגדולים ברמות החיים בין שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית, מכבידים על תחיקת עבודה. לטענתו, מדיניות הממשלה היא 'להעלות את הסטנדרט של הערבים ולא להוריד את זה של היהודים'.<sup>30</sup> אף על פי כן, שאלות החקיקה להגנת העובד לא ירדו מסדר יומה של הממשלה, והיא נאלצה להתייחס אליהן, ברצון או שלא ברצון. עוד במאי 1930 כתב אלברט חיימסון, ראש מחלקת ההגירה המופקד גם על חקיקה זו, והזכיר למזכיר הראשי של הממשלה כי ועדת העבודה הקבועה שמונתה באמצע שנות העשרים לא התכנסה שנים אחדות ויש צורך להפעילה מחדש ולכוון אותה בהרכב מתאים יותר.<sup>31</sup> לדרישות היהודים לתחיקת העבודה הצטרפו הפעם גם איגודי העובדים הערבים.<sup>32</sup> עוד התברר שהממשלה המצרית הקימה בינתיים מחלקת עבודה, וזו הציעה להתקין מערכת חוקי עבודה מקיפה מזו הקיימת בארץ-ישראל. חיימסון הסתמך על כך והציע להחיות מחדש את הוועדה לתחיקת עבודה.<sup>33</sup>

ב-1931 החליטה אפוא הממשלה, בעקבות דרישות ולחצים שונים, להקים ועדה מיוחדת לבחינה של תחיקת העבודה תחת הכותרת Labour Legislation Committee. הנציב העליון רצה שהיועץ המשפטי בפועל של הממשלה יהיה יושב-ראש הוועדה,<sup>34</sup> אך משום מה הדבר לא יצא לפועל וי' קמפבל (J. E. F. Campbell), הממונה על מחוז ירושלים, מונה לשבת בראש הוועדה. עמו בוועדה היו עוד חמישה חברים, מתוך הפקידות הממשלתית הבריטית, בתוכם אלברט חיימסון, וכן נציגים ערבים ויהודיים.<sup>35</sup> החברים היהודיים היו פנחס רוטנברג וד"ר משה זמורה. אחרי פרישתו של רוטנברג תפס לואיס גרין את מקומו בוועדה. ביישוב היהודי היו ויכוחים ומאבקים אם בכלל להשתתף בוועדה הזאת, ואם כן – מי הם הראויים לייצגו.<sup>36</sup>

הוועדה הוסמכה לבחון את פעולתם של חוקי העבודה הקיימים, להציע המלצות להכנסת תיקונים נחוצים בחקיקה הקיימת ולהביא הצעות לחקיקה חדשה. עוד התבקשה הוועדה לבדוק במפורט את הוראות הפקודה של העסקת נשים וילדים בתעשייה ואת ההוראות

<sup>30</sup> 'Palestine Labour's Case Before the Royal Commission', *Palestine Labour Studies* (P.L.S.), No. 4, London 1937, p. 20

<sup>31</sup> Extract from letter by A. M. Hyamson to Chief Secretary of 16 May 1930, 1188/Leg/7/מ.

<sup>32</sup> Letter of Chief Immigration Officer to Chief Secretary, 9 January 1931, 1188/Leg/2II/מ, שם.

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> Letter of Chief Secretary's Office to Chief Immigration Officer, 12 March 1931, שם, שם.

<sup>35</sup> Letter of Chief Secretary to J. E. F. Campbell, 11 December 1931, 1189/Leg/7/מ, שם, שם.

<sup>36</sup> ראו למשל הדיונים בוועד הפועל של ההסתדרות בימים 9 בספטמבר 1931, 21 בדצמבר 1931 ו-23 במאי 1932, ארכיון תנועת העבודה; כמו כן מכתב של קולונל פרדריק קיש לד"ר ורנר סנטור בנושא מיום 28 ביוני 1931, הארכיון הציוני [להלן אצ"מ] תיק המחלקה המדינית 25-7207, וכן ההתכתבות של המחלקה המדינית של הסוכנות עם המזכיר הראשי ועם ההסתדרות לקראת סוף שנת 1931, אצ"מ תיק המחלקה המדינית 25-7203.

בפקודת הפיצויים לעובדים ובפקודה הנוגעת למניעת הפחדה בסכסוכי עבודה, ולהציע תיקונים דרושים באותן הוראות; נוסף על כך התבקשה הוועדה לבחון חקיקה חדשה בנושאים אלה: ביטוח בריאות חובה; מנגנונים לקביעת שכר מינימום; תנאי העבודה בעבודות ציבוריות; מניעת העסקה נצלנית (Prevention of the Evils of Sweating); כללי הפעולה של איגודים מקצועיים; הגבלת שעות עבודה במפעלי תעשייה; עבודת שוליות.<sup>37</sup> בכתב המינוי הודגש שהנציב העליון מבקש שהוועדה תתחיל לפעול מיד ותפעל למילוי המשימות שהוטלו עליה במהירות האפשרית.<sup>38</sup>

הוועדה אכן החלה לפעול מיד אחרי מינויה. היא התכנסה לעתים תכופות ובשנת 1931, השנה הראשונה לפעולתה, פעלה באינטנסיביות רבה. גופים שונים, יהודיים וערביים, הגישו את הצעותיהם והשגותיהם לוועדה, והיא התייחסה במפורט למרבית ההצעות שהוגשו לה. הסתדרות העובדים הגישה הצעות מפורטות מאוד לתיקון ולהרחבה של הפקודה להעסקה של נשים וילדים בתעשייה וכן של פקודת הפיצויים לעובדים. מול דרישות אלו להרחבה של החקיקה הקיימת גם הובאו לפני הוועדה השגות אחרות. התאחדות האיכרים בארץ, למשל, ביקשה שהוועדה תתייחס לא רק לשיפור תנאי העבודה של השכירים אלא גם למצבם של הקפיטליסטים (כך במקור). לטענתם, הטלת נטל נוסף על המעסיקים עלולה להזיק לא רק לקפיטליסטים עצמם אלא גם לפגוע בהתפתחות הכללית של הארץ.<sup>39</sup>

הוועדה הקדישה תשומת לב מיוחדת לנושא של עבודת ילדים. ההסתדרות קבלה על כך שעבודת ילדים נפוצה מאוד בארץ. העמדה של מפקחי הרווחה של הממשלה היתה שעבודת ילדים אינה קיימת בארץ, לפחות לא כהגדרתה בפקודה – כך דווח לוועדה. אחד מנימוקיהם היה שהיצע העבודה הגדול ושכר העבודה הנמוך מאוד הנהוג במגזר הערבי שוללים כמעט כל תמריץ להעסקת ילדים אפילו במגזר זה. מפקחי העבודה הודו שיש בארץ רעות רבות הדורשות תיקון, אבל עבודת ילדים איננה אחת מהם. הם ציינו כי בתעשייה המתפתחת במהירות במגזר היהודי לא קיימת בעיה של ניצול ילדים. פעילות ההסתדרות היא שהביאה למצב משביע הרצון ולכן אין מקום לדאגת הממשלה בנושא זה.<sup>40</sup>

בזמן שהחלה הוועדה לפעול, בי"ב 1931, ביקר בארץ־ישראל ריצ'רד מ' גרייבס (R. M. Graves), מנהל מחלקת העבודה החדשה שהוקמה במצרים. מאוחר יותר, כפי שנראה בהמשך, מילא גרייבס תפקיד חשוב בהרחבה של חקיקת העבודה בארץ־ישראל. באותו ביקור התעניין גרייבס במצב חוקי העבודה בארץ, בדרכי הפעלתם, בפיקוח על הציות להם ובדיוני הוועדה

37. 'Summary of Terms of References of Labour Legislation Committee', ארכיון המדינה 1189/Leg/7/מ.

38. ראו לעיל, הערה 35.

39. Letter of Moshe Smilansky, Chairman, Jewish Farmers Federation of Palestine to Secretary of the Labour Legislation Committee, April 1934, ארכיון המדינה 1189/Leg/7/מ.

40. Government Welfare Inspector, 'Inspection of Factories and Workshops under the Protection of Women and Children in Industry', 2 March 1933, שם, 1189/Leg/8/מ.

לתחיקת העבודה. לצורך זה הוא נפגש עם הנציב העליון, עם הפקידות הבכירה של הממשלה שהיתה מופקדת על הנושא ועם נציגי העובדים ביישוב היהודי, ובתוכם המזכיר של הסתדרות העובדים דוד בן-גוריון, ויצחק בן-צבי מהנהגת מפא"י וההסתדרות. בתזכיר שכתב על ביקורו לא הסתיר גרייבס את דעתו כי הפיקוח על אכיפתם של חוקי העבודה הקיימים בארץ-ישראל אינו משיע רצון. הוא הדגיש במיוחד כי הפיקוח על ההפעלה של פקודת הפיצויים לעובדים לקוי, בעיקר משום שלא קיימת מחלקת עבודה מאורגנת עם צוות עובדים המופקדים במיוחד על האכיפה. הוא מצא כי פעולתה של הסתדרות העובדים היא המקור למידה מסוימת של הצלחה שניכרה בהפעלת הפקודה הזאת ובאכיפתה, שכן עורכי הדין של הסתדרות העובדים בקיאים היטב בהוראות הפקודה ומתאמצים מאוד להגן על חבריה במקרים של פגיעות בעבודה.<sup>41</sup>

שני פרקים ברוח הוועדה, הראשון והחמישי, דנו בהמלצות שונות לתיקון החקיקה בנושא של עבודת נשים וילדים. רוב ההמלצות נגעו לסוגיות שההסתדרות העלתה. המלצות הוועדה לתיקון הפקודה בדבר העסקת נשים וילדים הובאו לדיון במועצה המבצעת, והנציב העליון החליט לאמץ את עיקרן. התיקונים כללו שינוי הגדרה של מפעל תעשייתי כך שייכללו בה גם בתי מלאכה ומקומות עבודה אחרים (Shops). הוועדה מצאה ששינוי ההגדרה כזה יהיה הדרך הטובה ביותר להרחיב את ההגנה של ילדים במפעלים לא-תעשייתיים.<sup>42</sup> ההמלצה הזאת אומצה אף על פי שנתקלה בהתנגדות של נציגי הסוחרים. לשכת המסחר בירושלים היא שהביאה לפני הוועדה את נימוקי ההתנגדות של הסוחרים.<sup>43</sup>

עוד אומצו ההמלצות לאסור העסקת ילדים יותר משיע שעות ביום (ובמניין שעות אלו לא תובא שעת מנוחה רצופה אחת); לאסור עבודה רצופה של ילדים במשך יותר מארבע שעות; ולחייב יום מנוחה אחד לילדים ונשים מדי שבוע ימים.<sup>44</sup> על פי החלטות אלו הוכנו ההצעות לתיקון הפקודה להעסקת נשים וילדים מ-1927, והן אף פורסמו בעיתון הרשמי ב-1936, אך בכל זאת, כמו שנראה, הן לא עוגנו בחוק.<sup>45</sup> בוועדה הובעה דעה נגד ניסיון לקבוע שכר מינימום ונגד יצירת מנגנון מיוחד לקביעת שכר כזה, וכללית נשללה בוועדה כל התערבות לקביעת שכר הוגן. הנימוק לשלילה היה כי 'רק כ-15 אחוזים מן האוכלוסייה מוצאם אירופי. אוכלוסיית העובדים היא אסיאנית ברובה. הסטנדרטים האסיאניים הם בהכרח שונים מאוד מאלה הקיימים באירופה. [אבל] לא יהיה זה ... מוצדק או מעשי לקבוע שתי

41. Note for the Legislative Committee by R. M. Graves, Director Labour Office, 25 April 1932, שם, מ/211/Leg/1188.

42. Labour Legislation Committee Draft Report, Chapter 5, Meeting of 17 March 1933, שם, מ/7/Leg/1189.

43. Labour Legislation Committee, 'Employment of Women and Children', Addition to Section 3 of Draft Report 1.3, שם, שם.

44. Letter of Chairman of Labour Legislation Committee to Director, Department of Immigration, 17 October 1933, שם, מ/8/Leg/1189.

45. ראו לעיל, הערה 30.

רמות מינימום ליסודות האסיאניים והאירופיים, כאשר הם מועסקים באותן עבודות. יתרה מזאת, בוועדה נטען כי כל מינימום יתבסס על הצרכים האסיאניים ולא יספק את המינימום האירופי הקיים, ולכן יפגע בחלק האירופי של אוכלוסיית העובדים אך לא יועיל לאלמנט האסיאני שבתוכה. הנהגת שכר מינימום או שכר הוגן היא אמנם אידאל יפה שאולי יהיה אפשר להשיגו ברבבות הימים, נאמר שם, אבל זמנו עוד לא הגיע ורפורמות אחרת דחופות יותר.<sup>46</sup>

הוועדה דנה במפורט בהצעות הסתדרות העובדים להרחיב את פקודת הפיצויים לעובדים ולתקן חלק מהוראותיה. ההסתדרות ביקשה לבסס את פקודת הפיצויים הקיימת על החקיקה הבריטית החדשה, מ-1925. הפקודה בארץ התבססה בעיקר על החקיקה הבריטית של המאה התשע-עשרה, וזו חייבה לפצות רק את העובדים בעבודות כפיים בכמה עיסוקים מוגדרים ומוגבלים. החקיקה הבריטית החדשה, מ-1906 ומ-1925, הרחיבה את הכיסוי הביטוחי וכללה עובדים בכל סוגי העיסוקים. הוועדה דחתה את הדרישה הזאת של הסתדרות העובדים בטענה שלא יהיה אפשר לאכוף את ההרחבה, והחליטה להגביל את חובת הפיצוי לעיסוקים שיש בהם סיכון מיוחד.<sup>47</sup>

עוד דרשה הסתדרות העובדים, בין היתר, להוסיף לפקודה הבטחת טיפול רפואי לנפגעים, לכלול גם 'מחלות מקצועיות' במסגרת של פגיעות בעבודה, להגדיל את שיעורי הפיצויים הקבועים לנפגעים וכן להטיל חובה על המעסיקים לבטח את עצמם בשל האחריות המוטלת עליהם לשלם פיצויים במקרים של פגיעות בעבודה. הוועדה המליצה לקבל כמה מן הדרישות של ההסתדרות, בעיקר את הדרישות להרחיב את הכיסוי הביטוחי לסוגי עובדים מוגדרים ולהעלות במידה מסוימת את שיעורי הפיצויים. היא דחתה, למשל, את הדרישה להטיל את חובת הביטוח על המעסיקים בטענה שיהיה קשה לאכוף הוראה כזאת בדבר 'ביטוח חובה'. הוועדה הסתפקה בהמלצה להעניש מעסיקים שיתכחשו לאחריות שהפקודה הטילה עליהם.<sup>48</sup> הממשלה אימצה לפחות חלק מן ההמלצות השונות של הוועדה לתחיקת עבודה שהוגשו לה בשנים 1932 ו-1933. ההמלצות כאמור כלל לא סיפקו את הדרישות של הסתדרות העובדים. בדוח השנתי ל-1933 הודיעה הממשלה כי היא שוקלת לתקן את פקודת הפיצויים לעובדים מ-1927 וכן את הפקודה בדבר העסקת נשים וילדים בתעשייה מאותה שנה, לפי אותן ההמלצות שהיא אימצה. הממשלה גם הסכימה לחייב את המעסיקים בחוק לאפשר יום מנוחה שבועי לכל האנשים המועסקים בשכר או במשכורת. לפי אותן החלטות של הממשלה הוכנו הצעות לתיקון החקיקה הקיימת והן פורסמו ב-1936.

ההצעה לתיקון הפקודה להעסקת נשים וילדים בתעשייה פורסמה בעיתון הרשמי בחודש

Labour Legislation Committee, III. Minimum Wage Fixing Machinery, 8 September 1932, ארכיון המדינה מ/7/1189.

Labour Legislation Committee, Labour Legislation Draft Report II: 'Workmen's Compensation', שם, שם.

Labour Legislation Draft Report II, 'Workmen's Compensation', Meeting of 10 February 1933, שם, שם.

פברואר 1936. השינוי העיקרי בפקודה הקיימת - היא התייחסה כזכור לעבודת נשים וילדים בתעשייה בלבד - היה החלתה על כל הסוגים של מקומות העבודה, לרבות בתי מלאכה, מלונות, מסעדות וכדומה. לפיכך הוצע לשנות את שם הפקודה ולכנות אותה 'פקודת העסקת נשים וילדים' בלבד, ללא התוספת 'בתעשייה'. עוד הוצע שם להעלות את גיל המינימום המותר להעסקת ילדים במפעלים תעשייתיים.

הצעה לתיקון פקודת הפיצויים לעובדים פורסמה בעיתון הרשמי באפריל 1936. היא כללה הרחבת הכיסוי הביטוחי לשורה די ארוכה של עובדים בעיסוקים מוגדרים שונים, כלומר חייבה מתן פיצויים לעובדים בעיסוקים רבים מבעבר. בהצעה גם נכלל שינוי ההגדרה של פגיעה בעבודה וצורפו לה חמש 'מחלות מקצוע'. היא כללה שיפורים מסוימים בתשלום פיצויים במקרי מוות וגם נקיטת אמצעי ענישה מסוימים כלפי מעסיקים שלא יצייתו לפקודה. באותה שנה פורסמה גם הצעת חוק שהיתה אמורה להסמיך את הנציב העליון לקבוע שכר מינימום.<sup>49</sup> נציגי ההסתדרות לא שבעו נחת מהצעות התיקון, ביקרו אותן ואף תבעו שהשגותיהם יישמעו מחדש.<sup>50</sup>

בעקבות כל הדיונים האלה ביקש הנציב העליון ביולי 1936 ממשרד המושבות שיאשר לו לנקוט צעדים ראשונים לארגון-מחדש של ההסדרים לפיקוח על תנאי העבודה בארץ. הנציב גם ביקש שאיש בעל ניסיון ממשרד הפנים ימונה למפקח על התעשייה והמלאכה. נראה שהאקלים הפוליטי הכללי שרווח בשנים אלו בכריטיניה והעימות עם הערבים בארץ לא טיפחו מגמה זו. מכל מקום, משרד המושבות דחה, בגלל אילוצים כלכליים, את בקשת הנציב למנות מפקח ולהגביר את הפיקוח על העבודה בתעשייה ובמלאכה.<sup>51</sup> בשנות השלושים לא היה אפוא פרי לכל הפעילות הרבה בתחום של תחיקת עבודה. העשור של שנות השלושים הגיע לקצו ולא התבצעה אף לא אחת מן ההצעות שהוצעו לאורך שנות השלושים לתיקון החקיקה או לשיפור במדיניות של הממשלה בתחום העבודה והעובדים; לא בוצעו אף אלו מביניהן שהממשלה הארץ-ישראלית אימצה.

### שנות הארבעים: התחדשותה של מחלקת העבודה הממשלתית

עם פרוץ המלחמה ב-1939 והשינוי באקלים הפוליטי, החלו להופיע ניצני שינוי במדיניות הקולוניאלית הבריטית, ובכלל זה בגישה של ממשלת ארץ-ישראל לנושאי העבודה והרווחה.

49. ראו לעיל, הערה 30, עמ' 18.

50. ראו למשל מכתב המזכיר הראשי של הממשלה לישראל בר-שירה, היועץ המשפטי של הסתדרות העובדים, מיום 31 במרס 1936, וכן מכתב של עו"ד ה' קרונגולד, גם הוא יועץ משפטי של ההסתדרות, למוזכיר הראשי, מיום 16 ביוני 1936, ארכיון העבודה ע"ש לבון, תיק 1059-1-208.IV.

51. בתזכיר הנציב העליון לשר המושבות, ראו: Letter of High Commissioner for Palestine to Lord Lloyd of Dolobran, His Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies, 20 May 1940, וכן ברישום של A. C. Mathieson מ-15 בפברואר 1940, PRO, CO 733/423.

## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

הממשלה הבריטית היתה מוכנה עתה לנקוט מדיניות התערבותית יותר בנושאי הרווחה, בגלל המלחמה ובשל מה שנדרש לצורך ניהול המלחמה בכלל וניהולה בזירה היס-תיכונת בפרט. כבר לקראת סוף שנות השלושים ובשנות המלחמה הראשונות הוקמו מחלקות עבודה נפרדות בשורה ארוכה של מושבות בריטיות. מחלקות כאלה הוקמו, בין היתר, בקפריסין, בניגריה, בצ'יילון, בחוף הזהב, באוגנדה ובמושבות נוספות.<sup>52</sup> משרד המושבות תמך בהתפתחות זו ואף השתבחה בה בדיווח שלו לוועידה של ארגון העבודה הבין-לאומי שהתכנס בניו-יורק באוקטובר 1941. במיוחד הודגשה בדיווח מגמת המדיניות 'לפתח במושבות צוותי עובדים שתפקידם הייחודי יהיה לפקח על תנאי העסקה של עובדים ולהכין חקיקה למען הגנה על מעמדו של העובד'. עוד הודגש שמגמת המדיניות לא נעצרה עם פרוץ המלחמה והיא תימשך למרות קשיי הזמן.<sup>53</sup>

מדיניות זו הניעה את ממשלת ארץ-ישראל למנות בפברואר 1940 ועדה של פקידים בכירים (The Committee on Development and Welfare Services) ולהטיל עליה להכין תכנית מקיפה ומתואמת לפיתוח שירותי הרווחה בארץ. בדין-וחשבון שהגישה כעבור זמן קצר הציעה הוועדה שינויים ושיפורים רבים במדיניות החברתית של הממשלה.<sup>54</sup> היא ציינה כי עד כה לא היתה לממשלה כל מדיניות בתחום העבודה ו'חסר לה רקע מתמשך של מדיניות שאפשר לבחון על פיו את הבעיות החברתיות של הארץ, לדון בהן ולהתייחס אליהן'. הוועדה בחנה עד כמה נחוץ להקים מחלקת עבודה והגיעה למסקנה כי 'לא רק קיים צורך ממש בכך, אלא שהקמת מחלקה כזו חיונית למען שיפור הרווחה הכללית של האוכלוסייה בארץ'. היא המליצה אפוא לממשלה להתחיל במינוי אדם בעל כישורים מתאימים לייעץ לה בבעיות העבודה השונות, ו'אנו משוכנעים', נכתב בסיכום המלצה זו, כי 'בסופו של הדבר יהיה צורך להקים ארגון קבוע כדי ליישם את ההמלצות [של היועץ] ואנו בדעה שיש להביא עובדה זו בחשבון בבחירת האיש לתפקיד', כלומר הומלץ לבחור באיש שיהיה מוכן להישאר בארץ-ישראל וליישם הלכה למעשה את ההצעות שלו.<sup>55</sup>

לפיכך פנה הנציב העליון במאי 1940 למשרד המושבות וביקש היתר למנות איש בעל כישורים מתאימים לשמש ממונה בממשלת ארץ-ישראל על תחום העבודה, במובן הרחב של המושג. הנציב הדגיש במיוחד שאין הוא רואה עוד מקום להסתפק במינוי מפקח על התעשייה והמלאכה, כבקשת קודמו ב-1936, ובעל התפקיד החדש יהיה אחראי על התאמה של תחיקת העבודה להתרחבות התעשייתית בארץ, לרבות בעיות הפעילות של איגודים מקצועיים, בורות בסכסוכי עבודה, טיפול בבעיות אבטלה וכולי. עוד הוא ביקש כי אם יוחלט על

52. Circular from the Secretary of State for the Colonies to the Officer Administering the Government, 3 July 1940, Government, 262/I/ha/158/46/מ, ארכיון המדינה מ/158/46/262.

53. Circular by Colonial Secretary, Lord Moyne to the Officer Administering the Government, 14 November 1941, שם, מ/1452/E/9.

54. Palestine, 'Report of the Committee on Development and Welfare Services', Jerusalem, Government Printing Press, 1940.

55. שם, עמ' 85-91.

'השאלת' אדם לתפקיד, יש להבטיח שהוא יהיה מוכן להישאר בארץ-ישראל ולעמוד בראש מחלקה מיוחדת שתשישם את הצעותיו. הנציב גם ביקש להעניק לו מעמד ודרגה מתאימים כדי שהתפקיד יהיה מושך במידה מספקת לבעל הכישורים המתאימים. הנציב הציע שיהיה למשרה החדשה מעמד של מנהל מחלקה קטנה, ומשכורתו תהיה 1,100 לירות וכן מענק חוץ-לארץ בן 200 לירות.<sup>56</sup>

בפנייתו ציין הנציב כי ריצ'רד מ' גרייבס הנזכר הוא בעיניו מועמד ראוי למשרה. אמנם מר גרייבס בן ששים, כתב הנציב, אבל הוא בעל ניסיון וארגן כאמור את המנהל של ממשלת מצרים בענייני העבודה, והיה מנהל מחלקת העבודה שלה. הנציב הוסיף כי גרייבס שולט בשפה הערבית ובשפות אירופיות אחרות והביע עניין בקבלת התפקיד. הוא הסכים לקבל את המינוי ולהיכנס לתפקיד זמן קצר לאחר שתתקבל ההודעה על מינויו, ולעבוד לפי חוזה לתקופת זמן מוגבלת. הנציב סבר אפוא שראוי להעסיק את גרייבס בתפקיד הנדון, אם יהיה קשה למצוא אדם צעיר יותר ובעל ניסיון.<sup>57</sup>

הסוגיה של הקמת מחלקת עבודה מיוחדת בממשלת ארץ-ישראל כבר נדונה במשרד המושבות בראשית 1940. הדעה השלטת באותו דיון היתה שזו איננה רק בעיה רגילה של נושא העבודה, אלא בעיה פוליטית ביסודה, קשורה בבעיות האחרות של הארץ. לכן פקידי המשרד פקפקו אם אמנם מינוי יועץ בענייני עבודה והקמת מחלקת עבודה יפתרו את הבעיות הפוליטיות הכלליות. עם זה הם הסכימו שהקמה של מחלקת עבודה היא פעולה חשובה כשהיא לעצמה.<sup>58</sup> הפנייה של הנציב העליון כעבור זמן-מה, בחודש מאי, זכתה אפוא בתשומת לב ראויה, ודנו בה פקידים רבים במשרד המושבות.

הפקידים, לרבות אנשי המחלקה למזרח התיכון במשרד המושבות, הסכימו שימונה יועץ לענייני עבודה והכירו בצורך להקים מחלקת עבודה. ההערכה הרווחת ביניהם היתה שמינוי יועץ והקמת מחלקה כבקשת הנציב לא יפתרו את קשייה של ממשלת ארץ-ישראל; אך הם סברו שיש לאשר את המינוי אם הנציב העליון סבור שזה יסייע לו לטפל בבעיות הכלליות ובבעיות העבודה, שכן 'אל לנו לשפוך מים קרים על שיפוטו של האיש שוודאי יודע מה נחוץ טוב יותר מאתנו'.<sup>59</sup>

משרד המושבות לא מצא באחת המושבות אדם מתאים שהיה אפשר להשאילו לממשלת ארץ-ישראל. לכן הם בדקו ביסודיות את התאמתו של המועמד גרייבס. המידע שהתקבל עליו ממשרד החוץ היה משביע רצון ונמצא שהוא היה בעל מוניטין של איש רב-יכולת. מסקנת הבירורים היתה שגרייבס הוא במידה רבה בעל הכישורים הנחוצים למילוי התפקיד בארץ-ישראל. עוד צוין כי העסקתו של גרייבס תיקצב לזמן קצר יחסית בחוזה שייחתם אתו, ולכן לא ייגרם נזק רב אם יתברר שהמינוי איננו מוצלח. מכל מקום, הוצע שימונה לצד

56. ראו לעיל, הערה 51.

57. שם.

58. רישום של H. F. Downie מ-25 במרס 1940, PRO, CO 733/423.

59. רישום של J. G. Hibbis מ-19 ביוני 1940, PRO, CO 733/423.



## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

גרייבס אדם צעיר מוכשר, ובעתיד הוא יוכל לתפוס את מקומו. כך הוסכם למנות את גרייבס. האוצר אישר את המינוי והמועמד קיבל את הדרגה ואת המשכורת שהציע הנציב העליון. ההודעה על האישור נשלחה לנציב העליון במברק ב־16 ביולי 1940.<sup>60</sup> בחוגי הממשלה הבריטית היתה שביעות רצון מן המינוי ואף חשבו שראוי לפרסמו בבריטניה עצמה, בארצות אחרות ובמיוחד בארצות־הברית, ולהדגיש כי אפילו בנסיבות של מצוקת מלחמה, ממשלת הוד מלכותו מוכנה להקדיש תשומת לב לפיתוח תחיקת עבודה במושבותיה.<sup>61</sup> הנציב העליון מינה אפוא בספטמבר 1940 את גרייבס ליועץ הממשלה בענייני עבודה. היועץ התבקש לדווח על מצב העניינים בנושא בארץ וכן להגיש הצעות להקמת מחלקת עבודה. לפי המלצת היועץ ובאישור משרד המושבות הוקמה ביולי 1942 מחלקת העבודה (Department of Labour). הפקודה שקבעה את הבסיס החוקי לפעולות המחלקה החדשה פורסמה ב־1943. הפקודה הוכנה בשיתוף פעולה הדוק עם גרייבס עצמו ומנסחיה הסתייעו בחקיקה דומה בחוף הזהב ובפיג'י. המחלקה קיבלה תקנים להעסקת ארבעה מפקחי עבודה חדשים. המשרות אוישו ושניים מן המפקחים החדשים באו מבריטניה. כך קמה והחלה לפעול כסדרה מחלקת העבודה החדשה. גם נציגי העובדים ביישוב ביהודי קיבלו בברכה את ייסוד המחלקה.

## קווי הפעולה של מחלקת העבודה בשנות הארבעים

למרות הנסיבות המגבילות של מצב המלחמה, החלה מחלקת העבודה החדשה בפעילות נמרצת בכל אותם הנושאים שלא הוקדשה להם תשומת לב ראויה בשנים הקודמות. מנהל המחלקה גרייבס היה לכוח המניע של פעילות במגוון רחב של נושאים שהיו על סדר יומה. ביזמתו הכינה המחלקה תכנית מקיפה מאוד לרפורמה במדיניות הממשלה בנושאי העבודה. סגן מנהל מחלקת העבודה א"ה קונס (A. H. Couzens) תיאר במפורט את שמונה הנקודות העיקריות של תכנית הרפורמה. התכנית פורסמה ברבים, וקונס אף הבטיח שהחקיקה החדשה תונהג תוך זמן קצר ככל האפשר. נקודות הרפורמה המוצעות היו כדלהלן:

1. להנהיג פיקוח שיטתי וסדיר על כל מקומות עבודה כדי ליצור תנאי עבודה בריאים והוגנים ולהפחית את מספר תאונות העבודה;
2. לשפר את יחסי עבודה באמצעות קשרים קבועים עם מעסיקים ועובדים ולהגיש כל סיוע אפשרי להסדרי תיווך ובוררות בסכסוכי עבודה;
3. להגן על נשים ועל עובדים צעירים;
4. להכיר בארגוני עבודה ובאיגודים מקצועיים קיימים, ולהסדיר כמה תנאים בלתי־תקינים ששררו עד כה;

60. רישומים של J. G. Hibbis, C. Parkinson ואחרים ביוני וביולי 1940, PRO, CO 733/423.

61. רישום של H. F. Downie מ־16 באוקטובר 1940, PRO, CO 733/423.

5. להנהיג לשכות עבודה ציבוריות;
6. לתקן ולעדכן את חוקי עבודה הקיימים, לרבות אלה הנוגעים לעבודת נשים וילדים, לפיצויים לנפגעי עבודה, לגידור מכוונות וכולי, ולהכין חקיקה חדשה, תואמת לשלב הנוכחי של ההתפתחות התעשייתית בארץ;
7. לאסוף ולפרסם סטטיסטיקות בנושאים שונים הנודעים לענייני עבודה;
8. להילחם באבטלה בכל האמצעים האפשריים.<sup>62</sup>

במסגרת הרפורמה התמקדה המחלקה בבעיות של תחיקת העבודה, בעיקר בהתאמה ובעדכון של זו הקיימת לתנאים שהשתנו, ובייווים של חקיקה חדשה בתחומים שהצורך בה היה ניכר. פקודת הפיצויים לעובדים נמצאה לא־הולמת לחלוטין, והיא היתה נושא החקיקה הראשון שהמחלקה קידמה. המחלקה הכירה בכך שנחוץ לתקן אותה באופן יסודי, ומצאה כי אין די אף באותם התיקונים שהוצעו לפקודה ב־1936 ולא יצאו לפועל, שכן הם אינם עונים לצרכים שהפקודה אמורה להסדיר ואינם ממלאים אחר הדרישות של אמנת ארגון העבודה הבין־לאומי בנושא זה משנת 1925. בפקודה לא נקבעה חובה לפצות אלפי העובדים שהועסקו בשירותים, והפיצויים שנקבעו בה היו לא־מספיקים בעליל. המחלקה הציעה אפוא להכין פקודה חדשה לגמרי ולהכליל בה את השינויים הבאים:

להרחיב את הכיסוי לכל העובדים, להוציא כמה קטגוריות מעטות; להעניק פיצויים לעובדים הסובלים ממחלות מקצוע מוגדרות; להגדיל את שיעורי הפיצויים המשולמים; להנהיג ביטוח חובה לכל המקצועות המסוכנים; לזרז את הנהלים המשפטיים, שכן עד כה הם היו אטיים ביותר.<sup>63</sup>

הפקודה להעסקת נשים וילדים היתה הנושא השני שהמחלקה קידמה וניגשה לטפל בו בדחיפות. עוד ב־1942 היא הכינה הצעת תיקון לפקודה שנחקקה ב־1927. בדצמבר 1942 הגיש גרייבס למזכיר הראשי של הממשלה טיוטות של שתי פקודות להסדרה של עבודת נשים וילדים. בהסבר לטיוטות אלו ציין גרייבס כי כבר מזמן היה צורך לתקן ולהרחיב את הפקודה שנחקקה בשנת 1927. הוא הדגיש שיש בארץ דרישה חזקה לשנות את החקיקה, וקבע כי א־התאמתה מופגנת בכך שעד 1942 לא נמצא כל זכר של ניסיון להגיש תביעה על א־מילוי הוראותיה של אותה פקודה. עם הצוות הנוכחי, לרבות מפקחות עבודה, המחלקה תוכל לאכוף את הוראות החקיקה החדשה ולשפר מאוד את המצב של נשים עובדות ושל ילדים ובני נוער עובדים. גרייבס לא התעלם מכך שמעסיקים מסוימים ואנשים אחרים בעלי עניין יסברו כי החקיקה המוצעת מתקדמת מדי, אבל הוא העריך כי דעת הקהל בכללותה תקבל אותה בעין יפה.<sup>64</sup>

62. Labour Reforms in Palestine - Eight Point Programme, Extracts from *The Times*, 14 January 1943, ארכיון המדינה מ־258/1/Lab/13/43.

63. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1942, No. 11 of 1943, pp. 11-12.

64. Letter of Director of Department of Labour to Chief Secretary and Explanatory Note on the Drafts, 6 December 1942, ארכיון המדינה מ־726/AG/19/300.

## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

בטיטות שהוכנו חולקה הפקודה להעסקת נשים וילדים מ־1927 לשתי פקודות נפרדות, אחת דנה בנשים בנות יותר מ־18, והאחרת בנערים ונערות בני פחות מ־18. החלוקה נועדה לפשט את החקיקה ולעשות אותה מובנת יותר למעסיקים.<sup>65</sup> ההצעות לחקיקה החדשה התבססו על אמנות ארגון העבודה הבינ־לאומי ועל חוק בתי הרושת הבריטי מ־1937. אלה הנקודות החשובות ביותר של החקיקה המוצעת:

פיקוח על שעות עבודה של נשים כמעט בכל מקומות עבודה, תעשייתיים ולא תעשייתיים;  
הכללה של נערים בני 16 עד 18 בקבוצה הזוכה בהגנה בחוק וכן הכללה של נערות בנות 16 עד 18 תחת הכותרת של 'אנשים צעירים' במקום 'נשים';  
איסור על עבודת נשים, אנשים צעירים וילדים בתהליכים מסוכנים רבים בתעשייה ובמלאכה או הטלת פיקוח על העסקתם בעבודות אלו;  
צמצום מספר שעות העבודה היומיות של נשים, מזה, ושל נערים ונערות עד גיל 18, מזה (במידה שונה בשתי הקטגוריות);  
קביעה של תקרת שעות עבודה רצופות לאנשים שהפקודה חלה עליהם;  
העלאת גיל המינימום המותר להעסקת ילדים בתעשייה מ־12 ל־14, והעלאת הגיל המינימלי המותר להעסקה בעבודות לא־תעשייתיות;  
חיוב מתן חופשה שנתית לילדים ולאנשים צעירים;  
איסור העסקת נערים בני 16 עד 18 בעבודת לילה, למעט תעשיות מסוימות;  
איסור העסקת נשים בעבודת לילה במפעלים לא־תעשייתיים, למעט יוצאים מן הכלל מסוימים;  
איסור על מפעלים לא־תעשייתיים להעסיק נערים ונערות בני פחות מ־16 בערבים, כדוגמת האיסור החל על מפעלים תעשייתיים;  
הנהגה כללית של גימלאות אימהות.<sup>66</sup>

יזמה אחרת של גרייבס נגעה לבעיית הביטוח הסוציאלי. בתזכיר שהגיש למזכיר הממשלה בפברואר 1943 הוא הביע את דעתו כי הגיע הזמן שהממשלה תשקול באופן מעשי את האפשרות להקים מערכת של ביטוח סוציאלי לאומי בארץ (National Social Insurance). גרייבס ציין שלא קיימת בארץ כל תכנית רשמית להקמת ביטוח סוציאלי. הוא תיאר את תכניות הביטוח הסוציאלי שהסדרות העובדים הפעילה באופן וולונטרי. הוא הביע את הערכתו לתכניות אלו אבל הדגיש את המגבלות שלהן: (א) אין להן בסיס חוקי והבסיס הפיננסי שלהן כלל לא בטוח ועלול להתמוטט בכל עת כתוצאה ממשבר כלכלי נרחב; (ב) העובדים המבוטחים בתכניות אלו משלמים דמי ביטוח גבוהים מדי משום שהשתתפות המעסיקים במימון הביטוח קטנה יחסית ואילו הממשלה כמעט אינה משתתפת במימון;

65. שם, ראו Explanatory notes.

66. ראו לעיל, הערה 63.

ג) המוסדות המפעילים תכניות אלו מעסיקים עובדים רבים מדי, בין היתר כדי לספק תעסוקה לעולים חדשים יהודים.<sup>67</sup>

לפיכך קבע גרייבס כי הגיע הזמן שהממשלה תשתתף במימון הביטוח הסוציאלי. לחיזוק טיעונו הוא הביא את דוח בוורידג' (באותה עת פורסמה תמצית ממנו בירושלים) וכן את העובדה שממשלת מצרים – ממשלה מתקדמת פחות מממשלת ארץ-ישראל בענייני עבודה ובעניינים חברתיים – מינתה ועדת תכנון להנהגת ביטוח בריאות וביטוח נכות סוציאלי. גרייבס הניח שהממשלה לא תוכל להחליט מיד על הקמת מערכת של ביטוח סוציאלי ולא תוכל להפעילה בעתיד הקרוב, ולכן הציע כי ועדה תדווח לממשלה אחרי שתבחן שורה של נושאים:

- א. את הצדדים המעשיים של הנהגת ביטוח סוציאלי לאומי בארץ-ישראל;
  - ב. את ענפי הביטוח הדרושים ביותר;
  - ג. את אופי דמי הביטוח ושיעורם ואת העלות של הביטוח הסוציאלי לעובדים, למעסיקים ולמדינה;
  - ד. את שיטות השיתוף בין המדינה ובין מוסדות הביטוח הסוציאלי הבלתי-רשמיים הקיימים;
- את הצורה הרצויה של מוסדות הביטוח הסוציאלי שיש להקים.<sup>68</sup>

גרייבס גם פירט מה הרכב הוועדה הרצוי בעיניו, והציע שהיא תמונה עד 1 באפריל 1943 וכך תוכל להגיש את הדין-וחשבון שלה עד סוף השנה. עוד הוא הציע שהממשלה תגייס לעזרת הוועדה מומחה לביטוח סוציאלי וכן אקטואר לשם עריכת החישובים האקטואריים הנכונים לביסוס הפיננסי של התכנית.<sup>69</sup>

ההצעה להקים מערכת של ביטוח סוציאלי נתקלה מיד בהסתייגות המזכיר הפיננסי של הממשלה. הוא חשש מפני הנטל הנוסף שתכניות ביטוח כאלה עלולות להטיל על תקציב הממשלה, לנוכח האילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות. גרייבס מיהר להפריך את החשש בטענה שהוא הציע רק לבחון תכניות, לא לבצען מיד. הוא גם הדגיש כי אמנם הממשלה תצטרך להשתתף במידת-מה במימון תכניות הביטוח הלאומי, אבל עיקר נטל המימון יוטל על המעסיקים ועל העובדים.<sup>70</sup>

מכל מקום, למרות ההסתייגות הראשונית, הפקידות הבכירה של הממשלה דנה בהצעה בכובד ראש בחודשים מרס-יוני 1943. בדרך כלל נטו הפקידים לחייב עקרונית וכללית את ההצעה להקים ועדה לבחינת הנושא. הם התדיינו ביניהם על ההרכב שלה, על יושב הראש שימונה לה, על משך הזמן של עבודתה, על הנושאים שהיא תדון בהם וכולי. היתה הסכמה

Memorandum of R. M. Graves, Director of Department of Labour, to Chief Secretary, 15 February 1943, 258/1/Lab/13/43/מ, ארכיון המדינה

68. שם.

69. שם.

70. Letter of R. M. Graves to Chief Secretary, 15 February 1943, 258/1/Lab/13/43/מ, ארכיון המדינה

שאינן להשתמש בשם 'ביטוח לאומי' (כנראה מפאת החשש שהיהודים או הערבים עלולים לייחס לו משמעות שלילית מבחינתם), אלא בשם 'ביטוח מטעם המדינה' (State Insurance). על בסיס דיונים אלו הוכנה הצעה לכתב סמכות של הוועדה המוצעת.<sup>71</sup> הוסכם כי נוסף על ההצעות של גרייבס, ראוי שהוועדה תוסמך לדון גם בסוגיה אם יש מקום להקים מערכת אחידה של ביטוח סוציאלי מטעם המדינה ולהכליל בה ביטוח בריאות, זקנה, אבטלה וכולי, או לחלופין, אם תכנית כללית, אחידה ומקיפה כזאת איננה מעשית, לשקול הקמת מערכת אחרת, של תכניות כמו מענקים לאלמנות ויתומים וקצבאות ילדים, ובהמשך יהיה אפשר להוסיף עליהן עוד תכניות.<sup>72</sup>

בהמשך לדיונים האלה פנה הנציב העליון ביולי 1943 לשר המושבות וביקש את הסכמתו למינוי הוועדה על פי כתב הסמכות שגובש. בפנייתו שאל הנציב את השר: 'לפני שיינקטו כל צעדים למינוי ועדה, אשמח לדעת את עמדתך אם תהיה סבור שהקמת הוועדה בשלב זה עשויה להיחשב קביעה מראש של עמדה בשאלות של מדיניות גבוהה שהעליתי בפניך'.<sup>73</sup> בשלב זה נעצרה הפעילות סביב הניסיון להנהיג ביטוח לאומי מטעם המדינה בארץ ישראל. רמת השכר היתה נושא חשוב אחר שנגע לתחיקת העבודה ועלה על סדר היום של הממשלה בשנות הארבעים. ההתפתחות התעשייתית המהירה בשנים אלו הביאה עמה התייקרות רבה בהוצאות המחיה, בעיקר ההוצאות על מזון, על דיור ועל תחבורה. הגידול של הייצור המקומי לצורכי הצבא הבריטי והרצון למנוע פגיעה במאמץ המלחמתי הניעו את הממשלה לאסור בינואר 1942 על קיום שביתות או השבתות, והיא חייבה את הצדדים להביא לבוררות סכסוכי עבודה בתעשייה. הדיונים שהתקיימו בעקבות הדרישות להגדיל את השכר כמידת ההתייקרות בהוצאות המחיה הסתיימו בהסכמה לשלם תוספת יוקר לכל העובדים, אולם במפעלי תעשייה רבים שהתוצרת שלהם היתה מיועדת לצבא דרשו הפועלים שיוגדל גם שכרם הבסיסי, והדרישה הניעה את הממשלה להקים בספטמבר 1942 את ועדת השכר (Wages Committee) בראשותו של נשיא בית המשפט העליון, השופט פ' גורדון סמית (F. Gordon Smith). נוסף על נציגי הממשלה ונציגי הערבים השתתפו בוועדה שני נציגים יהודים, המשפטן צבי ברנזון מטעם הסתדרות העובדים ומנהל חברת החשמל יוסף שפירא (J. S. Shapiro).

אחרי בירורים רבים הוטלו על הוועדה מטלות אלה:

1. לקבוע מה היא עתה רמת המחיה המזערית החיונית (The subsistence level) של עובד בלתי-מקצועי בעבודה רגילה במפעלי תעשייה ובעבודה דומה באזורים עירוניים וכפריים בהתאם;

71. ראו רישום ההתכתבות בנושא בין בעלי התפקידים הבכירים בארכיון המדינה, שם.  
72. Minutes of a Meeting held at the Secretariat on the 5th of May 1943 to discuss the terms of reference of a committee which may be later appointed to consider the question of State Social Insurance in Palestine, ארכיון המדינה, שם.  
73. Extracts from Dispatch to S. of S. by High Commissioner for Palestine, 31 July 1943, שם, שם.

2. להמליץ לפני הממשלה על שיטות:  
 לקביעת השכר הסטנדרטי של עובדים בלתי-מקצועיים כנ"ל;  
 לחישוב השכר הסטנדרטי של עובדים בתעשייה שאינם עובדים בלתי-מקצועיים;  
 לקביעת מדד כללי לשם חישוב של תשלומי תוספת יוקר.  
 3. להמליץ על החקיקה הנחוצה לשם יישום ההמלצות של הוועדה.

בכתב הסמכות לא נכללו עובדים בחקלאות ועובדים בלתי-מקצועיים שלא היו מועסקים בעבודה סדירה בתעשייה. השמטת העובדים החקלאיים נבעה מן הבעיות המיוחדות שאפיינו את החקלאות בארץ וכן מן האופי של העבודה החקלאית של חלק גדול של האוכלוסייה הערבית.<sup>74</sup>

הוועדה הגישה את הדין-וחשבון שלה באפריל 1943, אבל לא הגישה המלצות מפורשות וברורות בעניין קביעת השכר הסטנדרטי.<sup>75</sup> היא סברה כי 'לא רצוי כל ניסיון לקבוע בחקיקה שכר סטנדרטי או שכר מינימום לעובדים בלתי-מקצועיים, ויש להשאיר את קביעת השכר הסטנדרטי למשא ומתן קולקטיבי ואת שכר המינימום יש לקבוע, בכל מקום שהדבר מתאים ויש צורך בכך, במועצות תעשייתיות'.<sup>76</sup>

לעומת זאת הממשלה אימצה את המלצות הוועדה להנהיג הסדר לתשלום תוספת יוקר, ולדעת מחלקת העבודה היו להן השפעות מטיבות מידיות. הוועדה המליצה למסד את התקדים של תוספת יוקר שקיבלו עובדים ב-1942, ולהנהיג הסדר קבוע בדבר תשלום של תוספת יוקר. לפי הצעתה, עובדים ששכרם נמוך ביותר יקבלו פיצוי מלא על התייקרות המחייה, ואילו עובדים ששכרם גבוה יותר יקבלו פיצוי מדורג וקטן יותר. עוד המליצה הוועדה כי התשלומים של תוספת היוקר יעודכנו כל רבע שנה, בתנאי שמדד יוקר המחייה יעלה באותה רבע שנה במספר נקודות שייקבע. הוועדה גם קבעה בהמלצותיה את העיקרון בדבר תשלום תוספות שכר משפחתיות לאישה ולילדים.<sup>77</sup> ההמלצות האלה היו בסיס להסכמי העבודה שנחתמו בין הסתדרות העובדים ובין התאחדות בעלי התעשייה בכל שנות המלחמה, וההסכמים מנעו סכסוכי עבודה סביב התייקרות המחייה.<sup>78</sup> הן המשיכו גם להיות בסיס להסכמי העבודה אחרי המלחמה. יתר על כן, בשינויים שהוזמן והנסיבות גרמו, ההמלצות שאימצה ממשלת המנדט להסדרה של תוספת יוקר היו לאחד היסודות של מערכת השכר הנהוגה במדינת ישראל.

בכל הנוגע לתחיקת העבודה הנחוצה המליצה הוועדה לממשלה לעודד הקמה של מנגנונים וולונטריים למשא ומתן קולקטיבי, ולספק את האמצעים החוקיים והמנהליים לכך שבמקרים מתאימים יהיה אפשר לתת גושפנקה ממשלתית להסכמים שנחתמו בין העובדים למעסיקים;

74. Palestine, Report of the Wages Committee No. 9 of 1943, Jerusalem 1943, parts 6-7.

75. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1943, No. 10 of 1944, p. 6.

76. ראו לעיל, הערה 74, סעיף 87.

77. שם, סעיפים 164-189.

78. ראו לעיל, הערה 75.

## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

לעודד חניכות ולפקח עליה; להקים בית דין או בתי דין לענייני עבודה; להקים מועצות לקביעת שכר מינימום בתעשיות שעובדיהן אינם מאורגנים במידה מספקת ולכן אינם יכולים להבטיח לעצמם תנאי עבודה נאותים.<sup>79</sup> כל חברי הוועדה חתמו על הדין-וחשבון. אמנם נציג ההסתדרות צבי ברנזון צירף הרבה הסתייגויות מפורטות על פרטים רבים בדין-וחשבון ועל מדיניות השכר של הממשלה, אבל גם הוא הצטרף להמלצות.

## תחיקת העבודה בשנים 1943-1947

כאמור, מחלקת העבודה יזמה מתחילת קיומה תכנית חקיקה שאפתנית למדי. היא אמנם התבצעה באטיות, מפאת המלחמה והמאבקים שהתנהלו בארץ אחרי סיום המלחמה ובגלל דרכי הפעולה של הממשלה המנדטורית; אולם השנים 1943-1947 היו חמש שנים פוריות בתחיקת עבודה ולא דמו מבחינה זו לשנותיו הקודמות של שלטון המנדט.<sup>80</sup> בסופו של מאמץ מתמשך התקבל באותן שנים יבול חקיקתי מרשים למדי, בעיקר בשלושה תחומים: עבודת נשים וילדים; פיצויים לנפגעי עבודה; פיקוח על בתי חרושת.

### עבודת נשים וילדים

את התיקון לפקודה להעסקת נשים, ילדים ונוער הכינה המחלקה עוד ב-1942. ההצעות המפורטות פורסמו בתור הצעות חוק ב-1943, והתיקונים להן פורסמו ב-1944. שתי הפקודות נחקקו בניסוחן הסופי ביולי 1945. הן ביטלו את הפקודה הישנה מ-1927, ונכנסו לתוקפן בספטמבר 1945. החקיקה החדשה הרחיבה באופן משמעותי את ההגנה על נערים ונערות בני פחות מ-18 ועל נשים עובדות בכל סוגי העבודות כמעט, להוציא חקלאות, עסקים משפחתיים ועזרה במשקי בית. החקיקה הזאת הסדירה גם את תנאי העבודה של נשים ונוער: נקבעו שעות עבודה יומיות ושבועיות, הפסקות מנוחה במשך העבודה, חופשות בימי מנוחה ובחגים וחופשת לידה בתשלום, הוגבלה עבודת לילה של בני נוער ונשים ונאסרה העסקתם בתהליכי עבודה מסוכנים.<sup>81</sup>

הפקודה הנהיגה, לראשונה בארץ, את הזכות של נשים עובדות לקבל ממעסיקהן דמי לידה, דהיינו היא זיכתה אותן בחופשת לידה בתשלום מאת מעבידיהן. נקבע כי החופשה תאריך שמונה שבועות והתשלום יהיה שני-שלישים מן השכר הממוצע של הנשים היולדות עד תקרה מסוימת. ההוראה תאמה את הסטנדרטים המינימליים של מדיניות חברתית בשטחי חסות (Dependent territories) כקביעתם בהמלצות ארגון העבודה הבינ-לאומי משנת 1945.

79. ראו לעיל, הערה 74, סעיפים 191-196.

80. ראו על כך: ישראל בר-שירה, 'תחיקת עבודה במדינת ישראל', חקרי עבודה, ב, 1-2 (יוני 1948), עמ' 60-61.

81. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1945, No. 10 of 1946, p.17.

המלצות הארגון כללו גם הגשת עזרה רפואית בתקופת חופשת הלידה אך זו לא נכללה בפקודה החדשה. מנהל מחלקת העבודה הסביר כי כל נטל התשלום של דמי לידה גופל על המעסיקים ולכן בשלב זה אין להטיל עליהם נטל נוסף. עם זאת הוא ציין כי תוך זמן סביר יהיה אפשר לשקול תיקון והכללת עניין זה בפקודה.<sup>82</sup>

### פיצויים לנפגעי עבודה

פקודת הפיצויים לעובדים היתה אחד הנושאים שקידמה מחלקת העבודה לראש רשימת הערכונים הדרושים בתחיקת העבודה הקיימת. הנושא הזה התקשר גם לבריורים סביב ההצעות להנהיג מערכת של ביטוח לאומי מטעם המדינה. הנציב העליון החליט אפוא, באפריל 1944, להקים ועדה מיוחדת לבריור הנושא של פיצויים לנפגעי עבודה. מנהל מחלקת העבודה גרייבס היה יושב-ראש הוועדה, והיה בה ייצוג נכבד לנציגי היישוב היהודי והסתדרות העובדים. הוועדה הצטוותה לבחון את הפעלת ההוראות של פקודת הפיצויים הקיימת בנסיבות המלחמה ולגבש הצעות למדיניות בדבר פיצויים לעובדים אחרי המלחמה.<sup>83</sup> נציגי ההסתדרות, צבי ברנזון וישראל בר-שירה, היו פעילים מאוד באותה ועדה והיו שותפיו של גרייבס בגיבוש המלצותיה.

הוועדה פעלה כשלוש שנים והגישה ארבעה דינים-וחשבונות. הראשון<sup>84</sup> הוגש ביולי 1944 ועניינו הצורך הדחוף להגדיל את שיעורי הפיצויים לעובדים שנפגעו בעבודה. הפיצויים הוגדלו זמנית בתיקון לפקודה עוד ב-1943, שכן שיעורי הפיצויים שהיו אז בתוקף לא הלמו עוד את רמות השכר במשק. התיקון הרחיב גם את כיסוי הפקודה לשורה ארוכה של עובדים בבתי מלאכה ובמקומות עבודה אחרים שלא השתמשו בהם במכונות מונעות בכוח מכני.<sup>85</sup> הוועדה המליצה להגדיל את שיעורי הפיצויים, הממשלה הארץ-ישראלית אימצה את המלצות, שר המושבות אישר אותן, וב-1945 הן הוכנסו לספר החוקים בתיקון זמני נוסף של הפקודה. הודגש אז שהתיקון הוא זמני בלבד, עד שהפקודה המקורית כולה תשונה מיסודה.<sup>86</sup> ב-1945 הוגש הדין-וחשבון השני של הוועדה והוא דן בשיפור ובזירוז הנהלים המשפטיים לקביעת פיצויים במקרים של פגיעה בעבודה. הוועדה המליצה כי לשם כך תתוקן בדחיפות פקודת הפיצויים. לאחר דיון בהמלצותיה עם נשיא בית המשפט עליון (The Chief Justice)

82. Letter of A/Director of Department of Labour to Chief Secretary, 12 March 1945, ארכיון המדינה מ/726/AG/19/300.

83. Report of Workmen's Compensation Committee on Workmen's Compensation in Relation to War Conditions, שם, מ/715/AG/19/77.

84. שם.

85. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1943, No. 10 of 1944, p. 9.

86. Letter of A/Director of Department of Labour to Chief Secretary, 27 February 1945, ארכיון המדינה מ/715/AG/19/77, וכן Workmen's Compensation (Temporary Increases) Ordinance 1945.



הוחלט לא ליישמן בנפרד אלא לכלול את כולן או את מקצתן בפקודת הפיצויים החדשה שתאומץ בבוא העת, כאשר הוועדה תגיש את המלצותיה בעניין זה. בקיץ 1946 הוסיפה והגישה הוועדה לממשלה את הדין-וחשבון השלישי ואת הדין-וחשבון הרביעי שלה. הדין-וחשבון השלישי כבר כלל הצעה מפורטת לחוקק פקודה חדשה ורחבה ולהחילה על כל העובדים, כמו בחקיקה הבריטית, לרבות העובדים בחקלאות ובמשק בית ועובדי הצבא. עוד הוצע שם לקבוע בפקודה החדשה כי גם מחלות מקצוע ייחשבו פגיעות בעבודה. הדין-וחשבון הרביעי של הוועדה הרחיק לכת ואף הציע להקים קרן ביטוח מטעם המדינה (A State Insurance Fund), ולחייב את כל המעסיקים לבטח באמצעותה את עובדיהם מפני פגיעות בעבודה.<sup>87</sup>

כאשר גרייבס הגיש את הדין-וחשבון הסופי של הוועדה למוזכיר הראשי ועמד על עיקריו, הוא ציין את התרומה של החברים השונים ובעיקר את תרומת החברים היהודים בהכנת הדין-וחשבון ובגיבוש המלצותיו. הוא הדגיש בדבריו שתי נקודות: ראשית, הקמת קרן ביטוח של המדינה מפני הפגיעות בעבודה תדרוש עבודת הכנה רבה ואין לצפות שיהיה אפשר להחליף את ההסדר הקיים לפני שנת הכספים 1948-1949, ועל כן המליץ גרייבס לחוקק בוריות את הפקודה החדשה ולהפעילה עד שתוקם הקרן לביטוח. שנית, אמנם קביעת עמדתה של הממשלה כלפי הצעות הוועדה עשויה להיות מושפעת מן השינויים הפוליטיים שיהיו במשטר בארץ, אך הוא הביע תקווה כי בכל מקרה שיטה אחידה של ביטוח מפני פגיעות בעבודה תעמוד לרשותם של כל העובדים בארץ.<sup>88</sup>

בממשלה היתה בעיקרו של דבר הסכמה כללית בדבר הצורך לחוקק את פקודת הפיצויים החדשה בהיקפה המורחב, כהמלצת הוועדה. עיקר הוויכוח וההתנגדות נסבו על ההצעה להקים קרן ביטוח מטעם המדינה, לחייב את כל המעסיקים לבטח את עצמם בקרן זו ולהופכה למעין שירות סוציאלי. אלה הטיעונים שהועלו בעד הקמת קרן ביטוח מטעם המדינה:

כדי להבטיח שנפגעי עבודה יקבלו את הפיצויים הקבועים בחוק יש להנהיג ביטוח חובה, אולם את מלוא היתרונות של ההסדר החוקי אפשר להשיג באמצעות ביטוח חובה מטעם המדינה.

לביטוח מטעם המדינה יש יתרונות רבים בהשוואה לביטוח חובה בחברות ביטוח פרטיות. הוא זול יותר משום שהוא לא מחפש רווחים, מובטח בו התשלום של פיצויים נאותים, הטיפול בתביעות נעשה ללא השהיה וללא התדיינות משפטית, ונמנעת בו ההתמקחות על הסדר תשלום הפיצויים.

ביטוח מטעם המדינה פטור ממניע הרווח ולפי טבע העניין הוא אמור לטפל בנפגעים בעבודה באופן אוהד יותר מאשר חברות ביטוח, שכן להן יש אינטרס לא לשלם יותר מן

87. ראו רישום ההתכתבות בנושא עם המוזכיר הראשי ובין בעלי התפקידים הבכירים בממשלה מיום 9 בנובמבר 1946, ארכיון המדינה מ/259/Lab/61/3/44.

88. Letter of Director of Department of Labour to Chief Secretary, 4 September 1946, שם, שם.

ההכרחי. נוסף על כך, התכנית שהוועדה מציעה תספק את האמצעים המספיקים להגשת עזרה רפואית נאותה לנפגעים וכן לשיקום אלה שנפגעו כושר העבודה שלהם, מתוך התחשבות, ככל האפשר, ביכולת המעסיקים לשאת בנטל זה. הפעולה המאורגנת של חברות הביטוח מאפשרת להן להכתיב את תנאיהן למעסיקים מאחר שלא קיים בארץ מוסד ביטוחי שלא לשם עשיית רווח. ביטוח חובה באמצעות חברות ביטוח פרטיות יחזק את עמדתן מול התעשייה. חברות הביטוח מתנגדות לפיקוח צמוד על פעולתן, ופיקוח כזה ודאי יידרש עם הנהגת ביטוח חובה. יהיה קשה לאוכפו עליהן והדבר יהיה יקר וכנראה גם לא אפקטיבי. מנקודת ראות פיננסית, ביטוח מטעם המדינה הוא עניין עסקי ואין הוא דורש בהכרח משאבים מטעם המדינה, אף שיש להבהיר כי לא יהיה אפשר להשתמש בכספים שיצטברו בקרן אלא לתשלום פיצויים.<sup>89</sup>

ההתנגדות להצעה להקים קרן ביטוח מטעם המדינה באה מגורמים שונים בתוך הממשלה. המזכיר הפיננסי של הממשלה העדיף שיונהג ביטוח חובה בלבד ורצה לדחות בשלב זה את הקמת הקרן מטעם המדינה. הוא ציין כי הוועדה ראתה בהנהגת הביטוח מטעם המדינה כמעט תנאי לכל שיפור ולהתקדמות בנושא הביטוח מפני פגיעות בעבודה, ואילו לדעתו הנהגת ביטוח חובה מטעם המדינה היא שלב אחרון בהנהגת תכנית ביטוח 'לאומי' מפני פגיעות בעבודה. לדעתו, השלב הראשון הוא הרחבה ושיפור של החקיקה המסדירה את הביטוח מפני פגיעות בעבודה, פחות או יותר לפי הקווים שפורטו בדין־וחשבון, השלב השני הוא הנהגת ביטוח חובה, ורק בשלב השלישי יהיה מקום להנהיג ביטוח חובה מטעם המדינה ואז הממשלה אכן תפעיל את קרן הביטוח. הוא סבר אפוא כי בתחילה יש לתקן את החקיקה הקיימת ואפשר גם לבחון את האפשרות להנהיג ביטוח חובה.<sup>90</sup>

גרייבס, מנהל מחלקת העבודה ויושב־ראש הוועדה לעניין הפיצויים לנפגעי עבודה, תמך כאמור תמיכה מלאה בהצעה להקים קרן של המדינה לביטוח מפני פגיעה בעבודה. אולם בינתיים, בסוף 1946, פרש גרייבס לגמלאות וסגנו קאזנס תפס את מקומו. לקאזנס היתה דעה אחרת בעניין. בפנייה שלו למזכיר הראשי במרס 1947 הוא כתב כי למרות ההמלצה של הוועדה להקים קרן לביטוח מטעם המדינה, הוא נוטה להמליץ שלא להקים קרן כזאת ללא בדיקה יסודית יותר וללא בחינה של ההצעה להפעיל ביטוח חובה בלבד, לעומת ההצעה להפעיל מערכת מקיפה של ביטוח סוציאלי. אמנם קרן כזאת קיימת בכמה ארצות, הודה המנהל החדש, אולם לדבריו 'הקונסנווס של הדעה המעשית היא כפי הנראה נגד השיטה הפשוטה אך קשוחה שהוועדה המליצה עליה'.<sup>91</sup>

89. Letter of Director of Department of Labour and Chairman, Workmen's Compensation Committee and Memorandum No. 1 - General Outline of Organization of State Accident Insurance in Palestine, and No. 2 - Summary of Legislative Provisions in Connection with the Introduction of State Insurance, to Chief Secretary, ארכיון המדינה מ/259/Lab/61/3/44.

90. ראו רישום ההתכתבות עם המזכיר הראשי מיום 18 באוקטובר 1946 ומיום 9 בנובמבר 1946, שם, שם. 91. Letter of Director of Department of Labour to Chief Secretary, 19 March 1947, שם, שם.

ביישוב היהודי ובחוגים של הסתדרות העובדים הכירו בתרומתו הרבה של גרייבס לקידום תחיקת העבודה בארץ והצטערו על פרישתו. יצחק קנב, מראשי קופת חולים וההסתדרות, כתב על פרשת היחסים של תנועת העבודה עם גרייבס ולא התעלם מן 'המתיוות והתרעומת' שהתגלעו לפעמים ביחסים של תנועת העבודה עם מחלקת העבודה, אך קבע כי גרייבס הוא 'איש בעל הכרה עמוקה של צדק, יושר והגינות יחד עם לב רגיש לסבלות העובד, מאמץ כן לפעול לטובתו ולשפר את גורלו...'. קנב שיבח את פעולתו של גרייבס בייסוד מחלקת העבודה ובניהולה, והדגיש שגרייבס חיפש 'במשך כל תקופת כהונתו צורות שונות של מגע וקשר בין מחלקתו לבין החוגים השונים של הציבור למען הפיג במשהו את ההרגשה של צורת השלטון הביורוקרטי'.<sup>92</sup> הודות למעמדו נקרא גרייבס כעבור זמן קצר לשוב ארצה ולנהל את ענייני העיר ירושלים בתקופת התווה ובוהו של שלהי שלטון המנדט. הוא מילא תפקיד זה עד סיומו של השלטון הבריטי בארץ.<sup>93</sup>

לאחר דיונים החליטה הממשלה בשלב זה להסתפק בהרחבה ובשיפור של החקיקה המסדירה את הביטוח מפני פגיעות בעבודה. הצעת חקיקה מתאימה הוכנה במחצית הראשונה של שנת 1947 ובאוגוסט 1947 פורסמה פקודת הפיצויים החדשה. היועץ המשפטי של הממשלה ציין בהסברים לפקודה החדשה שהיא באה ליישם את ההמלצות של ועדת הפיצויים, להתאים את החקיקה בנושא זה לסטנדרטים מודרניים בכלל ובמיוחד להתאימה להתפתחויות האחרונות בארץ-ישראל. בדברי הסבר הודגש כי החקיקה החדשה מתבססת על החקיקה הבריטית המקבילה משנת 1925 ומשנת 1943, ובכמה מסעיפיה היא מגשימה את ההמלצות של ארגון העבודה הבין-לאומי מן השנים 1944 ו-1945.<sup>94</sup>

הפקודה החדשה אכן קבעה במידה רבה סטנדרטים מודרניים בהסדר החוקי של תשלום פיצויים לעובדים, ומבחינה זו היא קידמה בצורה משמעותית ביותר את מצבם של נפגעי העבודה בארץ. אולם לא רק שלא אומצו בה המלצות ועדת הפיצויים להקים קרן ביטוח מטעם המדינה או להנהיג ביטוח חובה, אותן המלצות שהיו שנויות במחלוקת, אלא שהפקודה גם לא כללה כמה מן ההמלצות האחרות של הוועדה, אלה שהיו מוסכמות. הפקודה אמנם הרחיבה את הכיסוי הביטוחי כמעט לכל העובדים בארץ, אולם היא לא החילה את חובת הביטוח על מגורים מסוימים, כמו עובדי הצבא, ובעניין זה לא אומצה המלצתה של ועדת הפיצויים. עם זאת, היועץ המשפטי של הממשלה ציין שסוגיה זו נמצאת בדיון עם הממשלה הבריטית וייתכן שקבוצה זו תיכלל גם היא בחקיקה בשלב מאוחר יותר.<sup>95</sup> הפקודה לא כללה כל הוראה בדבר מתן עזרה רפואית לנפגעים ולא כללה שום הוראה בדבר תשלום פיצויים לפועלים שנפגעו בדרכם לעבודה או בשוכם ממנה.

92. ראו: 'ארבע שנים לקיום מחלקת עבודה', ו'עם עזיבתו של גרייבס', חקרי עבודה, א1 (יוני 1947), עמ' 6, 7, 11.

93. על ניסיונו של גרייבס בתפקיד זה ראו: Richard M. Graves, *Experiment in Anarchy*, London, 1949.

94. Acting Attorney General, Objects and Reasons, 19 May 1947, AG/19/77/715.

95. שם.

בצד החיובי של הפקודה החדשה הורחבו בה זכויות העובדים לקבל פיצויים בעד אבדן כושר העבודה עקב מחלות מקצועיות. הפקודה כללה רשימה של עשרים מחלות מקצוע מוכרות. נוסף על כך נקבעו בפקודה החדשה שיעורי פיצויים גבוהים יותר. אומץ העיקרון של פיצויים בשיעור שני־שלישים מן השכר השבועי הממוצע עד תקרת שכר מסוימת, וחמש שישיות מן השכר השבועי הממוצע ברמות שכר נמוכות (עד שתי לא"י בשבוע). הפקודה גם קבעה כללים חדשים ופשוטים יותר לטיפול בתביעות לפיצויים עקב פגיעה בעבודה.<sup>96</sup> מבחינות אלה הפקודה החדשה מ־1947 שיפרה אפוא במידה משמעותית את ההסדר החוקי של מתן פיצויים לעובדים שנפגעו בעבודה.

### חקיקה אחרת

בשנים הספורות של שלטון המנדט אחרי מלחמת העולם השנייה, גם בשנת 1947 וכמעט עד סיומו של שלטון המנדט, המשיכה מחלקת העבודה ליוזם חקיקת עבודה נוספת על החקיקה להסדרת העסקה של נשים ופיצויים לעובדים. בשנות תהפוכה אלו אושרו שלוש פקודות חשובות: פקודת מועצות תעשייתיות מ־1945, פקודת בתי חרושת מ־1946 ופקודת בתי דין תעשייתיים מ־1947, ובשנת 1947 גם נדונה הצעת פקודה להסדרת פעולתם של איגודים מקצועיים.

פקודת המועצות התעשייתיות (The Trade Boards Ordinance) התבססה בעיקרה על חקיקה בריטית דומה מ־1909 ומ־1918. מטרתה העיקרית היתה להבטיח תנאי העסקה נאותים, לרבות שכר מינימום, לקבוצות של עובדים לא־מקצועיים שהועסקו במגזרים בלתי־מאורגנים של התעשייה והמשק, וללא הגנת איגוד מקצועי היו חשופים לניצול.<sup>97</sup>

פקודת בתי החרושת (The Factories Ordinance) התפרסמה בינואר 1946 ונכנסה לתוקפה בינואר 1947. היא החליפה את הפקודות משנות העשרים שעסקו בגידור מכונות, בדודי קיטור וכולי. הפקודה התבססה כמעט כולה על החקיקה הבריטית מ־1937, והיא הותאמה לנסיבות המיוחדות של הארץ. היא היתה מעשה חקיקה מקיף מאוד, ומטרתה העיקרית היתה להבטיח את בריאותם, את בטיחותם ואת רווחתם של העובדים. הפקודה כללה הגדרה רחבה מאוד של המונח 'בתי חרושת' והוראות מפורטות בכל נושאי הבטיחות ושמירת הרווחה במקומות העבודה. בעיני אנשיה של מחלקת העבודה, חקיקה זו היתה גולת הכותרת של פעולת מחלקתם מאז ייסודה ב־1943.<sup>98</sup> הסתדרות העובדים בירכה עליה, אך לא התעלמה

96. ראו: 'חוק חדש של פיצויים לעובדים', חקרי עבודה, א2 (ספטמבר 1947), עמ' 6-10; 'פקודת הפיצויים לעובדים' שם, א3 (דצמבר 1947), עמ' 62-65.

97. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1946, No. 2 of 1948, p. 31.  
98. Attorney General, Factories Ordinance, 1945 - Objects and Reasons, ארכיון המדינה מ־727/AG/19/332/ וכן Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1946, No. 2 of 1948, pp. 31-32.

תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

ממגבלות אחדות בפקודה. נציגי ההסתדרות ראו בפקודה 'אחד הפרקים היפים ביותר בתחיקת העבודה הבריטית', פרק ש'מסכם את ההישגים של התנועה המקצועית הבריטית במאבקה לתנאי עבודה אנושיים'.<sup>99</sup>

### פקודת בתי דין תעשייתיים (Industrial Courts Ordinance)

ההצעה לחוקק חוק זה הוכנה עוד ב־1944 והתבססה על ההמלצות של ועדת השכר. החוק המוצע נועד ליצור מנגנון רשמי ליישוב סכסוכי עבודה ולהחליף באמצעותו את 'הוראות הגנה בדבר סכסוכי עבודה' (The Defence [Trade Disputes Order]), אמצעי ארעי שאומץ ב־1942 לזמן המלחמה. הפקודה החדשה התפרסמה רק ביוני 1947 ונכנסה לתוקפה בתחילת אוקטובר 1947. על פי הפקודה היה אמור לקום בית דין תעשייתי לשם יישובם של סכסוכי עבודה, ולמנהל מחלקת העבודה ניתנה הסמכות, בהסכמת שני הצדדים, להעביר את סכסוך העבודה לדיון ולהכרעה בבית הדין. עוד נקבע שבית הדין יהיה מורכב מנציגי מעבידים, מנציגי עובדים, מנציגות נשים ומאנשים לא־תלויים. בית הדין היה אמור להכריע בהסכמה פה אחד של כל חבריו, ובהיעדר הסכמה כזאת – בהחלטה של יושב הראש.<sup>100</sup> הפקודה יצרה למעשה מנגנון של תיווך ובוררות ולא דווקא בית דין סדיר לענייני עבודה.

### תכניות חקיקה נוספות

הצעת הפקודה של איגודים מקצועיים (Trade Unions Ordinance) פורסמה רק ביוני 1947, אבל היא נדונה והוכנה במחלקת העבודה עוד בשנים קודמות. מתכנניה לא סברו שהיא תגביל את פעולות האיגודים המקצועיים בארץ או תטיל עליהם פיקוח שרירותי, וכוונתם המוצהרת היתה שהפקודה תבטיח לאיגודים זכויות וסמכויות משפטיות מסוימות שלא היו בידם עד כה. מטרה נוספת היתה להבטיח גם הגנה מסוימת לזכויות של החברים המאורגנים באיגודים. לדברי המתכננים, הפקודה היתה אמורה להיות מעין חוקה של האיגודים, ללא הטלת הגבלות על פעולותיהם הלגיטימיות.<sup>101</sup>

מחלקת העבודה התכוונה אפוא, על פי הצהרותיה, להסדיר מבחינה חוקית את פעילות האיגודים המקצועיים בארץ. לא כך נראה הדבר בעיני תנועת העבודה היהודית. ההצעה נתקלה בהתנגדות נמרצת של הסתדרות העובדים. היא ראתה בה 'ניסיון מחושב לכבול את ההתפתחות החופשית של תנועת העבודה העברית בארץ ישראל'. הפקודה המוצעת כללה

99. ישראל בר־שירה, 'תחיקת בתי הרושת בבריטניה הגדולה ובארץ־ישראל', חקרי עבודה, א 2 (ספטמבר 1947), עמ' 48.

100. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1944, No. 1 of 1946, p. 15. וכן 'חוקת בתי משפט התעשייתיים', חקרי עבודה, א 3 (דצמבר 1947), עמ' 61-62.

101. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1944, No. 1 of 1946, p. 14.

הוראות שונות שהיו פזורות בחקיקה הבריטית, ובהן הסעיפים של החקיקה משנת 1871 בדבר חסינות האיגודים המקצועיים מפני תביעות המטילות עליהם עונשים וקנסות. היא כללה גם חובת רישום של כל איגוד מקצועי, ובעקפיין ביטלה למעשה את הצורות החוקיות שהסתדרות ואיגודיה המקצועיים היו רשומים לפיהן. כאמור, הסתדרות העובדים התנגדה לחוק המוצע ודרשה שהממשלה לא תיתן לה תוקף סופי.<sup>102</sup>

פקודת חניכות (Apprenticeship Ordinance) היתה הצעת חוק נוספת על שולחנה של מחלקת העבודה. לדעת אנשי מחלקת העבודה היה צורך דחוף להסדיר בחקיקה את נושא החניכות, שכן התעשייה בארץ זקוקה לעובדים מקצועיים ברמה נאותה להמשך התפתחותה ושגשוגה. ללא די מוסדות להכשרה מקצועית, יחסרו למשק עובדים מיומנים ברמה גבוהה. מחלקת העבודה סברה כי אפשר לספק חלק מן הצורך הזה באמצעות הסדר נאות של תכניות חניכות לשם הכשרה מקצועית. הצעת החוק הוכנה עוד בשנים 1943 ו-1944 על בסיס המלצת ארגון העבודה הבין-לאומי בעניין החניכות מ-1939, אולם היא לא יצאה לפועל.<sup>103</sup>

### הקמת מערכת ביטוח סוציאלי

כאמור, כבר ב-1943 הציע מנהל מחלקת העבודה גרייבס לבחון את האפשרות להנהיג מערכת ביטוח סוציאלי בארץ מטעם המדינה. יזמתו נעצרה בזמנו והורדה מסדר היום. ב-1946 חידש גרייבס את הצעתו. בדין-וחשבון השנתי של מחלקת העבודה ל-1945 נאמר כי אמנם הנהגת ביטוח סוציאלי בזמן המלחמה היתה דבר לא-מעשי, אבל כעת, כאשר המלחמה הסתיימה, יש לבחון את הנושא מחדש – בעיקר כאשר ארגוני העובדים, הן היהודיים והן הערביים, תומכים בהנהגת ביטוח סוציאלי מטעם המדינה, וגם המעסיקים היהודים יברכו על הנהגתו שכן הם נושאים בנטל כבד של מימון התכניות הוולונטריות הקיימות לביטוח סוציאלי. בדין-וחשבון של המחלקה גם צוין שהנהגת ביטוח חברתי מטעם המדינה תעלה בקנה אחד עם המלצת של ארגון העבודה הבין-לאומי מ-1945; הארגון קבע אז, בכינוסו בפאריז, כי הנהגת מערכות של ביטוח סוציאלי מטעם המדינה היא אחד הסטנדרטים המינימליים למדיניות חברתית בשטחי חסות.<sup>104</sup>

102. 'הצעת חוקה לאיגודים מקצועיים', חקרי עבודה, א2 (ספטמבר 1947), עמ' 3-6.

103. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1943, No. 10 of 1944, p. 10, and Annual Report for 1944, No. 1 for 1946, p. 15

104. Palestine, Department of Labour, Annual Report for 1945, No. 10 of 1946, p. 20. על דרישת הארגונים היהודיים להנהיג מערכת ביטוח סוציאלי, ראו למשל: תזכיר צבי ברנזון, היועץ המשפטי של הסתדרות העובדים, אל מנהל מחלקת העבודה מיום 31 בדצמבר 1945, אצ"מ S25-7200; וכן פניית יוסף שפרינצק, המזכיר הכללי של הסתדרות העובדים וצבי ברנזון, היועץ המשפטי שלה, אל הנציב העליון מיום 18 במרס 1946, ארכיון המדינה מ/262/I/Lab/31/46.

## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

גרייבס פנה במאי 1946 למזכיר הראשי והזכיר לו את הדיונים שהתקיימו בנושא זה ב־1943. הוא חידש את ההצעה להקים, בהסכמת שר המושבות, ועדה גבוהה דרג לבדיקת האפשרויות להפעיל תכניות ביטוח סוציאלי ולקביעת הקדימויות בהפעלתן. הוא ציין בפנייתו כי לדעתו אין עוד הצדקה לכך שהממשלה לא תסייע למערכת הקיימת של הביטוח הסוציאלי במגזר היהודי ולא תכוון אותה. גרייבס הדגיש כי גם ארגוני העובדים הערבים פנו אליו וביקשו לא פעם שהממשלה תפעיל מערכת של ביטוח סוציאלי. בסיום פנייתו חיווה גרייבס את דעתו כי למרות הבעיות הקשות הרבות העומדות לפני הממשלה, הקמת מערכת של ביטוח סוציאלי 'היתה למחויבות שהממשלה איננה יכולה להימלט ממנה'.<sup>105</sup> פניית גרייבס לא הושבה ריקם והיא הועברה לדיון בין ממשלת ארץ־ישראל ובין מזכיר המדינה לענייני המושבות.<sup>106</sup> אולם ככל הנראה לא היו תוצאות לדיון הזה, ושלטון המנדט הגיע לקצו לפני שממשלת ארץ־ישראל עשתה משהו לקראת הקמה של מערכת ביטוח סוציאלי.

## דיון וסיכום

אחרי תקופת שלטון בת שלושים שנה לא השאירה אחריה ממשלת המנדט יכול גדול של תחיקת עבודה. אמנם היא השאירה אחריה ארץ אחרת מזו שמצאה בתחילת שלטונה, אולם בתחום של תחיקת העבודה היא לא היתה יכולה לרשום לזכותה הישגים רבים במיוחד. כפי שראינו, תחיקת העבודה, על נושאייה השונים, לא ירדה מסדר יומה של הממשלה במשך כל תקופת המנדט, אך היא לא הצליחה להעלות על ספר החוקים שלה אלא גרעין בסיסי בלבד של תחיקה כזאת. עם זאת, החוקים שנחקקו היו מסד חשוב מאוד. בבוא העת נבנתה על המסד הזה תחיקת העבודה של מדינת ישראל.

מן הבחינה של תחיקת העבודה אפשר לחלק את הפעילות של הממשלה המנדטורית לשני פרקי זמן: שנות העשרים והשלושים, עד לתחילת מלחמת עולם השנייה; ומראשית שנות הארבעים עד סיומו של שלטון המנדט. אמנם בפרק הזמן הראשון התנהלה פעילות ענפה למדי לקראת חקיקת שורה של חוקי עבודה בסיסיים, אבל היו לה תוצאות מעשיות מועטות מאוד. מיעוט העשייה שיקף היטב את המדיניות הליברלית הלא־מתערבת, האופיינית לתקופה ההיא, ואת מגבלות התקציב של הממשלה. פרק הזמן השני הצטיין בפעילות אינטנסיבית מאוד ותוצאותיה היו מרשימות למדי, אולם הוא לא איזן את מיעוט המעשים בקודמו, הארוך יותר, מפאת משכו הקצר ותהפוכותיו הפוליטיות.

ממשלת המנדט מיעטה לחוקק חוקי העבודה מפאת שורה ארוכה של גורמים. העיקריים שביניהם היו אופיו של השלטון הקולוניאלי; מידת ההתפתחות הכלכלית של הארץ; הפערים

105. Letters of R. M. Graves, Director of Department of Labour to Chief Secretary, of 8 and 12 May 1946, שם, שם.

106. ראו בעניין זה ההתכתבות בין צבי ברנזון ובין המזכיר הראשי מיום 25 באוקטובר 1946, שם, מ/262/I/Lab/31.

והיריבות שבין שתי החברות הלאומיות, היהודית והערבית, שחיו בארץ; האקלים הפוליטי בבריטניה, המעצמה השלטת, והשינויים שחלו בו במשך התקופה; והגישה של אישים בצמרת השלטון המנדטורי כלפי תחיקה עבודה, בעיקר בפרק הזמן השני, מראשית שנות הארבעים. האופי הקולוניאלי של השלטון בארץ-ישראל התבטא בריכוזיות רבה מאוד ששלטה בכל מעשיו, גם מפאת תלותו המרבית במשרד המושבות בלונדון וגם מפני שהוא-עצמו היה ביורוקרטיה ריכוזית לא-ייצוגית. כל יזמות החקיקה של הממשלה המקומית בענייני עבודה הותנו בברכתו ובאישורו של משרד המושבות, לרבות פרטים קטנים כמו העסקת עובד לטיפול ביזמות האלה ואף תנאי שכרו. בעיניהם של ראשי משרד המושבות, היתה פלשתינה (א"י) רק אחת המושבות באימפריה הבריטית. הפניות של הרשויות בארץ-ישראל נדונו במשרד המושבות תוך כדי הסתמכות על הניסיון במושבות אחרות דוגמת הודו, סודן, חוף הזהב וכו', והשוואה לתחיקת העבודה שם. תחיקת העבודה היתה בחיתוליה במרבית הארצות שחסו תחת השלטון הבריטי, וראשיו של משרד המושבות לא חשבו שיש לזכות את ארץ-ישראל ביחס שונה.

נוסף על כך שלטה ריכוזיות רבה בתוך המערכת השלטונית המקומית בארץ-ישראל עצמה. כל מעשה של הממשלה, מלבד הניהול היום-יומי, היה צריך לעבור את משרדו של המזכיר הראשי ולקבל את אישורו או את אישור הנציב העליון עצמו. זו היתה ביורוקרטיה ריכוזית, ורוב סמכויות ההחלטה היו בידי הפקידים שעמדו בראש הפירמידה השלטונית. יתרה מזאת, העומדים בראש הפירמידה בארץ היו כאמור תלויים מצדם בביורוקרטיה של משרד המושבות בלונדון. הביורוקרטיה הכפולה הזאת בלמה בשנות הארבעים את יזמות החקיקה הנמרצות של מחלקת העבודה. לפי תיאורו של ראש המחלקה גרייבס, המערכת השלטונית שהוא פעל בתוכה היתה ביורוקרטיה טהורה בשיאה (A pure unadulterated bureaucracy).<sup>107</sup> בהיעדר מוסדות נבחרים של האוכלוסייה שיוכלו להשתתף בגיבוש המדיניות, ברור שהדגם השלטוני הביורוקרטי-הריכוזי סיכל את המגמה לקדם בקצב ראוי את תחיקת העבודה בארץ-ישראל.

הרמה הנמוכה של ההתפתחות הכלכלית של ארץ-ישראל בשני העשורים הראשונים של שלטון המנדט לא היתה גורם מסייע להנהגת תחיקת עבודה מתקדמת. למרות ההתפתחות הכלכלית המהירה של ארץ-ישראל ושיעורי הצמיחה הגבוהים שנרשמו בה בשנות העשרים והשלושים של המאה העשרים, רמת ההכנסה בה נותרה נמוכה יחסית.<sup>108</sup> מחקרים על צמיחתה של מדינת הרווחה בת זמננו מראים שרמת ההתפתחות הכלכלית היתה אחד הגורמים החשובים שקבעו את התפתחותה.<sup>109</sup> את החקיקה המועטת להסדרת העבודה והרווחה בשנות העשרים

107. ראו לעיל, הערה 93, עמ' 10.

J. Metzger, *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge 1998, pp.19-20. 108

Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, California 1975. 109



## תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי

והשלושים אפשר אפוא להסביר, לפחות במידה מסוימת, במצב הכלכלי הירוד של הארץ. הזינוק בהתפתחות הכלכלית והצמיחה המהירה של המשק הארץ-ישראלי בשנות הארבעים תרמו בוודאי לא מעט, בצירוף גורמים אחרים, להאצה שיזמה הממשלה המנדטורית להסדרת תחיקת העבודה והביטוח הסוציאלי.

החלוקה בין שני המגורים הלאומיים באוכלוסיית ארץ-ישראל היתה גורם חשוב אחר בבלימת ההתפתחות של תחיקת העבודה בכל התקופה של שלטון המנדט. אוכלוסיית הרוב, הערבית, היתה ונשארה ברובה אוכלוסייה כפרית מסורתית, ואילו האוכלוסייה היהודית היתה בעיקרה אוכלוסייה עירונית, וחייה היו משולבים בהתפתחות התעשייתית המהירה שהתחוללה במגזר הנפרד של המשק היהודי. האדמיניסטרציה האחידה של הארץ תחת שלטון המנדט לא היתה יכולה לגשר על הפערים ששררו בין שתי האוכלוסיות, והדבר מנע אימוץ תחיקת עבודה שלא תאמה את נסיבות החיים של אחת מהן. ראשי הפקידות המנדטורית הדגישו לעתים קרובות כי ההבדלים בין שתי האוכלוסיות מונעים חקיקה כזאת. ייתכן בהחלט שהשלטון השתמש לא פעם בהבדלים האלה בתור אליבי לאי-עשייה בתחום של תחיקת עבודה, אבל אין להתעלם מהעובדה שההבדלים היו ממשיים מאוד ואכן הפריעו לאכוף חקיקת עבודה על כלל האוכלוסייה.

מדיניות התחיקה החברתית של ממשלת המנדט הושפעה לא מעט מן האקלים הפוליטי הכללי ששרר בבריטניה בשנות העשרים והשלושים. המדיניות הכלכלית והחברתית של מעצמת האם, בריטניה, היתה באותם עשורים במידה רבה שמרנית באופיה. הגישה שהנחתה אותה היתה ליברלית קלאסית וגרסה התערבות מזערית של הממשלה בעניינים כלכליים וחברתיים. באקלים הפוליטי הזה, ובנסיבות המשבר הכלכלי הגדול של שנות השלושים, היה קשה לצפות שממשלת המנדט תוכל לנקוט מדיניות חברתית מרחיבה יותר מזו שהיתה נהוגה במעצמת האם עצמה. ניצני השינויים באקלים הזה החלו להופיע רק לקראת סוף שנות השלושים, והמפנה הברור חל אחרי שפרצה המלחמה בשנות הארבעים. משרד המושבות שינה את טעמו באותן שנים והאיץ בממשלות הקולוניאליות במקומות השונים, לרבות ממשלת ארץ-ישראל, להרחיב את פעולותיהן בענייני עבודה ורווחה. דוח בוורידג' פורסם תוך כדי המלחמה, ובסיומה החליטה ממשלת הלייבור לאמץ את מרבית עקרונותיו. הדין-וחשבון ואימוצו השפיעו אף הם על ממשלת ארץ-ישראל והניעו אותה לפעילות חקיקה אינטנסיבית בפרק הזמן השני עד תום המנדט, כמתואר במאמר.

כמו בכל מערכת שלטונית, גם בממשלת המנדט האישים שתפסו את מקומם בצמרת הפקידותית השפיעו על גיבוש המדיניות החברתית בתחום עיסוקם. כל ראשי המחלקות וראשי הוועדות השונות שפעלו במשך השנים השתתפו בקביעה של מדיניות החקיקה, אולם האישים בעלי עיקר ההשפעה היו כמובן האחראים ישירות על בעיות העבודה. בשנות העשרים והשלושים היה זה אלברט חיימסון, ראש מחלקת העבודה הקטנה בראשית שנות העשרים והאיש האחראי על הנושא גם בשנים הבאות, אחרי שהמחלקה שולבה במחלקת ההגירה. בשתי שנות קיומה העצמאי של מחלקת העבודה דאו הצליח חיימסון להכין פקודה להסדרת הפיצויים לעובדים, פקודה להסדרת העסקה של ילדים ונשים וחוקים אחרים. הוא

אף הצליח לסיים את פעולת החקיקה ולשלב פקודות אלו בספר החוקים.<sup>110</sup> זה היה הישג מסוים, בנסיבות המגבילות של פרק הזמן ההוא.

ריצ'רד מ' גרייבס היה כמובן האיש שהטביע חותם על מדיניות החקיקה החברתית של ממשלת המנדט בענייני העבודה. הוא הקים את מחלקת העבודה בראשית שנות הארבעים ועמד בראשה עד 1946. גרייבס מתח ביקורת על שהממשלה מיצטה לחוקק חוקים להסדרת ענייני העבודה עד שנות הארבעים, והיה הדמות המרכזית בגיבוש תפיסה חדשה ורחבה של תפקיד המחלקה במסגרת הפעילויות של הממשלה בשנים הבאות. התרומה החשובה שלו היתה ייזום והכנה של תחיקת עבודה חדשה בתחומים שונים, בהעברת החוקים החדשים דרך המבוך הביורוקרטי של המערכת השלטונית המנדטורית, בהפעלת החוקים החדשים ובאכיפה שיטתית שלהם. במידה לא מעטה אפשר לרשום לזכותו של גרייבס את עיקרה של תחיקת העבודה של ממשלת המנדט, והוא אכן זכה להערכתם של נציגי העובדים, יהודים וערבים. תחיקת העבודה המנדטורית לא סיפקה את השאיפות של תנועת העבודה הארץ-ישראלית ושל נציגי היישוב היהודי. אכן, המסד החקיקתי שנוצר בזמן המנדט היה מוגבל, אולם יש לבחון אותו לנוכח נסיבות הזמן והמקום והאילוצים השונים שפורטו כאן. במבט לאחור יש אפוא מקום להעריך באופן חיובי את המסד של תחיקת העבודה שהניחה ממשלת המנדט לקראת התחיקה שבאה אחריה.

110. על הערכה של חיימסון עצמו של מעשי המחלקה, ראו לעיל, הערה 29.