

בִּיטוּחַ לְאוֹמֵי וְתַחִיקָה חִבְרָתִית

"ישנה בקרב הציבור ההרגשה, כי יש מישהו
במדינה הדואג לו באופן אישי, וזהו אושר
רב לכל אלה שהיתה להם יד בקבלת החוק."
[גולדה מאיר בוועדת העבודה,
15 בדצמבר 1954].¹⁷⁸

בשנות המדינה הראשונות הונחו היסודות לביטוח הלאומי והתקבלו חוקים חברתיים, שקבעו במידה רבה את דמותה כמדינה האחראית לרווחת תושביה. התפתחות זו הודרכה על-ידי משרד העבודה ובהנהגתה של גולדה, שהתייחסה אל הנהגת התשתית לביטוח הלאומי כאל אחד היעדים החשובים ביותר. בתחילת שנות החמישים על אף הבעיות התקציביות החמורות שבחלקם מקורם בקשיי הקליטה ההמונית, האיצה גולדה את תהליך חקיקת החוקים והפעילה את מלוא השפעתה למימושם בשלבים. התחיקה הסוציאלית היתה חלק בלתי נפרד מהשקפתה החברתית, לפיה על המדינה מוטלת האחריות להבטיח את הפרט מפני סיכונים שאינם בשליטתו.

ר ק ע

לא היה צורך להתחיל הכל מבראשית. הישוב היהודי בארץ-ישראל והנהגתו קיבלו על עצמם את ההסדרים המתחייבים מכינון מדינה מתקדמת מבחינה חברתית, כפי שכתב גיורא לוטן: "התנאים הפסיכולוגיים להנהגת הביטוח הממלכתי היו בשלים: מבחינה פסיכולוגית חייבה דעת הקהל את רעיון הביטוח הסוציאלי כבר בשנותיה הראשונות של המדינה. הציפיות לקידמה סוציאלית היו גדולות. הכל קיוו כי מחדלי העשייה של השלטון המנדטורי יבואו על תיקונם, וכי יושגו לאלתר הישגים עליהם נאבקנו עם שלטון זר במשך שנים."¹⁷⁹

בתקופת המנדט הבטיחה ההסתדרות הכללית לחבריה שמנו כמחצית מיהודי ארץ-ישראל ערב הקמת המדינה, שירותים סוציאליים חשובים:

בריאות, – באמצעות קופת חולים; הבטחת הכנסה עליידי קרנות פנסיה ותגמולים וכן קרנות של ביטוח הדדי. היא הציגה פעילות ענפה זו, כתשתית להקמת המערכת הסוציאלית החדשה במתכונת לאומית. גולדה הדגישה בכל הזדמנות את החוב של המדינה הצעירה למפעלה הסוציאלי של ההסתדרות, כבסיס למערכת החוקים הסוציאליים שהורחבה עם קום המדינה. במסיבת עיתונאים במאי 1950, הציגה גולדה את דו"ח ועדת התכנון לביטוח סוציאלי ואמרה: "עם הנהגת הביטוח הסוציאלי, נצמד צעד חשוב קדימה, לקראת משטר במדינתנו, שבו לא יהיה בתוכנו אזרח, שיסבול חרפת רעב. לשבת מדינתנו הוא כי על אף הלבטים הקשים שבהם היא ערויה ונוסף על העומס העצום של קליטת העלייה ופיתוח הארץ היא אורה כוח לגשת להגשמת מפעל סוציאלי זה. ההסתדרות הרגילה את הציבור להפריש מהכנסותיו למטרות ביטוח סוציאלי. הפעולה החלוצית הזאת של ההסתדרות העובדים תעמוד למדינה בהגשמת הביטוח הסוציאלי."¹⁸⁰

החוקרים, דורון ואביזוהר, חלוקים ביניהם עד כמה היה משקלה של ההסתדרות משמעותי ביצירת התשתית לביטוח הסוציאלי.¹⁸¹ הם הדגישו כי קבוצות גדולות מאוכלוסיית המצוקה לא היו חברות בהסתדרות לפני הקמת המדינה, ולא נהנו מהישיגיה המקצועיים. היה כאן יסוד לפער חברתי בתוך מערכת הרווחה, כאשר מצבם של אלה שהיו מבוטחים קודם לכן במסגרות קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, היה עדיף על מצבם של אנשים שהיו תלויים רק במה שנתנה המדינה לכל אזרחיה. לדוגמה, חברי ההסתדרות נהנו מביטוח בריאות של קופת החולים הכללית, ואילו לאחרים לא היה ביטוח רפואי.

עם הקמת המדינה נוצרו שתי מערכות, שהתיאום ביניהן היה בעייתי. נתגלו תופעות של כפילויות, ובהסתדרות הישנו מפני הסגת גבול של המוסדות הממלכתיים. גולדה, שמילאה תפקידים חשובים במוסדות העזרה ההדדית של ההסתדרות. היתה רגישה לבעיה זו, והשתדלה לשמור על האוטונומיה של מוסדות ההסתדרות.

עם הקמת המדינה פעלה מערכת של שירותים סוציאליים במסגרת "הוועד הלאומי", שהעניקה שירותים לשכבות חברתיות חלשות שלא השתייכו להסתדרות הכללית ולהסתדרויות אחרות. מערכת זו שימשה בסיס לשירותי משרד הסעד, אך הלוקת התפקידים בין משרדי הסעד והעבודה לא היתה ברורה, ונתרו תחומים שלא נקבע מי אחראי עליהם. מעמד משרד הסעד, שנמסר לנציג השותפה הזוטרה בקואליציה, אגודת ישראל, ואחר-כך המפד"ל, היה נמוך ממעמדו של משרד העבודה.

גם שלטונות המנדט, הרף הביקורת שנמתחה על התעלמותם מהצורך

קליטת עלייה, עבודה והקיקה סוציאלית

לדאוג לרווחת החברתית של האוכלוסייה המקומית, הותירו אחריהם חוקים סוציאליים אחדים. אלה קבעו את חובתם של מעסיקים למתן פיצויים לנפגעי תאונות עבודה וכן חוקים ותקנות בדבר פיקוח על תנאי עבודה בתעשייה. אבל חוקים אלה היו מוגבלים בהיקפם, ונאכפו רק באופן חלקי.

הביטוח הלאומי

התכנית הראשונה לביטוח סוציאלי הוכנה על-ידי "המכון לחקר סוציאלי" שליד ההסתדרות הכללית, בראשותו של יצחק קנב (קניבסקי) שמילא תפקיד ראשון במעלה בכל הקשור לתכנון סוציאלי. תכנית זו פורסמה בקיץ 1948, בעיצומם של קרבות הדמים, וטבעי שלא זכתה להד הראוי. התכנית היתה מקיפה ונועזת וסימלה את הציפיות של הישוב בתחום זה. בין עקרונותיה: הקמת מערכת לאומית ואחידה, כשהאחריות מחולקת בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות, שימוש יעיל ורציונלי במוסדות ובשירותים החברתיים הקיימים. הביקורת הציבורית על התכנית שיקפה עמדות פוליטיות וחברתיות שונות. היו שפיקפקו אם המדינה הצעירה והעמוסה בבעיות קיום, תוכל להתחייב לכך. מפלגת האופוזיציה העיקרית, מפ"ם, טענה כי התכנית תגרום לריקון ההסתדרות מתפקידיה ותכניה.

בינואר 1949 מינתה הממשלה הומנית ועדה בין-משרדית, שהוענקה לה סמכות רחבה, לחקור ולהכין תכנית לביטוח סוציאלי. י. קנב התמנה ליו"ר הוועדה וחבריה היו המנכ"לים של משרדי העבודה, האוצר, הסעד והבריאות. היוזמה למינוי הוועדה היתה של שר האוצר קפלן, עובדה המעידה עד כמה הנושא נתפש כדחוף. הנושא הועמד על ראש סדר היום הציבורי מיד משנסיימו הקרבות.

הממשלה הנבחרת הראשונה התחייבה בקווי היסוד שלה להנהיג בישראל מערכת ביטוח סוציאלי. כדי להדגיש את החשיבות שהממשלה יחסה לתכנית תיה בתחום הביטוח הסוציאלי הוסב שמו של משרד העבודה ל"משרד העבודה והביטוח העממי". שינוי השם שיקף גם את ההחלטה שנתקבלה להפקיד את הטיפול בתכניות הביטוח הסוציאלי בידי משרד העבודה אשר בראשו עמד אז שר מטעם מפא"י. בדרך זו הוצאו מן הטיפול הישיר בבעיות הביטוח הסוציאלי אותן מפלגות שהופקדו על משרדי הממשלה האחרים שעסקו בשירותים סוציאליים.²¹

הוועדה התכנסה במשך כל שנת 1949. חבריה ניהלו ויכוחים חריפים, וגם בפורומים אחרים הנושא נידון, כשעמדת הממשלה זוכה לביקורת חריפה. ממדי העלייה ההמונית והקשיים הכלכליים, העמידו בסימן שאלה את האפשר-

רות לקיים את ההבטחות בתחום הביטוח הסוציאלי ורבים מתברי הממשלה פיקפקו האם נוכח המציאות יש סיכוי מעשי לממש את ההתחייבויות. גורמים ציבוריים שונים שחשו מאוימים, ניסו להשפיע על אופי ההחלטות. ההסתדרות הכללית חששה שיחול כרסום בכוחה: ההסתדרות הרפואית דאגה להבטחת משרות לחבריה: הרשויות המקומיות רצו להבטיח שלא תיפגע השפעתן. חילוקי דעות עלו בנושא צורת ניהול שירותי הבריאות, על מעמד קופ"ח ההסתדרותית ובנושא ביטוח האבטלה. גולדה היתה מודעת לקשיים, אך לא ויתרה, וחיפשה דרכים לקדם את רעיון הביטוח הלאומי. קנב שלה את דו"ח הוועדה למומחים של ארגון העבודה הבין-לאומי והדו"ח זכה להערכתם. בפברואר 1950, הגישה הוועדה הבין-משרדית את מסקנותיה והמליצה שהתכנית כולה תבצע בשלושה שלבים:

ב של ב הרא שו ן יופעל ביטוח מחלה, ביטוח אמהות, ביטוח תאונות עבודה, ביטוח נכות לעובדים שכירים ולחקלאים, ביטוח אבטלה: מענק לידה, פנסיות לעת זיקנה, לאלמנות וליתומים: אשפוז לכל: טיפול רפואי למחוסרי אמצעים.

ה של ב ה ש ג י: ביטוח בריאות לכל, ביטוח נכות לכל, השלמת העבודה הסוציאלית.

ה של ב ה ש ל י ש י: מענקים לילדים: השלמת האשפוז.

הדו"ח המליץ שיישמר מעמדה של קופות החולים הקיימות, וייקבעו שיעורי גימלה שונים לסוגי ביטוח שונים. כל ההכנות לתכנית ייעשו במסגרת מוסד ביטוח ארצי אחד. סך דמי הביטוח המוצעים יהיו 16% מהשכר הממוצע שיתחלקו בין 9.5% שישלמו המעסיקים, 4.6% העובדים, ו-2% - הממשלה. נוסף לכך תשתתף הממשלה ב-2.1% דמי אשפוז.

תחילה החליטה הממשלה לדהות את פרסום הדו"ח, אולם ב-19 במאי 1951 הציגו גולדה וי. קנב את הדו"ח בפני העתונות. לפרסומו היתה השפעה לא מבוטלת על דעת הקהל. אמנם, הממשלה הבהירה כי היא לא החליטה לאמץ את המלצות הדו"ח, וכי הפרסום נעשה על אתריותה של הוועדה הבין-משרדית בלבד, אך עצם הפרסום הביא להעלאת הציפיות לתקיפה בתחום הביטוח הסוציאלי בעתיד הקרוב, ופרסום הדו"ח השיג את מטרתו.

לאחר פרסומו הוטל על ועדה מיוחדת לעבד הצעת חוק בנושא הביטוח הסוציאלי, ולבצע את ההכנות להנהגת תכניות הביטוח. האחראים לכך היו ד"ר גיורא לוטן והיועץ המשפטי של משרד העבודה, צבי בר-ניב. אלה היו קשורים לתנועת העבודה אך "כפקידים ממשלתיים השתחררו מנאמנותם הסקטורית." 183

בוועידה התגלו חילוקי דעות, והמלצותיה הובאו בפני הממשלה שהיתה צריכה להחליט סופית, לפני הבאת הצעת החוק לכנסת. ב-27 ביוני 1951, ערב פיזורת של הכנסת הראשונה, החליטה הממשלה לצמצם באופן דרסטי בסעיפים של אבטלה, בריאות חובה ונכות, ולכלול בהצעת החוק שהוכנה רק שלושה ענפי ביטוח: זקנה, שאירים ואמהות.¹⁵⁴ השינויים התקבלו בלחצו של האוצר בגלל סיבות תקציביות ועקב לחצם של גורמים אחרים שהונעו על-ידי שיקולים אחרים לצמצום ממדי התכנית. כך התנגדה ההסתדרות הכללית לביטוח בריאות חובה, מחשש לביטול עצמאותה של קופת החולים שלה. בלחץ יזומי ההצעה, שנתמכו על-ידי גולדה, הוסיפה הממשלה את הסעיף של ביטוח תאונות עבודה. זו ההצעה המקוצצת של חוק הביטוח הלאומי תשי"ב, שהובאה בפני הכנסת השנייה בדצמבר 1951.

הצעת החוק נתקבלה בקריאה שלישית ביום 18 בנובמבר 1953, ללא מתנגדים, אך בהימנעות סיעות השמאל. התחושה הכללית בכנסת היתה של הישג שיש להתברך בו. החוק התקבל באהדה גם על-ידי רוב הציבור אך נשמעו בכל זאת דעות אחרות. במאמר מערכת של הג'רוזלם פוסט נכתב: "כל זמן שהמדינה חיה על תרומות מחו"ל – אין הצדקה לבנות את מדינת הסעד."¹⁵⁵ בדעות השונות שנשמעו במהלך הוויכוח הציבורי, באו לידי ביטוי האינטרסים של קבוצות שונות בחברה הישראלית, שכל אחת מהן רצתה להבטיח את עמדת הכוח שרכשו בעבר.

א. דורון סיכם את הוויכוח הציבורי שקדם לקבלת החוק, והעריך את חיובותו: חוק הביטוח הלאומי, כפי שהתקבל ב-1953 בכנסת, הביא לרפורמה חברתית חשובה בחיי החברה הישראלית. הביטוח הלאומי מילא תפקיד חשוב בקידום הרווחה והבטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה בישראל, ובעיקר של הקבוצות המקופחות בתוכה. במשך השנים הורחב היקף פעולתו והועמקה חדירתו לתחומי הביטוח הנוספים ולנושאי טיפול חדשים, הראויים להיות בטיפולו ובסמכותו כמוסד סוציאלי. הוא הפך להיות המכשיר העיקרי בשדה הבטחון הסוציאלי שסימל את מדינת הרווחה בישראל, ואשר בלעדיו קשה לתאר את ישראל. מעניין לציין, כי חוק הביטוח הלאומי נתקבל בזמנו רק לאחר מאבק ממושך ולבטים קשים מבלי שניתנה אז תשומת לב מספקת לתרומה שהוא עתיד לתרום לחברה בישראל. כלשונו, "למרות הגיבוי הפורליטי המועט ולעתים על אף התנגדות מוצהרת של כוחות פוליטיים שונים, עלה בידי קבוצה קטנה של פקידים, בעלי הכרה והתחייבות אידיאולוגית, לנווט את המאבק עד ליצירת הבסיס להקמת הביטוח הלאומי בישראל. הצלחתה של קבוצה זו מהווה דוגמה נאותה לחשיבותה של האוריינטציה הערכית בקרב הפקידות הבכירה בשירות המדינה, אשר בידה היוזמה

העיקרית לגיבוש מדיניות סוציאלית." ¹⁸⁶

מעדויות בעלי-פה (לא מצאתי לכך רישומים בכתב), למדתי כי בשלב המכריע של הוויכוח אם להעלות את הנושא בפני הכנסת, התנגד האוצר להבאת החוק, ואילו אחרים מחברי הממשלה הטילו ספק באפשרות לבצעו. בעצתו של השר פרץ נפתלי, (או שר ללא תיק) נקטה גולדה בטקטיקה לפיה יש לשכנע את קפלן, כי ההוצאות המיידיות של הממשלה לביצוע החוק יהיו מעטות. ואמנם, בחירת ענפי הביטוח שהוצעו היתה מודרכת על-ידי שני עקרונות: הסדרת זכויות שכבר קיימות כמו פנסיה ופיצויים (בהסדר על-פי חוק או על-פי הסכם קיבוצי): הימנעות מהטלת עול כלכלי נוסף על המשק. לכן הוצאו מהצעת החוק אותם ענפי ביטוח, אשר הנהגתם היתה כרוכה בהוצאות כבדות למשק, כגון ביטוח בריאות, ביטוח נכות, ביטוח אבטלה ותוספת לילדים. ¹⁸⁷ האפשרות של הנהגת ביטוח אבטלה עוררה התנגדות גם ברמה העקרונית, שגולדה היתה שותפת לה. ¹⁸⁸

לאחר קבלת הצעת החוק בקריאה ראשונה, ועדת העבודה מינתה ועדת משנה מיוחדת, שתכין את החוק לאישורו הסופי. הדיון בוועדה זו התמשך מאפריל 1952 עד נובמבר 1953, והוכנסו בו שינויים חשובים. כך, למשל, צומצם מספר "שנות הכשרה" (מספר השנים שיש לשלם ביטוח לאומי עד לזכויות לקבלת הקיצבה) לביטוח זקנה: התניית מענק הלידה באישוף היולדת בבית חולים. אחרי ויכוח ממושך הוחלט כי הקיצבאות לזקנים יהיו אחידות ונמוכות, ולא ייקבעו כאחוז מהשכר. עלות הצעת החוק בפועל היתה נמוכה בהרבה והגיעה ל-4.6% מהשכר, ואילו עלותה של הצעת הוועדה הבינמשרדית משנת 1950 היתה 16% מהשכר. הבדל זה משקף את הצמצום בהיקף התוכנית.

בהביאה את הצעת החוק לביטוח לאומי בפני הכנסת גזקה גולדה, שלא כדרכה, ללשון חגיגית ומעט נמלצת, כנראה כדי להדגיש את גודל השעה. כזו היתה גם הרגשת חברי הכנסת וההצעה נתקבלה פה אחד. בהציגה את הצעת החוק הביטוח הלאומי בכנסת, נתנה גולדה ביטוי לרגשותיה: "מדינת ישראל שקמה לעצמאותה לא תישא בתוכה עוני וכלימה המביישים חיי בני-אדם, לא תישא בתוכה אפשרות שהשעה המאושרת ביותר בחייה של האם תהיה מלווה צער ועוני. מדינת ישראל לא תישא בתוכה אפשרות שאיש ואשה המגיעים לגיל השיבה יקללו את יום היוולדם. הם ישאו את ימי שיבתם בשמחה ובאושר מתוך הרגשה שהחברה והמדינה, אותם שרתו בעבודתם במשך שנים רבות, יודעים לכלכל אותם גם לעת זיקנתם." ¹⁸⁹

גולדה הדגישה בנאומה כי: (1) מדובר בשלב ראשון של תכנית כוללת, אשר תורחב בעתיד לכשירווח. (2) העיקרון המנחה – שלא להכביד על

האוצר ולא על המשק. "כבר היום אנו מוציאים לצרכי הביטוח הסוציאלי על-ידי כל הגורמים סכום העולה על עשרים מיליון ל"י בשנה, מרבית התקציבים שמהם מורכב סכום זה, ישולבו בשיטות הביטוח בעתיד, ויאפשרו את מימוגו." (3) הפעלת התכנית תוכל לשמש אמצעי להוצאת כסף מהמחזור ולהילחם בדרך זו בלחצים אינפלציוניים, וכן כאפיק לחיסכון לאומי.¹⁹⁰

בתקופה הקצרה שבין הדיון בכנסת עד התחלת ההפעלה המעשית של התכנית באפריל 1954, הונחו היסודות הארגוניים למוסד, כשעדיין היה צורך להשיב על שאלות רבות שהתעוררו. הוחלט כי מעמדו יהיה כתאגיד עצמאי, תקציבו אוטונומיים, ועובדיו ממונים וכפופים למנהל הכללי של המוסד. בצעדי הראשונים נעזר המוסד על-ידי שני גורמים: שיתוף פעולה עם האגף למס הכנסה באוצר, שהעמיד לרשותו מאגרי מידע חיוניים: העובדים של "קרן ההשוואה למשרתים במילואים" (שהוקמה זמן קצר לפני כן) היו הגרעין למנגנון החדש. קרן זו העניקה הלוואה למוסד החדש, ולכן המוסד לא נזקק מיד למימון הממשלה. חברי המנהלה נבחרו בחלקם מאלה שעסקו בהכנת החוק, כך שנשמרה הרציפות בין התכנון והביצוע. נוסף על המנהלה, מונתה "מועצה ציבורית" מייעצת ומפקחת, שעל חברה נמנו גם נציגי ציבור. שר העבודה אחראי למוסד בפני הכנסת. הוחלט כי שיטת המנהל תהיה ביוורית, ולסניפים ניתנו סמכויות ביצוע רבות. הכוונה היתה כי לציבור הרחב יהיה מגע נוח ויوميמי עם נותני השירותים.

גולדה היתה מודעת לחשיבות חוק הביטוח הלאומי. החוק הצליח לעבור את דרך החתחתים לא רק בזכות "אותה קבוצה קטנה של פקידים בעלי אוריינטציה ערכית". השובה לא פחות היתה התמיכה שזכו לה מאישיות חזקה כגולדה, שהשכילה לנווט את הדיונים כך, שכל גילויי ההתנגדות נוטרלו. מכל שרי הממשלה דאז, היה פרץ נפתלי היתיד בעל ידע ונסיון מעשי בתחום הבטחון הסוציאלי, בהיותו אחד התיאורטיקנים של המפלגה הסוציאלי-דמוקרטית הגרמנית בחקופת היותה בשלטון. על-פי עצתו, הציגה גולדה את השלב הראשון של חוק הביטוח הלאומי כאמצעי אנטי-אינפלציוני באמצעות צבירת ממון של ציבור החוסכים עצמם ללא השקעה תקציבית של הממשלה.

החיקת עבודה

היסודות לתחיקה הסוציאלית של מדינת ישראל הונחו בתקופת הישוב, בעיקר בזכות ההסתדרות, שדאגה להסכמים ולהסדרים שהעניקו זכויות סוציאליות שונות לקבוצות עובדים שונות, בעיקר לעובדי ציבור ולעובדים

במפעלים תעשייתיים גדולים ובמשק העובדים. אותם הסדרים היו וולונטריים ולא הקיפו את כל האוכלוסייה.

גולדה השתדלה לשמור על מעמד ההסתדרות בתחום יחסי עבודה ולהקים בניין יציב על היסודות שהונחו בעקבות מאבקי המקצועיים. היא שאפה להחיל את הישגי ההסתדרות על כל האוכלוסייה ולהרחיב את התחומים של התחיקה החברתית לרווחת כלל התושבים. היא דאגה במיוחד לקבוצות הלשות הזקוקות להגנת החוק, אך לא עודדה קבלת חוקים בתחומי ביטוח אבטלה ובריאות, שהוצעו על ידי האופוזיציה, בטענה כי טרם הגיע זמנם. התנגדותה לביטוח אבטלה נבעה מהחשש העקרוני, כי טמונה בו סכנה לערך העבודה (ראה להלן), ואילו ההתנגדות לביטוח הבריאות הושפעה בעיקר מהרצון לשמור על מעמדה של ההסתדרות. על אלה נוספה, כמובן, מודעותה למגבלות המימון של הממשלה.

את תחיקת העבודה הציעה ודחפה קבוצה קטנה של עובדים בכירים שהיו קרובים אידיאולוגית לתנועת הפועלים, אך לא פעלו כעסקנים מפלגתיים. היו אלה אישים בעלי חזון חברתי מתקדם אותו שאפו להגשים עם הקמת המדינה. י. קנב, ג. לוטן (המנכ"ל הראשון של המוסד לביטוח לאומי), צ. ברנזון (המנכ"ל הראשון של משרד העבודה), צ. ברגיב (היועץ המשפטי של המשרד) היו עובדים מקצועיים בעלי חזון שנהנו מתימוכין מלאים של השרה, אשר סמכה על שיקול דעתם וקיבלה את הצעותיהם.

השלטונות הבריטיים לא התערבו בדרך כלל בתחום יחסי העבודה. אולם בשנות הארבעים התקבלו חוקים חשובים אחדים שהבטיחו פיצויים לעובדים נפגעי תאונות עבודה; הגבלות על העסקת נשים וילדים ופיקוח על העבודה בבתי-חרושת. המדיניות של משרד העבודה היתה שלא להכניס תיקונים לחוקים המנדטוריים הקיימים, אלא להתלפס בחוקים מקוריים.

בסעיף 9 של קווי יסוד שהציגה הממשלה הנבחרת הראשונה, נכללה תכנית, שייצגה את התפישות הקיימות של הרוב ביחס לרצוי בתחום חקיקת חוקי העבודה. בהופעתו בכנסת אמר בן-גוריון בנושא תכנית הממשלה בתחום חוקי העבודה: "המדינה תבטיח חופש התאגדות העובדים ותטפח את האיחוד המקצועי הכולל של העובדים במדינה: תקבע מינימום שכר עבודה במקר צועות שונים: תעודד את העיקרון של משא ומתן קולקטיבי, תבטיח חופש השביתה ותפעיל מנגנון תיווך מוקדם למניעת סכסוכי עבודה: תקים בשלבים פרוגרסיביים מערכת מוסדות לביטוח סוציאלי ועזרה הדדית מפני חוסר עבודה, תאונה, נכות, זיקנה, יתמות ואלמנות: תחוקק חוקי הגנה על שלום הפועלים בבתי-החרושת, תנאים סניטריים והיגייניים בעבודה, ימי חופש

קליטת עלייה, עבודה וחקיקה סוציאלית

ומרגוע: תשווה זכויות הפועל הערבי לזכויות הפועל היהודי תוך פעולה קונסטרוקטיבית להעלאה מודרנית של רמת חייו, אירגונו, חינוכו ותרבותו לזו של הפועל היהודי. כן התייחס בן-גוריון בדבריו להכשרה המקצועית ולהשתלמות שתינתן על-פי חוק הנוער העובד, וכן לחוק המגדיר את זכויותיה של האשה העובדת.¹⁰¹

אילו סעיפים מן התכנית, מומשו, על כך ניתן לדון מסקירת החוקים שהתקבלו:

הוקי העבודה והרווחה*

1. חוק חיילים משוחררים – החזרה לעבודה תש"ט-1949 – נועד להסדיר את זכויותיהם בעבודה של העובדים שעזבו את מקומות העבודה לפני גיוסם לצבא.
2. חוק איסור אפיית לילה תשי"א-1951 – אוסר אפיית לילה, להוציא הלילה שלפני שבת וחג.
3. חוק חופשה שנתית תשי"א-1951 – מחייב מתן חופשה שנתית לכל עובד, וקובע את אורכה המינימלי בהתאם לוותק בעבודה ולסוג העבודה.
4. חוק שעות עבודה ומנוחה תשי"ו-1951.
5. חוק עבודה נשים תשי"ב-1952.
6. חוק שירות מילואים (תגמולים) תשי"ב-1952 – מבטיח תשלום למשרתים במילואים באמצעות קרן השוואה (שצורפה אחר-כך לביטוח לאומי), כפיצוי על ההפסד בשכר ובהכנסה שגורם להם השירות.
7. חוק עבודת הנוער תשי"ג-1953 – קובע את גיל המינימום לעבודת נערים ל-15, וכן את שעות עבודתם וחופשתם, ואוסר על העסקתם בעבודות העלולות להשפיע לרעה על התפתחותם.
8. חוק החניכות תשי"ג-1953 – מחייב כל מעסיק נערים במקצועות שהוכרו כמקצועות חניכות – ללמדם מקצוע במהלך עבודתם. כן חובה עליו לשחרר את החניכים לצורך לימודים בשיעורי מקצוע מוכרים – בלי לנכות משכרם.
9. חוק הביטוח הלאומי תשי"ג-1953.
10. חוק ארגון הפיקוח על העבודה תשמ"ד-1954 – קבע את סמכויותיהם ונוהלי עבודתם של מפקחי העבודה, וחייב הקמתן של ועדות בטיחות

* רשימה זו עובדה על-ידי המחבר מתוך מגוון של פרסומים שונים, שבהם רשימת החוקים הופיעה בצורה חלקית בלבד.

- במפעלים המעסיקים 25 עובדים ויותר. במסגרתו הוקם גם המוסד לבטיחות וגיהות.
11. חוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז-1957 - קבע את מעמדם החוקי והמשי"פטי של הסכמי העבודה הקיבוציים.
12. חוק ישוב סכסוכי עבודה תשי"ז-1957 - קבע יוני מנגנונים: תיווך ובוררות.¹⁹²

חוק שעות עבודה ומנוחה תש"י-1951

בדיון שקיימה הכנסת בהצעת חוק שעות עבודה ומנוחה, טענה גולדה, כי אין לפגוע בעובדים בענפי כלכלה נחשלים, וקבעה כעיקרון שיש "לשמור במידת האפשר על כלליות תחולת חוקי העבודה". כלומר, יש להחילם על כל העובדים ללא הבחנה בין עובדים בעלי סטטוס שונה במקום עבודתם או בין עובדים הממלאים סוגים שונים של תפקידים. גולדה גרסה כי ההבחנה בין עובר חודשי ליומי קבוע או זמני משפיעה על אי-יציבות העובדים במקום עבודתם ו"פוגעת במשק ובפריון הייצור", ועל כן יש לבטל במידת האפשר הבחנות אלו.

בדיון ב"חוק שעות עבודה ומנוחה", האוסר על יהודים לעבוד בשבת, הגיבה גולדה בחריפות על התקפות הדתיים, אשר פירשו חוק זה כאילו הוא מתיר עבודה בשבת, בעוד גולדה דחתה טענות אלו בציינה שהחוק מבטיח שמירת השבת יותר מאשר במצב הקודם: "החוק בא לקבוע, שבמדינת ישראל אסור ליהודי לעבוד בשבת: שעבודה בשבת תגרור אחריה קנסות ומאסר."¹⁹³

חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951

בהציגה את החוק בפני הכנסת ציינה גולדה, כי נוכח תנאי הייצור בכלכלה המודרנית אין להסתפק בקביעת יום מנוחה בשבוע, וכי יש להבטיח לעובד "מנוחה של ממש" כלשונה, לאחר שנת עבודה, מאחר שגם העובד וגם המשק זקוקים לכך. על-פי תפישתה "החוק המוצע רואה בחופשה לא רק זכות לעובד בתור פרט, אלא זכות סוציאלית כללית, שיש בה עניין לא רק לעובד, כי אם לציבור כולו,"¹⁹⁴ וכי החופשה אינה רק זכות הניתנת לעובד, אלא גם חובה. היא התנגדה לנוהג של המרת ימי חופשה בשכר, וטענה שאין העובד רשאי לעבוד במקום אחר בתקופת חופשתו.

הנהלת משרד העבודה התחשבה בדעותיהם של החוגים השונים שיוצגו

קליטת עלייה, עבודה וחקיקה סוציאלית

בוועדה הציבורית המייעצת. יחד עם זאת, גרסה גולדה כי עקרון הממלכתי היות קודם לאינטרסים מפלגתיים, וכי אין הצדקה לגורם כלשהו, כולל ההסתדרות, לצפות שיקיימו אתו התייעצות מוקדמת בנושאי החוק, מאחר שאין זה הולם נוהל ממלכתי. "על הודעתו של חבר-הכנסת רפטור, שהוא מצטער על שחוקים אלה לא הובאו להתייעצות בהסתדרות – התמרמרתי מאוד. בתור שרת העבודה חייבת אני להביא את החוקים לממשלה ולכנסת, אך משרד העבודה לא ערך את החוקים האלה בחלל ריק. במשרד העבודה, כבמשרדים אחרים, יש ועדה מייעצת לענייני חוקים. בוועדה זו מיוצגים כל הגורמים הכלכליים בארץ, שיש להם עניין בחוקים אלה, כמו: התאחדות בעלי התעשייה, התאחדות הסוחרים והסתדרות העובדים. נציגי ההסתדרות ישבו בוועדה זו על עיבוד החוק הזה וחוקים אחרים."¹⁸⁶

הוק עבודת הנוער תשי"ג-1953

ותוק החניכות תשי"ג-1953

"כשם שעתיד האומה הוא בנוער, כן עתיד

הנוער הוא – בהכשרתו המקצועית".

[גולדה מאיר בכנסת, 21 ביולי 1952].¹⁸⁶

משקל מיוחד ייחסה גולדה לחוק החניכות שהיה בו ביטוי לעקרונות חברתיים בסיסיים שהאמינה בהם. חשיבות הפרודוקטיוויזציה בכלל ושל נוער בפרט, חשיבות רכישת מקצוע כיסוד להצלחתו של כל אדם ולביסוסו; הדאגה לרמה התרבותית של המוגני העם.

גולת הכותרת לחוקי העבודה היה חוק עבודת הנוער וחוק החניכות עליהם התייחסה כאל אחד "הכלים החשובים להבטחת התפתחותם הגופנית, הרוחנית והמקצועית של העתידים להוות את כוח האדם במדינה."¹⁸⁷ היא האמינה כי באמצעות חוקים מיוחדים ניתן יהיה להסדיר באופן מקיף את הבעיות המיוחדות של הנער העובד, מאחר שחוקי עבודה כלליים אינם עונים על הבעיות המיוחדות הנוגעות לנוער העובד. גולדה ציינה כי אין בכוחו של האיגוד המקצועי התומך והנאבק כדי להבטיח תנאי שכל הולמים לעובד המבוגר, להגן כראוי על הנוער העובד, וכי האינטרס הכללי והלאומי מחייבים הגנה מיוחדת על הנוער העובד. כך, למשל, החוק קובע כי יישוב סכסוכי עבודה במסגרת חוקי החניכות ייעשה על-ידי בוררות. "שני גורמים קובעים חשיבות מיוחדת לחוקי עבודת הנוער. הגורם האחד הוא מצבו הגופני והרוחני של הנער, המחייב הגנה מיוחדת, והגורם השני הוא חשיבות התפתחותו של

הנוער העובד מבחינת עתיד האומה בכלל ומשק כוח האדם במדינה בפרט.²⁹¹ כמטרה עיקרית של חוק החניכות ראתה את הבטחת האפשרות לרכישת המקצוע העשוייה להועיל ולפתח את הנער כמו גם את משק המדינה. החוק קובע את חובותיהם וזכויותיהם של המעביד והחניך, ומבטיח רכישת מקצוע על-ידי הנער ואת התמסרותו של החניך לעבודה. "חוק החניכות מאפשר לנערים להיכנס למקצוע בדרך מעשית, לקבל הדרכה מקצועית, והחוק מבטיח שהנערים לא ינוצלו כשליחים ובעבודות בלתי פרו-דוקטוריות, אלא ייכנסו על-ידי עבודתם למקצועות שהשיבות להם בארץ."²⁹²

חוק עבודת נשים תשי"ב - 1952

כמו חוק עבודת הנוער גם חוק עבודת נשים הובא על-ידי גולדה כחוק מיוחד. היה בכך ביטוי להשקפתה שיש צורך בחוקים הבאים "להגן על עובדים שאין חוקי העבודה הכלליים מספיקים להגנתם."²⁹³ כוונת החוק, כפי שהציגה אותו, היא לאפשר לנשים לעבוד ללא פריווילגיות מופלגות העוללות להוציאן ממעגל העבודה, ויחד עם זאת לשמור על זכויותיהן. עניינו העיקרי של החוק הוא שמירת מקום עבודתה של האישה היוצאת לחופשת לידה והבטחת אפשרותה להיקלט בשוק העבודה. החוק דן בשלושה עניינים: עבודות אסורות ועבודות מוגבלות, עבודת לילה, הריון ולידה. כאשר הפרק החשוב בחוק, מגן על בריאותה של האישה ויכולתה לתפקד כאם. "אם החוק יעזור לאישה הצעירה או לאם העובדת להיכנס לעבודה

ולחישאר בה, נחשוב שהוא מילא את אחת המטרות העיקריות שלו."²⁹⁴ יחד עם זאת, ועם כל רצונה להגן על העובד הראוי לכך, היתה מודעת לאפשרות שעובדים ינצלו לרעה את הזכויות המוקנות להם, ולא היתה מוכנה לתת יד לכך. על-פי השקפתה, העובד לא היה אפרוירי צודק תמיד כלפי מעבידו. תמיד הדגישה כי אף לעובדת לתבוע לעצמה זכויות מיוחדות, כגון קיצור שעות העבודה, כיוון שדרישות אלו עלולות להרתיע מעסיקים מלהעסיק נשים. דוגמה קיצונית הביאה גולדה בדברי תשובה לחוק זה, כשהתייחסה לעובדות המנצלות הריון באופן לא הוגן: "כלום סובלת הדעת לפסוק שבגלל הריונה של האישה אי-אפשר לפטרה ולהציג נקודה? הן כל אישה יכולה להרות והיא יכולה להיות אדם ישר או לא. ומה הדין אם ההריון הוא מכון או במקרה של מעילה באמוץ, או אי-ישר? אמנם הריון ואמהות הם דבר גדול, אבל אין הם מכפרים על כל החטאים. אנו מצוים לשמור, שהריון לא ישמש סיבה לפיטורים, אך שהריון ישמש כעין בריקה שמאחוריה אין לפעול כלל - זה לא מתקבל על הדעת."²⁹⁵

להבטחת בטחוננו הפיזי של העובד ייחסה גולדה חשיבות רבה, ודאגה לחוק המבטיח הגנה על בטיחותו של העובד. היא הדגישה כי: "מפעל המסכן חיי אדם אין להשאירו פתוח, בלי שים לב לערך תוצרתו למשק, וצריך להקדים ולסגור אותו ולא לחכות עד שיקרה אסון. אינני יודעת מפעלים רבים שסגרנו, אולם נדמה לי, שבדבר דרישות מינימליות להבטחת חיי אדם על זה אינו יכול להיות בכלל ויכות, וכל נותן עבודה מוכרח לדעת, ששמירה על בטיחות במקום העבודה חשובה לא פחות מהגדלת הבניין או הוספת מכונה."²⁰³

חוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז-1957

חוקי עבודה מתקדמים אינם רק חלק מהשקפת עולם מסוימת, אלא תנאי חשוב לקידומו הכלכלי של המשק. גולדה נזקקה לנימוקים מתחומי המנהל ויחסי אנוש כשהציגה את חוקי העבודה בכנסת. חוק ההסכמים הקיבוציים התקבל אמנם ב-1957, אך כבר ב-1955 ביטאה גולדה את השקפתה בנושא החוק, ובדברה על יישוב סכסוכי עבודה אמרה: "לפי דעתי, יחסי עבודה מסודרים עוזרים גם לייצור וגם להגדלת ההכנסה. לפי דעתי, אנרכיה ביחסי עבודה בלי הסדר, בלי הסכמים קולקטיביים, עלולה לפגוע בייצור אולי יותר מאשר כל גורם אחר. את זאת יודעים לא רק מנהיגי העובדים ולא רק מהפכנים גדולים בעולם. כל בעל מפעל שמרני יודע, שאם הוא דואג לכך שיחסי העבודה במפעלו יהיו מסודרים, אם הפועלים פחות או יותר מרוצים מתנאי העבודה - גדל הייצור. אין לי כל ספק, שהסכמים קולקטיביים והחוק הזה, הבא להכניס הסכמים קולקטיביים למסגרת חוקית, עשויים להיות גם גורם מקדם את הייצור ולא להיפך."²⁰⁴ בכל חוקי העבודה נקבע רק המינימום הנדרש על-ידי המחוקק, לעובדים וארגוניהם הותר המחוקק חופש פעולה לדרוש ולהאבק כדי להשיג יותר.

בוויכוחים שנערכו בכנסת על חוקי העבודה הוכיחה גולדה, כי היא מתמצאת היטב בנעשה בתחומי העבודה בארצות השונות. נראה שיועציה ציידו אותה במידע המתאים, על מנת שתוכל להתגונן בפני טענות האויב פוזיציה.

התחיקה בתחומי העבודה והרווחה בשנות המדינה הראשונות ענתה על צרכים לא מעטים, וגולדה יכלה לראות בסיפוק את פעולת מיסודה בתחום זה. מרבית החוקים שהוגשו לכנסת הראשונה, אכן נתקבלו.

ההצעה היחידה שדנו בה זמן רב (משנת 1950) ללא תוצאות היתה בעניין ארגון התעסוקה. העיכוב נגרם בגלל התנגדות ההסתדרות (החוק התקבל בשנת 1959).

הצעות אחדות שהכין משרד העבודה לא הגיעו לשלב של דיון פרלמנטרי: החוקים להבטחת שכר מינימום, לביטוח אבטלה ולביטוח נכות. הסיבות לכך היו גם כלכליות (נטל על האוצר) וגם פוליטיות – ההסתדרות לא היתה מעוניינת בגלל שיקולים אינטרסנטיים שההצעות יתקבלו.

המגמה המוצהרת של שוויון הפועל הערבי לא הוגשמה במלואה. הפועלים הערבים שהצטרפו להסתדרות אמנם זכו לזכויות שונות, אך הם היו רק חלק מכוח העבודה הערבי. רמת הרווחה של כלל העובדים הערבים, פיגרה בהרבה אחרי זו של היהודים. השפיעו על כך גורמים נוספים, שאינם קשורים בתחיקה.

גולדה היתה מודעת לכך שהמלאכה לא הושלמה, והדגישה כי הכנסת תצטרך לחוקק את החוקים שתוכננו ולא הובאו לדיון, או שקבלתם הושגתה. בתשובה להצעה לדון בביטוח נגד חוסר עבודה אמרה: "אני מקווה כי בכנסת השלישית יזכה מי שיהיה שר העבודה להעביר את החוק הזה. ואני מקווה שיביא גם את העניין של הביטוח לבריאות וביטוח לנכות וישלים את השלבים הנוספים בביטוח הלאומי."²⁰⁵

בתחום החקיקה החברתית ראתה גולדה את עצמה כממשיכת דרכה של ההסתדרות בתקופת הישוב. יחד עם זאת, הדגישה תמיד את בכורתה של הגישה הממלכתית המחייבת קביעת הסדרים חוקיים שיבטיחו הגנה על החלשים כמו גם התחשבות בצרכים הלאומיים.

בפרספקטיווה של זמן חוקרים כמו דורון ואביזוהר,²⁰⁶ מנו מגבלות אחדות של התחיקה הסוציאלית בשנות המדינה הראשונות:

- ★ ההקצבות נשחקו כתוצאה מהאינפלציה.
- ★ ההקצבות לא הוצמדו לשכר הממוצע במשק.
- ★ הסטנדרט הבסיסי נקבע בתקופת הצנע, ולכן היה נמוך.