

מאפייני מדיניות הרווחה בישראל בשנות החמישים והשישים והתהוות שכבות המצוקה המזרחיות

שושנה מריומה-מרום

חוקרת

חלק לא מבוטל מאוכלוסיית העולים שהגיעו לישראל מארצות המזרח בשנות החמישים והשישים התקבע בה כ"שכבת מצוקה". מטרתו של מאמר זה לבדוק את מהות הקשר שבין עובדה זו ובין מדיניות הרווחה שנהגה באותה התקופה.¹ במאמר תיבדק ההנחה שמדיניות רווחה זו התבססה על שתי מערכות נפרדות בעלות אופי אתנו-עדתי שהתקיימו בארץ כבר מתקופת היישוב: מערכת אחת היתה מפותחת ועתירת משאבים, התבססה על הערכים והעקרונות של תנועות הפועלים וקיבלה לטיפול את העולים ממזרח אירופה וממערב.² המערכת השנייה התבססה על סעד שיורי ודל משאבים ועל תפיסות ועקרונות שמקורם בחוקי העניים הבריטיים הישנים (דורון 2002, 135–153), ואליה הופנו עולים מארצות המזרח.

במאמר נבחנות הנחות אלה מתוך עיון ביקורתי בהתפתחות מערכות הרווחה בישראל, ובייחוד מערכת הסעד, אגב הצגה מפורטת של אופן תפקודה בנסיבות העלייה הגדולה. תקופת העלייה הזאת היתה שלב מכריע בהתפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל להלכה ולמעשה. יתר על כן, למערכת הסעד היה תפקיד חשוב ביותר לעניין רווחתם של הנזקקים באותה העת, משום שבישראל לא הונהג חוק ביטוח אבטלה עד 1972, וחוק הבטחת הכנסה נחקק רק כעשור לאחר מכן, ב-1981. מערכת הסעד היתה אפוא רשת המגן היחידה לנזקקים, שעמם נמנו גם רבבות מובטלים ובני משפחותיהם.

תמונת מצב הסעד בישראל של שנות החמישים תסורטט על בסיס ממצאיו של מומחה האו"ם למדיניות ומינהל סוציאליים, פרופ' פיליפ קליין.³ דוחותיו של קליין נגנזו על ידי ממשלת ישראל ומשרד הסעד בשל הביקורת החמורה שהעלו, ובעיקר בשל הקשרים שחשפו בין ההזנחה השלטונית של העולים הנזקקים ובין שיוכם האתני: רובם היו יהודים מארצות המזרח.

¹ אני מבקשת להודות למנחם בלונדהים שסייע לי בחיבור מאמר זה, לזאב שטרנהל שליווה אותי בתכנונו, ליצחק ספורטה על תמיכתו, לברוך קימרלינג ז"ל שעזר לי ברעיונות ובעריכה הראשונית, ולגדי אלגזי, העורך המלווה מטעם תיאוריה וביקורת. העבודה נעשתה במסגרת פוסט-דוקטורט בבית הספר למדיניות ציבורית של האוניברסיטה העברית בירושלים.

² ראו עילם 1974 וגל 2002, המתארים את פעולותיה של "קרן לחוסר עבודה", שסייעה לעשרות אלפי מובטלים בתקופת היישוב.

³ קליין 1958; 1961; Klein 1959.

חלקו של הדרג הפוליטי בעיצוב מדיניות הסעד ויחסו הכללי של השלטון לבעיות העוני של העולים משתקפים גם בדרך חקיקת חוק שירותי הסעד ב-1958. המאמר סוקר את תהליך החקיקה המתמשך, שארך עשור שלם למרות הצרכים הדחופים של האוכלוסייה הנזקקת, ואת השלכותיו של החוק על הבטחת זכויות הנזקקים לסעד.

מערכות הרווחה בתקופת היישוב

בתקופת היישוב התקיימו בישראל שתי מערכות רווחה נפרדות ושונות זו מזו: האחת נועדה לסייע לנזקקי היישוב הוותיק, הישן, והאחרת טיפלה בבעיות המצוקה של בני היישוב החדש, אלה שהגיעו לארץ בעיקר ממזרח אירופה בסדרת העלויות מסוף המאה ה-19 ואילך. השוני בין שתי המערכות היה יסודי והתבסס על ערכים, עקרונות ומנגנונים מינהליים שונים לחלוטין. מערכת הרווחה של היישוב הוותיק נשענה על מקורות קהילתיים, ולעתים גם על מקורות פילנתרופיים מחוץ לארץ. לעומתה, מערכת הרווחה של היישוב החדש היתה מעוגנת באיגודי עובדים שהונהגו בידי ההסתדרות ומפלגות הפועלים והתבססה על עקרונות של עזרה הדדית בנוסח שהתפתח במדינות המתועשות במערב אירופה ובמזרח כאחד. מקורותיה הכספיים היו מסי חבר, אך גם תרומות ממגוון גופים, מקצתם בחוץ לארץ, ובעיקר מהתנועה הציונית. היישוב הערבי, מלבד מערכות סיוע מוגבלות משלו שפעלו על בסיס דתי, נעזר גם בשירותי הרווחה של המנדט הבריטי. רק לאחר כינון המדינה החלו להיפתח לשכות סוציאליות במגזר הערבי.

ואולם, מלבד השוני בטיבן של שתי מערכות הרווחה היהודיות ובמקורות המימון שלהן, היו ביניהן עוד שני הבדלים יסודיים. האחד נגע לאופיין של האוכלוסיות הנזקקות שטופלו בכל אחת מהן, והוא בעצם ההבדל בין אופיו של היישוב הישן ובין זה של היישוב החדש. הבדל אחר, שקשור בראשון, היה היקף המשאבים שעמדו לרשות כל אחת מהמערכות. משאבי מערכת הרווחה של היישוב הישן היו מצומצמים: רוב האשכנזים התקיימו מכספי החלוקה שהגיעו כתרומות מקהילות המוצא שלהם במזרח אירופה, ואילו לרשות הספרדים, שבדרך כלל התקיימו מעבודה, אמנם עמדו מערכות סיוע לנזקקים מטעם קהילתם, אך הן היו מצומצמות (בצלאל 2008, 64). לעומת זאת, מערכת הרווחה של היישוב החדש – שהתרחבה במידה ניכרת במרוצת הזמן, ובפרט משנות השלושים ואילך – נהנתה ממשאבים רבים. בשנים אלו גדל כוחה של ההסתדרות, וב-1936 הגיע מספר חבריה ל-87 אלף, שהיו 75% מפועלי היישוב וכרבע מאוכלוסייתו. גם הקמת מפא"י ב-1930 והצלחתה בבחירות ביישוב ובהסתדרות הציונית העולמית הביאו לכך שהנהגת הסתדרות הפועלים בראשות דוד בן-גוריון עמדה בראש הסוכנות היהודית, ניהלה את ענייני היישוב ושלטה במשאביו הציבוריים. כך הוקמה למשל הקרן לחסרי עבודה שהציעה עזרה לעשרות אלפי מובטלים שנפלטו מעבודה במשבר הכלכלי שהחל ב-1936 (גל 2002, 79).

החוקרים המעטים שעסקו במדיניות הרווחה בתקופת היישוב, כמו עקיבא דויטש

(1970), מסכימים באופן כללי על חלוקה זו לשתי מערכות סעד וגם על כמה מההבחנות שהצעתי ביניהן. אך לגבי הבחנה אחת, שלטענתי היא עקרונית להבנת מערכת הסעד שלאחר קום המדינה, אין אזכורים במחקר, ולכן היא לא זכתה לאמירה מסכמת וברורה. מדובר בהגדרת האוכלוסיות שנוקקו לשתי מערכות הרווחה, אוכלוסיות שהיו שונות ומפוצלות מבחינה אתנית ועדתית, וכן בהבדלים ביניהן ובקשר שבין השיוך האתני לאיכות השירות שהציעה כל אחת מהמערכות.

מקור חשוב שמסרטט את השוני בין שתי מערכות הרווחה של היישוב ואת האוכלוסיות ששירתו הוא הדוחות השנתיים של הקהילה היהודית על שירותי הרווחה. הדוח משנת 1946 למשל מדגיש את המוצא של האוכלוסיות שטופלו על ידי שתי מערכות הרווחה הללו. לפי הדוח, "הגלים הראשונים של ההגירה שלאחר מלחמת העולם הראשונה הביאו לארץ אנשים צעירים וחזקים שהיו מוכנים להתמודד עם כל קושי" (General Council 1946, 35). בשנת 1920 התארגנו פועלים יהודים בעיר ובכפר בהסתדרות מאוחדת של עובדים יהודים. ההסתדרות התחילה לפתח בשיטתיות מערכות רווחה משלה על בסיס העיקרון של עזרה הדדית. רק כעבור זמן, כשפלשתינה היתה חייבת לקלוט הגירה מגוונת המורכבת משלל יסודות — בהם משפחות גדולות, יהודי המזרח וכו' — התברר שחייבים למסד שירות סעד מתוכנן ובנוי על ידי קהילה יהודית מאורגנת (שם).

שירות הסעד שהתמסד הוא המחלקה הסוציאלית שהוקמה בשנת 1931 במסגרת הוועד הלאומי ובהנהלתה של הנרייטה סאלד, מייסדת ארגון נשות "הדסה" הציוניות באמריקה. המחלקה פתחה לשכות סוציאליות בכמה מקומות בארץ, ואלה הציעו טיפול לנזקקים, שהיו כאמור מבני היישוב הישן ומזרחים ברוכס. האוכלוסייה האשכנזית-חרדית, שהיתה גם היא חלק מהיישוב הישן, לא השתמשה בשירותי היישוב אלא במערכות משלה (Zalzbeger and Rosenfeld 1972). עם הקמת המדינה נוסד משרד הסעד, והלשכות הללו, כמו שירותי רווחה אחרים, הוכפפו לו.

החלוקה האתנית-עדתית של תושבי ארץ ישראל בתקופת היישוב באה לידי ביטוי כאמור בהבדלים בהסדרים הקהילתיים של כל קבוצה (אלישר 1980). המחקר שהכיר בשוני בין ההסדרים הללו העדיף להתעלם מהבסיס האתני שלהם והסתפק בתיאורם ובהגדרתם מנקודת מבט מושגית ולא חברתית, על פי ההבדלים האידיאולוגיים ביניהם.⁴ נראה שבבסיס

⁴ ראו למשל דויטש 1970, 129–130. דויטש מציג את היחס הדואלי של ראשי תנועת העבודה בעת ההיא כלפי העזרה הסוציאלית לנזקקים. בעוד הם מדברים במושגים גבוהים על הצורך בתיקון חברתי, בשוויון ובביטחון סוציאלי, הם הצהירו בגלוי שכוונתם רק לחברי היישוב החדש, "בני הארץ". ודרשו במפגיע העדפה של אלה בכל הקשור בהקצאת משאבים ציבוריים. את אלוסיית היישוב הישן הם מתארים במונחים שליליים של "עולם יהודי ישן" וכו'. דויטש לא ניסה לדון בזהות האוכלוסייה שאליה הופנה יחס מפלה זה, אך מאחר שהחלק האשכנזי של היישוב היה חרדי בעיקרו ולא ביקש להשתתף בחיי היישוב החדש, הרי הקבוצה שהופלתה מבחינת הקצאת המשאבים היתה בעיקרה זו של היישוב הספרדי.

התעלמות זו עמד החשש שמא הדיון בנושא יערער על הטענה הציונית שעליה מושתתת מדינת ישראל, שהמהגרים שהגיעו אליה הם "עם אחד" שמקורו ביהדות הקדם-גלותית. בסיכומו של דבר, התעלמותה של ספרות המחקר מהבסיס האתני-עדתי של מערכות הרווחה בתקופת היישוב הביאה לכך שלא נתבררה הסיבה לשוני באיכותן ובכמות המשאבים שעמדו לרשותן. אך חשוב מכך, ההתעלמות מנעה בירור של קשר אפשרי בין אופייה של מערכת הסעד בתקופת היישוב ובין מצבה בתקופה שלאחר קום המדינה. גם בימי המדינה היו העולים שתועלו למערכת הסעד יהודים שהגיעו מארצות המזרח, והמשאבים שהוקצו להם מטעם הממשלות היו זעומים וביטאו מיקום נמוך מאוד בסדר העדיפויות הלאומי. יש מקום לשקול את הטענה שהאופי האתני-עדתי של אוכלוסיית העולים המשיך להכתיב את מדיניות הרווחה כלפיהם גם לאחר קום המדינה.

מדיניות הסעד עם קום המדינה

כשקמה מדינת ישראל ביטאו ראשי תנועת העבודה, שהפכו לראשי השלטון, את יחסם לנושא הסעד בהפקדת תיק הסעד בידי מפלגה דתית קטנה וחסרת כוח פוליטי: אגודת ישראל. כשהחלה העלייה הגדולה מיד לאחר קום המדינה, התגלו במערכת הסעד כשלים בסיסיים. על פי תיאורם של דורון וקרמר, מערכת הסעד פעלה – ללא כללי זכאות ברורים, לא נקבעה רמה אחידה של גמלאות, ההיענות לפניות ודחייתן אופיינו על-ידי חוסר עקביות ומקריות, שיקול הדעת הרחב שהמערכת העניקה לעובדים סוציאליים שהופקדו על הגשת הסיוע גרם שהקריטריונים למתן הסעד והסכומים שהוקצבו היו שונים בלשכות הסעד השונות ובתוך הלשכות עצמן – מצב זה ערער את הבסיס הארצי של התכנית כולה (דורון וקרמר 1992, 25).

שירותי הסיוע הופעלו על ידי לשכות הסעד של הרשויות המקומיות, שרבות מהן פעלו קודם תחת הוועד הלאומי. בלשכות אלה הונהגה המדיניות הקודמת, שלפיה נערכו מבחני אמצעים, הוטלה אחריות קרובים, והסיוע הכספי ניתן ברמה שמתחת למינימום הנחוץ לקיום. לפי דורון וקרמר:

במהלך שנות החמישים פעלו לשכות הסעד בתנאים מתמשכים של משבר בשל המחסור במשאבים. צוותות העובדים המקומיים [ברשויות המקומיות] התקשו למלא את תפקידם משום שמשרד הסעד העביר רק הנחיות מעטות. העדר המדיניות שיקף לא מעט את חוסר הנכונות של הממשלה לקבוע מדיניות מחייבת לפונקציה הרווחה שלה (שם, 26).

אם כן, לא היתה מסגרת תחיקתית שתסדיר את נוהלי הושטת הסעד, ולא היתה חלוקה ברורה של סמכויות בין הממשלה ובין הרשויות המקומיות. עדות ישירה למצוקת המובטלים הביא ד"ר י' ברמן, מנהל "תיכון חדש" בתל-אביב, בתזכיר לשרת העבודה דאז, גולדה מאירסון.

ד"ר ברמן ביקר במעברת נחלת יהודה בשנת 1953, שנתיים לאחר שהוקמה, בסיור מטעם מרכז המורים והמרכז להסברה ולתרבות של ההסתדרות. ברמן ראה בהתרשמותו מהסיור "ערך ציבורי כללי" וקרא "לנקוט אמצעים מיד לשם תיקון המצב". ברמן מצא שבנחלת יהודה —

יש משפחות רבות הסובלות חרפת רעב זה חודשים רבים והן מתנוונות והולכות. ראיתי פני אנשים רבים תשושים מחוסר מזון, מלאים קמטי ייאוש, ובעיניהם אין שביב של תקווה והם אומרים "זוהי ממשלה אחרת. לא שלנו. מה לעשות? — למות?" — הנה הבנים הגדולים בצבא. לאבי המשפחה אין פרנסה — כל בני משפחתו נמקים ממש מרעב.⁵

הדברים הללו נאמרו מפי עולה מעיראק, שלדבריו עסק בבגדאד במסחר ופרנס היטב את משפחתו. דבריו ממחישים את השלכותיה של מדיניות התעסוקה שהיתה נהוגה אז, שלא לספק עבודה לדורשי עבודה מעל גיל 45, ואפילו לא לרשום אותם בלשכות העבודה. בני גילים אלה היו ברובם בעלי משפחות גדולות, ומדיניות זו דנה אותם ואת בני משפחותיהם לחרפת רעב.

רופא מומחה מטעם האו"ם, ד"ר מוריס פישביין, אמר בהרצאה שנשא באוקטובר 1952 בבית החולים "הדסה" לפני רופאים חברי ההסתדרות הרפואית: "במשך כל מסעותי הרבים בעולם לא ראיתי כל כך הרבה מקרים של תת-תזונה כמו בישראל". הוא מנה כמה סיבות למצב זה: מחסור במזון, שימוש בלתי יעיל במזון, חלוקתו הלא רציונלית ומחלות שנפוצו עקב תנאי סניטציה גרועים (הארץ 1995).

מצב זה דרש שינוי מערכתי כולל כדי להתמודד עם הבעיות הרבות שנוצרו עם הגעתם של מאות אלפי עולים לארץ ובשל יעדי הפרולטריוזיה שהציב השלטון, בייחוד ביחס לעולים המזרחיים. יעדים אלו הותירו את העולים חשופים לגמרי בפני הכוחות הכלכליים ומחוסרי ביטחון קיומי.

מערכת התעסוקה שימשה מכשיר מרכזי בעיצוב מדיניות זו לאחר קום המדינה. כמו בתקופת המנדט, יוצאי מזרח אירופה הופנו בדרך כלל למקומות תעסוקה מסודרים, שכללו שירותי רווחה נלווים, הסתדרותיים. לעומתם, יוצאי אסיה ואפריקה הופנו בדרך כלל לעבודות כפיים. דוגמה בולטת להפליה בחלוקת העבודה בין יוצאי מזרח אירופה ליוצאי אסיה ואפריקה לאחר הקמת המדינה היא הגדרה שרירותית שהגדיר שירות התעסוקה את העולים מארצות המזרח כ"בלתי מקצועיים", כך שהיה אפשר להפנותם לעבודות הכפיים של המשק, ובמקרים רבים לעבודות הדחק, שהיו עבודות ציבוריות ארעיות בתחום פיתוח שטחים בעיקר, שהציעו תעסוקה חלקית בשכר נמוך למדי ומנעו מהמועסקים בהן את הזכות לתוספת סעד.

כך למשל דיווח נציג הלשכות בישיבת ועדת העבודה ב-1949 שכ-71% מהעולים

⁵ גנוך המדינה ג-2620/3163.

החדשים דרי המעברות (ברור שהכוונה לעולים מהמזרח, שהיו דרי המעברות) הם חסרי מקצוע.⁶ גם הדוח לשנת 1952/3 של מחלקת התעסוקה של משרד העבודה ציין כי "מרביתם של דורשי העבודה הינם מבין העולים שהגיעו בשנים האחרונות ומבין דרי המעברות, וכ-70% מהם חסרי מקצוע".⁷ על סמך הגדרה זו נאסר על העולים לצאת מהמחנות לעבודה כדי שלא יתחרו בעובדים הוותיקים שאינם מקצועיים ויביאו לאיבוד שליטה של הלשכות על הנעשה בשוק העבודה. ואולם, הסקר על העלייה הגדולה לישראל, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הראה ששיעור הבלתי מקצועיים בקרב העולים החדשים היה 5.9%, ושהוא גבוה רק בכ-1% בקרב יוצאי אסיה ואפריקה לעומת יוצאי אירופה ואמריקה (סיקרון 1957, 94). במילים אחרות, מדיניות תעסוקתית שמגמתה פרולטריוזציה של העולים המזרחים היא שהכתיבה את הגדרתם באופן גורף כ"בלתי מקצועיים".

הכושר הגופני שנדרש לעבודות הכפיים הביא לכך שלא הותר לעולים להירשם כדורשי עבודה אם גילם עלה על 45 ולעתים גם על 40, ולא נותרה להם כתובת לפנות אליה לסיפוק צורכי קיומם מלבד מערכת הסעד. לאלה שהיו בעלי כושר עבודה סופקו כאמור עבודות הדחק.

ההזדקקות לסיוע של שירותי הסעד הקיפה חלקים ניכרים מאוכלוסיית העולים החדשים, וסוגיית הגשת שירותי סעד הפכה מבעיית שוליים לבעיה חברתית מרכזית של מדינת ישראל (דורון וקרמר 1992, 25). נסיבות אלה יצרו צורך לגבש קווי מדיניות שיקבעו את הדפוסים של הגשת הסעד ויניחו להם בסיס חוקי. לשם כך נדרשה חקיקה שתציע הגדרות ברורות, הסדרה של השירותים הסוציאליים ופיקוח יעיל עליהם. ואולם, הצעת חוק שירותי הסעד המשיכה להתגלגל בין הגורמים הביורוקרטיים במשך כעשור.

לבסוף, משנתקבלה ההצעה והיתה לחוק, היא לא העניקה לנוזקים זכות בסיסית ביותר: הזכות הישירה לקבל סעד (דורון 2002, 135–153). כך נשאר המצב הקודם על כנו. דורון וקרמר (1992, 27) כתבו על מעשה החקיקה הראשון הזה שנגע למערכת הסעד בישראל — חוק שירותי הסעד שנתקבל ב-1958 — שהיוזמה לחקיקתו לא יצאה מהמערכת הפוליטית אלא מהפקידות הבכירה של משרד הסעד, שביקשה להעניק בסיס משפטי ומינהלי לדפוסים הקיימים. לשון אחר, היוזמה נועדה לשמר את המערכת ולא להביא לשינויה. עובדי משרד הסעד ביקשו לעגן בחוק את עקרון האחריות המקומית; לאפשר למשרד וללשכות הסעד המקומיות לאכוף אחריות קרובים; וגם לקבוע בחוק את העיקרון שלפיו הסעד יינתן בעיקר כהלוואה, שהמקבל יפרע כשישתפר מצבו הכלכלי. החוק גם העניק למערכת את הכלים הדרושים לביצוע חקירות נרחבות של האמצעים שבידי הפונה לקבלת סעד (שם).

דורון (2002) הציע שהעקרונות הכלליים של החוק התבססו על שני מקורות: מקור אחד היה המצב בתחום הגשת שירותי הסעד בתקופת טרום-המדינה, והמקור השני היה

6 פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה של הכנסת מס' כ"ו/2, 29.5.50, ארכיון הכנסת.

7 הדוח לשנת 1952/3, מחלקת התעסוקה, משרד העבודה, 14.5.1953, גנוך המדינה ג-6159/211083.

המסורת של הגשת סעד לעניים על פי חוקי העניים הבריטיים, שכללו אחריות מקומית ואחריות קרובים. עקרונות אלה ביטאו, לדברי דורון, גישה מחמירה ומרתיעה כלפי האוכלוסייה הענייה, בעוד המגמה שרווחה באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה היתה דווקא להשתחרר מגישות אלה ולנקוט עמדות מקלות יותר.

עקרון אחריות הקרובים בחוק שירותי הסעד הוא דוגמה להתנערות המדינה מהאחריות לנזקקים. החוק הישראלי משקף בבירור את הכוונה להטיל את עול המימון של הנזקקים על קרוביהם, בייחוד לנוכח הקיצונית של היקף האחריות הזאת לעומת ההיקף המינימלי שנקבע במקבילה הבריטית. כדי לאכוף את אחריות הקרובים על פי חוק, התקבל במרס 1959 (בד בבד עם חוק שירותי הסעד) גם חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות). תיקון זה נועד להרחיב את חובת המזונות לעומת ההגדרה הקודמת (שלפיה אדם חייב במזונות בן זוגו וילדיו וילדי בן זוגו הקטינים), כך שתקיף את כל קשרי המשפחה למשך שלושה דורות.⁸ לעומת זאת, היקף האחריות המשפחתית בבריטניה, שנקבע בחוקי העניים בשנת 1579, כלל רק תמיכה הדדית של הורים וילדים: "שההורים או הילדים של כל אדם עני, זקן, תשוש וחסר יכולת, או אדם עני אחר שאינו יכול לעבוד – הנמצאים במצב של יכולת מספיקה – תהא זו חובתם האישית לקיים ולספק את צרכיו של כל עני כזה, בהתאם לאותו סעד, כפי שיקבע בית המשפט בישיבתו הרבעונית הכללית" (מצוטט אצל de Schweinitz 1947, 28). ב-1601 אמנם נוספה גם אחריות כלפי סבים וסבתות, אך בשנת 1941 בוטלה למעשה האחריות כולה: במסגרת רפורמה שבה עברה בריטניה מסיוע מקומי לסיוע לאומי, שהכללים שהנחו את פעולתו היו מרחיבים יותר מבחינת היקף האוכלוסייה הזכאית, עוצבו דרכי סיוע למובטלים שלא נכללו במסגרת חוק ביטוח אבטלה. החקיקה החדשה התייחסה למקרים של אבטלה ארוכת טווח או לפנסיונרים שהיו זכאים לסיוע משלים לפנסיות שלהם. במסגרת רפורמה זו נקבע גם העיקרון שביטל את החובה ההדדית של תמיכה של הורים בילדיהם ולהפך.⁹ שינוי זה היה מהדרמטיים והחשובים בהיסטוריה של הסעד הבריטי.

אם כן, האחריות המשפחתית שהתבטאה בחוק שירותי הסעד בישראל לא הלמה חברה מודרנית או דמוקרטית ויכלה להתאים לכל היותר ליחסי משפחה בחברות "מסורתיות". למרות זאת, השלטון הפועלי של מדינת ישראל שלקראת סוף שנות החמישים העביר חוק זה וביטא בכך את התנערותו מהאחריות לגורלם של הנזקקים אזרחי המדינה. המדינה הכריזה

⁸ בחוק נקבע שמלבד חובתו של אדם למזונות בן זוגו והילדים הקטינים שלו ושל בן זוגו לפי הוראות הדין האישי החל עליו, אדם חייב גם במזונות שאר בני משפחתו שהם: הוריו והורי בן זוגו; ילדיו הבגירים ובני זוגם (בגיר הוא מי שמלאו לו 18 שנה); נכדיו; הורי הוריו והורי הורי של בן זוגו. ראו ספר החוקים 276, 2 באדר ב', התשי"ט, 12.3.59.

⁹ במסגרת הבהרה לחוק הצרכים, 1941, נקבע: "המשאבים של חברים במשק בית מלבד הפונה [לסיוע], של הבעל או האישה של הפונה, ושל כל חבר במשק הבית שתלוי על הפונה, לא ייחשבו משאבים של הפונה". ראו de Schweinitz 1947, 223.

בעצם שהסעד לנזקקים הוא מחוץ לתחום מבחינת האידיאולוגיה והערכים המתקדמים שהציגה כבסיס כללי לפעולותיה.

למצב החוקי של היעדר הזכות לדרוש ולקבל סעד בחוק שירותי הסעד מ-1958 היו השלכות נוספות שהשפיעו לרעה על רמת חייהן של שכבות רחבות בישראל, ובעיקר על העולים החדשים. מלבד העובדה ששני החוקים החיוניים – חוק ביטוח אבטלה וחוק הבטחת הכנסה – לא נחקקו אלא ב-1972 ו-1981 (בהתאמה), חוק קצבאות ילדים, שהיה חיוני מאין כמוהו להבטחת רמת החיים של משפחות עם ילדים רבים, נדחה על ידי ועדת קנב לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל לשלב השלישי והאחרון של הגשמת התוכנית, בלי שהוועדה נקבה במועדו של שלב זה. על משפחות כאלה נמנו רוב העולים החדשים המזרחים (ראו להלן).

הדוח שחיבר מומחה האו"ם למדיניות ומינהל סוציאליים, פרופ' פיליפ קליין, שהוגש לאו"ם בשנת 1961 (Klein 1961), הוא מסמך נדיר בחשיבותו ההיסטורית בתארו בפרטי פרטים את מצב הסעד בישראל באותה התקופה. המסמך סוקר את מצב הרווחה מבחינה מקצועית ומנתח את השפעתו על חייהם של נזקקי הסעד, שבאמצע שנות החמישים מנו כ-400 אלף נפש, דהיינו כשישית מאזרחי המדינה (מרום 1997, 127). שלא במפתיע, מסמך זה נדחק לקרן זווית ולא זכה לחשיפה ההולמת את חשיבותו.

קליין, שכיהן בתור פרופסור לעבודה סוציאלית באוניברסיטת קולומביה בניו יורק, היה מומחה בעל מעמד בינלאומי בתחום מדיניות סעד. בהיותו יהודי הוא פעל רבות להקמת שירותים סוציאליים בארץ במסגרת הג'וינט, ואף היה ממקימי בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים. במסגרת פעילות זו שהה שנים אחדות בארץ. בשלב מסוים המליצה עליו ממשלת ישראל לפני האו"ם שישמש יועץ מטעם האו"ם למשרד הסעד. ישראל נחשבה אז מדינה מתפתחת, ולכן היתה זכאית לסיוע מטעם האו"ם במגוון תחומים. קליין אכן מונה על ידי האו"ם לשנתיים, ובמהלכן הגיש שלושה נוסחים של דוח על שירותי הסעד בישראל. הנוסח הראשון הוגש באוקטובר 1958 כטיוטה לקראת תום המינוי הראשון שלו (קליין 1958). טיוטת הדוח תורגמה לעברית וזכתה לתפוצה גדולה בקרב שרים, חברי כנסת ואנשי מקצוע. עיקריה אף דווחו בעיתונות. קליין נפגש אז עם דוד בן-גוריון ומסר לו העתק מהדוח.

לאחר שהוארך מינויו של קליין בחצי שנה, הוא חיבר במרס 1959 טיוטה שנייה (Klein 1959). הפעם היו הנסיבות במשרד הסעד שונות: תיק הסעד עבר מידי המפלגה הדתית-לאומית – שפרשה מהממשלה עקב המשבר בשאלת "מיהו יהודי" – לידי איש מפא"י, פרץ נפתלי. גיורא לוטן, אף הוא איש הממסד של מפא"י, התמנה למנכ"ל המשרד נוסף על תפקידו כמנכ"ל הביטוח הלאומי. טיוטה שנייה זו לא תורגמה לעברית, ולאחר חיבורה החל דין ודברים בין השר והמנכ"ל ובין קליין והאו"ם, שנועד למתן את הביקורת החריפה שמתח המומחה על המדיניות החברתית בישראל. בסופו של דבר, לא הסכים קליין לעשות את השינויים שדרשו אנשי משרד הסעד, ובינואר 1961 פורסם דוח סופי מטעם

האו"ם. בלחצם של פרץ נפתלי וג'ורא לוטן ביקשה ישראל מהאו"ם שהדוח יוגדר "מוגבל", ולפיכך הוא לא זכה לתפוצה מעבר למספר קטן ומתחייב של עותקים. הדוח נגזז הלכה למעשה ביוזמת לוטן, ורוב העותקים של שתי הטיוטות הראשונות שלו, אלה מ-1958 ו-1959, הושמדו (מרום 1997, 124).¹⁰

חשיבותו הגדולה של דוח קליין טמונה בשני מישורים: האחד הוא התיאור המפורט של המדיניות, מרמת המקרו שלה ועד לפרטי יישומה, והאחר, אולי החשוב מביניהם, הוא הזיהוי והניתוח של הסיבות לגיבוש המדיניות באופן זה. ברמה התיאורית, הדוח מפרט את ערכן הכספי של התמיכות לנזקקים: מאחר שלא היה חוק שהסדיר את התמיכות, הרי לא היתה גם אחידות ברמתן, ואילולא הבדיקה שעשה קליין בעניין זה בעבודת שדה מדוקדקת, היה קשה מאוד לחקור כיום את רמת התמיכות שניתנו אז בפועל לנזקקים. ברמת הניתוח, קליין — שהיה מומחה מן השורה הראשונה, אדם שאמנם בא מבחוץ אך היה מעורה בחיי המדינה ובעל ראייה חדה — ראה ושמע את כל הגורמים שהיו מעורבים בתכנון המדיניות ובביצועה. הוא נפגש עם ראשי השלטון הפוליטי, עם אנשי מקצוע בכירים, ואף עם עובדים מן השורה. פגישות אלה נועדו לבדוק מדוע אוכלוסייה רחבה בישראל סבלה עוני, מחסור ורעב.

קליין הפנה את הביקורת החריפה שלו על המדיניות הסוציאלית בישראל אל מה שהגדיר "הרוח שמאחורי האדמיניסטרציה". הרוח הזאת היתה התרבות הפוליטית ההגמונית ששררה בארץ, והיחס המנוכר, לעתים עוין, שזיהה מצד השלטון כלפי הנזקקים של אז, שרובם היו מארצות המזרח. יחסו של השלטון הקריין גם על הדרג המקצועי של משרד הסעד, שלדעת קליין חבריו היו אמורים "מתוקף אחריותם המקצועית... להגיע למסקנות שונות לגמרי" (קליין 1958, 10).

כהקדמה לתמצית הביקורת של קליין מן הראוי להביא כמה נתונים. על פי מקורות רשמיים, שלישי מהפונים למערכת הסעד לקראת סוף שנות החמישים (שמנו כאמור כ-400 אלף איש) לא זכו לקבל כל תמיכה. שלישי אחר קיבל סיוע מסוים, מפעם לפעם או באופן חד-פעמי, ורק שלישי קיבל תמיכה קבועה (מרום 1997, 71). הלוח שלהלן מציג את ערכן הרשמי של התמיכות. בפועל ניתנו תמיכות נמוכות בהרבה, וגם זאת רק אחת לשלושה חודשים בשל מחדלים ושיקולי נוחיות מינהלית של אנשי משרד הסעד.

¹⁰ בד בבד עם השמדת העותקים במשרד הסעד פנה לוטן אל ספריית בית הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית בירושלים, שבה הופקדו עותקים יחידים של כל אחת משתי טיוטות הדוח, וביקש להוציא אותם מהספרייה. הנהלת הספרייה סירבה, והעותקים נותרו שם. במהלך לימודי המוסמך שלי יידע אותי פרופ' אברהם דורון מבית הספר על הפרשה כולה והציע לי לחבר עליה עבודת גמר בתוך הנושא הכללי של מדיניות הסעד של ישראל בשנות החמישים והשישים. קיבלתי את ההצעה, ואני מודה לו על כך; מאמר פרי עטי בנושא "הדוח" הגנוז של פיליפ קליין", התפרסם בעיתון הארץ ב-13 במאי 1997.

מכסות התמיכה לנזקקים, ספטמבר 1956 (בל"י לחודש)

סך הכול	שכר דירה	לבוש והוצאות אחרות	מזון	תיאור הנתמך
13.7	3	0.7	10	יחיד (קשיש)
9.7	3	0.7	6	יחיד (נכה)
13.7	3	0.7	10	נכה (ראש משפחה עם אשה)
3.7		0.7	3	בן של נכה
5.7		0.7	5	אלמנה
3.2		0.7	2.5	בן של אלמנה
57		33	24	רמת יוקר המחיה הרשמי לאוכלוסייה הנזקקת*

מקור: קליין 1958, נספח III, עמ' 3.

* רמת יוקר המחיה לאוכלוסייה הנזקקת נקבעה על ידי משרד הסעד בתחילת שנות החמישים.

קליין הביע זעזוע מרמתן של תמיכות אלה: "הניגוד בין מכסות הסעד שנקבעו ובין הוצאות המחיה הבסיסיות מדהים ממש", כתב (קליין 1958, נספח III, 3-5). אלה היו דברי פתיחה לאחת המתקפות החריפות ביותר של קליין על מדיניותה החברתית של ישראל כלפי האוכלוסייה הנזקקת, והוא ממשיך:

בין אם יכנו זאת טרגדיה ובין חרפה, זוהי עובדה מדהימה וצריכה להיות בלתי נסבלת. הדגש בנתונים אלה מושם בצדק בפריט של מזון. דבר זה נכון לא רק בשל החשיבות הביולוגית הבסיסית של המזון והזיקה הישירה שלו לקיום פיס, לבריאות ולחיי משפחה תקינים, אלא גם משום שזה הפריט היחידי במסגרת ההוצאות הכוללות שאינו נותן מקום לגמישות רבה. חוסר גמישות כזה אינו קיים ביחס ללבוש, לשכר דירה או להוצאות משנה אחרות. אין כל הצדקה לקבלת מכסות תמיכה אלה על-ידי הממשלה או הרשויות המקומיות ואין מקום למתן גושפנקא חוקית להמשך קיומן (שם).

מלבד התדהמה על רמת התמיכות למזון, נדרש קליין בחריפות גם למה שהקצה משרד הסעד באורח רשמי להוצאות אחרות של הנזקקים:

נכון הדבר כי רמתם הנמוכה של מענקי הכסף למזון הניתנים למקבלי סעד היא התופעה הבולטת והחמורה ביותר בשיטה הנוכחית, מאחר שהיא מצביעה על הסכנות הביולוגיות לעצם הקיום, לבריאות ולמורל הציבורי. יחד עם זאת קביעת שיעורי התמיכות עבור צרכים אחרים היא במידה מסוימת אף יותר פרימיטיבית ויותר נוראה... המספרים הבולטים זועקים בעצם זעקת קינה ונהי (שם).

התמיכות שניתנו בפועל, כפי שכבר צוין, היו נמוכות אפילו מהמספרים בלוח 1 שלעיל. יתרה מזו, קליין הדגיש שהתקן שהתבסס על הוראות משרד הסעד נקבע בתחילת שנות החמישים ולא עודכן מאז. דוגמה מאלפת שמביא קליין בעניין זה היא מקרה שהתרחש בעת ביקרו בלשכה בצפון הארץ בפברואר 1959, שבו חישוב פקיד את התמיכה למזון לפי טבלה מאוגוסט 1954 – כשמדד יוקר המחיה היה 220 – בעוד שבעת הביקור עמד המדד על 274. ביישוב צפוני אחר שבו ביקר קליין הציג עובד סעד טבלה שלפיה תמיכה למשפחה בת שבע נפשות בנויה כך: 6 ל"י לאב, 4 ל"י לאם ו-3 ל"י לכל אחד מהילדים, או סך הכול 25 ל"י לחודש (Klein 1961, 13). לשם השוואה, ב-1961, בטרם גדלו הקצבאות, היה השכר הממוצע בישראל 275 ל"י לחודש, כלומר הקצבה של 25 ל"י היתה בשיעור של פחות מ-10% מהשכר הממוצע (באותה שנה פורסם לראשונה שכר ממוצע בישראל). זאת ועוד, התמיכות ניתנו כאמור רק אחת לשלושה חודשים. הנתון המדהים ביותר שעומד מאחורי המספרים הללו הוא תקציב משרד הסעד. בשנת 1956/7 היה תקציב זה 16,800,000 ל"י מתוך 717,000,000 ל"י של תקציב המדינה, כלומר 2.3% מסך התקציב הכולל (מרומ 1997, 72).

הקצאה כה דלה להבטחת קיומה ותנאי חייה של אוכלוסייה שמנתה שישית מאזרחי מדינת ישראל באותן השנים מעידה על הזלזול ועל חוסר האכפתיות של הנהגת המדינה כלפי אוכלוסייה זו.

האתגר של קליין

כאמור, החשיבות הגדולה של דוח קליין היא בזיהוי ובניתוח הסיבות לעיצוב המדיניות שתוארה. וכך הוא ראה את הקשיים הבסיסיים של מדיניות הסעד בישראל: כל הקשיים הם תופעות לוואי בלבד לעובדה כוללת ויסודית אחת של התרבות הישראלית. המדינה הוקמה על-ידי חלוצים; גברים ונשים מחושלים בגופם ורצונם; אידיאליסטים שהיו חדורים התלהבות פועלית; במידה שהדבר ניתן להיעשות בכלל, הם בנו קהילה סוציאליסטית של עמלים. מדינת הסעד היא מדינה למען העמלים, היוצרים, בוני משק ואידיאל לאומי גם יחד. פתיחת השערים בפני פליטים שנמלטו מאזורי סכנות נעשתה מתוך אהבה ומתוך הכרח התפקיד המשיחי, ואולם מעשה זה לא טשטש את הרעיון היסודי של ישראל כעם של יוצרים ועמלים. העלויות הראשונות נשארו נר לרגלי בוני המדינה. הם ברכו גם על בואם

של זקנים וחלשים באשר גם אלה היו יהודים. אך הרעיון שגם אלה מהווים חלק אינטגרלי של ישראל, נשאר בגדר של הערה הססנית לנושא העיקרי. נדמה כי גישה זו אופיינית לכל שכבות המנהיגות הישראלית, והיא מצויה, למרבה הצער, גם בחוגים שבתוקף אחריותם המקצועית היו צריכים להגיע להשקפה שונה לגמרי (קליין 1958, 10).

מכאן הולך קליין ומצביע על הצידוקים ששימשו מסד למדיניות חסרת הלב כלפי הסובלים. כל הצידוקים הללו היו מתחום הדעות הקדומות הרווחות בקרב קבוצות אתניות ממוצא מערבי כלפי קבוצות אתניות מזרחיות:

יש גם התנגדות מסוימת בשכבות המבוססות אל העולים החדשים מארצות המזרח שמקורב באו. לעתים אין ספור שמעתי מפי הוותיקים, שעולים אלה הם "פרימיטיבים", שהם שונים לחלוטין במנטליות שלהם, שאין אפשרות למזג אותם מבחינה תרבותית; ושהם מהווים "דור-מדבר" שרק ילדיהם ייקלטו קליטה מלאה בישראל החדשה. ומשום שרוב המקרים הסוציאליים כיום באים משורות העולים החדשים, שהגיעו עם גלי העלייה האחרונים, הרגשת העליונות של הוותיקים מגבירה את חוסר אהדתם למקרים הסוציאליים (שם).

דעות קדומות אלה הכתיבו את גישת הטיפול המקצועי לכאורה של הגורמים המופקדים על הסעד במדינה. וכך מתאר זאת קליין:

מסיבות אלו קיימת גישה בלתי מציאותית להפליא אל בעיות התלות הסוציאלית ואל דרכי תיקונן. לפי גישה זו, הנוקמים נחשבים לעצלנים ולמחוסרי יציבות. בעיקר ראשי המשפחות נחשבים לבזבזנים, יושבי בתי-קפה ומשחקים בקובייה. מאשימים אותם בכך שאין להם האופי של היהודי מהמערב, חריף השכל, מלא האמביציות ורוח הלחימה (שם).

בדיון שייחד קליין לנושא "מכשולים בדרך לרפורמה" הוא פירט את ההסברים למצב שקיבל מפי "גורמים מוסמכים" הן מחוץ למשרד הסעד והן מתוכו. כך למשל הוסבר לו ש"המצב אינו יכול להיות כה חמור, כי הרי 'אין אנשים מתים מרעב ברחובות'". הושמעה גם הטענה שלמשפחות הנתמכות יש מקורות הכנסה סמויים שהן אינן חושפות, ועל כן האמצעים העומדים לרשותן גדולים בהרבה מהנתונים הרשמיים. אחרים אמרו שמקבלי הסעד היו יכולים לעבוד אילו רצו, אך הם מעדיפים לחיות מקצבאות במקום להתאמץ כפי שעושות השכבות העמלות של העם. נאמר גם שהמדינה ענייה וכל האמצעים העומדים לרשותה נחוצים לבניין הארץ בכיוון קונסטרוקטיבי יותר. לבסוף מדווח קליין על הטענה שרמתם התרבותית של הנתמכים נמוכה מאוד, ובתנאים שהם רגילים להם סכומי הסיוע מספיקים בהחלט. קליין כתב שאין בהצדקות האלה חדש ושהניסיון שנרכש בארצות אחרות, בעיקר בארצות הברית, מלמד שאין להן אחיזה:

הן מהוות ניסיון התחמקות מעובדות או ביטוי לאדישות גמורה למצבם של העניים או להרגשת העליונות של בעלי האמצעים לגבי השכבות הדלות. הם עוצמים עיניהם ומסרבים

לראות את המצוקה, המחלה, את שיעורי התמותה הגבוהים ואך מתכחשים לעקרונות הדמוקרטיה המשמשים אבן-יסוד לאומה מערבית. יש להצטער על כך שכמה מהמנהיגים האוחזים בשלטון בישראל מקבלים בלי ביקורת את ההסברים המסולפים האלה למצב עגום זה. יש להפנות את תשומת הלב בקשר לכך, שבקרב המנהיגות הישראלית לא נתגבשה כלל מחשבה, ואין גם כל נטייה להבנה של פילוסופיה שהיתה יכולה להבהיר את הסיבות האמיתיות למצב זה במציאות (שם, נספח III, 5–6).

בדיונים רבים שבהם השתתפו בכירים במשרד הסעד ופוליטיקאים שטיפלו במערכת הסעד (בוועדה לשירותים ציבוריים של הכנסת) ניתן הכשר ליחס של אדישות וזלזול כלפי השכבות הנזקקות על רקע מוצאן העדתי המזרחי. כמו כן, נשללה אחריות המדינה כלפיהם ועלתה תביעה להחמיר את אמות המידה שלפיהן חושבו תמיכות הסעד שניתנו להם, למרות הדברים החמורים שציין קליין בדוחותיו.¹¹ קליין עצמו תואר כמי שהמציאות הישראלית זרה לו וכמי שאינו מכיר את ה"מנטליות" של הנזקקים המזרחים. כך למשל אמר משה בר-סלע, המנהל הכללי של משרד הסעד, לפני הוועדה לשירותים ציבוריים שדנה בתמיכות הסעד במרס 1958: ברצוני לומר כי יושב עכשיו אצלנו מומחה מטעם האו"ם, פרופ' קליין. מומחה זה משמיע ביקורת ביחס למיכסות. המיכסות הניתנות לסוגים שונים אינן בהתאם לצרכים. הוא מתנגד לחלוקה כזו; הוא אומר שהחלוקה צריכה להיעשות לפי צורכי המשפחות. אני מבין שגם זה נכון. אבל במדינה של קליטת עלייה עם מנטליות, לא תמיד אנו מבינים את הנזקק ואף הנזקק אינו מבין אותנו. נקווה שהמומחה הזה יבין בסופו של דבר את המציאות הישראלית.¹²

על רקע עמדות אלה של הקבוצה השלטת כלפי הנזקקים אין פלא שהתמיכות לנזקקים לא הועלו ושההמלצות של קליין להנהגת מדיניות סעד ברורה, גלויה ומחייבת, שתתווה על פי קווים מודרניים של מדיניות רווחה, לא קוימו. גם ניסיונו של קליין להנהיג רפורמה במשרד הסעד נעצר כשהשר פרץ נפתלי והמנכ"ל גיורא לוטן, שניהם ממפא"י כאמור, החלו לנהל את המשרד. ד"ר יוסף קורץ, שהיה מנכ"ל המשרד לאחר לוטן¹³ והשלים ב-1961 את מהלך הגניזה של דוח קליין, אמר לי בריאיון שלדעתו קליין היה אנטישמי. הוא ציין שגם קודמיו בתפקיד, בר-סלע ולוטן, אמרו לו דברים דומים (מרום 1997, 118).

דברים אלה, שביטאו בגלוי את עמדותיה של ההנהגה החברתית של התקופה כלפי

¹¹ דברי הכנסת, 31 במרס 1959, כרך 26, עמ' 1764; פרוטוקול כתוב אנגלית, תיק מס' (3819), 690, מיכל ג-14/5552, משרד ראש הממשלה, גנזך המדינה, ירושלים; פרוטוקולים של הוועדה לשירותים ציבוריים מארכיון הכנסת בירושלים: 10/ד, 17 בפברואר 1959; 18/ד, 29 ביולי 1959; 32/ג, 29 ביולי 1958; 11/ד, 24 בפברואר 1959.

¹² הוועדה לשירותים ציבוריים, פרוטוקול מס' 21/ג, 11 במרס 1958, ארכיון הכנסת, ירושלים, וראו אצל מרום 1997, 78.

¹³ ד"ר יוסף קורץ מונה לתפקיד מנכ"ל משרד הסעד עם חזרת המפלגה הדתית-לאומית לממשלה, לאחר סיום המשבר בשאלת "מיהו יהודי" ועם הפקדת תיק הסעד בידי ד"ר יוסף בורג בסוף 1959.

רווחתה של אוכלוסיית העולים הנזקקים, גרמו לכך שנדרשו עוד שנים רבות, עד למחצית שנות השבעים, כדי שתמיכות הסעד יעלו לרמה שתספק את המינימום לקיום הנזקקים. מצוקה קשה ורעב נמשכו לאורך שנים רבות שבהן המדינה שגשגה מבחינה כלכלית. בשנת 1964 התאבדה בעיר רמלה נזקקת סעד, אם ל-11 ילדים שהגדולה בהם בת 15. קצין משטרה מצא בביתה "כמות חמין המספיק כדי איש אחד ושמונה ביצים". הוא לא מצא "לחם וחלה ולא מזון אחר, פרט לתפוחי אדמה (כ-2 ק"ג), מעט בצל וכד'".¹⁴

במציאות חברתית ופוליטית זו, וחרף החומרה של גילויי קליין והביקורת שהטיח בהנהגה הישראלית, התנהלה גם החקיקה של חוק קצבאות ילדים. כמו החקיקה של חוקי רווחה אחרים (וראו להלן על חוק ביטוח אבטלה), גם גלגולו של חוק זה ממחיש כיצד התחלפו עמדות ההנהגה מתמיכה במשפחות עם ילדים בתקופת היישוב להתעלמות מהנושא בתקופה שלאחר קום המדינה, בגלל השינוי הדמוגרפי שחוללה העלייה הגדולה, שהביאה עמה משפחות רבות מארצות המזרח שלהן ילדים רבים, וכעת הן היו אלה שנזדקקו לתמיכה.

בתקופת היישוב היתה התמיכה במשפחות עם ילדים מעוגנת בהסדרי השכר. השכר אז היה שוויוני ביסודו, והבדלים בשכר התבססו בעיקר על גודל המשפחה. לאחר קום המדינה, ועם השינויים החברתיים והכלכליים שחלו בה, נטשה ההסתדרות את השיטה השוויונית ועברה לשיטה ההיררכית הרגילה שאינה מביאה בחשבון את גודל המשפחה.¹⁵ תוספות המשפחה לא בוטלו, אך איבדו מחשיבותן, שכן חלקן היחסי בשכר הכולל נעשה קטן יותר (דורון וקרמר 1992, 100). באותה העת, אוכלוסיית המשפחות הגדולות כללה מלבד החרדים והערבים גם את העולים מארצות המזרח. לצורכי המשפחות הללו היה יכול להתאים רק חוק קצבאות ילדים שיהיה מבוסס על הביטוח הלאומי, שכן רובן לא נכללו במסגרת ההסתדרות.

נציגי החרדים בכנסת ניסו לפעול לחקיקת חוק כזה, אך מאמציהם לא צלחו. כמו בעניין חוק ביטוח אבטלה, גם בעניין חוק זה לא מיהרה המדינה לפעול, ומהתנהלות הדברים, כפי שתואר להלן, עולה שלפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסייה שנזקקה לחוק ביותר היה משקל מכריע.

רק לאחר מאורעות ואדי סאליב ב-1959 החל תהליך חקיקה להסדרת קצבאות ילדים למשפחות שיש להן ארבעה ילדים או יותר, מהילד הרביעי ואילך, אם גילם אינו עולה על 14 שנה. נראה שקביעת גיל הזכאות ל-14 אינה מקרית ושהתקיים קשר הדוק בין מערכת הביטוח של קצבאות הילדים למדיניות החינוך. לנוכח העמדות של ההנהגה כלפי העולים והכוונת לתעל אותם לעבודות הכפיים במשק, לא קשה לשער שהעתיד שתוכנן לילדי

¹⁴ דוח הוועדה לבדיקת נסיבות התאבדותה של מסעודה נאג'י, תיקו האישי של המנכ"ל, 56-61, תיק מס' 1, מיכל 6113, ארכיון משרד הסעד (הרווחה).

¹⁵ יש להניח שהמעבר משיטת השכר השוויונית לשיטה ההיררכית הושפע גם הוא, כמו שינויים אחרים שחלו באותה העת ושהמאמר עוסק בהם, מן העלייה הגדולה ומאופיים הדמוגרפי של העולים. במילים אחרות, נראה שההנהגה לא רצתה להעדיף את ראשי המשפחות הגדולות, המזרחיות, על פני ראשי המשפחות הוותיקות, הקטנות יותר.

העולים היה בהתאם לכך, כלומר שהמדינה לא התכוונה לסייע להם להמשיך בלימודיהם מעבר לחינוך היסודי, אלא להפנות אותם לשוק העבודה.

חוק קצבאות הילדים למשפחות שיש להן ארבעה ילדים או יותר נכנס לתוקפו בספטמבר 1959 והיה בתוקף עד ליולי 1965. הקצבאות היו דלות ולא הביאו לשיפור של ממש ברמת החיים של המשפחות שקיבלו אותן. סיבה חשובה לדלות הקצבאות היתה סירובה של ההסתדרות לשתף את העובדים במימון, אף שהוא היה אמור להיות נמוך: 1% מהשכר המובא בחשבון לצורך ניכוי מס ביטוח לאומי. בסופו של דבר, רק הממשלה והמעסיקים השתתפו במימון, ולכן קצבת היסוד שהיתה אמורה להיות 10 ל"י לחודש הופחתה ל-6 ל"י (ובעבור כל ילד מהשמיני ואילך – 10 ל"י). דורון וקרמר (1992, 101–102) מציינים שבדיונים שהיו בתוך ההסתדרות תמכו נציגי העולים החדשים בהשתתפותה במימון, ואילו המתנגדים היו מקרב ההנהגה הוותיקה. במילים אחרות, ראשי ההסתדרות ייצגו בעצם את האוכלוסייה הוותיקה, האשכנזית, שבגלל אי-הזדקקותה לתוכנית התנגדה לתרומה, אפילו נמוכה, וכך מנעה שיפור במצבה הקשה של אוכלוסיית העולים. התנגדותה של ההסתדרות גרמה גם לדחיית החקיקה בשנתיים.

כשהובאה הצעת החוק לדיון בכנסת, היא אמנם עברה בלא התנגדות, אך בקרב הציבור קמה התנגדות רחבה, ונטענו טענות בדבר המוצא העדתי והרמה התרבותית הנמוכה כביכול של המשפחות ברוכות הילדים. לדברי דורון וקרמר (שם), ההתנגדות נבעה מהחשש שמא יביאו התוספות לילדים להחלשת אחריותם של ההורים כלפי ילדיהם, בפרט בקבוצות אוכלוסייה שבהן אחריות זו נחשבה רופפת ממילא. דורון מוסיף שהועלו רמזים שהתוספות יעודדו ריבוי ילדים דווקא בקרב האוכלוסייה המסוגלת פחות לקיים ולגדל ילדים אלה, ושיעקב ריפתין ממפ"ם ביטא חששות אלה כשאמר: "אין משפחות מרובות ילדים בבחינת אידיאל, אם הנשים או הגברים אינם שולטים על גורלם או על גורל משפחותיהם".

לאחר הנהגת התוכנית התברר שאין בה תועלת לצמצום הפער החברתי בין הוותיקים לחדשים. לחץ ציבורי מכיוונים שונים הביא לכך שבשנת 1965 הועלה גיל הזכאות מ-14 ל-18, אך גם לאחר העלאת הגיל ולאחר הגדלה מסוימת בשיעור הקצבאות נשאר עיקר נטל המימון של ההוצאות לילדים על כתפי המשפחות (שם, 103).

ביולי 1965 נכנס לתוקפו חוק שהסדיר קצבאות לשלושת הילדים הראשונים של עובדים שכירים. חוק זה קבע את תקופת הקצבה עד גיל 18. האוכלוסייה של העובדים הלא שכירים, שהיתה הענייה ביותר, וכן אוכלוסיית המושבים החדשים שהוקמו לעולי שנות החמישים והשישים, לא נכללה בחוק. גם כאן, כמו בעניין התנגדותה של ההסתדרות להשתתפות העובדים במימון בחוק קצבאות ילדים, התנגדה תנועת המושבים להצעת האוצר להכליל את המושבים בחוק, מכיוון שהשתתפות כזו היתה מותנית בתוספת למס שגובה הביטוח הלאומי. תנועה זו ייצגה בעצם את המושבים הוותיקים והמבוססים, שהיו מאוכלסים באשכנזים, ואלו לא נזקקו לקצבאות. התוצאה היתה מניעת שיפור במצבה של אוכלוסייה שהיתה מהעניות במדינה (שם, 105). קבוצת העובדים החלשה ביותר במשק,

זו של עובדי הדחק, שרבים מהם היו בעלי משפחות עם ילדים רבים, לא נכללה גם היא בחוק זה.

האיחור בחקיקת חוק ביטוח אבטלה בישראל (1972) נחקר כאמור על ידי דורון (1969) ואחר כך על ידי גל (2002). שניהם שיערו שהדחייה נבעה מכך שרוב המובטלים בשנות החמישים והשישים היו עולים מארצות המזרח, ולהם המערכת הפוליטית לא רצתה לאפשר בחירת עבודה. כמו כן, הובא בחשבון שרוב יוצאי מזרח אירופה לא יזדקקו לחוק כזה, משום שבאותה העת הועסקו רובם במקומות עבודה מסודרים, ובתקופת הביניים שבין עבודה לעבודה הם יכלו להסתייע בהסדרים של פיצויי פיטורין.

דברים חמורים אלה אינם בגדר השערה. הם נאמרו בגלוי על ידי שרי עבודה בישראל. גיורא יוספטל למשל, שהיה שר העבודה בסוף שנות החמישים, טען שחוק ביטוח אבטלה "עלול להפוך את מחוסרי העבודה למחפשי תמיכה נצחיים ולא לפועלים" (דורון 1969, 443), והוסיף:

אינני מניח שמישהו חושב שאפשר לעשות שתי צורות ביטוח, אחת לוותיקים ואחת לעולים. העובדה היא שבין אלה שמחפשים עבודה יזומה, או שעובדים עבודה יזומה, יש אולי 2% של ותיקים. הוותיקים במצב העבודה הנוכחי בארץ, בין עבודה ועבודה, בדרך כלל מסודרים על-ידי פיצויים, תגמולים, קרנות ביטוח שההסתדרות הקימה וכדומה, ואינם מחפשי עבודה בכל צורה בזמן של הפסקת עבודה או סיום עבודה (שם).

בדברים אלו אמר יוספטל למעשה שהמדיניות הרצויה היא המשך הקיפוח של העובדים הללו לעומת הוותיקים והתעלמות מצורכיהם ומזכויותיהם בדרך של מניעת חקיקה רפורמית שבאותן הנסיבות היתה עשויה להיטיב בעיקר עמם. כאמור, רוב העולים המובטלים בשנים ההן היו מקרב יוצאי ארצות המזרח, והגם שיוספטל לא הגדיר במפורש זאת, אתנית של עולים, אפשר להבין שהתכוון לעולים המזרחים. דברים מעין אלו חוזרים ומעוררים תהייה על מהותה של תנועת העבודה בארץ, ובפרט של מפא"י. מפלגות דומות ברחבי העולם המתועש השיגו, לאחר מאבק עיקש שנמשך עשרות שנים, חקיקת ביטוח אבטלה ורפורמות אחרות לטובת העובדים. לעומתן, מפלגות הפועלים בארץ נהגו כלפי העובדים היהודים מארצות המזרח, ולא כל שכן כלפי הערבים, כאילו הן ניצבות נחשות נגדם. התכנסות אתנית, סגירות ואפליה לרעה של האחרים, כפי שהן עולות מהתייחסות זו, מפריכות את השקפת העולם ואת הערכים המתקדמים כביכול שתנועת העבודה בארץ ייחסה לעצמה, ושיוחסו לה מצד אחרים. אשר לשיקוליו של יוספטל עצמו, דומה שיש בהם אישור מפורש לטענת המחקר שתיעול בעל אופי אתני-עדתי לשתי מערכות רווחה נפרדות אכן התבצע בארץ בתקופה שלאחר קום המדינה, לאחר שכבר החל כבר בתקופת היישוב.

חוק הבטחת הכנסה נתקבל כאמור רק בשנת 1981. ועדת קנב לא טיפלה כלל בנושא זה, אף שבכריטיניה הונהג החוק בעדיפות עליונה לאחר מלחמת העולם השנייה ובעקבות המלצות ויליאם בוורידג', וכך גם במדינות מערביות אחרות. לנוכח אופייה של מדיניות

הסעד בישראל והתנהלותו של תהליך החקיקה של חוק שירותי הסעד, על התוצאות הדלות שהניב, די ברור שלחוק הבטחת הכנסה לא היה שום סיכוי להתקבל באותם הזמנים. אופיין הדואלי של מערכות הרווחה בארץ וקיבוץן של אוכלוסיות מזרחיות למערכות רווחה נחותות ברמת השירות ובמשאבים, יצרו מצב שבו אוכלוסיות אלה היו הקבוצות העיקריות שנוזקו להבטחת הכנסה. אך הן היו גם האוכלוסיות שהמערכת הפוליטית לא היתה מוכנה לפעול לקידום רווחתן. ואכן, תנועת העבודה לא קידמה חקיקה של חוק הבטחת הכנסה במשך כל שנות שלטונה, ורק כארבע-חמש שנים לאחר מהפך 1977, בתקופת ממשלת הליכוד-ד"ש, נחקק חוק כזה.

בסופו של דבר, היעדר חוקי רווחה להבטחת הכנסה מינימלית לקיום פגע באופן מיוחד בכמה קבוצות של נזקקים, והפתרונות שנתרו למצוקתם היו דלים מאוד. הקבוצה האחת, נזקקי סעד שלא השתכרו מעבודה, אמנם יכלה לפנות למערכת הסעד המיושנת, אך זו סייעה בפועל רק לחלק קטן מהפונים אליה ובתמיכות כספיות זעומות. הקבוצה השנייה של נזקקים היתה המובטלים, שבשביל חלק מהם, בעיקר אלו שנדרשו לפרנס משפחות גדולות, יזם משרד העבודה את עבודות הדחק. שיטת השכר של עבודות אלה הונהגה כזכור בשביל אוכלוסיית המובטלים מהעלייה החדשה, כדי למנוע הנהגת ביטוח אבטלה לכלל העולים. ביטוח כזה עלול לחבל במדיניות שהונהגה, שמטרתה לתעל עולים אלה לעבודות הכפיים במשק, שכן הוא מסייע למבוטח לברור לו עבודה על פי כישוריו בלי לסבול מחסור בתקופת האבטלה. קבוצה שלישית של נפגעים היתה האוכלוסייה של בני 45 ומעלה. כאמור, ביחס לקבוצה זו היתה נהוגה אז מדיניות רשמית של אי-רישום בלשכת העבודה. בני גילים אלה היו בדרך כלל בעלי משפחות והורים לילדים, והמדיניות של מניעת עבודה מהם הפקירה אותם ואת משפחותיהם לרעב. רק לאחר אמצע שנות החמישים הם צורפו לעובדי הדחק בקטגוריה מיוחדת של "קשישים" או למסגרת "המשקם". העבודה במסגרות אלה ניתנה על פי מבחן אמצעים, מפני שהיא נחשבה עבודת סעד, ושכר העבודה היה בעצם תחליף לקצבת סעד.

לעובדי הדחק שהשתכרו שכר נמוך מהמינימום הנחוץ לקיום היתה בעיה מיוחדת שנבעה מאופייה של מערכת הסעד ומעקרונות חוקי העניים שאימצה. אפילו בעלי משפחות גדולות לא יכלו לקבל סיוע כספי ממערכת הסעד בצורה של קצבה שתשלים את הכנסתם מעבודה כך שתספיק לכלכלת משפחתם, משום שסיוע כזה היה עלול להעלות את הכנסתם הכוללת מעל לסף השכר הנמוך ביותר הנהוג במשק. מקורו של העיקרון שלפיו אסור לקצבת הסעד לעלות על סף השכר הנמוך ביותר נעוץ בחוקי העניים הבריטיים, בגרסה המחמירה ביותר שלהם משנת 1834. בשנה זו, כחלק מתפיסת העולם של קפיטליזם קיצוני ו"לסה פר" חסר מעצורים, יזמה בריטניה החמרה בתנאי הסיוע לנזקקים וקבעה את עקרון הזכאות הפחותה, שלפיו בכל מתן סעד יש להקפיד שמצבו של מקבל הסעד לא יהיה טוב יותר ממצב הפועל ששכרו הוא הנמוך ביותר. עם זאת, האנגלים לא הקפידו על עיקרון זה במקרים של משפחות גדולות (de Schweinitz 1947, 212).

פיליפ קליין סיכם מצב זה במילים בוטות (1958, 36–39): "בהשוואה לאספקטים אחרים של החיים התוססים של ישראל", כתב, "הסיוע למשפחות נזקקות הניתן על-ידי משרד הסעד מהווה רגרסיה מתמדת לעבר סטנדרטים של תקופות נשכחות". בהקשר זה הבלית קליין את בעיית המשפחות שבהן ילדים רבים:

גודל המשפחה מעורר בוז סלחני יותר משהוא משמש יסוד לחישוב הצרכים הגדולים יותר. קשה להאמין, אך עובדה היא שעוד בימינו אנו מוצאים אף בין האחראים לשירותי הסעד כאלה המחזיקים בדעה הויקטוריאנית, כי הסעד הציבורי – הקצבה – אסור שיגיע לרמת השכר הנמוך ביותר הניתן לפועל. כשמדברים על העובדה כי משפחה נזקקת גדולה צריכה יותר מבחינה ביולוגית ממשפחה קטנה, אפילו חוגים רשמיים רמי מעלה ואחראיים נרתעים מסכומים המגיעים לגובה של הכנסה משכר עבודה, מבלי שיתחשבו בצורכי המשפחה... מוזר הדבר שבכל הוויכוח הזה על הצורך לדרוש מאדם בריא שיעבוד למחייתו, שוכחים הן הציבור והן אדמיניסטרטורים שבראש וראשונה יש לדאוג לתזונתם של הילדים ולטיפול בהם, והלא הם דור העתיד (שם).

מדיניות זו שתיאר קליין הצמיחה פרי באושים. מאות אלפי עולים, גברים, זקנים, נשים וטף, סבלו מרעב והתקיימו בתנאים פיזיים וחומריים ירודים ביותר. העיתון *למרחב*, שהיה ביטאונה של אחדות העבודה, דן בשכר פועלי הדחק ובהשפעתו על תנאי חייהם של העובדים ומשפחותיהם (אלמוזלינו 1955). כמעט ארבעים אלף פועלים, טען העיתון, התגוררו עדיין "בפחונים, בדונים וצריפונים", שבעבורם חויבו לשלם "שכר דירה". רובם היו עולים חדשים, בעיקר מארצות המזרח, שהיו מטופלים במשפחות גדולות והועסקו לסירוגין בעבודות ששולם בהן שכר דחק. הם עבדו בממוצע 10–15 ימים בחודש, בשכר של 2.4–3 ל"י ליום. פירוש הדבר שארבעים אלף ראשי משפחות השתכרו במשך חודשים רבים מ-36 עד 55 ל"י לחודש, ואילו המינימום הרשמי לקיום של יחיד בוגר באמצע שנות החמישים היה 56 ל"י לחודש. משכר זה, *דיווח למרחב*, הם נדרשו לשלם שכר דירה, מסים, הוצאות נסיעה לעבודה וללשכה לרישום, וכמובן לקיים את עצמם ואת משפחותיהם. אין פלא, סיכם העיתון, שמזונם של רבבות משפחות פועלים הוא לחם ומרגרינה, תה ובצל.

סיכום

התפתחות אופייה וקוויה הכלליים של מדיניות הרווחה בתקופה שלאחר הקמת מדינת ישראל ולאחר העלייה הגדולה הושפעה מהמדיניות שהיתה נקוטה בתקופת היישוב. התאפיין בחלוקה עדתית ואתנית ברורה לבני היישוב הוותיק (שהיה מחולק גם הוא לספרדים ואשכנזים), לבני היישוב החדש (האשכנזי בעיקרו) ולערבים. לכל קהילה היו שירותי רווחה נפרדים בעלי אופי שונה. בני היישוב הוותיק השתמשו בשירותי הסעד ובלשכות הסוציאליות שהקימו ארגונים פילנתרופיים והוועד הלאומי, שבהם נתנו את הטון עובדות סוציאליות

מגרמניה, שהיו אמונות על חוקי העניים הישנים שם. ליישוב החדש היו שירותי רווחה בעלי אופי של איגודי עובדים, דוגמת קרנות הסתדרותיות של עזרה הדדית, וכן קרנות ביטוחיות למובטלים. היישוב החדש, למרות היומרות הסוציאליסטיות של סולידריות חברתית, לא הראה נטייה לשתף במשאביו ובשירותיו הכלכליים והחברתיים את בני היישוב הוותיק, וודאי שלא את היישוב הערבי.

כשקמה המדינה, וכשהנהגה הוותיקה של היישוב, שבמרכזה עמדה מפא"י, הפכה להנהגת המדינה, היא המשיכה את אותם הרפוסים של בידול עדתי ואתני שאפינו את החיים בתקופת היישוב, ובכללם את שירותי הרווחה. מאחר שמדיניות העבודה פעלה גם היא לפי שיקולים אלו ותיעלה עולים רבים מארצות המזרח – שרובם היו בעלי משפחות עם ילדים רבים – לשוק עבודות הכפיים בשכר נמוך, נוצר צורך גדול במיוחד אצל עולים אלה בתוספת של סעד וקצבאות כדי לאפשר להם קיום מינימלי. בנסיבות אלה, שבהם מערכת סעד מיושנת וחסרת משאבים ניצבה מול צרכים ומצוקות בקני מידה גדולים של העולים, לא מיהרה הנהגת המדינה לחוקק חוקי רווחה שיקלו על הנזקקים. אדרבה, בשיקולים הנוגעים לחקיקת חוקי רווחה בסיסיים וחשובים התערבו גישות אתנו-עדתיות שהונחו בידי אינטרסים כלכליים בעיקרם ושמגמתן היתה ניצול כוח העבודה של העולים לטובת הוותיקים. ניצול כזה נעשה באמצעות מניעת סיוע כספי ממובטלים, כך שיקבלו כל עבודה ויטגלו לניידות בעבודה, שעמה גם תקופות של אבטלה.

לשם השגתן של מטרות אלה לא היססה ההנהגה הפועלית של המדינה להנהיג מדיניות נוקשה במיוחד כלפי העולים. היא נהגה באדישות גמורה לגורלם גם כשהם לא יכלו להוציא את לחמם בשל מוגבלות כושר העבודה או מחמת אבטלה יזומה. במקום לאתר צרכים ולהשתדל לתת להם מענה, נעשה ההפך: כשנראה שחוקים מסוימים עשויים לסייע לאוכלוסייה מזרחית נזקקת, הם לא נחקקו או שחקיקתם נדחתה שוב ושוב. בהתאם לכך, הצעת חוק שירותי הסעד, שנועד להנהיג כללים מינהליים בסיסיים במתן שירותי הסעד, נגררה במשך כעשור, ולבסוף, משנתקבלה, לא העניקה זכות בסיסית לנזקק לדרוש ולקבל סעד. בפועל היא השאירה על כנו את המצב ששרר קודם לכן. החוק ביטא התנערות של המדינה מאחריות לגורל אזרחיה הנזקקים. גם את המעט שחייב החוק את השלטון – לקיים לשכות סעד ביישובים – הוטל על השלטון המקומי לממן. עיקרון זה של אחריות מקומית לסעד הוא בריטי ביסודו, אך בריטניה עברה מהשיטה המקומית שמקורה בימי הביניים לשיטה הארצית בשלבים היסטוריים מוקדמים יחסית. אימוץ שיטת האחריות המקומית הבריטית על ידי ישראל, שהיא ארץ קטנה יחסית, מלמד כאמור על ההתנערות של המדינה מאחריות לסעד.

בכלל, השוואה בין החקיקה הבריטית ובין זו הישראלית בכל הקשור באחריות לנזקקים נוטה בבירור לטובת הבריטית. כך למשל, בבריטניה התקיים עקרון ההבחנה בין נזקקים חסרי כושר עבודה, שהיו זכאים לסיוע בלא הגבלות מיוחדות, ובין נזקקים בעלי כושר עבודה, שאמנם הוצבו בפניהם קשיים בדרך לקבלת סיוע, אך הם לא הופקרו. במדינת

ישראל, לעומת זאת, חלק מחסרי כושר העבודה קיבלו סיוע זעום, וגם זאת ללא עיגון בחוק. לעומתם, בעלי כושר עבודה לא קיבלו בעת אבטלה כל סיוע ישיר, ולכל היותר זכו לכמה ימי עבודת דחק, כשגם הסדר זה נועד בעיקר לבעלי משפחות גדולות. דוגמה נוספת היא ההגדרה המרחיבה הרבה יותר שבחוק שירותי הסעד מ-1958 למונח "קרובים" לעומת החקיקה הבריטית. אחריות קרובים לסייע לנזקק כללה בחוק הישראלי קרובי משפחה רחוקים עד למרחק של שלושה דורות, לעומת ההגדרה הבריטית שכללה רק הורים וסבים (וגם היא בוטלה לפני שהחלה החקיקה הישראלית בעניין). מטרת החקיקה בישראל היתה אפוא להעביר את אחריות המימון של שירותי הסעד אל קרובי הנזקקים. יתרה מזו, העברת אחריות זו כוונה גם לנזקק עצמו: החוק החשיב את תמיכת הסעד להלוואה שהנזקק יצטרך להחזיר כשישתפר מצבו.

מומחה האו"ם למדיניות ומינהל סוציאליים, פיליפ קליין, תקף בחריפות רבה את המדיניות הזאת בישראל, זיהה את גורמיה כעדתיים וכינה אותה "טרגדיה וחרפה". את הדוח המסכם שלו לאו"ם, שבו המליץ על רפורמה, גנזה ממשלת ישראל.

גם חוקי רווחה אחרים שנגעו לאוכלוסייה הנזקקת קיבלו טיפול דומה. חקיקת קצבאות הילדים היתה חיונית לעולים שהיו הורים לילדים רבים, אך מתכנן הביטוח הסוציאלי יצחק קנב לא העמיד את הקצבאות הללו בסדר עדיפות גבוה מבחינת מהירות אישורן כחוק, אלא דחה זאת למועד לא מוגדר. רק לאחר מאורעות ואדי סאליב ב-1959 החל תהליך חקיקה למתן קצבאות למשפחות שהיו להן ארבעה ילדים או יותר. החוק שהתקבל העניק קצבאות זעומות למשפחות אלה והגביל את הגיל המזכה ל-14 שנה. גם ההסדרות הכללית היתה אחראית להיקף המצומצם של הקצבאות, משום שסירבה לשתף את חבריה במימון. רוב החברים האלה היו ותיקים, אשכנזים, שלא היו להם ילדים רבים. רק בשנת 1965 נוספה חקיקה שהסדירה קצבאות לילדי עובדים גם לשלושת הילדים הראשונים, והפעם הגבילה את הגיל המזכה ל-18 שנה. קצבאות אלה היו דלות, וחמור מכך, הן לא כללו את שתי האוכלוסיות העניות ביותר במדינה: פועלי הדחק וחברי המושבים החדשים שהיו בעיקר מעולי המזרח. הדרתם של חברי המושבים החדשים נבעה מכך שאנשי תנועת המושבים, שחבריה היו אשכנזים ותיקים ומבוססים, לא נזקקו לקצבאות אלה, ולכן התנגדו להשתתף במימון. בסופו של דבר, עיקר נטל המימון לגידול הילדים נותר על כתפי המשפחות. בכל המקרים האלה של חקיקה וניסיונות חקיקה, הרטוריקה בכנסת ובציבור לוותה בהתבטאויות של עוינות ממש כלפי האוכלוסייה של העולים המזרחיים, בייחוד מפיהם של נציגי מפלגות השמאל הסוציאליסטי לכאורה.

חוק ביטוח אבטלה עבר גם הוא דרך תחתיתם בשל זהותם העדתית של המובטלים, עד שהתקבל לבסוף ב-1972. במשך שנות החמישים והשישים היו רוב המובטלים מהעולים שהגיעו לארץ מארצות המזרח, ואת בעייתם של אלה, בעיקר בעלי המשפחות הגדולות, פתרה ההנהגה על ידי מתן תעסוקת דחק של ימי עבודה אחדים בחודש. לאחר המיתון של אמצע שנות השישים החלה להתרחב האבטלה גם אל האשכנזים הוותיקים מהמעמד הבינוני,

אך בשביל קבוצה זו, ובשביל העולים שהגיעו אז מרוסיה, לא היו עבודות הדחק פתרון הולם, ולבסוף התקבל חוק ביטוח אבטלה. כך גם במקרה של חוק הבטחת הכנסה: בישראל הוא התקבל רק ב-1981, ואילו במדינות רווחה מערביות הוא התקבל בשלב הראשון של חקיקת חוקי הרווחה.

בסיכומו של דבר, מדיניות הסעד של ישראל של שנות שלטון מפלגות הפועלים התנערה מאחריות לגורלם של המובטלים והנזקקים האחרים והתאפיינה באטימות שאפילו חוקי העניים המחמירים של אנגליה הוויקטוריאנית לא הגיעו אליה. האידיאולוגיה הסוציאליסטית והתפיסות המתקדמות של סוציאל-דמוקרטיה, של קולקטיביזם ושל סולידריות — שכולן נכללו ברטוריקה של ההנהגה הפועלית של המדינה — היו אמירות מן השפה ולחוץ. הן חלו לכל היותר על שתי קבוצות חברתיות, זו של ותיקי היישוב יוצאי מזרח אירופה ומערבה, וזו של העולים שהגיעו משם ומארצות המערב האחרות לאחר הקמת המדינה. היהודים המזרחים, וכן הערבים, היו מחוץ למעגל חברתי זה.

לסיום, נראה שמן הראוי להתעכב על המגמה הרווחת ליישם תיאוריות ביקורתיות שפותחו בארצות הברית בעשרות השנים האחרונות על ההיסטוריה החברתית של מדינת ישראל בראשיתה. תיאוריות אלה מציעות שמדינת הרווחה פועלת בעיקרו של דבר לשימורו ולהתפתחותו של המשטר הקפיטליסטי, ולכן היא מקבעת את החלוקה הכלכלית והחברתית-מעמדית שנקבעת קודם כול בשוק העבודה. לשון אחר, לא זו בלבד שמדיניות הרווחה אינה נוטה לשנות מן היסוד את החלוקה המעמדית שקבע השוק, אלא היא אף משמרת ומשעתקת אותה. חלוקה זו מציבה בדרך כלל קבוצות אתניות חלשות, כמו האפרו-אמריקנים ומהגרי עבודה מארצות אסיה ומצפון אפריקה, כעובדים בעבודות שמרכיבות את השוק המשני ומאופיינות במאמץ פיזי, שכר נמוך, היעדר תנאים סוציאליים ותחלופה גדולה. לפי גישות אלה, מדינת הרווחה פועלת להדיר את הקבוצות הללו ממדיניות מקדמת כדי להשאיר אותן במקומן הכלכלי-חברתי.¹⁶

תפיסות אלה אומצו על ידי חוקרים שעוסקים במדינת הרווחה הישראלית, כדוגמת זאב רוזנהק שחקר את מדיניות הרווחה הישראלית ביחס לערביי מדינת ישראל (רוזנהק 1995), אך אני מבקשת לחלוק על אימוץ התיאוריות האלה ביחס לחברה הישראלית ככלל. בישראל עמד לדעתי ביסוד הדברים שיקול אתנו-תרבותי, וההיבט הכלכלי-חברתי — במקרה זה המגמה הקפיטליסטית — היה רק אחד מביטויי והשלכותיו. ואכן, תהליך קליטת העלייה על משמעותו החברתית, לפחות בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה, היה שונה במהותו ובאופיו מתהליכי הגירה בחברות המערביות. כשהחלו להגיע למדינות המערב מהגרי עבודה ממדינות העולם השלישי, הם מצאו כלכלות מפותחות בחברות מגובשות בעלות רקע היסטורי של מאות שנים. לעומת זאת, החברה הישראלית הצעירה והקטנה

16 ראו Doeringer and Piore 1971; Bonacich 1972, 547–559; Piore 1973, 125–126; Harrison 1984, 36; Quadagno 1994.

קלטה לאחר הקמת המדינה מאות אלפי עולים. הם באו מארצות שונות, הן מן המזרח והן מן המערב, ולמרות זאת, בין העולים לא היו הבדלים ניכרים מבחינה מעמדית. יתרה מזו, לפי הגרסה הרשמית, המדינה הוקמה למען כולם, שכן מקורם בעם קדום אחד. קשה אפילו לאבחן חלוקה ברורה של העולים מהארצות השונות, ואף לא של הערכים, לפי צבע עור. יתרה מזו, המשטר הכלכלי של ישראל בשנות החמישים והשישים התאפיין בריכוזיות רבה שהיתה נתונה בידי המדינה. ריכוזיות זו מנעה תחרות ויוזמה חופשית, וכך קבעה המדינה מי יהיו הקבוצות והגורמים המועדפים. מאפיין אחר של המשק הישראלי דאז, שמבדיל אותו מהמשקים הקפיטליסטיים המערביים, היה אופיו – אופי חקלאי, ובדרך כלל קולקטיביסטי יותר מתעשייתי. כמו כן, חלקים ניכרים של התעשייה היו בבעלות ההסתדרות. מאפיינים משקיים ופוליטיים אלה של מדינת ישראל בראשית ימיה נותרו מתקופת היישוב שנשלט בידי מפלגות פועלים. הם החלו להשתנות רק עם הגעתה של העלייה הגדולה על האפשרויות שהיו גלומות בה לקידום ולהתפתחות כלכלית של הוותיקים. משנים אלה ואילך החלו לחול שינויים שהובילו להתפתחות קפיטליסטית מואצת וגרמו לכך שמפלגות הפועלים ירדו בהדרגה מכוחן, מפני שמנהיגותן לא נטתה לייצג ייצוג של ממש את אוכלוסיית הפועלים החדשים, שרובה מארצות המזרח. עמדותיה באשר לקידום רווחתם של עולים אלה, כפי שהוצגו במאמר, מעידות על כך בבירור. קפיטליזם בנוסח מערבי ומדיניות הרווחה הפועלת במסגרתו לא התקיימו אפוא בשני העשורים שלאחר קום המדינה, אלא רק לאחר מכן. לפיכך קשה לראות כיצד התיאוריות על מדינות רווחה קפיטליסטיות מודרניות יכולות להסביר את המדיניות החברתית של ישראל בשנות החמישים. ביטוי שממחיש את הפער שבין שני הצדדים הללו – מדינות הרווחה הקפיטליסטיות המודרניות ומדינות הרווחה הישראלית של שנות החמישים – הוא הקצבה החודשית של 3 ל"י שניתנה לנזקקים, במקום 56 ל"י, כפי שגילה קליין. עליבותה של הקצבה יכולה להצביע על אדישות קיצונית לגורלן של קבוצות עולים יהודים מהמזרח, הרבה יותר מאשר על היגיון שקול של מדיניות כלכלית קפיטליסטית.

המדיניות המוצהרת של "עם אחד" לא שינתה את העובדה שהעולים מהמזרח היו זרים להנהגה המזרח אירופית ולתרבותה. הם הובאו לארץ מחוסר ברירה לאחר שנסגרו מקורותיה של ההגירה היהודית ממזרח אירופה, ומפני שההנהגה סברה שקיומה של המדינה הציונית לאורך זמן נתון בסכנה. הנהגת המדינה ביקשה לנצל את העולים הללו לטובת הבנייה הפיזית והכלכלית של המדינה המערבית-חילונית שחפצה לבסס, בלי להכיר בייחוד של מורשתם ותרבותם. ברור אפוא שניקר בה גם חשש מתחרות עתידית שהעולים הללו עלולים להעמיד למטרות ההנהגה עד כדי סיכון של אופי המדינה שהקימה. לפיכך הונהגה מדיניות דיכוי כלפי עולים אלה כעניין של קבע, וכך בבד הונהגה מדיניות של "עידוד העלייה מן המערב". בסופו של דבר היה זה מאבק על כוח ושליטה של קבוצות אתניות ותרבותיות בתהליך התגבשותה של חברה חדשה.

רק על רקע זה אפשר להבין את המדיניות החברתית של מדינת ישראל בשני העשורים

שלאחר הקמתה, שהשלימה עם עוני קיצוני בחומרתו. לא ייפלא אפוא שגם היום, יותר משישים שנה לאחר הקמת המדינה, כשמקובל על רבים ש"הבעיה העדתית נעלמה", שבו כל המפלגות הציוניות והתייצבו כגוש אחד, ימין ושמאל, נגד הניסיון של המפלגות החרדיות להעלות את קצבאות הילדים, לאחר שבנימין נתניהו קיצץ בהן עשרות אחוזים ב-2003. מטרתו המוצהרת של הקיצוץ היתה להקטין את שיעורי הילודה של "שכבות המצוקה", שכיום הם חרדים, ערבים ומזרחים. כאז כן עתה ניתנה לגיטימציה להפקרת ילדים אלה לחיי עוני, אגב תיאור של בני הקבוצה כחסרי יכולת או מוטיבציה לתרום לחברה וכפרזיטים. אפשר לשער שההגירה ההמונית ממזרח אירופה לארץ, של יהודים ולא יהודים, שהתאפשרה לאחר התמוטטות ברית המועצות לשעבר, וכמו כן ה"תיקון" הדמוגרפי-אתני שהיא הציעה למצב ששרר בשנות החמישים, מעודדים את הנהגת המדינה, שעודנה אשכנזית וחילונית בעיקרה, לקיים שני קווים של מדיניות רווחה. הקו האחד – לקצץ ברווחה של "שכבות המצוקה" והחרדים כדי להקטין את שיעורם באוכלוסיית המדינה, והקו האחר – להיטיב עם המהגרים החדשים, מזרח אירופים וחילונים, כדי להעלות את שיעורם באוכלוסייה, כל זאת כדי להבטיח את עתידה המערבי-חילוני של מדינת ישראל.

ביבליוגרפיה

- אלישר, אליהו, 1980. *לחיות עם יהודים*, ירושלים: י" מרכוס ושות'.
 אלמוזלינו, נתן, 1955. "שכר רעב", *למרחב*, 1.11.55.
 בצלאל, יצחק, 2008. *נולדתם ציונים*, ירושלים: יד יצחק בן צבי.
 גל, גיוני, 2002. *האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1920–1995*, באר שבע: המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
 דויטש, עקיבא, 1970. "ההתפתחות של העבודה הסוציאלית כמקצוע בישוב העברי בארץ ישראל", עבודת דוקטור, החוג לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 דורון, אברהם, 1969. "המאבק על ביטוח אבטלה במדינת ישראל", *מולד* 220: 439–448.
 ———, 2002. "מסלול המכשולים להסדר חקיקתי של הגשת שרותי הסעד — 1958", *עבודה, חברה ומשפט* [שנתון החברה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי] ט: 135–153.
 דורון, אברהם, וראלף קרמר, 1992. *מדינת הרווחה בישראל*, ירושלים: מכון אשכול ועם עובד.
 הארץ, 1995. "דו"ח האו"ם מצביע על תת-זונה בארץ", 22.10.95.
 מרום, שושנה, 1997. "המדיניות החברתית של ישראל בשנות החמישים והששים והתהוות שכבות המצוקה", עבודת מוסמך, בית הספר לעבודה סוציאלית והחוג להיסטוריה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 סיקרון, משה, 1957. *העלייה לישראל 1948 עד 1953*, ירושלים: מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 עילם, יצחק, 1974. *בנתיבי מעשה*, תל-אביב: עם עובד.

- קליין, פיליפ, 1958. "שרותי הסעד בישראל", ירושלים: משרד הסעד.
 רוזנהק, זאב, 1995. "מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- Bonacich, Edna, 1972. "A Theory of Ethnic Antagonism: The Split Labor Market," *American Sociological Review* 37: 547–559.
- de Schweinitz, Karl, 1947. *England's Road to Social Security, 1349–1947*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Doeringer, Peter B., and Michael J. Piore, 1971. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass: D. C. Heath and Company.
- General Council of the Jewish Community of Palestine, 1946. *Jewish Social Services in Palestine*, Jerusalem: Government Printer.
- Harrison, Malcolm, 1984. "Corporatism, Incorporation, and the Welfare State," in M. Harrison (ed.), *Corporatism and the Welfare State*, Hampshire: Gower, pp. 17–40.
- Klein, Phillip, 1959. *Proposals on Program and Administration*, Jerusalem: The Ministry of Social Welfare of the State of Israel.
- , 1961. *Proposals on Program and Administration of Social Welfare in Israel: Prepared for Government of Israel*, New York: Commissioner of Economic and Social Affairs, The United Nations Report: TAO/ISR/29.
- Piore, Michael J., 1973. "Notes for a Theory of Labor Market Stratification," in Richard Edwards, Michael Reich and David Gordon (eds.), *Labor Market Segmentation*, Lexington, Mass: D. C. Heath and Company, pp. 125–150.
- Quadagno, Jill, 1994. *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*, New York: Oxford University Press.
- Zalberger, Lotte, and Yona Rosenfeld, 1972. *Socially Deprived Families and the Network of Social Welfare Services: A Study of Jewish Families in Jerusalem Between Needs and Social Welfare Provisions*, Jerusalem: Paul Baerwald School of Social Work.