

תנועת העבודה ומדיניות הרווחה בישראל, 1948–1977

מאת אברהם דורון¹

תנועת העבודה שהחזיקה בשלטון בעשורים הראשונים של המדינה נאלצה להתמודד עם המצוקות החברתיות והכלכליות הקשות של התקופה. לדילמות בנושאי מדיניות הרווחה שהיא התקשתה להכריע בהן היה קשר הדוק לאידיאולוגיה הציונית הסוציאליסטית, שהביאו איתם ראשי התנועה מתקופת היישוב. הדבקות של ראשי תנועת העבודה בעמדותיהם האידיאולוגיות הקשתה עליהם לקבל את ההכרעות, שהתבקשו מכורח המציאות שהשתנתה, בנושאים שקיבלו משמעות אחרת בתקופת המדינה.

האמביוולנטיות הזאת בלטה במיוחד בענייני הגשת סעד לקבוצות אוכלוסייה נזקקות. הנהגת תנועת העבודה לא היתה מודעת במידה מספקת לחובתה המוסרית והפוליטית לדאוג לתיקון המידי של מצב הנזקקים, בעיקר מבין העולים החדשים. היא התעלמה מכך שכל חברה, יהיה אשר יהיה צביונה החברתי-האידיאולוגי, חייבת לפרוס רשת מגן שתבטיח קיום בכבוד לכל אחד מחבריה. תנועת העבודה לא השכילה לנקוט מדיניות כזאת בענייני הסעד בעשורים הראשונים של קיום המדינה, כאשר אחזה בהגה השלטון.

כורח המציאות ולחץ הנסיבות – חשיפת תופעת העוני, העמקת אי השוויון והולדתה של תנועת מחאה גדולה בדמותם של הפנתרים שחורים בשנות השישים והשבעים – הביאו לריכוך מה של הגישה הנוקשה של תנועת העבודה בנושא מדיניות הרווחה. באותן שנים התגלו בהנהגת התנועה ניצנים של נכונות לשנות את מדיניותה בנושא הרווחה, אבל הזמן כבר פעל כאן נגדה. הפרדוקס הוא בכך שהיסודות העיקריים של מדינת הרווחה בתחום הביטחון הסוציאלי הונחו בידי תנועת העבודה עצמה בתקופת שלטונה. אבל ראשיה לא השכילו לתרגם עובדות אלה במידה מספקת להישגים בעיני עצמם ובעיני כלל האוכלוסייה.

מבוא

מאמר זה סוקר את עמדות תנועת העבודה הישראלית ובעיקר את עמדותיה של מפא"י, הכוח הדומיננטי בתוכה, בנוגע להתפתחות מדיניות הרווחה בישראל מהקמת המדינה עד למהפך הפוליטי של שנת 1977. מוקד הסקירה והדיון הוא

¹ פרופ' אמריטוס בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית.

התפתחות וגיבוש מערכת הביטוח הסוציאלית – הביטוח הלאומי, מערכת שירותי הרווחה של הגשת סעד לאנשים ולמשפחות במצוקה כלכלית ושירותי הרווחה הטיפוליים האישיים שמופעלים ברובם בידי אנשי מקצוע מתחום העבודה הסוציאלית.

מדינת ישראל הועמדה בשנים הראשונות של קיומה לפני משימות קשות – דאגה לרווחת כלל האוכלוסייה וקליטת העלייה הגדולה. על כן היא נאלצה להתמודד עם בעיות קשות מאוד בתחומי מדיניות הרווחה. הכלים שעמדו לרשותה של המדינה עם היווסדה בתחומים אלה היו מועטים, לא מספיקים ולא ערוכים לטפל בגודל המשימה (איזנשטדט, 1967; הורוביץ וליסק, 1990). ממשלת המנדט השאירה אחריה רק גרעין ראשוני מצומצם מאוד של שירותי רווחה. זאת חרף תביעותיו החוזרות ונשנות במשך השנים של היישוב היהודי המאורגן בארץ ישראל, ובעיקר של נציגי תנועת הפועלים בתוכו, מממשלת המנדט, להרחיב את פעולותיה בתחומי הרווחה ולהקים מערכת מקיפה של תוכניות ביטוח סוציאלית. מדינת ישראל הצעירה נדרשה אפוא למלא אחר התביעות האלה של היישוב שממשלת המנדט סירבה או לא היתה מסוגלת למלא (דורון, 2003).

המדינה הצעירה נאלצה גם להתמודד, לא רק עם הירושה המצומצמת של שירותי הרווחה שממשלת המנדט השאירה אחריה, אלא גם עם הסבך הארגוני של מערכות הרווחה שצמחו על רקע הנסיבות המיוחדות של שלטון המנדט. בנוסף לגרעין המצומצם של שירותים שהקימה ממשלת המנדט, נוצרה בתקופת טרום המדינה מערכת מצומצמת של שירותי רווחה של היישוב המאורגן במסגרת הוועד הלאומי. במקביל לה התפתחה ופעלה גם מערכת שירותים נפרדת של הסתדרות העובדים הכללית. כל אחת מהמערכות האלה פעלה תוך מגמות שונות, לפעמים אף מנוגדות, למדיניותן של המערכות האחרות. מערכות אלה פיתחו באופן טבעי נטיות בדלניות חזקות ובשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה ניסו להמשיך ולשמור על מעמדן האוטונומי הנפרד. במקביל לצורך לפתח מדיניות רווחה שתוכל לתת מענה לבעיות הקשות והדחופות של קליטת עלייה המונית, נאלצה מדינת ישראל לטפל גם בבעיות של אינטגרציה ארגונית של שירותי הרווחה במסגרת ממלכתית הולמת יותר (Neipris, 1978).

תנועת העבודה הישראלית, בהיתה באותה העת הכוח הפוליטי הדומיננטי במדינת ישראל, מילאה באופן טבעי תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות הרווחה של המדינה. בעיצוב מדיניות זו פעלו באופן ברור גורמים אידיאולוגיים חזקים. במקביל, כמענה למצב בשטח, פעלו ליד הכוחות האידיאולוגיים גורמים ארגוניים אינטרסנטיים, אף הם רצו לשמור על האינטרסים שלהם ולהטביע בכך את חותמם

על המדיניות שעמדה להתגבש. הצירוף של עמדות אידיאולוגיות וגורמים כוחניים-אינטרסנטיים קבע במידה רבה את קווי התפתחות של מדיניות הרווחה ובאמצעותה את דפוסי ההיענות של מדינת ישראל לבעיות הרווחה הדחופות שהיה עליה לטפל בהן, בעיות שנבעו מצורכי העלייה ההמונית וממהלכי בנייה אומה שנלוו אליה. מדיניות הרווחה שהתגבשה באותן שנים שיקפה את עמדות תנועת העבודה לבעיות הרווחה, ועל כן מילאה תפקיד חשוב בעיצוב החוויה האזרחית של כלל האוכלוסייה ובעיקר של אלה שזה מקרוב באו (שפירא, 1977). ההזדמנויות שהוחמצו באותן השנים בגיבוש מדיניות רווחה נאותה יותר קבעו במידה רבה את מקומה ואת מעמדה של תנועת העבודה בתוך החברה הישראלית ובסופו של דבר הביאו לירידת כוחה.

הרקע לעיצוב מדיניות הרווחה

גורמים אידיאולוגיים – האידיאולוגיה של תנועת העבודה הישראלית, שהתגבשה ורווחה בתקופת היישוב, מילאה תפקיד חשוב בעיצוב מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. למרות השינוי בנסיבות, שנבע מהשגת עצמאות מדינית ומהצורך לקלוט את העלייה הגדולה שזרמה לארץ, המשיכה הדבקות באידיאולוגיה של ציונות סוציאליסטית להנחות את הגישה של תנועת העבודה למדיניות הרווחה. אידיאולוגיה זאת היתה בעיקרה בעלת תפיסה עתידנית שראתה לנגד עיניה את המשימה ליצור את פני האדם היהודי החדש ולהניח בדרך זו את התשתית לבניין האומה המתהווה.

בבסיסה של אידיאולוגיה זו היתה במידה רבה התעלמות מהצורך לדאוג לתיקון מידי של מצבם של אנשים ומשפחות שנמצאו במצוקה כלכלית קשה ונזקקו לעזרה. הגשת עזרה מידית נתפסה כאמצעי פליאטיבי, כגלולת הרגעה, שלא היה בכוחה לטפל מהשורש בבעיות המצוקה והנזקקות בהווה. הגשת עזרה כזאת נתפסה כמעין שורש הרע. הגשת סיוע כלכלי או מתן סעד לאנשים במצוקה נחשבו כמעשה פגום ביסודו וסימלו בעיני נושאי האידיאולוגיה הציונית הסוציאליסטית פילנתרופיה מיושנת המושתתת על אידיאולוגיה קפיטליסטית.

מתוך הגישה הזאת התמקדה אפוא הדאגה לאנשים ולמשפחות במצוקה בהספקת עבודה, בעיקר עבודה שנתפסה כ"עבודה פרודוקטיבית", שהיתה אמורה להבטיח את שיקום הפרט ואת בניין הארץ כאחד. לפי הנחה זו יכלה קליטה

בעבודה פרודוקטיבית להבטיח את תיקון מצבו של הפרט במסגרת המטרות הקולקטיביות של הכלל ושל היישוב. המדיניות היתה אפוא לספק עבודה, כל עבודה, כדרך בלבדית לטיפול בבעיות של מצוקה ונזקקות. מנקודת מבטה של גישה זו נחשב התפקיד שיכלה למלא עבודה סוציאלית בטיפול באנשים ובמשפחות במצוקה כתפקיד פילנטרופי, בורגני, בלתי פרודוקטיבי, תפקיד שיש להימנע ממנו. אם נדרשות פעולות סוציאליות, הרי שיש למקד אותן במה שכונה **החוגים הבונים**, האוחזים בתפיסת העולם של הציונות הסוציאליסטית, ולא בכל חלקי היישוב, בעצם אותם חלקי יישוב שחיו במצוקה (דויטש, תש"ל; אביזוהר, 1978).

גישות אידיאולוגיות אלה הועתקו במידה רבה לקווי המדיניות שהנחתה את ראשי תנועת העבודה בנושאי הרווחה. בקווי מדיניות אלה היה עניין מועט בלבד בבעיות רווחה אישיות או בבעיות של מדיניות רווחה כללית. היה במדיניות זו לא מעט דמיון, ואף קרבה אידיאולוגית מסוימת, למדיניות הרווחה שמדינות הגוש המזרחי הקומוניסטי דגלו בה.² לגישה אידיאולוגית מן הסוג הזה לא היה למעשה מענה לבעיות המצוקה הקשה שהיתה אז מנת חלקם של חלקים נרחבים באוכלוסייה. אבל המציאות הקשה של תקופת הצנע ושל המצוקה הכללית שרווחה באותן שנים תבעה התייחסות לבעיות קונקרטיות שהתעוררו ותבעו מענה. התשובות שניתנו היו על פי רוב תשובות פרגמטיות נקודתיות, ונועדו לפתור בעיה בוערת. רק תשומת לב מועטת הופנתה לצורך לגבש מדיניות חלופית, כוללת יותר, התואמת יותר את המציאות החדשה שהתהוותה.

העמדות של הדרגים השונים בתנועת העבודה – עם הקמת המדינה קיבלו על עצמם ראשי תנועת העבודה, ובמיוחד מנהיגי מפא"י, את עסקי ניהול המדינה והפכו לנושאי המשרות המרכזיות בממשלה. חלק מאנשי מנהיגות זו, שעסקו בתקופת היישוב בבעיות קרובות לרווחה חברתית, נטשו את העיסוק בנושאים אלה ובאופן טבעי התרכזו בנושאי מדיניות חוץ וביטחון ובנושאים אחרים שעמדו בראש סדר היום הלאומי. הם זנחו את העיסוק במדיניות רווחה, והשאירו אותו לדרגים אחרים בתנועה, שהעיסוק בנושאים אלה היה מוקד ההתעניינות שלהם עוד בתקופת היישוב. בין אנשים אלה אפשר למנות את יצחק קנב, גיורא יוספטל, צבי ברנזון, ד"ר גיורא לוטן, צבי בר-ניב, יצחק עילם ואחרים.

קבוצת אנשים זו לקחה במשך השנים חלק פעיל במאבק מול ממשלת המנדט במסגרת התביעות שהעלתה תנועת העבודה להנהיג בארץ מערכת מתקדמת של

² עקב השפעה זו שונה, למשל, בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה שמו של משרד העבודה, על פי המתכונת של הדמוקרטיה העממית, למשרד העבודה והביטוח העממי.

חוקי עבודה, ביטוח סוציאלי, שירותי בריאות וטיפול סוציאלי. עם קום המדינה הם שאפו לחוקק את כל אותם חוקים ולהנהיג את כל אותן תוכניות, שהישוב בכלל ותנועת העבודה בפרט תבעו מממשלת המנדט (קניבסק[קנב], 1948; בר-שירה, 1948; ברנזון, 1948; לובינסקי[לוטן], 1948). חלק מתוכניות חקיקה אלה והתוכניות להקמת ביטוח סוציאלי הועלו אף במחלקת העבודה של ממשלת המנדט שהוקמה ב-1942 וזכו לתמיכת ריצ'רד גרייבס, שעמד בראש המחלקה באותן השנים (דורון, 2003).

הטיעון של קבוצה זו היה שהמדינה היהודית החדשה מחויבת מבחינה מוסרית לממש את התביעות שהציג היישוב לפני ממשלת המנדט, וכיעד ראשוני עליה להקים מערכת מקיפה של שירותי ביטוח סוציאלי. הם סברו שחרף התנאים הכלליים הקשים והאיום הביטחוני אין לדחות את הנחת התשתית למדינת הרווחה העתידה, אשר על ידי הענקת ביטחון סוציאלי לאזרחיה תתרום לאינטגרציה חברתית של מרכיבי החברה החדשה ולתהליך של בניין אומה (המכון לחקרי עבודה, ינואר 1948).

יתרה מזאת, הצורך שהניע קבוצה זו היה להקים במדינת ישראל מערכות ביטחון סוציאלי ורווחה חברתית במתכונת שהחלה להתפתח בתקופה ההיא באירופה, בעיקר לפי הדגם של הרפורמות החברתיות החשובות שהנהיגה באותה העת ממשלת הלייבור בבריטניה (Glennister, 1995). תוכנית בוורידג' (Beveridge Report, 1942) הלהיבה גורמים רבים והפכה גם למשאלת הלב של קבוצת פעילים זו בתנועת העבודה בארץ. הם שאפו להניח את היסודות של מדינת הרווחה הישראלית שעיקרם מערך של תחיקת עבודה מודרנית ומערכת מקיפה של תוכניות ביטוח סוציאלי.

השאיפות של קבוצה זו בכל הקשור לעשייה בנושאים של מדיניות הרווחה לא זכו לתשומת לבם של ראשי תנועת העבודה שכיחנו בממשלה. ראשי התנועה התעלמו מן הקבוצה ולעתים התנגדו לפעולתה ואף הציבו מכשולים בדרכה. זאת, בין היתר, משום שהיו טרודים בנושאים שהיו מופקדים עליהם ושהיו בעיניהם בעלי חשיבות גבוהה יותר מאשר ענייני מדיניות הרווחה. תחת העומס העצום של בעיות ביטחון, כלכלה ומדיניות חוץ נדחקו ענייני הרווחה לשוליים, וההנהגה לא מצאה שדחוף להקצות להם משאבים של ממש בשלב זה של קיומה של המדינה. בשלב הזה כבר היו סימנים ברורים לשחיקת המחויבות שלה למדיניות רווחה מרחיבה ולאובדן החשיבות של מדיניות זו כחלק מהפרוגרמה המדינית של תנועת העבודה.

המאבקים בין גורמים אינטרסנטיים-כוחניים – על הקשיים הכלכליים והאידיאולוגיים שמדינת ישראל נתקלה בהם, בכל הנוגע להתפתחות ולגיבוש של מדיניות הרווחה בשנים הראשונות למדינה, התווספו גם הקשיים שנבעו מהיריבויות וממאבקי הכוח בתוך תנועת העבודה עצמה, בין גופים מפלגתיים ואינטרסנטיים שונים שפעלו בתוכה, כדוגמת מפ"ם, חוגים בהסתדרות, קופת חולים וכדומה, ועם הגופים הממלכתיים החדשים, שקבעו אף הם במידה רבה את גבולות יכולת העשייה של המדינה בתחום מדיניות הרווחה. היריבויות וניגודי האינטרסים היו קודם כול בתוך תנועת העבודה עצמה, בראש ובראשונה בין העמדות השונות שנקטו המפלגות השונות שפעלו בתוכה. הם התגלו גם בתוך ההסתדרות עצמה, בין ארגוניה הכלכליים לבין אנשי האיגוד המקצועי וגורמים אחרים שפעלו בתחומי הביטחון הסוציאלי. ובמעגל הרחב ביותר היו יריבויות בין הגורמים המפלגתיים וההסתדרותיים לבין משרדי הממשלה החדשים שנגסו בתחומי פעולה שההסתדרות ומוסדותיה עסקו בהם בתקופת שלטון המנדט.

היריבות החריפה ביותר בתוך תנועת הפועלים היתה בין מפא"י למפ"ם – שתי מפלגות הפועלים הגדולות באותה תקופה. מפ"ם, שדגלה במדיניות שמאלית תקיפה, לא ראתה בעין יפה את יוזמות המדינה בתחומי מדיניות הרווחה. היא התנגדה בחריפות לכל ניסיון להעביר את נושאי הביטוח הסוציאלי שההסתדרות טיפלה בהם בתקופת היישוב לידי מוסדות ממלכתיים של המדינה. בהקשר זה האשימה מפ"ם את מפא"י ברצון לפרק את ההסתדרות (ראו שפירא, 1 ביולי 1948; רובין, 7 בדצמבר 1948). אך לא רק מפ"ם נקטה עמדות אלה. גם בתוך מפא"י התגבשו קבוצות לחץ שהתנגדו להעברת הטיפול והשליטה בתחום הביטוח הסוציאלי לידי המדינה. הן ראו בכך התנגשות ישירה עם תוכניות הביטוח הסוציאלי שפיתחה ההסתדרות.

היו אמנם בין ראשי מפא"י כאלה שהכירו בצורך בשינוי הגישות למדיניות הרווחה שהתבקש מהקמת המדינה ופיתוח מוסדותיה העצמאיים. פנחס לבון (לוביאניקר עדיין באותה עת) כתב על כך **בהפועל הצעיר**: "צריך יהיה לשנות את המבנה של מערכת הביטוח הסוציאלי. את השירותים הסוציאליים צריך להפוך לשירותים מחייבים, המשרתים את כלל העובדים במדינת ישראל... ההנהלה של השירותים האלה תצטרך להיות מורכבת מבאי-כוח המבוטחים ושותפות הממשלה, כלומר סינתזה בין האוטונומיה ההנהלתית של העובדים המבוטחים ובין הממשלה המפקחת בהנהלה הזאת" (**הפועל הצעיר**, 1948). אבל לדעתו לא היה כנראה משקל מכריע. הוא גם שינה אחר כך את עמדתו, כשכיהן כמזכיר ההסתדרות. העמדה של רוב ראשי תנועת העבודה ביקשה לשמור על הבכורה של מוסדות ההסתדרות כאחראים לארגון ולמתן שירותי רווחה וביטוח סוציאלי.

הקשר ההדוק בין ההסתדרות למפא"י באותה תקופה קבע את צורת ההתייחסות לסוגיות מדיניות הרווחה שעמדו על הפרק, וקשר זה הוא שקבע את דפוסי ההתפתחות ואת האופי המסוים של הביטוח הלאומי בישראל לשנים הבאות. מאבקי כוח ויריבויות שהתגלו בין ההסתדרות לבין משרדי הממשלה החדשים פגעו אף הם ביכולת הפעולה של הממשלה בתחומי מדיניות הרווחה האחרים. לאחר שתולקו התפקידים בין משרדי הממשלה השונים, הם ניצבו לפני האתגר לטפל בבעיות החברתיות הקשות של תעסוקה, בריאות, סעד וטיפול סוציאלי. המשרדים החלו, כל אחד בנפרד, לטפל בבעיות הרווחה והביטחון הסוציאלי שנתקלו בהן. ראשי תנועת העבודה היו אמביוולנטיים מאוד כלפי היוזמות האלה. הם חששו שהיוזמות של משרדי הממשלה בתחומי הרווחה השונים ינגסו נתח רציני מתחומי הפעולה שהיו בשליטת ההסתדרות ומוסדות מפלגתיים אחרים ויפיקעו אותם מהם; הם חששו שהדבר יפגע ביסודות העזרה ההדדית של מוסדות אלה ובבסיסי הכוח של התנועה עצמה. הם חשו שבמבנה הקואליציוני של הממשלה היוזמות של משרדי הממשלה השונים בתחומי הרווחה עשויות ליצור מוקדי כוח נפרדים במדיניות הרווחה שהיה בהם כדי לצמצם את השליטה של תנועת העבודה בכלל ושל מפא"י עצמה בתחום הרווחה.

הבעיה שנוצרה בעקבות מאבקי כוח אלה היתה שבמקום לפתח מדיניות רווחה הולמת יותר, שתוכל לטפל ביעילות גדולה יותר בבעיות המצוקה הקשות של התקופה ובקליטת העלייה הגדולה, עסקו ראשי תנועת העבודה בנושאים שנראים פחותי ערך במבט לאחור. הם היו טרודים במידה שבה יש להשאיר בידי מוסדות ההסתדרות את הטיפול בבעיות רווחה וביטחון סוציאלי, כשכבר עמדו לרשותם, או יכלו לעמוד לרשותם, כלים ממלכתיים שלא היו בידיהם בעת שלטון המנדט.

היחס לאוכלוסיית העולים – מה שאפיין את גישת תנועת העבודה לבעיות הרווחה החברתית בשנים המעצבות שלאחר קום המדינה היה העדר האמפתיה הבולט שלה לכלל העולים ובמיוחד לעולים מארצות ערב. אפשר להבין אולי שהנסיבות הכלכליות הקשות של התקופה לא אפשרו למדינת ישראל לנהוג ביד רחבה יותר כלפי בעיות המצוקה של העולים. אבל קשה להבין את חוסר האהדה הבולט של המנהיגות למצוקה הקשה שחלקים גדולים מאוכלוסיית העולים החדשה היו נתונים בה. חוסר אהדה זה נבע בחלקו מאופייה ומהרכבה של עלייה זו. ראשי תנועת העבודה, שטיפחו בשנות העשרים והשלשים את העלייה החלוצית הסלקטיבית, התקשו לקבל את ההרכב השונה בתכלית של קבוצות העולים שבאו ארצה לאחר הקמת המדינה. לא היתה זאת אותה עלייה חלוצית

שאליה ייחלו. הם ראו בשרידי השואה שעלו ארצה ממחנות העקורים מאירופה "אבק אדם", והראייה שלהם היתה אחר כך אף ביקורתית יותר כלפי העולים מארצות ערב.

דוגמה ליחס האמביוולנטי הזה לעולים החדשים ניתן לראות באופן ברור בדברי מרדכי נמיר בעת היותו שר העבודה. בהתייחסו לסוגיית הדאגה למובטלים והצורך בהנהגת ביטוח אבטלה הוא אמר:

"הרוב המכריע של מחוסרי עבודה אצלנו הם עולים חדשים, שעצם הבעיה של הכנסתם למעגל העבודה ולמושגי עבודה ולהרגל טכני של מלאכת כפיים היא המהפכה הגדולה ביותר של חברתנו ומהפכה אינדיווידואלית עמוקה ביותר בלב, בנפשו ובגופו של כל עולה. עולים חדשים, אשר רובם לא עבדו מעולם, ואשר צריכים לעבור כאן את הכיתה הראשונה של בית ספר לעבודה, ונפתה אותם על ידי מתת כסף, על ידי סיוע כספי, עד שאותם עולים ישקלו בדעתם אם כדאי להם לצאת לעבודה או אולי כדאי להם להסתפק בהכנסה נמוכה יותר ולחיות חיי אבטלה" (דברי הכנסת, 28 בינואר 1958).

ראויים לתשומת לב דבריו על אותם העולים "שלא עבדו מעולם". ממה הוא חשב שאנשים אלה בכל זאת התפרנסו לפני בואם ארצה? מן הסתם הניח שהם עסקו במסחר זעיר, עיסוק שלא נחשב בעיניו עבודה ראויה. עמדה זו לא היתה נחלתו הבלבדית של נמיר. היו שותפים לה גם שרי עבודה אחרים, כמו גיורא יוספטל ויגאל אלון שבאו אחריו, אף הם מתנועת העבודה.

הגישה הזאת של מדיניות הרווחה רווחה בקרב ראשי תנועת העבודה כלפי כל קבוצות העולים, אבל היא בלטה במיוחד כלפי העולים מארצות ערב. עולים אלה היו קבוצה נפרדת ונבדלת מהיישוב הוותיק שהגיע ברובו ממזרח אירופה. עובדה זו השפיעה לא מעט על שיקולי המדיניות הסוציאלית שראשי תנועת העבודה היו אז קובעים. הסולידריות החברתית החזקה שאפיינה את הקשרים בין יהודי אירופה לא נתגלתה באותה מידה כלפי יהדות המזרח. אלה נתפסו כקבוצה נבדלת, שונה, ועל כן לא זכו לאותה מידה של אמפתיה מהיישוב הוותיק, שתביא אותו לאמץ מדיניות רווחה רגישה יותר שתהלום יותר את צורכיהם הכלכליים והחברתיים (דורון, 1969).

מדיניות הרווחה שהתגבשה

הביטוח הלאומי – הביטוח הלאומי כמערכת של ביטוח סוציאלי הוקם כבר בשנים הראשונות לקום המדינה. יסודותיו הונחו בחוק הביטוח הלאומי הראשון שהתקבל בשנת 1953 ועם הקמת המוסד לביטוח לאומי ב-1954. המערכת הוקמה על בסיס דרו"ח ועדת קנב, הוועדה הבין משרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל (1950). היוזמים להקמת מערכת הביטוח הלאומי והפעילים בוועדת קנב היו אותה קבוצת אנשים בדרגים משניים של מנהיגות בתנועת העבודה שהיתה פעילה עוד בתקופת המנדט בנושאים של תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי. הם אלה שראו את החשיבות שבהגשמת תוכניות הרווחה שנאבקו עליהן במשך השנים הלכה למעשה. ראשי תנועת העבודה התייחסו ברובם בספקנות רבה לעבודת הוועדה ולצורך או לאפשרות להנהיג מערכת ביטוח סוציאלי מקיפה (ראו קנב, 1962).

הספקנות נבעה בחלקה מהשאלה אם מדינת ישראל במצבה הכלכלי הקשה תהיה מסוגלת לקבל על עצמה ביצוע של תוכנית ביטוח סוציאלי מקיפה. אבל המחלוקת המעשית באשר להקמתו של הביטוח הלאומי התמקדה בסוגיות אחרות. הסוגיות העיקריות בוויכוח היו אידיאולוגיות ואינטרסנטיות בעיקרן: האם יש לכלול במסגרת התוכניות הביטוחיות את כלל האוכלוסייה, את אוכלוסיית העובדים השכירים בלבד או אולי רק את העובדים השכירים המאורגנים? האם יש להשאיר את ביצוע התוכנית בידי ההסתדרות או להעבירה למוסדות המדינה. סוגיות אלה נגעו במיוחד לביטוח בריאות ולקופת חולים, אבל גם לביטוח הפנסיוני, והיו שנויות במחלוקת כמעט מתמדת בכל הדיונים על הביטוח הסוציאלי העתידי. השאלות הערכיות באשר למשמעות החברתית של מדיניות רווחה מילאו תפקיד משני בוויכוחים האלה בצמרת תנועת העבודה (דורון, 1983).

הקמת המוסד לביטוח הלאומי ב-1954 והחלה מידית של תוכניות ביטוח סוציאלי אחדות היו אירוע חשוב בהתפתחות מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. את הנהגת הביטוח הלאומי בתקופה היא יש בוודאי לרשום לזכותה של תנועת העבודה שהחזיקה אז בהגה השלטון, אבל חשוב לזכור שראשי התנועה היו אמביוולנטיים מאוד בסוגייה הזאת. השאלה אם להביא את הצעת חוק הביטוח הלאומי לאישור הכנסת היתה נתונה בספק כמעט עד לרגע האחרון. ההכרעה התקבלה רק לאחר ששר האוצר, לוי אשכול, שוכנע, לא רק שאוצר המדינה לא יצטרך להקצות משאבים למימון תוכניות הביטוח הלאומי, אלא שקופת אוצר המדינה תזכה בשנים הקרובות לסכומי כסף גדולים שיועברו אליה מעודפי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (דורון, שם).

לצד ההישג שיש לראות בהקמת הביטוח הלאומי חשוב גם לראות את מגבלותיו. מול ההיקף הרחב של תוכניות ביטוח סוציאלי שהמליצה עליהן ועדת קנב הקיפה החקיקה מ-1953 טווח מצומצם מאוד. היא כללה רק שלוש תוכניות ביטוחיות – ביטוח אימהות, ביטוח מפני פגיעות בעבודה וביטוח זקנה ושאיירים. החידוש העיקרי והחשוב היה הנהגת תוכנית ביטוח זקנה ושאיירים. התוכנית הבטיחה לאחר תקופת אכשרה קצרה יחסית קצבאות זקנה בסיסיות לאנשים שהגיעו לגיל פרישה מעבודה וקצבאות לשאיירים. התוכניות של ביטוח אימהות וביטוח מפני פגיעות בעבודה לא היו בבחינת חידוש, משום שהיו קיימות לפני כן בצורה אחרת, אם על בסיס חקיקה מנדטורית קודמת או כהסדרים וולונטריים אחרים. אבל חוק הביטוח הלאומי שינה באופן בסיסי את אופיין של שתי התוכניות האלה, כשהמדינה קיבלה את האחריות עליהן והרחיבה, הן את הכיסוי שלהן והן את הזכויות שהעניקו למבוטחים בהן.

שלוש התוכניות הביטוחיות הנ"ל התקבלו בחקיקה משום שלא היה בהן, מנקודת מבטה של תנועת העבודה, ניגוד אינטרסים עם מוסדות הביטוח הסוציאלי של ההסתדרות והן לא סתרו את עמדתה האידיאולוגית. ההסתדרות תמכה בהנהגת ביטוח מפני פגיעות בעבודה, כי לא היתה לה מערכת נפרדת של מתן פיצויים לעובדים שנפגעו בעבודה. מערכת פיצויים זו היתה בידיים של חברות ביטוח פרטיות, אף כי חלק גדול מהפעילות בתחום זה היה בידי חברת הביטוח הסנה, שהיתה בבעלות חברת העובדים. מסיבה זו תמכה ההסתדרות גם בהנהגת ביטוח אימהות, שכן לא היו לה הסדרים ממוסדים משלה של תשלומים לנשים בתקופת חופשת ההיריון והלידה. עם זאת התנגדה ההסתדרות להנהגת ביטוח בריאות ממלכתי, כיוון שקופת חולים היתה אחד משירותיה החשובים לחבריה ושימשה לה גם בסיס כוח חשוב. ההסתדרות התנגדה גם להנהגת ביטוח אבטלה, משום שראשיה וכל ראשי תנועת העבודה היו מאוחדים בדעתם נגד תשלום גמלאות כספיות למובטלים. לפי תפיסתם האידיאולוגית הם העדיפו לספק עבודה כלשהי למובטלים ולעולים החדשים, אפילו היתה זאת עבודה יזומה או עבודת דחק, ובלבד שלא יגישו סיוע כספי בדרך של תשלום דמי ביטוח אבטלה. הם ראו בעבודת כפיים, שהם בעצמם כבר לא עסקו בה, את הדרך הנאותה לשלב את העולים החדשים בחברה הישראלית.

המגבלות המרכזיות האחרות של תוכניות הביטוח שהתקבלו נגעו לשאלת הכיסוי ולשאלת רמת הגמלאות ומידת המספיקות שלהן. לאחר ויכוחים בסוגייה זאת קיבלה צמרת תנועת העבודה את העיקרון של אוניברסליות הכיסוי, החלת התוכנית הביטוחית על כלל האוכלוסייה שהיתה בסכנת אובדן הכנסה. כך נכללו בביטוח זקנה ושאיירים כל תושבי ישראל. להלכה היה זה כיסוי אוניברסלי. אבל

למעשה לא נכללו בביטוח זה שתי קבוצות אוכלוסייה חשובות: עולים חדשים שבעת בואם ארצה מלאו להם שישים שנה; תושבים ותיקים שביום קבלת החוק בכנסת מלאו להם כבר 67 שנים.

ניתן אולי להבין את ההיבט הכלכלי של ההחלטה להוציא מן הכיסוי את שתי הקבוצות הנ"ל. אבל מבחינה חברתית היה בה עוול כבד כלפי התושבים הוותיקים. רובם נמנו עם בוני הארץ, וכשחלומם על הקמת המדינה התגשם, הם הוצאו ממטריית ההגנה שהחליטה המדינה לספק לתושביה הזקנים. קבוצה זו של זקנים הלכה והתמעטה באופן טבעי עם הזמן. לא כך היו הדברים בנוגע לקבוצת העולים. לקבוצה זו התווספו כל שנה אנשים חדשים, והיא הלכה וגדלה עם הזמן. הבעיה היתה שבעוד שהמדינה לא הגבילה את עלייתם ארצה של קשישים מעל גיל מסוים, הרי בה בעת היא הסירה מעצמה את הדאגה לקיומם בתקופת חייהם האחרונה בארץ. בקושי רב הוקמה בשלהי שנות החמישים, בסיוע הג'וינט והסוכנות היהודית, תוכנית סעד ששילמה מענקי זקנה על פי מבחני אמצעים חמורים לחלקים בלבד של קבוצת זקנים זו (דורון, 1997).

עניין אחר בהקשר זה הוא רמת הגמלאות ומידת המספיקות שלהן. קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי היו אמורות להיות הרובד הראשון של הכנסה מובטחת לעת זקנה ולהבטיח רמת הכנסה מינימלית בלבד. הממשלה שנטלה את האחריות לרובד זה באמצעות הביטוח הלאומי קיבלה על עצמה באופן מודע תפקיד משני בלבד במערכת הביטחון הסוציאלי לכלל אוכלוסיית הקשישים. היא הותירה את הרובד השני לתוכניות הפנסיה התעסוקתיות של ההסתדרות. הממשלה קיבלה כאן את דרישות ההסתדרות שהיתה נחושה לשמור לעצמה את השליטה על הרובד הפנסיוני באמצעות מוסדות הביטוח הסוציאלי העצמיים שלה. ובעשותה זאת דנה למעשה, בידיעתם ובתמיכתם של ראשי תנועת העבודה, חלקים נכבדים של האוכלוסייה הקשישה, שקיומם הפך להיות תלוי בקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי בלבד, למצוקה כלכלית. הערך היחסי והריאלי של קצבאות אלה נשחק עם הזמן, ולא היה בכוחן להבטיח למקבליהן מינימום לקיום כפי שהיה ייעודן המקורי (דורון וקרמר, 1992).

מערכת הסעד – הגשת הסעד בתקופה שלפני הקמת המדינה התמקדה בקבוצות קטנות באוכלוסייה שנחשבו לשוליות במסגרת היישוב הציוני החדש. הדבר נעשה ללא עיגון בחקיקה שתסדיר את סדרי הגשת הסעד וגם ממשלת המנדט לא ראתה עצמה אחראית לפעולות אלה ולכן לא השתתפה בהפעלתן ובמימונן. מצב זה השתנה באופן מובהק עם הקמת המדינה וזרימת העלייה הגדולה. ההיזקקות לשירותי הסעד נעשתה בנסיבות הזמן לנחלת רוב רובם של

העולים החדשים, והגשת שירותי הסעד הפכה מבעיית שוליים לבעיה חברתית מרכזית של מדינת ישראל.

הממסד הפוליטי של תנועת העבודה התקשה מאוד לקבל שינוי זה ולשנות את הגישה שגיבש בנסיבות שונות לחלוטין. תנועת העבודה התנגדה באופן מסורתי, כאמור, לכל העניין של הגשת סעד. לפי התפיסה שרווחה אצל קובעי המדיניות בצמרת התנועה בתקופת המנדט ובתקופה הראשונה שלאחר קום מדינה, תפיסה שאמרה יצירת חברה יהודית סוציאליסטית, עצם ההיזקקות לסעד נחשבה לדבר שמקומו לא יכירונו בחברה היהודית החדשה. השלטון הצעיר של המדינה היהודית, שהיה בידי תנועת העבודה, לא השכיל לתפוס את השינוי שהתרחש בנושא זה ולא עמד על הצורך לפתח גישה חדשה שתהלום את הצרכים שנוצרו בנסיבות החדשות.

הצעד הראשון הבולט של דבקות בגישה הישנה היה ההתנגדות בתוך תנועת העבודה להקמת משרד ממשלתי נפרד לטיפול בשירותי הסעד בממשלה החדשה. המתנגדים טענו, שמשרד מיוחד לנושא הסעד ינציח את קיומה של מערכת הצדקה המסורתית העומדת בניגוד ליעדים הסוציאליסטיים של המדינה. כוחות אלה אמנם לא הצליחו למנוע את הקמתו של משרד הסעד, אבל השכילו להעביר משרד זה לאחיותן ולשליטתן של מפלגות דתיות קטנות, בתחילה לאגודת ישראל ואחר כך למפד"ל. בדרך זו הם קבעו את עמדתו הנחותה ואת כוחו הזעום והתמידו בכך לכל אורך שלטונם עד למהפך הפוליטי ב-1977 (Neipris, שם, 1978).

אבל הגישה השלילית לא התמצתה בהעברת השליטה על משרד הסעד למפלגות הדתיות. היו לה עוד השתמעויות: הממשלה לא היתה מוכנה להקצות את המשאבים הדרושים לקיומה של מערכת שירותי סעד נאותים למרות המצוקה הכלכלית והחברתית הקשה של קבוצות גדולות באוכלוסייה שנוזקו לסיוע של שירותים אלה. הדבר התבטא לא רק בקמצנות יתרה בהקצאת המשאבים, אלא גם במאמץ מכוון של הממשלה להסיר מעצמה את האחריות הישירה לנושא של הגשת הסעד.

השתמעות אחרת היתה קביעת הסדר חוקי מיושן ונחות בכל הנוגע להגשת הסעד. חוק שירותי הסעד, שהתקבל ב-1958 לאחר דחיות רבות ותכליתו היתה להסדיר את הבסיס המשפטי להגשת הסעד במדינת ישראל, ביטא במהותו הסדר חברתי נוקשה שפיגר פיגור רב אחר ההתפתחות שחלה בארצות המפותחות לאחר מלחמת עולם השנייה. בעוד שברייטניה, למשל, ביטלה סופית ב-1948 את מה שנותר מיסודות חוקי העניים, החליטה הכנסת, בית הנבחרים הישראלי, ביוזמת הממשלה, עשר שנים לאחר מכן לאמץ, בתמיכה גורפת של חברי כנסת מטעם מפא"י, אחדים מהעקרונות המרכזיים של חוקי העניים (דורון, 2002).

שלושה עקרונות עיקריים הועתקו מיסודות חוקי העניים לחקיקה הישראלית: אחריות מקומית, אחריות קרובים ומתן סיוע כהלוואה שיהיה על הנזקקים להחזירה. המשמעות של **אחריות מקומית** היתה שהממשלה המרכזית הסירה מעצמה באופן פורמלי את האחריות לרווחתן של קבוצות האוכלוסייה העניות והנזקקות ביתר והעבירה אותה לרשויות המקומיות. המשמעות של **אחריות קרובים** היתה העברת נטל הסיוע לנזקקים מהקופה הציבורית אל קרובי משפחה. **מתן הסעד כהלוואה בלבד** עוגן בכלל של חובת הנזקקים להחזיר את הסעד שהוגש להם כשחל שיפור במצבם הכלכלי (דורון, 1977).

על פי רוב לא גילה הממסד השלטוני של תנועת העבודה, ובעיקר זה של מפא"י, עניין גדול במצבם הקשה של נזקקי הסעד. רק ב-1958 הציב לראשונה הדו"ח של פרופ' פיליפ קליין את סוגיית הסעד על סדר היום הלאומי. הדו"ח של קליין, מומחה שבא ארצה מטעם האו"ם, מתח ביקורת קשה מאוד על מדיניות הממשלה בענייני הסעד. הוא לא חסך את ביקורתו מהממסד שקבע את המדיניות בעניין. הוא חשף את אי הסובלנות, את אי האהדה ואת רגש העליונות וההתנשאות כלפי הנזקקים, כמו גם את הדעות הקדומות השליליות שנתנו צידוק לרמה הנמוכה של שירותי הסעד ושל הסיוע לנזקקים. בסיכום דבריו הוא קבע, כי "בשטח הטיפול במשפחה והסיוע הכספי... שטחים אלה מפגרים בעשרות שנים אחר הישגי המדינה בשטחים אחרים" (קליין, 1958).

הוויכוח הציבורי שעורר דו"ח קליין הביא לכך שלפחות חלק מהממסד השליט היה מוכן להודות במחדלי מדיניות הסעד הרווחת. פרץ נפתלי, ממנהיגי תנועת העבודה שכיהן באתה תקופה במשך זמן קצר כשר הסעד, הסכים למעשה באופן חלקי לביקורת של קליין, וכך אמר בדבריו בכנסת: "אינני רוצה להזדהות עם הדברים שמסר המומחה [פרופ' קליין] בדו"ח שלו, וכן לא עם המסקנות; אבל אני סבור שהוא צודק בדבר אחד... שנחוצה למדינה, לממשלה ולחברה שלנו הרגשה עמוקה של חובה לפעול לטובת החלק האומלל ביותר של החברה... העזרה של החזקים לחלשים היא חובה מוסרית. ההכרה בחשיבות זו מפגרת אצלנו במידה גדולה" (נפתלי, 1959). בעקבות עמדה זו חלו בשנים הבאות שינויים מסוימים בהתייחסות לנזקקים ולמדיניות הסעד. אבל שינויים אלה לא יכלו למנוע את תחושות התסכול שהצטברו בקרב קבוצות האוכלוסייה הנזקקות, נפגעות מדיניות הרווחה, ואת התפרצויות המחאה של קבוצות אלה, כדוגמת מאורעות ואדי סאליב ותנועת הפנתרים השחורים.

הגישה של בן-גוריון לנושא הסעד

ביוני 1958 פרשה המפד"ל מהמשלה בגלל הסכסוך בשאלה "מי הוא יהודי". עם פרישת שר הסעד שפירא מתיק הסעד הפך ראש המשלה בן-גוריון בתוקף תפקידו לתקופה קצרה לשר הסעד. כל זה קרה במקביל לפרסום הדו"ח הביקורתי של פרופ' קליין על מדיניות הסעד ועל תפקודו הלקוי של משרד הסעד. בעקבות צירוף אירועים אלה נפגש בן-גוריון עם מחבר הדו"ח, פרופ' קליין, כדי ללמוד ממנו על הנעשה בענייני הסעד שהוא היה כעת האחראי הישיר עליהם. מהשתלשלות הפגישה הזו ניתן אולי ללמוד משהו על ההבנה המועטת של מנהיגות תנועת העבודה בנושא ועל יחסה לענייני הסעד (Notes of Conversation, 1958).

כבר בתחילת הפגישה הדגיש בן-גוריון שמשרד הסעד הוא נטל מבחינתו. גם בסופה של הפגישה הוא חזר על כך ואמר שהוא אכן "אחראי באופן רשמי על המשרד, אבל אין לי מושג על כל העניין". היה ידוע שנושא הסעד לא עמד בראש מעייניו של בן-גוריון. אבל במקום לנסות ולנצל את הפגישה וללמוד משהו על מדיניותה של מדינת ישראל כלפי קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לשירותי הסעד, התעניין בן גוריון בנושאים שוליים למדי. שני נושאים תפסו את עיקר השיחה: ההגינות והיושר של אלה שעמדו בראש משרד הסעד ועד כמה היתה קיימת שחיתות פוליטית או אחרת במשרד; ההבדלים בעניין הנזקקות ובעניינים אחרים בין יוצאי אירופה ליוצאי ארצות המזרח או ההבדלים בתוך יהדות המזרח, למשל בין התימנים לעירקים.

קליין סיפר לבן-גוריון על המצוקה הקשה של נזקקי הסעד. הוא הדגיש שמה שהוא עומד לומר אולי אינו דיפלומטי מספיק, אבל הגישה הכללית של המשלה, העמדות של תנועת העבודה והתפיסה הסוציאליסטית התופסות בה מקום נכבד מביאות לכך שאין רגישות לבעיות האדם המקופח, ה-underdog. בן-גוריון התעלם מההערה הזאת ולא השיב לה. הוא שאל את קליין מה הן ההמלצות העיקריות שלו, וקליין פירט: יש לתת לנזקקים מספיק כסף כדי שיהיה להם מה לאכול; יש לארגן בצורה יותר טובה את תוכנית העבודה של המשרד. בן-גוריון ביקש לקבל מקליין את הדו"ח כולו, אבל ספק אם הוא שעה להמלצותיו (ראו מרום, 1996; 1997). מכל מקום, בנובמבר 1959 חזרה המפד"ל לקואליציה, וד"ר יוסף בורג התמנה לשר הסעד. משרד הסעד נשאר בידי המפד"ל עד למהפך הפוליטי ב-1977.

עבודות דחק

לצד בעיית הנזקקים לסיוע של שירותי הסעד נאלצה הממשלה להתמודד בשני עשוריה הראשונים של המדינה עם בעיה חריפה לא פחות – מצוקת המובטלים. תנועת העבודה והממשלות בראשותה התנגדו בכל התקופה הזאת להנהגה של ביטוח מפני אבטלה. גולדה מאיר כשרת העבודה הודיעה ב-1953 בכנסת, ש"אין אנחנו מכינים חוק ביטוח נגד אבטלה, ולעת עתה אין בדעתנו להכין הצעה כזאת. אנו רואים ביצירת עבודות להעסקת המובטלים אמצעי הרבה יותר טוב ויעיל לטיפול בבעיית האבטלה ולמשק של המדינה מאשר ביטוח נגד אבטלה" (דברי הכנסת, 1953). כל שרי העבודה שבאו אחריה וראשי ההסתדרות איתם היו שותפים להתנגדות זו. בתקופה מאוחרת יותר, בשנות השישים, ביטא זאת באופן קולע יגאל אלון בהיותו שר העבודה. הוא אמר שאינו רואה "טעם בקצבה בעד לא עבודה". זאת היתה העמדה האידיאולוגית ששלטה בתנועת העבודה עוד מתקופת היישוב. המענה שתנועת העבודה סברה שיש לתת למצוקה של מחוסרי עבודה היה באספקת עבודה. ומכיוון שלא היתה די עבודה לכל דורשי העבודה, הפתרון שמצאו היה עבודות יזומות או **עבודות דחק**, כפי שהן נקראו בזמנו. עבודות הדחק או העבודות היזומות כווננו באופן מיוחד למילוי הצרכים של הקבוצות החלשות בקרב אוכלוסיית העולים שבגלל מצבן האישי או בגלל מגוריהן במקומות מרוחקים לא יכלו להיקלט בשוק העבודה הרגיל.

אבל העבודות היזומות לא היו תחליף של ממש לביטוח אבטלה. הן לא סופקו לכל מובטל שהיה מסוגל לעבוד וחיפש עבודה. הן חולקו על בסיס של בדיקת אמצעים משפחתית, ולאלה שנמצאו זכאים הוקצה מספר מצומצם של ימי עבודה בחודש, משמונה ימים לאיש בודד ועד עשרים וחמישה יום לראש משפחה שהיו בה שמונה נפשות או יותר. הן שימשו אפוא יותר כתוכנית סעד שהבטיחה הכנסת מינימום מסוימת לקיום באמצעות עבודה למובטלים נזקקים. לעבודות דחק אלה נתלו כל המאפיינים של הרתעה והכתמה הקשורים בתוכניות הסעד. יתרה מזאת, העבודות היזומות לא התייחסו כלל לצורכיהם של עובדים מיומנים או של אנשי מקצוע שמצאו עצמם מובטלים לתקופות קצרות או ארוכות יותר (דורון, 1969).

רק לקראת סוף שנות השישים נמצאו בתנועת העבודה אישים שהיו מוכנים להודות במגבלות ובמגרעות הרצינית של מדיניות האספקה של עבודות הדחק. היה זה יוסף אלמוגי, איש מעשה שלא נמנה עם האינטלקטואלים שבין מנהיגי תנועת העבודה, שדרש ב-1968 להפסיק את הפעלת העבודות היזומות משום שהן "רעות למדינה וגרועות לאדם שהועסק בהן. הן לא הניבו שכר ראוי והן לא העניקו

תנאי עבודה נאותים". לדעתו הן אולי מילאו תפקיד אחר, כאשר היו "רשויות מקומיות המעוניינות בתוכניות לעבודות יזומות הממומנות מתקציב המדינה" (אלמוגי, 1968). כחלק מיוזמתו ובנסיבות הכלכליות שנוצרו בתחילת שנות השבעים התקבל בסופו של דבר חוק הביטוח מפני אבטלה. קבלת החוק לא שמה קץ למאבק על ביטוח האבטלה בתוך תנועת העבודה ובמדינת ישראל בכללה, אבל החוק היה ציון דרך חשוב בהתייחסות לבעיות האבטלה ולמצוקת המובטלים.

שבירת האוניברסליות של הביטוח הלאומי

הקמת המוסד לביטוח לאומי ב-1954 והפעלת תוכניות הביטוח הסוציאלי האוניברסליות, כדוגמת ביטוח זקנה, היו, עם כל מגבלות המערכת, אחד ההישגים החברתיים החשובים של תנועת העבודה. אבל ראשי תנועת העבודה שהיו בשלטון בשנות השישים לא מנעו את הפגיעה במערכת הזאת ונתנו את ידם לשבירת האוניברסליות שלה, שהיא אחד העקרונות הבסיסיים של הביטוח הסוציאלי ומה שמבדיל בינו לבין תוכניות הסעד למיניהן. בהסכמת תנועת העבודה הפכו חלק מקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי לגמלאות הניתנות לנזקקים בלבד ומותנות במבחני הכנסות (דורון, 1998).

מטרתה המוצהרת של תוכנית ביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי היתה להבטיח לכלל האוכלוסייה לאחר הפרישה מעבודה קצבת זקנה, שתוכל להעניק רמת חיים של המינימום הדרוש לקיום לכל הפחות. אבל כבר בשנות השישים התברר שערכן היחסי של קצבאות הזקנה, כמו גם ערכן הריאלי, כלומר כוח הקנייה שלהן, הלך ונשחק במהירות. בשל כך נפגעו תנאי חייהם של הקשישים שלא יכלו יותר להתקיים מההכנסה שהובטחה להם בזכות קצבאות אלה. במקום להעלות את שיעורי קצבאות הזקנה שנשחקו ולהחזירן לערכן היחסי והריאלי, כפי שנקבע בחקיקה המקורית, הוחלט להנהיג תשלום של **הטבה סוציאלית** למקבלי קצבאות זקנה נזקקים בלבד, שנוקקתם נקבעה על בסיס מבחני הכנסות ואמצעים. מה שבלט בהחלטה להנהיג תשלומי הטבה סוציאלית היה המודעות המועטת בלבד של ההנהגה הפוליטית של תנועת העבודה לתפנית שהם נתנו לה את ידם. פרט למחאותיה של קבוצה זעירה של אנשי ההסתדרות, שהיו מופקדים על נושא הביטחון הסוציאלי, לא נשמעו קולות מחאה נגד השינוי במדיניות קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. משמעות השינוי הייתה פגיעה באחד היסודות המרכזיים של

הביטוח הסוציאלי שאמור להבטיח גמלה על בסיס זכות ביטוחית המעוגנת בחוק, שיש לה בסיס קנייני מסוים שאדם רכש על ידי תשלומי דמי הביטוח, בלי להביא בחשבון הכנסות אחרות העומדות או יכולות לעמוד לרשותו של מקבל הגמלה ובדרך זו להבטיח לו רמת חיים גבוהה יותר מרצפת המינימום המובטחת. ההחלטה להנהיג את תשלומי ההטבה הסוציאלית נתקבלה כמדיניות זמנית לכאורה, ואמורה היתה להיות בתוקף לתקופת זמן קצרה. אבל כמו בהרבה מקרים דומים, גם במקרה זה התאמתה הטענה שאין דבר קבוע יותר מאשר הארעי. מדיניות תשלומי ההטבה הסוציאלית הארעית הפכה למדיניות קבועה במערכת תשלומי קצבאות הזקנה, והיא שרירה עם שינויים מועטים עד ימינו. יותר מזה, עקרון הסלקטיביות והתניית תוספת ההטבה הסוציאלית במבחן הכנסות הפכו עם הזמן גורם קבוע ובסיס לדרישות לשחיקה נוספת של האוניברסליות של גמלאות הביטוח הלאומי. שר האוצר בנימין נתניהו השתמש בטיעון זה כשפגע בקצבאות הזקנה וניסה להסוות פגיעה זו בהבטחה להקצות סכומים מסוימים לתמיכה בזקנים נזקקים בלבד.

שינוי הגישה לאחר מלחמת ששת הימים

שינוי כלשהו בגישה לבעיות הרווחה התחיל להסתמן בצמרת תנועת העבודה במחצית השנייה של שנות השישים, ובעיקר לאחר מלחמת ששת הימים. תרמו לשינוי זה גילויי העוני בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה (דורון, 1964; רוטר ושמאי, 1971), מודעות גוברת לבעיות אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות (דו"ח הוועדה לבדיקת התחלקות ההכנסות, 1962) וההתוודעות להזדמנויות המועטות שניתנו לקבוצות העולים מארצות המזרח להשתלב בזרם המרכזי של חיי החברה הישראלית. מיעוט ההזדמנויות יצר פערים חברתיים וכלכליים ומתח עדתי בין יוצאי אירופה לבין קבוצות העולים מארצות ערב. על רקע זה הופיעו הפנתרים השחורים, וקבוצות מקופחות שונות באוכלוסייה יצאו למאבק על זכויותיהן ועל מעמדם בחברה הישראלית.

הצורך להביא להפגת מה של המתחים החברתיים הקשים שנוצרו בחברה הישראלית באותן השנים הניע את הממשלה, ואת ראשי תנועת העבודה בתוכה, לנקוט מדיניות מרחיבה במקצת בנושאי הרווחה החברתית. פעלו כאן שני מניעים: (1) הכרה גוברת בכשלי מדיניות הרווחה שנקטו הממשלות השונות עד אז והצורך הדחוף לנקוט מדיניות רווחה חיובית יותר שתוכל לסייע בצורה טובה יותר

להיטמענותן של קבוצות העולים בחברה הישראלית; (2) החשש שנוצר בהנהגה שהפערים החברתיים והמחאה שהתלוותה אליהם מאיימים על יציבות השלטון ועל היציבות החברתית בארץ. להנהגה הפוליטית התברר שלא ניתן לדחות עוד את הרחבתן של תוכניות חברתיות. הרחבתן ושיפורן של תוכניות אלה, כך ציפו הפוליטיקאים, ישמשו גורם מייצב מבחינה פוליטית ויסייעו לשילוב ולאינטגרציה חברתית (הופנונג, 1982).

השינוי בעמדות הממשלה בא לידי ביטוי במינוי שתי ועדות ציבוריות חשובות באותה תקופה שנדרשו לדון בנושאי הפערים ומדיניות הרווחה: הוועדה לבדיקת התפלגות ההכנסות ואי השוויון החברתי בראשות דוד הורוביץ, נגיד בנק ישראל דאז (1971); ועדת ראש הממשלה לילדים ובני הנוער במצוקה בראשות ראש הממשלה עצמה, גולדה מאיר. ועדה זו נוהלה בידי ד"ר ישראל כץ וידועה בשם ועדת כץ (1973). הדיונים בוועדות האלה והדו"חות שפרסמו זכו להד ציבורי נרחב והפכו לאירועים פוליטיים כבדי משקל. היתה להם השפעה מרחיקת לכת על הממשלה ועל החשיבה של מנהיגי תנועת העבודה בתוכה שהביאה לנכונות להנהיג רפורמות חברתיות מסוימות ולהרחיב את מדיניות הרווחה.

אלה הרפורמות החשובות שנעשו באותה תקופה במדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי: הנהגת תוכנית ביטוח מפני אבטלה שנכנסה לתוקפה ב-1973; הנהגת תוכנית לביטוח נכות כללית אשר החלה לפעול ב-1974; רפורמה בתשלומי קצבאות הילדים ב-1975 שהביאה להכללת כלל ילדי ישראל במסגרת קצבאות אלה וכללה אף העלאה בשיעורן; שיפור בשיעורי תמיכות הסעד ואימוץ הרעיון של הבטחת הכנסת מינימום לכל קבוצות האוכלוסייה הנזקקות על ידי שילוב תמיכות אלה עם קצבאות הילדים וקצבאות אחרות של הביטוח הלאומי; שיפור פעולתן של הלשכות לרווחה חברתית של הרשויות המקומיות (דורון וקרמר, 1992).

יחסה של תנועת העבודה למדינת הרווחה

למרות הגישה ההססנית של ראשי השלטון והוויכוחים הרבים סביב הנהגת תוכניות הרווחה השונות, הונחו במשך שנות השישים והשבעים במדינת ישראל היסודות העיקריים של מדינת הרווחה, הדומים במידה רבה לאלה שהיו מצויים באותה העת במדינות המתועשות המפותחות. התפתחויות אלה במדיניות הרווחה הביאו לשינוי מרחיק לכת של החברה הישראלית ולשיפור גדול של רווחת תושבי

המדינה. לתנועת העבודה שהיתה במשך כל השנים האלה בשלטון היתה ללא ספק תרומה מכרעת להתפתחויות אלה. קשה להניח שניתן היה להגיע להישג הזה ללא הבסיס של המחויבות העקרונית של ראשי תנועת העבודה לדאגה לרווחת האוכלוסייה ולחזון הציוני הסוציאליסטי שלהם.

ואולם במשך השנים איבדה תנועת העבודה את התנופה הרעיונית שלה. הקמת הביטוח הלאומי בשנות החמישים, למשל, נבעה בעיקרה מהדחף האידיאולוגי בתוך דרגים שונים של תנועת העבודה להגשים במדינת ישראל את שאיפותיהם בנושאי רווחה חברתית וביטחון סוציאלי. קשה לחשוב על רעיונות והצעות שהעלו ראשי תנועת העבודה בשנים מאוחרות יותר שהיה בכוחם להביא לשינוי במבנה החברתי של ישראל. היתה זו תחילת העידן של קץ האידיאולוגיה. כמעט כל השינויים והתוספות שהוכנסו לגרעין הביטחון הסוציאלי הראשוני של מדינת הרווחה הישראלית היו תוצר של הביורוקרטיה החדשה של שירות המדינה המקצועי. בעוד הביורוקרטיה החדשה הפגינה באותן שנים פעילות יצרנית וחדשנית, המשיכו החוגים הוותיקים של תנועת העבודה להשמיע מדי פעם את קולם בבעיות חברה וביטחון בסוציאלי. אבל חוגים אלה איבדו את הלהט האידיאולוגי שלהם ולא יכלו להציע מענה אמיתי לצרכים המשתנים של החברה הישראלית בכלל ולבעיות הרווחה שלה בפרט.

תנועת העבודה ואנשי מפלגת עבודה בתוכה שידרו בנושאי מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי מסרים סותרים שנבעו מן הקיפאון המחשבתי שהשתרר בקרבם. דוברי מפלגת העבודה עשו מאמצים רבים לפאר את שנעשה בעבר ולזקוף את כל ההישגים לזכות המפלגה. ואולם בה בעת הם ניסו להמעית בערכם של הדברים שנעשו ולהדגיש כל הזמן שמה שנעשה הוא טוב אולי לפרט, אבל לא לכלל ומדינה. השניות הזאת בעמדות של רוב דוברי תנועת העבודה הצביעה על האמביוולנטיות העמוקה שלה כלפי מדינת הרווחה וכלפי נושאים קונקרטיים של רווחה וביטחון סוציאלי שהם נאלצו להכריע לגביהם. לא תמיד היתה מודעות מספקת בקרב ראשי התנועה לסתירה הפנימית, אבל היה בלשון הכפולה של הרטוריקה הזאת כדי להכשיל את תנועת העבודה בעיני הציבור. הציבור הרחב ידע מה הדברים שהושגו בתחומי הרווחה והכיר גם את מגבלותיהם. במאבק הקשה שניטש על שיפור תנאי חייו התקשה הציבור להבין את המסר הכפול ולקבל את חלקו השלילי שנגע לו ישירות.

סיכום ודין: הסוגיות שעמדו להכרעה

תנועת העבודה, שהחזיקה בשלטון בעשורים הראשונים של המדינה, נאלצה להתמודד עם המצוקות החברתיות והכלכליות הקשות של התקופה. היה עליה לעשות זאת תוך ניהול מלחמה והבטחת ביטחון המדינה מפני אויבים מבחוץ ותוך הנחת היסודות לבניית הכלכלה העתידית של המדינה. בנסיבות אלה היה עליה לקבל החלטות הנוגעות למדיניות החברתית, אשר עמדו לקבוע את הרווחה האישית של תושבי המדינה ואת דמותה העתידית של החברה הישראלית. הדילמות שלפניהן ניצבה בנושאים אלה היו קשות מאד, והחלטות המדיניות החברתית שנתקבלו קבעו במידה רבה את אופייה של המדינה ואת מעמדה של תנועת העבודה בתוכה.

לדילמות שתנועת העבודה התקשתה להכריע בהן היה קשר הדוק לאידיאולוגיה הצינונית הסוציאליסטית שהביאו איתם ראשי התנועה מתקופת היישוב. הבעיה היתה שהסוגיות שהיו חשובות מאוד בתקופת היישוב, סוגיות שתנועת העבודה קבעה את עמדותיה כלפיהן במסגרת היישובית, קיבלו משמעות אחרת לגמרי בתקופת המדינה. בתקופת היישוב יכלו ראשי תנועת העבודה, למשל, לרכז את מאמציהם כמה שהם כינו **החוגים הבונים של היישוב או ארץ ישראל העובדת**. כאשר הם קיבלו על עצמם את האחריות על ניהול ענייני המדינה, הם הפכו להיות אחראים לרווחת האוכלוסייה בכללה. לא היו להם יותר המותרות של ההעדפה, אבל הם לא הפנימו את העובדה הזאת.

ההיצמדות של ראשי תנועת העבודה לעמדותיהם האידיאולוגיות הקשתה עליהם לקבל את ההכרעות שהתבקשו מכורח המציאות המשתנה. המנהיגות היססה והתקשתה להשתחרר ממחויבויות של טרום המדינה. ההחלטות שהתקבלו נבעו מדפוסי הפעולה והחשיבה הקודמים, ללא תשומת הלב הראויה לצורכי הרווחה של כלל החברה הישראלית ששינתה את פניה מבחינת גודלה, הרכבה, צרכיה ומצוקותיה. ההיסוסים האלה באו לביטויים הברורים במדיניות שנקטה בענייני הביטחון הסוציאלי, הסעד, העבודה והבריאות.

האמביוולנטיות הזאת בלטה במיוחד בענייני הגשת סעד לקבוצות האוכלוסייה הנזקקות. הנהגת תנועת העבודה לא היתה מודעת במידה מספקת לחובתה המוסרית והפוליטית לדאוג לתיקון המידי של מצב הנזקקים, בעיקר מבין העולים החדשים, שחיו במצבי מצוקה קשים, ולהגיש להם את הסיוע הדרוש. הם דבקו בעמדתם שהגשת סעד ועזרה לקבוצות אוכלוסייה נזקקות היא פילנטרופיה מיושנת המושתתת על אידיאולוגיה קפיטליסטית. הם התעלמו מכך שכל חברה,

ולא חשוב מה צביונה החברתי-האידיאולוגי, חייבת לפרוס רשת מגן שתבטיח את הקיום לכל אחד מחבריה. תנועת העבודה לא השכילה לנקוט מדיניות כזאת בענייני הסעד בעשורים הראשונים של קיום המדינה, כאשר אחזה בהגה השלטון. היה צורך שיבוא מומחה מבחוץ, פרופ' פיליפ קליין, שיצביע על מחדליה בנושא זה. רק בעקבות הדו"ח של קליין זכה הכישלון הזה לתהודה ציבורית רחבה, ולפחות אחד ממנהיגייה הבולטים של תנועת העבודה, פרץ נפתלי, הודה שהתנועה כשלה במתן מענה הולם.

כורח המציאות ולחץ הנסיבות – חשיפת תופעת העוני, העמקת אי השוויון והולדתה של תנועת מחאה גדולה בדמותם של הפנתרים השחורים בשנות השישים והשבעים – הביאו לריכוך מה של הגישה הנוקשה של תנועת העבודה בנושא מדיניות הרווחה. השיקולים להכנסת שינויים במדיניות נבעו גם מן החשש מערעור היציבות הפוליטית ואיום על המשטר הקיים. כל אלה הובילו להקמת הוועדה של ראש הממשלה לנוער במצוקה ולילדים הידועה בשם ועדת כץ, שראש הממשלה גולדה מאיר הקדישה לה הרבה מזמנה ומהחשיבה שלה. אבל לא היה די בפעולות הוועדה ובצעדי מדיניות הרווחה המרחיבים יותר שננקטו בעקבותיה כדי למנוע את התסכול והמרירות שהצטברו במשך השנים בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות.

גם אם התגלו לקראת סוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים אצל הנהגת תנועת העבודה ניצנים של נכונות לשנות את גישתה ואת מדיניותה בנושא הרווחה, הרי הזמן פעל כאן נגדה. מלחמת יום הכיפורים והמחאות הציבוריות בעקבותיה על אוזלת ידה של הממשלה בראשות מפלגת העבודה, משבר הנפט והקשיים הכלכליים העולמיים שבאו בעקבותיו, עלייתם של כוחות ניאו-שמרניים שהעמידו להם למטרה לצמצם את מדיניות הרווחה, כל אלה הובילו בסופו של הדבר למהפך הפוליטי של 1977. כך באה לקצה השליטה ההגמונית של תנועת העבודה בחברה הישראלית.

אחת הסיבות המרכזיות לירידת כוחה והשפעתה של תנועת העבודה היתה גישתם האמביוולנטית של ראשיה למדינת הרווחה ולמוסדותיה. הפרדוקס הוא בכך שהיסודות העיקריים של מדינת הרווחה הונחו בידי תנועת העבודה עצמה בתקופת שלטונה. אבל ראשיה לא השכילו לתרגם עובדות אלה במידה מספקת להישגים בעיני עצמם ובעיני האוכלוסייה. כך סללה תנועת העבודה את הדרך לימין החברתי ולמדיניות שנקט של צמצום יסודות מדינת הרווחה, יסודות שהיא הניחה.

מקורות

- אביזוהר, מ' (1978). **כסף לכול, התפתחות הביטחון הסוציאלי בישראל**. תל-אביב: יריב-הדר.
- איזנשטדט, ש"נ' (1967). **החברה הישראלית: רקע, התפתחות ובעיות**, ירושלים: הוצאת מאגנס.
- אלמוגי, י' (1968). מתוך 'היערכות חדשה – צורך השעה'. **עבודה וביטוח לאומי**, 12, 394.
- ברנון, צ' (1948). בתי משפט לענייני עבודה. **חקרי עבודה**, ב 1-2, 104-99.
- בר-שירה, י' (1948). תחיקת עבודה במדינת ישראל. **חקרי עבודה**, ב 1-2, 78-59.
- דברי הכנסת** (30 ביוני 1953). 14, 1759.
- דברי הכנסת** (28 בינואר 1958). 25, 993.
- דויטש, ע', ר' (תש"ל). **התפתחותה של העבודה הסוציאלית כמקצוע ביישוב העברי בארץ ישראל, עבודה לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית**, ירושלים.
- דין וחשבון של הוועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי** (1971). [ועדת הורוביץ], תל אביב.
- דורון, א' (1964). עוני בישראל, **אמות**, ד, 7-13.
- דורון, א' (1969). המאבק על ביטוח אבטלה במדינת ישראל, **מולד**, ב (כה), 448-439.
- דורון, א' (1982). **המאבק על הביטוח הלאומי 1948-1953**, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). **מדינת הרווחה בישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע**. תל אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול, האוניברסיטה העברית.
- דורון, א' (1977). מערכת הסעד במדינת ישראל: סוגיות של מדיניות ומינהל. **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים**, 11, 109-129-דורון, א' (1997). מענקי זקנה בשנות ה-50 וה-60. **עיונים בתקומת ישראל**, 7, 300-326.
- דורון, א' (1998). הנהגת תשלומי הטבה סוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי, **עיונים בתקומת ישראל**, 8, 424-398.
- דורון, א' (2002). מסלול המכשולים של ההסדר החקיקתי של הגשת שירותי הסעד: המקרה של חוק שירותי הסעד 1958, **עבודה חברה ומשפט**, ט, 153-135.
- דורון, א' (2003). תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט, בתוך: א' בראלי, ונ' קרלינסקי, (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט**. שדה בוקר: המרכז למורשת בן גוריון, סדרת נושא עיונים בתקומת ישראל, 519-552.
- הורוביץ, ד' וליסק, מ' (1990). **מצוקות באוטופיה**. תל-אביב: עם עובד.
- הופנונג, מ' (1982). **מחאה חברתית ותהליך התקציב הציבורי: השפעת הפגנות הפנתרים השחורים על ההקצאות לצורכי חברה ורווחה**. עבודת גמר לתואר מוסמך, המחלקה למדעי המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- המכון לחקרי עבודה (1948). הוויכוח באספה הכללית של חברי המכון, 13-17 בינואר 1948. **חקרי עבודה, כ-1, 127-145.**
- ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה [ועדת כץ] (1973). **דין וחשבון מוגש לראש הממשלה, ירושלים.**
- לוביאניקר [לבוך], פ' (1948). ההסתדרות במדינה. **הפועל הצעיר**, 8 ביוני ע' 20, וכן 22 ביוני ע' 6.
- לובינסקי [לוטן], ג' (1948). העבודה הסוציאלית במדינת ישראל. **חקרי עבודה כ-1, 2, 79-83.**
- מרום, ש' (3 במאי 1996). הדו"ח הגנוז של פיליפ קליין, **הארץ.**
- מרום, ש' (1997). **המדיניות החברתית של ישראל בשנות החמישים והששים והתהוותן של שכבות במצוקה.** תיזה לקבלת תואר m.a. מבית הספר לעבודה סוציאלית ומהחוג להיסטוריה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- נפתלי, פ' (1959). העזרה לנזקקים היא חובה מוסרית וחברתית. **סעד ג, 32, 82.**
- קליין, פ' (1958). **שירותי הסעד בישראל.** דו"ח היועץ למינהל סוציאלי ליד משרד הסעד, הוכן עבור ממשלת ישראל.
- קנב, י' (1962). **חברה בישראל ותכנון סוציאלי.** תל-אביב: עם עובד.
- קניבסקי, [קנב], י' (1948). תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל. **חקרי עבודה, כ-1, 2, 52-8.**
- רובין, ח' (1948). **פרטיכל של מועצת ההסתדרות הס-ב, 134.**
- רוטר, ר' ושמאי נ' (1971). דפוסי העוני בישראל – ממצאים ראשוניים, **ביטחון סוציאלי, 1, 17-28.**
- שפירא, ז' (1 ביולי 1948). ההסתדרות ומוסדות המדינה. **על המשמר.**
- שפירא, י' (1977). **הדמוקרטיה בישראל.** רמת-גן: מסדה.
- הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי [ועדת קנב], (1950). **תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל, דין וחשבון הוועדה.** תל אביב: משרד העבודה והביטוח העממי.
- ארכיון המדינה, תיק (3819) 690, מיכל ג' 14/5552 (משרד ראש הממשלה, חט' 43).
- Beveridge, W. (1942). *Report on 'Social Insurance and Allied Services'*, London: HMSO, Cmd. 6404.
- Glennerster, H. (1995). *British Social Policy Since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Neipris, J. (1978). *Social Welfare and Social Services in Israel, Policies, Programs and Issues in the Late Seventies*, Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, Paul Berwald School of Social Work.
- Notes of Conversation between the Prime Minister of Israel and Dr. P. Klein (12 October 1958).