

# שבע שנים

## מגמות ובעיות

עם הקמת הממשלה הנבחרת הראשונה בראשותו של בן-גוריון מתמנית גולדה מאיר, בינואר 1949, לשרת העבודה והביטוח הלאומי. היה זה התפקיד שנראה מתאים לה ביותר, כדבריה, היא רצתה בתפקיד זה הן משום שהיתה בו עשייה גדולה, בניית-עם ובניין ארץ הלכה למעשה, והן משום הזדהות שהיא חשה בין המשימות שהוטל עליה למלא כשרת העבודה לבין החזון הציוני-סוציאליסטי של חברה עבודה המושתתת על אדני צדק חברתי, שוויון ועזרה הדדית.

פרק זה בחייה של גולדה, שבע השנים שהיא ראתה כ"מאושרת וכמספקות ביותר בחייה", קופח לא מעט בתיאור תולדותיה ומאבקה. כך, מכל מקום, חשים חברים שעשו במחיצתה בימים הסוערים ההם במשרד העבודה. על שבע השנים הללו באנו לייחד את הדברים. זהו סיפור על גולדה, שאי אפשר לנתקו, כמובן, ממסלול חייה שלפני היותה שרת העבודה והוא מתמוזג בתפקידים שמילאה לאחר זאת, כשרת החוץ וכראש ממשלת ישראל. היה זה מסלול שקיפל במהלכו את אגדת ההגשמה הציונית על כל מצוותיה החלוציות – עליה, עבודה, התיישבות, הגנה, וכן יצירת מעמד פועלים יהודי מאורגן, שואף קידמה ונושא שליחות לעם היהודי.

למן הימים הראשונים לכהונתה של גולדה כשרת העבודה חשו העובדים עמה שערך החירות, כלומר זכותו של כל אדם לחיות באמונתו, לשכנע את זולתו ולהיות פתוח לדעותיהם ולהצעותיהם של אחרים – אך לא נכנע ל"לחצים" – הוא לה אורח חיים ולא תיאוריה תלושה מן המציאות שמשלמים לה מס שפתיים. בחיי המשרד שהופקדה עליו שררה דמוקרטיה שליכדה אנשים בעלי דעות והשקפות עולם שונות לעבוד ולהיאבק יחד למען המטרה המשותפת. נוצרה תודעה של מה שגולדה כינתה "חברים" השוקדים לבצע, כל אחד בתחום אחריותו ובצוותא, את מה שהוחלט לאחר בירור וליבון ושיקול דעת ותושיה. התושיה נתחייבה מן התנאים הקשים, מרלות האמצעים ומלחץ הזמן.

במבט לאחור אפשר לזקוף לזכותה של תושיה זו, שכמעט כל אחד מן החברים תרם לה את תרומתו, רבים מן ההישגים ההיסטוריים של "שבע השנים המאושרות". הרגשתו של כל אדם שהוא ממלא לא "משרה" אלא שליחות נבעה מן האווירה ששררה אז במחיצתה של גולדה אווירה זו המריצה את הצוות, למן הפקיד השליח ועד למנכ"ל, לעשות יום-יום, ללא חשבון שעות ותנאים, תוך ניתוק מן המשפחה ותוך טלטולי נסיעה, במרחבים שהיו עוד שוממים ללא דרך וללא מסעדות, את מה שעשו בימים הסוערים ההם, ימי העליה ההמונית.

ככל שגולדה טיפחה את אווירת ה"חברים", את השיתוף והיוזמה של "אנחנו" ולא של "אני", היתה בה גם נחישות, שלא פעם פירשו אותה כתקיפות. ואכן, היא לא סבלה מועלים בתפקיד וביחוד לא מתחכמים המנסים, לאחר שנתקבלה ההחלטה, לעשות את הדברים קלים יותר. היא לא חסכה דברי ביקורת, ואף נזיפות מכאיבות גם מנשואי פנים, שניסו לבצע, אמנם "לפי חוזה" אבל בלי קצת "לב"; להרוויח מדרגה בגרם המעלות, או פיסת שיש במטבח בשיכונים שקיבלו עליהם לבנות. גם לתקיפות זו יצאו מוניטין שהוסיפו לה יוקרה, אף שהיו גם נעלבים.

ה"חברים", כפי שכונה הצוות בפי גולדה – רובם המכריע בא אל משרד העבודה מתפקידים אחרים, ציבוריים, מקצועיים ותנועתיים, אם בשנות כהונתה כשרת העבודה ובעידודה ואם עוד בתקופת כהונתה של הממשלה הזמנית, כששר העבודה היה איש מפלגת הפועלים המאוחדת (מפ"ם) מרדכי בנטוב ז"ל. החברים היו רבים ולא נקרא בשמותיהם, אף כי כל אחד מהם ראוי שפעלו ותרומתו יסופרו ויוזכרו לברכה. ואכן, יבול העשייה המרשים בשנות כהונתה במשרד העבודה ובכל שלוחות הממשלה, הסוכנות היהודית, ההסתדרות, נראה כנס היסטורי. ישוב בן 650,000 נפש העלה וקלט את ניצולי שואת אירופה ופליטי גלויות ערב, דוברי שפות שונות ותרבויות חיים שונות ורמות משכל שונות והפכם ל"עם" בן 1.7 מיליון נפש (פי שלושה כמעט) כבר עם תום כהונתה של גולדה כשרת העבודה.

בשבע השנים האלה שוקמו ואוכלסו ערים נטושות והוקמו עירות פיתוח בכל מרחבי הארץ, נבנו שיכונים

חדשים, נטללו כבישים, העם למד לדבר שפה אחת והוכשרו רבבות בעלי מקצוע. להתיישבות החקלאית נוספו באותו פרק זמן 400 ישובים חדשים, מושבים וקיבוצים. כל העבודה הזו נעשתה בתנאים של מחסור חריף באמצעים, בצידוד, בידע טכני וניהולי. היה מחסור בכוח אדם בעל התמחויות ספציפיות, כגון רופאים, מורים, מהנדסים, עובדים סוציאליים בהיקף ובאיכות שנדרשו כדי להרים את המשא הכבד הזה. וכל זה בתקופה של מתיחות בטחונית בלתי פוסקת, מול גיחות טרור רצחניות, מזימות פוליטיות ואיומי מלחמה מתמידים לאורך כל החזיתות.

מובן שלא תמיד האירה ההצלחה פנים. לא תמיד היה אפשר להתגבר על קשיים ומכשולים, על המחסור המתיש באמצעים ועל חוסר הנסיון. נעשו בוודאי גם שגיאות, ומהן אפילו מכאיבות. לפעמים לא התאימו הפתרונות לצרכים האמיתיים, בעיקר בכל הנוגע לאורח החיים, לכללי ההתנהגות המסורתיים ולהשקפות העולם של אוכלוסיות העולים. עיסוקי העבר של רבים מאד מן העולים לא התאימו לעיסוקים שניתן היה להציע להם בארץ. הציפיות שלהם לא עלו בקנה אחד עם דפוסי החיים והמטרות החברתיות שסיגל לעצמו הרוב בישוב בהנהגתה של תנועת העבודה. ואל דפוסי חיים אלה ניסו לקלוט את העליה החדשה, שלא היתה לה הכנה לקראת המהפכה המתחוללת בחיי אנשים הנעקרים מסביבתם ומן הערכים שהיו מקובלים עליהם והם צריכים להסתגל למציאות חברתית ורוחנית אחרת.

ההנחה שהאילוצים הכרוכים בהסתגלות למקום חדש ולתנאים אחרים יחישו השתלבות ללא מתחים הופרכה בחיי המציאות שהתפתחה בתהליך קליטתה של העליה ההמונית. כוחות פנימיים בקרב העולים, לארצותיהם ולתרבויות חייהם, שהיו בהן גם שוני והבדלי מזג, על אף המשותף לכולם כיהודים, מצאו להם ביטוי שהתעצם עם השנים. לא חסרה גם הטלת אשמה בקולטים. לפי הטענות שהשמיעו דוברי הנקלטים, נהגו הקולטים קיפוח כלפי עולים החדשים; כפו עליהם "חלוציות", "כיבוש השממה", התנחלות באזורים מרוחקים ממרכז הארץ. ואילו הקולטים עצמם, לפי טענת העולים, לא התפרקו מנכסיהם ומעמדותיהם ולא חילקום עם העולים החדשים. מכל מקום, ההתמזגות של העולים, שבחלקם הגדול נמנו עם עדות המזרח ושמרו על דפוסי חיים מסורתיים, בתוך הישוב הוותיק לא היתה מושלמת ולא נתמשה תקוותם של הקולטים, שקליטה זו תחיש את הקידמה במדינת היהודים, במתכונת שיעצבו יוצאי אירופה על בסיס השקפת העולם הציונית-סוציאליסטית שהיה לה מעמד הגמוני בישוב ובציונות. מובן גם שלא הובא בחשבון פוטנציאל הגידול הדמוגרפי והאלקטורלי של בני עדות המזרח.

מאוחר יותר קיבל הקונפליקט בין יוצאי אירופה-אמריקה לבין יוצאי אסיה ואפריקה הסברים מדעיים – סוציולוגיים ופסיכולוגיים. אבל בשנים ההן יצר הקונפליקט בעיות רבות וקשות ללא מוצא; העולים החדשים הרי באו ללא מטען וללא אמצעים וללא ארגון עצמי לארץ שלא היו בה לא דירות, לא אמצעי ייצור להפעילם, לא שירותים מוכנים. ואת הכל צריך היה להקים מן היסוד. לא היה אז מנוס מהטלת צנע כבד על המדינה, כדי שיהיה אפשר להפריש מן האמצעים, הדלים יחסית, כדי להוציא – נוסף על המינימום ההכרחי לקיום יום-יומי – את הדרוש לקיום הבטחון מול עוינות חבלנית בכל הזירות ומצד גורמי-פנים שלא השלימו עם קיום המדינה. המירב שאפשר היה להפריש ולהשקיע בקליטת העליה, בבניה, בסלילה, בהתיישבות, בתיעוש, ביצירת תעסוקה ובהזרמת עולים לארץ היה מעט מאד. גם הצנע לא נתקבל תמיד בהבנה, כקרבן שהעם קיבל על עצמו, אלא ראו בו "גזירות" שלא אחת שימשו להטלת דופי באפוס הקליטה של העליה ההמונית.

ערכיה של תנועת העבודה, וגם ביטוייה הארגוניים, הסוציאליים והמשקיים, לא נתקבלו, כאמור, על ידי העולים החדשים, כפי שקיוו רבים מ"דור המייסדים". גולדה חיתה את המבוכה הזאת בכל נפשה, ועד כמה חריפה היתה המבוכה היא נוכחה לראות כאשר פעם, ברגע של התרוממות רוח באחת מהופעותיה בקיבוץ גלילי, היא הביעה את תקוותה לחזות ב"סוציאליזם בימינו". הסוציאליזם שלה היה סוציאליזם הומאני ודמוקרטי, שניתן לבנותו אותו מן היסוד כחברה של עזרה הדדית, של אחריות הדדית, של עבודה יוצרת ובונה המכבדת את עושיה. גולדה חשבה על משק המסוגל להעניק לכל אדם עובד את מיטב הנאות החיים, התרבות צורכי הקיום, החינוך הבריאות והבטחון, משק המטפח יחסי עבודה הוגנים, מתוך שאיפה לצדק ולרמת חיים גבוהה לכל ככל שהמשק יכול לספק, ולא רק לעשירים בלבד.

כאשר מגמות חברתיות-רעיוניות, נעלות ככל שתהיינה, מתנגשות עם המציאות וההתנגשות הזאת גורמת עיכובים ואף מחוללת נסיגות – עושה הדיאלקטיקה ההיסטורית את שלה. מעבר לחילוקי הדעות הפוליטיים, מעבר לאינטרסים הסקטורליים של כוחות וגורמים שונים המשפיעים על עיצוב דפוסי החברה והמשק ומעבר לכל מיני קשיים אופרטיביים – המגמות הבסיסיות החיוביות קיימות, ונעשות לכורה חיים חברתי ומשקי. ההתקדמות שחלה מאז בפיתוח כל ה"פרוייקטים" החברתיים והמשקיים, שהוחל בהפעלתם

באותן שבע השנים וברוח המגמות שהנחו את גולדה מאיר – לרבות מערכות הבטחון הסוציאלי – היא רק עדות ניצחת לכך שזמנה לא הספיק, שקצב הצמיחה היה איטי יותר מן המאמץ להחישה, אבל המגמות שרירות וקיימות ועתידן עוד לפניהן.

## המשימה - עליה המונית

באותן השנים קיבצה מדינת ישראל מיליון עולים חדשים, ניצולי שואת אירופה ופליטי גלויות ערב, מהם 80,000 עוד בעיצומן של קרבות תש"ח, ועד כ־700,000 בשלוש השנים הראשונות לקיום המדינה. היו אלה עולים שהגיעו לארץ אבותיהם בחוסר כל, ללא לשון משותפת וללא מקצוע, זקנים וטף, חולים ונכים, בעלי משפחות ובודדים. הם הגיעו בספינות רעועות, במטוסים ובשבילי סתר, בצפיפות קשה, תשושים מתלאות ומטלטולי דרך, לאחר שהיו נתונים לסכנות ולסחיתות בנתיבי ה"בריחה". בארץ לא הייתה לעולים לא קורת גג מוכנה ולא עבודה להתפרנס ממנה. לא היה מנוס מלשכנם, בצפיפות רבה ובתנאים קשים, בכל מיני מגורים ארעיים. הוקמו "מעברות" של אוהלים, בדונים, פחונים, צריפונים של דל"ת על דל"ת, וזאת לאחר שכבר נתמלאו הדירות הנטושות וכל מיני מבנים עזובים במחנות הצבא הבריטי. במתקנים האלה היו העולים חשופים למחצה לגשמים ולשטפונות, לסופות קרה ולרוחות שרב. היה צורך לספק מי שתיה, מזון, שירות רפואי, מתקני למידה לדור הצעיר – עד להקמתם של שיכוני הקבע ולהכנתם של מקורות תעסוקה. את המעברות האלה פיזרו ברחבי הארץ, מקריית שמונה בצפון ועד אילת בדרום. במקומות שתוכננו להקמת ישובים חדשים, חקלאיים ועירוניים, או לשיקום ואיכלוס ערים וכפרים נטושים. כדי לשכן את העליה החדשה, צריך היה להכפיל לפחות את מספר דירות המגורים שהמדינה ירשה מתקופת המנדט ומן התקופה שקדמה לו במאות שנות בניה.

וצריך היה לדאוג לתעסוקה למאות האלפים, וזאת כשהתעשייה עוד היתה בראשית צעדיה. לא היה מנוס מארגון "עבודות חק" עד שיפותחו מקורות תעסוקה של קבע בחקלאות, בתעשייה, בבניין ובשירותים. המגמה היתה לקלוט ולהכשיר את העולים לחיי עבודה תוך כדי עבודה – ובעבודות כפיים – ולא להרגילם לחיי סער. צריך היה ללמד מקצוע לרובות אנשים. צריך היה לשקם כבישים שנהרסו וכבישים שנקטעו במלחמה ולסלול כבישים ליישובים חדשים. צריך היה להקים ולפתח מערכות של עזרה הדדית ובטחון סוציאלי, לקדם חוקי עבודה, להרחיב ולהקים מפעלים ושירותים קואופרטיביים – כל מה שנחזה שנים ארוכות כהגשמת הציונות, כחזון החברה היהודית החדשה והמתקדמת שתיכון במדינת היהודים. כל הגורמים במדינה החדשה – הממשלה על כל שלוחותיה ומשרדיה, הסוכנות היהודית, ההסתדרות, הארגונים האזרחיים – נחלצו למשימה ההיסטורית הזאת. במשרד העבודה נכללו באותם ימים: אגף השיכון; מחלקת העבודות הציבוריות; אגף התעסוקה, הלימוד וההכשרה המקצועית בבתי-הספר, בקורסים ובמרכזי הכשרה ופיקוח ומימון הכשרה פנים-מפעלית; הפיקוח והעידוד של הקואופרציה היצרנית, החקלאית והשירותית; הפיקוח על העבודה ועל יחסי עבודה. למשרד העבודה נועד איפוא תפקיד מרכזי בקליטת העולים, ובדאגה לתעסוקה ולשיכון בשבילם.

קיבוץ הגלויות על כל מבצעי – "עזרא ונחמיה" לקיבוץ גלות בבל, "מרבד הקסמים" לקיבוץ גלות תימן, עליית היהודים מסין, עליית ניצולי שואת אירופה, ובשלב מאוחר קצת יותר עליית יהודי צפון-אפריקה – היה מבצע אדיר ממדים ועתיר בעיות. המשילוהו ליציאת מצרים ההיסטורית, ואכן היה זה פרק מפואר בתולדות ישראל, שהיה כרוך בהברחת יהודים מארצות "סגורות" בנתיבי סחר, בהבטחת אמצעי תחבורה יבשתית, ימית ואווירית – כל אלה בהנהגת שליחים עזי נפש, בתושיה למופת.

ומשהגיעו העולים לארץ היתה הבעיה הראשונה – הסדר המגורים והכוונתם דרך מחנות מעבר אל מקומות היעד; ואלה בחלקם היו מתוכננים על המפה, אבל עוד לא היו קיימים בפועל. סידור העולים תוכנן ובוצע לאחר שיקולים ולבטים שהביאו בחשבון את ההרכב הגילי, את ארצות המוצא, וגם את הציפיות של

הבאים. העולים הובאו ללא הבחנה בין בריאים וחולים, זקנים ועולי ימים, רווקים, בודדים ובעלי משפחות גדולות. באו קהילות שלמות, על כל המטען הסוציאלי שהיה עמן ומורשת המבנים התפקודיים שהיו להם בקהילות מוצאן. לכל האנשים האלה, בכל מקום שהופנו אליו, צריך היה להבטיח שירותי ציבור, תנאים לתינוקות ולאמהות הרות, גניידיילים וכתייספר, עזרה רפואית והסדרי אישפוז לעת הצורך, צרכניות, לשכות עבודה, בתי תפילה לפי ה"נוסח" – וכל זה באמצעים הדלים שהיו אז למדינה וברמה בלתי מספיקה. אבל הכל נעשה בתעוזה ובתנופה תוך סיכון שהיה כרוך, אפילו מבחינה פיסיית פשוטה, בטיפול ברבבות עולים לחדש בקצב שהארץ לא ידעה כמותו קודם לכן. ואין צורך להוסיף את הסכנות הבטיחותיות, הבריאותיות והסוציאליות הטמונות במצוקת המונים. לכולם צריך היה להבטיח מזון, הגנה מקור; צריך היה למנוע מגפות ולרפא מחלות.

מיליון העולים החדשים שעלו לארץ בתקופת כהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה היו כפליים ממספר היהודים שנוספו בארץ-ישראל, מעליה ומריבוי טבעי, מאז שהיא עצמה עלתה לארץ, ב־1921, ועד מלחמת השחרור. מספר העולים היה פי 25 מיוצאי מצרים. ואין לשכוח, כמובן, כי העליה ההמונית הזאת היתה צמודה, כמעט שלובה, למלחמת השחרור, אשר בה עמד ישוב בן 650,000 נפש מול שבע מדינות ערב. הנצחון המופלא במלחמת השחרור, של מעטים יחסית מול צבאות חמושים של שבע מדינות, עלה בקרבנות רבים ויקרים והשאיר אחריו גם הרס רב ערים וכפרים נטושים וחרבים. ועכשיו, עם בוא העליה הגדולה, נוצרה שעת כושר היסטורית לשקם ולאכלס אזורים אלה, שחרגו בחלקם מן השטחים שתוחמו למדינת היהודים על-פי גבולות החלוקה, שנחתה עליידי הערבים, והוכרו עכשיו, עם הסכמי שביתת הנשק, כתחומי שליטתה של ממשלת ישראל. השעה ההיסטורית היתה דוחקת. הישוב שהפך למדינה גזר על עצמו צנע החדשים רבים וארוכים תוך קיצוב מצרכי מזון ולבוש כדי לעמוד במשימה ולחלק את המעט יחסית שהשיג עם העולים לפי מכסות. נחקק חוק השבות, שקבע את זכותו של היהודי לשוב לארץ אבותיו ולהיות לאזרח מדינת ישראל.

## שיכון וסלילה

על המשרד שגולדה עמדה בראשותו ועל החברים שפעלו במחיצתה הוטל חלק מכריע במשימת קליטת העליה. רשת של כ־400 ישובים חקלאיים חדשים באותו פרק זמן במרחבי הארץ, ועל הקמתם ואיכלוסם חלשו מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית ומשרד החקלאות. רשת זו, שמנתה כ־100,000 נפש, בהם כ־10,000 תושבים ותיקים היתה רק חלק ממבצע האיכלוס של מרחבי הארץ. רבבות רבות של משפחות שוקמו בערים נטושות, רבים שוכנו במבנים שהיה צורך לשקם ולשפץ. רבבות שוכנו בבתים שהותיר הצבא הבריטי במחנות הצבאיים. כ־200,000 משפחות, לסירוגין, שוכנו בשיכונים ארעי במעברות – באוהלים, בדונים, צריפונים, אסבסטונים, עם שירותים סניטריים ציבוריים, הסדרי אספקה, בריאות וחינוך ארעיים. חלק מן המעברות הוקמו באזורים שבהם תוכננו ערי הפיתוח, ובנייתן של ערים אלה, פיתוח מקורות התעסוקה בהן והקמת שירותיהן הציבוריים נעשו על-ידי העולים שהתחילו להתנחל בהן תוך כדי חיסולן של המעברות.

בתקופת המעברות, שהיתה שלב המעבר של העליה ההמונית עד לשיכונם בדירות שנבנו בשבילים בישובי מגוריהם החדשים, חיו משפחות העולים החדשים בתנאים קשים מאד. מאמצים גדולים הושקעו כדי לספק שירותים מינימליים, להבטיח תחבורה ובטחון וכמובן גם תעסוקה. רבים זוכרים את הימים ההם כימי סבל ומצוקה שנבעו, כביכול, מ"קיפוח" ואינם מבינים שלא היתה אז כל ברירה אחרת.

במסגרת תפקידיו וסמכויותיו כלל משרד העבודה את הדאגה לקורת גג, כלומר תכנונו וביצועו של השיכון בישראל, לרבות תכנון והקמתן של עיירות הפיתוח. עיירות הפיתוח נועדו במקורן להיות מרכזי אספקה של כוח אדם ושירותים לטביבה החקלאית, אך הפכו עד מהרה למרכזי תעשייה גדולים בפני עצמם, עם מוסדות חינוך ומוסדות ציבור, תרבות, אמנות וספורט לתפארת לאורכה ולרוחבה של הארץ. מכלל 32 ערי הפיתוח החדשות שתוכננו מן היסוד בתקופת כהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה, שפיוורן היה מקריית שמונה ועד אילת והקמת כל אחת מהן היא עליה התיישבותית בפני עצמה, הוקמו למעשה 30 עד להתמנותה כשרת חוץ ב־1956. רק שתיים מרשימת ערי הפיתוח שתוכננו אז, ערד וכרמיאל, הוקמו לאחר תום כהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה.

גולדה מאיר היתה מעורבת אישית בתכנון, באיתור השטחים ובמיקום הישובים, וכן בתוכניות הדירות עצמן. האמצעים שעמדו אז לרשות המדינה היו דלים, אבל היה צורך דוחק להבטיח קורת-גג ולהלץ את המשפחות מן הברון והצריפון, מסכנת הסופות והשטפונות בחורף ורוחות השרב בקיץ. גולדה עקבה בדריכות אחר מהלך העבודה ולא נתנה מנוח לא לעובדי אגף השיכון, שהיה אז במשרד העבודה (עד שהפך מאוחר יותר למשרד עצמו), לא לאנשים בחברות הקבלניות, שבנו את הישכונים, ולא לאחראים על מימון תכניות השיכון.

מעורבותה של גולדה בהאצת משימות השיכון נעשתה לא רק מתוך המשרד, אלא היתה זו מעורבות בלתי פוסקת ב"שדה", בשטח. ביקוריה במעברות, בימי שרב ובזמנים של שטפונות, בהנחת אבני פינה ובמכצעי איכלוס זכורים לרבים. מחמת המחסור באמצעים ובגלל קוצר הזמן ניתנה עדיפות לעצם החילוץ מן האהל, הברון, הצריפון על פני גודל הדירה והגימור הנאות. החשש פן יצטרכו העולים לבלות עוד חורף במעברה שימש נימוק מכריע בפולמוס עם הטוענים כי ראוי להעדיף איכות על כמות הפתרונות שהתקציב מאפשר. ההנחה היתה כי לכשירווח קצת לקופת המדינה, וכשהמשתכנים יתחילו להשתכר ולדאוג לעצמם, יהיה אפשר לשפר ולהרחיב את הדירה, להוסיף חדרים ומתקנים. וזאת אכן היתה המדיניות המוצהרת של המשרד. ורבים מן החברים זוכרים את הימים שבהם יכלה שרת העבודה לעשות צעד גדול קדימה במדיניות השיכון הלאומית ולהציע, כבר בשנת 1952, שבה הוחל בהקמתם ובאיכלוסם של הרוב המכריע של הישובים המכונים ערי פיתוח, את התוכנית הראשונה של ה"שיכון העממי".

השיכון העממי כבר הציע דירות של שלושה ואף שלושה וחצי חדרים, ברמה גבוהה יחסית ובתנאי תשלום נוחים לאורך זמן. תוכנית השיכון העממי הפכה מאז לדרך המלך של מדיניות השיכון בישראל ואף שוכללה והורחבה מאד עם גידול האפשרויות. בעיית המעברות, על הסבל הרב שהיא גרמה למאות אלפי עולים, הטרידה את גולדה כל השנים והיא היתה חוזרת לעניין זה בלי הפוגה – ולא בלי גאווה על שלא נכנעה לדעת התובעים למתן את קצב העלייה ויכלה לזקוף את הדאגה למיליון עולים חדשים לתקופת "שבע השנים המאושרות בחייה". מסיבה זו הסכימה, לאחר שנים בשליחויות אחרות, לתת את שמה ל"קרן גולדה מאיר", המעניקה מילגות לסטודנטים מערי הפיתוח ומישובי הספר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. היא עשתה זאת, כדבריה, כדי "לפצות את הבנים על מה שנבצר להעניק להוריהם" בזמנים הקשים ההם.

במקביל לערי הפיתוח נכללה, במסגרת אחריותו של אגף השיכון, גם הבניה לעולים בערים ותיקות, מהן ששוקמו למעשה מחדש, כמו לוד, רמלה, צפת; וכן ערים כמו טבריה, יפו ואף ירושלים, שהוקפו בשכונות חדשות לקליטת מאור אלפי עולים. בשבע שנות כהונתה של גולדה כשרת העבודה נבנו בארץ כ-180,000 דירות קבע, להוציא כ-70,000 שיכוני ארעי שחוסלו במרוצת השנים. ודירות הקבע כבר הוסיפו כמחצית ממספר הדירות שירשה מדינת ישראל מתקופת הישוב מראשיתו, אמנם בסטנדרט נמוך יותר בשלב הראשון, אך תוך אפשרות להרחבה ולשיפוץ ואף לחיבור שתי דירות לאחת בשלבים מאוחרים יותר. ואכן רובן הורחבו ושוכללו במאות שכונות וישובים ברחבי הארץ. למעשה הונחו אז, בשיתוף עם חברות השיכון ועם מהנדסיה ואדריכליה של ישראל, היסודות של מדיניות השיכון הלאומית של ישראל ושיטות מימונו. אלה שוכללו, כמובן, מאז במידה מרשימה.

## תעסוקה

במקביל לעבודות השיכון טיפלה מחלקת העבודות הציבוריות, שפעלה כיחידה ממשלתית עוד בתקופת המנדט והועברה על עובדיה לסמכותו של משרד העבודה גם כספק תעסוקה, בסלילתם של כבישים חדשים, עורקיים וכבישי גישה, באחזקת כבישים ובהקמת מבני ציבור ובתחזוקתם. רבים מכבישי הארץ נקטעו על-ידי גבולות ה"קו הירוק", שניתקו אזורים שלמים מדרכי המלך, ובהם הדרך לירושלים, הדרך לאזור ים-המלח, לדרום הארץ (הכביש המנדטורי עבר דרך עזה), והיה צורך דחוף לסלול כבישים לישובים מנותקים ולאזורי הפיתוח, כבישי גישה לישובים חדשים, שיבטיחו את התנועה, האספקה, הפיתוח וכמובן את הבטחון הלאומי. היה צורך להקים בתי-חולים, בתי דואר ומרכזיות טלפון, בריכות אגירה וגם ביצורים.

מפת הדרכים של ישראל כוללת, בין השאר, את כביש הגבורה לירושלים, את כביש הגבול בצפון, את חיבור כביש החוף ואת הכביש המרכזי לבאר-שבע, את הכביש לסדום ואת הכביש לאילת דרך מצפה-רמון. רוב הכבישים שנשללו מאוחר יותר תכוננו בשנים ההן. מהנדסי מחלקת העבודות הציבוריות עשו רבות גם כדי לעבור משיטות הסלילה הידניות של טרום-מדינה (שבשנים הראשונות עוד דבקו בהן כדי לספק עבודה לעולים) לשיטות סלילה חדישות, ממוכנות וסבילות לעומס כבד.

בתקופת כהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה עשו עובדי מחלקת העבודות הציבוריות ימים כלילות במחנות עבודה מרוחקים מן הבית. הם נענו לאתגר הגדול והם זוכרים ימים אלה כימים הגדולים שלהם. עבודות הסלילה, ההרחבה, הגישור והשיקום הסתכמו בעשור הראשון של המדינה באורך של יותר מ-1,000 ק"מ. היתה זו הכפלת רשת הכבישים שירשה מדינת ישראל מתקופת המנדט. נבנו בתי דואר חדשים, בתי-חולים, משרדי ממשלה ובנייני ציבור אחרים, מהם שהיו חידוש ארכיטקטוני בבניו מבני ציבור.

משימה בעלת חשיבות ראשונה במעלה באותן שנים היתה התעסוקה. את הכשרתה בתחום זה קיבלה גולדה עוד בזמנים שהיתה מעורבת מטעם הוועד הפועל של ההסתדרות בענייני "קרן חוסר עבודה", שנוהלה בידי יצחק עילם, מי שהיה לימים, ברוב שנות כהונתה כשרת עבודה, מנהלו הכללי של משרד העבודה. יצחק עילם, מראשוני חלוציה של העלייה השלישית, חוצב וסתת, מוכיר מועצת פועלי ירושלים, כיהן – לאחר כהונתו כמנכ"ל משרד העבודה – כמנהלו של "כור" ואף נטל על עצמו לימים לעמוד בראש "קרן גולדה מאיר".

המאמץ לשלב בחיי עבודה רכבות עולים חדשים שלא ידעו עבודת כפיים, שלא היה להם מקצוע, הוסיף במשך שנים ספורות לכוח העבודה בישראל ידיים עובדות במספר שלא עמד בשום יחס לביקוש הטבעי של המשק לכוח אדם. קושי נוסף היה שהישוב התרכז בעיקרו במרכז הארץ, מה שלא תאם את מדיניות פיזור האוכלוסין. את התעסוקה, שהיתה בכל הזמנים המפתח לקליטת העלייה, צריך היה עכשיו "להמציא" בכל מיני תחבולות ולראוג שתהיה רבה ככל האפשר יחסית לאמצעים הרלים שעמדו אז לרשות המדינה, שכן למרות המאמצים הגדולים לא יכול היה הפיתוח הכלכלי לעמוד בקצב חסר התקדים של העלייה ההמונית, שהגדילה פי שניים ויותר את כוח העבודה בשבע השנים.

המשק המתפתח קלט כ-30,000 ידיים עובדות בממוצע לשנה בתעסוקות קבע בכל מגזרי המשק, וכוח העבודה גדל מכ-300,000 נפש בשנת 1947 ליותר מ-700,000 ב-1956, שנת התמנותה של גולדה מאיר לשרת חוץ. המחסור השוטף בתעסוקות קבע היה איפוא חריף, וכדי להתמודד עם מצב זה הופעלו עבודות יזומות שנקראו תחילה "עבודות דחק". העבודות היוזמות כללו גם בניו וסלילה, שנעשו בעבודה ידנית, כדי לספק תעסוקה; שיקום הריסות המלחמה; עקירת פרדסים נוששים; הכשרת שטחים לגידול ירקות לאספקת מזון לאוכלוסייה שהיתה נתונה לצנע כבד; סיקול אדמות מטורשות; ניקוז ואריות; חשיפת עתיקות ובניו אתרים היסטוריים, לרבות עתיקות בית-שערים, בית-שאן, טבריה, חצור, אשקלון, מצדה ועוד. כן נעשו עבודות עירוניות באמצעות רשויות מקומיות, ועבודות שיפור כגון גדרות, שדרות, דרכים – בישובים חקלאיים. כמה מן הפארקים הלאומיים המפוארים – כמו חורשת-טל, גן הסתנה, הגנים ברמת-גן ובאשקלון, גן הנשיא, גן האוניברסיטה בגבעתיים בירושלים, גנים בבתי-חולים ברחבי הארץ ועוד – הם פירות "עבודות הדחק" של

הזמנים ההם. רבבות ימי עבודה הושקעו בייעור, שנהפך לשם נרדף ל"עבודות דחק", אך הפכו גם את הארץ לארץ ירוקה והחזירו רבבות יהודים לעבודת כפיים.

מקור חשוב לקליטתם התעסוקתית של העולים החדשים היו העבודות העונתיות בחקלאות, לרבות בגידולים שפותחו באותו פרק זמן, כגון גידול הכותנה שהוחל בו אז בעידודה הנמרץ של שרת העבודה. הכותנה נאספה אז בידים. פותחו גם גידולי גלדיליות, ציפורניים ופרחים אחרים שנועדו ליצוא. ענף עתיר תעסוקה היה, כמוכן, ענף הבניין, שהורחב כדי לספק את קורת הגג לעולים, וכן הענפים הנלווים להשתכנות – ענף הרהיטים, מוצרי בית ולבוש שהארם נזקק להם מדי יום ביומו.

החזרה לחיי עבודה יוצרת, לעמל כפיים, היתה מגמה בסיסית בתודעת הישוב בכלל ותנועת העבודה הציונית בפרט. ותודעת ערך העבודה היתה, אמנם, מונחת ביסודה של מדיניות התעסוקה. המגמה היתה להכניס את העולים החדשים מראש לחיי עבודה ולא להרגילם לחיי טעו; לאפשר להם לחיות משכר עבודה, שהיה זעום מאד בזמנים הקשים ההם, אך לא לאכול לחם חסד, ולהסב מדי חודש רבבות אנשים שלא ידעו עבודה פיסית בארצות מוצאם להיותם פועלי בניין, פועלי תעשייה, חקלאים, סוללים. מגמה זו הדריכה את מדיניות התעסוקה של משרד העבודה גם אם לא היה מנוס מלעבור את דרך היסורים של "עבודת הרחק" אשר אף שהותירה נכסים אדירים על מפת הארץ יש שדנו אותה לחובה וראו בה "בובוז" והעדיפו אפילו שיטת מענקי טעו לעולים על פני שכר עבודה. במבט היסטורי לאחור היתה העבודה היוזמה בית-ספר לאומי אדיר לחיי עבודה, לשינוי המבנה התעסוקתי של כוח האדם הישראלי, וגם הפיתוח של המגזר היצרני, שהציע תעסוקה מכובדת יותר, נשכר ממנו מאד.

בשנות בהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה טיפלו לשכות העבודה (כיום לשכות התעסוקה) ברחבי הארץ, בהדרכתו של אגף התעסוקה, ב־550,000 נפש מפרנסים בדרכס לחיי עבודה. פעולה זו כללה גם תעסוקה יוזמה, שהיתה מתוקצבת על-ידי הממשלה, בהיקף שנע – לפי העונה ולפי קצב העליה – בין 30,000 ל־50,000 איש ליום, חרף העובדה שהאמצעים הכספיים למימון שכר העבודה, ההומרים והציוד, לא יכלו לספק חודש עבודה מלא לכולם ועוד כ־20,000 איש ליום נשארו מובטלים, לחלופין ולפי גודל המשפחה, בחלק מימות החודש. למרות כל הקשיים, הסבל והלבטים שהיו מנת חלקם של רבים מאד ממיליון העולים בגל העליה ההמונית, יישאר פרק זה כאחד הפרקים המרשימים בתולדות שיבת ציון.

המפגש בין הקולטים, שידעו בעבר את דרך היסורים החלוצית בייבוש ביצות, בהתיישבות, במחנות אוהלים ובשכונות צריפים, בקרחת ובחוסר עבודה, אבל עכשיו היו כבר מסודרים בדיוור ובפרנסה, – המפגש בינם לבין הנקלטים לא היה נקי ממתחים, מחיכוכים, מקנאה וממרירות, שנבעו ממצוקה אמיתית. העולים, בהם זקנים וילדים, סבלו מקור, משרב ומתזונה רלה, וגם העבודה לא היתה מסוג העבודות שהקולטים היו ששים לעשותן. היו הפגנות סוערות של תובעי "לחם ועבודה", שזעקו באותו קצב מטיל אימה הידוע מהפגנות זעם של מובטלים מאז ומעולם. היו התפרצויות אלימות למשרדים וללשכות עבודה, בתביעה ליום עבודה, כל עבודה שהיא. אז עוד לא היתה רווחת הסרבנות לעבודה ולא היה מושג של "עבודה מתאימה". היה מחסור ממשי בעבודות, ואולי נכון יותר – באמצעים למימון עבודות בקופתה הדלה של המדינה. הלב היה תמיד עם המפגינים, שמצוקתם היתה ממשית – אף שכבר אז היה גם ניצול פוליטי של המתחים מצד גורמים שעודדו להפגנות. הבעיה היתה תמיד איך להיענות לתביעות ואיך לספק עוד יום עבודה ואיך ל"המציא" עוד "פרוייקטים" ולגייס עוד קצת אמצעים לתשלום השכר, שהיה זעום מאד.

המפגש עם המפגינים, בתוך המצור שהטילו לא פעם על הפקידים, היה קשה. תפקידם של הפקידים היה לעזור ולשכנע, ללכת ביחד ולא נגד תביעות צודקות, אבל הם חייבים היו לדרוש מן העולים סבלנות, משום שהקמת מפעלים ופתרון בעיות תעסוקה דרשו זמן. את המפגש הסולידארי הזה טיפחה ועודדה גולדה, ולא אחת על-ידי דוגמה אישית במצבים מתוחים מאד. היא ידעה "להמס" גם את ליבותיהם של המפגינים הזועמים עצמם ולשתף אותם במאמץ הנדרש כדי להתגבר על המכשולים ולעמוד בקשיים עד יעבור זעם. למדיניות זו חלק לא מבוטל במניעת זעזועים קשים, שהיו עלולים לפגוע פגיעה חמורה בתהליכי הקליטה, והרי גם בלעדיהם לא חסרו בה קשיים רבים מאד.

תפקיד נכבד מאד בפתרון בעיות התעסוקה והקיום של האוכלוסייה החלשה בקרב העליה – בשל גיל גבוה, בריאות לקויה ומוגבלות בכושר עבודה – מילא המשק"ם, שהוקם בימים ההם כ"חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל". ועדה שנתמנתה על-ידי שרת העבודה, בראשותה של ח"כ חנה למדן, המליצה על הקמת גוף ממלכתי שיטפל בתעסוקתם של המוגבלים וקשי הסידור ששוק העבודה איננו קולט אותם בתנאים רגילים. מספרם של אלה היה גבוה יחסית בגלל התלאות והעינויים שרכיבו מן העולים עברו במחנות ההשמדה ואחרים התייסרו בגלויות אחרות. אבל מצב זה נבע גם ממדיניות העליה הכוללת של

המדינה, שלא קבעה הגבלות של גיל, בריאות וכושר. סכנת הבטלה מאונס, של חיים על קצבת-סעד ועל סף חרפת רעב, שערערו גם את מסגרת החיים המשפחתיים ואת סמכות האב, שכובדה מאד בחיי הקהילה בארצות המוצא של רבים מן העולים, היתה גם סכנה סוציאלית גדולה לחברה המתהווה במדינת ישראל. תפקיד המשק"ם היה לספק למוגבלים כושר עבודתם תעסוקה מוגנת, אם במפעלים עצמאיים, ואם בעבודות ציבוריות ושירותיות שונות – תחזוקה, שמירה, גננות, נקיון, אריזה וכו', שהמשק"ם קיבל על עצמו בקבלנות במחירי שוק, והעסיק בהן את קשיי הסידור חמש שעות ביום תוך מימון חלקי של שכרם. לרבים סופקה תעסוקה במפעלים על סמך הסכם עבודה מיוחד, ששחרר את המפעל מאחריות לחלק מן התנאים הסוציאליים. תשומת לב מיוחדת הוקדשה גם לשיקום הכושר התעסוקתי של המוגבלים ולשילובם בתעסוקה רגילה. רבבות אנשים ונשים הועסקו ושוקמו ונגאלו מחיי בטלה וניוון בעזרת המשק"ם, שראג לבריאותם ואף לצורכיהם החברתיים.

מתוך אותה מגמה – למנוע אבטלה מאונס ולספק עיסוקים לעולים החדשים, אך גם מתוך יחס לעניין עצמו – הושקע גם מאמץ מיוחד לשמר את מלאכת היד האמנותית והשימושית שהעולים הביאו אתם מארצות מוצאם בסגנונות שונים שעוצבו במסורת של דורות רבים. ייצור חפצי אמנות, אם בשיטה של מלאכת בית או בסדנאות קטנות, ואם בשיטות עבודה מודרניות יותר, וכן ייצור חפצים לצרכים שימושיים, כמו חפצי לבוש וחפצי נוי – צורפות, רקמה, אריגה, חיטוב ציור וכד' – עשוי היה לספק תוספת הכנסה למשפחה. במקומות רבים אורגנו קבוצות וניתנה הדרכה גם בבית. ספקן חומרים ונרכש ציוד ואורגנו שירותים למכירת המוצרים במסגרת של חברת "משכית" שפעלה בניהולה של רות דיין, רעייתו של הרמטכ"ל דאז משה דיין. "משכית" הפכה אף היא מאז לנכס רב-מוניטין, שטיפח את מלאכת הבית האמנותית המסורתית של העדות השונות.

## הכשרה מקצועית

במקביל ובמשולב עם הדאגה לקורת גג ולתעסוקה, הושקעו מאמצים רבים לפיתוחה ולקידומה של ההכשרה המקצועית הן של בני נוער והן של מבוגרים, גברים ונשים. ההכרה בחשיבותו של הידע המקצועי של העובדים – כנכס בטחוני עצום, כאתגר של הקידום הטכנולוגי, כסיכוי הן להתקדמותו של בעל המקצוע והן לקידומו של המשק אם תובטח לו עתודה של בעלי מקצוע מעולים – הזכה זו הדריכה את מדיניות ההכשרה המקצועית מראשיתה, ועוד בטרם-מדינה. הסתדרות העובדים הקימה רשת של בתי-ספר מקצועיים מיוחדים, ולימודי מקצוע הונהגו במוסדות חינוך שונים. הפיקוח המוסדי על החינוך וההכשרה המקצועית, שאורגן עוד על-ידי ההסתדרות הציונית ובראשו עמד ד"ר יהודה אייזנר, הועבר למשרד העבודה. לתוכניות הלימוד הקיימות הוסיפו תוכניות במקצועות רבים ושונים, שנדרשו על-ידי התעשייה המתפתחת בישראל, וכן לענף הבניין על כל מרכיביו ולענפי משק אחרים שיוזמת הפיתוח הפעילה. הביקוש לבעלי מקצוע היה דוחק וההכשרה המקצועית הופעלה בקצב מהיר יחסית, אם בדרך של אימון והכשרה תוך כדי עבודה, אם במרכזים מיוחדים ללימוד מקצוע, שהוקמו וצוידו במיכשור לימודי חריש במרחבי הארץ ובקורסי ערב להכשרה ולהשתלמות בטכנולוגיות חדישות.

מקום מרכזי בפעולותיו של האגף להכשרה מקצועית, שבאותו פרק זמן היה בסמכותו גם הפיקוח על בתי-הספר המקצועיים (שמאוחר יותר הועבר לפיקוחו של משרד החינוך), ניתן להכשרתו המקצועית של הנוער. מאמץ מיוחד הוקדש גם להסברת החשיבות שבהקניית מקצוע מתקדם לדור הצעיר למען עתידו התעסוקתי שלו ולמען פיתוח המשק. תודעה זו, שצריך היה אז להקנותה להורים ולנוער, נקלטת היטב ועד מהרה התארכו מאד התורים לרישום תלמידים לבתי-הספר המקצועיים, והקיבולת של בתי-הספר המקצועיים, שעברו עם הזמן לפיקוחו של משרד החינוך, הגיעה במרוצת השנים למחצית התכולה של החינוך התיכון כולו.

פוחת והורחב גם מסלול החניכות, דהיינו הקניית מקצוע בפיקוח חוקי על-ידי בעלי מקצוע לבני נוער בגילאי 14-18 העובדים במפעלים ובבתי מלאכה. הנערים חייבים להקדיש יום אחד בשבוע ללימודים, מקצועיים וכלליים, בבת-יפסר מיוחדים לחניכים למען יוכלו לרכוש תעודות של בעלי מקצוע. (שיטת יום לימוד אחד בשבוע פותחה מאוחר יותר גם לשיטת שניים ושלושה ימי לימוד מול שלושה ארבעה ימי עבודה בשבוע). לקידום שיטת החניכות הוחקו עוד בשנת 1953 חוק החניכות וחוק עבודת הנוער, אשר הסדירו באורח חוקי ומתקדם את התנאים להשתלבותו של הנוער בחיי העבודה תוך כדי לימוד מקצוע. כדי להקנות מקצוע לרבבות עולים חסרי מקצוע וכדי להבטיח את הכשרתו המקצועית של הנוער, צריך היה למהר ולהכשיר מורים ומדריכים במיגוון מקצועות רחב וברמה גבוהה. התגייסותם של בעלי מקצוע שעבדו במפעלים שונים ושל מורים שהסבו את עיסוקם בנושאים מקצועיים להכשרה ולהדרכה מקצועית היתה אף היא פרק מרגש באותן שנים, ואין ספק שיש לזקוף לזכותם לא מעט מן ההישגים בהבטחת העבודה המקצועית המעולה למדינת ישראל.

עד תום כהונתה של גולדה כשרת העבודה עברו את מסלולי ההכשרה המקצועית כ-90,000 איש, אשה ובני נוער, יהודים וערבים בעשרות מקצועות ועיסוקים: מתכת ועץ, בניין, יהלומים, מלונאות, טקסטיל וקונפציה, וכן חשמל ואלקטרוניקה, שחידושה המדהימים היו אז עוד בראשיתם. בלעדי ההכשרה הזאת לא היתה אפשרית כלל הצמיחה המשקית הגדולה, שהתחילה עוד בימים ההם והרקיעה מעלה מעלה בעשור השני והשלישי של המדינה, וכוח האדם המקצועי היה אחד ממרכיביה הבסיסיים.

צורכי השיכון, התעסוקה וההכשרה המקצועית של כוח האדם, שנבקעו הן על-ידי הדינמיקה של העלייה ההמונית והן על-ידי צורכי יישוב הארץ, הובילו להקמתן של ערי הפיתוח. ערי הפיתוח נועדו תחילה לשמש בסיס אספקה של כוח עבודה ושירותים לסביבה החקלאית. ההנחה היתה שהן תתקיימנה בהיקפים של כעשרת אלפי נפש כממוצע לעיירת פיתוח. אך עד מהרה נוכחו לדעת כי השירות לסביבה החקלאית לא יכול היה להבטיח את הקיום לאוכלוסייה או את הבסיס ליישוב עירוני, הצריך לספק שירותים קהילתיים, תרבותיים וסוציאליים לתושביו. התחילו איפוא לתכנן ולפתח מקורות תעסוקה ופרנסה עצמאיים. משרד המסחר והתעשייה, ביוזמתו המלהיבה של שר המסחר והתעשייה פנחס ספיר ז"ל, ובשיתוף פעולה הדוק עם הגורמים הנוגעים בדבר, המריץ את תיעוש ערי הפיתוח. יזמים ומשקיעים מכל המגזרים הופנו אל ערי הפיתוח בכל אזורי הארץ. הוקמה חברה מיוחדת, חברת תיעוש, להקמתם ולפיתוחם של מפעלים בערי הפיתוח, תוך גיוס יוזמה מקומית, והדרך להבטחת תעסוקה ומקורות לגידול ערי הפיתוח נפתחה לרווחה. פיתוח רשת הכבישים, שיפור אמצעי ההובלה והתחבורה וייעולם, פיתוח התקשורת האלקטרונית, הקמת נמלים באשרוד ובאילת – כל אלה הקלו מאד על שיווק מוצרים ומצרכים לשוק הארצי ולשוקי חו"ל ולא רק לסביבה החקלאית. ערי הפיתוח נהפכו למרכזי ייצור ומגורים לאוכלוסיות גדולות בהרבה מכפי שתוכנן מלכתחילה.

הקואופרטיבים היצרניים מילאו תפקיד חשוב בקליטתם התעסוקתית של העולים החדשים ובהדרכתם בעיצוב משק יצרני המבוסס על עזרה הדדית, והקואופרטיבים השירותיים הבטיחו אספקה שוטפת של מצרכי קיום במחירים נמוכים ככל שרק ניתן, כאמצעות צרכניות, שליוו את העולים בכל מקום שנשלחו אליו. בתקופת כהונתה של גולדה כשרת העבודה ידעה התנועה הקואופרטיבית תנועת פיתוח וגידול שלא היתה עוד כמותה.

הפיקוח הממשלתי על בטיחות וגיהות העובדים הוקם גם הוא עוד בתקופת המנדט, במידה רבה בעקבות ההתפתחות התעשייתית בשנות מלחמת העולם השנייה וחקיקת "פקודת התאונות ומחלות משלח היד" ב-1945 ו"פקודת בתי-החרושת" בשנת 1946, פחות משלוש שנים לפני הקמת המדינה. לאחר קום המדינה אורגן מחדש הפיקוח על העבודה והורחב למניעת תאונות עבודה, להבטחת סידורי בטיחות ותנאים היגייניים בעבודה, להדרכה בטיחותית, לחקירת תאונות עבודה והגשת תביעות נגד האשמים בגרימת תאונות. לכל הדברים האלה ניתנה עדיפות גבוהה במדיניות העבודה של גולדה מאיר, הן משום הסכנה לחיי אדם, לנכות ולנוק חומרי, שהיתה כרוכה בתאונות עבודה עם הפיתוח התעשייתי והכנסת ציוד טכנולוגי חדיש ומורכב לארץ, והן משום שעצם הסיכוי לפיתוח כלכלה תעשייתית היה לוקה ונפגע לולא היה מלווה בדאגה רצופה להגברת הבטיחות והתנאים ההיגייניים במקומות העבודה. את זאת היטיבה ההסתדרות הכללית להבין עוד לפני שממשלת המנדט הקימה מחלקת עבודה וחוקקה את שתי הפקודות. ההסתדרות ארגנה על בסיס וולונטארי – למעשה, ובשיתוף פעולה עם התאחדות בעלי התעשייה והסוכנות היהודית, שלוחה ארגונית למניעת תאונות עבודה.

כבר בשנת 1954 נתקבל בכנסת "חוק ארגון הפיקוח על העבודה", שעיצב את היסודות הארגוניים

והחוקיים היעילים של הפיקוח על הבטיחות במקומות העבודה, לרבות על-ידי הקמת ועדות בטיחות מוסמכות במקומות העבודה. במסגרתו של החוק הוקם ה"מוסד לבטיחות ולגהות", המפעיל שיתוף פעולה הדוק בין העובדים, המעסיקים והממשלה למניעת תאונות ולקידום התנאים ההיגייניים במקומות העבודה. משימות הפיתוח המשקי, היצרני והשירותי במגזרי התעשייה, החקלאות והמינהל הגבירו את הצורך הדחוק בפיתוח המומחיות, הידע המתקדם, התחכום הטכנולוגי והתושיה של העובד הישראלי אף מעבר למה שמקנה לו ההכשרה המקצועית. חשוב היה גם להביא לתפעול יעיל וחסכוני של הציוד, לניצול מלא של תומר הגלם והאנרגיה, לשיפור הלוגיסטיקה הפנים-מפעלית ושיטות האספקה והשיווק – כל זאת תוך דאגה מתמדת לשיפור האיכות ולהחלת העלות.

לא פחות חשוב היה לייעל את הניהול, כדי שיהיה אפשר להשיג את מירב המטרות המשקיות והחברתית שהמדינה מציבה לעצמה. יותר ויותר הובן כי כושר התחרות של כל מפעל בתוך המדינה, ושל המשק הלאומי בכללותו בשוקי המסחר הבין-לאומיים, הוא צורך קיום למשק לאומי בריא, לקידום רמת החיים, להבטחת עצמאות כלכלית וכושר קליטה וגידול. גולדה השכיחה להקים כבר ב-1952 את המכון לפירון העבודה והייצור בשיתוף הממשלה, ההסתדרות הכללית של העובדים, התאחדות התעשיינים (או בעלי התעשייה) ואגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל, על סמך יוזמות שצמחו במסגרות אלה קודם לכן. לא ניתן לתאר את הישגי הייעול והפירון במדינת ישראל בלי להעלות על נס את תרומתו הגדולה של המכון לפירון העבודה והייצור. הענקת פרס קפלן מדי שנה, מאז 1954, למצטיינים בקידום הייעול, פירון העבודה והייצור, נותנת לכך תמיד עדות מרגשת.

## חקיקת עבודה – בטחון סוציאלי

אחד מהישגי השיא בתקופת כהונתה של גולדה מאיר כשרת העבודה היה יבול חוקי העבודה וחוקי הבטחון הסוציאלי, ולא רק משום שהחקיקה היא גולת הכותרת של הפעילות הפרלמנטרית. לא פחות מאשר לכל המשימות והמטלות שמשדר העבודה הופקד עליהן בשנים ההן נודעה חשיבות גדולה לחקיקת העבודה. חקיקת העבודה נותנת ביטוי חזק לסולם הערכים החברתיים שהעם שואף לקדם ולכונן כמדינה – ביחסי עבודה וביחסי אנש, במבנה המשקי, בדרכי חלוקת ההכנסה הלאומית ובהבטחת הבטחון הסוציאלי, וזאת כדי לבנות ולקיים חברה נאורה ומתקדמת, להבטיח חיי כבוד לכל אדם ולפתח תודעת חובה לעבודה ואחריות לזולת. לא רק שרת העבודה, אלא גם כל החברים שעבדו יחד אתה היו נלהבים וגאים עם כל התקדמות בחקיקת העבודה והבטחון הסוציאלי, בזכותה רואים גם הם, ללא ספק, בשנים ההן תקופה של סיפוק. עמהם נמנה גם כותב שורות אלה, אשר הבין מאז כי כל התרחשות, הצלחה וכשלון, הישג ונסיגה בחיי אדם ועם הופכים, בסופו של דבר, להיסטוריה. הוא נטל על עצמו, על כן, לתעד ב"ירחון העבודה והביטוח הלאומי", בטאנו הרשמי של משרד העבודה, את המעשים שנעשו לאור הצרכים הדוחקים שהיו, המטרות שהוצבו והערכים שהנחו את המעשים. חקיקת העבודה, שנעשתה בקצב סוער ובדבקות מלהיבה באותן שבע השנים, היתה, מבחינה זו, אחד הנושאים המרכזיים והמרתקים ביותר.

בגליונו הראשון של "ירחון העבודה", בספטמבר 1949, מתועדת העבודה שפחות משנה לכהונתה של גולדה כשרת העבודה גובשה כבר "תוכנית לתחוקת עבודה בישראל". התוכנית, המשמשת עד היום הזה תוכנית אב של חקיקת העבודה בישראל, כוללת – לפי הניסוח המשפטי שניתן אז לחוקים המוצעים – את "חוק שעות עבודה", "חוקי הגנה על הנוער העובד ועל האשה העובדת", "חוק חופשה שנתית בתשלום", "חוק שוליות, חינוך מקצועי והכשרה מקצועית", "חוק לשכות עבודה", "חוקי יחסי עבודה", שענייניו, כך הוסבר, "מסכת שלמה של חוקים בענייני האיגוד המקצועי, חוים קולקטיביים, ישובי סכסוכי עבודה באמצעות תיווך ממשלתי, בורות מוסכמת ובתידין לעבודה", "חוק לאיסור אפיית לילה" (הוחק 1951 והיה חוק העבודה הראשון שהוחק בכנסת של מדינת ישראל), "חוק להגנת שכרם של העובדים" – הגנת השכר ופיצוי פיטורין.

בשידור ברדיו בעניין אותה "תוכנית לתחוקת עבודה בישראל", הסבירה אז גולדה, בין השאר, כי "בראש ובראשונה חייבת המדינה לאזרחיה חוקה צודקת, מתקדמת ונוחה לשימוש", וכי על הממשלה מוטל להציע לכנסת הצעות חוקי עבודה המבטיחים "בטחון בעבודה ובריאות לעובד, תנאים היגייניים, תנאי עבודה הזגנים, הגנת ילדים, נוער ונשים, חופשה, הקלות לחיסול סכסוכי עבודה ועוד ועוד".

מכלול חוקי העבודה שגובשו ב"תוכנית לתחוקת עבודה בישראל" היו רק פן אחד של הבטחון הסוציאלי שהמדינה, כבר בראשיתה, חתרה להנהיג. בחדש דצמבר 1949 נמסר בהודעה לציבור על התקדמות שחלה בדיוניה של הוועדה הבין-משרדית שנודעה כ"ועדת קנב", שהוקמה עוד בחדש הראשון לכהונתה של הממשלה הקבועה של מדינת ישראל שהוקמה בחדש ינואר של אותה שנה. על הוועדה הזאת הוטל לעבד תוכנית לביטוח סוציאלי. כמו כן נמסר על הקמת אגף מיוחד לביטוח עממי במשרד העבודה. התוכנית שמעבדים אותה ב"ועדת קנב" – הוא יצחק קנב, שהיה מחלוצי ההוגים והמבצעים של מערכות הביטוח הסוציאלי בארץ, מבוניה של קופת-חולים של ההסתדרות הכללית – תכלול ביטוח בריאות, ביטוח אמהות, ביטוח תאונות עבודה, ביטוח נכות, ביטוח זקנה, אלמנות ויתמות, ביטוח אבטלה.

הפקפוקים בקרב ההנהגה, בחוגים כלכליים ובציבור היו גדולים. המלחמה אך זה נסתיימה. הסכם שביתת הנשק עם סוריה נחתם רק ביולי והחשש שפעולות האיבה יתחדשו אינו מרפה. היצע היה בעיצומו והאמצעים שהמדינה יכלה לגייס ממסים וממגביות היו דלים (כל תקציב המדינה בשנת תש"ט הסתכם בפתות מ-400 מיליון דולר). איך תוכל המדינה הצעירה ודלת האמצעים לממן תוכנית נועזת כל כך? כמנהל האגף לביטוח עממי הוצב ד"ר גיורא לוטן, שהיה חבר ועדת קנב ובעל נסיון רב בעבודה סוציאלית עוד בגרמניה, בעבודה הסוציאלית בישוב בהנהגתה של הנרייטה סאלד, בטיפול בחיילים משוחררים ממלחמת העולם השנייה, והיה למנהלו הראשון ובונהו הארגוני של ה"מוסד לביטוח לאומי". הדרך למימוש התוכניות להנהגת ביטוח סוציאלי ממלכתי בישראל כאילו נפתחה חרף כל הפקפוקים, אשר אין ספק שהיה בהם הגיון כלכלי.

בחדש מאי 1950, שנתיים אחרי הקמת המדינה, יכלה שרת העבודה לבשר לעם במסיבת עתונאים: "לעתים קרובות תוהים מבחוץ על הדרך המיוחדת של מדינתנו הצעירה, על שיש לנו העוז לבצע דברים גדולים ועל שאנחנו מוכנים לקבל על עצמנו תפקידים היאים למדינות ותיקות ובעלות נסיון"..." יש האומרים כי מספיק הנטל הרבוע עלינו, שהרי אך זה גמרנו את מלחמת השחרור ואיננו בטוחים מפני סיבוב שני ואנו קולטים עליה עצומה. איך נעמוד בזה?"

אבל "הנה קיבלנו חוק לימוד חובה לכל, כי אין לסבול בורות בתוכנו. אין לוותר על כך שכל ילד יקבל מינימום של השכלה על חשבון המדינה. קיבלנו על עצמנו את העול הזה. כך מלווה את ראשית צעדיה של מדינתנו השאלה איך ליצור מצב כזה שלא יהיה עונו אצלנו, שכל אזרח באשר הוא אזרח במדינת ישראל לא יסבול חרפה של מחסור בדברים אלמנטריים הנחוצים לאדם: בריאות, שלא יצטרך אדם לפשוט יד לעת זקנה; שפועל אשר נפלט ממקום עבודתו עקב גורמים שונים לא יסבול חרפת רעב".

ואחרי ההקדמה האידיאולוגית פורסת גולדה מאיר את תוכנית שלושת השלבים לביצוע מערכות הביטוח הסוציאלי של מדינת ישראל. "בתנאי הזמן המיוחדים, התקופה הראשונה להתהוות המדינה ולבנייתה, מעמסת הוצאות הביטוח, העלייה ההמונית וקליטתה ויוקר המחיה – תתגשם התוכנית רק שלב אחרי שלב. וכדי למנוע עיכובים בביצוע – והיו שסברו כי אכן צריך לעכב את הביצוע לזמנים יותר נוחים – יש לדאוג בעוד מועד לכל ההכנות, הן בניסוח הצעות החוקים והן בסידורים הטכניים, להגשמת החוקים בחיים". השלבים – אף שלא התממשו לפי הסדר שתוכנן, ועדיין יש "סעיפים" המצפים למימוש – היו אז, כדלקמן:

שלב א':

- (1) אישפוז לכל;
- (2) השלמת הרפואה המונעת;
- (3) ריפוי שיניים לכל ילד;
- (4) טיפול רפואי למחוסרי אמצעים;
- (5) פנסיה לעת זקנה, אלמנות ויתמות;
- (6) הענקות לכל ילד;
- (7) הענקות למשפחה במקרה מוות;
- (8) פנסיות סוציאליות לזמן המעבר;

- 9) ביטוח חובה לתלקאים ולאוכלוסיה העובדת, כולל;  
ביטוח מחלה, אמהות, תאונות עבודה ונכות;  
10) ביטוח אבטלה לעובדים בשכר.

שלב ב':

- 1) ביטוח בריאות לכל;  
2) ביטוח נכות לכל;  
3) השלמת העבודה הסוציאלית;

שלב ג':

- 1) הענקות לילדים;  
2) השלמת האישפוז;

כדי להוציא ספק מלב הובהר כי ביטוח החובה לעובדים כולל ביטוח תאונות עבודה ומחלות מקצוע.

התוכנית לביטוח סוציאלי, שהרקיעה עד קרוב מאד לשלב הגבוה ביותר שמתכנני הביטוח הסוציאלי בעולם הגיעו אליו בזמנים ההם, עוררה ספקות לא מעטים לגבי היכולת לממשה למעשה וגם קשה היה לסתור את הנימוקים של בעלי השיקול הכלכלי הקר, שהביטוח הסוציאלי יטיל עומס כלכלי כבר מנשוא על המדינה. אף-על-פי-כן יכלה גולדה מאיר להגיש את הצעת חוק הביטוח הלאומי לדיון בכנסת כבר בחודש דצמבר 1951.

אמנם מכל התוכנית המקיפה נכללו בהצעת החוק רק שלושה ענפי ביטוח, שחשיבותם הסוציאלית נראתה עדיפה בתנאי הזמן ההוא, ושהעומס הכספי שהם יטילו – לפי התנאים שהוצעו כ"תחבולה" שתאפשר צבירות קרן להפעלת הביטוח בצורה תקינה לאחר תקופת "אכשרה" – יהיה עומס נסבל. עז היה הרצון להריץ את הביטוח הסוציאלי, והשליבים יבואו בהמשך, גם לאור הנסיון שיירכש. אי אפשר, כמובן, שלא להוסיף כי הענפים שנבחרו להתחלה רק נתנו מעמד ממלכתי להסדרים סוציאליים שכבר היו קיימים במתכונות אחרות, אם על-פי חוק, כגון "פקודת הפיצויים לעובדים", שחייבה לפצות נפגעי תאונות עבודה והמעסיקים ביטחו את הפיצוי בחברות ביטוח, ואם על-פי הסכמים קיבוציים.

ראוי לזכור כי מדובר בחברה ובמשק שהיו, בטרם הקמת מדינת ישראל, בבחינת "מדינה בתוך מדינה", שהסוכנות היהודית, ההסתדרות, הוועד הלאומי היו מסימני הדיכור שלה. היתה זו חברה שקיימה רשת עניפה של מוסדות ושירותים לעזרה הדדית: קופת-חולים, שהפעילה למעשה ביטוח בריאות בשיטה משוכללת למופת; קרנות פנסיה, שהפעילו ביטוח פנסיוני, וכן קופות גמל ומסגרות של ביטוח הדדי מסוגים שונים. היו קופות אשראי, הסכמי שכר, הגבלה מוסכמת של שעות עבודה ליום, בתי-אבות, לשכות תעסוקה – אין ספק, היתה זו כבר תשתית איתנה לבטחון סוציאלי בשלב גבוה למדי.

את ה"תוכנית לבטחון סוציאלי" עיבדה ועדת קנב בהשפעת מתכוננים שהוצעו והופעלו במדינות מתקדמות, ותוך חילופי מידע והתייעצות עם מומחים ידועי שם במערכות הבטחון הסוציאלי. בעצם מינייה של ועדת קנב בשלב כה מוקדם היה בבחינת פשרה בין הסבורים כי יש לקדם במהרה את הבטחון הסוציאלי במדינת ישראל לבין אלה שהטילו ספק אם אכן הבשילו התנאים ואפשר כבר להטיל על המדינה העניה וחסרת המשאבים את העומס של הבטחון הסוציאלי. האחרונים קיוו שעד שהוועדה תגיש את התוכנית, אולי "ירחיב" קצת.

משהוצעה התוכנית, ובפירוט רב, היא עוררה את התנגדותה המנומקת של ההנהגה הכלכלית בראשותו של שר האוצר הראשון של מדינת ישראל אליעזר קפלן ז"ל, שלא תמיד היו לו אמצעים לפדות מן הנמלים מטעני קמח או דלק. התנגדותו היתה חריפה והיה לה על מה להסתמך, ובטיעונו היתה תחושת אחריות כלכלית גם אם לא התנגדות ערכית. את נימוקיו אי אפשר היה לדחות בקש – גם נוכח רצונה העז של גולדה להתחיל ולהריץ את הבטחון הסוציאלי ולו גם במתכונת מצומצמת יותר, שאפשר יהיה להשלימה מאוחר יותר ואף להפיק ממנה לקחים הלכה למעשים.

ה"פשרות" נמצאו, ועיקרן – להתחיל במתכונת מצומצמת יותר מכפי שהוצע לשלב הראשון, לדחות תשלום הקצבאות למעשה ולהקדיש את התקופה הראשונה של גביית דמי הביטוח לצבירת העתודה הכספית שתאפשר הפעלה תקינה של הקיצבאות לאחר תקופת "אכשרה" – שהיתה אפילו קצרה מן המקובל בארצות אחרות. הפשרה, שלפיה יהיה העול "נסבל" וה"שליבים" יבואו בהמשך, ריככה את

התנגדותם של האחראים לכלכלה וגולדה יכלה לברך על נחישות רצונה להתחיל בחקיקה ולהניח את הצעת חוק הביטוח הלאומי על שולחן הכנסת כבר בחודש דצמבר 1951.

מן התוכנית הכוללת, על שלושת שלביה, נכללו בהצעת החוק, שנוסח בהנהייתו המשפטית של היועץ המשפטי של משרד העבודה, ע"ד צבי ברניב, רק שלושה ענפי ביטוח. אלה נראו עדיפים הן מבחינת חשיבותם הסוציאלית, הן משום שלמעשה ניתן בהם מעמד ממלכתי להסדרים סוציאליים רבים שכבר היו קיימים – אם על-פי חוק "פקודת הפיצויים לעובדים" משנת 1927, שחייבה את המעסיק לפצות נפגעי תאונות עבודה, ואם על פי הסכם קיבוצי – ביטוח פנסיוני וקרנות ביטוח. חלק ניכר מסוג הביטוחים שנכללו בהצעת החוק כבר הופעלו והעומס שהחוק עתיד היה להטיל נראה סביל.

חשוב הדבר שבעיצוב דמותו ומבנהו של הביטוח הסוציאלי הובטחה עצמאותו של הביטוח הלאומי, שיהיה נישא על כתפי העובדים, המעסיקים והממשלה במתכונת של תאגיד ולא של משרד ממשלתי. תאגיד זה ישירת, תוך הבנה ושיתוף פעולה, את האינטרסים של המשק ושל העובדים ויממן את קצבאותיו על-ידי מיסוי שיחול על המבוטחים ועל המעסיקים, בפרופרוציות שיוסכם עליהם ועל הממשלה כגורם משלים. בדיון על הצעת החוק בכנסת ובוועדת העבודה, במסגרת של ועדת משנה, לא נמצאו מתנגדים לחוק, אבל היו הצעות להרחבתו, לקיצור זמנים, להקלת המימוש של זכויות, שבחלקן אף נתקבלו במהלך הדיונים בוועדת המשנה שנמשכו כשנתיים ועסקו בפרטים רבים ושונים. חוק הביטוח הלאומי נתקבל בכנסת בקריאה השלישית ב-18 בנובמבר 1952. היה זה מפנה היסטורי בהתפתחותו של הבטחון הסוציאלי בישראל, ושרת העבודה נתנה לכך ביטוי בדברים שהפכו למעין "תעודת זהות" של הביטוח הלאומי בישראל ונתנו פירוש מעשי מודרני למה שהלל הזקן הגרירו כיהדות על רגל אחת: "ואהבת לרעך כמוך".

"מדינת ישראל", אמרה אז גולדה מאיר מעל דוכן הכנסת, "שקמה לעצמאותה לא תישא בתוכה עוני וכלימה המביישים חיי בני-אדם; היא לא תישא בתוכה אפשרות שהשעה המאושרת ביותר בחייה של אם תהיה מלווה צער ועוני. מדינת ישראל לא תישא בתוכה אפשרות שאיש ואישה המגיעים לגיל שיבה יקללו את יום היוולדם. הם ישאו את שיבתם בשמחה וכאשר, מתוך הרגשה שהחברה והמדינה, שאותן שירתו בעבודתם שנים רבות, יודעות לכלכל אותם גם לעת זקנתם. בידעי שזהו צעד ראשון, אבל יסודי וחשוב, בידעי שהללו שאינם נמנעים יפעלו באקטיביות גם בעתיד כדי להביא את כל התיקונים הדרושים עד להשלמת השיטה, אני רוצה לברך את הכנסת כולה על היום הגדול הזה".

היה זה הצעד הראשון, משמעותו המעשית היתה קצבת זיקנה לפורשים מעבודה, בגיל 65 לגברים ו-60 לנשים, לאחר צבירה של חמש שנות אכשרה, בסכום אחיד לכל מבוטח, לפי גודל המשפחה התלויה בפרנסתו, המגיעה, בתנודות קלות בפרקי זמן שונים, לכ-18 אחוז מהשכר החודשי הממוצע במשק ליחיד, לכ-27 אחוז לזוג, לכ-32 אחוז לשלוש נפשות ובשניים-שלושה אחוזים יותר לגימאלים שאין להם הכנסה נוספת על קצבת הזקנה, שעוד לא הגיעו לוותק מלא ומקבלים "השלמת הכנסה".

שאיוריו של מפרנס שהלך לעולמו זכאים לקצבאות בשיעורים קרובים; אם יולדת זכאית למענק לידה, לכיסוי הוצאות האישפוז בבית-החולים ולהוצאות הציוד הראשוניות; עובדת, שכירה או עצמאית, זכאית לדמי לידה לתקופת חופשת הלידה, הפוטרים את המעסיק מתשלום שכר בחופשת הלידה; מבוטח שנפגע בעבודה זכאי לגימלאות נפגעי עבודה בין אם הוא עובד שכיר או עובד עצמאי, ללא הבדל גיל, לרבות מי שאינו אזרח ישראלי וכן, לפי הצורך, לטיפול רפואי, אישפוז, תרופות; נכי עבודה זכאים לגימלת נכות לפי חומרת נכותם; לגימלה זכאים גם שאירי עובד שנהרג בתאונת עבודה.

הצעד הראשון אכן היה התחלה טובה ומבטיחה בדרך שעשתה את הבטחון הסוציאלי בישראל לאחד מן המתקדמים בעולם. באחד באפריל 1954, כאשר זכתה גולדה מאיר להעניק את מענק הלידה הראשון לילדת שילדה את בתה בבית-החולים 'הרסה' בירושלים כמה דקות אחרי השעה האחרונה לחודש מרס, אפשר היה לראות לחלוותית בעיניה של גולדה. לצערה, לא נמצאה אז יולדת ערביה שילדה בבית-חולים, מה שהיה מוכה אותה במענק כמותנה בחוק האמהות. בלחצה של גולדה נעשו מאמצים לאתר בבי-חולים בארץ אשה ערביה שילדה בבית-חולים אחרי חצות הלילה של ה-31 במרס 1954. אבל באותו יום לא נמצאה יולדת ערביה באף אחד מבתי-החולים שאפשר יהיה להעניק לה מענק אמהות ראשון ולהמחיש מיד כי הביטוח הלאומי ינהג שוויון זכויות לכל אזרחי ישראל ללא הבדלי דת ולאום.

הדברים הזכירו מעמד אחר, שהתרחש כשנתיים לפני כן, בחנוכת כביש הגישה לכפר אוס-אל-פחם שבדרך עירון. במעמד עם רב מבני הכפר והכפרים הסמוכים, ביקשה אחת מבנות הכפר הצעירות משרת העבודה בממשלת ישראל, בשם נשי הכפר ונשי כל הכפרים הערביים, להתקין צנרת מים אל כתי הכפר ולשחרר את הנשים הערביות מנשיאת כדי המים על ראשיהן מן המעיין ומן הבארות אל המטבחים.

תשובתה של שרת העבודה היתה נרגשת וחגיגית: תותקן אספקת מים אל דירות תושבי הכפרים הערביים ממפעל המים הארצי; ייסללו כבישי גישה; וערביי ישראל יהיו אזרחים שווי זכויות וימלאו את חובותיהם למדינה בכבוד, והשלום ושיתוף הפעולה ישררו בין שני העמים לפיתוחו ולתפארתו של המזרח התיכון. עוד בעשור ההוא זכו כפרים ערביים לא מעטים למים זורמים בכרום ולכבישי גישה, לבתיספר ולגני ילדים, למרפאות וללשכות תעסוקה.

אף כי יולדת ערביה בבית-חולים לא נמצאה באותו לילה של 1 באפריל 1954, לא עבר זמן רב ונשים ערביות רבות במדינת ישראל, לרבות הבדואיות שבנגב, ילדו את ילדיהן בבתי-חולים. ויום יבוא והתקווה לשלום ולבטחון ולשיתוף פעולה תהיה גם היא לעובדה מדינית, כלכלית ורוחנית במזרח התיכון. יהודים וערבים יחיו יחד. המציאות המתהווה מחייבת. גם הערבים ישכילו להבין מה עשוי שיתוף הפעולה בין שני העמים לחולל לטובת כולם ולתחייתו של המזרח התיכון. שיתוף הפעולה הוא מעיקרי האמונה של הציונות מראשיתה.

במזרח התיכון על מרחביו העצומים ואוצרותיו האדירים, יש מקום להגשמת שאיפותיהם הלאומיות והרוחניות גם של הערבים וגם של היהודים. צריך להפנות את המשאבים לפיתוח כלכלי ולקידום חברתי במקום לבזבז אמצעים עצומים של מלחמות ושפיכות דמים, על הרס וחורבן. גם הערבים יבינו זאת, אבל עד אז חייבת מדינת ישראל להיות חזקה כדי שתוכל להיות בבטחון, בגבולות מוצרכים ובטוחים ובלי פחד שזוממים להזיז אותם מארצם.

ארץ-ישראל היא מולדתו של העם היהודי והיהודים שאפו וחתרו לשוב אליה כל הדורות. היא גם היתה שוממה ומוזנחת ופנויה, למעשה, לקלוט את היהודים השבים למולדתם. לא יהודים הם שכפו פתרונות בכוח, ואת הטרגדיה הערבית יצרו הערבים שרחו כל פשרה וחזרו וניסו להשיג את מטרתיהם בכוח ולימדו את היהודים כי עליהם להיות חזקים ולהשיב מלחמה שעה. מדינת היהודים קמה, וערבים ויהודים יחיו ביחד ואין דרך אחרת.

השמחה עם קבלת חוק הביטוח הלאומי היתה כללית והקיפה את כל הזרמים האידיאולוגיים והפוליטיים, וכל זרם יכול היה לראות בתוך התקדמות בכיוון ההשקפה החברתית שלו. סוציאליסט, שהבטחון הסוציאלי מקובל עליו, רואה בחוק אמצעי יעיל להבטחת חלוקה צודקת של ההכנסה הלאומית, שתהיה שוויונית יותר, תממש בטחון קיומי, ותפעיל הלכה למעשה את העקרון הבסיסי של עזרה וערבות הדדית במסגרת הלאומית-ממלכתית. הליברלים החדשים רואים בהטלת מס קטן יחסית, על השכר והרווחים לבטחון הסוציאלי דרך טובה להבטחת הקיום לחלשים בחברה ולנפגעי משבר כלכלי. שיטת הביטוח הסוציאלי מונעת מצוקה וחרפת רעב, המלכה תסיסה חברתית ומעוררת התקוממות המסכנת את הסדר הציבורי ואת המשטר החברתי המבוסס על תחרות והישגיות פרטית. שיטת הביטוח הלאומי – גרוסים הליברלים – אף משחררת את היזם הבורד (המעסיק) מן האחריות האישית להרבה מן המחויבויות המוטלות היום על ה"מעביד", יוצרת שוויון לגבי העלות של השכר והתנאים הסוציאליים בהתחרות על ה"שוק" ומטילה את העול על הכלל ולא על המעסיק הבודד.

הוא הדין לגבי תנועות ומפלגות שהגדירו עצמן בלאומיות, אשר בניגוד לעקרון השוויונות, המנחה את המאבקים הסוציאליסטיים, הם דוגלים בהשקפה המחייבת והמעודדת הישגיות ותחרות אישית. אי השוויון הוא התמורה להצלחה, אבל על המדינה מיטלת החובה להבטיח לאזרח ולמשפחתו את המינימום החיוני לקיומו גם אם הוא איננו יכול, או איננו מסוגל, לקיים את עצמו.

המכנה המשותף כמעט לכל הגישות החברתיות נובע מן הלקח ההיסטורי שנלמד בעולם בעקבות המשבר הכלכלי החמור שהתחולל במשטרים הקפיטליסטיים בשנות העשרים של המאה העשרים, אשר בו הופקרו המונים לחרפת רעב. המצוקה חוללה מרי, מהפכות, משטרי אימה דיקטטוריים, חורבן ומלחמות. ההתקדמות מן ההתחלה הצנועה יחסית היתה מרשימה. בהנהלתו של המנכ"ל הראשון של המוסד לביטוח לאומי, (שהוקם למימושו של הבטחון הסוציאלי), ד"ר גיורא לוטן, וחבר עוזריו, נפרשה עד מהרה רשת של סניפים במרחבי הארץ. נקבעו הנהלים, ההסדרים להגשת תביעות ולביצוע התשלומים ולגביית דמי הביטוח. עוצבו דרכי הסברה ויחסי ציבור, שיצרו קשר אמין והרוק בין המוסד ומבוטחיו וכן עוצב אופיו התאגידי של הביטוח הלאומי בישראל, שחלה עליו אמנם אחריות מיניסטריאלית של שר העבודה (כיום שר העבודה והרווחה), אבל אין הוא מיניסטריון במובנו המקובל. הוא "אישיות משפטית" לעצמו ובראשו מועצה ציבורית המייצגת את המבוטחים ומפקחת על פעולות המוסד והנהלתו ומסמלת את עצמאותו.

תוך זמן קצר יחסית מאז קבלת החוק בכנסת, עוד בשלהי כהונתה של גודלה מאיר כשרת העבודה חזמן לא רב לאחר שהיתה לשרת חוץ (מאי 1956), נעשו הרבה "תיקונים" חשובים, מתוכננים במידה רבה, בחוק

הביטוח הלאומי. המונח "תיקון" הוא ביטוי משפטי להחלת ענף ביטוח חדש, להענקת זכויות נוספות למבוטחים, להכללת סוגים נוספים של זכאים. נחקקו בכנסת "תיקונים" שהרחיבו והעמיקו את התרומה של המוסד לבטחון הסוציאלי ואת חוג נהניו. תוך שנים מעטות הפכו לחוקים בתהליכי החקיקה המקובלים טיוטות של "תיקונים", שנועדו מראשית הדרך להשלים את תוכנית שלושת השלבים להנהגת ביטוח סוציאלי מקיף למדינת ישראל. הורחבו זכויות המבוטחים בשלושת ענפי הביטוח הראשונים: עובדים עצמאיים נכללו בביטוח נפגעי עבודה; הונהג ביטוח משפחות מרובות ילדים, ומאחר יותר אושרה קצבת ילדים מוגדלת למשפחות יוצאי צבא. הונהג ביטוח נכות כללי – לרבות ניידות רכב לנכי רגליים; נקבעו תגמולים לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה באזורי ספר; תשלום דמי מזונות; ביטוח אבטלה לשכירים שצברו ותק של חצי שנה לפחות בעבודה שכירה; והופעלה שיטה של הבטחת הכנסה למשתכרים למטה מן המינימום שנקבע או לאלה שהם נזקקי סעד. המוסד לביטוח לאומי מפעיל את תשלום התגמולים למשרתים במילואים, ועל סדר-היום הפרלמנטרי צפוי חוק ביטוח בריאות אשר יסדיר, כמקווה, את המחויבות הממלכתית כלפי מערכות הבריאות והולונטריות והממשלתיות.

## חוקי עבודה

לא פחות מרשימה היתה ההתקדמות בעיבודה ובמימושה של ה"תוכנית לתחוקת העבודה". עוד בשנות כהונתה של גולדה מאיר עובד, הונח על שולחן הכנסת, נדון ונתקבל "חוק שעות עבודה ומנוחה – 1951", הקובע את משך יום העבודה ל-8 שעות ביום ועד 47 שעות בשבוע ואת חובת יום המנוחה השבועי לכל עובד בישראל לפי המקובל בדתות השונות וכן את ההסדרים לעבודה במשמרות לילה, שעות נוספות וכד'. נחקק "חוק חופשה שנתית – 1951", המחייב מתן חופשה שנתית בשכר לעובד, בהתאם למכסות שנקבעו בעיסוקים שונים וברמות ותק שונות, לצורך נופש, הבראה וזיכרון כוחות. שני חוקים אלה נתנו מעמד חוקי והרחיבו הסדרים שהונהגו בישוב היהודי עוד לפני הקמת המדינה. "חוק החניכות – 1953" הטיל חובה על המעסיקים בני נוער בגילי 14-18 להקנות להם מקצוע לפי תוכנית הדרכה ובפיקוח, וכן השכלה כללית משלימה, לפחות יום אחד בשבוע בתנאי בית-ספר (בתי-ספר מיוחדים לחניכים). במקביל נחקקו "חוק עבודת הנוער – 1953", כחלופה לחוק מנדטורי שקבע את מסגרת תנאי העבודה של בני נוער, למנוע ניצולם, להבטיח את בריאותם. החוק אוסר העבדת ילדים למטה מגיל 14. נתקבל גם "חוק עבודת נשים – 1953", שהחליף גם הוא חוק מנדטורי נחשל להגנת האשה העובדת להבטחת שלומה ובריאותה.

"חוק ארגון הפיקוח על העבודה – 1954" היה עוד חלופה לחוק מנדטורי שלא ענה על צרכי הביטוחות של המשק המתפתח. המשק המתפתח חייב הרחבה ושכלול של הסדרי הביטוחות והגהות במקומות העבודה והגדרת תפקודית ומקצועית של הסמכויות והמשימות המוטלות על מפקחי העבודה. החוק הסמיך מוסד מיוחד בעל אופי ציבורי, "המוסד לביטוחות וגהות", לקיים פעולות הדרכה הסברה וחקר למניעת תאונות בעבודה ולהנחיית ועדי ביטוחות במפעלים.

"התוכנית לתחוקת עבודה בישראל", המקיפה והכוללת, כפי שהוצעה בשנה הראשונה לכהונתה של גולדה כשרת העבודה, המשיכה את מירוצה גם אחרי שהיא היתה לשרת חוץ, ואת התוכניות הוסיפו להמריץ ולשכלל שרי העבודה שבאו אחריה, והראשון בהם מרדכי נמיר ז"ל. את "חוק יישוב סכסוכי עבודה – 1957" כבר הניח על שולחן הכנסת שר העבודה נמיר, שהיה גם שגרירה השני של ישראל בברית המועצות, אחרי גולדה. והיה זה הרבה יותר ממתן גושפנקה חוקית להסדרים שכבר היו קיימים ב"ישוב" על דעת הגורמים היציגים ביחסי העבודה. החוק הפעיל מנגנון ממלכתי לטיפול וליישוב סכסוכי עבודה שלא יושבו בשיטות הבוררות, המומלצת בהסכמי העבודה הקיבוציים, וקבע מעמד מחוזק לשיטת הבוררות. בשלב מאוחר יותר נתן החוק הגדרות משפטיות למונחים שונים כמו "הסכם קיבוצי", "שירות ציבורי" ו"ארגון עובדים יציג", "שביתה", או ה"שבחה" בלתי מוגנת, וכן הטיל חובת הודעה מראש על כוונה להכריז שביתה. הוא הדין ב"חוק הסכמים קיבוציים – 1957", שגם הוא נכלל ב"תוכנית לתחוקת עבודה בישראל". גם הוא נתן מעמד חוקי ומשפטי לשיטת הסכמי העבודה הקיבוציים, הנעשים בין הגופים היציגים של העובדים והמעסיקים לאחר משא-ומתן ענייני ויסודי, שעל פיהם נקבעים תנאי העבודה והשכר בענפים ובעיסוקים שונים, המחייבים גם את המגזר הממשלתי.

כהמשך לאותו מירוץ להשליט חקיקת עבודה מתקדמת במדינה הצעירה, הונחה על שולחן הכנסת, ונתקבלה, הצעת חוק שירות התעסוקה (חוק לשכות העבודה) לפי "תוכנית התחוקה" בשנת 1959. "חוק שירות התעסוקה" – 1959 הפך את לשכות העבודה לשירות ממלכתי. לשכות העבודה הוקמו בארץ עוד בימי העלייה השנייה לפני מלחמת העולם הראשונה, כדי לכבוש עבודה לפועלים ועולים יהודים. הלשכות הוקמו על-ידי מפלגות פועלים, תוך תחרות קשה ביניהן על כל מקום עבודה. עם הקמת ההסתדרות הכללית, התאחדו הלשכות המפלגתיות ללשכות עבודה הסתדרותיות, אך גם לאלה קמו מתחרות בדמות הסתדרות העובדים הלאומית והסתדרויות עובדים דתיות. בשנת 1937 הוקמה לשכת עבודה כללית מאוחדת לכל ארגוני העובדים, על בסיס של מפתח לחלוקת עבודה בין חברי ההסתדרויות, בנייהו של "מרכז לשכות". חוק שירות התעסוקה חיסל את התחרות המפלגתית וקבע סדרי חלוקת עבודה לפי מקצועיות, מצב משפחתי, ותק, וכן דרכי מאבק בעבודה "בלתי מאורגנת" – הגוררת עבודה זולה.

"חוק הגנת השכר – 1958", שאת מקורותיו אפשר למצוא עוד במשפט העברי הקדום האוסר הלנת שכר שכיר, חזר ואסר בחוק הלנת שכר וקבע הסדרים לתשלום השכר במועדו. הרשימה נתמלאה והלכה במרוצת השנים: "חוק פיצויי פיטורין – 1963", שקבע את החובה והתנאים לתשלום פיצויים לעובד המפוטר מעבודתו. "חוק זכר שווה לעובד ולעובדת – 1964" ובהשלמה לו "חוק הזדמנות שווה בתעסוקה – 1981". עוד בשנת 1969 נתקבל "חוק בתי-הדין לעבודה", שעל פיו הוקמו בתי-דין מיוחדים לעבודה, אשר בסמכותם השיפוט בתיביעות המוגשות על סמך חוקי העבודה וחוקי הביטוח הלאומי.

## מה המריץ את חקיקת העבודה?

אי אפשר שלא לשאול מה היה הכוח הפנימי שדחף את העומדים בראש הנהגת המדינה להעמיס על המדינה הצעירה, בשלבים הראשונים לכינונה המדיני, להתבצרותה הבטחונית, לבנייה הכלכלי ולגיבוש הלאומי של בני העדות השונות שעלו מארצות מוצא שונות חוקת עבודה ובטחון סוציאלי מן המתקדמות בעולם? מאין שאבו את העוז להנהיג חוקה זו כבר בשנים הראשונות, הדלות באמצעים והמשופעות בצרכים מרובים, כשהתוצר הלאומי לא היה מסוגל לספקם וכשרמת החיים היתה רמת צנע חריף? מה היו המקורות הרוחניים, הרעיוניים, שבה האיצו והזינו את האמונה, את הרצון והאומץ ומאין בא הידע?

המקורות היו רבים ומשולכים ובצירופם הם היוו את הכוח שהניע למעשה את הגשמת הציונות מעיקרה. מקור אחד, רב עוצמה בחיי העם היהודי לדורותיו, היה החזון המוסרי, המשיחי במהותו, השואף להגשים חברה של צדק ואמת, שוויון אנושי ועזרה הדדית; היה זה "חזון הנביאים", השאיפה להיות, כדבריו החוזרים ונשנים של דוד בן-גוריון, עם סגולה. תולדות המאבק רב היסורים של העם היהודי הן תולדות האמונה כי כאשר רק יינתנו לעם היהודי מדינה, עצמאות וחירות, הוא אכן יקים ויקיים חברה למופת.

והרי כאשר העולם עוד חי במשטר של עברות, עושק, ניצול ורצח הדדי והכוח היה הפוסק האחרון בגורל אדם ועמים – כבר אז יצר העם היהודי "קודקס" מתקדם ומקיף של "מצוות", שעניינן גם חוקי עבודה ותנאים סוציאליים, ויש בהן מצוות שהן "אור לגויים" עד עצם היום הזה. יחסית למקובל באותם ימי קדם, היו בקרב עמנו עיקרים מתקדמים מאד, כמו עצם תודעת החובה שבחיי עבודה, כי ה"אדם לעמל יולד" ו"עובד אדמתו ישבע לחם" וש"אנשים יעשו באמונה במלאכה", וכן חובת המנוחה השבועית – "ששת ימים תעבוד ועשית כל מלאכתך וביום השביעי שבת לאלוהיך, לא תעשה כל מלאכה ובנך ובתך, עבדך ואמתך ובהמתך וגרך אשר בשעריך". יש איסור על גזל ועושק צמוד לאיסור על הלנת שכר – "לא תעשוק שכיר עני ואביון, מאחיך או מגרך... ביומו תיתן שכרו ולא תישא עליו השמש", והיתה זו למעשה גם הגבלה ראשונה של "שעות העבודה". הובלט העקרון של העזרה לעניים, ברוח הזמנים שבהם היה השדה מקור הקיום העיקרי – "ובקצרכם... לא תכלה פיאת שרך בקוצרך ולקט קצירך לא תלקט לעני ולגר תעזוב אותם". ונקבעה ההגבלה הראשונה, כבר לפני אלפי שנים, על העבודות, כשזו עוד היתה לגיטימית בעולם ולמעשה עד דורות אחרונים (שחרור העבדים באמריקה חל במאה ה-19 והאמנה הבין-לאומית לאיסור העבודות נחתמה על-ידי חבר הלאומים רק בשנת 1929). כבר אז, לפני שלושת אלפי שנים, נקבעו חובת שחרור ותשלום פיצויים – "ועבדך שש שנים ובשנה השביעית תשלחנו חופשי מעמך וכי תשלחנו חופשי מעמך לא תשלחנו ריקם, הענק תעניק לו מצאנך ומגרתך ומיקבך".

עוד מקור רב עצמה, מאוחר הרבה יותר, היה השקפת עולמם החברתית של מייסדיה ובנייה של תנועת העבודה הציונית אצלם נתגבשו החזון הלאומי והחזון הסוציאלי ב"ציונות הסוציאליסטית", ומימושה למעשה היתה עליה, גאולת קרקע, התיישבות, הגנה. בנין משק וחברה על בסיס של צדק חברתי, שוויון, סולידאריות לפי המירשמים שנלמדו מן ההגות הסוציאליסטית. נוצר דחף אדיר כי למן ההתחלה יונחו יסודות לחברה מתקדמת, המקדשת ערכים של עזרה וערכות הדדיות וייבנו הנדבכים של חברת העבודה. מערכות של עזרה הדדית, שוויוניות מבחינת התגמול, פרוגרסיביות מבחינת התרומה, פותחו ביוזמתה של ההסתדרות, שהיתה הזרוע המבצעת של ההגשמה והשרו השראה מעשית גדולה על הישוב היהודי כולו. האמת היא, כמובן, שבפיתוח המערכות של העזרה ההדדית, בקידום התנאים הסוציאליים ובעריכת הסכמי העבודה שהיו תחליפי חוקים, היה לא רק חזון, אלא גם צורך קיומי לחלוצים, שברובם המכריע היו בודדים שהשאירו את משפחותיהם התומכות מאחור, ועבדו וחיו בתנאים קשים ביותר. ההסתדרות בשבילם היתה גם בית ועזרה רפואית והגנה מקצועית. הצורך הקיומי לקלוט ולהיקלט לא עמד בניגוד לדחף הרעיוני, אלא השלים אותו והשתלב בו. ואכן, מה שהושג בתחום יחסי העבודה והתנאים הסוציאליים במסגרת וולונטארית לפני קום המדינה הקל על מימוש "תוכנית לתחוקת עבודה" מקיפה ומתקדמת למדינת ישראל בשלב מוקדם מאד. הישגי ההסתדרות במשאומתן עם הגורמים השוליים ביחסי העבודה – המעסיקים, שלטונות המנדט, הסוכנות, הוועד הלאומי, המפעלים – היו אחד מבסיסי תחיקת העבודה במדינת ישראל. מקור נוסף היו החוקים – "הפקודות", בלשון הרשמית – שנחקקו בתקופת המנדט במתכונת שהיתה מקובלת בקולוניות. חוקים אלה היו מעטים למדי ודלים בהשוואה למה שכבר היה מקובל באימפריה עצמה. המשטר המנדטורי לא עשה הרבה כדי לגשר בין שני העמים שישבו בארץ ונבדלו זה מזה באורח חייהם, ברמת המטיבציות שלהם, בהשקפותיהם הסוציאליות והלאומיות ובמבנה המשקי והחברתי שקיימו. נכון יותר לומר כי השלטון המנדטורי עשה לא מעט, אם במתכוון ואם מתוך אולטיידי, כדי להעמיק ולהרחיף ניגודים, ומרחב המגע בין שני העמים היה מצומצם מאד בתחום המשקי והעיסוקי. רק בקרב פועלי הרכבת היה מעין איגוד מקצועי משותף. בתחום הפוליטי היה הניכור חריף. חקיקת העבודה המנדטורית שירתה את התפיסות והדרכים של המגזר הנמוך, לא את הישגי המגזר היהודי.

הבסיס המשפטי ליחסי העבודה בתקופת המנדט היה סעיף במגילה, ספר החוקים העותומני, המטפל בנושאי שכירות. החוקים היהודים בנושאי עבודה שממשלת המנדט חוקקה עד להקמת מחלקת עבודה בשנת 1943 היו: פקודת מכרות משנת 1925, שהסדירה תנאי בטיחות בסיסיים במחצבות ואסרה עבודת נשים מתחת לפני הקרקע ועבודת ילדים מתחת לגיל 14; פקודת דודי קיטור משנת 1926; פקודת פיצויים לעובדים משנת 1927 במקרים של תאונות עבודה; ופקודות המכונות גידור, משנת 1928.

רק עם הקמת מחלקת העבודה המנדטורית בשנת 1943, לא במעט עקב הצרכים והלחצים של המשק היהודי, שהתפתח אז גם כספק מצרכים ושירותים לצבא הבריטי במלחמת העולם השנייה, חל שינוי בקצב החקיקה וניכרה התחשבות רבה יותר בצורכי המשק וברמה של הפועל היהודי. בשנת 1945 נחקקה פקודת תאונות עבודה ומחלות משלחני, שדרשה מתן הודעה למחלקת העבודה על כל תאונת עבודה ומחלה שנבעה ממשלחני וחייבה מתן פיצוי לעובד אם נשלל כושר העבודה שלו ליותר משלושה ימים. בשנת 1946 נחקקה פקודת בטיחות-חרושת, שהיתה החשובה והמתקדמת בחוקי העבודה שנחקקו בתקופת המנדט להבטחת התנאים הפיסיים, סידורי הבטיחות והגהות במקומות העבודה. תוקפה של פקודה זו קיים, בתיקונים חשובים, בחוק הבטיחות בעבודה – 1970. גם חוקים אלה, שבאו מאוחר מדי, ובמידה רבה גם בתוקף התביעות והמאמצים של האיגוד המקצועי, ואשר לא היה להם המשך בתקופה הקצרה יחסית שחלפה מיום שנחקקו ועד ביטול המנדט ויציאת הבריטים מן הארץ, כבר היוו מרכיב בחקיקת העבודה במדינת ישראל.

עוד מקור חשוב היה ההתקדמות שחלה בחקיקת העבודה ובחקיקה הסוציאלית בעולם, כפי שהיא מוצאת את ביטוייה כיום באמנות ובהמלצות של ארגון העבודה הבינלאומי, שהוא מקור השראה מוביל לקידום תנאי העבודה והתנאים הסוציאליים לכל מדינות העולם. היבול הבינלאומי בחקיקת העבודה, המבוסס על הנסיון והצרכים במדינות שונות ובמצבים שונים, נרכש במאבקים רבים ונשקל ונדון ביסודיות בכל מקום ובפורום הבינלאומי. זהו תהליך מנחה בחקיקת העבודה, הקובע סטנדרטים ואמצעי פיקוח וענישה להבטחת תנאי בטיחות, תנאי עבודה ותנאים סוציאליים, למען יחסי עבודה ויחסי ייצור תקינים. סטנדרטים שמטרתם למנוע ניצול ותחרות בשיטות של עבודה זולה. וה"קודקס" הבינלאומי היה גם הוא נר לרגליה של חקיקת העבודה בישראל. בכמה נושאים, כמו לשכת עבודה, עזרה הדדית רפואית (קופת-חולים) אמנם הקדים האיגוד המקצועי בישראל את הקמת הארגון הבינלאומי לקידום תנאי העבודה והתנאים הסוציאליים, אבל

משפט העבודה הבין-לאומי הוא מקור השראה ותמריץ גם לחקיקת העבודה בישראל. כל המקורות האלה, שדחתו במשולב לקידומה של חקיקת העבודה בישראל והתמוגגו גם בהשקפת עולמה ובאמביציות של גולדה מאיר, נתנו תאוצה עזה לחקיקה באותן "שבע השנים המאושרות". אבל כדי לממש את השאיפות הנעלות האלה לא היה די ברצון עז, דרוש היה גם ידע מקצועי משפטי מעמיק, הבנה סוציאלית וכישר הבחנה כלכלית, כדי לצפות את ההשלכות החברתיות והכלכליות שיהיו לכל חוק ולכל סעיף בחוק ולהסיק מסקנות נכונות לגבי ההתפתחות הכלכלית והחברתית במדינה. הידע לא יכול היה להיות תלוש מן המגמות הלאומיות והחברתיות של העם, שלמען שלומו, רווחתו ובטחונו נועדו ההוקים. צריך היה להתמודד כדי להשיג את הטוב ביותר האפשרי, שהרי ישנם ניגודי דעות ואינטרסים בעם ויש מפלגת ויש ארגונים, ולכל אחד גם זווית ראייה סקטוריאלית – גם אם המשותף מרובה על המפריד. דרוש היה ידע שישכיל לשלב את ההישגים שכבר הושגו באורח וולונטארי בימי הישוב עם הירושה התחיקתית של שנות המנדט וכן לגלות רגישות ל"מורשת" ולהתאים את החקיקה לאפשרויות ולצרכים שנוצרו עם הקמת מדינה ריבונית, עצמאית ודמוקרטית החייבת באיזון ובשילוב אינטרסים והשקפות שונות גם עם הנעשה והמתקדם בעולם העבודה הבין-לאומי.

ידע מעמיק בתורת המשפט ובמשפט העבודה הבין-לאומי הביא עמו עו"ד צבי בר-ניב ז"ל, היועץ המשפטי של משרד העבודה בתקופתה של גולדה. היו לו לבר-ניב חושים דקים וחדים לגבי המגמות והמאבקים הפוליטיים ולגבי האינטרסים של הגורמים השונים הפועלים במשק ובחברה, שליוו את הדיונים בפורומים ציבוריים, משפטיים, בוועדות ובמליאת הכנסת שקדמו לקבלת החוק בקריאה השלישית. ב-1962 נקרא בר-ניב להיות פרקליט המדינה ולאחר זאת נתמנה לנשיא בית-הדין הארצי לעבודה.

השופט צבי בר-ניב, שהיה אחד הבכירים בין עשרת עובדי השירות הציבורי הראשונים במדינת ישראל, גילה התעניינות מיוחדת במשפט העבודה ובחקיקת העבודה המנדטורית, ששימשה גם צרכים קולוניאליים והיתה נושא מרכזי בפובליציסטיקה המשפטית שלו עוד בשנות המנדט. הוא היה שותף פעיל ורב תושיה למאמציה הבלתי נלאים של גולדה מאיר לקדם את חקיקת העבודה בישראל בשנותיה הראשונות. הידיעה כיצד לתכנן חקיקה, לנסח הצעת חוק ולתת לה ביטוי משפטי הולם ונכון, מדויק ותכליתי; הכשרון לשכנע בצורך לחוקק חוק ולהסביר את הצדקתו, יעילותו ותכליתו של כל סעיף בחוק; הדאגה שהניסוח יהיה קביל ומפורש כהלכה וככוונת המחוקק בערכאות המשפטיות ושהחוק יהיה מתקדם ונאור ועונה לצורכי חברה מתקדמת ומשק מתפתח – אלה הם מסימני ההיכר של שלטון מתקדם. תרומתו של היועץ המשפטי הראשון של משרד העבודה היתה רבה ומבורכת למן הכנת ה"תוכנית לחקיקת העבודה בישראל" ועד לאחרון פסקיו כנשיא בית-הדין הארצי לעבודה, שהיו, ברוב המקרים, פירוש מוסמך לחוקי עבודה שאת רובם הוא הבין כהצעות חוק, או כטיטות להצעות חוק, בתקופת שירותו כיועץ משפטי במשרד העבודה.

בשלהי קיץ 1956, כשעזבה גולדה מאיר את משרד העבודה כדי לכהן כשרת החוץ של מדינת ישראל, היא השאירה מאחריה מאזן הישגים מרשים. גם אלה הרואים בחקיקת העבודה ובהקמת הביטוח הלאומי את גולת הכותרת של הישגיה אינם יכולים שלא לראות בכל אחת מן המשימות שהוטלו אז על משרד העבודה, שהיא הופקדה על הנהגתו, הישג מרשים מצד עצמו, שבוצע בזמנים ובתנאים הקשים ביותר שהיו אי פעם. קליטת מיליון העולים והמאמץ לשלבם בחיי העבודה, הקניית מקצוע לרבבות, שיכונם של יותר ממחצית העולים בדירות קבע בשבע שנים, הקמת 30 ערי פיתוח, אשר למרות הקשיים המלווים אותן הן עדיין מהישגי הפאר של מדינת ישראל; סלילת רשת הכבישים ששוקמו ונסללו במרחבי הארץ; המאמץ להזניק את הקואופרציה, לקדם ולשכלל את מנגנון הפיקוח על העבודה, שיהיה מצויד בחוקה מתקדמת – כשמונים את כל אלה בצד הנחת היסודות האיתנים לבטחון הסוציאלי בישראל באמצעות הביטוח הלאומי, הרי לא פלא הוא שהיא נשאה בגאווה כזאת את שבע השנים הללו. ואולם, גם לאור ההישגים הגדולים שהושגו בתנאים הקשים ביותר, לא נעלמו מעיניה של גולדה גם הסבל, המצוקה, האכזבות והיסורים שנפלו בגורלם של רבים מבני ערי הפיתוח בתהליך שיבת ציון.

בשנת 1974, כאשר גולדה מאיר פרשה מראשות הממשלה, נערך בהשתתפותה "מפגש רעים" של עובדי משרד העבודה, משרד השיכון והמוסד לביטוח לאומי שעבדו עמה בשנות כהונתה כשרת עבודה. במסיבת רעים זו יזמו חברים הקמת קרן מילגות לסטודנטים מערי הפיתוח וישובי הספר, בני ההורים שנשאו על כתפיהם את עלילת הקמתן ובינויין של ערי הפיתוח כמעוזים למדינת ישראל.

במסיבה זו הסכימה גולדה מאיר לקרוא את קרן המילגות על שמה, על אף שאסרה לקרוא על שמה בתים, מוסדות, רחובות. בשיחה מוקדמת על "יומה" זו, היא הסבירה לנו כי אין היא מתנגדת שיספרו על המעשים שנעשו, אבל היא איננה רוצה שיזהו אותה עם שמו של איזה בית או רחוב, ואף הביאה דוגמאות של אישים

שנקשרו בשמות של בתים או רחובות אבל מעשיהם נשכחו.  
"... כאשר הציעו לי ההברים, ותיקי משרד העבודה, השיכון והביטוח הלאומי להקים קרן שתעניק מילגות לסטודנטים תושבי ערי הפיתוח וישובי הספר", היא אמרה מאוחר יותר, בטקס הענקת מילגות לסטודנטים תושבי ישובי המועצה האזורית "מרום הגליל", "לא היססתי אף לרגע. ידעתי שהמעשה הזה יהלום את ההרגשה של כל אלה שנטלו חלק בהפיכת יושבי המעברות למקימי ערי פיתוח וישובים חקלאיים; כי נוכל בדרך זו, אולי, לפצות במקצת את הבנים על מה שנבצר אז מאתנו להעניק להוריהם. הסכמתי לכן לתת לקרן הזאת את שמי אף כי אסרתי לקרוא דברים על שמי".

\* \* \*