

**גיוני גל האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה,  
1995–1920. קריית שדה בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון והוצאת הספרים  
של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. 2002. 291 עמודים.**

דוד דה פריס\*

התמודדותה של מדינה עם תופעת האבטלה היא אספקלריה לזהותה החברתית והפוליטית, וההיסטוריה של התמודדות זו היא אמצעי מצוין להבנת ההקשרים והגורמים שהשפיעו ומשפיעים על זהות זו. מכאן חשיבותו של הספר של גיוני גל, שעוסק בהתמודדות עם האבטלה בחברה הארצישראלית והישראלית משנות העשרים ועד שנות התשעים של המאה העשרים ובשינויים שחלו בהתמודדות הזאת. עניינו של הספר אינו בתהליכים הכלכליים שיצרו אבטלה, בהתנסויות של המובטלים או בהשפעות המגוונות של תופעת האבטלה על הפרט, על החברה ועל מוסדותיה, אלא במדיניות ביחס לאבטלה וביישומה בפועל. לפיכך, הספר מתמקד באלה שניסחו את הגישות להתמודדות עם האבטלה, במסגרות השלטוניות והמוסדיות שפעלו כדי לצמצמה, ובאילוצים שהכתיבו את אופני ההתמודדות. התמקדות זו, והבחירה לבחון את התפתחות הנושא במשך תקופה ארוכה, שידעה שינויים מוסדיים ושלטוניים מהפכניים, היא המייחדת את הספר. לנוכח דלותה של ההיסטוריה החברתית הישראלית, הספר הוא הארה מבורכת, ואף שעיסוקו במדיניות ולא בהתהוות החברתית, הוא מאיר בצורה מרתקת את הגורמים המרכזיים שעיצבו אותה. במהלך הדיון בתפיסת האבטלה ובמוסדות ובאישים שניסחו את הטיפול בה, מבליט הספר את יחסי הכוחות בחברה ואת החשיבות של הדומיננטיות ההיסטורית שהייתה להנהגת תנועת העבודה בקביעת מדיניות האבטלה.

אמנם הספר אינו עוסק בהתנסויותיהם של המובטלים עצמם ובהשפעתם על המדיניות כלפיהם, אך הוא מציג נאמנה את זהותם של אלה שהמובטלים היו תלויים בהם. העובדה הבולטת ביותר בדיון ביחס למנסחים ולמבצעים של מדיניות האבטלה היא המתח המתמיד שבו היו מצויים במשך המאה העשרים, מאז כינונו של השלטון הבריטי בראשית שנות העשרים ועד שנות התשעים: המתח בין מדיניות פעילה – קליטתם של המובטלים בשוק העבודה על-ידי יצירת עבודה והכשרה מקצועית, לבין מדיניות סבילה – סיוע ותמיכה כלכליים במובטלים ובבני משפחותיהם. במשך תקופה של יותר משבעים שנה נעו קובעי המדיניות ומבצעייה בין שני הקטבים הללו, וקרבתם לקוטב האחד והתרחקותם ממשנהו הייתה תלויה בזהותם הפוליטית, במשנתם האידאולוגית, בהקשרים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים שבהם פעלו, ובלחצים הכלכליים והלא-כלכליים שהשפיעו עליהם. בצורה זו מצליח המחבר ליצור מסגרת סיפורית היסטורית, שהיא רציפה מבחינה קונספטואלית אך גם רצופת שינויים, שהיא עקלקלה מבחינת הגורמים המשפיעים עליהם אך גם יוצרת נדבכים נורמטיביים מבניים. אחד הנדבכים הללו, ואולי המשמעותי ביותר מבחינת הדיון בספר, הוא התהליך שבו חל גידול הדרגתי במשקלה של המדיניות הסבילה בתוך דומיננטיות היסטורית של פתרונות פעילים לבעיית האבטלה. חשיבותו של התהליך אינה רק בכך ששיקף תהליכים רחבים יותר בהיסטוריה של המדיניות החברתית בחברה הישראלית, אלא

\* אוניברסיטת תל-אביב

גם שרטט רציפות בתוך סבך ההקשרים של שינויים דמוגרפיים ופוליטיים שהתחוללו בה. העובדה שבעשורים האחרונים האליטה הפוליטית בישראל מקבלת את תופעת האבטלה ואת גידולה המתמשך כדבר מובן מאליו, ולא כגורם שאמור לזעזע את תפיסתה לגבי שוק חופשי ולא-מרוסן, מעניקה חשיבות ייחודית להיסטוריה של התהליך הזה.

את ראשיתה של המדיניות כלפי האבטלה מזהה גל בפרע תפיסתי ומעשי שהתגלע בעשור הראשון של השלטון הבריטי בארץ-ישראל בין שני כוחות מנוגדים: האחד, שיוצג על ידי "מדינת המנדט", שאף למנוע גידול בעלות הכלכלית של השלטון על הארץ, הביע חשש מכושרה הכלכלי של הארץ לקלוט הגירה יהודית, ובפועל הסיר מעצמו כל אחריות לטיפול במובטלים ערביים ויהודיים. מול תפיסה זו התגבש בתוך היישוב היהודי, ובפרט במסגרת תנועת העבודה, כוח פעיל יותר, שראה בבעיות התעסוקה של העולים היהודים מרכיב מרכזי בפרויקט של בניית המדינה ושליטה בשוק העבודה, ואשר חשש שהחרפת האבטלה תדרדר עוד יותר את דימויה הכלכלי של הארץ כבלתי כשירה לקליטת יהודים. על רקע הפער הזה והמשבר הכלכלי החריף במחצית השנייה של שנות העשרים, החלה להיווצר שפתה של מדיניות האבטלה, שפה שקשרה בין כלכלה ללאומיות, שהציבה את האבטלה כנגזרת מבעיות התגשמות של הפרויקט הציוני לנוכח הדומיננטיות של עובדים ערביים בשוק העבודה ולנוכח הסבילות הבריטית, ואשר מיקדה את התפתחותה של מדיניות האבטלה בגופים הארציים והמקומיים של ההסתדרות הכללית. יתרה מזאת, כבר בתקופה מוקדמת זו נוצר מתח בין מדיניות אבטלה סבילה, הממוקדת בסיוע כלכלי למובטלים, לבין המדיניות הפעילה, שמדגישה את הרחבת שוק העבודה, את יצירת התעסוקה ואת שילובם המכוון של המובטלים בשוק העבודה. פעילות זו השתקפה בין השאר בניסיונות של דחיקת עובדים ערביים ממקומות עבודה בבעלות יהודית, בהפעלת לחץ הסתדרותי על המוסדות הלאומיים כדי שייטלו אחריות, ובמאמץ להביא את בעלי ההון ואת ראשי מוסדות היישוב להפעיל לחץ על ממשלת המנדט, כדי שזו תגלה יתר מעורבות. בסופו של דבר, שלב העיצוב של מדיניות האבטלה התאפיין דווקא על דרך השלילה: הוא העיד על שיקוליה הכלכליים הברורים של ממשלת המנדט, שהתעלמו מבעיותיה החברתיות של האוכלוסייה, על אופייה של ההנהגה הפוליטית של היישוב היהודי, שביכרה תפיסה סבילה של סיוע מוגבל למובטלים על פני מעורבות כלכלית עמוקה בשוק העבודה, ועל חולשתה של תנועת העבודה, שלא הצליחה להיענות לצורכי העובדים והמובטלים שהתיימרה לייצג.

על רקע זה החל שלב חדש בשנות השלושים של המאה העשרים, שלב שהתאפיין בניסיון השתלטות של ההסתדרות על מדיניות האבטלה. ניסיון זה נשען מצד אחד על התגברות ההגמוניה הפוליטית של מפא"י בחברה היישובית, ומן הצד האחר – על הגידול העצום בבסיס חברתי של ההסתדרות, ובפרט במגזר העירוני. באמצעות הקרן לחוסר עבודה של ההסתדרות, ובאמצעות שיתוף כולל יותר של החברה היישובית וגורמיה הפוליטיים בטיפול במובטלים, מיסדה תנועת העבודה את הכלים המוסדיים של הטיפול במובטלים ואת קווי המדיניות שהנחו את מדיניות האבטלה של המוסדות הלאומיים. אולם למרות הטיפוח המוסדי והמאמצים הניכרים שהושקעו ביצירת עבודות ובהרחבת שוק העבודה, בעיקר במחצית השנייה של שנות השלושים, המתח בין הגישה הסבילה לגישה הפעילה נותר בעינו. מתח זה אף הגביר את הקונפליקטים הפוליטיים והחברתיים בתוך תנועת העבודה עצמה, וקיבע את גישתם של מנהיגי מפא"י, שרק דומיננטיות פוליטית ושליטה

מלאה על שוק העבודה יכולות ליצור מצב שבו מדיניות האבטלה תניב פירות. ההתפתחויות בתחום הביטוח הסוציאלי בשנות הארבעים, שחלו ביוזמתם של ממשלת המנדט, המוסדות הלאומיים וההסתדרות, לא הצליחו לשנות את הגישה הזאת. יתרה מזאת, ההגמוניה הפוליטית של תנועת העבודה הכתיבה רציפות בהסתייגות מן הגישה הסבילה, דבר שהשתקף היטב בהיסוסים במפא"י ובהסתדרות ביחס לרעיונות של ביטוח אבטלה.

היצמדות זו לתפיסה של יצירת עבודה והכשרה מקצועית של מובטלים אפיינה את ממשלות מפא"י לאחר הקמת המדינה, והתוכנית של ביטוח האבטלה הופעלה בראשונה רק בשנת 1973. דחייה זו נשענה בחלקה על תפיסתה של מפא"י (המפלגה השלטת) שאין להפנות משאבים למטרות "בלתי פרודוקטיביות". את המשאבים יש להפנות קודם כל לייצובה של המערכת הכלכלית ולייזום עבודות למען העולים ממדינות ערב. פעולות אלה היו אמורות לרסן את התסיסה החברתית שרחשה בהם, ובנוסף לכך לשמש בעבורם, כדברי אחד הבכירים שעסקו בנושא, "בית ספר ממלכתי גדול לעבודת כפיים, להסתגלות לתנאי עבודה ולהתיישבות". הדיון בגורמים לשינוי בתפיסות אלה בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים הוא הפרק המוצלח ביותר בספר, בין השאר משום שהוא מנתח בצורה מפורטת את תהליך הערפול שחל בין החלופה הפעילה לחלופה הסבילה ואפשר את שילובן. בניתוח זה מצביע המחבר, בין השאר, על כך שלשינוי היו יסודות עדתיים: התחזקות הנטייה לנקוט מדיניות אבטלה סבילה גדלה ככל שהנפגעים מן האבטלה היו אשכנזים וקרובים יותר לקובעי המדיניות החברתית. יתרה מזאת, חשיבותו של השינוי נעוצה בכך שבשנות השמונים והתשעים, למרות ירידת כוחה של תנועת העבודה והשינוי הפוליטי במדינה, ולמרות המשך החיפוש אחר פתרונות פעילים לבעיית האבטלה, השינוי הכתיב את אופיין של תוכניות הסיוע למובטלים והפך את ההתקרבות המתמשכת אל הקוטב הסביל לבלתי נמנעת.

מבחינות אלה הספר משרטט בצורה אמינה את החלוקה לתקופות ההתנועעות בין שני הקטבים ואת הזיהוי של המבנה הפוליטי והמשנות האידיאולוגיות שהכתיבו אותה. יתרה מזאת, הספר מבוסס היטב על מקורות היסטוריים ראשוניים ומשניים, ומגבש בצורה מעניינת את שורשיה ואת התפתחותה של מערכת הרעיונות, התוכניות והחקיקה שביסודה של מדינת הרווחה הישראלית. עם זאת, בולט בהעדרו ניתוח עמוק של השינוי החברתי. אמנם הספר מתייחס למאפיינים ההיסטוריים של פוליטיקת הכוח בחברה הישראלית ולמאבק החברתי, אך בכל זאת חסר בו במידת-מה ממד הקונפליקט. לא רק המובטלים נעדרים מהדיון כסוכנים חברתיים, ועמם גם ההמונים שחיו בעבר "מתחת לקו העוני", אלא גם קבוצות אחרות, שבוודאי מילאו תפקיד משפיע על קביעת המדיניות, כגון המעמד הבינוני ובעלי ההון. האמנם אפשר לתאר את השפה הפוליטית והחברתית של קובעי מדיניות האבטלה בלי להתייחס לשינוי החברתי שחוללו קבוצות אלה בחברה הישראלית, ואשר בעקבותיו שימשו כבסיס החברתי של המבנה הפוליטי? יתרה מזאת, האם העובדה שהאידיאולוגיה השלטת בחברה הישראלית דחתה בצורה עקבית כל "ניתוח מעמדי" מאפשרת התעלמות מהשפעתם האדירה של המתחים והקונפליקטים המעמדיים בתקופת המנדט ולאחריה על חלוקת ההכנסה ועל מדיניות האבטלה? אין מחלוקת על איכותו של הספר כדיון במדיניות האבטלה, אך הוא נותר פגום מעט בשל התעלמות זו מהיסודות החברתיים של הפוליטיקה הסבוכה שהתרחשה ברקע, ומהקבוצות החברתיות השונות שהשפיעו על פוליטיקה זו. אולם אין בחיסרון זה כדי לפגוע בערכו של הספר. הוא מצביע על הצורך

לחשוב מחדש על שילובה של ההיסטוריה הפוליטית של החברה הישראלית בהיסטוריה הכלכלית והחברתית, ועל המקורות ההיסטוריים לפער העצום בין שליטה פוליטית לבין ייצוג חברתי, שאפיין מאז ומתמיד את החברה הישראלית.