

# הלאמת לשכות העבודה בראי הממלכתיות

ניקולאי (נוי) טבך

## תקציר

דוד בן-גוריון, ראש הממשלה של מדינת ישראל הצעירה, ראה את הסדרת נושא התעסוקה כשירות חברתי חשוב וכנדבך בעיצוב הממלכתיות הישראלית. לשכות העבודה הוקמו תחילה כלשכות מפלגתיות נפרדות, ועברו תהליך התפתחות ארוך עד שאוחדו בסוף שנות השלושים של המאה ה-20 ללשכות כלליות, במסגרת 'חוקת לשכות העבודה הכלליות', שעיגנה הסכמות בין המפלגות השונות.

לשכות העבודה היו אפוא גופים שקולים (פריטטיים) מפלגתיים, אשר הסתדרות העובדים הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל הייתה הגמונית בהם. עם הקמת המדינה החליטה מפא"י, לאחר התלבטויות, להשאירן במתכונתן הקיימת. הדבר יצר בעיות מבניות של תת-תקצוב ממשלתי ושל בחישה פוליטית בהנהלת הלשכות ובמועצותיהן, שהורכבו בחלקן מנציגי מפלגות שהתנגדו למפא"י. הלשכות הפגינו עצמאות גדולה למדי בתוך ההסתדרות והציבו אתגר להנהגתה בנושאים כגון תנאי השכר של העובדים. ביולי 1956 הצהיר בן-גוריון בנאומו הפרוגרמטי בוועידת הסתדרות השמינית, כי תפקידה הממלכתי של המדינה הוא לדאוג לחלוקת עבודה צודקת באמצעות הקמתה של לשכת עבודה ממשלתית, בשיתוף העובדים והמעבידים. הצהרתו, שעלתה בקנה אחד עם קו המחשבה של בכירי ההסתדרות חברי מפא"י, וככל הנראה אף תואמה עמם, אומצה במועצת ההסתדרות שהתקיימה בדצמבר 1956.

לאחר אישור הצהרת בן-גוריון במועצה, דירבנו ההסתדרות והעומד בראשה פנחס לבון את חברי מפא"י בממשלה ובכנסת לקדם את החקיקה הדרושה לכינונה של לשכת העבודה הממשלתית במהירות המרבית. הם פנו שוב ושוב לבן-גוריון ולשרים האחראים, עד סיום תהליך החקיקה בתחילת שנת 1959. במאמר אראה את מרכזיותו של בן-גוריון בהובלת תהליך ההלאמה, באמצעות רתימת מפא"י וההסתדרות כדי לחזק את הממלכתיות הישראלית.

**מילות מפתח:** דוד בן-גוריון, הלאמה, הסתדרות העובדים הכללית, לשכות תעסוקה, ממלכתיות, מפא"י

## מבוא

ב־26 במאי 1958 הגיש שר העבודה מרדכי נמיר לכנסת לקריאה ראשונה את חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח. בהצעת חוק זו ביקשה מדינת ישראל לקבל עליה את האחריות המלאה לחלוקת עבודה במדינה על פי אמות מידה ממלכתיות ללא משוא פנים, בפיקוחה של מועצה ציבורית.<sup>1</sup> הצעת חוק זו, שהבשילה לאחר תהליך ארוך שנים, נועדה להלאים את לשכות העבודה. עד אז שימשו הלשכות כאחד הכלים המרכזיים של הסתדרות העובדים הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל (להלן: ההסתדרות), ומהן היא שאבה את עוצמתה הארגונית. במאמר אבחן את התפתחותן של לשכות העבודה מהקמתן בתחילת המאה ה־20, עבור באיחודן ללשכות כלליות, דרך הסדרת מעמדן במדינת ישראל העצמאית ועד שכווננו כשירות ממלכתי. ניתוח תהליך זה ייעשה מבעד לפרויזמה של תפיסת הממלכתיות של דוד בן־גוריון כראש ממשלת ישראל בעשור הראשון למדינת ישראל.

במאמר זה אני ממלא חוסר בנושא חשוב, שכן לשכות העבודה כמעט לא נחקרו ונכתב עליהן במשורה. מחקרו של גיורא גולדברג, שנכתב לפני כחמישים שנה, הוא המחקר היחיד שנכתב בנושא, ומחקרו של ג'וני גל, על התמודדות היישוב ובהמשך מדינת ישראל עם האבטלה בשנים 1920-1995 עוסק בלשכות העבודה בעקיפין בלבד.<sup>2</sup> בהיעדר מחקר בתחום, מאמר זה מבוסס ברובו על מקורות ראשוניים, על עדויות כתובות של בני התקופה ועל עיתונות יומית.

על תפיסת הממלכתיות שפיתחו דוד בן־גוריון ומפלגתו מפא"י נכתב לא מעט. על פי תפיסה זו, כל חברה חייבת להתפתח סביב למרכז מרות פוליטי ותרבותי, שהוא המכריע בשאלות ערכיות ופוליטיות, ושנאמנותם הישירה והבלתי מתווכת של בני החברה מסורה לו.<sup>3</sup> לכן, קיומו של מרכז בעל סמכות פוליטית-נורמטיבית במדינה נתפס תנאי הכרחי לעצם קיומה של קהילה פוליטית יציבה ובטוחה וליכולתה לשמור על הסדר, הביטחון ושלום הציבור. בזכותו של המרכז, תהיה הקהילה מסוגלת לעצב מסגרת פוליטית שתגן על חייהם של אזרחיה ועל ריבונותם. בהתאם סבר בן־גוריון כי על מוסדות המדינה להיות אחראים בלעדית על אספקת שירותים בסיסיים, כגון ביטחון ושיטור, בריאות, רווחה, חינוך, עבודה ודיור, והם שיפקחו על אספקתם לכלל האוכלוסייה, ללא משוא פנים.<sup>4</sup> מול תפיסה זו ניצבה מציאות קיומה של ההסתדרות, שמילאה תפקיד מרכזי במה שלעתים כונה 'המדינה שבדרך', בהיותה כלי ההגשמה העיקרי של תנועת הפועלים

1 מרדכי נמיר, **דברי הכנסת**, 26.5.1958, עמ' 1881-1885.

2 ג'וני גל, **האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995**, מכון בן־גוריון לחקר ישראל והציונות ואוניברסיטת בן־גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 2002; גיורא גולדברג, 'לשכות העבודה כמכשיר פוליטי בחברה מתפתחת', עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 1975.

3 נתן ינאי, 'התפיסה הממלכתית של בן־גוריון', קתדרה, 45 (תשרי תשמ"ח), עמ' 169-186; אבי בראלי וניר קידר, **ממלכתיות ישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (מחקרי מדיניות 87), ירושלים 2011, עמ' 33.

4 נתן ינאי, **משברים פוליטיים בישראל: תקופת בן־גוריון**, כתר, ירושלים 1982, עמ' 63.

ההגמונית. הדברים הגיעו לידי כך שעם הקמת המדינה, נשען חלק לא קטן מהציבור הישראלי והמשק הצעיר על ההסתדרות ועל השירותים הרבים שסיפקה, ובהם שירותי בריאות, חינוך ולשכות תעסוקה. ההסתדרות הייתה גם בעלת השפעה רבה על התפתחות השכר וגורם בלתי מבוטל בפיתוח המשק.<sup>5</sup>

על יסוד זאת היה אפשר לצפות לסתירה בין תפיסת הממלכתיות הבן-גוריונית מצד אחד, ובין דפוסי הפעולה של ההסתדרות מן הצד האחר. טענה ממין זה עולה ממחקרו של לב גרינברג, שלפיו החזיקה ההסתדרות בשליטתה את כל תפקידיה בתחומי הכלכלה והשירותים, גם לאחר הקמת המדינה והממשלה נתנה לכך גושפנקא חוקית ללא עוררין. לפי תיאור זה נראה שהמדינה לא הייתה אוטונומית בקבלת החלטות כלכליות או בביצוען, והייתה תלויה בהסתדרות לשם קביעת מדיניותה הכלכלית וביצועה.<sup>6</sup>

במאמר זה אני מערער על תפיסה זו ומראה כי תפיסת העולם הממלכתית עמדה בראש מעייניהם של דוד בן-גוריון ושל ראשי מפא"י בסוגיית לשכות העבודה, וכי לאחר בירור רעיוני בהסתדרות ובמפלגה שהוביל בן-גוריון, ומשהבשילו התנאים הפוליטיים לכך, פעלו מפא"י וההסתדרות במשותף לכונן את לשכות תעסוקה כשירות ממלכתי.

בן-גוריון עצמו לא חשב כי קיימת סתירה כלשהי בין תפקידי ההסתדרות לתפקידי הממלכתיים של המדינה. כאמור, המושג שטבע - ממלכתיות - דרש מכל השחקנים שפעלו טרם הקמת המדינה, להכיר בקיומו של מרכז פוליטי ריבוני כזירה הראשית להכרעות הערכיות המרכזיות של החברה הישראלית. דרישה זו הציג גם להסתדרות - לעמוד לימינה של המדינה. הוא הציג שלושה יסודות לפעולתה של ההסתדרות במדינה המתהווה: להיות גורם מוביל בהקמתה של 'חברת העובדים'; לפעול ככלי חינוכי בקרב העולים; ולשמש כלי משימת-חלוצי מרכזי בביצוע מדיניות הפיתוח של הממשלה.<sup>7</sup> בן-גוריון ראה את לשכות התעסוקה כשירות שהמדינה מחויבת לספק לאזרחיה, ולכן סבר שלאחר הקמתה עליה לקבל אחריות עליהן. לתפיסתו, על ההסתדרות היה לזוז הצידה ולהעביר את שירות התעסוקה לידי המדינה.<sup>8</sup>

5 דן הורוביץ ומשה ליסק, 'ההסתדרות במעבר מיישוב למדינה', בתוך: יוסף גורני, אבי בראלי ויצחק גרינברג (עורכים), *מחברת עבודה לארגון עובדים: לקט מאמרים על הסתדרות העובדים בימי היישוב והמדינה*, המרכז למורשת בן-גוריון, קריית שדה בוקר 2000, עמ' 556; יצחק גרינברג, *ההסתדרות: בין שיקולים כלכליים לשיקולים לאומיים חברתיים*, האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב 2000; רחל טוקטלי, *דפוסי פוליטיים ביחסי העבודה בישראל*, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 1979; דב בן מאיר, *ההסתדרות*, כרטא, ירושלים 1978, עמ' 84-90.

6 לב לואיס גרינברג, *ההסתדרות מעל הכל*, נבו, תל אביב 1993, עמ' 40.

7 ניקולאי (נוי) טבך, 'בן-גוריון ותפיסתו הממלכתית ביחסיו עם הסתדרות העובדים, 1963-1949', *עבודת דוקטור*, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע 2022, עמ' 33-37.

8 דוד בן-גוריון, 'ההסתדרות במדינה', *הפועל העברי והסתדרותו*, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, תל אביב 1964, ראו: <https://benyehuda.org/read/19057#ch990>, ראו: (15.9.2024).

## הרקע ההיסטורי להקמת לשכות העבודה

ברקע של הקמת לשכות העבודה עמדה המציאות הפוליטית בארץ והתחרות שהתפתחה בשנים 1904-1920, בין ארבעה שחקנים ראשיים: מפלגת הפועל הצעיר, מפלגת פועלי ציון ושני ארגונים חקלאיים: הסתדרות פועלי יהודה והסתדרות פועלי הגליל. הזרמים האחרים ביישוב – היהדות הדתית ובעיקר החוגים האזרחיים – סבלו באותה עת מחולשה ארגונית בולטת, ותנועות אחרות, למשל התנועה הרוויזיוניסטית, עדיין לא הוקמו.<sup>9</sup> תקופה זו התאפיינה אפוא במאבקים על השליטה בתחום חלוקת העבודה בתוך תנועת העבודה פנימה וחבריה ראו בלשכות העבודה כלי חשוב להשגת שליטה פוליטית ביישוב.

בתום מלחמת העולם הראשונה, עם הקמתה של מפלגת אחדות העבודה ב-1919, התעצמה התחרות הקשה על לבם של אנשי העלייה השלישית. יוסף טרומפלדור דרש מהמפלגות הקיימות, לשתף פעולה ולהקים הסתדרות משותפת לכלל הפועלים. בעקבות דרישתו הציעה אחדות העבודה לבטל את הלשכות המפלגתיות ולהקים לשכות מאוחדות בחסות ההסתדרות העתידה לקום. הפועל הצעיר התנגדה מחשש שאחדות העבודה, שהייתה חזקה ממנה פוליטית ומספרית, תשתלט על מוסדות ההסתדרות. אף על פי כן עם הקמת ההסתדרות ב-1920 נסגרו הלשכות המפלגתיות והוקמו לשכות אחידות במסגרתה.<sup>10</sup> בד בבד עם המאבקים הפנימיים בתוך תנועת הפועלים בהסתדרות, התאפיינו שנות העשרים המוקדמות בצמיחה של מפלגות פוליטיות מחוץ לתנועת העבודה, שהבינו את חשיבותה של היכולת לספק תעסוקה לחבריהן ולאודהיהן. כבר בספטמבר 1920 הקימה תנועת המזרחי לשכת עבודה ביפו, וחודש לאחר מכן לשכה דומה בירושלים. וב-1923 הקימה הפועל המזרחי לשכה בתל אביב, ופעילותה גרמה להתנגשות חריפה עם ההסתדרות שכן ערערה על הבלעדיות שהייתה ללשכת העבודה של ההסתדרות בעיר. ההנהלה הציונית והוועד הלאומי התערבו בסכסוך והקימו ועדת חקירה, שחבריה היו בן-גוריון נציג ההסתדרות, הרב ישעיהו שפירא נציג הזרם הדתי ודוד ילין אשר נחשב בלתי מפלגתי. הוועדה הכירה בזכות קיומה של לשכת העבודה של הפועל מזרחי וקבעה כי להבא תחולק העבודה בין הלשכות השונות, בהתחשב במספרם של חברי המפלגות השונות בלשכה.<sup>11</sup> לקביעה זו הייתה השפעה רבה על חלוקת הצעות העבודה בין המפלגות בשנים הבאות.

לקראת סוף שנות העשרים פרצו סכסוכים קשים בין תנועת העבודה לתנועה הרוויזיוניסטית על רקע השליטה בחלוקת העבודה. הרוויזיוניסטים החלו להקים לשכות עבודה משלהם, אולם נתקלו בקושי רב לספק את צורכי התעסוקה של חברי התנועה. מעבידים שרצו להעסיק עובדים חברי התנועה הרוויזיוניסטית מסיבות כלכליות או אידאולוגיות נתקלו בהתנגדות חריפה של ההסתדרות. ההסתדרות נהגה לחייב את

9 דן גלעדי, הישוב בתקופת העלייה הרביעית: בחינה כלכלית ופוליטית, עם עובד, תל אביב 1973, עמ' 113-114, 148.

10 גולדברג, 'לשכות העבודה', עמ' 17-18.

11 גלעדי, הישוב בתקופת העלייה הרביעית, עמ' 150.

המעבידים להתקשר בחוזים בלעדיים עמה, והפעילה עליהם לחץ כלכלי לעשות כן. לנוכח התחרות ובשל מצבם הקשה של אנשי תנועתו, פנה ז'בוטינסקי בספטמבר 1930 להנהלת ההסתדרות בהצעה להקים לשכות עבודה ניטרליות ברחבי הארץ, ונתקל בסירוב.<sup>12</sup> אם כן, במשך שנות העשרים המאוחרות ותחילת שנות השלושים חתרה ההסתדרות לבלעדיות ייצוגה במקומות שיכלה להשיג זאת. במקומות ששליטתה בהם הייתה רופפת, למשל תל אביב, הסכימה ההסתדרות בלית ברירה לחלוקה של 80 אחוזים להסתדרות בהסכם של 1927 ו-66 אחוזים בהסכם שהושג עם העירייה בשנת 1932.<sup>13</sup>

### ניצנים של שיתופי פעולה – לשכות עבודה כלליות

בשנות השלושים גברה הקריאה של חברי המפלגות שמחוץ להסתדרות לכוון שיתוף פעולה בין לשכות העבודה של הארגונים השונים. נציגי הזרמים הדתיים דרשו את הקמתן של לשכות עבודה ניטרליות, וכך גם חברי הציונים הכלליים והרוויזיוניסטים.<sup>14</sup> גם בקרב אנשי תנועת העבודה החלו להישמע קולות הקוראים לשיתוף פעולה עם ארגוני המעבידים ועם המפלגות האחרות. בן-גוריון ואנשיו צדדו במהלך זה, על אף התנגדות פנימית חריפה. בוועידה הרביעית של ההסתדרות בפברואר 1933, הצליחה מפא"י, שהוקמה רק שלוש שנים קודם לכן, להעביר החלטה הקוראת להקמת לשכות עבודה משותפות עם המעבידים – על אף התנגדותן של סיעת השומר הצעיר וסיעת פועלי ציון שמאל. בהצבעה על הסכמים עם מפלגות אחרות מחוץ להסתדרות באשר לחלוקת הצעות העבודה ביניהן, הצביעה גם סיעת השומר הצעיר בעד הצעת מפא"י, ורק נציגי סיעת פועלי ציון שמאל התנגדו לה.<sup>15</sup> המבחן המעשי של החלטות הוועידה הרביעית של ההסתדרות התממש ב-1934, כאשר בן-גוריון וז'בוטינסקי הגיעו להסכם פשרה. ההסכם קבע בין השאר שיתוף פעולה בין לשכת העבודה של ההסתדרות ובין לשכת העבודה של ההסתדרות העובדים הלאומית וכוונן בורות חובה בסוגיות שבמחלוקת. הוסכם גם שבעתיד תוקם לשכת עבודה אחת משותפת לכל הארגונים ביישוב. ההסכם קיבל את אישורם של המוסדות הרוויזיוניסטים,<sup>16</sup> אך נדחה במשאל עם שהתקיים בקרב חברי ההסתדרות: 59 אחוזים מהם התנגדו להסכם

12 דן הורוביץ ומשה ליסק, **מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**, עם עובד, תל אביב תשל"ח, עמ' 269; דוד ישי, **בין תכול-לבן לאדום: לתולדות תנועות העבודה הלא-סוציאליסטיות**, סיעת תכלת-לבן בהסתדרות, תל אביב 1980, עמ' 21-24; גולדברג, 'לשכות העבודה', עמ' 35.

13 גולדברג, שם, עמ' 30-34. ראו עוד: יעקב גולדשטיין ויעקב שביט, **ללא פשרות: הסכם בן-גוריון – ז'בוטינסקי וכשלונו 1934-1935**, יריב, תל אביב 1979, עמ' 16-19.

14 נעמי שילוח, **מרכז הולך ונעלם: החוגים האזרחיים בארץ-ישראל בשנות השלושים**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2003, עמ' 222-223.

15 שם, עמ' 35.

16 גולדשטיין ושביט, **ללא פשרות**, עמ' 95.

ו-41 אחוזים תמכו בו.<sup>17</sup> למרות כישלון זה, המשיך בן-גוריון במאמצים להגיע להסכמים עם המעבידים ועם המפלגות שמחוץ להסתדרות לתיאום חלוקת העבודה.<sup>18</sup> בשנת 1939 נחתם הסכם ראשון בין ארגוני העובדים השונים, להוציא ההסתדרות הלאומית,<sup>19</sup> להקמת לשכות עבודה כלליות במושבות. המעבידים במושבות סירבו להצטרף ללשכות הכלליות למרות מאמצי שכנוע מצד אישים כגון נשיא הוועד הלאומי וראש מחלקת העבודה בסוכנות היהודית. מעניין לציין כי להסכם זה קדם הסכם מוגבל, שנכרת ב-1937 בין ההסתדרות להסתדרות הלאומית בעיר תל אביב, להקמת לשכת עבודה משותפת המוגבלת לענף הבנייה ועבודות ציבוריות. ההבדל הבולט בין שני ההסכמים היה אופן הפיקוח על לשכות העבודה. ב-1937 לא שותפה הסוכנות היהודית בפיקוח; לעומת זאת בהסכם מ-1939 ניתנה למחלקת העבודה של הסוכנות הסמכות לפקח על הלשכות הכלליות. מלבד ההסתדרות השתתפו בלשכות הכלליות במושבות הפועל המזרחי, פועלי אגודת ישראל, התאחדות התימנים וארגון העובדים הציוניים הכללים.<sup>20</sup> בשנת 1941 הורחבה סמכות הלשכות לענף התעשייה ולענפים אחרים שלא היו כלולים בהסכם המקורי. ההסתדרות הסכימה לכינון הלשכות הכלליות בתנאי שהן לא תתערבנה בענייני השכר ותנאי העבודה של העובדים.<sup>21</sup>

מכיוון שבשנת 1943 הייתה התעסוקה ביישוב מלאה והביקוש לידיים עובדות עלה על ההיצע, הורחבה ההסכמה להקמת לשכות משותפות גם למגזר העירוני.<sup>22</sup> כך ניטל העוקץ מן המאבק בין המפלגות השונות על חלוקתם של מקומות העבודה. נוסף על כך, התנתה הסוכנות היהודית את הזרמת כספי הסיוע שלה בהקמת לשכות עבודה כלליות בערים.<sup>23</sup> בעקבות ההסכמה, חוברת 'חוקת לשכות העבודה הכלליות לפועלים בכפר ובעיר', אשר עיגנה את ההסכמות ובין השאר קבעה את הפריטטיות של הלשכות: 'הנהלת הלשכה תהיה בידי מועצה [מכאן ואילך - מרכז הלשכות] שתיבחר בבחירות יחסיות [...] בכל מקצוע שבו מספר הפועלים המשתייכים לארגוני הפועלים, חוץ מהסתדרות העובדים הכללית, יגיע ל-10 אחוזים מכלל הפועלים במקצוע הרשומים בלשכה, תורכבה הוועדות

17 אניטה שפירא, **המאבק הנכזב: עבודה עברית, 1929-1939**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1977, עמ' 208-213.

18 גולדברג, 'לשכות העבודה', עמ' 44-45.

19 הסיבה לסירובה של הסתדרות העובדים הלאומית להצטרף להסכם הייתה שאין היא מכירה במרותה של הסוכנות היהודית.

20 באותה התקופה התנועה הרוויזיוניסטית הייתה מחוץ להסתדרות הציונית, לאחר פרישתה ממסודותיה בשנת 1935. עניין הצטרפותה של הסתדרות העובדים הלאומית עלתה על הפרק לקראת סוף 1947 לפי בקשתם, ואושרה בפברואר 1948. ראו: ענייני הלשכה הכללית, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 24.12.1947, ארכיון תנועת העבודה, מכון לבן (להלן: אה"ע), עמ' 10; הלשכה הכללית, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 18.2.1948, שם, עמ' 1.

21 בנימין אבניאלי, **בעיות העבודה בארץ ישראל**, ראובן מס, תל אביב תש"א, עמ' 38-43.

22 שילוח, **מרכז הולך ונעלם**, עמ' 224-226, 354-356.

23 שפירא, **המאבק הנכזב**, עמ' 334-344; הורוביץ וליסק, **מישוב למדינה**, עמ' 268-270.

לחלוקת העבודה על יסוד פריטטי - 50 אחוזים מבאי כוח הרוב ו-50 אחוזים מבאי כוח המיעוטים.<sup>24</sup> גם בהסכם זה נקבע כי המשרד לפיקוח שעל יד מחלקת העבודה של הסוכנות יפקח על חלוקת העבודה בלשכות ועל 'העניינים הכספיים והאדמיניסטרטיביים של הלשכות'.

כפי שאפשר לראות, לקראת הכרזת העצמאות הייתה חלוקת הצעות העבודה בקרב האוכלוסייה היהודית באחריותן של לשכות עבודה כלליות שהשתתפו בהן ארגוני העובדים בלבד, כלומר ללא ארגוני המעסיקים. החלוקה נעשתה לפי מפתח מפלגתי פריטטי ופיקחה עליה הסמכות היהודית העליונה באותה עת - הסוכנות היהודית.

### לשכות העבודה הכלליות עם הקמת המדינה

ב-17 במאוס 1948, כחודשיים לפני הכרזת העצמאות, התקיים דיון בוועד הפועל של ההסתדרות כדי לברר את מצבן של הלשכות לנוכח האתגרים שבקליטת העלייה. את הדיון פתח צבי הרמן, מנהל מרכז הלשכות. הוא סקר את הנעשה בלשכות, את קליטת הסתדרות העובדים הלאומית לתוכן ואת בעיות התקציב.<sup>25</sup> את סקירתו סיים באומרו כי אינו יודע מה יהיו פני הלשכות בעתיד וכי יש צורך לדון אם 'הלשכה צריכה להיות לשכה של פועלים בלבד, נוכח התמורות הפוליטיות ואם היא צריכה להיות לשכה ממשלתית למחצה או רק ממשלתית. האם השיפוט עליה צריך להיות רק בידי ציבור הפועלים או שהיא צריכה להיות משותפת למקבלי ולנותני עבודה?'. לנוכח דרישתו של הרמן לקיים דיון ולהכריע בשאלות, סיכם יוסף שפרינצק, מזכ"ל ההסתדרות, את הדיון וקבע כי תקום ועדה שתדון ותציע הצעות שיובאו כסעיף מרכזי באחת הישיבות הקרובות של הוועד הפועל.<sup>26</sup>

הדיון הבא התקיים כשלושה חודשים לאחר מכן, בצל מלחמת העצמאות. ב-27 ביוני 1948 התכנסה הוועדה המרכזת של הוועד הפועל בהשתתפות נציגי ההסתדרות במרכז הלשכות. ברל רפטור ממפ"ם פתח את הדיון ואמר כי יש צורך לקיים בירור עקרוני על מעמדן של הלשכות לנוכח השינויים המדיניים. צבי הרמן, הממונה מטעם ההסתדרות על הלשכות, הוסיף כי הקמת מדינת ישראל מעלה שאלות כבדות על תוקפה של חוקת הלשכות, וכי יש צורך לברר עם המדינה 'מה להבא יהיה בסמכות הלשכה' וכן אם ראוי שארגוני העובדים ימשיכו לממן את הלשכות. פנחס לבון ענה כי נושא חלוקת העבודה במדינה צריך להישאר גם להבא בידי הפועלים. שאלה אחרת שנדונה ונשארה פתוחה הייתה נושא שיתופם של נותני העבודה בלשכות. כמו כן, מספר חברים ביקשו להעלות את

24 חוקת לשכות העבודה הכלליות לפועלים בכפר ובעיר, עלונים, תל אביב 1944, עמ' 1.

25 ההסתדרות הלאומית הגישה בקשה רשמית להצטרף ללשכת העבודה הפריטטית.

26 מרכז הלשכות, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 17.3.1948, אה"ע, כרך 89, עמ' 14-18; דבר, כ"ד סיון תש"ח. במאמר אני עובר מלשון רבים - לשכות העבודה הכלליות (ובקיצור: לשכות), ללשון יחיד - לשכת העבודה, כפי שהיא נזכרת בציטוטים השלובים בו. למרות המינוח השונה מדובר באותו גוף.

השתתפות המדינה בתקציב הלשכות ל-75 אחוזים.<sup>27</sup> בסוף הדיון הקצר הוחלט להעביר את נושא מעמדן של הלשכות לדיון בוועד הפועל.<sup>28</sup>

ואכן, שלושה ימים לאחר מכן התכנס הוועד הפועל לדון בעניין. כבסיס לדיון הועמד מסמך שנכתב על ידי ועדה בראשות צבי ברנזון במכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, וגובש כחלק מהצעה לתחוקת עבודה במדינת ישראל. במסמך הציעו חברי הוועדה ששירות תעסוקה יהיה שירות ממלכתי ללא תשלום, בשירות כלל אזרחי המדינה, יהודים וערבים כאחד, יתבסס על 'חוקת תור העבודה' וכן על שיתוף העובדים והמעבידים במועצה מרכזית מפקחת בעלת סמכויות רחבות. כן הועלו כמה הצעות מרחיקות לכת נוספות.<sup>29</sup> חברי הוועדה במכון לחקר סוציאלי הציעו אפוא הלאמה מלאה של שירותי התעסוקה והענקת מעמד של פיקוח בלבד לארגוני העובדים והמעסיקים.

את הדיון בנושא פתח צבי הרמן עם הצגת ארבע אפשרויות העומדות לדעתו בפני ההסתדרות: (1) הלשכה תהיה ממשלתית, כלומר המנגנון על כלל סמכויותיו ותפקידיו יסוגף לממשלה וייכלל במשרד העבודה; (2) הלשכה תהיה ללשכה של ארגוני הפועלים; (3) ארגוני הפועלים ינהלו את הלשכה בשיתוף הממשלה, כלומר זו תהיה לשכה אשר תשתף פעולה עם הממשלה, אבל ארגוני הפועלים ינהלו אותה; (4) השארת הסטטוס קוו כפי שהיה בזמן המנדט. להשארת הסטטוס קוו התנגד הרמן משום שלדעתו הדבר משאיר מצב של חוסר בהירות בכל הנוגע לתפקידו של משרד הפיקוח הממשלתי: אם תפקידו רק לפקח, או גם להיות האחראי על ניהול השירות. לדבריו, בזמן שהיו הלשכות באחריות הסוכנות, התערב המשרד האחראי מטעמן במדיניותן. ברל רפטור, נציג מפ"ם אמר כי הוא 'מתנגד לכל מחשבה על הוצאת עניין חלוקת העבודה מרשות הפועלים כל זמן שאין הלאמה של אמצעי הייצור, התעשייה והרכוש'. עוד הוא ציין שבמצב של הקואליציה הקיימת, לא מובטח לדעתו רוב פועלי בממשלה לאורך זמן. רפטור ביקש לשמר את הסטטוס קוו, ללא שותפות עם נותני העבודה ובמתן זכות פיקוח בלבד לממשלה.

ברנזון, מרכז הוועדה שהכינה את המסמך, ולימים שופט בית המשפט העליון, הציע את עיקריו וניסה להגן עליו. הוא טען שההנחה שעמדה ביסודו הייתה 'שהשירות הוא שירות ממשלתי שצריך להינתן לציבור כשירות חינם בשביל העובדים ולטובתם', אך לנוכח ההתנגדות שעלתה בדיון, ציין כי תוכנו אינו מחייב את ההסתדרות וכי המסמך הוא הצעה שהוועדה הכינה על דעת עצמה במחשבה שזאת ההצעה הנכונה ביותר במצב הנוכחי. בבה אידלסון, מזכירת מועצת הפועלות ונציגת מפא"י, הציעה שלא להמשיך בדיון. היא ביקשה לראות את נושא לשכות העבודה בהקשר הרחב יותר של שאלת תפקידה של ההסתדרות בממסד המדינה, שעליה צריכה לדון ועדה שנבחרה לצורך כך. הצעתה התקבלה.<sup>30</sup>

27 עם הקמת המדינה עברו תפקידי הפיקוח והמימון (החלקי) של הלשכות מידי הסוכנות לידי מדינת ישראל, ואילו ניהול לשכות העבודה וקביעת מדיניותן נשארו בידי הלשכות עצמן.

28 הלשכה הכללית, פרוטוקולים ישיבות הוועדה המרכזת, 27.6.1948, אה"ע, כרך 25, עמ' 4-2.

29 שירות התעסוקה (לשכות עבודה), ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 30.6.1948, שם, כרך 90, עמ' 18-21.

30 לשכות העבודה במדינת ישראל, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 30.6.1948, שם, עמ' 7-16.

כפי שעולה מהדיון בוועד הפועל, עורר המסמך הפנימי של ההסתדרות שמחבריו תמכו בשירות תעסוקה ממלכתי התנגדות בקרב מפ"ם, ואף יצר אי-נוחות בקרב חברי מפא"י. נראה כי הצעת המכון הייתה מוקדמת מדי שכן לא נדונה במוסדות מפא"י וטרם עלתה לדיון בוועד הפועל של ההסתדרות.<sup>31</sup>

כחודש אחר כך התקיימה ישיבה נוספת של הוועד הפועל בעניין הלשכות הכלליות והוצגו בה סיכומי ועדה מיוחדת שבחנה את שאלת לשכות העבודה. את מסקנות הוועדה הציג פנחס לבון:

אין חילוקי דעות בתוכנו שמדינת ישראל זקוקה לשם התייצבותה והתפתחותה לפעילותו היוזמת של ציבור הפועלים המאורגן. אולם עם ראשית צעדינו עומדת לפנינו השאלה אם טובת המדינה מחייבת וצריכה לחייב את ההסתדרות להמיר את מוסדותיה הציבוריים העצמיים המנוהלים על ידי הפועלים ועל אחריותם, בארגונים ממשלתיים. הוועדה שדנה בסוגיה זו אינה מחייבת דרך זו ואני חושב שגם בסוגיות אחרות הדרך הנכונה לעיצוב מוסדותינו הסוציאליים היא מזיגה נאה ופורה בין היוזמה האחראית של הפועלים, כיסוד המוסדות, ובין תוקף נוסף של החוק ועזרה מעודדת של המדינה [...] המסקנה ברורה שלשכת העבודה שנבנתה כלשכת העובדים המעוניינים בה באופן חיוני צריכה להישאר במדינת ישראל, ביסודה לשכה עצמית של העובדים המעוניינים. פעולת הלשכה צריכה להתנהל על ידי הפועלים, על אחריותם ודאגתם העצמית של העובדים לגורלם ולגורל העבודה במדינת ישראל.

בהמשך דבריו אמר לבון כי ההחלטה נובעת לא רק מדאגת הוועדה כי המדינה הצעירה אינה מסוגלת כעת לקבל על עצמה את התפקיד, אלא גם מתוקף אחריותה של ההסתדרות להמשיך להיות כוח חלוצי במדינה. הוועדה התבקשה לשמר את חוקת הלשכות הקיימת, למעט מספר שינויים לא גדולים. בנושא מקומם של נותני העבודה בלשכות אמר כי כל עוד לא חוקק חוק בענייני העבודה בישראל, יש להשאיר את המצב על כנו ללא שינוי מהותי, כלומר ללא השתתפותם בלשכות. בנושא מדרג היחסים בין הלשכות למשרד העבודה ציין ש'הנהלת הלשכה היא רק בידי מוסדותיה ורק הם מוסמכים למתן הוראות ללשכות המקומיות. שום גוף אחר פרט למוסדות הלשכה העצמאיים [מרכז הלשכות] אינו רשאי לתת הוראות פעולה ללשכה הכללית [לשכות העבודה הכלליות]. התפקיד שהיה לסוכנות, תפקיד הפיקוח על לשכת העבודה, עובר למדינת ישראל. זהו תפקיד של פיקוח ולא תפקיד של הנהלה, לא ארגון ומתן הוראות, כי אם פיקוח לפי ההוראות המפורטות והברורות של הלשכה'.<sup>32</sup>

דבריו של לבון מדברים בעד עצמם. ואכן כתשעה חודשים לאחר מכן, במאי 1949, התקבלה החלטה עקרונית בנושא הלשכות בוועידה השביעית של ההסתדרות: 'לשכת

31 לא אותר דיון רלוונטי בנושא אף שהתקיימו דיונים רבים במזכירות מפא"י בנושא הסתדרות העובדים וגיוסה למאמץ המלחמה.

32 פנחס לבון, סיכומים בעניין הלשכה הכללית, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 28.7.1948, אה"ע, כרך 90, עמ' 2-7; דבר, כ"ב תמוז תש"ח.

העבודה הכללית תוכר כלשכת העבודה היחידה במדינה. חוקתה תיקבע ע"י ארגוני הפועלים המשתתפים בה, לממשלה תישאר סמכות הפיקוח, על הממשלה להשתתף בתקציב הלשכה בהתאם לתפקידים ולצרכים הגדלים והולכים עם גידול העלייה.<sup>33</sup> במחקרו מציג גולדברג תזה לפיה השארת פעילות הלשכות בידי ההסתדרות הייתה חלק ממאבק בין מפא"י למפ"ם על השליטה בנכס פוליטי חשוב כלשכות העבודה. במשך כהונת הממשלה הזמנית, מאמצע 1948 עד השבעת הממשלה הראשונה בתחילת 1949, כיהן כשר העבודה והבינוי מרדכי בנטוב, איש מפ"ם. לטענת גולדברג, בנטוב תבע להעביר את לשכות העבודה לבעלות המדינה, אך תביעתו לא התקבלה.<sup>34</sup> גולדברג סבור אפוא כי הניסיון של מפ"ם להעביר את הלשכות למרותה של המדינה, נבע מרצונה להשתלט פוליטית על לשכות העבודה ואין זמן טוב יותר מבשעה שנציגה הוא שר העבודה והבינוי. מכאן הוא מסיק כי: (1) בהמשך החליטה מפא"י לשמור את משרד העבודה בידיה, כדי לשלוט על הלשכות שהיו נכס פוליטי חשוב. לדבריו, ביסוד החלטה זו עמדה יוזמה של בן-גוריון, שראה בהשתלטות על הלשכות עניין עקרוני; (2) מפ"ם, שבשנים הבאות חזרה ודרשה להשאיר את הלשכות בשליטת ההסתדרות, עשתה זאת לא מטעמים אידאולוגיים, כפי שהציגה, אלא ככוונה להשתלט על מנגנון הלשכות. גם היא ראתה בלשכות נכס פוליטי חשוב,<sup>35</sup> שהרי עמדתה השתנתה לפי המצב הפוליטי: כששלטה במשרד העבודה, ביקשה להעביר אליו את לשכות העבודה, וכשהייתה באופוזיציה דרשה להשאירן בהסתדרות.

אשר לתזה זו, אעיר כי לא מצאתי מקור ראשוני שתומך בטענה כי אכן הייתה זו דרישת בנטוב. נראה כי מסקנתו של גולדברג מבוססת על טענה שהעלו מתנגדי מפ"ם מעל דפי עיתון דבר,<sup>36</sup> ולא על סמך אמירה או החלטה מפורשת של בנטוב או מי מאנשי מפ"ם בני התקופה. יתרה מזו, באותו זמן שמפ"ם דרשה כביכול להלאים את לשכות העבודה, היא דרשה במסודות ההסתדרות שהלשכות לא יועברו לשליטתה של המדינה.<sup>37</sup>

נוסף על כך טוען גולדברג שהתקיים מאבק בין הסתדרות העובדים ובין הממשלה ובן-גוריון. הוא מציין כי 'מפא"י הצליחה להשתלט על לשכות העבודה תוך דחיקת אנשי ההסתדרות לקרן זוית'.<sup>38</sup> לדבריו, עם הקמת המדינה הורחבו סמכויות מרכז הלשכות, וכללו תיאום הלשכות הכלליות וניהולן, וכן גברה השפעת המפלגות בלשכות העבודה. לטענתו, מרכז הלשכות אכן נוסד כבר בשנת 1943, אך היה נטול סמכויות ולמעשה לא פעל. חיזוקו נעשה על ידי מתן סמכויות נרחבות אשר חרגו לדעת המחבר מתפקידו המוצהר

33 הוועידה השביעית של ההסתדרות, 30.5.1949-24.5.1949, הועד הפועל, תל אביב 1949, עמ' 400.

34 גולדברג, 'לשכות העבודה', עמ' 59.

35 שם.

36 'הדיון על מעמד הלשכה', דבר, ה' בטבת תשי"ז, עמ' 3.

37 לשכות העבודה במדינת ישראל, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 30.6.1948, אה"ע, כרך 90, עמ' 12-14.

38 לשכות העבודה במדינת ישראל, שם, עמ' 68.

של המרכז – לעסוק בחלוקת עבודה. לשכות העבודה גבו את שכר העבודה מן המעבידים ועסקו בחלוקת השכר לפועלים, בתשלום מפרעות לעובדים ובניהול מערכת גבייה של מסי החבר לארגוני הפועלים, בכלל זה התשלומים שהוקצו לקרנות הפנסיה. מלבד זאת הן עסקו גם בתכנון כוח אדם לטווח הארוך, בהדרכת העולים החדשים בעבודה ובהעברתם ממחנות העולים למעברות, בהכשרתם המקצועית ובפעילות הקשורה בהסבה מקצועית ובבעיות הקשורות בהעסקת מקום מגוריהם של הפועלים. למעשה, 'מרכז הלשכות חדל להגדיר את מטרותיו בתור ארגון המיועד לשרת בראש ובראשונה את ארגוני הפועלים, שנטלו חלק בניהול הלשכה'. לדעתו, גרם הדבר למתיחות בין ההסתדרות למרכז הלשכות ולרושם בהסתדרות שהיא מאבדת שליטה על הלשכות.<sup>39</sup>

להבדיל מדברי גולדברג, הרחבת תפקידיו של מרכז הלשכות נעשתה במענה לדרישה של משרד העבודה ושל משרד העלייה, לנוכח צורכי השעה של קליטת העולים ובהסכמה מלאה של הוועד הפועל.<sup>40</sup> הממשלה הסכימה לדרישת ההסתדרות להשאיר את לשכות העבודה בידי הפועלים, כלומר לא לערב בהן את המעסיקים. היא קבעה כי הלשכות הכלליות של ארגוני העובדים הן שצריכות לבצע את התפקיד רחב ההיקף של קליטת העולים. לצורך כך גדל במשך השנים חלקה של המדינה בתקצוב עבודת הלשכות, אך לא בקצב הנדרש לדעת ההסתדרות. ההסתדרות, שהבינה שתפקידי הלשכות חורגים בהרבה מטיפול בחבריהן המחפשים עבודה, דרשה להפחית את שיעור ההשתתפות שלה במימון עבודת הלשכות. ב־1948, עם העברת הלשכות לפיקוח משרד העבודה, המשיך ההסדר לפיו מימנו ארגוני הפועלים מחצית מההוצאות, והמחצית השנייה מומנה על ידי משרד העבודה. עם זאת, ההסתדרות פנתה כבר במאסר 1948 בבקשה להפחית את השתתפותה מ־50 אחוזים ל־25 אחוזים.<sup>41</sup> מאפריל 1950 עלה שיעור ההשתתפות של משרד העבודה לכדי 66 אחוזים, ומסוף שנת 1953 הוא עלה לכדי 70 אחוזים מההוצאות. בנובמבר 1953 ביקשה ההסתדרות להעלות את שיעור ההשתתפות של הממשלה עוד, ל־80 אחוזים, אך נענתה בשלילה.<sup>42</sup> רק לקראת 1959, עת הוחלט על הלאמת הלשכות, הגיע שיעור המימון הממשלתי ל־75 אחוזים.

39 שם, עמ' 63.

40 לשכות העבודה במדינת ישראל, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 30.6.1948, שם, כרך 90, עמ' 18-21; סיכומים בעניין הלשכה הכללית, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 28.7.1948, שם, עמ' 2-7; בעיות ארגוניות של הלשכה, החלטות המועצה הארצית של לשכות העבודה הכלליות, 17.10.1949, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), ג-6168/25; דברי פתיחה בימי עיון לעובדי הלשכות, מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים, 6.2.1950, שם; חגי צורף, 'מאפייני מדיניותה של גולדה מאירסון (מאיר) במשרד העבודה, 1949-1956, לאור תפיסת עולמה החברתית כלכלית', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה, חיפה 2010, עמ' 224-226.

41 הלשכה הכללית, פרוטוקולים של ישיבות הוועדה המרכזת, 30.3.1948, אה"ע, כרך 24, עמ' 2.

42 תקציב מרכז לשכות העבודה, משרד העבודה, 23.11.1953, א"מ, ג-6174/2.

## תפקיד הלשכות בתקופת העלייה הגדולה

הוויכוח הפוליטי על מעמדן של לשכות התעסוקה במדינה הצעירה נבע מטעמים אידאולוגיים ומעשיים שהיו שזורים אחד באחר. עליית ההמונים הגדילה את הביקוש לתעסוקה. מציאת מקומות עבודה בעבור העולים היה משימה מרכזית, ו'סידורם בעבודה', כפי שהדבר כונה בזמנו, נחשב בעיני המפלגות אחד מאמצעי ההשפעה העיקריים על העולה. על כן שימשו לשכות עבודה שהמפלגות השונות מיוצגות בהן בהתאם לכוחן, כלי ממעלה ראשונה ל'בחישה' של המפלגות בנעשה בהן, ובתוך כך לטיפול בעולים בהתאם לטובת המפלגה – כל אלה בד בבד עם הוויכוח אידאולוגי על עצם מקומן של הלשכות במדינה. בקצה אחד של קשת הדעות נמצאה מפ"ם, שהתנגדה להלאמה ולכינון השירות כשירות ממלכתי; באמצע הקשת ניצבה מפא"י, שהתלבטה בשאלה זו; ובקצה האחר היו מפלגות שנחשבו לימין כלכלי ואשר תמכו בהלאמת השירות וכינונו כשירות ממלכתי. והכול, כאמור, מטעמים אידאולוגיים ופוליטיים מעשיים כאחד.<sup>43</sup>

הלאמת הלשכות הייתה אפוא לאחת מזירות המאבק הפוליטי הציבורי העיקריות באותה תקופה. המאבק נסב הן על הצורך בהקמת שירותים ממלכתיים שיהיו מנותקים משליטה ישירה של המפלגות וכוחות אחרים; הן על היות הלשכות הלא ממלכתיות זירה נוחה למפלגות האופוזיציה לנגח את הממשלה וההסתדרות על חלקן בכישלון לספק תעסוקה ראויה לציבור העולים. עוד האשימו מפלגות האופוזיציה את הממשלה וההסתדרות בכך שהתנגדו לכינון השירות כשירות ממלכתי, מנעו את מעורבותם של נציגי המעסיקים במועצות של לשכות התעסוקה ובכך פגעו בציבור העולים.<sup>44</sup> בחלקים הבאים של המאמר אבקש לגעת בזוויות השונות של ויכוח זה, בהתפתחותו במשך השנים, ולהסבירן.

## יחסי מרכז הלשכות עם הוועד הפועל של ההסתדרות

כאמור, גולדברג מעלה טענה באשר לעצמאותו של מרכז הלשכות ביחס לוועד הפועל של ההסתדרות, ואף טוען כי בהסתדרות חששו ממרכז הלשכות. אכן מצאתי במחקרי תיעוד לכמה מקרים שמרכז הלשכות חרג בהם – או ניסה לחרוג – מהמסגרת שהתווה הוועד הפועל של ההסתדרות. המקרה החשוב ביותר התרחש בינואר 1956, כאשר נשלחה מטעם מרכז הלשכות הצעה לשינויים ב'ה[תקנות של מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים], והערה לצדה: 'נודה לכם באם תעירו את הערותיכם תוך שמונה ימים. בתום התקופה הנ"ל יאושר התקנון כמו שהוא'.<sup>45</sup> בהצעה לשינויים בתקנות ביקשו אנשי מרכז הלשכות לשנות שינוי ניכר בחוקת הלשכות: להעניק סמכויות רחבות למרכז הלשכות לנהל משא ומתן

43 טבך, 'בן גוריון ותפיסתו הממלכתית', עמ' 135-146.

44 'לשכת עבודה ממלכתית', חרות, 25.3.1955; 'לשכות העבודה שולטות שלטון מוחלט', הארץ, 26.2.1951; 'מחלוקת סמכויות בין מרכז הלשכות ומשרד העבודה', על המשמר, 8.5.1951.

45 תקנות של מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים, 5.1.1956, א"מ, מד/116.

עם נותני העבודה, לחתום על ההסכמים עם המעסיקים, לקבוע תנאי עבודה ותנאי שכר, ליישב סכסוכי עבודה ועוד.

במכתב תשובה מאת י' קרן־צבי, מנהל הלשכה המשפטית של ההסתדרות, הוא כתב בין השאר: 'תקנון האגודה העותמנית המוצע בזאת משנה בהרבה את אופייה ומהותה של הלשכה כפי שנוסחו בחוקתה, ומקנה לה זכויות שהן לדעתנו שמורות לאיגוד המקצועי ולהסתדרות בלבד'. עוד כתב כי 'הסמכויות המוקנות לפי התקנון המוצע חורגות מהמסגרת שנתקבלה ללשכות בהסכם שהושג בזמנו בין ארגוני פועלים'. כן ציין כי ייתכן בהחלט שהלשכות - במובן של הלשכות הכלליות - תפעלנה ברבות הימים בחסות משרד ממשלתי, ואם יהיו בסמכותן התפקידים המוצעים, הן תפגענה קשות בתפקידי האיגוד המקצועי וההסתדרות.<sup>46</sup>

המחטף שניסה להעביר מרכז הלשכות בלא דיון מסודר במוסדות המוסמכים של ההסתדרות אכן מצביע על כך שההסתדרות לא שלטה בו שליטה מלאה. דוגמה נוספת לכך אפשר לראות בדיון שהתקיים בוועד הפועל של ההסתדרות ב־30 בספטמבר 1956, כחודשיים בלבד לפני קבלת ההחלטה הרשמית להעביר את הלשכות לידי המדינה. הדיון נסב על הפצת לוח שנה של לשכות עבודה על ידי לשכת העבודה בתל אביב ועל מגבית לצורך הקמתו של בניין לשכה חדש. גם כאן חרגה הלשכה מסמכותה בניסיונה לגייס כסף לבניית בניין משלה ובניסיון לגבות כסף מן הפועלים כדי לפרסם את לוח השנה המדובר. לבון, שבינתיים חזר לתפקיד מזכ"ל ההסתדרות, ורוב הנוכחים בישיבה, קבעו כי אין זה מתפקידה של הלשכה לפעול כפי שפעלה ושהיא חרגה מתפקידיה המוגדרים.<sup>47</sup> כחודש וחצי בלבד לאחר הדיון בוועד הפועל, השעתה הוועדה המרכזת של ההסתדרות את הקמתו של בניין לשכת העבודה בתל אביב, לתקופה של שלושה חודשים לפחות. כחודש ימים לאחר מכן התכוונה הוועדה לכנס את מועצת ההסתדרות לדיון בשינויים במעמדן של לשכות העבודה.<sup>48</sup>

ההסבר לעצמאות היחסית של מרכז הלשכות, עצמאות שהולוכה להתנגשות בינה ובין ראשי ההסתדרות, אינו נעוץ בחששם של ראשי ההסתדרות מהשפעת מפא"י על הלשכות, כפי שטוען גולדברג. מפא"י שלטה בהסתדרות כליל והייתה הלימה בין חבריה לראשי ההסתדרות, שהיו חלק חשוב בהנהגת מפא"י עצמה. ראשי מפא"י וההסתדרות רצו לסכל את השפעתן של המפלגות האחרות בתוך מרכז הלשכות - מפ"ם, הקומוניסטים והעובד הציוני - שהתנגדו לדרכה של מפא"י. הנהלת מרכז הלשכות הייתה פריטטית עם נציגות למפלגות מכל קצוות הקשת הפוליטית, ורובן ככולן התנגדו למפא"י מטעמים שונים. שלא כטענתו של גולדברג, התריעו שליחי מפא"י בלשכות העבודה ובפורומים השונים של המפלגה במשך השנים על האפשרות לאבד שליטה במרכז הלשכות בשל תתייצוג של חברי

46 י' קרן־צבי, מכתב המחלקה המשפטית, 11.1.1956, שם.

47 לוח לשכות עבודה, ישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות, 30.9.1956, אה"ע, כרך 121, עמ' 2-5.

48 בנין ללשכת העבודה בתל אביב, פרוטוקולים של ישיבות הוועדה המרכזת, 4.11.1956, שם, כרך 81, עמ' 2.

מפא"י בלשכות, שנבע לדבריהם מחוסר תשומת לב מספקת של המפלגה לנושא.<sup>49</sup> לדעתי עצמאות זו ושליטתם המוגבלת בלשכות היו סיבות נוספות לרצון של ראשי ההסתדרות להעביר את הלשכות לידי הממשלה.<sup>50</sup> כך למשל, בדיון פנימי של סיעת מפא"י בכנסת שהתקיים כחודש לפני כינוס מועצת הסתדרות ושהוחלט בו על העברת הלשכות למדינה, אמר יוסף אלמוגי:<sup>51</sup> 'לשכת העבודה מילאה תפקידים חשובים [...] אולם המשטר והשיטה של הלשכה מטפחים פרוזיטיות של המפלגות הקטנות, של חירות ושל כל מיני גורמים אחרים, שבמקום לדאוג לתעסוקה דואגים לבנות מפלגות על חשבון לשכת העבודה'.<sup>52</sup>

### הצעת חוק ארגון התעסוקה, 1949-1955

עם כניסתה של גולדה מאיר לתפקיד שרת העבודה, היא ביקשה לקדם את חקיקתו של חוק ארגון התעסוקה. כבר במהלך 1949 גיבש משרד העבודה והביטוח העממי הצעת חוק אשר תקבע 'את המבנה ודרכי הפעולה של רשות זאת. החוק מקים את שירות לשכות העבודה, המוכרו כגוף משפטי ונתון לפיקוח הממשלה'.<sup>53</sup> דבר החוק המתגבש פורסם בגיליון ירחון העבודה של משרד העבודה והביטוח העממי, שראה אור בספטמבר 1949. בפרסום צוין כי החוק מעלה שאלות יסוד עקרוניות: 'מה יהא על הלשכות? האם תישארנה בידי ארגוני הפועלים או תימסרנה לאחריות הממשלה כשירות ציבורי?'. עוד נכתב בנוגע לחוק המוצע כי 'משום כך ייתכן שהכנתו הסופית תצריך יותר זמן מהחוקים האחרים'.<sup>54</sup> בד בבד עם גיבושה של הצעת החוק, ב-29 ביוני 1949 נשאל דוד בן-גוריון שאילתה במליאת הכנסת על אפליה בקבלת בני נוער מתנועת בני עקיבא לעבודה, דרך לשכות העבודה הכלליות. על כך ענה: 'ברור שלא צריכה להיות ולא תיתכן הפליה בתעסוקת נוער עובד [...] המדינה לא תמשיך במנהגים, שהיו אולי הכרח בסוכנות תחת משטר זר, של חלוקת עבודה לפי מפתח של אחוזים לארגונים שונים. הסיודור הדרוש הוא חלוקה כללית וצודקת בלשכה אחת, ומשרד העבודה של הממשלה יטפל בדבר זה'.<sup>55</sup> אך למרות שבדבריו רמז כי יהיה שינוי מהותי בתחום, ואף שנעשתה עבודה על הצעת החקיקה, לא הגיעה הצעת החוק אל שולחנה של הכנסת. ב-17 בינואר 1951 שאל תופיק טובי ממפלגת מק"י את שרת העבודה על היעדר לשכות עבודה לאוכלוסייה הערבית והיעדרו של חוק רשמי להסדר ענייני לשכות העבודה

49 ביטול הגביה באמצעות לשכות העבודה, משיבת המזכירות של מפא"י, 13.6.1952, ארכיון מפלגת העבודה (להלן: אמ"ע), 2-24-1952-32, עמ' 45; זאב מילשטיין, מכתב למזכ"ל ההסתדרות, 24.5.1953, אה"ע, ועהפ/174.

50 הסבר מפורט על הסיבות להעברת הלשכות בהמשך המאמר.

51 יוסף אלמוגי כיהן בתקופה זו כחבר כנסת מטעם מפא"י וכמזכיר מועצת פועלי חיפה.

52 חוק התעסוקה, פרוטוקול משיבת הסיעה בכנסת, 20.11.1956, אמ"ע, 61-1956-11-2, עמ' 5.

53 'תחוקת העבודה', ירחון העבודה, 6 (תש"י), עמ' 18-19; דבר, י"א באדר תש"י.

54 'תכנית לתחוקת עבודה במדינת ישראל', שם, 1 (תש"י), עמ' 4.

55 דוד בן-גוריון, 'שאילתות ותשובות', 29.6.1949, דברי הכנסת, עמ' 855-856.

הכלליות בארץ. מאיר השיבה כי בקרוב תוצג 'הצעת החוק לארגון התעסוקה, שהיא הצעת חוק לארגון לשכות העבודה ותפקידיה', אשר במסגרתה יידונו הדברים. לכן ביקשה לדחות את הדיון בוועדת העבודה עד מועד זה.<sup>56</sup>

כשמונה חודשים לאחר מכן, בזמן המשא והמתן לקראת הצגת ממשלת בן-גוריון השנייה, כתב בן-גוריון ביומנו על פגישה עם ישראל רוקח ופרץ ברנשטיין ממפלגת הציונים הכלליים שנדונו בה קווי יסוד הממשלה. בפגישה העיר ברנשטיין שאין סעיף על לשכות העבודה. על כך ענה בן-גוריון שעניין לשכות העבודה לא אקטואלי ויכול לחכות, וכשיחקק חוק ייתנו נציגות לנותני עבודה.<sup>57</sup> באפריל 1952 התכנסה מזכירות מפא"י לדון במספר עניינים הקשורים ללשכות העבודה הכלליות. חברי המזכירות ביקשו לדעת מתי יתקיים דיון על חוק התעסוקה ועל כך ענה יושב ראש המזכירות: 'בעניין חוק התעסוקה, העניין יובא לכנסת כאשר שרת העבודה תמצא לנכון לעשות כן. לפי שעה אין לזרז את הדיון'.<sup>58</sup> כעבור כחצי שנה, ב-22 באוקטובר 1952, כתב בן-גוריון ביומנו על התקדמות משא ומתן עם המפלגה הפרוגרסיבית. בין השאר ציין כי הפרוגרסיבים דרשו לשכת עבודה ממשלתית ועל כך ענה צוות המשא ומתן של מפא"י שהדבר נמצא בדיונים במפלגה וכי אין סיכוי שיסתיימו לפני פתיחת הכנסת.<sup>59</sup> במארס 1953 כתב זאב מילשטיין, מנהל מרכז הלשכות, מכתב למרדכי נמיר, מזכ"ל ההסתדרות, ומנה בו את הבעיות הבורעות של מרכז הלשכות. מילשטיין כתב כי רצוי היה לפתור חלק מהבעיות באמצעות חקיקת חוק שירות התעסוקה, 'אולם יודע אני את הקשיים העומדים כעת בקבלת חוק כזה אבל לו אפשר היה לחוקק חוק חלקי בקשר להזדקקות ללשכת העבודה היה רצוי'.<sup>60</sup>

על פי מהלך העניינים, מצד אחד רצו שרת העבודה מאיר, בן-גוריון וכמה מהשותפים הקואליציוניים לקדם חקיקה; ומצד אחר ציינו שרת העבודה, בן-גוריון ואחרים – ובהם מילשטיין, מנהל מרכז הלשכות וחבר מפא"י – כי קיימים קשיים בקידום החוק. נשאלת השאלה מה היו אותם קשיים? התשובה נמצאת בפרוטוקול של ישיבת סיעת מפא"י בכנסת אשר התקיימה בסוף נובמבר 1956 ונדון בה, בין השאר, חוק התעסוקה. שר העבודה החדש, מרדכי נמיר, הציג את הצעת החוק המתגבשת וציין כי מדובר בהצעת חוק המורכבת מסעיפים רבים שרובם מבוסס על הצעת החוק המקורית של גולדה מאיר: 'בשעת עמדה הממשלה להגיש לכנסת חוק תעסוקה, שעבר את כל שלבי הברורים ולא הגיע לכנסת, כי ההסתדרות התנגדה שלמעבידים תהיה נציגות בהנהלת השלכה'. בנקודה זו התערב עקיבא גוברין ואמר: 'לא הייתה זו ההסתדרות שהתנגדה, אלא מרכז מפא"י. גולדה הביאה

56 גולדה מאיר, 'הקמת לשכת עבודה אחידה במדינה כולה', 1.1951, 24, שם, עמ' 871-874.

57 יומן בן-גוריון, 10.9.1951, ארכיון בן-גוריון (להלן: אב"ג).

58 ביטול הגביה באמצעות לשכות העבודה, מישיבת המזכירות של מפא"י, 13.6.1952, אמ"ע, 2-24-1952, עמ' 45.

59 יומן בן-גוריון, 22.10.1952, אב"ג.

60 זאב מילשטיין, מכתב למזכ"ל ההסתדרות, 24.5.1953, אה"ע, ועהפ/1.74.

את חוק התעסוקה, ומרכז המפלגה ברוב גדול החליט נגד השתתפות נותני העבודה.<sup>61</sup> נמיר קיבל את התיקון של גוברין והמשיך: 'ומשהחליט מרכז המפלגה שאין נציגות לנותני העבודה, עיכבה הממשלה הגשת חוק התעסוקה'.<sup>62</sup>

נראה כי הערתו של גוברין ותשובת נמיר זורעים אור על הסיבה להקפאת חוק התעסוקה. השערתו היא כי בן-גוריון היה מעוניין בחוק שיקנה למעסיקים נציגות בלשכות העבודה, כרמיזתו עוד ב-1949,<sup>63</sup> אך הרוב במפא"י התנגדו לכך ואי-ההסכמה העקרונית בתוך המפלגה על מהותו של החוק היא זו שעייכבה את קידומו בכנסת. כפי שציינתי, עמדת ההסתדרות לאחר הדיון שהתקיים סמוך להכרזת העצמאות הייתה להשאיר את הלשכות בידי ההסתדרות וארגוני העובדים. זו הייתה עמדת רוב חברי מרכז המפלגה, ואחד האישים הבולטים שהחזיקו בעמדה זו היה מזכ"ל ההסתדרות פנחס לבון. משום כך ביקש בן-גוריון שלא לקדם חקיקה שהייתה מנוגדת לתפיסתו הממלכתית, עד שתהיה לישימה במציאות הפוליטית והכלכלית. נוסף על כך, אני מעריך כי בשל חשיבות הנושא בעבור השותפים הקואליציוניים מהימין הכלכלי, שהעלו את עניין הלאמת הלשכות במשא ומתן ובעיתונות המפלגתית במשך אותן שנים, לא הייתה היתכנות פוליטית לקדם חוק תעסוקה בלי שיתוף המעסיקים בלשכות העבודה.<sup>64</sup> לקראת סוף 1953 הודיע בן-גוריון על פרישה זמנית מראשות הממשלה, והצעת החוק עלתה שוב רק לקראת הבחירות של 1955, שהציג מחדש את מועמדותו לראשות הממשלה.

חזרתו של בן-גוריון לראשות הממשלה ועתיד לשכות העבודה במשא ומתן הקואליציוני

לאחר התפטרותו של פנחס לבון מתפקידו כשר הביטחון בעקבות עסק הביש והפצרות מצד בכירי מפא"י, חזר בן-גוריון בפברואר 1955 לכהן כשר הביטחון. כחצי שנה מאוחר יותר התקיימו בחירות לכנסת השלישית ושאלת לשכות העבודה הייתה אחד הנושאים המרכזיים במערכה. שלוש מפלגות – המפלגה הפרוגרסיבית, חרות והציונים הכלליים<sup>65</sup> – הכניסו למצען סעיף הקורא להקמת לשכות עבודה ממלכתיות בפיקוח מבקר המדינה. גם מפא"י בחרה להתייחס לנושא לשכות העבודה במצע שלה: 'חלוקת העבודה בין כל מחוסריה, לרבות עבודת משקי-בית, צריכה להיות נתונה לרשות לשכת עבודה יחידה שתחייב את כל העובדים והמעבידים. לשכה זו אין להפקיע ממרות כלל העובדים, אבל

61 ישיבת המזכירות עם חברי הסיעה בכנסת, 18.12.1949, אמ"ע, 5-1949-011-2; ישיבת המזכירות עם חברי הסיעה בכנסת, 19.3.1950, שם, 7-1950-011-2.

62 חוק התעסוקה, פרוטוקול מישיבת הסיעה בכנסת, 20.11.1956, שם, 61-1956-11-2, עמ' 1-5.

63 בן-גוריון, 'שאלות ותשובות', עמ' 855-856.

64 'תנאי הציונים הכלליים להצטרפות לקואליציה', הבקר, 14.2.1950; 'פורסם תזכיר הציונים הכלליים לראש הממשלה', שם, 7.5.1950; 'רוזן טוען לקואליציה גדולה ויציבה', הארץ, 23.7.1951.

65 המאבק למען הדמוקרטיה: כל התשובות, הסתדרות הציונים הכלליים, תל אביב 1956, עמ' 33-38.

יש לתת בה נציגות לארגון המעבידים ויש לקיים פיקוח ממשלתי עליון על חלוקת עבודה צודקת בלא משוא פנים ולפי תור צודק.<sup>66</sup>

עמדתה זו של מפא"י מעידה על שינוי בסטטוס קוו ותזוזה לכיוון הממלכתיות: מצד אחד להשאיר את הלשכות תחת מרות העובדים ומצד אחר לקדם מעורבות גדולה יותר מצד הממשלה בדמות פיקוח עליון, וכן לקבוע זיקת חובה ללשכות של עובדים ומעבידים, ומתן נציגות בלשכות למעבידים. השינוי בעמדה היה מקובל על ראשי ההסתדרות, כפי שעולה ממסמך מ'31 באוגוסט 1955 – לאחר הבחירות וטרם כניסה למשא ומתן עם המפלגות השונות – שהוצגה בו לבן-גוריון הצעה ממזכ"ל ההסתדרות מרדכי נמיר ואישים אחרים בהסתדרות, אשר לנוסח עמדתה של מפא"י במשא ומתן בנושא לשכות העבודה והבריאות: 'בהסכמת גוברין, כסה, בקר וקנב הנני מביא לפניך נוסחאותינו בעניין הלשכה והבריאות שערכנו על יסוד הצעותיך ובעקבות מצעי המפלגה להסתדרות ולכנסת'.<sup>67</sup> הניסוח שהוצע היה: 'לשכת העבודה תתנהל על ידי נציגי הפועלים המאורגנים, תועמד תחת פיקוח ממשלתי [...] ארגוני מעבידים יהיו אף הם מיוצגים בלשכה'.<sup>68</sup> עמדה זו הייתה שונה מעמדת מפ"ם בהסתדרות, אשר התנגדה למתן נציגות למעבידים בלשכות.

המשא ומתן שהתנהל בין הצדדים – המפלגה הפרוגרסיבית מן הצד הימני, מפ"ם ואחדות העבודה מן הצד השמאלי ומפא"י כמעין מתווך – הביא להסכמות הדומות מאוד לניסוח שהציעה מפא"י, עם הסתייגויות מצד מפ"ם ואחדות העבודה.<sup>69</sup>

בניתוח עמדות הפתיחה של שלושת הצדדים – המפלגה הפרוגרסיבית שדרשה הלאמת הלשכות, מפ"ם ואחדות העבודה, שדרשו לשמר את הסטטוס קוו הקיים, ומפא"י אשר ביקשה לקדם פיקוח נרחב יותר על ידי המדינה וכן מעורבות מעבידים בלשכות לצד השאתן בידי פועלים – התקבלה עמדת מפא"י כפשרה בין כל הצדדים. חשוב לציין כי במהלך המשא ומתן הציג בן-גוריון את עמדתו האישית בציינו שיעשה כל שביכולתו לשכנע את ההסתדרות להעביר את הלשכות לידי המדינה. בלשונו של נמיר: 'עם כריתת ההסכם הקואליציוני על לשכת העבודה, הודיע הח' בן-גוריון כמועמד לראש הממשלה, שגם אם המפלגה הפרוגרסיבית מסתפקת בנוסחת הסעיף של הלשכה, הרי הוא חולק עליו [על הסעיף], ואמר שילך לוועידת ההסתדרות לדרוש שהלשכה תעבור לרשות המדינה ותקבל גושפנקה ממלכתית כללית ומחייבת'.<sup>70</sup> נראה כי על אף עמדתו הברורה, שהייתה

66 מצע מפא"י לכנסת השלישית, 1955, אמ"ע, 689-1930-932-2.

67 מרדכי נמיר, מכתב לבן-גוריון, 31.8.1955, אב"ג, 2740296.

68 שם.

69 הסתייגות מפ"ם מהסעיף למתן נציגות למעבידים במוסדות לשכות העבודה והסתייגות אחדות העבודה ממתן כתבי מינוי לעובדי לשכות העבודה על ידי הממשלה. מכתב לבן-גוריון, אחדות העבודה ומפ"ם, 23.10.1955, אב"ג.

70 מרדכי נמיר, **מועצת ע' של ההסתדרות, 5.12.1956-7.12.1956**, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, הועד הפועל, תל אביב 1956, עמ' 170; תזכיר לחוק ארגון התעסוקה, פרטיכל ישיבה של הממשלה, 19.5.1957, א"מ, ראו: <https://catalog.archives.gov.il/chapter/1957/>, עמ' 10, 20, 23-22 (אוחזר ב'15.9.2024).

שונה מהותית מעמדת ההסתדרות והמפלגה באותה התקופה, ומראה כי המפלגה הפרוגרסיבית מסכימה לפשרה בנושא הלשכות לפי הקו שהוצע על ידי מפא"י, מצא בן-גוריון לנכון שלא לדרוש הלאמה, אך לציין את כוונתו לקדם החלטת הלאמה במוסדות ההסתדרות, על אף עמדת המפלגה.

### נאום בן-גוריון בוועידת ההסתדרות השמינית

את מועד החשיפה לציבור של עמדתו בדבר הפיכת הלשכות לממלכתיות, בחר בן-גוריון היטב וכיוונו לנאום הפרוגרמטי שנשא בנושא ההסתדרות והמדינה בוועידת ההסתדרות השמינית ביולי 1956: 'בתקופת המנדט הבריטי מילאה ההסתדרות תפקידים ממלכתיים מתוך הכרת שליחותה ההיסטורית, מתוך חוסר כלים ממלכתיים ייחודיים. עם יסוד המדינה המשכת תפקידים אלה היא מעמסה מיותרת על ההסתדרות ופגיעה קשה במדינה. כדוגמאות אציין לשכת העבודה [...] למען הבטיח חלוקת עבודה צודקת ויעילה – וגם הצדק וגם היעל בחלוקת העבודה הם חיוניים לעובד ולמשק – יש צורך בלשכת עבודה ממשלתית בשיתוף העובדים והמעבידים'.<sup>71</sup>

לעמדתו התנגדו נציגי מפ"ם ואחדות העבודה, שיצאו בנאומיהם נגד תמיכתו של בן-גוריון בהלאמה בכלל ובהלאמת לשכות העבודה בפרט. זאב מילשטיין, מנהל מרכז הלשכות וחבר מפא"י, נאם נאום שהצטיין בעמימות שלו; מצד אחד הוא לא שלל את עצם רעיון ההלאמה, כפי ששללו אותו דוברי אחדות העבודה ומפ"ם ומצד אחר רמז כי לשכות העבודה שימשו עד עתה כלי מעולה לגיוס חברים חדשים להסתדרות וקבע: 'עוד זמן רב ניזקק בכל בעיות העובד במדינה, גם בימי השלטון הפועלי, ליוזמה ציבורית גדולה בעלת מעוף ובעלת מגוף, יוזמה שרק בכוחה ובכליה של ההסתדרות להרים אותה'.<sup>72</sup> משפט זה מתפרש כתמיכה בהשאת לשכות העבודה בתוך כותלי ההסתדרות, אולם כתשעה חודשים בלבד לאחר מכן, אמר מילשטיין דברים מפורשים בזכות כינון לשכת העבודה כרשות ממלכתית.<sup>73</sup>

לעומתו, יצחק חסקין, גזבר ההסתדרות, שהיה בקי בענייני הלשכות ובשעתו אחד האישים הבכירים בהסתדרות, תמך מפורשות בהעברת לשכות העבודה לשירות הממשלתי: 'באתי לידי מסקנה, כי צורכי העלייה והקליטה, והעיקרון של שמירה על חלוקת עבודה צודקת, מחייבים כי שירות ממלכתי זה, סיפוק עבודה לדורשיה, צריך להימצא ברשות

71 דוד בן-גוריון, 'ההסתדרות במדינה', הפועל העברי והסתדרותו, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, תל אביב 1964, ראו: <https://benyehuda.org/read/19057#ch990> (אוחזר ב-15.9.2024).

72 זאב מילשטיין, הוועידה השמינית של ההסתדרות, 18.7.1956-20.7.1956, ההסתדרות הכללית של העובדים, הועד הפועל, תל אביב 1956, עמ' 167-170.

73 טענת גולדברג הסיבה לתמיכתו של מילשטיין בלשכות עבודה ממלכתיות נעוצה בהבטחה למנות אותו לראש השירות הממלכתי.

המדינה<sup>74</sup>. בסופו של דבר ולאחר כל הנאומים, לא נדרשו החלטות הוועידה כלל לנושא מעמדן של לשכות העבודה. נראה כי נאומו של בן-גוריון שימש נקודת פתיחה לקידום עמדתו בזכות הלאמת הלשכות, במוסדות מפא"י וההסתדרות, עמדה שכפי שראינו זכתה לתמיכה בקרב רבים מראשי הסתדרות.

כארבעה חודשים בלבד לאחר נאומו של בן-גוריון ושבעות ספורים לאחר המערכה בסני, הגיש היועץ המשפטי של משרד העבודה לשרי הממשלה את הצעת 'החוק לארגון תעסוקה' שעסקה בין השאר בהלאמת לשכות העבודה.<sup>75</sup> ב-20 בנובמבר 1956 נערך דיון של ישיבת סיעת מפא"י בכנסת ובין השאר נדון בו חוק התעסוקה. את הישיבה פתח מזכ"ל ההסתדרות לשעבר ושר העבודה החדש מרדכי נמיר, ואמר כי בקרוב יתקיים במרכז המפלגה דיון בחוק התעסוקה: 'כנראה, רק אותו שטח שבו הצעת החוק גולשת מעבר לתחום ההסכם הקואליציוני לצד יתר ממלכתיות'. לדבריו, בקווי היסוד של הממשלה הוצעה רפורמה מרחיקת לכת בלשכות העבודה, המבקשת להטיל פיקוח ממלכתי מלא עליהן. הצעה זו גרמה לדעתו ל'חברינו בהסתדרות' להבין שקיום קווי היסוד פירושו העברת הלשכות לידי הממשלה ו'אין טעם לעשות את המלאכה לחצי או לשליש או לרביעי, ויש לעשות שניים-שלושה צעדים נוספים מעבר לתחום המוגדר בקווי היסוד, שיקנו ללשכה [...] אופי של מוסד ממלכתי', כמו ההגדרה החקוקה (סטטוטורית) של המוסד לביטוח לאומי. על יסוד זה עובדה הצעת החוק, שעדיין לא הוגשה לממשלה. נמיר ציין שהצעת החוק הוכנה על סמך ההסכמות בינו ובין חברי הוועדה המרכזת של ההסתדרות.<sup>76</sup> בדצמבר 1956 הייתה העברת הלשכות למדינה אחד הנושאים העיקריים שנדונו במועצת ההסתדרות. את הדיון פתח מילשטיין, שכאמור הביע תמיכה מלאה בהלאמת השירות, שלא כבנאומו העמום הקודם. הוא הביא כמה טעמים לתמיכתו במהלך: (1) החוק מטיל הזדקקות חובה ללשכות העבודה לא רק על העובד אלא גם על המעסיק; (2) החוק יבטיח צדק בחלוקת העבודה כך שדורש עבודה לא יופלה לרעה בשל גזעו, דתו, לאומיותו, מפלגתו, מינו או גילו; (3) שירות ממלכתי יהיה מקובל יותר על כלל הציבור וכן יהיה בעל אמצעים טובים יותר לאכוף סדר, תור וכן לקבוע את התאמתו של דורש העבודה למקום העבודה לפי מדדים אובייקטיביים וללא השפעה חיצונית מכל סוג.<sup>77</sup>

אחריו דיברו נציגי אחדות העבודה ומפ"ם שהתנגדו נחרצות להלאמת השירות וטענו כי ההלאמה תחליש את כוחה של ההסתדרות, וכי מדובר בצעד נוסף לעבר התפרקות מהערכים המעמדיים ובכניעה נוספת לבורגנות.<sup>78</sup> אחריהם דיבר מזכ"ל ההסתדרות החדש

74 יצחק חסקין, הוועידה השמינית של ההסתדרות, 18.7.1956-20.7.1956, עמ' 174.

75 למרחב, כ' בחשון תשי"ז.

76 חוק התעסוקה, פרוטוקול מישיבת הסיעה בכנסת, 20.11.1956, אמ"ע, 61-11-1956-2, עמ' 5-1; בד בבד פורסמו מאמרי תמיכה בהצעת חוק בעיתון דבר. ראו למשל: דבר, כ"ד בכסלו תשי"ז.

77 זאב מילשטיין, 'מעמדה של לשכת העבודה במדינה', מועצת ע' של ההסתדרות, 5.12.1956-7.12.1956, עמ' 97-109.

78 שם, עמ' 110-117.

פנחס לבון, שביקש בין השאר לענות לשאלה למה לא הובאה הצעה זו לפני שנתיים-שלוש, או ב־1948. תשובתו הייתה כי 'אילו הטלנו את העול הזה על המדינה ב־1948, היה זה מעשה של חוסר אחריות. אני חושב שההסתדרות, אשר לקחה על עצמה כמחיצה בין העלייה ובין המדינה, מילאה בזה תפקיד ממלכתי ממדרגה ראשונה. ספק, אם המדינה הצעירה יכלה אז להעמיס על עצמה את מלוא התפקיד הזה'.<sup>79</sup>

בתגובה לדעת המתנגדים אשר טענו שיש צורך לשמור על הלשכות המבוזרות ככלי מרכזי לפועל, תפקיד שבהכרח ייצור זיקה בינו ובין הסתדרות, אמר לבון כי לשכות העבודה נוסדו כדי לעזור לפועל ולא להיות כלי לשליטה בו. לדעתו, הזיקה שנוצרת בין הפועל ללשכה היא שלילית שכן היא נובעת מחובה שמרגיש הפועל כלפי הלשכה בגלל צורת ארגונה עד עתה. רעה חולה נוספת היא המנגנון הלשכה, לפיו חלוקת העבודה נעשית בהתאם להסכמים שנחתמו עם ארגוני פועלים השונים, כלומר חלוקת העבודה אינה נקבעת לפי התור כנדרש. ועוד, 'התלות של האדם העובד בהסתדרות בעניין החמור ביותר, הרגיש ביותר, הקשה ביותר – בהשגת יום עבודה – אינה מחבבת את ההסתדרות על העובדים'.<sup>80</sup> טיעון זה עלה בדיוני המועצה גם מפני תומכי הלאמה אחרים. חוסר היכולת של ההסתדרות, לפעול חופשי בלשכות פגע בתדמית שלהן בקרב ציבור העובדים והן נתפסו כאחראיות לכשלונות. לנוכח המחסור בעבודה, נאלצו עובדי הלשכות במשך השנים להתמודד עם אלימות פיזית, התפרעויות ו'שלטון האגרופ' בחיי היום-יום של עובדי הלשכות שנתנו את השירות בפועל.<sup>81</sup> לכן נתפסו הלשכות לעתים כנוקטות באפליה וכמי שאינן מסוגלות לספק את צרכיו של המובטל. תדמית זו הקרינה בתורה על ההסתדרות שהייתה גורם מרכזי בלשכות. נוסף על כך טען לבון שההסכם הקואליציוני מעמיד את הלשכות בעמדת ביניים – היא עדיין אינה עצמאית, אך במובנים רבים אינה עוד בידי ההסתדרות; וזו עוד סיבה להעבירה לידי המדינה. לדבריו, מצב הביניים פוגע בכל הצדדים ובהם בפועל ולכן נדרשת חלוקת אחריות ברורה בין הממשלה להסתדרות. לדעתו, על העברת הלשכות לידי הממשלה להתבסס על ארבעה יסודות: (1) פיקוח ציבורי של שר העבודה על ההנהלה הממונה; (2) חלוקת עבודה צודקת שבמסגרתה לא יידון מי יחלק את העבודה אלא מי ממחפשי העבודה יקבל אותה; (3) הלשכות לא תגלושנה לתחומי האיגוד המקצועי; (4) זיקת חובה של המעסיקים ומחפשי העבודה להיעזר בשירות התעסוקה. לדעתו, עם השינוי המוצע תופיע 'ההסתדרות במלוא כוחה כמייצגת את מחוסרי העבודה' ותמלא תפקיד הן של פיקוח הן של יוזמת עבודות.<sup>82</sup>

79 שם.

80 שם; הארץ, 7.12.1956, עמ' 8.

81 תזכיר, לשכת העבודה הכללית לפועלי לוד, 20.10.1949, אמ"ע, 69-1949-401-2; בטחון העובדים, מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים, 30.1.1950, שם, 71-1950-401-2; הבטחת בטחונם ושלומם הגופני של עובדי הלשכה, מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים, 24.6.1952, שם, 75-1952-401-2; זאב מילשטיין, מכתב למזכ"ל ההסתדרות, 24.5.1953, אה"ע, ועהפ/74/1; גילוי דעת עובדי לשכות העבודה, פרוטוקולים ישיבות הועדה המרכזת, 10.2.1957, שם, כרך 83, עמ' 1-4.

82 פנחס לבון, מועצת ע' של ההסתדרות, 7.12.1956-5.12.1956, עמ' 144-150.

לאחר דיון ארוך התקבלה הצעת הוועדה המתמדת: 132 נציגים תמכו בה, בהם נציגי הפועל המזרחי והעובד הציוני, ו-57 התנגדו לה. בדברי הסיכום של החלטות מועצת ההסתדרות צוין כי 'מועצת ההסתדרות מגלה דעתה, כי הגיעה השעה לארגן את חלוקת העבודה בין דורשיה בשירות ממלכתי שיפעל באופן בלעדי בענייני תעסוקה וכוח אדם' על בסיס העקרונות האלה: (1) הזיקה לשירות התעסוקה תהיה חובה כללית למעבידים ולדורשים עבודה; (2) העבודה תחולק בין דורשיה על פי תור; (3) שירות התעסוקה לא יעסוק ביחסי העבודה ובתנאי העבודה ואף לא יתערב בהם; (4) הרשות העליונה של השירות תהיה המועצה שתהיה מורכבת מחצייתה מבאי כוח העובדים ומחצייתה מבאי כוח המעבידים הפרטיים, הציבוריים והקואופרטיביים.<sup>84</sup>

### הדיון על הצעת החוק בממשלה

מרגע קבלת ההחלטה במועצת ההסתדרות ביקשה ההסתדרות לקדם במהירות האפשרית את הצעת החוק. כבר ב-26 בדצמבר 1956 פנה פנחס לבון מזכ"ל ההסתדרות לשר העבודה בעניין מעמדן של לשכות העבודה: 'בעקבות ההחלטה [...] הכרחי לגשת מיד להכנת הצעדים התחיקתיים והארגוניים על מנת להבטיח שתקופת המעבר עד להגשמת ההחלטה תהיה קצרה ככל האפשר'.<sup>85</sup> כעבור כארבעה חודשים, באפריל 1957, פנה לבון בשנית, הפעם במכתב ישיר לבן-גוריון, בבקשה להחיש את חקיקת החוק של לשכת עבודה ממשלתית. תשובת בן-גוריון הייתה כי יעשה מאמץ להביאו לכנסת מיד אחרי הפגרה.<sup>86</sup> הלחץ עזר וכבר ב-19 במאי 1957 הועלה תזכיר החוק בממשלה.

התזכיר עורר דיון סוער בקרב חברי הממשלה. שרי אחדות העבודה ומפ"ם טענו שהצעת החוק סותרת את קווי היסוד של הממשלה. בתשובתו לדבריהם, נדרש בן-גוריון ראשית לעובדה שהייתה ברורה לדבריו לכל הצדדים עוד בעת המשא ומתן, כי המדובר בפשרה ובמצב זמני: 'אני רוצה להצעה זו להעיר: מה שהיה בדיון הקואליציוני, אם כי עניין זה אינו מחייב. בשעה שדנו על ארגון התעסוקה אמרתי שאעשה הכל אשר ביכולתי, שבהסתדרות תתקבל החלטה בדבר לשכת עבודה ממשלתית'. שנית, טען בן-גוריון, חל שינוי מהותי במצב לאחר שההסתדרות חייבה הלאמה. לדבריו, 'כשבא ארגון הפועלים הכי חזק, הכי גדול בארץ והחליט שהוא דורש לשכת עבודה ממשלתית, אין הממשלה יכולה להעניש את הפועלים ולומר: אתם תנהלו את הלשכה, אם כי אתם רוצים שזאת תהיה לשכת עבודה ממשלתית [...] לאחר שהסתדרות הפועלים הכי גדולה בארץ החליטה בניגוד למה שאנחנו אמרנו בקווי היסוד, דבר זה בטל ומבוטל'. מרגע שההסתדרות אינה מעוניינת עוד בניהול

83 ועדה שמכינה את הצעות ההחלטה לדיון המועצה.

84 שם, עמ' 203-204; דבר, ה' בטבת תשי"ז. ההדגשה במקור.

85 פנחס לבון, מכתב לשר העבודה, 26.12.1956, א"מ, מ"מ/19/40.

86 דוד בן-גוריון, מכתב ללבון, 29.4.1957, אב"ג; דיווח על העיכוב: הארץ, 12.3.1957, עמ' 4.

הלשכות, ההסכם הקואליציוני אינו רלוונטי עוד ויש צורך שהממשלה תפעל לפי המציאות החדשה.

באותו דיון תמכה גולדה מאיר בעמדתו של בן-גוריון: 'לא היה איש [...] בשלוש-ארבע השנים האחרונות, שטיפל בעניין לשכות העבודה, שלא הגיע למסקנה שבלתי אפשרי להמשיך במצב כזה וזה כולל בראש ובראשונה חבריו של בריהודה [אנשי אחדות העבודה]. שני אנשים, העומדים בראש מחלקת התעסוקה במשרד העבודה [...] שניהם חברי המפלגה של בריהודה, שניהם מיררו לי החיים במשך שנים. אי אפשר להמשיך ככה'. עוד ציינה ש'יש צורך בריאורגניזציה בלשכות והיא אינה אפשרית במצב של היום. צורכי העלייה גדולים ולדעתי לשכה ממלכתית תוכל לטפל בצרכים אלה בצורה טובה יותר מהלשכה הקיימת'.<sup>87</sup> בסופו של הדיון סוכם ברוב קולות, בהתנגדות חברי ממשלה מטעם מפ"ם ואחדות העבודה, לייפות את כוחה של ועדת השרים לענייני חקיקה ולאשר את התזכיר לחוק ארגון התעסוקה.<sup>88</sup> ב-19 בינואר 1958 אישרה הממשלה את הצעת 'החוק לארגון תעסוקה' והיא הועברה להכנה לקראת קריאה ראשונה.<sup>89</sup>

#### הדיון בכנסת על הצעת חוק ארגון התעסוקה

ב-26 במאי 1958, עלה חוק ארגון התעסוקה תשי"ח-1958 לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. את הצעת החוק הציג שר העבודה מרדכי נמיר ואמר כי היא מבוססת על מגמות היסוד הכלולות בקווי היסוד של הממשלה מצד אחד, ועל רצונה המפורש של ההסתדרות להעביר למדינה את האחריות לחלוקת העבודה מן הצד האחר. כפועל יוצא מכך ולאחר ההתייעצות שקיים עם הוועדה הציבורית לענייני תחיקת עבודה, הוא התכבד להגיש לכנסת הצעה בדבר חוק ארגון התעסוקה.<sup>90</sup>

ב-2 ביוני נפתח הדיון במליאת הכנסת על הצעת החוק, אשר זכתה לתמיכה רחבה מצד חברי הקואליציה והאופוזיציה כאחד, על אף התנגדותן של אחדות העבודה, מפ"ם ומק"י. ראשון הדוברים היה אליעזר שוסטק, נציג מפלגת חרות ואחד מראשי ההסתדרות הלאומית, שאמר 'צריך אני להגיד שיש לנו יסוד רב להיות שבעי רצון על כך שהובא לכנסת חוק בדבר הקמת לשכות עבודה ממשלתיות' והוסיף ש'יש סעיפים רבים מאוד בחוק שנתמוך'.<sup>91</sup> אחריו דיבר אלימלך רימלט, נציג הציונים הכלליים שטען כי העקרון שהונח ביסודו של החוק המוצע הוא 'עקרון ציוני כללי, ומשום כך אנו מקבלים את הצעת החוק בברכה'. רימלט ציין

87 תזכיר לחוק ארגון התעסוקה, פרטיכל ישיבה של הממשלה, 19.5.1957, א"מ, ראו: <https://catalog.archives.gov.il/chapter/1957/>, עמ' 8-23 (אוחזר ב-15.9.2024).

88 דבר, כ"ב בתמוז תשי"ז.

89 שם, כ"ה בטבת תשי"ח.

90 דברי הכנסת, 26.5.1958, עמ' 1884-1885.

91 חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, 2.6.1958, שם, עמ' 1943-1944.

גם שמפלגתו תומכת בזיקת חובה של עובדים ושל נותני עבודה ללשכות הממלכתיות.<sup>92</sup> גם משה קלמר, נציג איחוד המפלגה הדתית-לאומית, המזרחי-הפועל מזרחי, אמר שמפלגתו בעד הצעת החוק, וכי זו הייתה דרישתם מאז נוסד הפועל המזרחי.<sup>93</sup>

אחריו דיבר משה ארם, נציג מפלגת אחדות העבודה-פועלי ציון, שהתנגד לחוק ואמר שמטרתו צמצום פעולתם של ארגונים, מפעלים ומוסדות ציבוריים כדי לחסל יסודות ליוזמה ציבורית עצמאית.<sup>94</sup> למחרת היום דיברה נציגת מק"י, אסתר וילנסקה, שהתנגדה בחריפות לחוק בטענה שמטרתו 'שיתוף המעבידים בניהול לשכת העבודה, שמשמעותו הגנה על האינטרסים של הבורגנות בסכסוכי עבודה'.<sup>95</sup> יוחנן כהן, נציג המפלגה הפרוגרסיבית, תמך בהצעת החוק ואמר שחברי העובד הציוני מקרב חברי ההסתדרות תמכו בהלאמת הלשכות בדיוני ההסתדרות עוד מהקמת המדינה וכך גם המפלגה הפרוגרסיבית וזאת משלושה טעמים: 'א. מדינה נאורה ומתקדמת חייבת, לדעתנו, לספק לאזרחיה את השירותים החיוניים כגון חינוך, בריאות ותעסוקה; ב. עם קום המדינה הגיעה השעה לארגן מחדש את חלוקת הפונקציות הסוציאליות בחברתנו במגמה משולשת: לחזק ערכי הממלכתיות, למנוע ריכוז כוח בידי יחידים או קבוצות [...] לבצר את חופש האזרח; ג. חלוקת עבודה בין דורשיה חייבת להתנהל על בסיס צודק, ללא משוא פנים ותוך אי תלות מוחלטת במסגרות מפלגתיות'.<sup>96</sup> בהמשך אמר כי פעולת הלשכות שלא על בסיס של צדק מרוקנת את הדמוקרטיה הישראלית מתוכנה הממשי. האזרח נהיה במציאות כזאת לאובייקט של תהליכי כפייה שאפילו שאינם מתבטאים באמצעי לחץ מכוונים, אלא בדרכי נועם ובחלוקת טובות הנאה, מהותם פסולה מעיקרה.<sup>97</sup>

אחריו עלה לדוכן נציג מפא"י, יוסף אלמוגי, שביקש להסביר בנאומו את הסיבות שלשמן יש צורך בחוק. אלמוגי שאל שלוש שאלות רטוריות: מה הוא המצב האמתי והמציאותי בניהול משק כוח האדם בארץ? האם יש צורך בשינויים הכרחיים לטובת דורשי העבודה ולטובת המשק, ואם כן, מה הם? ואיזה גורם במדינה מסוגל לבצע שינויים אלה? לדעתו, מצב התעסוקה בארץ דורש תיאום בין כוח האדם למשק וללשכות, אך בפועל במקורות התעסוקה העיקריים, כגון מפעלים קטנים בחרושת ומלאכה, פקידות, בנייה ושירותים שונים, רוב הפועלים לא מאוגדים ולכן אין על המקומות האלו חובת זיקה ללשכה של ההסתדרות, להבדיל מהמקומות המאוגדים המחויבים מתוקף הסכמים קיבוציים בזיקה אליה. במצב זה נוצרים עיוותים גדולים, למשל פועלים צעירים שעובדים בעבודות לא פיזיות, פועלים בני 45 שלא מצליחים למצוא עבודה, או עובדים העובדים ביותר ממשרה אחת. עיוות זה יוצר מצבים שבהם מצד אחד קבוצות חלשות באוכלוסייה משועתת לעבודה

92 שם, עמ' 1944-1945.

93 שם, עמ' 1951.

94 שם, עמ' 1953.

95 שם, עמ' 1964.

96 שם, עמ' 1966-1967.

97 שם, עמ' 1967.

והלשכות אינן מסוגלות לספקן, ומצד אחר קבוצות חזקות המסותרות ישירות אל מול המעסיקים. בשל מורכבות המצב יש צורך לטענתו בלשכה ממלכתית ובקביעה בחוק של חובת זיקה למעבידים. מכאן שהתפקיד המרכזי והעיקרי שבחוק המוצע הוא 'בשינוי אופייה, תפקידה ובעלות של לשכת העבודה'.<sup>98</sup>

מן הסקירה הקצרה של דברי נציגי המפלגות, עולה כי ההצעה להלאים את לשכות העבודה נהנתה מהסכמה רחבה, לא רק כעקרון אלא גם בפרטיה השונים. הצעת החוק התקבלה בקריאה ראשונה ביוני 1958 בתמיכת 54 חברי כנסת, מתנגד יחיד ו-9 נמנעים.<sup>99</sup>

### הדיון בהצעת החוק בוועדת העבודה

כשבוע לאחר שהתקבלה הצעת החוק בקריאה ראשונה, פתח עקיבא גוברין, יושב ראש ועדת העבודה, את הדיון על ההצעה לקראת קריאה שנייה ושלישית. כבר בפתח הישיבה ביקש יוסף אלמוגי, חבר ועדת העבודה מטעם מפא"י, לקיים את הדיונים פעמיים בשבוע, ככוונה לסיים את הכנת החוק 'במהירות האפשרית'.<sup>100</sup> הרצון לקדם במהירות את החקיקה, שהתבטא בלחץ שהופעל מצד ההסתדרות על חברי הממשלה של מפא"י ועל יושב ראש ועדת העבודה וחברי כנסת החברים בה, נבע מטעמים מעשיים ופוליטיים כאחד. הטעמים המעשיים התרכזו בצורך להמשיך בהשקעת משאבים בלשכות ובהמשך הפעלת השירות שהן העניקו. קבלת ההחלטה עקרונית בדבר העברת הלשכות לידי המדינה לא פתרה את ההסתדרות מהצורך להפעיל את הלשכות, על הבעיות והאתגרים שניצבו בפניהן. במרוצת הזמן נוסף גם הלחץ הפוליטי שנבע מהבחירות הקרובות למוסדות ההסתדרות שנראו באופק לקראת סוף 1958. כך למשל, לקראת תום דיוני ועדת העבודה ב-27 בנובמבר 1958 נערכה 'התייעצות חברים ביחס למצב בלשכות העבודה' של בכירי מפא"י ונציגי המפלגה בלשכות. מטרת הפגישה הייתה הרצון של מפא"י למזער את הסכנה האלקטורלית הנובעת מהמצב הקשה בלשכות. בסוף הפגישה סיכם מאיר ארגוב את תחושת הדוברים באומרו כי 'מרכז הכובד הוא לחסל את תקופת המעבר, על מנת שיהיה "בעל בית" אחד על לשכת העבודה'.<sup>101</sup>

לדיונים בוועדה הוזמנו שני גופים שהחוק השפיע עליהם השפעה מכרעת: נציגי ההסתדרות ונציגי התאחדות בעלי התעשייה. ב-28 ביוני 1958 הופיעו לפני הוועדה נציגי הוועד הפועל של ההסתדרות, י' קרן-צבי וירוחם משל. בפתח הדברים בירך קרן-צבי על הצעת החוק ואמר ש'ההסתדרות מקדמת בברכה את הצעת החוק ואת העקרון היסודי המונח בה, כי במדינה של קיבוץ גלויות יש הכרח בהסדר ממלכתי של חלוקת עבודה

98 שם, עמ' 1968-1970.

99 חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, 10.6.1958, דברי הכנסת, עמ' 2020-2024.

100 יוסף אלמוגי, חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, פרוטוקול מישיבת ועדת העבודה, 18.6.1958, א"מ, 3\_ptv\_413507, עמ' 1.

101 פרוטוקול המתייעצות חברים בנוגע למצב בלשכות העבודה, 27.11.1958, א"מ, ע, 512-1958-013-2.

צודקת'. לאחר מכן הציג כמה הסתייגויות בעיקר בכל הנוגע לרצון לוודא את מקומה המרכזי של ההסתדרות במועצת השירות והציע הצעות שנועדו לצמצם את הפטורים למקצועות השונים, שעליהם לא תחול זיקת החובה. עוד ביקשו נציגי ההסתדרות לוודא שלא תהיה התערבות של השירות החדש בתנאי העבודה או ביחסי העבודה בין המועסקים למועסקים.<sup>102</sup>

ב-4 באוגוסט 1958 הופיעו לפני ועדת העבודה מר האוזמן ומר לוין, נציגי התאחדות בעלי התעשייה.<sup>103</sup> האוזמן פתח את דבריו באומרו כי 'התאחדות בעלי התעשייה מסתייגת בכל לשון של הסתייגות מחובת הזיקה המוצעת בחוק', כלומר מחיוב המועסקים לגייס עובדים דרך הלשכות הממלכתיות. לדעתו, 'חובת הזיקה תגרום לשליטה מונופוליסטית לשירות, תמנע ממנו הרגשת הצורך במתן שירות טוב למזדקקים לו, עובדים ומעבידים כאחד, ותהפכו לגורם בירוקרטי בשטח העדין של יחסי העבודה'. במקום הסעיף של חובת הזדקקות הציע האוזמן לעודד הזדקקות לשירות על בסיס וולונטרי, ברוח האמנה הבין-לאומית של ארגון העבודה הבין-לאומי.<sup>104</sup> לחלופין, אם הצעתם לא תתקבל, הוא ביקש להכניס כמה שינויים בהצעת החוק, שיצמצמו את חובת הזיקה, כגון סייג הקובע כי אם הלשכות לא תשלחנה עובד מתאים בתוך 72 שעות מהודעת המעביד, תפוג חובת הזיקה.

בסיום דבריו של האוזמן ביקש אלימלך רימלט, נציג הציונים הכלליים, להבין מה הסיבה להתנגדות ההתאחדות לזיקת החובה כאשר כל נותני העבודה המאורגנים בהתאחדות קשורים בהסכמים קיבוציים המחייבים זיקה ללשכות. עוד בטרם הספיקו לענות, התערב יושב ראש הוועדה גוברין וביקש מנציגי התאחדות בעלי התעשייה לשקול מחדש את עמדתם בציינו כי בוויכוח בכנסת לא היו חילוקי דעות בנושא חובת הזיקה בין המפלגות השונות. אך לשווא. נציגי ההתאחדות נשאלו בעמדתם ומחילופי הדברים שהתפתחו בהמשך הדיון נראה כי עמדתם העקרונית בנושא פגעה ביכולתם להשפיע על השינויים בסעיפים אחרים.<sup>105</sup> הדיונים בהצעת החוק נמשכו ברציפות עד אישורה לקריאה שנייה ושלישית ב-17 בנובמבר 1958. במהלך הדיונים עלו כמה וכמה השגות של חברי כנסת, נציגי מפלגות האופוזיציה, אך לאחר דין ודברים עברה הצעת החוק את הוועדה ונדחתה כל ההסתייגויות, פרט להסתייגות שולית יחסית של סיעת חרות בנושא ההגנה על העובד הערבי. ב-6 בינואר 1959 עלה חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959 לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. את הצעת החוק הציג עקיבא גוברין, יושב ראש ועדת העבודה, בציינו כי התיקונים שנכללו בחוק הם על דעת כלל חברי הוועדה. בהמשך, לאורך מספר ישיבות, פורטו ההסתייגויות של חברי

102 חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, 28.7.1958, א"מ, ptv\_413525\_3, עמ' 6-1.

103 בפרוטוקול ישיבת ועדת העבודה לא נרשמו שמותיהם הפרטיים של נציגי התאחדות בעלי התעשייה.

104 האוזמן, חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, 4.8.1958, א"מ, ptv\_413529\_3, עמ' 2-1.

105 חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958, פרוטוקול משיבת ועדת העבודה, 4.8.1958, שם, עמ' 6-1.

האופוזיציה אך הנוסחים כפי שאושרו בוועדה התקבלו והחוק אושר ונכנס לספר החוקים ב־23 בינואר 1959.<sup>106</sup>

## סיכום

במאמר זה הראיתי כי תפיסת הממלכתיות של בן-גוריון, שחתר לכונן מרכז מרות פעיל, המייצג את האינטרס הכללי של תושבי המדינה ושל עולים עתידיים ונושא באחריות לטובת האומה – בפרט בשלבי בינויה – חייבה הסדרה ממלכתית של נושא התעסוקה. ממצאי מחקרי סותרים תפיסה מקובלת לפיה החזיקה ההסתדרות בשליטתה את כל תפקידיה של המדינה בתחום המדיני והכלכלי ובתחום השירותים, ומצדה נתנה לכך הממשלה הכשר חוקי ללא עוררין.<sup>107</sup> תפיסת מחקר מקובלת זו גורסת כי מפא"י כוננה את מוסדות המדינה בהתאם לצורכי ההסתדרות, ורשויות המדינה לא היו אוטונומיות בשיקוליהן, בקבלת ההחלטות או בביצוען, אלא תלויות בכל אלה בהסתדרות.<sup>108</sup> כפי שהראיתי, מסוף שנות שלושים היו לשכות העבודה גופים פריטטיים מפלגתיים במרות ההסתדרות, אך עם הקמת המדינה דרשו המפלגות האזרחיות מדי פעם להלאים אותן. התשובה הקבועה של בן-גוריון לדרישות הללו הייתה שהתנאים הפוליטיים טרם הבשילו לכך, אם כי הוא חזר ורמז שהוא תומך בהלאמה. במשא ומתן הקואליציוני בשנת 1955, לקראת חזרתו לראשות הממשלה ובעידודו, קבעה מפא"י במצעה שבלשכות חייב להיות ייצוג למעבידים ושיש לאפשר 'פיקוח ממשלתי עליון' על חלוקת העבודה. המפלגות האזרחיות הכניסו למצע שלהן קריאה להקמת לשכות עבודה ממלכתיות, והפעם התעקשו על כך. מפ"ם התנגדה להלאמה, אך מכיוון שקיבלה החלטה אסטרטגית להיכנס לקואליציה, ניאותה לפשרה: עובדי הלשכות היו לעובדי מדינה והמעסיקים קיבלו נציגות בלשכות, אך ניהולן נותר בידי נציגי הפועלים ממפלגות שונות, לרבות יריבותיה של מפא"י. לפיכך, לראשונה מאז הקמת המדינה נוצרו התנאים לכינון לשכות עבודה ממלכתיות. ביולי 1956 התכנסה ועידת ההסתדרות השמינית ובמהלכה הצהיר בן-גוריון כי מתפקידה הממלכתי של המדינה לדאוג לחלוקת עבודה צודקת באמצעות הקמת לשכת עבודה ממשלתית. הצהרתו, שעלתה בקנה אחד עם קו המחשבה של בכירי ההסתדרות חברי מפא"י, וככל הנראה אף תואמה עמם, אומצה במועצת ההסתדרות שהתקיימה בסוף אותה שנה. מאותו רגע הייתה ההסתדרות בראשות לבון לגורם המדובר את חברי המפלגה בממשלה ובכנסת לקידום החקיקה הדרושה במהירות המרבית, עד השלמתה בתחילת 1959.<sup>109</sup>

106 חוק שירות התעסוקה, תשי"ט – 1959, דברי הכנסת, 6.1.1959, עמ' 781-794; חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, ספר החוקים 270, 23.1.1959, א"מ, ראו: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/p222\\_001.htm/](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p222_001.htm/) (אוחזר ב־15.9.2024).

107 ראו למשל: גרינברג, ההסתדרות מעל הכל, עמ' 39.

108 שם, עמ' 40.

109 חוק ארגון התעסוקה, תשי"ט-1959, ספר החוקים 270, 28.1.1959, שם.

הלאמת לשכות העבודה בראי הממלכתיות

כך הצליח בן-גוריון להוביל תהליך של הלאמה כדי לחזק את הממלכתיות הישראלית, בתמיכתן של מפא"י ושל ההסתדרות, שלא רק שינתה את החלטתה מימי הקמת המדינה, אלא אף הייתה, מדצמבר 1956, לגורם שהתעקש על ביצוע ההלאמה.