

'האם תכנית כזו תתאים לפלשתינה?': הוועדה המנדטורית לדיון בפקודת הפיצויים לעובדים

גבריאלה (גבי) אדמון־ריק

מבוא

באפריל 1945 שלח ריצ'רד מסי גרייבס (Graves),¹ ראש מחלקת העבודה בממשלת המנדט ויושב ראש הוועדה לפיצויים לעובדים, מכתב קצר לחברי הוועדה. למכתב צירף חוברת דקיקה ובה התכנית הבריטית לביטוח סוציאלי בתחום תאונות עבודה. במכתבו הקצר והתמציתי ביקש גרייבס מחברי הוועדה לבחון את התכנית הבריטית ולהמליץ אם אפשר לאמץ סוג כזה של ביטוח בפלשתינה. 'סביר להניח', הוסיף, 'כי אם תאומץ התכנית באנגליה יישום אמצעי כזה בפלשתינה יאושר ואף יזכה לעידוד ממשלת הוד מלכותו'.²

החוברת שצורפה למכתבו הוכנה בבריטניה עבור שר השיקום הבריטי ועיקרה היה שינוי שיטת ביטוח נפגעי תאונות עבודה. לפי שיטת הפיצויים לעובדים שנהגה באותה תקופה גם בפלשתינה, על המעסיק היה לשלם פיצויים לעובד שנפצע במהלך עבודתו. לפי ההצעה החדשה המדינה תקים קרן מרכזית לתשלומי הביטוח של העובדים והמעסיקים, אשר תספק את הפיצויים ואת השירותים. יתרונותיה של תכנית זו היו שבמקרים של חילוקי דעות בין העובד למעסיק על גובה הפיצוי, או במקרים שבהם המעסיק אינו יכול לשלם את הפיצויים, התשלום לעובד היה מובטח.³ אימוץ שיטה זו היה כרוך בכינון מוסד מרכזי,

* המאמר מבוסס על פרק מעבודת דוקטור שנכתבה בהנחיית נח עפרון ונדב דווידוביץ באוניברסיטת בר אילן.

1 השמות והמונחים מופיעים בעברית ובסוגריים באנגלית כפי שהופיעו במקור. שמות פרטיים מצוינים ככל שנמצאו. התרגומים מאנגלית של המחברת.

2 Graves to Anton Attallah, 5.4.1945, *Israel State Archives* (hereafter: ISA), P/218/2

3 'social Insurance Part II Workmen's Compensation, Proposals for an Industrial Injury Insurance Scheme, presented by the Minister of Reconstruction to Parliament by command of

מדינתי, אשר יהיה אחראי לעובדים שנפצעו במקום המעסיקים, ולגורם המפקח על נושא הסיכון והתאונות בעבודה.⁴ החוכרת הבריטית שפירטה את התכנית הייתה חלק ממהלך של תכנון הביטוח הלאומי שנערך באותה עת בבריטניה ושל יישומו של דו"ח שהגיש ויליאם בווריג' לפרלמנט הבריטי ב־1942, שבו הוצעה תכנית נרחבת לביטוח סוציאלי שעתידה הייתה להיות מיושמת בידי ממשלת בריטניה.⁵

מכתבו של גרייבס אל הוועדה לבחינת החוק וההצעה לשקול הקמת ביטוח במודל מדינתי, היה, אם כן, גם הצעה לחברי הוועדה לראות את פלשתינה המנדטורית כישות מדינתית הדואגת לאזרחיה ומטפלת בהם בעת פציעה ונכות. בשל הרגישות גרייבס לא השתמש במונחים הבריטיים ולא כינה את התכנית 'ביטוח לאומי', אלא 'ביטוח מדינתי'. אולם הוא הציג לפני חברי הוועדה רעיון אשר התאים לדרך ראייתם את המציאות ואת היחסים הרצויים בין המדינה לבין האזרח ובין עובדים למעסיקים, ואת המשק הכלכלי.

בחלקו הראשון של המאמר יסקר בקצרה האופן שבו ניתנו פיצויים לעובדים בתקופת המנדט והרקע לפעילות הוועדה. לאחר מכן תידון פעילות הוועדה בשני שלבי עבודתה כפי שגרייבס הגדירים. ביחס לשלב הראשון לעבודת הוועדה, אשר התמקד בעדכון דוחף של פקודת הפיצויים לעובדים במהלך 1944, הדיון יתמקד בעיקר בקואליציות השונות שנוצרו בין חברי הוועדה. אטען בו כי במהלך הדיונים נרקמו קשרים בין קבוצות אינטרס שונות, ואפשר לראות הסכמות בין מעסיקים, נציגי עובדים וחברות ביטוח ללא קשר לשייכותם הלאומי. חלקו השני של המאמר יעסוק בשלב השני של עבודת הוועדה, אשר מטרתו הייתה הצגת ערכון כולל לפקודה, והוא נערך בין השנים 1945-1946. בתקופה זו המשיכו להתקיים ההסכמות בין קבוצות אינטרס ברוב הנושאים, אולם בנושא הביטוח המדינתי נחלקו חברי הוועדה על בסיס לאומי בהתאם לאופן שראו את מבנה המדינה הרצויה ואת תפקידיה.

המאמר מבוסס על מסמכים מארכיון המדינה ובפרט על שני תיקים פרטיים של עורך דין אנטון עטאללה, חבר הוועדה, שהיה בשנים 1944-1945 סגן ראש עיריית ירושלים לאחר שכינה כשופט בבית המשפט המחוזי בחיפה.⁶ התיקים, שככל הנראה לא נחקרו עד

4 his Majesty', September 1944, London, British Government, Command Paper, 4th Series 6551
 לדיון בהבניית מוסדות מדינתיים דרך מנגנוני טיפול באוכלוסייה ראו, Patrick Carroll, 'Articulating Theories of States and State Formation', *Journal of Historical Sociology*, Vol. 22 (2009), pp. 553-603; Nickolas Rose, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge 1999, pp. 1-14

5 Brian Abel-Smith, 'The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes', in John Hills, John Ditch and Howard Glennerster (eds.), *Beveridge and Social Security*, Oxford 1994, pp. 10-22; David Gladstone, *The Twentieth Century Welfare State*, London 1999, pp. 38-46 (להלן: גלדסטון, מדינת הרווחה).

6 אנטון עטאללה (1897-1987), ערבי נוצרי יליד ירושלים, למד באוניברסיטה האמריקנית בביירות, וגויס לצבא העות'מאני. לאחר מכן למד משפטים בירושלים ומילא תפקידים שונים במערכת המשפט הבריטית כתובע ציבורי וכשופט בבית המשפט המחוזי בחיפה. כן עבד כעורך דין פרטי. למידע נוסף ראו http://www.passia.org/palestine_facts/personalities/alpha_a.htm (נדלה ב־9.10.2014).

כה, מכילים את כל המסמכים של עבודת הוועדה, דו"חות ופרוטוקולים. כן מצויות בהם תכתובות של עטאללה עם גרייבס ועם חברי ועדה אחרים. העיון בתיקים אלה מאפשר לבחון את עבודת הוועדה מפרספקטיבה מנדטורית אדמיניסטרטיבית המשקפת גם את פעילותן של האליטות הערביות. הואיל והתיקים מכילים את כל סיכומי הדיון והמסמכים, אולם אינם כוללים כמעט פרשנות ועמדות, אפשר באמצעותם לחרוג מעט מהנרטיב המקובל בתיאור התפתחותה של מדינת הרווחה הישראלית, המתאר את ממשלת המנדט כגוף שלא פעל לחקיקת חוקי עבודה ולפיתוח שירותי רווחה. בהקשר זה מתוארות בדרך כלל פעולותיהם של מוסדות היישוב, בעיקר ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, לשמירה על זכויות העובדים ורווחתם.⁷ אף כי ההסתדרות הכללית סיפקה שירותים רבים לחבריה, יש לראות את התפתחות שירותי הרווחה בישראל בפריזמה רחבה יותר, הכוללת גם את העשייה המנדטורית ואת חזונה המדיני, את התשתית הקונצפטואלית והחקיקתית שהציבה ואת השפעתם של גורמים בין-לאומיים ואימפריאליים.

בדומה למחקרים אחרים, אשר בחנו את שירותי הרווחה והבריאות בתקופת המנדט בתפיסה ביקורתית, כתהליך בו הוכנו קטגוריות חברתיות מחד גיסא, ומוסדות מדיניים מאידך גיסא,⁸ גם העיסוק בחקיקת הפיצויים לעובדים נגזר ממחקר רחב יותר שבחן את ההבניה של מוגבלות בחברה הישראלית בגישת היסטוריה של מוגבלות. גישה זו רואה ב'מוגבלות' או ב'נכות' לא עניין פיזיולוגי בלבד אלא קטגוריה תלויה הקשר היסטורי, חברתי, תרבותי ופוליטי. המחקר בתחום זה מתמקד, על כן, באופנים השונים שבהם חברות מבנות את הגבולות החברתיים בין נורמטיביות למוגבלות. נדונים הרבדים התרבותיים, הסדרי הרווחה והשירותים בחברות השונות, אפשרויות ההתארגנות העצמית ומנגנונים המשמשים למיון, למדידה ולהערכה.⁹ התהליך המתואר במאמר זה, שבו מעורבות המדינה במצבים של פגיעה בעבודה הולכת וגוברת, ומוצגת תפיסה של ביטוח מדינתי, הוא גם שלב בתהליך הופעת קטגוריה חדשה של 'נכות מעבודה', המפורשת כאדם שאיבד את יכולתו לעבוד בשל פגיעה בעבודה ותלוי בסיוע מן המדינה.¹⁰

7 ראו לדוגמה, תכנית לביטוח סוציאלי בישראל: דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, ירושלים 1950, עמ' 176-177.

8 ראו לדוגמה, תמי רזי, 'ילדי ההפקר: החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית, תל אביב 2009, עמ' 20-24, 55-60; דפנה הירש, 'המדקליזציה של האימהות: יחסים אתניים וחינוך אימהות מזרחיות לטיפול "הגייני" בתינוק בתקופת המנדט', בתוך: מרגלית שילה וגדעון כ"ץ (עורכים), *מגדר בישראל*, שדה בוקר 2011, עמ' 106-139.

9 Catherine J. Kudlick, 'Disability History: Why We Need Another "Other"', *American Historical Review*, Vol. 108, No. 3 (2003) pp. 763-793; גבי ארמון-ריק, 'היסטוריה של מוגבלות בהקשר הישראלי', בתוך: שגית מור ואחרים (עורכים), *לימודי מוגבלות: מקראה*, ירושלים [ברפוס].

10 Gaby Admon-Rick, 'The Rise of Percentages: Encrypting Disabled Bodies in British Mandate Palestine and Israel 1930-1956', in Sebastian Barsch, Anne Klein and Pieter Verstraete (eds.), *The Imperfect Historian: Disability Histories in Europe*, Frankfurt 2013, pp. 167-190.

פקודת הפיצויים לעובדים

פקודת הפיצויים לעובדים שנקבעה על ידי ממשלת המנדט ב-1927 אפשרה לעובד לקבל פיצוי אם נפצע במהלך עבודה.¹¹ תהליך החקיקה המנדטורי היה כרוך בניסוח פקודה בוועדה שמונתה לייעץ, העברתה לאישור הנציב, ולאחר מכן אישור של משרד המושבות בטרם פרסומו כפקודה.¹² עם פרסום הפקודה חויבו המעסיקים לפצות עובדים בעבודת כפיים ובתעשיות מוגדרות במקרים של תאונות עבודה. כמו כן קבעה פיצוי לאלמנות וליתומים של נפגעי תאונה, ואפשרה לעובד לפדות את הפיצוי באמצעות תשלום חד פעמי. הפיצוי שניתן לעובד שנפצע היה בגובה של עד חמישים אחוז מהמשכורת שלפני הפגיעה, אולם הפקודה קבעה גם סכום מינימלי ומקסימלי לפיצויים. המעסיקים יכלו לרכוש פוליסות ביטוח למצבים אלה.

המקור לפקודה המנדטורית לפיצויים לעובדים היה חוק בריטי דומה שנחקק לראשונה ב-1897 ועודכן בשנת 1925. הדגם של החוק הבריטי היה חוק שהעביר אוטו פון ביסמרק ב-1884 בפרוסיה. אף כי חקיקה זו נתפסת כאחד מיסודותיה של מדיניות רווחה, היא נבעה לא רק מרצון להגן על העובדים אלא, ואולי בעיקר, מרצון להסדיר חיכוכים בין עובדים למעסיקים שנגרמו מכך שעובד שנפצע במהלך עבודתו נאלץ לתבוע את מעסיקו על רשלנות כדי לזכות בפיצוי. השפעה נוספת על חקיקה בתחום זה הייתה ייסוד ארגון העבודה הבין-לאומי, אשר עם הקמתו ב-1919 החל להציב סטנדרטים בין-לאומיים לחקיקת עבודה.¹³ סיפורו של הפועל מוחמד עלי יוסיף מהגים כיצד השיטה פעלה.

מוחמד עלי יוסיף עבד אצל הקבלן אחמד אסד מדיר יאסין. לקבלן היו חוזים עם ממשלת פלשתינה לאספקת חומרי בנייה כגון מוטות, ברזל ואבנים וערימתם לאורך תוואי הכביש שישמשו את סוללי הכביש. ביולי 1940 שכר אחמד אסד לעבודה את הפועל מוחמד עלי יוסיף, אף הוא מדיר יאסין, בשכר של מאתיים מיל ליום. תפקידו היה להעמיס ולפרוק משאיות של אבנים בכביש באר שבע-עוג'ה אלחפיר בין הקילומטרים 119-125. לאחר תשעה ימי עבודה, ב-3 באוגוסט 1940, התדרדרה אבן מן המשאית ופגעה בידו השמאלית של מוחמד. ידו נפגעה קשה. מוחמד פנה אל נציגו של הקבלן בשטח ואחיו, מוחמד אסד,

¹¹ 'Workmen's Compensation Ordinance (Draft)', *Official Gazette of the Government of Palestine*, 1.11.1926; 'Workmen's Compensation Ordinance', *ibid*, 1.5.1927

¹² Naomi Shepherd, *Ploughing Sand: British Rule in Palestine 1917-1948*, New Jersey 1999, pp. 74-76; Assaf Likhovski, *Law and Identity in Mandate Palestine*, Chapel Hill 2006, pp. 24-25 יעקב שביט וגרעון ביגר, 'המאנדאט הבריטי על ארץ ישראל: שלטון, מנהל וחקיקה', בתוך: פורת ושביט, *המאנדאט והבית הלאומי*, עמ' 97-98.

¹³ International Labour Organization (I.L.O). Detlev Zoellner, 'Germany', in: Peter A. Kohler, Hans F. Zacher and Martin Partington (eds.), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, London 1982, pp. 1-92 גלדסטון, *מדינת הרווחה*, עמ' 32-51.

וזה שלח אותו לד"ר דג'אני בירושלים, אשר הפנה אותו לבית החולים הממשלתי, שם אושפז למשך 15 יום.

מיד לאחר שחרורו מבית החולים, פנה מוחמד וביקש פיצויים ממעסיקו. המעסיק ביקש ממנו להגיש חוות דעת של פוסק רפואי מוסמך, רופא שהוסמך על ידי ממשלת המנדט לספק חוות דעת רפואית בהקשר לתאונות עבודה, ואף הסכים לשלם עבור הבדיקה. הרופא קבע כי מוחמד נדרש לקבל טיפול במשך ארבעה חודשים, וכי מכיוון שעבד בעבודה פיזית בגפיו העליונות, נפגע כושר העבודה שלו כ-25 אחוז לצמיתות. על בסיס חוות דעת זו תבע מוחמד עלי יסיף באמצעות עורך הדין ג'ברה אנקר מירושלים את אחמד אסד בסכום של 600 מיל לשבוע, חמישים אחוז משכרו. התביעה הוגשה לפקיד בית משפט השלום בירושלים שתפקד כבורר בענייני פקודת הפיצויים לעובדים.

המעסיק הנתבע אחמד אסד, פנה לחברת הביטוח שלו, חברת הביטוח המצרית אשארק,¹⁴ שייצגה את חברת 'אוריינט' (L'Orient) ודרש כי זו תשפה אותו על ההוצאות ועל תשלומי הפיצויים. משזו סירבה, פנה באמצעות עורך דינו חיים קרונגולד (ממשרד עורכי הדין משה זמורה, פליקס רוזנבליט, לימים פנחס רוזן שר המשפטים, חיים קרונגולד וישראל בר-שירה) אל בא כוחה של חברת הביטוח בירושלים, עורך דין אנרי קטן (Cattan). התביעה הוכאה לפני שני בוררים מטעם הצדדים – חנא עטאללה מטעם חברת הביטוח, וברוך גיכמן מטעם המעסיק (המבוטח). לאחר שאלה לא הסכימו ביניהם, הועבר הברור אל בית המשפט המחוזי ולאחר מכן אף לעליון בירושלים, שחייב את הצדדים להגיע להסכם פיצויים לעובד.¹⁵

מקרה זה משקף את התהליכים אשר ננקטו בתשלום פיצויים לעובד על פי פקודת הפיצויים לעובדים, ואת מכלול הגורמים המשפטיים ועורכי הדין המעורבים בהם. העובד היה זכאי לקבל פיצויים בשל פציעה גם אם עבד זמן קצר אצל אותו מעסיק, והתשלום שיקף את הירידה בשכרו בעקבות הפציעה. עם זאת קבלת הפיצוי הייתה כרוכה, לפחות במקרה זה, בהתדיינויות משפטיות ארוכות.

פקודת הפיצויים לעובדים ועדכונה היו חלק מפעילותה של מחלקת העבודה של ממשלת המנדט ויש מקום לדון בקצרה במחלקה זו ובפועלה.

מחלקת העבודה בממשלת המנדט

בדצמבר 1921 החליט הנציב העליון הרברט סמואל להקים מחלקת עבודה. תפקידי המחלקה כללו דיווח על תנאי העבודה בארץ, עיסוק באבטלה ובביקוש עובדים, בהסדרת שעות עבודה, בשכר ובסכסוכי עבודה. המחלקה ניסתה לאזן בין הצורך בחקיקה והסדרה לבין העיקרון של צמצום ההתערבות במשק למינימום.¹⁶ מחלקת העבודה שהקים הרברט סמואל

Al-Chark Société d'Assurances sur la Vie 14

Dispute between Mohamad Ali Yousif, workman of Deir Yasin, and Ahmad As'ad, contractor of Deir Yasin, no date registered 1941, *ISA*, P/191/22 15

אברהם דורון, 'תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט', בתוך: אבי בראלי ונחום 16

נסגרה בשנת 1924 וצורפה למחלקת ההגירה, שעיקר תפקידה היה איסוף נתונים כמותיים על יכולת הקליטה הכלכלית-תעסוקתית של הארץ לשם קביעת מכסות ההגירה.¹⁷ עם זאת הייתה 'ועדה קבועה מיוחדת לבעיות העבודה' שבראשה עמד המזכיר הראשי של ממשלת המנדט, אשר עסקה בחקיקה בתחומי העבודה.¹⁸

בין שתי מלחמות העולם, ובפרט בעקבות המשבר הכלכלי של שנות העשרים, התגבשה בבריטניה מודעות לצורך בשירותי רווחה ובהשקעת כספי מדינה למניעת עוני ושמירה על הסדר חברתי. בשנת 1940 נחקק חוק שאפשר להזרים כספים לקולוניות לנושאי רווחה ופיתוח. החוק לא תוקצב בשל התנגדות משרד האוצר ופרוץ מלחמת העולם השנייה, ועל כן לא מומש, אולם בחלק מן המקומות ברחבי האימפריה החלו פעולות חקיקה בתחום הרווחה והעבודה. כמו כן, עקב הצורך האסטרטגי במוצרים מהקולוניות והשאיפה לחזק את היצרנים הבריטיים אל מול מתחריהם הצרפתים והגרמנים, כמו גם בעקבות גל שביעות בקולוניות באפריקה ובדרום מזרח אסיה, נעשה ניסיון לייסד מחלקות עבודה אשר תפקידן היה למנוע התפרצות מאבקי עובדים אשר יפריעו למאמצי המלחמה. מחלקות עבודה הוקמו למשל בקפריסין, בניגריה, בצילון ובאוגנדה.¹⁹

בין השנים 1935-1940 לחץ ארגון העבודה הבין-לאומי על הממשלות בקולוניות הבריטיות למנות גורם מרכזי אחראי לתחום העבודה, ולהגביר את הפיקוח עליו. הנציב הרולד מקמייקל בפלשתינה מינה את ריצ'רד גרייבס ליועץ בתחום העבודה ולראש מחלקת העבודה כאשר זו תקום.²⁰ גרייבס מונה לתפקידו לקראת סוף הקריירה שלו, לאחר שניהל את מחלקת העבודה החדשה במצרים, והנהיג בה מערכת חוקי עבודה מקיפה. במסגרת תפקידו זה ביקר ב-1931 גם בפלשתינה, נפגש עם הנציב העליון והפקידות הבכירה ולמד את הנושא.²¹ גרייבס היה בן למשפחה אירית מרובת ילדים אשר חלק מילדיה מילא תפקידים אימפריאליים. הוא החל את הקריירה שלו ב-1903 כנספח קונסולרי בקונסטנטינופול וכקונסול בסלוניקי. ב-1910 הוצב במצרים ועבד שם במשרד הפנים עד 1930. לאחר מכן הקים את משרד העבודה וניהל אותו. גרייבס שלט בשפה הערבית והאמין בשיתוף פעולה הדוק בין

קרלינסקי (עורכים), כלכלה וחברה בימי המנדט, שדה בוקר 2003 (להלן: דורון, תחיקת עבודה), עמ' 519-551; נחום גרוס, 'המדיניות הכלכלית של ממשלת המנדט', בתוך: יהושע פורת ויעקב שביט (עורכים), ההיסטוריה של ארץ ישראל: המאנדאט והבית הלאומי, ירושלים 1982 (להלן: פורת ושביט, המאנדאט והבית הלאומי), עמ' 106-117.

17 Jane Power, *Different Drummer, Same Parade: Britain's Palestine Labour Department* 1942-1948, Dissertation, Simon Fraser University 2007, p. 111 (להלן: פאואר, מחלקת העבודה המנדטורית).

18 דורון, תחיקת עבודה, עמ' 525.

19 פאואר, מחלקת העבודה המנדטורית, עמ' 1-2, 19-35, 44-56.

20 שם, עמ' 128-137.

21 דורון, תחיקת עבודה, עמ' 528-530; John Gal, 'Business and Social Policy: A Case Study of the Adoption of Workers' Compensation in Israel', *Social Service Review*, Vol. 79 (2005), pp. 30-31 (להלן: גל, עסקים ומדיניות חברתית).

הממשלה, המעסיקים והעובדים. כמו כן היה מעורב ופעל בארגון העבודה הבינ-לאומי, וסבר כי על מפקחי מחלקת העבודה להתנסות בפעילות בארגון זה וללמוד כיצד לפעול כמתווכים. בתחום מדיניות עבודה האמין בפעילות ממשלתית בתחום העבודה והביטוח הסוציאלי כאמצעי לשמור על זכויותיהם של העובדים, ובפרט של העובדים הילידים החלשים יותר מחד גיסא, ועל מערכת כלכלית קפיטליסטית מאידך גיסא. הוא ראה את הפעילות בתחום העבודה לכמאפשרת יצירת הזדהות התושב עם השלטון המספק לו שירות.²² גרייבס היה אדם שידע ליצור שיתופי פעולה, וגם בפלשתינה יצר קשרים חברתיים נרחבים שכללו מעסיקים, עובדים, פקידי מנדט ומקורביהם.²³ עם זאת מתח ביקורת על הקשר בין איגודי העובדים לבין מפלגות פוליטיות וסבר שיש להפריד ביניהם לטובת העובד כמו גם לטובת המעסיקים.²⁴ בינואר 1947 פרש גרייבס וחזר לבריטניה, אולם כבר ביוני 1947 התבקש לחזור לירושלים כראש עיר ממונה (יושב ראש הוועדה העירונית בירושלים), תפקיד שבו כיהן עד סיום שלטון המנדט.²⁵

בשלב הראשון ערך גרייבס ביקורים במקומות שונים בארץ במטרה להכיר טוב יותר את התעשייה ויחסי העבודה בפלשתינה. באפריל 1941 הגיש דו"ח לנציב העליון ובו פירט את ממצאיו. הוא מצא כי העובדים הערבים נמצאים בנחיתות אל מול העובדים היהודים מסיבות כלכליות שונות, שחלקן נבע מההתיישבות היהודית. כמו כן עמד על כך שבהיעדר משרד עבודה ממשלתי צברה ההסתדרות הכללית כוח פוליטי המאיים על סמכות הממשלה.²⁶ בשנת 1942 ייסד את מחלקת העבודה ומונה לעמוד בראשה. למחלקה גויסו ארבעה מפקחים ומפקחת בריטים בעלי רקע בתחום הפיקוח על התעשייה וההגנדה. נוסף עליהם הועסקו בתפקידים זוטרים יותר בין עשרה ל-15 פקידים ערבים ויהודים לפי צורכי המחוז.²⁷ הנושא הראשון שבו עסקו היה תוספת היוקר – נושא שבו היה הסכם בין ההסתדרות הכללית להתאחדות המעסיקים כבר ב-1940-1941.²⁸ המפקחים התמקדו בפיקוח על מקומות העבודה, תנאי ההעסקה, מצב הבריאות והבטיחות, עבודת הנשים והילדים, שעות העבודה והמשימות. נוסף על אכיפה עסקה המחלקה גם בהסברה והפיקה עלונים ופוסטרים בערבית ובעברית למעסיקים ולעובדים.²⁹

22 פאואר, *מחלקת העבודה המנדטורית*, עמ' 140, 156-158.

23 Sylva M. Gelber, *No Balm in Gilead: A Personal Retrospective of Mandate Days in Palestine*, Carleton 1989, pp.168-171 (להלן: גלבר, אין צרי בגלעד); Shalom Goldman, *Zeal for Zion: Christians, Jews & the Idea of the Promised Land*, Chapel Hill 2009, pp. 230-243

24 פאואר, *מחלקת העבודה המנדטורית*, עמ' 137-140.

25 Richard M. Graves, *Experiment in Anarchy*, London 1949, pp. 9-15

26 מצוטט אצל פאואר, *מחלקת העבודה המנדטורית*, עמ' 148-149.

27 שם, עמ' 178-184.

28 עמרי מצר, 'התעשייה היהודית הפרטית בארץ ישראל ומדיניות תוספת היוקר, 1939-1943', ישראל, מס' 21 (2013) (להלן מצר, מדיניות תוספת היוקר), עמ' 120-124.

29 פאואר, *מחלקת העבודה המנדטורית*, עמ' 190-193; יונתן פיין, כך נולדה: הקמת מערכת הממשלה

פן נוסף בפעילות מחלקתו של גרייבס היה ניסיון לפיתוח תכנית לביטוח סוציאלי רחב היקף שיכלול סעיפים כמו ביטוח בריאות, אבטלה, זיקנה, אלמנות ונכות, בדומה לתכנית שהוצעה בבריטניה בדר"ח בוורידג'. הוא המליץ לייסד ועדה לתכנון מערכת ביטוח סוציאלי אשר תבחן את ענפי הביטוח הדרושים, את אופי דמי הביטוח ושיעורם המומלץ ואת מבנה המוסד שינהל את הביטוח הסוציאלי. למרות הסתייגותו של המזכיר הפיננסי של הממשלה מההצעה, גובש כתב סמכות לוועדה, וזה הוגש בידי הנציב העליון לשר המושבות. אולם עקב חשש שהביע הנציב העליון שמא הקמת ועדה שכזאת תיחשב קביעת עמדה בנוגע למימוש מדיניות זו, היא לא כונסה.³⁰

בין הנושאים שבתכנית העבודה לרפורמה במדיניות הממשלה בנושא עבודה שהוכנה במחלקת העבודה, נמצא שדרוש עדכון חקיקה בפקודת הפיצויים לעובדים, והמחלקה החלה בפעילות בתחום זה.

ועדת הפיצויים לעובדים: השלב הראשון

פקודת הפיצויים לעובדים שנחקקה בשנת 1927 לא עמדה בסטנדרט הבין-לאומי של אמנת ארגון העבודה הבין-לאומי בנושא פיצויים לעובדים מ-1925, בעיקר מפני שלא נכללו בה קבוצות רבות של עובדים, כולל עובדי חקלאות ופקידות, והיא לא אפשרה מתן פיצוי לעובדים שחלו ב'מחלות מקצוע'. בשנות השלושים נעשה ניסיון לתקן ולעדכן את הפקודה. הצעת חוק פורסמה ב-1936, אך זו לא נחקקה.³¹

בשנת 1944 מינה גרייבס ועדה בראשותו שתעסוק בנושא הפיצויים לעובדים (Workmen's Compensation Committee). פרט לו היו בה עוד שלושה פקידים מנדרט, נציגי עובדים, נציגי מעסיקים ומשפטנים מן הציבור היהודי והערבי. נציגי ממשלת המנדט היו: נציג מחלקת הבריאות ד"ר ג'מ פוטינגר (Pottinger) ממחלקת הבריאות, שהוחלף לאחר מכן בידי ד"ר ג'ון מקוויין (Macqueen); מר ויקטור קניף (Kenniff), סגן מנהל המחלקה לעבודות ציבוריות; ומר יצחק מלמד. נציגי העובדים היו עורך דין צבי ברנזון, היועץ המשפטי של ההסתדרות הכללית, ועיסא חזו (Hazou) כנציג הפועלים הערבים. נציגי המעסיקים היו מנחם רוזן מהתאחדות התעשיינים בארץ ישראל, וויליאם קנדל (Kendall) שהוחלף אחר כך בג'ון הדלי (Headley) מטעם חברת הנפט 'סוקוני'. כן מונו שני עורכי דין שעסקו בתחום זה: עורך דין ישראל בר-שירה ממשרד משה זמורה ושות'. בר-שירה היה גם המזכיר הכללי של בית הדין העליון וחבר המועצה המשפטית של מפא"י. חבר ועדה נוסף היה אנטון עטאללה, שופט בבית המשפט המחוזי בירושלים ולימים סגן ראש עיריית ירושלים. האיזון המספרי בין הגורמים השונים ונציגייהם בוועדה היה חשוב מאוד, ובישיבה הראשונה אף נקבע קוורום

הישראלית 1947-1951, ירושלים 2009, עמ' 102-103.

30 דורון, תחיקת עבודה, עמ' 537-539.

31 שם, עמ' 536.

מינימלי לקיום ישיבות של שישה חברים, מהם שני נציגי ממשלה, שני נציגי מעסיקים, נציג אחד המייצג פועלים ערבים, ונציג אחד המייצג פועלים יהודים.³² עם הצוות המסייע לעבודת הוועדה מטעם מחלקת העבודה נמנו מר שניידר, שהיה בעל ידע בתחום תאונות עבודה ופיצויים לעובדים ושימש כיועץ סטטיסטי,³³ וגב' סילביה מרים גלבר, יהודייה ילידת קנדה, עוברת סוציאליזם שעבדה כמפקחת על התעשייה, ושימשה כמזכירת הוועדה.³⁴ לפי הנחייתו של גרייבס נחלקה עבודת הוועדה לשני שלבים. השלב הראשון הוקדש לטיפול בעדכונים רחופים כפי שיפורט להלן, והשלב השני – לניסוח ערכון מקיף של הפקודה. השלב הראשון בעבודת הוועדה נמשך בחודשים אפריל-יולי 1944, השלב השני – מיולי 1945 עד יולי 1946. פגישות הוועדה נערכו אחת לכמה שבועות בירושלים במשרדי מחלקת העבודה ונמשכו יומיים בכל פעם.

בטרם כינס גרייבס את חברי הוועדה, הוא שלח לכל אחד מהם מסמך מפורט, שהיה הרקע לדיון. המסמך פירט את המצב החוקי, והציע שורה של תיקונים בפקודת הפיצויים לעובדים המבוססים על החוק הבריטי. בין היתר הציע גרייבס העלאת סכום הפיצויים המקסימלי לשבע שמיניות מהשכר לפני התאונה והגדלת הסכום המוענק לאדם במשך 13 השבועות הראשונים שלאחר הפציעה. עוד יתרונו בחקיקה הבריטית שציין גרייבס היו קיומו של ביטוח בריאות ממשלתי שסיפק את כל הטיפול הרפואי גם במקרים של פציעה ואפשרות להגיש תביעת נזיקין נוסף על קבלת הפיצויים, במקרים שבהם אפשר היה להוכיח את רשלנותו של המעסיק.³⁵

בפגישה הראשונה והחגיגית של הוועדה, פירט גרייבס לפני חבריה את הנושאים שבהם הוא רצה לעסוק. הנושא העיקרי היה התאמת הפקודה לעלייה ביוקר המחיה עקב המלחמה. הוועדה התבקשה גם לבחון הרחבה של התעשיות והמקצועות שהפקודה חלה עליהם והוספת גמלאות לילדים ולבני משפחה של עובדים אשר נהרגו במהלך עבודתם. הבעיה המרכזית לפני גרייבס והוועדה הייתה שסכומי המקסימום לפיצויים שננקבו בפקודה היו נמוכים מדי ולא התאימו ליוקר המחיה. הבעיה נבעה מכך שלפי פקודת הפיצויים לעובדים אפשר היה לשלם לעובד עד חמישים אחוז משכרו לפני הפציעה, ועד סכום פיצוי מקסימלי נומינלי נקוב. הואיל ובתקופת מלחמת העולם השנייה הייתה אינפלציה ועלייה ביוקר המחיה,³⁶ סכום הפיצוי המקסימלי לא היה עוד רלוונטי, והפיצויים שניתנו לעובדים היו מועטים מכדי לפצותם על חוסר יכולתם לעבוד ומשפחותיהם התדרדרו לעוני. נציגי ההסתדרות

Letter Chief Secretary, Government of Palestine to Anton Atalla, 18.3.1944, *ISA*, P/218/2; 32
Minutes of Workmen's Compensation Committee, 5.4.1944, 10.7.1945, *ibid*. (להלן: פרוטוקול

ועדת הפיצויים).

33 ראו, פאואר, מחלקת העבודה המנדטורית, עמ' 206.

34 ראו, גלבר, אין צרי בגלעד.

Graves, Note for the Committee on Workmen's Compensation for Accidents (A), 9.3.1944, 35
ISA, P/218/2

36 פורת ושביט, המאנדאט והבית הלאומי, עמ' 143-144; מצר, מדיניות תוספת היוקר, עמ' 120-122.

הכללית טענו בוועדה כי 'אדם שהופך לנכה, ושאינו לו מקור סיוע ראוי, מוצא עצמו במצב של חוסר אונים מוחלט, ואינו מסוגל להתקיים'.³⁷

למרות הדחיפות שבהכנת המלצות בנושא זה ובתיקון הפקודה, ביקשו חלק מחברי הוועדה כי מכיוון שבקרב חברי הוועדה אין ייצוג שווה לפועלים ערבים, יוזמנו נציגים נוספים שיביעו את עמדתם בנושא. הנציגים התבקשו להתייחס לשאלות כגון קבוצות העובדים שצריכות להיכלל בפקודה, התגמולים לתשלום במקרה של נכות, והפיצוי בתאונות המסתיימות במוות.³⁸

דיוני הוועדה, כמו גם עבודת ניסוח המלצות הוועדה בידי גרייבס, לוו בדין ודברים עם קבוצות האינטרס השונות שהתגבשו בתוך הוועדה. פעמים רבות הביעו גורמים יהודיים, ערביים ובריטיים עמדות דומות ואף חברו לקואליציות כנציגי פועלים או כנציגי מעסיקים. כך לדוגמה, הגורמים אשר ייצגו את הפועלים דרשו להעלות את סכומי הפיצויים המגיעים לעובד, וביקשו להרחיב את מעגל העובדים הזכאים לקבל פיצויים כמו גם לתת פיצויים ראויים לאלמנות וליתומים של אנשים שנהרגו בתאונות עבודה. סאמי טהה מחיפה מסר את המלצות איגוד הפועלים הערבים, שנוסד ב-1925 ומנה כ-9,000 חברים.³⁹ האיגוד המליץ להגדיל את סכומי הפיצויים, בעיקר למשפחות התלויות בהכנסות הפועל, ולהרחיב את הפקודה לכלל העובדים, כולל עובדים של ממשלת המנדט, עובדים זמניים ונפגעים של מחלות מקצוע הנובעות מתעשיות מסוכנות כמו תעשיית הטבק ותעשיות כימיות. נציגי ההסתדרות הכללית, אהרון רבינוביץ וארי אנקוריאן, ציינו את מצבם הקשה של העובדים ואמרו כי 'ההסתדרות מתדפקת על דלתות הממשלה זה שנים עם דרישות אלה'. ההסתדרות הכללית ביקשה להחיל את החוק גם על עובדים חקלאיים. ארגון הפועל הלאומי שהוקם בשנת 1934 בידי התנועה הרביזיוניסטית הציע להעלות את סכומי הפיצויים בשיעור ניכר ולהוסיף טיפול רפואי, ומשה קלמר ואברהם בויאר אשר ייצגו את ההסתדרות הפועל המזרחי, שהוקמה ב-1922 וייצגה פועלים דתיים, המליצו על דרכים לשפר את הפיצוי לעובדים ולמשפחותיהם, והבחינו בין פיצויים לרווק לפיצויים למשפחה.

קואליציה אחרת התגבשה סביב השאלה אם לקבוע כי הפיצוי למשפחת אדם שנפטר בתאונת עבודה יהיה בגובה שכר של שלוש שנים או ארבע שנים. החוק בבריטניה ובמדינות אחרות קבע שיהיה זה שכר בגובה שלוש שנים, אך לקראת הדיון על ההמלצות הסופיות נוצרה קואליציה של נציגי הפועלים היהודים והערבים, אשר עמדו על כך שהתקופה תיקבע לארבע שנים. עיסא חזו, נציג הפועלים הערבים, טען כי התקופה הארוכה נדרשת בשל המשכורת הנמוכה של הפועלים הערבים, וישראל בר-שירה וצבי ברנזון צידדו בעמדתו. חברי הוועדה האחרים, ובהם מנחם רוזן נציג התעשיינים ואנטון עטאללה, אמרו כי אפשר להסתפק בסטנדרט הבריטי.

37 פרוטוקול ועדת הפיצויים, 26-27.4.1944.

38 שם, 5.4.1944.

39 פאואר, מחלקת העבודה המנדטורית, עמ' 232-233.

למרות אמירה זו של רוזן ועטאללה, גם הם, ועמם רוב המעסיקים, הכירו בכך שסכומי הפיצויים הניתנים לעובדים אינם מספיקים וכי יש לשנות את המצב. כך לדוגמה, כמאל עבד אלרחמן, נשיא לשכת המסחר הערבית בחיפה, אשר הציג עצמו כשותף בחברת קבלנות גדולה המעסיקה כ-300 פועלים בפלשתינה ועוד מספר רב של פועלים בסוריה, טען כי סכומי הפיצויים אינם מספיקים והציע תוספות בתשלומי הפיצויים במקרים של מוות ובתשלום של דמי מחיה. הוא הציע כי אדם המשתכר משכורת נמוכה, עד 250 מיל לשבוע, יקבל מאה אחוז פיצוי על שכרו ולא חמישים אחוז כפי שהחוק קבע, כדי שיוכל להתקיים בכבוד לאחר הפציעה.

חלק מן המעסיקים טענו כי הם פועלים להגדיל את הפיצוי לעובד מעבר לסכומים שנקבעו בחוק. נציג מועצת התעשיינים (Palestine Industrial Council), ד"ר קניג, ציין כי המצב טוב משנדמה. לטענתו החברות שיוצגו על ידי המועצה שילמו בפועל תשלומים גבוהים יותר מאלה הנקובים בחוק, והמליץ להעלות את סכומי הפיצויים. נציגי חברות הנפט לא הגיעו לדיון, אולם חבר הוועדה קנדל הגיש תזכיר בשמם ובו הוצע להצמיד את הפיצוי לגובה המשכורת.

בהמשך נערך דיון בוועדה על גישות שונות לפיצוי. בדיון נטען שחברת 'של' (Shell) החזיקה בביטוח בנושא זה; חברות אחרות העדיפו לשלם פיצוי חד פעמי לעובד. חברי הוועדה עטאללה, חזו וברניזון מתחו ביקורת מרומזת על מדיניות התשלום החד פעמי, וטענו כי הדבר הוא לעתים קרובות לרועץ לעובד אשר הולך שולל אחרי הרעיון של קבלת סכום כסף גדול, אולם זה אינו מכסה את מחייתו ואת זו של משפחתו לאורך זמן. בתהליכי המשא ומתן הארוכים והמתישים עד לקביעת הפיצויים העובד נוטה להשלים עם פיצוי נמוך מזה שמגיע לו.⁴⁰

הצעה אחרת הוצגה לוועדה על ידי מר רידינג, קצין רווחה מחברת הרכבות המנדטורית שהמליץ לתת לעובדים שנפצעו חופשת מחלה במקום פיצויים. קו מחשבה קצת אחר בא לידי ביטוי בדבריו של ס' עוואד, מטעם המעסיקים הערבים, אשר סבר כי יש להגדיל את התשלומים, אולם יש לחשוב גם על האחריות של המשפחה והקהילה לאדם שנפגע, ולא להטיל את כל האחריות על המעסיק.

על אף העמדות השונות שהוצגו על ידי המעסיקים והפועלים, הייתה הסכמה על חשיבותה של הפקודה ועל אחריות המעסיקים לעובדים שנפצעו בזמן העבודה. עם זאת, הם הכירו בכך שהמעסיק רשאי להעביר את האחריות לעובד שנפצע לחברת ביטוח באמצעות רכישת פוליסה.

הסכמה נוספת בין המעסיקים לעובדים הייתה כי אחת הבעיות המרכזיות במערכת הפיצויים לעובדים הייתה טמונה בפעילותן של חברות הביטוח. כך לדוגמה, כמאל עבד אלרחמן וד"ר בנימין אבניאל, נציג התאחדות התעשיינים, ציינו את הקושי שנופל על

המעסיקים בהיעדר פיקוח על מחירי חברות הביטוח ורווחיהן. לטענתם, היעדר הפיקוח מאפשר להן להרוויח על חשבון היצרנים, בעוד האחרונים כפופים לפיקוח מחירים של הממשלה.⁴¹

חברות הביטוח

המתחים בין חברי הוועדה לחברות הביטוח הגיעו לנקודת רתיחה בפגישה שערכה הוועדה עם נציגי חברות הביטוח. לקראת הפגישה ביקש גרייבס מחברות הביטוח לענות על סדרת שאלות אשר התייחסו לא רק לנושאים שנדונו בוועדה, אלא למכלול תחומים נוספים, כגון דרכי פעולתן, הפרמיות הממוצעות, הוצאות ורווחים, איזה שיעור מכספי הפרמיות משמש לתגמולים, אם התעריפים מותאמים לשיעורי התאונות הקיימים, אם משלמים פיצויים או תגמול חד פעמי ואיך מחשבים את יוקר המחיה לאורך זמן.

כדיון השתתפו נציגים של חברות הביטוח השונות שפעלו באותה עת בארץ. ג'נ דנון (Danon), נציג חברת הביטוח 'מלפורד ושות' (Mulford & Co), א' לוונטל נציג חברת הביטוח 'מ' דיזינגוף' שייצגה את חברת London Assurance, מרדכי זיליסט, נציג חברת 'הסנה', שהייתה בבעלות ההסתדרות הכללית, וד"ר משה ארהרט, נציג חברת 'מגדל'.⁴² הפגישה הייתה מתוחה. נציגי החברות נשאלו שאלות רבות והתבקשו לענות גם על טענות וביקורת. הרוחות סערו עד כדי כך שד"ר הלפרן, נציג חברת 'מגדל' שנעדר מן הפגישה, התלונן ימים מספר לאחר מכן לפני גרייבס על מה שהוא כינה 'היחס הגס מצד עורכי הדין של הפועלים היהודים' כלפי נציגי חברות הביטוח. גרייבס ויתר חברי הוועדה, ציין הלפרן, היו הוגנים למדי. אף כי לא צוינו שמות אותם עורכי דין, היה ברור לכול כי דובר בצבי ברנזון, ובכר-שירה. גרייבס הציג נושא זה לפני חברי הוועדה ואמר כי מותר לשאול שאלות, אולם כדי לשמור על שיתוף פעולה של הגורמים המגיעים להעיד לפני הוועדה, יש לוודא כי השאלות נשאלות בצורה שאינה גורמת לאנטגוניזם. בתגובה אמרו ברנזון ובכר-שירה כי הם פעלו כחברי ועדה ולא כנציגי העובדים.⁴³

קריאה מדוקדקת של פרוטוקול הדיון עם נציגי חברות הביטוח מעידה כי ברנזון האשים במרומז את חברות הביטוח בהוצאות מיותרות על ליטיגציה, ובכר-שירה הפנה שאלות רבות אל חברות הביטוח בעיקר כאדם שטיפל במקרים כאלה בשם מעסיקים. אולם חלק גדול מחברי הוועדה, יהודים וערבים, פועלים ומעסיקים גם יחד, הציגו לפני חברות הביטוח שאלות קשות ואף מתריסות. כך לדוגמה עטאללה, שפעל גם כעורך דין שייצג עובדים ומעסיקים בתהליכים אל מול חברות ביטוח, שאל על פרוצדורות, חישובים ורווחים. הוא שאל את הנציגים מדוע תיקים רבים אינם נסגרים בשנה הראשונה ואם מעסיק שרוצה להיטיב עם העובד שלו יכול לעשות זאת. על כך נענה שחברות הביטוח מייצגות את

41 פרוטוקול ועדת הפיצויים, 27.4.1944-26.4.1944, 11.5.1944-10.5.1944.

42 פרוטוקול ועדת הפיצויים, 11.5.1944-10.5.1944.

43 גרייבס, הערת יושב הראש מצורפת, 11.5.1944-10.5.1944, שם; 25.5.1944-24.5.1944, שם.

המעסיקים, והמעסיק הפרטי אינו יכול לעשות דבר בעצמו. שניידר אמר כי החברות תמיד גובות מהמעסיקים את סכומי הפרמיה המקסימליים וניסה לברר אם הדבר משתקף בפיצוי שניתן לעובד.

אל השואלים הצטרף גם חזו אשר הפנה את תשומת הלב לכך שהפוסקים הרפואיים שאליהם מפנים חברות הביטוח את העובדים אינם רופאים שמונו בידי הממשלה, שכן הרשימה לא עודכנה, אלא רופאים הפועלים מטעם חברות הביטוח. רוזן, נציג התעשיינים, ניסה לברר מה גובה הרווחים של החברה ושל סוכן הביטוח, ומה יקרה לפרמיות במידה שישנו את גובה הפיצוי המקסימלי המגיע לעובד על פי הפקודה.

חברות הביטוח טענו שהן כפופות למדיניות שנקבעת במדינות אחרות. חברת הביטוח 'מגדל' הייתה סניף של חברה לונדונית, ועל כן טענה שהיא כפופה למדיניות שנקבעת בלונדון, ואף משלמת אחוז מסוים מהפרמיה לחברת האם. לוונטל מחברת הביטוח 'מ' דיזינגוף, שענה מטעם חברות הביטוח, ציין כי חברות הביטוח משתדלות לסגור את התיקים ולתת פיצוי בהקדם, וכי הן מטפלות בכל מקרה לגופו. הוא טען כי חברות הביטוח אינן שואפות לרווחים מקסימליים, אולם אינן מעוניינות להפסיד ולכן גילו עניין להגיע להסדרים עם המעסיקים ומשרד העבודה על גובה הפרמיות שייקבעו במקרה של שינויים בחוק. נוסף על כך טענו הנציגים כי החברות מתייעצות ברופאים מומחים ולא ברופאים מטעמן, אולם העידו על הקושי להפנות רק לרופאים המורשים על ידי ממשלת המנדט, מכיוון שהרשימה לא מעודכנת.

חברת 'הסנה' של ההסתדרות הכללית, שביטחה את עובדי ההסתדרות, הייתה בעמדה מורכבת, שכן היא ייצגה בה בעת את האינטרסים הכלכליים של החברה ואת ההשקפה הפוליטית והאידיאולוגית של ההסתדרות הכללית. נציגי ההסתדרות הכללית בוועדה ומחוץ לה טענו שהשיטה הקיימת אינה מספקת לרווחת העובדים, שחברות הביטוח גזלניות ושיש להקים ביטוח מדינתי, ואילו חברת הביטוח שלה ראתה ערך כלכלי בהמשך פעילותה בתחום הפיצויים לעובדים. לפיכך, בדיון הציגו נציגי 'הסנה' עמדות שונות מיתר החברות, וטענו כי הם פועלים לרווחת העובדים, כי מטרתם היא שיקום העובד, וכי רק מיעוט מקרים מתוך כ-1,500 מקרים שבהם הם טיפלו בשנה האחרונה היה כרוך בליווי של עורכי דין.⁴⁴ בניגוד לשאר החברות שהתנגדו לביטוח מדינתי, חברת 'הסנה' ציינה בישיבה זו כי היא תומכת בכך.⁴⁵

אף כי גרייבס השתדל לא לתמוך בצד זה או אחר במשך הישיבה או בביקורת ששמע אחריה, ניכר שהוא חש כי חברי הוועדה, ובפרט נציגי המעסיקים, צודקים בטענותיהם. מדיווח שכתב מאוחר יותר עולה כי ראה בישיבה זו חשיפה של דרך העבודה של חברות הביטוח, ושל העובדה כי הן נאלצות לגבות פרמיות גבוהות כדי להגיע לרווח כלשהו

44 פרוטוקול ועדת הפיצויים, 11.5.1944–10.5.1944.

45 ג'ון גל טוען כי יומיים לפני הוועדה הופעל לחץ על זיליסט בידי גורמים בהסתדרות הכללית להציג עמדה זו. גל, עסקים ומדיניות חברתית, עמ' 41

בשל עמלות הסוכן. נוסף על כך עדותן של חברות הביטוח שיקפה לדעתו את העובדה כי מעסיקים רבים שילמו פרמיות גבוהות מהנדרש, על פי השכר יחד עם תוספת היוקר, בעוד הכיסוי נותר ביחס לשכר ולפי הפיצויים המקסימליים שנקבעו בחוק, אשר כאמור לא הותאם ליוקר המחיה.⁴⁶

בסיומה של עבודת הוועדה כתב גרייבס את דו"ח ההמלצות הסופי. ההמלצות כללו העלאת סכומי הפיצויים המקסימליים מחמישים אחוז מהשכר שלפני הפגיעה לשני שלישים מהשכר, תוך קביעת סכומי מקסימום גבוהים המתאימים לשני שלישים מהשכר של העובד הממוצע. כמו כן הוגדרו פיצויים למשפחת אדם שנפטר ולילדיו בגובה שלוש שנות פיצוי.⁴⁷ ההמלצות התקבלו על ידי הממשלה, אושרו על ידי שר המושבות ופורסמו בעיתון הרשמי ביולי 1945.⁴⁸ עם זאת, המתחים עם חברות הביטוח המשיכו לעמוד ברקע הדיונים שהתקיימו בשלב השני של עבודת הוועדה, שבו דנו ברעיון של ביטוח מדינתי, שהוצע כחלופה לפוליסות של חברות הביטוח וכפתרון לבעיות שעלו.

ועדת הפיצויים לעובדים: שלב שני

קודם לדיון המסכם של שלב העבודה הראשון של הוועדה, שנערך ב-12 ביולי 1944, שלח גרייבס לחברי הוועדה את הנושאים ששיונו בשלב השני. אלה כללו שינוי מקיף לפקודת הפיצויים לעובדים, ובפרט דיון בנושאים כגון תחולת החוק והוספת קבוצות נוספות על אלה הזכאיות לפיצוי לפי הפקודה, כמו עובדי פקידות, עובדים של ממשלת המנדט וחקלאים. בעיות נוספות שהיה צורך לפתור בתיקון הפקודה היו הכללת מחלות מקצוע, קביעת מנגנון אדמיניסטרטיבי לניהול הפקודה ומציאת דרכים ליישוב סכסוכים מהיר שימנע עיכוב תהליכים במערכת המשפט. כמו כן התבקשה הוועדה לדון בשאלה הקשה אם יש לחייב את המעסיקים לבטח את עובדיהם או שמא לייסד ביטוח מדינתי.⁴⁹ הוועדה הייתה אמורה להתכנס תוך זמן קצר, אולם בשל נסיעה בלתי צפויה של גרייבס לאנגליה בנובמבר 1944 נקטעה עבודתה והיא התכנסה שוב רק שנה מאוחר יותר, ביולי 1945, לאחר חזרתו לארץ ולאחר פרסום תיקון הפקודה על בסיס תוצרי השלב הראשון.

בתקופת ביניים זו, ולאחר התכנסותה מחדש של הוועדה, פעלו תתי ועדות אשר מטרתן הייתה להגיש המלצות למליאת הוועדה בהיבטים שונים – שיפור וייעול מנגנונים משפטיים, פוסקים רפואיים, הכללת מחלות המקצוע, סוגי העובדים שיכללו בתכולת הפקודה וכמוכן שאלת הביטוח המדינתי וחובת ביטוח. המלצות תתי הוועדות היו התשתית לערכון הפקודה.

Richard M. Graves, Note for the Committee on Workmen's Compensation for Accidents (B), 46
2.6.1944, ISA, P/218/2, p. 2. (להלן: גרייבס, תוכיר לוועדה ב).

Graves, Report of Workmen's Compensation Committee, 5.7.1944, ISA, P/218/2 47

'Workmen's Compensation Ordinance', *Palestine Gazette*, 11.7.1945 48

גרייבס, תוכיר לוועדה ב, עמ' 7-1; פרוטוקול ועדת הפיצויים, 12.7.1944 49

בנושא המנגנונים המשפטיים עסקה תת ועדה בראשותו של גרייבס, וחבריה היו מלמד, חזו ובר-שירה. מטרתה הייתה להמליץ כיצד לשפר, לקצר ולהקל על התהליכים המשפטיים הקשורים בקבלת פיצויים כדי להפחית את עלויות הליטיגציה ולצמצם את החיכוכים בין עובד למעביד. בין ההמלצות היו: מינוי שופטים מיוחדים והתמקצעותם וכן אפשרות להגיע להסכם בין העובד למעביד בעזרת ועדת בוררות מקומית מוסכמת. הוועדה הגישה גם דו"ח בנושא הפוסקים הרפואיים ובו המלצות על תפקידיהם, על אופן מינוים ועל גובה התשלום, ואף גיבשה רשימה מוצעת של פוסקים רפואיים מוסמכים. המלצה נוספת וחשובה הייתה לקיים תהליך של רישום ההסכמים ובדיקתם בידי הממשלה כדי להגן על העובד. לאור הניסיון שנצבר בבריטניה הומלץ כי הגורם שיעשה את הרישום יהיה מנהל מחלקת העבודה.⁵⁰ העבודה על שאלות של בוררות ופוסקים רפואיים העידה על היחס לעובד שנפצע לא רק בהיבט הרפואי של פציעתו הגופנית. ההיבט הרפואי, אשר נבחן על ידי הפוסק הרפואי, היה פן אחד בלבד בהחלטה על מתן פיצויים לעובד, שכן התהליך כלל גם משא ומתן כלכלי בין המעסיק לעובד תוך התייחסות להיבטים אחרים בחייו של האדם כגון הכשרתו, יכולתו להשיג פרנסה אחרת או להמשיך בעבודתו גם אם באופן חלקי. העובד שנפצע לא נתפס כנכה הזקוק לטיפול על ידי מוסדות המדינה, אלא כעובד, הזכאי לפיצוי על הנזק הכלכלי שנגרם לו.

תת ועדה שנייה עסקה בשאלת מחלות המקצוע. בראשה עמד ד"ר מקווין ממחלקת הבריאות של ממשלת המנדט. מטרתה הייתה להוסיף מחלות מקצוע לפקודה שאדם שחלה בהן יפוצה בהתאם להמלצות ארגון העבודה העולמי. הוועדה המליצה על רשימה של מחלות המופיעות רק בתעשיות שהיו קיימות בארץ ואשר אפשר היה להכיר בהן כמחלות מקצוע.⁵¹ תת ועדה נוספת עסקה בשאלה מי יהיו העובדים והעיסוקים שייכללו בפקודה. הגדרת העובדים הייתה קשורה לאפשרות של המעסיק לשלם פיצויים במקרה הצורך מפני שלא נקבע כי ישנה חובה לרכוש ביטוח לעובדים. חבריה היו גרייבס, קניף, מלמד, חזו וברנוון. בדו"ח שהגישה בנובמבר 1945, המליצה תת ועדה זו, בהתאם להמלצות ארגון העבודה הבין-לאומי ובהשפעת החקיקה הבריטית, לכלול בפקודה את כל העובדים במשק, כולל עובדי השירות הציבורי, עובדי ספנות, טייסים ודייגים ואזרחים העובדים בכוחות הצבא. האחרונים נכללו מאז 1942 בחוק שפיצה חיילים, אולם גרייבס סבר כי אזרחים העובדים בכוחות הצבא יפיקו תועלת רבה יותר אם יהיו כפופים לפקודת הפיצויים לעובדים.⁵² ביחס לשוק העבודה הספציפי של פלשתינה המליצה תת הוועדה לכלול גם עובדי חקלאות פרט

Report by the Legal Sub-Committee of the Committee on Workmen's Compensation, October 1944, ISA, P/218/3 50

פרוטוקול ועדת הפיצויים, 11.3.1946. 51

גרייבס, תזכיר לוועדה ב, עמ' 7. 52

לעובדים בקואופרטיבים. עובדים נוספים שלא נכללו בפקודה היו עובדי משק בית, שוליות ותלמידים הלומדים מקצוע.⁵³

אפשר לראות בהחלטות תתי הוועדות עדות לתפיסה של ממשלת המנדט כגורם מדינתי. חברי הוועדות ראו את הממשלה המנדטורית כגוף רגולטורי בעל כוח לפקח על שוק העבודה, להסדיר יחסי עובד מעביד ולייעל ולקצר את התהליכים המשפטיים הקשורים לקבלת פיצויים, ובכך לסייע לעובדים שנפצעו והזקוקים להגנה בחוק מן המערכת הממשלתית. כך, על פי ההמלצות, אפשרה ממשלת המנדט לקיים מנגנון מקומי להסכם על פיצויים בין המעסיק לעובד, אולם מנגד הממשלה פיקחה על הסכמים אלה על ידי החיוב לרשום אותם במחלקת העבודה. עם הרישום הפכה הממשלה לגורם בעל המומחיות והידע לקבוע בכל מקרה אם ההסדר הוגן. תפיסה זו של הממשלה המנדטורית כממשלה מדינתית, התחזקה כאשר הוועדה דנה בשאלת הביטוח המדינתי.

הדיון על הביטוח המדינתי וביטוח החובה

כאמור, על פי פקודת הפיצויים לעובדים היה על המעסיקים לשלם פיצויים לעובדים, והיה באפשרותם לרכוש פוליסת ביטוח לכיסוי חבות זו. רכישת הביטוח הייתה וולונטרית, ופירוש הדבר שחברה קטנה או לא יציבה פיננסית הייתה יכולה להגיע למצב שבו לא תוכל לשלם פיצויים בשל פשיטת רגל, או שהפיצויים היו יכולים לקלוע את החברה לקושי כלכלי. הפתרון שהוצע היה לחייב את המעסיקים לרכוש פוליסות ביטוח לכיסוי עובדיהם. היתרון של חיוב מסוג זה היה ביטחון כי העובד מבוטח ויקבל בוודאות פיצוי. החיסרון היה יצירת תלות של המעסיקים בחברות הביטוח, דבר אשר עורר חשש כי יאפשר לחברות הביטוח 'להכתיב את תנאיהם לתעשייה', דהיינו להעלות את הפרמיות ולהרוויח על גבם של המעסיקים.⁵⁴ הדרך היחידה להתמודד עם בעיה זו הייתה בהטלת פיקוח ממשלתי על מחירי הביטוח, כלומר התערבות בשוק החופשי – דבר אשר ממשלת המנדט, שדגלה בעקרונות ליברליים, השתדלה להימנע ממנו.

ביטוח מדינתי מרכזי שינוהל בידי המדינה הוצג כפתרון לדילמה זו. ביטוח כזה אפשר הגנה על העובד ובה בעת שמירה על האינטרס של המעסיק על ידי קביעת תעריף אחיד, קבוע והוגן לפוליסה. בישיבה הראשונה של הוועדה עם כינוסה מחדש ביולי 1945, הציג גרייבס את רעיון הביטוח המדינתי, על בסיס תזכיר מפורט ששלח לוועדה. הוא ציין כי בדרום אפריקה ובבריטניה כבר החלו לפעול בשיטה מסוג זה, וכי 'הכרחי כי הוועדה תחליט כבר בתחילת העבודה האם תכנית כזו תתאים לפלשתינה'. הוא הדגיש כי ממשלת המנדט

53 שם, עמ' 2-1; Report of the Sub-Committee on the Scope of Workmen's Compensation in Palestine, November 1945, ISA, P/218/2

54 Graves to Chief Secretary, 'Workmen's Compensation,' August 1946, ISA, P/218/2 (להלן: מכתב גרייבס למזכיר).

מוכנה להמליץ על כך, אך ביקש מהוועדה להחליט אם להתקדם בתכנון מנגנון חדש של ביטוח מדינתי או להסתפק בהמלצה על תיקונים לחקיקה הקיימת.⁵⁵ הוועדה דנה בשאלה אם פלשתינה יכולה ללמוד מקולוניות אחרות כדי לממש את הרעיון של ביטוח מדינתי. ברנזון התכתב עם מחלקת פיצויים לעובדים בדרום אפריקה, שממנה למד על יתרונותיה ועל חסרונותיה של השיטה.⁵⁶ הוא טען כי אפשר ללמוד מהניסיון שנצבר בדרום אפריקה כדי לקצר את התהליך ליישום השיטה בפלשתינה. לעומת זאת, ד"ר מקווין ממחלקת הבריאות טען כי יש לפעול בהדרגתיות, כפי שנעשה גם בדרום אפריקה ובמקומות אחרים. שם ראשית הביטוח היה וולנטרי, לאחר מכן חובה, ורק בסופו של דבר נוסד ביטוח מדינתי. התהליך המדורג התאים לדעתו גם לפלשתינה. חזו הסכים עם עמדתו של מקווין, כי אין לנסות ביטוח מדינתי באופן מיידי אלא להמתין לצבירת ניסיון מביטוח חובה. הפיצויים לעובדים בפלשתינה אינם טובים זה זמן רב, מדוע לא לסכול מעט זמן נוסף, אמר.⁵⁷

בניגוד לחברי הוועדה המהססים, גרייבס תמך בהקמתה של תכנית כזאת והאמין כי אפשר ליישמה. אף כי לא נקט עמדה רשמית לקידום הנושא, העלאת הנושא הרגיש שוב ושוב, והצגת הנימוקים בעד השיטה מעידים על חשיבותה בעיניו ועל כך שהתכוון לפעול ליישומה. ייתכן שהדבר נבע מקשריו עם ארגון העבודה הבין-לאומי, ומשאיתו לממש את המלצת הארגון מ-1944 לסטנדרט מינימלי של מדיניות חברתית ב'טריטוריות תלויות' ולהחיל את חוק הפיצויים לעובדים על מרבית המועסקים במשק,⁵⁸ אף כי אפשר היה ליישם המלצה זו על ידי שינוי החקיקה הקיימת בלי להחיל ביטוח מדינתי. ייסוד ביטוח שכזה היה מעלה את הדימוי הבין-לאומי של פלשתינה המנדטורית בקרב גורמים בין-לאומיים בכל הקשור ליחסי עבודה, ודאי את מעמדו של גרייבס, אשר עמד בקשר עם ארגון העבודה הבין-לאומי ושיתף פעולה עמו.⁵⁹

עם זאת נראה כי הסיבה העיקרית לכך שגרייבס הציע את הביטוח המדינתי, הייתה תפיסתו האישית כי השיטה טובה יותר ליחסי העבודה מפקודת הפיצויים לעובדים. גרייבס ראה בביטוח המדינתי מנגנון למניעת מתחים בין מעסיקים לעובדים עקב ההתדיינות המשפטיות והתביעות, שכן ההכרעות יתקבלו על ידי פקיד ממשלתי שיבחן את המקרים ויקבע את הפיצויים. עוד חשב שהביטוח המדינתי יאפשר לבטח קבוצות גדולות יותר של

55 גרייבס, **תזכיר לוועדה ב, עמ' 1-7**.
 56 South Africa Workmen's Compensation Commissioner, to Legal Adviser General Federation of Jewish Labour, Workmen's Compensation Act 1941, Strictly Confidential, 1.61944, ISA, P/218/2
 57 **פרוטוקול ועדת הפיצויים, 10.7.1945**.
 58 ILO, Recommendation No. 70 Concerning Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories, ISA, P/218/2
 59 על הקשרים בין גרייבס לארגון העבודה הבין-לאומי ראו, פואאר, **מחלקת העבודה המנדטורית, עמ' 157-155**.

עובדים וייתן להם פיצוי גדול והוגן יותר מאשר חברות ביטוח המונעות על ידי שאיפה לרווחים. בפרט ראה גרייבס את היתרונות של הביטוח המדינתי לעובדים הפשוטים, שחלקם הגדול אנאלפאבטים ואינם מכירים את זכויותיהם.⁶⁰ מעל הכול סביר להניח כי גרייבס ראה ביצירת ביטוח ממשלתי אמצעי ליצירת הזדהות בין האוכלוסייה למדינה. כל היתרונות הללו של הביטוח המדינתי יכלו להתממש על בסיס תשלומי פרמיות של המעסיקים, וללא תוספת תקציבית משמעותית מצד הממשלה, שכן התשלומים לפיצויים ישולמו מכספי הפרמיות שייאספו מהמעסיקים.

לאחר דיון ראשוני של הוועדה בנושא, הוחלט להקים תת ועדה אשר תעסוק בשאלת הביטוח המדינתי. בראש תת הוועדה עמד כמובן גרייבס וחבריה היו בר־שירה, מלמד, הדלי ורוזן. מטרתה הייתה לבחון תכניות של ביטוח מדינתי שיושמו במקומות אחרים ולהמליץ המלצות. הוועדה הסתמכה על עמדות שהוצגו לה בידי גורמים שונים שאליהם פנה גרייבס, אשר התבקשו להשיב לשאלה על חובת ביטוח וגם על שאלה נפרדת על ביטוח מדינתי. מניית התשובות עולה כי בניגוד לנושא חובת הביטוח, שהייתה שאלה כלכלית בעיקרה ולכן הדעות שהוצגו לגביה תאמו את האינטרסים של הקבוצות השונות, ההכרעה על ביטוח מדינתי חייבה אימוץ מערך דימויים הרואה בשלטון המנדטורי לא משטר קולוניאלי זמני, ואפילו לא ישות ביורוקרטית המסוגלת לבצע פעולות כגון פיקוח על מקומות עבודה, אלא מדינה בעלת סמכות ויציבות. לכן, בשאלת הביטוח המדינתי הדעות היו מגוונות יותר והיה בהן גם פן לאומי ומדיני.

בנושא חובת ביטוח נחלקו הדעות בין הגורמים השונים לפי קבוצת העניין שאליה השתייכו. חברות הביטוח העדיפו בכירור חובת ביטוח. הן ראו בכך לא רק אמצעי להגדלת היקף העסקים ולשיפור הרווחיות, אלא גם פתרון למתן שירות טוב יותר ולהוזלת פרמיות לתעשיות המסוכנות, שכן כאשר תעשיות פחות מסוכנות מבטחות יש איזון בין הסיכון הגבוה לסיכון הנמוך, והסיכון הנמוך משלם עבור הסיכון הגבוה. אולם חברות פרטיות כמו חברות הנפט, איגוד התעשיינים ואיגוד לשכות המסחר הערביות, לא ששו לרעיון של ביטוח חובה, שכן הם חששו מתלות בחברות הביטוח ומעליית הפרמיות. עם זאת, חלקם הסכימו לחובת ביטוח, בתנאי שהממשלה תפקח על חברות הביטוח ועל תעריפי הפרמיות.⁶¹ ארגונים המייצגים את העובדים כמו ההסתדרות הכללית, הסתדרות העובדים הלאומית, הסתדרות עובדי פלשתינה בחיפה, הסתדרות הרופאים היהודים והסתדרות הרופאים הערבים, הסכימו כי יש לייסד מנגנון המגן על העובד אם בצורה של חובת ביטוח ואם בצורה של ביטוח מדינתי.

בשאלת הביטוח המדינתי נחלקו הדעות בין הנשאלים על בסיס לאומי. גורמים ערביים הדגישו בתשובותיהם את החשיבות בהקמת ועדות מייעצות ובהחלטה על שיטת היועצות,

60 גרייבס, תזכיר לוועדה ב, עמ' 6-7.

61 פרוטוקול ועדת הפיצויים, 10.7.1945.

שתשקפנה את היותם של הערבים רוב באוכלוסייה. לדוגמה, ההסתדרות הרפואית הערבית ביקשה כי תקום מערכת מרכזית, אולם לא ביטוח מדינתי אלא נציב פיצויים לעובדים. כתנאי לפעולתו של גורם מרכזי שכזה ציינו כי יהיה עליו להיוועץ עם הגורמים הערביים השונים: פועלים, רופאים, משפטנים ומעסיקים. הם ציינו כי חשוב שעמדותיהם יובאו בחשבון, וקבעו כי הדבר יתאפשר רק 'בתנאי שהערבים מיוצגים באופן מלא והוגן בכל ועדה, נציבות או גוף הממונה על ידי הנציב העליון או על ידי מחלקת העבודה'. איגוד לשכות המסחר הערבי תמך אף הוא בהקמת מחלקת ביטוח מדינתי שתתפל בניסוח חקיקה חדשה, תדון בנושאים של בוררות, יישום וחקיקה ותוכל להיות מעורבת בכל הנושאים הנדונים בבתי המשפט. גם הוא הדגיש את חובת ההיוועצות וציין כי חשוב שתמונה ועדה מייעצת לנציב בנושאי חקיקה, בוררות ויישום הפקודה.⁶²

גורמים שונים שייצגו את היישוב היהודי הסכימו שיש להקים ביטוח מדינתי, אולם הם ביקשו במפורש או במשתמע כי הגוף יהיה ייחודי לאוכלוסייה היהודית. ההסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל תמכה בביטוח מדינתי עם ועדה אדמיניסטרטיבית שתקבע את גובה הפיצויים בלי להזדקק לבתי המשפט. המעורבות הממשלתית בנושאים של ביטוח סוציאלי של העובדים היהודים הייתה נמוכה מאוד ולכן ראתה בביטוח ממשלתי אמצעי לשמור על זכויות העובדים במקרה של תאונה, בלי להעמיס את מלוא הנטל על המעסיקים. הפועל המזרחי הסכימה אף היא עם ייסוד ביטוח מדינתי, וקופת חולים טענה כי שיטת הביטוח המדינתי היא העדיפה, החסכונית ביותר והמבטיחה את הפיצוי המלא ביותר לעובדים. גישה זו הייתה גישתו של יצחק קנייבסקי (קנב), מראשי קופת חולים בתקופה, חוקר חברתי שכתב על ביטוח סוציאלי.⁶³ עם זאת ציינו גופים אלה כי יש למנות אנשים מתאימים ולבסס את הביטוח על 'עקרונות אדמיניסטרטיביים מוצקים'. כן ציינו כי השיטה מתאימה רק ליישוב היהודי, שכן 'יש לזכור שבארץ הזו חיות שתי קבוצות אוכלוסייה, כל אחת בעלת רמת חיים אחרת. התפתחות תעשייתית מאפיינת רק אחת מקבוצות אלה'. גם התאחדות התעשיינים סברה כי שיטת הביטוח המדינתי טובה, אולם הוסיפו כי אינם סבורים ש'בשלה העת לייסוד ביטוח מדינתי'.⁶⁴

תגובתה המפורטת של הסוכנות היהודית ביטאה את התפיסה המדינית היהודית-לאומית שראתה במוסד המרכזי לביטוח מוסד של מדינה עתידית. הסוכנות פירטה כיצד היא רואה מוסד ביטוח ציבורי כזה, ודימתה מוסד כזה לסוג של מונופול אשר כל המעסיקים יחויבו

62 ש.ם.

63 יצחק קנייבסקי, הביטוח הסוציאלי בארץ ישראל: הישגיו ובעיותיו, תל אביב 1942. לאחר קום המדינה, קנב, אשר כונה גם 'בוורידג' הישראלי, עמד בראש הוועדה הבין-משרדית לתכנון סוציאלי אשר הרו"ח שלה שימש כבסיס לחקיקת חוק הביטוח הלאומי. אלכסנדר מנור, יצחק קנב: המתכנן הסוציאלי, תל אביב 1965, עמ' 56-62, 67-68.

64 Workmen's Compensation Ordinance, Projected Amendments – Summary of reports received in response to circular, 31.7.1944, 21.6.1945, ISA, P/218/2

לשלם לו. למוסד יהיו סמכויות לאסוף מידע מהמעסיקים וסמכות חוקית לקבוע ולגבות את הפרמיות, כמו גם הגנה תחת המשפט הפלילי. המלצתה הייתה כי 'הגורם הראוי לביטוח כזה עבור הקהילה היהודית צריך להיות מוסד המוקם על ידי הסוכנות היהודית בשיתוף עם המוסדות המעוניינים בכך כגון קופת החולים של ההסתדרות הכללית, והתאחדות התעשיינים'.⁶⁵ גישה זו של הסוכנות עלתה בקנה אחד עם תפקודה ותפיסתה העצמית כגוף המדיני הממשלתי של היישוב היהודי. היא ראתה עצמה כגוף הטבעי אשר יקבל על עצמו את הקמת הביטוח המדינתי בדומה לאופן שהיא פעלה באותה תקופה בתחומים אחרים כגון מיסוי, גיוס ויוזמות מדיניות והתיישבותיות אחרות.⁶⁶

הגורמים השונים התייחסו לשאלת הביטוח המדינתי כשהם מבטאים תפיסה מורכבת יותר של המדינה או של המוסד המארגן ביטוח כזה. רוב הגורמים הללו לא דיברו על ביטוח של 'מדינה' אלא על מוסד אדמיניסטרטיבי המנהל ומארגן את הביטוח. בעוד הארגונים שייצגו קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית ציינו כי לגוף כזה יהיו יתרונות, כולם דיברו על הצורך להקים מנגנוני היועצות עם קבוצות שונות בציבור הערבי. בתשובותיהם על השאלות הקודמות ובתשובה על נושא הביטוח המדינתי, הגורמים שייצגו את האוכלוסייה הערבית לא נקטו מדיניות הפרדה. הם הכירו במאפיינים הייחודיים של העובדים הערבים, בסוגי התעשיות והעבודות וברמות השכר, אולם הם לא סברו כי קיימים הבדלים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית מבחינת תיעוש או קדמה. הם דיברו על חשיבות ייצוגם של נציגים ערבים בהנהלת המוסדות, אך תמכו בהקמת מערכת מדינית. בניגוד אליהם, נציגי הארגונים היהודים, ובראשם הסוכנות, הדגישו את המדינה הדואלית, ואת הפערים בין שתי האוכלוסיות.

המלצות תת הוועדה שנשלחו באוגוסט 1946 למזכיר הראשי כללו המלצה חד משמעית לייסוד ביטוח מדינתי בפלשתינה כסוג של שירות סוציאלי. בין הנימוקים הוזכרו יתרונותיו של הביטוח הממשלתי כזול ויעיל יותר, וכן יכולתן של חברות הביטוח להכתיב את תנאיהן לתעשייה אם יוחלט על חובת ביטוח.⁶⁷ עם זאת, המלצות אלה לא מצאו ביטוי בסופו של דבר בתיקון החוק ויישומן נדחה לשלב מאוחר יותר. לצד ההמלצה להקים ביטוח מדינתי, הוצגה המדינה כגורם האחראי לעובד הפצוע והמטפל בו. בד בבד התרחש שינוי בהבנה של אותו אדם והוא הפך מעובד שנפצע ויש לפצותו ל'נכה', דהיינו נמנה עם קטגוריה של אנשים הנזקקים לטיפול ולסיוע על ידי מוסד מדינתי מרכזי.

בחודש מארס 1946 ניגש גרייבס, בסיוע צבי ברנזון, לניסוח הדרו"ח הסופי שהוגש לממשלת המנדט. הדרו"ח כלל נושאים שלא היו שנויים במחלוקת כמו מחלות מקצוע, שיפור המנגנונים לברורות ופיקוח על ההסכמים ותחולת הפקודה. זמן קצר לאחר הגשת ההמלצות

65 שם.

66 יעקב שביט, 'הארגון הפוליטי והציבורי של היישוב היהודי: מיישוב למדינה בדרך', בתוך: פורת ושביט, **המאגנט והבית היהודי**, עמ' 180.

67 מכתב גרייבס למזכיר.

סיים גרייבס את תפקידו ועזב את הארץ. תיקון החוק המקיף שפורסם באוגוסט 1947 הכיל שיפורים רבים, אך לא הכריע בסוגיות המורכבות של ביטוח חובה או ביטוח ממשלתי.⁶⁸ החוק החדש היה מתקדם לתקופתו. עובדי ממשלת המנדט הצטרפו לחוק ובכך הייתה אמירה חשובה על היותם של משרדי הממשלה והעובדים בהם חלק בלתי נפרד מן המשק ולא סטטוס נפרד וקולוניאלי הפועל תחת חקיקה הרלוונטית לאנשי הצבא, כפי שהיה עד אז. חקיקה זו אומצה על ידי מדינת ישראל עם היווסדה, ופירוש הדבר היה שכל עובדי המדינה נכללו תחת פקודת הפיצויים לעובדים והיו זכאים לפיצויים. מעבר לחקיקה המתקדמת הצליחה הוועדה ליצור מנגנון ביורוקרטי שבו משרד העבודה היה אחראי לכריקת ההסכמים ואישורם, וקיבל דיווחים על שיעורי התאונות וסוגיהן. חודשים מספר לפני החלטת האו"ם על תכנית החלוקה ולפני סיום תקופת המנדט, קיבל משרד העבודה המנדטורי את העמדה של מרכז מדינתי, המפקח על כלל המשק והמעורב בהסכמי פיצויים בין עובדים למעסיקים. ממשלת המנדט זכתה לעוד רובד בפעילותה כישות מדינתית, הפעם כפטרון העובדים הפצועים. תפקידה היה לבחון אם הפיצויים שנקבעו ראויים ולבקש גם שיפורים אם היא חשבה שהסדר עם העובד לא היה הוגן. סמכויות אלה הועברו עם קום המדינה למשרד העבודה בממשלת ישראל.⁶⁹

סיכום

הדיון בתהליך תיקון פקודת הפיצויים לעובדים על ידי ועדה בראשות ריצ'רד גרייבס, אשר פעלה בין השנים 1944-1947, התייחס לשתי תמות מרכזיות. הראשונה התמקדה במערך קבוצות האינטרס בין חברי הוועדה, והשנייה בשינוי מערכת היחסים בין עובדים, מעסיקים ומדינה.

נטען כי ההסכמות בין חברי הוועדה התבססו על האינטרס של העובדים או המעסיקים, תוך הסכמה רחבה כי הבעיה המרכזית ביישום הפקודה היו חברות הביטוח. בהקשר זה התקיימו קשרים ודיונים והתגלו נקודות הסכמה בין חברי הוועדה היהודים לערבים. ביטוי נוסף לקשרים אלה היה בהתפתחות יחסים לא פורמליים בין חברי הוועדה. עם זאת, בעת דיון בסוגיה אם להקים ביטוח מדינתי עלו גם שיקולים לאומיים וחברי הוועדה ביטאו עמדות המשקפות את התפיסות המדיניות ואת ההבדלים בין האוכלוסיות החיות בארץ. לפיכך, עבודת הוועדה במסגרת ממשלת המנדט יכולה לשמש דוגמה לתחום שבו בא לידי ביטוי גם עולם חברתי שאינו נחלק על בסיס לאומי, אלא מקיים בתוכו מכלול מורכב של אינטרסים כלכליים, חברתיים ולאומיים.

⁶⁸ 'Workmen's Compensation Ordinance No. 33 of 1947', *The Palestine Gazette*, 1.8.1947, Supplement I

⁶⁹ גבי אדמון-ריק, כינונה של מוגבלות: רפואה, נכות ומדינה, פלשתינה-ישראל 1927-1958, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר אילן 2014, עמ' 111-133.

נושא נוסף הוא השינוי ההדרגתי בתפיסה של מערכת הקשרים הרצויה בין מעסיקים, עובדים ומדינה בכל הקשור לפגיעה בעבודה. במהלך עבודת הוועדה הוצג הרעיון של שינוי המודל שבו המעסיקים היו אחראים לעובדים שנפצעו, והטמעת מודל חדש שבו המדינה אחראית לאותם עובדים על ידי פיקוח וניטור ההסכמים בין העובדים למעסיקים ועל ידי אחריות מנהלית ישירה לפיצוי עובדים אלה ושיקומם. עם שינוי זה התרחש גם שינוי בקטגוריות החברתיות. עובדים שנפצעו וקיבלו פיצוי מן המעסיק, ולעתים קרובות המשיכו גם לעבוד, מוסגרו כקבוצה הזקוקה להגנה ולסיוע מידי המדינה. עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי לאחר הקמת המדינה, בשנת 1953, הוגדרו אלה באופן פורמלי כקטגוריה חברתית מובחנת הקרויה 'נכי עבודה'. נקבע כי זכאותם תיבחן על ידי המדינה, וזו תספק להם שירותים וקצבאות.

התשתית החוקית, הארמיניסטרטיבית, כמו גם הפרקטיקה לקביעת פיצוי על פגיעת העובד, אשר נוסדה בעבודת הוועדה, הייתה בסיס לפעולת משרד העבודה לאחר קום המדינה. בטרם חקיקת חוק הביטוח הלאומי היה המשרד אחראי לבדיקת ההסכמים בין המעסיקים לעובדים, ונדרש לטפל במתחים שעלו בין המעסיקים לחברות הביטוח. בה בעת הוביל המשרד את תהליך חקיקת פרק נפגעי תאונות עבודה בחוק הביטוח הלאומי, עד חקיקתו. חוק זה הפך את הרעיון שהציג גרייבס, הקמת ביטוח מדינתי לתחום הפיצויים לעובדים, למציאות בפועל. יחד איתו התקבעה גם הקטגוריה של נכות מעבודה.