

אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי הרוח ע"ש לסטר וסאלי אנטין
בית הספר למדעי היהדות וארכאולוגיה ע"ש חיים רוזנברג

**הביטוח הפנסיוני:
קופות התגמולים וקרנות הפנסיה ההסתדרותיות,
1920-1957**

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת

משה מרום

המנחים: פרופ' מאיר חזן פרופ' יצחק גרינברג

הוגש לסנאט של אוניברסיטת תל-אביב
אלול תשע"ט

לאבי, חניך הבחרות הסוציאליסטית העברית בא"י,

שבאורח חייו שילב אמונה וקיום מצוות ברעיונות המקוריים של הסתדרות העובדים

ולאימי עזר כנגדו ושותפה לאמונתו.

תוכן העניינים

1	הקדמה
3	תקציר
9	מבוא
24	פרק ראשון – הסדרי הפנסיה בתקופת המנדט
25	א. הביטוח הפנסיוני וקופות התמולים
30	ב. קופות התגמולים כחלק מתנאי העבודה במשק היהודי בתקופת המנדט
37	ג. קופות תגמולים כהסדר פנסיוני במגזר הפרטי היהודי
42	ד. ביטוח פנסיוני במגזר הערבי
45	ה. קופות התגמולים וממשלת המנדט
50	פרק שני – הרקע האיזולוגי של בניית הסדרי הביטוח הפנסיוני
50	א. הסוציאליזם הקונסטרקטיבי בתנועת הפועלים הארץ ישראלית
53	ב. הגשמת רעיונות העזרה ההדדית בתנועת הפועלים
69	פרק שלישי – השיקולים הפוליטיים בהתפתחות הסדרי הביטוח הפנסיוניים ...
75	א. הגישה הריכוזית של ההסתדרות
78	ב. הפעלת הגישה הריכוזית בניהול מוסדות ההסתדרות
88	ג. הגישה הריכוזית בביטוח הפנסיוני
93	פרק רביעי – גורמים חברתיים והשפעתם על התפתחות הביטוח הפנסיוני
95	א. בעיות וקשיים בתפקוד קופות התגמולים כהסדרים פנסיוניים
99	ב. פעילות לשינויים בקופות התגמולים כהסדר פנסיוני מרכזי
99	1. הצעות ודרישות להסדרים פנסיוניים חילופיים לקופות תגמולים
107	2. עמדת התאחדות בעלי התעשייה לדרישות להסדרי פנסיה חילופיים

3. הבסיס התאורטי לדרישה למעבר לקרנות פנסיה.....109
4. הבסיס הדמוגרפי לצורך במעבר לקרנות פנסיה112
5. יישום הסדרי פנסיה חילופיים לקופות תגמולים115
6. השפעת התפתחויות בביטוח הפנסיוני בעולם116
7. השפעת הקמת ועדת בוורידג' על הביטוח הפנסיוני בארץ ישראל120
8. התגובות בארץ ישראל למסקנות ועדת בוורידג'127

140 פרק חמישי – הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות

- א. הקמת ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה140
- ב. פעילות ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בהקמת קופות תגמולים חדשות.....147
- ג. הקמת קרנות הביטוח.....154
- ד. פעילות ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בנושא השקעת כספי הקופות.....157
- ה. הסדרי ביטוח פנסיוני בתקופת העלייה הגדולה: פעילות קרנות הביטוח והביטוח ההדדי160
- ו. ריכוז השקעות כספי קופות התגמולים והקמת גמול.....164
- ז. הביטוח הפנסיוני כסוגיה במערכות בחירות בשנות המדינה הראשונות.....171
- ח. הקמת קרן "מגן": תחילת ייסודן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות.....177

ט. שינוי ההסדר הפנסיוני המרכזי: הקמת "קרן הגימלאות המרכזית לעובדי מוסדות

- ההסתדרות"181
1. הוועדה הראשונה להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות.....181
2. הוועדה השנייה להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות185
3. התוכנית והתקנות של קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות.....187
4. הוועדה השלישית להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות193
- י. הקמת קרן הגמלאות המרכזית לעובדי מוסדות ההסתדרות200

פרק שישי – כספי קרנות הפנסיה כמנוף לפיתוח כלכלת ישראל ומשק

207..... חברת העובדים

- א. מימון פעילות משק העובדים208
- ב. השתתפות כספי הסדרי הפנסיה במימון פיתוח המשק היהודי לפני הקמת המדינה.....213

218.....	ג. השתתפות כספי הסדרי הפנסיה במימון פיתוחה של ישראל
222.....	ד. הסדרי השקעת כספי קופות הגמל והפנסיה
233	פרק שביעי – מקומה של מערכת הביטוח הפנסיוני במערך הביטוח הלאומי
234.....	א. רעיון הביטוח הלאומי
235.....	ב. התוכנית הראשונה להקמת ביטוח לאומי בישראל
240.....	ג. תוכנית ההסתדרות להקמת ביטוח סוציאלי בישראל כסוגיה פוליטית
244.....	ד. תוכנית הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל
	ה. הביטוח הפנסיוני בדיוני ובהמלצות הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל
248.....	ו. המהלכים לחקיקת חוק הביטוח הלאומי
256.....	ז. חוק הביטוח הלאומי
260.....	ח. חוק הביטוח הלאומי
274.....	סיכום
282	ביבליוגרפיה
I-IX.....	תקציר באנגלית

הקדמה

חבוט הוא שמה, כי מהו לכאורה?
לשכה, מוסד, בולי- פנקס- חבר,
ואין זה מקובל בשום חברה
בחרוזים עליה לדבר.

אבל כי עוד נכוננו לה דרכים
בדור נבנה ובארץ לא זרועה,
השבח לנושאת הנדבכים,
הכח והאומץ לזרועה

ההסתדרות, נתן אלתרמן, הטור השביעי
דבר 15 בדצמבר 1950.

במהלך העשור האחרון של המאה העשרים ובתחילת המאה העשרים ואחת, חלו שינויים מפליגים באופן בו טיפלה מדינת ישראל בהבטחת פרנסתם של אזרחיה שפרשו מעבודה פעילה בגין גילם. בעיות מובנות בהסדרי הביטוח הפנסיוני הקיימים ועלייה מתמדת בתוחלת החיים יצרו סדרת בעיות במודל המקובל לביטוח פנסיוני שהחל באירופה במחצית המאה התשע עשרה. לעוסקים בנושא הלך והתברר כי המשאבים שהיחיד והחברה מקצים לימי הפרישה מעבודה אינם מספיקים לתקופה ארוכה ומתארכת. בנוסף, קיים חשש מתאמת כי יחס מספר האזרחים העובדים למספר הפורשים הולך ומשתנה ועלול להגיע ליחס אחד לאחד מצב לפיו על כל עובד שחוסך בפועל בקרן פנסיה, יש פורש אחד שמושך גימלה מהקרן. במצב כזה יתקשו משלמי המיסים והמדינה לשאת על כתפיהם את מימון אי היכולת של הסדרי פנסיה לעמוד בהתחייבותם ולהבטיח פרנסה נאותה לאזרחים שאינם עובדים עקב גילם.

מחקר זה, נועד להציג לקורא את התהליכים ההיסטוריים, הכלכליים, והחברתיים שליוו את התפתחותו של הביטוח הפנסיוני מימי הקמת הסתדרות העובדים הכללית כמוסד שמילא תפקיד מרכזי בתחום. תקוותי כי מחקר רחב זה הסוקר את הסוגיות המרכזיות בנושא יתנו בידי הקורא כלים להבנת תהליך התפתחות הביטוח הפנסיוני והנסיבות שהביאו למצבו בימינו.

שלמי תודה,

הנני חב תודות לרבים וטובים שסייעו בידי. בראש ובראשונה למנחי העבודה פרופ' מאיר חזן ופרופ' יצחק גרינברג. הנחייתם מרחיבת הדעת, הצמודה, הקפדנית, הסבלנית והסובלנית, הולוכו מחקר זה מרעיון מופשט לעבודה אקדמית מחקרית בדרך סלולה ובטוחה. עליהם אמר התנא במסכת אבות (פ"ו מ"ג): "הלומד מחברו, פרק אחד או הלכה אחת או פסוק אחד או דיבור אחד אפילו אות אחת – צריך לנהוג בו כבוד". ולמד התנא זאת מדוד המלך שעל שני דברים שלמד מאחיתופל קרא לו "רבי אלופי ומיודעי". ואצטרף אף אני ואקרא להם רבתי אלופי ומיודעי.

תודה ופינה חמה בלב למורי מהעבר באוניברסיטה העברית, פרופ' קובי מצר שברכתו ועידודו היוותה ברכת הדרך למחקר.

תודה מיוחדת לעובדי מכון לבון, שלא חסכו מאמץ והמציאו לי חומר ארכיוני רב וחשוב למחקר. יעמדו על הברכה מנהלי המכון אלכסנדרה תומריסון וד"ר ערן טל, ועובדיו אריאל גלעדי ובמיוחד ישי בן אריה שהדרכתו ועצותיו המחכימות סייעו לי רבות.

למזכירות החוג להיסטוריה של עם ישראל וביה"ס ליהדות וארכאולוגיה, שיעצו, תמכו, עודדו והושיטו יד בכל נושא וצורך שעלו במהלך לימודי, תודה ושאו ברכה בעמלכן - ליאת ניסנוב, רותי ויגודסקי, עינת צ'קאי גואטה, ענת ציון, קורל הראל ובמיוחד תודות לגב' שרה ורד שלולא עידודה הנמרץ ספק אם מסע זה היה מגיע לסיומו.

תודה לגיסי ד"ר בן ציון קליבנסקי על תרומתו החשובה מניסיונו בעריכת מחקרים היסטוריים ולאחיינתי, ריקי גולדרייך, שסייעה לי בכל עת שנזקקתי לידיעותיה ומיומנותה בשפה האנגלית.

ואחרונים חביבים בני משפחתי. לרעייתי רחל שתמיכתה ברעיון הלמידה והמחקר, ועזרתה במהלכו לא יסולאו בפז. עליה ניתן לומר לקוראים "תורתך ותורתכם שלה היא" שלולא היא לא היה מחקר זה בא לעולם. לילדי מלכה ושי שילה, ויאיר ותמר מרום שעודדו תמכו ונרתמו לכל בקשה. ולנכדתי ונכדי: הודיה, הלל, יהונתן אברהם, אילה צילה, הדס בינה, רוני גיטה, טליה ונטע שאהבתם מלווה ומאירה את שנותי.

תקציר

התפתחותה ויישומה בפועל של תפיסה חברתית ואידאולוגית הדואגת לפרנסת עובד בתקופת פרישתו מעבודה פעילה, עומדים במרכזה של עבודת מחקר זו. מטרתה היא, לתאר ולנתח את נושא הביטוח הפנסיוני והגשמתו כתפיסה חברתית וכלכלית המצויה בתחום רעיונות העזרה ההדדית ואת דפוסי הארגוניים, כפי שהתפתחו בתנועת העבודה הארצישראלית ובהמשך במדינת ישראל בראשית ימיה. המחקר משתרע מעת הקמתה של הסתדרות העובדים הכללית שהיתה בתקופה הנחקרת הגורם המרכזי בשדה הביטוח הפנסיוני והתפתחותו, ומסתיים בתום העשור הראשון של מדינת ישראל, תקופת הקמתן והתייצבותן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות.

מסקנות המחקר מצביעות כי במשך ארבעה עשורים התפתח הביטוח הפנסיוני בשני שלבים עיקריים: האחד ייסוד חיסכון לגיל המבוגר במסגרת הדאגה לתנאי עבודה נאותים, בדרך כלל באמצעות קופות תגמולים, והשני מעבר לחיסכון פנסיוני מקיף באמצעות קרנות הפנסיה. החיסכון הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים נתן בידי העובד שפרש מעבודתו את הכספים שהפריש משכרו לקופה, את הפרשת המעביד והריבית שנצברה. בקרנות הפנסיה, קיבל העובד שכר חודשי שחושב על פי גובה שכרו, לכל ימי חיו לאחר הפרישה מעבודה פעילה מחמת גיל או נכות, ולבני ביתו התלויים בו לאחר שהלך לעולמו. הדיון במעבר בין שני שלבים אלו עונה על סידרת שאלות על אופן התפתחותו של הביטוח הפנסיוני בתקופה הנחקרת: תפקיד השלטון המנדטורי בסוגיית התפתחות הביטוח הפנסיוני, השפעות פוליטיות, חברתיות וכלכליות על כיוון התפתחותו של הביטוח הפנסיוני, ביצוע המעבר בפועל בין שני השלבים והשפעות קשרי הגומלין בין ההסתדרות והמדינה בנושאים מרכזיים בהתפתחות הביטוח הפנסיוני.

הסדרי הפנסיה בתקופת המנדט

התפתחות הביטוח הפנסיוני בתקופת המנדט היתה בעלת מאפיינים שלא חפפו את התפתחותו במדינות ריבוניות, שבהן השלטון הוא שהוביל בדרך כלל את קידומו של נושא זה. השלטון המנדטורי פעל בתחום הרווחה לתושבי הארץ בעיקר בנושאי בריאות תרבות וחינוך. מערכת ביטוח פנסיוני נוצרה ביוזמת השלטון המנדטורי לעובדי הממשלה בלבד. מערכת זו עוגנה בחקיקת פקודת הפנסיות שבה הוגדרו השרות הממשלתי ומשכו, הגדרת המשרה, גובה השכר, גיל הפרישה, גובה קיצבת הפנסיה, ומימונה על ידי הממשלה בלבד.

דגם הביטוח הפנסיוני המקובל והנפוץ ביותר בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי, לרוב השכירים במגזרים הפרטיים ובמשרות ממשלתיות וציבוריות שהוגדרו כמשרות שאינן מזכות את המועסקים בהן בפנסיה, היה ביטוח וולונטרי באמצעות קופות תגמולים. כלי פנסיוני זה התפתח בהדרגה במדינות שונות ומבנה שכיח שלו בדגם קופות התגמולים שנהגו בבריטניה, התקבל בארץ ישראל. קופות התגמולים היו בהדרגה לחלק מתנאי העבודה במשק היהודי, ולעיתים היתה הדרישה להקמתן, נושא למאבק על תנאי העבודה וגורם בסיכסוכי עבודה. תפוצתן הגדלה של קופות התגמולים כהסדר פנסיוני הביאה ב-1944 את הממשלה המנדטורית לפרסם כללים אחידים ותקנות להקמה, ניהול תקין, ביקורת ושמירת זכויות החוסכים בהתאם לחוק. למרות שלא היה זה תקן מחייב, נמצא כי בעת רישום חוקי של קופות תגמולים, נתנו שלטונות המנדט עדיפות באישור הרישמי לקופות שכללו כללים אלו בתקנותיהן.

רקע אידאולוגי

התפתחות הביטוח הפנסיוני הונעה מהאידאולוגיה הסוציאליסטית הקונסטרוקטיבית שהנחתה באופנים שונים את פעילות הסתדרות העובדים הכללית בארץ ישראל בתקופת היישוב והמדינה. על פי אידאולוגיה זו, ייעדה תנועת הפועלים הארץ ישראלית לעצמה תפקיד מרכזי בהגשמת החזון הציוני של בניית הארץ תוך שילוב יסודות לאומיים כגאולת הארץ, עבודה עברית ושאיפות לשחרור לאומי, וערכים סוציאליסטיים כשיוויון, סולידריות חברתית ועזרה הדדית. שילוב זה הבליט את הצורך בבניית משק וכלכלה שיאפשרו קליטת עלייה ובמקביל הקמת חברה יהודית חדשה המושתתת על עקרונות סוציאליסטים ובהם עזרה הדדית ודאגה לחלש. בין עקרונות העזרה ההדדית על פיהם נבנתה החברה בהשפעת האידאולוגיה הסוציאליסטית קונסטרוקטיבית, נמצאה הדאגה לאדם המבוגר שאינו יכול לעבוד לפרנסתו מחמת גילו.

השפעות פוליטיות על התפתחות הביטוח הפנסיוני

השליטה בתחום הפנסיוני נתנה בידי מנהלי קופות התגמולים בתקופת המנדט ועד אמצע שנות החמישים, יכולות השפעה פנים מוסדית, שכן רווחת העובדים ועתידם הפנסיוני נתון היה בידם, ועוצמה כלכלית חוץ מוסדית כמי שניהלו משאבים ומקורות כלכליים שנבעו מהכספים שנצברו במערכת הפנסיונית. ככל שגדלו מספר העמיתים בהסדרי הפנסיה וצבר הכספים בהם, גברה יכולתם לבצע מדיניות ניהול עצמאית, כדוגמת קבלת החלטות בנושא השקעות, שלא תאמה בהכרח את מדיניות הוועד הפועל של ההסתדרות. אפשרות זו עמדה בניגוד למדיניות הריכוזית בה נקטה הנהגת ההסתדרות מעת הקמתה. מדיניות זו נגזרה מהמבנה המיוחד של ההסתדרות כגוף המאגד איגודי עובדים, ומונהג על ידי

מפלגות פוליטיות. מבנה זה גרם לחשש קבוע מפני עליית כוחם של גורמים וקבוצות כאיגודים מקצועיים מועצות פועלים, ועדי עובדים ומנהלי הסדרים ושירותים שפעלו במסגרתה, ועלולים היו, במקרים של חילוקי דעות או ניגודי אינטרסים, לפעול באופן עצמאי ואף לפרוש ממסגרת ההסתדרות. ככל שגדלו יכולותיהם הכלכליות של הסדרי הפנסיה, התחזקה האפשרות בידי הנהלותיהם לפעול עצמאית ובניגוד למדיניות הנהגתה המרכזית של ההסתדרות שמעורבותה בניהול השוטף של הסדרים אלו היתה רופפת או לא קיימת. במחקר הודגם דפוס פעולה בו נקטה ההסתדרות במקרים בהם התממש החשש מניהול מדיניות עצמאית. דפוס פעולה זה כלל ריכוז פעילות הגוף בידי הנהגת ההסתדרות או גוף מטעמה. הדוגמאות להפעלת דפוס פעולה זה מקיפות את כל תקופת המחקר: בשנות העשרים ריכזה ההסתדרות את פעילות קופת ארץ ישראל במסגרת חברת העובדים וביטלה למעשה את קיומה העצמאי, בשנות השלושים ריכזה ההסתדרות את כל פעילות המיסים להסתדרות ולקופת חולים וניהול זכויות החברים בגוף חדש – לשכת המס שהיה כפוף לוועד הפועל בלבד, בשנות הארבעים בלמו נציגי ההסתדרות בקופת התגמולים של עובדי עיריית תל אביב כל אפשרות של מעורבות עובדים שלא השתייכו ארגונית להסתדרות בניהול הקופה בה היו חברים, ובמהלך שנות הארבעים והחמישים ריכזה הסתדרות את פעילותן העצמאית בנושא אשראי של קופות המלווה בבנק הפועלים ואת פעילות השיכון בחברה חדשה – שיכון עובדים. על פי דפוס פעולה זה מימשה הנהגת ההסתדרות את מדיניותה הריכוזית גם בסוגיית ניהול קופות התגמולים על ידי ריכוז פעילותן הפנסיונית ועוצמתן הכלכלית בקרנות פנסיה מרכזיות, שמשמעותו היתה העברת ניהול הסדרי הפנסיה מוועדי העובדים המפעליים להנהלות מקצועיות שמונו על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות ופעלו בהתאם למדיניותו. יש לציין כי לרוב תרם דפוס פעילות זה לניצול היתרונות לגודל, לשיפור מעמד ההסתדרות ולהטבה בשירות לחבריה.

השפעות חברתיות כלכליות על התפתחות הביטוח הפנסיוני

קופת התגמולים כהסדר פנסיוני הכילה בעיות מובנות שהעיקריות בהן היו העברת האחריות על ניהול כספי החסכון הפנסיוני, לאחר הפרישה, לעובד, שבדרך כלל לא היה מיומן מספיק בנושאים פיננסיים, ושימוש נרחב בכספי החסכון הפנסיוני לצריכה באמצעות מתן הלוואות. בעיות אלו, העלו טענות של מנהיגי פועלים שנתמכו באנשי מקצוע, ולפיהן לא הבטיח הסדר קופת התגמולים ביטוח פנסיוני מספק. טענות אלו הסתייעו גם בדו"ח ועדה שהוקמה בבריטניה לצורך סקירת תוכניות הביטוח הסוציאלי בראשות הכלכלן וויליאם בוורידג', ופורסם בנובמבר 1942. בנושא הביטוח הפנסיוני הוצע בדו"ח כי הממשלה תשלם גימלאות אחידות לשלוש קבוצות אזרחים: שכירים, עצמאיים ואזרחים שאינם שכירים או עצמאיים, ובהם כאלה שאינם עובדים מחמת גיל. הקיצבאות חושבו ללא תלות בגובה ההכנסה

ומטרתן היתה להבטיח רמת הכנסה מינימלית, שממנה אין ירידה. הדוח נדון בהרחבה ביישוב היהודי בארץ ושימש כדגם לדרישות לביטוח סוציאלי מממשלת המנדט וכדגם לביטוח סוציאלי כולל ביטוח פנסיוני בישראל.

המעבר מקופות תגמולים לקרנות פנסיה מרכזיות

תהליך ריכוז הפעילות הפנסיונית בקרנות פנסיה מרכזיות החל למעשה בתחילת שנות הארבעים על ידי גוף מפקח חשבונאי, ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה. מנהלה הראשון של הברית, יהודה לביטוב, פעל לקבלת סמכויות נרחבות לברית הפיקוח וניצל את כוחה הארגוני להקמת קופות תגמולים חדשות ולפיקוח על פעילותן. ב-1945 יזם לביטוב במסגרת ברית הפיקוח סוג חדש של קופות תגמולים על בסיס ארצי, מקצועי ולא מפעלי – קרנות הביטוח שנתנו פתרון לעובדים עונתיים וזמניים העובדים אצל מעסיקים שונים. בתקופת מלחמת העצמאות יזמה הברית הקמת ביטוח הדדי לחברי הקופות. קרנות הביטוח נתנו פתרון פנסיוני סביר לעובדים בתקופת העלייה הגדולה שתקופת קליטתם בארץ התאפיינה בעבודות זמניות.

השקעת כספי חסכוניות החברים בקופות באופן מרוכז, היתה פעולה ראשונה בתהליך ריכוז פעילות קופות התגמולים. ב-1950 הוקמה חברת גמול, שהשותפים בה היו קופות התגמולים המסונפים לברית הפיקוח, חברת העובדים ובנק הפועלים, ובאמצעותה ניהלו הקופות את השקעות כספיהן במרוכז. בשנים 1947-1949, החלה בהסתדרות פעילות שמהותה היתה ניסיונות למעבר מקופות תגמולים לביטוח פנסיוני משוכלל באמצעות קרנות פנסיה מרכזיות. ועדות שפעלו ליד הוועד הפועל של ההסתדרות דנו בסוגיות שונות של הביטוח הפנסיוני באמצעות קרנות פנסיה כהסדר פנסיוני לעובדי מוסדות ההסתדרות. קרן פנסיה מרכזית (קרן מגן), הוקמה לראשונה ב-1950 במסגרת מרכז הקאופרציה. קרן מיוחדת זו היתה הראשונה במסגרת מוסדות העזרה ההדדית של ההסתדרות שהבטיחה תשלום קיצבה לעובד שפרש מעבודתו בגין גיל לכל ימי חייו. קרן מגן פעלה בהצלחה חלקית, כקרן פנסיה לחברי קאופרטיבים בהתאם לכללי השיויון של הקאופרציה.

באמצע 1950 הוגשה על ידי הוועדה שפעלה ליד הוועד הפועל, סקירה בנושא קרנות הפנסיה. נכללו בה כל מרכיבי קרן הפנסיה המוצעת (גיל הפרישה, תקופת חיסכון מזכה, ביטוח פנסיוני לאלמנות יתומים ונכים, גובה הקיצבה, מעמדם של קופות התגמולים והיקף המוסדות החברים). ביולי 1950 הוכנו תקנות הקרן המפורטות. בתהליך ממושך של דיונים תוך התגברות על התנגדות מנהלי קופות התגמולים להפקעת ניהול הביטוח הפנסיוני מידם לטובת הנהלות קרנות פנסיה מרכזיות, נוסדה ב-29.3.1954 קרן הגימלאות

המרכזית. למרות שבשנותיה הראשונות היו לקרן בעיות בהעברת נכסי קופות התגמולים לבעלותה, ריכוזה קרן פנסיה זו בתוך שנים מעטות את נכסי קופות התגמולים שפעלו במוסדות ההסתדרות. תהליכי הקמת הקרן, מיזוג קופות תגמולים והסדרים קיימים לקרן מרכזית ותקנות הקרן שימשו דגם להקמת שש קרנות פנסיה מרכזיות בשליטת ההסתדרות, שמיזגו לתוכן את פעילות קופות התגמולים המפעליות ובכך הושלם תהליך חברתי סוציאלי שהבטיח לחלק ניכר מהשכירים בישראל תנאי פרישה נוחים והכנסה נאותה בתקופת הפרישה מעבודה פעילה.

כספי קרנות הפנסיה כמנוף לפיתוח כלכלת ישראל ומשק העובדים

כספי קרנות הפנסיה היוו בשנות החמישים מקור חשוב למימון פעילות כלכלית. על השימוש בכספי החיסכון הפנסיוני כמקור מימון התחרו חברת העובדים שביקשה להשתמש בכספים אלו למימון פיתוח משק העובדים, וממשלת ישראל שראתה בכספי הסדרי הפנסיה מקור למימון פיתוח המדינה. בסוף 1954 החלה הממשלה ללוות כספים מקרנות הפנסיה, ובמקביל החלה חברת העובדים לבחון את ניהול כספי קרנות הפנסיה וריכוזה את פעילות ההשקעות ופיתוח מפעליה בידי ועדה כספית. ב-1957, הוקמה מזכירות מצומצמת בראשות מזכיר ההסתדרות לבון, שנועדה לנהל ולבצע את התוכנית הכספית של חברת העובדים ובמסגרת תפקידה ניהלה גם את המגעים עם הממשלה באשר לשימושים בכספי החיסכון הפנסיוני. בסוף 1957, לאחר שהממשלה נקטה בצעד חד צדדי והפעילה תקנות מס שהביאו בפועל להשתלטות על כספים אלו, נחתם הסכם בין ההסתדרות והממשלה שהסדיר את התנאים לחלוקת כספי החיסכון הפנסיוני. ההסכם יצר הן לממשלה והן לחברת העובדים מקור מימון יציב וזמין למטרות פיתוח המדינה ומשק העובדים.

מקומה של מערכת הביטוח הפנסיוני במערך הביטוח הלאומי

תהליך הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות בוצע בחלקו במקביל ותוך קיום קשרי גומלין עם תהליך הקמת ביטוח פנסיוני ממלכתי על ידי המדינה. כתוצאה מגילם הצעיר של אזרחי המדינה בעת הקמתה ולחצים כלכליים בתקופה זו, נדחה הטיפול בביטוח הזיקנה לכלל אוכלוסיית המדינה. הקמת הסדר פנסיוני ממלכתי, היה בתחילת שנות החמישים לאחת מהמחלוקות הפוליטיות שנגעו להשקפה ממלכתית שביקשה למזג את קופות התגמולים ההסתדרותיות בביטוח הממלכתי, כנגד השקפה תנועתית שגרסה שמירה על נכסי תנועת הפועלים. ביטוח הזיקנה הוולנטרי בשליטת ההסתדרות שעבר בתקופת הקמת הביטוח הממלכתי, שיפור ממשי, שולב בחלקו בביטוח הלאומי, והבטיח לחברי ההסתדרות ביטוח פנסיוני מקיף.

השינויים בביטוח הפנסיוני בשנות האלפיים

מחקר התפתחות הביטוח הפנסיוני הסתיים עם השלמת תהליכי הקמתן של הקרנות ההסתדרותיות והתייצבותן בסוף שנות החמישים. לאחר כארבעה עשורים, חלו שינויים מהותיים בבעלות ובאופן הניהול של הסדרי פנסיה אלו. כתוצאה מהיוצרות הדרגתית של גירעונות אקטואריים, איבדה למעשה ההסתדרות את השליטה בתחום הביטוח הפנסיוני. ב-2003 הולאמו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והועברו לניהול המדינה שהבטיחה במגבלות מסויימות את פעילתן עד לשנת 2050. בשנים 2007-2008 הורחב הביטוח הפנסיוני בישראל ולכל עובד הוענקה זכאות לביטוח זיקנה. חקיקת חוק פנסיה חובה הגדיר את הביטוח הפנסיוני בישראל כביטוח אובליגטורי מלא הכולל ביטוח חובה במימון האזרחים ובהשתתפות מוגבלת של המדינה.

מבוא

"חבר מארץ ישראל המגיע לזיקנה המכבידה עליו את העבודה או המונעת ממנו אפשרות להשתתף בפעילות בחיי המשק ובהנהלת ענייניו, זכאי, אם אין לו יורש, לתמורת חלקו במשק, ונשמרת לו זכות חברות. הוא רשאי לוותר על חלקו ברכוש ואז יקבל עד סוף ימיו את כל צרכי מחיתו".

"קואופרטיב ארץ ישראל ומטרותיו היסודיות",
אודסה 1919.¹

בשנת 1919 הקימו חברי תנועת החלוץ באוקראינה בקבוצת "ארץ ישראל" שהתארגנה בעיירה פרולוקי וב"קבוצת המתנדבים בעם" שהתאגדה בעיר קמניץ פודולסק את קואופרטיב "ארץ ישראל". חברי הקואופרטיב, ששהו בהכשרה חקלאית לקראת עלייתם ארצה, בחוות הניסיונות של צעירי ציון בהנהלת האגרונום איש תנועת ביל"ו אברהם זוסמן באודסה, היו ברובם רווקים צעירים בשנות העשרים ואף פחות מכך לחייהם.² הגיל הצעיר של קבוצה זו אפיין את עולי העלייה השלישית שהם נמנו על מברשיה, ואף את שאר האוכלוסייה ביישוב היהודי בארץ ישראל בראשית שנות העשרים (שיותר ממחציתה היתה, בתקופה זו, צעירה מגיל 24 שנים).³ למרות גילם הצעיר של חברי קואופרטיב "ארץ ישראל", שלימים

¹ "קואופרטיב ארץ ישראל ומטרותיו היסודיות", **ניב הקבוצה**, כרך 10, חוברת א (37), מרס 1961, עמ' 95-96.

² הצעיר ביותר היה כבן 16 (זאב וולך), והמבוגר ביותר בן 25 (יהודה לביטוב), שאר חברי הקבוצה כשלושים במספר, היו בעת חיבור התקנון בני 18 עד 24. ספר החיים 1921-1922, ארכיון קיבוץ קרית ענבים.

³ האוכלוסייה היהודית בארץ מנתה ב-1920 כ-61,000 תושבים, שהיוו כ-10.1 אחוזים מכלל תושבי הארץ בסוף 1926 היוו צעירים עד גיל 24 מעל 58 אחוזים מכלל האוכלוסייה היהודית בארץ ישראל. נתון זה ירד לכ-45 אחוזים בסוף 1936 ונשאר יציב עד סוף 1944. ד' גורביץ, **ספר סטאטיסטי לארץ ישראל תרפ"ט – 1929**. עמ' 32-33; *Statistical Abstract of Palestine 1944-1945*, Department of Statistics, p. 19. פיל שפורסם ביולי 1937: "הבית הלאומי הינו קהילה מאוד משכילה, מאוד דמוקרטית, בעלת הכרה פוליטית וצעירה באופן בלתי רגיל". ראו, *Palestine Royal Commission Report*, Presented by the Secretary of State for the Colonies to

הקימו את קיבוץ קריית ענבים בהרי ירושלים, דאגו מייסדיו לכלול בין 17 סעיפי תקנון היסוד של הקואופרטיב סעיף הנוגע לרווחת חבר שיגיע לגיל זיקנה ופרישה מעבודה. משמעותו המעשית של רעיון הדאגה לעובד שפרש מעבודה פעילה מחמת גיל, שחברי הקואופרטיב הביעו בתקנון קבוצתם, היה במהלך כארבעה עשורים למערכת סוציאלית שכללה דגמים שונים של ביטוחים פנסיוניים שהלכו והשתכללו עם השנים.

התפתחותה ויישומה בפועל של תפיסה חברתית ואידאולוגית הדואגת לפרנסת עובד בתקופת פרישתו מעבודה פעילה, עומדים במרכז של עבודת מחקר זו. מטרתה היא, לתאר ולנתח את נושא הביטוח הפנסיוני והגשמתו כתפיסה חברתית וכלכלית המצויה בתחום רעיונות העזרה ההדדית ואת דפוסיה הארגוניים, כפי שהתפתחו בתנועת העבודה הארצישראלית ובהמשך במדינת ישראל בראשית ימיה.

בספרו **קרנות הפנסיה וקופות התגמולים** שפורסם ב-1938, הצביע מאיר בנסון, אקטואר קרן הפנסיה של עובדי קופת חולים, מומחה ומרצה לאקטואריה, על הסיכונים החומריים המאיימים על הפרט ומשפחתו במצבים שבהם נפגעים מקורות הכנסתו:

על כל האנשים ללא הבדל מצב חברתי או חומרי, מאיימים תמיד שלושה סיכונים: סיכון הזיקנה, האינולידיות והמוות [...] התוצאות החומריות של סיכונים אלו שונות לגמרי לגבי המעמדות השונים של האוכלוסייה. הרוב המכריע של האנשים מקבל את האמצעים לקיומו כמעט אך ורק מפעילותו המקצועית בתקופת החיים האקטיבית, עם ההפסקה התמידית או הזמנית בפעילות זו נפסקים, כמעט לגמרי, מקורות הכנסתם. בהפסקה מלאה, הבאה כתוצאה ממותו של המפרנס, נשאר משפחתו בלי מקורות אמצעי קיום, ובמקרה שהפסקה זו נגרמה על ידי אינולידיות תעיק על המשפחה מעמסה נוספת לקיים את האינוליד. כתוצאה ממצב זה נוצר בתוך חוגים רחבים של האוכלוסייה אי בטחון תמידי ביום המחר. אי בטחון זה

משפיע על תופעות החיים של הלאום ומופיע, ללא ספק, כגורם עיקרי לסכסוכים חברתיים
וככלכליים מרובים.⁴

לדעת בננסון הפתרונות לאיום ולסיכונים, ומתן ביטחון סוציאלי לא נמצאו בתחום פעילותו של הפרט
הבודד. הדאגה לרווחת הפרט בימי זיקנה או באירוע מוות ונכות, דרשה טיפול ברמה ציבורית לאומית.
בעיית "אי הביטחון" עליה הצביע בננסון, נשארה בעינה למרות ההתפתחות הכלכלית חברתית שחלה עם
השנים. בשנת 1974, למעלה משלושה עשורים לאחר פרסום ספרו של בננסון, הוגדרה בעיית הביטחון
הסוציאלי על ידי משרד העבודה הבינלאומי בג'נבה, כשאיפה ברת השגה של כל עובד "להבטיח לעצמו
לא רק מניין תבוא פת הלחם ליום המחר כי אם מניין יבוא קיומו לכל ימי חייו".⁵

בהתאם לגישה על פיה הפרט אינו יכול להתמודד לבדו עם מצב של אובדן מקור הכנסה, הגדיר ב-
1932, יצחק קנב (קניבסקי), שנמנה עם בכירי הכלכלנים בתנועת העבודה, את המושג ביטוח, : "ארגון
לעזרה הדדית, המחשב מראש את סכנת ההפסד (ריזיקה), של אסון זה או אחר והמחלק למפרע את
האחריות להפסד הזה בין המשתתפים בארגון".⁶ מהגדרתו התברר שקיימים סוגים שונים של סכנות
הפסד ובהם סכנות הנגזרות ממצבים חברתיים. רות בן-ישראל, המומחית למשפט עבודה תיארה לימים
את תכלית הביטחון הסוציאלי כ"אבטחת הקיום הכלכלי והאנושי של אנשים המצויים במצבים של
סיכון חברתי".⁷ אחד מהסיכונים החברתיים המרכזיים נובע לדעתה מפגיעה בהכנסתו של האדם עקב
הפסקה או אי יכולת לעבוד. הפסקה זמנית או תמידית תתכן כתוצאה של מחלה, נכות, זיקנה, אבטלה,
תאונה במהלך עבודה, הריון ולידה. הביטוח הסוציאלי אמור לטפל בסיכון זה על ידי הבטחת הכנסה
מינימלית בתקופת אי היכולת לעבוד, ובמקרה קיצוני גם להבטיח אמצעי קיום למשפחת עובד לאחר

⁴ מאיר בננסון, **קרנות פנסיה וקופות תגמולים עקרוניותם היסודיים ושיטת ארגון**, תל-אביב מאי 1938 (להלן: בננסון,
קרנות פנסיה), עמ' 13.

⁵ משרד העבודה הבינלאומי ג'נבה, **מבוא לביטחון סוציאלי**, ירושלים 1974, עמ' 5.

⁶ יצחק קנב (קניבסקי), **ביטוח סוציאלי מהו?**, תל-אביב 1932 (להלן: קניבסקי, **ביטוח מהו**), עמ' 3. יצחק קנב (קניבסקי),
היה ממנהיגי תנועת החלוץ וההסתדרות, וחבר הכנסת הראשונה מטעם מפא"י. הוא כיהן כיושב ראש מרכז קופת חולים
והקים וניהל את המכון למחקר סוציאלי בהסתדרות. קנב עמד בראש הוועדה שהכינה את חוק הביטוח הלאומי. בשנים
1953-1955, כיהן כסגן נשיא ההתאחדות הבינלאומית לביטחון סוציאלי. ב-1962 זכה בפרס ישראל במדעי החברה
ובנימוקי השופטים למתן הפרס הוגדר כ"חלוץ וראשון ויש לראותו כבונה הביטוח הסוציאלי בישראל". ראו, מאיר בראלי
(עורך), **יצחק קנב אבי הביטוח הלאומי: קובץ מאמרים וראיונות**, תל אביב 1997, עמ' 9-10; אלכסנדר מנור, **יצחק קנב:
המתכנן הסוציאלי**, תל אביב 1965, עמ' 1-41.

⁷ רות בן-ישראל, **ביטחון סוציאלי**, רעננה 2006, כרך א, עמ' 72.

מותו. הביטוח הפנסיוני, כחלק מהביטוח הסוציאלי, מתרכז בהבטחת אמצעי קיום לעובד בעת הפסקה תמידית בעבודתו מחמת גיל. קנב הבדיל עקרונית את הביטוח הסוציאלי מהעזרה הסוציאלית בהיותו מיוסד על שיתוף בין הפרט והחברה. על פי עקרון זה דירג קנב ארבע דרגות של ביטוח סוציאלי: הביטוח החופשי הוולונטרי שהסתמך על אגודות צדקה, הביטוח הפקולטטיבי שהוא ביטוח חובה למחצה שהשתתפות בו תלויה בהחלטת רוב תושבי מחוז, מדינה, או ארגון,⁸ הביטוח האובליגטורי שהוא ביטוח חובה הכולל ביטוח בהשתתפות האזרחים והמדינה, וביטוח חובה במימון המדינה בלבד. קנב ראה בדרגה הרביעית, ביטוח החובה הכולל חובת הצטרפות ללא השתתפות האזרחים בעלויות הביטוח, את הדרגה המפותחת ביותר של הביטוח הפנסיוני.⁹ ההשקפה המבדילה בין העזרה הסוציאלית והביטוח הסוציאלי המיוסד על שיתוף ואחריות הדדית של הפרט והכלל עמדה במרכז השקפת עולמה של תנועת העבודה הארצישראלית. אידאולוגיה זו שילבה את מטרת חידוש העצמאות היהודית בהקמת חברת מופת בארץ ישראל, המושתתת על ערכים סוציאליסטיים שיסודם בשיתוף בין הפרט והכלל, והכוללת בתוכם את ערך הביטוח הסוציאלי כפי שהתפתח בדרך של חקיקה מדינית בעת החדשה.¹⁰

ההיסטוריה המודרנית של הביטוח הסוציאלי הכולל את הביטוח הפנסיוני (ביטוח הזיקנה), ראשיתה בשנת 1871, עם חקיקת חוקי עבודה וביטוח סוציאלי בגרמניה. ממשלת הקאנצלר ביסמארק, מתוך רצון לבלום את השפעת התנועות הסוציאל דמוקרטיות במדינה, הטילה בחוק את האחריות למקרי אסון בעבודה על המעבידים.¹¹ ב-1883 הונהג חוק ביטוח מפני מחלה לפועלי התעשייה בגרמניה. ב-1884 הורחב החוק לביטוח כנגד תאונות עבודה, וב-1889 הונהג ביטוח חובה מפני נכות וזיקנה. בעקבות החקיקה הגרמנית, חוקקה אוסטריה ב-1888 וב-1891 חוקי ביטוח נגד מחלות, וב-1891 הנהיגה דנמרק

⁸ בתחילת המאה העשרים היה ביטוח מסוג זה נהוג בקנטונים מסויימים בשוויץ.

⁹ ביטוח מעין זה מוכר בימינו כפנסיה תקציבית שבה עלות המשתתפים בביטוח משולמת מתקציב הגוף המבטח, ראו, קניבסקי, **ביטוח מהו**, עמ' 9.

¹⁰ ביטויים להשקפה זו בתנועת העבודה הועלו על הכתב בספריהם של הוגי הדעות ומנהיגים בתנועה זו כברל כצנלסון, **כתבי ברל כצנלסון**, עורך שמואל יבניאלי, תל אביב 1946-1950; יצחק טבנקין, **זברים**, תל אביב 1967-1985; דוד בן גוריון, **ממעמד לעם: פרקים לבירור דרכה וייעודה של תנועת הפועלים**, תל אביב תרצ"ג. השקפה זו נבחנה גם בספרות המחקר כדוגמת ספרו של זאב צחור, **בדרך להנהגת היישוב: ההסתדרות בראשיתה**, ירושלים 1992; יהודה סלוצקי, **מבוא לתולדות תנועת העבודה הישראלית**, תל אביב 1973; שלמה אבינרי, **דוד בן-גוריון: דמותו של מנהיג תנועת פועלים** ירושלים 1988; מאיר אביזוהר, **בראי סדוק: אידיאלים חברתיים ולאומיים והשתקפותם בעולמה של מפא"י**, תל אביב 1990; אניטה שפירא, **ההליכה על קו האופק**, תל אביב 1988.

¹¹ לדעת ביסמארק הנהגת תוכנית הביטוח הסוציאלי היתה חשובה כגורם מעודד נאמנות פוליטית וכדרך לעצור את התרחבותה של התנועה הסוציאליסטית באמצעות יישום דרישותיה שניתנו למימוש במסגרת ההסדר הפוליטי הקיים. ראו: John Williamson and Fred Pampel, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, New York 1993, p. 26.

בטוח זיקנה שעל פיו קיבלו כל אזרחי המדינה מגיל 60 קצבת פנסיה ללא השתתפות האזרחים במימונה. ב-1897 הנהיגה בריטניה חוק מתן פיצויים במקרים של תאונות עבודה וב-1908 חוק מתן קצבאות לזקנים מיעוטי יכולת מגיל 70. בצרפת אושר חוק ביטוח תאונות חובה לכורים ב-1894, שהורחב ב-1910 לכלל העובדים השכירים במדינה. בארצות הברית נחקקו חוקי ביטוח סוציאלי במספר מדינות. ב-1935 נחקק חוק פדרלי (Social Security Act), שהכיל ביטוח סוציאלי לאזרחי ארצות הברית.

עד סוף שנות הארבעים של המאה העשרים הנהיגו מעל 40 מדינות ביטוח לימי זיקנה, שמומן באופן שונה בכל מדינה על ידי המבוטחים והממשלה. רוב הסדרי הפנסיות במדינות אלו היו משלושה סוגים: "פנסיה תקציבית" – בהסדר זה שנועד בדרך כלל לעובדי המגזר הציבורי, המדינה או מוסד בו קיים הסדר פנסיה תקציבית, מימנו המעסיקים מתקציביהם את קיצבאות הפנסיה. סוג הסדר הפנסיה השני הוא "פנסיה ממלכתית" ולפיו הטילה המדינה חובת חיסכון לזיקנה על העובדים והמעסיקים, כשהמדינה ערבה לזכויות הפנסיוניות על ידי הבטחת רמה מינימלית של גימלה. סוג הסדר הפנסיה השלישי, שקדם לשני ההסדרים המקובלים ולעיתים התקיים במקביל להם, היה קופת התגמולים.

הביטוח הפנסיוני כחלק מהביטוח הסוציאלי מהווה נושא למחקר ותכנון כלכלי ברמה לאומית וברמה פרטנית. התפתחות הביטוח הפנסיוני במדינות וחברות שונות נחקרה כסוגיה היסטורית חברתית. למחקר ההיסטורי של הביטוח הפנסיוני נודעת חשיבות בהיותו פעילות כלכלית מתמשכת על פני זמן ארוך של פרטים, חברות כלכליות ומדינות. אירועים ותמורות כלכליות המשתקפות בהתפתחות הביטוח הפנסיוני על פני זמן, עשויים ללמד על אופיין, דמותן וסדרי עדיפויותיהן של חברות שונות מבחינה פוליטית, תרבותית ואידאולוגית.¹² עקרונות הביטוח הפנסיוני כדוגמת חלוקת האחריות לפרנסת העובד שפרש בינו לבין מעבידו ורשויות ציבוריות, גיל הפרישה ושיטות החיסכון, הוגדרו בתחום הכלכלי והחברתי על ידי ארגון העבודה הבינלאומי. הארגון שהוקם בשנת 1919 במטרה לדאוג לזכויות העובדים, לשפר את תנאי העבודה ולהגביר תעסוקה והכשרה מקצועית, מסייע למדינות על ידי שיתוף פעולה ומידע בנושאי תנאי

¹² ראו: Arnold Wilson, , and G.S Mackay, *Old Age Pensions : An Historical and Critical Study*, London 1941; Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971; Jørn Henrik Petersen, 'Three Precursors of Modern Theories of Old-Age Pensions: A Contribution to the History of Social-Policy Doctrines', *History of Political Economy*, Vol. 18, No. 3 (1986), pp. 405-417.

עבודה וזכויות עובדים כולל זכויות פנסיוניות. הארגון עוסק גם בקביעת תקני עבודה באמצעות אמנות בינלאומיות ויעוץ ומקדם מחקרים בנושאים הקשורים בתעסוקה.¹³

התפתחות הביטוח הפנסיוני ביישוב ובראשית ימי המדינה היתה בעלת מאפיינים שלא חפפו את התפתחותו במדינות ריבוניות, שבהן השלטון הוא שהוביל בדרך כלל את קידומו של נושא זה. בתקופת המנדט הבריטי, פעל השלטון בתחום הרווחה רק בנושאי בריאות תרבות וחינוך, ולא הקים מערכת ביטוח סוציאלי ופנסיוני.¹⁴ כתחליף לפעילות רווחה ממשלתית, התפתח הביטוח הפנסיוני בחברה היהודית המקומית במסגרת מערכות רווחה חברתיות וולונטריות שהקימו והחזיקו מוסדות של עזרה ההדדית. בחינת ההיבטים האידאולוגיים, הפוליטיים, החברתיים והכלכליים, שנכרכו בעיצוב הביטוח הפנסיוני ובמעבר מרעיונות למעשה, מעניקה נקודת מבט ייחודית המאפשרת הסתכלות הן עובדתית והן אידאולוגית, באמצעות בחינת הרעיון והגשמתו, על ההיסטוריה הכלכלית של ימי היישוב וראשית שנות המדינה. כארגון העובדים המרכזי ביישוב בתקופת המנדט, לקחה הסתדרות העובדים על עצמה את הדאגה לנושא הביטוח הפנסיוני. מדיניות זו של ההסתדרות נבעה מתפיסתה את עצמה לא רק כגוף שתפקידו לפעול כאיגוד מקצועי, אלא כגוף שמכותי הפועל באופן בלעדי בכל תחומי החיים הכלכליים והחברתיים של החברה העובדת בארץ ישראל.¹⁵ קבלת אחריות לנושאים החברתיים באה לידי ביטוי בחוקת היסוד שהתקבלה בוועידה השנייה של ההסתדרות ב-1923. בפרק הראשון של החוקה, "אשיות ההסתדרות", נקבע: "חוג פעולתה של ההסתדרות הכללית [...] סידור מוסדות לעזרה הדדית (קופת

¹³ ראו, Steve Hughes and Nigel Haworth, *The International Labour Organization (ILO): Coming In From The Cold*, New York 2011.

¹⁴ את העדר פעילות השלטון הבריטי בנושאי רווחה השלימו מוסדות העזרה ההדדית של היישוב היהודי שפעלו גם בנושאי רווחה שתוקצבו על ידי ממשלת המנדט כגון בתחומי בריאות, חינוך ותרבות, ואף עלו עליה. לדוגמא, בשנים 1936-1939 עלו ההוצאות לבריאות של מוסדות אלו על הוצאות הממשלה כמעט פי שתיים (1.83 מיליון ליש"ט הוצאות המוסדות היהודיים ליישוב היהודי בלבד, כנגד 0.95 מיליון ליש"ט הוצאות הממשלה לכלל תושבי הארץ). ראו, נדב הלוי, רות קלינוב מלול, **ההתפתחות הכלכלית של ישראל**, ירושלים 1968, עמ' 118-119; יעקב מצר, "לאומיות כלכלית ומבנה סקטורלי במשק היהודי בתקופת המנדט", **רבעון לכלכלה**, גיליון 98, 1978, עמ' 221-231; נחום גרוס ויעקב מצר, "מימון ציבורי במשק היהודי בתקופת בין המלחמות", בתוך גרוס, **לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ ישראל בעת החדשה** (להלן: גרוס, **לא על הרוח לבדה**), ירושלים 2000, עמ' 105-172. נתונים דומים על תקציבי משלת המנדט למימון פעילות רווחה פורסמו בחוץ לארץ ב-1946. ראו, Oscar Ggass and Daniel Creamer, *Palestine, Problem and Promise: An Economic Study*, Washington D.C., 1946, p. 349.

¹⁵ זאב צחור, **בדרך להנהגת היישוב, ההסתדרות בראשיתה**, ירושלים 1992, עמ' 128-186; אברהם דורון, "הסתדרות מדיניות רווחה ושיויוניות", בתוך: יוסף גורני, אבי בראלי ויצחק גרינברג (עורכים), **מחברת עובדים לארגון עובדים: לקט מאמרים על הסתדרות העובדים בימי היישוב והמדינה**, קרית שדה בוקר 2000, עמ' 695-706.

חולים, אחריות החיים, קופת-מלווה, ביטוח מחוסרי עבודה וכו')".¹⁶ הגישה שלפיה להסתדרות יש תפקידים חשובים גם בתחום הסוציאלי היתה עם הזמן למושג יסוד בהשקפת עולמה ובפעילותה. בקובץ המאמרים "מועד ליובל הארבעים של ההסתדרות" שפורסם ב-1960, כתב פנחס לבון (לוביאנקר), המזכיר הכללי של ההסתדרות:

לא הסתפקנו במיזוג היסוד המקצועי והיסוד הקונסטרוקטיבי. הוספנו לשניים אלה את היסוד השלישי של עזרה הדדית בין חבר לחבר, יסוד החי בהסתדרות כיום כפי שחי לפני עשרים ושלושים שנה והמתבטא למעשה בכל אורחות – חייה של תנועתנו.¹⁷

ארבעים שנה לאחר הקמת ההסתדרות זיהה לבון, את העזרה ההדדית כעיקרון שהנחה את ההסתדרות בכל פעולותיה. ההיסטוריון הכלכלי יעקב מצר הצביע על כניסת ההסתדרות לתחום העיסוק הפנסיוני כמילוי חלל ריק בנושא הסוציאלי בכלכלה הארץ ישראלית. חוסר הפעילות בנושאים חברתיים נבע מהעדר פעילות שלטונית ומן העובדה שההסתדרות הציונית הונהגה בראשית ימי המנדט על ידי רוב לא סוציאליסטי, שהחלטותיו בנושאים כלכליים נגזרו בראש ובראשונה משיקולים שלא ייחסו חשיבות עודפת למימד החברתי.¹⁸

תקופת הדיון הנחקרת משתרעת משנת 1920 ועד 1957. הסתדרות העובדים הכללית כארגון העל של תנועת הפועלים היהודית בארץ ישראל מילאה תפקיד מרכזי, הן רעיוני והן מעשי, ביצירת הביטוח הפנסיוני. ההתארגנויות שפעלו בתחום העזרה ההדדית לפני הקמת ההסתדרות היו בעיקרן יוזמות מקומיות בקנה מידה קטן וללא מטרה מוגדרת. עזרה הדדית ממוסדת ראשונה ניתן לראות בהחלטה על הקמת קופת חולים שהוצעה על ידי ברל כצנלסון בוועידתה השנייה של הסתדרות הפועלים החקלאיים ביהודה בדצמבר 1911.¹⁹ החלטה זו יצרה את ארגון העזרה ההדדית הראשון בארץ שמומן והופעל באופן סדיר. הפעילות בנושא הביטוח הפנסיוני בתקופה שקדמה להקמת ההסתדרות היתה דלה ביותר ולהוציא מקומות עבודה בודדים (כגון בנק אנגלו פלשתינה ויקבי הברון רוטשילד בראשון לציון), לא היו

¹⁶ **חוקת ההסתדרות**, ינואר 1938, עמ' 4.

¹⁷ פנחס לבון, "ארבעים שנה", בתוך: יהודה גוטהלף וצבי ארד (עורכים), **מועד ארבעים שנה להסתדרות** (להלן: גוטהלף, **מועד ארבעים**), תל אביב 1960, עמ' 4.

¹⁸ יעקב מצר, "לאומיות כלכלית ומבנה סקטוריאלי במשק היהודי בתקופת המנדט", **רבעון לכלכלה**, מס' 98 (דצמבר 1978), עמ' 221-222.

¹⁹ ראו, אניטה שפירא, **ברל, ביוגרפיה**, תל אביב 1980, כרך א, עמ' 87-88.

קיימים הסדרי ביטוח פנסיוני לעובדים. מכאן נובעת הבחירה במועד הקמת ההסתדרות בדצמבר 1920 כנקודת הפתיחה של המחקר שלפנינו.

רעיון הביטוח הפנסיוני הוזכר כאמור לראשונה בהחלטת הוועידה השנייה של ההסתדרות ב-1923 על הקמת מוסד לביטוח חיים במסגרת מוסדות חברת העובדים: "הצורך באחריות העובדים במקרי מות ולעת זיקנה היה מורגש מכבר. [...] הועד הפועל בחר בוועדה מיוחדת שתפקידיה: א. לטפל בהכנת החומר הדרוש לברור השאלה ולהכין תקנות לסדור חברה לאחריות על יד חברת העובדים".²⁰ הוועדה נדרשה לעסוק גם ב"הבטחה למקרי מות ולעת זיקנה".²¹ בשנות השלושים והארבעים התרחבו הסדרי הביטוח הפנסיוני לשכירים במגזרים שונים במשק היהודי בארץ ישראל. הסדרים אלו עברו שינויים בין השאר בהשפעת פעילותו של גוף הפיקוח והניהול ההסתדרותי, ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה, בתחילת שנות הארבעים. עם הקמת מדינת ישראל ובמיוחד לנוכח העלייה הגדולה, הועברו חלק ממטלות הביטוח הסוציאלי (כדוגמת הטיפול בעולים קשישים או חולים שלא יכלו להיקלט בשוק העבודה), מההסתדרות למדינה, והוחל בהקמת ביטוח סוציאלי כולל ביטוח זיקנה. אירועים אלו השפיעו רבות על התפתחות הביטוח הפנסיוני בארץ.

שנת 1957 נבחרה כמועד סיום המחקר משום שבה נחתם הסכם בין שר האוצר לוי אשכול לבין מזכיר ההסתדרות לבון בנוגע לשימוש בכספי התגמולים והפנסיה לצורך פיתוח משק המדינה ומשק העובדים במסגרת מפעלי חברת העובדים. הסכם זה השלים את תהליך הקמתן והתייצבותן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות וקבע את מעמדן ותפקידן במשק העובדים ובמשק המדינה לכיובל שנים. יצירת הסדרי הביטוח הפנסיוני במהלך התקופה שתידון במחקר זה התאפיינה במעברים בין דגמים שונים של ביטוחים פנסיוניים, כדוגמת קופות תגמולים, קרנות ביטוח, ביטוחים אישיים, קרנות פנסיה ותבניות ביטוח פנסיוני שנוצרו במסגרות מוסדיות סגורות כמו קופות הפנסיה של עובדי סולל בונה והסתדרות המורים. התפתחות הסדרים אלה הושפעה מהסדרי ביטוח שנוצרו באירופה. חלקם (כגון קרנות הביטוח), היו דגם ייחודי, שנגזר מהתנאים הכלכליים ששררו בארץ, ומקורם במעורבות ארגון עובדים ביצירתם והעדר השתתפות ממשלתית בגיבושם. מוסד העזרה ההדדית שסיפק את הפתרון הפנסיוני המקובל ביותר בתקופת היישוב לעובדים שפרשו מעבודה מפאת גיל או עקב מצב בריאותי היה קופת התגמולים. קופת התגמולים הראשונה בארץ ישראל נחשבת קופת התגמולים של עובדי בנק

²⁰ החלטות הוועידה השנייה של ההסתדרות, ארכיון העבודה ע"ש פנחס לבון (להלן: אה"ע) IV-206-2, עמ' 159.

²¹ שם.

אנגלו פלשתינה, שנוסדה ב-1910 על ידי זלמן דוד לבונטין, מיוזמי הקמתו של הבנק ומנהלו הראשון.²² הקמת קופות תגמולים בהיקף נרחב וממוסד החלה לאחר כינון שלטון המנדט הבריטי ובמהלך שנות השלושים והארבעים נוצרו קופות תגמולים בעלות מאפיינים מיוחדים הקשורים לענפים מקצועיים. המחקר יציג דגמים שונים אלה של הביטוח הפנסיוני, על יתרונותיהם, חסרונותיהם ומידת הצלחתם כהסדרי ביטוח. כמו כן יבחנו בו תהליכי המעבר בין הדגמים השונים תוך התמקדות במעבר בין קופות התגמולים וקרנות הפנסיה.

הנחות יסוד אחדות נמצאות במרכזו של מחקר זה. הראשונה היא שהדרישות לביטוח פנסיוני והקמת הסדרי ביטוח פנסיוניים בפועל, הונעו ממניעים אידאולוגיים. על פי הנחה זו האידאולוגיה הסוציאליסטית הקונסטרוקטיבית, שכללה בעקרונותיה את העזרה הדדית בין בני האדם, היא שעמדה בבסיס הקמת מוסדות עזרה הדדית בארץ שטיפלו גם בנושאי הביטוח הפנסיוני. הנחה שניה היא שהסדרי הפנסיה שהתפתחו בתקופה הנדונה היו חלקיים ולא יעילים ועל כן נדרשו שינויים ממשיים כדי להביא לתיקון ולשיפור הביטוח הפנסיוני. ההנחה השלישית גורסת שהסדרי הפנסיה שנהגו במדינות שונות השפיעה על פיתוח ההסדרים הפנסיוניים בארץ. ההנחה הרביעית היא כי התפתחות הביטוח הפנסיוני הושפעה גם מטעמים פוליטיים שמקורם במדיניות הריכוזית שבה דגלה הנהגת ההסתדרות בניהול מוסדותיה. העוצמה הכלכלית והפוליטית שהתרכזה בידי מנהלי קופות התגמולים, ושהתחזקה עם התרחבות פעילות קופות התגמולים הן בהיקף הכספי והן במספר החברים, עמדה בניגוד למדיניות ריכוזית זו. הנהגת ההסתדרות בחרה להתמודד עם הדילמה האמורה באמצעות איחוד הפעילות הפנסיונית של קופות התגמולים בקרנות פנסיה המנוהלות על ידי מנהלים מקצועיים שמונו על ידה. התפתחות הביטוח הפנסיוני מקופות תגמולים לקרנות פנסיה התבצעה בתהליכי ריכוז פעילות הדרגתי. תחילתו בריכוז חלק מפעילות קופות התגמולים בגופים ארגוניים (כגון ריכוז הניהול והפיקוח החשבונאי בברית פיקוח). בשלב שבה בעקבותיו רוכזו פעילות השקעה וביטוח (כדוגמת חברת גמול והביטוח ההדדי). בהמשך הוקמו קופות תגמולים מרוכזות על בסיס ארצי (קרנות הביטוח), וסיום תהליך הריכוז בהקמת קרנות פנסיה שמיזגו לתוכן את כלל הפעילות הפנסיונית של קופות התגמולים. במסגרת פעילות ההסתדרות לריכוז הביטוח הפנסיוני, ראו מנהיגי ההסתדרות בצבר הכספים שהצטבר בקופות התגמולים, מקור למימון פיתוח משק היישוב והמדינה באמצעות פיתוח מפעלי חברת העובדים. הדרך בה ביקשה הנהגת ההסתדרות לכוון את השקעות קופות התגמולים למטרה זו היתה על ידי הקמת קרנות

²² זלמן דוד לבונטין, פרקים: עובדות נשכחות מעבודת ההסתדרות הציונית, תל-אביב 1924, עמ' 237.

פנסיה כהסדר פנסיוני מרוכז שניתן לנהל את השקעותיו באופן יעיל ולמטרות רצויות. הנחה חמישית היא שרעיון מיזוג הסדרי הפנסיה להסדר פנסיוני לכלל תושבי המדינה במסגרת הביטוח הלאומי נכשל בשל התנגדות פוליטית.

במסגרת הנחות היסוד הנזכרות יוסברו במחקר התהליכים שיצרו את מערכת הביטוח הפנסיונית ההסתדרותית כמערכת עיקרית ומובילה, בטרם החלו תהליכים שהביאו להלאמתה. יבדקו ההיבטים הארגוניים, הכלכליים והאידיאולוגיים של נושא הביטוח הפנסיוני וקשרי הגומלין שביניהם. המחקר הנוכחי מתמודד עם שורה של סוגיות מהותיות הנובעות מהיבטים אלו. תיבחן האידיאולוגיה והחזון שהניעו הנהגה צעירה של קבוצת אוכלוסייה צעירה במיוחד לדאוג ולמסד הסדרי ביטוח פנסיוני לעתיד, גם בתקופות של בעיות קיומיות מידיות. המחקר יעסוק ביישום בפועל של הסדרי ביטוח פנסיוניים והתאמתם לאידיאולוגיה שהנחתה אישים וארגונים שפעלו בתחום. יבדקו המסגרות האירגוניות שטיפלו בביטוח הפנסיוני וכיצד השתלב הטיפול בביטוח זה בשינויים הארגוניים שחלו בתקופת המחקר. אבחן אם וכיצד השפיעו מהלכים ושינויים בתחום הביטוח הפנסיוני במדינות שונות ובמיוחד בבריטניה על התפתחות הנושא בארץ ישראל. הסדר הביטוח הפנסיוני העיקרי בתקופת המנדט התבסס על קופות תגמולים. בנוסף תיבחן מידת התאמתן כהסדר פנסיוני מספק מבחינה כלכלית פנסיונית וחברתית. תבוררנה הסיבות לשינויים בהסדר קופות התגמולים שהובילה ההסתדרות, וכיצד הושפעו והשתלבו שינויים אלו באירועים שחווה משק היישוב והמדינה בתקופה הנחקרת. אשרטט את קווי המתאר שבהם אירע השינוי בפועל: מי היו האישים והגופים שהובילו את השינוי, מה היו המהלכים החברתיים, הכלכליים והחוקיים ששולבו בתהליך, מה היו ההתנגדויות לשינויים והאם וכיצד התגברו עליהן, ומה היתה השפעתן על ההסדרים הפנסיוניים שנקבעו. לאחר קום המדינה וקבלת אחריות המדינה לנושאים חברתיים ובהם גם הביטוח לימי זיקנה, במסגרת הביטוח הלאומי, נוצרו יחסי הגומלין בין ההסתדרות והממשלה בנושא הביטוח הפנסיוני. המחקר יציג את הקשרים הללו ויתאר את השפעתם על התפתחות הביטוח הפנסיוני בישראל. ככל שהתרחבה האוכלוסייה החוסכת לקראת ימי פרישה מעבודה פעילה בהסדרי הפנסיה, הלך וגדל חלקם של הכספים המופקדים בפעילות משק המדינה. המחקר יסקור את יחסי הגומלין בין ההסתדרות והממשלה בתהליך שילוב כספי הביטוח הפנסיוני לסוגיו, בפיתוח משק המדינה ומשק ההסתדרות (חברת העובדים), וינתח אם ובאיזה היקף מילא הביטוח הפנסיוני תפקיד פוליטי במערכות הבחירות בתקופה הנחקרת.

נושא ההיסטוריה הכלכלית בתקופת היישוב וראשית ימיה של מדינת ישראל הוצג בעבודותיהם המדעיות של חוקרי כלכלה, היסטוריה וסוציולוגיה נחום גרוס, יעקב מצר, נתן זוסמן, יורם בן פורת,

יצחק גרינברג, אברהם דורון, מרשל סרנת, חיים ברקאי, רוברט שרשבסקי ואפרים קליימן. מחקרים של החוקרים הללו עסקו בהשפעת הממשלים בארץ ישראל ובהשפעת אירועים פוליטיים וכלכליים עולמיים על הכלכלה המקומית. חטיבת מחקרים מיוחדת עסקה בהתפתחות הבנקאות בארץ ישראל ובמדינת ישראל (כולל מחקרים מקיפים על שני הבנקים הגדולים, מחקרים של נחום גרוס ויצחק גרינברג על בנק הפועלים – **בנק הפועלים חמישים השנים הראשונות**, ומחקרים של נחום גרוס, נדב הלוי, אפרים קליימן ומרשל סרנת על בנק לאומי, **בנקאי לאומה בהתחדשותה**).²³ מחקרים בהיבט היסטורי עסקו בהתפתחות התוצר המקומי, בתעשייה ובמימון הציבורי: יורם בן פורת, "צמיחתם המשולבת של האוכלוסייה והתוצר 1922-1982", המשק הישראלי: חבלי צמיחה, תל-אביב 1989, עמ' 29-44, חיים ברקאי, **ימי הבראשית של המשק הישראלי**, ירושלים 1990, עמ' 54-91; רוברט שרשבסקי, **מבנה המשק היהודי בארץ ישראל ובישראל – קובץ מסות**, יעקב מצר, גיבוש מערכת המימון הציבורי והציוני 1919-1921, ירושלים 1976; אברהם נאמן, "מימון ציבורי של יעדי פיתוח", **הרבעון לכלכלה** גיליון 64, תל אביב דצמבר 1969 עמ' 341-345; יוסף גבאי, "התפתחות המיסוי והמימון הציבורי בישראל", **הרבעון לכלכלה**, גיליון 57-58, תל אביב אוגוסט 1968, עמ' 85-93. מחקרים אחרים בדקו יחסי גומלין בין תהליכים פוליטיים היסטוריים וכלכליים, וכן בחברות ובמוסדות כלכליים, בדגש על מוסדותיה הכלכליים של ההסתדרות.²⁴ הביטוח הפנסיוני הוזכר במחקרים נוספים בעיקר בנושא כלכלי הקשור לרוב לשדה החברתי שעסק בזכויות עובדים. כך למשל, מאמרו של אברהם דורון על חוקי העבודה והביטוח הסוציאלי בתקופת המנדט, ועל הביטוח הלאומי במדינת ישראל, ובהתפתחות ענף הביטוח והחיסכון הציבורי, מאמרו של יצחק גרינברג על הביטוח ההסתדרותי ובמאמרו של נחום קרלינסקי על הקואופרציה האשראית.²⁵ קבוצת מחקרים אחרת עוסקת ישירות בנושאי הביטוח הפנסיוני ונעשתה

²³ נחום גרוס ויצחק גרינברג, **בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות**, תל-אביב 1994 (להלן: גרוס וגרינברג **בנק הפועלים**), עמ' 307-312, 402-415; נחום גרוס, נדב הלוי, אפרים קליימן ומרשל סרנת, **בנקאי לאומה בהתחדשותה: תולדות בנק לאומי לישראל**, רמת-גן 1977, עמ' 113-200, 345-360; גרוס, **לא על הרוח לבדה**, עמ' 105-227, 361-363; נחום גרוס "הבנקאות היהודית וצמיחת המשק בתקופת המנדט", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1946, עיונים בתקומת ישראל סדרת נושא** (2003), (להלן: **כלכלה וחברה בימי המנדט**), עמ' 217-238, 184-189; מרשל סרנת, **חיסכון והשקעה באמצעות קופות הגמל בישראל** (להלן: סרנת **חיסכון**), ירושלים 1966, עמ' 13-109.

²⁴ יצחק גרינברג, **רעיון חברת העובדים: מדוד בן-גוריון עד פנחס לבון**, תל אביב 1989; הנ"ל, **אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים**, תל אביב 2004; אליהו אגרס, **ברית בוני מדינה: חברת העובדים בתפיסתו של דוד בן-גוריון**, תל אביב 1988.

²⁵ יצחק גרינברג, "ראשית הביטוח ההסתדרותי מקופת אחריות להסנה", **הרבעון לכלכלה**, גיליון 126 (1985) עמ' 295-302; נחום קרלינסקי, "הקואופרציה הפרטית בתקופת המנדט: אשראי וחיסכון", בתוך: **כלכלה וחברה בימי המנדט**, עמ'

בידי מרדכי בננסון ובנו מאיר. מרדכי בננסון היה ראש המחלקה לסטטיסטיקה באוניברסיטת סימפרופול ובארץ ממייסדי בית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל-אביב, וכן היה ממייסדי ומנהלי חברת הביטוח הסנה. מאיר בננסון שהיה מוסמך אוניברסיטת בורדו במתמטיקה מדעית ומומחה לאקטואריה מהמכון הבריטי לביטוח, לימד אקטואריה באוניברסיטה העברית בירושלים שימש כאקטואר קרן הפנסיה של עובדי קופת חולים ונמנה עם מייסדיה ב-1938.²⁶ שניהם חקרו את נושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני בתקופת המנדט (שנות השלושים והארבעים), ומאיר בננסון גם בתחילת שנות החמישים, וכן עסקו ביעוץ ובניהול בתחום. קבוצת פרסומים נוספת עסקה במחקר הביטוח הפנסיוני ובהתפתחותו, והיא כוללת את מחקרו של מרשל סרנט על קופות הגמל, ופרסומים של מנהלי קרנות הפנסיה צבי גינת (גרינברג), מייסד ומנהלה הראשון של קרן הגמלאות המרכזית, מנחם צינמון (מנהל מבטחים) ויהודה לביטוב שניהל את ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה והיה ממייסדי חברת גמול. מחקריהם התרכזו בעיקר בתחום התאוריות הכלכליות והמתמטיות של נושא הפנסיה, בהקשרים של התפתחות היסטורית של כלכלת המדינה והיישוב, והציגו מידע סטטיסטי כלכלי רב שתאר את התפתחות הביטוח הסוציאלי בארץ.²⁷

הביטוח הפנסיוני במהותו הינו חוזה בין מבטח ומבטח ומערכת תשלומים הפרושה על פני זמן רב. כיוון שהמשמעות הכספית של ביטוח כזה הינה מהותית ובאה לידי ביטוי לרוב בטווח הארוך, קיים צורך בתיעוד פעולות הגוף המבטח, קופת תגמולים או קרן הפנסיה לא רק במישור האישי בין הגוף המבטח והמבטוח, אלא גם כלפי רשויות המדינה וציבור המבוטחים. חלק מתיעוד זה נשמר לאורך שנים על פי חוק. חומר ארכיוני זה מאפשר קבלת תמונה מדויקת למדי על אוכלוסיית העמיתים בקופות, על שימוש בכספים, מדיניות השקעת כספי המבוטחים, וניהול מהיבטים של רווחה וכלכלה. המקורות הארכיוניים המציגים את התפתחות הביטוח הפנסיוני במהלך התקופה הנחקרת והפיכתן של קופות התגמולים והפנסיה לגורם כלכלי מרכזי, הינם בעלי חשיבות לביצוע המחקר. מקורות אלו כוללים תזכירים ותקנות קופות גמל, דוחות כספיים ודיונים על משמעותם, החלטות של ועדות השקעה, ושל הנהלות קופות בנושאי ניהול שוטף, דיונים והחלטות שהתקבלו בוועדות הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות

280 ; אברהם דורון, "תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט", בתוך: **כלכלה וחברה בימי המנדט**, עמ' 519-552; **המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953**, ירושלים 1975.

²⁶ דן בנור (בנו של מאיר בננסון ונכדו של מרדכי בננסון), ריאיון אישי, באר-שבע, 5.6.2014, 7.6.2014.

²⁷ סרנט, **חיסכון**; מנחם צינמון, **ביטוח סוציאלי של העובדים בישראל**, תל-אביב 1964 (להלן: צינמון, ביטוח סוציאלי); יהודה לביטוב, "קופות תגמולים ופנסיה בישראל", **דו"ח ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בע"מ**, תל-אביב 1948, 1949, 1950, 1951; צבי גינת, "קופת תגמולים דרכה ותפקידה", **שורות פנקס לענייני הפקידים**, מס' 32, תל-אביב 1943.

ובדיווחים על תהליכי איחוד הקופות לקרנות פנסיה, וכן נתונים סטטיסטיים על היקף הביטוח הפנסיוני, מספר עמיתים וצבר כספי ואפיקי השקעה הזמינים בדוחות ברית פיקוח.

מושגים בתחום הביטוח הפנסיוני ילוו מחקר זה. מן הראוי להגדירם בפתיחתו:

1. "אקטואריה" ("אקטוארי") – מדע העוסק בפתרון בעיות כלכליות, חברתיות הכוללות מצבי אי ודאות באמצעות טכניקות מתימטיות וסטטיסטיות. האקטואריה הוכרה כדיסציפלינה מדעית במאה ה-17. מדע האקטואריה משמש לחיזוי מצבה הכלכלי ויכולתה של קרן פנסיה לעמוד בהתחייבויותיה לעמיתה, ולחישוב הכנסתו של העמית הבודד בעתיד. אדם העוסק במדע האקטואריה באופן מקצועי נקרא אקטואר.
2. "ביטוח פנסיוני" – מגוון פעולות ואמצעים שנועדו להבטיח לאדם הכנסה בעת פגיעה ביכולתו להתפרנס מעבודה עקב גיל (זיקנה), נכות והכנסה לשאריו בעת מותו.
3. "ברית פיקוח" – גוף ביקורת חשבונאית שהוקם ב-1934, במסגרת חברת העובדים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, על מנת לחסוך בהוצאות רואי חשבון. ברית הפיקוח הראשונה נוסדה לצורך ביקורת חשבונות הקואופרציה החקלאית העובדת ואחריה נוסדו במתכונת חברות בע"מ בריתות פיקוח נוספות, כדוגמת "ברית הקואופרציה הצרכנית בישראל", "מרכז קופות המלווה" – ברית הפיקוח של הקואופרציה האשראית העובדת בע"מ, "ברית הפיקוח לאגודות השיכון" ו"ברית הפיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בע"מ".
4. "גימלה" ("קיצבה") – תגמול המשולם לאדם או לזכאי לו, בגין עבודה או שירות שביצע או כפיצוי על פגיעה. גימלה משולמת בכסף וניתנת בצורת מענק חד-פעמי או באופן תקופתי.
5. "הסדרי ביטוח פנסיוני" – מכלול הכלים המייצרים ביטוח פנסיוני.
6. "עמית" – חוסך בקרן פנסיה או בקופת גמל.
7. "ערבות הדדית" – אחריות של כלל עמיתי קרן הפנסיה או קופת הגמל כלפי כל אחד מחבריה, ושל כל אחד מהעמיתים כלפי כלל העמיתים. המשמעות הכלכלית של הערבות ההדדית באה לידי ביטוי בתשלום הגימלאות לעמיתים.
8. "פנסיה" – היא סוג של גימלה, המשולמת באופן תקופתי או חד פעמי, לעובדים שכירים ולעובדים עצמאיים שחסכו לצורך זה, ולשאר מבוטחים בגין תקופת עבודתם.
9. "פנסיה צוברת" – קרן פנסיה המשלמת גימלה מתוך תשלומים ששולמו על ידי עובד (שכיר) ומעביד או עובד עצמאי המשלם עבור עצמו ללא תשלום מעביד, והרווחים שנצברו.

10. "פנסייה תקציבית" – גימלת פנסייה המשולמת מתוך תקציבו של המעביד (ללא השתתפות העובד).
11. "קופת פנסייה" ("קרן פנסייה") – אמצעי ביטוח פנסיוני המבטיח למבוטח תשלום חודשי לכל ימי חייו עם פרישתו מעבודה בהגיעו לגיל פרישה, או בקרות אירוע בריאותי שאינו מאפשר למבוטח להמשיך לעבוד (פנסיית נכות), או במות המבוטח (פנסיית שאירים – במקרה זה שאירי המבוטח יקבלו תשלום שהוסכם עליו מראש).
12. "קופת תגמולים" ("קופת תגמולין", "קופת גמל") – אמצעי ביטוח פנסיוני הכולל חיסכון עובד ומעביד בשיעורים מוסכמים, והעמדת סכום החיסכון ופירותיו לזכות החוסך (מוטב שהוסכם עליו מראש או יורשו החוקיים אם לא נקבע מוטב), בעת הפסקת עבודה עקב אירוע ביטוחי (גיל זיקנה, נכות, או מוות). קופות תגמולים הוקמו בראשיתן על בסיס מקום עבודה.
13. "קרן ביטוח" – אמצעי ביטוח פנסיוני המפעיל קופת גמל ארצית, רב מפעלית על בסיס מקצוע המבוטחים.
- התפתחות הפעילות הפנסיונית בתקופה הנחקרת מתאפיינת בעשייה שהולכת ומתגברת בהדרגתיות בשנות העשרים, הקמת הסתדרות העובדים הכללית ופעילות הממשלה המנדטורית בנושא הפנסיוני. שנות השלושים היו בעיקר שנות התבססות קופות התגמולים כהסדר פנסיוני מוביל, ובשנות הארבעים ניכרו ביתר שאת העיסוק בתחום זה. הדבר נבע הן מפעילות הנמרצת של ברית הפיקוח, תחת הנהגתו של יהודה לביטוב, בייסוד הסדרים פנסיוניים ושיפורם והן מסיבות דמוגרפיות שהיו תולדת הצורך בהסדרי פנסייה רחבים ומשופרים לאוכלוסיית הארץ שגדלה מספרית ובאופן טבעי הלכה והתבגרה. בשלהי שנות הארבעים, בעת הקמת מדינת ישראל, פעלו בה 275 קופות תגמולים, שבהן חסכו מעל 43 אלף עובדים (כ-22 אחוזים מכלל העובדים השכירים).²⁸

²⁸ סיכומי קופות התגמולים והפנסייה, **ירחון העבודה, משרד העבודה**, ירושלים נובמבר 1950, עמ' 6-7; יהודה לביטוב **קופות התגמולים בישראל בשנת 1950**, תל-אביב 1951 (להלן: לביטוב, קופות התגמולים בישראל בשנת 1950). ענף קופות התגמולים הגיע לשיאו בשנת 1952, כשמספר הקופות הגיע ל-426 קופות תגמולים (כולל ארבע קופות רב מפעליות, כמו קרן ביטוח פועלי בניין ועובדי אריזה), ובהן למעלה מ-160,000 חברים (כארבעים אחוזים מסך השכירים במסק). לאחר הקמת קרנות הפנסייה משנת 1954 ואילך, פחת מספר קופות התגמולים בהדרגה (419 בסוף שנת 1957, 403 בסוף שנת 1961). במקביל המשיך מספר החברים בקופות לגדול (מעל 380,000 חברים בסוף שנת 1961). הגידול נבע מייסוד קופות תגמולים לעובדים עצמאים ומהמשך פעילות קופות תגמולים במתכונת מצומצמת, כסוג של תכניות חיסכון מקבילות לקרנות הפנסייה. ראו, סיכומי קופות התגמולים והפנסייה, **ירחון העבודה**, משרד העבודה, ירושלים מרס 1953, עמ' 1-9; סרנת, **חיסכון**, עמ' 36-42.

על בסיס מסד זה לקחה הממשלה את האחריות הציבורית לפיתוח כלכלי ולרווחה. משרדי הממשלה נדרשו למצוא פתרונות לבעיות חברתיות של אבטלה, מחסור בדיור, טיפול באוכלוסייה קשישה ובעיות רווחה שונות. אחד האתגרים שהציבה העלייה הגדולה היה הצורך למצוא דרך לאפשר ביטוח פנסיוני ומקור פרנסה לעולים מבוגרים, שהיו על סף או עברו את גיל הפרישה. נושא הביטוח הפנסיוני הפך לחלק מתוכנית ייסוד הביטוח הלאומי, שתוכנן והוקם בתחילת שנות החמישים. התשתית העקרונית לבחינתו של גוף רב ערך זה בחיים הישראליים, נפרשת לאורכה של הפרשה ההיסטורית שתוצג כאן. בה בעת פרשה זו היא פרק חברתי חיוני בשרטוט קורות היישוב היהודי ודרכו לביסוס עצמאותו המדינית והכלכלית.

פרק ראשון

הסדרי הפנסיה בתקופת המנדט

"פעם אחת ישבו רבי יהודה ורבי יוסי ורבי שמעון וישב אצל יהודה בן גרים. פתח רבי יהודה ואמר: כמה נאים מעשיה של אומה זו תקנו שווקים, תקנו גשרים, תקנו מרחצאות. רבי יוסי שתק. נענה רבי שמעון בן יוחאי ואמר: כל מה שתקנו לא תקנו אלא לצורך עצמם".

תלמוד בבלי, מסכת שבת, דף לג, ע"ב.

בסוף המאה התשע עשרה, בתקופת שלטון האימפריה העות'מאנית התמסדו בארץ ישראל הסדרי פנסיה כחלק מתנאי העסקה בשרות הציבורי. בעלי משרות ציבוריות יכלו לתבוע קיצבת פרישה אחרי שלושים שנות שרות (היתה אפשרות לפרישה מוקדמת שהקטינה בהתאם את גובה הקיצבה), לפי תעריפים שונים (שלא היו קשורים בהכרח למשכורתם בעת השרות), בהתאם לתפקיד אותו מילאו ומשך שנות שרותם.²⁹ הסדרים אלו, שחלקם היו פרטניים, לא נוהלו כהסדר ביטוח לפיו חוסך העובד בהשתתפות המעביד בתוכנית ביטוח והגימלה משולמת מחיסכון זה, אלא ההסדר מומן על ידי המדינה ושולם בצורות שונות כקיצבה חודשית או שנתית או כמענק חד פעמי.³⁰ הסדרים אלו היו תוכניות הפנסיה העובריות שהונהגו בארץ ישראל בעת החדשה והיוו דוגמא להנהגת ביטוח פנסיוני ציבורי בהמשך.

עם הקמת מוסדות ממשלת המנדט ותחילת התחיקה המנדטורית, החלה בארץ ישראל תקופה בה נוצרו הסדרי פנסיה הן ביוזמת השלטון המנדטורי לעובדיו והן באופן וולונטרי על ידי מפעלים ומוסדות

²⁹ ראו: William Smith Cooke, *The Ottoman Empire and its Tributary States (Excepting Egypt): With Sketch of Greece*, Amsterdam 1968, pp. 52-54; Gokhan Cetinsaya, *Ottoman Administration of Iraq, 1890-1908*, London 2006, pp. 49-71; Behar Cem, *A Neighborhood in Ottoman Istanbul: Fruit Vendors and Civil Servants in the Kasap İlyas Mahalle*, New-York 2003, pp. 162-163.

³⁰ ראו רשימת תשלומי פנסיה לעובדי הממשל העות'מאני בעיר עכו בשנת 1900, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), ISA-Ottomans-Ottomans-000yim9; רשימת תשלומי פנסיה לעובדי הממשל העות'מאני בעיר יפו בשנים 1911-1912, א"מ ISA-Ottomans-Ottomans-000yn3a.

(מוסדות התנועה הציונית, מפעלי ומוסדות הסתדרות העובדים וגופים כלכליים פרטיים). היוזמות האמורות יצרו את דגמי ההסדרים הפנסיוניים שאיפיינו את תקופת המנדט ובמיוחד את הסדר קופת התגמולים. הדיון בפרק זה יסקור את התפתחות הסדרי הפנסיה הללו. ייבדקו אופן ייסודם במגזרים השונים בכלכלת הארץ, הגורמים שהובילו הקמת הסדרי פנסיה ומידת מעורבות השלטון הבריטי בהקמתם והפעלתם. הכרת תהליך התפתחות תוכניות הפנסיה בתקופת המנדט תאפשר בהמשך המחקר לבחון אם היו הסדרי הפנסיה הן הממשלתיים והן ההסדרים הוולונטריים, יעילים ומספקים מבחינה כלכלית, פנסיונית וחברתית או שימשו כתוכניות ראשוניות להסדרי פנסיה מתקדמים.

א. הביטוח הפנסיוני וקופות התמולים

לאחר כיבוש הארץ על ידי הבריטים ב-1918 והקמת המשטר המנדטורי בראשית שנות העשרים, נחקקה ב-1925 פקודה "המסדירה את ענין הפנסיות והתגמולים ושאר קצבות אשר ינתנו בעד שרות בממשלת פלשתינה (א"י)". תוקף הפקודה חל רטרואקטיבית מ-1 ביולי 1920.³¹ הפקודה כללה את הגדרת השרות הממשלתי ומשכו, הגדרת המשרה, גובה השכר, והקרבה המשפחתית לנושא המשרה המזכים קבלת פנסיה לאחר פטירתו. שכר מישרה בשרות הממשלתי שזיכתה את המועסק בה בפנסיה, הוגדר כ"משכורת בת פנסיה".³² כמו כן הוגדר גיל הפרישה וגובה קיצבת הפנסיה (נקבע ששכומה המירבי לא יעלה על שני שלישים מן המשכורת בת-הפנסיה הגבוהה ביותר, שקיבל עובד במשרה בת פנסיה בזמן מן הזמנים במשך ימי שרותו בפלשתינה א"י). בתוספת לפקודה ("תקנות למתן פנסיות, תגמולים ושאר קצבות"), פורטו הוראות הפקודה כדוגמת חישוב גובה הקיצבה ("אחד חלקי שבע מאות ועשרים ממשכורתו בת הפנסיה לכל חודש ימים משנות שרותו, אך לא יותר מהשכר המירבי שנקבע"),³³ וחישוב הקיצבה לזכאי לפנסיה שעקב פגיעה גופנית במהלך וכתוצאה משרותו נאלץ לפרוש.³⁴ הפקודה קבעה בפירוש את מקור המימון של

³¹ רוברט הרי דרייטון (עורך החוקים לממשלת פלשתינה א"י), **חוקי פלשתינה (א"י) הנוהגים ביום 31 בדצמבר 1933** (להלן: פקודת הפנסיות), כרך ב, פרק קז, פנסיות, עמ' 1081-1097.

³² עובדת היותה של מישרה כמישרה המזכה בפנסיה צויין בטפסי קבלה לעבודה (FORM A: Pensionable Posts) לדוגמא: העלמה Sultanie Saba Helaby התקבלה לעבודה ב-24.9.1942 לתפקיד: Assistant Inspector. טופס קבלתה לעבודה היה טופס FORM A. לעומתה העלמה Sylva Malka Galber התקבלה ב-1.10.1942 לתפקיד עוזר מפקח זמני. טופס קבלתה היה FORM C – טופס למישרה המוגדרת: Nonpensionable Post אך זכאית לקופת תגמולים (Provident Fund). א"מ ISA-MandatoryOrganizations- MandateLabor-000jrvz

³³ פקודת הפנסיות, עמ' 1089, סעיף 10 בפקודה הגדיר את קיצבת הפנסיה המכסימלית כשני שלישי המשכורת בת הפנסיה הגבוהה ביותר.

³⁴ שם, עמ' 1090.

הסדר הפנסיה: "כל סכומי הכסף שהנציב העליון במועצתו ישלם מזמן לזמן כפנסיות, כתגמולים או כשאר קיצבות על פי פקודה זו יהיו חוב על קופת ההכנסות של פלשתינה (א"י) ויפרעו מכספיה".³⁵ שיטה זו מוגדרת בתקופתנו כפנסיה תקציבית, ולפיה ההוצאות לתשלומי פנסיה לעובדים שפרשו, מתוקצבת כאחת מההוצאות של הגוף ממנו פרש העובד ללא השתתפות העובד בתשלום בתקופת עבודתו הפעילה.

לאחר החלת פקודת הפנסיות נחקקו ב-1925 ובשנים שלאחריה תיקונים ותוספות לפקודה העיקרית, שהגדירו זכאות לפנסיה לבעלי מקצועות מיוחדים. דוגמאות לתיקונים אלו מצויות בפקודות הפנסיות לאחיות, לעובדי בתי המשפט, לעובדי בתי הדין השרעיים, לעובדי הבולשת הפלשתינאית (א"י), למשרתי הצבא וכחלק מפקודת המשטרה. חשיבות הביטוח הפנסיוני לעובדי המינהל הממשלתי בתקופת המנדט באה לידי ביטוי במקרים מיוחדים, שבהם דאג המחוקק לפרסם פקודות פנסיה מיוחדות לעובדי השירות הציבורי בשם, כדוגמת "פקודת הפנסיה לבנטוביטש 1932",³⁶ שהעניקה סמכות לנציב העליון לתת לנורמן בנטוביטש היועץ המשפטי לשעבר, פנסיה החל מנובמבר 1931, ו"פקודת הפנסיה להופר מסי 40 לשנת 1937", פקודה שקבעה סכום פנסיה לצ'ארלס הופר שכהן כנשיא בית המשפט לקרקעות.³⁷ פקודת פנסיה מיוחדת נקבעה לפקידי השלטון העות'מני: "פקודת הפנסיות (שרות עות'מני) 1926". פקודה זו הגדירה רשימת פקידים (או יורשיהם לאחר מותם), שעבדו בשרות הציבורי העות'מני והיו זכאים לקבלת פנסיה. הרשימה התפרסמה אחת לשנה וכללה את שם הזכאי וסכום הקיצבה השנתית לה היה זכאי.³⁸ זכויות אלו נשמרו בקפדנות. כך לדוגמה נדונה בפני האחראי על תשלומי הפנסיה לפקידים העות'מניים באזור נצרת, פנסיה למשפחת פקיד עות'מאני שנפטר ב-1933. במכתב לאוצר (גזברות הממשלה), הודיע האחראי כי לפנסיונר שנפטר נשארו אלמנה ושתי בנות לא נשואות שהוכרו כתלויים בו וכן בת נשואה

³⁵ שם, עמ' 1083.

³⁶ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), גיליון 297, 16.12.1931, עמ' 909.

³⁷ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), תוספת מס' 1, גיליון 744, 23.12.1937.

³⁸ ראו, העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), 16.7.1926, גיליון 187, עמ' 346-358. בגיליון זה פורסמה בהתאם לפקודת ההקצבות לפקידים עות'מאניים (פקידים תורכיים בארץ ישראל או יורשיהם), רשימה תקפה של 650 מקבלי הפנסיות ששרתו בפקידות הארצישראלית בימי השלטון התורכי (ברשימה יהודי אחד בלבד – יורשי ד"ר קושבסקי ששרת בפקידות הבריאות הממשלתית בימי מלחמת העולם). הקיצבה הגבוהה ביותר שולמה למושל (קימאקס), צפת לשעבר מוסא כזים פחה בסך 269.520 לירות מצריות לשנה.

ואח קשיש שלא הוכרו כתלויים. לבני המשפחה שהוכרו כתלויים בנפטר אושרה מחצית מסכום הקיצבה של אותו פקיד.³⁹

הזכאות לקיצבת פנסיה נחשבה לאחת מההטבות החשובות בשרות הציבורי המנדטורי וצוינה במודעות הצעות עבודה שפירסמה הממשלה מעת לעת.⁴⁰ הסדרי פנסיה המשולמת מתקציב המעסיק נהגו במחלקות ממשלת המנדט, בעיריות על פי החלטת מועצת העיר,⁴¹ וכן בהנהלת ההסתדרות הציונית.⁴² הוצאות ממשלת המנדט למימון קיצבאות פנסיה היוו במהלך רוב שנות שלטון המנדט כאחוז אחד מסך הוצאות הממשלה.⁴³ בשנים 1945-1947 חל גידול ניכר בהוצאות ובחודשים אפריל-ספטמבר 1947 הן הגיעו לכשני אחוזים מסך כל הוצאות הממשלה, כנראה עקב פרישה מוגברת של עובדי ממשלת המנדט לקראת סיום השלטון הבריטי בארץ ישראל. האוצר הבריטי המשיך להעביר תשלומי פנסיה לעובדי ממשלת פלשתינה (א"י) ולאמנותיהם גם לאחר תום המנדט באמצעות נציגי בריטניה בארץ. לדוגמה, ב-1952 פנה קונסול בריטניה בחיפה לממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים בשאלה האם ממשלת ישראל תשלם

³⁹ מכתב עוזר מפקח אזור הגליל למשרד האוצר (זובר), 14.2.1934, א"מ, ISA-Mandat-Mandatory - Mandat- Organizations- NorthDis-000ucnv.

⁴⁰ דוגמאות: "מוזמנת בזה בקשות לשתי משרות של פקיד חינוך במחלקת החינוך הממשלתית האחת מקנה זכות פנסיה", **הצופה**, 27.12.1945, עמ' 4; "מזמינים בזה בקשה למישרת עוזר אדמיניסטרטיבי במחלקה לתעופה אזרחית [...] למישרת זכות פנסיה לפי פקודת הפנסיות", **הצופה**, 3.8.1947, עמ' 4; "מזמינים בזה בקשות למישרת עוזר למתרגם העברי הראשי במשרד התרגומים המרכזי [...] למישרת זו זכות פנסיה לפי חוק הפנסיות, **הבוקר**, 11.3.1947, עמ' 8.

⁴¹ בפקודת העיריות נקבע כי מועצת עיר רשאית באישור הנציב העליון להתקין תקנות בנושא תנאי השירות של עובדי העיריות ובהן: "הענקת פנסיות או תגמולות לפקידה ומשמשיה או לאלה התלויים בהם" וכי פנסיה תשולם מתוך קופת העיריה. ראו, תוספת מס' 1 **לעיתון המיוחד**, גיליון 414, 12.1.1934, עמ' 31-32; "הצעת תקציב עירית חיפה לשנת 1941-1942", **המשקיף**, 4.2.1941, עמ' 3; "סדרי הפנסיה ברשויות המקומיות", **דבר**, 13.9.1943, עמ' 2, דרישות ועירער על זכויות פנסיה של עובדי רשויות מקומיות, 1939-1941, א"מ, ISA-Mandatory-Organizations-SecretaryLocal-000cqaе; עקרונית תשלום פנסיה בעיריות, א"מ, ISA-Mandatory-Organizations-SecretaryLocal-000dp7X.

⁴² דין וחשבון של הנהלת ההסתדרות הציונית והנהלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מוגש לקונגרס הציוני העשרים ולמועצה החמישית של הסוכנות היהודית, צריך תרצ"ז, עמ' 41; "תקציב ההסתדרות הציונית לתש"א", **הצופה**, 23.6.1941, עמ' 3.

⁴³ *Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Trans-Jordan 1922-1938*, London 1922-39. מקור זה נכון עד שנת התקציב 1937-1938, שהיתה השנה האחרונה בה דיווחה ממשלת המנדט לחבר הלאומים על המינהל בפלשתינה. הנתונים על הוצאות הפנסיה של הממשלה בשנות התקציב 1938-1939 ועד הפרסום הרשמי האחרון על הוצאות הממשלה לתקופה 1.4.1947-30.9.1947, מתוך: **העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י)**.

תוספות יוקר לאותם מקבלי פנסיות מבריטניה. בתשובה למומנה על המחוז הודיע משרד האוצר כי אכן יחולו על קיצבאות אלו תוספות יוקר.⁴⁴

במקביל לשיטת הביטוח הפנסיוני שמומן מתקציב הארגון בו הועסק העובד שפרש, התקיימו, בהיקף מצומצם, הסדרי פנסיה מסוג הפנסיה הצוברת. על פי הסדר זה מומנו תשלומי הפנסיה על ידי העובדים ומעסיקיהם שהפרישו תשלומים לקרן ממנה שולמו קיצבאות (לרוב על בסיס חודשי), לעובד שפרש. הסדר מסוג זה נהג בחלק מהמוסדות הלאומיים כגון פקידי הלשכה המרכזית של קרן קיימת לישראל,⁴⁵ וארגוני עובדים כגון הסתדרות המורים ועובדים בחברת החשמל.⁴⁶

הביטוח הפנסיוני המקובל והנפוץ ביותר בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי, שלא מומן באמצעות תקציב המעסיק (לרוב למועסקים במשרות שלא במסגרת השרות הציבורי הממשלתי), בוצע באמצעות קופות התגמולים. כלי פנסיוני זה התפתח בהדרגה במדינות שונות ומבנה שכיח שלו בדגם קופות התגמולים שנהגו באנגליה, התקבל בארץ ישראל. עיקרו של הביטוח הפנסיוני בשיטה זו כלל תכנית חיסכון אליה הפרישו עובדים ומעבידים אחוז מוסכם משכר העובד. בהגיע החוסך לגיל הפרישה המוסכם הוא קיבל את יתרת החיסכון והרווחים שנצברו (שיטה כלכלית זו מכונה pay as you go - שלם כשתצא).

קופות התגמולים, ה-"Providence Funds", התפתחו בראשיתן מהסדרים של עזרה הדדית רצונית במסגרות קהילתיות ומפעליות.⁴⁷ הסדרים אלו כללו בעיקר איסוף כספים מעובדים למטרות עזרה לחברים לעבודה, ומדי פעם (במיוחד בעזרה למשפחת נפטר), גם ממעבידים. עם הזמן התארגנה פעילות זו במסגרת אירגונים שגבו מחבריהם מידי שנה תשלום חד פעמי שנקבע מראש בהתאם לצרכים עתידיים. בבריטניה, גדל מספרם של אירגונים אלו, שהתארגנו בדרך כלל על בסיס גיאוגרפי מקומי בכל רחבי

⁴⁴ התכתבות מחוז חיפה במשרד הפנים עם משרד האוצר בעקבות מכתב הקונסול הבריטי בחיפה למומנה על המחוז 10.9.1952, א"מ, "תשלום פנסיות המגיעות ממשלת המנדט" ISA-MOIN-MOIN-00042AR.

⁴⁵ תקנות קרן הפנסיה של פקידי הלשכה הראשית של הקק"ל 1928, הארכיון הציוני המרכזי (להלן: אצ"מ), kkl5/2324.

⁴⁶ אשר ארליך, "מוסדותינו הכספיים", בתוך ד.קמחי (עורך), **ספר היובל של הסתדרות המורים תרס"ג-תרפ"ח**, ירושלים 1929, עמ' 424-421; תקנות לקפת הפנסיה למורי א"י העבריים (הצעת הועדה), 1928, ארכיון החינוך, 9.212/838; י' שמואלי, "קופת פנסיה בחברת החשמל", **קול העם**, 22.9.1947, עמ' 3.

⁴⁷ הסדרים אלו קדמו להסדרי ביטוח סוציאלי ופנסיוני במסגרת ובאחריות המדינה, וכללו בכל האגודות "ביטוח" בסיסי שהבטיח הכנסה בעת מחלה והוצאות הלוויה וקבורה לחבר אגודה שנפטר. בנוסף היו אגודות שהבטיחו הטבות נוספות, כתשלום עבור ביקורי רופא ותרופות ואף הקמת בתי מחסה לזקנים על ידי קהילות מקומיות. Laslett Peter, *A Fresh Map of Life the Emergence of the Third Age*, Cambridge 1996, pp. 155-170.

הממלכה,⁴⁸ לעיתים כמועדונים חברתיים של בני מעמד העובדים או המעמד הבינוני ולעיתים על רקע אתני או דתי.⁴⁹ אירגונים אלו נשאו בדרך כלל את השם "חברות ידידותיות" או "חברות רעים" (Friendly Societies).⁵⁰ התרחבות פעילות החברות הידידותיות יצרה באנגליה ומושבותיה את מודל קופת התגמולים.⁵¹

חוקי ממשלת המנדט הגדירו את פעילותן של חברות לעזרה הדדית במסגרת פקודת החברות של שותפות הדדית (קואופרטיבית) 1920. עיקרי הפקודה היו חובת רישומן של חברות אלו ברישום מיוחד אצל פקיד מיוחד על פי החלטת הנציב העליון, ובתיקון לפקודה ב-1933 פורטו מטרות אגודות לעזרה הדדית שחייבות ברישום: "תוכל אגודה שמטרותיה הן טיפוח החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין

Martin Gorsky, *Mutual Aid and Civil Society: Friendly Societies in Nineteenth Century Bristol*, *Urban History*, Vol. 25 No. 3 (1998), pp. 302-320 ⁴⁸

דוגמאות להתארגנויות על בסיס אתני ניתן לראות בהקמת חברות ידידותיות שהוקמו במהלך המאה ה-19 וה-20, חלקן סביב קהילות בתי כנסת, חלקן כחברות ידידות של מהגרים על פי ארץ/עיר מוצא (אוסטריה, וילנה), וחלקן על פי השקפות פוליטיות כדוגמת האגודות הציוניות. פעילותן של אגודות הידידות היהודיות דעכה במהלך המאה העשרים וחלקן הפכו לחברות ביטוח ולקופות תגמולים. ראו, Raymond Kalman, *The Jewish Friendly Societies of London, 1793-*, *Jewish Historical Studies*, Vol. 33 (1992-1994), pp. 141-161. בציונות ראו, "English Fraternal Organizations Decide to Support Palestine Funds", *The Sential, the American*, *Jewish Weekly Chicago*, 28.1.1928, p. 23. ⁴⁹

אירגונים אלו נקראו גם בשמות שונים כדוגמת: Mutual Society (חברת נאמנות), Benevolent Society (חברה מיטיבה), Fraternal Organization (ארגון אחווה), ROSCA (Rotating Savings and Credit Associations) – אגודות חיסכון ואשראי, ASCA (Accumulating Savings and Credit Association) אגודה לצבירת חיסכון ואשראי. ראו, P.H.J. Gosden, *The Friendly Societies in England, 1815-1875*, Manchester 1961, pp. 13-70. ⁵⁰

על התפתחות חברות הידידותיות ראו, M. Robinson (Margaret Fothergill), *The Spirit of Association: Some Account of the Gilds, Friendly Societies, Co-Operative Movement, and Trade Unions of Great Britain*, London 1913, pp. 138-159. John B. Williamson and Matthew Williams, 'Notional Defined Contribution Accounts: Neoliberal Ideology and the Political Economy of Pension Reform', *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 64, No. 2, (2005), pp. 485-506; Edmund Rogers, 'A Most Imperial Contribution: New Zealand and the Old Age Pensions Debate in Britain 1898–1912', *Journal of Global History*, Vol. 9, No. 2 (July 2014) pp. 189-207; Edward Brabrook, *On the Progress of Friendly Societies and Other Provident Institutions During the Ten Years 1904-1914*, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 78, No. 3 (1915), pp. 414-445. ⁵¹

אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים כגון להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושיטות הייצור שלהם או אגודה שנתכוננה כדי להקל על פעולותיהן של אגודות כאלה".⁵²

ב. קופות התגמולים כחלק מתנאי העבודה במשק היהודי בתקופת המנדט

המודעות לצורך בהקמת מערכת ביטוח סוציאלי הכולל ביטוח לעת זיקנה ופרישה מעבודה, הובעה בדרישות של ארגוני עובדים עוד בראשית ימי השלטון הבריטי בארץ. לדוגמה, בין החלטות הוועידה הכללית של הסתדרות המורים באפריל 1919, נקבע כי "הוועידה מכירה בנחיצות יסוד קופת פנסיה ועזרה החדית ומטילה על המרכז לבוא בדברים בנדון זה עם ועד החינוך".⁵³ בתקופת היישוב היו מספר מוסדות כדוגמת ההסתדרות הציונית וקרן קימת לישראל שבהם הונהגו קופות פנסיה ששילמו לעובד שהפסיק את עבודתו בשל גיל, שכר חודשי בגובה אחוז מסויים ממשכורתו. ברוב מקומות העבודה, ובמיוחד במוסדות ההסתדרות, במפעלי חברת העובדים ובחלק ממקומות העבודה הפרטיים היוו קופות התגמולים את הפתרון הפנסיוני המקובל לעובדים שפרשו מעבודתם בגיל גיל או אי יכולת פיזית לעבוד.

הגידול במספר החברים המצטרפים לשורות מחנה הפועלים בארץ ישראל, ומשנות העשרים הקמתה והתחזקותה של הסתדרות העובדים הכללית הן כארגון עובדים והן כמעסיק, הציב את ההסתדרות ואת מוסדות העזרה ההדדית שלה כבעלי תפקיד מרכזי בתחום הביטוח הפנסיוני בארץ.⁵⁴ בשנות העשרים והשלושים היו מפעלי ההסתדרות והאגודות השיתופיות המסונפות לה הראשונים לייסד ולהנהיג הסדרים פנסיונים לעובדיהם באמצעות קופות תגמולים. במקביל דרשה ההסתדרות במשא ומתן על תנאי עבודת חברה, ממעבידים מהמגזרים האחרים, הפרטיים והציבוריים, שלא היו חלק ממפעלי ההסתדרות, מוסודתיה ומנגנונה, להבטיח את נושא הפנסיה לחברה. בדרך כלל דרשה ההסתדרות הסדרי פנסיה באמצעות ייסוד קופות תגמולים שלהן הפרישו הן העובדים והן המעסיקים שלושה עד חמישה אחוזים מהשכר. הנהגת ההסתדרות ראתה בהקמת קופות התגמולים במקומות עבודה מרכיב חשוב בשיפור תנאי העסקתו של העובד השכיר. בכינוסים ובוועידות של איגודים מקצועיים עלה נושא הקמת קופות תגמולים

⁵² רוברט הרי דרייטון (עורך החוקים לממשלת פלשתינה א"י), **חוקי פלשתינה (א"י) הנוהגים ביום 31 בדצמבר 1933**, כרך א פרק כה, אגודות שיתופיות, עמ' 336.

⁵³ "מהחלטות ועידת המורים", **הפועל הצעיר**, 14.4.1919, עמ' 2.

⁵⁴ מבחינה זו היתה ההסתדרות יוצאת דופן בין האירגונים הכלכליים והמקצועיים של תנועות הפועלים בעולם כמי שנתנה עדיפות לארגון הפעולה הכלכלית על פני הארגון הפוליטי והרעיוני, וכמי שבעזרת צבירה עצמית וסיוע של הון לאומי גילמה במפעליה בפועל רעיונות סוציאליסטיים. ראו, ישראל קולת, "האידיאה של ההסתדרות: התהוות והשתנות (1920-1948)", **הציונות וישראל בראי ההיסטוריון**, ירושלים 2008, עמ' 289-309.

כדרישה וכמטרה ראויה. למשל, בפגישה של מועצת פועלי המושבות שהתקיימה בפתח תקוה בשנת 1925, הוצעו צעדים לשיפור מצב הפועלים במושבות ובהן "יצירת קופת תגמולים".⁵⁵ בהחלטות כינוס מועצת הסתדרות הפקידים בינואר 1932 נאמר: "המועצה מציינת בסיפוק את התפתחות קופות התגמולין ויתר צורות הביטוח בין הפקידים ומטילה על הוועד המרכזי להמריץ את הפעולה ולהרחיבה ולעמוד בתוקף על הבטחת האחוז המתקבל מאת נותני העבודה".⁵⁶ בין החלטות אספת הצירים הכללית בסניף תל אביב של הסתדרות הפקידים ב-31 ביולי 1937 נקבע: "האסיפה מעריכה את הפעולה להקמת קופות תגמולין בהרבה מקומות עבודה ומטילה על מוסדות הסניף להתחיל בפעילות מאומצת למען הרחבת קופות התגמולין בתל-אביב ובירור אפשרויות הקואורדינציה ביניהן".⁵⁷ שתי החלטות אלו מצביעות על החשיבות שהעניקו נציגי עובדים הן ברמת הארגון הארצי והן המקומי, לפעילות בתחום הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים. נכללה בהן הבעת שביעות רצון מהתרחבות הפעילות להקמת קופות תגמולים חדשות ושתייהן הצביעו על הצורך להמשיך ולהרחיב פעילות זו במפעלים ומוסדות שבהם אין קופות לעובדים. ההחלטה בכינוס ב-1932 ביקשה בנוסף להמרצת פעילות פתיחת הקופות, גם להבטיח את פעולתן התקינה על ידי השתתפות מסודרת של המעבידים. בהחלטה ביולי 1937 התבקשה גם בדיקה של אפשרות תיאום (קואורדינציה) בין הקופות ונכללה בה קריאה לבירור אפשרות צירופן יחדיו של מספר קופות לקופה גדולה או יצירת גוף ארגוני אחר תוך ניצול יתרונות לגודל.

בכינוס הארצי הראשון של פקידי המסחר (עובדים שכירים במגזר המסחר), שהתקיים ב-27-28 במאי 1938, הרצה משה אידלברג (חבר הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים ונציג הליגה הסוציאליסטית במועצת פועלי תל-אביב), על הבעיות הארגוניות והמקצועיות של פקידי המסחר בארץ ישראל. בסעיף ביטוח וקופות תגמולים אמר אידלברג:

שאלת הביטוח והעזרה ההדדית תופסת מקום לא מעט בפעולה הקונסטרוקטיבית של חברינו בכל הסקציות. ברוב מקומות העבודה הציבוריים ובבנקים הוקמו קופות תגמולים. רק בענף של פקידי המסחר העניין עוד לא אז בגלל הפיזור הרב של פקידים אלה ומספרם המועט בכל מקום עבודה. למותר הוא לומר שדווקא פקידי המסחר זקוקים ביותר לקופות של עזרה

⁵⁵ אליהו אפשטיין, "ממועצת פועלי המושבות", **הפועל הצעיר**, 21.8.1925, עמ' 17.

⁵⁶ מועצת הסתדרות הפקידים, 2.1.1932, אה"ע, IV-236-1-122.

⁵⁷ מועצת הסתדרות הפקידים בתל-אביב, 31.7.1937, אה"ע, IV-236-1-37.

הדדית ועל כן יש להתחיל תיכף ומיד בהקמתן ליד הסתדרות הפקידים העובדים בעסקים לא גדולים.⁵⁸

אידלברג תלה את אי הצלחת ועד איגוד פקידי המסחר, בו היה חבר, להקים קופת תגמולים, בחולשה אירגונית הנובעת מפיזור הרב של חברי האיגוד במקומות עבודה רבים. הסברו ובקשת העזרה מארגון הגג של האיגודים, הסתדרות הפקידים, מבארים את אופן ההתייחסות לקופת תגמולים כאל הסדר פנסיה המהווה חלק מקובל מתנאי העבודה בענפי המשק השונים. בענפים ששרר בהם קושי להקים קופות תגמולים היה לדעת אידלברג, מקום להתערבות הסתדרות הפקידים, ארגון העל אליו השתייך איגוד פקידי המסחר, ליזום ולהקים אותן. בדיון שהתפתח בעקבות הרצאתו של אידלברג, הצביע נציג פקידי המסחר בענף חומרי הבניין, יעקב צירולניק (חבר הנהלת קואופרטיב "החרש"), על חשיבותה של קופת התגמולים כגורם נפשי המקנה לעובדים החברים בה הרגשת בטחון לקיום בעתיד גם אם היא מהווה פתרון חלקי בלבד.⁵⁹ נציג הוועד הפועל, חיים שרייברמן (שריג), חבר הוועד הפועל של הסתדרות וממנהלי "הסנה" ענה לדוברים:

מתוך מה ששמעתי כאן אני רואה כמה אקטואלית השאלה של הקמת קופת תגמולין בשביל פקידי המסחר. תפקידה העיקרי של קופה זו היא הדאגה לעובד לעת זיקנה ולמשפחתו במקרים שונים. מתפקידה גם לקבל את האחריות לפיצויים. הקופה יכולה למלאות גם תפקיד של עזרה הדדית פנימית על ידי הקמת קרן עזרה למקרים דחופים. מחוץ למטרות העקרויות הללו יכולה קופת התגמולין לשמש גם גורם חשוב ללכוד הארגון: מוסד כזה עלול למשוך גם חברים בלתי מאורגנים. הקופה בנויה על השתתפות בתשלומים של שני צדדים הפקיד ונותן העבודה. העובדים במקומות עבודה קטנים יתאחדו בקופת תגמולין כללית מקומית. כיום מוקדם עוד לחשוב על קופת תגמולין ארצית בגלל החששות שהדבר יעורר בין נותני העבודה והעובדים ביחס לגורל המוסד הזה. הדבר יתקבל יותר על הלב אם הפיקוח יהיה בידי אנשי המקום, עד שתיוצר ברית פיקוח בשביל כל קופות התגמולין בארץ ישמש מרכז הפקידים

⁵⁸ הכינוס הארצי הראשון של פקידי המסחר, 27-28.5.1938, אה"ע, 8-1-236-IV.

⁵⁹ שם.

בתור מפקח על הקופות [...] החלטה: הכינוס מטיל על הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים לגשת להקמת קופת תגמולין לפקידי המסחר.⁶⁰

הקמת קופות תגמולים נכללה בהחלטות מועצת הסתדרות הפקידים ב-1932 וב-1937. היא הוצגה כמטרה שיש לברך על השגתה ושראוי להגביר את המאמצים להרחבתה. נציג הוועד הפועל, בא כוחה של ההנהגה בכינוס, הביע דעה מרחיבה על תפקידן של קופות התגמולים (על אף מוגבלותן, כדברי צירולניק, כמבטיחות ביטוח כלשהו לעובד), ככלי פנסיוני שיאפשר הכנסה בתקופת הפרישה מהעבודה, ככלי ארגוני לצורך קבלת פיצויי פיטורין בעת הצורך וכאמצעי שיאפשר מתן סיוע במקרים דחופים. שריג אף צפה לעתיד רחוק יותר, שבו תוקמנה קופות תגמולים כלליות למספר מקומות עבודה, תחילה מקומיות ואף אפשרות לקופות ארציות. קופות מסוג זה, העריך, יפתרו את בעיית פיצול העובדים בין מקומות עבודה רבים, ופיקוח עליהן יעניק מענה לחששות עובדים ומעבידים בנוגע ליציבותן הכספית של קופות כלליות. התבטאויות מנהיגי עובדים בכינוס זה הצביעו על קופות התגמולים ככלי מרכזי בדאגה לרווחת העובד.

הצגת חשיבות הקמת קופות תגמולים בכינוס פקידי המסחר, הצטרפה להחלטות שהתקבלו בכינוסים אחרים של מועצת הסתדרות הפקידים. בהחלטות אלו נשמעה בצד קורת הרוח מהקמת קופות התגמולים גם קריאה להרחבת הפעילות בתחום זה, כביטוי להצלחת ארגוני העובדים בהשגת שיפור בתנאי עבודת חבריהם. החלטות ועידות הסתדרות הפקידים הציגו את הקמת קופות תגמולים במקומות העבודה כמרכיב בעל ערך בתנאי עבודת השכירים ובעיצוב יחסי העבודה בשנים אלו. על חשיבות קופת התגמולים ביחסי העבודה בין עובדים ומעבידים עמד מחבר הדין וחשבון הכספי של "תגמולים", אגודה שיתופית של פקידי עיריית תל-אביב, לתקופה 1.4.1935-31.3.1936. בדו"ח צוינו בין מטרות קופת התגמולים מתן בטוח למקרה מוות, חיסכון חובה לעת זיקנה ועזרה כספית מיידית על ידי מתן הלוואות לחברים בתנאים נוחים ובריבית זולה:

לכאורה קוי מטרה בולטים למדי, מדברים בעד עצמם. ואף על פי כן כמה מתקשים להבין זאת גם המוסדות וגם החברים. מוסד בעל ראייה משקית מקיפה ומרחיקה מעבר לתחום ד' האמות של כתלי המשרד מבין כי שלום העובדים הוא שלום המוסד. תנאי קיום אנושיים, משען בשעת

⁶⁰ ש.ם.

צרה ובטחון ליום רע – אלה הגורמים המבטיחים למוסד את מכסימום הפרודוקציה והמסירות של העובד. והפכם מקפחים את כוח עבודתו [...] קופת התגמולים משמשת גם גורם ביצירת אווירה של קרבת דעת ואחריות הדדית ובביעור כמה קוצים ממאירים משטח היחסים החברתיים [...] ויש לתמוה שלא כל המוסדות עמדו עדיין על תכנה וערכה של קופת התגמולים.⁶¹

כותב הדו"ח הצביע על תחושת הביטחון של העובד כגורם להגברת יעילות ופיריון עבודה. הקמת קופת תגמולים תרמה להשגת תחושת ביטחון זו, והעדרה עלול לגרום לירידת פרויון העבודה. השפעתה של תחושת הביטחון ניכרה גם ביחסי העבודה, כמקרה מתיחויות בין העובדים. ייסוד קופת התגמולים היה אינטרס הן של העובד והן של המעביד, ועל כן לנוכח יתרונותיה הברורים של קופת התגמולים כגורם מרכזי בתנאי העבודה, גרס מחבר הדו"ח כי לא ברור מדוע עדיין קיימים מקומות עבודה שאין בהם קופה כזו. מכאן השתמע הצורך בהקמתה בכל מקומות העבודה.

תפיסת קופת התגמולים המפעליות כחלק מהשגי ההסתדרות בתחום תנאי השכר של עובדים שכירים קיבלה ביטוי גם בעיתוני התקופה: בדיון שהתקיים במועצת עיריית תל-אביב על תקציב העירייה לשנת 1931, הועלתה דרישה לשיפור תנאי עבודתם של חלק מעובדיה: "הוחלט לחייב את הנהלת העירייה לעבד תכנית של סידור קופת תגמולין בשביל שוטרים ופועלים ולמצוא את המקור והאמצעים הדרושים לכך".⁶² הדרישה הופנתה לפרנסי העיר ששימשו כמעביד. הם נקראו לא רק להקים קופת תגמולים עבור העובדים, אלא גם להקציב לכך משאבים, כחלק מאחריותם האירגונית והתקציבית כמעבידים. בכתבה שעסקה במתרחש בעיריית חיפה דווח: "תנאי השכר של הפקידים במקומות המאורגנים הוטבו השנה. רוב הפקידים קיבלו הוספות על משכורתם החודשית מלירה עד 3 לירות. עתה מתנהל משא ומתן בין הסתדרות הפקידים לבין המעבידים בדבר יסוד קופת תגמולין בהשתתפות המעבידים".⁶³ בדיווח שפורסם בעיתון **דבר** על החלטות הוועידה השלישית של הסתדרות הפקידים שנערכה ב-26-27 בינואר 1933, נמסר:

⁶¹ דין וחשבון כספי של תגמולים אגודה שיתופית של פקדי עיריית תל-אביב, 31.3.1936, אצ"מ, S1\2262.

⁶² "במועצת עיריית תל-אביב", **דאר היום**, 21.9.1930, עמ' 4.

⁶³ "חיפה: במחנה הפקידים", **דאר היום**, 15.12.1932, עמ' 2.

הוועידה מקדמת בברכה את התפתחות קופות התגמולין שהוקמו בשורה של מקומות עבודה. היא רואה בקופות אלה אחד האמצעים בדרך הפעולה לביטוח החברים. הוועידה מטילה על הוועד המרכזי וועדי הסניפים לדאוג לייסוד קופות תגמולין ביתר מקומות העבודה. לשם בירור שאלות הקופות וקביעת קו משותף בפעולתן מטילה הוועידה על הוועד המרכזי לכנס בהקדם פגישה ארצית של באי כוח חברי הסתדרות הפקידים במנהלות הקופות.⁶⁴

בדיווחים הללו הוצגו קופות התגמולים כחלק מתנאי עבודת השכירים שיש לשאוף ולהאבק להשגתם. הפרסום ברוח זו חזר ונזכר במספר ועידות של ארגוני עובדים באותה תקופה, והדרישה לייסוד קופות תגמולים החלה להופיע יותר ויותר כחלק מדרישות תנאי העבודה של חברי האירגונים. בהחלטות המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים בסוף אוגוסט 1934 נאמר: "המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים מציינת בשמחה את גידולה של ההסתדרות, את כיבושה בשטח איגוד-מקצועי: הטבת תנאי העבודה, הרמת השכר, השגת חופשה שנתית, סידור חוקות עבודה בבנקים ובמוסדות, הקמת קופות תגמולין".⁶⁵ בולטת לעין העובדה שהקמת קופת תגמולים נמנתה בהחלטות אלה בין תנאי עבודה המובהקים שראוי להעניקם לעובד.

כנושא למאבק בתחום יחסי העבודה, נמצאה הקמת קופת תגמולים בין התביעות העיקריות בסכסוכי עבודה ושבתות במגזרים השונים כולל עובדים במפעלי חברת העובדים ההסתדרותיים. בדיווח השנתי של מחלקת העבודה של ממשלת המנדט. נמסר כי ב-1943 נרשמו סכסוכי עבודה סביב עשר דרישות להקמת קופות תגמולים במפעלים שונים, ב-1944 מספר הדרישות להקמת קופות תגמולים שגרמו לסכסוכי עבודה עלה ל-22.⁶⁶ בין סכסוכי עבודה נמנו סכסוך העבודה במחצבת סולל בונה,⁶⁷ מאבק על תנאי עבודה ובכללם קופת תגמולים במפעל עסיס,⁶⁸ שביתה ממושכת במפעלי היהלומים בין שאר התביעות דרישה להקמת קופת תגמולים,⁶⁹ שביתה במפעל פרטי בדרישה להקמת קופת תגמולים,⁷⁰

⁶⁴ "החלטות הוועידה השלישית של הסתדרות הפקידים", **דבר**, 26.2.1933, עמ' 3.

⁶⁵ "החלטות המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים", **דבר**, 15.9.1934, עמ' 6.

⁶⁶ Department of Labour, *Annual Report for 1944*, p. 18.

⁶⁷ "פועלי מחצבת סולל בונה במגדל צדק מאיימים בשביתה", **על המשמר** 15.12.1943, עמ' 4.

⁶⁸ "פועלי עסיס נאבקים על העלאת שכרם", **על המשמר**, 15.3.1944, עמ' 4.

⁶⁹ "שביתה פועלי היהלומים", **הצופה**, 27.3.1944, עמ' 3; "סיכויים לחידוש העבודה ביהלומים", **הבוקר**, 16.5.1944, עמ' 4.

⁷⁰ "שביתה בביח"ר יעקובוביץ", **קול העם**, 17.1.1945, עמ' 4.

שביתה במפעל המלט נשר בה הושגה אחרי תשעה שבועות של שביתה הקמת קופת פנסיה.⁷¹ הקמת קופות תגמולים כחלק מתנאי עבודה לא היה נחלתן הבלעדית של ארגוני עובדים המסונפים להסתדרות העובדים הכללית. כך למשל באסיפה כללית של עובדי האריזה הלאומיים בחדרה, שבה נדון דין וחשבון ההנהלה לעונת 1939-1940, נמסר כי "הוחלט להקים סניף של קופת תגמולין עבור נגרי אריזה שיוכלו לקבל תמיכה במקרה של חוסר עבודה. לאחר דיון מקיף על בעיה זו הסתיימה האסיפה".⁷² על פי ההודעה הועידה האגודה לקופת התגמולים גם תפקידי סיוע במקרים של אבטלה. בתחילת 1938 דיווח העיתון **הצופה** כי בעקבות דרישת העובדים, הוקצה בתקציב עיריית ירושלים סכום כספי לפנסיה ותגמולים עבור עובדי מחלקת הכספים.⁷³

הקמת קופות תגמולים, הוצג במצע מפא"י לבחירות להסתדרות הפקידים ב-1941, כהישג של ההסתדרות. בסעיף המלחמה על תנאי העבודה הוזכר כי "דרך פעולתה של הסתדרות הפקידים על תנאי העבודה [...] במשק הציבורי ובמקומות עבודה גדולים הסתדרות הפקידים הרחיקה לכת וביצרה את הישגיה בחוץ עבודה ובקופות תגמולים".⁷⁴ בהכללת הקמת קופות תגמולים כהישג במצע לבחירות, הביעה המפלגה המרכזית בהסתדרות את הכרתה בחשיבות כלי פנסיוני זה במסגרת הדאגה לתנאי עבודה. יחסה של ההסתדרות כארגון העובדים לקופות התגמולים כהסדר פנסיוני עיקרי בא לידי ביטוי בכתבה שפורסמה בבטאון ההסתדרות **דבר** בתחילת 1945 :

לקופת התגמולים נועד מקום חשוב בחיי העובדים ובמלחמתם להטבת תנאי חייהם לעתיד. פעולה רחבה נעשית בזמן האחרון במקומות עבודה ובאגודות המקצועיות לארגון קופות חדשות. הפעולה נפגשת באהדה רבה ובהתעניינות גדולה בין הפועלים. גם נותני העבודה בעלי ההכרה מתייחסים בחיוב לרעיון זה ומסכימים להפריש את השתתפותם בתשלומים למוסדות שעליהם מוטל התפקיד לדאוג לעתיד העובד על ידי ביטוח ותגמולים.⁷⁵

⁷¹ "נגמרה השביתה בנשר, בין ההישגים קופת פנסיה ודרוג מקצועי", **על המשמר**, 23.5.1945, עמ' 4.

⁷² "אסיפת אגודת האורזים בחדרה", **המשקיף**, 21.3.1940, עמ' 8.

⁷³ "תקציב עיריית ירושלים", **הצופה**, 4.2.1938, עמ' 3.

⁷⁴ "מפלגת פועלי ארץ ישראל ופקידים בלתי מפלגתיים בהסתדרות הפקידים, מצע לוועידה החמישית", **דבר**, 4.4.1941, עמ' 6.

⁷⁵ "מפעל קופות התגמולים בהסתדרות", **דבר**, 24.1.1945, עמ' 4.

מעבר לאופי התעמולתי של ידיעה זו, ניתן לראות כי ההסתדרות הכירה בחשיבותן של קופות התגמולים ככלי שתפקידו להבטיח את פרנסתו של העובד בעתיד ועל כן הוגדר כחלק ממאבק העובדים להטבת תנאי חייהם, וכנושא לפעילות ההסתדרות במקומות עבודה. הידיעה גם מציגה את צד המעסיקים המכונים "בעלי הכרה", כמי שמשותפים במימון קופות התגמולים ומכירים בחשיבותן כמוסדות המבטחים את עתיד עובדיהם. פעילות ההסתדרות להקמת קופות תגמולים כהסדר פנסיוני וכחלק מתנאי עבודת חברה לא היתה מוגבלת למגזר ההסתדרותי בלבד. פעילות במגזרים שונים והכרת גופים כלכליים נוספים בחשיבות קופות התגמולים הביא לייסוד קופות תגמולים במגזרי משק נוספים ובהם המגזר הפרטי והמשק הערבי.

ג. קופות תגמולים כהסדר פנסיוני במגזר הפרטי היהודי

קופות תגמולים התקבלו גם במגזר הפרטי כהסדר פנסיוני מקובל. בשנות מלחמת העולם השנייה חל גידול ניכר במפעלי התעשייה הפרטית שהפרישו לקופות תגמולים כהסדר פנסיה לעובדיהם. ב-1941 הופרשו כספי עובד ומעביד לקופות תגמולים בכ-10 אחוזים ממפעלי התעשייה הפרטית. בתום המלחמה ב-1945 הפרישו עובדים ומעבידים לקופות תגמולים בכ-40 אחוזים ממפעלי התעשייה הפרטית.⁷⁶ אחת הסיבות לגידול זה במגזר הפרטי היתה פקודת מס ההכנסה המנדטורית שהתקבלה ב-1941. הפקודה הכירה בהפרשת המעביד לקופת תגמולים כהוצאה מוכרת לניכוי מההכנסה בעת חישוב המס.⁷⁷ גם מפעלי התעשייה הגדולים הכירו בקופות התגמולים כהסדר פנסיוני רצוי, במסגרת מועצת התעשייה הארצישראלית. המועצה הוקמה כארגון מקביל להתאחדות בעלי התעשייה, על ידי הנהלות המפעלים הגדולים כחברת האשלג, חברת החשמל ומפעלי המלט. בראיון לעיתון **פלסטיין פוסט** לרגל הקמת המועצה בחורף 1942, שהעניק משה נובמיסקי, מייסד ומנהל חברת האשלג ומי שהיה יושב ראש המועצה, הוא קבע בין מטרותיה את השבחת תנאי העבודה של הפועלים הכוללת תוכניות פנסיה והקמת קופות תגמולים. הכללת הקמת קופות תגמולים במסגרת תנאי העבודה, שעות עבודה ודאגה לבריאות

⁷⁶ סקר קופות התגמולים של מחלקת הסטטיסטיקה של ממשלת המנדט, 10.1947, אצ"מ, L51/1372.

⁷⁷ פקודת מס הכנסה חלק ה' ניכויים: "לצורך בירורה של ההכנסה החייבת במס של כל אדם (כולל כל חברה או התאגדות או חבר בני אדם בין מאוגד ובין בלתי מאוגד), ינוכו כל ההוצאות שאדם זה הוציא במשך השנה הקודמת לשנת ההערכה אך ורק לשם יצירת ההכנסה ובכלל זה – [סעיף 11(א)] כל סכום שתרם מעביד לאגודה או לקרן של פנסיות, חסכוניות או תגמולים או לכל אגודה או קרן אחרת אשר נתאשרו על ידי המנהל". פקודת מס הכנסה מס' 23 לשנת 1941, תוספת מס' 1 לעיתון הרשמי גיליון מיוחד מס' 1126 מיום 22.8.1941, **ממשלת פלשתינה (א"י) פקודות, תקנות, צווים ומודעות לשנת 1941**, כרך א, עמ' 45-46.

העובדים, מצביעה כי קופת תגמולים נתפסה בעיני נובמייסקי, תעשיין בכיר ומוביל מהמגזר הפרטי, כהסדר פנסיה המהווה חלק מתנאי עבודה הולמים.⁷⁸

ביטוי לקבלת קופות תגמולים כהסדר פנסיוני מקובל נתן במאי 1943, הכלכלן בנימין אבניאל (גטשטיין), מי שניהל את מחלקת העבודה בהתאחדות בעלי התעשייה ולימים חבר כנסת מטעם תנועת החרות וגח"ל, בספר שבו סקר את יחסי העבודה בארץ ובהם הביטוח הסוציאלי. בספרו, שחלקים ממנו פורסמו בשישה חלקים בעיתון **המשקיף**,⁷⁹ קבע אבניאל עמדה שניתן, בתוקף תפקידו, לראותה כעמדה מקובלת בקרב התעשיינים ולפיה "מן הדין שהפועל העברי יהיה מבוטח נגד כמה סיכונים סוציאליים יסודיים אם אפילו יהיה הכרח לזקוף זאת על חשבון רווחיו המצומצמים של נותן העבודה או על חשבון שכרו של העובד".⁸⁰ בסיכונים סוציאליים יסודיים כלל אבניאל גם את סיכוני הזיקנה, ואת הביטוח לעת זיקנה הגדיר כ"קופת תגמולים הבאה במקום זה",⁸¹ כלומר קופת התגמולים היא המשמשת כהסדר ביטוח לתקופת הזיקנה. בהמשך הציג אבניאל את הצורך בביטוח סוציאלי כאינטרס של התעשיינים: "על בעל התעשייה להיות מעוניין מבחינה אישית, תעשייתית ולאומית בבריאותו ורווחתו של העובד העברי".⁸² במקביל, הגדיר אבניאל גם את אינטרס העובד: "העובד צריך להיות מעוניין ביציבותה וכושר התחרות של התעשייה העברית, כי בארץ ישראל אין אנו רק בעלי הון ודורשי עבודה, אלא גם ציונים ושותפים לדבר גדול של תחית הלאום והארץ".⁸³ למרות האינטרס המשותף, טען אבניאל כי למעשה מלבד ביטוח בריאות בקופת החולים לא התפתח בארץ ישראל ביטוח סוציאלי ובמיוחד לא ביטוח זיקנה. את הקרנות "מציב" למתן עזרה בעת פטירת ראש משפחה ואף את קרן "מדור לדור" שהיתה למעשה ביטוח פנסיוני מוגבל, שקמו בסוף שנות השלושים הגדיר אבניאל כ"נושאים יותר אופי של מוסדות עזרה וחסד מאשר

⁷⁸ "Industrial Council Formed", *The Palestine Post*, 17. 2.1942, p. 3 ; "מועצת התעשייה הארצישראלית בה נתארגנו חברת החשמל, האשלג והמלח", **דבר**, 17.2.1942, עמ' 5 ; "חברת החשמל האשלג והמלט במועצת התעשייה הארצישראלית", **דבר**, 18.2.1942, עמ' 2. *The Bnai Brith Messenger*, 'New Palestine Industria Council Formed', 20.2.1942, p. 5.

⁷⁹ בנימין אבניאל, "ביטוח סוציאלי לפועל העברי", **המשקיף**, 4.4.1943, 11.4.1943, 22.4.1943, 9.5.1943, 12.5.1943.

⁸⁰ בנימין אבניאל, **פרובלימות ביחסי עבודה בארץ** (להלן: **אבניאל יחסי העבודה**), ירושלים 1943, עמ' 11.

⁸¹ שם, עמ' 18.

⁸² שם, עמ' 46.

⁸³ שם.

של שיטת ביטוח".⁸⁴ בנוסף, לא שרתו מוסדות אלו את כלל האוכלוסייה עקב אופיים הפוליטי מפלגתי של מוסדות הרווחה העיקריים שהיו בשליטת ההסתדרות.

בעיה נוספת עליה הצביע אבניאל בהמשך מחקרו היתה בעיית מימון הביטוח הסוציאלי. בספרו הציג אבניאל נתונים שפורסמו באנגליה ובארץ ישראל על הוצאות הביטוח הסוציאלי המוטלות על נותן העבודה בארץ ובאנגליה. בנושא ביטוח הזיקנה נמצא כי בארץ ישראל ההוצאה למעביד הינה חמישה אחוזים מן השכר בעוד שבאנגליה שלפני המלחמה היתה ההוצאה כ-0.8 אחוזים ובתקופת המלחמה כחצי אחוז מהשכר. ההפרש הגבוה הוסבר בהשתתפות הממשלה באנגליה בהוצאות ביטוח הזיקנה ובעובדה שפנסייה לעובדים מעל לגיל שבעים מומנה כולה על ידי הממשלה. בהשוואה זו הציג אבניאל את העול המוטל על נותן העבודה בארץ ישראל והקושי שתוספת הוצאות הביטוח הפנסיוני לעלויות הייצור יוצר בתחרות עם העולם. מסקנותיו של אבניאל מניתוח הנתונים היו כי שיטת הביטוח חייבת לכסות את כלל האוכלוסייה ללא הבדלים הנובעים משיוך מפלגתי או מקצועי. הביטוח אמור להיות מנוהל ומפוקח על ידי מוסדות לאומיים ובשיתוף נציגי העובדים והמעבידים, וממומן לפחות בחלקו על ידי הממשלה: "יש להמנע משגיאתנו המתמדת לתת לשלטונות המדינה להשתמש אצלנו מן העומס הסוציאלי, שבכל ארץ דמוקרטית היא נושאת בעולו לכל הפחות בחלק ניכר. ויש לשקול ולברר את האמצעים והדרכים בהם נוכל להביאה לידי כך".⁸⁵ עמדת התאחדות בעלי התעשייה, שחייבה ביטוח סוציאלי הכולל ביטוח פנסיוני, ראתה בקופת התגמולים כהסדר הפנסיוני המקובל ואף הקימה לפקידי ההתאחדות קופת תגמולים.⁸⁶ אך במקביל ראו התעשיינים בהשתתפותם הגבוהה, לדעתם, בהוצאה לביטוח פנסיוני פגיעה ברווחים ועול המייצר בעיה בתחרות עם יבוא.

ספרו של אבניאל והפרסום הרב בעיתון **המשקיף** ואף בצורה מצומצמת בעיתון **הבוקר**, הביאו לתגובות בעיתונות במהלך השנה ואף בשנים שלאחריה. ביטאון היהדות הספרדית **הד המזרח** ניתח את הממצאים שהציג אבניאל בספרו ומתח ביקורת על מסקנתו לפיה השתתפות בעלי התעשייה במימון הביטוח הפנסיוני מקשה על התחרות עם תוצרת חוץ. לדעתו השקפת אבניאל בנוגע לביטוח הסוציאלי הוא "בריאה וצודקת" ובנושא התחרות, "על בעלי התעשייה להתחרות בטיב הסחורה ולא במחירה".⁸⁷

⁸⁴ שם, עמ' 25.

⁸⁵ שם, עמ' 45-46.

⁸⁶ "קופת תגמולים אחידה", **דבר**, 13.3.1943, עמ' 4.

⁸⁷ "פרובלמות ביחסי העבודה בארץ", **הד המזרח**, 3.9.1943, עמ' 5.

בעל המאמר לא התוכח עם הנתונים שהציג אבניאל על עלות מימון הביטוח הסוציאלי והפנסיוני, אך לדעתו תוספת עלות זו לא פגעה בתחרות עם טיב המוצרים המיובאים. בסקירת ספרו של אבניאל שפורסמה בעיתון השומר הצעיר **על המשמר** הוצגו דעותיו והפתרונות של אבניאל כרצון לבטל את מעמד ההסתדרות. אם יתקבלו הפתרונות שהציע להסדרת הביטוח הסוציאלי וליחסי העבודה בארץ, הרי "תינטל זכות קיומה של ההסתדרות וכל זיקה מצד המוני הפועלים אליה".⁸⁸ ההזדהות עם דעותיו של אבניאל באגף הימני של תנועת הפועלים (בעל המאמר לא פירט למי כוונתו), תגרום לשיתוף פעולה בין התעשיינים והפועלים, בנושא הביטוח הסוציאלי הכללי ובבירור בעיות ביחסי העבודה כפי שהציע אבניאל, ועלולה לפגוע במעמד הסתדרות.

כנגד הנתונים שהציג אבניאל, במיוחד בנושא שביתות, יצא ולטר פרויס, מי שייסד וניהל את המחלקה הסטטיסטית שליד הוועד הפועל של ההסתדרות. פרויס טען כי נתוניו של אבניאל על עלות הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים מוטה כלפי מעלה. הוא טען שב-1943 רק שמונה מפעלים שהעסיקו כ-1,600 עובדים, שילמו לקופות תגמולים תשלום מלא של חמישה אחוזים מהשכר. מפעלים אחרים שילמו אחוזים מופחתים. גם בתשלומים סוציאליים אחרים בהם השתתפו המעבידים מצא פרויס הגזמה בנתונים שהציג אבניאל ולכן לדעתו: "התעשייה העברית מוציאה בעד שירותים סוציאליים רק חלק מצער מהסכום שנקט בו ד"ר אבניאל. אין בידנו חומר מדויק בענין זה אבל לא נטעה בהרבה אם נאמר שהוצאות התעשייה [...] אינן עולות על 4-5 אחוזים ואולי אף פחות".⁸⁹ מאחר שההוצאה הוצגה באופן מעוות ומוגזם, לא קיבל פרויס את טענתו של אבניאל על העול שהטילו הוצאות אלו על התעשיינים ומכאן שתשלומים אלו לא פגעו בכושר התחרות שלהם. סיפרו ומאמריו של אבניאל כמייצגים את עמדת התעשיינים המשיכו לעורר עניין ותגובות. שנה לאחר הפרסום, תקף חבר מרכז קופת חולים אליהו דגני את טענותיו של אבניאל בנושא השתתפות התעשיינים בעלויות הביטוח הסוציאלי ובמיוחד בקופת החולים, תוך השוואת סוג והיקף הביטוח בארץ מול הביטוח בבריטניה.⁹⁰

שלוש שנים לאחר הוצאת ספרו, בסוף 1946, חזר אבניאל בסדרת מאמרים שכתב לעיתון **הבוקר** לקראת כינוס הקונגרס הציוני ה-22 בבאזל, על נתוני השתתפות התעשיינים בעלויות הביטוח הסוציאלי וכן חזר על הצעותיו בדבר הסכם עבודה קולקטיבי ובוררות חובה בסכסוכי עבודה. שוב הציע אבניאל

⁸⁸ ז"ב, "ד"ר אבניאל יחסי עבודה בארץ ישראל", **על המשמר**, 5.9.1943, עמ' 5.

⁸⁹ ולטר פרויס, "על שביתות והשבתות ושירותים סוציאליים (תשובה לד"ר אבניאל)", **דבר**, 28.11.1943, עמ' 2.

⁹⁰ אליהו דגני, "פולמוס שוא: לבעיות הביטוח הסוציאלי בארץ", **דבר**, 18.4.1944, עמ' 2.

"הנהגת שיטה ישובית אחידה ומתוכננת לביטוח סוציאלי של הפועל העברי כדי להפחית את המעמסה הגדולה המוטלת על התעשייה ולהגביר את יעילות הביטוח".⁹¹ כתגובה פירסם חיים אברמסון ממיסדי כפר אז"ר ומפעילי מפא"י שתי כתבות בהן הציג נתונים סטטיסטיים לשנים 1943-1944 ולפיהם היתה השתתפות התעשיינים בעלויות קופות התגמולים כביטוח פנסיוני לעת זיקנה פחותות בהרבה מנתוני אבניאל וברוב העלות לפי נתונים אלה, נשאו העובדים :

לפי מפקד 1945 של המחלקה לסטטיסטיקה של ההסתדרות היו קופות תגמולין רק ב-137 מפעלי תעשייה מתוך 350 שנחקרו: המפעלים הנפקדים בכללם מהמסודרים והגדולים ביותר ואין ספק שבמפעלים אחרים אחוז קופות התגמולין כמעט אפסי. [...] למעשה נושא הפועל בעול הביטוח. השתתפותו וחלקו בקופת חולים וקרן נכות מגיעה עד 5 אחוזים משכר עבודתו. ביחד עם השתתפותו בקופת התגמולים מגיע חלקו ל-8 אחוזים.⁹²

מהעיסוק הנרחב במאמרים מעל דפי העתונות ומספרו של אבניאל, ניתן ללמוד כי שררה תמימות דעים בין החוגים האזרחיים שהתאחדות התעשיינים ייצגה את עמדתם ובין דוברי תנועות הפועלים באשר לצורך בביטוח סוציאלי הכולל את הביטוח הפנסיוני. שני הצדדים ראו בקופות התגמולים הסדר פנסיוני מקובל, אולם שררה ביניהם אי הסכמה באשר לאחוז המימון, לאופן ניהול הביטוח (כלל יישובי מפקח, או מפלגתי הסתדרותי), ובמיוחד לחלוקת העול בין העובד והמעביד. בעוד שהתעשיינים קבלו על גובה השתתפותם בביטוח והשפעתו על ריווחיהם וכושר תחרותם, הציגו דוברי תנועות הפועלים נתונים שונים שהצביעו על מיעוט המפעלים בהם קיים ביטוח פנסיוני וראו בכך פגיעה בתנאי המועסקים בהם. ההוצאה לביטוח פנסיוני לא נתפסה בעיני דוברי תנועות הפועלים כהוצאה לא סבירה העלולה לפגוע בכושר תחרותם של מפעלי התעשייה הפרטיים. מיגזר נוסף שבו החלו להקים קופות תגמולים כהסדר פנסיוני היה המגזר הערבי.

⁹¹ בנימין אבניאל, "מדריך לצירי הקונגרס בנקודות המוקד ביחסי העבודה בארץ", **הבוקר**, 9.12.1946, עמ' 2; 8.12.1946, עמ' 3-2.

⁹² חיים אברמסון, "יחסי העבודה בארץ-ישראל", **דבר**, 18.12.1946, עמ' 4; 25.12.1946, עמ' 3.

ד. ביטוח פנסיוני במגזר הערבי

דיון בהתפתחות הביטוח הפנסיוני בתקופת המנדט הבריטי מחייב התייחסות לאוכלוסייה הערבית שהיוותה את רוב האוכלוסייה בארץ בפרק הזמן הנדון. המגזר הערבי קיים קשרי גומלין כלכליים עם המגזר היהודי הן במקומות עבודה מעורבים (מוסדות ומפעלים ממשלתיים כגון הרכבת הדואר והטלגרף ומשרדי השלטון הבריטיים), והן במפעלים ומוסדות יהודיים שהעסיקו עובדים ערבים. עובדים ערבים היו שותפים לדרישות לשיפור תנאי עבודה שכללו הקמת הסדרי פנסיה הן במקומות עבודה מעורבים והן במגזר הערבי. התפתחות הביטוח הפנסיוני במגזר הערבי היתה חלק מהתפתחותו בכלכלת ארץ ישראל תחת שלטון המנדט והיתה לה השפעה על הדאגה לביטוח פנסיוני במגזר זה גם לאחר קום המדינה, כאשר עקב המלחמה ב-1948 ותוצאותיה פחת דרמטית משקלו במישור הדמוגרפי והכלכלי.

השינוי הבולט ביותר בשוק העבודה במגזר הערבי בארץ ישראל שחולל השלטון הבריטי היה התרחבות העבודה השכירה. התרחבות זו גברה מאוד עם הגידול בעליה היהודית שדרשה ידיים עובדות בבניין, יצור וחקלאות, ובמיוחד עם הגידול בשוק העבודה במהלך תקופת מלחמת העולם השנייה. הדרישה לידיים עובדות בתקופות של גאות כלכלית בארץ ישראל (כגון בשנים 1920-1922, בשנות העלייה הרביעית 1924-1925, ובשנות מלחמת העולם השנייה 1940-1945),⁹³ הביאה גם לגלי הגירה של ערבים ממדינות שכנות. גלי הגירה אלו ומעבר עובדים מעבודה מסורתית בכפרים אל עבודה שכירה בערים, יצרו תופעה חברתית של ציבור פועלים שכירים גדול שאינם קשורים עוד לבסיס משפחתי או שבטי כפרי כפי שהיה בתקופה העות'מאנית ובתחילת תקופת המנדט הבריטי. חוקר החברה הערבית אברהם סלע הצביע על העלייה במספר השביתות של פועלים ערבים במהלך שנות השלושים והארבעים כמדד להתרחבות סקטור הפועלים השכירים בחברה הערבית וצמיחת מנהיגות פועלים שניהלה מאבק מתמיד על שיפור תנאי העבודה.⁹⁴ המגע עם ציבור הפועלים היהודי במקומות עבודה משותפים הביא להתגבשות מנהיגות פועלים ערבית ולהתארגנות בארגוני פועלים ערבים, ולעיתים במסגרת ההסתדרות הכללית. ב-1923, הצטרפו לראשונה עובדים ערבים לארגון עובדים במסגרת ההסתדרות הכללית, הסתדרות הבינלאומית של פועלי הרכבת, שעד אז היו בו חברים יהודים בלבד. ב-1925 הוקם ארגון נפרד לפועלי הרכבת הערבים וכן התארגן בחיפה ארגון עובדים ערבי בשם "מועדון הפועלים הכללי" שכלל כ-250 פועלים ואומנים.

⁹³ ראו, גרוס, לא על הרוח לבדה, עמ' 228-231.

⁹⁴ אברהם סלע, "חברה ומוסדות בקרב ערביי פלסטין בתקופת המנדט: תמורה, היעדר ניעות וקריסה", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), כלכלה וחברה בימי המנדט, קריית שדה בוקר 2003, עמ' 291-310.

בוועידה השלישית של ההסתדרות ב-1927, הוחלט על הקמת ארגון פועלים ערבים בזיקה להסתדרות הכללית. הארגון קם בפועל ב-1932 בשם "ברית פועלי ארץ ישראל". את הארגון הקימו פועלי נמל ומחצבות נשר ובהמשך הצטרפו פועלי נפט, אופים, פועלי נקיון, נגרים, פועלי תעשיית מרצפות ועור. הארגון דאג לחבריו לשירותי קופת חולים, קופת מילווה וקרן שביתה ואף ניהל סכסוכי עבודה ושביתות. בשנת 1944 מנה הארגון מעל 2,500 חברים ערבים.⁹⁵ הארגון הפסיק את פעילותו ב-1952, עם הכללת עובדים ערבים במסגרת האיגוד המקצועי בהסתדרות.

דרישה להסדרי פנסיה באמצעות קופת תגמולים כחלק משיפור תנאי עבודה (אם כי לא במונח המדויק הזה אלא כקופות חיסכון או סיוע), דווחה בדיוני ארגוני עובדים ערביים (ארגוני עובדים מקצועיים כגון אגודת עובדי הרכבת ואגודת הפועלים הערבים כגוף מרכזי), ב-1930. בוועידת הפועלים הערבים בחיפה הוחלט "לדרוש מהממשלה לסדר מרפאות חינוס בכל הארץ [...] וליצור קופות חיסכון".⁹⁶ בעיתון **דבר** דווח כי "עיר סלים חימור (מזכיר הוועידה מחיפה), אמר כי 90 למאה מפועלינו מתים ברעב. [...] הוא דרש: יסוד איחוד של הסתדרויות בכל ההקדם, חוק מניעת ההלואות בריבית קצוצה, למוד חינוס, וקופות לעזרת נטולי כושר העבודה".⁹⁷ תביעת שיפור תנאי העבודה מצד ארגוני פועלים ערביים כללה הקמת קופות למטרות עזרה, כסוג של ביטוח סוציאלי או פנסיוני (למי שהוא נטול כושר עבודה). דרישתם באה על רקע הפיכת סוג הביטוח הזה במיגור היהודי בארץ ישראל ובמדינות שונות בחו"ל, במיוחד בבריטניה, למרכיב מקובל בתנאי העבודה.⁹⁸ בכינוס עובדי הרכבת בירושלים שרובם היו ערבים, התקבלה ב-1931 החלטה שהוגשה לכינוס על ידי העובדים הערבים: "להציע למרכז ההסתדרות שיטיל מס על כל פועל לירה ארץ ישראלית אחת על מנת לשלם במשך שנה. הכסף ייפקד בבנק כבסיס ליצירת קרן פנסיה".⁹⁹ החלטה זו שיזמו עובדים ערבים הצביעה הן על המודעות לצורך בביטוח פנסיוני גם במגזר הערבי והן על ההבנה כי השגת ביטוח פנסיוני כחלק מתנאי העבודה תאורגן ביעילות על ידי ארגון עובדים ממוסד גם אם הוא

⁹⁵ ראו, יוסף ושיץ, **הערבים בארץ ישראל, כלכלה וחברה, תרבות ומדיניות** מרחביה 1947 (להלן: ושיץ, **הערבים בארץ ישראל**), עמ' 165-175.

⁹⁶ "החלטות ועידת הפועלים הערבים בחיפה", **דבר היום**, 16.1.1930, עמ' 4.

⁹⁷ "עוד מוועידת פועלים ערבים בחיפה", **דבר**, 19.1.1930, עמ' 3.

⁹⁸ יש לציין כי קופות תגמולים ככלי פנסיוני הוקמו גם בארצות ערביות בשלטון או השפעה בריטית. ראו, ס. דוד, "תנועת הפועלים בארצות השכנות", **הד המזרח**, 26.2.1943, עמ' 4.

⁹⁹ "ירושלים בין עובדי הרכבת", **דבר**, 24.6.1931, עמ' 4.

יהודי. בעקבות מאבק של פקידי הבנקים הערבים לשיפור תנאי שכרם הצליחו עובדים אלו להשיג שיפור בשכרם ודווח כי באחד הבנקים אף הוקמה קופת תגמולין.¹⁰⁰

ב-1943 הגישה התאחדות האגודות המקצועיות ואגודות הפועלים הערביות, אגודה אופוזיציונית לאגודת הפועלים הערבית הפלשתינאית, תזכיר לממונה על המזרח התיכון, ולימים שר המושבות הבריטי אלאן לנוקס בויד, בעת ביקורו בארץ ישראל. בתזכיר שפורסם בעיתון הערבי הירושלמי "א' סיראט אל מוסתקים" (דרך הישר), נתבעו בנוסף לדרישות לאומיות, תנאי עבודה הנדרשים לפועלים פלשתינאים ובהם הגבלת שעות עבודה, שכר מינימום, חופשה שנתית, פיצויים לנכות וביטוח פנסיוני. הדגם עליו התבססו דרישות אלו היה דו"ח הוועדה לנושא ביטוח סוציאלי בראשות וויליאם בוורידג' שהוגש לפרלמנט הבריטי ב-1942. התזכיר תיאר את הדו"ח כ"תיקווה של תנועת הפועלים בעולם כולו ובארץ ישראל הערבית בפרט".¹⁰¹ נושא ביטוח פנסיוני היה בין הדרישות שהביאו למאבקים משותפים של עובדים יהודים וערבים. אחת הבולטות בהן היתה שביתת עובדי המדינה שהחלה בתחילת אפריל 1946 במשרדי הדואר והטלגרף בתל אביב וביפו והתפשטה לכלל סניפי ומחלקות הדואר בארץ כולל שידורי הרדיו, ובהמשך הצטרפו לשביתה עובדי הרכבת וכלל שירותי הממשלה: "המשא ומתן בין עובדי הדואר והטלגרף לבין הממשלה הגיע לנקודת קפאון מאחר שהממשלה טענה כי אין בסמכותה להחליט על דרישות כגון פנסיה".¹⁰²

קופות תגמולים כהסדרים פנסיוניים התקבלו בהדרגה כחלק מתנאי העבודה במגזרי המשק היהודי ובקצב איטי יותר במשק הערבי. כחלק מתנאי עבודה היתה דרישה להקמתן של קופות תגמולים לאחד הנושאים במאבקים על תנאי העבודה וגורם בסיכסוכי עבודה. מצב זה הביא את ממשלת המנדט, למרות מדיניותה הלא מתערבת בנושאים חברתיים, למעורבות בהקמתן וניהולן של הקופות.

¹⁰⁰ ושיץ, **הערבים בארץ ישראל**, עמ' 164.

¹⁰¹ "תזכיר מדיני של ארגון פועלים ערבי", **על המשמר**, 31.8.1943, עמ' 4; "תזכיר אגודות פועלים ערבים", **דבר**, 2.9.1943, עמ' 2.

¹⁰² מ' פרלמוטר, "מהלך שביתת עובדי הממשלה", **קול העם**, 26.4.1946, עמ' 6; ראו, David De Vries, 'British Rule and Arab-Jewish Coalescence of Interest: The 1946 Civil Servants Strike in Palestine', *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 36, No. 4 (2004), pp. 613-638; "שביתת עובדי הדואר מקיפה את כל הארץ", **הצופה**, 11.4.1946, עמ' 1; "2500 עובדי הממשלה שובתים מהיום", **על המשמר**, 15.4.1946, עמ' 1.

ה. קופות התגמולים וממשלת המנדט

בחודש מאי 1943 פורסמה על ידי ממשלת המנדט הצעת פקודה (זהה להצעת חוק במדינת ישראל), "המיסדת קופת תגמולין לכמה פקידים ללא פנסיה של הממשלה"¹⁰³. הצעת הפקודה כללה הגדרת קופת תגמולים אליה אמורים היו להפקיד פקידי ממשלה (התוספת להצעה כללה פירוט כל המקצועות הנכללות בהגדרת פקידי ממשלה ללא פנסיה), סכום השוה ל"אחד חלקי עשרים ממשכורתו החודשית"¹⁰⁴. כנגד הפקדה זו שנקבעה כהפקדת חובה של הפקיד, תפקיד הממשלה סכום זהה. ניתנה אפשרות גם להפקיד הפקדות רשות שכנגדן לא הפקידה הממשלה. הריבית על הפקדות הרשות, הפקדות החובה והפקדות הממשלה נקבעה בצו שנתי שעליו הודיע הנציב העליון. הצעת הפקודה פירטה את התנאים בהם שילמה הקופה למפקידים: כשהגיע החוסך לגיל פרישה, או כשהחווה שלו עם הממשלה הסתיים או כשבוטלה המשרה. הצעת הפקודה המפורטת התקבלה כפקודת התגמולין ב-10.8.1943. בקבלת הפקודה קבעה למעשה ממשלת המנדט כי הסדר הפנסיה שהסדירה לעובדיה שלא נכללו בקבוצת העובדים שהיו זכאים לפנסיה ממשלתית (נושאי משרות ללא פנסיה), הינו קופת תגמולים. ייסוד קופת תגמולים ממשלתית הצביע על תפיסת ממשלת המנדט את קופת התגמולים כהסדר פנסיוני ההולם תנאי עבודה הוגנים לעובדיה. מקומן של קופות התגמולים ככלי מרכזי בביטוח הפנסיוני לא נעלמה מעיני בכירי ממשלת המנדט.¹⁰⁵ למרות מדיניות המעורבות המינימלית בתחום הביטוח הסוציאלי, פירסמה מחלקת העבודה בממשלת המנדט ב-1944 (כנראה לאחר תחילת פעילותה של ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה), חוברת באנגלית ובעברית ומאוחר יותר גם בערבית, ובה נכללה הצעה לדגם של תקנות לקופות תגמולים. במבוא לחוברת נומקה עילת פירסומה:

¹⁰³ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), גיליון 1266, 13.5.1943, עמ' 313-317.

¹⁰⁴ שם, עמ' 313.

¹⁰⁵ יש לציין כי עד להתיחסות מינהלית זו, נהגה ממשלת המנדט בקופות התגמולים כארגוני צדקה, ואף נתנה להן הקלות מיוחדות במס הכנסה. בתקנות המס מ-1941 נאמר: "Under Section 6 (1), 11(1)(f) and 17(b) of The Income Tax Ordinance, 1941, Certain Privileges are enjoyed by Provident Funds which have been Approved by the Commissioner". חליפת מכתבים בנושא מס הכנסה בין רושם האגודות השיתופיות ונציב מס הכנסה על הכנסות קופות תגמולים", 26.6.1946, א"מ, מ153/366. בפרסום הוראות מס הכנסה ב-1944, הודיעה הממשלה על ניכוי ממס זהה על חיסכון בקופת תגמולים או ביטוח חיים ראו, 'Deduction of Income Tax From Earnings', *The Palestine Post*, 4.4.1944, p. 2.

בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרה במספר המוסדות לביטוח זיקנה מרצון של עובדים המועסקים כשכירים על פי הסכם עבודה. רובם של מוסדות אלה הם תכניות חיסכון, שהוקמו בצורה של קופות תגמולים וקרנות המבוססות על העיקרון של חשבונות פרטיים צוברים וידועים גם בשם "רכישה של מערכת זכויות כספיות". קיימת אחידות מעטה במסגרות המשפטיות והמעשיות על פיהן פועלים מוסדות אלה. מנקודת מבט ובקרת המטרה הסופית של קופות התגמולים כחיסכון לזיקנה, חיוני כי קופות התגמולים יאורגנו כיאות ויגדירו היטב את זכויותיהם של הצדדים החוסכים. נדרשת מערכת ניהול טובה של הביטוח הפועלת תחת כללים העולים בקנה אחד עם החוקים של פלשתינה.¹⁰⁶

הפירסום שנועד לצורך הגדרת כללים אחידים שיאפשרו ניהול תקין, ביקורת, שמירת זכויות החוסכים וארגון בהתאם לחוק, נבע מן הגידול במספרן של קופות התגמולים. השלטון המרכזי שצפה בגידולן המרשים והעקבי ובצמיחת מספר חבריהן וצבר הכספים בהן, ראה בקופות מוסדות כספיים משמעותיים. על מנת להקל על הפיקוח עליהם, הציע לקבוע עבורן מבנה אחיד וקבע דגם מומלץ לתוכן תקנוניהם ואופן פעולתם. עם זאת מחלקת העבודה שפירסמה את החוברת, נשארה נאמנה למדיניות המעורבות המינימלית של הממשלה בתחום הביטוח הסוציאלי: "חייב להיות ברור ומובן שבפירסום זה בכוונת המחלקה לספק הדרכה לאנשים שזקוקים לה, אבל אין בכוונתה ללחוץ על מעסיקים או עובדים שאינם יכולים או אינם רוצים לחסוך בקופות תגמולים או מוסדות דומים".¹⁰⁷ הממשלה הבהירה כי הפצת הצעת תקנות אין משמעה לחץ מצדה להצטרף לקופות תגמולים של עובדים או מעבידים. בהצהרתה הבהירה למעשה הממשלה שאין לה אחריות, היא אינה מעורבות ואינה נוקטת עמדה באשר לחיסכון בקופות תגמולים. בתקנות שהוצעו על ידי הממשלה נקבעו מטרות הקופות: מטרת האגודה לארגן ולשפר את התנאים הכלכליים וחברתיים של חבריה לפי עקרונות קואופרטיביים ובייחוד להקים, להחזיק ולנהל למען חבריה קופת תגמולים בכדי לפתח ביניהם פעולת חיסכון ולצבור קרנות לפיצויים, פנסיות וביטוח לטובת העובדים. על פי התקנות המוצעות, קופת תגמולים היא סוג של תכנית חיסכון שמטרתה ביטוח,

¹⁰⁶ Model Statutes of Provident Funds, אה"ע, IV-219-48. החוברת באנגלית כוללת הצעה לתקנות לשני דגמים של התארגנות חוקית: חברה בערבון מוגבל ואגודה שיתופית. החוברת בעברית נמצאה ללא כותרות או מבוא וכוללת הצעה לתקנות לאגודה שיתופית. היא תורגמה לעברית והועמדה למכירה ב-1945 ובערבית ב-1948. ראו, Department of Labour, *Annual Report for 1945*, p. 4.

¹⁰⁷ Model Statutes of Provident Funds, אה"ע, IV-219-48, p. 2.

פנסיה וקרן פיצויים, וכן היא חלק מהתנאים הכלכליים של חבריה. גם בתקנות באנגלית לקופות תגמולים, שהוגדרו כחברות בערבון מוגבל, נקבע כי מטרת החברה היא ייסוד ניהול והחזקה של קופות תגמולים לצורך מתן פנסיה וכן מתן הלוואות במגבלות שונות. קופות התגמולים היו בעיני השלטון בראש ובראשונה כלי לחיסכון פנסיוני וחלק מתנאי העבודה של עובדים שכירים. הדגם שהוצע על ידי הבריטים אכן שימש לעיתים, עם שינויים קלים, כתקנות התאגדות של קופות תגמולים שהוקמו בחברות שונות, כגון חברת החשמל וחברת "שמך".¹⁰⁸

דבר קיום חוברת הצעת התקנות הופיע גם בעיתונות העברית, וב-1947 פירסם מנחם צינמון, לימים מנהל קופות התגמולים והפנסיה מבטחים, מדריך לאפשרויות הקמה ורישום חוקי של קופת תגמולין שתאם ברובו את הצעת הממשלה.¹⁰⁹ באותה שנה פירסם העיתון **הבוקר** שזוהה כעיתון המגזר האזרחי והתעשיינים כתבה בה הסביר ארנסט קלימובסקי עורך דין שהתמחה בתחום האזרחי בשנות הארבעים, את ההבדלים בין שיטות הקמה וניהול קופות תגמולין על פי ההסתדרות הכללית (אגודה שיתופית המנוהלת על ידי ועדי עובדים), התאחדות בעלי התעשייה (אגודה המנוהלת על ידי שני נאמנים מצד העובדים ושני נאמנים מצד המעבידים והתקנון שהוצע בחוברת שהופצה על ידי ממשלת המנדט ב-1944 (חברה, ולא קואופרטיב), המנוהלת על ידי מנהלים ממונים על ידי אסיפת העובדים ומנהלי המפעל).¹¹⁰ באופן רישמי שימשו התקנות כדגם מוצע אך בפועל, על פי התנהגות הרשויות שניהלו את רישום הקופות הסטטוטוריות, נמצא כי הממשל הבריטי התייחס לדגם זה יותר מאשר הצעה לא מחייבת. במאי 1946 נדחתה בקשת המועצה המקומית הרצליה ממושל מחוז תל אביב לאישור ורישום קופת תגמולים לעובדיה. הבקשה נדחתה כיוון שההסכם בין הקופה וועד עובדי המועצה לא עמד בדרישות בסעיף הקובע את מטרת התשלומים בהתאם לתקנות הקופה. באוקטובר 1946 הגישה מועצת הרצליה למשרד מחוז המושבות (מושל מחוז תל אביב) הסכם חדש שנכתב במתכונת שאושרה למועצה המקומית בני ברק ביוני 1946, הסכם הזהה למתכונת הדגם שהוצע על ידי הממשלה ב-1944.¹¹¹ אירוע דומה אירע באפריל 1947

¹⁰⁸ תקנות קופת התגמולין של עובדי חברת החשמל, 2.1940, תקנות קופת התגמולים של עובדי חברת שמך, 4.1940, אה"ע, IV-250-27-3-167.

¹⁰⁹ "מחלקת העבודה הממשלתית פירסמה הצעת תקנון", **הבוקר**, 18.9.1945, עמ' 4; מנחם צינמון, "רישום קופות תגמולין- כיצד", **דבר**, 2.4.1947, עמ' 4; "אושר התקנון לדוגמא של הקופות לתגמולין", **על המשמר**, 11.8.1943, עמ' 3; "אושר התקנון לדוגמא של הקופות לתגמולין", **הצופה**, 12.8.1943, עמ' 4.

¹¹⁰ ארנסט קלימובסקי, "שיטות מנוגדות בקופות תגמולין", **הבוקר**, 4.2.1947, עמ' 3.

¹¹¹ התכתבויות בין בן ציון מיכאלי נשיא המועצה המקומית הרצליה ובין משרד מושל מחוז תל אביב בחודשים מאי-אוקטובר 1946. א"מ, ISA-Mandatoryorganizations – MandateTADIS – 000yibk y.

כשהמועצה המקומית חולון הגישה בקשה לרישום קופת תגמולים לעובדיה וצרפה הסכם בין הקופה ובין ועד העובדים.¹¹² בתשובה לבקשה הודיע קצין מחוז המושבות בתל אביב (מושל המחוז), כי לא יוכל לאשר את ההסכם והציע במכתב למועצה, להגיש את הבקשה שוב במתכונת שהגישה המועצה המקומית בני ברק ביוני 1946. ההסכם אליו הפנה קצין המחוז את מועצת חולון, נחתם בין הקופה וועד עובדי מועצת בני ברק וכלל תקנות קופת תגמולים שנוסחו על פי הדגם שהציעה הממשלה ב-1944.¹¹³ מהלכי אישור אלה הצביעו על העובדה כי פקידי הממשל ראו בדגם תקנות קופת תגמולים שהציעה ממשלת המנדט דגם רצוי ובפועל אף מחייב.

עמדה רישמית בנוגע לגישת ממשלת המנדט כלפי קופות תגמולים ככלי לביטוח פנסיוני, השמיע מנהל מחלקת העבודה בממשלת המנדט ריצ'רד מסי גרייבס (Graves), באסיפה השנתית של התאחדות בעלי תעשייה ב-1943. בדבריו על התערבות ממשלת המנדט בסכסוכי עבודה, קבע גרייבס כי בשטח יחסי העבודה קיימים שלושה נושאים עיקריים: בטחון העבודה במפעלים, שיפור התנאים הכלכליים של העובדים ו"הקמת קופת תגמולים להגדלת הבטחון הסוציאלי של העובדים".¹¹⁴ ציון הקמת קופת תגמולים כאחד משלושת הנושאים העיקריים בתחום יחסי העבודה על ידי מנהל מחלקת העבודה מצביע על החשיבות הרבה של קופות התגמולים ועל כך שגם הממשל המנדטורי תפס את הקופות כהסדר מוביל במשק. העובדה כי גם הממשלה ראתה בקופות התגמולים הסדר פנסיוני מוביל, ומעורבותה העקיפה באמצעות יעוץ וחקיקה, היתה לגורם נוסף בהתרחבות קופות התגמולים במשק. יעידו על כך 275 קופות התגמולים שפעלו במשק היהודי בסוף תקופת המנדט שביטחו כרבע מהשכירים במשק.

הביטוח הפנסיוני בשיטת קופות התגמולים, היה הביטוח הפנסיוני הנפוץ ביותר במגזר היהודי בתקופת המנדט. הוא הונהג במפעלי ובמוסדות ההסתדרות, היה מקובל בסקטור הציבורי והפרטי, ונחשב כחלק מזכויות ותנאי עבודה המוענקים לעובדים שכירים. כארגון העובדים הגדול בארץ דאגה ההסתדרות להקמת קופות חדשות במקומות עבודה שונים, לצרוף חבריה כעמיתים בקופות ולשמירה על קיום חובות המעבידים. במיוחד בלטה פעילותה של הסתדרות הפקידים, שחלק גדול מחבריה הועסק במקומות עבודה

¹¹² מכתב קצין מחוז המושבות בתל אביב למועצה המקומית חולון, 20.4.1947, א"מ, ISA-oryorganizations – Mandatory-MandateTADIS - 000a3dd

¹¹³ בקשת אישור (21.7.1946) ואישור ממלא מקום סגן מושל מחוז המושבות תל אביב (1.11.1946), להסכם בין קופות התגמולים של מועצה מקומית בני ברק וועד עובדי המועצה ותקנות הקופה, א"מ, ISA- Mandatory Organizations – MandatoryTADIS – 000brpi.

¹¹⁴ "300 יצרנים באו לאסיפה השנתית של התאחדות בעלי תעשייה", המשקיף, 29.10.1943, עמ' ה.

שלא היו שייכים לחברת העובדים (עיריות, בתי מסחר, בנקים וכו'). שיטת קופות התגמולים כשיטה לביטוח פנסיוני, הכילה בעיות מובנות, שבעטיין היה הכיסוי הביטוחי חלקי וניהולו בעייתי. לכן במקביל להתרחבות הקופות ולגידול במספר חבריהן החלה בתקופת המנדט פעילות שמטרתה שיפור הביטוח הפנסיוני, ובכלל זה מעבר לשיטות פנסיה שונות.

מעורבות הסתדרות העובדים הכללית בהקמתן של קופות התגמולים והסדרי פנסיה אחרים, נבעה לרוב מהבנה לצורך בהבטחת עתידו של הפועל בתקופה בה לא יוכל לעבוד מחמת גיל או נכות. הפעולה הציבורית למימוש צורך זה, התארגנה בתוך מערכת חברתית שניזונה מהשקפה אידאולוגית שכללה עזרה הדדית ודאגה לתנאי עבודתו וחיו של הפועל. הכרת רעיונות אלו שהתגבשו והתוו את פעולתה של תנועת הפועלים הארץ ישראלית, מקורם ומידת השפעתם חיונית להבנת הגורמים להקמתם של הסדרים פנסיוניים כחלק מהפעולה החברתית ומפעלי העזרה ההדדית של תנועת הפועלים. הפרק הבא יתאר את הרקע האידאולוגי שליווה את תהליכי הקמת והתפתחות הביטוח הפנסיוני בארץ.

פרק שני

הרקע האידיאולוגי של בניית הסדרי הביטוח הפנסיוני

"כוחה של תנועתנו היה לא רק באידיאל
הלאומי-הסוציאלי שלה, אלא גם ביסוד העזרה
ההדדית החי בה. ההסתדרות לא היתה
מתגבשת למה שהיא כיום לולא כללה בתוכה
את הדאגה לחיי אדם, לחיי החבר".
ברל כצנלסון, "אחרי עשרים שנה", דברים
במועצת אחדות העבודה לענייני המושבה, ז'
שבט תרפ"ט, בתוך: ברל כצנלסון, **כתבים**, כרך
ד, עמ' 11-16.

א. הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי בתנועת הפועלים הארץ ישראלית

ברל כצנלסון הגדיר את האידיאולוגיה שהשפיעה על פעולותיה של תנועת הפועלים הארץ ישראלית, כגישה
שרעיונותיה נוצרו מתוך תנאי החיים והמציאות ולא מתוך משנה תאורטית סדורה.¹¹⁵ התפתחותה של
תנועת הפועלים בארץ ישראל היתה שונה מהתפתחות תנועות דומות בעולם. תנועות פועלים במדינות
ריבוניות בעלות מסורת חברתית כלכלית, החלו בדרך כלל לפעול בדרך של התארגנות תנועות עובדים
מיקצועיות ומתוך מאבק בין מעמדי. לעומתן צמחה תנועת הפועלים בארץ ישראל במציאות של חברת
מיעוט לאומי חסר ריבונות, השוכן בקרב רוב עויין, תחילה תחת שלטון עות'מני ובהמשך תחת שלטון
מנדטורי בריטי שמחוייבותו לריבונות יהודית היתה רופפת. המשמעות הכלכלית של מציאות זו, שבה
אמורה היתה לקום החברה היהודית החדשה לא היתה מבטיחה. בעת כינון שלטון המנדט, התקיים בארץ
ישראל משק יהודי פרטי קטן ונטול יכולת להוביל תהליכי פיתוח כלכלי שיאפשרו יצירת תשתיות לכלכלה
מודרנית בזמן קצר. כלכלה מפותחת היתה נחוצה לתמוך בקליטת עלייה על ידי דאגה למקומות עבודה
ומקורות פרנסה לעולים, לגרום להאצת ההתיישבות היהודית ולהביא ליצירת רוב יהודי כבסיס לייסוד
מדינה ריבונית. המדיניות הבריטית שמחוייבותה להצהרת בלפור לקתה באי ודאות, וההתנגדות הערבית,
לעיתים אלימה, להתיישבות היהודית, יצרו "תחושה של דוחק זמן והבהירו להנהגת תנועת העבודה, שיש

¹¹⁵ ראו, ברל כצנלסון, "פרקים לתולדות תנועת הפועלים בארץ ישראל", **כתבים**, כרך יא, תל אביב 1949, עמ' 149-141.

לחזק מהר ככל האפשר את אחיזתם של היהודים בארץ ישראל".¹¹⁶ תחושה זו קיבלה ביטוי רעיוני בשילוב יעדים לאומיים עם השקפת עולם סוציאליסטית. אידאולוגיה זו של סוציאליזם בונה – הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי, ייעדה לפועל היהודי תפקיד חשוב במימוש חזון הציונות, ולתנועת הפועלים תפקיד מרכזי מכוון ומוביל בבניין הארץ. יעדים לאומיים אלו השתלבו בערכים סוציאליסטיים כשוויון, סולידריות חברתית, תמיכה בחלש ועזרה הדדית. על פי השקפת הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי בארץ ישראל לא היתה הפרדה בין המרכיב הלאומי והערכים הסוציאליסטיים ולא היה ניגוד בין היעדים והשאיפות הכלכליות של תנועת הפועלים ובין שאיפותיה הלאומיות. את הביטוי לשילוב של היעדים הלאומיים והשקפת העולם הסוציאליסטית, שרטט בן גוריון במאמרו "היעוד הלאומי של מעמד הפועלים":

הפועל העברי שילב בעבודת חייו את דבר הגאולה הלאומית ובמלחמתו וביצירתו המעמדית צרר את כל התוכן של מאווי העם וצרכיו ההיסטוריים. בניגוד לשליחי מעמדות אחרים בארץ ובציונות לא העמד הפועל לפני הסתירה שבין צרכיו ומאווייו המעמדיים ובין ענייניו ושאיפותיו הלאומיים. הפועל המכיר בתעודת-מעמדו והנאמן ליעודו ההיסטורי ממלא בבת-אחת שתי שליחויות שהן אחת: שליחות המעמד ושליחות העם כולו. כל המאמץ המעמדי של הפועל בפעולתו המשקית והמקצועית, המדינית והתרבותית, במידה שהיא מכוונת לתכליתה המרכזית וההיסטורית, יוצר וכובש עמדות לאומיות בארץ ומפלס דרך רחבה לעלייה עממית. מלחמת-המעמדות של הפועלים בהיקפה הפרינציפיוני ובגילויה הממשיים מכוונת לא לפילוג העם והחלשתו – אלא, להיפך, לאיחודו האמיתי והשלם ולהגברת כוחותיו והפראתם. אמנם, גם שליחי המעמדות האחרים דוגלים בשם האינטרסים הלאומיים, ובמידה שהם ממלאים תפקיד חיובי בבניין הארץ הם גם עושים עבודה לאומית. אולם זהו הגורל האובייקטיבי של כל שאר המעמדות – ענייניהם המעמדיים מוכרחים, באיחור או בהקדם, להתנגש בגלוי ובסתר עם צרכי העם והעלייה.¹¹⁷

¹¹⁶ יצחק גרינברג, **אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים** (להלן: גרינברג, **אנטומיה של משבר**), תל אביב 2004, עמ' 17.

¹¹⁷ דוד בן-גוריון, "היעוד הלאומי של מעמד הפועלים", **קונטרס**, כד אדר תרפ"ה (אפריל 1925), עמ' 2-8.

בן גוריון הציב במאמר את מעמד הפועלים אל מול מעמדות אחרים בעם, ובראש ובראשונה מול ההון הפרטי. בעוד שצרכיו ושאיפותיו של מעמד הפועלים אינו סותר את צרכיו הלאומיים ופעילותו היא זהות בין שליחות המעמד ושליחות העם, הרי האינטרסים הפרטיים של המעמדות האחרים ושל ההון הפרטי השואף לרווח, יעמדו בסופו של דבר כנגד האינטרס הלאומי. וכדוגמא הביא בן גוריון את העלייה לארץ שהיא אינטרס לאומי אך תעמוד כנגד האינטרס של בעלי ההון הפרטי השואפים לרווח מהון זה וינצלו את הדרישה לקרקע ולדיוור להעלאת מחירים שתעכב את קליטת העולים. אשר להעדפת היעוד הלאומי על הצרכים המעמדיים החברתיים, בן-גוריון לא ראה בכך בעיה כיוון שעל פי השקפתו נאמנותו של מעמד הפועלים לצרכים ההיסטוריים של העם היא תמידית "הזהות האורגנית של התעודה הלאומית והמעמדית בתנועת הפועלים טבועה במהותו החברתית והכלכלית של מעמד הפועלים".¹¹⁸ את הפתרון לניגודים הפנימיים בעם שיצרו האינטרסים השונים שבין שאיפת ההון הפרטי והיעוד הלאומי, ראה בן-גוריון בשלטון תנועת הפועלים. ההיסטוריון יוסף גורני סיכם את תפקידה של תנועת הפועלים בארץ ישראל על פי השקפת הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי: בניגוד לתנועות פועלים אחרות בעולם ששאפו ופעלו בהווה לגיבוש כוח שיגיע בעתיד לשלטון באמצעות מהפכה, הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי שאף להביא ל"שינוי פניה של החברה בהווה על ידי בנייה מחדש, תוך כדי צמיחתו והתגבשותו של הכוח המעמדי".¹¹⁹ שינוי מתוך פעולה בונה ולא מתוך מהפכה שלעיתים היא אלימה והרסנית.

הצעדים המעשיים למימוש רעיון הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי באו לידי ביטוי בתפקידים הקונסטרוקטיביים והסוציאליים שהסתדרות גיבשה בהחלטות ועידת היסוד ב-1920 ובחוקת היסוד שהתקבלה בוועידה השנייה של ההסתדרות ב-1923. תפקידים אלו כללו מעורבות פעילה בבניין הארץ כדוגמת "סידור ופיתוח משקי חקלאות וחרושת בכל ענפי העבודה בעיר ובכפר[...] קבלת עבודה, סידורה והרמת פריונה",¹²⁰ המשולבים בתפקידים לאומיים כגון "סידור והגברת העליה של העובדים בחוץ לארץ, קבלת העולים איגודם וסידורם בעליה".¹²¹ במקביל לתפקידים לאומיים אלו קיבלה ההסתדרות על עצמה תפקידים חברתיים כמו "יצירת מוסדות לתרבות, חינוך, השכלה והשתלמות מקצועית [...] סידור מוסדות

¹¹⁸ שם.

¹¹⁹ יוסף גורני, **אחדות העבודה 1919-1930: היסודות הרעיוניים והשיטה המדינית** (להלן: גורני, **אחדות העבודה 1919-1930**), תל אביב 1973, עמ' 328.

¹²⁰ **הוועידה השניה של ההסתדרות 1923**, ליקט וריכז מרדכי סבר, תל אביב 1968, עמ' 145-160.

¹²¹ שם.

לעזרה הדדית (קופת חולים, אחריות החיים, קופת מלוה, ביטוח מחוסרי עבודה).¹²² חוקה זו, שהגדירה באופן מקיף את תפקידי ההסתדרות כארגון כללי של תנועת הפועלים, ביטאה שילוב של הגשמת משימות לאומיות עם ערכים חברתיים. בוועידת היסוד של ההסתדרות הכירו מנהיגי שתי המפלגות העיקריות שנטלו חלק בהקמתה, אחדות העבודה והפועל הצעיר, בצורך ביצירת מוסדות שבמסגרת פעילותם יבוצעו אותם תפקידים. שמואל יבנאלי, מאנשי אחדות העבודה, הצביע על הצורך לבנות "כלים לבנין הארץ",¹²³ ויוסף שפרינצק ממנהיגי הפועל הצעיר הגדיר כלים אלו: "מוסדות ומפעלים אשר יאפשרו לפועל את הגשמת תפקידו".¹²⁴ חלקם של מוסדות אלו, לדוגמה לשכות עבודה וקופת חולים, התקיים בנפרד בשתי המפלגות. מתוך הבנה כי פעילות ההסתדרות תצא לפועל ביעילות רק תוך איחודה במסגרת ארגונית אחת, הוחלט כי "ההסתדרות הכללית היא היחידה העוסקת בכל העניינים הנכנסים לחוג פעולתה".¹²⁵ יצחק גרינברג סיכם את הצעדים המעשיים למימוש רעיון הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי, כפי שבאו לידי ביטוי בוועידת היסוד של ההסתדרות, וציין שמנהיגות תנועת הפועלים הכירה ב"צורך ביצירת מערכת משקית ייצוגית יחידה ומונופולית ובאיחוד המוסדות המשקיים שהיו עד אז ברשות המפלגות".¹²⁶ אותה מערכת כללה בנוסף למוסדות והמפעלים הכלכליים גם מוסדות חברתיים שאוחדו במסגרת ההסתדרות, ובתוכם הסדרי פנסיה ובמיוחד קופות תגמולים שפעלו בדרך כלל כקופות מפעליות ונכללו לאחר הקמת ההסתדרות במסגרת המוסדות ההסתדרותיים.

ב. הגשמת רעיונות העזרה ההדדית בתנועת הפועלים

אחת הדרכים למימוש התפקידים החברתיים שההסתדרות קיבלה עליה, תוארה בחוקת היסוד כסידור מוסדות לעזרה הדדית. רעיונות של עזרה הדדית בין בני אדם היו ערכי יסוד בחברות ותרבויות שונות. המוסדות לעזרה הדדית בארץ ישראל ובתוכם מוסדות שדאגו לפרנסת עובדים שפרשו מעבודה פעילה עקב גיל לא התפתחו ביישוב היהודי בסביבה חברתית מדינית רגילה. הצורך בקיום מוסדות רווחה והעדר קיומה של מערכת רווחה ובטוח סוציאלי ממלכתית הביאו להקמת מערכות רווחה וולונטריות שפעלו

¹²² ש.ם.

¹²³ פרוטוקול ועידת היסוד של ההסתדרות (להלן: ועידת היסוד), אה"ע, IV-206.

¹²⁴ ש.ם.

¹²⁵ ש.ם.

¹²⁶ יצחק גרינברג, מחברת עובדים למשק עובדים: התפתחות רעיון חברת העובדים בשנים 1920-1929 (להלן: גרינברג,

מחברת עובדים למשק עובדים), עמ' 31.

ביישוב הישן בדרך כלל על בסיס פילנטרופי ומומנו באמצעות תרומות. אניטה שפירא הסבירה כי מוסדות העזרה ההדדית של תנועת הפועלים היו פרי הצורך, כיוון שהפועל הבודד איש העלייה השנייה והשלישית לא היה מסוגל לעמוד לבדו לאורך זמן בתנאי החיים בארץ.¹²⁷ עזרה הדדית בקרב אוכלוסיית צעירות וצעירי העלייה השנייה שהזדהו עם עולם המחשבה והמעשה הציוני סוציאליסטית, התבטאה במטבח משותף, עזרה במגורים, בכביסה בסידור בעבודה ואף במתן הלוואות מקרנות כספיות זעירות.¹²⁸ ההתארגנויות שפעלו בתחום העזרה ההדדית לפני הקמת ההסתדרות הוגדרו על ידי זאב צחור כ"התארגנויות מקומיות, הססניות, וחסרות כיוון".¹²⁹ אירגונים אלו עסקו בעיקר בדאגה לתנאי עבודה הוגנים ולהגנה מקצועית. פעולתם, שנמשכה גם כשהתמסדו במסגרת ההסתדרות הכללית, לא נשאה אופי של תוכנית סדורה, אלא "כשנתגלה הצורך החיוני להגיש עזרה לחבר בעת צרה. עזרה זו שימשה ביטוי להרגשת חובה חברית ולצורך נפשי, המובנים מאליהם אצל אנשים קרובים זה לזה".¹³⁰ ההחלטה על הקמת קופת חולים שהוצעה על ידי ברל כצנלסון בוועידתה השנייה של הסתדרות הפועלים החקלאיים ביהודה בדצמבר 1911, יצרה את ארגון העזרה ההדדית הראשון בארץ שפעל באופן סדיר ומומן באמצעות מיסי חבר.¹³¹ שירות העזרה הרפואית היה השירות החשוב ביותר, שהחל בקרן לביטוח בריאות מרצון בן כמאה וחמישים חברים ובתוך שלושים וחמש שנה הקיף כמחצית מהאוכלוסייה היהודית.¹³² הוגה הדעות הציוני סוציאליסטי נתמן סירקין,¹³³ זיהה במסתו "יק"א" את העזרה ההדדית כמסורת עממית בעם היהודי:

ישראל הוא עם של צדקה. מעשה הצדקה היהודי, עבודת התמיכה היהודית, בעלי הטובה היהודים ממלאים בחיים היהודיים תפקיד גדול [...] שתי פנים לצדקה היהודית. יש צדקה שהיא מפעמת במעמקי העם גופו, שהיא אחת התכונות היפות של היהודים בכלל. זוהי אותה צדקה שהיא נובעת מתוך הרגש החי של הצדק והרחמים, שהיא מושרשת בתוך ההמון היהודי

¹²⁷ ראו, אניטה שפירא, **המאבק הנכזב: המאבקים למען עבודה עברית 1929-1939**, תל-אביב 1974, עמ' 22-23.

¹²⁸ זאב צחור, "צמיחת הזרמים הפוליטיים וארגוני הפועלים", בתוך: ישראל ברטל (עורך), **העלייה השנייה**, ירושלים 1997, עמ' 215-235.

¹²⁹ זאב צחור, **בדרך להנהגת היישוב: ההסתדרות בראשיתה**, ירושלים 1992, עמ' 11.

¹³⁰ ברוך לין, "העזרה ההדדית", בתוך: גוטהלף, **מועד ארבעים**, עמ' 91.

¹³¹ "ההחלטות שנתקבלו בוועידה השנייה של הפועלים החקלאיים ביהודה", **הפועל הצעיר**, 27.12.1911, עמ' 14; שפירא, **ברל**, כרך א, עמ' 87-88.

¹³² אברהם דורון וראלף קרמר, **מדינת הרווחה בישראל**, תל-אביב 1992 (להלן: דורון וקרמר **מדינת הרווחה**), עמ' 9.

¹³³ ב-1898 יצא לאור ספרו, **שאלת היהודים ומדינת היהודים הסוציאליסטית**, ובו כתב כי מימוש הציונות יצא לפועל באמצעות התיישבות קואופרטיבית. ב-1907 עבר סירקין לארצות הברית שם היה למנהיג פועלי ציון עד מותו.

ובתוך בעלי הבתים היהודים. צדקה יהודית זו היא אחת היסודות שעליו נשענים כל החיים העממיים היהודים [...] זוהי היפה שבתכונות עם ישראל, הגאווה והגבורה הפנימיות של חיי העם היהודיים.¹³⁴

סירקין קבע כי העזרה ההדדית בצורתה המסורתית היא עיקרון יסודי המושרש באופי העם היהודי עד כדי לראותה כיסוד חיי העם, וכמאפיין יישות לאומית. ליסוד עממי היסטורי זה נוספו ונקלטו רעיונות בנושא העזרה ההדדית שרווחו בתנועות הסוציאליסטיות האירופאיות. הוגי הדעות פיוטר קרופוטקין וגוסטב לנדאואר היו בין הוגי הדעות שנושא העזרה ההדדית היה יסוד מרכזי בהגותם,¹³⁵ ונודעה, להשקפתם השפעה בעיצוב גישותיהם של חלק ממנהיגי תנועת הפועלים בארץ ישראל.¹³⁶ בספרו על העזרה ההדדית, קבע קרופוטקין כי בני האדם נוטים לעזור זה לזה כתוצאה מנטיה קדומה וצורך נפשי שהשתמרו לכל אורך ההיסטוריה האנושית. מימוש נטיה זו, שעל פי קרופוטקין יצרה את התנאים של חיי הציבור ופיתוח האמנות והמדע, יצרה גם את התארגנויות הקהילתיות, האגודות המקצועיות, את חברות הצדקה ואת ההתארגנות הקואופרטיבית.¹³⁷ גוסטב לנדאואר המשיך את רעיונותיו של קרופוטקין על מרכזיותה של העזרה ההדדית בהתפתחות הקידמה, מתוך תפיסה לפיה הסדר החברתי הרצוי לא יכון כתוצאה של מלחמת מעמדות אלא כסוציאליזם אתי, אנושי, הנובע מסולידריות, עזרה הדדית וקואופרציה שהן "צורת

¹³⁴ נחמן סירקין, "יק"א", בתוך: ברל כצנלסון ויהודה קופמן (עורכים), **כתבי נחמן סירקין**, תל אביב תרצ"ט, כרך א, עמ' 230-231. המסה פורסמה במקור ביידיש בקובץ "דער המון", ברלין תרס"ג.

¹³⁵ פיוטר אלכסיווץ' קרופוטקין (1842-1921) היה הוגה דעות, אבי התנועה האנרכו-קומוניסטית, וחוקר גאוגרפיה בן למשפחת אצולה רוסית. במהלך שרותו בצבא הפרשים הקוזקי בסיביר ערך חקירות גאוגרפיות ובהן עמד על חשיבות העזרה הדדית במלחמת הקיום. נחשב להוגה אנרכיסטי שתורתו התבססה על עובדות וממצאים מדעיים. על פיו הסדר החברתי הנכון יכון כפדרציה של קהילות ללא מרות שלטונית מרכזית. גוסטב לנדאואר (1870-1919) היה הוגה דעות סוציאליסט יהודי גרמני. הוא נרצח ב-1919 בשל מעורבותו בהקמת הרפובליקה הסובייטית הבווארית. כתביו הפוליטיים החשובים: "המהפכה" ו-"הקריאה לסוציאליזם", תורגמו לעברית.

¹³⁶ ראו, חיים ארלוזורוב, 'פטר קרופוטקין', בתוך יעקב שטיינברג (עורך), **כתבי חיים ארלוזורוב, כרך חמישי: מחקרים סוציולוגיים**, תל אביב 1934, עמ' 9-32; יעקב עובד, **פיוטר קרופוטקין ותורת האנרכיזם הקומוניסטי**, אפעל 1969, עמ' 34-27; אברהם יסעור, "הנסיך קרופוטקין ואנחנו", **שורשים**, כרך ח (1994), עמ' 77; דב ניר, "פטר קרופוטקין והאוטופיה הישראלית", **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל**, כרך יב (1986), עמ' 16; חיים זליגמן ויעקב גורן, **גוסטב לנדאואר: עליו ומשלו** (להלן: זליגמן **עליו ומשלו**), רמת אפעל 2009, עמ' 20-22; גוסטב לנדאואר, "האנרכיזם והמשכילים", בתוך: חיים זליגמן ויעקב גורן (עורכים), **אנרכיסטים יהודים, קובץ ב** (להלן: זליגמן, **אנרכיסטים קובץ ב**), רמת אפעל 2005, עמ' 54-60; מרטין בובר, **נתיבות באוטופיה**, תל-אביב 1983, עמ' 53-73; הוגו ברגמן, "גוסטב לנדאואר וא.ד. גורדון", בתוך: יעקב זנדבנק (עורך), **גוסטב לנדאואר, במלאות עשרים שנה להרצו, תל אביב תרצ"ט**, עמ' 58-64; יצחק תבורי (הר-צל), "העדה", שם, עמ' 130-131.

¹³⁷ Peter Kropotkin, *Mutual Aid, A Factor of Evolution*, London, 1972 pp. 194, 223-225, 230-232.

חיים סוציאליסטית אמיתית".¹³⁸ לדעת לנדאואר יתכנו הקואופרציה, העזרה ההדדית והגשמת סוציאליזם אתי אנושי במערכת יישובים קואופרטיבים ומערכת בריתות בין יישובים אלו ובין איגודים מקצועיים אוטונומיים. בכך ראה לנדאואר דרך להשגה מחודשת של יחסים חברתיים ויציאה מהשיטה הקפיטליסטית.¹³⁹

העזרה ההדדית התקבלה כאחד העקרונות הבסיסיים שהנחו קבוצות אגודות ובודדים שהתאגדו במטרה לעלייה והתיישבות בארץ ישראל. יצחק טבנקין תיאר את ראשית התארגנותה של תנועת הפועלים בארץ ישראל כתהליך של עזרה הדדית: "מתחילתה היתה התנועה (תנועת הפועלים), מיוסדת על עזרה הדדית. המוסד הקרוי לשכת העבודה היה אז יותר ענין של עזרה הדדית מאשר של פעולה מקצועית".¹⁴⁰ טבנקין דחה את התפיסה לפיה התארגנות תנועת הפועלים בארץ ישראל החלה כהתארגנות על בסיס ומבנה מקצועי, כפי שהתארגנו תנועות פועלים בחוץ לארץ. לדעתו, היתה ההתארגנות של תנועת הפועלים בארץ בעלת אופי מיוחד והחלה מארגון העזרה ההדדית ולא מתוך ההתארגנות המקצועית. ראייה זו של יצירה ייחודית של תנועת הפועלים היתה נחלתם של מנהיגי התנועה. את ייחודה של תנועת הפועלים בהעדפת המעשה ובמיוחד העזרה ההדדית כמרכיב מרכזי על פני אידאולוגיה אחרת הדגיש טבנקין:

יסודה של התנועה היה בעזרה ההדדית. זו היתה אחת מדפוסי היסוד בארגון אנשים בכלל ופועלים בפרט. בראשיתה של כל תנועת פועלים קיים שילוב מסויים של שני יסודות: הארגון המקצועי והעזרה ההדדית. אך בעוד שבארצות אחרות היתה העזרה ההדדית רק מרכיב לוואי, תפסה בחיי תנועת הפועלים הארצישראלית את המקום הראשי.¹⁴¹

אחרי מלחמת העולם הראשונה התארגנו קבוצות ציוניות סוציאליסטיות במסגרת תנועת החלוץ וקבעו בין יסודותיהם את רעיון העזרה ההדדית. רעיון ארגון החלוץ הונח על ידי אליהו מונצ'יק (מרגלית),

¹³⁸ גוסטב לנדאואר, **קריאה לסוציאליזם** (להלן: **לנדאואר סוציאליזם**), תל-אביב תשי"א, עמ' 85.

¹³⁹ ראו, זליגמן **עליו ומשלו**, עמ' 20-22; גוסטב לנדאואר, "האנרכיזם והמשכילים", בתוך: זליגמן, **אנרכיסטים קובץ ב**, עמ' 60-54.

¹⁴⁰ יצחק טבנקין, "בין מפלגה והסתדרות", **שורשים**, כרך ב (1980), עמ' 7-24.

¹⁴¹ שם, עמ' 10.

ממנהיגי צעירי ציון ומפלגת הפועל הצעיר, לפני מנהיגי צעירי ציון ברוסיה בתחילת 1917. מונצ'יק הציע תוכנית בת שלושה סעיפים: הכשרת הנוער לרעיון החלוציות, ארגון תנועת החלוץ לשם יצירת בסיס לאומי בארץ ישראל והפעלת צעירי ציון בתחום גיוס כספים. בקריאתו להתארגנות החלוץ קבע מונצ'יק את הפעילות הנדרשת מהמצטרפים לתנועת החלוץ: חינוך לפעולה מאורגנת לימוד גאוגרפיה היסטוריה של ארץ ישראל ושפת העברית, לימוד מקצוע וכן "להתארגן בקבוצות לעזרה הדדית".¹⁴² בוועידת צעירי ציון במאי 1917 התקבלה תוכניתו של מרגלית והוחלט לקיים כינוס יסוד של תנועת החלוץ בתחילת 1918. כנס היסוד התקיים בחרקוב בינואר 1918. החלטות כינוס היסוד של אגודות החלוץ כללו סעיף שקבע: "כל חלוץ צריך להיות מוכן לחיות עם חבריו באגודה על יסוד עזרה הדדית".¹⁴³ בוועידה הראשונה של החלוץ ברוסיה בתחילת 1919, עלה נושא העזרה ההדדית בהרצאתו של משה גורדון ממנהיגי צעירי ציון וממייסדי תרבות, רשת בתי הספר העל יסודיים העבריים בפולין. גורדון הציג בוועידה את הקואופרציה האשראית וקופות לעזרה הדדית כמנוף הכספי לפעולות החלוץ בארץ ישראל. בהחלטות הוועידה נקבע כי "השאלה על קרן העליה, הקופה לעזרה הדדית, הבנק העממי הקואופרטיבי בארץ ישראל וכו' נמסרת למרכז לעיבוד מפורט".¹⁴⁴ גם בוועידת פועלי ציון שהתקיימה באותה עת, נדון מעמד עיקרון העזרה ההדדית בהשקפה הסוציאליסטית של תנועה זו. בוועידה קבע בן-גוריון את הנחת היסוד של הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי בדגם הארץ ישראלי שלו: "כל אותה הבחנה בין צרכי הפרט וצרכי האומה אין לה שום יסוד בחיי הפועל בארץ ישראל [...] תנועתנו אינה מבחינה בין פרובלימה לאומית ופרובלימה סוציאליסטית".¹⁴⁵ בהתאם לזהות זו של יעדי הפרט והאומה הציג בן גוריון את הצורך באיחוד הפועלים בהסתדרות אחת שתאחד את כל האינטרסים הכלכליים, הרוחניים, התרבותיים והמדיניים של הפועלים. היא תיקח על עצמה את בניין הארץ כ"קבלן יחיד של כל העבודות שיעשה העם היהודי בארץ", היא תהיה ספק השירותים והמצרכים מקופת החולים ועד הספקת מזון וכך תיבנה ארץ ישראל "על יסודות סוציאליסטיים" ההולמים את שאיפות האומה. לפי הנחת יסוד זו באידאולוגיה של הסוציאליזם

¹⁴² משה בסוק (עורך), **ספר החלוץ אנתלוגיה**, ירושלים 1940, עמ' 17.

¹⁴³ שם; דן פינס, **החלוץ בכור המהפכה: קורות הסתדרות החלוץ ברוסיה**, (להלן: פינס, **החלוץ בכור המהפכה**), תל-אביב תרצ"ח, עמ' 17-19.

¹⁴⁴ פינס, **החלוץ בכור המהפכה**, עמ' 28-32.

¹⁴⁵ דוד בן גוריון, הרצאה בוועידה השלוש-עשרה של פועלי ציון, **ילקוט האחדות**, תל אביב 1961, עמ' 580-592.

הקונסטרוקטיבי, היתה בעית פרנסתו של עובד שפרש מעבודתו בשל גיל לא רק בעיה אישית סוציאלית אלא בעיה לאומית, ופתרונה אמור להמצא ברמה הלאומית.¹⁴⁶

עיקרון העזרה הדדית שנקבע בוועידות פועלי ציון והחלוץ ב-1919, לרוב, בהדגשת היסודות הקואופרטיביים של בניית החברה החלוצית, התקבל בהחלטות היסוד של רוב אגודות החלוץ: בעקרונות החלוץ בניו יורק נאמר כי "החלוץ מאחד את כל אלה אשר גמרו אומר לעלות לארץ עם האפשרות הראשונה, לקשור את גורלם האישי בגורל ארצנו, והמכירים בעיקרון העבודה הקואופרטיבית כיסוד לחברה החדשה בארץ".¹⁴⁷ כמתואר במבוא למחקר, הקימו חברי תנועת החלוץ באוקראינה את קבוצת "ארץ ישראל" ב-1919, למרות גילם הצעיר של חברי קואופרטיב "ארץ ישראל" דאגו מייסדיו לכלול בתקנון היסוד של הקואופרטיב סעיף הנוגע לרווחת חבר שיגיע לגיל זיקנה ופרישה מעבודה. סעיף זה בתקנון הקבוצה קבע את אופן הגשמתו של אידאל העזרה ההדדית בנושא אי יכולת להתפרנס עקב גיל. רעיון העזרה ההדדית התקבל כאידאל ולעיתים אף כעיקרון יסודי בתנועת החלוץ ובתנועות הנוער הציוניות. תנועת השומר הצעיר, הנחשבת לתנועת הנוער הציונית הראשונה, קבעה בעת איחודה ב-1916 עם תנועת צעירי ציון בין "עשרת הדיברות" שהיוו את המידות שחניך התנועה אמור לדבוק בהן: "השומר הוא אחיעזר ואחיסמך האידיאל העברי הקדמון שלנו האהבה לכל אדם ועזרה לכל נצרך".¹⁴⁸ בוועידה הרביעית של החלוץ בגרמניה ב-1926, הוחלט על "יצירת חבורות להכשרה ועל העברת פעולות ההכשרה לידי מרכז החלוץ וקריאה לעזרה הדדית בין חלקי התנועה השונים".¹⁴⁹ נחום בנארי, שליח הקיבוץ המאוחד להנהגת החלוץ בפולין ולימים ממקימי מפעלי חינוך ותרבות של ההסתדרות, דיווח על ועידת החלוץ הצעיר בסוף 1927. בשאלה החינוכית התקבלה בוועידה החלטה הקובעת כי "המפעל החינוכי של החלוץ הצעיר מיוסד על יצירת חברת נוער מבוססת על ארגון והנהלה עצמית, עזרה הדדית והדוגמה העצמית של כל פרטי".¹⁵⁰

עיקרון העזרה הדדית היה עיקרון יסודי במועצה המייסדת שנועדה ליצור את הגוף הארגוני והרעיוני של קיבוצי תנועת השומר הצעיר בארץ ישראל, שהתכנסה באפריל 1927. חשיבות רעיון העזרה ההדדית קיבל ביטוי בשם הגוף שקם. כנגד הקיבוצים שהשיתוף הכלכלי היווה עבורם את עיקר מהותו של הגוף

¹⁴⁶ פינס, **החלוץ בכור המהפכה**, עמ' 28-32.

¹⁴⁷ "החלוץ פרינציפן און אויפגאבן", ניו יורק טבת 1917, עמ' 15.

¹⁴⁸ "עשרת הדיברות", בתוך: לוי דרור וישראל רוזנצויג (עורכים), **ספר השומר הצעיר**, מרחביה 1956, עמ' 45.

¹⁴⁹ ש' סבוראי, "הוועידה הרביעית של החלוץ בגרמניה", **דבר**, 24.5.1926, עמ' 2.

¹⁵⁰ נחום בנארי, "ועידת החלוץ הצעיר בורשה", **דבר**, 16.1.1928, עמ' 2.

החדש, ועל כן הציעו את השם ברית הקיבוצים, התקבלה הצעתם של הקיבוצים שעבורם עזרה ההדדית מלאה בכל התחומים עמדה במרכז מהות הגוף שקם בשם הקיבוץ הארצי.¹⁵¹ העזרה ההדדית נקבעה גם כאחת ממטרות התנועה בפרק המטרות בתקנון הקיבוץ הארצי.¹⁵² בדברי פתיחה במועצת הקיבוץ הארצי דיבר יערי מראשי תנועת הנוער השומר הצעיר והקיבוץ הארצי, על דרכה של תנועת הנוער והגשמת האידאליים שלה וקבע: "יסוד הקבוצה – יסוד העזרה ההדדית והשיתוף – הוא היסוד העיקרי בחינוכנו. הודות לו מצא רעיונו מהלכים בין רבבות נוער".¹⁵³ באוקטובר 1928 התכנסה בדנציג המועצה העולמית של הסתדרות גורדוניה במטרה לדון בנושא יסודות תנועת הנוער גורדוניה, שהוקמה בגליציה בשנת 1925, ולקבל החלטה על דרכי חינוכה החלוצי. הוועידה החליטה:

יחד עם התפתחות מפעלנו הקבוצתי הגענו גם לידי התוכן המוחשי של הקבוצה שלנו: הוועידה קובעת את הקבוצה האורגנית-משקית המבוססת על היסודות של: א. אחריות חיים הדדית, ב. עזרה הדדית מכסימלית, ג. אמון וכבוד הדדי.¹⁵⁴

בדיווח על ועידת החלוץ בגליציה בנובמבר 1928 בעיר לבוב, נכתב "בשעת הוועידה נועדו פגישות קבוצי עליה [...] זו היתה פגישת יסוד לברית הקיבוצים אשר לתוכה נכנסו רוב קיבוצי העליה [...] הברית בנויה על יסודות התפיסה המשותפת את מהותו של הקיבוץ ותפקידו, עזרה הדדית בכל שטחי חייהם של הקיבוצים".¹⁵⁵ דוגמאות אלו מבטאות את מקומה המרכזי והחשיבות שניתנה לעזרה ההדדית כעיקרון אידאולוגי מוביל בקרב זרמים שונים במחנה הפועלים הארצישראלי באותה עת.

עיקרון העזרה ההדדית קיבל גם ביטוי מעשי בהתיישבות העובדת. בדיווח **בהפועל הצעיר** על מימוש רעיון מושב העובדים, נמסר:

¹⁵¹ יהודה גוטהלף, **ספר השומרים 1913-1933, אנתולוגיה ליובל ה-xx של השומר הצעיר**, ורשה 1934, עמ' 116; שלמה רכב, **מתנועת נוער לקיבוץ ארצי**, גבעת חביבה 1966, עמ' 106-123.

¹⁵² שם, עמ' 122.

¹⁵³ מאיר יערי, "בדרך ארוכה", דברי פתיחה במועצה הכללית השלישית של הקיבוץ הארצי השומר הצעיר 1930, **בדרך ארוכה**, מרחביה 1947, עמ' 69.

¹⁵⁴ פנחס לוביאנקר, "תנועת גורדוניה", בתוך: נתן רוטנשטרייך (עורך), **גורדוניה: תנועת נוער עממית חלוצית**, חולדה 1982, עמ' 168.

¹⁵⁵ "הוועידה התשיעית של החלוץ בגליציה", **דבר**, 15.11.1928, עמ' 2.

בשבת ח' בשבט היתה בעין גנים אספת חברי מושב העובדים העומד להיוסד. האסיפה נקראה על ידי הוועדה החקלאית של הפועל הצעיר. השתתפו יותר משלושים חבר. דנו בעניינים הבאים: 1) שטח קרקע, 2) צורת המשק, 3) מוסדות משותפים, 4) עזרה הדדית [...] לתקנות מושב העובדים הראשון: [...] במקרה אסון גופני משפחתי או משקי לאחד מחברי המושב מסדר ועד המושב את עבודת משקו ואת סיפוק צרכיו על ידי עבודת חברי המושב ועל ידי מוסדות אחריות למקרי אסון.¹⁵⁶

בתקנות אלו קיבלו מייסדי מושב העובדים את האידאולוגיה של העזרה ההדדית ואף קבעו באלו מקרים יתממש רעיון זה וכיצד. חברי תנועת החלוץ שעלו לארץ ישראל בתחילת שנות העשרים והתארגנו במסגרות השיתופיות של גדוד העבודה על שם יוסף טרומפלדור, קבעו את רעיון העזרה ההדדית כעיקרון יסוד בפעולתם. בוויכוח שהתנהל בעיתון הגדוד **מחיינו**, על דפוסי התיישבות חברי הגדוד, הציע יהודה הר-דונג (וכסברג), שדגל בהתיישבות קבע של קבוצות קטנות וקשורות בחייהם הפנימיים: "למשוך לגדוד את החומר האנושי המתאים לנו לחבורה החלוצית הקבועה".¹⁵⁷ בתשובה ענה אברהם תרשיש, מחלוצי הגדוד וממייסדי הקיבוץ המאוחד:

הקופה הכללית היא עכשיו הביטוי הנאמן לשאיפותינו ולצורת חיים יותר יפה ונעלה, לצורת חיים שהיסוד של עזרה הדדית שולט בה בכל היקפו וגיליו השונים. [...] בזה היה גדול כוחו החינוכי של הגדוד. הוא חניך פועלים לא רק בעבודה כי אם גם פיתח בהם הרבה את הרגש הכי עמוק של עזרה הדדית, את היחס האנושי הכי טוב של אדם לחברו, את הכרת האחריות של אחד כלפי השני. והגדוד מראשית הוצרו הלך בדרך זו, ב"דרך ההרחבה", כפי שקראנו לזה; והדרך הותוותה לו, לא על ידי רצונם של יחידים, של אישיות זו או אחרת, כי זאת היתה דרך-החיים שלו.¹⁵⁸

¹⁵⁶ "האסיפה המיסדת של מושב העובדים הראשון", **הפועל הצעיר**, יפו 3.11.1919, עמ' 4

¹⁵⁷ יהודה הר-דונג, "התיישבותנו", **מחיינו**, גיליון יב, עין חרוד, חשוון תרפ"ב, עמ' 78-79.

¹⁵⁸ אלישע (אברהם תרשיש), "תפקידנו", **מחיינו**, גיליון יג, חשוון תרפ"ב, עמ' 87-88.

ויכוח זה הציג את עיקרון העזרה ההדדית כאידאולוגיה בסיסית ומרכזית בקרב חלוצי גדוד העבודה כמגשימי צורת התיישבות חלוצית ופורצת דרך בתקופת העלייה השלישית. במלאת חמש שנים לייסוד גדוד העבודה, פורסמו כתבות וברכות על מפעל גדוד העבודה. במאמר על דרכו של גדוד העבודה, כתב משה זלצר ממפלגת הפועל הצעיר:

הרעיון המרכזי של האיחוד הוא רעיון העזרה ההדדית בתור יסוד של החברה האנושית. הרעיון הזה צריך למטרה סופית של התנועה ומסביב לה צריך להתגבש התוכן הפנימי האידאולוגי שלה. ניתן להאמר שעל יסוד מינימום תביעות זה – העזרה ההדדית נתגבש הגדוד בראשית היוצרו.¹⁵⁹

לרגל אותו אירוע פירסם הוועד הפועל של ההסתדרות מכתב ברכה לחלוצי הגדוד. הוועד הפועל הגדיר את העזרה ההדדית כמרכיב יסודי שבלעדיו לא היה מפעל הגדוד מצליח:

בעזרת חברים הדדית ובלתי מוגבלת, בלי אחריות משותפת וכללית של ציבור הפועלים בלי מסירות חמה ושלמה להסתדרות העובדים [...] לא יקום הדבר. [...] המשען הבטוח והמכשיר הנאמן למעמד הפועלים במלחמתו וביצירתו ההיסטורית יוסיף גם להבא לא פחות מאשר בעבר להיות הקיבוץ החלוצי המאוחד על יסוד של שויון גמור, של אחריות ומשמעת מעמדית של עזרה הדדית, של חלוציות כובשת הקיבוץ, המגשים בחיו את הרעיון המרכזי של תנועת הפועלים.¹⁶⁰

האידאולוגיה שבמרכזה העזרה ההדדית התקבלה איפוא כעיקרון יסוד שסביבו התגבש הגדוד ובלעדיו לא היה מצליח להשיג את מטרותיו. הוועד הפועל של ההסתדרות אף הציג עיקרון זה כמשען ומכשיר בידי תנועת הפועלים ביצירתה.

¹⁵⁹ משה זלצר, "גדוד העבודה", הפועל הצעיר, 18.9.1925, עמ' 10-11.

¹⁶⁰ "מכתב ברכה מאת הוועד הפועל לגדוד העבודה", דבר, 25.9.1925, עמ' 3.

עיקרון העזרה ההדדית קיבל בעת הגשמתו מובנים שונים. תמיכה ועזרה לפרטים שאינם מסוגלים לעבוד עקב גיל או נכות לא היתה נושא מרכזי בתנועת הפועלים הארצישראלית שהתאפיינה בגיל צעיר מאוד וכן בחברה שערך העבודה נתפס בה כערך מכונן בחיי הפרט וכצורך לאומי (ההיסטוריון ישראל קולת הצביע על העבודה כ"סימן מובהק לניגוד לגלותיות וכתנאי הכרחי ליצירתו של משק לאומי").¹⁶¹ מפני זניחת אידאל העזרה ההדדית לפרט, הזהיר ברל כצנלסון בדברים שנשא בוועידה השביעית של הסתדרות הפועלים החקלאיים ביהודה במרס 1918. בוועידה, שבה הוחלט בין השאר על הרחבת תחומי אחריות ופעילות הסתדרות הפועלים ביהודה "לכל העניינים המשותפים לכלל ציבור הפועלים – כלכליים, רוחניים ואזרחיים", הצביע כצנלסון, תחת הכותרת "לקראת הימים הבאים", על העזרה ההדדית בתחומים החברתיים הפרטניים כחובה לאומית בסיסית:

האם רק העזרה החקלאית היא לבדה חסרה לנו בישוב? האם רק להצלחת המשק חסרים אצלנו התנאים האלמנטריים, ולאדם עצמו לחיו, לבריאותו, להגנה מפני כליונו והתנוונותו האם דואגים אצלנו? האם נחשבת דאגה זו לאחת החובות היסודיות של הישוב? [...] מה הלאומיות שלנו המהוללת, היכן הוא החוש העממי, היכן הם הקשרים קשרי-אדם, בין האינטיליגנציה הלאומית הדמוקרטית ובין ההמון? האין אלה שני עמים זרים מנוכרים ומתנכרים לפניך? איה לאחרונה הרחמנות היהודית?¹⁶²

כצנלסון הביע חשש מפני תפיסת עיקרון העזרה ההדדית כעיקרון המרוכז כולו בעזרה הדדית כללית הבאה לידי ביטוי בעזרה בקיום המשק החקלאי וזניחת עיקרון העזרה ההדדית האנושית הפרטית. ואכן במאמר שכתב לעיתון ה**צפירה** כחודש לפני דבריו בוועידה השביעית של הסתדרות הפועלים ביהודה עמד כצנלסון על חשיבות ההכנה וההכשרה לקראת עלייה לארץ. הכשרה זו נדרשת ונתמכת בעקרונות של עזרה הדדית:

תנאי החיים הצפויים והשאיפות העתידות לצמוח בתוך העבודה – אחדות רבה ועמוקה זו של העתיד המשותף צריכה לאחד, אפילו למזג את יסודות החליצות, השונים בעברם וחיוכם,

¹⁶¹ ישראל קולת, "ממפלגה סוציאליסטית למפלגה ממלכתית", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 3 (1993), עמ' 298.

¹⁶² ברל כצנלסון, "לקראת הימים הבאים", **ילקוט אחדות העבודה**, תל אביב, תרפ"ט, כרך ב עמ' 1.

לחברה אחת עובדת ויוצרת . קרבת הלבבות איחוד הכוחות, אמון נפשי וכבוד חברים- אויר חיים זה צריך להברא בארץ, למען הציל את נפש הבא מדחי, וכהות חבריו ליש יוצר. הדברים, לכאורה פשוטים, פשוטים מאוד ומובנים לכל, שאין כמדומה להאריך בהם ואף על פי כן רואה אני צורך וחובה לעמוד עליהם ולהזהיר על קיומם ושמירתם, משום שחשיבות הדבר הפעם אינה בחידוש הרעיון, אלא בהגשמתו ואופן הגשמתו.¹⁶³

כצנלסון הדגיש את הצורך בתמיכה הדדית פרטנית, ובלשונו ב"קרבת לבבות איחוד כוחות וכבוד חברים", כעיקרון שיש לשמור ולהגשים כתנאי להצלחת קליטת החלוץ העולה לארץ ולהצילו מיאוש בעת כשלון העלול להתרחש כשיעמוד בפני קשיי החיים בארץ.

הגשמת העזרה ההדדית בשנות העשרים והשלושים התמקדה במתן עזרה בתחום הרפואי, בבעיות אבטלה, בסיוע הדדי בין משקים חקלאיים וכאמצעי לסולידריות חברתית. דוגמאות להשקפה זו אפשר לראות בפרסומים שונים כדוגמת פניית הוועד הפועל של ההסתדרות בהפועל הצעיר בתחילת 1924 לתמיכה בקופת מילווה למובטלים:

לצבור העובדים בארץ! המצב של חוסר עבודה ידוע למדי לציבור הפועלים [...] למען תת את האפשרות הפורתא בצורת נתינת הלוואות לצורכי הקיום המינמלי החלטנו להכריז בכל הארץ ביום שני א' שבט תרפ"ד יום עבודה למחוסר העבודה. כידוע אחד היסודות של קופת המלוה הוא עזרה הדדית של החברים [...] הננו מקוים כי גם הפעם יענה כל ציבור הפועלים לקריאתנו וימלא את חובתו חובת העזרה ההדדית.¹⁶⁴

הפניה לתרומת שכר יום עבודה לטובת מובטלים, נסמכה על חובת העזרה הדדית כחלק מהגישה הקונסטרוקטיבית התומכת בפועלים שהם כח עבודה בונה ובאידיאולוגיה הסוציאליסטית התומכת בחלשים בחברה. על הצורך בעזרה הדדית בתחום הרפואה כתב יעקב דולזינסקי מחלוצי הרפואה הכירורגית בארץ ישראל כשהציג תחום זה כנסמך על חברות מסיונריות או חברות צדקה. דולזינסקי

¹⁶³ ברל כצנלסון, "לתנועת החלוץ", **הצפירה**, 21.2.1918, עמ' 1-3.

¹⁶⁴ "לצבור העובדים בארץ", **הפועל הצעיר**, 4.1.1924, עמ' 20.

התריע על הבעיות הכרוכה באפיק מימון זה לרפואה הציבורית והציע כי סידור הרפואה בארץ "על מנת שיהיה מעשי באמת צריך להתבסס רק על יסוד של עזרה הדדית".¹⁶⁵ דרך אחרת של עזרה הדדית הציע השל פרומקין, מבכירי אנשי הכלכלה בהסתדרות, שהגדיר את העזרה ההדדית ככלי למימוש התרחבות כלכלית:

כל עבודתנו בארץ, כל נסיונונו בשנים האחרונות אומר לנו ברורות שפעולות כיבוש, פעולות חדירה לענפי עבודה חדשים מצליחות בעיקר כשהן נעשות על ידי כוח מרוכז קבוצי המקושר בקשרי עזרה הדדית רבה והמאוחד לשם הגשמת מטרה אחת כללית לכל הקיבוץ.¹⁶⁶

עזרה הדדית כאידאל חברתי התבטא בין היתר גם בגיבוש בתוכניות להקמת שכונות עובדים. פרומקין קבע כי בעת תכנון שכונות עובדים "על האדריכל לשמור על היופי וההרמוניה שבבנין השכונה. אבל מצד שני אסור לו לסדר תוכניות מורכבות מסובכות ומסולסלות המייקרות את הבניין והמקשות להגשים את הפרינציפ של עזרה הדדית על ידי העבודה".¹⁶⁷ תכנונה הפשוט של שכונת העובדים והחיסכון בעלויות בנייתה היו בעיניו ביטוי של עזרה הדדית, המאפשרת גם לעובדים המבקשים להשתכן בשכונה לעשות זאת אף אם אינם בעלי אמצעים.

רעיון העזרה ההדדית קיבל בתחילת שנות השלושים ביטוי פוליטי. מפא"י קראה להקמת מחלקה מיוחדת בוועד הלאומי, שבין תפקידיה: "הגברת המגמה הקונסטרוקטיבית בפעולת מוסדות הסיוע והעזרה הציבורית".¹⁶⁸ בהחלטות מועצת מפא"י ב-1931 שב ועלה נושא הביטוח הסוציאלי במסגרת התיחסות לפעולת המוסדות הלאומיים:

המועצה מחוה את דעתה, כי המצב שבו נתון כיום מפעל העזרה הסוציאלית בישוב – חוסר תחוקה סוציאלית מספיקה, חוסר ריגולציה והתאמה בשיטות הפעולה הסוציאלית, חוסר פיקוח צבורי על הנהלת העניינים בכמה מוסדות – מחייב את הכנסת לגשת בהקדם להקמת מוסד ישובי לענייני הפעולה הסוציאלית על יד הוועד הלאומי, שבראשית פעולתו ידאג: [...]

¹⁶⁵ יעקוב דולזינסקי, "עזרת רפואה הדדית", **דואר היום**, 16.2.1923, עמ' 2.

¹⁶⁶ השל פרומקין, "חבורות פועלות בערים (הצעה לוועידת הפועלות)", **דבר**, 16.4.1926, עמ' 2.

¹⁶⁷ השל פרומקין, "איך נבנה את שכונות העובדים", **דבר**, 28.10.1925, עמ' 2.

¹⁶⁸ "מצע מפלגת פועלי ארץ ישראל לאספת הנבחרים של כנסת ישראל", **דבר**, 5.12.1930, עמ' 3.

לשיתוף הפעולה בין המוסדות השונים על ידי הקמת מועצה ארצית של האירגונים הפועלים בשדה העבודה הסוציאלית, להבטחת הפיקוח הציבורי על כל מפעלי העזרה הסוציאלית בישוב, לעבוד תכנית מעשית לשיתוף הכנסת בהחזקת המפעלים הסוציאליים ובפיתוחם ולארגון השירותים הסוציאליים על ידי ההנהלה.¹⁶⁹

החלטות מפא"י נועדו לארגן ולפקח על פעילות העזרה ההדדית ולרכזה תחת מוסדות לאומיים מרכזיים, כנדבך בהגשמת אידאולוגיה חברתית שמהותה עזרה הדדית לחלשים והנוזקים בחברה. בפועל הוקם בסוף 1931 ביוזמת זלמן ארן, מזכיר מועצת פועלי תל אביב באותה עת, מוסד לעזרה הדדית – משען שנועד להוות:

מכשיר להגשת סיוע חומרי צנוע ודחוף לחברי הסתדרות נצרכים. ובלשונו, להושטת עזרה "מהירה חברית ליום, לשבוע, לחודש של 'כלו כל הקצין', כאשר חסרה הפרוטה ללחם ממש, לתשלום בעד דירה, חסרה הסיגרה, הסכין לגילוח ואין לאמר כאשר מכרסמת בלב הדאגה איך לחלץ מצפרני רעב את בני המשפחה.¹⁷⁰

התבגרות האוכלוסייה ייצרה הבנה כי עקרונות העזרה הדדית צריכים לכלול גם דאגה לאוכלוסייה שאינה יכולה לעבוד מחמת גיל. ב-1932 פירסם יצחק קנב, בתקופה זו מראשי קופת חולים, את ספרו **ביטוח סוציאלי מהו?** בספרו קבע קנב כי הביטוח הסוציאלי הכולל גם את הביטוח הפנסיוני הינו ביטוי של עיקרון העזרה ההדדית: "מעזרה הדדית צנועה של פועל אחד לחברו – צמח הביטוח הסוציאלי המקיף עשרות מיליוני פועלים – והיה לשיטה מדעית, המשפיעה על מהלך התפתחותה של החברה בכללה".¹⁷¹ היתה זו אחת ההתבטאויות הראשונות של נושא משרה בכירה במנגנון ההסתדרות שהצביע על ביטוח פנסיוני כמרכיב באידאולוגיה של עזרה הדדית. בינואר 1938 הקימה ההסתדרות במסגרת המס האחיד,

¹⁶⁹ "החלטות המועצה של מפלגת פועלי ארץ ישראל (י"ח-כ"א בשבט תרצ"א)", בתוך: **מפלגת פועלי ארץ ישראל כתבים ותעודות תרפ"ט תרצ"ה**, תל אביב תרצ"ה, עמ' 69-71.

¹⁷⁰ ראו, יצחק גרינברג, **זלמן ארן: פוליטיקאי כאינטלקטואל**, רעננה 2018, עמ' 54.

¹⁷¹ קניבסקי, **ביטוח מהו?**, עמ' 2.

את קרן "מציב" לסיוע בהוצאות מידיות של חבר שנפטר.¹⁷² היה זה מפעל עזרה הדדית ראשון בהקשר של הזדקנות האוכלוסייה. בהודעת הוועד הפועל של ההסתדרות על תקנות קרן מציב הוסבר: "בקבל ההסתדרות על עצמה גם את התפקיד לעזור למשפחת חבר אחרי אריכות ימיו, מודיע הוועד הפועל שאין הפעולה הזאת בגדר של ביטוח אלא היא נושאת אופי של עזרה הדדית המוגשת למשפחת החבר מצד ההסתדרות".¹⁷³ הדגשת הוועד הפועל כי הקרן (שהמסתייעים בה נתבקשו להחזיר את הסיוע בעתיד כשירווח להם כלכלית), אינה ביטוח אלא מפעל עזרה הדדית, היתה ביטוי להשפעת האידאולוגיה על הרחבת שירותי ההסתדרות לחבריה. ב-1937 כתב יערי מכתב אל סימנריון החברות של תנועתו ובו סקר את יתרונותיה הכלכליים של צורת החיים בקיבוץ ותאר בפניהן את בעיות הקיום של עובדים עצמאיים שחלו ואינם מסוגלים לעבוד. יערי ביטא את חששותיו כיוון ש"רק עכשיו עוברת העלייה השלישית את גיל הארבעים, ואחריה באות הרביעית והחמישית. אנו חיים בלי ביטוח סוציאלי ממשלתי. מי ידאג להם לעת זיקנה?".¹⁷⁴ בתקופה זו הוא הגיע לגיל ארבעים וכפי שכתב לחברות, חלה ונחשף לבעיית פועלים עצמאיים שחלו ואין להם מקור פרנסה בתקופה בה לא יכלו לעבוד. יערי הציע להסביר לאוכלוסיית הפועלים העצמאית שאינה מבוטחת, את "חזון הקיבוץ המבטיח חיים חדשים לאדם לכל אורך חיו ולבניו אחריו",¹⁷⁵ כסוג של ביטוח פנסיוני לעת בה לא יוכל פועל להתפרנס מעבודה מחמת גיל או מחלה. בדומה ליערי, גם גולדה מאירסון (מאיר), שבתקופה זו כיהנה כמנהלת המחלקה לעזרה הדדית בהסתדרות, סקרה, בסדרת הרצאות שניתנה ב-1941 במלואת עשרים שנה להסתדרות, את מפעל העזרה ההדדית של ההסתדרות וטענה כי הדוגמה האידאלית של עזרה הדדית בהסתדרות היא הקיבוץ והקבוצה "בהם אנחנו רואים דמות של חברה הבנויה על היסודות של עזרה בכל ימות השנה".¹⁷⁶ הגישה של עזרה הדדית בתנועת הפועלים הארצישראלית הקיפה את כל תחומי החיים. על פי מאיר היתה אידאולוגיה זו יסוד החברה האידאלית, ונבעה מתוך יחסים אינטימיים בין החברים. למול אידאולוגיה זו הציגה מאיר את העזרה

¹⁷² תקנות קרן מציב, אה"ע, IV-15-12-104.

¹⁷³ "מציב", דבר, 17.6.1938, עמ' 39.

¹⁷⁴ מאיר יערי, "שלבים", מכתב אל סמינר החברות, 1937, "בדרך ארוכה", עמ' 111.

¹⁷⁵ שם. יש לציין כי ב-1941 בחנוכת חדר האוכל בקיבוץ מרחביה דיבר יערי על סימני נסיגה רעיונית. הוא הביע חששו כי הנסיגה נובעת מהתבגרות החברים הנמצאים לקראת גיל ארבעים, וקרא להם להמשיך לעמול וליצור עד גיל שישים ורק "אם ייכנס הדור השלישי בין שורות הבונים, אז רק אז יוכל להרשות לעצמו החבר לרפד את כורסתו. רק אז ינוח לו כחפצו". "מרחביה", שם, עמ' 198-199.

¹⁷⁶ גולדה מאיר, "עזרה הדדית בימי משבר", בדגל העבודה, תל אביב 1972, עמ' 52.

ההדדית בתנועות הפועלים בעולם, כאידאולוגיה שביטויה בסולידריות ופעולה כלפי חוץ. בדרישות ממעבידים ומהשלטון וללא אחריות והרגשת אחריות הדדית.¹⁷⁷

ב-1941 כתב יבנאלי מאמר על הדאגה לפרנסה בעת זיקנה ובה קישר את ביטוח הזיקנה לרעיון ומפעלי העזרה ההדדית:

זה עשרים ותשע שנים קיימת העזרה ההדדית למקרי מחלה בציבור הפועלים בצורת קופת חולים והיא נהיתה לחלק אורגני של החיים החברתיים שלנו. בשנים האחרונות נוספו שאר צורות העזרה ההדדית בתוכנו. ועתה עלינו להתחיל להתרגל גם לכך שבשכרו של כל חבר הסתדרות יהא כלול חלק אחד למענו לימי זקנתו וחלק אחר למען חברו לימי זקנתו גם הוא.¹⁷⁸

במאמר זה שנכתב לקראת דיון בנושא הפנסיה במועצת ההסתדרות, קישר יבנאלי את נושא הביטוח הפנסיוני לאידאולוגיה של העזרה ההדדית.¹⁷⁹ כעשור לאחר מכן, בשנות החמישים, כשמייסדי תנועת העבודה ברובם היו בעשור השישי והשביעי לחייהם, היתה שאלת הבטחת פרנסתם של מי שלא יכול היה לעבוד מחמת גיל לשאלה משמעותית, המחייבת פתרון מיידי. דיונים בנושא, ברוח האידאולוגיה הסוציאליסטית, ניתן למצוא בכתב העת **הדים** של הקיבוץ הארצי.¹⁸⁰ במאמר שכתב ברוך לין, חבר

¹⁷⁷ שם, עמ' 52-53.

¹⁷⁸ שמואל יבנאלי, "ביטוח לעת זיקנה", **דבר**, 7.11.1941, עמ' 3-4.

¹⁷⁹ מבט שונה על האידאולוגיה שהשפיעה על תהליך הקמתם והתפתחותם של מוסדות העזרה ההדדית ובכללם הביטוח הפנסיוני, הציע ההיסטוריון שמואל אטינגר, שראה בעקרונות העזרה ההדדית מהם צמחו לימים גם עקרונות וצורות הביטוח הפנסיוני, תחליף לאידאולוגית כיבוש העבודה שהנחתה את עולי העלייה השנייה. בפועל לא התגשמה לדעתו האידאולוגיה של שילוב ציונות עם מרכסיזם, אי הגשמת אידאולוגיה זו והעובדה כי העולים אינם מחזיקים מעמד לאורך זמן כפועלים במושבה הביאו, להכרה כי האידאולוגיה שהנחתה את עולי העלייה השנייה לא ברת הגשמה. כתחליף לאידאולוגיה זו התרכזו מנהיגי תנועת הפועלים בני העלייה השנייה בהקמת מוסדות קואופרטיביים של עזרה הדדית בתחום העזרה לחולים, בעזרה בהגנה פיזית, בתמיכה תרבותית ושאר צרכים חברתיים ואישיים. לימים כשנוצר הצורך, עם התבררות האוכלוסייה, נכללה גם הדאגה לעובד שאינו יכול לפרנס עצמו מחמת גיל או נכות. ראו, שמואל אטינגר, "האידאולוגיה של העלייה השנייה על רקע המחשבה החברתית והמדינית של יהודי מזרח אירופה", בתוך: ישראל ברטל (עורך), **העלייה השנייה: מחקרים**, ירושלים 1997, עמ' 3-10.

¹⁸⁰ עוד קודם לכן עלתה שאלה זו בעקיפין בדיונים באשר לעזרה שיש לתת להורים קשישים של חברי קיבוצים. בויכוח על מידת הסיוע להורי החברים והקשיים הכלכליים שגורם סיוע כזה התבטא מנחם מקיבוץ מעברות: "אל נא נשכח כי הקבוץ מגשים בקרבו את הדרגה הגבוהה ביותר של עזרה הדדית", **הדים**, גיליון 7, ספטמבר 1936, עמ' 2-11.

מזכירות הקיבוץ הארצי, נדונה השאלה אם יש למסד ביטוח פנסיוני לחברי הקיבוצים. לין סיפר כי כשהציע ב-1951 להקים קופת תגמולים מיוחדת לחברי קיבוצים, קופת תגמולים שתשלם קיצבה קבועה לקיבוץ עבור חבר שהגיע לגיל בו אינו יכול לעבוד, נתקל בהתנגדות שמקורה בטענה, "שעקרונות השיתוף והעזרה ההדדית בתוכנו מספיקים בהחלט להבטחת עתידם של החברים הקשישים בקיבוץ ואין כל צורך להזדקק לשיטות הביטוח הסוציאלי המקובלות בחברה הקאפיטליסטית".¹⁸¹ אידאולוגית העזרה ההדדית בחברה הקיבוצית נתפסה כעיקרון שאמור לכלול גם את החבר שאינו עובד מחמת גילו. הביטוח הפנסיוני התפתח כחלק ממימוש האידאולוגיה שקבעה את העזרה ההדדית כעיקרון יסודי ומרכזי בעקרונות תנועת הפועלים הארצישראלית.

מסכת הרעיונות היוצרים אידאולוגיה מגובשת נועדה בין השאר לאפשר הבנת המציאות ולפעול לשינויים נדרשים בהתאם לעקרונות האידאולוגיה. את השינוי הנדרש במציאות בה אין פתרון ממוסד לפרנסת אדם שאינו יכול לעבוד מחמת גיל, ראו מנהיגי תנועת הפועלים בתחום עקרונות העזרה ההדדית בין בני האדם. בפועל על מנת לשנות את המצב הקיים ולמסד ביטוח פנסיוני היה צורך ביצוע פעולה אקטיבית במסגרתה נדרשה תנועת הפועלים לפתור בעיות נלוות לשינוי (לדוגמה בעיות מימון ביטוח מעין זה), לגשר על מחלוקות בין קבוצות שונות שהכילה התנועה (כגון סדרי עדיפויות), ולקבל החלטות מחייבות (כהחלטה על סוגי הביטוח הפנסיוני המתאימים לעובדים שונים). מיסוד נושא הביטוח הסוציאלי בכלל והביטוח הפנסיוני בפרט, היתה, בהעדר התערבות ממשלתית בתקופה המנדט, חלק מעיצוב מוסדות חברתיים וחוקים המפעילים מוסדות אלו. בעיצוב זה השתתפו גורמים כמפלגות, מוסדות כלכליים, השלטון החיצוני ומנהיגי ציבור. פעילותם של גורמים אלו הושפעה בנוסף לאידאולוגיה כמנחה וכמסגרת רעיונית, גם, ככל פעולה בשדה החברתי מדיני, משיקולים פוליטיים. שיקולים פוליטיים אלו במיוחד במסגרת הסתדרות העובדים הכללית שמתחילת שנות העשרים היתה לארגון המרכזי בתחום, השפיעו רבות על עיצובו וניהולו של הביטוח הפנסיוני, וללא הכרתם לא תיתכן הבנת התפתחותו. שיקולים פוליטיים אלו הם העומדים במרכזו של הפרק הבא.

¹⁸¹ ברוך לין, "הדרושה פנסיה גם לחברי הקיבוצים?", **הדים**, גיליון 51, אוקטובר 1956, עמ' 65-70. הדילמות האידאולוגיות כלכליות בנושא חבר הקיבוץ שאינו עובד מחמת גיל המשיכו להעסיק את חברי הקיבוצים ובתחילת 1960 נערך דיון מקיף בנושא. ראו, "ראשי פרקים לדיון על זיקנה בקיבוץ", **הדים**, גיליון 63, ינואר 1960 עמ' 8-30.

פרק שלישי

השיקולים הפוליטיים בהתפתחות הסדרי הביטוח הפנסיוניים

"מלכתחילה נועד המבנה האירגוני של ההסתדרות למנוע עצמאות-יתר של מוסדות, לדכא הפרת מרות ושאיפה של גופים חזקים בתוכו להיפרד מעליו [...] הדבר הבולט בארגונה המיבני של ההסתדרות היה השאיפה לשליטה מרכזית של הוועד הפועל על המערכות המקומיות ועל כל המערכת הכספית".
זאב צחור, **בדרך להנהגת היישוב**, עמ' 131.

איחוד מפעלי העזרה ההדדית שפעלו במסגרות מפלגתיות שונות תחת הסתדרות העובדים הכללית והקמת מפעלי עזרה הדדית חדשים, הביאה את ההסתדרות למעמד מוביל ומרכזי בתחום העזרה ההדדית ובכללה הביטוח הפנסיוני. הגידול במספר חברי ההסתדרות ופעילות חברת העובדים היקנו להסתדרות עוצמה כלכלית, חברתית ופוליטית מכרעת ביישוב היהודי בתקופת המנדט ולאחריה. השליטה בתחום הפנסיוני נתנה בידי מנהלי הסדרי הפנסיה, יכולות השפעה פנים מוסדית, שכן רווחת העובדים ועתידם הפנסיוני נתון היה בידם. זאת בנוסף לעוצמה הכלכלית החוץ מוסדית שניתנה בידם כמי שניהלו משאבים ומקורות כלכליים שנבעו מהכספים שנצברו במערכת הפנסיונית. עוצמה כלכלית ופוליטית זו שנצברה בידי גורמים עצמאיים שונים ונוהלה על ידי מנהלים במקומות עבודה שונים ללא תיאום ולרוב ללא פיקוח מרכזי, לא היתה רצויה מנקודת מבטה של הנהגת ההסתדרות שנקטה לרוב במדיניות ניהול ריכוזית. הגידול במספר החברים ובצבר הכספים שנוהל על ידי קופות התגמולים עלולים היו להוות איום על מדיניות ההסתדרות במיוחד במקרים של ניגודי אינטרסים כגון רצון הנהגת ההסתדרות להשקיע את כספי הקופות בפיתוח מפעלי חברת העובדים כנגד אינטרס מנהלי הקופות להשיג רווחים גבוהים יותר בהשקעות אחרות. בתחילת שנות החמישים, כשהקופות היוו גורם משמעותי בכלכלת המדינה היה האיום לממש. בדיון שהתקיים ב-9 במרס 1954 בנושא קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, אמר חבר הוועד הפועל קנב:

את תפקידי הוועד הפועל והוועדה המרכזת בשטח זה [קרנות פנסיה], אפשר להגדיר בפסוקים אחדים: יש להפסיק את המצב הקיים, כשכל קופה גדולה כקטנה קובעת שיטות

משלה, על הוועד הפועל לרכז את קופות התגמולין, וכמו שהיום אנחנו עומדים לפני השלמת הריכוז של קופות התגמולין של עובדי ההסתדרות – כך עלינו לשאוף, ולעשות זאת במהירות גם ביחס לקופות התגמולים האחרות. הוועד הפועל יצטרך להדריך ולבקר; הוועד הפועל יצטרך לקבוע שיטה אחידה לפנסיות נוספות.¹⁸²

קנב, באותה עת מנהל המכון למחקר סוציאלי של ההסתדרות, תיאר בדבריו מצב בו מוסדות הסתדרותיים המרכזים עוצמה כלכלית ופעולתם נוגעת למספר רב של חברי ההסתדרות, מנהלים מדיניות עצמאית שאינה בהכרח מתואמת עם מדיניות ההסתדרות שהנהגתה מאבדת בפועל שליטה עליהם.

על פי תאוריות של ניהול ארגוני עובדים, היתה באופן פעילות קופות התגמולים איום אפשרי בהתפלגות ממסגרת ההסתדרות להלן סקירה תאורטית של איומים אלו. מחקרים בתחום ההתנהגות האירגונית של איגודי עובדים בעולם, הצביעו על נטיה להתפלגות ולבדלנות מתוך מסגרות ארגוניות כוללות של אירגונים אלו. על מנת לקיים ולנהל ארגון גדול כאגוד מקצועי, יש צורך למסד מבנים בירוקרטיים ומערכות ניהול בעלות דפוסי פעולה של אחריות, סמכות ומסגרת תקנות. מבנים בירוקרטיים אלו נתונים באופן קבוע לאפשרויות של שינויים מבניים הכוללים שינויים בגופים המשתייכים למבנה. איגודי עובדים נחקרו בדיסציפלינות של תורת הניהול, סוציולוגיה ואף פסיכולוגיה אירגונית.¹⁸³

חוקר תחום יחסי העבודה בישראל אברהם פרידמן, הבחין בין שני אבות טיפוס של אגודים מקצועיים, האיגוד הכלכלי והאיגוד הפוליטי. ההבדל המהותי בין שני אבות טיפוס אלו נובע מהמטרה העיקרית שלשמה הוקמו. בעוד שמטרת העל של האיגוד הכלכלי, היא השגת הטבות כלכליות מכסימליות

¹⁸² פרוטוקל הוועד הפועל של ההסתדרות, 29.3.1954, אה"ע, IV-3-208, עמ' 28.

¹⁸³ מחקרים מובילים בהתנהגות אירגונים נעשו על ידי חוקרים בתורת הניהול כ- Frederick Winslow Taylor שפיתח במחקרו *The Principles of Scientific Management* את עקרונות הניהול המדעי ו-Lyndall Urwic שבמחקרו *The Elements of Business Administration* קבע את עקרונות השליטה והבקרה בניהול. סוציולוגים כ-Max Weber שהיה ממייסדי הסוציולוגיה המודרנית ועקרונות המנהל הציבורי (בספרו *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*), ו-Alvin Ward Gouldner שחקר את התנהגותם של אירגונים בירוקרטיים על בסיס ניתוח יחסי הכוחות בתוכם (במחקרו: *Patterns in Industrial Bureaucracy* ו-*Organizational Analysis*), פסיכולוגיים חברתיים כ-Douglas McGregor שפיתח את אסכולת יחסי האנוש בניהול אירגונים (*The Human Side of Enterprise*), ו-Chris Argyris שפיתח בספרו *Personality and Organization*, את תאוריית המיזוג בין היחיד והארגון.

לחבריו, מטרת האגוד הפוליטי הינה שינוי המשטר ושיטת הבעלות על הרכוש הקיימת בחברה.¹⁸⁴ פרידמן ניתח את תכונות שני סוגי אגודים אלו על פי מודלים של משתנים שפותחו במחקרם של קר, דנלופ, הרביסון ומיירס ופורסמו ב-1960.¹⁸⁵ בין המשתנים על פיהם אופיינו האיגודים במחקר, הוגדרו מטרות האיגודים, טקטיקת פעולתם, מבנה האגוד והנהגתו ומשתנים נוספים. בניסיון להתאים מודל זה לפעולת ההסתדרות הפריד פרידמן בין המחלקה לאיגוד מקצועי שפעלה ברמה הכללית ובין ועדי עובדים שפעלו ברמה המפעלית או האירגונית ייחודית, והגיע למסקנה כי המודל המתאים למחלקה לאיגוד מקצועי הינו של איגוד פוליטי.¹⁸⁶ אחד המשתנים המאפיינים איגוד פוליטי הינו היותו איגוד בעל מבנה ריכוזי שמכנס בהנהגתו את הכח כולו. ואכן האיגוד המקצועי בהסתדרות "מאורגן בצורה ריכוזית, רוב הסמכויות מרוכזות בידי מזכירי האיגודים השונים, המדורים השונים וההסתדרויות השונות. המדיניות המקצועית נקבעת על ידי הוועדה המרכזת ועל ידי המחלקה לאיגוד מקצועי".¹⁸⁷ קופת התגמולים לעומת זאת, מתאימה להגדרת איגוד כלכלי השואף להשגת הטבה כלכלית – ביטוח פנסיוני מכסימלי לחבריו.

חוקר יחסי העבודה אריה שירום, סיווג את האיגודים המקצועיים על פי בסיסי התארגנותם ומצא בעולם ובארץ חמישה סוגים: אגוד על בסיס מקצועי ספציפי כאיגודי מקצועות הבניין, עיתונאים, עובדי התחבורה ועוד. התאגדות על בסיס פרופסיונלי המאגד בעלי מקצועות מוסמכים המחייבים הכשרה והסמכה מיוחדים כרופאים, אחיות ומהנדסים. איגודים על פי ענף תעשייתי כעובדי מתכת, מזון ויהלומים. איגודים מקצועיים על בסיס מעסיק כגון עובדי מדינה, חברת החשמל ומפעלי ים המלח. איגודים כלליים המאגדים בתוכם כמה בסיסי ארגון כמו הסתדרות הפקידים או עובדי המינהל והשירותים ואיגודים אידאולוגיים על בסיס אידאולוגיה או דת כדוגמת הסתדרות העובדים הלאומית והפועל המזרחי.¹⁸⁸ בתהליכי התפתחותם של איגודים מקצועיים ניכרו עם השנים מעברים בין בסיסי התארגנות שנוצרו עקב שינויים טכנולוגיים כגון מעבר מאיגודים קטנים על בסיס מקצועי לאיגודים על בסיס ענף תעשייתי. שינוי נוסף בהגדרת בסיסי ההתארגנות והרחבתם נבעה "מצורך לספק שירותים

¹⁸⁴ אברהם פרידמן, "ועדי העובדים והאיגוד המקצועי-שותפים או יריבים" (להלן: פרידמן, "ועדי עובדים"), **תמורות מבניות באיגודים מקצועיים**, תל-אביב 1972, עמ' 22-27.

¹⁸⁵ lark Keer, Johan T. Dunlop, Fredrick H. Hurbison and Charles A. Myers, *Industrialism and Industrial Man: the Problems of Labor and Management in Economic Growth* Cambridge, Massachusetts, 1960.

¹⁸⁶ פרידמן, "ועדי עובדים", עמ' 24-27.

¹⁸⁷ שם, עמ' 28.

¹⁸⁸ אריה שירום, **מבוא ליחסי עבודה בישראל**, תל-אביב 1983 (להלן: שירום, **יחסי עבודה**), עמ' 49-51.

רחבים יותר לחברים תוך תהליך אינדיבידואליזציה גוברת של הגדרת הצרכים של החברים".¹⁸⁹ מגמות אלו רופפו את הקשרים הפדרטיביים שהיו קיימים בין איגודים מקצועיים שונים.¹⁹⁰ תהליכי הקמת קופות תגמולים התבצע בתקופת היישוב לרוב על בסיס מקום עבודה, בעקבות פעילות איגודים מקצועיים שונים וללא תיאום. יתכן וגם פעילות זו היתה גורם שתורם להתרופפות קשרים פדרטיביים בין האיגודים השונים, בין הקופות השונות ובין הקופות וההסתדרות כארגון גג.¹⁹¹

יחסי הגומלין בין ארגוני עובדים שונים וההסתדרות הכללית כללו גם מאפייני התפלגות שהתבטאו בהימנעות מהצטרפות להסתדרות, בפעילות עצמאית ובפרישה מהמסגרת הכללית. דוגמא בולטת למגמת הבדלות מהמסגרת הכללית, ניתן לראות באי הצטרפותה של ההסתדרות הרפואית למסגרת ההסתדרות הכללית. ההסתדרות הרפואית הוקמה ב-1912 כאגודה מקצועית מובהקת. בשנות השלושים החלה ההסתדרות הרפואית במתן שירותים לחבריה בתחומי יחסי עבודה, רווחה ועזרה הדדית ושמרה על עצמאותה כאיגוד מקצועי נפרד עד ימינו. דוגמה נוספת היתה פרישתו של ארגון מורי בתי הספר העל יסודיים ממסגרת ההסתדרות הכללית. איגוד עצמאי זה פרש על רקע מאבק המורים האקדמאיים במדיניות השכר השיוויונית שהנהיגה ההסתדרות הכללית. המאבק שנמשך מ-1955 הגיע לשיאו בהקמת האיגוד העצמאי ב-1958 והוכתר בהצלחה לאחר שביתה ממושכת והכרת מוסדות המדינה בארגון כאיגוד מקצועי יציג ב-1961.¹⁹²

אברהם אופק זיהה בקרב איגודים מקצועיים בהסתדרות נטיות לבדלנות בקרב איגודים מקצועיים בהסתדרות שלושה סוגי נטיה לבדלנות: נטיה לבדלנות אסטרטגית המאיימת בפרישה מההסתדרות

¹⁸⁹ שם, עמ' 52.

¹⁹⁰ דוגמא לתהליך זה הינם קונגרס האיגודים המקצועיים בבריטניה והפדרציה של האיגודים המקצועיים בארצות הברית. עיקר פעילותם של גופים אלו התרכז בתאום בין האיגודים החברים. בנושאי שכר ותנאי עבודה. בבריטניה היו אירגונים אלו נטולי סמכות כלל, ובארצות הברית התבצעה רוב פעילותם והשפעתם ברמת האיגוד המקצועי המיוחד ובדרג המדינה והאזור הגאוגרפי. רופפות המסגרת הפדרטיבית של האיגודים בארצות הברית התבטאה בהעדר מרות האיגוד והשפעתו והביאה להתנהגות עצמאית של איגודים שהתאפיינה בשביתות פראיות ללא אישור או תאום עם הנהגת הפדרציה. במחקר האיגודים הוסברה התנהגות זו במטרת העל הכלכלית בלבד של הפדרציה והאיגודים החברים בה, ומגמת פעילותם שהתמקדה בשאיפה להישגים כלכליים. אירגונים אלה נוטים להפרד מהמסגרת הכללית אם הם חזקים מספיק כדי להשיג את מטרותיהם הכלכליות המידיות.

¹⁹¹ לפעילות עצמאית ופילוג איגודים מקצועיים ממסגרות פדרטיביות וארגוני גג ראו, Arthur D. Butler, *Labor Economics and Institutions, New-York 1961*, pp. 132-148; Perlman Mark, "Labor Movement Theories: Past, Present and Future", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 13, No. 3 (1960), pp. 338-348.

¹⁹² ראו יעל ישי "השפעת אירגונים ציבוריים על מדיניות הרווחה – היבטים משויים", **בטחון סוציאלי**, גיליון 21, 1981, עמ' 19-39; שירום, **יחסי עבודה**, עמ' 134-136.

במטרה לשפר את מעמדו והישגיו של איגוד עובדים ספציפי. נטיה לבדלנות מוסדית בניסיון לעצב מדיניות עצמאית ומיוחדת לאיגוד ביחס, ולעיתים כנגד, האגף לאיגוד מקצועי או מוסדות הנהגה אחרים של ההסתדרות, ונטיה לבדלנות רעיונית המבטאת הסתייגות, ניכור והתנגדות לרעיון הכלליות של ההסתדרות העובדים. נטיות אלו איפיינו סוגי איגודים מקצועיים בהסתדרות. באיגודים המקצועיים הקשורים למקצועות התעשייה נמצאו נטיות לפילוג על רקע אסטרטגי ורעיוני, באיגודים מפעליים בלטה נטיה לבדלנות רעיונית ובאיגודים המקצועיים המאגדים בעלי מקצוע נמצאה נטיה על רקע מוסדי.¹⁹³ עוצמתם הכלכלית של הסדרי הפנסיה היתה מקור לאפשרות הופעת נטיה לבדלנות על רקע מוסדי. בפרק זה תבדק מדיניות הנהגת ההסתדרות כלפי הניהול המבוזר של הסדרי הפנסיה, והשפעתה על אופן התפתחות הביטוח הפנסיוני. סוגית הניהול המרוכז של ההסתדרות, ופעולתה כנגד ניסיונות לניהול מדיניות עצמאית תידון באמצעות זיהוי דפוסי פעולה כלפי מוסדות ההסתדרותיים שניהלו פעילות עצמאית. בנוסף תיבדק המדיניות הריכוזית תחת הנחת היסוד לפיה היא נגזרה מהמבנה הארגוני המיוחד של ההסתדרות מעת הקמתה כגוף המאגד איגודי עובדים, חלקם על בסיס מקצועי, ומונהג על ידי מפלגות פוליטיות. מבנה מיוחד זה נוצר כסוג של פשרה בין מפלגות תנועת הפועלים הארץ ישראלית, שלא הצליחו להתאחד איחוד מלא לגוף פוליטי אחד. במקום איחוד כללי הסכימו מפלגות הפועלים להקים את ההסתדרות העובדים הכללית על בסיס פעילות משותפת. הקמת ההסתדרות כללה למעשה הסכם עקרונות של שיתוף פעולה לפיו נימנעו המפלגות מהקמת איגודים מקצועיים מתחרים וביטלו קיומם של שירותים נפרדים. הצטרפות החברים להסתדרות נקבעה על בסיס חברות אישית, לא מפלגתית, ויצרה מחויבות ישירה לארגון ולא באמצעות מפלגות פוליטיות. בכל זאת היתה הנהגת ההסתדרות נתונה מעת הקמתה לחשש קבוע מפני עליית כוחם של גורמים וקבוצות כגון איגודים מקצועיים, מועצות פועלים, ועדי עובדים ומנהלי הסדרים ושירותים שפעלו במסגרתה האירגונית. גורמים אלו עלולים היו, במקרים של חילוקי דעות או ניגודי אינטרסים, לפעול באופן עצמאי או לפרוש ממסגרת ההסתדרות. מצב זה הכתיב התמודדות מתמשכת על שמירת וקיום המסגרת הכללית המאחדת של ההסתדרות באמצעות מדיניות של ריכוז ופיקוח ההנהלה על הגופים המרכיבים את ההסתדרות.

¹⁹³ אברהם אופק, נטיות לבדלנות אירגונית של אגודים מקצועיים ממסגרת ההסתדרות הכללית בישראל, תל אביב 1987, עמ' 76-80, 243-246.

א. הגישה הריכוזית של ההסתדרות

כשלוש שנים לאחר ייסוד הסתדרות העובדים הכללית, החליטה הוועידה השנייה של ההסתדרות על הקמת חברת העובדים. החלטה זו באה על רקע התרחבות הפעילות הכלכלית של תנועת הפועלים בארץ ישראל בשלוש השנים שחלפו מהקמת ההסתדרות. בנוסף להעברת מוסדות משקיים שהיו קיימים לפני הקמת ההסתדרות, כדוגמת המשביר והמשרד לעבודות ציבוריות, לרשות ההסתדרות, קמו קואופרטיביים עירוניים, התרחבה התיישבות במסגרות חדשות כמושב העובדים והקיבוץ, נוסד בנק הפועלים והתרחבו משקיים וותיקים. יצחק גרינברג הצביע על התפתחות תהליכים כלכליים בירוקרטיים במוסדות ההסתדרותיים במהלך תקופה זו של התרחבות כלכלית. תהליכים אלו התאפיינו בפעילות עצמאית של המוסדות ובמגמת אי תלות בהחלטותיהם בוועד הפועל של ההסתדרות.¹⁹⁴ למגמות אלו נוסף מתח ומאבק פוליטי באחדות העבודה התנועה המרכזית בהסתדרות העובדים, באשר לאופי פעילותה כתנועת פועלים או מפלגה פוליטית.¹⁹⁵ גורמים אלו הביאו את בן גוריון להתריע, בדיון בוועד הפועל של אחדות העבודה בקיץ 1921, על תהליך לא רצוי שבמהלכו יעברו משקי הקבוצות השיתופיים לצורות התיישבות אחרות כמושבי עובדים ואפילו למשקים פרטיים, בדומה למשקי המושבות.¹⁹⁶ לטיפול במצב הציע בן גוריון הקמת מסגרת כוללת של משק מאוחד. מסגרת זו תגשים את עקרון השיוויון, תצמצם הוצאות ותאפשר השגת מימון והפחתת התלות במוסדות התנועה הציונית.¹⁹⁷

בספטמבר 1921 פירסם בן גוריון בבטאון אחדות העבודה **קונטרס**, תוכנית מפורטת להקמת אותה מסגרת כוללת למשק מאוחד כחברת העובדים.¹⁹⁸ במאמר הוא פירט את הסימנים למגמות הנוגדות את עקרונות הסתדרות העובדים. הוא הצביע על פעילות קואופרטיבים עירוניים שקמו על ידי קופת פועלי ארץ ישראל (קפא"י) שהפכו לשותפויות פרטיות המנצלות עובדים שכירים, על מסגרות התיישבות ובמיוחד המושבית הנוטות לפעילות כמשקים פרטיים, על פעילות המשביר כמתווך מסחרי ועל העדר סיוע לקליטת העלייה מצד גופים ויחידים ותיקים בארץ. מגמה זו נגרמה עקב העדר פעילות של

¹⁹⁴ גרינברג, **מחברת עובדים למשק עובדים**, עמ' 111-112.

¹⁹⁵ גורני, **אחדות העבודה 1919-1930**, עמ' 169; יונתן שפירא, **אחדות העבודה ההיסטורית: עצמתו של אירגון פוליטי (להלן: שפירא, אחדות העבודה)**, עמ' 44-76.

¹⁹⁶ פרוטוקול הוועד הפועל של אחדות העבודה, 2.8.1921, אה"ע, IV-404.

¹⁹⁷ ש.ם.

¹⁹⁸ דוד בן-גוריון, "הצעות לוועידת אחדות העבודה", **קונטרס**, ו' אלול תרפ"א (9.9.1921), עמ' 3-7.

ההסתדרות בשדה הכלכלי: "ההסתדרות אינה מנהלת את העבודה הכלכלית והישובית של העובדים, כפי שמנוסח בתקנות ההסתדרות, אלא אך ורק את הפוליטיקה של הפעולה הכלכלית [...] הפעולה הישובית והכלכלית הישרה עומדת מחוץ לרשות ההסתדרות".¹⁹⁹ בן גוריון הציע פתרון למצב בהקמת חברת העובדים כמשק אחיד ומשותף לכלל העובדים בארץ. חברת עובדים זו תתכנן ותנהל באופן מרוכז את העבודה, התוצר וההספקה של כלל העובדים בעיר ובכפר. החברה תטיל את מרות ההסתדרות על כלל כוח האדם ותווסת את פעילותו לענפים השונים וזאת בכוח "משמעת העבודה של ההסתדרות המוטלת על כל חברה בנדון המקום המקצוע והסדר של העבודה".²⁰⁰ על פי הצעה זו נועדה ההסתדרות להוות גוף מרכזי שמצודתו פרוסה על כל חיי הכלכלה של חברה. ההסתדרות תהיה הקבלן היחידי של כל העבודות הציבוריות והפרטיות בארץ (עבודות ממשלתיות, עבודות ההסתדרות הציונית והפרטיות). משכורתם של חברי ההסתדרות שיעבדו בעבודות קבלניות אלו תועבר לקופת ההסתדרות שתספק לחברה את כל צורכם (מזון, הלבשה, מעון, תרבות, רפואה וחנוך). ההסתדרות תהיה הבעלים הבלעדיים על אמצעי הייצור כולל "כל משקי הקבוצות החקלאיות והקואופרטיבים העירוניים [...] כל רכושם עוברים לרשותה הגמורה של ההסתדרות העובדים הכללית היבול ופרי התוצרת של משקי הפועלים בעיר ובכפר הם קניין ההסתדרות".²⁰¹ בתוכנית זו הציג בן גוריון שאיפה להקמת מסגרת קומונה כללית של כלל העובדים העבריים בארץ ישראל שתנוהל ותפוקח על ידי ההסתדרות. בן גוריון העריך כי הגשמת התוכנית אינה ישימה בטווח הקצר ועל כן הציע שההסתדרות תקבע את מחירי העבודה בגבולות מינימום ומכסימום כעיקרון של שיוויון השכר עד שתמומש התוכנית שתשיג השוואה מלאה של רמת החיים של כלל העובדים.

באוקטובר 1921 עלתה התוכנית לדיון במועצת אחדות העבודה. בדיונים הושמעה ביקורת כלפי חלקים מהתוכנית. בין השאר הושמעה ביקורת על ההצעה להכיר במעמדו המיוחד של הוועד הפועל של ההסתדרות כמוסד עליון (לדוגמא, דוד רמז, באותה עת מנהל המשרד לעבודות ציבוריות, ראה במסגרת הריכוזית כלי לתאום בין מוסדי ולא מוסד מנהל ומפקח עליון, וזאב פלר, מזכיר מועצת פועלי תל אביב בשנות העשרים, טען כי לפני הקמת מסגרת מרכזת כוללת יש ליצור מערכת ניהולית פנים מוסדית).²⁰² כנגד ביקורת זו הסכים טבנקין עם בן גוריון בנושא השלטת מרות ההסתדרות על ההתיישבות החקלאית

¹⁹⁹ ש.ס.

²⁰⁰ ש.ס.

²⁰¹ ש.ס.

²⁰² פרוטוקול הוועד הפועל של אחדות העבודה, 1.10.1921, אה"ע, IV-404.

מתוך חשש להתבדלותם של המשקים החקלאיים, מצורות ההתיישבות השונות, מכלל ציבור העובדים. בדיון מקיף בנושא חברת העובדים שנערך במועצת אחדות העבודה בירושלים (1.1.1922-30.12.1921), נדונה תוכנית מעודכנת להקמת חברת העובדים. חברה זו, על פי בן גוריון, אמורה היתה להתבסס על שלושה יסודות: מסגרת כלכלית של כלל העובדים בארץ, משק אחד של העיר והכפר תחת מרות וסמכות ההסתדרות כגורם מארגן מתכנן ומרכז, ועצמאות כלכלית של משק העובדים.²⁰³

יסודות אלו אושרו כהצעת אחדות העבודה לוועידת ההסתדרות השנייה: "אשור ההסתדרות הכללית בתור חברת עובדים, אשר תאחד ברשותה היחידה את כל משקי העובדים בכפר ובעיר בתור קנינה ותפקח על הנהלתם, תרכז ותנהל את ההספקה של כל חבריה ותסדר את פעולתה המשקית בכוון של כלכלה עצמית".²⁰⁴ הצעה זו ביטאה את המדיניות הריכוזית שביקשה אחדות העבודה להוביל בכל תחומי הכלכלה של תנועת הפועלים בארץ. התוכנית נדונה בוועידה השנייה של ההסתדרות בתחילת 1923. על מנת לסיים את הדיונים בנושא חברת העובדים הציע בן גוריון לוועידה להקים את חברת העובדים כגוף משפטי שיקבל: "סמכות עליונה של חיקוק, כיוון והתאמה לגבי כל מוסדותינו ומפעלינו המשקיים".²⁰⁵ למרות חילוקי דעות באשר לעקרונות החברה שעלו בדיוני הוועידה (לדוגמא, יוסף ברץ ממיסדי דגניה ולוי אשכול (שקולניק), באותה עת מרכז הסתדרות הפועלים החקלאיים, שתמכו בהצעת בן גוריון הזהירו מריכוזיות שתפגע ביזמות, ויוסף שפרינצק, באותה עת מנהל מחלקת העבודה בסוכנות היהודית, שחשש מניהול דיקטטורי שיפגע בהתפתחות הקבוצים והאנשים), התקבלה החלטה על הקמת חברת העובדים ובין עקרונותיה:

חברת העובדים הנה בעלת כל המוסדות הכספיים והקואופרטיביים של ההסתדרות הכללית. היא יוצרת מוסדות, מפעלים, קרנות וברשותה נמצאות מניות היסוד של בנק הפועלים, המשביר ושאר בנות החברה. [...] חברת העובדים מביאה לידי התאמה הדדית את פעילות המוסדות השונים, מפקחת על הנהלתם, מאשרת את תוכניותיהם, מבקרת את הגשתן ומכוונת את פעולתם לצרכי כלל הפועלים.²⁰⁶

²⁰³ פרוטוקול הוועד הפועל של אחדות העבודה, 1.1.1922, אה"ע, IV-404.

²⁰⁴ החלטות הוועידה השלישית של אחדות העבודה, אה"ע, IV-404.

²⁰⁵ נאום בן גוריון בוועידה השנייה של ההסתדרות, 7.2.1923, אה"ע, IV-206.

²⁰⁶ "חברת העובדים יסודות לתקנות", הפועל הצעיר, 16.3.1923, עמ' 14-16.

עקרונות אלו שנקבעו בתום תהליך ארוך שבסופו הוקמה חברת העובדים, מיסדו וקבעו לשנים את אופי הניהול הריכוזי של מוסדות ההסתדרות. המדיניות הריכוזית שניהלה הנהגת ההסתדרות היתה מקור לחילוקי דעות מעת הקמתה. כנגד דעתו של בן גוריון שהסביר כבר בעת הקמת ההסתדרות את הצורך בגישה ריכוזית מחשש לאובדן כוחות במחנה הפועלים,²⁰⁷ וכנגד טענות על חולשת הוועד הפועל בהפעלת מדיניות הריכוז, חולשה שעלולה לגרום לפעילות עצמאית של מוסדות במסגרת ההסתדרות,²⁰⁸ נטענו במשך השנים טענות נגד המדיניות הריכוזית כמדיניות לא דמוקרטית המאפשרת שליטה של מפלגות הרוב (אחדות העבודה ואחריה מפא"י), בהסתדרות ומוסדותיה.

למרות חילוקי הדעות הגדיר מזכיר ההסתדרות בשנים 1984-1992, ישראל קיסר חמישה יסודות עליהם הושתת במשך עשרות שנים המבנה הארגוני של ההסתדרות: כלליות, השתייכות אישית וישירה, השתייכות לאיגוד מקצועי, זהות בין ההסתדרות וחברת העובדים ו"ריכוזיות: כל מוסדות ההסתדרות (להוציא משפט חברים ומוסדות הביקורת), נתונים למרותו ולפיקוחו של הוועד הפועל של ההסתדרות".²⁰⁹ הגדרת הריכוזיות כאחד היסודות של המבנה הארגוני של ההסתדרות, מפי גורם מרכזי בהסתדרות, מבטאת את חשיבותה של מדיניות הניהול הריכוזי של ההסתדרות מדיניות שהיתה לה השפעה רבה בכיוון התפתחותו של הביטוח הפנסיוני.

במהותן היו קופות התגמולים מוסדות שניהלו כספים ונמנו על מוסדות העזרה ההדדית שנכללו בהסתדרות. עיסוק ההסתדרות במוסדות מסוג זה נקבע בהחלטות ועידת היסוד של ההסתדרות העובדים הכללית בפרק ג' חוג פעולתה של ההסתדרות הכללית: סעיף 7 קבע את עיסוק ההסתדרות ב"עזרה הדדית". בהחלטות שונות שהתקבלו בוועידת היסוד נקבע בין השאר כי "כל המוסדות המטפלים בעניינים הנכנסים לחוג פעולת ההסתדרות, הקיימים עכשיו ברשותן של המפלגות בארץ, עוברים לרשותה של ההסתדרות הכללית".²¹⁰ משמעות החלטה זו היתה צירוף קופות התגמולים והסדרי הפנסיה שפעלו באופן

²⁰⁷ דוד בן גוריון, "לוועידת היסוד של ההסתדרות", י"ז בכסלו תרפ"א, בתוך **ממעמד לעם: פרקים לבירור דרכה וייעודה של תנועת הפועלים**, תל אביב 1956, עמ' 175-176.

²⁰⁸ ראו, חנוך רוכל, "לאירגון ההסתדרות", **מחיינו**, גליון לה (א), עין חרוד, א חשון תרפ"ד, עמ' 7-8.

²⁰⁹ ישראל קיסר, **תמורות בכלליותה של ההסתדרות (במיוחד באיגוד המקצועי) מקום המדינה ועד 1965 (הועידה העשירית של ההסתדרות)**, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב 1979, עמ' 12.

²¹⁰ **ועידת היסוד**, עמ' 68.

עצמאי במקומות עבודה שונים למסגרת חברת העובדים כחברות בנות. על פי מדיניות הניהול הריכוזית היתה חברת העובדים אמורה לפקח על ניהולן ופעילותן.

ב. הפעלת הגישה הריכוזית בניהול מוסדות ההסתדרות

הפעלת מדיניות הניהול הריכוזית של ההסתדרות התאפיינה בדפוס פעולה שכלל צעדים לריכוז פעילויות המוסדות על ידי העברתן לגוף מרכז הנתון לפיקוח הוועד הפועל. ניתן להבחין בדפוס פעולה זה במקרים בהם ניהלו מוסדות הסתדרותיים מדיניות עצמאית שלא עלתה בקנה אחד עם מדיניות ההסתדרות. דוגמא להפעלת המדיניות הריכוזית כנגד מוסד כספי שניהל מדיניות עצמאית בשנות פעילותה הראשונות של ההסתדרות היא המאבק שניהלה ההסתדרות להעברת ניהול הגוף הכספי קפא"י, לניהול חברת העובדים בסמוך למועד הקמתה ב-1925. קפא"י הוקמה כזרוע הביצועית של הברית העולמית של מפלגות פועלי ציון בארץ ישראל. מקורה של ברית זו, במפלגה ציונית סוציאליסטית שראשיתה באגודות ציוניות סוציאליסטיות שהוקמו בשלהי המאה ה-19. ועידת הייסוד של המפלגה התקיימה בשנת 1906 בעיר פולטבה ברוסיה, בהנהגת הוגה הדעות דב בר בורוכוב. סניפים של המפלגה נוסדו בתחילת המאה העשרים באוסטריה, בארצות הברית, בבריטניה ובארץ ישראל. בעקבות הקמת חברת העובדים הפכה קפא"י לאחד מהגופים הכלכליים המנוהלים במסגרתה. שינוי ארגוני זה לא שינה את ניהולה בפועל של קפא"י. בראש הקרן המשיכו לעמוד מנהיגי פועלי ציון (דוד בלוך יצחק בן צבי, שלמה קפלנסקי, בן ציון ארבל (איידלנט), משה לובטקין יצחק רוזיאל (רוזנטל), עוזרו של בלוך ואחרים). ניהולה העצמאי של קפא"י בא לידי ביטוי בנושאים כגון גיוס כספים בחוץ לארץ והקצאתם למימון מייזמים בארץ, ושליטה באמצעי ייצור באמצעות רכש והשכרת מכונות חקלאיות.²¹¹

הסוציולוג יונתן שפירא הצביע על תפקידה המרכזי של קפא"י בגיוס כספים בחוץ לארץ כגורם המרכזי בניסיונות ההסתדרות לרכז את ניהולה בידי הוועד הפועל. שפירא ראה בהקמת הוועד לענייני ארץ

²¹¹ לדוגמא ניהול מגבית הגעווערקשאפטען ומערכת היחסים בין תנועת הפועלים בארץ ישראל ובין תומכיה בארצות הברית שהיה אחד הנושאים החשובים של קשרי ההסתדרות עם יהדות ארה"ב (במכתב ששלח בן-גוריון לברוך צוקרמן מראשי פועלי ציון באמריקה ביולי 1923, הישווה את השתתפות תנועת הפועלים באמריקה במשלחת לארץ ישראל, להצהרת בלפור ואף חשובה ממנה). פעולה עצמאית של קפא"י מול ארגון שקיבל חשיבות כה גדולה העצים את טענות ההסתדרות כנגד פעילות עצמאית של הנהלתה. ראו, רחל רוז'נסקי, "מגבית הגעווערקשאפטען והתמורות בקרב פועלי ציון באמריקה (1932-1924)", *עיונים בתקומת ישראל* כרך 7 (1997), עמ' 190-218; *דו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות*, תל אביב תרפ"ז, עמ' 396.

ישראל (לימים הליגה למען ארץ ישראל העובדת), באוגוסט 1923 ודרישת הוועד הפועל של ההסתדרות להעביר את קפא"י לחסות ארגון זה, תחילת פעילות ההסתדרות להשלטת מרותה על קפא"י.²¹² כבר במאי 1922 בדיון על "עניני הכסף של הוועד הפועל של ההסתדרות" אמר אברהם קולר גזבר המרכז החקלאי וחבר הוועד הפועל:

לא נביא תיקון למצב הכספי של ההסתדרות כל זמן שעניני הכספים יהיו מפורדים ולא מרוכזים ביד אחת. לא יתכן שכל מוסד ומוסד יסדר את עניניו הכספיים לחוד [...] הצעתי: (1) שיהיה גזבר אחד להסתדרות. (2) שיהיה גובה אחד לכל מסי ההסתדרות.²¹³

דרישה זו חזרה מדי פעם. לדוגמא בדיון במאי 1922 ובינואר 1923 על חברת העובדים בו עלו דרישות לריכוז ניהול כספי ההסתדרות.²¹⁴ במהלכים פוליטיים שנמשכו כשש שנים הועברו בהדרגה הרכוש והשליטה בקפא"י לידי ההסתדרות.²¹⁵ בוועידה השלישית של ההסתדרות באוגוסט 1927, אושרה החלטת הוועד הפועל לארגן את קפא"י כחברת בת של חברת העובדים שהנהלתה מורכבת באופן שווה מנציגי ההסתדרות הכללית ונציגי המפלגות בחוץ לארץ. הקרן הוכרזה כקרן מרכזית של ההסתדרות והוועד הפועל של ההסתדרות הוא שיבצע את חלוקת הכספים שלה.²¹⁶ החלטות אלו ביטלו בפועל את עצמאותה של קפא"י. רישמית וחוקית הפכה זו לחברת בת של חברת העובדים בשליטה מלאה של ההסתדרות. קפא"י הוכרזה אמנם כגוף גיוס כספי מרכזי של ההסתדרות, אך נקבע כי הוועד הפועל של ההסתדרות

²¹² שפירא, **אחדות העבודה**, עמ' 77.

²¹³ פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות, 26 במאי 1922, אה"ע, עמ' 57..

²¹⁴ פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות, 1.1.1923, אה"ע, עמ' 4.

²¹⁵ הסתדרות העובדים העבריים הכללית בארץ ישראל, **דין וחשבון לוועידה השלישית של ההסתדרות, מפעולות ההסתדרות ומוסדותיה (אדר תרפ"ג-תמוז תרפ"ז)** (להלן: **דו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות**), תל אביב תרפ"ז, עמ' 394; מכתב בלוח לקפלנסקי, 8.1.1922, אה"ע, IV-202-53-B; שפירא, **אחדות העבודה**, עמ' 77-82; טבת, **בן-גוריון**, כרך ב, עמ' 418-413; פרוטוקול הוועד הפועל של אחדות העבודה, 13.10.1921, אה"ע, IV-404-1; פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות 26.5.1922, אה"ע, עמ' 75-76; פרוטוקול משרד העבודה של הברית העולמית פועלי ציון בירושלים, 24.7.1922, אה"ע, IV-202-27; פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות 7.8.1922, אה"ע, כרך 3 עמ' 128-131; חוזה בדבר קרן מכשירי העבודה, לונדון, 16.10.1922, אה"ע, IV-202-27 C; נייטשטאדט, **15 שנות קפא"י**, עמ' 76-83; גרינברג, **אנטומיה של משבר**, עמ' 30-34.

²¹⁶ "החלטות הוועידה השלישית של הסתדרות העובדים העבריים הכללית בארץ ישראל", תוספת **לדבר**, 28.8.1927, עמ' 6.

הוא הגוף שיחליט על השימוש בכספים שנאספו.²¹⁷ המאבק על השליטה בקפא"י שנמשך כשש שנים מדגים את דפוס הפעלת המדיניות הריכוזית של ההסתדרות שמטרתה היתה השגת שליטה על ניהול המוסדות הפועלים במסגרתה ועל מקורות המימון לפעולתה בדרך של ריכוז פעילות הגוף תחת שליטת הוועד הפועל.

דוגמה אחרת להפעלת מדיניות הניהול הריכוזית של ההסתדרות היה בנושא ריכוז השליטה בגביית מיסי ההסתדרות. גביית מיסי החבר בהסתדרות התבצעה על פי החלטות מועצת ההסתדרות בינואר 1921: מס ההסתדרות נגבה מכל חבר על ידי הסניפים המקומיים ועל ידי ההסתדרויות המקצועיות הארציות, המאושרות מטעם ההסתדרות הכללית.²¹⁸ ממס חבר זה נגזרו תקציבי פעולות מועצות הפועלים ונקבע מעמד מנהיגיהם בהנהגה המרכזית של ההסתדרות.²¹⁹ במקביל למס ההסתדרות נגבה בנפרד תשלום עבור חברות בקופת חולים. כגוף שסיפק שירות חיוני וניהל לשם כך מערך כספי, צברה קופת חולים כוח כלכלי וחברתי. כוח זה בא לידי ביטוי בכספים שגבתה קופת החולים מחבריה בנפרד ממיסי ההסתדרות, ויכולתה להמשיך ולגבות מיסים מחברים בקופה שאינם חברי ההסתדרות, ואף לצרף חברים חדשים כאלה. יכולות אלו לא תאמו למדיניות הריכוזית של ההסתדרות, ואף יצרו אפשרויות של הפעלת מדיניות עצמאית כדוגמת מדיניות גביית המיסים שניהלה מועצת פועלי חיפה, שריכזה בידה את כל גביית המיסים של ההסתדרות וקופת חולים. הנושא נדון בוועידת ההסתדרות השנייה והובע חשש כי מועצת הפועלים תשתמש בכספי מיסי קופת חולים לצרכים מקומיים בלבד.

המדיניות הריכוזית שנכפתה על תפקודיה של קופת חולים באה לידי ביטוי במעורבות בשטחי פעולתה של הקופה, לדוגמה בנושא הקמת בתי הבראה. הדאגה לבריאות עובדים גם באמצעות בתי הבראה נתפסה כפעילות עזרה הדדית סוציאליסטית מובהקת, שהנהגת ההסתדרות ביקשה לטפח. כשנתיים לאחר ייסוד ההסתדרות ואיחוד קופות החולים, דן הוועד הפועל בהקמת בית הבראה במוצא. בדיון שאל שפרינצק מדוע מרכז קופת חולים אינו מטפל בהקמת בית הבראה? בן צבי הסביר בתשובתו את המדיניות הריכוזית של ההסתדרות ונימק כי הקמת בית הבראה היא "פעולה לא רגילה ודורשת תשומת לב". הצעתו של שפרינצק לפיה הוועד הפועל "ממלא את ידי קופת חולים לגשת ולהוציא לפועל"

²¹⁷ דו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות, תל אביב תרפ"ז, עמ' 397-400.

²¹⁸ "ממועצת הסתדרות הפועלים הכללית, תקנות והחלטות", הפועל הצעיר, 7.1.1921, עמ' 3-4.

²¹⁹ בהחלטות מועצת ההסתדרות בפברואר 1922 נקבע חלק המופנה לתקציב מועצת הפועלים ולשכות ההסתדרות בערים כשלוש חמישיות מהגביה באותו מקום באישור הוועד הפועל המרכז את כלל הכספים שנגבו כמס ההסתדרות. ראו "החלטות מועצת ההסתדרות סעיף ו. תקציב ההסתדרות", הפועל הצעיר, 28.2.1922, עמ' 23-24.

את הקמת בית ההבראה לא התקבלה.²²⁰ הדבר נבע ממגמה לא לאפשר לקופת החולים לנהל פעילות עצמאית, שתגביר את השפעתה וכוחה. בנוסף למעורבות בפעילות קופת חולים התממש עיקר הפיקוח והשליטה של הוועד הפועל של ההסתדרות על קופת החולים בנושא חברות בקופת החולים ובגביית המיסים, מקור כוחה של הקופה. גם בנושא גיוס חברים לקופת חולים נקטה הקופה במדיניות עצמאית כשבפועל לא מילאה הקופה את החלטות מועצת ההסתדרות בדבר חברות בקופת חולים לחברי ההסתדרות בלבד.²²¹ כתוצאה מאי קיום החלטות אלו, היה מספר החברים בקופת חולים קטן ממספר חברי ההסתדרות בשנים הראשונות לפעולתה.²²²

קופת חולים, שראתה במעגל החברים את מקור הכנסתה העיקרית פעלה להרחבתו באמצעות הפעלת לחץ על ועדי עובדים בדרישה לחייב עובדים בחברות בקופה, לעיתים בניגוד לאינטרסים של הוועד הפועל שחבריו חששו מעזיבת חברים את ההסתדרות עקב לחץ זה.²²³ במסגרת מאמצים אלו, צורפו בשנים 1924-1923 חברי תנועת הפועל המזרחי להסתדרות וביולי 1927 אוחדה קופת החולים של הפועל המזרחי עם קופת חולים הכללית.²²⁴ ב-1925 נעשה ניסיון להגדיל את הכנסות קופת החולים על ידי צרוף חברים מגופים שאינם מאוגדים בהסתדרות כחברים בהסתדרות המורים ואפילו מקרב עובדי הדסה.²²⁵ אי קבלת החלטות מחייבות בנושא החברות הביאו לעימותים בין קופת חולים והוועד הפועל של ההסתדרות

²²⁰ פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות, 3.12.1922, אה"ע. בדו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות צויין כי ריכוז האמצעים והקמת בית ההבראה בוצע לפי הצעת מרכז קופת חולים על ידי ועד שנבחר על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות. ראו, דו"ח לוועידה ההסתדרות השלישית, מאת מרכז קופת החולים, תל אביב תרפ"ז, עמ' 18.

²²¹ "החלטות המועצה", הפועל הצעיר, 25.11.1921, עמ' 16; דו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות, תל אביב תרפ"ז, עמ' 414.

²²² לדוגמה ב-1924 מספר חברי קופת חולים היה קטן בכ-30 אחוזים מחברי ההסתדרות (בריאות העובד, תוספת לדבר, 1924 עמ' 30), ב-1926 כ-20 אחוזים מחברי קופת חולים לא היו חברים בהסתדרות (דו"ח לוועידה השלישית של ההסתדרות, קופת חולים פעולותיה והתפתחותה, תל אביב תרפ"ז, עמ' 6), ובסוף העשור עדיין כ-3,000 מחברי ההסתדרות לא הצטרפו לקופת חולים (יצחק קניבסקי (קנב), "לקראת ועידת קופת חולים, בריאות העובד, תוספת לדבר, 24.2.1929, עמ' 1).

²²³ ראו, שפרה שורץ, קופת חולים הכללית: עיצובה והתפתחותה כגורם המרכזי בשירותי הבריאות בארץ-ישראל 1911-1937 (להלן: שורץ, קופת חולים הכללית), קריית שדה בוקר 1997, עמ' 159-161.

²²⁴ האיחוד שנתמך על ידי ההסתדרות הציונית לווח בחילוקי דעות בין השאר על חלוקת תקציבי הבריאות שהעבירה ההנהלה הציונית לקופות החולים. ראו, דן גלעדי, הישוב בתקופת העליה הרביעית (1924-1929): בחינה כלכלית ופוליטית, ירושלים 1968, עמ' 150, 223; שורץ, קופת חולים הכללית, עמ' 161-163; יוסי אבנרי, "תיעוד לתולדות יחסי ההסתדרות העובדים הכללית וההסתדרות הפועל-המזרחי בראשית דרכו", בתוך: יוסף גורני, אבי בראלי ויצחק גרינברג (עורכים), מחברת עבודה לארגון עובדים, קריית שדה בוקר 2000, עמ' 497-509.

²²⁵ שורץ, קופת חולים הכללית, עמ' 160-161.

בנושא צרוף חברים לקופת חולים ולא להסתדרות.²²⁶ את מדיניות הוועד הפועל כלפי קופת חולים התווה בן-גוריון:

יש סטטוס שלפיו אין איסור לקבל לקופת חולים לא חברי הסתדרות בין קבוצים בין יחידים בודדים. צריך היה לדון. לו בא מי שהוא והציע שהמוסד [קופת חולים], יחדל להיות מוסד הסתדרותי לו היתה הצעה כזו צריך היה להגיד לא [...] אם אפשר להסכים לאוטונומיה רחבה של מוסדות הסתדרותיים אחרים הרי אינני מסכים לנהוג כך לגבי קופת חולים. המוסד הזה הוא מוסד ארגוני ממדרגה ראשונה [...] אני מתנגד להצעתו של קפלן למסור למרכז קופת חולים את רשות ההחלטה בדבר קבלת חברים לא חברי הסתדרות כי מרכז קופת חולים צריך להביט על העניינים רק מנקודת מבט המוסד ואם ההכרעה תהיה רק בידי המוסד הוא יכניס רק את אותם אנשים שחשובים לו מבחינת ההכנסה אבל עלולים להתנגד לאלמנטים שמשום מה יהיו חשובים בשביל ההסתדרות מבחינה פוליטית. חברות בקופת חולים זו שאלה הסתדרותית ובכל מקרה הוועד הפועל יחליט.²²⁷

דברי בן-גוריון מתמצתים את מדיניות הריכוז של ההסתדרות כלפי מוסדותיה. אוטונומיה לניהול המוסדות מפקחת על ידי הוועד הפועל. כל שאלה אירגונית הנוגעת לנושא של חברות, הינה בסמכות הוועד הפועל ולא המוסד הספציפי. בן-גוריון אף הסביר את הצורך לקבוע את המדיניות האירגונית בידי הוועד הפועל, המנהל מדיניות כללית, ולא רק מנקודת המבט הצרה של המוסד, שרואה בצרכים הכלכליים את העיקר. ואכן לאחר תשובתו של בן-גוריון התקבלו החלטות ברוח זו: נקבע רישום בפנקס החבר בתקנות קופת חולים כי קבלת חברים בודדים או קבוצות שאינם חברי הסתדרות תהיה רק בהסכמת הוועד הפועל של ההסתדרות. אופן האישור יתבצע כשקבוצות תתקבלנה רק באישור הוועד הפועל ובודדים באישור סניפי ההסתדרות ובהודעה לוועד הפועל. כן נקבע כי לא יוצאו חברים מההסתדרות בגלל אי שייכותם לקופת חולים.

²²⁶ לדוגמא ויכוח בין ד"ר משה בילינסון ממנהיגי ההסתדרות ויחזק קנב על השאלה האם להיענות לבקשת חברי מושב כפר חסידים שאינם חברי הסתדרות להתקבל לקופת חולים. ראו, פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות, 10.5.1929, אה"ע.

²²⁷ שם.

הפעלת מדיניות הניהול המרוכז של מיסי ההסתדרות, מיסי קופת חולים והחברות בשני גופים אלו בא לידי ביטוי באיחוד המיסים כדרך יעילה לגבייתם. הרעיון מומש חלקית בהמלצת קפלן עוד בהחלטות מועצת ההסתדרות ב-1932. המיסים שאוחדו היו מיסים להסתדרות, לקרן השביתה ולתרבות.²²⁸ בתחילת 1936 נדונה האפשרות לאחד את מס ההסתדרות (הכולל גם את קרן השביתה ומס התרבות), עם מיסי קופת חולים. ביוני 1936 בדיון משותף עם עובדי מרכז קופת חולים ונציגי הוועד הפועל נדונו הנימוקים בעד ונגד איחוד המיסים, והוקמה ועדה לבחינת הנושא שכללה את קנב, יעקב קינמון, ונחום פלוטקין כנציגי קופת חולים ואת חנוך רוכל מהוועד הפועל.²²⁹ הוועדה המליצה על איחוד המיסים וב-22 באוקטובר 1936 אישר הוועד הפועל את המלצתה.²³⁰ רעיון המס האחד התאים למדיניות הריכוז בו נקטה ההסתדרות כלפי מוסדותיה. על פי החלטת הוועד הפועל, נכנס המס האחד לתוקפו בינואר 1937, והוקם מוסד לשכת המס שטיפל הן בחברות והן בגביית המס. הפעלת המס האחד פתרה גם את בעיית גביית המס העצמאית על ידי מועצת פועלי חיפה.

היחסים בין ההסתדרות הכללית וקופת החולים והנהגת המס האחד מהווים דוגמה נוספת למדיניות הריכוז של ההסתדרות כלפי המוסדות והאירגונים שהתאגדו במסגרתה. חשש מאובדן שליטה או מנקיטה במדיניות עצמאית הנובעת מצרכים או מעמדות כוח המנוגדות למדיניות ההסתדרות הביאה בדרך כלל את הוועד הפועל לפעולה באמצעים שונים שמנעו אובדן שליטה או פרישת מוסדות מהמסגרת ההסתדרותית. יש לציין כי בדרך כלל עלו אמצעים אלו בקנה אחד עם טובת החברים, הארגון הכללי והאידיאולוגיה שהנחתה את ההסתדרות.

במקביל לפעילות האשראי של בנק הפועלים במשק ההסתדרותי, פעלו במגזר הפרטי וההתיישבותי ההסתדרותי אגודות המלווה והחיסכון. מקורו של רעיון אגודות אלו היה בגרמניה במחצית המאה התשע עשרה. אגודות אלו איפשרו לחבריהן לקבל הלוואות בדרך כלל בסכומים קטנים המתאימים למשקי בית ולטווח קצר. מקור הכסף מפקדונות החברים עליהם שולמה ריבית, ודמי חבר באגודה. בארץ הוקמו אגודות מסוג זה במושבות העלייה הראשונה (אגודה ראשונה הוקמה בזכרון יעקב), ועם השנים התפתחו אגודות אלו לבנקים להלוואה וחיסכון שתמכו במיזמים חקלאיים כדוגמת הלוואות לנטיעת

²²⁸ "החלטות המושב העשירי של מועצת ההסתדרות", **דבר**, 24.4.1932, עמ' 3; אליעזר קפלן, "משק המיסים בהסתדרות", **דבר**, 5.5.1932, עמ' 3-4.

²²⁹ "שאלת המס האחד לקופת חולים ולהסתדרות", **דבר**, 2.8.1936, עמ' 9.

²³⁰ פרוטוקול הוועד הפועל של ההסתדרות, 10.5.1929, אה"ע.

פרדסי פרי הדר, ומייזמים מסחריים כהקמת שוק מחנה יהודה בירושלים. בסוף 1921, הוקמה קופת מלווה וחיסכון על ידי הסתדרות העובדים. הקופה מומנה בהלוואות מההסתדרות הציונית ומבנק הפועלים, מהשתתפות חבריה בדמי חבר (שנשארו רכוש החבר), ומתרומת ימי עבודה. הקופה הוקמה על בסיס ארצי ומנהלי סניפיה המקומיים שותפו בהנהלה המרכזית. הלוואות לחברים ניתנו בסכום מוגבל ולתקופה של פחות משנה בפרעון חודשי ובריבית של שני אחוזים ללא התחשבות במשך ההלוואה. הלוואות אלו שימשו הן כעזרה למשפחות שנקלעו למצוקה והן לרכישת כלי עבודה. מאמצע שנות העשרים, עם הפיתוח של משקי המטעים במושבות נוסדו קופות מלווה וחיסכון של הפועלים במושבות. בנק הפועלים שימש לקופות במושבות כבנק מרכזי ובמקרים רבים (לדוגמא בפתח תקוה), העמיד הבנק אשראי ראשוני להקמת הקופה המקומית. האשראים שהעמידו קופות המלווה והחיסכון תמכו בפועלים במושבות בהשגת שיכון, בהקמת משקי עזר וברכישת כלי עבודה.

ערב שנות החמישים הגיעה קופת מלווה וחיסכון בתל אביב להיקף נרחב וחרגה מיעודה כמוסד אשראי לחברים בודדים. כבר בשנת 1949 נתנה הקופה כשליש מהיקף ההלוואות לקואופרטיבים ומוסדות, וסניפי הקופה נפתחו מחוץ לתל אביב לדוגמא באר שבע, חולון, לוד ורמלה.²³¹ על מנת לא ליצור כפילות ותחרות בין הקופה ובנק הפועלים מוזגה הקופה לבנק בתחילת 1951. מסיבות הגברת יעילות הפעלת מוסדות האשראי, ירידת רווחיות הקופות ומדיניות ההסתדרות הריכוזית שביקשה לכונן מוסד כספי הסתדרותי רחב היקף ויציב, הנתון למרותה ולפיקוחה, מוזגה ב-1957 פעילות שאר הקופות (להוציא הקופה בירושלים), והן אוחדו כגוף כספי עם בנק הפועלים שנשאר המוסד הכספי המרכזי של מוסדות ומפעלי ההסתדרות.²³²

בתחילת שנות העשרים, עת הקמת ההסתדרות, ישבו רוב תושבי הארץ וביניהם חברי ההסתדרות בערים.²³³ עם גידול אוכלוסייה זו והרעת תנאי השיכון בערים, החלו התארגנויות של קבוצות ואגודות פועלים שתבעו מההסתדרות פתרונות לבעיות הדור.²³⁴ הנושא נדון בוועידה השלישית של ההסתדרות

²³¹ שם, עמ' 351-352.

²³² ראו, א' לוצקי, "הקופות למלווה וחיסכון בהתפתחותן", **הרבעון לכלכלה** כרך 13-14 (אוקטובר 1956), עמ' 94-100; יצחק גרינברג, "תהליך הדה-קואופריטיזציה בקואופרציה האשראית העובדת: מיזוג בנק הפועלים וקופות מלווה וחיסכון של העובדים", **הרבעון לכלכלה**, כרך 130 (אוקטובר 1986), עמ' 751-771.

²³³ ראו, איריס גרייצר, "ההתיישבות העירונית של תנועת העבודה וההסתדרות בארץ ישראל, 1920-1948", **הרבעון לכלכלה**, כרך 124 (1985), עמ' 63-74.

²³⁴ שם.

שהחליטה ב-1927 להקים מוסד מיוחד לענייני שכונות העובדים.²³⁵ בתחילת 1928, הוקם על בסיס החלטה הוועידה, המרכז לשכונות עובדים שנועד לפעול למען השגת שיכון לפועלים, לשמש כנציגם בפני המוסדות והרשויות השונות, לנהל משא ומתן לרכישת קרקעות ולסייע בתכנון השכונות.²³⁶ כיוון שהמרכז שפעל ללא הון ומעמד משפטי לא השיג את מטרותיו, הוחלט בוועידה הרביעית של ההסתדרות להקים חברה הסתדרותית לשיכון.²³⁷ ב-1935 הוקמה "שיכון חברה לשכונות עובדים בע"מ", כחברת בת של חברת העובדים. חברת שיכון התמקדה בפעילות שיכון באזורים העירוניים ובין מפעליה הגדולים הקמת קרית חיים וקרית עמל כשכונות פועלים גדולות בסמוך לחיפה, וקרית עבודה בסמוך לתל אביב שלימים צמחה ממנה העיר חולון. במחצית שנות השלושים עם התפתחות ענף פרי ההדר וענפי לוואי שלו בתעשייה ומלאכה במושבות, נוצר צורך למצוא פתרונות דיור לפועלים שעבדו ובקשו להשתקע במושבות. תחילה נמצא פתרון לצורכי הדיור במושבות באמצעות קרן בילינסון, קרן שהקימו חברת ניר המרכז החקלאי ובסיוע הסוכנות היהודית, הקימה בתים בשכונות במושבות. ב-1943 הוחלט במרכז החקלאי להקים חברה לשיכון פועלי המושבה. החברה "נוה עובד" נרשמה ב-1944 ובין תפקידיה רכישת קרקעות, תכנון, פיתוח, התקשרות עם קבלנים, פיקוח על הבניה, פיתוח משקי עזר ומבני ציבור.²³⁸

לצורך גיוס הון לחברות השיכון ההסתדרותיות הוקמו חברות נוספות: ב-1946 הקימה נוה עובד בשיתוף הסוכנות את חברת נוה עובד מימון בע"מ, ב-1949 הקימה שיכון את חברת אמון שנועדה לגייס הון בארצות הברית לצורך מימון מייזמי שיכון בארץ, וב-1950 יסדו שיכון נוה עובד ובנק הפועלים את בנק משכנתאות לשיכון לצורך סיוע למשתכנים מאורגנים באגודות שיתופיות הבונות באמצעות שיכון ונוה עובד. במקביל לפעילות החברות ההסתדרותיות, הקימה מפלגת פועלי ציון שמאל חברה לשיכון חבריה בשם מעונות פועלים. לאחר הקמת מפלגת מפ"ם ב-1949 עברה חברה זו לניהולה. חברת מעונות פועלים התאפיינה, בתחילת פעילותה, בביצוע עצמי של כל פעילות הבניה בשכונות שבנתה (כגון: שיכון

²³⁵ "החלטות הוועידה השלישית של הסתדרות העובדים העבריים בארץ ישראל", הוועד הפועל של ההסתדרות, תל אביב 5-22 יולי 1927.

²³⁶ מכתב המרכז לשכונות עובדים אל החברה הכלכלית הארץ-ישראלית, 9.2.1930, אה"ע, IV-208-178.

²³⁷ "החלטות הוועידה הרביעית של הסתדרות העובדים העבריים בארץ ישראל, כנס שני", הוועד הפועל של ההסתדרות, תל אביב 9-13 בינואר 1934.

²³⁸ ראו, יצחק גרינברג, "איחוד השיכון ההסתדרותי כאבן-בוחן לחברת העובדים: הויכוח בשאלת איחוד שיכון ונוה עובד" (להלן: גרינברג, איחוד השיכון), הרבעון לכלכלה, כרך 124 (1985) עמ' 47-62.

מפ"ם בפתח תקוה, מעונות עובדים ט"ו בתל אביב, שיכון חיילים משוחררים בהרצליה, מתחם לביא בגבעתיים, שיכון מפ"ם בראשון לציון ושכונת מעונות עובדים ברחביה ירושלים).²³⁹

בתחילת שנות החמישים התעוררו בעיות בתפקוד החברות לשיכון. חוסר פיקוח הביא להעברת דירות מיד ליד ללא אישור המוסדות ההסתדרותיים והחלה אף תופעת ספרות. הגידול באוכלוסיית המושבות והפיכתן מבחינת מבנה המשק והתעסוקה ליישובים עירוניים, גרם למעשה לחברת נוה עובד לפעול לבינוי בעל מאפיינים עירוניים ומנגד ניסתה חברת שיכון לפעול באזורים כפריים כדוגמת כפרים ערביים נטושים, ואף הקימה בשיתוף חברת יכין חברה נוספת לשיכון בשם "יכין-שיכון" שפעלה בסקטור הכפרי. למעשה, החלו החברות ההסתדרותיות לשיכון להתחרות זו בזו והוועד הפועל איבד שליטה על ניהולן. בסוף 1952, הציע זאב און מזכיר חברת העובדים לאחד את החברות שיכון, נוה עובד ומעונות פועלים לחברה אחת.²⁴⁰ בעוד שמנהלי חברת שיכון וחברת נוה עובד הביעו תמיכה ברעיון האיחוד, התנגדה מפלגת מפ"ם לאיחוד מעונות פועלים עם חברות השיכון ההסתדרותיות. הדיונים בנושא נמשכו עד סוף 1953, כשטענת מפ"ם היתה כי היא נדרשת להפסיק פעילות כלכלית מטעמה בעוד שאין לה שותפות אמיתית בניהול המוסדות המשקיים של ההסתדרות.²⁴¹

על רקע קשיים כלכליים אליהם נקלעה חברת מעונות פועלים ב-1953 (כולל אי יכולת לשלם שכר לעובדיה, שבייתה ופיטורי עובדים), הסכימה חברת שיכון בדצמבר 1953, לאחד את פעילות השיכון של חברת מעונות עובדים עם פעילותה. למרות נכונות מנהלי חברת שיכון וחברת נוה עובד לאחד את החברות, נתקלה ההצעה בהתנגדות המרכז החקלאי להוצאת נוה עובד מרשותו. לאחר שהדיונים בנושא, כולל הקמת ועדה מיוחדת בלשכת חברת העובדים, לא הגיעו לכלל הסכמה עברה סוגיית האיחוד להכרעת מזכירות מפא"י. במאי 1954 החליטה המזכירות לאחד את החברות שיכון ונוה עובד לחברת שיכון הסתדרותית אחת, המאחדת את פעילות השיכון בעיר, במושבה ובהתיישבות.²⁴² החלטה זו הובאה כהצעה לאישור הוועד המנהל של חברת העובדים כשכנגדה הביאה מפ"ם לוועד הפועל הצעה לאיחוד שאינה כוללת את פעילות השיכון בהתיישבות עד לבירור הנושא במרכז החקלאי. בין השאר טענה מפ"ם

²³⁹ שם, עמ' 49-50.

²⁴⁰ פרטוקול לשכת חברת העובדים, 12.11.1952, אה"ע, IV-104-1125-2-112.

²⁴¹ גרינברג, איחוד השיכון, עמ' 54.

²⁴² פרטוקול מזכירות מפא"י, 7.5.1954, אמ"ע, 54/24.

כי מגמת הריכוזיות במשק העובדים לא הוכיחה יתרונות כלכליים או חברתיים על פני גישת מפ"ם שגרסה עידוד יוזמה עצמית.²⁴³

בפועל החליט הוועד המנהל לקבל את הצעת מזכירות מפא"י ולאחד את החברות. איחוד החברות הסתיים רק ב-1956 במסגרת חברה חדשה בשם "שיכון עובדים". באיחוד חברות השיכון שפעלו במסגרת חברת העובדים, באה לידי ביטוי המדיניות הריכוזית של ההסתדרות. חברות ההסתדרותיות המנהלות מדיניות עצמאית וחורגות ממרות ההסתדרות, מאוחדות לחברה אחת בשליטה מלאה של חברת העובדים, כפי שהגדיר זאב און מזכיר חברת העובדים: "בהחלטה לאחד את שיכון ונוה עובד היה משום מענה לצורך חברתי וכלכלי – ארגוני בחברות השיכון עצמן, וביציקת תוכן ממשי לחברת העובדים כמערכת כוללת וסמכותית".²⁴⁴

דפוס פעולתה של ההסתדרות למימוש מדיניותה הריכוזית כפי שהודגם בדוגמאות שתוארו, כלל צעדים לריכוז פעילויות המוסדות על ידי העברתן לגוף מרכז הנתון לפיקוח הוועד הפועל. במקרה קפא"י העברת השליטה על המכונות החקלאיות לקרן מיוחדת והעברת פעילות גיוס הכספים בחוץ לארץ לפיקוח ישיר של הוועד הפועל. בדוגמה של יצירת המס האחיד אוחדה גביית המיסים הנפרדת עם גביית מס ההסתדרות. בדרך זו נקבעה גם חברות זהה בהסתדרות ובקופת חולים. פעילות זו הועברה לניהול גוף חדש – לשכת המס שפעלה תחת פיקוח הוועד הפועל. במקרה קופות המילווה אוחדה פעילות האשראי עם בנק הפועלים המוסד הבנקאי המרכזי של חברת העובדים, ובדוגמת איחוד חברות השיכון, אוחדה פעילותן של שלוש חברות שבסוף שנות הארבעים החלו בפעילות עצמאית כשבפועל הנהלת שתיים מהן לא הוכפפו ישירות לחברת העובדים (מעונות פועלים למפ"ם, ונוה עובד למרכז החקלאי), לחברת אחת חדשה בכפיפות ישירה לחברת העובדים. דפוס פעולה זו הביא לשינוי במוסדות שפעלו עצמאית קפא"י מוזגה כולה בהסתדרות, פעילות הגביה והשליטה בתקציב הועברה מידי גופים כגון מועצת פועלי חיפה ומרכז קופת חולים לוועד הפועל, פעילות האשראי הבנקאי רוכזה בבנק הפועלים וקופות המילווה התבטלו, ופעילות השיכון הועברה מידי חברות שפעלו עצמאית לחברה חדשה בשליטת ההסתדרות. דפוס פעילות זה לוה בדרך כלל בייעול, בניצול היתרונות לגודל, בשיפור מעמד ההסתדרות והטבה בשירות לחבריה.

²⁴³ פרוטוקול הוועד המנהל של חברת העובדים 1954.27.5, אה"ע, כרך 54/2.

²⁴⁴ רוזנבליט, זאב און, עמ' 340.

ג. הגישה הריכוזית בביטוח הפנסיוני

חוסר שביעות הרצון של הנהגת ההסתדרות מהשליטה והפיקוח הרופפים על הסדרי הפנסיה בא לידי ביטוי במהלך השנים בדברי מנהיגי עובדים. בישיבת מזכירות מרכז הסתדרות הפקידים ב-1939 בנושא הפיקוח החשבונאי על קופות התגמולים, קבל עקיבא גלובמן (גוברין), ממייסדי מועצת פועלי ירושלים והסתדרות הפקידים וחבר הוועד הפועל של ההסתדרות על העדר שליטת ההסתדרות בקופות התגמולים:

מרכז הסתדרות הפקידים עשה לא מעט למען קופות התגמולים. גם בשנה זו ייסדנו שתי קופות חדשות: בהדסה ובאוניברסיטה. אולם יש לציין שלמעשה אין לנו כמעט כל השפעה בקופות. אין שם גם דאגה רצינית כלפי העתיד. הפקידים מנהלים פוליטיקה הרסנית לגבי הקופות. [...] ישנה עוד בעיה אחת: האם תתקיימנה הקופות כשיבוא שינוי בקו ההנהלה, במוסד ציבורי זה או אחר? ונשאלת על כן השאלה, למה לא להקים איחוד חזק של הקופות, אשר ישמור עליהן מכל רוח מצויה. יש גם לחשוש שאם אנו לא ניקח את הדבר הזה לידינו, עלולות מספר קופות להתחמק מתחת השגחתנו. כי כל מיני חברות באות עם תוכניות שונות ומזמינות את הנהלות הקופות להתייעצויות ומנהלי הקופות הולכים לישיבות אלו מבלי להתיעץ אתנו על כך ומבלי להודיע לנו איזה דבר. על כן צף הרעיון לאחד את כל קופות התגמולים שלנו. [...] יש לציין שקיימות עוד מספר קופות שאין להן כל תקנון וקופות אלו, תסרבנה להצטרף לברית הפקוח של ההסתדרות ויצא שאנו נאבד את ההשפעה עליהן.²⁴⁵

למרות שהדיון נסב על נושא הפיקוח החשבונאי, עלו מדברי גוברין החששות של אובדן השליטה בקופות התגמולים ובמיוחד בלטה הדאגה מפעולה עצמאית ובלתי מבוקרת של מנהלי הקופות בתחום ההשקעות. גוברין התרעם על היענות מנהלי קופות תגמולים להזמנות לפגישות עם גורמים שעניינו אותם בתוכניות השקעה בחברות מסחריות, ללא התייעצות עם אנשי מקצוע וללא ידיעת הנהגת ההסתדרות.

בדאגה לשליטה על הסדרי פנסיה, עמדה ההסתדרות גם כנגד האפשרות כי תאבד שליטה לא רק כתוצאה מפעילות עצמאית של גוף הסתדרותי, אלא גם עקב פעילות מחוץ להסתדרות. דוגמה בולטת לאפשרות כזו באה לידי ביטוי בולט במאבק פוליטי על ניהול קופת התגמולים של פקידי ופועלי עיריית

²⁴⁵ פרוטוקול מישיבת מזכירות מרכז הסתדרות הפקידים, 12.4.1939, אה"ע, IV-236-6-398.

תל-אביב. עם תחילת שלטון המנדט חל גידול בהקמת קופות תגמולים כהסדר פנסיוני. בתחילת שנות הארבעים לאחר הקמת ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה, גדל קצב הקמת קופות חדשות. בקופות הוותיקות שנסדו כשני עשורים לפני כן גדלו מספר העמיתים וצבר הכספים. קצב גידול מהיר נרשם גם בקופת התגמולים של פקידי ופועלי עיריית תל אביב שנוסדה ב- 1922 עם 28 חברים. הקופה גדלה ובתוך 15 שנים הגיע מספר העמיתים בה ל-420 וסכום הכספים שנחסכו בה עבר את 30 אלף לא"י. במחצית שנות הארבעים הגיע מספר העמיתים למעל 800 וצבר הכספים כולל קרן ביטוח שנוספה לקופה, לכ-120 אלף לא"י.²⁴⁶ בקופה שבה חסכו, בדומה למבוטחי קופת החולים הכללית, עובדים חברי ההסתדרות הכללית וכאלה שלא היו חברים בה, ריכזה כוח פוליטי רב בהיותה זמן רב ההסדר הפנסיוני היחיד של עובדי העירייה. הקופה היתה מקור להלוואות ולהטבות לחבריה (הבראה, עזרה בעת הצורך ועזרה בשיכון), ואף צברה כוח בהיותה מקור כספי לפעולות העירייה שחבה לה סכומים ניכרים. היא נוהלה על ידי חברי ועד שנבחרו על ידי העובדים בעירייה ובפועל נשלטה על ידי מועצת פועלי תל אביב. ניהול הקופה באמצעות חברי ההסתדרות בלבד בעוד שכ-18 אחוזים מהעובדים החוסכים בקופה לא היו חברי ההסתדרות הכללית, ובנוסף, ראשות העירייה בשנים 1928-1959 היתה בידי מפלגת הציונים הכלליים, יצר מתח מתמשך בין הנהלת הקופה לבין חלק מהעמיתים בקופה והנהגת העיר.

בפברואר 1946, על רקע שביתה ממושכת של עובדי העירייה שתבעו הטבת שכרם, מימנה קופת התגמולים של העובדים סיוע לעובדי העירייה השובתים. הנהגת העירייה ראתה בצעד זה התערבות קופת התגמולים בסכסוך ובהוראת ראש העירייה ישראל רוקח נסגרו משרדי קופת התגמולים. פעולה זו דווחה בעיתונות והוכחשה על ידי מזכיר העיר: "מזכיר העיר י. נדיבי פירסם אמש הודעה המכחישה את הידיעה שהופיעה ביום ו' במספר עתונים כי קופת התגמולין של עובדי העירייה נסגרה בפקודת ראש העיר מאחר שהקופה חילקה הלוואות קטנות לעובדים השובתים".²⁴⁷ על הודעת מזכיר העיר הגיבה המזכירות המשותפת של עובדי ופקידי העירייה במכתב לנדיבי מזכיר העיר: "אנו רואים את קופת התגמולין של הפקידים ושל העובדים במוסדותינו אנו, שאין לאף אחד הרשות למנוע בעדנו את הכניסה אליהן. היננו

²⁴⁶ "פנת העובד העירוני", **ידיעות עיריית תל אביב**, 16.4.1935, עמ' 109; 16.5.1946, עמ' 22; אעת"א, 5730; 4/3 5726.

²⁴⁷ "מר י.רוקח סגר את קופת התגמולין", **הצופה**, 15.2.1946, עמ' 1; "שביתת עובדי עיריית תל-אביב נמשכת", **המשקיף** 15.2.1946, עמ' 8; "שביתת עובדי תל-אביב מתרחבת", **המשקיף**, 17.2.1946, עמ' 4; שירותים נוספים ישבתו היום", "שביתת עובדי עיריית תל אביב מתרחבת", **הבוקר**, 17.2.1946, עמ' 4; **על המשמר**, 18.2.1946, עמ' 4; אעת"א, מ-5730 תיק 34.

להודיע כי ממחר תפתחנה הקופות לשם מתן מפרעות לחברים".²⁴⁸ ובפועל אכן נפתחו הקופות בהוראת מטה השביתה על ידי מנהלי הקופה.²⁴⁹ בהמשך למאבק על השליטה בקופה ניסתה הנהגת עירית תל אביב בראשות רוקח, דוד צבי פנקס מהמזרחי וסגן ראש העיר סעדיה שושני מרשימת התאחדות בעלי הבתים ומקורב לחוגי התעשיינים, לצרף להנהלת קופת התגמולים של עובדי העיריה נציגי עובדים שאינם חברי הסתדרות העובדים הכללית. במרס 1946 נדונה במועצת העיר דרישת ארגון עובדי העיריה שלא היו חברי ההסתדרות הכללית ושהתאגדו לארגון עובדים נפרד ב-1939,²⁵⁰ לשתפם בניהול קופת התגמולים. בדיון עלתה האפשרות כי ארגוני המיעוט (שאינם חברי ההסתדרות), יקימו קופה נפרדת. אפשרות זו נדחתה על ידי אברהם זברסקי (חבר מועצת העיר מטעם מפא"י), בטענה כי הקמת קופה נפרדת עומדת בניגוד לחוק הקובע כי "במקום עבודה אחד לסוג עובדים אחד יכולה להיות רק קופת תגמולין אחת".²⁵¹

דחיית תביעה זו הביאה את עובדי העיריה שהתאגדו ב"איגוד לאומי בלתי תלוי של פקידי עירית תל-אביב", להאשים את מועצת פועלי תל אביב במניעת מתן ייצוג לארגון בהנהלת הקופה. כן הועלתה האשמה (כנראה על רקע אי סדרים כספיים בקופת התגמולים), כי "רצון הבזבוזים ונתינת תרומות למוסדות ההסתדרות והקרובים לה ימצא לו פורקן ואף אחד מחברי תגמולים לא ידע לאיזו מטרה יוציאו את כספיו".²⁵² במקביל שלח האיגוד מכתב תלונה לרוקח על פעילות מועצת פועלי תל אביב המונעת בחירת מועמדי האיגוד להנהלה: "בקשר עם האסיפה הכללית האחרונה שהתקיימה השבוע ביום 21/5 ש.ז. החליטה כנראה מועצת פועלי תל אביב לא לתת לנו דריסת רגל בתגמולים. [...] לאור המצב שנוצר בדעתנו לדון עכשיו על יצירת קופה נפרדת".²⁵³ פעילות ההסתדרות לשמירת הנהלת הקופה בידיה נמשכה וב-1947 קבל האיגוד הלאומי הבלתי תלוי של פקידי עירית תל אביב בפני ראש העיר על כי הנהלת הקופה מנעה את צרופם של עובדי ועד הקהילה, שברובם היו עובדי מוסדות הדת בעיר ולא זוהו עם

²⁴⁸ מכתב המזכירות המשותפת של עובדי ופקידי עירית תל-אביב למזכיר העיר, 15.2.1946, אעת"א, מ-5730 תיק 34.

²⁴⁹ הודעת מטה השביתה, 17.2.1946, אעת"א, מ-5730 תיק 34.

²⁵⁰ אעת"א, מ-5726 תיק 4.

²⁵¹ אעת"א, מ-5730 תיק 33; "עירית ת"א דנה בקפוח ארגוני המעוטים בקופת התגמולין של עובדי העיריה", המשקיף, 1946.3.28, עמ' 4; "הפרד ומשול נוסח הגוש בעירית ת"א", דבר, 1946.3.28, עמ' 1.

²⁵² איגוד לאומי בלתי תלוי של פקידי עירית תל-אביב, חוזר מס' 38/46, 30.5.1946, אעת"א, מ-4-4563.

²⁵³ מכתב אגוד לאומי בלתי תלוי של פקידי עירית תל אביב לראש העיר ישראל רוקח, 23.5.1946, אעת"א, מ-4-4563.

ההסתדרות, אך מנגד אושר צרופם של עובדים במועצת ההסתדרות הפקידים אף שכלל לא נימנו עם עובדי העירייה.²⁵⁴

המאבקים בקופת התגמולים של עובדי העירייה לא נסבו סביב הפעלת מדיניות עצמאית של הנהלתה אלא סביב ניסיון גורמים מחוץ להסתדרות לקחת חלק בניהולה ובכך לגרוע משליטה מלאה של ההסתדרות על הסדר פנסיוני חשוב זה. דפוס הפעולה של ההסתדרות במקרה זה כלל הפעלת הקופה על פי הוראות הנהלתה הקשורה להסתדרות, פעולות שנועדו להבטיח את השליטה ההסתדרותית ולמנוע אפשרות של ניהול משותף עם גורמים מחוץ להסתדרות ומניעת הקמת קופה לעובדים שאינם חברי ההסתדרות.

בכל הדוגמאות שתוארו, נמצא כי המבנה הארגוני המיוחד של ההסתדרות שנוצר בנסיבות המיוחדות של הקמתה והחשש מפילוג ונטישה של מוסדות ואירגונים ממסגרתה יצרו דפוסי התנהגות דומים למימוש המדיניות הריכוזית. בנושא הביטוח הפנסיוני חששה הנהגת ההסתדרות כי העוצמה הכלכלית והאירגונית שצברו הסדרי הפנסיה ובמיוחד קופות התגמולים, והמדיניות העצמאית שנקטו הנהלות הקופות, עלולות להביא לפרישתן מהמסגרת ההסתדרותית. דפוס הפעולה של הוועד הפועל במקרה זה, בדומה לדוגמאות שנתחו, היה ריכוז פעילויות בגופים מרכזים, כדוגמת הקמת ברית פיקוח וריכוז הפעילות החשבונאית, הקמת חברת גמול שניהלה במרוכז את השקעות הקופות, ובהמשך ריכוז הפעילות הפנסיונית בקרנות פנסיה. גופים מרכזיים אלו נשלטו על ידי מוסד ההסתדרותי מרכזי הכפוף לוועד הפועל כלשכת המס, בנק הפועלים וחברת שיכון עובדים. מבחינה פוליטית הביאה המדיניות הריכוזית של ההסתדרות, להנעת מהלכי שינוי בניהול קופות התגמולים המפעילות כהסדרי פנסיה. מהלכי שינוי אלו הביאו להכפפת קופות התגמולים להנהגה המרכזית של ההסתדרות באמצעות ריכוז פעילותן הפנסיונית ועוצמתן הכלכלית בקרנות פנסיה מרכזיות. במסגרת ריכוז פעילות קופות התגמולים בקרנות הפנסיה, הועבר ניהול הסדרי הפנסיה מוועדי העובדים המפעליים להנהלות מקצועיות שמונו על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות. הנהלות אלו שהיו כפופות להחלטות הוועד הפועל מימשו, לפחות להלכה, את שליטה המלאה של הנהגת ההסתדרות בהסדרי הפנסיה.

בצד השפעת האידאולוגיה והפוליטיקה על התפתחות הביטוח הפנסיוני נודעת חשיבות רבה להשפעת גורמים חברתיים שהובילו בפועל את תהליכי השינוי בתהליך הגשמתו של רעיון הדאגה לפרנסת עובד

²⁵⁴ מכתב אגוד לאומי בלתי תלוי של פקידי עיריית תל אביב לראש העיר ישראל רוקח, 31.7.1947, אעת"א, מ-מ-4-4563-470.

שאינו יכול לעבוד ולהשתכר עקב גילו. להבנת תהליך התפתחות הביטוח הפנסיוני יתוארו גורמים אלו ופעולתם בפרק הבא.

פרק רביעי

גורמים חברתיים והשפעתם על התפתחות הביטוח הפנסיוני

"ויכיר וידע הפועל, חבר ההסתדרות שהוא חי בחברה השואפת להיות צודקת בגבולות יכולתה. בחברה שבה הבריא דואג לחולה, החזק והמאושש לנחלש ונחשל, המשפחה השלמה למשפחה המיוזמת, הצעיר בעודנו באונו וגבורתו לזקן ולזיקנה".

שמואל יבנאלי, **ביטוח לעת זיקנה**, 1941.

הביטוח הפנסיוני כחלק מעקרונות העזרה ההדדית היה אחד מהנושאים החברתיים שהשפיעו על תהליך בנייתו של היישוב בארץ ישראל כחברה חדשה ובעלת חזון אוטופי סוציאליסטי, שמדגיש את הארגון הקהילתי ואת המסגרת הקולקטיבית השוויונית.²⁵⁵ רעיון הביטוח הפנסיוני קיבל ביטוי מעשי במסגרת האירגונית של מוסדות העזרה ההדדית ביישוב. בשנות העשרים והשלושים מיסדו מפעלי ההסתדרות והאגודות השיתופיות תכניות חיסכון שמטרתן היתה הבטחת הכנסת העובדים לאחר פרישתם מעבודה פעילה בשל גיל העובד או בשל אירוע הקשור באי יכולת לעבוד. הפעלתן של תכניות חיסכון לתקופת הפרישה מהעבודה החלה בדרך כלל עקב צורך להגיש עזרה לחברים שזקקו לשירות זה. הצורך השתלב בתפיסה אידאולוגית חברתית, ולא דווקא היה פועל יוצא מקיומה של תכנית פעולה עקרונית רעיונית או פוליטית מנחה, כלומר עשייה שצמחה מצורך.²⁵⁶ לאחר ניתוח חלקם של הגורמים האידאולוגיים והפוליטיים בהתפתחות הביטוח הפנסיוני, יסקור הפרק הבא את המהלכים החברתיים, הכלכליים והחוקיים שהובילו והשפיעו על שינויים בהסדרים הפנסיוניים בארץ ישראל ומחוצה לה.

התפתחות הביטוח הפנסיוני ביישוב ובראשית ימי המדינה היתה שונה מהמקובל במדינות ריבוניות. במדינות ריבוניות טופל, בדרך כלל, הביטוח הפנסיוני במסגרת פעולתו של שלטון מרכזי בייסוד או שיפור

²⁵⁵ שמואל נח אייזנשטדט, **החברה הישראלית בתמורותיה**, ירושלים 1989, עמ' 107-108.

²⁵⁶ ברוך לין, "ארבעים שנה", בתוך: גוטהלף, **מועד ארבעים**, עמ' 90-91.

נושאים חברתיים.²⁵⁷ למרות שבכתב המנדט הסמיך חבר הלאומים את בריטניה ליצור בארץ ישראל תנאים פוליטיים, מנהליים וכלכליים אשר יבטיחו את הקמת הבית הלאומי היהודי ואת פיתוחם של מוסדות עצמאיים, ניהלה ממשלת המנדט מדיניות כלכלית קולוניאלית מסורתית. היא נועדה להבטיח את קיומו של ממשל יציב ולקדם בעיקר אינטרסים בריטיים צבאיים ואזרחיים. על פי מדיניות זו הוקמה תשתית תחבורה ותקשורת והושקעו משאבים במיזמים כלכליים שמטרתם היתה בין השאר מניעת הוצאות שימומנו על ידי משלם המיסים הבריטי.²⁵⁸ בהתאם לכך, פעל שלטון המנדט בתחום הרווחה רק בנושאי בריאות תרבות וחינוך, ולא הקים מערכות ביטוח סוציאלי ופנסיוני.²⁵⁹ בהעדר מדיניות רווחה ממשלתית, טופל הביטוח הפנסיוני בחברה היהודית המקומית כחלק ממערכות רווחה חברתיות וולונטריות (כגון קופת החולים וקרן חוסר עבודה ההסתדרותיות), לרוב במסגרת של מוסדות העזרה ההדדית. פעילות מוסדות עזרה ההדדית אלו, השלימה את פעילות הממשלה בתחומי הרווחה שלא תוקצבו, כדוגמת ביטוח סוציאלי ופנסיוני.²⁶⁰

בתקופת היישוב נוצרו דגמים שונים של ביטוחים פנסיוניים. התפתחות ביטוחים אלו הושפעה מהתפתחות הסדרים פנסיוניים בעולם ובמיוחד בבריטניה. הסדרים אלו כללו ביטוחים אישיים, קרנות פנסיה ובמיוחד קופות תגמולים שסוג מיוחד שלהן, קרנות הביטוח, היה הסדר פנסיוני ייחודי ליישוב בארץ ישראל. הסדרים אלו היו פרי פעילות וולונטרית בדרך כלל במסגרת מקומות עבודה ובהובלת ארגוני עובדים. ההסדר הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים היה בשנים שלאחר כינון שלטון המנדט הבריטי, להסדר הנפוץ ביותר ביישוב.

²⁵⁷ דובלה ז'ק, "תכניות פנסיה משלימה בצרפת", *גימלאות*, גיליון 13, 1967, עמ' 45-50; John Williamson and Fred Pampel, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, New York 1993, p. 26; Hugh Armstrong Clegg, *A History of British Trade Unions Since 1889*, Oxford 1985, p. 13.

²⁵⁸ Roger Owen and Sevket Pamuk, *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*, London 1998, pp. 51-75; Nachum Gross, *The Economic Policy of the Mandatory Government in Palestine*, Jerusalem 1982, pp. 1-6; David Meredith, "The British Government and Colonial Economy Policy 1919-1939", *The Economic History Review*, Vol. 28, No. 3 (1975), pp. 484-499; Nadav Halevi, "The Political Economy of Absorptive Capacity: Growth and Cycles in Jewish Palestine under the British Mandate", *Middle Eastern Studies*, Vol. 19, No. 4 (1983), pp. 456-469; Sa'id B. Himadeh, 'Industry', in: idem (ed.), *Economic Organization of Palestine*, Beirut 1938, pp. 287-293; Michel Fred Abcarius, "Public Expenditure", in: idem, *ibid*, pp. 545-556. **ארץ-ישראל 1917-1930**, ירושלים 1983, עמ' 42-58.

²⁵⁹ Sherene Seikaly, *Men of Capital: Scarcity and Economy in Mandate Palestine*, Stanford 2016, pp. 77-102.

²⁶⁰ David Horowitz and Rita Hinden, *Economic Survey of Palestine*, Tel Aviv 1938, pp. 191-193.

א. בעיות וקשיים בתפקוד קופות התגמולים כהסדרים פנסיוניים

בשנות השלושים והארבעים תפסו קופות התגמולים בתודעת העובדים, המעבידים, ארגוני העובדים והממשלה המנדטורית מקום מרכזי ככלי לביטוח פנסיוני המהווה חלק מתנאי עבודה מקובלים. בשנים אלו חלה התרחבות מואצת בהקמת קופות תגמולים חדשות ובגיוס חברים לחיסכון בהן. למרות הצלחת ההסתדרות בהשגת תנאי פנסיה לעובדים, שהתבטאה במספר קופות התגמולים, במספר חבריהן ובכספים שנצברו בהן, הבינו אנשי המקצוע (מומחי ביטוח ואקטואריה) ומנהיגי ציבור (במיוחד מחוגי הסתדרות העובדים), כי חיסכון פנסיוני בקופות התגמולים אינו מספיק להבטחת קיום הולם לעובדים שפרשו.²⁶¹ הבנות אלו באו לידי ביטוי בפרסומים מקצועיים, במאמרים בעיתונים ובמכתבים למוסדות היישוב, ובחלקן גם בהצעות לביטוח פנסיוני חלופי. טענתם של מומחים לביטוח הפנסיוני, כמרדכי ומאיר בנסון, שקופות התגמולים אינן מספקות ביטוח פנסיוני מלא, הסתמכה על ניתוח העקרונות על פיהם פעלו הקופות ועל בחינת הבעיות החברתיות והתפעוליות שנבעו מעקרונות אלו.²⁶²

קופות התגמולים בארץ הוקמו במתכונת דומה ועל פי דפוסי פעולה דומים לפעולת קופות התגמולים באירופה ובמיוחד בבריטניה. העקרונות הבסיסיים בפעולת הקופות היו חיסכון לטווח ארוך ומתן עזרה בעת הצורך לחברי הקופה בצורת הלוואות. עקרונות נוספים היו ביטוח ברמות שונות ובאופנים שונים נגד מקרי אסון ונכות, ומתן פיצוי בעת עזיבת מקום העבודה עקב פיטורין, גיל או מעבר למקום עבודה אחר. אופן החיסכון התבסס ברוב מקומות העבודה (במיוחד במפעלי התעשייה), על הפרשת שלושה אחוזים (לעיתים יותר משלושה אך לא יותר מחמישה אחוזים), משכר העובד, שעליהם התווסף חלקו המקביל והשווה של המעביד. סך כל החיסכון נרשם לזכותו של העובד בחשבונו בקופה ועמד לזכותו בעת פרישה או פיטורין. שיטת חיסכון זו היתה השיטה הראשונה של חיסכון שבה נטלו חלק עובדים ומעבידים.

²⁶¹ מומחים כמרדכי בנסון ומאיר בנסון שעסקו במחקר והוראת נושא האקטואריה באוניברסיטה העברית בירושלים ובבית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל-אביב, ערכו כתבי עת בנושאי הביטוח הסוציאלי ועסקו בייעוץ וניהול בתחום. אנשי ציבור, כיצחק חסקין וצבי גינת, כיהנו כחברים בוועד הפועל של הסתדרות העובדים.

²⁶² ראו, מאיר בנסון, **קרנות פנסיה**, עמ' 6-7, 167-170; מרדכי בנסון, "לעיון בבעיות של ביטוח סוציאלי" (להלן: מרדכי בנסון, **עיון בבעיות**), מועצה ארצית של הנהלות קופות התגמולין הנהלת קרן ביטוח פנימי וועדי העובדים של סולל בונה, תל-אביב, 15.12.1946, עמ' 6-9.

תשלום הקופות לעובד הפורש היה תשלום חד פעמי של יתרת הכספים שנצברו בחשבונו בקרן.²⁶³ לשיטה זו נודעו שני חסרונות מהותיים. האחד חברתי, שחרור המעביד והקופה מאחריות לעובד שפרש, והשני כלכלי הטלת אחריות לניהול נכון של הסכום שהתקבל מהקרן בעת פרישה מעבודה, על העובד, שברוב המקרים לא היה מיומן מספיק בכך. שני חסרונות אלו היו למעשה משולבים זה בזה. קבלת סכום אחד, גבוה יחסית, עורר אצל המקבל צורך ורצון להשקיע את הכסף בהשקעה מכניסה (במיוחד בתקופות שבהן אינפלציה גורמת לשחיקת כוח הקניה של כספי החיסכון). נוצר חשש שמחוסר ידע ייגרר העובד הפורש להשקיע את הכסף בהשקעות מסוכנות העלולות להביא לאובדן החיסכון כולו. במקרים אלו פנו העובדים הפורשים בדרך כלל בבקשת סיוע לקופת התגמולים או למקום העבודה ממנו פרשו. שני הגופים האלו לא יכלו להתחייב, במקרים אלה, לסייע באופן חוקי, מינהלי או מוסרי.

העיקרון הבסיסי השני בפעולת קופות התגמולים, עזרה לחוסכים בקופה באמצעות הלוואות, הפך בחלק גדול מן הקופות לעיקרון המוביל ולעיתים ראו מנהלי קופות את מתן הלוואות לחוסכים כתפקיד העיקרי של הקופה. מאיר בננסון טען כי במקרים רבים הפכו קופות התגמולים לקופות מלווה ובקופות מסויימות (שאינן מוזכרות בשמן), היקף הלוואות הגיע לכ-80 אחוזים מהיקף השקעותיהן.²⁶⁴ שימוש זה בכספי קופות התגמולים הלך וגדל עם השנים, עד כדי איום על יציבות הקופות ואיום על שמירת ערך החסכונות מאובדן היכולת לשמש כביטוח פנסיוני, במיוחד כשהלוואות אלו ניתנו בתנאים מועדפים ריבית נמוכה וללא הצמדה שתשמור על ערך החיסכון.²⁶⁵

השימוש בכספי קופות התגמולים וקרנות הפנסיה הלוואות לחברים או לשימושים שאינם למטרה פנסיונית מובהקת, נדון מדי פעם בהנהלות הקופות. למשל, בישיבת ההנהלה הציונית שהתקיימה בינואר 1930, הוחלט לדרוש מהסתדרות המורים להחזיר לקרן הפנסיה הלוואות שניתנו להסתדרות ולחברים, שכן אלו "הלוואות המעמידות בסכנה את הקרן".²⁶⁶ דוגמא נוספת לשימוש בכספי קופת תגמולים לצורכי הלוואות לחוסכים בקופה ואף לשימושים שאינם קשורים לשמירת ערך החיסכון לצורכי מימון פנסיות

²⁶³ שיטה זו הינה מערכת של "תרומה מוגדרת" (Defined Contribution), ולפיה זכויות החוסך בקופה נקבעות לפי התרומה של החוסך. יש בכך מעין נסיגה חלקית לכיוון חיסכון היחיד. דב פלג, "סוגיות בפנסיה", **ביטחון סוציאלי**, גיליון 39, ינואר 1993, עמ' 122.

²⁶⁴ מאיר בננסון, **קרנות פנסיה**, עמ' 170-171.

²⁶⁵ אליעזר זגפריד הופיין, "השקעות קופת התגמולים והמשק הארצישראלי" (להלן: הופיין, השקעות קופות התגמולים), בתוך: **קופות תגמולים ופנסיה בארץ ישראל**, ברית פיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בארץ ישראל בע"מ, עמ' 9-14.

²⁶⁶ "החלטות ישיבת ההנהלה הציונית", 9.1.1930, אצ"מ, S1986/30.

ניתן לראות בהתנהלות קופת התגמולים של עובדי עיריית תל אביב. כספי קופה זו שימשו למתן הלוואות הן לעירייה עצמה והן לעובדי העירייה. חובות העירייה לקופה נוצרו על ידי מתן הלוואות מהקופה לעירייה וכן על ידי אי העברת כספים שהעירייה גבתה מהעובדים וכספים שהיה עליה להעביר כמעבדה. חוב העירייה לקופת התגמולים העיקר על מצבה הכספית של הקופה והיה נושא לדיונים ומחלוקות על גובה הריבית וסילוק החוב לדוגמא דרישת הנהלת הקופה להכניס את חוב העירייה וסילוקו לתקציב העירייה,²⁶⁷ ומכתב לראש העיר בנושא החזרת חוב העירייה: "חלפו עשר שנים מאז הפסיקה העירייה להכניס במזומנים את תשלומיה המקבילים לקופות התגמולים. לצערינו לא נענתה העירייה לדרישות ולפניות של הנהלת הקופות לעירייה, והחוב הולך וגדל ומגיע ליום 1.4.1947 עד כדי סך 150,000 לא"י בערך".²⁶⁸ כספי קופת התגמולים שימשו גם לצרכים שלא היו קשורים כלל לבטוח פנסיוני כהלוואות לצרכים שונים הן לחוסכים בקופה ואפילו לעובדים שלא חסכו בקופה, לצורך אגירת מצרכי מזון בתחילת ובמהלך מלחמת העולם השנייה.²⁶⁹ מלבד הלוואות שנתנה, רכשה הקופה בעצמה מצרכי מזון שנמכרו במחיר הקרן לעובדים ולמוסדות העירייה: נמסר על ידי גזבר הקופה:

כל הכספים הוצאו להלוואות לחברים[...] נתנו גם קרדיטים לצרכניות שעזרו לאגור מלאי של מצרכים המתיקרים והולכים [...] הקופה עשתה פעולות נפרדות על ידי קניית מצרכים. העמדנו סכומים נוספים מחוץ להלוואות לפי התקנות בגבול 30 לא"י לכל חבר לשם רכישת מלאי של מצרכי מזון והלבשה.²⁷⁰

אחוז ההלוואות הגבוה שהנהלות קופות התגמולים אישרו לחוסכים העיד על בעיית ניהול השקעות כספיות החוסכים. הקופות נוהלו בדרך כלל על ידי הנהלות מקרב ועדי עובדים, לרוב ללא הכשרה פיננסית מתאימה, ללא כל מנגנון לשמירת ערך הכספים המופקדים בקופות, ועקב הפיצול הרב גם ללא יכולת מעשית לנצל יתרונות לגודל ולהשיג לחוסכים תשואות גבוהות. ואכן בתקופות של התפרצויות

²⁶⁷ מכתב הנהלת קופת התגמולים לראש העירייה ישראל רוקח, 6.3.1946, אעת"א, מ-4-4563.

²⁶⁸ מכתב הנהלת קופות התגמולים לראש עיריית תל אביב ישראל רוקח 18.5.1947, אעת"א, מ-8-396-4-4563.

²⁶⁹ ישיבת ועד מועצת הפקידים, 19.3.1939, אעת"א, מ-7-22-5726.

²⁷⁰ פרוטוקול אסיפה כללית שנתית של תגמולים 17.4.1942, אעת"א, מ-4-7106-4563; מכתב מראש העירייה ישראל רוקח להנהלת תגמולים על הסכמת קופת התגמולים לקבל הלוואה מבנק אנגלו פלשתינה לצורך קניית מוצרי מזון למוסדות העירייה 12.3.1941, אעת"א, מ-4-4582-4563.

אינפלציוניות בארץ ישראל, כמו לדוגמא בשנות מלחמת העולם השנייה, איבדו חסכוניותיהם של חברי קופות התגמולים חלק מערכם.²⁷¹

הפיצול למאות קופות, שרובן התארגן על בסיס מפעלי ללא מנגנון שיתוף, גרם לכך שעובד שעבר ממקום עבודה אחד לשני נאלץ למשוך את חסכוניותו בלי יכולת להעבירם לקופה מפעלית אחרת ולהמשיך לחסוך. לבעיה זו של ניהול כספים והשקעות נוסף הקושי בפיקוח על פעילות של מאות קופות. חלקן כללו אלפי חברים וחלקן עשרות בודדות, ואכן בקרה יעילה על ניהול חשבונותיהן לא היתה בנמצא. בעיית ההתארגנות על בסיס מפעלי, יצרה גם בעיה סוציאלית במקומות העבודה שהעסיקו שכירים בודדים. לאותם עובדים בודדים לא היתה באופן התארגנות כזה היכולת להשיג ביטוח פנסיוני. הבעיה הוצפה על ידי משה לכטמן (חבר מפא"י ומזכיר סניף תל אביב של הסתדרות הפקידים), בדיוני המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים בינואר 1932: "עלינו להרחיב את רשת קופות התגמולים הקיימות עכשיו רק במקומות אחדים וליצור קופת פנסיה כללית על ידי האגודה שתשרת את כל הפקידים הבודדים".²⁷²

כאמור, הביטוח הפנסיוני בשיטת קופות התגמולים הסדר הביטוח הפנסיוני הנפוץ ביותר במגזר היהודי בתקופת המנדט. הוא הונהג במפעלי ובמוסדות ההסתדרות, היה מקובל בסקטור הציבורי והפרטי, ונחשב כחלק מזכויות ותנאי עבודה המוענקים לעובדים שכירים. כארגון העובדים הגדול בארץ דאגה ההסתדרות להקמת קופות חדשות במקומות עבודה שונים, לצרוף חבריה לקופות ולשמירה על קיום חובות המעבידים. במיוחד בלטה פעילותה של הסתדרות הפקידים, שחלק גדול מחבריה הועסק במקומות עבודה שלא היו שייכים לחברת העובדים (עיריות, בתי מסחר, בנקים וכו'). כיוון ששיטת קופות התגמולים כשיטה לביטוח פנסיוני הכילה בעיות מובנות, הכיסוי הביטוחי היה חלקי וניהולו בעייתי. במקביל להתרחבות הקופות ולגידול במספר חבריהן, התחוללה בתקופת המנדט פעילות חברתית שמטרתה שיפור הביטוח הפנסיוני, ובכלל זה מעבר לשיטות פנסיה שונות.

²⁷¹ ראו, גרוס, לא על הרוח לבדה, עמ' 307-309.

²⁷² המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים, ינואר 1932, אה"ע, V1-122-236.

ב. פעילות לשינויים בקופות התגמולים כהסדר פנסיוני מרכזי

1. הצעות ודרישות להסדרים פנסיוניים חילופיים לקופות תגמולים

הבעיות המובנות בקופות תגמולים כביטוח פנסיוני הניעו מומחים ואנשי ציבור להציע הסדרים פנסיוניים חלופיים, במקביל לפעילות ההסתדרות להקמת קופות תגמולים חדשות. תוכניות חלופיות לקופות תגמולים הוצעו על רקע הבנת הבעייה החברתית העלולה להתרחש כשקבוצה הולכת וגדלה של עובדים קשישים שהביטוח הפנסיוני הקיים לא יאפשר להם קיום כלכלי נאות. כבר ב-1928 הציע פעיל ההסתדרות לאו קאופמן (לימים מנהל חברת שיכון), פתרון מקורי ל"פרובלימה – להבטיח לעובדים לעת זקנתם קיום אנושי ובסיס כלכלי למחיתם".²⁷³ קאופמן הדגיש כי "הבטחה זו [ביטוח], מקובלת בתור אחד הצעדים ההכרחיים לעזרה סוציאלית ומסודרת כמעט בכל המדינות המודרניות על ידי חוקים ממשלתיים. ברוב ארצות אירופה כולל חוק ההבטחה לעת זיקנה גם את הפועלים".²⁷⁴ הוא העריך כי פנסיה שתקבל מתשלומים של עשרה אחוזים מן השכר בתקופת העבודה הפעילה, "תהיה נמוכה באופן אבסולוטי – 50-60 אחוזים מהמשכורת היסודית". בנוסף לבעיית ההכנסה הנמוכה, הופכת הבטחת הפנסיה את המתפרנסים ממנה אך ורק לצרכנים שאינם מייצרים דבר בתמורה להכנסתם, ואת כסף הפנסיה אך ורק לכסף צרכני, וזאת לדעתו של קאופמן בניגוד ל"רוח [עקרונות] ההסתדרות". "הצורה המתאימה ביותר לרוח ההסתדרות ולצרכי בניין ארץ ישראל העובדת" היא המרת קיצבת הפנסיה בהקמת משק חקלאי שמושקעים בו הון ועבודה רבים על יחידת שטח קטנה ("משק אינטנסיבי"), במטרה להפיק מיחידת השטח כמות גדולה של יבולים. בצורה כזו ניתן יהיה להבטיח את קיום העובד ומשפחתו. קאופמן גרס שמשק חקלאי במקום קיצבה, יאפשר להיטיב את מצבו הכלכלי של הפורש, יאפשר לו לשלב את ילדיו בחקלאות ויהפוך את מקבלי הפנסיה לעובדים יצרניים. ביטוח למקרי מוות יטופל באמצעות ביטוח חיים.²⁷⁵

²⁷³ בטוח ופנסיה לעובדים במוסדות ההסתדרות, מכתב ללא נמען, 1.3.1928, אה"ע, IV-1-40. לאו קאופמן (קדמון), מחברי הפועל הצעיר וממייסדי קיבוץ חפציבה, וחבר בגדוד העבודה. קאופמן היה ממנהלי חברת שיכון החברה לשכונות עובדים בע"מ ובנק משכנתאות לשיכון. יתכן כי הצעתו נבעה בין השאר מעיסוקו בתחום השיכון והקמת שכונות פועלים.

²⁷⁴ בדברו על "רוב מדינות אירופה" התכוון קאופמן כנראה למדינות המרכזיות – גרמניה, בריטניה, צרפת וברית המועצות.

²⁷⁵ ההצעה כללה גם חשבון כספי, שלפיו משק אינטנסיבי על אדמת קק"ל יעלה 700 לא"י ובניית משק תיארך עשר שנים. כדי שהמשק יהיה מוכן כשהעובד יגיע לגיל 55 שנה, דרוש שיקבל בגיל 45 – 280 לא"י, מגיל 45 עד 55 23 לא"י בכל שנה, ובגיל 55 – 140 לא"י. סך הכל, 700 לא"י (הסכום הסתכם ב-650 לא"י והשאר כנראה ריבית). שם.

הצעתו של קאופמן הבליטה את הממד החברתי והאידיאולוגי הכרוכים לכאורה בסוגיית הביטוח הפנסיוני. הצורך לקיים ולפרנס עובד בעת פרישה מהעבודה הצטייר בעיניו כהכרח סוציאלי, אולם הבטחת הקיום באמצעות מענקים כספיים שנועדו לצריכה לא תאמה את העקרונות לפיהם חבר בהסתדרות העובדים מתקיים "מיגיע כפיו". הצעה להבטיח את קיום העובד שפרש באמצעות הקצאת אמצעי ייצור, קרי משק חקלאי, היתה תוצר של שיטה זו. תכניתו השתלבה היטב גם בצורך הלאומי של יישוב הארץ וטיפול החקלאות העברית בה. הצעתו של קאופמן התאימה לרוח התקופה, שהעלתה על נס את העבודה היצרנית ואת האידאל של יישוב הארץ על ידי עבודת האדמה, ותאמה את עקרונות הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי שראה זהות בין צורכי הפועל כולל הביטוח הפנסיוני וצורכי החברה היהודית ציונית הקמה בארץ ישראל. בפועל, היתה ההצעה מנותקת מן המציאות. היא לא התחשבה במגבלות הפיזיות של הפורש מעבודה פעילה מטעמי גיל שבגללן הוא יתקשה להקים ולתחזק משק חקלאי, התייחסה לחינוך ילדים בלי לשים לב לגיל הממוצע של ילדי פורש הנמצא באמצע שנות השישים של חיו, ובלי לקחת בחשבון את רצון הפורש ואת העובדה כי רוב העובדים חיו והתפרנסו בעיר, ולא בהכרח ירצו להמיר לעת זיקנתם את חיי העיר בחיי כפר פעילים. אי הבנת מהות חיי הפרישה ואופן הקיום הכלכלי בתקופה זו איפיינה את הלכי הרוח שהתאימו לגיל הצעיר של רוב חברי מחנה הפועלים הארצישראלי בתקופה הנדונה.

יוזמות שיווקיות שחפצו לספק מענה לביקוש למוצר פנסיוני יעיל ומתאים יותר מקופות התגמולים המוכרות, פורסמו במודעות שנדפסו בעיתונים שונים בשנות העשרים. פרסומת לבטוח פנסיוני הופיעה בכתבה מפורטת בעיתון **דבר** בסוף 1925 ובתחילת 1926 שהציגה את קופת אחריות שעל יד חברת העובדים בתחילת פעולתה כחברה המציעה ביטוח לתקופה בה המבוטח לא יוכל לפרנס עצמו מעבודה פעילה. מודעה זו פורסמה שוב לאחר קניית חברת הסנה והפעלתה כחברת ביטוח הסתדרותית במקום הקופה לאחריות. במודעה הזו הוסבר המצב איליו עלול עובד להקלע בעת זקנתו והפתרונות המוצעים :

את הדאגה לאחרית הימים לעת זיקנה אין להפילה על שכמם של מי שהוא ואין לדחותה [...] אין האיש הנבון רוצה להיות סמוך על שולחן בניו לעת זיקנתו או לנפול למעמסה על הציבור. תקופת העבודה מחייבת אותו לחסוך אחוז ידוע מהכנסותיו לקרן שמירה לימים הקשים. להפריש דמי אחריות לבסוס המשפחה במקרה העדר ראשה מפרנסה או לטובה לעצמו לעת זיקנה [...] בהתאמצות לא גדולה ביותר אפשר להבטיח את העזרה המינמלית ולהכין לעצמו חיסכון לעת זיקנה [...] חברת הסנה היא המפעל של חברת העובדים בארץ ישראל ושל ברית

הפועלים העברים באמריקה [...] וכל פעולותיה מכוונות אך ורק לטובת המבוטחים. חברת הסנה מחכה לעזרת הציבור העברי בארץ וביחוד לעזרת ציבור העובדים שידע להוקיר את ערכה ולהשתתף בפעולתה.²⁷⁶

ב-1920 פירסמה חברת הביטוח "יהודה", שהוצגה כ"חברה לאחריות ובטחון א"י בע"מ", הצעה לתכנית פנסיה עצמית. בהצעה תואר המצב הנוכחי, שלפיו "אתה שומע לעיתים קרובות: "פלוני עבד במוסד כזה וכזה שלושים שנה, אחר כך התפטר ממשרתו – מהיום הוא ואילך יקבל פנסיה חודשית של כמה וכמה לא"י. ואתה? מעטים הם בארץ המוסדות המשלמים פנסיה לפקדיהם".²⁷⁷ בהמשך המודעה הובאה תכנית ביטוח מפורטת, כשהדגש הוא על היכולת לקבל פנסיה חודשית (או סכום חד פעמי וקיצבה חודשית נמוכה יותר), לכל חיי המבוטח. חברת הביטוח הציגה במודעת הפרסומת את בעיית הקיצבה הנמוכה ואת מיעוט המוסדות המשלמים פנסיה, במטרה למכור מוצר פנסיוני חלופי. ביוזמות שיווקיות אלו השתתפו גם חברות זרות כדוגמת חברת יורקשייר, (The Yorkshire Inasurance Company), שפירסמה בשנות השלושים בעתונות העברית את שירותיה: "עוסקת בכל ענפי האחריות כגון [...] פיצויים לפועלים אסונות ומחלות",²⁷⁸ וחברת הפניקס שפירסומות זהות בצורת כתבות על פעילותה בארץ ישראל הופצו מספר שנים בעיתונים וכללו עידכונים לשינויים המתאימים לשנת הפירסום. בכתבות אלו הודגשו פעילות החברה והעובדה כי היא משקיעה את כל הפרמיות שגבתה בארץ ישראל בפיתוח הארץ, וכן הסכמי ביטוח חיים בתנאים מיוחדים לעובדי הקרן הקיימת ופקידי קרן היסוד.²⁷⁹ פירסומים אלו של חברות ביטוח פרטיות וציבוריות ביטאו מודעות לצורך בהסדרי פנסיה מספקים, שהתעוררו בציבור. הן חברת הביטוח הפרטית והן ההסתדרות העצמו מודעות זו בהסבר הצורך בביטוח פנסיוני ובהסבר הפתרונות האפשריים מטעמים עיסקיים.

הצעות להסדרי פנסיה מקיפים או שונים מקופות תגמולים נדונו גם בכינוסי ארגוני עובדים במהלך התקופה. בכנס המועצה הארצית של ההסתדרות הפקידים העובדים במשרדים ובבתי המסחר שהתקיים באפריל 1925, הרצה שמואל שלאין (חבר הוועד המרכזי בהסתדרות הפקידים, ובעבר מזכיר ועד מושבות

²⁷⁶ "לחברים בארץ", דבר, 25.12.1925, עמ' 5; דבר, 1.6.1926, עמ' 5; "פרוספקט של הסנה", דבר 12.1.1930, עמ' 4.

²⁷⁷ מודעת פרסומת של חברת "יהודה", דאר היום, 28.6.1929, עמ' 6. דבר, 28.6.1929, עמ' 3.

²⁷⁸ "חברה לאחריות יורקשייר", דאר היום, 3.2.1931, עמ' 1; דבר, 21.7.1932, עמ' 5.

²⁷⁹ "מעולם האחריות", דאר היום, 8.9.1931, עמ' 3; 21.10.1932, עמ' 5; 5.10.1933, עמ' 4; דבר 18.9.1933, עמ' 4;

20.11.1934, עמ' 6; "המחלקה לביטוח עממי של הקרן הקיימת לישראל", דאר היום, 8.10.1933, עמ' 4.

הגליל), על נושא הפנסיה. שלאין "עמד על התקלה המביאה ייסוד קופת פנסיה בכל מקום לחוד" והציע לייסד קופת פנסיה כללית לכל חברי ההסתדרות.²⁸⁰ בדיוני המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים בינואר 1932, קרא משה לכטמן מזכיר סניף תל-אביב: "עלינו להרחיב את רשת קופות התגמולים הקיימות עכשיו רק במקומות אחדים וליצור קופת פנסיה כללית על ידי האגודה, שתשרת את כל הפקידים הבודדים".²⁸¹ בדבריו הוא נגע בקושי הקיים בהקמת קופות תגמולים לעובדים בודדים, כלומר במקומות עבודה שבהם מצויים מעט עובדים. במקומות אלו נותרו העובדים ללא ביטוח פנסיוני. לכטמן ראה את הפתרון העתידי בהרחבת רשת קופות התגמולים לקופת פנסיה כללית, אך לא פירט כיצד יבוצע הדבר. בתשובתו להצעת לכטמן לא שלל שלאין את האפשרות, אך דרש לבדוק תחילה את הנושא כהלכה: "לפעולה הכלכלית מציעים קרן עזרה, פנסיה וכו'. יש לדון על כל אלה לא מתוך התלהבות רגעית. צריך קודם ליצור את הקרן ורק אחרי זמן מסוים להחליט בדבר השימוש בה".²⁸² דיון זה הציג תחושת מצוקה אצל נציגי עובדים שחשו כי העובדים אותם הם מייצגים אינם מבוטחים בביטוח פנסיוני נאות אך הפתרון למצב מסובך.

בדומה לקריאות לגיבושם של הסדרי פנסיה באמצעות קרנות פנסיה שנשמעו בכינוס הסתדרות הפקידים, גם בכינוס האסיפה המייסדת של הרופאים חברי ההסתדרות שנערכה ב-1932 נדון הצורך בהסדר פנסיוני באמצעות פנסיה ולא באמצעות קופת תגמולים. מארגני הכינוס הציעו לדון בנושא "הגנת האינטרסים הפרופסיונליים של הרופאים במוסדות הרפואיים". "האינטרסים הפרופסיונליים" כללו: "ביטוח בפני מחלה, אינוולידיות, מקרי אסון וסידור פנסיה".²⁸³ הכללת ביטוח פנסיוני באמצעות פנסיה ולא באמצעות קופת תגמולים בין סעיפי הזכויות המקצועיות היסודיות שבהם נדרש דיון באסיפה המייסדת, מעידה על חשיבותו, ועל המודעות הגוברת בחברה צעירה יחסית, לצורך להבטיח את הכנסת העובד המבוגר בעת פרישתו מעבודה פעילה ושמירת רמת החיים, לכל שארית חיו ולא דוקא באמצעות קופת תגמולים.

הצעה להסדר פנסיוני על בסיס התארגנות מקומית הציע י. שרפשטין מראשוני המתיישבים בקריית חיים. במאמר שפירסם בעיתון דבר, הציג שרפשטין את העובדה כי בשכונות פועלים עירוניות כדוגמת

²⁸⁰ "בעבודה ובהסתדרות", הפועל הצעיר, 24.4.1925, עמ' 16.

²⁸¹ המועצה הארצית של הסתדרות הפקידים, 1.1932, אה"ע, IV-236-1-122.

²⁸² ש.ם.

²⁸³ "לאסיפה המייסדת של הרופאים חברי ההסתדרות: הצעת פרוגרמה", דבר, 27.3.1932, עמ' 3.

קריית חיים המתוכננות לכלול כשבעת אלפים משפחות מתגוררים פועלים מחתך גילים דומה שלושים עד שלושים וחמש שנים. שכונה כזו יכולה להקים קופת תגמולין או קרן פנסיה לתושביה. קרן זו בה יחסכו התושבים מגיל 18 ואילך חמישה אחוזים משכרם תשקיע כספים אלו בהקמת "מוסדות משקיים שישמשו מקורות הכנסה נוספים לקופת התגמולין".²⁸⁴ לפי חשבוננו, עקב חתך הגיל הצעיר, הכספים שיצטברו במשך 25 - 30 שנים ובתוספת הריבית וההכנסות מההשקעות יאפשרו תשלום פנסיה שווה ללא תלות בגובה התשלומים ששילם החוסך החל מגיל 55 לעובד בעבודה פיזית קשה, ומגיל 60 לעובד בעבודה קלה. להשלמת ההכנסה מהפנסיה הציע שרפשטיין כי: "פנסיה מגיל 55 ומגיל 60 ואילך זוהי הדאגה לעת זיקנה הכי נאה ומכובדה. נוסף לזה גן פירות מסודר בכל בית שלא ידרוש אז אפילו טיפול מרובה, גינת ירקות קטנה לצורך הבית ופרחים למכירה זהו הבסיס".²⁸⁵ שרפשטיין לא לקח בחשבון במאמרו את הבעיה האקטוארית של ריכוז חוסכים בחתך גיל זהה העלול למוטט כספית את ההסדר הפנסיוני כשבפרק זמן אחד יש צורך בתשלום קיצבאות לציבור גדול של מבוטחים שמפסיקים לשלם ולא מובטח קיום ציבור חדש של חוסכים שיממן קיצבאות אלו למשך זמן ארוך. כמו כן לא לקח בחשבון סיכונים בהשקעה במוסדות משקיים. אשר להצעתו להשלים הכנסה מגינת פרי או ירק, לא התחשב שרפשטיין בתשתית נדרשת (שתילים/זרעים, קרקע ומים), הוצאות עיבוד הקרקע ועבודת כפיים שיש להשקיע בהקמת גינות ירק או מטע פירות גם לצרכים עצמיים על ידי עובדים מבוגרים שפרשו (ראו הצעת קאופמן לעיל).

בסוף שנות השלושים ותחילת שנות הארבעים החלו ההתבטאויות והמשאלות לשינוי הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים להגיע לכלל דרישות מפורשות. לדוגמא, הסתדרות עובדי הרכבת, הדואר והטלגרף הודיעה בוועידתה השמינית שהתקיימה בספטמבר 1939: "הוועידה מתנגדת לפיטורי עובדים מפאת זיקנה כל עוד הם מסוגלים לעבוד ובטרם הובטח קיומם על ידי חוקת פנסיה".²⁸⁶ באסיפה הכללית של חברי אגודת התזמורת הארץ-ישראלית "הרצה המנהל החדש לאו קסטנברג, כי בין מטרותיה ותפקידיה של התזמורת דואגת ההנהלה "גם לקרן פנסיה ולקופת חולים" (יש לציין כי התזמורת הארץ ישראלית אף יזמה במשך השנים קונצרטים שהכנסותיהם נועדו למימון הוצאות קרן הפנסיה של חבריה).²⁸⁷ נחום חניניץ, מורה וסופר מְפַעֵלִי הסתדרות המורים, דיווח כי ארגון המורים העולים הודיע

²⁸⁴ י' שרפשטיין, "הדאגה לעת זיקנה", **דבר**, 12.10.1934, עמ' 5.

²⁸⁵ ש.ם.

²⁸⁶ "מתוך החלטות הוועידה השמינית של הסתדרות פועלי הרכבת הדואר והטלגרף", **דבר**, 1.9.1939, עמ' 3.

²⁸⁷ "על תכניות התזמורת הארץ-ישראלית", **דבר**, 12.5.1939, עמ' 7; "קונצרט גלה של התזמורת הארץ ישראלית לטובת קרן

פנסיה של המנגנים", **המשקיף**, 14.7.1943, עמ' 4.

לקראת ועידתו: "על מרכז המורים לטפל ברצינות בהקמת מוסדות להעסקת מורים כגון רשת של שעורי ערב בערים ובמושבות", ולמורים שפרשו יקים מרכז המורים "קרן פנסיה למורים ותיקים שאין אפשרות לסדרם בעבודה לרגל גילם".²⁸⁸

באופן מעשי החלו ועדי עובדים במוסדות שונים, בעיקר בשירות הציבורי (במקביל להמשך הפעילות להקמת קופות תגמולים), לפעול להקמת קרנות פנסיה כביטוח פנסיוני תחליפי. בסיכום פעילות ההסתדרות בשנת 1935, דיווח ולטר פרויס, מנהל מחלקת הסטטיסטיקה של ההסתדרות,²⁸⁹ על מאבקם של פועלי הרכבת הדואר והטלגרף. מאבק זה של פועלים יהודים וערבים על תנאי עבודתם התבטא באסיפות מחאה, הפסקות עבודה ומשא ומתן לאורך כל השנה. "דרישות פועלי הרכבת נגעו כמעט בכל שטח פעולתם: מחלה, חופשות [...] פיצויים למפוטרים בעת זיקנה ומחלה וקביעת פנסיה".²⁹⁰ ביולי 1937 הוגשה להנהלת קופת חולים של ההסתדרות הצעה להקים קרן פנסיה לעובדים. ביוני 1938 מימש ארגון עובדי קופת חולים, אחד מארגוני העובדים הגדולים, את שאיפתו של מרדכי בננסון להסדיר את הביטוח הפנסיוני באמצעות קרן פנסיה. בהסכם עם הנהלת קופת החולים הכללית הוקמה קרן פנסיה לעובדיה. מרדכי בננסון ניסח את תקנות הקרן ומאיר בננסון מונה כאקטואר הקרן. העיקרון החשוב בתקנות הקרן, בניגוד לעיקרון התגמול בקופת תגמולים, קבע כי עובד מבוטח הפורש מעבודתו בגין גיל (ביטוח זיקנה), או אינבלידיות (ביטוח נכות), או מוות במהלך תקופת עבודתו, יקבל גימלה על פי תחשיבי ותק ושכר לכל שארית חיו, ולאחר פטירתו תקבל אלמנתו גימלה לכל חייה ויתומיו יהנו ממנה עד גיל מסוים.²⁹¹ ב-15 ביולי 1938 הודיע סגן ראש עיריית ירושלים, דניאל אוסטר, בישיבה של מועצת בעירייה (אוסטר שימש כיושב ראש הישיבה), על הפעלת קרן פנסיה לפקידיה: "היו"ר הודיע כי השבוע קבלה תוקף חוקת הפנסיה לפקידים העירייה. בהזדמנות זו ביקרה אצלו משלחת מפקידי העירייה והודתה לו ולמועצה על מאמצי המועצה לשיפור תנאי העבודה בעירייה".²⁹² ייסוד קרן פנסיה במקרים אלו נחשב כשיפור תנאי עבודה.

²⁸⁸ נחום חייניץ, "לקראת ועידת המורים העולים", **דבר**, 23.7.1939, עמ' 5.

²⁸⁹ ולטר פרויס כלכלן, פעיל ציוני בגרמניה פעל בחוגם של ארלוזורוב וליאו קאפמן. עלה ארצה ב-1922, הקים את המחלקה לסטטיסטיקה של ההסתדרות וניהל אותה שנים רבות. היה חבר הוועד הפועל. ב-1935 הקים עם פרץ נפתלי את בית הספר הגבוה לכלכלה ומשפט בתל אביב וכיהן בו כמרצה וכדיקאן.

²⁹⁰ ולטר פרויס, "ההסתדרות בשנת תרצ"ה", **דבר**, 11.10.1935, עמ' 9.

²⁹¹ תקנות קרן הפנסיה של עובדי קופת חולים – הצעת הנהלת הקרן, 7.1937, אה"ע, קופת חולים - IV - 259.

²⁹² "החלטותיה של מועצת עיריית ירושלים", **דבר**, 15.7.1938, עמ' 8.

בשנת 1939, במלאת 12 שנים ליסוד חברת הביטוח הסנה, פירסמה החברה נתונים על פעילותה ובין השאר נמסר: "בסוף 1936, החלה החברה בפיתוח צורת ביטוח חדשה בשם ביטוח וחיסכון [...] יש לראות מתוך כך הכנה ליצירת קופת פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות ומוסדות אחרים".²⁹³ בהודעה זו בה הודיעה החברה על פיתוח מוצר ביטוחי חדש והכוונתו לקהל לקוחות מוגדר, גילתה חברת הביטוח ההסתדרותית את השקפתה על צורת הביטוח המתאימה לדעתה וכן על הבנתה כי ההתפתחות הביטוח הפנסיוני יהיה בכיוון קרנות פנסיה.

דרישה להקמת קרנות פנסיה כביטוח פנסיוני לא היתה נחלת מקומות העבודה בשרות הציבורי בלבד. בתחילת 1941, לאחר דיונים שנמשכו מספר שנים, הסכימה הנהלת חברת האשלג לפתוח קופת פנסיה לפועלי ים המלח:

לאחר תביעות ודחיות במשך שנים מקוים עתה פועלי ים המלח, כי דבר הקמת קופת הפנסיה שלהם יבוצע סוף סוף. קופה כזו של פקידי חברת האשלג קיימת כבר משנים [...] הפועלים דרשו כל הזמן את השתתפות החברה בהקמת קופה כזו גם בשבילם. עתה קיבלו תשובה מהנהלת החברה בה היא מבטיחה לגשת בימים הקרובים לביצוע הדבר".²⁹⁴

ידיעה זו סיכמה מאבק שנמשך מספר שנים ובו קבוצת עובדים חתרה להשיג ביטוח פנסיוני בשיטת קרן פנסיה. העובדים דרשו השתתפות המעביד בקרן הפנסיה והצלחת מאבקם הצביעה על הבנת הנהלה כי קרן פנסיה הינה שיטה נכונה יותר לביטוח פנסיוני לעובדיה. במאי 1944 נחוגה במפעלי החבלים, אחים ירושלמי, הקמת קופת תגמולים לעובדי החברה. הנהלת החברה ברכה את יוזמת ההסתדרות על דאגתה לעתיד העובדים בעת זיקנה ונציג מזכירות הסתדרות הפקידים אליעזר שכטר שהיה גם חבר הוועד הפועל של ההסתדרות "ציין את יסוד קופת התגמולין כסמל ליציבות המפעל ותבע את הרחבתה עד כדי אפשרות של מתן פנסיה לעובדים בעת זיקנה".²⁹⁵ נציג העובדים במעמד יסוד קרן התגמולים, שמילא תפקידים מרכזיים בארגון העובדים, תבע הרחבת הקופה לקרן פנסיה ובכך גילה את דעתו כי קופת התגמולים כהסדר פנסיוני אינה מספיקה. מהדוגמאות שהובאו עולה כי בארגוני עובדים שונים הבשילה ההכרה מהו

²⁹³ ישראל קרניאלי, "12 שנה להסנה", דבר, 7.6.1939, עמ' 4.

²⁹⁴ "לקראת קופת פנסיה לפועלי ים המלח", דבר, 21.2.1941, עמ' 6.

²⁹⁵ "קופת תגמולין לפקידים וטכנאים של בית החרושת אחים ירושלמי", דבר, 2.5.1944, עמ' 4.

הביטוח הפנסיוני הנכון, שיש לדרוש ולהיאבק עליו. ביטוח פנסיוני נכון היה באמצעות קרן פנסיה המבטיחה לעובד שפרש הכנסה קבועה לכל ימי חייו ולא סכום חד פעמי שנצבר בקרן תגמולים.

גם העיתונות האזרחית עסקה בקופות התגמולים כביטוח פנסיוני. במאמר שפורסם בעיתון "המשקיף", בטאונה של המפלגה הרוויזיוניסטית – הצה"ר, צוטטה סטיסיטיקה ממשלתית לשנת 1941 ועל פיה רק ב-71 מתוך 84 הקופות שנסקרו קיימת דאגה לימי הזיקנה. כותב המאמר חישב את החיסכון בקופת תגמולים של עובד עירייה ותמה: עד כמה יש בתשלומים אלה משום הבטחת עתידם של העובדים לעת זיקנה. במיוחד היתה, להערכתו, בעיה לחברים שעבדו במקומות עבודה שנים רבות לפני שבמקום זה נוסדה קופת תגמולים. תקופת חברותם בקופה לפני מועד פרישתם, לא תאפשר להם לצבור חיסכון שיבטיח פרנסה מספיקה. המחבר הדגיש שבשיטת קופות התגמולים חסרה ניידות הנגרמת עקב החיסכון בקופת תגמולים הקשורה למפעל או מוסד מסויים ללא אפשרות העברתה לקופה הקשורה למוסד אחר. לדעתו, הבעיה לא היתה רק של העובד הבודד אלא גם בעיה ציבורית, במיוחד במקומות עבודה ממלכתיים והסתדרותיים. מתוך דאגה לרווחת העובדים בגיל הזיקנה, העדיפו מפעלים אלו לקלוט עובדים צעירים שיספיקו לחסוך בקופת התגמולים סכומים שיאפשרו מחיה בעת זיקנה. מגמה זו תסגור את מקומות העבודה בפני עובדים מבוגרים ותיצור מצב חברתי בעייתי במיוחד במשק שבו קיימת תופעה של גלי הגירה. העדר פתרון ממשלתי לנושא הביטוח הסוציאלי, נבעה לשיטתו ממצב תחיקת העבודה בארץ ישראל. הכותב העלה טיעון הזהה לטיעון שהציג מרדכי בננסון ב-1936, ולפיו התפתחות תחיקת העבודה נתקלה בקשיים עקב קיומם והתפתחותם בארץ ישראל של שני משקים נפרדים ובהם סוגי עובדים שונים, עובדים ערבים ועובדים יהודים, שרמת חייהם, תביעותיהם וצרכיהם שונים ורחוקים זה מזה. בארץ ישראל התקיים מצב מיוחד, שנוצר כתוצאה מהפער ששרר בין שתי האוכלוסיות ושלא מאפשר לממש את עקרונות ההדדיות באוכלוסייה. על פי עקרונות ההדדיות, החברה אחראית לדאוג לחלשים בחברה, אך כשחלק מהותי מהחברה מתקיים ברמת חיים גבוהה יותר, ברור שייווצר מצב שחלק זה של האוכלוסייה יממן את רוב עלויות הביטוח. עיקרון ההדדיות באוכלוסייה המבוטחת חיוני בהקמת מערכת ביטוח פנסיוני. מצב זה הקל על ממשלת המנדט לדבוק במדיניות אי ההתערבות בנושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני.²⁹⁶

²⁹⁶ בעל חשבון, "הבטחת עתידם של העובדים לעת זיקנה – המצב בקופות התגמולין", **המשקיף**, 4.9.1943, עמ' 3. תוכן המאמר מצביע על כך שהוא חובר בידי אדם בעל מומחיות בנושא ופרסומו תחת השם האנונימי מרמז כי מחברו הוא

ארגוני העובדים שפעלו להקמת קרנות פנסיה נעזרו בתביעותיהם בדוגמאות מקרנות פנסיה שהוקמו במקומות עבודה ציבוריים, כמו בקרב עובדי ממשלת המנדט, עובדי הרשויות המקומיות, עובדי הסוכנות היהודית וחלק מהסתדרות המורים.²⁹⁷ הדרישות להקמת קרנות פנסיה על פי דגם קיים צצו באירגונים שבהם חלק מהעובדים השיגו את הקמתן של קרנות כאלה ונוצר חוסר שוויון בין קבוצות עובדים זהים במקצועם או עובדים במחלקות שונות אצל אותו מעביד, כדוגמת חלק מחברי הסתדרות העובדים שנמצאו מחוץ להסדר הפנסיה,²⁹⁸ פקידי הלשכה המרכזית של הקרן הקימת לישראל ופקידי עיריית ירושלים שדרשו ממועצת העירייה השוואת תנאי עבודתם לפקידי הממשלה "ביחס למתן פיצויים תגמולים פנסיה וכו".²⁹⁹

2. עמדת התאחדות בעלי התעשייה לדרישות להסדרי פנסיה חילופיים

בספרו הפרובלימה של יחסי העבודה בארץ ישראל ביטא הכלכלן, מנהל מחלקת העבודה בהתאחדות בעלי התעשייה, בנימין אבניאל את הסתייגותו מהסדר הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים כשכינה את קופת התגמולין כ"באה במקום ביטוח לעת זיקנה".³⁰⁰ עמדה נחרצת וברורה יותר על קופת התגמולים כהסדר ביטוח פנסיוני חלקי הביע אלכסנדר קרמנר מחלוצי התעשייה הכבדה בארץ ישראל מייסד מיפעל המתכת וולקן ויושב ראש התאחדות בעלי התעשייה בחיפה. בחוברת שהופצה לחברי התאחדות בעלי התעשייה ופורסמה כמאמר, סקר קרמנר את הביטוח הסוציאלי בארץ ישראל ב-1944. במאמר כתב קרמנר בפרק ביטוח הזיקנה כי העובדה שההסתדרות דרשה והשיגה הקמת קופות תגמולים במפעלים גדולים וקטנים מצביעה על ההכרח בביטוח הזיקנה אך קופות התגמולים הן :

מומחה שרצה לפנות לקוראי העיתון מהחוגים האזרחיים בלי להחשף כבעל קשר לקופות תגמולים קיימות או למפעלי ההסתדרות.

²⁹⁷ דוגמאות לתביעות להקמת קרנות פנסיה כהשוואה למוסדות ואירגונים בהם היו קיימות קרנות כאלו ניתן לראות בתביעת התאחדות הפקידים בירושלים להקמת קרן פנסיה לעובדי בתי המסחר כדוגמת תנאי העבודה של פקידי המוסדות הלאומיים הנהנים מכל "עניני קופות הפנסיה". "בהתאחדות הפקידים בירושלים", דבר, 8/8/1928, עמ' 3.

²⁹⁸ מורי בתי הספר התיכוניים, "תקציב החנוך נתאשר לאחר ויכוחים חריפים", דאר היום, 13.1.1933, עמ' 2; "הועד המרכזי לארגון עובדי המרכז לחינוך", דבר, 13.8.1934, עמ' 6; "הצעה ליסוד קרן פנסיה למורי בתי הספר התיכוניים", ספטמבר 1945, אצ"מ, J7/628.

²⁹⁹ "הצעה לתקנות לקרן פנסיה לפקידי הלשכה המרכזית של קרן קיימת לישראל", אפריל 1928, אצ"מ, KKL5/2324; "במועצת עיריית ירושלים", דבר, 9.5.1937, עמ' 6.

³⁰⁰ אבניאל, יחסי העבודה, עמ' 18.

עזר בלתי מספיק שתעודתם לעזור לפועלים אשר על ידי מקרים מיוחדים הגיעו למחסור אבל לעולם אין לפועל הבטחון שיעזרו לו, מכיוון שהקופות האלה דחוקות על פי רוב על ידי זה שמשתמשים בהם גם למתן הלוואות וגם על ידי מקרי תאונות בלתי נראים מראש. התוצאה היא שבמקרי מות, תאונות או בעת שהפועל מגיע לגיל ידוע נאלץ נותן העבודה לתת אמצעים נוספים והפועל חי תמיד בהרגשה של חוסר בטחון ודאגה לעתידו.³⁰¹

קרמנר, תעשיין בכיר וממנהיגי התעשיינים זיהה את קופות התגמולים כביטוח הפנסיוני המוביל אך הצביע על הבעיות של הסדר זה ובמיוחד על השימוש בכספי קופות התגמולים למשאנים פנסיונים כהלוואות למטרות שונות. קרמנר טען כי שימוש זה יביא לכך שהחיסכון הפנסיוני לא יהיה מספיק כשיווצר הצורך להשתמש בו, וכתעשיין ומעסיק אחראי הבין כי במצב כזה יפנו העובדים בבקשת עזרה לתעשיינים ובכך יגדילו את הוצאותיהם לביטוח סוציאלי. מצד העובדים הצביע קרמנר על תחושת חוסר הבטחון שנבעה מהעובדה שהביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים לא יספיק בעת הצורך או בגיל מבוגר בו יפרוש העובד מעבודה פעילה. שתי תוצאות אלו עלולות היו, לדעתו, לגרום לירידה בפיריון, ירידה בכושר התחרות של התוצרת ולמשבר כלכלי וחברתי. קרמנר הדגיש כי תהליך זה אינו נחלתה של התעשייה הפרטית בלבד אלא יתרחש גם במפעלי ההסתדרות. הפתרון שהציע קרמנר בנושא ההסדר הפנסיוני היה מעבר לקרן פנסיה: "זכותו של הפועל בהגיעו לגיל 65 שנה לקיצבה לכל ימי חייו ותשלום חצי הקיצבה הזאת לאלמנתו".³⁰² קרמנר אף הציע מתן פיצוי הולם למשפחת פועל שנפטר בטרם הגיע לגיל הפרישה. אשר למימון הסדר ביטוחי כזה, קרמנר לא האמין כי הממשלה הבריטית תשתתף במימונו ולכן הציע שיתוף פעולה מלא בין ההסתדרות והתעשיינים וחברות הביטוח ביצירת חוזה עבודה קולקטיבי זהה בתעשייה והנהגת ההסדר הפנסיוני בהדרגה במשך מספר שנים.

בדומה להצעות מומחים ומנהיגי פועלים שררה בחוגי התעשיינים ההבנה כי פתרון קופת התגמולים אינו מבטיח ביטוח פנסיוני מספק. התעשיינים שהשתתפותם בביטוח כזה נתפסה כתוספת הוצאה בעייתית גם חששו מהאפשרות כי באופן מוסרי חברתי יתבעו לסייע במקרים בהם הסכום שייצבר בקופת התגמולים לא יתספיק למחייה הוגנת, וסיוע נוסף יגרור הוצאות נוספות. בדומה לפתרונות שהציעו אנשי

³⁰¹ אלכסנדר קרמנר, "ביטוח סוציאלי בשביל העובדים בחרושת", ה**בוקר**, 24.3.1944, עמ' 3.

³⁰² ש.ם.

המקצוע ומנהיגי עובדים, גם הפתרון שהציע איש ציבור מחוגי התעשיינים לביטוח פנסיוני התבסס על פתרון קרן הפנסיה שהבטיחה לעובד שפרש ולא למנתו לאחר פטירתו קיצבה למשך כל חיו. כנראה שהצעות אלו, ואופן מימונם הושפעו מתהליכי התפתחות הביטוח הפנסיוני בעולם כפי שידונו בהמשך.

3. הבסיס התאורטי לדרישה למעבר לקרנות פנסיה

דרישות ארגוני העובדים לעבור מקופות תגמולים לקרנות פנסיה נתמכו במחקרים עיוניים בנושא. פתרון מעשי לתכנית פנסיה והסברים מדוע קופות התגמולים אינן מספיקות להבטחת קיום העובדים הפורשים מעבודה פעילה, הציג מרדכי בנסון במאי 1936, ב"הצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות".³⁰³ הוא בחן במסגרתה את נושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני בהקשר לתנאים המדיניים ששררו בארץ ישראל. בנסון העריך כי שני גורמים, מדיניות הממשלה וההרכב החברתי בארץ ישראל, יגרמו לכך שהארץ "תשאר מחוסרת ביטוח כלכלי". מדיניות ממשלת המנדט, שמיאנה להעמיס על תקציבה את ההוצאות הכספיות הכרוכות בהסדרת ביטוח סוציאלי, הביאה לכך ש"לא יכון ביטוח פנסיוני – סוציאלי ממשלתי". הגורם החברתי נבע ממהות הביטוח הפנסיוני. בנסון קבע כי חישוב פנסיה לאוכלוסיית מדינה מתבצע על יסוד איזון והדדיות ברמת ההשתכרות ורמת החיים של אוכלוסייה זו. בארץ ישראל המנדטורית קיים פער גדול מאוד ברמת החיים בין האוכלוסייה היהודית לערבית,³⁰⁴ ולכן:

כל הצורות הקיימות בחוקות הפנסיה המקובלות, מחושבות על יסוד איזון ידוע ואינן מתאימות איפוא לתנאים הנתונים בארצנו, שקיים בה הבדל ניכר בין רמות החיים של הפועל העברי והערבי. בגבולות ההבדל הזה תתחבט הממשלה גם במקרה שלא יחסר לה

³⁰³ **ההצעה לייסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות** (להלן: **מרדכי בנסון, הצעה לייסוד קופת פנסיה**), פורסמה בשתי חוברות: חוברת 1, הצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות; חוברת 2, ביסוס ההצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות ומוסדות ציבוריים. חוברת זו הוצאה על ידי חברת "הסנה" שמרדכי בנסון היה ממקימה וממנהלה. "הצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות", אה"ע, IV-239-2-20.

³⁰⁴ לפי נתוני המחלקה לסטטיסטיקה של הסוכנות היהודית שרר פער ניכר בין רמות שכר במשק היהודי והערבי במקצועות זהים (לדוגמה ב-1943 שכרו של נגר ערבי היה נמוך ב-45 אחוז משכרו של נגר יהודי), וכך גם בהכנסה לנפש (ב-1936 ההכנסה לנפש של יהודי היתה גבוהה כמעט פי שניים משל ערבי), ברמת ההוצאה לנפש וברמת החינוך. ועדת פיל ציינה שהפער בין האוכלוסיות גדל בכל שנה משנות שלטון המנדט. דן הורוביץ ומשה ליסק, **מישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**, תל אביב 1977, עמ' 21-26.

רצון לכך, מקביעת בסיס מעשי לפנסיה שכן כל קנה מידה שינקט על ידי הממשלה ימצא ממעל לדרגת הצרכים של היסוד הערבי ומתחת לדרגת הצרכים של היסוד היהודי.³⁰⁵

הממשלה, העריך בננסון, לא תוכל לפתור את הבעיה על ידי יצירת בסיס משותף לרמת חיים מקובלת לשתי האוכלוסיות. ניסיון כזה עלול לערער את מצב המשק כולו ולהוריד את רמת החיים הכללית. סביר היה להניח כי העובדים היהודיים לא יסכימו להצטרף וולונטרית לביטוח שמחד גיסא יבטיח להם בעת הצורך רמת חיים נמוכה מרמת החיים הקיימת ומאידך גיסא, באמצעות חלק מהחיסכון שיצברו, יבטיח בעת הצורך רמת חיים גבוהה מהקיימת באותה עת לעובדים הערבים. על כן לא היה מקום לצפות שהממשלה תציע פתרון פנסיוני או סוציאלי כללי לכל התושבים. בהעדר פתרון ממשלתי, ולנוכח העדר היכולת הכלכלית של ציבור העובדים העבריים ליזום פתרון ברמה ארצית, הציע בננסון לציבור העובדים לייסד קופת פנסיה של העובדים בגבולות יכולתם הכלכלית והאירגונית, גם אם קופה כזו תהיה מוגבלת בהיקפה. בהקמת הקופה ביקש בננסון לשים לב לשני היבטים חברתיים ההולמים את האינטרס הלאומי: ראשית, הקופה אמנם תהיה מוגבלת לעובדי מוסדות ההסתדרות, אך יש להקימה מתוך ידיעה כי בעתיד תכלול גם עובדים במוסדות פרטיים "ולבסוף גם את כלל העובדים העבריים". שנית, קופה זו תיבנה מתוך מחשבה כי "מוטל עליה בכוח עובדת קיומה גופה, להיות גורם שיכריע ברגע הכושר את גורל הביטוח המדיני העתיד לבוא על אופיו וצורותיו".³⁰⁶

מתוך דאגה לעתיד ביקש בננסון ב-1936 לבנות את הביטוח הפנסיוני של עובדי מוסדות ההסתדרות על פי הדגם של חברת הסנה, כחברת ביטוח פעילה הדואגת למכלול האדמיניסטרטיבי והכספי. הוא הציע שהקופה תקבל כעמיתים גם עובדים במוסדות פרטיים, ולכן ביקש שתתקיים גמישות מרבית בתקנוניה, וזאת מבלי לפגוע בעקרונות הביטוח הפנסיוני. בעתיד אמורה הקופה, כך שיער, להיות כלי פנסיוני גדול מאורגן וזמין, שיהווה תשתית לביטוח פנסיוני כללי במתכונת ארצית (ממשלתית). לצורך זאת ועל מנת להבטיח את קיומה הציע בננסון כי בתחילת דרכה תתבסס הקופה על אפשרויות ריאליות ותותר על מטרות סוציאליות, ש"לפי טבען כרוך בהן סיכון גלוי אשר כיסויו אפשרי רק מקופת הממשלה או על ידי ריבוי גדול של חברי הקופה בתוקף חוק המספר הגדול".³⁰⁷ למעשה הציע בננסון כי בתחילה תפעל הקופה

³⁰⁵ מרדכי בננסון, הצעה ליסוד קופת פנסיה, חוברת 1, עמ' 3.

³⁰⁶ שם.

³⁰⁷ שם, עמ' 4-5.

על פי עקרונות ביטוחיים בלבד, כיוון שלהכנסת עקרונות סוציאליים נוספים (לדוגמא, ביטוח למחוסרי יכולת על חשבון הקופה), נדרש מימון על ידי גורם ממלכתי או הגעה למספר מבוטחים רב, המאפשר קיום החוק הסטטיסטי של "המספר הגדול". על פי חוק זה, ככל שגדל המדגם כך יתקרב ממוצע המדגם לממוצע באוכלוסייה, תרד מידת המיקריות והתוצאה שתתקבל תאפשר תכנון מדויק של הכנסות והוצאות.

בהתאם לעקרונות הביטוח כללה הצעת בנסון את כל מרכיבי הביטוח הפנסיוני: מינימום ומכסימום התגמול, ותק המזכה בתגמול (ותק בעבודה או ותק בחיסכון), גיל הפרישה, ניהול הקופה ומקורות אמצעיה. בקביעת המרכיבים המומלצים הביא בנסון דוגמאות ממדינות שבהן הוקמו קופות פנסיה בהיקף ארצי, כגון צרפת, בריטניה, צ'כיה, ברית המועצות, אוסטרליה, הולנד, בולגריה, ספרד, רומניה, איטליה, ברזיל וארגנטינה, ועמד על התאמת מרכיבי הביטוח השונים לתנאים הסביבתיים המאפיינים את העבודה בארץ ישראל.³⁰⁸

פירסום מסמך מקיף זה בתקופה שבה הלכה והתחזקה התפיסה כי קופות התגמולים הן הכלי הפנסיוני המרכזי, הצביע על הבנתו של אחד מאנשי המקצוע המרכזיים בארץ בתחום הביטוח הסוציאלי, כי קופות התגמולים אינן כלי מספיק להבטחת פרנסתו של עובד לאחר פרישה מעבודה. בנסון מתח ביקורת על פעולת קופות התגמולים, שלדעתו "מחלקות את אמצעיהן הכספיים בצורת הלוואות והופכות לקופות מילווה [...] ויש לחרוד שלרגע עזיבת העבודה יעלה העובד חרס בידו ובאופן כזה מטרת הפיצויים הראשית להוות קרן לימי זקנתו של העובד או בשעת חוסר עבודה נמצאת מופרכת ביסודה".³⁰⁹

בשנת 1938 פירסם מאיר בנסון את הספר **קרנות פנסיה וקופות תגמולים עקרוניותיהם היסודיים ושיטת ארגונן**.³¹⁰ לדבריו, מטרת פרסום הספר היתה "להאיר את המומנטים הקשורים בתורה ובמעשה

³⁰⁸ לדוגמא, גיל הפרישה בדרום אמריקה – 50, בולגריה, צרפת, צ'כיה וברית המועצות – 60, גרמניה אוסטרליה אנגליה הונגריה הולנד – 65. בנסון טען כי על יסוד תנאים סניטריים, היגייניים ואקלימיים שהם הגורמים לירידה בכושר העבודה, הגיל המתאים לפרישה בארץ ישראל בשנות השלושים הוא 55.

³⁰⁹ מרדכי בנסון, **הצעה ליסוד קופת פנסיה**, חוברת 1, עמ' 5.

³¹⁰ על חשיבות הספר והנושא יעידו הדברים שפורסמו עם יציאתו לאור: "מאיר בנסון הוציא ספר 'קרנות פנסיה וקופות תגמולים, עקרוניותיהן היסודיים ושיטות ארגונן' המכיל למעלה משישים לוחות דוגמה של חישובי פנסיה ציורים תנאי קרנות וכדומה, מבקש להסביר את השאלות הקשורות בהבטחת פנסיה והבטחה חברתית". "בספרות ובאמנות", **דבר**, 6.5.1938, עמ' 17-18. ברשימה נוספת נכתב: "הספר קרנות הפנסיה [...] מגולל לפנינו יריעה רחבה ורב גונית של הבעיות היסודיות הכרוכות בביטוח העובד בגיל עבודה ולעת זיקנה. [...] הספר ראוי להערכה מיוחדת מבחינת חשיבותו המעשית

של ערך הפנסיה".³¹¹ הוא סקר בספרו את כל נושאי הביטוח הפנסיוני, על היבטיהם החברתיים, הכלכליים וכן אלה המתמטיים הנוגעים לנושא הפנסיה. בפרק הראשון של הספר הצביע בננסון על חשיבות הביטוח הפנסיוני במסגרת תנאי העבודה. מתום מלחמת העולם הראשונה הבטחת הפנסיה היא:

אחת השאלות הקרדינליות בהסדרת חוקי העבודה במקביל להסדרת חוקי עבודה אחרים כאורך יום העבודה והעסקת ילדים. משרד העבודה שעל יד חבר הלאומים הגדיר בהקשר זה את יחסי העבודה בין עובד ומעביד כיחסים שאינם תחומים לתשלומים המשולמים במהלך השנים בהן העובד פעיל אלא נמשכים גם לתקופה בה העובד אינו פעיל. בכך קבע משרד העבודה כי הביטוח הפנסיוני הינו חיסכון הנרכש בשנות הפעילות במקום העבודה, ומקנה לעובד זכות בלתי מפוקפקת לזיקנה, פחות או יותר מובטחת.³¹²

בננסון הסביר כי ביטוחים פנסיוניים בצורות שונות (ובהן קופות תגמולים), נוצרו בסקטור הפרטי עוד לפני הופעת הפתרונות הציבוריים לכך, וזאת ממניעים חברתיים מוסריים ומטעמי יעילות: מעבידים שבמפעליהם התקיימו ביטוחי פנסיה שיחררו בקלות עובדים מבוגרים שאינם יכולים למלא את תפקידם עקב גילם, והתברר שקיום ביטוח פנסיוני מפחית מאוד את תחלופת העובדים המבקשים להנות מביטוח זה בבוא הזמן. בפרק "קופות תגמולים" סקר בננסון את התפתחות קופות התגמולים וקבע: "תולדות היסוד של קופות התגמולים בארץ חוזרת כמעט בדיוק על התפתחות הקרנות האלו בחוץ לארץ, ונראה לנו, שגם התפתחותן תבדל במעט מאוד מהתפתחות הכללית של קרנות דומות, זאת אומרת מקופות תגמולים הן תהפכנה בהדרגה לקרנות פנסיה אמיתיות".³¹³ הערכתנו כי קופות התגמולים הינם שלב התפתחותי ובעתיד יעלמו היתה חריגה בתקופה שבה, כאמור לעיל, הלכו קופות התגמולים בארץ ותפסו מקום ככלי ביטוח פנסיוני מרכזי. הוא הציע לפתור את בעיית הבטחת קיום העובדים לאחר פרישתם מעבודה פעילה באמצעות שני כלים המשלימים זה את זה. האחד, ביטוח חברתי כללי מטעם המדינה

לציבור העובדים ויש רק להצטער שנדפס במכפלת ושמחירו גבוה". ג"צ, "קרנות פנסיה וקופות תגמולין", דבר, 8.6.1938, עמ' 4.

³¹¹ בננסון, **קרנות פנסיה**, עמ' 1.

³¹² שם, עמ' 14.

³¹³ שם, עמ' 16.

(בזמננו ביטוח לאומי), המתבסס בדרך כלל על רמה נמוכה של הכנסה, והשני כהשלמה לו, פנסיה פרטית הקשורה למקום עבודה. פנסיה משלימה זו אמורה להבטיח, בדרך כלל, רמת הכנסה גבוהה יותר.³¹⁴

4. הבסיס הדמוגרפי לצורך במעבר לקרנות פנסיה

לנימוקים התאורטיים בזכות הצורך בביטוח פנסיוני מקיף ויסוד או מעבר להסדרי פנסיה שיבטיחו הכנסת עובד שפרש למשך כל חיו, יש להוסיף את הגורם הדמוגרפי – התבגרות האוכלוסייה. ב-1925 כתב אליהו מונציק (מרגלית), ממייסדי "קופת אחריות לביטוח חיים" (=חברת ביטוח) בשם חברת "החיים", מיוזמי רכישת חברת הסנה כחברת ביטוח של ההסתדרות ב-1924 ולימים מנהלה, מאמר בו היפנה את תשומת לב חברי ההסתדרות לבעיית הזדקנות אוכלוסיית החברים:

הרוב המכריע בהסתדרות העובדים הם כיום צעירים בני 20-30 שנכנסו לעבודה במשך חמש השנים האחרונות, וטבעי הדבר שאינם נוטים עדיין לדאוג למחר [...] לציבור אסור להתיחס בביטול לשאלת המחר. חלק חשוב מחברי ההסתדרות הם כיום בגיל של 40 שנה ומעלה ונמצאים בעבודה זה 15-20 שנה, וכמה שנים עוד יעצרו כוח לעבוד? ומה יהיה גורל אלפי חברינו כשינטל מהם כוח העבודה? [...] מספר המוצאים מעבודה ילך ויתרבה, ולא קשה לשער כי בעוד שלוש שנים תהא השאלה חמורה הרבה יותר. יש דברים בלתי נעימים אשר את בואם אין למנוע. אין ספק שבעוד 20-30 שנה יהיה חלק גדול מחברי ההסתדרות בלתי מוכשר לעבודה. מי ידאג להם, מאין נקח את האמצעים הדרושים לכך, הנשים את בטחוננו בפילנטרופיה?³¹⁵

כאיש ביטוח וכספים הזהיר מונציק את חברי ההסתדרות כי חתך הגיל הצעיר של אוכלוסייה זו ישתנה עם השנים והצביע על גידול אוכלוסיית בני הארבעים ומעלה. מונציק הצביע על העדר הדאגה לעתיד של חברי ההסתדרות הצעירים והביע את חששו מהמצב העתידי בו יפלטו ממעגל העבודה אלפי חברים ללא יכולת לפרנס עצמם. הוא ציין גם את החרפת הבעיה של פועלים שכירים במיוחד במגזר הפרטי, מורים

³¹⁴ שם; ראו: Robin Blackburn, *Banking of Death or Investing in Life: The History and Future of Pension*, London and New York 2003, pp. 33-39.

³¹⁵ אליהו מונציק, "הבטחת העובדים באחריות", *דבר*, 13.7.1925, עמ' 2.

ועובדי המקצועות החופשיים שבנגוד לחברי הקיבוצים והמושבים הנהנים מבטחון הערבות ההדדית של הקבוצה, להם אין כל ביטחון. הפתרון שהציע מונציק היה "אחריות [ביטוח] לאי-כשרון בעבודה לעת זיקנה".³¹⁶ המימון לביטוח זה מוטל היה, לדעתו, על הממשלה אך מונציק הצביע על התהליכים האיטיים וההדרגתיים בהם הוקמו ביטוחים במימון ממשלתי במדינות שונות, ולכן הטיל את האחריות לדאגה לביטוח זיקנה על ההסתדרות. מונציק לא קבע מהו ההסדר הפנסיוני המומלץ, אך מאמרו וכן עיסוקיו כיום ומקים חברת ביטוח, מצביעים על הסדר פנסיוני בצורת ביטוח חיים וחסכון פנסיוני בחברת ביטוח כהסדר המועדף. ביטוי מפורש להשפעת הגורם הדמוגרפי על הצורך בהסדר פנסיוני מקיף מצוי במכתב שכתב בשנת 1937 שלמה צמח שהיה מראשוני העלייה השנייה. מכתבו נשלח ופורסם בעיתון, על רקע הנהגת המס האחיד לחברי ההסתדרות. צמח קיבל בברכה את הנהגת המס האחיד, אך העיר לנושא סעיף הביטוח למקרי מוות שנכלל לביטוח הרפואי של המס האחיד, כי צריך לחלקו למספר סוגים וביניהם:

ביטוח לעת זיקנה. חבר המגיע לגיל ידוע (הייתי מציע שישים שנה), ואינו מוכשר יותר לעבודה – זכאי לקבל מקרן זו סכום ידוע מחסונו או כל החיסכון. הדבר חשוב מאוד לעובד אשר אין לו אפשרות של חיסכון לעת זיקנה מהכנסתו היום יומית, גם פנסיה אין הוא מקבל. ויוצא שלעת זיקנה בשעה שאין לו אפשרות יותר לעבוד הריהו מופקר לרחמי משפחה לרחמי בריות ולרחמי שמים.³¹⁷

צמח, יליד 1886, היה בעת פרסום הכתבה כבן 51, זמן קצר לאחר שסיים לנהל את בית הספר כדורי וגרס שהוא בעשור האחרון של חייו כעובד פעיל. בצומת שבה היה עליו להחליט על המשך דרכו המקצועית, תהה צמח מה תהיה רמת הכנסתו לאחר הפרישה. המס האחיד שאמור היה להעניק ביטוח בריאות ומענק בעת פטירה (קרן "מצבי"), לא כיסה את הביטוח הפנסיוני, וצמח חשש שעובדים חסרי ביטוח ישארו ללא הכנסה. היה במכתב משום התרעה למנהיגי ההסתדרות כי אוכלוסיית החברים הצעירה ברובה כוללת בקרבה גם קבוצה ההולכת ומזדקנת ויש לחשוב על רווחתם בעת הפרישה.

³¹⁶ ש.ם.

³¹⁷ שלמה צמח, "עם המס האחיד – מכתבי חברים", דבר, 14.1.1937, עמ' 3.

5. יישום הסדרי פנסיה חילופיים לקופות תגמולים

דרישות ארגוני עובדים והפעילות לייסוד קרנות פנסיה חייבו את מנהיגות ההסתדרות להגיב במעשים קונקרטיים. תהליך הזדקנות האוכלוסייה, שהביא לעלייה הדרגתית במספר הקשישים בארץ, והשפעת הקמת הביטוח הסוציאלי בבריטניה הביאו ב-1943 להקמה של מעין פתרון ציבורי ראשון לביטוח כלכלי לעובדים שפרשו מעבודה פעילה – קרן "מדור לדור". הקרן נועדה להבטיח מקורות קיום לחברי הסתדרות קשישים שלא יכלו לקיים את עצמם. מקור המימון של הקרן (בנוסף לרווחים מהשקעת ההון שנצבר בקרן), היה אחוז אחד מהכנסות המס האחיד ששילמו חברי ההסתדרות. הזכות לקבל מענק חודשי מן הקרן ניתנה לכל חבר הסתדרות שהגיע לגיל 70 שנה (נשים בהגיען לגיל 65 שנה), והפסיק את עבודתו לאחר 12 שנים לפחות של חברות ותשלום מס אחיד להסתדרות (לעולים חדשים – לאחר 10 שנות חברות). הקרן שילמה בדרך כלל קיצבה זעומה במטרה להבטיח קיום מינימלי. גיל הפרישה שנקבע בתקנון "דור לדור" נחשב גבוה יחסית למקובל בתקופה זו בחו"ל שעמד על 65 לגברים ו-60 לנשים. גיל הפרישה נחשב גבוה גם לאור תוחלת החיים בזמן לידה של יהודים בארץ ישראל (62 – 66 בין השנים 1935 ועד 1944), ובהתחשב בהרכב הצעיר של אוכלוסיית העובדים שהיו חברים בהסתדרות, ומיעוט הקשישים באותה עת (יהודים מעל גיל 65 היוו כ-4 אחוזים מן האוכלוסייה בשנים 1926-1948 והגיל החציוני עלה בתקופה זו מכ-22 ל-27 שנים).³¹⁸ הקמת קרן "מדור לדור" היתה ניסיון פנסיוני מוגבל, אך לראשונה שילם מוסד עזרה החדית של ההסתדרות תשלום חודשי קבוע למבוטח שפרש מעבודתו בגין גיל. ייחודה של קרן "דור לדור" היה בהשתייכותה למוסדות העזרה ההדדית של ההסתדרות ללא קשר לארגון או מפעל מיוחד. מבחינה זו חשיבותה של הקרן היתה הן בהיותה קרן כללית לחברי ההסתדרות ולא קרן מפעלית, והן בעיקרון המנחה שלה ולפיו לא היה תשלום הגימלה ששילמה הקרן מוגבל בזמן או תלוי בגובה החיסכון של החבר, וזאת בניגוד לעקרונות שנהגו בקופות התגמולים. כפתרון כלכלי נכשלה הקרן כיוון שלאחר זמן לא רב אזלו מקורות המימון הדלים שעמדו לרשותה, והסכומים שנצברו בה לא יכלו להבטיח ולו קיצבה מזערית לנוקדים לה. בנסיבות הנדונות שילמה הקרן מאמצע שנות החמישים קיצבה לחברי הסתדרות שלא היתה להם פנסיה ממקור אחר זולת קיצבת הזקנה של הביטוח הלאומי ובמהלך שנות השישים התחסלה הקרן בהדרגה.

³¹⁸ פרסומי המחלקה לסטטיסטיקה של ממשלת המנדט, אצל יעקב שמעוני, בערך "האוכלוסייה", האנציקלופדיה העברית, כרך "ארץ ישראל" (א3), עמ' 351-355.

הבעיות המובנות בקופות התגמולים, והזדקנות האוכלוסייה עוררו בקרב מומחים ומנהיגי איגודי עובדים את המודעות לצורך בשיפור הביטוח הפנסיוני, שהתבסס עד אז בארץ בעיקר על שיטת קופות התגמולים. המודעות לצורך בשינוי קיבלה את ביטויה הן במישור התאורטי והן בהצעות ודרישות מעשיות של אישים וועדי עובדים. בדרך כלל הוצגה קרן הפנסיה שבאופן זה או אחר הבטיחה לעובד פורש קיצבה קבועה לכל חיו, כתחליף המועדף לקופות התגמולים. בנוסף לגורמים הדמוגרפיים ולבעיות המובנות בשיטת קופות התגמולים, היתה להתפתחות הביטוח הפנסיוני בחו"ל ובמיוחד בבריטניה השפעה ניכרת הן על שיטת הביטוח הפנסיוני הרצוי והן על אופן ביצועו.

6. השפעת התפתחויות בביטוח הפנסיוני בעולם

דרישות ארגוני עובדים למעבר מקופות תגמולים להסדרי פנסיה כוללים באמצעות קרנות פנסיה, נסמכו בין השאר על מצב הביטוח הפנסיוני והתפתחותו במדינות שונות ובמיוחד בבריטניה ששלטה בארץ ישראל. בדיווחים שפורסמו בעיתונים בארץ ישראל על זכויות ותנאי עבודה של שכירים בחו"ל הוצג נושא הביטוח הפנסיוני כחלק מאותן זכויות, לעיתים כדרישה ולעיתים כהישג של ארגוני העובדים. דוגמאות לעניין שעוררו דיווחים על ביטוחים פנסיוניים בחו"ל אפשר למצוא בדיווחים אקראיים שפורסמו מעת לעת בעיתונות היומית מתחילת ימי המנדט. ב-1921 דווח על דרישות פועלי המכרות באנגליה לקבלת פנסיה כדרישה יסודית בתנאי עבודתם.³¹⁹ פנסיה הוזכרה כחלק מתנאי השרות של משרתי גדוד הבולשת הארץ ישראלי, בפרסום על הקמת הגדוד מטעם מחלקת בטחון העם בממשלה הבריטית.³²⁰ ממשלת עיראק הודיעה לכל נתיניה בחו"ל על זכויות פנסיוניות שנקבעו בחוק והדרך לקבלן.³²¹ הידיעות שדווחו הצביעו על חשיבות הביטוח הפנסיוני במדינות שונות. תשומת לב מיוחדת ניתנה לדיווח על קשיים ומאבקים בין קבוצות בעלי עניין בקבלת חוקים שקבעו את היקף הביטוח הפנסיוני, בעיות שייתכן ויתעוררו גם בארץ ישראל לכשיעשו ניסיונות למסד ביטוח פנסיוני רחב. בעיתון דבר דווח על חוקי הפנסיה שהתקבלו באנגליה:

³¹⁹ "דרישות פועלי המכרות באנגליה", **הצפירה**, 25.8.1921, עמ' 4.

³²⁰ קולונל ברמלי, "הבולשת של פלשתינה (א"י)", **דאר היום**, 27.7.1921, עמ' 4.

³²¹ "הקצבות של ממשלת עיראק", **דאר היום**, 26.10.1924, עמ' 3.

תקופת המלחמה הנואשת בין העבודה וההון, כשהמדינה עומדת לה מן הצד כרואה במחזה ומעמידה פנים כאילו אין כל הענין נוגע לה, חלפה באנגליה. המדינה הכירה באחריותה כלפי היחיד. בין יתר הדברים מעיד על זה הספר הלבן שרק יצא לאור, המכיל את תכנית ההבטחה באחריות מטעם המדינה שהובאה לפני הפרלמנט [...] התקנה הראשונה זאת אומרת פנסיה של המדינה לזקנים, היתה במשך שנים רבות משאת נפשם של הפועלים באנגליה [...] מפלגת העבודה נלחמה מאז (חוק 1897), על הנמכת גיל הזקנים מקבלי הפנסיה.³²²

בכתבה הוזכרה ביקורת התעשיינים ואירגוני העובדים על החוק. התעשיינים ראו בחקיקה בנושא זה מעמסה נוספת על הוצאותיהם, וארגוני העובדים ביקרו את תנאי הפנסיה הלא מספקים שהבטיח החוק. בתחילת המשבר הכלכלי בארצות הברית ב-1929, התייחסו עיתוני הארץ לידיעות על נושא הביטוח הפנסיוני כגורם בכלכלה הלאומית. "במאמר בעיתון סנדי טיימס שפורסם בתחילת 1930, ביטא הלורד מלצ'ט ביקורת על הישגים סוציאליים ובהם הסדרי פנסיה שהשיגו עובדים בבריטניה:

בשלושים או בארבעים השנים האחרונות היתה באנגליה עליה ענקית בהוצאות המדינה, הוצאות הידועות בשם "עזרה סוציאלית". לפני ארבעים שנה לא היתה קיימת שיטת אחריות לאומית לבריאות ולחוסר העבודה, לא פנסיה לאלמנות ולא פנסיה לנמושות. שלש הצורות של עזרה סוציאלית שהיו פועלות עד אז היו: חינוך, חוק העניים, מושבי זקנים. שלושת אלה היו עולים לעם כ-22 מיליון פונט לשנה. עכשיו אנו מוציאים כ-366 מיליון לשנה על כל סוגי העזרה הסוציאלית [...] ויש גם צד אחר למטבע, חלק ניכר מהקהל חושב, שההוצאות לתשלומי פנסיה, לצרכי הבריאות ולתמיכת מחוסרי העבודה משחררות אותנו מהוצאות אחרות [...] כל בזבוז הכספים הזה לא הביא אלא ליצירת הלך רוח של תלות בין פועלי הארץ. הגענו למדרגה כזאת, שכל אדם שמסוגל להסתפק בדרגת חיים נמוכה יכול להטיל את כל דאגותיו על שכם משלם המיסים.³²³

³²² דיוניאו, "מכתבים מאנגליה: החוק החדש להבטחה באחריות", דבר, 2.6.1925.

³²³ לורד מלצ'ט, "התראה בזמנה תעשיית בריטניה במצב מסוכן", דאר היום, 13.1.1930, עמ' 2 (המאמר המקורי לא אותר בארכיון הסנדי טיימס בלונדון, ולא בארכיון העיתונות האנגלית באוסטרליה). סר אלפרד מוריץ מונד, הברון הראשון מלצ'ט, היה תעשיין איל הון ופוליטיקאי יהודי-בריטי וכן פעיל ציוני שהשקיע גם במיזמים חקלאיים בארץ ישראל.

במאמר תקף לורד מלצ'ט את מגמת העלאת המיסים שהטילה הממשלה הבריטית במטרה לממן הוצאות סוציאליות וביניהן תשלומי פנסיה. הביטוח הסוציאלי והפנסיוני הוצג כהוצאה לאומית כבדה הממומנת באמצעות הטלת מיסים, מייקרת את תוצרת התעשייה ופוגמת ביכולתה להתחרות בשוקי העולם, ובנוסף "שוללת מהתעשייה סכומי כסף עצומים שאפשר לנצלם למטרות פרודוקטיביות". מלבד הנזק הכלכלי, ראה לורד מלצ'ט בביטוח הסוציאלי גורם המחליש את הרצון לעבודה קשה ("פנסיה לנמושות"), וסכנה להמשך התפתחותה של התעשייה הבריטית. המאמר ביקר את שינוי המדיניות בבריטניה, שבמסגרתו הממשלה בניגוד למדיניות של התערבות מינימלית, החלה להנהיג בהדרגה תשלומי עזרה סוציאלית ובהם תשלומי פנסיה. הלורד מלצ'ט הביע במאמרו עמדה שמרנית של תעשיין ובעל הון, שראתה בחוקי העניים את הפתרון, אם נדרש, לתמיכה בעובדים שפרשו מעבודתם. דעתו של לורד מלצ'ט תאמה לתפיסות הליברליות השמרניות, שהנחו גם את מדיניות הממשלה הבריטית בארץ. העובדה כי המאמר תורגם ופורסם תחת שמו של הלורד מלצ'ט בעתון "דאר היום" אינה מפתיעה, שכן העיתון היה בעל אוריינטציה כלכלית ליברלית.

מאמרו של לורד מלצ'ט עסק בהוצאות הממשלה לביטוח סוציאלי כולל. ואכן במהלך שנות השלושים נדון נושא הביטוח הפנסיוני, כחלק מהביטוח הסוציאלי שדאג להוצאות בריאות, ביטוח כנגד אבטלה פיצויים לתאונות עבודה מקרי אסון וכדומה. הביטוח הפנסיוני עמד על הפרק בדיונים בין ארגוני עובדים ומעבידים במדינות שונות בעולם, כחלק מדרישות לשיפור תנאי העבודה של עובדים שכירים. דרישות אלו דווחו בהרחבה בארץ ישראל, בעיקר בעיתון ההסתדרות **דבר**.³²⁴ הדיונים על הביטוח הסוציאלי נמשכו גם לאחר פרוץ מלחמת העולם השנייה בספטמבר 1939. העיסוק בנושא סוציאלי זה בתקופת מתיחות מדינית ומלחמה, נראה בעיני גורמים בתנועה הרוויזיוניסטית "כיום קטנות". גורמים אלה ייחסו את הפעילות הסוציאלית בבריטניה לשינוי במדיניות ממשלות בריטניה שנמשך 11 שנים, כאשר עלה רמזי מקדונלד מהלייבור לשלטון בפעם השנייה (היה ראש ממשלה מטעם הלייבור ב-1924

³²⁴ דוגמאות לדיווחים מהעולם על נושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני שפורסמו ב**דבר**: "ועידת מפלגת העבודה הבריטית", 22.10.1930, עמ' 2; "בשדה הביטוח הסוציאלי", 21.2.1930, עמ' 2; "במערכות הסוציאליזם הבין לאומי", 1.5.1931, עמ' 2; "בסימניון הפועלים", 2.11.1931, עמ' 3; "חוק העבודה סעיפים על הביטוח הסוציאלי בתורכיה", 17.10.1934, עמ' 7; "רוזבלט ממשיך לשיטתו: 200 מיליון דולר להקצאות", 20.1.1935, עמ' 1; "לקראת בחירות בארצות הסקנדינביות", 26.8.1936, עמ' 2; "ביטוח נאצי לפועלים", 24.12.1937, עמ' 1; "מלחמתה של דניה במשבר", 23.9.1938, עמ' 2; "צירי בית הנבחרים מפרישים משכרם", 7.2.1939, עמ' 2; "נגד התוקפנות הנאצית בעד סוציאליזם", 9.10.1939, עמ' 2.

ובשנים 1929-1931 ומטעם ממשלת אחדות שמרנית בבסיסה מ-1931 עד 1935), בזמן שבגרמניה נעשו הכנות למלחמת נקם על תוצאות המלחמה העולמית הראשונה,

באותו זמן עסקה האימפריה בקטנות. תיקונים סוציאליים, פנסיה לזקנים, שבוע עבודה מקוצר, סיוע למחוסרי עבודה, בקיצור: מפעל ובניין בנוסח אנגליה. מקדונלד, בולדווין וצ'מברליין אנשי שיטה אחת בעלת גוונים שונים. בלי חובת גיוס כללי, בלי הכנה נפשית וחמרית למלחמה ובלי ראיית הנולד.³²⁵

אולם העיסוק בנושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני לא היה נחלת ממשלת צ'מברליין בלבד, ולא היה בגדר של עיסוק בקטנות. הממשלה הבריטית ייחסה לטיפול בביטוח הסוציאלי חשיבות מרובה גם בתקופת המלחמה. ממשלת האחדות שהקים צ'רצ'יל ב-10 במאי 1940, כללה גם את הלייבור, שנושאים חברתיים היו חלק בלתי נפרד ממצעו. ממשלה זו התמודדה עם בעיות סוציאליות לא פתורות, שהוחרפו בעקבות התמשכות המלחמה. בעיות כמו תשלומי פיצויים לתאונות עבודה ולנפגעי המלחמה, תשלום דמי מחלה, פינוי אוכלוסייה מערים שהופצצו ואבדן רכוש נכרכו גם בהקשרים ביטוחיים. בעיות אלו טופלו על ידי גורמים מגוונים ומשרדי ממשלה שונים ללא תאום. בלחץ האיגודים המקצועיים (שהחל עוד לפני המלחמה), ולנוכח דרישות הלייבור, הוקמה ב-10 ביוני 1941 בהוראת השר ללא תיק מהלייבור, ארתור גרינווד, ועדה שתפקידה היה לערוך סקירה מקיפה של תכניות הביטוח הסוציאלי הקיימות והשירותים הנילוים.³²⁶ בראש הוועדה עמד ויליאם בוורידג' (Beveridge), כלכלן בעל ניסיון רב בניהול כח אדם ובטיפול באבטלה. לאחר מלחמת העולם הראשונה כיהן בוורידג' כמנהל בית הספר לכלכלה בלונדון (London School of Economics - LSE). דיוני הוועדה במהלך 16 חודשי עבודתה יצרו בציבור הבריטי ובמדינות רבות בעולם (כולל בגרמניה הנאצית), ציפיות למהלך שיחולל שינוי רדיקלי בתחום הביטוח הסוציאלי. ציפיות אלה ניזונו גם מריבוי התייחסות לדיוני הוועדה בעתונות הבריטית. הדיונים סוקרו גם בעתונות הארצישראלית. באוגוסט 1942, על רקע הכישלונות הצבאיים הבריטיים באפריקה ובמזרח

³²⁵ "קבינט המלחמה והנצחון", המשקיף, 13.5.1940, עמ' 2.

³²⁶ Lord Beveridge, *Power And Influences*, New York 1953, pp. 296-297 (להלן: בוורידג', עוצמה).

Jose Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford 1977, pp. 382-388. (להלן: האריס, בוורידג'); אברהם

דורון, "יובל שנים לתוכנית בוורידג'", *ביטחון סוציאלי*, גיליון 40, 8.1993 (להלן: דורון, יובל), עמ' 5-20.

הרחוק, כתב שליח העיתון **דבר** באנגליה מאמר שבו כך את המרירות בנושאים סוציאליים עם אי הנחת מהכישלונות בחזית:

הויכוח האחרון על קיצבות לזקנים ולאלמנות ודאי לא היה מגיע למידת המרירות שאליו הגיע אלמלא המתיחות הכרוכה בחוסר פעולה של הממשלה ובהרגשה של כשלונות צבאיים. אפייני הדבר, כי ההצבעה בשאלה פנימית דוקא היא שנתנה מספר קולות נגד הממשלה הגדול ביותר במשך שנות המלחמה. הסיבה היא שהמדיניות הסוציאלית, ובפרט הדאגה למצבם של הזקנים, מעניינת מאד ומעסיקה רבים מצירי הפועלים בפרלמנט, שאינם יכולים לראות באורח-רוח את אטיות התגשמותם של התקנות הקונסטרוקטיביות ושל השיפורים הסוציאליים על ידי הממשלה [...] ולא רק צירי הפועלים בלבד טוענים כי הגיעה השעה לתיכון סוציאלי לאלתר. גם סאר ויליאם ביאריגי העורך את התכניות הכלליות של הממשלה, דרש זה עתה בנאום שהממשלה תבטיח כי לא תסבול אבטלה [...] הוא הדגיש שאם יובטחו תמיכה מספקת של הממשלה בשירותי הבריאות הלאומית [...] יגביר העם את תמיכתו במאמץ המלחמה אשר בלעדיה לא ייתכן ניצחון.³²⁷

נושא הביטוח הפנסיוני והדאגה לקיום לאחר פרישה מעבודה, הועמדו ברמת חשיבות זהה להצלחה בפעילות המלחמתית, ואף צוינו כגורם התומך במאמץ המלחמה ובהשגת הנצחון המיוחל.

7. השפעת הקמת ועדת בוורידג' על הביטוח הפנסיוני בארץ ישראל

בדומה לתשומת הלב שלה זכתה עבודת ועדת בוורידג' בבריטניה, עוררו עבודתה ותכניתה עניין בקרב פעילי ההסתדרות שעסקו בתחום העזרה ההדדית. באפריל 1942 התכנסה ועידת ההסתדרות החמישית. השפעת כינונה של ועדת בוורידג' ניכר בהכנות לוועידה זו. באוקטובר 1941 פירסמה מפא"י חוברת שהכילה סיכום ימי עיון בנושא ההכנות לוועידה.³²⁸ אחד הנושאים הבולטים שבהם עסקה החוברת היה העזרה ההדדית. במאמר "בפתחי הדברים", הביע דוד רמז מזכיר ההסתדרות באותה עת, מרירות כלפי

³²⁷ אפרים ברוידא, "פעולות צבאיות וסוציאליות נמרצות", **דבר**, 4.8.1942, עמ' 1.

³²⁸ **שאלות ההסתדרות לקראת הבחירות אל הוועידה החמישית**, תל אביב אוקטובר 1941.

הממשלה שתמיכתה בעזרה ההדדית זעומה, וכלפי בעלי היכולת ביישוב שאינם מסייעים מספיק לעובדים. מנגד הצדיק רמז את ה"תרעומת הקשה" של חברי ההסתדרות, במיוחד של העובדים הקבועים, על המיסוי הגבוה המוטל עליהם לצורך מימון קיומם של מוסדות העזרה ההדדית. למרות התמרמרות זו של חברי ההסתדרות, הציע רמז: "לי נראה כי אין ההסתדרות צריכה לרדת מאותה הרמה של עזרה חברית שהגיעה אליה בגלל שנות המצוקה ומכוחן". בנושא הפנסיוני הצביע רמז על הצורך לתת את הדעת לנושא ביטוח הזיקנה:

וברצון או שלא ברצון, על פי החלטה תחילה, או שלא על פי החלטה תחילה, עמוד נעמוד בפני השאלה הזאת – שאלת הזיקנה: זיקנה מתוך אבדן כושר עבודה, זיקנה מתוך נכות, זיקנה מתוך גיל. שליטת ההסתדרות על עצמה תתכן רק מתוך מידה הכרחית של דאגה ויצירת כוח לאחריות מסוימת למלוא היקף חבריה. עלינו להכנס בעובי הקורה, כלומר: להרים את הקורה מהצד העבה.³²⁹

רמז הציג את נושא הביטוח הפנסיוני כחלק ממפעלי העזרה ההדדית שההסתדרות חייבת לשאת בעולם. שתי סיבות עיקריות נתן רמז לחובה זו, צעירותם של חברי ההסתדרות הינה מצב חולף הזיקנה כביטוי לאי יכולת לעבוד תגיע בגלל הגיל או בגלל בעיה פיזית ולכן אין להתעלם ממנה. הסיבה השנייה היא הדאגה לתקופת הזיקנה כחלק מהעזרה ההדדית בה נושאת ההסתדרות באחריות כלפי חבריה. בטיפול בנושא הפנסיוני הוא ראה חלק מתהליך הבניה של ההסתדרות ומרותה ("שליטתה על עצמה" בלשוננו). במאמר שני בחוברת, "בעיות יסוד", התייחס זלמן אהרונוביץ (ארן), גזבר ההסתדרות בתקופה זו, לבעיית המיסוי. התרעומת של חברי ההסתדרות, שרמז דיבר עליה, על גובה המיסים לצורך מימון מפעלי העזרה ההדדית, עלולה היתה לדעתו של ארן, לגרום לעזיבת חברים, ועל כן הזהיר:

נכון כי עומס המיסים בהסתדרות בא לרגל המעמסה של עזרה הדדית אשר ההסתדרות קיבלה או נאלצה לקבל על עצמה בשנים חמורות אלה, כידוע יותר משמונים אחוז של מסי ההסתדרות מופנים למוסדות של עזרה הדדית. נכון גם כי העומס שהוטל על העובד לרגלי

³²⁹ דוד רמז, "בפתחי דברים", שם, עמ' 4-5.

מתיחת התביעה לעזרה החדית [...] אסור להתעלם מלראות את העובדות השליליות בתכלית שנוצרו או שהתגברו עקב גודל המיסים בהסתדרות [...]. נראה כי צו השעה הוא, שבקביעת דרגת המיסים לקראת 1942 תשלוט ההכרה כי השאיפה למכסימום של חברות [עזרה החדית], בתוך ההסתדרות לא צריכה לפגוע בשאיפה של מכסימום חברים להסתדרות.³³⁰

ארן חידד את נושא נטל המיסים שאחזקת מוסדות העזרה ההדדית יצרה (יותר משמונים אחוזים של מסי ההסתדרות הופנו למימון מוסדות העזרה ההדדית). אולם גם הוא חשב כמו רמז כי על חברי ההסתדרות לשאת בנטל וזאת מפני שהמאמץ הארגוני להקמת ואחזקת מפעלי העזרה ההדדית הבטיחה לחברי ההסתדרות הגנה "מאנרכיה אירגונית – מקצועית". לדעתו על הנהגת ההסתדרות להתחשב בעת קביעת גובה מיסי ההסתדרות לא רק בצרכי מוסדות העזרה החדית אלא גם בצורך להגדיל את מספר חברי ההסתדרות ולמנוע נטישת חברים עקב נטל המס. גם הכותב השלישי בחוברת ישראל גורפינקל (גורי), מזכיר ועדת הביקורת של ההסתדרות וחבר מועצת עיריית תל-אביב, התייחס לנושא ביטוח הזיקנה: "בעית חברים מזדקנים: ההסתדרות מונה קרוב ל-6,000 חברים בגיל למעלה מ-45. מהם רק כ-500 חברי משקים יתרם – בערים ובמושבות. רובם כובשי עבודה, על גבם כבר חרשו כמה משברים שדלדלו את כוחם, וצפויים לרבים מהם ימים קשים לעת זיקנה".³³¹ גורי הציג את נושא הזיקנה כעניין שיחריף את בעיית מימון פרנסת הפרושים מעבודה בשל גילם המושתת על מוסדות העזרה ההדדית. בניגוד לארן, העלה גורי חשש כי המיסים הגבוהים לצורך מימון מוסדות העזרה ההדדית עלולים להביא לנטישת חברים ובכך יחלישו את ההסתדרות. הוא זיהה בין חברי ההסתדרות שני מחנות בנושא העזרה ההדדית: מחנה "החותר למאמץ גדול יותר ופתרונות נועזים על ידי הטלת מצוות וחומרות נוספות על חברי ההסתדרות, וחלק שני – שמרני, כאילו, המקל במצוות העזרה ההדדית".³³² גורי טען כי ההסתדרות המבוססת על יסודות וולונטריים אינה מדינה ויכולתה להטיל מרות מוגבלת. לכן הפתרון, לדעתו, נמצא בפיתוח הדרגתי הנשען על גיבוש תכנית ארוכת טווח של מוסדות העזרה ההדדית. שלושה מהאישים הבולטים במנגנון ההסתדרות הציבו במוקד הכנות מפלגתם לוועידה את מוסדות העזרה ההדדית ומימונם. בין הבעיות החשובות שמוסדות אלו היו אמורים לפתור הודגש נושא ביטוח הזיקנה. שלושתם הצביעו על בעיית מימון מוסדות העזרה החדית שהסתמכו על מיסי חבר בלבד, ופעלו ללא השתתפות

³³⁰ זלמן אהרונוביץ, "בעיות יסוד", שם, עמ' 13-14.

³³¹ ישראל גורפינקל, "בעיות חברתיות וארגוניות", שם, עמ' 23.

³³² שם, עמ' 25.

המדינה. העיסוק בנושא הביטוח הסוציאלי נבע מהצורך במוסדות העזרה ההדדית שהודגם במשבר הכלכלי של המחצית השנייה של שנות השלושים, מההבנה כי הצורך בהם ילך ויגדל עם העלייה הממוצעת בגיל החברים, מתחושת ההתמרמרות על נטל המס בציבור החברים ומהאוירה שיצרה כינונה של ועדת בוורידג' באנגליה, לגבי חיוניות הסדרת סוגיית הביטוח הסוציאלי.

פרסום אחר לקראת ועידת ההסתדרות הופיע בנובמבר, 1941 וחובר על ידי שמואל יבנאלי, בתקופה זו חבר הנהלת קרן "מצבי" שנועדה לסייע סיוע ראשוני למשפחת חבר שנפטר, ולימים מנהלה, וכן חבר בוועד המפקח של מוסדות הגמל בהסתדרות.³³³ בשולי המאמר שפורסם כרשימה בעתון (המאמר יצא לאור גם כספרון על ידי ההסתדרות),³³⁴ כתב יבנאלי כי סיבת כתיבתו הינה: "נתבקשתי על ידי חבר לערוך ראשי פרקים בדבר שאלת ביטוח לעת זיקנה כהכנה ליום שידובר בה בוועידת ההסתדרות. מסרתי בזאת את הדברים האמורים, ויהי רצון שיתקבלו על לבם של הקוראים".³³⁵ הערה זו מצביעה על כוונת גורמים בהסתדרות, כנראה מתוך מוסדות הגמל והעזרה ההדדית, להעלות בוועידה החמישית שעמדה להתכנס באפריל 1942 את נושא הביטוח הפנסיוני כעניין שנחוץ לדון בו ולקבל החלטות לגביו. כוונתם באה על רקע התחושה והפרסומים על הביטוח הפנסיוני החלקי שמספקות קופות התגמולים, ועל רקע הדיונים בתכנית לביטוח סוציאלי שהתקיימו בבריטניה. במאמר סקר יבנאלי את קשיי קרנות העזרה ההדדית של ההסתדרות, הסדרי הפנסיה הקיימים בעולם ואת מצב ביטוח הזיקנה בחו"ל ובארץ:

קרנות לביטוח פועלים לעת זיקנה נוסדו במדינות הנאורות בעשרות השנים האחרונות. באחדות מהן קיימת פנסיה כללית לעת זיקנה לכל אזרחיהן, המשתלמות מקופת המדינה. אולם בהרבה מדינות קיימות קרנות לביטוח סוגים שונים של פועלים, או לביטוח כל הפועלים, בתור מוסדות מיוחדים של ביטוח סוציאלי, המבוססים על השתתפות שלושה גורמים: העובדים, המעבידים, והממשלה. אצלנו רחוקה עדיין הממשלה מדאגה לכל

³³³ מועצת מצבי – הצגת תקנות מצבי על ידי חבר ההנהלה שמואל יבנאלי, 7.1938, אה"ע, IV-15-12-104; ישיבת הנהלת מצבי, 18.11.1942, שם, IV-208-1-2953; רשימת החברים הנבחרים בהנהלת מצבי, 29.8.1947, שם, IV-228-3-804; מכתב מרדכי נמיר לשמואל יבנאלי, הודעת הוועדה המרכזת על מינוי למנהל מוסדות הגמל "דור לדור" ו"מצבי", 5.3.1953, שם, IV-104-12-11.

³³⁴ שמואל יבנאלי, "ביטוח לעת זיקנה", דבר, 7.11.1941, עמ' 3-4 (להלן: יבנאלי, **ביטוח לעת זיקנה**).

³³⁵ יבנאלי לא פירט מי הוא אותו חבר. יתכן כי מדובר באהרון בקר, שעמד בתקופה זו בראש מוסדות הגמל של ההסתדרות (קרן חוסר עבודה, משען, מצבי ו"דור לדור"), ובשנות השישים כיהן כמזכ"ל ההסתדרות. לפי פרוטוקולים של הנהלות מוסדות אלו בקר ויבנאלי ניהלו אותם בפועל בשנות השלושים והארבעים.

האזרחים הזקנים שבארצנו, אולם מצד המעבידים ישנן כמה התחלות בצורת השתתפות המוסדות הלאומיים, מוסדות ההסתדרות וכמה מוסדות כספיים בקופות פנסיה אחרות ובעיקר בקופות תגמולים של עובדיהם שאינן בעצם קופות פנסיה, אבל שמכילות אפשרויות פוטנציאליות לכך במידה ידועה.³³⁶

יבנאלי הצביע על שתי הבעיות העיקריות בביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים: קופות התגמולים אינן בעצם קופות פנסיה והן אינן מספקות פתרון כולל. "אין עדיין דאגה כוללת בהסתדרות לימי זיקנה של חבריה, הן לאלה מביניהם שהגיעו כעת כבר לגיל כזה והן לכל שאר החברים העתידיים להגיע אילו במשך הזמן". חוסר דאגה זו הביא לדעת יבנאלי לחוסר שוויון בסיכוי להגיע לביטוח פנסיוני. לסוג אחד של עובדים המבוטח בקופות התגמולים המרכזות בהדרגה אמצעים כספיים יש סיכוי להגיע לביטוח, בעוד שלסוג השני שכלל את רוב ציבור הפועלים, שלא היה מבוטח בקופות תגמולים, לא היה כלל סיכוי להגיע לביטוח. הדאגה לביטוח לעת זיקנה בהסתדרות, סבר יבנאלי, "צריכה לבוא לידי ביטוי הן על ידי דרישה מוגברת מאת הממשלה ומאת המעבידים והן על ידי פעולה עצמית מאורגנת בכוחנו שלנו, [בהסתדרות], עד כמה שניתן לנו לעשות".³³⁷ הדגם שהציע לאמץ בביטוח הפנסיוני היה כדגם הביטוח הרפואי בקופת חולים והתמיכה במשפחת נפטר על ידי קרן מציב. פעילות מוסדות אלו הוכיחה לדעתו את היתרונות הקיימים בביטוח שבו משתתפים חברים רבים, הן בזכות הפרמיה הנמוכה והן עקב יכולתם לשלם תגמולים. כהכנה לדיון בנושא במוסדות העליונים של ההסתדרות, הציע יבנאלי את רעיון הביטוח הפנסיוני הכללי, שיתבסס על פעילות קופות התגמולים, אך לא ברמה המפעלית אלא הכלל הסתדרותית. הביטוח ימומן על ידי עובדים, מעבידים וכן ממקורות ממשלתיים. להצדקת הצורך הדחוף בהחלטות לקידום הקמת הביטוח הכללי, ניתח יבנאלי את תוצאות מפקד לשכת המס המרכזית בסוף 1940, שלפיו מספר חברי ההסתדרות שגילם עלה על 60 אינו גבוה עדיין (הגיע ל-395 חברים בלבד), אך נמצא במגמת עלייה. בחישוב ובהשוואה למדינות אחרות הצביע יבנאלי על צפי לעלייה מתונה במספר החברים שיגיעו לגיל הפנסיה ומעלה עד שנות החמישים. היחס בין מספר הצעירים למבוגרים עמד בארץ ישראל על מבוגר אחד ל-14 צעירים, לעומת 1 ל-10 בגרמניה למשל. יחס זה יאפשר להקים קרן פנסיה ולצבור אמצעים

³³⁶ יבנאלי, **ביטוח לעת זיקנה**, עמ' 5-6.

³³⁷ שם, עמ' 6-7.

לקראת הגידול במספר המבוגרים בגיל הפנסיה, וזאת בהתבסס על שינוי הדרגתי שיתחולל ביחס המספרי שבין צעירים ומבוגרים באוכלוסייה. בינואר 1942 פירסם מאיר בננסון תגובה למאמר זה ובו טען:

בהערכת הצעתו של הח' יבנאלי יש ליתן את הדעת על העובדות הבאות:

א. אין לנו היום שום תקווה שהממשלה תקבל עליה את היוזמה להוציא תחיקה בשאלת הבטחת העובד לעת זיקנתו. אין סיכויים שהממשלה תשתתף ביצירת הקרנות ההכרחיות לשם ביטוח שלם ותכליתי לעת זיקנה ושתחייב גם את המעביד לתת חלקו לביטוח זה.

ב. ביטוח ממשי שלם לעת זיקנה לא יתכן מבלי להבטיח לעובד חלק מספיק משכר-עבודתו הנורמלי. העובד העוזב את שוק-העבודה מחמת זיקנה זכאי לבלות את מנת-חיו האחרונה כמעט באותם תנאי-חיים החומריים שהיה נתון בהם בשעת כושר עבודתו [...]. עם הגשמת המפעל (ביטוח פנסיוני) תצטרך ההסתדרות להתחיל בפעולה למען השתתפות המעבידים בביטוח זה. הדרך לכך יכולה להיות הקמת קרנות הפנסיה ליד המפעלים.³³⁸

מאיר בננסון קיבל את דעתו של יבנאלי בנוגע לצורך בביטוח פנסיוני באמצעות קרן פנסיה שתבטיח תשלום פנסיה חודשית לעובד שפרש, אך פסל את הצעתו לפנות לממשלה ולדרוש את השתתפותה. הוא חזר על עמדה שהציג מרדכי בננסון ב-1936, לפיה אין סיכוי שהממשלה תשתתף במימון ביטוח פנסיוני. לכן נשארה רק האפשרות של הקמת קרנות פנסיה במסגרת חברות ביטוח פרטיות או במסגרות מפעליות, ולא כלליות כפי שהציע יבנאלי, כשהפתרון הריאלי למימון הקמת קרנות אלו היא השתתפות המעבידים. בגיוס המעבידים למטרה זו ראה מאיר בננסון את תפקיד ההסתדרות. יש לציין כי בתקופה זו כבר נוסדו ופעלו לא מעט קופות תגמולים מפעליות, שהקמתן היתה פרי יוזמת ההסתדרות במהלכי משא ומתן עם מעבידים על תנאי עבודה במפעליהם. למרות שלא אמר זאת במפורש, כוונתו של בננסון היתה לשלב הבא של הקמת קרנות פנסיה המבטיחות "ביטוח ממשי שלם לעת זיקנה" ולא רק סכום חיסכון חד פעמי שנצבר בקופת תגמולים. בננסון חשש שאם ההסתדרות לא תעזור בהקמת קופות הפנסיה המפעליות

³³⁸ מאיר בננסון, "ביטוח לעת זיקנה", דבר, 15.1.1942, עמ' 2.

ובפיתוחן, עלולים חברים בקופות התגמולים להמנע ממעבר לקופות הפנסיה מתוך הנחה כי הם מבוטחים. גם חברי קיבוצים הרואים בחברותם בקיבוץ ביטוח לעת זיקנה לא ימהרו לחסוך בקרנות הפנסיה. במצב כזה, התריע בנסון, יפגע הסיכוי להגיע לקרן פנסיה מרכזית. בביקורת של בנסון על תכניתו של יבנאלי ובתוכניתו הוא, ניתן לראות את ההבדל בין הרצוי קרי החזון של יבנאלי לפיו תוקם קרן פנסיה כללית בהשתתפות המדינה במימון, לבין תכנית מעשית ברת השגה לטווח הקרוב שהציע בנסון, שקרא להקמת קרנות פנסיה פרטיות ומפעליות בתמיכת ההסתדרות ובמימון עובדים ומעבידים כשלב ראשון בדרך להקמת קרן פנסיה כללית.

בפירסום אחר לקראת הוועידה החמישית סיכם אבא חושי, ממנהיגי ההסתדרות ומזכיר מועצת פועלי חיפה באותה תקופה, את הישגי ההסתדרות בנושא תנאי העבודה. במאמרו הוא סקר את נושאי החופשה השנתית, חופשת המחלה, ביטוח מפני תאונות עבודה וביטוח הזיקנה:

אחד ההישגים החשובים ביותר של ההסתדרות בתקופה זו הוא בלא ספק דבר הקמת קופות התגמולים במקומות עבודה לא מעטים. עוד לפני שנים אחדות לא היתה השאלה החיונית הזו של ביטוח סוציאלי מעורב, פופולרית ביותר לא רק בקרב נותני העבודה, אלא גם בציבור הפועלים וצריך היה להשפיע לא מעט כוחות בהסברת חשיבות הענין וחיוניותו בכדי להביא את חברינו לידי הכרה כי אמנם זו אחת השאלות החשובות והחיוניות ביותר. הגיל הממוצע של הפועלים במפעלי התעשייה הותיקים מגיע כבר ל-33 – 36 שנים, הלוב המכריע של הפועלים האלה הינם בעלי משפחה ושאלת הדאגה לידי זיקנה, למקרי מות ונכות היא שאלה הדורשת פתרון דחוף.³³⁹

במאמרו נגע אבא חושי בבעיית המודעות הנמוכה של האוכלוסייה ביישוב היהודי הצעירה יחסית, לצורך בביטוח הפנסיוני. לדעתו השינויים באוכלוסייה התבגרות (הוא ציין כי פועלי התעשייה עברו בממצוע את גיל ה-33), והקמת משפחות חייבו פתרון לשאלת הפרנסה לעת זיקנה או נכות, ולכן הושקעו משאבים בהסברת הצורך. חושי הצביע על ההסתדרות כארגון עובדים שהיה ער להתפתחות הדמוגרפית והמצב המשפחתי והציג את ההישגים בתחום הביטוח הפנסיוני על ידי יצירת קופות תגמולים במפעלים רבים,

³³⁹ אבא חושי, "הפועל בתעשייה", דבר, 13.11.1941, עמ' 2.

הסדרת ביטוחים משלימים בחברות ביטוח. ההסתדרות עמדה להערכתו בנושא קופות התגמולים בתחילת דרכה, כיוון שלא כל מפעלי התעשייה הקימו קופות תגמולים, וטרם נמצאה שיטה אחידה ויעילה לשמירת ערך החסכונות. מאמרו, שהציג את השקפת אחד ממנהיגי ההסתדרות (באותה עת מזכיר מועצת פועלי חיפה), בנושא הפנסיה, הצביע על הכרת מנהיגי ציבור בתהליך התבגרות החברה הצעירה המונהגת על ידם ועל הצורך שראו להעלות את המודעות של חבריה לתהליך זה. הפתרון לדעתו היה מצוי בקופות התגמולים ועל כן למרות עלותם הגבוהה לחברים, יש לפעול להפצתן.

באפריל 1942 התכנסה הוועידה החמישית של ההסתדרות, לנוכח מלחמת העולם ושואת יהודי אירופה. כל החלטות הוועידה נסבו על נושא המלחמה, התגייסות לצבא הבריטי ומאמצים מיוחדים להגברת הייצור. נושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני לא עלה לדיון, ובהחלטות הוועידה הוזכרו זכויות סוציאליות רק בהקשר לזכויות המתגייסים לצבא.

8. התגובות בארץ ישראל למסקנות ועדת בוורידג'

מסקנות ועדת בוורידג' פורסמו בנובמבר 1942 והוצגו כתכנית למדיניות חברתית כוללת האמורה לטפל בחמש בעיות יסוד סוציאליות, או חמשת ה"ענקים" כהגדרת בוורידג': מחסור, חולי, בערות, עוני ואבטלה. התכנית נבנתה על בסיס שלושה עקרונות יסוד: הראשון, הפעילות העתידית בנושא הבטחון הסוציאלי לא תוגבל על ידי שיקולים אינטרסנטיים ותהווה מהפכה וחידוש ולא תיקון מצב בלבד. השני, שהביטוח הסוציאלי יוקם במסגרת ארגון אחד בלבד בכפוף למדיניות חברתית כוללת שתענה על חמשת בעיות היסוד שהוגדרו. העיקרון השלישי קבע כי בטחון סוציאלי יושג בדרך של שיתוף פעולה בין המדינה לבין הפרט. בכפוף לעקרונות אלו הוצע כי תוקם מערכת כוללת של ביטוח סוציאלי שתבטיח לכל האוכלוסייה, ללא תלות בגובה הכנסתה, רמת הכנסה מינימלית, שממנה אין ירידה. רמת הכנסה זו אמורה להוביל לחופש ממחסור. בעיית האבטלה תטופל באמצעות ניהול מדיניות של תעסוקה מלאה ומניעת אבטלה. בעיית החולי תמצא את פתרונה בהקמת שירותי בריאות לאומיים פתוחים וחופשיים לכלל האזרחים שיטפלו ברפואה מונעת, בריפוי ובשיקום לאחר מחלה. מערכת של קצבאות ילדים תדאג לצרכים ולחינוך הילדים. התכנית אמורה היתה להתבצע כביטוח הממומן בחלקו הגדול על ידי גביית דמי ביטוח אחידים מהאוכלוסייה והשתתפות במימון וניהול אדמיניסטרטיבי על ידי המדינה. הביטוח ישלם גימלאות אחידות (Flat Rate Contributions and Flat Rate Benefits), לשלוש קבוצות אזרחים: שכירים, עצמאיים ואזרחים שאינם שכירים או עצמאיים, ובהם כאלה שאינם עובדים מחמת גיל. תכנית

הביטוח הסוציאלי של ועדת בוורידג' שאפה להלחם בעוני באמצעות קיצבאות כספיות ולא בדרך של מתן שירותי רווחה על ידי המדינה. להוציא שירותי בריאות, השאירה התכנית לאזרחים חופש פעולה אישי בהספקת צרכיהם, כשהמדינה דואגת למימון בעת הצורך באמצעות תשלומי ביטוח.³⁴⁰ דו"ח הוועדה פורסם בהרחבה בעיתונות והופץ במאות אלפי עותקים על ידי מיניסטרוני המידע הבריטי. הפרסום נועד לעודד את חיילי בריטניה ברחבי העולם באמצעות הצגת תמונת עתיד שבה תובטח רווחתם. הדו"ח הופץ גם לארגוני המחותרת במדינות הכבושות על ידי גרמניה, כדגם של שלטון דמוקרטי הדואג לרווחת אזרחיו ושיש לשאוף להשגתו.³⁴¹ הדו"ח התקבל בציבור ובעיתונות הבריטית לרוב בהתלהבות (להוציא חלק מהפקידות במשרדי הממשלה, וחלק מאנשי העסקים השמרניים), והוגדר בטיימס של לונדון כמסמך חשוב, בעל השפעה עמוקה ומיידי שצריך וחיוב לממש שינוי חברתי בבריטניה.³⁴²

התגובות להקמת הוועדה ולפרסום תכנית בוורידג' בארץ ישראל היו בדרך כלל חיוביות, אם כי נמתחה ביקורת על חלקים ממנה. ההתייחסות הציבורית לתכנית הביטוח הסוציאלי של בוורידג' קיבלה ביטוי נרחב בעיתונים לאחר פרסום הדו"ח בסוף 1942 ובמהלך שנת 1943. יהודה גוטהלף, חבר מערכת **דבר**, תיאר את הדו"ח כתכנית לביטוח סוציאלי שתממש את הסעיף של חופש ממחסור לכל גבר אשה וילד על פי שיטה אחידה בזכות ולא בחסד. גוטהלף ציין את ההתלהבות הניכרת עם פרסום התכנית, שהתבטאה במכירת שבעים אלף עותקים שלה ביום אחד בלבד (במקורות אחרים מדובר על שבוע אחד). לאנגליה שאחרי קבלת התכנית קרא גוטהלף "ארץ העזרה הסוציאלית" וכן תהא אם התכנית היא ביטוח סוציאלי במקום סוציאליזם. לדעתו לא היה בתכנית מענה לכלל הדרישות של מעמד הפועלים והוא הביע חשש כי היא לא תצליח אם לא תיפתר בעיית האבטלה בבריטניה.³⁴³ ביקורת על אי השתתפות המדינה בביטוח הסוציאלי הרפואי בארץ וזאת בניגוד למה שנכתב בתכנית בוורידג', פורסמה ב-**דבר**.³⁴⁴ קורט

³⁴⁰ ראו הדו"ח באתר: *Social Insurance and Allied Report by Sir William Beveridge Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942.* legacy.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html

³⁴¹ התעמולה הנאצית תרגמה את הדו"ח והציגה אותו כהעתק לתוכנית ביטוח סוציאלי שהונהג בגרמניה. ראו, האריס, **בוורידג'**, עמ' 420.

³⁴² Correlli Barnett, *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation*, London 1986, pp. 30-32; האריס, **בוורידג'**, עמ' 419-426; **בוורידג'**, **עוצמה**, עמ' 313-333. בביוגרפיה שלו הביא בוורידג' גם תגובות ושאלות שהופנו אליו ממקומות שונים ובהם גם מרופאה מתל אביב שתיארה עצמה כאחת מאינספור התושבים היהודים בפלשתינה שמרגישים אסירי תודה על תפיסתו הגאונית המובילה לקידום סוציאלי בדרכי שלום. **בוורידג'**, **עוצמה**, עמ' 322; אברהם דורון, **יובל**, עמ' 11-13.

³⁴³ יהודה גוטהלף, "התכנית הבריטית הגדולה לביטוח סוציאלי", **דבר**, 17.12.1942, עמ' 2.

³⁴⁴ מ"ד, "לשירותים הסוציאליים", **דבר**, 23.12.1942, עמ' 1.

מנדלסון, היועץ הכלכלי של בנק אנגלו פלשתינה בע"מ (אחרי הקמת המדינה מילא תפקידים בכירים במשרד האוצר ובהם מנהל המכס והממונה על הכנסות המדינה), הגדיר את תכנית בוורידג' כתכנית ש"קבעה בטחון סוציאלי כעיקרון ראשי של חיי הציבור [...] שתי הנקודות החשובות ביותר בתכנית הן שיטת שרות רפואי חינם לכל אזרח ואזרח והרחבת הפנסיות על כל האוכלוסייה". מנדלסון הצר על המצב הקיים בארץ ישראל:

ארץ ישראל רחוקה מאוד מתכניות מקיפות כאלו. אין לנו ביטוח נגד חוסר עבודה, אין אצלנו שיטת הפנסיה. בזמן המשבר החמור ביותר הוסיפה ממשלת ארץ ישראל לתקציב בשביל עזרה סוציאלית של הוועד הלאומי סך הכל 50 אלף לירות בלבד. התמיכה לשירותים הרפואיים של היישוב הם נמוכים ביותר, המשק המודרני זקוק לשירותים סוציאליים לביטחון של המוני האוכלוסייה וגם לסטאביליזציה מסוימת של התעסוקה. בארץ ישראל לא צעדה הממשלה עם ההתפתחות הכלכלית של הארץ [...] הגיע הזמן להניח את אבן היסוד הסוציאלי בתמיכה כספית מצד המדינה גם בארצנו.³⁴⁵

מנדלסון הסב את תשומת הלב לא רק להעדר שיטת פנסיה, אלא גם לבעיית מימון הפנסיה. הפתרון היה טמון לדעתו בהקמת תשתית ביטוחית ופנסיה ובמימון (לפחות השתתפות), המדינה. במסיבת עיתונאים שקיים מנהל מחלקת העבודה בממשלת המנדט רוברט גרייבס הוא אמר ש"תכנית בוורידג' תשפיע על ההתפתחות (של מוסדות העזרה ההדדית), בארץ-ישראל".³⁴⁶ במאמר שפורסם בדבר הוצגה תכנית בוורידג' כ"פשרה בין הכוחות הסוציאליים והפוליטיים", צוין שהיא חלקית "וההמונים לא יסכימו כי מלחמתם נאסרה רק על הגנת הקיים, וכי דרישת הביטחון הכלכלי והסוציאלי תעמוד בראש מאויהם".³⁴⁷ במאמר נלהב אחר הוגדרה התכנית כהקדמה ליצירתו של עולם טוב יותר, אך גם הובעה ביקורת על הצורך בהשתתפות העובדים במימון הביטוח שתקטין את כוח הקניה שלהם וכן כי התכנית אינה פותרת בעיות

³⁴⁵ קורט מנדלסון, "בטחון סוציאלי", הארץ, 9.12.1942, עמ' 3.

³⁴⁶ "מה דעת מר גרייבס על יחסי-העבודה בארץ ישראל", דבר, 1.1.1943, עמ' 6.

³⁴⁷ מסתכל, "מה צפוי לעולם מחר?", דבר, 21.1.1943, עמ' 2.

אבטלה.³⁴⁸ הפרסום הרב של התכנית כלל בצד דברי השבח והתקווה שעוררה גם הבעת אכזבה ממנה, שנשמעה במיוחד בחוגים האזרחיים:

לאחר הפרסום הרב שנעשה לדו"ח של סיר וויליאם באורידג', לאחר שאחרים כינוהו "אבן פינה בהתפתחות החברתית" והוא עצמו אמר על הצעותיו שבכמה דרכים הריהם מהפכה, אחרי כל אלה עושה הקריאה בדבריו (אמנם לפי שעה הגיעו לידנו רק סיכומים מקוצרים), רושם משונה וגם מאכזב. כי במקום רעיונות מהפכניים וניתוחים חברתיים אנו מוצאים כאן שפע של מספרים וטבלאות סטטיסטיות, פרטים ופרטי פרטים אדמיניסטרטיביים, חישובים תקציביים וכיוצא בזה ואף ההצעות עצמן רחוקות הן מלהבטיח אותו שחרור ממחסור שעליו מדובר בתכנית.³⁴⁹

בהמשך הסביר משה אטר (אטינגר), העורך הכלכלי של הארץ, כי למעשה מדובר ברעיון ביטוחי ומקבלי הפנסיות יקבלו את הסכומים שהם חסכו. הוא טען שהתכנית אינה בגדר חידוש מהפכני ואף לא מהווה פתרון לבעיות המחסור. במהלך הדיונים בפרלמנט הבריטי, כשנוצר הרושם שהממשלה אינה ממהרת ליישם את המלצות הדו"ח בנושא הפנסיות, ואף לא ברורה מידת אפשרות יישומה בפועל, ציטט עיתון הארץ התבטאות בעיתון דיילי מייל שלפיה ניסיונות הממשלה לדחות את שיטת פנסיות הזיקנה שללה מתכנית בוורידג' את חוט השידרה שלה.³⁵⁰ יצחק קנב, שהסביר את נושא הביטוח הפנסיוני בתכנית בוורידג' ואת עלותו המשוערת, הבהיר שהגידול בתקציב הפנסיות נגרם עקב הגידול במספר מקבלי הפנסיות ולא רק בגלל הגידול בסכום הפנסיות. הסיבה לתופעה זו, העריך, הינה דמוגרפית:

בעיה דמוגרפית זו, המעניינת כשלעצמה מכריעה בהערכות ובחישובים. מספר הזקנים גדל והולך בחברה המודרנית משתי סיבות: התפתחות המדע הרפואי וההיגייני מסייעת לאריכות חיו של האדם, ולעומת זאת פוחת והולך מספר הלידות. שתי תופעות אלו: ירידת הילודה

³⁴⁸ שמואל סבוראי, "לתכנית באואריג", דבר, 21.1.1943, עמ' 2.

³⁴⁹ משה אטר, "מה מציע באורידג'?", הארץ, 17.2.1943, עמ' 2.

³⁵⁰ "משבר פוליטי בגלל דו"ח בוורידג'?", הארץ, 18.2.1943, עמ' 2.

וריבוי הזקנים חוללו שינוי כביר בהרכב האוכלוסייה לפי הגיל, מספר הזקנים ביחס לצעירים ולאנשים בגיל העמידה עולה במהירות.³⁵¹

בהמשך המאמר הביא קנב נתונים על אחוז הזקנים (גברים מעל גיל 65 ונשים מעל גיל 60), באוכלוסייה. ב-1901 הם היו 6.2 אחוז באוכלוסייה, ב-1931 הם היו 9.6 אחוז באוכלוסייה, בעת כתיבת הדו"ח ב-1941 הם היו 12 אחוז והתחזית ל-1971 הגיעה ל-20.8 אחוז באוכלוסייה). קנב כיהן באותה תקופה כיושב ראש מזכירות קופת חולים. כמוסמך בית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בלונדון, הוא נחשב לבר סמכא בכל נושאי הביטוח הסוציאלי והפנסיוני. במאמרו ביקש קנב להסב את תשומת הלב הציבורית לנושא הפנסיה גם בחברה צעירה מהחברה שדו"ח בוורידג' דן בה. תהליך הזדקנות האוכלוסייה שתיאר אירע בארצות רבות יתרחש גם בארץ ישראל. לכן יש להיערך אליו כפי שאנגליה נערכה. קנב ציין את העלויות של ביטוח פנסיוני, אך הזהיר: "הפנסיה שמקבל הזקן באנגליה כיום היא כה זעומה שאין בה כדי לאפשר קיום מינמלי. משום כך דורשת מפלגת העבודה [הלייבור], בכל הזדמנות, שפנסיה זו תוגדל. ואם תיקון זה לא יוגשם אף באורח מודרג זה כבהצעת באואריג' תתערער התכנית לבטחון סוציאלי".³⁵² הוא ראה בביטוח הפנסיוני ובתשלום קיצבת פנסיה בסכום הוגן, כפי שדרש הלייבור, אבן פינה של הביטוח הסוציאלי כולו. לכן גרס כי יש לממש את תכנית הביטוח הפנסיוני, אפילו בהדרגה, אך לא לבטלו או להתעלם ממנו. את התייחסותו לתכנית בוורידג' בהקשר של הביטוח הסוציאלי והפנסיוני בארץ ישראל, הביע קנב בפתח לתרגום התכנית לעברית,³⁵³ שנעשה ביזמת ארן. קנב כתב:

עובד עברי בארץ ישראל הקורא בתכנית באואריג', ששמה מרומם עתה על כל לשון, ודאי לא יראה בה בשורת גאולה לחברה אף לא חידוש בעצם התפיסה הראשונית בדבר חובת הכלל לפרט ענינים שתנועת הפועלים בעולם בדורות האחרונים, ותנועת העבודה בארץ ישראל מיום היותה, לא חדלו מהגות בהם ומלבקש דרכי הגשמה אליהם. אך אם גם יהיה הקורא

³⁵¹ יצחק קניבסקי (קנב), "תכנית באואריג' במבחן ראשון", **דבר**, 18.3.1943, עמ' 2. הנושא הדמוגרפי בארץ ישראל הועלה לדיון בוועידת קופת החולים על ידי פרופסור רוברטו בקי, מנהל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רפואית, שהציג נתונים המראים ירידה בילודה בסקטור היהודי, שנגרמה לדעתו בעיקר עקב חוסר בטחון כלכלי. "בעיית הילודה", **הארץ**, 12.4.1943, עמ' 2.

³⁵² קניבסקי, "תכנית באואריג' במבחן ראשון", **דבר**, 18.3.1943, עמ' 2.

³⁵³ יצחק קניבסקי (קנב), **תוכנית באואריג'**, תל-אביב יוני 1943, עמ' 3-4.

משוחרר מהתלהבות יתרה, הרי לא יוכל להתעלם מערכה של התכנית בשביל הפועל האנגלי בתנאי אנגליה, גם לא יוכל להבליג על רגש של עלבון וקנאה כ"נייטיב" באחת הארצות של האימפריה הבריטית. קנאה בשוכני האיים האירופיים של האימפריה שזכו לתכנית של ביטוח סוציאלי ממלכתי משוכלל, והמדינה כבר עושה להגשמת חלקים ממנה. ואילו אנו בארצנו הקטנה, הכפופה לאותו שלטון אדיר של בריטניה רבתי, לא זכינו לחוקי עבודה פרימיטיביים ביותר, ולא בלבד שאין בה זכר לביטוח סוציאלי ממלכתי אלא שאין אפילו עידוד אמת למאמצי הביטוח העצמי של תנועת הפועלים. והרגשת עלבון-על שום שאין ארצנו ראויה כלל וכלל לפוליטיקה נחשלת כזאת בשדה הסוציאלי, לא מצד רמתם התרבותית של יושביה ולא מצד כוח היצירה ורצון היצירה הגלום בהם ולא מצד המעשה הגדול שנעשה בה בדור האחרון, בפיתוח הארץ בתרבותה ובתיקון החיים הסוציאליים בקרבה.³⁵⁴

קנב לא התלהב מתכנית בוורידג' כתכנית תיאורטית אוניברסלית. עיקר ההטבה הגלומה בתכנית היתה צפויה להיות עבור העובד האנגלי. העובד בארץ ישראל הכיר את הצורך בביטוחים סוציאליים וההסתדרות פעלה להגשמתם, גם ללא סיוע המדינה. בהמשך החוברת פירט קנב את מוסדות העזרה ההדדית כקופת החולים, קרן הנכות, קרן חוסר העבודה, קרן מציב וקרן מדור לדור, שאותן תיאר כ"רשת מפותחת של מוסדות ביטוח המבוססים על אדני העזרה ההדדית של הפועלים ובעיקר על אמצעיהם בלבד".³⁵⁵ ייחודה של תכנית בוורידג' בעיני קנב היה מצוי במימון הממלכתי. ביטוח סוציאלי בחסות ובמימון המדינה והאזרחים הוא החידוש והמיוחדות בתכנית בוורידג'. קנב הביע הערכה רבה לחידוש זה, אך במקביל ביטא גם את קנאתו ועלבוננו על שלא נהנה ממנו כנתין האימפריה. הוא הצר על כך שהממשלה לא דאגה לעידוד המפעלים הסוציאליים המאורגנים והממומנים על ידי ארגוני הפועלים בארץ ישראל. קנב הביע אכזבה מהעדר התמיכה הבריטית בתוכניות הביטוח הסוציאלי של תנועת הפועלים בארץ ישראל. הוא קיווה, כנראה, כי תוכנית בוורידג' תתמוך במאמץ העצמי להקמת ביטוחים סוציאליים בארץ ישראל העולים בקנה אחד עם עקרונות אוניברסליים, באמצעות חוקי עבודה והסדרי מימון. על פי הבנתו, התעלמות תוכנית בוורידג' מהגשמת תוכניות ביטוח עצמיים בארץ והעדר התמיכה בהם נבעו מתפיסת הממשלה הבריטית את היישוב היהודי כבעל רמה תרבותית ויצירתית נחשלת שאינה ראויה להכלל

³⁵⁴ שם, עמ' 7.

³⁵⁵ שם, עמ' 9.

במסגרת של התכנית החדשנית. כתוצאה מתפיסה זו לא תמכה התוכנית בביטוח הסוציאלי שהקימה תנועת הפועלים ללא עזרת הממשלה, אפילו לא באמצעות חוקי עבודה בסיסיים. בפתח לחוברת שבה הופיע תרגום של דו"ח בוורידג', הוא נתן ביטוי לתפיסה אותה הביעו בהזדמנויות שונות בעלי תפקידים במוסדות הסתדרות כיבנאלי ואנשי מקצוע כמאיר בנסון. על פי תפיסה זו קרנות פנסיה במסגרת ביטוח סוציאלי מקיף הן הביטוח הפנסיוני העדיף, וביטוח סוציאלי כולל צריך להתקיים בניהול והשתתפות המדינה. תגובות נוספות לתכנית בוורידג' פורסמו בעיתונים במהלך שנת 1943, בעת הדיונים בפרלמנט הבריטי ובוועידת הלייבור. עמדה מעורבת, קבלה ואף התלהבות לצד ביקורת על חלקים מתכנית בוורידג', פורסמה בבטאון **השומר הצעיר** :

למען האמת עלינו להודות שיש בה, בתכנית הביטוח החדשה הרבה מן המעוף ומן ההקפים הסוציאליים הרחבים [...] כך זכה גם סיר וויליאם בוואריג' שייעשה נביאו של העולם החדש בבריטניה שלאחר המלחמה [...] אלא מאי גם על שמש יש כתמים, כידוע משאנו מסתכלים בכתמים של שמש תכניתו של סיר וויליאם עולה על לבנו הרהור שלא כתמים הם כל עיקר אלא חורים.³⁵⁶

לדעת הכותבים **בהשומר הצעיר** הסיבות להקמת הוועדה ולגיבוש התכנית, שיש בה מן החיוב, היו פחד מפני מהפכה סוציאליסטית ולא מהצורך להיטיב עם מעמדות הפועלים: "כל עיקרן אינן תכניות אלה אלא ביטוח לחרדת העתיד שתקפה את המעמדות השליטים". מכאן ש"לא פחות מאשר לביטוח סוציאלי של ההמונים מכוונת גם תכנית בוורידג' לביטוח סוציאלי של הבורגנות מפני אסון המהפכה".³⁵⁷

תכנית בוורידג' שימשה לדעתו של משה ציפור מקיבוץ שריד ולימים עיתונאי **בעל המשמר**, ולדעת כותב מאמר אחר שפורסם בעיתון על המשמר, דוגמא לביטוח פנסיוני נכון וטוב יותר מקופות תגמולים :

בימים אלה של תכניות מרובות לתיקון העולם כתכנית בוורידג' וכדומה, נאה היה לממשלה לבחור בשיטה הנהוגה בפקודת הפנסיות היינו תשלום חודשי, במקום בשיטה שהונהגה

³⁵⁶ יעקב מאיוס, "ביטוח במקום סוציאליזם", **השומר הצעיר**, גיליון 18, אפריל 1943, עמ' 1-2.

³⁵⁷ משה צפור, "לפני הכרעות מעמדיות", **השומר הצעיר**, גיליון 7, פברואר 1943, עמ' 4-5.

בפקודה החדשה שאפשר לראותה כהגדלה פעוטה של המשכורת (5 אחוזים), וחיסכון חובה של הפקידים.³⁵⁸

במאמר התייחס הכותב לכך שממשלת המנדט הנהיגה לעובדיה שלא היו זכאים לפנסיה לפי חוק הפנסיות, קופת תגמולים ועל פי הצעות דו"ח בוורידג' היה נכון לתת גם לעובדים אלו פנסיה עלפי החוק.

הדיון בתכנית בוורידג' נע בין דיווח על התכנית ועל הדיון בפרלמנט ובלייבור על יישום סעיפיה, לבין ניתוח יתרונותיה וחסרונותיה. מתוך הדוגמאות שהוצגו ומתוך התייחסויות רבות אחרות לתכנית בוורידג', ניתן ללמוד כי התכנית עוררה בארץ עניין רב. למרות ביקורת שהושמעה על חלקים מהתכנית. רוב הכותבים שהתייחסו אליה מצאו בה פוטנציאל לשיפור השירותים הסוציאליים ודאגה לאמצעי קיום לעת זיקנה. השפעת התכנית על הדיון בנושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני בארץ ישראל, נגעה בעיקר להעלאת המודעות לצורך בביטוח פנסיוני מקיף במימון ציבורי, כשהתכנית משמשת כדגם אפשרי לביטוח כזה.

בפברואר 1943 הציע מנהל מחלקת העבודה בממשלת המנדט, ריצ'ארד גרייבס, לבדוק אפשרות להקמת מערכת ביטוח סוציאלי בארץ.³⁵⁹ מזכיר ממשלת המנדט, ג'ון מקפרסון, הסתייג מהצעתו, שעלולה היתה לדעתו להכביד על תקציב הממשלה. גרייבס טען כי עיקר המעמסה הכספית של ביטוח סוציאלי תיפול על המעסיקים והעובדים, וביקש לבדוק את התכניות.³⁶⁰ הצעתו של גרייבס נדונה בממשלה וביוני 1943 פנה הנציב העליון, הרולד מקמיכל, לשר המושבות בבקשה לאשר מינוי ועדה להקמת "ביטוח של המדינה" (State Insurance).³⁶¹ שר המושבות, סר אוליבר סטנלי, לא הגיב והטיפול בבקשתו של גרייבס נעצרה. אחרי מלחמת העולם השנייה חידש גרייבס את הצעתו להקמת ביטוח סוציאלי של המדינה כחלק

³⁵⁸ צ"כ, "קופת תגמולין לפקיד הממשלה", המשמר, 2.9.1943, עמ' 2.

³⁵⁹ Memorandum of R.M.Graves, Director of Department of Labour to Chief Secretary, 15.2.1943, א"מ, מ/258/1/Lab/13/43/3.

³⁶⁰ Letter of R.M. Graves to Chief Secretary, 15.2.1943, א"מ, מ/258/1/13/43/3.

³⁶¹ בדיונים הוחלט לא להשתמש במונח "ביטוח לאומי". אברהם דורון שיער כי היה חשש ממשמעויות מדיניות שעלולים היו הערבים והיהודים בארץ ישראל לייחס לשימוש במונח לאומי. ראו, אברהם דורון, "תחיקה עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט", בתוך: כלכלה וחברה בימי המנדט, עמ' 538-540.

מהדין וחשבון השנתי של מחלקת העבודה שפורסם ב-1946.³⁶² גרייבס הסתמך על המלצת ארגון העבודה הבינלאומי מ-1945, שלפיו הנהגת ביטוח סוציאלי ממשלתי היא סטנדרט מינימלי לנקיטת מדיניות חברתית בשטחי חסות. כמו כן טען גרייבס כי בביטוח כזה תומכים הן ארגוני העובדים היהודיים והן ארגוני העובדים הערביים, וכן המעסיקים (במיוחד היהודים), הנושאים בעול ביטוחי זה. במאי 1946 פנה גרייבס למזכיר הממשלה, ג'ון שאו, בבקשה חוזרת להקים את הוועדה לבדיקת הקמת מערכת ביטוח סוציאלי של המדינה. בפנייתו הוא הזכיר כי הקמת מערכת כזו התבקשה על ידי נציגי הערבים והיהודים, וכן כי ביטוח סוציאלי הינו מחוייבות של הממשלה.³⁶³ הטיפול ביוזמתו של גרייבס לא הבשיל והעיסוק בה דעך עם פרישתו של גרייבס מהממשלה המנדטורית בסוף 1946, וההתקפלות ההדרגתית של שלטון המנדט הבריטי במהלך שנת 1947.

מאמצי היישוב יהודי להקמת ביטוח סוציאלי על ידי ממשלת המנדט הקדימו את פעילות ועדת בוורידג'. כבר בשנת 1929, דרשה הסתדרות העובדים, כארגון העובדים הגדול במגזר היהודי, ממשלת המנדט להנהיג מערכת ביטוח סוציאלי. ההסתדרות פנתה לנציב העליון, ג'ון צ'ינסלור, בתזכיר מקיף על פעולותיה ודרישותיה מהממשלה. בתזכיר שפורסם במלואו בעיתון ההסתדרות **דבר** נדרשה הממשלה לחוקק חוק בנושא ביטוח העובדים: "הגיעה זמנה של חוקה לביטוח הפועל והפקיד (בהשתתפות נותני העבודה), נגד מחלה, אינבלידיות וזיקנה".³⁶⁴ אחרי פרסום דוח בוורידג' בסוף שנת 1945, פנה צבי ברנזון, היועץ המשפטי של ההסתדרות, למנהל מחלקת העבודה גרייבס בבקשה להנהיג מערכת ביטוח סוציאלי.³⁶⁵ במרס 1946 פנה שפרינצק, מזכיר ההסתדרות, לנציב העליון, אלן קנינגהם, בדרישה להנהיג ביטוח סוציאלי. פנייתו לא נענתה.³⁶⁶ הפניה לנציב העליון ב-1929 קיבלה משמעות וחיזוק עם פרסום המלצות

³⁶² Palestine Department of Labour, *Annual Report for 1945*, No. 10, 1946, p. 20.

³⁶³ 46/מ"מ, Letters of R.M. Graves, Director of Department of Labour to Chief Secretary, of 8 and 12.5.1946, 262/I/LAB/31/.

³⁶⁴ "תזכיר ההסתדרות לנציב העליון", **דבר**, 17.5.1929, עמ' 3-4.

³⁶⁵ תזכיר צבי ברנזון למנהל מחלקת העבודה, 31.12.1945, אצ"מ, S25-7200.

³⁶⁶ מכתבים לנציב העליון באמצעות המזכיר הראשי, 18.3.1946, אצ"מ, 262/I/LAB/31/46. יש לציין כי עוד לפני פרסום דו"ח בוורידג' התקיימו דיונים פרטניים בין ההסתדרות כארגון מייצג לבין הממשלה כנותן עבודה, בנושא הסדרת ביטוח סוציאלי ופנסיוני לעובדי המדינה. כך לדוגמא ייצגו דב הוז ויצחק בן-צבי כנציגי ההסתדרות את עובדי הרכבת ומסילות הברזל בסוף 1931 ובמהלך 1932 בדיונים עם מנהל הרכבת שבהם נדונו גם "ייצירת קרן ביטוח לעובדים והשתתפות הממשלה בה" וכן "שאלת הפנסיה". א' שורצמן, "קיצור אלה תולדות: לכבוד יובל ה-20 של ההסתדרות עובדי הרכבת הדואר והטלגרף", **דבר**, 14.8.1939, עמ' 7-9. ראו, אברהם דורון, "רווחה, בריאות וחינוך: תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי:

ועדת בוורידג'. יתכן כי פרסום ההמלצות ותהליכי יישומן בבריטניה היו בין הגורמים לסדרת הפניות החדשה לנציב קנניגהם ולמזכיר העבודה גרייבס, ואחד מביטויי השפעתה של התוכנית על מנהיגים בהסתדרות העובדים.

השפעתה של תכנית בוורידג' נמשכה גם מעבר לתקופת המנדט. עקרונות התכנית שימשו ב-1948, כעקרונות הבסיסיים בגיבוש תכנית הביטוח הלאומי במדינת ישראל. בהתייחסויות לתכנית בוורידג' הושם דגש על מספר נושאים הנוגעים לביטוח הסוציאלי והפנסיוני בארץ ישראל. בנושא הביטוח הפנסיוני הודגשה ההבנה כי האוכלוסייה היהודית, למרות גילה הצעיר, עוברת בדומה למדינות המערב תהליך הזדקנות. הודגש הצורך להיערך לתהליך זה על מנת למנוע תופעות של עוני בקרב אוכלוסייה שאינה יכולה לעבוד מחמת גיל ומכאן חשיבותו ומרכזיותו של ביטוח הזיקנה. תכנית בוורידג' דיברה על ביטוח זיקנה באמצעות פנסיה, כלומר תשלומי קיצבה למבוטח לכל חייו ולא תשלום אחד כבשיטת קופות התגמולים. היתה בכך הכרה במחקרי מומחים ובדרישות מנהיגי איגודי עובדים שפעלו לשינוי שיטת הביטוח הפנסיוני מקופות תגמולים לקופות פנסיה, מהלך שבתחילת שנות הארבעים עדיין היה בגדר המלצה ומשאלת לב. מאמרים רבים בנושא הדגישו את אופיו הממלכתי של הביטוח הסוציאלי והפנסיוני על פי תכנית בוורידג', כביטוח מנוהל מאורגן וממומן בהשתתפות המדינה. תכנית הביטוח הסוציאלי על פי דו"ח בוורידג' הדגישה את מדיניות אי ההתערבות שאפיינה את התנהגות בריטניה במושבותיה ובשטחים שבחסותה בכלל, והעדר הסיוע של ממשלת המנדט למפעלי העזרה ההדדית בארץ ישראל בפרט.

העניין הרב שעוררה תכנית בוורידג' ובמיוחד העקרונות של ביטוח זיקנה באמצעות פנסיות ומעורבות המדינה שנכללו בה, חיזקו את המגמה שהחלה עוד בשנות השלושים ולפיה הביטוח הפנסיוני הנכון הינו פנסיה לכל החיים ולא תשלום חד פעמי. לכן יש לשאוף למעבר מקופות תגמולים לקופות פנסיה, ולהשיג את שיתוף המדינה בארגון ובמימון. מגמה זו קיבלה ביטוי בפרסומים בעתונות ואף ניכרה ביוזמה של חברת הביטוח ההסתדרותית הסנה, שראתה בנושא הביטוח הפנסיוני הזדמנות עסקית. הסנה פירסמה ב-1944, ללא זיהוי ישיר, ובהסתמך על נתוני מחלקת העבודה הממשלתית ל-1941, את עמדתה על שיטת הפנסיה באמצעות קופות תגמולים:

מדיניותה של ממשלת המנדט", בתוך: **כלכלה וחברה בימי המנדט** (2003), עמ' 519-551; נחום גרוס, "מימון ציבורי במשק היהודי בתקופת בין המלחמות", **לא על הרוח לבדה**, עמ' 217-227.

גם קרנות של ביטוח סוציאלי, ובפרט קופות פנסיה ותגמולין הקיימות בארץ מצטיינות בסגולה של צבירת רוזבות, אולם הן מפוצלות [...] קופות התגמולין לא הצליחו עדיין לעורר את הרעיון של בטוח לעת זיקנה. ונראה כי ההגשמה המעשית של הבטוח הפיננסי אינו תפקידן הישיר של קופות התגמולים. פעולה זו יכולה למצוא את פתרונה בחברת ביטוח.³⁶⁷

הכתבה הצביעה על סוגיה שעניינה את חברת הסנה מנקודת מבט עסקית, והיא צבר הכספים המשמעותי שהלך וגדל בקופות התגמולים. צבר הכספים לא נוצל באופן יעיל למטרתו, הן כי היה מפוצל בין קופות רבות ולכן לא היתה אפשרות לנצל כוח כלכלי זה, והן כי אופי פעילות קופות התגמולים אינו תואם פעילות ביטוח זיקנה אלא אופי של תכניות חיסכון. מלבד העניין שהיה להסנה כחברה מסחרית בניהול כספים אלה, נכללה בכתבה הצגה ממצה של בעיית קופות התגמולים ככלי ביטוחי.

בתחילת 1946 פירסמה המחלקה הסטטיסטית של הוועד הפועל של ההסתדרות חוברת שתיארה את תנאי העבודה בתעשייה העברית. החוברת כללה נתונים על תנאי העבודה הסוציאליים ששררו בתעשייה העברית בארץ ישראל בשנת 1945.³⁶⁸ נסקרו בה 350 מפעלים שהעסיקו מעל 23 אלף עובדים. בפרק קופות התגמולין, לאחר תאור סוגי הקופות על פי השתתפות העובדים והמעבידים, הוצגה השאלה:

התוכל קופת תגמולים כזאת לקיים את תפקידה – להבטיח את עתידו של הפועל לעת זיקנה? חיסכון בתעשייה יבטיח בתנאים תקינים את קיומו של הפועל לעת זיקנה לכל היותר לשנתיים – שלוש, אם הוא חסך במשך 20-25 שנים? [ועל כן], עלינו לדרוש תכנית לביטוח סוציאלי נגד מחלה, חוסר עבודה, וזיקנה דוגמת אנגליה".³⁶⁹

שאלה זו שנשאלה בפרסום של מחלקה מקצועית של הוועד הפועל חיזקה ואישרה את התבטאויות אנשי המקצוע ומנהיגי איגודים מקצועיים בנושא יעילותה של קופת תגמולים כהסדר פנסיוני. המחלקה הסטטיסטית אף טענה כי חיסכון בקופות תגמולים הפועלות בתעשייה במשך שני עשורים ויותר יאפשר הכנסה לכשלוש שנים בלבד לאחר פרישה מעבודה. בכך קבעה המחלקה למעשה כי קופת התגמולים אינה

³⁶⁷ "בטוח פנסיה – חלק מתוכנית מימון ממלכתית", דבר, 16.2.1944, עמ' 2.

³⁶⁸ המחלקה הסטטיסטית של הוועד הפועל של ההסתדרות פירסמה חוברת זו אחת לשנה, ובה נתונים על שעות עבודה, ביטוחים למיניהם, חופשות שנתיות וגם נתונים על קופות תגמולים בתעשייה. בדרך כלל פורסמו הנתונים ללא פרשנות.

³⁶⁹ חיים אברמסון, "תנאי העבודה בתעשייה העברית", דבר, 10.1.1946, עמ' 2.

הסדר פנסיוני יעיל ומספק. בנוסף, הוסברה בחוברת הפעילות להשגת תכנית ביטוח כוללת וממלכתית והובהר כי יש צורך להמשיך לפתח ולהרחיב את קופות התגמולים המפעליות, כדי שתשמנה יסוד וגרעין לכל ביטוח סוציאלי עתידי. תפקיד זה שיוחס לקופות התגמולים בפרסום של הוועד הפועל של ההסתדרות, מאשר כי גם הנהגת ההסתדרות הגיעה להבנה שקופות התגמולים יכולות להוות גרעין ראשוני של ביטוח פנסיוני אך הדגם האנגלי שהתבסס על מסקנות ועדת בוורידג' הוא הביטוח הפנסיוני העדיף. הבנה זו נתמכה בתהליך התפתחות הביטוח הפנסיוני בעולם בשנים שלאחר תום מלחמת העולם השנייה, שבהן הלכה והתמעטה חשיבותן של קופות התגמולים כפתרון פנסיוני. מרדכי בננסון דיווח בהרצאה שנשא בסוף 1945, על הנהגת הסדרי ביטוח ממשלתיים, תחילה כביטוח נגד אבטלה בהשתתפות העובדים, בחלק מארצות אירופה. בבריטניה, שלהתפתחויות בכלכלתה ובביטוח הסוציאלי לתושביה, נודעה השפעה רבה על המושבות והאזורים המנוהלים כמנדט, הוקמו חברות אשר קיבלו על עצמן את הדאגה לעזרה רפואית, לעזרה לזמן המחלה ולעזרה מיידית במקרה אסון. הסדרים אלו ביטלו, לדעתו, את זכות קיומן של קופות התגמולים, שהיו בבחינת התחלה של דאגה סוציאלית. הן פינו את מקומן לדפוסים חדשים: ביטוח ממשלתי, קופות חולים וקופות פנסיה. בננסון הוסיף כי קופות התגמולים באנגליה עדיין פועלות אך רק כקופות משלימות, בדרך כלל בסכומים קטנים, לביטוח הממשלתי העיקרי.³⁷⁰ גם במדינות אירופיות אחרות ירדה חשיבותן של קופות התגמולים כהסדר פנסיוני. למשל, בצרפת פחתה חשיבותן של קופות התגמולים כשבשנת 1945 לאחר תום מלחמת העולם השנייה, התקבל חוק שהכליל את כלל העובדים השכירים בתכנית לבטחון סוציאלי שכלל ביטוח פנסיוני. חשיבותן של קופות התגמולים נשחקה במיוחד ב-1947, לאחר שהוכר בחוק מעמד קופות התגמולים כתכניות פנסיה משלימות ולא כביטוח פנסיוני מרכזי.³⁷¹

בראשית שנות הארבעים החלה לפעול בארץ ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה. מוסד הסתדרותי זה שנועד לבצע פיקוח חשבונאי אך סמכויותיו ושטחי פעילותו הורחבו ביוזמת מנהלו הראשון יהודה לביטוב, עתיד היה להוביל את שינוי שיטת הביטוח הפנסיוני. פעילות ברית הפיקוח החלה למעשה בתהליך שינוי השיטה המקובלת של הסדר פנסיוני באמצעות קופות תגמולים, והחלפתה בשיטה שהוצעה בעבר על ידי מנהיגי איגודים מקצועיים, כגון כשמואל שלאייך מהסתדרות הפקידים, ומומחי ביטוח כחיים שריג

³⁷⁰ מרדכי בננסון, **עיון בבעיות**, עמ' 6-7.

³⁷¹ ז'ק דובלה, "תכניות פנסיה משלימה בצרפת", **גימלאות כתב עת לבעיות הביטוח הפנסיוני**, גיליון 13, ינואר 1967, עמ' 46.

ממנהלי הסנה. תהליכי שינוי בביטוח הפנסיוני שהחלו בריכוז פעילות הקופות כצעד ראשון להחלפתן
בקרנות פנסיה, ידונו בפרק הבא.

פרק חמישי

הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות

"קרנות הביטוח והפנסיה של ההסתדרות ממלאות שלושה תפקידים כאחד: מבטחת את הפרט לבל יפול למעמסה על החברה ויחיה בכבוד ובזכות לעת זיקנה, מעצבות את החברה כחברה מתקדמת ומעודדת חיסכון של הפרט והכלל".

אהרון בקר, מזכ"ל, דברי ברכה במועצת קרן הגימלאות המרכזית במלואת עשר שנים לקיומה, דצמבר 1964.

קופות התגמולים, שכאמור היו את ההסדר הפנסיוני העיקרי במשק היהודי, ביטחו בסוף שנות השלושים מעל עשרת אלפים חברים ביותר ממאה קופות תגמולים. במקביל לגידול בקופות, במספר החוסכים בהן ובצבר הכספים שנצבר בקופות, גברה ההבנה כי קופות התגמולים אינן הסדר פנסיוני מספק. בתחום הפוליטי, כפי שהוצג לעיל, הלכו וצברו קופות התגמולים כגופים כלכליים ומנהליהן עוצמה כלכלית ופוליטית מחוץ למסגרת האירגונית של ההסתדרות. בפרק זה יתוארו תהליכי השינוי בביטוח הפנסיוני שהחלו בריכוז פעילות קופות התגמולים. יבדקו פעילויות ההסתדרות שנועדו לשפר את הסדרי הביטוח הפנסיוני לחבריה, והאם וכיצד השתלבה פעילות זו במדיניות הריכוזית שניהלו מנהיגי ההסתדרות במטרה להסדיר ולפקח באופן מרוכז על פעילות הקופות.

א. הקמת ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה

יוזמה ראשונה ליצירת גוף מפקח על פעילות קופות התגמולים ננקטה על ידי מרכז הסתדרות הפקידים בסוף שנות השלושים. בישיבת מזכירות המרכז שנערכה ב-12 באפריל 1939, בדיון בשאלת הקמת ברית פיקוח לקופות התגמולים, ובמהלכו ציין חבר הוועד הפועל של ההסתדרות עקיבא גוברין, כי להסתדרות אין השפעה על ניהול הקופות והביע חשש מעתידן.³⁷² בדבריו התייחס גוברין לאחת הבעיות הקשות של קופות התגמולים – בעיית הניהול. קופות התגמולים נוהלו לרוב על ידי חברי ועדי עובדים, שהכשרתם

³⁷² ראו, פרק שלישי להלן: פרוטוקול ישיבת הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים בארץ ישראל, אה"ע, IV-235-6-398.

לתפקיד היתה מועטה אם בכלל. להסתדרות לא היתה השפעה רבה על ניהול הקופות, במיוחד לא בתחום השקעות הכספים. גוברין אף מסר כי הנהלות הקופות מקיימות קשרים עם חברות שונות (כנראה בתחומי ההשקעות והביטוח), ללא שההסתדרות יודעת על תכני פגישות אלו ותיאר מציאות של חוסר פיקוח מקצועי. החששות שהעלה גוברין התמקדו ביכולת הקופות להתקיים כגוף ביטוח פנסיוני. הפתרון למצב זה היה לשיטתו "הקמת איחוד חזק של הקופות, אשר ישמור עליהן מכל רוח מצויה".³⁷³ האיחוד שעליו דיבר גוברין נועד להביא להקמת ברית פיקוח מיוחדת של כל קופות התגמולים בארץ.³⁷⁴ גוברין דאג כי ניסיון לצרף את קופות התגמולים כסקציה נפרדת לברית הפיקוח האשראית של ההסתדרות, שפעלה מתחילת שנות השלושים, יגרום לקופות ללא תקנון (קופות במפעלים לא הסתדרותיים), לסרב להצטרף עקב אי רצונן לקבל פיקוח של גוף הסתדרותי מובהק. הוא שיער שהתנגדות הקופות להצטרפות לברית פיקוח מיוחדת לקופות התגמולים תפחת במיוחד כשברית פיקוח זו תתארגן על רקע מקצועי. אשר לשליטת ההסתדרות על גוף חדש זה, שליטה זו תושג כיוון שבברית פיקוח זו תהינה רוב הקופות בעלות זיקה להסתדרות. בדיון תמכו מרבית המשתתפים ברעיון, אם כי עלו חששות מפני שותפות עם קופות תגמולים של מוסדות לא הסתדרותיים כדוגמת קופת התגמולים של עובדי עיריית תל-אביב, שתחייב התפשרות בנושאים אידאולוגיים עקרוניים עם גופים אלו. בתום הדיון הוחלט לבדוק את נושא הקמת ברית פיקוח כללית. בפועל נמשכו ההכנות להקמת ברית הפיקוח בעצלתיים. כעשרה חודשים לאחר אותה ישיבה, פורסם בירחון הסתדרות הפקידים מאמר שבו הוצגו קווי התפתחות ניהול קופות התגמולים לטווח ארוך וקצר:

כמטרה סופית אני רואה את איחוד כל הקופות לקופה כללית אשר תהיה אולי גם לקופת הפנסיה הכללית של פקידי ארץ ישראל אולם אני יודע כי מטרה זו יש בה כיום יותר להפיל פחד מאשר להביא לידי אחדות הפעולה. לכן אני רואה את המטרה הקרובה ביותר בהקמת

³⁷³ ש.ם.

³⁷⁴ במטרה לחסוך בהוצאות רואי חשבון של החברות והמוסדות הכלכליים המסונפים להסתדרות ולחברת העובדים. הוחלט בוועדה השלישית של ההסתדרות ב-1927 להקים בריתות פיקוח הסתדרותיות כאמצעי לפיקוח על האגודות השיתופיות והקואופרטיביות של ההסתדרות הכללית. תפקיד הבריתות היה לדאוג לביקורת חשבונות באגודות החברות בהן, לפקח עליהן ולקדם אותן בהתאם לכללי הקואופרציה. בשנת 1932 נוסדה ברית הפיקוח הראשונה – ברית פיקוח הקואופרציה הצרכנית בע"מ. בין בריתות הפיקוח נמנו "מרכז קופות המלווה – ברית הפיקוח של הקואופרציה האשראית העובדת בע"מ", "ברית הפיקוח לאגודות השיכון" וכדומה. גופים מרכזיים של חברת העובדים ובכלל זה מושבים וקיבוצים, בוקרו במשך עשרות שנים על ידי ברית פיקוח.

ברית פיקוח ארצית לקופות התגמולין. הנני מציע לכנס פגישה ארצית של כל חברי ההסתדרות שבמנהלות הקופות. כינוס זה יבחר בוועדה מרכזת אשר תפקידה יהיה תיקון הליקויים, קביעת תקנון אחיד והכנה להקמת ברית פיקוח.³⁷⁵

כותב המאמר, האגרונום זלמן רפפורט, שעבד במחלקת החקלאות של ממשלת המנדט ולימים ניהל את מחלקת עצי הפרי במשרד החקלאות במדינת ישראל, הציג את הקמת ברית הפיקוח כשלב מקדים לאיחוד כל הקופות לקופת פנסיה. כלומר המטרה אינה איחוד קופות התגמולים לקופת תגמולים אחת, אלא להסדר פנסיוני יעיל ומתאים יותר – לקופת פנסיה כללית. על מנת להקהות התנגדויות חברי הקופות המפעליות למהלך של איחוד, עקב חשש מפגיעה בחיסכון שנצבר, ולהציף ולהקדים התנגדויות הקופות הלא מאורגנות מפני השתלטות ההסתדרות, הציע רפפורט להקים בשלב ראשון של האיחוד, ברית פיקוח שתהווה הנהלה אחת מרכזית.

בדו"ח לקראת הוועידה החמישית של ההסתדרות הפקידים שסקר את פעילותה מ-1933 ועד 1941, קבל כותב הדו"ח על בעיית שיתוף הפעולה בין הקופות והפיקוח עליהן: "ההסתדרותנו שגתה בעשותה רק להקמת הקופות מבלי להעלות תכנית לשיתוף פעולה בין הקופות ולפיקוח עליהן. בתקופה מסוימת נעשו אמנם ניסיונות להקמת ברית פיקוח לכל הקופות אולם לא היה המשך".³⁷⁶ מלבד בעיית שיתוף הפעולה והפיקוח הובעה בדו"ח אי שביעות רצונה של ההסתדרות הפקידים מעיכוב הקמת ברית הפיקוח לקופות. בספטמבר 1943 התעוררה שוב הפעילות בנושא ברית הפיקוח. בירחון ההסתדרות הפקידים הסביר צבי גינת, לימים יושב ראש הוועדה לנושא הפנסיה בוועד הפועל של ההסתדרות, את הצורך בהקמת ברית הפיקוח ואת תפקידי הברית:

אחריות גדולה רובצת על הקופות והנהלותיהן. בידיהן הופקד גורלם ומשענתם היחידה של אלפי חברים נכים או זקנים, אלמנות ויתומים. ודאי נרכש נסיון רב בהנהלת הקופות, אולם הניסיון שנצטבר בתחומי הקופה האחת סגור בפני חברותיה, הבעיות מסתבכות והולכות,

³⁷⁵ זלמן רפפורט, "מה יהיה על קופות התגמולין", שורות פנקס לעניני הפקידים, גיליון 24, פברואר 1940, עמ' 11-12, אה"ע, IV-236-4383.

³⁷⁶ ההסתדרות הפקידים, "דו"ח לוועידה החמישית, 1.1.1933-1.7.1941", אה"ע, עמ' 21.

עתים מתלבטת כל קופה באותן הבעיות. לא היה מוסד מאחד להפרות את המחשבה לאור הניסיון הקולקטיבי. את החסרון הזה יש למלא בהקמת התאגדות של כל קופות התגמולים בברית פיקוח. מלבד בקורת החשבונות והמאזנים תיעץ ברית הפיקוח בשאלות השקעת הכספים, תתאים את תנאי הביטוח בחברות האחריות, תפקח על פעולות הקופות בהתאם לתקנותיהן, תשקוד על האופי החברתי סוציאלי שלהן, תעזור להקמת קופות חדשות, תשמור על קיום קרנות מילואים ותסייע להעלאת קופות התגמולים לשלב של קופות פנסיות.³⁷⁷

גינת הציג סיבה מעשית להקמת ברית הפיקוח והיא תאום פעילות והעברת מידע נחוץ בין הקופות לצורך ניהול יעיל של הקופות. בפרוט תפקידי הברית קבע כי בנוסף לתפקיד המובהק ניהול חשבונות הקופות, תמלא הברית תפקידי ניהול כוללים כמו יעוץ השקעות, פיקוח על פעולות הקופות, ייזום הקמת קופות חדשות, ניהול משא ומתן עם גורמים חיצוניים, ניהול כספים (הקמת קרנות מילואים משותפות לצורך וויסות תזרימי כספים), ולבסוף סיוע למעבר לשלב של קופות פנסיה. גינת ראה אם כן בקופות התגמולים שלב נמוך בביטוח הפנסיוני שיש לפעול לעלייה ממנו לשלב הגבוה של קופת פנסיה (בתחילת מאמרו הגדיר זאת גינת כ"פיתוח" קופת התגמולים לקופת פנסיה אמיתית). לדעתו תהיה ברית הפיקוח הכלי שיזום וינהל את המעבר לשלב קופות הפנסיה.

המטרה הבסיסית של הקמת הברית נועדה אמנם לחסוך בהוצאות רואי החשבון של הקופות, אך נוספה לה מטרה משנית והיא הרצון לצרף קופות תגמולים ובמיוחד קופות הקטנות שנוהלו על ידי ועדות מיוחדות מקרב ועדי העובדים, למערכת פיקוח מרכזית ומקצועית על פעולותיהן.³⁷⁸ לניהול הקמת הברית, ואחרי ההקמה לניהולה השוטף, מונה יהודה לביטוב ממייסדי קיבוץ קרית ענבים, שמילא תפקידי ניהול בכירים בבנק הפועלים, בתנובה ובהסנה, ושניהל את קופת המלווה של העובדים בירושלים. מניסיונו הניהולי והבנתו את הביטוח הפנסיוני שאף לביטוב להפעיל את המסגרת הארגונית של ברית הפיקוח לקופות התגמולים להשגת מטרת הקמת מערך פיקוח מרכזי לקופות התגמולים, ובשלב מאוחר יותר ריכז פעילויות ושיפור יעילות ההסדרים הפנסיוניים. לשם כך דאג כנראה לקבל לברית הפיקוח סמכויות שיאפשרו השגת מטרה זו באמצעות תקנות הקרן. ב-13 בספטמבר 1943 הוצגו לאישור מרכז הסתדרות

³⁷⁷ צבי גרינברג (גינת), "קופת תגמולים – דרכה ותפקידה", שורות, מס' 32, 9.2.1943, אה"ע, IV-236-4383.

³⁷⁸ מנחם צינמון, ביטוח סוציאלי של העובדים בישראל, תל-אביב 1964, עמ' 20-21.

הפקידים תקנות ברית הפיקוח המתוכננת לקום.³⁷⁹ מטרות הברית מלבד ביקורת על פעולות וחשבונות הקופות היו: "לארגן קופות תגמולים ופנסיה במקומות עבודה שונים, להדריך את הקופות חברות הברית בשאלת השקעת הכספים, לייצג את הקופות בכל העניינים שהם בסמכות הברית, ובדרך כלל לעשות כל מיני פעולות שהן לתועלת חבריה ובהתאם לעקרונותיהם הקואופרטיביים".³⁸⁰

לשם ביצוע מטרות אלו נקבעו לברית סמכויות נרחבות:

לטפל ביסוד קופות תגמולים לעזור באירגון ולהשתתף בכל פעולה המכוונת ליצירת קופות העלולות להיות חברי הברית. לנהל משא ומתן בשם חברים ולטובתם עם מוסדות שונים ממשלתיים, עירוניים, ציבוריים, ופרטיים לניהול קרנות מיוחדות שנוצרו על ידי הקופות חברות הברית, כולן או חלק מהן בהתאם להוראות החוק. לסייע לאגודות בהשקעת כספים, בסדור ביטוח לחבריהן, בסידור פנסיה, ושיכון ובארגון מפעלים אחרים שיהיו לתועלת חבריה. לפתח קשרים עסקיים בין הקופות חברות הברית. לפרסם חומר סטטיסטי הדרכתי, כתבי עת ולנהל תעמולה בכתב ובעל פה בשאלות תגמולים ופנסיה לעובדים. ליצור יחסי גומלין עם מוסדות אחרים בארץ ובחו"ל. לערוך ביקורת בכל האגודות חברות הברית, להשתתף באספות כלליות ובישיבות הנהלה של הקופות, להפיק ניירת משרדית לחברי הברית.³⁸¹

משמעות תקנות אלו היתה מתן אפשרות לברית הפיקוח להתערב בניהול השוטף של קופות התגמולים באמצעות שיתוף נציגים מטעמה בישיבות הנהלת הקופות. לברית הוענקו סמכויות נרחבות למעורבות בניהול כל פעילות קופות התגמולים החברות בברית, ואלה שיוקמו על ידה בעתיד כגון: שיווק, פיתוח קשרים עסקיים, השקעת כספים, ארגון וכו'. התפקידים המרכזיים שיועדו לברית הפיקוח היו הקמת קופות חדשות במקומות עבודה שבהם אין ביטוח פנסיוני, וכמובן ניהול חשבונות הקופות. לשם כך ניתנו לנציגי הברית סמכויות פורמליות שהתבטאו במתן סמכות לנציגי הברית לנהל משא ומתן בשם הברית עם נציגי הרשות הממשלתית, העירונית והציבורית, ולהשתתף בישיבות באספות הכלליות.

³⁷⁹ "תקנות ברית פיקוח", 13.9.1943, אצ"מ, J8/589.

³⁸⁰ ש.ם.

³⁸¹ ש.ם.

הפעילות לקראת הקמת הברית קיבלה ביטוי פומבי לקראת התכנסות ועידת הסתדרות הפקידים ב-4 בפברואר 1944. ברשימה שסקרה את הנושאים שיידונו בוועידה נמסר: "מועצת הסתדרות הפקידים תדרוש לקבוע דפוס ארגוני וחברתי לקופות התגמולין על ידי הקמת ברית פיקוח להן".³⁸² בכתבה אחרת שעסקה בוועידה שיבח הכתב את הסתדרות הפקידים על יוזמתה להקמת הברית ולהרחבת פעילות קופות התגמולים, אך ביקש "לא להתעלם מהמגמה המפלגתית להרכיב את מוסדות ברית הפיקוח על טהרת סיעה ג' של מפא"י".³⁸³ כלומר הצעד של הקמת ברית פיקוח נתפס כמהלך חיובי, שירחיב את פעילות הקופות וגם יסדיר את פעילותן. עם זאת הועלה חשש בקרב חוגי השומר הצעיר מפני שליטת מפא"י בברית הפיקוח ודרכה על משאבי קופות התגמולים. הברית החלה לפעול במהלך 1944 תחת הנהלה זמנית. בתחילת ינואר 1945, לפני כינוס ועידת הסתדרות הפקידים, הביא יהודה לביטוב למרכז הסתדרות הפקידים את תקנות ברית הפיקוח שאושרו בוועד הפועל.

בתחילת פעילותה התקשתה ברית הפיקוח לצרף קופות התגמולים לשרותיה. בינואר 1945, מספר חודשים לאחר תחילת פעילותה דווח שהברית מקיימת קשר עם למעלה מ-50 קופות, אך מנגד:

לא מעטות הקופות הממשיכות בהתבודדותן. בין חברים רבים שולטת עדיין אי-הבנה לגבי ברית הפיקוח ותפקידיה. יש סבורים כי הברית באה, כביכול, למלא מקומה של הנהלת הקופה או מגבילה את פעולתה. לאמיתו של דבר אין תפקידה של הברית אלא לשקוד על כך שהקופות תנהגנה לפי תקנותיהן ולסייע להן בפעולתן. לאחר חילופי דעות קצרים אישרה המליאה את כל סעיפי התקנות של ברית הפיקוח, וכן החליטה לקרוא לכל מנהלות הקופות להצטרף לברית.³⁸⁴

כותב הידיעה תלה את הימנעותם של מנהלי קופות תגמולים להצטרף לברית הפיקוח בחשש כי הברית שתפקידה המקורי פיקוח על פעילות הקופות על פי תקנותיהן, תתערב בנושאי ניהול שוטף ואולי אף תתפוס את מקום הנהלת הקופות. דאגת מנהלי הקופות נבעה כנראה מתקנות הברית הפורמליות ומכוחה המקצועי. ואכן, הסמכויות הנרחבות שניתנו בתקנות לנציגי ברית הפיקוח בשילוב עם יכולותיה

³⁸² מ"ד, "מועצת הסתדרות הפקידים", דבר, 3.2.1944, עמ' 1.

³⁸³ "מועצת הסתדרות הפקידים – מחר", על המשמר, 2.2.1944, עמ' 4.

³⁸⁴ "במרכז הסתדרות הפקידים: הוקמה ברית הפיקוח לקופות-תגמולין", דבר, 22.1.1945, עמ' 1.

המקצועיות והארגוניות שעלו על יכולתן של הנהלות הקופות, איפשרו להם התערבות בפועל בניהול הקופות.

על חילוקי דעות אפשריים בניהול הקופות בין ברית הפיקוח להנהלות קופות תגמולים עמד משה אוססקין, ממנהלי הגוינט ומומחה לקואופרציה, שטען כי ברית הפיקוח עוסקת לא רק בפיקוח טכני אלא:

היא בוחנת ובודקת במידה אולי עוד יותר מרובה את פעולות האגודות מבחינה אירגונית ועסקית ומנקודת המבט האידאולוגית היא קובעת את יסודות העבודה ואת קוי המדיניות של הקואופרטיבים. היא מדריכה אותם בעבודתם היום יומית, היא מגשימה את הרעיון הקואופרטיבי כלפי פנים וחוץ ומייצגת את הקואופרציה כלפי חוץ.³⁸⁵

אוססקין הבין את תפקידה ויעודה של ברית הפיקוח בכל ארגון הנתון לפעילותה במובן רחב ביותר. לא רק פיקוח ודיווח חשבונאי מצומצם על פי כללי חשבונאות וחוק, אלא תפקיד בוחן מפקח ומדריך בתחומים ארגוניים עיסקיים ואפילו שמירה על התאמה בין פעילות הארגונים ובין האידאולוגיה המנחה את הגופים הקואופרטיבים. בתפיסה רחבה כזו של תפקידי ברית הפיקוח שיער אוססקין כי,

בראש ובראשונה צפה בעיית ההנהלה וביתר דיוק שאלת המנהל. הברית משתדלת להשפיע על בחירת מינויים ופיטורים של המנהלים. יש מקרים שבהן אין האגודות מקבלות מנהל בלי

³⁸⁵ משה אוססקין, "ברית פיקוח (רעיונות ומחשבות על פעולות ועמדות)", בתוך: **קואופרציה**, הוצאה חד פעמית של "מרכז" ברית פיקוח של הקואופרציה האשראית בארץ ישראל, אפריל 1946, אצ"מ, S90/2161/4.

אישור מוקדם מטעם הברית, ויש שהמנהלים מתקבלים על ידי הנהלה מקומית לפי המלצת הברית. מובן שיש מתנגדים להעברת זכויות אלה לברית הפיקוח.³⁸⁶

כמומחה לקואופרציה, הצביע אוססקין על תהליך ארגוני שיבוא בעקבות פעולת ברית הפיקוח. פעילות זאת לא תצטמצם, כאמור, לפיקוח חשבונאי טכני, אלא תעסוק גם בצדדים עסקיים וארגוניים של פעילות הקופות ולמעשה בניהול היום יומי. אוססקין העריך כי לצורך ביצוע ניהול שוטף ומקיף של קופות התגמולים תבקש הברית להיות מעורבת בתהליך מינוי מנהלי הקופות, ואף הצביע על מצבים שבהם הקופות תמננה מנהלים רק באישור הברית. אוססקין צפה כי הסמכות למינוי מנהלים, שמשמעותה למעשה ניהול בפועל של הקופות, עלולה להיות נקודת מחלוקת ומאבק בין ברית הפיקוח להנהלה הנוכחית של הקופות. בפועל ניווט לביטוב מנהל ברית הפיקוח את פעילותה האירגונית בשלושה תחומים עיקריים: הקמת קופות תגמולים חדשות ובהן קופות במבנה ותפעול חדשים, ניהול השקעות כספי החברים, ובתחום הפיקוח החשבונאי דאגה להקמת מערך דיווח על פעילותן.³⁸⁷

ב. פעילות ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בהקמת קופות תגמולים חדשות

בתחום הקמת קופות תגמולים חדשות, חל גידול מרשים מתחילת פעילותה של ברית הפיקוח כפי שעולה מהנתונים הבאים:

³⁸⁶ שם.

³⁸⁷ יהודה לביטוב, ברית פיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בארץ ישראל בע"מ, תל-אביב 1948, עמ' 3.

מספר קופות וחברים לסוף שנה

(הנתונים כוללים גם קופות שטרם נרשמו כאגודות שיתופיות ועל כן יתכנו אי דיוקים).

שנה	מספר הקופות	מספר החברים (באלפים)
1943	109	14
1944	150	16 (הערכה)
1945	210	20 (תחילת פעילות ברית הפיקוח)
1946	300	30
1947	358	40
1948	355	46 (הערכה)
1949	360 (הערכה)	60
1950	372	100
1951	426	160

מהטבלה ניתן לראות בברור את הגידול במספר הקופות בשנים 1944-1947, הראשונות לפעולת ברית הפיקוח (228 אחוז עליה במספר הקופות ו-186 אחוזים עליה במספר החברים).³⁸⁸ גידול זה ניכר גם בהודעות רישום קופות התגמולים אצל רשם האגודות השיתופיות, כפי שדווח בעיתון הרישמי של ממשלת המנדט. לדוגמא בשנת 1943, שנת ייסוד ברית הפיקוח, דווח על רישום חמש קופות תגמולים חדשות (של עובדי משרד קבלני בתל-אביב, של חברי המעביר, של עובדי הארגז, של עובדי לשכת המס ושל עובדי מפעל הר-טוב). לעומת זאת בחצי השנה הראשונה של שנת 1945, דווח על רישום של כחמישים קופות תגמולים (ביניהן דפוס הפועל הצעיר, עובדי מפעלי יהלומים שונים, פועלי יכין, איכרי בנימינה, פקידי הסנה, עובדי

³⁸⁸ הנתונים הסתמכו על פרסומי סקר קופות התגמולים של מחלקת הסטטיסטיקה של ממשלת המנדט, 10.1947, אצ"מ, L51/1372, ועל הפרסומים חקרי עבודה, ירחון העבודה ופרסומי ברית הפיקוח. קיים קושי לדייק בנתונים עקב השינויים בספירה של כל מקור. לדוגמא סטטיסטיקת ממשלת המנדט התייחסה רק לקופות רשומות ברשם האגודות השיתופיות. נתוני ברית פיקוח התייחסו בעיקר לקופות מסונפות לברית. על כן בשנים 1944, 1948 ו-1949 בוצעו הערכות על פי נתוני גידול בשנים המקדימות או העוקבות.

חברת נעמן ועוד).³⁸⁹ לקראת סוף 1945 דווח על פעילות ברית הפיקוח בהקמת קופות תגמולים לעובדי האוניברסיטה העברית, המועצות המקומיות והמשך פעילות הברית בענף מלטשות היהלומים. בחמש השנים מתחילת פעילות ברית הפיקוח ועד הקמת המדינה כמעט שולש מספר הקופות. פעילותה האינטנסיבית של ברית הפיקוח בנושא הקמת קופות תגמולים חדשות בשנים אלו הביא להפסקת פעילות מרכז הקואופרציה בתחום הקמת קופות תגמולים לחברי קאופרטיבים והעברת פעילות זו לידי ברית הפיקוח.³⁹⁰ הדיווחים בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט על רישומי קופות חדשות וכן בעיתוני היישוב מצביעים על פעילות נמרצת של הקמת קופות תגמולים בסקטורים שונים של התעשייה והשירותים. למשל, המפעלים הגדולים של עלית, האחים ירושלמי, והקואופרטיבים לתחבורה דרום יהודה והמקשר,³⁹¹ בתי דפוס,³⁹² פועלי המאפיות (כולל שתי המאפיות הגדולות בירושלים ברמן ואנג'ל),³⁹³ מפעלי התעשייה בחיפה,³⁹⁴ מכבסות,³⁹⁵ פקידי המסחר.³⁹⁶ פעילות ברית הפיקוח בנושא הקמת קופות תגמולים ניכרה גם בדיווח השנתי של מחלקת העבודה של ממשלת המנדט על סכסוכי עבודה. נמסר בו כי ב-1943 נרשמו סכסוכי עבודה סביב עשר דרישות להקמת קופות תגמולים במפעלים שונים, ב-1944 מספר הדרישות להקמת קופות תגמולים שגרמו לסכסוכי עבודה עלה ל-22.³⁹⁷

במסגרת פעילותה להקמת קופות תגמולים חדשות ניצלו בריתות פיקוח, כדוגמת ברית הפיקוח לקואופרציה הצרכנית, את יכולתן האירגונית והקימו קופות תגמולים לעובדי אגודות בהן פעלו כגוף מבקר ומפקח עוד לפני הקמת ברית הפיקוח המיוחדת לקופות התגמולים. כך לדוגמא נחתם הסכם בין הנהלת ברית הפיקוח ובין הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים על הקמת קופת תגמולים לעובדי אגודות

³⁸⁹ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), בשנת 1945; פרוטוקול ישיבת הנהלת ברית פיקוח 16.8.1945, אה"ע, IV-208-1-4705.

³⁸⁹ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), גיליון 1311-1314, ינואר 1944.

³⁹⁰ פרוטוקול הנהלת ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה 28.11.1945, אה"ע, IV-208-1-4705.

³⁹¹ העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), גיליון 1311-1314, ינואר 1944; "סיניף הסתדרות הפקידים בשנת 1943", דבר, עמ' 4; "קופות תגמולין חדשות", על המשמר, 6.1.1944, עמ' 4.

³⁹² "באיגוד המקצועי בתל-אביב", דבר, 28.5.1945, עמ' 2.

³⁹³ "במערכת פועלי ירושלים", דבר, 26.12.1945, עמ' 4.

³⁹⁴ "פקידי התעשייה בחיפה תובעים שיפור תנאיהם", על המשמר, 12.4.1945, עמ' 4.

³⁹⁵ "באיגוד המקצועי תל-אביב", דבר, 27.5.1946, עמ' 4.

³⁹⁶ "במערכות פועלי העיר ירושלים", דבר, 25.7.1947, עמ' 9.

³⁹⁷ Department of Labour, *Annual Report for 1944*, p. 18.

הצרכנים (עובדי ה"צרכניות"), שחשבוונותיהם בוקרו על ידי הברית.³⁹⁸ לאחר הקמת ברית הפיקוח לקופות התגמולים, הפעילו מנהליה את סמכויות הברית ועמדו על מימוש סעיפי תקנותיה ביחסיה עם קופות התגמולים. שתי דוגמאות בולטות לניהול קפדני זה ניתן לראות בפניית מנהל הברית, לביטוב, לוועד הפועל של ההסתדרות ולמחלקת האיגוד המקצועי ב-22 בפברואר 1945, בדרישה שפעילות סטטוטורית של הקופות תתבצע רק באמצעות ברית הפיקוח:

הננו מפנים את תשומת לבכם לעובדה מוזרה שכמה מקומות עבודה שנוסדו בהם קופות תגמולים מגישים את תקנוניהם לרושם האגודות השיתופיות שלא באמצעותינו אלא באמצעות עורכי דין פרטיים. התוצאה היא שבכל המקרים אין בתקנון סעיף על הסתנפות לברית פיקוח. עובדי החברה הארץ ישראלית לתעשיית כותנה הגישו את התקנון שלהם לרשום על ידי עורך דין הינסהימר. חסרים בתקנון כל זכויות בחברת העובדים, חסרה הסתנפות לברית פיקוח. עובדי תעשיית בירה נשר [...] עובדי יהלומים [...] עובדי בתי הקולנוע בתל-אביב לא רק שהגישו את התקנון חתום על ידי מועצת פועלי תל-אביב, אלא הם הזדרזו והצטרפו לברית הפיקוח של מרכז הלוואות וחיסכון. אנו מבקשים מכם להודיע בחוזר לכל מועצות הפועלים ולוועדי העובדים בערים ובמושבות שעליהם לנהל משא ומתן עם המעבידים על קופות תגמולים אך ורק על יסוד התקנון שעובד על ידינו, מתוך מגע ישיר איתנו ושהרישום של הקופה צריך להעשות על ידינו ולא על ידי גופים אחרים.³⁹⁹

מכתב זה מגלה כי היו הנהלות של קופות תגמולים שכנראה מתוך חששות השתלטות או אובדן זכויות ויכולת ניהול, פעלו באופן עצמאי בתחומים הפורמליים. המהלך איים על יכולת הניהול והפיקוח של הברית. גם הניסיון להצטרף לברית פיקוח שאינה עוסקת ישירות בקופות תגמולים, נבע כנראה מתוך מחשבה כי ברית פיקוח שעיסוקה אינו מיוחד לקופות תגמולים, תתערב פחות בניהול. דרישתו התקיפה של לביטוב נועדה לבלום פעולות כאלה בקופות אחרות, וכן להסדיר את הנושא בקופות שפעלו עצמאית. מלבד הפגיעה בברית הפיקוח, הפנה לביטוב את תשומת הלב של הוועד הפועל של ההסתדרות לכך

³⁹⁸ "בקואופרציה הצרכנית: הצעה לקופת-תגמולין של עובדי הצרכניות", **על המשמר**, 8.9.1944, עמ' 8.

³⁹⁹ מכתב יהודה לביטוב לוועד הפועל של ההסתדרות מחלקת האיגוד המקצועי, 22.2.1945, אה"ע, IV-208-1-3712.

שהפעילות העצמאית עלולה לפגוע גם בחברת העובדים. בהערה בכתב יד על המכתב צויין כי "הכרחי לפרסם חוזר כללי למועצות ולוועדי העובדים וכמו כן לתבוע מעובדי תעשיות הבירה נשר ועובדי היהלומים לשנות את תקנוניהם ולהצטרף לברית".⁴⁰⁰ המלצת קורא המכתב לנקוט אמצעים כתגובה לפעילות העצמאית של קופות תגמולים, העידה על הסכמתו לדרישתו של לביטוב.

במקרה אחר הפעילה הברית את סמכותה בתחום השקעת כספי החברים בקופה. באוגוסט 1945 פנה יעקב אפטר, מנהל המשביר המרכזי וממנהלי הברית, להנהלת קופות התגמולים של עובדי מוסדות ההסתדרות, בנושא רכישת קרקע על ידי הקופות לצורכי שיכון. במכתבו הוזהרו מנהלי הקרן מביצוע השקעות לא רווחיות. לאחר הסבר כלכלי על הרכישות ועל הנזק שעלול להיגרם הוא הדגיש: "הננו להפנות את תשומת לבכם לכך כי רכישת קרקע על ידי קופות התגמולים הוא צעד בלתי משקי ומסכן את כספי החבר המיועדים לכלכל אותו בעת זקנתו".⁴⁰¹ בנסיבות אלה דרש אפטר: "בהתחשב בכל הנימוקים הנאמרים לעיל אנו פונים אליכם להבא לא לרכוש שום קרקע לצורכי שיכון לעובדים בלי התייעצות מוקדמת אתנו ועם חברת שיכון".⁴⁰² ברית הפיקוח תבעה במקרה זה מקופת תגמולים שנקטה פעילות עצמאית בתחום ההשקעות, להימנע מלפעול ללא התייעצות מוקדמת. בכך הפעילה הברית את סמכותה המקצועית בתחום הכלכלי. שני מכתבים אלו והתגובה על אחד מהם מצביעים על ניהול קפדני ועמידה על סמכויות ברית הפיקוח בניהול קופות התגמולים.

פעילותה הנמרצת של ברית הפיקוח בדרישה ממעסיקים להקים קופות תגמולים כחלק ממשא ומתן על תנאי העסקת עובדים, היתה, כפי שהוצג לעיל, עילה לסכסוכי עבודה. מורת רוחם של חוגי התעשייה הפרטית ביישוב מדרישות ההשתתפות בביטוח הפנסיוני, שגרמה לסיכסוכי עבודה בין עובדים ומעבידים, הובעה בכתבות שפורסמו בעתון **הארץ**, בדיווחים על משא ומתן בין התאחדות בעלי התעשייה להסתדרות, כנציגת העובדים, בנושא חוזה עבודה קולקטיבי. נדונו בו בצד נושאי שכר ויחסי עבודה גם תנאי עבודה כגון חופשה וימי מחלה וביטוח סוציאלי. המעבידים ראו את יתרונות החוזה הקולקטיבי, אולם:

400 ש.ם.

401 מכתב יעקב אפטר להנהלת קופות התגמולים של עובדי מוסדות ההסתדרות, 8.8.1945, אה"ע, IV-208-1-3712.

402 ש.ם.

מצד נותני העבודה מדגישים את חשיבותו של חוזה קולקטיבי בהיותו חוקת עבודה מונעת שביטות וקובעת בוררות, אך מהווה מעמסה כלכלית כבדה. לכן הרעיון הוא להסדיר ביטוח סוציאלי באמצעות חברות הביטוח. אולם אין להתעלם מהעובדה כי ביטוח סוציאלי מושלם ורחב היקף אין להקים בלי עזרה מצד המדינה כפי שנעשה בארצות נאורות.⁴⁰³

כפתרון מעשי הציע הכותב, ד"ר ח' פלקנשטיין כתב העיתונים **הבוקר והארץ** בחיפה, להקים קרן משותפת לעובדים ולמעבידים שתממן ביטוח סוציאלי חלקי. פלקנשטיין גרס שנושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני הוא עניין ביטוחי המצוי בתחום עיסוקן של חברות הביטוח. ביטוח סוציאלי מלא הוא נושא שנכון שיוותר בתחום אחריות המדינה. תפיסה זו התעלמה מהעובדה כי ב-1944 לא היתה ממשלת המנדט נכונה לממן תכנית ביטוח סוציאלי בארץ ישראל, ועל כן ביטוח פרטי בחברת ביטוח או קרן משותפת לסיוע בעת הצורך לא היו פתרונות מספקים. במחצית 1945, כשפעילות ברית הפיקוח ניכרה בהקמת קופות חדשות וניהולן, כתב בנימין אבניאל מאמר מקיף על קופות התגמולים. אבניאל לא התנגד ליסוד קופות התגמולים והעריך:

אין חולק על כך שהרעיון במונח ביסודן של הקופות הללו הוא רעיון בריא שיועיל גם לחברי הקופות כיחידים וגם לטובת כלל הישוב העברי [...] אם הוצאתו לפועל לא תסולף על ידי שתינתן לו צורה לא נכונה. שגיאות במבנה הקופות עשויות להביא נזקים לפועל העברי והן גם נותנות נשק בידי אותם בעלי תעשייה שאינם מרוצים מעצם הדרישה ליסוד הקופות.⁴⁰⁴

אף שתמך בייסוד קופות תגמולים, אבניאל העיר כי התעשיינים המתנגדים לייסוד קופות תגמולים, חוששים שהתשלומים לקופות יהיו "מעמסה כבדה מנשוא" שהם לא יעמדו בה. בהתחשב בגיל האוכלוסייה ובניסיון המצטבר במדינות אחרות, קבע אבניאל הנחות אחדות: תעריפי הביטוח לעת זיקנה צריכים להיקבע בשים לב לכוחה הכלכלי של התעשייה, "רעיון הביטוח לעת זיקנה אינו צריך להיות הסכם בודד אלא חלק מהסדר כללי של יחסי העבודה בתעשייה",⁴⁰⁵ המעביד יוכל לדרוש הפסקת עבודת עובד

⁴⁰³ ח' פלקנשטיין, "תכנית ביטוח סוציאלי", **הארץ**, 29.3.1944, עמ' 3.

⁴⁰⁴ בנימין אבניאל, "קופות תגמולים", **הארץ**, 22.8.1945, עמ' 3.

⁴⁰⁵ שם.

מחמת גיל, חישוב הפרשת העובד והמעביד לקופה יבוצע באופן שיבטיח לעובד בגיל 65 חסכוניות מספיקים לכל חיו, העובד לא יקבל שכר מלא בתקופת הפסקת עבודתו ולצורך הבטחת ההכנסה יש לשמור על כספי החיסכון. עד כאן תמך למעשה אבניאל ברעיון קופות התגמולים כביטוח פנסיוני, אך בהמשך הוא יצא בביקורת על אופן ניהול קופות התגמולים:

כדי שכספי הביטוח הזה יוכלו למלא את תפקידם, כדי שיתנו לעובד מחיה לעת זקנתו, יש לשמור אותם מכל משמר לבל יתבזבזו ולבל ישמשו לשום מטרות אחרות. יש בהן משום ריזיקו ובנידון זה אין לסמוך על קופות התגמולים שלנו בצורתן הנהוגה כיום. כי רובן נוהגות להלוות לחבריהן כספים לצרכים פרטיים שונים וידועים לי מקרים שההלוואות אלו והריבית עליהן אכלו מן החסכוניות [...] נמצא אפוא שבהגיע הפועל לעת זיקנה אין בידו אלא חלק קטן מן הסכומים שנחסכו בשבילו.⁴⁰⁶

אבניאל נגע בדבריו בבעיה שנבעה מהגדרת תפקידיה של קופת התגמולים, והיא השקעת כספי הקופות, בין השאר בהלוואות לעמיתים. השקעה זו, באופן לא מבוקר, עלולה היתה לדעתו לפגוע הן ביציבות הקופות והן במטרתן העיקרית ככלי פנסיוני. הוא הציג בעיה נוספת של קופות התגמולים והיא אי היכולת להעביר את החסכוניות בין קופות תגמולים שונות, בעת מעבר עובדים ממפעל למפעל. מלבד בעיית ההשקעה בהלוואות ואי יכולת המעבר בין קופות מפעליות, הסב אבניאל את תשומת הלב לפרדוקס הקיים בפיקוח החשבונאי שמקיימת ברית הפיקוח ההסתדרותית על קופות תגמולים של עובדי מפעלי התעשייה הפרטיים. הוא התייחס להתבטאות של אברהם זברסקי (ממייסדי ומנהלי קופות המלווה והחיסכון ולימים מנכ"ל בנק הפועלים), ולפיה יש להשקיע את כספי הקופות במוסדות ומפעלי ההסתדרות. מלבד אשראי זול ונוח לתעשייה הקואופרטיבית המתחרה במפעלי התעשייה הפרטית, חשו בעלי התעשייה הפרטית כי כספם מטפח פעילותו של ארגון העומד כנגדם. לכך שיער אבניאל לא יסכימו התעשיינים בנוסף ביקשה ההסתדרות לרשום את הקופות כאגודות שיתופיות (קואופרטיבים), בעוד שהתעשיינים העדיפו חברה הדדית או נאמנות. על מנת להמנע ממתחים אלו וליעל את פעילות קופות התגמולים ככלי פנסיוני, הציע אבניאל להשקיע את כספי הקופות במפעלי ההסתדרות והתעשייה הפרטית על פי מפתח מוסכם, "ולרכז את כל קופות התגמולים במרכז ארצי אחד שבהנהלתו ישתתפו נציגי ההסתדרות

⁴⁰⁶ שם.

והתאחדות בעלי התעשייה ויחדיו יפקחו על ניהול העניינים. אך באין ריכוז כזה יש לשתף את נציגי בעלי התעשייה בניהולה של ברית הפיקוח⁴⁰⁷.

במאמר זה של מומחה בחקר העבודה, הוצפו בעיות היסוד של ניהול קופות התגמולים: השקעות לא יעילות מספיק של כספי הקופות, אי היכולת לניידות בין הקופות, והקונפליקט בין ההסתדרות והתעשיינים בהקמת קופות תגמולים והקשר של קופות התגמולים של עובדי התעשייה הפרטית לברית הפיקוח. אבניאל, שלא נימנה על חוגי תנועת הפועלים, ראה בחיוב את פעילות ברית הפיקוח בהקמת קופות תגמולים חדשות במפעלי התעשייה למרות המעמסה שהן מטילות על התעשיינים. אולם במקביל דרש ריכוז הקופות לגוף אחד, פיקוח ושיתוף מלא של התעשיינים לצידה של ההסתדרות בניהול ברית הפיקוח והקופות וחלוקת השקעות כספי הקופות בין המשק הפרטי וההסתדרות. לדעת אבניאל, ללא פעולות אלו, ולפחות השיתוף בהנהלה, יתנגדו בעלי התעשייה הפרטית הן להקמת קופות והן לפעילות ברית הפיקוח. ההסתדרות לא הגיבה ישירות למאמרו של אבניאל. חלק מרעיונותיו הקשורים לשיתוף התעשיינים הפרטיים בניהול הקופות וחלוקת השקעות בין הסקטורים השונים לא נדונו (חלוקת ההשקעות של כספי הביטוח הפנסיוני עתידה להפוך בתוך עשור לאחת הסוגיות המרכזיות ביחסי ההסתדרות וממשלת ישראל). בנושאי הטיפול בהלוואת כספי הקופות לחברים, בעיית ניווד כספי חוסכים בין קופות מפעילות בעת מעבר עובדים למעביד אחר, ורעיון ריכוז הקופות לגוף אחד, תאמו רעיונותיו של אבניאל את פעילות ההסתדרות בשיפור תפקוד הקופות שהקמת קרנות הביטוח היתה הבולטת שבהם.

ג. הקמת קרנות הביטוח

במסגרת פעילותה של ברית הפיקוח בהקמת קופות תגמולים חדשות, עמדו מנהלי הברית על אחת מהבעיות הסוציאליות החמורות של קופות התגמולים המאורגנות מפעלית. קופות אלו לא נתנו אפשרות לפועלים יומיים או העוסקים בעבודות בעלות אופי זמני, עונתי או מאופיינות במעברים תכופים בין מעבידים שונים להצטרף ולחסוך בהן. ניסיונות להקים קופות תגמולים לאוכלוסיות אלו הביאו לרוב להקמת קופות תגמולים מעוטות חברים, שהחיסכון בהם לרוב לא היה רציף. מצב זה השאיר מספר רב של עובדים ללא כל ביטוח סוציאלי ופנסיוני. הפתרון שנתנה ברית הפיקוח למציאות בעייתית זו היה ביצירת

⁴⁰⁷ ש.ס.

סוג של קופת תגמולים חדשה, הפועלת בהיקף ארצי ועל בסיס סוג העיסוק. בפרסום של ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה לסוף שנת 1949, כתב מנהל הברית יהודה לביטוב:

בחוברת הקודמת שהוצאנו לסוף 1947 עמדנו על החסרון של קופות תגמולים שונות בענף אחד המפוזר במקומות עבודה רבים. העמדנו לנו למטרה ללכד קופות אלו לגוף אחד מרוכז, ובמידה שהבטוח והחיסכון לעת זיקנה חודר לענף חדש דאגנו שבענפים אלה לא ימשך הפיצול.⁴⁰⁸

לביטוב הסביר כי פעולה זו נדרשה כיון שברית הפיקוח עמדה על בעיית ענפי תעסוקה המאופיינים במקומות עבודה רבים ופעלה לריכוז קופות תגמולים בענפים אלו. התארגנות חדשה זו החלה עם הקמת קרן הביטוח לפועלי בניין ועבודות ציבוריות במאי 1945. הקרן נוצרה ביזמת ברית הפיקוח, ולצורך התארגנותה הוקמה ועדה מיוחדת שנבחרה על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות. חברי הוועדה כללו את נציגי אגודות פועלי הבניין ביישובים שונים, נציגי הוועד הפועל וקופת החולים. לקרן שולמו על ידי המעבידים 11 אחוזים מכל השתכרות חודשית, יומית או קבלנית של פועלי בניין. חמישה אחוזים יועדו לביטוח ימי מחלה וחופשה, שלושה אחוזים לקופת תגמולים ושלושה אחוזים כמס לקופת החולים. העובדים נדרשו לשלם במקביל שלושה אחוזים לקופת התגמולים. תשלום העובדים לקרן היה התשלום המינימלי המקובל ששילמו עובדים בחלק גדול מקופות התגמולים. לעומת זאת נדרשו המעבידים לשלם אחוז גבוה יחסית, אם כי הוא כלל מרכיבים סוציאליים שלעיתים שולמו בנפרד לעובדים בעת הצורך. ההחלטה על חלוקת תשלום זה, נועדה להקל כלכלית על ציבור עובדים שלא היה רגיל לשלם לביטוח פנסיוני במגמה להשית עליו תשלום מינימלי. למעבידים שעליהם הושת תשלום גבוה ניתנה הקלה מינהלית על ידי ריכוז התשלומים הסוציאליים של המעבידים לגוף אחד ובאמצעות פטור שניתן להם מהצורך לנהל ולהתחשבן בנפרד עם כל עובד.

הקמת הקרן יצרה קופת תגמולים מסוג חדש. מלבד חיסכון לעת פרישה ובחלק מהקופות ביטוח חיים מוגבל למקרה פטירה, לראשונה הוקם גוף פנסיוני שהתמקד גם בהיבטים אחרים של הביטוח הסוציאלי. הקרן כללה ביטוח רפואי ותשלום עבור ימי מחלה, פיצוי ותשלום על אובדן ימי עבודה במקרה

⁴⁰⁸ יהודה לביטוב, קופות תגמולים ופנסיה בארץ ישראל 1947-1949, תל-אביב 1950, עמ' 3.

תאונה, ותשלום עבור ימי חופשה והבראה. בינואר 1947 הורחב ביטוח חברי הקרן על ידי כיסוי ביטוח "אי כושר עבודה שנגרם על ידי תאונה בעבודה".⁴⁰⁹ בכך בוטחו החברים בקרן באופן שווה כנגד מצב של אי יכולת לעבוד עקב מחלה או תאונה.⁴¹⁰ הקמת הקרן לוותה בדאגה שמא עובדים ומעבידים ימנעו מלהצטרף אליה. עיקר החשש נבע מהמעמסה שהיוו התשלומים לקרן. מעמסה זו חלה על עובדים שרובם נדרשו לראשונה להפריש משכרם לביטוחים סוציאליים, ועל מעבידים שהחלו לשלם או שתשלומיהם לביטוח סוציאלי עלו משמעותית והגדילו את הוצאות השכר. על אף חששות אלו, גדל מספר חברי הקרן מ-2,500 בעת ייסודה לכשלושים אלף חברים בתוך חמש שנים. זאת למרות העובדה שהפרשת המעבידים לקרן עלתה בתקופה זו מ-11 אחוזים ל-20 אחוזים מן השכר.⁴¹¹

מעבר לשיקולים החברתיים בהבטחת ביטוח פנסיוני לקבוצת עובדים, שטכנית נמנעה מהם האפשרות להצטרף לביטוח, היו להקמת סוג זה של קופה ארצית על בסיס מקצועי ולא מפעלי, גם היבטים נוספים. עם סיום מלחמת העולם ב-1945 ולאור ציפייה לגל עלייה לארץ של ניצולי השואה, היה בקרן מסוג זה פתרון לביטוח פנסיוני לקבוצות האוכלוסייה שנמצאו בתהליכי קליטה, ושהועסקו ברובם בתעסוקה זמנית או עונתית. מבחינה פוליטית יצרה קרן הביטוח תמריץ לעובדים להשתייך להסתדרות העובדים הכללית, ארגון העובדים שהפעיל את הקרן. בנוסף לביטוח הפנסיוני, אמורים היו המצטרפים לקבל כתברים בקרן שירותים שונים, כגון שירותי בריאות ורווחה (חופשה שנתית, הבראה ואשראי).

אחד האירגונים שעמד על היתרונות הפוליטיים שמקנה קרן הביטוח לחברים ולארגון המייצג היה מרכז העבודה של הפועל המזרחי. עוד לפני שהוקמה הקרן באופן רשמי במאי 1945, הגיע ארגון זה להסכם עם ברית הפיקוח על גביה משותפת של דמי החברות בקרן, כשמהתשלום ששילם העובד (שלושה אחוזים מהשכר), הוקצו שני אחוזים לקופת החולים עבור הביטוח הרפואי והיתרה הוקצתה למוסדות הפועל המזרחי שהבטיחו את שאר זכויות החברים. הנהגת הפועל המזרחי עודדה את חברי התנועה להצטרף לקרן הביטוח של פועלי הבניין, וראתה בהקמת הקרן "תיקון גדול שנעשה עם הקמת קרן הביטוח של פועלי הבניין שבזה הושוו במידת מה התנאים הסוציאליים ליתר הפועלים העוסקים בענפים שונים".⁴¹² הצלחתה של קרן הביטוח לפועלי בניין מבחינה סוציאלית בהכנסת אלפי עובדים ללא ביטוח פנסיוני למעגל המבוטחים, ומבחינה כלכלית שהתבטאה בניהול מרוכז ויעיל, ובניצול כוח הארגון להשגת תנאים

⁴⁰⁹ ראו, **חקרי עבודה**, ירושלים דצמבר 1947, כרך א עמ' 73-74.

⁴¹⁰ שם. לפני הוספת ביטוח זה שרר בקרן חוסר שוויון בגובה התשלומים במקרה של תאונת עבודה או העדרות עקב מחלה.

⁴¹¹ סיכומי קופות התגמולים והפנסיה, **ירחון העבודה**, משרד העבודה, ירושלים נובמבר 1950, עמ' 6-7.

⁴¹² א' בוואר, "קרן הבטוח לפועלי בניין", **הצופה**, 24.6.1946, עמ' 3.

סוציאליים משופרים, הביא במהרה להקמת קרנות ביטוח ארציות לעובדים בענפים בעלי מאפיינים דומים. כך הוקמו ב-1946 קופת תגמולים לעובדי לשכת המס, שאופיינו בפיזור בכל הארץ, וקרנות ביטוח נוספות שיידונו בהמשך. היבט נוסף של הקמת קרנות הביטוח היה הטיפול המרוכז בהשקעת כספי הקרנות.

ד. פעילות ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בנושא השקעת כספי הקופות

השקעת כספי חסכוניות החברים בקופות היתה אחת הסוגיות המרכזיות בפעילות ברית הפיקוח. לניהול השקעות נכון נודעה חשיבות רבה ליכולתה של הקופה לממש את מטרתה ככלי פנסיוני, במיוחד בתקופות של משברים כלכליים שאפיינו את ארץ ישראל. בשנות הארבעים הושקעו רוב כספי קופות התגמולים באגרות חוב של הממשלה הבריטית, באגרות חוב של הקרן הקיימת לישראל ובפקדונות ואגרות חוב של בנקים גדולים.⁴¹³ כעשרה אחוזים מִצָּבֵר הכספים בקופות התגמולים הושקעו בהלוואות לחברי הקופה, לרוב לצורכי שיכון. השקעת הכספים בהלוואות לעובדים היתה בעייתית הן מבחינת החבר הבודד בקופה, המשתמש בכספי החיסכון הפנסיוני לצריכה עכשווית, והן מבחינת הקופה שבדרך כלל הילוותה את הכספים בתנאים מועדפים ללא שמירה על ערך כספם של שאר החוסכים.⁴¹⁴

לאחר תום מלחמת העולם השנייה, עם התגברות העלייה לארץ ובעקבותיה מצוקת דיור, גדלו השקעות קופות התגמולים בהלוואות לעמיתים לצורכי שיכון. בהרצאה בוועידה השלישית של ברית פיקוח לקופות התגמולים שהתקיימה בנובמבר 1947, דיווח מנהל הברית, יהודה לביטוב כי היקף ההלוואות לחברי קופות התגמולים, כולל הלוואות לשיכון, היווה 12 אחוזים מסך נכסי הקופות.⁴¹⁵ מגמה זו, שהלכה והתגברה לקראת סוף העשור, העלתה חשש כי קופות התגמולים הפכו בפועל מכלי פנסיוני וחסכון לטווח ארוך למעין תכנית חיסכון כללית, שיועדה במיוחד לצרכי שיכון. חוסך שלוה מהקופה בגובה צָּבֵר חסכוניותו ואף מעל לכך, גם אם רכש בכספים אלו את ביתו, עלול היה להגיע בעת פרישה

⁴¹³ לדוגמה, בדו"ח ברית הפיקוח לשנת 1947, מסר לביטוב על השקעות של 358 קופות בהן חברים מעל 40 אלף חברים, שחסכוניותיהם כחמישה וחצי מיליון לא"י: כ-14 אחוזים מהכספים הושקעו במלוות למוסדות לאומיים הרוב לקרן קימת, 28 אחוזים הושקעו בפקדונות בבנקים, 4 אחוזים בנכסי דלא נייד, 12 אחוזים בהלוואות לחברי הקופות, כ-26 אחוזים בניירות ערך ואגרות חוב ארצישראליות (בהם גם של ממשלת המנדט) ו-16 אחוזים בחובות מעבידים ופרמיות ביטוח.

⁴¹⁴ ראו, התייחסות במאמרו של בנימין אבניאל, "קופות תגמולים", הארץ, 22.8.1945, עמ' 3.

⁴¹⁵ יהודה לביטוב, ברית פיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בארץ ישראל בע"מ, תל-אביב 1948, עמ' 5-8.

למצב שבו לא יהיו ברשותו אמצעי מחיה שיבטיחו את קיומו.⁴¹⁶ אליעזר הופיין, מנכ"ל בנק אנגלו פלשתינה, הזהיר מכך בדיוני הוועידה: "מתן הלוואות לחברים לשם צריכה, אין להרבות דברים על נושא זה. די אם נציין שחטא לא יכופר הוא לאכול את כספי התגמולים שנועדו לעת – זיקנה בטרם מועד". בהמשך חזר הופיין על דעתו כי אין להתיר הלוואות לצריכה, אך ניתן לסייע בהלוואות לחברים לצורכי שיכון כנגד משכנתא (הלוואות בטוחות כנגד נכס).⁴¹⁷ הופיין הביע דעה לפיה שימוש בכספי החיסכון הפנסיוני לצריכה משמעותו שימוש מידי לצרכים שוטפים בכספי חיסכון לטווח ארוך שנועד לתקופה בה כספים אלו הם ההכנסה העיקרית ולכן אף המליץ לאסור הלוואות לצרכים מסוג זה. מנגד לא פסל שימוש בכספי חיסכון פנסיוני לצורכי שיכון המממנים נכס בר קימא לחוסך ובטחון לקופה המלווה.

הלוואות הקופות לחבריהן, על אף שהיו מעקרונות היסודיים של הקופות, היוו סכנה ליציבותן והעמידו בסכנה את יכולתן לעמוד במטרתן העיקרית. בנוסף הן הפחיתו את הכנסות הקופות שנתנו הלוואות אלו בתנאים מועדפים של ריבית מופחתת, ובדרך כלל ללא הצמדת ההלוואה למדד או למטבע חוץ. אי הצמדת הלוואות לחברים במצבי אינפלציה שפקדו את הארץ מדי פעם הסבה נזקים לחוסכים בקופות שחלק מחסכוניותיהם לא שמר על ערכו. דוגמא מובהקת להתנהלות זו אפשר לראות בהחלטות ישיבת ההנהלה המרכזית של הקרן לביטוח פועלי הבניין בדצמבר 1948, שבה אושרה הקמת קופות להלוואות קטנות בסניפי קרן הביטוח. בסעיף ז' נקבעו תנאי ההלוואות: "ההלוואה תינתן בריבית של 3 אחוזים, אבל החבר לא ישלם את הריבית במזומן, אלא יחוייב בסכום המתאים בחשבונו בקופת התגמולין (היות והחבר גם יזוכה בריבית בעד אותו הסכום בסוף השנה-יצא איפוא שלא יעלה לו ריבית)".⁴¹⁸ על פי סעיף זה החזיר החבר את קרן ההלוואה אך את הריבית רשמו כחיוב בחשבונו בקרן חיוב שהתקזז מול זיכויי רווחים וריביות שצבר חשבונו בעתיד גם על כספי ההלוואה. חישוב כלכלי "מוזר" זה מצביע על אי הבנה של המנהלים, כי הריבית על ההלוואה הינה הוצאה ללווה (אם לא ישירה הרי היא מתבטאת באובדן הכנסה על חיסכון שנמשך בצורת הלוואה), ועל העובדה כי לא נלקחו בחשבון זכויות שאר המבוטחים כיוון שסכום ההלוואה שנגרע מסך נכסי החברים בקופה לא נשא רווחים ולא בוטח נגד אינפלציה ונגד האפשרות שמסיבה כלשהי לא יוחזר.

⁴¹⁶ להשקעת הכספים בהלוואות לעובדים ולמעבידים יש להוסיף גם הוצאות, ברוב הקופות, לביטוח הדדי לחברים. הוצאות אלו הפחיתו גם הן את יתרת החסכוניות שעמדו לחברים בקופות בעת הפרישה מעבודה.

⁴¹⁷ הופיין, **השקעות קופות התגמולים**, עמ' 9-14.

⁴¹⁸ פרוטוקול ההנהלה המרכזית של קרן הבטוח לפועלי הבניין, 12.1948, אה"ע, IV-329A-12A.

הקמתה של ברית הפיקוח לקופות התגמולים והפנסיה, הנהלתה ובמיוחד פעילותו של יהודה לביטוב, תקנונה ואופן פעילותה, ביסוסו ערב הקמת המדינה את קופות התגמולים כהסדר הביטוח הפנסיוני העיקרי במשק היהודי. הצלחת ברית הפיקוח בהקמת קופות תגמולים במפעלים ומקומות עבודה רבים והרחבת פעילותן, מספר חבריהן וצֶבֶר הכספים בהן הפכו את קופות התגמולים לגורם כלכלי משמעותי במשק ואת ברית הפיקוח לגוף הפיקוח, המדריך והיוזם העיקרי של הפנסיה בארץ ישראל. מהלכי ברית הפיקוח להרחבת פעילותן הפנסיוניות של קופות התגמולים וריכוז ניהולן, היו הצעדים המעשיים הראשונים בדרך לשינוי שיטת הביטוח הפנסיוני מקופות תגמולים לקרנות פנסיה מרכזיות.

נושא הביטוח הפנסיוני קיבל משמעות חדשה עם הקמת המדינה. מדיניות ממשלת ישראל בנושא הביטוח הסוציאלי היתה שונה ממדיניות ממשלת המנדט ה"לא מתערבת", והושתתה על רעיונות הדוגלים במעורבות המדינה ובהשתתפותה במימון ובארגון הביטוח הסוציאלי והפנסיוני. דרישות אנשי הציבור, שהתבססו על ניתוחי אנשי המקצוע והשקפותיהם, מכל הזרמים הפוליטיים הופנו כעת לממשלת ישראל. במקביל נמשכה הפעילות הכספית בתחום הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים, כשהגורם הדומיננטי בפעילות זו המשיכה להיות ברית הפיקוח. כבעבר היא התרכזה בשלושת התחומים שבהם פעלה מאז הקמתה: הקמת קופות, ניהול השקעות ופיקוח ודיווח.

הצלחת הדגם החדש של קרן ביטוח, כפי שהתבטא בהקמת קרן ביטוח פועלי בניין, הביאה להמשך הקמתן של קרנות ביטוח לאוכלוסיות של עובדים זמניים ועונתיים שלא התאפשרה קבלתם לקופות התגמולים המפעליות. כך הוקמה ב-1949 קרן הביטוח לפועלים חקלאים שכירים, שנועדה לעובדים שאופיינו כמתפרנסים מעיסוקים עונתיים לא קבועים. בה בעת הוקמה קרן הביטוח לפועלי אריזה, שביטחה את עובדי אריזת פרי ההדר (עוטפים, מבררים, מרימי תיבות, נגרים, מכונאים ושאר עובדי בתי האריזה), שהועסקו בתחום אריזת ושיווק פרי הדר כמחצית השנה ובשאר הזמן עבדו בעבודות מזדמנות אחרות. באותה שנה נוסדה "מבטחים" כקרן ביטוח לפועלים זמניים בתעשייה ובמלאכה. "מבטחים" נועדה לתת פתרון ביטוח פנסיוני לעובדים זמניים שלא היה להם למעשה ביטוח סוציאלי, לא קופת תגמולים או קרן פנסיה ואף לא ביטוח ימי מחלה וחופשה. הקרן דאגה גם לעובדים במקומות עבודה קטנים, שמחמת מיעוט עובדיהם לא ניתן היה להקים בהם קופת תגמולים מפעלית. "מבטחים" ריכזה

בתוך חודשים ספורים למעלה מעשרת אלפים עובדים, ועתידה היתה להפוך עם השנים לגוף פנסיוני מהגדולים במדינה.⁴¹⁹

ב-1949 הורחבה פעילותן של קרנות הביטוח גם להסתדרות העובדים הלאומית. למרות היריבות האידאולוגית בין ארגון עובדים זה ובין הסתדרות העובדים הכללית, נחתמו באותה שנה שני הסכמים שאיפשרו לעובדים חברי הסתדרות העובדים הלאומית להפריש משכרם לקרנות הביטוח, תחילה לקרן הביטוח לפועלי בניין ובהמשך לקרן הביטוח לפועלים חקלאיים שכירים. על פי הסכם זה צורפו להנהלת הקרן נציגים של הסתדרות העובדים הלאומית, ומהכספים שהופרשו לקרן עברו 10 אחוזים לקופת מלווה של הסתדרות העובדים הלאומית. למרות חיכוכים שהתגלו מידי פעם באשר לאופן חישוב והעברת הכספים לקרנות ולקופת המלווה, קוימו בפועל הסכמי השיתוף. הסכם זה בנוסף להסכם עם הפועל המזרחי, יצר הסדר פנסיוני זמין לרוב העובדים במשק והעיד על הכרת ארגוני העובדים השונים בארץ בהגמוניה של הסתדרות העובדים בתחום הביטוח הפנסיוני.⁴²⁰

ה. הסדרי ביטוח פנסיוני בתקופת העלייה הגדולה: פעילות קרנות הביטוח והביטוח ההדדי

העלייה הגדולה בשלהי שנות הארבעים עוררה בין שאר הבעיות והאתגרים שהעמידה בפני האחראים על המשק הישראלי, את סוגיית ההסדרים של ביטוח סוציאלי ופנסיוני. מערכת קופות התגמולים כביטוח פנסיוני לא העניקה כיסוי לחלק ניכר מעולי העלייה הגדולה וכן לא לאוכלוסייה הערבית שנשארה בתום המלחמה בתחום המדינה והיתה לחלק מאזרחיה.⁴²¹ לממשלה ולהסתדרות היה ברור כי הפתרון לביטוח הסוציאלי במיוחד לאוכלוסיות אלו, עולים חדשים וערבים, יימצא במסגרת המדינה. אפשרות פתרון זה נתקלה בהתנגדות הציבור הוותיק. בציבור זה הופגן חשש כי הפתרון עלול לכלול ביטול קופות התגמולים וקרנות הביטוח הקיימות וחלוקת צבר הכספים בהן בין כלל האזרחים על ידי מיזוג הקופות בהסדר

⁴¹⁹ צינמון, **ביטוח סוציאלי**, עמ' 10-25; הנ"ל, "מבטחים, כמוסד מרכזי לביטוח סוציאלי", **גימלאות**, 1959, גיליון 1, עמ' 35-38; "קרנות הביטוח והפנסיה", בתוך: **ההסתדרות מיום הקמת המדינה נתונים ועובדות**, תל-אביב 1969, עמ' 227-231; יהודה לביטוב, "קופות התגמולים בישראל בשנת 1950", בתוך: **קופות תגמולים ופנסיה בישראל 1949-1950**, תל-אביב 1951 (להלן: קופות תגמולים 1949-1950), עמ' 3-7; סרנת, **חיסכון**, עמ' 21-24.

⁴²⁰ יהושע אופיר, **ספר העובד הלאומי**, חלק שני, תל אביב 1982, עמ' 45-46.

⁴²¹ בדיון שהתקיים בכנסת בדצמבר 1953, אמר חבר הכנסת ראובן שרי, יושב ראש ועדת המשנה לחוק הביטוח הלאומי, שמול החלק המאורגן של הציבור המונה כ-200-225 אלף עובדים שלהם קיים ביטוח בקופות התגמולים, קיימים כ-325 אלף מפרנסים "שלוברם אין אפילו מושג על קופות התגמולים". **דברי הכנסת**, 17.11.1953, כרך 15, עמ' 165.

פנסיוני כללי. כך עלולים החוסכים הוותיקים לאבד חלק מחסכונותיהם. מהלך כזה היווה איום על הזכויות והחסכונות שצבר הציבור הותיק במשך שנות עבודה רבות בתקופה שהמדינה (המנדט הבריטי), לא השתתפה במימון.⁴²²

אחד הפתרונות היעילים למתן ביטוח פנסיוני לעולים החדשים היה כאמור, קרנות הביטוח. שיטת ביטוח פנסיוני זו, איפשרה להם להתחיל בחיסכון פנסיוני, ואכן חלק גדול מעולי העלייה הגדולה בוטחו בביטוח פנסיוני בקרנות אלו. עיקר הצלחת קרנות הביטוח, שבסוף 1950 ריכזו 92 אלף חברים, התבטאה בהרחבת הביטוח הסוציאלי והפנסיוני הוולונטרי לאוכלוסיית עובדים, שאופי עיסוקם ומעמדם כעובדים זמניים ועונתיים, חלקם לא מאורגנים, מיצב אותם בשולי החברה העובדת. העובדים האמורים ועובדי מקומות עבודה קטנים נכנסו למעגל העובדים המבוטחים. ביטוח אוכלוסייה זו, שכללה עולים רבים, הקל בעת הצורך (לדוגמא במתן עזרה רפואית או במקרה תאונה ונכות), על מוסדות הסעד של המדינה, שעדיין לא הקימה ביטוח סוציאלי בהשתתפותה. הדאגה לביטוח אוכלוסיות אלו תאמה את תפיסת ההסתדרות בנושא העזרה ההדדית והביאה לשורותיה קבוצות עובדים שלא היו חברים בה לפני ההצטרפות לקרנות הביטוח. התארגנות קרנות הביטוח כקרנות ארציות על פי סוג העיסוק, יצרה פתרון מעשי גם לבעיית הניוד בין מעבידים שונים. עובד ומעביד (גם מעביד זמני), העבירו את הפרשותיהם לקרן על פי השכר בתקופת ההעסקה, וזכויות העובד נצברו בלי צורך להפסיק חברות עם המעבר ממעביד למעביד. עם זאת נשארה בעינה שיטת קופת התגמולים כביטוח הפנסיוני על כל מגרעותיה, שעיקרן תשלום חד פעמי לפרוש.

במחקר על קרנות הביטוח תאר יצחק קנב את התפתחותן המהירה ואת הצורך לאמץ שיטה אחידה של ביטוחים בקרנות השונות (לדוגמא, דמי המחלה המשולמים במבטחים וקרן פועלי בניין אחרי המתנה של יומיים ובקרן פועלי האריזה אחרי שלושה ימים). קנב קבע כי הפרשת שלושה אחוזים מההפרשות בקרן הביטוח לקופת התגמולים "הינו יותר בבחינת המצוי שניתן להשיגו מאשר קביעה המבוססת על שיקולים וחשובים מוקדמים". גובה ההפרשה שלא נקבע בחישוב מתימטי סטטיסטי, הכביד על יכולת הקופות לאפשר קיום נאות לעובד שפרש מעבודתו. קנב ראה כבעיה גם את אופי החיסכון בקופת התגמולים ובקרנות הביטוח: "הצורה בה משתמשים בכספים מקנה להן אופי של קופות חיסכון, ואף אלו

⁴²² ביטוי להתנגדות למהלכים לפיהם יולאמו בפועל חסכונות פנסיוניים בקופות התגמולים והביטוח נדונו בהרחבה בפרק על ההסדרים הפנסיוניים במסגרת הביטוח הלאומי והושמעו בדיוני הכנסת ובעיתונות לדוגמא במאמרו של ברל רפטור ממנהיגי אחדות העבודה ומפ"ם: "והנה שומע אני הצעות שיש בהן משום פירוק של נכסים הסתדרותיים בשטח השירותים הסוציאליים ומפעלי העזרה ההדדית [...] לא נשלים עם רצון לפרק את קופת חולים בתור נכס פועלי או לפרק מפעלים הקשורים בשטח הביטוח הסוציאלי". ברל רפטור, "שמירה על הערכים וקיום מלוא תוכנה המעמדי של ההסתדרות, בהם התקווה להגמוניה פועלית במדינה", **על המשמר**, 31.12.1948, עמ' 5-6.

לא מושלמות ביותר. הכסף מוצא ומוחזר לחבר בקלות, מבלי לשמור עליו לזמנים בהם יזדקק לו המבוטח לעת זיקנה, או לבני משפחתו במקרה של אלמנות ויתמות".⁴²³ כלומר הכלי של קופות תגמולים אינו כלי פנסיוני מובהק. ניצול כספי החוסכים בקופות למטרות שונות בטווח הקצר, "שימוש קל" כהגדרת קנב, לא התאים לאופי הנדרש מכלי לביטוח פנסיוני, שבו השימושים בכספים הינם לטווח ארוך והוא אינו משמש למטרות אחרות מלבד הביטוח. הדוגמא הבולטת לשימוש לא פנסיוני בכספי קופות התגמולים שקנב הציג כבעיה היה ריבוי ההלוואות שנתנו הקופות לחבריהן, למטרות לא סוציאליות. עובדות אלו הניעו אותו להתריע כי למרות הצלחתן של קרנות הביטוח להיטיב את התנאים הסוציאליים של קבוצות עובדים גדולות, ובמיוחד קבוצות חסרות ביטוח, בנושא הפנסיה נשארו הבעיות הקיימות: "מתברר שאין כל אפשרות בידי קופות תגמולים אלה להבטיח פנסיה לעובד ומשפחתו".⁴²⁴ מסקנתו היתה שנחוץ להפוך את קופות התגמולים לקרנות פנסיה. "הפיכת קופות התגמולין לקרן פנסיה מחייבת כמובן הכנה ודיון יסודי, אך ככל שנדע להקדימה כן נחסוך סכומים גדולים המוצאים עתה שלא באופן רציונלי, והעיקר נשיג את המטרה למענה הוקמו הקופות והיא הבטחת פנסיה לעת זיקנה, לאלמנות ויתומים".⁴²⁵ למסקנה דומה הגיע גם מתיתיהו מרמרי, חבר הנהלת קרן ביטוח פועלי בניין וקופת החולים הכללית. בסקירה כללית של קרנות הביטוח הוא כתב:

חשיבות מיוחדת נודעת להקמת קרן פנסיה בשביל חברי הקרנות. יש להתחיל בהפיכת קופות התגמולים וקרנות הפיצויים לקרן פנסיה בה יבוטח הפועל למקרי זיקנה, נכות, אלמנות ויתמות. בעיה זו עולה על הפרק בכל קרנות הביטוח, אבל לגבי פועלי הבניין-ביניהם רב מספר הנכים, היא דחופה ביותר.⁴²⁶

כלומר הסדר הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות התגמולים וקרנות הביטוח לא סיפקו ביטוח מספיק במיוחד בענפים כבניין בו קיימים סיכונים מיוחדים.

⁴²³ יצחק קנב, "תיאום פעולותיהן של קרנות הביטוח", **חקרי עבודה**, כרך ה, ירושלים 1951, עמ' 25-30.

⁴²⁴ שם.

⁴²⁵ שם.

⁴²⁶ מתיתיהו מרמרי, "קרנות הביטוח ובעיותיהן", שם, עמ' 31.

שני אישים מרכזיים אלו בתחום הביטוח הפנסיוני, שאחד מהם אף נמנה על מנהלי קרן הביטוח הראשונה, הציגו את קרנות הביטוח כהתקדמות בתחום הביטוח הסוציאלי. הם הדגישו את התרומה הסוציאלית בביטוח אוכלוסיות שהיו מנועות מביטוח ולא בוטחו על ידי הממשלה. מרמרי, כאיש המנגנון ההסתדרותי, ראה בפעולת הקרנות חובה אידאולוגית של ההסתדרות: "כל עוד קצרה ידה של המדינה להבטיח תנאים סוציאליים נאותים לכלל הפועלים צריכות הקרנות למלא חובה זו".⁴²⁷ כמו כן הדגישו שניהם את הסיוע והביטוח הרפואי לעולי העלייה הגדולה שהצטרפו לקרנות ואת היעילות שבהפעלת קרנות הביטוח המרוכזות. אולם קנב ומרמרי הציפו כבעיה חשובה ודחופה את נושא הביטוח הפנסיוני המיושם בקרנות הביטוח בשיטת קופת תגמולים שאינה מספקת ביטוח פנסיוני מלא, וראו בהפיכת קופות התגמולים לקרן פנסיה את הפתרון לבעיית הביטוח הפנסיוני החלקי בשיטת קרנות הביטוח.

ברית הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה נהגה כגורם אחראי לנושא הביטוח הפנסיוני לא רק בתחום הדאגה להכנסת העובד בתקופת פרישתו, אלא גם לרווחתו ולרווחת משפחתו במקרי אסון. על פי תפיסה זו, פיתחה הברית בסוף 1947, ביוזמת מנהלה יהודה לביטוב, תכנית שבה בוטחו עמיתי קופות התגמולים נגד סיכונים המלחמה.⁴²⁸ היוזמה החלה כמפעל חירום כשחברות הביטוח שפעלו בארץ הסתלקו מאחריותן לסיכונים המלחמה עם תחילת מלחמת העצמאות בסוף 1947. הביטוח ההדדי שנוצר במסגרת יוזמה זו הבטיח למשפחת נפטר מכל סיבה שהיא, כולל עקב פעילות לחימה, סכום ראשוני להוצאות מיידיות. מקור הכספים היה הפקדות חד פעמיות של עמיתי הקופות. המפעל הוקם לשנה אחת – 1948. ב-27 בינואר 1948 החליטה לשכת חברת העובדים להיענות ליוזמת לביטוב, ולהקים בחברת הסנה מחלקה מיוחדת לביטוח הדדי, שתארגן את ההצטרפות לביטוח ותעסוק בגביית הפרמיות ותשלומי תגמולים. הקמת הביטוח ההדדי פורסמה בדבר ב-20 בינואר 1948, בהצופה ב-25 בפברואר ובעל המשמר ב-29 בפברואר. במקביל פירסם לביטוב הסבר לתכנית הביטוח, ובו נימק את יוזמת ברית הפיקוח למסד ביטוח זה באמצעות קופות התגמולים, בהעדרו של גוף ביטוחי או ממלכתי אחר שייקח על עצמו את המשימה. לביטוב קרא לגופים מאורגנים להצטרף למפעל:

⁴²⁷ שם, עמ' 32.

⁴²⁸ ב-5 ביוני 1940 הציע מרכזי בנסון לוועד הלאומי לייסד חברה לאומית לביטוח הדדי שתפקידה יהיה לבטח נגד אובדן רכוש, השחתתו והשמדתו עקב פעולות מלחמה. בנסון הציע כי יבוטחו נכסי דלא נידי, ציוד בתי חרושת ומלאי חומרי גלם וסחורות. אמצעי החברה יושקעו במדינה נייטרלית כארצות הברית (שעדיין לא הצטרפה למלחמה). ההצעה לא מומשה. "הצעה ליסוד קופת חיסכון לאומית", 5.6.1940, אצ"מ, J1/33561/3.

מן הדין להרחיב עכשיו את המסגרת. שומה על ההסתדרות ומוסדותיה, על הסתדרות המורים ועל גופים ציבוריים אחרים לדאוג לכך שכל אלה שיכולים להיות מובטחים, יעשו זאת מיד [...] אל נסתפק בהשתתפות בצער המשפחות השכולות, נבטיח את קיומן.⁴²⁹

הביטוח ההדדי יושם בתחילה ב-258 קופות, שבהן בוטחו 34 אלף מבוטחים. עד שנת 1950, עם הגידול באוכלוסיית חברי קופות התגמולים, עלה מספר המבוטחים על מאה אלף איש.⁴³⁰ הביטוח ההדדי לא בוטל בתום שנת 1948, והפך למעשה לסוג של ביטוח חיים של עמיתי קופות התגמולים. לקראת אמצע שנות החמישים התרחב הביטוח גם לתחומי הנכות והמחלה. הביטוח ההדדי היה צורך מיידי שיצר מצב המלחמה, ובמענה לצורך זה יצרה ברית הפיקוח גוף רווחה שהשלים פן אחר של הביטוח הפנסיוני. בהקמת קרנות הביטוח והביטוח ההדדי ריכזה ושיפרה ברית הפיקוח את הפעילות הביטוחית. פעילות הריכוז הבאה שאותו ביצעה היתה בנושא השקעות כספי החוסכים.

ו. ריכוז השקעות כספי קופות התגמולים והקמת גמול

אחד הנושאים שניהלו נותר בידי הנהלות קופות התגמולים היה השקעות כספי חיסכון החברים. הגידול בצורך הכספים בקופות איפשר למנהלי ההשקעות להשפיע כגורם כלכלי במשק על חברות ומיזמים שונים. היכולת של הנהלת קופה להשקיע מכספי הקופה ורווחיה בהלוואות לעמיתים נתן בידי המנהלים עוצמה ניהולית ומעמד מיוחד מול עמיתי הקופות. אחרי קום המדינה קיבלה סוגיית השקעת כספי העובדים החוסכים בקופות התגמולים תפנית, שהתבטאה בהגדלת השקעות ברווחת החברים. בשנים 1948-1951 עלו מאוד השקעותיהן של קופות התגמולים בהלוואות למטרות שיכון עבור החוסכים בקופות. בדו"חות ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בשנת 1950, ציין לביטוב:

עם הכרזת ההסתדרות על בניין 7,500 יחידות שיכון לפועלים ותיקים נרשמו חברים רבים חברי קופות התגמולין לשכון זה. כל קופה תצטרך להכנס בעובי הקורה ולעזור לחבר

⁴²⁹ יהודה לביטוב, "דאגתנו לאלמנות ויתומים", דבר, 10.2.1948, עמ' 3.

⁴³⁰ יהודה לביטוב, קופות התגמולים בישראל בשנת 1950, עמ' 7.

להשתכן, באשר זוהי שאלת חיים לחבר, מפעל קונסטרוקטיבי שישמש גם משענת חשובה לעת זיקנה. ובאשר חסכונו של החבר בקופת התגמולים מהוה את היסוד העיקרי לאפשרותו להשתכן וחסכונו לבד אינו מספיק לו, והוא בצדק רוצה להעזר על ידי הקופה מכלל חסכוניתיהם של החברים. אך דא עקא שקופה שיש לה האמצעים הדרושים לעזור לחברים המשתכנים, אין לה האפשרות לעשות זאת באשר התקנות אינן מאפשרות להלוות לחבר למעלה מזכותו בקופה. שאלה זו תובעת את פתרונה.⁴³¹

לביטוב ראה בחיסכון בקופת התגמולים כלי ואפשרות לסיוע לחברים בקופות להשיג דיור. החיסכון בקופה היה חיסכון זמין, ומכיוון שהעובד עתיד להמשיך ולהפקיד כספים לחיסכון זה, התקיימה אפילו אפשרות למשוך כספים מעבר לסכום שנצבר, על חשבון ההפקדות העתידיות. על כן הוא סבר כי יש צורך לבחון מחדש ולשנות את תקנות הקופה שיאפשרו משיכה עודפת. זאת למרות שבמצב כזה לא רק שלא ישאר חיסכון פנסיוני לעובד, אלא ייווצר חיסכון שלילי והעובד הפורש מעבודה פעילה עלול להקלע למצב תאורטי שבו לא יקבל תגמול פנסיוני בעת פרישתו, אלא ישלם לקופה את חובותיו. בהמשך דיווח לביטוב על משא ומתן עם הוועד הפועל של ההסתדרות הכללית שבמסגרתו תבדק האפשרות לבניית שלושת אלפים דירות במימון מינימלי של הממשלה והשאר על ידי "כספי החברים ועל ידי הון של כלל קופות התגמולים על ידי יצירת מוסד כספי מרכזי של קופות התגמולים או על ידי השקעות כספים למטרה זו במוסדות הפיננסיים הקיימים".⁴³² בדו"ח לשנת 1950 כתב לביטוב:

נעשתה פעולת שיכון רחבת מימדים בשביל החברים. למעלה מ-5,000 חברים נעזרו על ידי הקופות על ידי מתן הלוואות לשיכון אם בצורה ישירה או על ידי פיקדונות בבנקים למטרות שכון חברים, ואם כי פעולה זו, הלוואה לשיכון אינה מבטיחה את ערך ההשקעה לקופה, באשר החבר יחזיר את הלוואתו באותה המטבע שהוא קיבל אותה, אבל לאותם החברים שלהם אופשר השיכון הובטח לא רק ערך כספם שהיה בעין, לא רק החיסכון שהוא צבר עד

⁴³¹ יהודה לביטוב, "קופות התגמולים לסוף שנת 1949", **קופות תגמולים ופנסיה בארץ ישראל 1947-1949**, תל-אביב 1950, עמ' 7-3.

⁴³² יהודה לביטוב, **קופות התגמולים לשנת 1949**, עמ' 8.

⁴³² שם.

כה אלא גם החסכוניות לשנים הבאות, באשר בכל המקרים עולה לחבר הדירה הבנויה פי כמה מחסכונו הממשי.⁴³³

דבריו התייחסו לאפשרות ירידת ערך החזרי ההלוואות לשיכון, עקב אינפלציה או פיחות ערך המטבע כנגד מטבע חוץ. ירידת ערך זו עלולה היתה לפגוע בנכסי הקופה ולמעשה בכל אחד מהעמיתים החוסכים. אולם לביטוב הצדיק שיכון זה בכך שערך השיכון שהתאפשרה השגתו באמצעות כספי החיסכון בקופת התגמולים, יעלה במקרה כזה על כל ערך חיסכון שנפגע. לביטוב הציג עמדה הגורסת שהחיסכון בקופת התגמולים הוא חיסכון לכל צורך ולא דווקא למטרות פנסיוניות. השגת שיכון היתה בתקופה המדוברת מטרה ראויה וקשה מאוד להשגה, השימוש בחיסכון בקופות התגמולים יצר פתרון חלקי לבעיה המיידית של שיכון, ולביטוב התעלם מכך שהחוסך עלול להישאר ללא הכנסה נאותה בימי זקנתו. ייתכן שלביטוב צדק בדבר ערך הכסף הנשמר עם ערך השיכון, אך העובד הפורש מעבודתו לא יכול היה להתפרנס מהדירה בה הוא גר. בתחילת שנות החמישים עמדו הלוואות הקופות (כולל קרנות הביטוח), לחבריהן על כ-29 אחוזים מסך כל נכסיהן, ואם מתייחסים רק לקופות תגמולים לפנסיה, מעל ל-36 אחוזים.⁴³⁴

פעילות זו של לביטוב, שמתוקף הכשרתו וניסיונו הכיר היטב את נושא החיסכון הפנסיוני לטווח ארוך, ופרסומים בנושא ההלוואות לחברים כמאמרים של הופיין, אבניאל ובנסון בוודאי לא נעלמו מעיניו, מצביעה על תפיסתו את קופות התגמולים כסוג של תכנית חיסכון. במערכת חיסכון רגילה, שמטרתה אינה פנסיונית ואינה אמורה לממן אמצעי מחיה בתקופת פרישה מעבודה פעילה, ניתן להשתמש בכסף שנצבר לכל מטרה. השקעה בהלוואה לדיור המובטחת במשכון נכס נדל"ן הינה השקעה מניבה ובטוחה. בראשית שנות החמישים היה הדיור משאב במחסור חמור, נושא דחוף ובעייתי, ולביטוב לא ראה פסול בשימוש בכספי קופות התגמולים למימון השגתו. ייתכן שלביטוב פעל בכיוון "אנטי פנסיוני" זה מתוך ידיעה ומחשבה, כי נושא הביטוח הסוציאלי והפנסיוני עתיד למצוא את פתרונו במסגרת המדינה, וזאת על רקע מינוי הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי ב-20 לינואר 1949, והגשת תוכניתה להקמת ביטוח סוציאלי ופנסיוני ב-29 לינואר 1950 לשרת העבודה גולדה מאיר. במצב כזה, כשהביטוח הפנסיוני אמור למצוא פתרון במסגרת המדינה לא חשש לביטוב להפנות חלק ניכר מכספי החוסכים לרווחתם, ובמיוחד למימון דיור. פעילותו של לביטוב נתקלה בהתנגדותם של פקידי משרד האוצר שחששו

⁴³³ יהודה לביטוב, "קופות התגמולים בשנת 1950", עמ' 5.

⁴³⁴ סרנת, **חיסכון**, עמ' 72.

מסוג השקעה זה שהיה לרוב בתנאים מועדפים ללווה ופגע בהכנסות הקופות. תחושת אי הנוחות מהיקף ההלוואות לחברים מסך הנכסים הביא בסוף שנות החמישים ובתחילת שנות השישים את המדינה להגביל היקף הלוואות מסוג זה באמצעות תקנות מס הכנסה. תקנות אלו התירו החל מ-1957 מתן הלוואות לחברים למטרת רכישת דיור או ייסוד משק חקלאי בלבד ובגובה מכסימלי של הסכום שהפקיד החבר, ואסרו מתן הלוואות למעבידים. ב-1964 לאחר הוראת שר האוצר, ספיר, להצמיד למדד הלוואות לחברים בקופות, ירד היקף ההלוואות לפחות מעשרים אחוזים מסך נכסי הקופות.⁴³⁵

כספי החברים שלא הושקעו בהלוואות לחברי הקופות, הושקעו אחרי קום המדינה באגרות חוב של המדינה ושל מוסדות לאומיים (קק"ל) ומפעלים גדולים. הבעיה העיקרית שעמדה בפני מנהלי קופות התגמולים וקרנות הביטוח היתה שמירת ערך החסכונות בתנאי אי ודאות והתפרצויות אינפלציוניות. הבעיה הלכה והחריפה ככל שגדל מספרן של הקופות וביניהן קופות קטנות שלא יכלו לנצל יתרונות לגודל, וככל שהלכו וגדלו החסכונות הכספיים הצבורים בקופות. לכך יש להוסיף את הניהול הלא מקצועי שכבר דובר בו. נושא השקעת כספי קופות התגמולים ושמירת ערך החסכונות היה לנושא שנדון בציבור בתחילת שנות החמישים. עוד לפני כן, בינואר 1947, הציע לביטוב בשם ברית הפיקוח לקופות התגמולים והפנסיה לחברת העובדים להקים מרכז פיננסי שירכז את פעילות ההשקעות של קופות התגמולים. ייתכן שהצעת נבעה לא רק מטעמי יעילות ורצון להעביר את נושא ההשקעות לניהול מקצועי, אלא גם מתוך דאגה שמא גוף מרכזי מעין זה יוקם ויופעל מחוץ למסגרת ההסתדרות. סימוכין לחששו זה ראה כנראה לביטוב בהצעה שעלתה ב-23 במרס 1945 בסוכנות היהודית "לייסוד מוסד נאמנות לאומי להשקעות כספי קופות תגמולין ופנסיה", בניהול הסוכנות.⁴³⁶ ההצעה הועברה על ידי שני מנהלים בסוכנות היהודית, דוד בהרל (לימים מנהל מחלקת הכספים בסוכנות), ומרדכי זגגי (לימים החשב הכללי באוצר), בתזכיר מיוחד לראש מחלקת הכספים של הסוכנות אליעזר קפלן. קפלן ביקש מהם להכין הצעה מפורטת, אבל לא נמצא דיון בהצעה זו.⁴³⁷ כיוון שהצעתו מינואר 1947 לא התקבלה, הגיש לביטוב שוב את ההצעה בספטמבר 1947, וגם הפעם היא נדחתה בעיקר עקב התנגדות בנק הפועלים. ההתנגדות נבעה מחשש להקמת מוסד פיננסי נוסף במסגרת ההסתדרות, שיתחרה עם פעילות הבנק וקופות המלווה שבתקופה זו עדיין פעלו חלק מהן באופן

⁴³⁵ שם, עמ' 28-36, 69-90; תקנות מס הכנסה לאישור וניהול קופות גמל תשכ"ד 1964, קובץ התקנות 1583, ירושלים 24.5.1964.

⁴³⁶ הצעה לייסוד מוסד נאמנות לאומי להשקעות כספי קופות תגמולין ופנסיה, 23.3.1945, אצ"מ, S53\2199-8.

⁴³⁷ מכתב אליעזר קפלן לדוד בהרל ומרדכי זגגי, 27.3.1945, שם.

עצמאי.⁴³⁸ בסוף 1947, בדיוני מועצת ההסתדרות הס"ב, העלה חבר הוועדה המרכזת פנחס לבון הצעה להקים גוף השקעות מרכזי: "התפתחות קופות התגמולים מקופות קטנות העושות את צעדיהן הראשונים לקופות מקיפות את מרביתו של הציבור ומרכזות בידן סכומים עצומים באופן יחסי, מחייבת היום הקמת מרכז פיננסי לקופות התגמולים נוסף על ברית הפיקוח".⁴³⁹ לא התקבלה החלטה בעקבות הצעה זו. אי קבלת החלטה על הקמת גוף השקעות על פי הצעתו של לבון בדיוני מועצת ההסתדרות ולפני כן דחיית הצעתו של לביטוב על ידי חברת העובדים מצביעה על כי התנגדות בנק הפועלים וקופות המלווה התקבלה על דעת הנהגת ההסתדרות מתוך הבנה כי הגופים הפיננסיים הקיימים, מתאימים לניהול השקעות כספי הגמל אין צורך בגוף פיננסי נוסף.

בינואר 1950 פירסם הכלכלן נתן בן נתן **בדבר** דרישה להקמת מרכז השקעות:

המצב הקיים בקופות התגמולים מחייב הקמת מוסד שישמש להם מרכז [...] המרכז לקופות תגמולים אינו מחוייב להיות בנק. מוסד זה צריך לכוון פעולותיהן של קופות התגמולים [...] כבודם של חברי הנהלות קופות התגמולים לא ייפגע אם נקבע שברובם אינם מצטיינים בסגולות שמונים במנהלי בנקים מצליחים. כספי מעמד העובדים במדינה מפוצלים בין אלפי השקעות שלא כולן מסוג ההשקעות שהאינטרסים של המשק מחייבים ולא מועט מספר ההשקעות שבטחון מוטל בספק.⁴⁴⁰

בן נתן, חבר מערכת העיתון **דבר**, נגע במאמר זה ישירות בבעיית השקעות כספי קופות התגמולים, בעיית הניהול וחוסר המקצועיות המפצלים את ההשקעות גם בניגוד לאינטרס של הקופות וגם בניגוד לאינטרס משק המדינה. בקביעתו כי המרכז אינו מחוייב להיות בנק, התכוון בן-נתן לדאגת מנהלי בנק הפועלים מפני תחרות של המרכז על המרווחים הפיננסיים ועל השרותים הבנקאיים שהוא מוכר. לדעתו המצב

⁴³⁸ התנגדות הבנק להקמת המרכז הובעה במכתב מאת הנהלת הבנק ומרכז קופות המלווה בחתימת פרץ נפתלי, אברהם זברסקי וראובן שנקר, ללישכת חברת העובדים. מכתב פרץ נפתלי ללישכת חברת העובדים, 16.10.1947, אה"ע, IV-204-299; גרוס וגרינברג, **בנק הפועלים**, עמ' 403-409.

⁴³⁹ פנחס לוביאנקר (לבון), "מפעל ארבע השנים", פרוטוקול מועצת ההסתדרות הס"ב, 7-9.12.1948, עמ' 109.

⁴⁴⁰ נתן בן-נתן, "מרכז קופת תגמולים", **דבר**, 18.1.1950, עמ' 3.

בקופות חייב להקים את המרכז לניהול השקעות קופות התגמולים בשיתוף שלושה גורמים: נציגי המבוטחים בקופות, בנק הפועלים וחברת העובדים.

בדיונים שהתקיימו בלשכת חברת העובדים לפני הקמת מרכז ההשקעות, התבטא לביטוב בזכות השותפות עם בנק הפועלים בגלל המוניטין של הבנק. אולם הוא עמד על הצורך בהצטרפות חופשית של קופות התגמולים למרכז ההשקעות,⁴⁴¹ כנראה על מנת להמנע מהתנגדות הקופות להקמת המרכז. ב-25 בינואר 1950 התקיים הכינוס החמישי של קופות התגמולים בתל-אביב, ביוזמת ברית הפיקוח לקופות התגמולים בראשות יהודה לביטוב. הכינוס עסק בשתי בעיות יסוד. לראשונה נדונו בפורום קופות התגמולים ההצעות להעברת הקופות לקרנות פנסיה והקמת מרכז השקעות. בעיות אלה הוצגו כ"הכנת כלים להגשמת הפנסיה לעת זיקנה". הדיון בצורך לרכז את ניהול ההשקעות היה פועל יוצא של הדיונים המקצועיים בנושא. תרמו להבשלתו גם הגידול במספר החברים וצבר הכספים בקופות, ופירסומו בעתונות. על פי דיווח בעיתון **דבר** התבטא זאב און, מזכיר חברת העובדים, בכינוס קופות התגמולים בנושא עקרונות השקעת כספי הקופות: "בטיחות, הפראת משקו של החבר בשיכון או בהקמת משק עזר, והפראת המשק בכללו כדי שיווצר יסוד לפנסיה".⁴⁴² עקרונות ההשקעות על פי מזכיר חברת העובדים היו בטיחות ההשקעה ויכולתה להגדיל את רווחתו של החוסך בהשגת שיכון או ייסוד משק ובכל השקעה שתגדיל את כלל נכסי הקופה. און לא התייחס לבעיות שיוצרות השקעות בהלוואות לעמיתים לצורך השגת שיכון, השקעות שאינן תורמות לנכסי הקופה. בהצעה שהועלתה בכינוס, להקמת מרכז ההשקעות התקבלה דעתו של לביטוב וסוכם כי ההצטרפות למרכז ההשקעות תהיה בגדר רשות. נושא אחר שנדון בכינוס היה מגבלות ממשלתיות על פעילות קופות התגמולים. מנהלי הקופות דרשו את עזרת הממשלה בהבטחת כספי התגמולים נגד הפסדים אינפלציוניים ודחו את התפיסה של רשם האגודות השיתופיות, שלפיה חובת ההשתייכות והפרשות מהשכר לקופות התגמולים המוטלות על חברי קואופרטיבים, סותרות את עקרונות הקואופרציה המבוססות על השתייכות חופשית. הצגת הדיון בהקמת המרכז כהכנת כלים להגשמת המעבר לקרנות פנסיה והצמדת הדיון בריכוז השקעות לדיון במעבר זה, הצביעו על ריכוז פעילויות כדרך המתגבשת לביצוע שינוי שיטת הביטוח הפנסיוני.

החלטת הכינוס להטיל על ברית הפיקוח ליצור מרכז השקעות, שנועד לנהל במרוכז וביעילות את השקעת כספי חסכוניות החברים המבוטחים בקופות במטרה להשיג תשואה מכסימלית לכספים אלו,

⁴⁴¹ פרוטוקול לישיבת חברת העובדים, 13.4.1950, בתוך: גרוס וגרינברג, **בנק הפועלים**, עמ' 404, הערה 28.

⁴⁴² זאב און, "כינוס קופות תגמולין תובע את עזרת הממשלה", **דבר**, 26.1.1950, עמ' 4.

הבשיל לכלל מעשה בסוף 1950. רעיון ריכוז השקעות קופות התגמולים שלביטוב היה היוזם שלו, מומש בדמות הקמת חברת "גמול". בדו"ח קופות התגמולים בשנת 1950, ציין לביטוב את הקמת חברת "גמול" כחברה להשקעות של קופות התגמולים, שמטרתה:

לרכז את כספי הקופות ולהשקיעם בצורה יעילה שתבטיח את ערך הכספים המושקעים, וההנאה מכספים אלה תלך לא רק ללוויים ואם אפילו אלה הם מוסדות ממשלתיים, לאומיים או הסתדרותיים, אלא גם לאלה שכספים אלה נועדו לכלכלם בעת זיקנה או ליורשי העובד לאחר מותו.⁴⁴³

לביטוב ציין את התועלת שתצמח מהקמת גמול לכל הצדדים: הלוויים את כספי הקופות והמלוויים החוסכים בקופות. השותפים להקמת החברה היו קופות התגמולים המסונפות לברית פיקוח וחברת העובדים באמצעות בנק הפועלים, בחלקים שווים. חברת העובדים השתתפה באופן פעיל בהקמת החברה ובכתיבת תקנונה. להצעת השותפות עם בנק הפועלים הסכים לביטוב בתנאי שלקופות התגמולים תהיה נציגות זהה לנציגות בנק הפועלים בהנהלה. תנאי נוסף שהציב לביטוב קבע כי נציג חברת העובדים שיהיה שותף פעיל בהנהלה, ישמש כמנהל מכריע במקרים של ניגודי אינטרסים וחילוקי דעות. בפרסום השנתי – קופות התגמולים ופנסיה בישראל בשנת 1950, הביע לביטוב את דעתו כי השותפות תיתן לחברת "גמול", "מהרגע הראשון בסיס של יציבות ובטחון, מבלי לגרוע על ידי כך מהרעיון הקואופרטיבי היסודי שהונח בייסודה של החברה שכל פעולותיה מיועדות קודם כל לתועלת חבריה, קופות התגמולים קרנות הבטוח והפנסיה".⁴⁴⁴ הקמת "גמול" כחברה שנועדה לרכז את פעילות ההשקעות של כספי קופות התגמולים היתה צעד משמעותי בתהליך המעבר משיטת פנסיה באמצעות קופות תגמולים לקרנות פנסיה.

הקמת חברת "גמול" בשיתוף עם גורם פיננסי גדול, בנק הפועלים, השלימה למעשה את ריכוז ניהול פעילות קופות התגמולים בידי גופים מקצועיים. ברית הפיקוח שעמדה מאחורי פעילות הריכוז היתה לגורם מקצועי מרכזי בתחום הביטוח הפנסיוני. במקביל לפעילותה זו של ברית הפיקוח, החלו מוסדות

⁴⁴³ לביטוב, קופות התגמולים בישראל בשנת 1950, עמ' 5-6.

⁴⁴⁴ שם.

המדינה בפעילות בנושא במישור הממלכתי עם תחילת הפעילות להקמת הביטוח הלאומי. בזירה הפוליטית שאפו המפלגות לעצב את הביטוח הסוציאלי והפנסיוני על פי השקפותיהן.

ז. הביטוח הפנסיוני כסוגיה במערכות בחירות בשנות המדינה הראשונות

פעילותה של ברית הפיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בתחום הפנסיוני בהקמת קופות תגמולים וקרנות ביטוח, ובתחום ההשקעות בהקמת גמול והשקעות קופות התגמולים בשיכון, קיבלה ביטוי פוליטי במערכות הבחירות התכופות שהתקיימו בשנות המדינה הראשונות. בשנים 1949-1951 התקיימו בישראל שתי מערכות בחירות לכנסת (ב-25 בינואר 1949 לאסיפה המכוננת וב-30 ביולי 1951 לכנסת השנייה), מערכת בחירות לרשויות המקומיות (14 בנובמבר 1950), בחירות לוועידת ההסתדרות השביעית (16 במרס 1949), בחירות באיגודים מקצועיים (הגדולים בהם: בפברואר 1949 בהסתדרות הפקידים, במאי 1949 בהסתדרות המהנדסים, בדצמבר 1949 בהסתדרות המורים ובנובמבר 1950 בהסתדרות פועלי הבניין), ובתנועות פוליטיות (ביולי 1948 בחירות לוועידת הציונים הכלליים, בינואר 1950 בחירות לוועידת מפא"י, ובפברואר 1951 בחירות לוועידת מפ"ם). נושא הביטוח הסוציאלי בכלל והפנסיוני בפרט, הוזכר כסעיף יסוד בעיקר במצע של המפלגות מפא"י, מפ"ם ומק"י המזוהות עם תנועות הפועלים. המפלגות האזרחיות הציונים הכלליים והמפלגה הפרוגרסיבית התייחסו במצעהן לביטוח הסוציאלי בניסוחים כלליים ותוך הדגשת חובת המדינה לספק ביטוח זה.

במערכת הבחירות לאסיפה המכוננת התרכז מצע מפא"י בתכניות לאומיות הממוקדות בהקמת המדינה ובקליטת עלייה. בפרק י', "הגנת העבודה והעובדים", הוזכר הביטוח הסוציאלי במילים ספורות:

על המדינה שומה לשקוד על: הבטחת חופש ההתאגדות לעובדים [...] הבטחת שכר עבודה ותנאי עבודה הוגנים; הפעלת בטחון סוציאלי לעובדים; הבטחת מערכות מוסדות לביטוח סוציאלי ולעזרה הדדית מפני חוסר עבודה, זיקנה, יתמות, נכות, ואלמנות.⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ "מצע הבחירות של מפלגת פועלי ארץ ישראל אל האסיפה המכוננת של מדינת ישראל, אתר ארכיון מפלגת העבודה, archavoda.org.il/avodaarch/Home/Main.asp (נדלה ב-1.1.2015).

באופן דומה הוזכר נושא הפנסיה במצע מק"י: "למען חוקה סוציאלית מתקדמת [...] בעד ביטוח בפני נכות, פנסיה לעת זיקנה".⁴⁴⁶ בראיון בעיתון **הארץ** אמר אברהם גרנות (גרנובסקי), יושב ראש המפלגה הפרוגרסיבית, שעמדת המפלגה בבחירות לאסיפה המכוננת היא:

בעד תחיקת עבודה מתוקנת נגד השתלטות מעמדית. בתחום העבודה ויחסי העבודה תילחם המפלגה לתחיקת עבודה שתקבע את היחסים בין נותני העבודה ומקבליה בצורה שתבטיח לעובד את הזכויות לקבלת עבודה ולשמירתה, לשכר הוגן ולביטוח סוציאלי ממחלה חוסר עבודה וזיקנה.⁴⁴⁷

בתעמולת הבחירות של מפ"ם כלל לא הופיע נושא הביטוח הפנסיוני אלא הוזכרו באופן כללי זכויות יסוד של האזרחים, הכרה בהסתדרות כנציגה יחידה של העובדים והבטחה למאבק על תנאי עבודה ושיכון הוגנים הכוללים "ביטוח רפואי וסוציאלי נרחב של העובדים".⁴⁴⁸ נושא הביטוח הסוציאלי היה שולי בבחירות לאסיפה המכוננת והוזכר באופן כללי וללא פירוט. הסוגיות שניצבו במרכז מערכת בחירות זו נגעו בסוגיות לאומיות כאירועי המלחמה וקליטת העלייה.⁴⁴⁹ לעומת ההתייחסות לביטוח הסוציאלי באופן כללי במערכת הבחירות לאסיפה המכוננת, בולט פירוט נרחב של סעיף הביטוח הסוציאלי והפנסיוני במצעי המפלגות בבחירות להסתדרות ולאגודים המקצועיים, בחירות שהשפעתן התרכזה בסוגיות מקצועיות ותנאי עבודה. במצע מפא"י לבחירות לוועידה השביעית של הסתדרות הפקידים, שנערכו כחודש אחרי הבחירות לאסיפה המכוננת, נכתב סעיף מיוחד בנושא קופות תגמולים ופנסיה:

⁴⁴⁶ "מצע רשימת הקומוניסטים ובלתי מפלגתיים", **קול העם**, 19.1.1949, עמ' 2.

⁴⁴⁷ "המפלגה הפרוגרסיבית לקראת הבאות", **הארץ**, 27.12.1948, עמ' 2.

⁴⁴⁸ משה סנה, "פועלים חיילים חלוצים-קחו את ההגה בידכם", **על המשמר**, 11.1.1949, עמ' 2.

⁴⁴⁹ בדיווחים בעיתונות על מערכת הבחירות אין התייחסות לנושא הביטוח הסוציאלי. לדוגמה דיווח על אספות מפלגתיות בסמוך למועד הבחירות מוזכרים נאומי אישים כדוד בן-גוריון על הבאת עולים, יצחק שדה ויגאל אלון על נושאי צבא ובטחון ומנחם בגין על שלום ומלחמה, "אספות בחירות המוניות בכל הארץ", **הארץ**, 13.1.1949, עמ' 4; "שבת של בחירות, **דבר**, 16.1.1949, עמ' 1; "תעמולת הבחירות מתקרבת לשיאה", **הבוקר**, 17.1.1949, עמ' 1; בציטוט מתשדיר רדיו של המפלגה הפרוגרסיבית ערב הבחירות, לא הוזכר כלל נושא הביטוח הסוציאלי, "תפקידנו באסיפה המכוננת", לאה וילנסקי בשידור בקול ישראל, **הארץ**, 24.1.1949, עמ' 3. ראו, מאיר חזן, "ישראל בוחרת: הדרך אל הבחירות לאסיפה המכוננת", **פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות**, ירושלים 2014, עמ' 109-110.

בשנים האחרונות התרחבה והסתעפה רשת קופות התגמולים בארץ והוקמו 56 קופות חדשות לפקידים. הודות ליזמתה ופעולתה של הסתדרות הפקידים נוסדה ברית-הפיקוח לקופות תגמולים ופנסיה, אשר פיתחה פעולה רחבת מידות והיקף, ובימי מלחמת ישראל הקימה את מפעל הביטוח ההדדי המקיף רבבות עובדים, פקידים ופועלים. על הסתדרות הפקידים שומה עתה לפעול למען הפיכת קופות התגמולים לקופות **פנסיה**, אשר תבטחנה לפקיד ולמשפחתו **תשלום פנסיה קבועה** לעת זקנתו; לדאוג לפקיד **הבודד** ולהקים קופת תגמולים ופנסיה **ארצית** בשביל כל הפקידים הבודדים במקומות העבודה הזעירים במסחר, במשרד וכו' [...]. נוסף לברית הפיקוח של הקופות יש לעשות להקמת **מרכז קופות התגמולים**, זה המכשיר הארגוני והפיננסי של הקופות לריכוז הונם השקעתם הבטוחה וסיוע לשיכונם של אלפי חברי הקופות שעדיין לא זכו לקורת-גג משלהם.⁴⁵⁰

בסעיף זה במצע הביעו נציגי מפא"י, מפלגת הרוב בהסתדרות, את דעתם על שלב ההתפתחות הבא בביטוח הפנסיוני. לאחר הקמת ברית הפיקוח כגוף מפקח ומנהל וקופות התגמולים כהסדר פנסיוני נרחב, יש לעבור לקופות פנסיה המשלמות לפורש מעבודה קיצבה קבועה (ולא תשלום חד פעמי), לכל חייו. בנושא ניהול הביטוח הפנסיוני תמכה מפא"י בהקמת מרכז קופות תגמולים (המצע פורסם בעת הדיונים על הקמת "גמול"), לצורך ניהול השקעות כספי הקופות. נציגי מפא"י ראו בחיסכון בקופות התגמולים ביטוח פנסיוני חלקי ועל כן יש לקדמו לשלב הביטוח השלם, לקרנות פנסיה. את צבר הכספים שנצברו בקופות התגמולים ראתה מפא"י גם כמקור לסיוע לעמיתים בהשגת שיכון. השקעת כספים אלו בדיוור נראתה לנציגי מפא"י כהשקעה בטוחה ונאותה.

באופן דומה ציינה המפלגה הקומוניסטית הישראלית במצעה לוועידת ההסתדרות, כי היא בעד ביטוח סוציאלי וחוקת עבודה סוציאלית, שלפיהם תובטח לכל עובד פנסיה לעת זיקנה על חשבון המדינה. בצמוד למצע פורטו התכניות של המפלגה בנושא הביטוח הסוציאלי: "ביטוח סוציאלי – מה פירושו? א) ביטוח מפני מחלה, תאונות ומקרי מוות. ב) ביטוח מפני חוסר עבודה. ג) ביטוח לעת זיקנה ונכות".⁴⁵¹

⁴⁵⁰ מפלגת פועלי ארץ ישראל ובלתי מפלגתיים בהסתדרות הפקידים, "מצע הבחירות לוועידת ההסתדרות, כי היא בעד הפקידים", **דבר**, 10.2.1949, עמ' 8 (ההדגשות במקור).

⁴⁵¹ א' בן-יעקב, "לביטוח סוציאלי ממלכתי", **דבר**, 11.2.1949, עמ' 28; "מצע המפלגה הקומוניסטית הישראלית", **קול העם**, 1.5.1949, עמ' 2.

תכנית המפלגה גרסה העברת כל המוסדות של הביטוח הסוציאלי לידי המדינה בפיקוח ההסתדרות ובמימון המדינה והמעסיקים.

התייחסות המפלגות האזרחיות לסוגיית הביטוח הסוציאלי והפנסיוני בבחירות לכנסת השנייה ביולי 1951, התאפיינה בדרישות להנהגת ביטוח סוציאלי בניהול ומימון המדינה. בפרסומי מצע הבחירות של הציונים הכלליים הוזכר הביטוח הסוציאלי הרצוי כשירות ממשלתי.⁴⁵² במצע המפלגה הפרוגרסיבית נכלל הביטוח הסוציאלי בין השירותים הציבוריים שהמפלגה שאפה להעביר לשליטת המדינה: "החינוך המנגנון הביטוח הסוציאלי ושרותי העבודה צריכים להנתק מכל זיקה משעבדת ומשוחדת [...] הביטוח הסוציאלי המקיף יונהג במדינת ישראל שלבים שלבים בהתאם לגידול יכולתה הכספית של המדינה".⁴⁵³ בשיחת רדיו שתומללה בעתון, הסביר יוסף ספיר, מראשי מפלגת הציונים הכלליים, את כוונת מצע מפלגתו: "הרחבת השרותים הציבוריים הבריאותיים והאחרים לכלל הציבור. אספקתם על ידי המדינה ועל ידה בלבד".⁴⁵⁴ גם תנועת החרות דרשה במצעה: "הקמת שיטת בטוח סוציאלי לכל אזרחי המדינה. בטוח כנגד אבטלה, תאונה, לעת מחלה וזיקנה, לסעד לאם ולילד, לאלמנה וליתום".⁴⁵⁵ לעומת דרישות אלו ל"הלאמת" הביטוח הסוציאלי במפלגות האזרחיות, הזכירה מפ"ם במצעה את הביטוח הסוציאלי בפרק שדן בהסתדרות: "טיפוח המוסדות לעזרה הדדית, לשיכון לביטוח רפואי וסוציאלי, לזרם העובדים בחינוך, לתרבות, לאמנות וכו'. והגנה עליהם כנכסים ומכשירים מעמדיים וכן על כול צורות החיים וההווי העצמיים של הפועל".⁴⁵⁶ מפ"ם ראתה בביטוח הסוציאלי חלק מנכסים בלעדיים של חברי ההסתדרות ולכן מיאנה להעביר ביטוחים סוציאליים כמו פנסיה, שנתפסו כהישגים סוציאליים של ההסתדרות, לבעלות ולניהול המדינה. ייתכן כי הדרישה במצע מפ"ם להגנה על נכסים אלו, כחלק מהויכוח בנושא תנועתיות לעומת ממלכתיות, באה על רקע פעילות הוועדה להקמת הביטוח הלאומי, וכן כמענה להתבטאויות בנושא שימוש בכספי קופות התגמולים למימון הביטוח הלאומי. במרס 1951 פורסם מאמר מערכת בעיתון **על המשמר** ובו פורטו הישגי ההסתדרות בתחום העזרה ההדדית לצד הבעיות בביטוח הסוציאלי:

⁴⁵² מצע מפלגת ההסתדרות הציוניים הכלליים פורסם כמודעות בחירות בעתון **הארץ** בתחילת חודש יולי 1951. הפרק במצע שבו

נדון הביטוח הסוציאלי פורסם ב-15.7.1951 בעמ' 1.

⁴⁵³ "מצע המפלגה הפרוגרסיבית", **הארץ**, 20.7.1951, עמ' 8.

⁴⁵⁴ יוסף ספיר, "שדור **בקול ישראל** 18.7.1951", פורסם בעתון **הארץ**, 27.7.1951, עמ' 11.

⁴⁵⁵ "תנועת החרות – מצע-פעולות לכנסת השנייה", **חרות**, 6.7.1951, עמ' 3.

⁴⁵⁶ "מצע מפלגת הפועלים המאוחדת", **על המשמר**, 22.6.1951, עמ' 3.

ציבור הפועלים המאורגן בארץ רשאי להתברך בהישגיו המפוארים בתחום העזרה ההדדית. [...] אולם אין להתעלם מהעובדה של פיגור ניכר בשטחים אחרים של העזרה ההדדית כמו פנסיה לעת זיקנה, ביטוח בתקופות בטלה מאונס, פנסיה במקרים של נכות. [...] כולנו יודעים את סיבת הפיגור בשטחים אלה: עול הביטוח הסוציאלי המקויים על-ידי ההסתדרות מוטל בעיקרו על שכמם של חברי ההסתדרות, המקדישים לכך כ-60 אחוזים ממסיהם להסתדרות. [...] בימי הבחירות לכנסת הראשונה נדמה היה, שציבור הפועלים כולו מאוחד בדעה, שאחד התפקידים החיוניים והראשוניים של המדינה יהיה להגשים – לו גם שלבים שלבים – תכנית מקיפה של ביטוח סוציאלי ממלכתי. מצעי הבחירות של כל מפלגות הפועלים הכילו הבטחה בכיוון זה.⁴⁵⁷

מאמר המערכת **בעל המשמר**, הדגיש את הפיגור הקיים בנושא הדאגה לפנסיה לעת זיקנה או נכות למול ההתקדמות בנושא העזרה ההדדית בתחום הבריאות. בעוד ששירותי קופת חולים לדוגמה מהווים הישג לציבור הפועלים המאורגן, הרי הביטוח הפנסיוני ביטוח האבטלה וביטוח הנכות מפגרים מהיקף הסיוע שיידרש בעת הצורך. מחבר המאמר ציין כי בפועל התכנית לא מומשה בין השאר בגלל אילוצים קואליציוניים. הוא הביע חשש כי מפא"י תעלה את נושא הביטוח בסוציאלי "מתהום הנשייה" לצורכי הבחירות, והזהיר אותה ש"אין המוני הפועלים רואים את דבר הביטוח הסוציאלי מבעד לשפופרת של תמרוני בחירות מפוקפקים [...] ביום של הכרעה ציבורית הם יתבעו מידי מפא"י את דין ההבטחה שהופרה".⁴⁵⁸ המאמר הציג למעשה את גישת מפ"ם לנושא הביטוח הסוציאלי כצורך אמיתי של ציבור הפועלים, אך הזהיר את מפא"י שלא תשתמש בתכניות הביטוח הסוציאלי בתעמולת הבחירות ללא כוונה לממשן, כפי שלא קיימה את הבטחותיה בכנסת הראשונה עקב אילוצים קואליציוניים.⁴⁵⁹

מפלגת השלטון, מפא"י, התייחסה במצעה לפעילות שנעשתה בנושא הביטוח הפנסיוני: "הוגש לכנסת חוק הביטוח העממי המבטיח פנסיה לעת זיקנה".⁴⁶⁰ המפלגה אף הבטיחה במצעה בסעיף מיוחד שכותרתו

⁴⁵⁷ מ"ה, "ביטוח סוציאלי למדינה", **על המשמר**, 27.3.1951, עמ' 1-2.

⁴⁵⁸ שם.

⁴⁵⁹ נושא הביטוח הסוציאלי היה במאמר זה חלק מהעיונות בין מפא"י הממלכתית לבין מפ"ם בעלת העמדה התנועתית מפלגתית.

⁴⁶⁰ "מצע הבחירות של מפלגת פועלי ארץ ישראל לכנסת השנייה של מדינת ישראל", אתר ארכיון מפלגת העבודה, archavoda.org.il/avodaarch/Home/Main.asp (נדלה ב- 1.1.2015).

"ביטוח החסכוניות", לדאוג לכספי קופות התגמולים: "על המדינה לדאוג במלוא מדת יכולתה כי כספי קופות התגמולין והחסכוניות של כל פרט יושקעו בנכסי צאן-ברזל של המדינה".⁴⁶¹ בדומה לבחירות לאסיפה המכוננת, גם בבחירות לכנסת השנייה לא היה הביטוח הסוציאלי והפנסיוני נושא חשוב באספות הבחירות. בדיווחים על אסיפות הבחירות נמסר כי העלייה ומשטר הקיצוב היו הנושאים העיקריים שנדונו בהן.⁴⁶²

כפי שמשקף ממצעי המפלגות ומאסיפות ותעמולת הבחירות לא ראו המפלגות הפוליטיות בביטוח הפנסיוני נושא מרכזי לדיון בבחירות לאסיפה המכוננת ולכנסת השנייה. עם זאת רוב המפלגות הזכירו במציעיהן את הביטוח הסוציאלי והפנסיוני (ביטוח זיקנה), כמטרה שיש לפעול להשגתה בשלבים. איזכור זה במצע במפלגות הצביע על רצון להציג כי גם בתקופה קשה של מלחמה קליטת עלייה ומצוקה כלכלית לא נזנחה דאגה לרווחת הציבור ולפרנסתו בעתיד. המפלגות האזרחיות, הציונים הכלליים, המפלגה הפרוגרסיבית וחרות, ראו את הביטוח הסוציאלי כסוג של שירות לציבור שאמור להיות בבעלות המדינה, בניהולה ומוקנה לאזרחים באופן שווה על פי יכולתה הכלכלית. הן הדגישו את ממלכתיות הביטוח הסוציאלי שאמור להתנהל ללא זיקה למפלגה או תנועה, אלא למדינה בלבד. לעומתן המפלגות הסוציאליסטיות – מפא"י, מפ"ם ומק"י התייחסו לביטוח הסוציאלי כסוגיה הנגזרת מן העובדה שלחברי ההסתדרות יש סוגים של ביטוח סוציאלי ופנסיוני בבעלות ההסתדרות. בד בבד עם התפיסה הממלכתית שלפיה נחוץ להנהיג ביטוח סוציאלי של המדינה, ביקשה מפא"י כי המדינה תגן על חסכוניות חברי קופות התגמולים, ובמצעה לוועידת ההסתדרות קראה להגדיל את הביטוח הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים ולפעול להפיכתן לקרנות פנסיה לחברי ההסתדרות. מפ"ם והקומוניסטים טענו שעל המדינה לממן את הביטוח הסוציאלי והפנסיוני, אולם הוא אמור להתנהל כחלק מהנהגת דפוסי סוציאליזם באמצעות ההסתדרות או המדינה. בהבדלי הגישות לביטוח הסוציאלי באה לידי ביטוי העובדה כי בתקופה האמורה 1949-1951, בחנו ועדות ממשלתיות והסתדרותיות את נושא הביטוח הפנסיוני והביטוח הלאומי. המפלגות שייצגו את חוגי הימין חששו מהעדפת הממשלה את הביטוחים ההסתדרותיים כקופות תגמולים, קופת חולים ומוסדות העזרה ההדדית האחרים, בעוד שהמפלגות הסוציאליסטיות חששו מצעדים ממלכתיים

⁴⁶¹ ש.ם.

⁴⁶² דוגמאות: "אסיפות עם לקראת הבחירות בכל הארץ", **הארץ**, 22.7.1951, עמ' 1-2; שבתי טבת, "פסיפס של בחירות", **הארץ**, 23.7.1951, עמ' 2; "מפנקסו של בוחר", **מעריב**, 19.7.1951, עמ' 2; "אסיפת בחירות של המזרחי בתל-אביב", **הצופה**, 24.7.1951, עמ' 1, 4.

שימזגו את מוסדות העזרה ההדדית בביטוח לאומי. לאחר הקמת קרנות הביטוח כסוג מרכז של קופות תגמולים וריכוז פעולות השקעת כספי הקופות בחברת "גמול", ולאחר שחלק מהמפלגות הפוליטיות כללו במצען בבחירות לכנסת ולהסתדרות קריאה להקמת קרנות פנסיה, הבשילו התנאים לביצוע צעדי שינוי שיטת הביטוח הפנסיוני מקופות תגמולים לקרנות פנסיה.

ח. הקמת קרן "מגן": תחילת ייסודן של קרנות הפנסיה הסתדרותיות

הדיונים בכינוס קופות התגמולים ב-1950 הוכיחו כי במקביל להצלחת פעילותה של ברית הפיקוח לקופות התגמולים והפנסיה בהקמת קופות תגמולים חדשות, בהקמת קרנות הביטוח ובריכוז ההשקעות, נתקבל הרעיון לפיו ביטוח פנסיוני נכון יימצא בהקמת או בהפיכת קופות התגמולים לקרנות פנסיה. קדמו לדיונים בנושא מעבר לקרנות פנסיה, פעולות עצמאיות של אירגונים ומפעלים, כדוגמת עובדי קופת חולים. כזכור, פעולה ראשונה מאורגנת על ידי ההסתדרות בכיוון זה נעשתה ב-1943, עם הקמת קרן "מדור לדור". היה זה ניסיון מוגבל שלא צלח כלכלית, ובו שילם מוסד עזרה הדדית הסתדרותי, קיצבה חודשית קבועה לעובד שפרש מעבודתו בגין גיל, על פי עקרונות שנהגו בקרנות פנסיה ולא בקופות תגמולים. רעיון שיטת הביטוח הפנסיוני מקופות התגמולים לקרנות פנסיה קיבל ביטוי בבמות שונות. ב-1945 קרא צבי גינת, חבר הוועד הפועל של ההסתדרות, לעבור מקופות התגמולים לקרנות פנסיה: "ההפיכה של קופות התגמולים לקופות פנסיה אשר תוכלנה להבטיח פנסיה חודשית הוגנת לכל ימי חיו של החבר הפורש מעבודתו בגיל הזיקנה".⁴⁶³ נושא זה נמנה עם המטרות העיקריות שגינת ייחס להקמת ברית הפיקוח ולשם כך הציע לגשת ל"חקירת הדרכים למעבר מקופות התגמולים לקופות פנסיה אמיתיות".⁴⁶⁴ במצע הבחירות של מפא"י לוועידה השביעית של ההסתדרות הפקידים בפברואר 1949, הופיע סעיף מפורש: יש להפוך את קופות התגמולים לקרנות פנסיה.⁴⁶⁵

במקביל לצעד המשמעותי של העברת ניהול ההשקעות מידי מנהלי קופות התגמולים וריכוזם בחברת גמול, נעשה ניסיון ראשון במסגרת ההסתדרותית לייסוד קרן פנסיה למגזר עובדים כללי, על ידי הקמת

⁴⁶³ צבי גרינברג (גינת), "דאגה לעת זיקנה", דבר, 21.6.1945, עמ' 2.

⁴⁶⁴ שם.

⁴⁶⁵ "מפלגת פועלי ארץ ישראל ובלתי מפלגתיים בהסתדרות הפקידים: מצע הבחירות לוועידה השביעית של ההסתדרות הפקידים", דבר, 10.2.1949, עמ' 8.

קרן מגן.⁴⁶⁶ קרן זו הוקמה במסגרת מרכז הקואופרציה, ארגון הגג של הקואופרציה היצרנית-שירותית, וזאת כפתרון פנסיוני לחברי הקואופרטיבים החברים במרכז הקואופרציה. החברים בקרן מגן היו קואופרטיבים שביטחו את חבריהם בביטוח פנסיוני מקיף. הקרן התארגנה כאגודה שיתופית בתחילת שנת 1950, והרעיון להקמתה היה פרי יוזמתו של מרדכי בנסון. בנאום שנשא בוועידה החמישית של הקואופרטיבים היצרניים והשירותיים באפריל 1949, הוא הציע להנהלות הקואופרטיבים:

עליכם להקים קופה פנימית שתפקידה יהיה: להבטיח לכל חבר בגיל פנסיה חלק ממשכורתו, שיהא מספיק לקיום בן אדם, להבטיח לאלמנתו של חבר חלק מהמשכורת שהיה מביא לה חברה הנפטר בעודו בחיים, להבטיח ליתומים את קיומם עד שיעמדו על רגליהם במובן משקי, להבטיח שבמקרה של נכות לא יפול הנכה למעמסה על המשפחה – לכל אלה דרושה לכם קופה מקיפה ובכוחכם לעשות זאת.⁴⁶⁷

בנסון טען בנאומו לפני הנהלות הקואופרטיבים שבפועל משפחות החברים אינן מבוטחות במקרי אסון, ולחברים עצמם אין הבטחה להכנסה נאותה בעת שיפרשו מעבודה פעילה או במקרה נכות. הצעתו להתמודדות עם אפשרות זו היתה הקמת קופה פנימית שהקואופרטיבים יכולים כלכלית להקימה. בהמשך דבריו הציע בנסון להקים קופה אחת לכל הקואופרטיבים, שתהיה קופה כללית ולא על בסיס מקצועות החברים (כדי לא להקים קרן ביטוח נוספת), וקרא לחברי הקואופרטיבים: "אל תדחו את הקמתה של קופת הפנסיה בנפשכם היא. יש לכם מועמדים לפנסיה די והותר דאגו להם, דאגו לעצמכם".⁴⁶⁸ קריאתו באה 11 שנים לאחר שהוועידה הרביעית של הקואופרציה היצרנית שירותית החליטה ביוני 1938, "להטיל על המועצה להתחיל מיד בבירור כל השאלות הקשורות בביטוח חיים (מוות, זיקנה, מחלות, תאונות וכו'),

⁴⁶⁶ קנב לא ראה ביסוד קרן הפנסיה מגן דוגמה לתהליך התפתחות טבעי לקרנות הביטוח בהיותה קרן ייחודית לקואופרטיבים, שההצטרפות אליה נעשתה על בסיס החלטת הקואופרטיב ולא הפרט, וכן כי ב-1951 עדיין היתה קרן מגן קטנה, כללה שבעה קואופרטיבים וכ-300 חברים, וטרם נצברו בה קרנות לביטוח נכות, אלמנות ויתומים. ראו, בנימין גלעדי "התפתחות מגן בעשור לקיומה" בתוך: **עשור ראשון לקרן פנסיה מגן 1950-1960**, תל-אביב אפריל 1960 (להלן: **עשור ראשון למגן**), עמ' 15-18.

⁴⁶⁷ מרדכי בנסון, "ביטוח סוציאלי וקרן פנסיה", קטעים נבחרים מתוך נאומו בוועידה החמישית של הקואופרטיבים היצרניים והשירותיים, בתוך: **עשור ראשון למגן**, (להלן: בנסון, ביטוח סוציאלי וקרן פנסיה), עמ' 10-14; שמעון הירש, "20 שנה למגן, קרן פנסיה מרכזית: רעיון קואופרטיבי בהגשמתו", **דבר**, 24.7.1970, עמ' 18.

⁴⁶⁸ בנסון, **ביטוח סוציאלי וקרן פנסיה**, עמ' 14.

ולחביא תכנית מפורטת על כך".⁴⁶⁹ בוועידה החמישית שהתקיימה באפריל 1949, הוחלט לממש את החלטות הוועידה הרביעית ולהקים ועדה מיוחדת לענייני הביטוח הסוציאלי של חברי הקואופרטיבים ולייסד ליד מרכז הקואופרציה מחלקה לביטוח סוציאלי. ייתכן שהחלטה לפעול ברוח החלטות הוועידה הרביעית הושפעה מתחילת פעילות מוסדות המדינה וההסתדרות בתחום הביטוח הפנסיוני (ארבעה חודשים לפני כינוס הוועידה החמישית, הוקמו הוועדות: הממשלתית לתכנון הביטוח הסוציאלי וההסתדרותית להקמת קופת פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, פעילות והשפעת וועדות אלו יידונו בהמשך). בצמוד להחלטה, הכריזה הוועידה החמישית על העקרונות המנחים של הביטוח הסוציאלי ברוח הקואופרציה:

העזרה ההדדית היא היא יסודה ועיקר תוכנה של הקואופרציה. הוועידה קוראת לקואופרטיבים להקפיד ולשמור על עיקרון זה ביחסים בין חבר לחבר בקואופרטיבים, בין קואופרטיב לקואופרטיב באותו ענף, בין ענף לענף ברשת הקואופרציה. העזרה ההדדית תמצא את ביטויה בעצם תהליך העבודה, בהשוואת השכר, בשיכון, באספקה, בפעולות תרבות ובשטח הרחב ביותר של ביטוח סוציאלי לענפיו המרובים.⁴⁷⁰

ההכרזה על העקרונות שינחו את הקמת הביטוח הסוציאלי כללו את עיקרון השיוויון בין חברי הקואופרטיבים כביטוי של עזרה הדדית. נושא עקרוני זה לא הודגש עד כה בתחום העזרה ההדדית ועתיד להוות גורם מיוחד בקרן הפנסיה שיקים מרכז הקואופרציה. ההחלטה על הקמת קופת הפנסיה וההכרזה על העקרונות שינחו את הקמת קופת הפנסיה היתה צעד ראשון בדרך להקמתה. באוקטובר 1949, כחצי שנה לאחר קבלת ההחלטה, התכנסה אספת היסוד להקמת קרן פנסיה מרכזית. השתתפו בה נציגים מ-13 קואופרטיבים וכן נציגי מרכז הקואופרציה, ובהם מרדכי בננסון שכתב את הצעת התקנון. בינואר 1950 הופעלה המחלקה המיוחדת לביטוח סוציאלי ליד מרכז הקואופרציה. הפעלת המחלקה היתה בבחינת ההקמה בפועל של קרן מגן, ובננסון נבחר לעמוד בראשה. תקנות הקרן הושתתו על בסיס "העיקרון הקואופרטיבי של עזרה ואחריות הדדית" המחייב שוויוניות מלאה בחובות וזכויות החברים. החברים הפרישו מידי חודש לקרן סכום שווה ללא תלות בגובה שכרם, חברים שפרשו קיבלו קיצבה שווה של פנסיה

⁴⁶⁹ ליבר לוש, "מגן: רעיון קואופרטיבי בהתגשמותו", בתוך: עשור ראשון למגן, עמ' 50.

⁴⁷⁰ שם.

לעת זיקנה או במקרה נכות. בני משפחה של נפטרים קיבלו קיצבאות שוות לפי מספר הנפשות במשפחה. לכל אורך זמן קיום הקופה אמור היה להישמר הערך הריאלי של הקיצבאות.⁴⁷¹

למן ייסודה היתה קרן הפנסיה מגן ניסיון מיוחד למתן ביטוח פנסיוני המתאים לאוכלוסייה מיוחדת. השוויון המלא בפעולות הקרן, ובמיוחד תשלומי הפנסיה השווים ללא קשר לגורם חיסכון כלשהו כגון גובה ההפרשות או השכר בעת הפרישה, או הוותק בקופה או סכום החיסכון שנצבר, והתאמתו רק לגודל משפחת הפנסיונר, היו בגדר חידוש לעומת צורות הביטוח הפנסיוני המוכרות. שיטה שוויונית זו התאימה לכללים ולעקרונות הגלומים ברעיון הקואופרטיבי שנשמרו בקפדנות. קרן מגן קמה בפועל בהסכמה של 13 קואופרטיבים. בעת הקמתה ב-1951 כללה הקואופרציה 391 קואופרטיבים מהם 296 אגודות יצרניות, 55 אגודות שירותיות ו-40 קואופרטיבים לתחבורה והובלה. לאחר עשר שנות פעילות, ב-1960, הכילה הקרן 125 קואופרטיבים (מתוך כ-240 קואופרטיבים שפעלו בארץ באותה שנה).⁴⁷² כלומר, רק כמחצית מהקואופרטיבים השתתפו בביטוח חבריהם בקרן הפנסיה מגן.⁴⁷³ שאר הקואופרטיבים המשיכו לבטח את חבריהם באמצעות קופות תגמולים. ביולי 1970, בשנת העשרים להקמת קרן מגן, פירסם מנהלה שמעון הירש מאמר בו ציין שהקרן הוכיחה בשנות קיומה את הצלחת השיטה המושתתת על יסודות שוויוניים, אולם "על אף השגיה הבולטים של קרן מגן ב-20 שנות קיומה, עדיין רבים הלבטים המלווים אותה [...] מפעל הביטוח הפנסיוני בקואופרציה קשור קשר אורגני לתנועה זו בכללה, ושניהם זקוקים לתוספת כוח ולעידוד".⁴⁷⁴ בדברים אלו רמז הירש על אי הצטרפותם לקרן של כמה קואופרטיבים גדולים, שהבולטים שבהם היו הקואופרטיבים לתחבורה אגד ודן שהעדיפו לנהל בעצמם את כספי ההסדר הפנסיוני, ויתכן שלא הסכימו לעיקרון שיוון קיצבת הפנסיה.

בספטמבר 1974 דיווח סופרו הכלכלי של **דבר** על תביעה לרכז את כל הזכויות הפנסיוניות של קואופרטיבים שאינם חוסכים בקרן "מגן". כלומר כ-25 שנה לאחר שנוסדה הקרן עדיין פעלו קואופרטיבים ובהם קואופרטיבים גדולים בנושא הביטוח הפנסיוני של חבריהם באופן עצמאי, הן בקופות

⁴⁷¹ יעקב סערונני, "התקנון של מגן בחיי יום יום", בתוך: **עשור ראשון למגן**, עמ' 20. תקנון הקרן השתנה במשך השנים מספר פעמים בנושאים כגון אחוזי גימלאות, גיל פרישה, מועדי פרישה ונושאים טכניים שונים, אך עקרונות היסוד נשמרו לאורך השנים.

⁴⁷² נתוני מספר הקואופרטיבים נמסרו על ידי שלמה שטנגר חבר מזכירות חברת העובדים. ראו, "בעיות בקואופרציה נדונו במזכירות חברת העובדים", **דבר**, 23.6.1960, עמ' 6; "דאגה לעתיד המשך הקואופרציה", **קול העם**, 24.7.1960, עמ' 3.

⁴⁷³ חיים גולדברג, "לקח המציאות ודבק חברתי", בתוך: **עשור ראשון למגן**, עמ' 23; גרוס וגרינברג, **בנק הפועלים**, עמ' 330.

⁴⁷⁴ שמעון הירש, "20 שנה למגן קרן פנסיה מרכזית: רעיון קואופרטיבי בהתגשמותו", **דבר**, 24.7.1970, עמ' 18.

תגמולים והן באמצעות קרנות פנסיה מוסדיות.⁴⁷⁵ אי ההצטרפות של הקואופרטיבים הגדולים לקרן העידה על הקשיים והבעיות שהתעוררו בניסיונות לעבור מהסדרי פנסיה באמצעות קופות תגמולים לקרנות פנסיה, קשיים שנבעו מאי הרצון של עמיתים לוותר על זכויות שנצברו, ומרצונם של מנהלי הקרנות לשמור על מעמדם כמנהלים וכבעלי עמדות השפעה. במקרה של קרן מגן נוסף לכך ויתור אפשרי על הכנסה עתידית, תוצאת השמירה על שוויוניות בתגמול ללא קשר להשתכרות ולהפרשות לקרן.

ט. שינוי ההסדר הפנסיוני המרכזי: הקמת "קרן הגימלאות המרכזית לעובדי

מוסדות ההסתדרות"

1. הוועדה הראשונה להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות

בשנים 1947-1949 פעלה בוועד הפועל של ההסתדרות ועדה לנושא הביטוח הפנסיוני. בוועדה השתתפו בעיקר אנשי מקצוע כיהודה לביטוב שניהל את ברית פיקוח לקופות התגמולים, גרשום לוינסון גזבר ההסתדרות, מאיר בנסון אקטואר קרן הפנסיה של עובדי קופת חולים, משה אליעזר בריינהנדרלר חבר מזכירות מפ"ם ומזכיר קופת מלווה וחיסכון של עובדי עיריית תל אביב וממיסדי משען, גינת, חבר הוועד הפועל ומומחה לנושא הפנסיה, יהושע לוי מזכיר ההסתדרות הפקידים ולימים גזבר ההסתדרות ויפה צ'רטנקו מנהלת בקרן התגמולים של אביב. תפקיד ועדה זו היה "לקבוע את יסודות קופות הפנסיה".⁴⁷⁶

בדיוני הוועדה, שגיבשו את הבסיס התאורטי להקמת קופות הפנסיה ההסתדרותיות, נדון גיל הפרישה. ההצעות נעו בין 60 לגבר ו-55 לאשה ועד 65 לגבר ו-60 לאשה. התקבלה ההצעה לפיה: "גיל הפרישה לפנסיה נקבע ל-60 שנה, אם הפנסיונר עבד לפחות 30 שנה. במקרה שעבד פחות מ-30 שנה ימשיך לעבוד עד סיום 30 שנות עבודה אך לכל המאוחר עד גיל 65 שנה".⁴⁷⁷ קביעת גיל גמישה זו נועדה להבטיח לעובד פורש אפשרות להשיג מכסימום קיצבה גם אם נכנס לשוק העבודה והחל לחסוך לפנסיה בגיל מאוחר יחסית. משמעותה הסוציאלית של קביעת גיל זו היתה הגבלת גיל העבודה הפעילה ל-65. בנושא הזכות לקבלת קיצבת פנסיה נקבע שעל מנת לקבל קיצבת פנסיה לכל חייו על העובד לעבוד ולחסוך לפחות

⁴⁷⁵ "תביעה לרכז הזכויות הפנסיוניות של כל הקואופרטיבים במגן", דבר, 4.9.1974, עמ' 10.

⁴⁷⁶ פרוטוקול ועדת הפנסיה, 27.10.1949, אה"ע, א-40-2-IV.

⁴⁷⁷ פרוטוקול ועדת הפנסיה, 30.11.1949, סעיף א, אה"ע, א-40-2-IV.

עשר שנים. על תקופה זו יקבל פנסיה חודשית של 25 אחוזים משכרו הממוצע בעת שפרש. קיצבה זו נקבעה כקיצבה מינמלית ומשמעותה 2.5 אחוזים לכל שנת עבודה. מעבר לעשר השנים, יקבל העובד הפורש 2 אחוז לכל שנה וכך יגיע בתום שלושים שנות עבודה לפנסיה המכסימלית של: "65 אחוזים מהמשכורת החודשית הממוצעת שהעובד קיבל במשך 5 שנות עבודתו האחרונה לפני הגיעו לגיל הפרישה"⁴⁷⁸.

נושא אופן חישוב הקיצבה כאחוז משכר, היווה גורם משמעותי בהתפתחות הביטוח הפנסיוני. באמצעות חישוב הקיצבה, הוענקו לצורך גיוס עמיתים, תנאים מועדפים לאוכלוסיות חוסכים שונות. העדפות אלו גרמו לגביה מופחתת של הפרשות לקופה או תשלומי קיצבאות גבוהים מהנדרש על פי התקנות ובכך השפיעו בדרך כלל לרעה על מצבן הכספי של הקרנות. הוועדה קבעה גם את גובה הקיצבה לבני משפחה תלויים בפנסיונר לאחר מותו. הקווים המנחים במקרים אלו היו התלות בקיצבה – האם בן המשפחה מתפרנס רק מקיצבת הפנסיונר ואז יקבל 60 אחוזים מהקיצבה או אם בן המשפחה מקבל קיצבת פנסיה ממקום אחר ואז תוגבל הקיצבה ל-20 אחוזים מקיצבת הפנסיונר. נקבע עיקרון הגבלת הקיצבה הכוללת כך שלא תעלה לכלל התלויים על 100 אחוז מקיצבת הפנסיונר שנפטר. כן נקבע גובה הקיצבה ליתומים עד גיל 18 ולהורי פנסיונר. בדיון מיוחד נקבעו הכללים לגבי חוסכים בקרן הפנסיה שהוכרו כנכים. במקרים אלו הוחלט על גובה הפנסיה שנכה מוחלט יזכה לה אחרי חמש שנות חברות בקרן, שתנוע בין 50 אחוזים ועד 90 אחוזים משכרו, ובהגיעו לגיל פרישה יקבל קיצבת פנסיה על פי הכללים הרגילים.⁴⁷⁹

הכללים שהתקבלו על ידי ועדת הפנסיה כמתאימים לתוכניות פנסיה בארץ, תאמו ברובן את המלצות מרדכי בננסון בחיבוריו, הצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות; וביסוס ההצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות ומוסדות ציבוריים שפורסמו ב-1936.⁴⁸⁰ בננסון הסתמך בהצעתו על המקובל במדינות רבות בעולם, על תנאי הארץ וחישובים מתימטיים של הפרשות החבר בקופת הפנסיה והריביות שעל הקופה להשיג על מנת להבטיח את תשלומי הפנסיה. יש לציין את הכללים שנקבעו והתאימו לתקופה, סוף שנות הארבעים, מבחינת תוחלת החיים. כללים אלו לא לקחו בחשבון שיפור ברמת

⁴⁷⁸ שם, סעיף ב.

⁴⁷⁹ פרוטוקול ועדת הפנסיה, 30.12.1949, אה"ע, א-40-2-IV.

⁴⁸⁰ הצעה ליסוד קופת פנסיה של עובדי מוסדות ההסתדרות, אה"ע, א-239-2-20-IV.

החיים ובריאות האוכלוסייה בעתיד,⁴⁸¹ וכן את ההטבות שהוענקו לחוסכים ללא הבטחת הכנסות הקופה שיאפשרו תשלום הטבות אלו כדוגמת גמישות הזכות לפנסיה האפשרות פרישה מוקדמת וחיסכון גבוה בעשר השנים הראשונות לחברות בקרן.

בכינוס ועדי הסקציות של עובדי מוסדות ההסתדרות שהתקיים במאי 1949, הציג צבי גינת את הקמת קרנות הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות כצורך דחוף: "על הצורך הדחוף להפוך את קופות התגמולים לקופות, או לקופת פנסיה דברו הרבה וכתבו לא מעט [...] אני מציע להקדים את הנעשה לפני הנשמע".⁴⁸² הוא הסביר שהדחיפות נובעת מההבנה, שקופות התגמולים אינן מבטיחות את מטרותן "לקיים לעת זיקנה, לביטוח המשפחה, למקרה של נכות וכדומה".⁴⁸³ ביטחון זה אפשרי היה לדבריו רק "בדרך של שיתוף קולקטיבי מאורגן של החברים בשלשלת הדורות, בדרך שהקרן קיימת לעולם ואת הפירות אוכלים בעולם הזה".⁴⁸⁴ גינת הציע, לנוכח ההתנהלות האיטית בנושא דיוני ועדת הפנסיה בהסתדרות (הוא ציין כי הוועדה הוקמה ב-1947 ובמשך שנתיים קיימה ישיבה אחת בלבד), את שינוי שיטת קופות התגמולים של עובדי מוסדות ההסתדרות השונים לקופת פנסיה אחת או שתיים, שתופעלנה ביוזמת ועדי הסקציות החל מראש השנה תשי"י (ספטמבר 1949). ההצטרפות לקופה תהיה וולונטרית: "כמה שיצטרפו לקרן בהתחלה יצטרפו מרצונם הטוב, בלי כפייה, האחרים יבואו אחר כך". באשר לעמדת הוועד הפועל של ההסתדרות כלפי יוזמה כזו, לא חשש גינת מפני התנגדות וכחיזוק לדבריו תיאר את התארגנות עובדי קופת החולים בקרן פנסיה שלא הופרעה על ידי הוועד הפועל. גינת פירט את עקרונות קופת הפנסיה כקרן שתהיה אחראית לקיצבה בעת זיקנה, קיצבה לאלמנות ויתומים, קיצבה לנכים ומענק חד-פעמי למשפחת חבר הקרן שנפטר: זכאות לפנסיה אחרי 10 שנים, שיעור פנסיה בגובה של 60 – 70 אחוזים ממשכורת ממוצעת, גיל הפרישה 58 – 65 שנים, אפשרויות לפנסיה חלקית ומוקדמת ואף לפידיון חלק מהחיסכון שנצבר, הצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן והפרמיות תתחלקנה בין העובד והמעביד בשיעורים של 11 – 12 אחוזים המעביד ו-4 – 5 אחוזים העובד.

⁴⁸¹ כך לדוגמה נקבע גיל הפנסיה ל-60 עד 65 שנים לגברים ול-55 עד 60 שנה לנשים כשתוחלת החיים בלידה ב-1949 לגברים יהודים עמדה על 64.9 שנים ולנשים 67.6 שנים. על פי נתונים אלו היה על קופת הפנסיה לממן לגבר יהודי קיצבה לתקופה של שנה עד חמש שנים כשתוך עשור ב-1959 עלתה תוחלת החיים בלידה של גבר יהודי למעל 70 שנה כלומר מתחילת שנות ה-60 נדרשה קופת הפנסיה לממן קיצבאות לכ-חמש עד עשר שנים. הנתונים על פי מאגר הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בריאות, תוחלת חיים בלידה.

⁴⁸² תדפיס טיוטת הרצאתו של צבי גרינברג (גינת) לכנוס ועדי הסקציות, 12.5.1940, אה"ע, א-40-IV.

⁴⁸³ ש.ם.

⁴⁸⁴ ש.ם.

התנאים שהציע גינת תאמו באופן כללי את ההחלטות שהתקבלו בישיבת ועדת הפנסיה של הוועד הפועל. גינת, שרצה לסיים את תהליך ההקמה בתוך כשנה,⁴⁸⁵ קרא להקמת ועדה מכינה מצומצמת, שתכין ותפרסם את עקרונות הפנסיה המוצעת ותדון עם מנהלי קופות התגמולים הגדולות בתוכנית הפנסיה. לאחר חודש תכנס הוועדה כינוס ארצי של מנהלי קופות התגמולים ובו יוכרז על הפיכתן של קופות התגמולים לקופת פנסיה אחת או שתיים. הוא היה ער לקשיים ביישום תוכנית זו: "יש הרבה מכשולים והגדול מכולם הוא בהנהלות הקופות. עתה ישנן כשלושים קופות במוסדות ההסתדרות אבל קרנות אי אפשר לקיים שלושים. קרן פנסיה אחת, שתיים אולי שלוש ולא יותר".⁴⁸⁶ גינת צפה כי מהלך בו יבוטלו שלושים קופות התגמולים של עובדי מוסדות ההסתדרות ויאוחדו לקרן פנסיה אחת או שתיים אינו מהלך פשוט. הצעד המורכב והקשה ביותר לטיפול היה לדעתו הפרדת הנהלות הקופות ממוקד כוח ושליטה שהחזיקו בו. לצורך זה הציע:

לוותר ולהתגבר על יצר הפרטיקולריות ואם חברינו בהנהלות הקופות יתגברו על יצרים יפונו בזמן קצר כל המוקשים. אפשר למצוא שדה פעולה מתאים וחיוני בידי הנהלות מקומיות בכל מוסד כגון למתן הלוואות לחברים, לקרנות עזר וכדומה ולהשאיר מידה של אוטונומיה מקומית כי אין להטיל ריכוז במקום שאינו הכרחי ובזה נספק גם את הצרכים הלוקליים מבלי לעכב בהגשמת העיקר.⁴⁸⁷

במגמה להתמודד עם ההתנגדות הצפויה של מנהלי קופות התגמולים לאיחוד הקופות לקרנות פנסיה, ביכר גינת להותיר סמכויות מסויימות בידם כדוגמת אישור הלוואות מהקרן וכן השארת מסגרת הקופות לצרכים פנים מוסדיים כדוגמת קרנות עזר. עם זאת הוא לא התייחס בהצעתו להיקף ומקורות מימון של אותן מסגרות קופות התגמולים שישארו לאחר הקמת קרנות הפנסיה.

⁴⁸⁵ שם, הערה בכתב יד.

⁴⁸⁶ שם.

⁴⁸⁷ שם.

2. הוועדה השנייה להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות

קריאתו של גינת נענתה על ידי הוועד הפועל של ההסתדרות. במכתב לוועדי הסניפים, לוועדי העובדים במוסדות ההסתדרות ולוועדי הסקציות בינואר, הודיע הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים: "הוועדה המרכזת של הוועד הפועל של ההסתדרות בחרה בוועדה בת שלושה חברים, פייבוש בנדורי (בנדרסקי), צבי גינת (מרכז הוועדה), ויצחק חסקין והטילה עליה את התפקיד להכין הצעה להקמת קופת פנסיה לעובדי ההסתדרות".⁴⁸⁸ חברי הוועדה נבחרו מקרב חברי הוועד הפועל של ההסתדרות: גינת, חבר מפא"י וחבר מזכירות הסתדרות הפקידים, בנדורי נציג מפ"ם ובעברו מזכירה הראשון של המפלגה, וחסקין חבר מפא"י שמילא תפקידים כלכליים בהסתדרות כגזבר ההסתדרות ומנהל לשכת המס. בישיבת הוועדה הראשונה שנערכה ב-26 בדצמבר 1949, עוד בטרם הפירסום הראשון על בחירתה, הוסיפה הוועדה לשורותיה מומחה בתחום הביטוח – מאיר בננסון, אקוטאר קרן הפנסיה של עובדי קופת חולים ומרצה בנושא אקטואריה באוניברסיטה העברית. בישיבה זו הועלו הבעיות העקרוניות של קרנות הפנסיה, כגון: הצמדות לעקרונות אקטואריים מדעיים, טיפול בעובדים ותיקים בעלי זכויות מועטות בקופת התגמולים, חלוקת זכויות הביטוח וסמכות ניהול החיסכון בין הקרן המוקמת וקופות התגמולים הקיימות, קביעת אופן תשלומי הקיצבאות, בעיות בקביעת גיל הפרישה ומכסות הפנסיה ותאום עם ועדת הפנסיה של הסתדרות הפקידים.⁴⁸⁹

בישיבה השנייה והשלישית נדונו האפשרויות השונות לקביעת גיל הפנסיה. בהתאם למקובל במדינות שונות בעולם, עלו אפשרויות לגיל פרישה 60 לנשים ו-65 לגברים כשהעובד/דת הפורשים יכולים לבחור בפרישה הדרגתית כלומר עבודה חלקית בשלוש השנים שלפני הפרישה. בגירסה דומה הוצעו הגילים 60 ו-65 אך ניתנה לעובדים/ות אפשרות להקדים או לאחר את גיל הפרישה בשלוש שנים. הצעה מיטיבה במיוחד תאמה את אחת מההצעות של ועדת הפנסיה של ההסתדרות מ-1947 והצעת בננסון מ-1936, דיברה על גיל 60 לגברים ו-55 לנשים אך אם קיצבת הפנסיה שתיצבר בגילים אלו תהיה נמוכה תינתן אפשרות להמשיך לעבוד ולצבור זכויות עד לגילים 60 ו-65, או גילים 57 ו-62. מועד הפרישה, הארכה או קיצור יקבע במשא ומתן עם המעסיק. מתוך העיקרון של כללים קבועים ומחייבים הכריעה הוועדה כי גיל הפרישה יהיה 60 ו-65. למקצועות מיוחדים (שהוועדה לא החליטה מה הם), יקבעו בעתיד גילים שונים.

⁴⁸⁸ מכתב הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים לוועדי העובדים במוסדות ההסתדרות, 22.1.1950, אה"ע, א-40-2-IV.

⁴⁸⁹ פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 1, 26.12.1949, אה"ע, א-40-2-IV.

בנושא גמישות גיל הפרישה הוחלט כי בחמש השנים שלפני הפרישה תתאפשר פרישה בהדרגה לפיה ירדו שעות העבודה והשכר שגם הוא יופחת בהתאם, ימומן בחלקו על ידי קרן הפנסיה והמוסד. לדוגמא בשנה החמישית (בגיל 64, 59), יעבדו 3 שעות ביום, השכר ירד ל-70 אחוזים מהשכר המלא וימומן 55 אחוזים על ידי המוסד ו-15 אחוזים על ידי הקרן).⁴⁹⁰ בישיבה השלישית החליטה הוועדה לחייב הקמת קרן פנסיה אחת, מרכזית וארצית "אשר תקבל את כל ההפרשות ותהיה אחראית לכל תשלומי הפנסיה אשר יוחלט עליהם."⁴⁹¹

בהחלטה עקרונית נוספת שהתקבלה קבעה הוועדה מה יהיה מצבן של קופות התגמולים אחרי הקמת קרן הפנסיה. על פי החלטה זו תינתן האפשרות לקיום קופות תגמולים לפי רצון החברים. הקופות שתשארנה, והוועדה ראתה בחיוב את המשך פעילותן, תקבלנה מידי קרן הפנסיה המרכזית סכומים מיוחדים לשם פעולות עזרה הדדית, הלוואות לחברים וכו', וכן אמצעים שידרשו להמשך פעולתן. החלטה עקרונית זו נועדה להפחית התנגדויות להקמת הקרן על ידי מנהלי קופות התגמולים כפי שהציע גינת בכנס וועדי העובדים במאי 1949.

הוועדה קיימה שש ישיבות נוספות עד מאי 1950. נדונו בהן הזכות לקבלת פנסיה – הזכות לקבלת קיצבת פנסיה נקבעה למי שעבד עשר שנים ומעלה ולמי שעבד פחות ינתן חד פעמית הסכום שנחסך והרווחים שנצברו, כבשיטת קופת התגמולים. סוכם לפעול למיזוג קרן דור לדור לקרן הפנסיה (קרן דור לדור שהעניקה החל מ-1943 קיצבה זעומה לחברי הסתדרות מעל גיל 70 שלא יכלו לקיים את עצמם, עדיין המשיכה לשלם קיצבאות ב-1950).⁴⁹² לאחר קבלת ההחלטות על זכויות ומכסות הפנסיה נבחנה המשמעות האקטוארית של החלטות אלו. הוועדה הטילה על גינת לבוא בדברים עם הנהלות קופות התגמולים וקרן דור לדור. הוצע כי אם תמוזג קרן מדור לדור בקרן הפנסיה תחושב קיצבת הפנסיה לפי 25 אחוזים מהשכר כפנסיה מינמלית לעשר שנות חברות, ו-1.5 אחוז מהשכר החודשי בשאר התקופה. בחישוב כזה יוכל עובד פורש להגיע לקיצבת פנסיה חודשית של 75 אחוזים אחרי 35 שנות חברות.⁴⁹³ הוועדה דנה וקיבלה החלטות כיצד תפעל הקרן כשחבר יבקש להפסיק את חברותו בה לפני גיל פרישה כולל מעבר אפשרי למקום עבודה בו אין הסדר פנסיוני (משיכת חסכוניות או שמירה על זכויות שנצברו עד המעבר), נקבעו גיל מינימלי (18)

⁴⁹⁰ פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 2, 8.2.1950, ומס' 3, 15.2.1950, אה"ע, א-2-40-IV.

⁴⁹¹ ש.ס.

⁴⁹² פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 4, 8.3.1950, אה"ע, א-2-40-IV.

⁴⁹³ פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 5, 16.3.1950, אה"ע, א-2-40-IV.

ומכסימלי (45 – 50) להצטרפות לקרן.⁴⁹⁴ קרן הפנסיה אמורה היתה לבטח בני משפחה של חברה/ה שהלכו לעולמם. הוועדה קבעה תנאים ושיעורי קיצבה שינתנו לבני המשפחה.⁴⁹⁵

בפגישה התשיעית דנה הוועדה במעמד עובדים ותיקים בעלי זכות ותק רב בארץ ובתנועות הפועלים אך בעלי זכויות ריאליות קטנות בקופות תגמולים. בנושא זה קבע מזכיר הוועדה: "אי אפשר יהיה לגשת להקמת קרן הפנסיה בהסתדרות מבלי למצוא פתרון מניח את הדעת לחברים האלה שהתנועה חייבת להם ולמשפחותיהם לעת זיקנתם".⁴⁹⁶ לאחר פגישה זו הכינה הוועדה סקירת ביניים שהוצגה על ידי גינת בישיבת הוועד הפועל של ההסתדרות.

3. התוכנית והתקנות של קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות

אחרי הישיבה השביעית של ועדת הפנסיה השנייה, ב-16 במאי 1950, מסר מרכז הוועדה צבי גינת, לחברי מליאת הוועד הפועל של ההסתדרות סקירת ביניים על עבודת הוועדה והרצה בפניהם על עקרונות הקרן.⁴⁹⁷ הסקירה כללה את סיכומי ישיבות הוועדה, לפיהן הקרן שתוקם תהיה מרכזית וארצית ותקיף את כלל המוסדות והעובדים. הקרן תרכז את כלל הפרשות העובדים והמעבידים ואת כלל התשלומים. הוצגה חוות דעתה של הוועדה לגבי המשך תיפקודן של קופות התגמולים במוסדות ההסתדרות כקרנות עזר מקומיות. הסקירה כללה את ההחלטות שהוסכמו על ארבע מטרות הקרן:

- א. פנסיה לעובד בגיל הזיקנה ולבני משפחתו התלויים בו.
- ב. פנסיה לאלמנות ויתומים במקרה של מות העובד לפני גיל הפרישה.
- ג. פנסיה מלאה לנכים גמורים.
- ד. פנסיה חלקית לנכים חלקיים.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 7, 10.5.1950, אה"ע, א-40-2-IV (לא אותר פרוטוקול ישיבה מס' 6, אך נמצאה בתיק הוועדה פניה בכתב ממזכיר הוועדה לחבריה ב-17.4.1950 ובה בקשה לא להתחמק מדיוני הוועדה ויתכן כי פניה זו נעשתה כי הוועדה לא התכנסה למעשה לישיבה מס' 6).

⁴⁹⁵ פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 8, 17.5.1950, אה"ע, א-40-2-IV.

⁴⁹⁶ צבי גרינברג (גינת), פרוטוקול ועדת הפנסיה, מס' 9, 24.5.1950, אה"ע, א-40-2-IV.

⁴⁹⁷ סקירת הביניים אותה הציג גינת לפני מליאת הוועד הפועל של ההסתדרות פורסמה במלואה במוסף "באגוד המקצועי" של **דבר**. צבי גרינברג, "עיקרי התוכנית של קרן הפנסיה לעובדי ההסתדרות", **דבר**, מוסף באגוד המקצועי, 2.6.1950, עמ' 4,2.

⁴⁹⁸ "סקירת ביניים על עבודת ועדת הפנסיה מוגשת לוועד הפועל של ההסתדרות", 16.5.1950, אה"ע, א-40-2-IV.

פרקי הסקירה כללו כאמור את החלטות הוועדה בנושא גיל הפרישה (פרישה הדרגתית), הזכויות לקבלת פנסיה (על פי שנות עבודה וחברות). תכנית שילוב הפנסיה עם תשלומי קרן דור לדור קבעה למעשה מיזוג קרן דור לדור לקרן הפנסיה שתקבל עליה את תשלומי קיצבאות שקרן דור לדור משלמת ואת חובותיה ונכסיה. בפרק שהכיל את נושא תשלומי הפנסיה נסקרו הסדרי תשלומי קיצבאות בהתאם לזכויות החברים. הוצגה טבלה שהכילה תשלומים משוערים של קיצבאות הפנסיה בהנחה כי הקיצבה המינמלית תעמוד על 40 אחוזים מהשכר. פורטו תשלומי קיצבאות פנסיה לתלויים בפנסיונר לאחר מותו, תשלומי קיצבאות לפורשים לפני גיל הפנסיה ולפורשים באופן הדרגתי מהעבודה. למרות שהסקירה הציגה את ההחלטות העקרוניות של הוועדה עדיין נשאה הסקירה בסעיפים כגון פנסיית היסוד וגיל הפרישה אופי של המלצות לפני החלטה סופית. לאחר הגשת הסקירה וסיום דיוני הוועדה על עקרונות קרן הפנסיה, הוטל על מרכז הוועדה גינת לערוך את התקנות. הן הוכנו ביולי 1950, בחוברת שכללה 15 פרקים.⁴⁹⁹ התקנות היו בפועל תכנית להקמת הסדר פנסיוני מקיף, שהתייחס בפירוט רב לכלל הסוגיות שבהן אמור הסדר כזה לטפל. חשיבותן כתוכנית בסיס לכלל תוכניות קרנות הפנסיה בעתיד, מצדיקה את הצגתה באופן פרטני.

במבוא לתקנות נסקרו בקצרה אופן מינוי הוועדה, סמכויותיה, חבריה ואופן עבודתה. פרק ראשון קבע את מהותה של קרן הפנסיה המוקמת כקרן ייחודית ומרכזית לכל עובדי מוסדות ההסתדרות. הקרן אמורה לרכז את כל הסכומים הזכויות והחובות של קופות התגמולים והפנסיה הפועלות במוסדות ההסתדרות. ייחודיות קרן הפנסיה תבטא בהיותה ההסדר הפנסיוני היחיד שיפעל בכלל מוסדות ההסתדרות. הפרק שני הגדיר את תפקידן ומעמדם של קופות התגמולים אחרי הקמת הקרן, כפי שהוצע בסקירת הביניים. לפעולת הקופות המקומית במקומות העבודה בתחום העזרה ההדדית נוסף הסבר על מקור התקציב לפעילות זו שינתן מאמצעי הקרן על פי החלטות הנהלתה וכן: "קופות התגמולים תהיינה עצמאיות בפעולותיהן ובלתי תלויות, בגבולות סמכויותיהן, בקרן הפנסיה המרכזית".⁵⁰⁰ למרות הגדרת עצמאות הקופות ברור היה כי זו תהיה מוגבלת ביותר מעצם קביעת תקציב פעולותיהן על ידי הנהלת קרן הפנסיה.

הפרק השלישי קבע את מטרות קרן הפנסיה. המטרות שנקבעו היו זהות למטרות במסמך הסקירה אך השתנה נוסח הסעיפים שנגעו לפנסיה לנכים ונקבע: "ישולמו תשלומי פנסיה לעובדים, אשר מחמת נכות אבד להם כושר העבודה ומחמתה אינם יכולים להמשיך לעבוד במוסד".⁵⁰¹ בפרק זה לא הוגדר מעמד וזכות

⁴⁹⁹ "תקנות קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות", תל אביב יולי 1950, אה"ע, א IV-40-2.

⁵⁰⁰ ש.ם.

⁵⁰¹ ש.ם.

לקיצבה לנכים חלקית, זכויות אלו פורטו בפרק התשלומים. הפרק הרביעי הבהיר כי חברות בקרן מיועדת ל"כל עובד (עובדת), מבן שמונה עשרה שנה ומעלה העסוק בפועל ובקביעות ובשכר במוסד הסתדרותי".⁵⁰² החברות בקרן הונהגה כחברות חובה לכל עובד קבוע, למשך כל תקופת עבודתו במוסד הסתדרותי המקבל שכר תמורת עבודתו זו. התקנות הסדירו את תקופת המעבר ולפיהן העובדים הקבועים במוסדות ההסתדרות ביום ייסוד הקרן יצורפו כחברים מבלי להגיש בקשה. עובדים שיתקבלו לאחר מכן לעבודה במוסד הסתדרותי יידרשו להגיש בקשה בכתב שכללה שאלון פרטים ותקנות הקרן שהמבקש יחתום עליו. אישור הבקשה חייב אישור מוקדם של המוסד ושל "באת כוח העובדים" (ועד העובדים). העובד התחייב ליידע את הנהלת הקרן על כל שינוי במצבו הקשור לקרן. החברות בקרן תיפסק עם מות העובד או התפטרותו או פיטוריו מהמוסד ההסתדרותי. עובד שפרש או שהפסיק את עבודתו מחמת נכות ימשיך להיות חבר בקרן בלי לשלם מס או הפרשה מהקיצבה לקרן.

בפרק החמישי הוגדרו התשלומים שהקרן תשלם לחבריה. התקנות בפרק זה הגדירו את ההבדל בין הקרן כקרן פנסיה המתחייבת לשלם שכר חודשי לחברים בקרן (חברים בעלי ותק של עשר שנים ומעלה שהגיעו לגיל זיקנה), ובין כל הסדר פנסיוני אחר ובמיוחד קופת תגמולים שהתחייבותה היתה לתשלום אחד וחד פעמי לחבר שפרש. בפרק הוגדרה האפשרות לחבר שהגיע לגיל זיקנה לפני שמלאו עשר שנים לחברותו, לשלם לקרן את ההפרשות לשנים החסרות. לחבר שלא השלים עשר שנים של חברות לפני הפרישה ישולמו כספי החיסכון שצבר כפי שנהוג היה בקופות התגמולים. הפרק השישי עסק בהכנסות הקרן מהפרשות העובד והמעביד והשאיר אפשרות להגדיל את הפרשות המעביד כשיתברר בבדיקה אקטוארית שיש בעיה במימוש תשלומי הקרן. כן נקבע שהכנסות ונכסי קרן דור לדור יועברו לקרן הפנסיה.

הפרק הבא, השביעי, היווה את עיקר תוכנית הפנסיה. בפרק פורטו אפשרויות גיל הפרישה, נקבעו כללי הפרישה החלקית לעובד המבקש לפרוש באופן הדרגתי וכללי הפרישה למקצועות מיוחדים. מקצועות אלו לא נכללו בתקנות אך דווח על הקמת ועדה מיוחדת שתחליט באשר למקצועות המיוחדים וכן נקבע: "על נבחרי ציבור העובדים במוסד בתוקף היבחרם לתפקידים אירגוניים ונהלתיים, לא יחולו תקנות גילי הפרישה החלקית והמוחלטת [...] וימשיכו בתפקידיהם כל עוד יתן ציבור בוחריהם אימון בהם ויבחרו בהם".⁵⁰³ התקנות לא הגדירו את אופן חישוב הפנסיה לנבחר ציבור שלא נבחר להמשיך בתפקידו בטרם הגיע לגיל הפרישה או באם עבר גיל זה והמשיך לעבוד. בפרק הוסבר מהלך חישוב קיצבת הפנסיה

⁵⁰² ש.ם.

⁵⁰³ ש.ם.

לעמיתים שפרשו. נקבע עיקרון המנחה לחישוב: "אחיד ושווה לכולם ובמכסה יחסית לשנות העבודה במוסד, או במוסדות ההסתדרות ולסכום המשכורת, בהתאם לתוכנית הקרן וללוח הפנסיה המצורף".⁵⁰⁴

עיקרון זה הבהיר את תלותה של תוכנית הפנסיה אך ורק במצבו של הפורש בקרן ולא במצבו הכלכלי והמשפחתי. הודגשה תדירות תשלום קיצבת הפנסיה כחודשית ומניעת האפשרות, בשום מקרה, לפדות תשלומים אלו בתשלום חד פעמי. תקנה זו בידלה באופן מוחלט את אופן פעילות הקרן משיטת פעולתה של קופות התגמולים. הוסכם על גובה קיצבת הפנסיה המינמלית והמכסימלית: המינמלית תעמוד על 40 אחוזים מהמשכורת הממוצעת החודשית היסודית (הכוללת שכר יסודי תוספת עבור משפחה ותוספת עבור וותק ואינה כוללת תוספות אחרות כניהול או ייצוג), בחמש השנים שלפני הפרישה, הקיצבה המכסימלית תעמוד על 75 אחוזים אחרי 34 שנות עבודה. לתקנות צורפה כאמור טבלה בה חושב אחוז קיצבת הפנסיה לכל שנת עבודה מסוף השנה העשירית (המזכה בקבלת פנסיה), ועד סוף השנה ה-34. החישובים כללו את תשלומי קרן דור לדור בהנחה שקרן זו תשולב לקרן הפנסיה. הפרק כלל את זכויות בני משפחת חבר הקרן אחרי מותו.

הפרק השמיני והתשיעי כללו את זכויות הפנסיה לנכים לאלמנות ויתומים כפי שנדונו בוועדת הפנסיה. צורפה רשימת הזכאים לפנסיה ובה אלמנה ואלמן שאינם עובדים או שאין להם קיצבת פנסיה – לכל חייהם, בנים ובנות עד גיל 18 (אם הם נכים – לכל חייהם), אב ואם לכל חייהם. בפרק העשירי הוסדרו זכויות עובד שעזב את הקרן. במקרה של עזיבת הקרן עקב פיטורין או התפטרות יקבל החבר את הסכומים שהפקידו הוא והמעביד בתוספת הרווחים ובניכוי הוצאות הקרן בתשלום חד פעמי. בעת עזיבת הקרן כתוצאה ממעבר למקום עבודה אחר בו קיימת קרן פנסיה או קופת תגמולים יועברו זכויות העובד לקרן או הקופה במקום עבודתו החדש. במקרים של עזיבת הקרן עקב פיטורין על רקע פלילי ישולמו לעוזב תשלומיו לקרן והרווחים עליהם בלבד.

הפרק האחד עשר דן באופן העברת נכסי קופות התגמולים לקרן הפנסיה. כל מוסד הסתדרותי נדרש לחשב את חובות המוסד ועובדיו לקופת התגמולים. הקופות נדרשו להעביר לקרן את כל הסכומים הזכויות והחובות של החברים בהן לקרן. העברה זו תתבצע על פי הסכם מיוחד בין כל מוסד וועד עובדיו והקרן. פרק זה שהציע למעשה את אופן הביצוע המעשי של המעבר מקופות התגמולים לקרן הפנסיה, נוסח בזהירות תוך מתן מקום למעורבות הנהלות המוסדות וועדי העובדים שהנהלות קופות התגמולים היוו לרוב חלק מהם. הוצע שחובות עבר ישולמו בפריסה של עד עשר שנים, הסדר חובות שנועד להקל

⁵⁰⁴ ש.ס.

מאוד על הקופות. מעורבות מוסדות ההסתדרות בהקמת וניהול הקרן הורחבה גם בפרק האחרון (החמישה עשר) של התוכנית ובו לא חיוותה ההנהלה את דעתה בנושא ארגון והנהלת הקרן והשאירה נושאים אלו לחוות דעתם של הנהלת המוסדות וועדי העובדים. לא נקבעו תקנות להבטחת הכנסה נאותה לחברים הוותיקים שהוגדרו כבעלי זכויות בארץ בתנועת הפועלים ובהסתדרות אך בעלי זכויות מועטות בקופות התגמולים ובקרן. זכויות והכנסת חברים אלו שהוסברו בפרק שלושה עשר, הושארו להחלטת המוסדות המשקיים של ההסתדרות. פרקים שנים עשר ו-ארבעה עשר ביטלו אפשרות שיעבוד או מישכון זכויות עובד בקרן, והצמידו את תשלומי הפנסיה למנגנון תוספת היוקר שנועדה לשמור על כוח הקניה של קיצבת הפנסיה.

את תקנות הקרן שהוצגו לחברי הוועד הפועל אפשר לחלק לשלושה חלקים עיקריים. בחלק הראשון הופיעו תקנות כלליות, שבהן נקבעו מהותה של הקרן כהסדר פנסיוני יחיד וכולל בכלל מוסדות ההסתדרות, חובת ההצטרפות לקרן והפרישה ממנה, והודגשו ההבדלים בין הקרן וקופות התגמולים הקיימות. חלק זה נועד להבהיר לחברי ההסתדרות מה המשמעות של קרן פנסיה מרכזית. החלק השני כלל את התקנות המינהליות שקבעו את אופן הפעלת הקרן. הוצעה דרך מינהלית למעבר מקופות התגמולים לקרן, הוגדרו מקורות ההכנסות של הקרן מתשלומי עובדים ומעסיקים וכיצד יבוצעו. הוגדרו תשלומי הקרן לעמיתים: סוגי התשלומים ותדירות התשלום. נקבע מעמדו החוקי של חיסכון העמיתים (איסור מישכון ושיעבוד וחובת הצמדת החיסכון). חלק זה היה טכני במהותו ונקבעו בו כללי הפעלה וניהול. החלק השלישי, בתקנות, שכלל את פרקים 7 – 10, היווה את ליבת תוכנית קרן הפנסיה. בחלק זה באה לידי ביטוי האידאולוגיה הסוציאלית הבונה ועקרונות העזרה ההדדית שהנחו את מוסדות ההסתדרות ומנהיגיה שעסקו בביטוח הפנסיוני. ברוח זו נקבעו בתקנות קיצבה מינימלית, תשלומים חודשיים לכל חיי המבוטח ללא אפשרות פדיון, זכויות פנסיה ותשלומים לאלמנות ויתומי מבוטח, אפשרות לפרישה מדורגת, תשלומים לנכים וזכויות פנסיה לאוכלוסיות מיוחדות. חלק זה של התקנות נועד להבטיח את מימוש השאיפה לקדם את הביטוח הפנסיוני באמצעות הקמת קרן הדדית של עובדים ומעבידים שתאפשר לעובד שפרש מעבודתו מחמת גיל או נכות ולבני משפחתו קיום נאות בתקופה זו של חיו, וקיום לבני משפחתו התלויים בו לאחר מותו.

לחברת התקנות צורף נספח סטטיסטי המלמד כי הן נגעו לשלושים מוסדות בהיקף של כ-5,000 עובדים. מבין העובדים, הרוב (כ-85 אחוזים), היו גברים. גיל העובדים שבין 18 ל-40 היווה מעל 60 אחוזים מאוכלוסית המבוטחים. חברים שגילם היה מעל גיל הפנסיה היוו פחות מאחוז אחד. רוב חברי הקרן העתידיים (גברים – 83 אחוזים, נשים – 38 אחוזים), היו בעלי משפחות, ובהן כ-1.75 ילדים למשפחה במוצע. מנתונים אלו ומבדיקת שיעורי תמותה על פי לוח התמותה האנגלי בשנים 1924-1929

ומהשוואתם לשיעורי תמותה בעת כתיבת התקנות, ולמצבם של עובדי המדינה בשוויץ (כדגם אוכלוסייה מייצג), הסיק חבר הוועדה מאיר בננסון, כי בהתחשב בגיל הצעיר של עובדי מוסדות ההסתדרות ובירידה בעולם בשיעורי התמותה, "אין לסמוך על כך שיצטברו עודפים גדלים והולכים מתקופות ארוכות של תשלומים לקרן".⁵⁰⁵ כלומר, הגיל הצעיר יחסית של עובדי מוסדות ההסתדרות לא הבטיח לדעת בננסון, צבירה עודפת של כספים לכיסוי תשלומי קיצבאות בעתיד. כמו כן הצביע בננסון על ירידת התמותה בעולם עם השנים, שתביא לעלייה ניכרת במספר החברים שיגיעו לגיל הפנסיה ויהנו מתשלומי קיצבאות. כיוון שרוב עמיתי הקרן המועדים היו בעלי משפחות, הציע בננסון לקחת בחשבון את הצורך לדאוג יותר ליתומים ואלמנות. הוא חזה בנספח הסטטיסטי את אפשרות יצירת גירעון אקטוארי, כלומר ירידה בנכסי הקרן עד כדי אי יכולת לשלם קיצבאות פנסיה בעתיד ואת הצורך להיערך למצב כזה הן בתכנון ההפרשות לקרן והן בזכויות הנרחבות שהקרן תכננה להעניק לחבריה.

תקנות קרן הפנסיה נשלחו לעיון ולתגובת מנהלי מוסדות ההסתדרות, ועדי העובדים, ועד החטיבה הארצית של מוסדות ההסתדרות, מרכז הסתדרות הפקידים, הנהלות קופות התגמולים במוסדות ההסתדרות, חברי הוועד הפועל של ההסתדרות ולאישים וגופים הסתדרותיים שלא פורטו במכתב המלווה. הממוענים על התוכנית נתבקשו להציג הערות והצעות לתיקונים לתוכנית ולתקנות בתוך חודשיים.⁵⁰⁶ למרות הדחיפות (על פי התוכנית היתה אמורה הקרן להתחיל בפעולתה רטרואקטיבית מינואר 1951), לא הזדרזו הגופים אליהם נשלחה התוכנית להגיב. ב-8 באוגוסט 1951, ארבעה חודשים אחרי הפצת התוכנית, פנה גינת במכתב לאותה רשימת תפוצה ובו קבל:

עברו 4 חודשים וטרם קבלנו שום תגובה מכם. ייתכן שהטרדות מערכת הבחירות לקונגרס הציוני ולכנסת השניה גרמו לדחיה של כל שאר העניינים החיוניים. אולם עתה, אחרי שתמה מערכת הבחירות הנכם מתבקשים לדון בלי עיכוב בתוכנית הפנסיה ולהגיש לנו בהקדם הכי אפשרי את הערותיכם כפי שתמצאו לנחוץ.⁵⁰⁷

שלושה חודשים לאחר הפצת מכתב זה שב ופנה מזכיר הוועדה גינת לאותם גורמים והתריע על כי לא קיבל תשובות למכתבו מאפריל. הפעם ביקש את התגובות לתוכנית הפנסיה עד ל-16 בדצמבר 1951 כיוון

⁵⁰⁵ חוברת תוכנית הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות ומכתב לוואי, תל-אביב 1951, 7.3, אה"ע, IV-239-2-32.

⁵⁰⁶ ש.ם.

⁵⁰⁷ מכתב צבי גינת להנהלת מוסדות ההסתדרות ואחרים, 8.8.1951, אה"ע, IV-40-2.

ש"במחצית השניה של חודש כסלו תשי"ב – דצמבר 1951 יקרא כינוס מיוחד לבירור ולדיון על הקמת קרן הפנסיה המרכזית לעובדי מוסדות ההסתדרות".⁵⁰⁸ בדצמבר 1951 אכן הוזמנו חברי מזכירות הוועד של החטיבה הארצית של עובדי מוסדות ההסתדרות לשיבה בענין הקמת קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות בהשתתפות צבי גינת ופייבוש בנדורי חברי ועדת הפנסיה. הישיבה תוכננה ל-28 בדצמבר 1951 אך בפועל כנראה לא התקיימה. גינת ציין (בכתב יד ובחתימתו), כי המוזמנים לכינוס "לא נענו להזמנה ולא הופיעו לשיבה".⁵⁰⁹ התכתבות זו שנמשכה כמעט לכל אורך שנת 1951, מצביעה על המנעות מכוונת של מוסדות ההסתדרות וקופות התגמולים משיתוף פעולה עם ועדת הפנסיה. צפוי היה כי הקמת קרן הפנסיה שאמורה היתה להיטיב עם עובדי המוסדות בהבטיחה את פרנסתם בעת הפרישה מהעבודה לאורך כל חייהם, איפשרה פרישה מוקדמת והבטיחה את פרנסת בני משפחה תלויים וכל זאת ללא תוספת עלות, תתקבל ברצון ובשיתוף פעולה ליישומה בפועל על ידי העובדים ונציגיהם. על כן מתקבל על הדעת שחוסר שיתוף הפעולה שהתגלה בשטח, נבע מרצונם של מנהלי קופות התגמולים וועדי העובדים להשאיר בידם את השליטה בהסדרים הפנסיוניים ואת העוצמה הכלכלית בניתוב השקעות כספי הקופות.

4. הוועדה השלישית להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות

במקביל לניסיונותיו של גינת לקבל את תגובת הנהלת מוסדות ההסתדרות ועדי העובדים ומנהלי קופות התגמולים לתוכנית הקמת קרן הפנסיה, קיבלה התוכנית תמריץ להפעלתה באמצעות החלטת מועצת ההסתדרות הס"ו בסוף אוקטובר 1952: "מועצת ההסתדרות קובעת את הצורך להנהיג חוקת פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות והטילה על הוועד הפועל להקים קרן פנסיה לכלל עובדי ההסתדרות בהקדם האפשרי".⁵¹⁰ החלטה זו של מועצת ההסתדרות הביאה להקמת הוועדה השלישית להכנת קופת פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, שהיתה למעשה הוועדה הקודמת (גינת, בנדורי וחסקין), ואליה צורפו ברוך לין, חבר הוועד הפועל ומנהל המחלקה לעזרה הדדית וביטוח סוציאלי של ההסתדרות וחבר מזכירות מפ"ם, ירוחם משל יושב ראש המחלקה לאיגוד מקצועי ולימים המזכיר הכללי של ההסתדרות, ויהושע לוי המזכיר הכללי של הסתדרות הפקידים ולימים גזבר ההסתדרות. למרות החלטת מועצת ההסתדרות

⁵⁰⁸ מכתב צבי גינת להנהלת מוסדות ההסתדרות ואחרים, 21.11.1951, אה"ע, א-40-2-IV.

⁵⁰⁹ מכתב צבי גינת למזכירות הוועד של החטיבה הארצית של עובדי מוסדות ההסתדרות ולמרכז הסתדרות הפקידים, 21.12.1951, אה"ע, א-40-2-IV; מכתב צבי גינת להנהלת מוסדות ההסתדרות ואחרים, 8.8.1951, ש.ם.

⁵¹⁰ החלטות מועצת ההסתדרות הס"ו, 28-31 באוקטובר 1952, תל-אביב מרס 1953.

ולמרות צרוף שני אישים בעלי תפקידים מרכזיים בהסתדרות לוועדת הפנסיה, לא התקדם תהליך אישור הקמת קרן הפנסיה במשך כשנה. מכאן אפשר להסיק כי נודעה חשיבות מועטה יחסית לנושא בעיני הנהגת ההסתדרות ושנמשך אי שיתוף הפעולה בהקמת הקרן מצד ועדי העובדים והנהלת מוסדות ההסתדרות וקופות התגמולים.

בסוף אוגוסט 1953 פירסמה הוועדה את חוברת התקנות "תוכנית להקמת קרן פנסיה לעובדי ההסתדרות" שכתבה הוועדה השניה. החוברת נשלחה בצרוף מכתב מלווה לוועדה המרכזת של ההסתדרות, למחלקה לאיגוד מקצועי של הוועד הפועל, למרכז הסתדרות הפקידים, לוועדת הביקורת המרכזית ולחברי הוועד הפועל של ההסתדרות. במכתב פורטו, בקיצור, הליכי מינוי הוועדות השונות והתוכניות הקודמות שהוגשו. נמסר במכתב כי התוכנית נתקבלה בשלוש קריאות בוועדה להקמת קרן הפנסיה. צוטטה החלטת מועצת ההסתדרות ה-ס"ו באוקטובר 1952 בדבר הצורך הדחוף להנהיג חוקת פנסיה לעובדי ההסתדרות והטלת תפקיד הקמת הקרן על הוועד הפועל כמקור סמכות הוועדה. במכתב מודגש: "התכנית המוגשת אינה מכילה שום תשלומים נוספים על אלו הקיימים עד עתה לקופות התגמולים".⁵¹¹ פסקה זו נועדה לבלום התנגדויות או שמועות לפיהן הקרן תעמיס על חבריה עלויות נוספות (כדוגמת מאמרו של משה מייזלס במעריב בו צפה עליית הפרשת העובד לקרן הפנסיה ל-5 אחוזים משכרו במקום 3 אחוזים לקופת תגמולים).⁵¹² בהמשך המכתב פורטו בקיצור סעיפי התוכנית המבטיחה לעובד פנסיה בגיל זיקנה, פיצויים למפוטר או מתפטר, פנסיה לאלמנות יתומים ובני משפחה תלויים, פנסיה לנכים. כמו כן הוסבר שילוב תוכנית הפנסיה עם תוכנית הביטוח הלאומי המתוכננת.⁵¹³ מרכז הוועדה צבי גינת החתום על המכתב ציין: "בזאת תוקם הלכה למעשה קרן הפנסיה המרכזית".⁵¹⁴

הוועדה השלישית שכללה את הוועדה השניה בתוספת לין ומשל, החלה את עבודתה בספטמבר 1953, וקיימה תשע ישיבות (חלקן התקיימו בשני ימי דיונים רצופים בבית מרגוע בגדרה על מנת לאפשר לחבריה להתרכז רק בנושא תוכנית הפנסיה). לדיוני הוועדה צורפו זאב און מזכיר חברת העובדים, יהודה לביטוב

⁵¹¹ מכתב מלווה לחוברת "תוכנית להקמת קרן פנסיה לעובדי ההסתדרות" (להלן: מכתב מלווה לתוכנית הקמת קרן פנסיה), 28.8.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵¹² משה מייזלס, "בן 65 לפנסיה – ההסתדרות החליטה להבטיח שיבה טובה לאיש העובד", מעריב, 23.8.1953, עמ' 2.

⁵¹³ במקביל לעבודת הוועדה, נערכו דיונים בוועדות ממשלתיות ובכנסת בנושא חקיקת חוק הביטוח הלאומי. בחלק הפנסיוני בחוק זה עלו הצעות לשילוב ההסדרים הפנסיוניים הקיימים בחוק הביטוח הלאומי החל משילוב מלא ומיזוג ההסדרים הפנסיוניים לביטוח הלאומי ועד שמירה על עצמאותם של ההסדרים הפנסיוניים ואי שילובם בביטוח הלאומי.

⁵¹⁴ מכתב מלווה לתוכנית הקמת קרן פנסיה.

מנהל ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה, יהודה שערי (שווירמן), נציג המפלגה הפרוגרסיבית בהסתדרות מנהל המדור לפנסיה וראש המחלקה המשפטית בהסתדרות, גרשום לוינסון הגזבר ההסתדרות בפועל ואהרן בקר ראש המחלקה לאיגוד מקצועי ולימים המזכיר הכללי של ההסתדרות. הרחבת הוועדה וצרוף אישים מהדרג המקצועי הגבוה ביותר בתחום כיהודה שערי ויהודה לביטוב, אישים מהשורה הראשונה של הנהגת ההסתדרות כאהרן בקר וירוחם משל, ובעלי תפקידים הממונים על הנושאים הכספיים כזאב און וגרשום לוינסון העידה על רצונה של הנהגת ההסתדרות לסיים את הדיונים וההכנות להקמת קרן הפנסיה. ואכן בישיבה הראשונה התקבלה ההחלטה:

הוחלט כי ישלח מכתב מטעם הוועדה לכל הנוגעים בדבר, בו תודיע הוועדה, כי לאחר דיון של שנתיים אישרה הוועדה המרכזת עקרונית את דבר הקמת הקרן והתקנות תובאנה לאישור הוועד הפועל תוך חודש ימים. באם יהיו מערערים על התקנות – יוזמנו הם להרצות את ערעוריהם בפני הוועד הפועל.⁵¹⁵

החלטה זו צימצמה מאוד את מעורבותם ויכולת השפעתם של ועדי העובדים וקופות התגמולים בתהליך הקמת קרן הפנסיה. הוועדה, שנשמכה על האישור העקרוני של הוועדה המרכזת, החליטה על תאריך יעד להצגת העקרונות לאישור הוועד הפועל, לא איפשרה ערעור על התקנות בפני הוועדה ושלחה את הגופים המעורבים לערעורים, אם יהיו, בפני המוסד העליון של ההסתדרות. הוועדה עברה על כל סעיפי תקנות הקרן שנוסחו על ידי צבי גינת ביולי 1950. בסעיף א' של התקנות הוגדרו מחדש ובפרוט מוסדות ההסתדרות שעובדיהם יצורפו לקרן: "קרן הגמלאות המרכזית תוקם לכל העובדים, העובדים בכל מוסדות ההסתדרות שאינם מפעלים תעשייתיים ומפעלי מלאכה ואשר להם שני סימני ההיכר הבאים: (א) יש להם קופת תגמולים, אשר נותן העבודה מפריש לה 11 אחוזים; (ב) עליהם חלה חוקת העבודה של עובדי מוסדות ההסתדרות".⁵¹⁶ ההחלטה הגבילה אמנם את אוכלוסיית המבוטחים הפוטנציאליים בקרן הפנסיה, אך במקביל הפחיתה התנגדויות אפשריות כגון מפעלי תעשייה שאינם בבעלות חברת העובדים וכן בעיות כספיות העלולות לנבוע מצרוף חברים שלא היה להם חיסכון קודם בקופת תגמולים. את הרשימה הסופית של מוסדות שיצורפו לקרן הרכיבה ועדת משנה בה שותפו מרכז הוועדה גינת, משל,

⁵¹⁵ פרוטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 29.9.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵¹⁶ שם.

בנדורי, לביטוב ושערי שרובם היו בעלי ידע וניסיון בתחום הפנסיוני. הוועדה החליטה להחיל חובת הצטרפות על המוסדות שיצורפו לרשימה שהוועדה תכין, אך נותרה אפשרות למוסדות אחרים, שלא יכללו ברשימה, להגיש בקשה להצטרף לקרן. רוב סעיפי התקנות אושרו, חלקן תוך תיקוני לשון. הסעיפים שדנו בקופות התגמולים נוסחו מחדש באופן נחרץ יותר שקבע:

קרן הגימלאות המרכזית באה במקום קופות התגמולין והפנסיה הקיימות ולשם כך חייבת כל קופת תגמולין למסור את כל ההון שנצבר בה לזכות כל חבר אצלה. [...] קרן הגימלאות תרכז בידיה את כל הסכומים וכל הזכויות והחובות של קופות התגמולין והפנסיה הקיימות עד עתה במוסדות ההסתדרות. ומיום יסודה ואילך תקבל לידיה את כל דמי הגמולים של המוסדות ושל העובדים לטובת הקרן.⁵¹⁷

למעשה אישרה ההחלטה באופן מוחלט את ההצעות והחלטות הוועדות הקודמות לפיהן קרן הפנסיה תחליף את כל קופות התגמולים ותקבל את כל נכסיהן. מתוך חשש כי החלטה נחרצת זו עלולה לעורר התנגדויות, החליטו חברי הוועדה בצמוד להחלטה להוסיף סעיף מיוחד: "החלטה כללית: כל חבר המערער על ההחלטות שנתקבלו, עליו להגיש את ערעורו בכתב. בלעדי זה לא יובא הערעור בפני הוועדה המרכזית או הוועד הפועל".⁵¹⁸ משמע, רק המוסדות העליונים של ההסתדרות ידונו בערעורים שיוגשו בכתב. אשר למעמדן של קופות התגמולים לאחר הקמת הקרן, מן התקנות הושמטו פירוט תפקידיהן, עצמאותן ומקור תקציבן ובמקום זה הוחלט: "החלטה כללית: לברר עם עורך דין ורשם האגודות כיצד לתת דפוס חוקי לקופות הגומלין, שתמלאנה את תפקידיהן בגדר עזרת הגומלין לחברים בלבד על-ידי מתן הלואות קטנות וכו'".⁵¹⁹ ובהמשך בפירוט תפקידי קרן הפנסיה נוסף: "הפרשת סכומים מסויימים לקופות העזר למטרות גומלין".⁵²⁰ בהחלטה אחרת נקבע מה תכלול העברת נכסי קופות התגמולים לקרן הפנסיה:

⁵¹⁷ פרטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 19.10.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵¹⁸ ש.ם.

⁵¹⁹ ש.ם.

⁵²⁰ ש.ם.

את "כל הכספים ואת כל ההון הרשום לזכות הקופה [...] בהתאם לשומא של השמאי אשר ייקבע על ידי הקרן".⁵²¹

כפי שאפשר ללמוד ממגוון ההחלטות: העברת נכסי הקופה בפקוח שמאי מטעם קרן הפנסיה, הסרת פירוט התפקידים, הסמכויות והתקציב של קופות התגמולים מן התקנות, והפנית הנושא לקביעה חוקית חיצונית (עורך דין ורשם האגודות), וסעיף מעורפל ללא קביעת אופן חישוב התקציב ואף שינוי שם האגודות, תם תפקידן של קופות התגמולים כהסדר פנסיוני במוסדות ההסתדרות. לנוכח החלטות חותכות אלה, והעדר שיתוף הפעולה עם הוועדה השניה, נתנה הוועדה השלישית את דעתה לאפשרות התנגדויות וחוסר שיתוף פעולה שיידרשו מקופות התגמולים בעת ייסוד הקרן בפועל והצורך בהעברת מידע ונכסים לקרן הפנסיה, וקיבלה את ההחלטה:

בעקבות המצב המעורער שהתהווה בקופות תגמולים מסויימות, מחמת אי-בהירות הדברים ביחס לחוקת הפנסיה וביחס לתקופת המעבר הוחלט, כי מרכז הפקידים יקרא את הוועד הארצי של חטיבת עובדי מוסדות ההסתדרות לפגישה, בה יוסברו ויובהרו העניינים, מתוך מגמה לעודד את חברי הוועד הארצי לקרוא את הציבור לתת יד להקמת קרן הפנסיה בינואר 1954. כמו כן יש לכוון את הדברים כך, שהוועד הארצי של חטיבת עובדי מוסדות ההסתדרות יקבל החלטה, לפיה תכנס החטיבה, יחד עם ברית הפיקוח, את ועדי העובדים ונציגי קופות התגמולים להסברת העניין.⁵²²

הוועדה ראתה בהסברה את הדרך הנכונה להקהות התנגדויות למהלך הקמת הקרן הן מצד עובדים וועדי עובדים ובמיוחד מהנהלות קופות התגמולים.

רוב סעיפי התקנות שנקבעו בתוכנית שהגיש גינת ביולי 1950 אושרו על ידי הוועדה השלישית, המורחבת. השינויים שהתקבלו היו שינויי נוסח משפטיים כדוגמת הצעתו של זאב און להכין תקנון משפטי של הקרן כחברה בערבון מוגבל.⁵²³ שינויים אחרים שבוצעו בתקנות היו פירוט סעיפים שלא פורטו בתקנות

⁵²¹ פרוטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 9.11.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵²² פרוטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 21.12.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵²³ פרוטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 30.11.1953, אה"ע, IV-236-1070.

מ-1950. כך למשל נוסף לסעיף השכר ממנו תחושב קיצבת הפנסיה הסבר על התשלומים המיוחדים שלא יכללו בחישוב השכר ממנו תגזר קיצבת הפנסיה ובהם שכר עבור שעות נוספות, משכורת חודש יג', פרמיות ותוספות סיכון. נוסף הסבר על תוספות אישיות בגין שינוי תפקיד, כדוגמת העלאה בדרגה או תוספת אישית בשלוש השנים שלפני הפרישה שתכללנה בחישוב השכר הממוצע של שלוש השנים האחרונות ממנו תגזר הקיצבה. וכן הוסבר בפירוט מה משמעותה של הצמדת הקיצבה: הכללת כל שינוי העלאה או הפחתה בשכר למישרה באותו סוג עבודה ובאותה דרגה ממנה פרש העובד.⁵²⁴ בנושא שמירה על ערך קיצבת הפנסיה מפני אפשרויות אינפלציה הורחב הסעיף תוך מתן הסבר ואף דוגמאות מספריות. לפי הסעיף החדש משמעות שמירת ערך המשכורת ממנה תגזר קיצבת הפנסיה היא ערך המשכורת שתהיה קיימת בעת תשלום הפנסיה".⁵²⁵ על פי הדוגמאות שצורפו ניתן היה להבין כי כל תוספת שיקבלו עובדים בפועל במוסד בתפקיד ובדרגה לצורך הגנה על שכרם מפני אינפלציה תינתן גם לעובד שפרש:

תקנה זאת באה להבטיח מראש לכל המקבל פנסיה את הערך הריאלי המלא של הפנסיה במצב שווה לערך הריאלי של המשכורת בכל תקופה ותקופה, על מנת שמקבל הפנסיה לא יפגע מחמת תנודות במטבע והשינויים בדרגות המשכורת באותה מידה שלא יפגעו כל המוני העובדים המקבלים משכורת תמורת עבודתם לפי תעריפי השכר של ההסתדרות והאיגוד המקצועי שלה.⁵²⁶

התקנה היתה בעלת משמעות סוציאלית מרחיקת לכת לציבור העובדים, שקיצבת הפנסיה שלו הובטחה בערכה הריאלי ללא שום קשר לא לסכום החיסכון שצבר ולא לרווחים שהקרן השיגה על חסכוניותו. מנגד, היתה בתקנה זו מחוייבות כספית משמעותית להנהלת הקרן שאמורה היתה להשיג תשואות מספיקות מהשקעת כספי החסכוניות על מנת להבטיח ערכים ריאליים לקיצבאות שהתחייבה לשלם. בהקשר זה דחתה הוועדה את בקשתו של גינת לדרוש מקופות התגמולים המצטרפות לקרן להעביר תשלומים בגובה 16 אחוזים משכר חבריהן עם ריבית עבור השנים 1946 עד וכולל 1953, לצורך יצירת עתודה כספית לפעולת קרן הפנסיה, בקשה שלמעשה היתה חסרת משמעות כיוון שהוחלט להעביר לקרן את כל נכסי הקופות.

⁵²⁴ ש.ם.

⁵²⁵ פרוטוקול ועדת הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, 21.12.1953, אה"ע, IV-236-1070.

⁵²⁶ ש.ם.

תשומת לב מיוחדת תוך דיון ארוך ופירוט רב, ניתנה לתקנות שעסקו בטיפול באוכלוסיות מיוחדות: בני זוג ילדים ובני משפחה תלויים של פנסיונרים וחברים בקרן שהלכו לעולמם, ונכים חברי הקרן. פורטו זכויותיהם ומעמדם בהתאם לגילם, עיסוקם ומצב בריאותם (במקרי נכות), וגובה קיצבתם בכל מקרה.

באשר לסעיפי תקנות שבהם לא התקבלה החלטה סופית או שהתגלעו לגביהם דעות שונות, החליטה הוועדה שהם יוסדרו באמצעות מינוי ועדות משנה מתוך חברי הוועדה או מקרב חברי הוועד הפועל. ועדה אחת (חבריה: לין, גינת, בנדורי ואון), נועדה להסדיר את תוכנית הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות שהיו חברי קיבוצים. ועדה נוספת שחבריה לא היו בין חברי הוועדה (אהרון גילת חבר מזכירות המחלקה לאיגוד מקצועי בוועד הפועל ולימים המשנה למנהל הכללי של משרד המסחר והתעשייה, צבי כהן חבר מרכז הסתדרות הפקידים ולימים מנהל קרן מקפת, נח שלמוני חבר מזכירות הסתדרות פועלי הבניין, והרופאים חיים וולגרין ואיתן לידרור נציגי האיגוד הארצי של רופאים חברי ההסתדרות), התבקשה לבדוק ולהמליץ על מקצועות בהם יש מקום להקדים או לאחר את גיל הפרישה. ועדה מיוחדת (ללא פירוט שמות חבריה), נדרשה לבדוק ולהציע עקרונות להקניית זכויות פנסיוניות לוותיקי ההסתדרות ותנועת הפועלים שצברו במשך השנים זכויות פנסיוניות מועטות, כולל הרכבת רשימה שמית של עמיתים ותיקים אלו.

לצורך קידום תהליכי הקמת הקרן סיכמה הוועדה את תהליכי הקמת הקרן בחמישה סעיפים:

א. הוועד הפועל ונציגי העובדים במוסדות ההסתדרות נדרשו למנות מועצה ומינהלה זמנית מייסדת.

ב. המינהלה הזמנית נדרשה לייסד את הקרן בשנת 1954.

ג. החל מינואר 1954 תקבל הקרן לרשותה את כל סכומי דמי הגמולים (11 אחוזים של המוסד ו-5 אחוזים של העובד השוטפים).

ד. במהלך שנת 1954 יערכו החישובים והחשבונות עם כל מוסד ועם כל קופת תגמולים שבמוסד ויעשו ההסכמים לסילוק החשבונות והעברת הרכוש של הקופות לרשות הקרן.

ה. בתוך שנת 1954 תערוך הקרן את רשימת הזכויות של כל חבר וחבר בקרן הפנסיה המרכזית.⁵²⁷

מינוי המועצה ומינהלת ההקמה שהיו אמורים לפעול בהתאם לתוכנית ולוח הזמנים שנקבע, נועדו לסיים את התהליך הארוך והמורכב של הקמת קרן הפנסיה.

י. הקמת קרן הגמלאות המרכזית לעובדי מוסדות ההסתדרות

בסוף מרס 1954 הובאה תוכנית הפנסיה שגיבשה הוועדה השלישית לאישור מליאת הוועד הפועל של ההסתדרות. לאחר הרצאת גינת על התוכנית המוצעת התקבלו ההחלטות: לייסד את הקרן לכלל עובדי מוסדות ההסתדרות על פי רשימה של 20 מוסדות שצורפה להחלטות, ובה בין היתר ארגון אמהות עובדות, לשכת המס, עובדי הוועד הפועל ומוסדותיו כולל מועצות הפועלים, מוסדות משקיים כגון בנק הפועלים, המשביר המרכזי וסולל בונה ומוסדות גמל ותרבות ובהם: הוצאת עם עובד ועיתון **דבר** ומוסדות עזרה הדדית כגון קופת חולים. נקבע מעמד הקרן כמחליפה של קופות התגמולים, אך בה בעת הובהר כי הן "תמשכנה לפעול גם בעתיד כפי רצון חבריהן בתורת קופות גמולין לעזרה הדדית".⁵²⁸ הקמת הקרן הוכרזה בישיבה: "קרן הגמלאות המרכזית נוסדה היום כ"ד באדר ב תשי"ד 29.3.1954 ומתחילה לפעול מאפריל 1954".⁵²⁹ ועוד קודם לכך ב-15 בפברואר, נרשמה הקרן כחוק ברשם החברות בשם "ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות".⁵³⁰ כדי לתת להכרזה תוקף ייפה הוועד הפועל את כוחה של הוועדה המרכזת למנות את המועצה המייסדת בת 35 – 41 חברים ובה נציגי העובדים שהיו מחצית מהמועצה ונבחרו בהמלצת המחלקה לאיגוד מקצועי וההסתדרות הפקידים. המחצית השנייה נבחרה על פי המלצת מזכירות חברת העובדים וייצגה את המוסדות. למועצה התווספו שלושה עד שישה נציגי הוועד הפועל שנבחרו בבחירה אישית. הוועדה המרכזת נדרשה לבחור ועדה לטיפול בזכויות חברים ותיקים. על פי הצעת ירוחם משל, באותה עת מרכז המדור לפועלי התעשייה במחלקה לאיגוד מקצועי בוועד הפועל, הוטל על הוועדה המרכזת והמחלקה לאיגוד מקצועי להכריע ולקבל החלטות בארבעה סעיפים שלא סוכמו בתקנות הקרן: גיל הפרישה במקצועות שונים, קשר בין הפנסיה ופיצויי פיטורין, שיטת ניהול קרן הפנסיה לפי תקציב או הון מצטבר וזכות לקבלת פנסיה לעוזב מקום עבודה בגיל העבודה וממשיך לעבוד. ב-15 ביולי התכנסה מועצת המנהלים הראשונה של הקרן שמונתה על ידי הוועד הפועל ובחרה בהנהלת הקרן.

⁵²⁸ החלטות הוועד הפועל של ההסתדרות, 29.3.1954, אה"ע, א-40-2-IV.

⁵²⁹ ש.ם.

⁵³⁰ צבי גינת, **יסודות הגמלאות ועיקרי ההלכות**, תל אביב 1956, כריכה אחורית.

בתחילת 1955 נשלח חוזר לקופות התגמולים ובו הוצגו עקרונות כלליים ואופן הביצוע של העברת נכסיהן לקרן. על פי התהליך שקבעה ועדה מיוחדת מטעם מנהלת הקרן, נדרשו הקופות להעביר את נכסיהן כפי שהיו בתחילת שנת ייסוד הקרן, 1 בינואר 1954. לקופות שיעבירו את נכסיהם עד 30 ביוני 1955, ניתנה אפשרות להעביר את הנכסים בצרוף ריבית או את הנכסים שהיו באפריל 1954 בצרוף רווחים. קופה שלא העבירה את נכסיה עד לסוף יוני 1955 היתה צפויה לשלם ריבית גבוהה (9.2 אחוזים שנתי) מסוף יוני 1955 ועד ההעברה בפועל.⁵³¹ בחוזר הוסבר כיצד יש לחשב את ערך הנכסים (ניירות ערך, נכסים צמודי מטבע חוץ, פקדונות והשקעות ונכסי דלא ניידים). עקרונות החישוב היו גמישים ואיפשרו לקופות להמשיך ולהחזיק בנכסים לחשב את ערכם ולהעביר לקרן את תמורתם.

למרות ההנחיות המסודרות נמשך התהליך במקרים מסויימים זמן רב. לדוגמה התכתבות בין הנהלת הקרן ומרכז הקואופרציה מגלה כי ביוני 1955, אחרי העברת חלק מהנכסים, נשלח מכתב מהקרן ובו ההבהרה: "העברת האקטיבה של קופתכם רחוקה מאוד מלהיות שלמה והדבר מצריך הסדר ממשי ומוחלט על אופן סילוק יתרת האקטיבה".⁵³² בספטמבר 1955 עדיין לא הועברו נכסי קופת התגמולים של עובדי מרכז הקואופרציה כנדרש. בעקבות ביטול פגישה שנועדה להסדיר את החוב, נשלח מכתב נוסף בו התבקש מרכז הקואופרציה להסדיר את חובו לקרן.⁵³³ ההתכתבות בנושא נמשכה בכל שנת 1955 ובסוף אותה שנה הודיעה קרן הגימלאות כי לא תענה לבקשות הלוואות של עמיתי הקרן, חברי קואופרטיבים המסונפים למרכז הקואופרציה, כל עוד לא יוסדר החוב.⁵³⁴ במקרה אחר התבטאה ההתנגדות להעברת נכסי קופות התגמולים לקרן הגימלאות המרכזית, בסירוב מוסד להצטרף לקרן.

בסוף 1956 הודיע שמחה אבן זוהר ממזכירות הוועדה המרכזת להנהלת קרן הגימלאות המרכזית על החלטת מרכז הסתדרות הפקידים ב-25 בנובמבר 1956, לאשר את החלטת הוועד הארצי של עובדי הקואופרציה הצרכנית, לדחות את הצטרפות עובדי הצרכניות (עובדי חנויות המזון הקואופרטיביות שהוקמו ונוהלו על ידי אגודות קואופרטיביות לצרכנות), לקרן הגימלאות המרכזית לשלוש שנים. בתקופה זו "תפעל קופת התגמולין כקרן פנסיה בכל סוגי הגימלאות בהתאם למקובל בקרן הגימלאות

⁵³¹ חוזר "העברת האקטיבות של קופות התגמולים לקרן הגימלאות המרכזית" נשלח מקרן הגימלאות המרכזית לקופות התגמולים ולוועדי העובדים, 25.4.1955, אה"ע, IV-329A-8.

⁵³² מכתב קרן הגמלאות המרכזית למרכז הקואופרציה, 17.6.1955, אה"ע, IV-319-266.

⁵³³ מכתב קרן הגמלאות המרכזית למרכז הקואופרציה, 28.9.1955, אה"ע, IV-319-266.

⁵³⁴ מכתב קרן הגמלאות המרכזית למרכז הקואופרציה, 22.11.1955, אה"ע, IV-319-266.

המרכזית".⁵³⁵ בתגובה להחלטה זו התלונן מנהל קרן הגימלאות גינת בפני הוועדה המרכזת של הוועד הפועל, כפי שתואר לעיל (פרק שלישי סעיף ו). במכתבו הביע גינת את דעתו כי הסיבה להחלטה לא נבעה מדאגה לענייני הפנסיה של העובדים, אלא התקבלה תחת לחץ כבד של ברית הקואופרציה הצרכנית שחששה כי ההצטרפות לקרן הגימלאות תצמצם את אפשרויותיה להשתמש בכספי התגמולים כהון חוזר ומימון פעולות שוטפות של הצרכניות.⁵³⁶

התכתבות זו מדגימה את ניסיונות הנהלות קופות התגמולים להמשיך ולהחזיק בעמדות הכוח הכלכלי פוליטי שצברו בעבר. גינת הצביע הן על ניסיון הנהלת קופת התגמולים להמשיך ולהחזיק בעמדת הכוח כלפי העובדים כמי שמאשרת הלוואות ומשפיעה על רווחתם, וכלפי הנהלת המוסד כמי שבידה לתמוך כספית בפעולותיה. הוא טען שהשמירה על יכולות אלו אינה נובעת מדאגה להסדר פנסיה נאות של העובדים. את הפתרון למצב זה ראה בהקמת מוסד הסתדרותי עליון שיכוון וידריך את מדיניות הארגון בנושא קרנות הפנסיה ויכוון את המדיניות הסוציאלית של קרנות הפנסיה והביטוח.

אירוע דומה שגם בו נדחתה הצטרפות עובדי הקואופרציה הצרכנית לקרן אירע בחברת סולל בונה. בחברה זו התנגדה ההנהלה לצירוף עובדי המינהלה והעובדים הטכניים בחברה (כאלף עובדים), לקרן הגימלאות המרכזית, וביקשה להקים קרן פנסיה עצמאית. הקמת קרן פנסיה עצמאית איפשרה להנהלת סולל בונה להמשיך ולהשתמש בכספי הסדרי הפנסיה לצרכי מימון הוצאות החברה באמצעות הלוואות בלתי צמודות ובריבית נמוכה, שנטלה מכספי העובדים שנצברו בקרן. און, מזכיר חברת העובדים, תקף התנהלות זו עוד בתחילת הדיונים על הקמת קרן פנסיה מרכזית ב-1951, ובדיון שנערך במזכירות חברת העובדים עם הקמת קרן הגימלאות המרכזית, תאר את התנהלות הנהלת סולל בונה בנושא הפנסיה לעובדיה:

דרך פסולה וגם אינה מביטיחה לעתיד. כסף זה (כספי הפנסיה), צריך להיות מובטח באופן ממלכתי בדרך בנקאית בטוחה. כסף זה ראוי ליותר מ-4 אחוזים ריבית. הוא ראוי להיות שותף לרווחים ולהבטיח את ערכו בהשקעה פרודוקטיבית במפעלי פיתוח.⁵³⁷

⁵³⁵ מכתב שמחה אבן זוהר מהוועדה המרכזת לצבי גינת מנהל קרן הגימלאות המרכזית 11.12.1956, אה"ע, IV-208-8383

⁵³⁶ מכתב צבי גינת מנהל קרן הגימלאות המרכזית לוועדה המרכזת של הוועד הפועל, 27.12.1956, אה"ע, IV-208-8383.

⁵³⁷ פרוטוקול מזכירות חברת העובדים, 10.3.1954, אה"ע, IV-204-4-226; צילה רוזנבליט, **זאב און: האיש בראי תקופתו** (להלן: רוזנבליט, **זאב און**), תל אביב 1998, עמ' 331-332.

דרישת הוועד הפועל ורצונם של חלק מעובדי החברה להצטרף לקרן הגימלאות, עורר בסולל בונה סכסוך עבודה שנמשך כשנתיים ובו הואשמה ההנהלה בהתנגדות להצטרף לקרן מרצונה להשתמש בכספי קופת התגמולים או קרן הפנסיה שתוקם במקומה, לצורך השקעות במפעליה בלבד.⁵³⁸ המחלוקת נמשכה זמן רב ולמרות החלטת הוועדה המרכזת של הוועד הפועל של ההסתדרות ביולי 1956 שאף פורסמה בעיתונות,⁵³⁹ לחייב את הצטרפות סולל בונה לקרן הגימלאות המרכזית, הוחלט להכריע בנושא באמצעות משאל בין עובדי החברה. במשאל שנערך ב-1 באפריל 1957, הוחלט ברוב גדול לא להצטרף לקרן הגימלאות.⁵⁴⁰ במקרה זה לא הצליחה הנהגת ההסתדרות להטיל את מרותה על אחד ממוסדותיה המרכזיים, חברת ענק שמנהליה נהנו מעוצמה גדולה מאוד ושהקימה לעובדיה קרן פנסיה עצמאית.

בעיות הצטרפות והעברת נכסי הקופות נמשכו עד סוף העשור כפי שעולה ממכתבו של ישראל מרום, שעמד בראש המוסד לביקורת המוסדות המישקיים של ההסתדרות, להנהלת קרן הגימלאות. לאחר סיכום ממצאי פעולת ביקורת שבוצעה במזכירות הקרן במחצית 1959, ציין מרום:

מאוד הצטערנו בדיונינו על הקשיים הנגרמים לקרן כולה ולחבריה – על ידי הפיגור הרב בגביית חובות העבר. אמנם ב-1958 הגעתם לחיסול חובות כל הגורמים פרט לאחד – קופת חולים, אולם דוקא נקודה זו נראית לנו כחיונית מאוד והשהיית סידורה הסופי עלולה לגרום נזקים גדולים לקרן הגימלאות. אין זה ענין פיננסי בלבד (שגם עליו אסור לקרן הגימלאות לוותר זמן כה ממושך) החוב הזה ואי-גביתו (בסכום כה ניכר!) גורם לתוצאות שליליות בשטח הניהול, עיצוב דמותה ודרכה השיטתית של הקרן. קשה לנו לתאר שהחברים העובדים בקופת חולים לא יראו ששכר הדחיה בתשלום המגיע לחוב העבר (והחשבוניות), יוצא בהפסד הרב גם לחבריהם כאשר קרן הגימלאות אינה יכולה להסדיר סופית את הכרטיסיות – האישיות והאקטואריות. אמנם האחוז של "חשבוניות עבר" לגבי ההון הכללי החסרים ירד מ-25 אחוזים ל-18 אחוזים אולם הרי גם אחוז זה ניכר מאוד ומעכב חישובי רזרבות מתימטיות

⁵³⁸ יוסף פטמן, "סכסוך בקרב עובדי סולל בונה על רקע הצטרפות לקרן הפנסיה", **למרחב**, 1.6.1956, עמ' 10.

⁵³⁹ "עובדי סולל בונה לקרן הגימלאות של עובדי מוסדות ההסתדרות", **למרחב**, 23.7.1956, עמ' 4.

⁵⁴⁰ "משאל בין עובדי סולל בונה הכריע לא להצטרף לקרן הגימלאות המרכזית", **למרחב**, 2.4.1957, עמ' 4.

ופרויקציה אקטוארית. הנהלת הקרן מתבקשת לאחוז בכל האמצעים לחסול המצב הבלתי

נורמלי הני"ל.⁵⁴¹

מכתב זה מצביע על הקשיים שהיו לקרן הגימלאות במהלך העברת ההסדר הפנסיוני מקופות התגמולים לקרן הפנסיה. אחרי ארבע שנות פעילות למרות הגיבוי מהנהגת ההסתדרות ויצירת תהליך מדורג ונוח להעברת נכסי הקופות (העברת נכסי הקופות היתה הביצוע בפועל של החלטת הוועד הפועל שקבעה את מעמד הקרן כמחליפת הקופות), עדיין כרבע מהנכסים לא הועברו. כארבע שנים לאחר הצטרפותה לקרן עדיין לא הסדירה קופת החולים, המוסד הגדול ביותר מבחינת מספר המבוטחים, את חובה שנבע מאי העברת נכסים בהיקף משמעותי המוערך בכ-18 אחוזים מסך נכסי הקרן.⁵⁴² המוסד לביקורת העמיד את הנהלת הקרן על הנזק הנובע מאי העברת הנכסים. לדעת המוסד לביקורת, מצב זה שנדרשה פעולה מהירה לתיקונו, היווה בעייה ניהולית של הנהלת קרן הגימלאות בהתנהלותה מול המוסדות שלא העבירו נכסיהם כנדרש, ומול חברי הקרן שלא ניתן היה לחשב במדויק את זכויותיהם. לעומת הבעיות שהתגלו בהצטרפות לקרן ובהעברת נכסים מקופות התגמולים לקרן, לרוב נשמעו המוסדות להוראות בדבר הסטת תשלומי העובדים והמוסדות לקרן הגימלאות. בדיווח שהעביר מנהל הקרן, גינת, למוסדות ההסתדרות, נמסר כי "עם גמר שנת החשבונות הראשונה לקיום הקרן, אנו יכולים לציין בסיפוק כי הרוב המכריע – 90 אחוזים של המוסדות כיסה את דמי הגמולים במועדם".⁵⁴³

התהליך הממושך של הקמת קרן הגימלאות המרכזית, שהחל בדיונים מקדימים בנושא קרן פנסיה ב-1947 והסתיים בפועל לאחר כשש שנים במחצית שנת 1954, בהקמה רשמית של הקרן, היה תהליך פורץ דרך. תהליכי הקמת הקרן, מיזוג קופות תגמולים לקרנות מרכזיות וקביעת תקנות הקרן שימשו דגם ליוזמות אחרות של הקמת קרנות פנסיה. ואכן בעקבות הקמת קרן הגימלאות המרכזית וקרן מגן, ייסדה "מבטחים", שנוסדה כמוסד לביטוח סוציאלי והפעילה קופות תגמולים, קרן פנסיה. ב-1956 הוקמה על ידי הסתדרות הפקידים (ביוזמת יהושע לוי), קרן הפנסיה "קופה מרכזית לתגמולים ופנסיה לפקיד", שלימים שינתה את שמה ל"קרן מקפת". שנה לאחר מכן התארגנה קרן הפנסיה העצמאית של פועלי סולל בונה

⁵⁴¹ מכתב ישראל מרום מנהל המוסד לביקורת המוסדות המישקיים בהסתדרות להנהלת קרן הגימלאות המרכזית, 24.5.1959, אה"ע, IV-228-2-77.

⁵⁴² קופת הפנסיה של עובדי קופת החולים התמזגה לקרן הגימלאות המרכזית ב-1.1.1956.

⁵⁴³ מכתב גינת, מנהל קרן הגימלאות המרכזית, למוסדות ההסתדרות, 14.1.1955, אה"ע, IV-319-266.

ומפעליו, שלימים הפכה לקרן "נתיב" – קרן הפנסיה של פועלי ועובדי משק ההסתדרות". בספטמבר 1958 הופעלה קרן פנסיה במסגרת קרן הביטוח של פועלי בנין ועבודות ציבוריות. בנוסף, ב-1954 הקימו הקואופרטיבים לתחבורה דן ואגד, שלא הצטרפו לקרן הפנסיה מגן של מרכז הקואופרציה, קרנות פנסיה נפרדות לעובדיהן. עד סוף שנות החמישים הסתיים מעבר רוב העובדים המאורגנים בהסתדרות מהסדר הפנסיה באמצעות קופות תגמולים לקרנות פנסיה. היה בכך השלמת תהליך חברתי סוציאלי, שהבטיח לחלק ניכר מהשכירים בישראל תנאי פרישה נוחים מעבודה פעילה והכנסה נאותה בעת הפרישה ממנה בגין גיל. עקרונות קרן הפנסיה שהונחו בעת הקמת קרן הגימלאות המרכזית התקבלו כעקרונות סוציאליים נאותים גם בעיני מומחים כגון רוברט מיירס, האקטואר הראשי של הביטוח הלאומי בארצות הברית. בעת ביקורו בארץ לצורך יעוץ למוסד לביטוח לאומי, הוא התבטא בזכות עקרונות הקרן שבהן מצא ערכים חברתיים המתאימים להתפתחות הביטוח הסוציאלי של איגודי פועלים בעולם.⁵⁴⁴

ב-1961 הלך לעולמו גינת, שהיה מאדריכלי הקמת קרן הגימלאות המרכזית ומנהלה הראשון. בדברי הספד שנשא, התייחס אקטואר הקרן מאיר בננסון לחשיבותן של עקרונות קרן הגימלאות: "העקרונות שהניח המנוח לבנייתו והתפתחותו של מוסד הביטוח הסוציאלי הגדול והאוטונומי לעובדים קרן הגימלאות המרכזית – ישמשו גם לביסוס קרנות אחרות של הסתדרותינו". על הצלחת המעבר להסדר הביטוח באמצעות קרן הפנסיה העיד מצב קרן הגימלאות במלואת עשר שנים להיוסדה. מ-8,650 חברים ב-1954, גדלה הקרן ל-31,723 חברים ב-1964. הון הקרן צמח מכ-11 מיליון ל"י לכ-200 מיליון ל"י. על תרומתה של הקרן לחבריה העידה עמיתה בקרן שפרשה מעבודה פעילה:

מעולם לא עמדתי על תפקיד הקרן. לא הבנתי משום מה מנכים ממשכורתני בכל חודש. לא תארתי לעצמי את הברכה הצפונה בה. היום יכולה אני להעיד בפה מלא שהקרן פתחה לי פתח לחיים. בלעדיה לא יכולתי לחיות עכשיו כפי שאני חיה. הקרן היתה לי קרן אור.⁵⁴⁵

שנים תעבורנה עד שיתברר כי העקרונות לפיהם הוקמו קרנות הפנסיה התאימו לתקופה מוגדרת וקצרה יחסית, והכילו בתוכם גורמים שעתידיים לפגוע אנושות בתפקודן וביעודן.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ "מומחה בינלאומי משבח את מפעלי הכיטוח ההסתדרותיים", **דבר**, 13.10.1954, עמ' 4.

⁵⁴⁵ יורם פרי, "עשור לקרן הגימלאות המרכזית", **דבר**, 14.12.1964, עמ' 11.

בסיום תהליכי הקמת קרן הגימלאות המרכזית ואחריה שאר קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, הופקדו בידי גופים חדשים אלו הכספים שצברו קופות התגמולים. ניהול השקעת כספי הפנסיה עבר בהדרגה במהלך הקמת הקרנות, מקופות התגמולים לחברת גמול, ולאחר הקמת קרנות הפנסיה לאחריה הנהלתן. צבר כספי הפנסיה שהלך וצמח עם הגידול במספר עמיתי הקרנות במקביל לגידול באוכלוסיית המדינה, העניק לקרנות הפנסיה עוצמה כלכלית ניכרת בעיצוב מגמות ותהליכי התפתחות הכלכלה של ישראל בתחילת שנות החמישים. שליטתה של ההסתדרות בקרנות הפנסיה, שהיו בפועל חברות בנות של חברת העובדים, העמידה אותה במעמד מיוחד הן כמנהלת ההסדרים והן כמנהלת ארגון הגג של מפעלי חברת העובדים, שביקשו להעזר בכספי הסדרי הפנסיה כמקור למימון פעילות ופיתוח. מנגד, גם המדינה ביקשה להשתמש בכספי החסכוניות הפנסיוניים כמקור למימון פעולותיה. שני הגורמים ראו בכספי ההסדרים הפנסיוניים אמצעי רב ערך בפיתוחה של ישראל. חשיבות הסדרי ניהול כספי הפנסיה לפיתוח המדינה ומשק העובדים מחייבת בחינת סוגייה זו והשפעתה על התפתחות הביטוח הפנסיוני.

⁵⁴⁶ כבר בתחילת 1965, העריך אקטואר קרו הגימלאות המרכזית, ד"ר ישראל רבינוביץ' כי תוך 30 שנה, כלומר ב-1995 לא תוכל הקרן להמשיך ולעמוד בהתחייבויותיה. תזכיר על מצבה הכספי של קרן הגימלאות המרכזית לסוף שנת 1964, אה"ע,

פרק שישי

כספי קרנות הפנסיה כמנוף לפיתוח כלכלת ישראל ומשק חברת העובדים

"התוכנית הכספית של חברת העובדים עד עכשיו, נועדה, קודם כל, לכוון כספים הבאים רובם מקרנות הביטוח והפנסיה ומקופות התגמולים".

זאב און, מזכיר חברת העובדים, **חברת העובדים בעיות ומשימות**, עמ' 32-37.

תהליך הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות שתואר לעיל, כלל שינויים בניהול כספי החיסכון הפנסיוני שהתמקדו בהעברה הדרגתית של ניהול הכספים וההשקעות מקופות התגמולים לחברת גמול כגוף מרכז. פרק זה יבדוק בנפרד, מפאת חשיבותו, את השינויים שחלו בניהול ההשקעות תוך כדי הקמת קרנות הפנסיה ובמיוחד את מעורבותם של ההסתדרות והממשלה בנושא.

מנהלי ההסדרים הפנסיוניים כקרך פנסיה או קופת תגמולים נדרשו להשקיע את הכספים שהופקדו בהם על ידי העמיתים, באופן שיניבו תשואה בטוחה ומספיקה שתאפשר תשלום שוטף של קיצבאות פנסיה או תשלומי פרישה. בשיטת תשלום קיצבאות הפנסיה המקובלת בקרנות הפנסיה ובקופות התגמולים, ממומן התשלום מרווחים המתקבלים מהשקעות כספי ההפרשות לחיסכון פנסיוני של החלק העובד באוכלוסייה (החלק הצעיר שטרם הגיע לגיל הפרישה). ברמת המדינה, תורמת השקעת כספי החיסכון הפנסיוני בנכסים מניבים או בהלוואות למימון מייזמים, את כושר הייצור והצמיחה של כלכלת המדינה. שיטת מימון זו נקראת מימון צובר (Funded).⁵⁴⁷ על פי שיטה זו, המקובלת בקרנות פנסיה שאינן תקציביות, צמיחת המשק המתבטאת בתוספת כושר הייצור היא שתשלם בעתיד את קיצבאות הפנסיה של הדור החוסך היום. כספי עמיתי קופות התגמולים ולאחר הקמתן קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, שנוהלו כחברות בנות של חברת העובדים, אמורות היו לשמש כמקור מימון לפעילות מוסדות ההסתדרות ומפעלי

⁵⁴⁷ אביה ספיבק, **הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידאולוגיות**, ירושלים 2013, עמ' 20-19. בשיטת הפנסיה התקציבית, משולמות קיצבאות הפנסיה מתקציב המדינה (או המוסד ממנו פרש העובד), על פי נוסחה ידועה מראש, בדרך כלל כפונקציה של השכר וללא השתתפות של העמית. בשיטה זו אין למעשה צבר של כספי חיסכון ואין צורך לנהל השקעות אלא דאגה למימון סעיף תקציבי זה.

חברת העובדים. על מנת להבין את חשיבותם של כספים אלו מו הראוי לסקור את הצרכים ומקורות ההון שנדרשו למימון פעילות זו.

א. מימון פעילות משק העובדים

צבר הכספים הפנסיוניים, שימש לרוב כמקור להשקעות בפיתוח כלכלי. חשיבותו של מקור מימון זה עלתה במיוחד במדינות שעברו פיתוח כלכלי מואץ. ארץ ישראל בתקופת המנדט עברה פיתוח מואץ אך בשנות המנדט הראשונות לא היוו כספי ההסדרים הפנסיוניים שעדיין לא צברו הון גדול, מקור כספי מהותי בפיתוח המשק היהודי. מקורות מימון מהון פרטי שהושקעו בפיתוח חקלאות בניין וכספים היו מרכיב חשוב בבניין המשק היהודי אך כפי שהתבטא דוד בן-גוריון מקורות ההון הפרטי שהיו מעורבים בפיתוח התעשייה ומפעליים ארציים כחברת החשמל נסמכו על השתתפות הון ציבורי לאומי:

ההון הפרטי שהושקע עד עכשיו [1925], במשק היהודי המעסיק פועלים עבריים- ספק אם הוא פרטי עד כמה שהוא הון, ואם הוא באמת הון - עד כמה שהוא פרטי. כמעט כל המשק "הפרטי" הקיים בארץ על יסוד של עבודה עברית עדיין יונק ממקורות לאומיים או מעין לאומיים ותלוי בתמיכה לאומית ישרה או עקיפה ובצורה זו או אחרת, ההון המושקע במפעלי החרושת ב"סיליקט", "החשמל", "נשר", הטחנות וכו' הוא ביסודו פרי התנדבות או נדבה לאומית של מוסדות וחברות היונקים מהרצון הציוני.⁵⁴⁸

בהסבירו את תפיסת השליחות הלאומית של מעמד הפועלים בארץ ישראל, באה לידי ביטוי השקפתו של בן-גוריון לפיה ההון הפרטי לא יגשים את מטרות פיתוח הארץ ויצירה עצמית לא תלויה של היישוב. המקור העיקרי למימון מטרות אלו היה הון לאומי שרווחים אינם מטרתו הבלעדית. חלק ניכר מהפיתוח במשק היהודי הן בחקלאות והן בתעשייה ובשירותים מומן על ידי תקציבי התנועה הציונית שנסמכו ברובם על תרומות יהודי העולם.⁵⁴⁹

הצורך במקורות הון לפיתוח המשק חייב הקמת מוסדות לאירגון וגיוס מקורות הון כגון בנקים ומוסדות פיננסיים. הפעילות להקמת מוסדות אלה החלה עוד בטרם הוקם שלטון המנדט בהצעות

⁵⁴⁸ דוד בן-גוריון, "הייעוד הלאומי של מעמד הפועלים", קונטרס, גיליון רי, כ"ד אדר תרפ"ה (20.3.1925), עמ' 2-8.

⁵⁴⁹ גרוס, לא על הרוח לבדה, עמ' 105-171.

ובפעילות להקמת מוסד כספי לתנועת הפועלים. רעיון זה הוצע על ידי כצנלסון עוד לפני הקמת ההסתדרות:

אין כל תקווה להוציא את העבודה הקבוצתית למרחב, לפתח אותה כצורה קבועה ושיטתית של עבודה, של קבלנות, של אריסות, כל עוד לא נברא המוסד הכספי החזק, המיועד מתחילת ברייתו להמצאת אשראי חולף לעבודה הפרודוקטיבית המשותפת בצורותיה השונות. אין כל תקווה לעשות את הפועל לשליט בעבודתו, לבעל יכולת, המסוגל לאיניציאטיבה [...] מבלי מוסד כספי אשר כזה תישאר הקבוצה ויחד אתה גם הפועל חזיון מקרי ובודד.⁵⁵⁰

כצנלסון הדגיש את חשיבותו של ההון החוזר הנדרש למימוש חזון הפיתוח והעבודה הפרודוקטיבית וכי מימון מסודר ושיטתי יתבצע רק באמצעות מוסד כספי. עוד לפני כן, מפלגת הפועל הצעיר בתוכניתה לפיתוח קואופרטיבים משנת 1908, כללה את הקמת קופות המלווה ועזרה לפועלים בעת הצורך ולהקמת "חברה מרכזית להתפתחות חברות משותפות בין הפועלים העבריים בארץ ישראל", שבין מטרותיה: "להמציא להאגודות ולמוסדים המשתפים את הקרדיט הכספי הנחוץ להם".⁵⁵¹ הצעות להקמת מוסד פיננסי שישמש מקור לאשראי, עלו שוב בוועידת הפועל הצעיר בדגניה בספטמבר 1917 וב-1918, שלאחריה אף עובדו תקנות להקמת בנק העבודה שבין מטרותיו: "להמציא לחברים בארץ ישראל קרדיט כספי מתאים ובצורות שונות לצרכי עבודתם העצמית והמשותפת".⁵⁵² ב-1919 החליטה ועידת היסוד של אחדות העבודה על הקמת בנק פועלים.⁵⁵³

בתחילת שנות העשרים הבשילו מהלכים להסדרת מימון משק העובדים והוקמו הן מוסדות כספיים והן מערכת ארגונית שהשפיעו רבות על התפתחות ההסדרים הפנסיוניים ואופן השתתפותם בפיתוח הארץ. מוסדות אלו היו בנק הפועלים והאגודות השיתופיות לאשראי ומסגרת חברת העובדים בהסתדרות. גם במסגרת התנועה הציונית הבין מנהל המשרד הארץ ישראלי, ארתור רופין את הצורך במוסד כספי שיאפשר, על ידי אשראי להון חוזר, הקמת והתפתחות קבוצות קואופרטיביות קבלניות ועם הזמן לאפשר צבירת הון והכנסות ממנו. רעיונותיו של רופין שאמורים היו להתבצע באמצעות מקורות כספיים של ההסתדרות הציונית שנוהלו על ידו, קיבלו אישור בישיבת הוועד הפועל הציוני: "החלטנו על

⁵⁵⁰ ברל כצנלסון, "ליסוד בנק הפועלים", פברואר 1925, **כתבים**, תל-אביב 1950, כרך א, עמ' 180.

⁵⁵¹ "התקנות של החברה המרכזית לעזור להתפתחות חברות משתפות בין הפועלים העבריים בארץ", **הפועל הצעיר**, 9.12.1908, עמ' 15.

⁵⁵² "הצעת התקנות של החברה ההדדית בנק העבודה", **הפועל הצעיר**, 4.7.1919, עמ' 19.

⁵⁵³ חיים גולן (עורך), **אחדות העבודה: הפרוטוקולים של הוועד הפועל המועצה והוועידה**, אפעל 1987, עמ' 1-13.

פי הצעתו של דוקטור רופין להקים בארץ ישראל בנק-פועלים מאמצעיהם של ההסתדרות הציונית ושל אוצר התיישבות היהודים".⁵⁵⁴

החלטה זו נתקלה בקשיים והתנגדות במימושה הן ממנהיגי ציבור שהעדיפו לבסס את המוסדות הפיננסיים הקיימים (אוצר התיישבות היהודים ובנק אנגלו פלשתינה), והן עקב חשש בחוגים הלא סוציאליסטיים – האזרחיים בתנועה הציונית, לתת לתנועת הפועלים שליטה בבנק או במוסד פיננסי ובאמצעותו מעמד מיוחד בפיתוח המשק בכלל והקואופרציה בפרט. הדיונים על הקמת הבנק ותקנותיו בין נציגי תנועת הפועלים (חברי אחדות העבודה והפועל הצעיר), נמשכו בסוף 1919 ולכל אורך 1920. הקמת ההסתדרות בסוף 1920 ובחירת ועדה מיוחדת להקמת הבנק חידשה את הדיונים על הקמתו. בתחילת אפריל 1921 נחתם הסכם ההתקשרות בין רופין כמייצג ההסתדרות הציונית העולמית ובין חברי הוועדה להקמת הבנק דוד בלוח, נחום טברסקי וברל כצנלסון כמייצגי הסתדרות העובדים הכללית. על מסמכי הרישום של הבנק חתמו אחד עשר מפעילי ההסתדרות ולאחר גיוס הון מניות ראשוני החל הבנק, ששמו נקבע ל"בנק הפועלים", בפעילות בסוף נובמבר 1921. בנק הפועלים היה למוסד הכספי המרכזי של תנועת הפועלים. בפרוספקט הראשון של הבנק נקבע יעודו של הבנק: "החברה נוסדה כדי לסדר ולעשות כל מיני עסקי-בנק וביחוד כדי לעזור לביצור העבודה בארץ על ידי המצאת קרדיט לקבוצות לקואופרטיבים של חקלאות, תעשייה, מלאכה ועבודות ציבוריות ולמוסדות הפועלים שבארץ ישראל".⁵⁵⁵ נאמנה להחלטה נתנה הנהלת הבנק בשנות קיומו הראשונות, אשראי בעיקר לקואופרטיבים ומוסדות הקשורים לתנועת הפועלים. מתוך זהירות ניתן אשראי זה לרוב באמצעות גופים מרכזיים כגון אשראי לישובים חקלאיים באמצעות המרכז החקלאי ואשראי למפעלים עירוניים באמצעות המרכז לקואופרציה.⁵⁵⁶ פעולותיו הראשונות של הבנק הוגבלו עקב מיעוט הונו העצמי, ולצורך הגדלת הון זה נעשתה פעולה להפצת מניות הבנק בארץ מחוצה לה. לבנק הפועלים כמוסד פיננסי האמור לתמוך ולממן את פעילות תנועת הפועלים, היתה במהלך השנים השפעה גם על פעילות הביטוח הפנסיוני. חברת העובדים שהוקמה רישמית במרס 1924, היתה המסגרת הארגונית בה פעלו הן בנק הפועלים והן הסדרי הפנסיה ולמדיניות הפעלתה היתה השפעה על אופן ניהול הבנק והשקעת חסכוניות העמיתים.

⁵⁵⁴ פרוטוקל ישיבת הוועד הפועל הציוני, 25.9.1919, יהושע פרוינדליך וגדליה יוגב (עורכים), הפרוטוקולים של הוועד הפועל הציוני, תל אביב 1975, כרך א, עמ' 237.

⁵⁵⁵ גרוס וגרינברג, בנק הפועלים, עמ' 103.

⁵⁵⁶ שם

צרכי מימון פעילות משק העובדים נקבעו מאז הוקמה חברת העובדים על ידי מדיניות הפעלת החברה. האידאולוגיה של הקמת חברה חדשה והשילוב שנגזר ממנה בין המטרות הלאומיות והערכים החברתיים סוציאליסטיים של שיוון עזרה הדדית וסולידריות חברתית, הכתיבו מדיניות של פיתוח כלכלי מואץ שיאפשר יצירת מקומות עבודה ותנאים לקליטת עלייה גדולה. במלאות ארבעים שנה להקמת ההסתדרות ב-1961, הסביר השל פרומקין את החשיבות והצורך שעמדו בבסיס המדיניות המרחיבה של חברת העובדים:

משק הפועלים, יותר מחוגים אחרים ביישוב ידע להעריך את החשיבות המדינית הרבה הנודעת להרחבה מהירה ככל האפשר של הבסיס הכלכלי, שהיישוב נסמך עליו. [...] שניים הם המניעים להקמתו של משק זה ולהתרחבותו המתמדת א. הצורך הלאומי במשק ציבורי – חלוצי, המוכן להיחלץ לכל מעשה כלכלי כבד-אחריות ורב-סיכון במדינה, שבראש משימותיה עומדת קליטת העולים אשר הגיעו ומגיעים לארץ ו-ב. שאיפתו של העובד העברי למשטר חברתי שאין בו מנצלים ומנוצלים.⁵⁵⁷

פרומקין עמד על שני הערכים המרכזיים שהנחו את משק העובדים, הערך הלאומי ובמרכזו קליטת עלייה והערך החברתי ובמרכזו הקמת חברה שיוונית. ומאחר שנחוץ לקלוט את העלייה לארץ תוך כדי תהליך בניית החברה, עמד פרומקין על חשיבותה של המדיניות המרחיבה שתקים, למרות הסיכונים, את הבסיס לחברה לאומית חדשה תוך ריכוז הון ושיפור היכולת המקצועית והכלכלית. יצחק גרינברג זיהה את יעדי המדיניות הכלכלית שחברת העובדים הנהיגה בראשית דרכה "כביטוי קיצוני של לאומיות כלכלית",⁵⁵⁸ וייחס את המדיניות המרחיבה למפלגת הרוב בהסתדרות – אחדות העבודה. מקורה של התפיסה המרחיבה היה:

בתחושת יעוד עמוקה בדבר תפקידו של מעמד העובדים בהגשמת הציונות באמונה ביצירת חברה סוציאליסטית מלכתחילה בד בבד עם מימוש הרעיון הציוני, בהכרה בדחיפות הבנין – הגשמת הציונות לאלתר.⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ ש.ם.

⁵⁵⁸ יצחק גרינברג, "חברת העובדים וקליטת העלייה הגדולה בשנות החמישים", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 2 (1992), עמ' 95. לאומיות כלכלית הוגדרה על ידי הכלכלן יעקב מצר כיעדים לאומיים כלכליים או הניתנים להגשמה באמצעות צעדים כלכליים. ראו, יעקב מצר, "לאומיות כלכלית ומבנה סקטוריאלי במשק היהודי בתקופת המנדט", **הרבעון לכלכלה**, כרך 98 (דצמבר 1978), עמ' 221-227.

⁵⁵⁹ יצחק גרינברג, "ממשק הירואי לכלכלה רציונלית", **הרבעון לכלכלה**, כרך 117 (אוגוסט 1983), עמ' 577-584.

תחושת הדחיפות עליה הצביע גרינברג נוצרה כתוצאה מהמצב הכלכלי (היעדר משק מפותח), והמדיני (עמדות השלטון הבריטי והרוב הערבי כלפי האוכלוסייה היהודית הגדלה), והצורך ליצור במצב מורכב זה תנאים לקליטת העלייה. תחושת דחיפות זו שנתמכה באופי החלוצי של רוב העולים לארץ בתקופה זו וחיזוק מעמד הפועלים בארץ ישראל הובילו להנהגת מדיניות מרחיבה של הפעילות הכלכלית. מפלגת הפועל הצעיר שללה את המדיניות הכלכלית המרחיבה מכיוון שלהשקפתה נדרש בתקופה זו, לנהל מדיניות כלכלית זהירה ומדורגת המבוססת על יעילות כלכלית.⁵⁶⁰ המשבר הכלכלי שפקד את ארץ ישראל ב-1926 נגרם בין השאר כתוצאה מירידה ביבוא הון ופגע בחברת העובדים (במיוחד בענף הבניה). למימוש מדיניותה, בהיעדר הון עצמי מספיק, היא נסמכה בעיקר על מימון ממקורות חיצוניים. חברת העובדים שנקלעה לקשיים בתקופת המשבר נאלצה לפנות לעזרת המוסדות הציוניים. מוסדות התנועה הציונית סייעו, בדרך כלל, למפעלי חברת העובדים באמצעים כספיים. הסיוע שהגישה ההנהלה הציונית לסולל בונה ולמשביר,⁵⁶¹ הגביר את תלות מפעלי חברת העובדים בתמיכת ההסתדרות הציונית. קשיי המשבר חייבו את מנהלי חברת העובדים לבחון את המדיניות המרחיבה.

בוועידה השלישית של ההסתדרות ביולי 1927. התקבלו החלטות שנועדו לחיזוקם הכלכלי של מוסדות ההסתדרות הקיימים על בסיס עקרונות כלכליים. הוועידה דרשה כי הפעילות הכלכלית בכל החברות והמשקים ההסתדרותיים תתבצע בהתאם ליכולתם הכספית והאירגונית של גופים אלו.⁵⁶² החלטות הוועידה השלישית לא הביאו לנסיגה מוחלטת ולבטול המדיניות המרחיבה, ובתוך זמן לא רב, החל מסוף שנות העשרים, עם ההתאוששות בכלכלה וחיידוש העלייה ב-1929, שבה בפועל חברת העובדים לנקוט במדיניות כלכלית מרחיבה. בשנות המשבר שאירע בשנים 1926-1927 עדיין לא היווה צבר הכספים בקופות התגמולים שהוגדרו כחברות בנות של חברת העובדים, מקור מספיק למימון פעילות חברת העובדים. בהדרגה, עם הגידול בכספי החיסכון הפנסיוני במהלך שנות המנדט, הלכה וצמחה חשיבותם של כספים אלו במימון פיתוח המשק העברי.

⁵⁶⁰ ש.ם.

⁵⁶¹ "מהחלטות הוועד הפועל הציוני", דבר, 23.8.1926 עמ' 4; "חוזה המשביר נחתם", שם, 1.7.1926, עמ' 1.

⁵⁶² "החלטות הוועידה השלישית של ההסתדרות העובדים העברים הכללית בא"י", תוספת לדבר, 28.8.1927, עמ' 10-11.

ב. השתתפות כספי הסדרי הפנסיה במימון פיתוח המשק היהודי לפני הקמת המדינה

לפני קום המדינה (ולמעשה לפני הקמת חברת גמול), נוהלו רוב השקעות קופות התגמולים על ידי מנהלי הקופות. חלק מהכספים יועדו מראש, על פי תקנוני הקופות והגדרת מטרתן, להלוואות לחוסכים בקופות. השקעות אלו, למרות שנחשבו כהשקעות בטוחות כיוון שניתנו מתוך כספי החיסכון של החוסך ולכן לא נוצרה בעיית החזר ההלוואה, לא נשאו, לרוב, ריבית מספקת להבטחת תשלומי פנסיה בעתיד.⁵⁶³ הבעיות שיצרו השקעות מסוג זה וכן רמת ניהול ההשקעות נדונו בהרחבה בפרקים קודמים. מלבד השקעות הקופות בהלוואות לחברים, השקיעו קופות תגמולים רבות בהלוואות למוסדות בהן הוקמו. ההלוואות למעבידים בוצעו על ידי דחיית תשלום חובם (תשלום המעביד המקביל לתשלום העובד) לקופות. הן היו מרכיב נכבד בהשקעות קופות התגמולים, ברם היו למעשה השקעות לא בטוחות שכן לא הובטחו בערבות כל שהיא והיו תלויות בהצלחה הכלכלית של מקום העבודה.

בכינוס ארצי של קופות התגמולים ב-1942 דווח: "חלק מהון הקופות הושקע בהלוואות לחברי הקופות ואילו החלק המכריע מההון עודנו מופקד במפעלי המעבידים ויש מוסדות אשר הפרשתם לקופה היא בשנים האחרונות רק לחשבון".⁵⁶⁴ מדיווח זה נבע שקיימים מוסדות שהתחייבויותיהם להפריש את חלק המעביד לקופה כלל לא מתבצעת, אלא נרשמת כהתחייבות המעביד. על רמת הביטחון של הסדרים כאלה ובעיות בגביית חוב המעבידים אפשר ללמוד, כפי שהוצג לעיל, מדרישות קופות תגמולים ממוסדות חייבים לפרוע את חובם למשל דרישת קופת התגמולים של עובדי עיריית תל אביב מהעירייה לשלם את חובה וכן מדרישת ההנהלה הציונית מהסתדרות המורים בינואר 1930 להחזיר את חובה לקרן הפנסיה של העובדים.

אפיקי השקעה אחרים של כספי קופות התגמולים בשנים שלפני הקמת המדינה, תמכו בעקיפין בפיתוח הארץ באמצעות קניית אגרות חוב של הממשלה הבריטית שהונפקו בבורסה של לונדון ב-1927

⁵⁶³ מתן הלוואות לחברים על פי תקנון הקופות נתפסה כבעייתית על ידי אנשי המקצוע ועל מנת לעקוף את נושא התקנון הציע לוגמא מנחם צינמון, מנהל מבטחים להקים במסגרת קופות התגמולים קרן למתן הלוואות שתוגבל מראש באמצעה ובהתאם לכך בגודל ההלוואות שתיתן לחברים. ראו, "הלוואות לחברי קופות התגמולים", שורות, גיליון 71, 8/1947, עמ' 3-4. הצעה זו מומשה בפועל ב-1949 בקרן ביטוח פועלי בניין ועבודות ציבוריות שהקימה קופות הלוואות קטנות בסניפי הקרן ומהם ניתנו הלוואות לחברים בקרן בסכומים על פי גובה חסכוניותיהם. ראו, פרוטוקול ישיבת הנהלת קרן הביטוח לפועלי בניין ועבודות ציבוריות, 20.12.1948, אה"ע, IV-329-12.

⁵⁶⁴ "בכינוס הארצי של קופות התגמולים לפקידים", דבר, 30.1.1942, עמ' 1.

ומימנו בין השאר את פיתוח הרכבת, הנמלים חיפה ויפו, תקשורת ועבודות ציבוריות.⁵⁶⁵ בתקופת מלחמת העולם השנייה הושקעו כספי קופות תגמולים ברכישת אגרות מלווה ההגנה. היו אלה אגרות חוב שהונפקו על ידי הממשלה בשנים 1942-1946, ונועדו למימון הוצאות הממשלה בתקופת המלחמה, למתן הלוואות לפרדסנים (כסיוע עקב הפגיעה ביכולתם לשווק פרי הדר לאירופה בעת המלחמה), וכאפיק השקעה שנועד לספוג עודפי כספים שבידי הציבור על מנת למנוע לחצים אינפלציוניים.⁵⁶⁶ במקביל הושקעו כספים באגרות חוב שהונפקו על ידי מוסדות פיננסיים של היישוב כדוגמת חברת ההשקעות של בנק אנגלו פלשתינה (ב.א.פ. להשקעות בע"מ), בנק זרובבל שהיה המוסד המרכזי של הקואופרציה הארצישראלית, חברת ביצור שנוסדה ב-1936 על ידי הסוכנות היהודית וקרן חוסר עבודה של ההסתדרות באמצעות השקעה בהון מניות, ובאמצעות קניית אגרות חוב על ידי אפ"ק לצורך תמיכה בהלוואות לביצוע עבודות ציבוריות,⁵⁶⁷ השקעות באגרות חוב של קרן קיימת לישראל (מלווה קק"ל), ואגרות חוב ומניות של בנק אפתיקאי כללי לארץ ישראל. באופן ישיר הושקעו כספי קופות תגמולים בשותפויות במבני ציבור, כדוגמת בתי הבראה והלוואות להקמת בתי מועצות פועלים, ובחברות כגון ניר

⁵⁶⁵ במטרה לממן את פיתוח ארץ ישראל במימון גרעוני, ניסה הנציב העליון הראשון סמואל לקבל את אישור משרד המושבות לקבלת הלוואות מקרנות המושבות הבריטיות באמצעות "סוכני הכתר" על סמך תוכנית להפצת אגרות חוב של מלווה פיתוח ארץ ישראל. אגרות חוב אלו נועדו להפצה בבורסת לונדון ובשווקים פיננסיים אחרים בהם נסחרו כניירות ערך שהממשלה הבריטית ערבה לפידיונם (עקב אי ידיעת תאריך סיום המנדט). כוונת הנציב והממשלה היה לגייס כספים מחוגים ציוניים באירופה. במלווה זה גויסו בסוף נובמבר 1927 4.5 מיליון לירות ארץ ישראליות לתקופה 1942-1967 בריבית 5 אחוזים לשנה. ראו, נחום גרוס, "המדיניות הכלכלית של הממשל הבריטי המנדטורי בארץ ישראל", **קתדרה**, חוב' 24 (1982), עמ' 153-180.

⁵⁶⁶ החל משנת 1942 הפיצה ממשלת המנדט את אגרות מלווה ההגנה (גויסו 850,000 לירות ארץ ישראליות), ואגרות מלווה מלחמה שנשארו ריבית של אחוז אחד אך אחת לחצי שנה השתתפו בהגרלות פרסים. בשלוש הסדרות הראשונות גויסו חמישה מיליון לירות וברביעית ב-1946 אלף לירות. ראו, נחום גרוס, "המדיניות הכלכלית של הממשל הבריטי המנדטורי בארץ ישראל", **קתדרה**, חוב' 25 (1982), עמ' 135-168; "תקנות מלווה מלחמה (אגרות חוב למוכ"ז 1944)", **העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י)**, גיליון 1343, 20.7.1944, עמ' 485-488.

⁵⁶⁷ ראו, הסכם בין חברת ביצור ובנק אנגלו פלשתינה אצ"מ, S46/186-1t. בעת הקמתה, הסביר חבר הנהלת הסוכנות היהודית יצחק גרינבוים כי חברת ביצור "שמה לה לעיקר בפעולותיה לתת אשראי רק לאותן העבודות שהיו נעשות והנחוצות לגופן אלמלא צימצום האשראי המעכב בעד ביצוען, ראו, "מפעולות חברת ביצור לעידוד החיים הכלכליים בארץ", **דבר**, 1.4.1936, עמ' 1. שיתוף הפעולה בין ההסתדרות הציונית וקרן חוסר העבודה של ההסתדרות העלה בחוגים האזרחיים חשש כי החברה תסייע בעיקר במימון פעילות משק ההסתדרות כפי שהתבטא אליעזר שוסטק מזכיר ההסתדרות העובדים הלאומית. ראו, אליזר שוסטק, "חברת ביצור והעובד הלאומי", **הירדן**, 21.8.1936, עמ' 8-9. בפועל מימנה החברה שגייסה לשם כך הון על ידי הנפקת אגרות חוב, עבודות ציבוריות בעיקר באזורים כפריים, ובהדרגה עברה למימון בניה לדיור בהתיישבות. בתחילת שנות החמישים עלה רעיון למזג את החברה בבנק הפועלים, מהלך שהבשיל בסוף העשור וב-1959 רכש בנק הפועלים את חלקה של חברת העובדים והסוכנות היהודית, וביצור עברה לשליטה מלאה של הבנק.

ומקורות. לקראת סוף שנות הארבעים והקמת מדינת ישראל, פחתו השקעות הקופות באגרות החוב של ממשלת המנדט.

דוגמא לאופן השקעות כספי קופות התגמולים בסוף שנות הארבעים (כשצבר הכספים בקופות היווה גורם משמעותי בהון ההשקעות בארץ ישראל), אפשר לראות בהשקעות קרן הביטוח לפועלי בניין בתחילת 1947. תוכנית ההשקעה לשנת 1947 כללה השקעות בחברת ביצור (25 אחוזים מכספי הקרן), במשכנתאות באמצעות אגרות חוב של הבנקים טפחות ובנק אפותיקאי לארץ ישראל (15 אחוזים בכל בנק), השקעות באגרות חוב של חברת ב.א.פ. להשקעות בע"מ (5 אחוזים), אגרות חוב של חברת מקורות (20 אחוזים), אגרות חוב של חברת הבניה נוה עובד, (10 אחוזים), וכ-5 אחוזים השקעה באגרות חוב של חברת ניר (הוקמה ב-1934 על ידי הסתדרות הפועלים החקלאים במטרה לפתח את המשק החקלאי). כמו כן הוחלט להקצות פיקדונות בהיקף של 5 אחוזים מהכספים, למתן אשראי לבנית בנייני ציבור במגזר ההסתדרותי כבנייני מועצות פועלים ומרפאות קופת חולים. הקצאה זו נועדה למימון השקעות שהיו בעלות אופי של השתתפות בעזרה הדדית במסגרת ההסתדרות. כך למשל, ב-1947 פנה מנהל המרכז החקלאי אברהם הרצפלד לקרן בקריאה שתרכוש אגרות חוב של המרכז החקלאי בהיקף של 15 אלף לירות, שישמשו למימון הקמת חדר אוכל בקיבוצים כפר גלעדי ומשמר העמק. הרצפלד ציין: "אני מבין כי המטרות האלה אינן במסגרת תפקידכם הישיר אולם בשים לב לערך היישובי הכללי הנודע להן מלבד הערך החברי במובן הפשוט ביותר ראינו לנכון לפנות אליכם בהצעה הנ"ל".⁵⁶⁸ במסגרת זו נכללו גם מתן הלוואות לצורך מימון שיכון לחברי הקרן.⁵⁶⁹

בדיון שבו התקבלו החלטות אלו השתתף לביטוב מנהל ברית הפיקוח לקופות תגמולים, שהציע לחברי ההנהלה להשקיע לא יותר מ-40 אחוזים מכספי הקרן באגרות חוב ולשמור על עיקרון של רכישת אגרות חוב של מוסדות כספיים בלבד, וכן הציע להשקיע 15 אחוזים מכספי הקרן באגרות חוב של קק"ל בגלל היותן בטוחות נושאות ריבית גבוהה וניתנות לפדיון בזמן קצר.⁵⁷⁰ בהרצאה שנשא לביטוב בוועידה השלישית של הברית ב-1947, הוא הציג את המלצת ועדת המומחים שליד הנהלת הברית לאופן השקעת כספי קופות התגמולים: פיקדונות לזמנים קבועים וחלק קטן במזומן במוסדות פיננסיים בדרגת בטיחות

⁵⁶⁸ מכתב אברהם הרצפלד, מנהל המרכז החקלאי, להנהלת קרן הביטוח פועלי בניין ועבודות ציבוריות, 23.4.1947, אה"ע, IV-329-12. לא נמצאו סימוכין להענות הנהלת הקרן לבקשה.

⁵⁶⁹ פרוטוקול הנהלת קרן הביטוח של פועלי בניין ועבודות ציבוריות, 24.3.1947, אה"ע, IV-329-12.

⁵⁷⁰ פרוטוקול הנהלת קרן הביטוח של פועלי בניין ועבודות ציבוריות, 2.12.1947, אה"ע, IV-329-12.

ראשונה, אגרות חוב והלוואות למוסדות לאומיים, צמצום מכסימלי בהלוואות לחברים וריכוזם בהלוואות לשיכון וצמצום מכסימלי בהלוואות למעבידים.

בסוף 1947 התחלקו השקעות הקופות המסונפות לברית הפיקוח שהיוו את רוב הקופות בארץ ל-26 אחוזים בניירות ערך ארצישראלים (אגרות חוב של ממשלת המנדט וחברות מקומיות), 14 אחוזים הלוואות למוסדות, רובן לקק"ל, 28 אחוזים פיקדונות לזמן קצוב בבנקים, 4 אחוזים בהלוואות ישירות ללווים כנגד משכנתאות על נכסים ובנכסי דלא נידי (כגון בתי הבראה ולדוגמא בתוכנית ההשקעות ל-1948 נדונו הלוואות לבניין הרחבת בית החולים בילינסון בפתח תקוה והלוואה לקופת חולים לבניין בית הספר לאחיות בעפולה),⁵⁷¹ 12 אחוזים הלוואות לחברי הקופות, 14 אחוזים הלוואות למעבידים ו-2 אחוזים ביטוח לחברים.⁵⁷² מנתוני ברית הפיקוח עולה כי ב-1947 עדיין השקיעו הקופות מעל לרבע (26 אחוזים) מנכסיהן בהלוואות לחברים ולמעבידים ו-28 אחוזים בפיקדונות בבנקים. משמעות נתונים אלו היתה כי מעל ממחצית הנכסים לא הושקעו במיזמים שנועדו לפיתוח הארץ. רק 14 אחוזים מחסכונו החברים בקופות הושקעו ישירות בהלוואות למוסדות לאומיים שפעלו לפיתוח הארץ. מצב זה לא עמד גם באחד מעקרונות ההשקעות שהיתווה מנהל בנק אנגלו פלשתינה, הופיין, באותה ועידה: מכסימום של תועלת לכלל המשק ובתנאי שיתקיים עיקרון מכסימום הבטיחות (שאר העקרונות: מכסימום של הכנסה ומכסימום תועלת לחברי הקופה).⁵⁷³

לאחר החלטת האומות המאוחדות בנובמבר 1947, כשהצורך במימון הקמת המדינה, המלחמה הצפויה והמשך העלייה לארץ הפך לדחוף, החלה להשמע בבמות שונות ביקורת על מידת השתתפותן של קופות התגמולים במאמץ כלכלי זה. הכלכלן נתן בן נתן פירסם בסוף 1947 מאמר בו קרא להתגייסות קופות התגמולים לעזרה במימון המאמץ הלאומי:

מעמד הפועלים והיישוב כולו חייב להעמיד את חסכוניתו ברגע זה לרשותה של הפעולה הכלכלית המבטיחה גם קיום של הקוניוקטורה. מעמד הפועלים העיבריים מעוניין בהקלטת העלייה [...] מוסדות האשראי המרכזיים שלנו זקוקים עתה לשני מיליונים לירות. כסף זה דרוש מיד עוד לפני שיתחילו לזרום לארץ ההכנסות מהמגבית בארצות הברית. הזמן גורם

⁵⁷¹ ש.ם.

⁵⁷² יהודה לביטוב, **קופת תגמולים ופנסיה בארץ ישראל**, תל אביב 1948, עמ' 6-7.

⁵⁷³ אליעזר זגפריד הופיין, "השקעות קופות התגמולים והמשק הארצישראלי", בתוך יהודה לביטוב (עורך), **קופת תגמולים ופנסיה בארץ ישראל**, תל אביב 1948, עמ' 11-16.

מכריע. צו חיים היא לנו שלא תיפסק הבנייה ושתוכניות השיכון שהוכנו לשנת 1948 ייכנסו מיד לשלב ההגשמה. בארץ מחסור במזומנים ודוחק באשראי. קופות התגמולים על 40 אלף חבריהם נעשו מבצר חשוב של חסכוניות. הונם מתקרב ל-6 מיליון לירות ובהם מוחזקים 1.5 מיליון ומעלה בפקדונות בבנקים 800 אלף לירות נמצאים ביד המעבידים. קופות התגמולים השקיעו רק מיליון וארבע מאות אלף לירות באגרות חוב וניירות ערך ארצישראליים [...]. במדינות מסודרות קיים חוק המחייב הנהלות של חברות מסוגן של קופות תגמולים להחזיק כספיהן בסוג ניירות שהמדינה מציינת אותן כניירות בטוחים. במדינות אחרות אסורות על קופות התגמולין השקעות במישרין ועל דעת עצמן. אין כוונתנו לפגוע במומחיותם הכלכלית של מנהלי קופות התגמולין, אולם עובדה היא כי לא תמיד מזדהה המסירות של מנהל מתנדב עם השכלה כלכלית וניסיון כלכלי. רשאים החברים לדרוש מהנהלותיהם שיבחרו בדרך הבטוחה ביותר של השקעה. באגרות חוב אפותקאיות.⁵⁷⁴

בן נתן הצביע על בעיית חוסר המקצועיות שהתגלתה בניהול ההשקעות של קופות התגמולים. בתקופה בה הגיעו קופות התגמולים לעוצמה כלכלית ניכרת ומשפיעה, השקיעו הנהלותיהן חלק ניכר מכספי החוסכים בפקדונות בבנקים ובהלוואות למעבידיהם ונמנעו מהשקעות בטוחות שיתמכו בפתרון בעיות השיכון במדינה. בן נתן חשש כי ענף הבניה יפגע ממחסור באשראי, תוכניות הבניה תדחנה ותפגע קליטת העלייה. המחסור באשראי עלול היה לדעתו לגרום לכך שלא ינוצלו מכלול התנאים היכולים לגרום לגאות כלכלית במשק ובמיוחד לא תנוצל כלכלית גידול האוכלוסייה (העלייה). בן נתן קבל על צבר הכספים הגדול בקופות התגמולים שאינו מופנה, בגלל ריבית נמוכה יחסית, לאגרות חוב שיאפשרו מתן משכנתאות והלוואות לבניה. הוא הקניט את מנהלי הקופות המעדיפים תוספת של מחצית האחוז של ריבית על החסכוניות, תוספת שהפועל אינו מעוניין בה והזהיר ממשבר כלכלי ואבטלה שיפגע בפועלים יותר מווייתור על תוספת הריבית שיקבלו על השקעת חסכוניותיהם בפקדונות בבנקים. את בעיית חוסר המקצועיות בניהול השקעת כספי קופות התגמולים תלה בן נתן בהכשרתם לתפקיד של מנהלי קופות התגמולים אותם כינה מתנדבים, עקב בחירתם לרוב מתוך ועדי עובדים ולא על פי כישורים. בן נתן טען כי המחסור באשראי לבניה היה חשוב ביותר בסוף שנת 1947 וביקש מעמיתי קופות התגמולים לדרוש ממנהלי הקופות להשקיע באגרות חוב לבניה.

⁵⁷⁴ נון בן נון (נתן בן נתן), "חובתן של קופות התגמולים", דבר, 3.12.1947, עמ' 3.

ג. השתתפות כספי הסדרי הפנסיה במימון פיתוחה של ישראל

אופיין של השקעות כספי קופות התגמולים השתנה אחרי קום המדינה ובמיוחד לאחר הקמת חברת גמול ב-1950.⁵⁷⁵ חברת גמול שנוסדה לצורך טיפול מרוכז בהשקעות כספי קופות התגמולים, החלה מיד לאחר היוסדה בסוף 1950 בפעילות חיפוש אחר השקעות שישמרו את ערכם בתנאי אינפלציה. בשנים 1939-1949 עלתה רמת המחירים הכללית פי שלושה, תהליך ששחק את הערך הריאלי של נכסי הקופות שלא הצליחו להשיג תשואה כזו.⁵⁷⁶ בשנים 1949-1950 שררה בישראל אינפלציה כבושה שהתבטאה בהפרת משטר הקיצוב על ידי היווצרות שוק שחור וירידה בערך הממשי של המטבע הישראלי. הציפייה להתפרצות אינפלציונית והתשואה הנמוכה בהשקעות כספי קופות התגמולים הביאו לראשונה לחיפוש אחר השקעות צמודות למדד המחירים הכללי או למטבע חוץ. עד אז הושקעו כספים אלו בהלוואות ישירות או באמצעות בנק הפועלים וקופות המילואה ללווים, לחברים בקופות ולמעסיקים ללא הבטחת ההשקעות כנגד אפשרות אינפלציה. שינוי נוסף ומהותי היתה מימוש מדיניות ממשלת ישראל למעורבות עמוקה ומקיפה במשק. העדרה של מערכת מיסוי וגבייה מסודרת בשנות מלחמת העצמאות אילצה את ממשלת ישראל לממן את פעילותה השוטפת וכן את פעילותה בתחום הפיתוח בשנים הראשונות לקיומה באמצעות מילוות פנימיים וחיצוניים. המילואה הפנימי התבצע באמצעות הלוואות מהבנקים והנפקת שטרי אוצר ושטרי מקרקעין שהיו למעשה אגרות חוב של המדינה מכוסות על ידי ערך קרקעות המדינה. אמצעים אלו היוו כיסוי ללירה הישראלית. המילוות החיצוניים היו גיוסי הון בחו"ל מבנקים כדוגמת המילואה מבנק יצוא יבוא בארצות הברית והפצת אגרות מילואה העצמאות שהחל בספטמבר 1950.⁵⁷⁷ מעורבות מיוחדת של הממשלה ניכרה בתחום האשראי. במקביל למשטר הצנע שקבע קיצוב ופיקוח מחירים הדוק למצרכים חיוניים, הטילה הממשלה משטר קיצוב והכוונת אשראי. למעשה שלטה הממשלה בשוק האשראי באמצעות הענקת אשראי בריבית נמוכה מהמקובל למוסדות ומפעלים שפעילותם תאמה את מדיניותה וסדרי עדיפויותיה. מדיניות הצנע ובמקביל המשך "הדפסת הכסף" על ידי מימון פעילות הממשלה על ידי קבלת הלוואות מהבנקים, הביא לגידול באמצעי התשלום, להתפשטות השוק השחור וללחצים על המשך משטר הצנע. לחצים אלו וגורמים בינלאומיים (עליות

⁵⁷⁵ הקמת חברת גמול היוותה נקודת ציון בהתפתחות הביטוח הפנסיוני, שכן כפי שקבעו במבט של כעשרים שנה לאחור איתן אבניאון, המנהל הכללי של גמול, וריצ'ארד ערמון המזכיר הכללי של גמול: "ייסודה של גמול גרם לכך שקרנות הפנסיה וקופות הגמל הפכו לגורם מרכזי בתחום השקעות ההון בישראל ובעל השפעה חשובה במשק הישראלי". "סקירות ומודעות של מוסדות ובנקים – גמול חברה להשקעות בע"מ", **הרבעון לכלכלה**, כרך 61 (אפריל 1969), עמ' כא.

⁵⁷⁶ דן פטינקין, **המשק הישראלי בעשור הראשון**, ירושלים 1960 עמ' 95-109.

⁵⁷⁷ חיים ברקאי, **ימי בראשית של המשק הישראלי**, ירושלים 1983, עמ' 54-59.

מחירים בשווקי הסחורות בעולם בעקבות מלחמת קוריאה), הביאו במחצית 1951 למשבר כלכלי שהתבטא בעליות מחירים, ירידת ביתרות מטבע חוץ ובאפשרויות לגייס מטבע חוץ למימון יבוא מצרכים חיוניים.

בפברואר 1952 הכריז שר האוצר אליעזר קפלן על מדיניות כלכלית חדשה. במסגרת מדיניות זו התחייבה המדינה להפסיק את הנפקת שטרי האוצר והמקרקעין (הדפסת הכסף), ולרסן את האשראי הבנקאי (הריסון) בוצע באוגוסט 1952 על ידי הטלת מילווה חובה של 10 אחוזים על הפקדונות בבנקים ועל המזומנים). את הוצאותיה השוטפות התחייבה המדינה לממן באמצעות גביית מיסים ואת תקציב הפיתוח מתקבולים מחו"ל (מילווה העצמאות והלוואות מממשלת ארצות הברית), ומהלוואות לטווח ארוך מהציבור. אחד המקורות, שחשיבותו הלכה וגדלה בשל היקפו וזמינותו, למילווה מהציבור לטווח ארוך היה החיסכון לטווח ארוך שהצטבר בקופות התגמולים וקרנות הפנסיה.⁵⁷⁸

במקביל, גם בחברת העובדים שהיתה זקוקה למקורות מימון לשם ביצוע המדיניות הכלכלית המרחיבה בה נקטה, עמדו מנהליה על חשיבות כספי קופות התגמולים כמקור למימון פעילותה כפי שהתבטא זאב און מזכיר חברת העובדים בחוברת שכתב ב-1952:

עלי להגיד שלאור הירידה בהכנסות המגבית והגירעון הגדל והולך בתקציב הוועד הפועל בשנתיים האחרונות, אין סיכוי להמשך אותה פעולה יוזמת, מפתחת ומניחה יסודות למפעלים הקונסטרוקטיביים של ההסתדרות ממקור זה. מרכז הכובד בעניינים אלו עובר לקופות התגמולים וקרנות הביטוח בארץ ולאמפי"ל בחו"ל.⁵⁷⁹

מזכיר חברת העובדים הצביע על ירידה בהכנסות המגבית הפנימית בין חברי ההסתדרות, על גידול בגרעון בתקציב הוועד הפועל ועל שינויים שחלו במשק עם המעבר למדיניות הכלכלית החדשה של הממשלה. משמעות שינויים אלו היו הגברת התחרות על מקורות מימון הפעילות הכלכלית. התפתחויות אלו לא אפשרו, לדעת און, את המשך המדיניות המרחיבה של חברת העובדים. פתרון למצב ולהמשך מימוש המדיניות המרחיבה של חברת העובדים, הוא ראה במעבר מגיוס הון ממגביות פנימיות בין חברי ההסתדרות לשימוש בכספי קופות התגמולים והגברת פעילות חברת אמפי"ל חברת גיוס כספים לתמיכה במוסדות המישקיים של ההסתדרות שפעלה בארצות הברית. אחת הפעולות שיזמה מזכירות חברת העובדים להתמודדות עם התוכנית הכלכלית החדשה, היתה הקמת קרן התעסוקה ב-1953. היתה זו

⁵⁷⁸ שם, עמ' 67-80.

⁵⁷⁹ זאב און, **חברת העובדים: קיום ובעיות**, תל אביב 1963 עמ' 6.

המסגרת האירגונית הראשונה להקצאת אשראי על ידי ההסתדרות, שלא באמצעות מוסד בנקאי.⁵⁸⁰ הקרן גייסה כספים מקופות התגמולים וקרנות הביטוח באמצעות חברת גמול, ומבנק הפועלים. על פי החלטת הוועד הפועל של ההסתדרות השקיעו בשנת 1953, "כל קרנות הביטוח את כל אמצעיהן החופשיים בקרן התעסוקה באמצעות בנק הפועלים".⁵⁸¹ הקרן פעלה בעיקר במיזמים עתירי עבודה על מנת להקל על בעיית האבטלה. במועצת ההסתדרות הסייג תיארו יצחק חסקין וגזבר ההסתדרות את פעולתה של קרן התעסוקה:

ביוזמתה המבורכת של לשכת חברת העובדים והוועדה המרכזת של הוועד הפועל הוקמה הקרן לתעסוקה למתן הלוואות מילואים והלוואות יוזמה לגופים ומוסדות להשלמת תוכניתיהם, להנעת עבודות חדשות והחשת הוצאתן לפועל של עבודות המיועדות והעשויות להקל על מצב התעסוקה. במשך חודשי קיומה של הקרן רשמה לזכותה תרומה חשובה להקלת האבטלה וריבוי התעסוקה [...]. הקרן הוציאה לפועל הלוואה בשני מחזורים בסך 1,650,000 ל"י שהניעו עבודות על סכום כולל של 6,000,000 ל"י בקירוב בהיקף של 1,000,000 ימי עבודה והועסקו בהן 4,000 פועלים. בתחילת יולי אנו עומדים לבצע את המחזור השלישי בפעולת הקרן [...]. הקרן נתנה הלוואות, יזמה הלוואות מילואים לרשויות מקומיות, לסולל בונה, למפעלי תעשייה פרטיים, לחברת מקורו, ליכין חק"ל, ולמוסדות וגופים אחרים [...]. כו החליטה הקרן לסייע לבנין 4,000 יחידות של שיכון עממי.⁵⁸²

נתוני התמיכה של קרן התעסוקה במפעלים קיימים על ידי מימון השלמת מייזמים קיימים (הלוואות מילואים), וביוזמות חדשות כבניית יחידות דיר, ופתרונות שיצרה למצב תעסוקה בעייתי, חייבו גיוס מקורות מימון. על כן פנה חסקין בהמשך דבריו לקופות תגמולים שאינן מבצעות את השקעות כספי החוסכים בהם באמצעות חברת גמול כקופת התגמולים של חברת החשמל, עובדי בנק לאומי, קק"ל והדסה, וקרא להן להשקיע כספים בבנק הפועלים ובגמול על מנת לסייע לקרן. על פעולתה זו של קרן התעסוקה התריע **על המשמר** בטענה כי בגדר "גזל קופות התגמולין באמתלה של עזרה למחוסרי עבודה".⁵⁸³ מאמר זה נכתב על רקע צימצום הלוואות הקרן ב-1954 עקב קשיים בגיוס מימון, וקריאתו

⁵⁸⁰ הקרן כונתה קרן התעסוקה כביטוי לתקופת המיתון והאבטלה ששררו במדינה בעת הקמתה.

⁵⁸¹ **חברת גמול דין וחשבון לשנת 1952**, עמ' 6.

⁵⁸² יצחק חסקין, "פעולתה של קרן התעסוקה", מועצת ההסתדרות הסייג כפר סבא, 20.6-21.6.1953, **דבר**, 28.6.1953, עמ' 3.

⁵⁸³ "דבר מטיף לגזל קופות התגמולין", **על המשמר**, 11.6.1954, עמ' 8.

של **דבר** למנהלי קופות תגמולים להזרים אליה מימון נוסף. ביקורת אחרת על פעילות הקרן הביע הלל כהן, ממנהלי סולל בונה. לדעתו, הקרן היתה צריכה לסייע למפעלי ההסתדרות:

כסף של פועלים למשק הפועלים. עלינו לנקוט כלל ברור ומפורש. שכל כסף פועלי המרוכז ומתרכז באחד המוסדות שלנו, אם בקרנות ביטוח ואם בקופות תגמולים, כסף זה צריך לזרום למשק ההסתדרות. אני חושב את זה לחטא ועוול אם במו ידינו מעבירים אנו את הכספים לרשות אחרת.⁵⁸⁴

מאמר זה נכתב לנוכח הרעת מצבה הכספי של חברת סולל בונה והקשיים במימון פעולותיה. פעולותיה וחשיבותה של קרן התעסוקה ירדו בהדרגה עם התייצבות מצב התעסוקה. בתחילת שנות השישים פעלה הקרן במתן הלוואות בעיקר באזורי פיתוח, ולקראת סוף העשור הפסיקה את פעילותה.⁵⁸⁵

השקעת כספי קופות התגמולים והפנסיה בחברת גמול הניבה רווחים שעוררו חילוקי דעות באשר לייעוד השימוש בהם. בעוד שקופות התגמולים, קרנות הביטוח וקרנות הפנסיה ראו ברווחים רכושם של החוסכים בקופות, ביקש בנק הפועלים כי הרווחים יחולקו בין השותפים בגמול.⁵⁸⁶ חילוקי דעות דומים עלו כשמנהל גמול יהודה לביטוב דרש כי כספי גמול המושקעים בהלוואות למוסדות חברת העובדים יוצמדו למדד. בעוד שהנהלות קופות התגמולים עמדו על שמירת ערך כספי החיסכון הפנסיוני באמצעות מנגנוני הצמדה של הלוואות למפעלי חברת העובדים, תבעו מוסדות אלו כדוגמת סולל בונה ובנק הפועלים, את המשך מתן ההלוואות בריבית שהיתה פחותה מעליית מדד המחירים וללא הצמדה.⁵⁸⁷ חילוקי דעות אלו שהגיעו עד כדי מחשבות לפירוק השותפות בגמול (עלתה כהצעה בהנהלת בנק הפועלים ב-1952),⁵⁸⁸ הוכרעו בלחץ המשק שעבר בהדרגה לאשראי צמוד וכן בכוחה של חברת העובדים שהחזיקה במניית שליטה בחברות השייכות לה כולל בנק הפועלים וגמול.⁵⁸⁹

⁵⁸⁴ הלל כהן, "המצב הכספי", **דבר**, 21.9.1954, עמ' 5.

⁵⁸⁵ באישור התכנית הכספית של חברת העובדים לשנת 1969 התבטא אשר ידלין מזכיר חברת העובדים: "שוב אין לראות השקעות בקרן התעסוקה כתכנית ומדיניות ובייחוד לא בימי רווחה ושפע בתעסוקה כבתקופה זו". ראו, "אושרה תכנית הכספית של חברת העובדים", **דבר**, 22.5.1969, עמ' 11.

⁵⁸⁶ פרוטוקול הנהלת גמול, 18.1.1955, אה"ע, IV-204-4-1509.

⁵⁸⁷ גרוס וגרינברג, **בנק הפועלים**, עמ' 402-412.

⁵⁸⁸ שם, עמ' 405.

⁵⁸⁹ מזכיר חברת העובדים זאב און איים להטיל על בנק הפועלים את מרות חברת העובדים כ"נאמנה של הכספים שהם משק החיסכון המצטבר אצל הפועלים השכירים [...] הבטחת ערך הכסף במידה ואנחנו נמצאים בתהליך אינפלציוני צריך להיות כסף זה מושקע במכסימום של הבטחת ערכו". פרוטוקול מרכז לקופות מילוה, 24.3.1955, אה"ע, IV-1125-2-71.

ד. הסדרי השקעת כספי קופות הגמל והפנסיה

1954 היתה שנת מיפנה בנושא השקעות כספי קופות התגמולים. ארבעה אירועים קידמו מיפנה זה: אירוע ראשון היה הקמת בנק מרכזי במדינה – בנק ישראל. הממשלה צימצמה את הלוואותיה הישירות מהבנקים המסחריים וריכזה את גיוס ההון בבנק ישראל. הגיוס התבצע באמצעות הנפקת אגרות חוב שנשאו ריבית אך לא היו צמודות. על מנת לא להעלות את הריבית שהכבידה על הוצאות הממשלה ובמקביל לא להעלות את כמות האשראי, שהיה זול יחסית, הגביל בנק ישראל את כמות האשראי על ידי העלאת שיעור הנזילות בבנקים (אחוז מתוך פיקדונות הציבור, אותו חייבים הבנקים, להשקיע בבנק המרכזי, על מנת לשמור על עתודות נזילות), שהגיע אף ל-90 אחוזים מהפקדונות, ומנע למעשה מהבנקים הרחבת האשראי במשק. גיוס הכסף על ידי מלוות מהבנקים ומהציבור בשנים 1951-1953 הלך ופחת כשהתברר כי אגרות החוב הממשלתיות אינן שומרות על ערכן בשל תהליכים אינפלציוניים. הפתרון נמצא בהצמדת ערך אגרות החוב למטבע חוץ או למדד המחירים לצרכן.

ניסיונות ראשונים לגיוס הון באמצעות אגרות חוב צמודות נעשה כבר ב-1950 על ידי הסוכנות היהודית וק"ל. גם הממשלה החלה בניסיונות הצמדה שונים כדי להשיג מקורות מימון. ביוני 1953, פנה שר המסחר והתעשייה פרץ ברנשטיין למזכיר הממשלה זאב שרף וביקש לדון בוועדת השרים לענייני כלכלה בהצמדת הלוואות הממשלה. ברנשטיין כתב ש"נדע לי שמשד האוצר נוהג בשעת אישור הלוואות לבתי מלון מפעלי תעשייה וכו' במסגרת תקציב הפיתוח, לדרוש ממקבלי הלוואות אופציה לאוצר לרכוש מניות של מפעלים – מקבלי הלוואות".⁵⁹⁰ מכתב זה, שבעקבותיו אכן נעשה ברור עם החשב הכללי באוצר והתקיים דיון בוועדת השרים לכלכלה ובו אושר המידע,⁵⁹¹ הצביע על רצון הממשלה לשמור על ערך הלוואותיה למוסדות ומפעלים שנהנו מתקציב הפיתוח ובין השאר על ידי קבלת אופציה להמיר חלק מהלוואות במניות המפעלים ומכירתן ברווח.

אירוע שני שאירע ב-1954 והקדים את המיפנה בהשקעת כספי הסדרי הפנסיה היה ריכוז נושא מימון ההשקעות במפעלי ההסתדרות בידי הוועדה הכספית של חברת העובדים. ועדה זו התבקשה לתכנן את מקורות גיוס ההון ואת הקצאתו למפעלי חברת העובדים. התוכנית וביצועה כונו – "התוכנית

⁵⁹⁰ מכתב פרץ ברנשטיין, שר המסחר והתעשייה למזכיר הממשלה זאב שרף, 10.6.1953, א"מ, ISA-PMO-PMO-000VI39 (הצמדת הלוואות הניתנות מכספי המדינה).

⁵⁹¹ פרוטוקול ועדת משנה של ועדת השרים הכלכליים, 4.12.1953, א"מ, ISA-moital-Minister-000egxk; פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניינים כלכליים, 27.12.1953, א"מ, ISA-moital-Minister-000egxi.

הכספית של חברת העובדים". אירוע שלישי אירע באפריל 1954. בחודש זה הופעל חוק הביטוח הלאומי. החוק קבע כי גימלאות המוסד והלוואות שיתן תהיינה צמודות למדד המחירים לצרכן.⁵⁹² לראשונה קבע גוף רישמי של מדינת ישראל בחוק כי תנועות כספיות שלו בזכות ובחובה תהיינה צמודות למדד המחירים לצרכן. אירוע רביעי התרחש גם הוא באפריל 1954 כששר האוצר אשכול מינה ועדת מומחים שנדרשה להמליץ לממשלה דרכים להבטחת יציבות ערך ההלוואות הניתנות מתקציב הפיתוח. הוועדה בראשות ארנסט להמן, יושב ראש מועצת המנהלים של בנק לאומי, כללה בין חבריה כלכלנים כפרופ' דן פטינקין, בנקאים כאברהם זברסקי, מנהל בנק הפועלים, ומשפטנים כאלפרד ויתקון. מינוי הוועדה העיד שהממשלה הבינה כי קיימת בעיה בנושא ערך ההלוואות שהיא מעניקה מתקציב הפיתוח וביקשה פתרון מקצועי לבעיה זו.

המפנה בהשקעות כספי קופות התגמולים והפנסיה, שאירועים אלו הקדימו אותו, החל עוד בטרם הגישה הוועדה להבטחת יציבות ערך הלוואות הממשלה את המלצותיה, כשהממשלה לוותה בסוף 1954, 25 מיליון ל"י מכספי קופות הגמל וקרנות הפנסיה ההסתדרותיות. ההלוואה התבצעה על ידי הנפקת אגרות חוב צמודות למדד המחירים לצרכן, ומכירתן לחברת גמול. החידושים באירוע זה באו לידי ביטוי בארבעה היבטים: לראשונה השתמשה הממשלה בכספי קופות התגמולים והסדרים פנסיוניים למימון חלק מתקציב הפיתוח; לראשונה הבטיחה הממשלה לקופות התגמולים את ערכה הריאלי של ההלוואה שנטלה מהן על ידי הצמדתה למדד המחירים לצרכן, המבטא בין השאר את כוח הקניה של הכסף; לראשונה הנפיקה ממשלת ישראל אגרות חוב המיועדות לקופות התגמולים בלבד; ולראשונה החלה הממשלה להתחרות בחברת העובדים על שימוש בכספי קופות התגמולים כמקור למימון פעולותיה.⁵⁹³ בינואר 1955 הגישה ועדת המומחים להבטחת ערך ההלוואות את המלצותיה לשר האוצר, ובאוקטובר 1956 התקבלה החלטת ממשלה לקבל את המלצות.⁵⁹⁴ על פי החלטה זו הוצמדו הלוואות שניתנו על ידי הממשלה, באופן חלקי ומדורג על פי משך זמן ההלוואה, למדד המחירים לצרכן או שער הדולר לפי בקשת הלווה. הוחרגו מההמלצה הלוואות להכשרת קרקע, השקעות בניקוז ומניעת סחף והלוואות לעבודות ובניה ציבורית (שכללו הקמת בתי חולים ובתי ספר והלוואות לרשויות מקומיות לצורך ביצוע עבודות ציבוריות). ההמלצה כללה גם את ההלוואות לחקלאות בניגוד לבקשת חברת

⁵⁹² חוק הביטוח הלאומי, 27.11.1953, תוספת שמינית, "תוספת יוקר", עמ' 30.

⁵⁹³ דיון והחלטת ועדת שרים לענייני כלכלה בנושא הסכם בין הממשלה מבטחים ובנק הפועלים, 14.4.1954, א"מ, ISA-moital-Minister-000egxj.

⁵⁹⁴ החלטת ממשלה, 21.10.1956, א"מ, ISA-PMO-PMO-000VI39 (הצמדת הלוואות הניתנות מכספי המדינה).

העובדים, שביקשה להצמיד הלוואות אלו למדד מחירי המוצרים החקלאיים, ושנדחתה על מנת לא לאפשר לכל סקטור יצרני לדרוש הצמדה למדד מחירים המתאים לפעילותו ויצירת מערך חשבונאי מורכב. הוועדה הציעה לממשלה לגייס הון על ידי הנפקת אגרות חוב ממשלתיות צמודות למדד המחירים לצרכן. החלטת הממשלה היתה למעשה פורמלית בלבד ובפועל הוצמדו הלוואות הממשלה באופן זה או אחר מ-1953. לעיתים, עד להחלטת הממשלה ב-1956, הוחתמו לווים בחווי ההלוואה על האפשרות שההלוואה תוצמד אם יוחלט בעתיד להצמידה. בהחלטת הממשלה נוסף סעיף מיוחד לטיפול בהלוואות מסוג זה. הנפקת אגרות חוב צמודות למדד המחירים איפשרה לקופות התגמולים להשקיע את כספי העמיתים באמצעות חברת גמול או ישירות בנכסים בטוחים (חוב של המדינה), השומרים על ערכם. אפשרות זו של השקעת כספי קופות התגמולים בהלוואות לממשלה נתנה למעשה בידי הממשלה יכולת להשתלט על כספי הביטוח הפנסיוני – המרכיב העיקרי של החיסכון לטווח ארוך.

ב-1955, לנוכח אי היכולת של חברת העובדים לגייס הון לפעילותה מקופות התגמולים שהחלו להשקיע את כספי העמיתים בהלוואות לממשלה, ביצע מנהל המחלקה הכלכלית בחברת העובדים משה שליט סקר על פעילות הקופות וקרנות הביטוח.⁵⁹⁵ ממצאי סקר זה מתחו ביקורת על מדיניות ההשקעות של כספי קופות התגמולים והסדרי הפנסיה. הביקורת נסבה על מתן הלוואות לא צמודות לעמיתים ולמעבידים (רובם מוסדות הסתדרותיים), בדרך של דחיית העברת הפרשות מעבידים אלו לקופות. דחיית תשלומים אלו נרשמו כחובות בספרי המוסדות אך בפועל לא בוצע רישום מתן הלוואות רישמי, לא התקבלו בטחונות להחזר החוב ולא בוצעו פעולות גביה כשחל עיכוב בהעברת תשלומי המעבידים. המקור להלוואות אלו היו כ-30-40 אחוז מכספי הקופות שהופקדו בבנקים. בעייה נוספת ששליט התריע עליה היתה העובדה שעל פי מדיניות השקעה זו לא עבר חלק נכבד מכספי החיסכון הפנסיוני דרך גמול או חברת העובדים ולמעשה הפכה בפועל כל קופה למעין בנק בפני עצמו, שמלווה למוסדות ועמיתים פרטיים בקרן ומבצע השקעות באופן עצמאי ולא מבוקר.⁵⁹⁶

דוגמה אופיינית להתנהלות זו היא התנהלותה של המועצה המקומית טבעון ב-1957. המועצה סיימה את שנת התקציב בגירעון. גירעון זה גרם לכך שהמועצה לא העבירה את הכספים שגבתה מעובדיה ואת השתתפותה בקופת התגמולים של עובדי המועצה בשנת 1956. חוב המועצה הגיע בתחילת

⁵⁹⁵ שליט בדק את פעילותן של קרן הביטוח של פועלי הבניין, מבטחים, קופת התגמולים לפועלים חקלאיים, גימלאות, קופת תגמולים, קופת תגמולין של עובדי קופת חולים וברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה.

⁵⁹⁶ "סקר קרנות הביטוח וקופות התגמולים למטרות התוכנית הכספית 1955" (להלן: סקר קרנות הביטוח), אה"ע, IV-204-

1957 ל-7,106 ל"י. במכתב לאגף השלטון המקומי במשרד הפנים, הסביר מנהל מחוז חיפה כי המועצה מבקשת לחסל את החוב באמצעות הכללת חלקו (2,106 ל"י) בתקציב ההוצאות לשנת 1957 והשאר 5,000 ל"י, ימומן באופן הבא: כיוון "שהמועצה לא יכלה להגיע להסדר תשלומים ישיר עם הקופה היות ולפי תקנות הקופה אין היא רשאית להלוות כספים למעביד" יאושר למועצה לחתום על חוזה הלוואה בסכום זה עם בנק או גוף מסחרי ולכסות בכסף זה את חובה לקופה. הממונה הוסיף כי "חוזים דומים שנערכו על ידי המועצות המקומיות קרית מוצקין וקרית ביאליק אושרו על ידי כב' שר הפנים".⁵⁹⁷ ממכתב זה מתברר כי רשויות מקומיות השתמשו לעיתים בכספי קופות התגמולים אותם היו חייבים לקופות כמקור למימון פעולות שוטפות. במקרה המתואר לא התאפשר לקופה להלוות כספים למועצה בדרך של דחיית חובה עקב התקנון ועל כן ביקשה לממן חוב זה באמצעות חוזה הלוואה שנערך עם מוסד כספי במקרה זה חברת גמול. בפועל, הלווה הקופה למועצה חלק מחובה באופן עקיף באמצעות גמול שהיתה אחראית על השקעת כספי קופת התגמולים של עובדי המועצה. יש לציין כי גמול דאגה לערך כספי ההלוואה על ידי גביית ריבית מהלווה והצמדת החוב למדד, אך עדיין היתה עסקה זו עסקה סיבובית בין המועצה והקופה וחברת גמול, ששימשה עקב מגבלת התקנון מעין מתווכת, הלווה למועצה מכספי קופות תגמולים והמועצה שילמה בכספים אלו חוב לקופת תגמולים.⁵⁹⁸ שליט המליץ לשנות מדיניות זו ולרכז את כל ההחלטות בנושא השקעות קופות התגמולים בידי מזכירות חברת העובדים.⁵⁹⁹

המלצות דו"ח שליט לא יושמו במלואן, בין השאר עקב רצון מנהלי קופות התגמולים (התנגדות שערכה במשך שנים גם את הקמת קרן הגימלאות המרכזית של עובדי מוסדות ההסתדרות), להמשיך ולנהל את הפעילות הכספית של הקופות. בתחילת 1957 נדון מצב ניהול כספי קופות התגמולים והפנסיה בפגישה בין מנהלים בתאגידי חברת העובדים (יעקב אפטר מהמשביר המרכזי, אברהם זברינסקי מנהל בנק הפועלים, זליג לבון מנהל חברת שיכון, הלל כהן ממנהלי סולל בונה ויוסף ברפל מנהל צים), לבין המזכיר הכללי של ההסתדרות לבון ומזכיר חברת העובדים און. בישיבה תבעו בכירי חברת העובדים, את מינוי לבון ליושב ראש מזכירות מצומצמת חדשה שתורכב מנציגי המוסדות ותנהל את חברת העובדים. דרישה זו נומקה בעובדה כי מזכירות חברת העובדים והעומד בראשה לא מילאו את תפקידם

⁵⁹⁷ מכתב הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים לאגף לשלטון מקומי במשרד הפנים בירושלים, 23.8.1957, א"מ, ISA-

.MOIN-INTERIORLOCALGOV-000f8p0

⁵⁹⁸ חוזה הלוואה מס' 713 בין גמול חברה להשקעות ובין מועצה מקומית טבעון, 23.8.1957, שם.

⁵⁹⁹ סקר קרנות הביטוח, אה"ע, IV-204-4-57.

כנדרש. גוף חדש זה היה נחוץ גם לצורך שליטה במנהלי הקופות ולצורך התמודדות עם הממשלה על שימוש בכספי הסדרי הפנסיה. בישיבה הוסכם כי תוקם מזכירות מצומצמת לחברת העובדים, שהורכבה מנציגי המוסדות שהשתתפו בישיבה. ליושב ראש המזכירות נבחר לבון ובכך הפך מזכיר ההסתדרות גם ליושב ראש חברת העובדים.⁶⁰⁰

בפגישה הראשונה של המזכירות המצומצמת של חברת העובדים הקים לבון את הוועדה הכספית, שרוב חבריה היו ראשי המוסדות ותפקידה היה לנהל ולבצע את התוכנית הכספית של חברת העובדים. בישיבה זו התבטא אפטר נגד פעילותם של מנהלי קופות התגמולים: "צריך לברר איך להשתלט על הגנרלים הסיניים של הקרנות. צריך לקבוע מי הוא בעל הבית על הכספים".⁶⁰¹ בביטוי "הגנרלים הסיניים" התייחס אפטר למנהלי קופות התגמולים והפנסיה שהשקיעו את כספי הקופות כראות עיניהם ופעלו באמצעות כספים אלו כדוגמת הגנרלים שהקימו אחוזות פרטיות ושלטו באמצעות צבאות פרטיים על צפון סין בתחילת המאה העשרים. יצחק גרינברג ראה בהקמת הוועדה הכספית חלק מתפיסתו הכלכלית הזהירה של לבון, שביקר את מדיניות ההתרחבות המתעלמת משיקולים של יעילות כלכלית ומסכנת את יציבותם של מפעלי חברת העובדים. מינויו ליושב ראש המזכירות המצומצמת של חברת העובדים והקמת הוועדה הכספית תאמו את גישתו שלפיה היה צורך לחזק את מעורבות והשפעת חברת העובדים במשק ההסתדרותי. על פי גישה זו, יושמה בהדרגה במשק ההסתדרותי מדיניות ניהול המבוססת על עקרונות כלכליים. בהתאם לעקרונות אלו נבדקה אפשרות סגירת מפעלים ומוסדות שצברו הפסדים ופעלו ללא זכות קיום עצמאי. בנושא סיכסוכי עבודה יושמו פתרונות הגיוניים שהובלו על ידי צד שלישי ולא רק על ידי האיגוד המקצועי. בנושא השקעות הועדפו שותפויות עם הממשלה ביוזמות כלכליות בסיכון גבוה כדוגמת פיתוח תעשיית באזורי ספר.⁶⁰² לאור המציאות הכלכלית במדינה ופעילות חברת העובדים קבע לבון בין יעדיה המרכזיים של התוכנית הכספית את התמיכה בפיתוח המשק הישראלי ובפרישה טריטוריאלי של האוכלוסייה שניתן להגשימן באמצעות שיתוף מלוא הפוטנציאל של משק העובדים, וזאת על ידי הקצאת מקורות כספיים מחסכונו עמיתי קופות התגמולים והפנסיה

⁶⁰⁰ פרוטוקול ישיבת באי כח המוסדות המישקיים בענייני חברת העובדים ("חברינו בחברת העובדים"), 7.3.1957, אה"ע, IV-10710-208. לב לואיס גרינברג, **ההסתדרות מעל הכל**, ירושלים 1993 (להלן: גרינברג ההסתדרות מעל הכל), עמ' 47-55.

⁶⁰¹ פרוטוקול הוועדה הכספית, 13.5.1957, אה"ע, IV-10713-208; רוזנבלט, **זאב און**, עמ' 345-355.

⁶⁰² יצחק גרינברג, "דוד בן-גוריון ופנחס לבון – שתי גישות מחשבת חברת העובדים", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 3, (1993), עמ' 154-167.

למימון השגת מטרות אלו בשיתוף הממשלה.⁶⁰³ הוועדה הכספית שהקים לבון, הניחה על שולחן מזכירות חברת העובדים תוכנית כספית ראשונה שמטרתה היתה הכוונת כספים למפעלי חברת העובדים למטרות הון חוזר ותמיכה ביוזמות יצוא על פי דרישות המפעלים. כמקורות מימון לתוכנית זו שימשו כספים שגייסה אמפי"ל חברת ההשקעות של בנק הפועלים בארצות הברית וכספי קופות הגמל שרוכזו בחברת גמול. ב- 1955 עובדה התוכנית הכספית על פי בדיקה כלכלית מעמיקה של דרישות המפעלים ובהתאם לסקר מקיף של המקורות הפיננסיים שעמדו לרשות חברת העובדים.

במקביל להתפתחויות בניהול חברת העובדים ולהכנת התוכנית הכספית, נמשכה פעילות הממשלה במטרה להשתמש בכספי הסדרי הפנסיה כמקור למימון פעולותיה. המודל לגיוס כספים מהסדרי הפנסיה היתה הלוואת הממשלה מקופות התגמולים באפריל 1954. ההלוואה לוותה בהסכם בין האוצר וקופת התגמולים מבטחים לפיה תפקיד הקופה באוצר המדינה פקדונות שיוחזרו על ידי הממשלה בעשרה תשלומים חודשיים בריבית של 5 אחוזים והצמדה למדד יוקר המחיה. בנק הפועלים מונה כנאמן להסכם, ואף הסכים לקדם הסכמים דומים עם קופות פנסיה אחרות.⁶⁰⁴ בתחילת 1956 קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה החלטה להטיל על ועדה שכללה כיושב ראש את המשנה למנהל הכללי באוצר מרדכי זגגי ואת בן ציון ארגוב נציב מס ההכנסה ומרדכי שטנר הממונה על החיסכון להציע הצעות להשקעת כספי קופות התגמולים והפנסיה כהערכות לקראת אפשרות להפקדת כספי קופות פנסיה נוספות באוצר. הוועדה פעלה בהמשך כוועדה להקצאת הלוואות מתקציב הפיתוח (ועדת זגגי).⁶⁰⁵ בהמשך להקמת ועדת זגגי ופעילותה, החלו מגעים בין ההסתדרות ומשרד האוצר במטרה להסדיר ולעגן בחקיקה את אופן השקעת כספי ההסדרים הפנסיוניים. חברת העובדים היתה במצב נחות במגעים אלו עקב תלותה בממשלה הן בחקיקה והן בצורך באישור האוצר להנפקת אגרות חוב. היא שאפה להשיג את הסכמת הממשלה לחוקק חוק על פיו מחצית מהכספים שהסדרי הפנסיה יחוייבו להשקיע באגרות חוב, יושקעו בניירות ערך שתנפיק חברת העובדים. במהלך המשא ומתן סירבה חברת העובדים לבקשת

⁶⁰³ יצחק גרינברג "הסוציאליזם הקונסטרוקטיבי במישנתו של פנחס לבון", יעד מאסף לחקר תנועת העבודה והחברה הקיבוצית, גיליון 6 (1991), עמ' 49. לא כל מנהלי חברת העובדים היו שותפים להשקפתו של לבון לגבי הצורך במעורבותה של חברת העובדים בניהול המשק ההסתדרותי. למשל, משה שליט, מנהל המחלקה הכלכלית בחברת העובדים, הגדיר במאמר שכתב ב-1962 את חברת העובדים כחברת אחזקות שמעורבותה בחברות נמדדת על פי הזכויות שלה בעלות מלאה, זכויות הצבעה, זכויות ברווחים וכו'. מטבע הדברים מעורבות חברת אחזקות בחברות בהן היא מעורבת רופפת. ראו, משה שליט, "חברת העובדים- האגף המוסדי", הרבעון לכלכלה, כרך 35 (1962), עמ' 265-268.

⁶⁰⁴ החלטה כל/98 א של ועדת השרים לענייני כלכלה, 21.3.1954, א"מ, ISA-PMO-PMO-000vqhz.

⁶⁰⁵ החלטה כל/62 א של ועדת השרים לענייני כלכלה, 26.2.1956, א"מ, ISA-PMO-PMO-000vqhz; ועדת זגגי, א"מ-ISA-

הממשלה לרכוש איגרות חוב ממשלתיות שנועדו לממן פעילות שיכון וכתגובה לא אישר האוצר הנפקת איגרות חוב של חברת העובדים.⁶⁰⁶ הסוציולוג לב גרינברג תלה את המשא ומתן הנוקשה שניהלה הממשלה עם חברת העובדים בניסיונה להשיג מההסתדרות הסכמה לחתימת הסכם ריכוזי שיסייע בריסון שכר העבודה במשק. הוא הסיק זאת לנוכח התנהלותו של שר האוצר אשכול, שלא הסכים לנהל דיון עם הוועדה הכלכלית של מפא"י בנושא בעיות האשראי בנפרד מדיון בנושא השכר, שאותו ראה כסוגיה מרכזית ביחסי הממשלה עם הסתדרות.⁶⁰⁷

באוגוסט 1957 קיבל המשא ומתן כיוון חדש עם החלטת הממשלה לבצע צעד חד צדדי, שקידם את שליטתה על כספי החיסכון הפנסיוני. משרד האוצר פירסם תקנות חדשות לפקודת מס הכנסה בנושא אישור קרנות תגמולים פנסיה ופיצויים. על פי תקנות אלו חוייבה קרן ביטוח קופת תגמולים תגמולים, וקרן פנסיה להשקיע את כל כספיה בהשקעות מוכרות, בהסתייגויות: א. הקרנות קיבלו רשות להשקיע עד 25 אחוזים מנכסיהן בהלוואות לעמיתים לצורכי שיכון או הקמת משק חקלאי. ב. אושרה השקעה בגובה עד 10 אחוזים מהנכסים בביטוח חיים לעמיתים או בהשקעה אחרת שקיבלה אישור. השקעה מוכרת הוגדרה כ"ניירות ערך של המדינה או שלפרעונם ניתנה ערבות של המדינה או שניתנו לגביהם הנחות מכס לפי החוק לעידוד החיסכון [...] או הפקדת כסף בפקדון מיוחד במוסד בנקאי שעשה הסכם עם שר האוצר בדבר השקעת פקדונות כאלה".⁶⁰⁸ בפועל, חוייבו הסדרי הפנסיה להשקיע לא פחות מ-65 אחוזים, מנכסיהן בהשקעות מוכרות, ו-10 אחוזים שהותרו בהשקעה בביטוח חיים של החוסכים חוייבה גם היא להיות השקעה מאושרת כלומר ממשלתית, ובסך הכל 75 אחוזים מהנכסים. משמעות התקנות היתה למעשה הוראה להשקיע את רוב כספי ההסדרים הפנסיוניים בהלוואה לאוצר המדינה שלרוב הנפיק לצורך זה אגרות חוב המיועדות רק להסדרים הפנסיוניים. החלטה חד צדדית זו השאירה לחברת העובדים אפשרות מצומצמת מאוד לנצל את כספי הקופות (שהיו בבעלותה כחברות בנות), כמקור מימון.

⁶⁰⁶ "ספקות ביחס להפצת אגרות חוב ב-100 מיליון ל"י לשיכון עולים", **הבוקר**, 13.5.1957, עמ' 1.

⁶⁰⁷ גרינברג, **ההסתדרות מעל הכל**, עמ' 51.

⁶⁰⁸ בנוסף לתקנות באשר להשקעת הכספים ניתנה בהן סמכות לאשר קופת גמל או פנסיה בתנאי שתהיה רשומה כחברה בע"מ או אגודה שיתופית, חל איסור על העברת זכויות הטבה בין חבריה, הקופה חוייבה לעמוד לפיקוח גוף מבקר שאושר על ידי האוצר. ראו, "תקנות מס הכנסה, כללים לאישור קרנות תגמולים פנסיה ופיצויים תשי"ז 1957, קובץ התקנות מס' 726, 29.8.1957, עמ' 1826-1831.

לקראת סוף 1957, לאחר שההסתדרות הסכימה לדון בנושא הקפאת שכר, נדונה מחדש גם חלקה של חברת העובדים בכספי ההסדרים הפנסיוניים.⁶⁰⁹ בדצמבר 1957 נחתם הסכם בין שר האוצר אשכול ומזכיר ההסתדרות לבון בדבר השימוש בכספי קופות התגמולים והפנסיה. הסכם זה, שכונה "הסיכום המוסכם", הסדיר את חלוקת כספי הסדרי הפנסיה בין אוצר המדינה וחברת העובדים. האוצר חתם על הסכמים עם חברת גמול ובנק הפועלים שלפיהם השקעות כספי הסדרי הפנסיה תממנה מטרות של פיתוח משק המדינה ובעיקר הגברת התעסוקה והייצור. הוסכם כי השקעה מוכרת תשמור על ערכה הראלי על ידי מתן הלוואות, לביצוע מייזמי פיתוח, צמודות למדד יוקר המחיה או לדולר, וכן כי הלוואות אלו תשאנה ריבית בשיעור המתאים לשיעור הריבית במשק להלוואות בטוחות מסוג זה. האוצר אישר כי בכפוף לתקנות אלו הפקדת כספי קופות התגמולים וקרנות הפנסיה בבנק הפועלים ובגמול תוכר כהשקעה מוכרת בתנאי שלפחות מחצית מהם יושקעו בפועל באגרות החוב של המדינה.⁶¹⁰ באמצעות "הסיכום המוסכם" יצרה הממשלה לחברת העובדים מקור מימון יציב וזמין למטרות פיתוח משק העובדים, בהיקף של כמחצית כספי החסכון הפנסיוני, ולהסדרי הפנסיה מקור להשקעות שומרות ערך ובטוחות.⁶¹¹

ה"סיכום המוסכם", הגביר בפועל את שליטת חברת העובדים על הסדרי הפנסיה. הפטור ממס על רווחי כספי הפנסיה שהותנה בהשקעת אחוז מוסכם מהם (החל ב-65 אחוזים והגיע בהדרגה עד 80 אחוזים) באגרות חוב ממשלתיות, נטל את כוחם של מנהלי קופות הפנסיה להשקיע את הכספים כרצונם. הפניית 50 אחוזים מהכספים המיועדים להשקעה מוכרת למשק ההסתדרותי כלומר למטרות פיתוחו בפיקוח ובאישור מזכירות חברת העובדים העצים את כוחה כארגון גג של המשק ההסתדרותי. הסיכום עם הממשלה איפשר לחברת העובדים להוציא לפועל את התוכנית הכספית על פי עקרונותיה, שכללו ריכוז והכוונת כספי קופות התגמולים והפנסיה להשקעות במשק ההסתדרותי בהתאם לקריטריונים כלכליים והבטחת ערך החסכונות. הטיפול בכספי קרנות הפנסיה יושם בפועל על פי הצעת משה שליט :

⁶⁰⁹ נתן אלמוזלינו, "שכר מיסים ורמת חיים", **למרחב**, 25.12.1957, עמ' 2.

⁶¹⁰ "הסיכום המוסכם", 10.12.1957, אה"ע, IV-204-4-347.

⁶¹¹ בפועל השקיעו הקופות בשלוש השנים הראשונות להסכם רק 40 אחוזים באגרות החוב הממשלתיות ו-60 אחוזים בתוכנית הכספית של חברת העובדים. מ-1959 הוצמדו כל השקעות הקופות בחברת העובדים למדד באמצעות אגרות חוב שהנפיק בנק הפועלים (אגרות חוב של חברת ביצור), ואגרות חוב של חברת גמול.

התנאי הבסיסי היה שכל תאגיד של חברת העובדים אשר יבקש מימון מכספי הפנסיה כהלוואה לצורך פעילותו, יגיש תוכנית ויקבע את מטרות ההשקעה, וחברת העובדים תחליט אם לאמץ את התוכנית. חברת העובדים היא שתרכז את כל כספי הקרנות ותחליט כיצד יחולקו הכספים ויושקעו בחברות השונות לפי צורכיהן. סכומי הכסף שיגיעו מקרנות הפנסיה יושקעו בבנק הפועלים [...] והבנק ילווה את הכספים לפי תוכנית שחברת העובדים תתווה. כל הלוואה תינתן כנגד בטחונות, כדי להבטיח שהפנסיות אכן יהיו קיימות ונזילות בעת הצורך, הבנק לא יהיה רשאי להלוות את הכספים על דעת עצמו [...] (בנק הפועלים) מחוייב להחזרתם. הבנק לא הלווה ללא בטחונות, הוא שעבד נכסים ודאג לצעדים משפטיים שיבטיחו כי כספי ההלוואות יוחזרו במועדם.⁶¹²

שליט שבדק את אופן ניהול כספי הסדרי הפנסיה והיה ער לאפשרויות ניהול עצמאי של מנהלי הקרנות וקופות התגמולים, יישם את מימון התוכנית הכספית באופן שנתן לחברת העובדים שליטה מלאה בהכוונת הכספים על פי צרכים ספציפיים שנבדקו ואושרו על ידי המחלקה הכלכלית של חברת העובדים. ההלוואות בוצעו באמצעות גוף אחד, בנק הפועלים, שהיה מחוייב להחזרתם, אך גם הוא הוגבל ביכולתו לנהל עצמאית את ההשקעות ללא הכוונה ופיקוח של מזכירות חברת העובדים. באופן זה הסדיר שליט גם את השליטה בהכוונה הכספים וגם את בטחון כספי הפנסיות. תכנון וביצוע התוכנית הכספית וניהול הקצאת כספי החסכוניות הפנסיוניים איפשרו למזכירות חברת העובדים להשליט את מרות ההסתדרות על מפעליה, חברות הבנות שלה ומוסדותיה הכלכליים.⁶¹³

תהליך הגידול באוכלוסיית המדינה והתפתחות ההסדרים הפנסיוניים כחלק מתנאי העבודה במשק, הביאו לגידול ניכר בצבר הכספים בהסדרים אלו. הצורך לשמור על ערך הכספים ותהליכי ריכוז הפעילות שקדמו לתהליך הקמת קרנות הפנסיה, הביא לביצוע השקעות רוב הכספים באמצעות חברת גמול. כספים אלו החלו בתחילת שנות החמישים להוות מקור חשוב למימון פעילות כלכלית. למרות החיכוכים בין הגופים שביקשו להשתמש בכספים אלו, ובמיוחד אוצר המדינה וחברת העובדים, שימשו כספי הסדרי הפנסיה כמקור עיקרי לפיתוח משק המדינה ובכללו משק העובדים. על הכוונת כספי הסדרי

⁶¹² משה שליט, **נתיבי חיי, וסיפורים קטנים על אנשים גדולים**, קריית שדה בוקר 2008, עמ' 70-71.

⁶¹³ יש לציין כי לאחר יישום "הסיכום המוסכם" ושיטת הקצאת כספי קרנות הפנסיה על ידי חברת העובדים, פנו גם מפעלים פרטיים בבקשה להנות ממקור מימון זה כמעסיקים המפרישים כספים לפנסיה של עובדיהם לקרן הפנסיה מבטחים המשותפת לעובדי התעשייה הפרטית וההסתדרותית. שליט ציין כי הטענה התקבלה ובקשות למימון של התעשייה הפרטית טופלו במסגרת התוכנית הכספית. שם, עמ' 71-72.

הפנסייה לפיתוח המשק ההסתדרותי והכללי העיד און מזכיר חברת העובדים, בסקירה שהוגשה למועצת ההסתדרות בשנת 1964 :

הכוונת ההשקעות, פעולה זו חייבת להתנהל על יסוד שיקולים של מדיניות כוללת, של צרכים ספציפיים ושל בטיחות ההשקעה. כספי התוכנית [הכספית], מובטחים על ידי התחייבות ללא תנאי של בנק הפועלים וגמול. [...] בטיחות זו מושגת על ידי פיזור ההשקעות ועל ידי התבססות על פעולות כלכליות ראליות. בתוך המאבק המתמיד בין הרצוי לבין המצוי ניתנת עדיפות להשקעות במפעלי ביסוס ופיתוח. תשומת הלב הבולטת הוקדשה להכוונת כספים למפעלים של כור. גם עידוד התעשייה של המשביר המרכזי זכה לעדיפות הראויה לו. אשר לחקלאות מכוונים היו במאמצים בראש ובראשונה לביצוע הקונברסיה והקונסולדציה של חובות המשקים וכן להוצאתם לפועל של מפעלי שיכון. חברת העובדים נמצאת עדיין בראשית הצעדים של הכוונה מסודרת של ההשקעות.⁶¹⁴

און הציג את המדיניות הכלכלית שהונהגה על ידי לבון החל מ-1957 כהתנהגות כלכלית נכונה. על פי מדיניות זו התבססה התוכנית הכספית על שיקולים כלכליים, על פעולות כלכליות ראליות ועל ניהול מרוכז ומקצועי של גמול ובנק הפועלים. און ציין במיוחד את הדאגה לבטיחות השקעת כספי הקופות והכוונת ההשקעות למפעלי הפיתוח של חברת העובדים. הסקירה נועדה מעבר למטרתה ההסברתית להצגת הישגי חברת העובדים, לתאר את חלקה של חברת העובדים בהשקעת כספי הסדרי הפנסייה בפיתוח המשק ההסתדרותי, ולנמק את הצורך בדאגה לבטיחות ההשקעות. און הסביר את הכוונת רוב ההשקעות למפעלי כור ולטיפול בחובות משקים חקלאיים כצורך ראשוני להשקעה במפעלי פיתוח ולכן נדחתה הכוונת השקעות בשיכון לשלב מאוחר. הוא התעלם מהעובדה שחלק ניכר מכספי הביטוח הפנסיוני היו למעשה כספי חברות בנות של חברת העובדים, שהופנו להשקעות על פי החלטת הממשלה ולא דווקא במפעלי חברת העובדים או מוסדות ההסתדרות. ייתכן שאון ניסה באמצעות הצגת הישגי פעילות ההשקעות להמעיט בערך היחסי של ההסכם עם הממשלה, ורמז כי השקעות כספי הקרנות תרמה באמצע שנות החמישים, הן לגידול משק העובדים והן לביטויי "היוזמה החלוצית והשאיפה להשתלב ביתר שאת במפעל המשקי-הלאומי, בניין ופיתוח הארץ".⁶¹⁵

⁶¹⁴ זאב און, "סקירה מוגשת למועצת ההסתדרות הע"ו", 26.4.1964, עמ' 19-20.

⁶¹⁵ שם, עמ' 3.

בחימת ההסכם לחלוקת השקעת כספי הביטוח הפנסיוני בין ההסתדרות והממשלה הסתיים בפועל תהליך הקמתן וייצובן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות. במקביל לתהליכי הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות בתחילת שנות החמישים, הוקם ביטוח סוציאלי ממלכתי. ביטוח זה כלל בתוכו גם ביטוח לעת זיקנה, שמטרתו היתה ביטוח פנסיוני לאזרחים שמחמת גיל אינם עובדים. להקמת ביטוח הזיקנה במסגרת הביטוח הסוציאלי הלאומי היו השלכות וקשרי גומלין עם מהלכי הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והשלכות לטווח ארוך על התפתחות הביטוח הפנסיוני במדינת ישראל, שייסקרו כעת.

פרק שביעי

מקומה של מערכת הביטוח הפנסיוני במערך הביטוח הלאומי

"מדינת ישראל שקמה לעצמאותה, לא תשא בתוכה עוני המבייש את חיי בן-האדם, לא תשא בתוכה אפשרות שהשעה המאושרת ביותר בחייה של האם תהיה מלווה צער ועוני, מדינת ישראל לא תשא בתוכה אפשרות שאיש ואשתו המגיעים לגיל גבוה, יקללו את היום בו באו לעולם, אלא ישאו גם את גילם הגבוה בשמחה ובאושר מתוך הרגשה, שהחברה והמדינה, שאותם שירתו בעבודתם במשך שנים רבות, יודעת לכלכל אותם גם לעת זיקנה".

גולדה מאירסון, דברי הכנסת, 18.11.1953, עמ' 179.

הקמת מדינת ישראל היא נקודת מפנה בתהליך התפתחותו של הביטוח הפנסיוני. עד הקמת המדינה טופל הביטוח הפנסיוני בחברה היהודית המקומית כחלק ממערכות רווחה חברתיות וולונטריות במסגרת של מוסדות העזרה ההדדית. הקמת המדינה איפשרה לחברה בישראל לכוון מערכת ממוסדת של ביטחון סוציאלי הכוללת דאגה להכנסה בעת זיקנה לכלל אזרחי המדינה, כפי שקמה במדינות אחרות בעולם וכפי שנדרשה מממשלת המנדט על ידי אישים ומוסדות ציבוריים. תהליכי הקמת מערכת ממלכתית זו אירעו בחלקם במקביל להקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, שהיו שלב מתקדם בהתפתחות ושיפור הביטוח הפנסיוני הוולונטרי.

המהלכים להסדרת ביטוח זיקנה במסגרת הביטוח הלאומי והתפתחות הביטוח הפנסיוני ההסתדרותי מקופות תגמולים לקרנות פנסיה מקיפות, התבצעו כאמור במקביל. האישים והמומחים שפעלו בנושא במסגרת ההסתדרות ובממשלה, קיימו ביניהם קשרי גומלין ולעיתים אף פעלו אותם מומחים, כדוגמת יצחק קנב ומאיר בנסון, הן בתהליך הקמת הקרנות ההסתדרותיות והן בהקמת הביטוח הלאומי. למרות קירבת עינינים זאת לא נבנתה מערכת הביטוח הפנסיונית במסגרת הביטוח הלאומי על בסיס הביטוח הפנסיוני הוולונטרי שכבר פעל בצורה יעילה מעל ארבעה עשורים. הפרק הבא יסקור את מהלך הקמת ביטוח הזיקנה, במסגרת הביטוח הלאומי, על מנת לעמוד על הסיבות, הפוליטיות והכלכליות, להתפתחות הנפרדת של מערכות הביטוח הפנסיוני וכן על הקשר וההשפעות ההדדיות ביניהן.

א. רעיון הביטוח הלאומי

בסוף שנות הארבעים מומש רעיון הביטוח הסוציאלי הכללי במדינות רבות בעולם. תהליך התפתחותו של הביטוח הסוציאלי המודרני התאפיין במעבר מעזרה ההדדית התלויה בצרכים כפי שנדרשו מידי פעם וביכולות הכלכליות של החברה לממשם, למערכת חברתית בבעלות ובניהול המדינה, הפועלת על פי חוק שבו נקבע מראש היקף זכויותיו וחובותיו של האזרח המבוטח. ההיסטוריה המודרנית של הביטוח הסוציאלי הכולל את הביטוח הפנסיוני (ביטוח הזיקנה), החלה כאמור לעיל, בשנת 1871 עם חקיקת חוקי עבודה וביטוח סוציאלי לעובדי המדינה בגרמניה. ב-1883 הונהג חוק ביטוח מפני מחלה לפועלי התעשייה, וב-1884 הורחב החוק לביטוח כנגד תאונות עבודה. ב-1889 הושלמה החקיקה ובגרמניה הונהג ביטוח חובה מפני נכות וזיקנה במתכונת של ביטוח לאומי כללי. בעקבות החקיקה הגרמנית, נחקקו חוקים דומים בסוף המאה ה-19 במדינות שונות באירופה. ב-1897 הנהיגה בריטניה חוק מתן פיצויים במקרים של תאונות עבודה וב-1908 חוק מתן קיצבאות לזקנים מיעוטי יכולת מעל גיל 70. פנסיה זו מומנה על ידי הממשלה הבריטית, ובתנאי שהנהנים היו אזרחי בריטניה לפחות עשרים שנה.⁶¹⁶ גובה הפנסיה היה בהתאם להכנסת המקבל עד לפנסיה מכסימלית שעודכנה מידי פעם.⁶¹⁷ ב-1911 הורחב הביטוח הסוציאלי בבריטניה לביטוח על מחלות, נכות ואבטלה, וב-1925 התקבל חוק שהרחיב את מתן הפנסיות לעובדים שפרשו מעבודתם בגיל 65, לאלמנות וליתומים. ב-1946 נחקק חוק הביטוח הלאומי על פי מסקנות ועדת בוורידג', ועיקרו תשלומי פרמיית ביטוח נמוכה על ידי האזרחים (בעת הצורך בהשלמת הממשלה), ותשלום פנסיה בעת הפרישה מעבודה פעילה. בהשפעת פרסום תוכנית בוורידג' בבריטניה, הורחב בשנות הארבעים הביטוח הסוציאלי במדינות רבות והוקנה לכלל האוכלוסייה ולא רק לעובדים שכירים. ביטוח זה, המקיף את כלל האוכלוסייה נקרא ביטוח לאומי. לאחר מלחמת העולם השנייה הונהג ביטוח לאומי הכולל ביטוח פנסיוני ברוב מדינות מזרח אירופה.⁶¹⁸ ביטוח נרחב במיוחד הונהג בצ'כוסלובקיה באפריל 1948. ביטוח זה שהקיף

⁶¹⁶ לטענת ההיסטוריון הבריטי פילינג מימנה הממשלה הבריטית את תשלומי הפנסיה לזקנים על ידי צימצום הוצאות הביטוחן שהתאפשרה עקב ביטול הצורך במרוץ חימוש עם הצי הרוסי שהובס והושמד בחלקו במלחמת רוסיה יפן. ראו, Pelling Henry, "The Working Class and the Origins of the Welfare State", in: *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain: Essays*, London 1968, p. 11.

⁶¹⁷ Wilson, George Stewart Mackay, *Old Age Pensions: An Historical and Critical Study*, London 1941, pp. 59-72.

⁶¹⁸ אוסקר וייס, "הסוציאליזם הציכי החדש", **דבר**, 15.9.1948 עמ' 2; יעקב מאיוס, "רמת חיים וביטוח לאומי בדמוקראטיה העממית", **על המשמר**, 22.2.1950, עמ' 2.

כ-95 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, כלל ביטוח פנסיוני לעובדים שכירים מגיל שישים והבטיח פנסיית זיקנה:

אחרי ביטוח במשך עשרים שנה, זכאי אדם לקבל פנסיה של זיקנה בהגיעו לגיל שישים. אם היה מבוטח במשך זמן קצר יותר הוא זכאי לקבל את הפנסיה רק מגיל שישים וחמש. הפנסיה הזאת יכולה להגיע עד שמונים וחמישה אחוזים של הכנסתו השנתית הממוצעת.⁶¹⁹

עובדים שאינם עובדים שכירים קיבלו מענק שנתי בהיקף של כשלושה חודשי שכר ממוצע. תנאי פנסיה נדיבים אלו מומנו על ידי מקומות העבודה והמדינה. עד סוף שנות הארבעים של המאה העשרים הנהיגו יותר מ-40 מדינות ביטוח לימי זיקנה, שמומן באופן שונה בכל מדינה על ידי המבוטחים והממשלה. העיקרון החברתי שעמד בבסיסו של הביטוח הפנסיוני במסגרת ביטוח לאומי היה ההכרה של רוב החברות המפותחות, כי "אין להשאיר את ביטוח ההכנסה לאחר פרישה מעבודה בידי היחיד, אלא יש ליצור לשם כך מסגרת מחייבת".⁶²⁰

ב. התוכנית הראשונה להקמת ביטוח לאומי בישראל

ב-13 בינואר 1948 הציג קנב, שכיהן באותה עת בתפקיד ראש הוועדה לביטחון סוציאלי של הוועד הפועל של ההסתדרות וראש המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, לפני אסיפת חברי המכון קווים וראשי פרקים לתוכניתו להקמת ביטוח סוציאלי במדינת ישראל העתידה לקום כעבור ארבעה חודשים. קווי פעולה אלו הוכנו על ידי צוות שאסף וחקר נתונים על המבנה הדמוגרפי של המדינה העתידה לקום, על השירותים הסוציאליים הקיימים, אלו שעתידיים לקום ועל דרכי מימוןם. בדיון על קווי המדיניות שהתפתח במכון המחקר הודגשו בעיות עקרוניות אחדות. ראשית, בעיית הביטוח הסוציאלי לאוכלוסייה הערבית, שעל פי תוכנית החלוקה נכללה במדינה היהודית, ואמורה היתה להוות (בעת הקמתה), כ-45 אחוזים מאוכלוסייתה. גיורא לוטן, מנהל המחלקה הסוציאלית בוועד הלאומי, טען כי הערבים יחנו ממערכת שירותים סוציאליים שהוקמו על ידי היישוב היהודי ללא השתתפותם ובהנחה כי גם לאחר

⁶¹⁹ אריך טרנר, "הביטוח הלאומי בצ'כוסלובקיה – צעד נוסף לסוציאליזם", קול העם, 14.5.1948 עמ' 5.

⁶²⁰ דב פלג, "סוגיות בפנסיה", ביטחון סוציאלי, גיליון 39, ירושלים ינואר 1993, עמ' 122.

הקמת המדינה לא ישתתפו במימונה באמצעות תשלום מיסים. כתוצאה מכך העריך לוטן, כי המעמסה הכבדה של מימון הביטוח הסוציאלי גם לאוכלוסייה הערבית תיפול על התושבים היהודים שיתקשו לעמוד בה. ייתכן, כך הציע כפתרון לבעייה, כי יהיה צורך בהמשך הפעלתו של הוועד הלאומי שידאג לביטוח סוציאלי לאוכלוסייה היהודית בלבד.⁶²¹ עורך הדין ישראל בר-שירה (בשרובקר), חבר הוועד הפועל, מומחה ומרצה לדיני עבודה ולימים נציג ההסתדרות בארגון העבודה הבינלאומי, טען כי בתי החולים הפועלים ביישוב, נבנו בתרומות יהודים מהגולה למטרות עזרה רפואית ליהודים בארץ ומכאן שהעמדתם לשימוש האוכלוסייה הערבית נוגדת את המטרה שלשמה נבנו.⁶²² טענות אלו נדחו על ידי רוב המשתתפים, שלא ראו אפשרות להקצות את השירותים הסוציאליים בנפרד לפי דת או לאום. בעיה עקרונית שנייה שנדונה במכון עסקה ביכולתה הכלכלית של מדינה בשלבי הקמה, השרויה במציאות מלחמתית וניצבת לפני קליטת אוכלוסייה רבה, לעמוד במעמסה של כינון מערך ביטוח סוציאלי כללי ולמצוא מקורות למימונו. ישראל גורי, הכפיף את האתגר הכלכלי למטרות שהמדינה תשאף להשיג בתחומי קליטת העלייה והחינוך. בהתחשב בנסיבות הכלכליות, הוא הציע למתן את קצב הפעלת התוכניות לביטוח סוציאלי.⁶²³

בנוסף לבעיות הדמוגרפיות והכלכליות שהוצגו בדיון, נדונו שתי דרישות ארגוניות פוליטיות משלימות. אחת הוצגה על ידי קבוצה שכללה את צבי ברנזון, היועץ המשפטי של ההסתדרות ולימים שופט בית המשפט העליון, בר-שירה ואחרים. קבוצה זו דרשה כי הביטוח הסוציאלי יחול בשלבים הראשונים על האוכלוסייה העובדת וכך ישמרו זכויותיו של מעמד העובדים שדאג לביטוחים סוציאליים באופן וולונטרי. החלת הביטוח הסוציאלי על כלל האוכלוסייה תידחה לתקופה מאוחרת יותר. דרישה אירגונית משלימה הקשורה לדרישה הקודמת, הוצגה על ידי אהרון בקר, ראש המחלקה לאיגוד מקצועי ולימים מזכ"ל ההסתדרות, שביקש לשמר את מקומה של ההסתדרות כארגון מוביל במתן שירותי ביטוח סוציאלי. בקר ראה בדרישה זו הן מימוש מטרה אידאולוגית והן כמכשיר להשגת הגמוניה פוליטית:

לא הבנתי מה יהיה מקומה של ההסתדרות בכל העניין הזה. בארבע השנים הבאות ארץ ישראל עוד לא תהיה מדינה סוציאליסטית. לעת עתה מובטחת לנו קואליציה ונצטרך

⁶²¹ ראו, "היכוח באסיפה הכללית", **חקרי עבודה**, כרך ב, גליון 1-2, תל אביב יוני 1948 (להלן: **חקרי עבודה** יוני 1948), עמ' 130-129.

⁶²² שם, עמ' 133-134.

⁶²³ שם, עמ' 132-133.

להיאבק הרבה על שלטון פועלים. ההסתדרות בנויה על שלושה יסודות עיקריים: פעולה מקצועית, פעולה משקית, עזרה הדדית. העזרה ההדדית תופסת מקום נכבד – כל הביטוח הסוציאלי שהגענו אליו בהסתדרות מבוסס עליה.⁶²⁴

עמדתו של בקר ביטאה את דאגתם של חוגים בתנועת העבודה כי הקמת הביטוח הסוציאלי על בסיס ממלכתי יפגע הן בהישגי ההסתדרות בתחום העזרה ההדדית והן בסיכוי להקים את המדינה כמדינה סוציאליסטית בהנהגת תנועת הפועלים. בניסיונו לשמור על מעמדה המוביל של ההסתדרות בנושא הביטוח הסוציאלי ובמיוחד בתחום הבריאות באמצעות קופת החולים, התעלם בקר מכפילות מוסדות ובזבוז משאבים העלולים להתרחש בהקמת ביטוח הסוציאלי לחברי ההסתדרות בנפרד משאר האוכלוסייה. אסיפת חברי המכון החליטה להקים שתי ועדות תכנון, שנועדו להציע תוכניות מפורטות להקמת ביטוח סוציאלי ולתחיקת עבודה.⁶²⁵

ביוני 1948 פירסם קנב מאמר בו פירט את עיקרי הצעתה של הוועדה שהוקמה במכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, לכינון ביטוח סוציאלי במדינת ישראל.⁶²⁶ קנב קיווה כי תוכנית הביטוח הסוציאלי תהיה מקורית ומתאימה לתנאים המיוחדים ששררו בארץ ישראל אך תשתמש בתוכניות, שיטות וניסיון שנרכשו במדינות בהן יושם ביטוח סוציאלי כולל. תוכניתו של קנב להקמת ביטוח סוציאלי הושפעה מתוכנית בוורידג' שהוצגה בבריטניה ב-1942. ההצעה התייחסה לשני יסודות עליהם אמור היה הביטוח הסוציאלי לקום: השירותים הקיימים ניסיונם והחסר בהם, והמבנה הדמוגרפי של המדינה הקמה. הצעת וועדת המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, הוכנה על בסיס גאוגרפי ודמוגרפי של תוכנית החלוקה שהתקבלה בנובמבר 1947. הנתונים הדמוגרפיים הבסיסיים עליהם התבססה ההצעה שנבעו מהצעת החלוקה, ושהעריך כי אוכלוסיית המדינה היהודית תכלול כ-45 אחוזים ערבים, איבדו את משמעותם עקב המציאות הבטחונית והדמוגרפית בעת פירסום המאמר ביוני 1948, והציפיות לעלייה גדולה ארצה בשנים הקרובות. החלקים בתוכנית שעסקו בתכנון ביטוח פנסיוני שעדיין התאימו למציאות היו סקירת השירותים הקיימים (שלא השתנו באופן מהותי מ-1947), והערכות על המגמות הדמוגרפיות לגבי גיל

⁶²⁴ שם, עמ' 141.

⁶²⁵ הוועדה להקמת ביטוח סוציאלי כללה את יצחק קנב כיושב ראש ואת מרדכי בננסון אקטואר מוסדות גמל של ההסתדרות, צבי ברנוון, גיורא לוטן, צבי לופט שהיה מנהל חברת הביטוח הסנה, פרץ נפתלי שכיחן בתפקיד מנהל בנק הפועלים, עורך הדין ישראל בר-שירה, הכלכלן יוסף רונן, ו-ל' שניידר ממנהלי מחלקת העבודה המנדטורית.

⁶²⁶ יצחק קניבסקי (קנב), "תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל" (להלן: קנב, תוכנית לביטוח סוציאלי), חקרי עבודה, יוני 1948, עמ' 8.

האוכלוסייה היהודית לטווח הקרוב. הערכה זו התבססה על נתון משנת 1947 לפיו אחוז האוכלוסייה בגיל הפנסיוני המקובל בעולם (65 לגבר, 60 לאשה), במדינה המתוכננת הינו 6 אחוזים מתושביה היהודים. נתון נוסף הצביע כי במעמד העובדים השכירים היהודים אחוז האוכלוסייה שמעל גיל 60 הינו אחוז אחד בלבד. גם אם הרכב הגילים עמד להשתנות עם בוא העלייה הצפויה בשנים הקרובות, הניח קנב שאוכלוסיית המדינה תשאר צעירה ולכן "במשך 10 או 15 השנים הבאות לא תהא אצלנו בעיית הביטוח לעת זיקנה בעייה חריפה".⁶²⁷

להבנה זו כי הביטוח הפנסיוני במסגרת הביטוח הסוציאלי אינו מהווה בעייה מיידית או בעייה מימונית היתה השפעה על החשיבות הפחותה יחסית של ביטוח זה בעיני מתכנני הביטוח הלאומי. בסקירת הביטוח הסוציאלי הקיים, מצאה הוועדה כי תקציב המוסדות שהיו קיימים ב-1947 התחלק בין ביטוח רפואי, אבטלה, נכות וביטוח חדש יחסית ומצומצם להכנסה בעת זיקנה. ביטוח זה שכלל את קרן מדור לדור שהבטיחה קיצבת פנסיה מוגבלת וקרן מציב לתמיכה במשפחת נפטר היוו פחות משלושה אחוזים מסך תקציבי המוסדות לביטוח סוציאלי.⁶²⁸ קנב לא ראה בקופות התגמולים, שב-1947 היו למעשה הביטוח הפנסיוני העיקרי, כלי להבטחת הכנסה לתקופת הפרישה מעבודה פעילה: "קופות התגמולים המקיפות ארבעים אלף פועלים ופקידים הן בגדר הישג חשוב לחלק מסויים בצבורנו. אך גם בהן חסר עיקר חשוב: ברובן אין הן מבטיחות פנסיה לעת-זיקנה ומשמשות כקרנות לפיצויים".⁶²⁹ תפיסה זו של קופות התגמולים כחלק מתנאי העבודה והחלק הקטן שהיווה הביטוח הפנסיוני בתקציבי המוסדות שעסקו בביטוח סוציאלי נבעה מתמונת המצב הדמוגרפי בסוף שנות הארבעים. בעיית פרנסה בתקופת פרישה מעבודה היתה בעיה של אחוז קטן באוכלוסייה צעירה שהתמודדה עם בעיות סוציאליות דחופות יותר. הוועדה היתה ערה למצב הכלכלי בו תהיה המדינה שרויה עקב הצורך במימון המלחמה בה היתה נתונה והמשאבים הכלכליים שידרשו לקליטת עלייה מתוכננת. לכן נקבע בין קווי המדיניות, כי ביצוע

⁶²⁷ שם, עמ' 13. בפועל רוב העולים בשנים 1948-1953 הוגדרו כצעירים. עולים מעל גיל 60 היוו כ-7 אחוזים מהעולים, וצעירים בין הגילים 0 עד 30 היוו כ-60 אחוזים מהעולים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גדלה האוכלוסייה מעל גיל 60 במדינת ישראל באחוז ל-7 אחוזים מכלל האוכלוסייה בין השנים 1947 ל-1951. כלומר העלייה הגדולה אמנם הגדילה מספרית את אוכלוסיית בני ה-60 ומעלה, אך באופן יחסי לכלל האוכלוסייה לא שינתה את הגדרת המדינה כצעירה. ראו, הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, מס' 15, ירושלים 1964, (להלן: שנתון סטטיסטי מס' 15), עמ' 79-80; משה סיקרון, **העלייה ההמונית: ממדיה, מאפייניה והשפעתה על מבנה אוכלוסיית ישראל**, אתר המרכז לטכנולוגיה חינוכית: <https://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=12938>, נדלה 28.1.2019.

⁶²⁸ קנב, **תוכנית לביטוח סוציאלי**, עמ' 8.

⁶²⁹ שם, עמ' 11.

התוכנית להקמת ביטוח סוציאלי יתבצע בהדרגה ובשלבים. לביטוח הפנסיוני, שלא היווה בעייה חריפה, נועד שלב מאוחר :

בעיית הפנסיה לעת זיקנה היא קלה יותר, ברם גם בסעיף זה לא נוכל, בפרק-הזמן הראשון, להבטיח פנסיה לאנשים בגיל-הזיקנה שבכל שכבות האוכלוסייה. בנידון זה שומה עלינו לצעוד בעקבות ההתפתחות של הביטוח הסוציאלי בארצות אחרות, ובשלב הראשון להבטיח פנסיה לעת-זיקנה רק לאנשים החיים מיגיע כפיהם. עם ביסוסה הכלכלי של המדינה אפשר יהא להרחיב את הביטוח לעת-זיקנה על כל שכבות האוכלוסייה.⁶³⁰

קו המדיניות בנושא הביטוח הפנסיוני שהוועדה נקטה בו היה קו מפלה ולפיו חלק מתושבי המדינה (מעסיקים, עצמאיים ואזרחים שאינם עובדים) לא יבוטחו בביטוח פנסיוני. האפשרות לנקוט במדיניות זו נבעה מהמצב הדמוגרפי ומצב התעסוקה בארץ ב-1947, בהשוואה למצב ששרר במדינות אירופיות בהן היתה בעיית מימון ביטוח פנסיוני כולל חריפה בהרבה עקב הרכב הגילים. לדוגמא, בחישוב מספר האנשים בגיל פנסיה לכל 100 מפרנסים, נמצאו בבריטניה 29 עובדים שפרשו. משמעות המספר היתה כי כנגד כל 100 עובדים פעילים במשק היה צורך לממן (באמצעים שונים), את קיצבת הפנסיה של 29 עובדים שפרשו בשל גיל. בישראל לעומת כל 100 עובדים פעילים נדרש מימון קיצבה ל-14 עובדים שפרשו, ובין חברי ההסתדרות ל-2 פורשים בלבד. כלומר, היחס בין העובדים הפעילים ובין העובדים שפרשו בישראל היה גבוה ולכן לא נוצרה בעיית מימון קיצבאות לפורשים.⁶³¹ כנראה שהוועדה העריכה כי קבוצת התושבים שלא תיכלל בשלב הראשון בביטוח הפנסיוני תהיה קטנה ביותר ולכן ניתן לדחות את ביצועה.

הצעת תוכנית הביטוח הסוציאלי הכוללת ביטוח פנסיוני נועדה להתנהל על ידי המדינה עבור כלל אזרחיה ועל בסיס ממלכתי. היה בהצעה שינוי לעומת המצב הקיים שבו נוהלו רוב המוסדות הסוציאליים על ידי ההסתדרות על בסיס פוליטי מעמדי. אולם התוכנית שימרה את מעמד ההסתדרות בשני נושאים חשובים של הביטוח הסוציאלי: תוכנית ביטוח החובה נועדה לעובדים שכירים, כולל חברי קואופרטיבים וקיבוצים שרובם היו חברי הסתדרות ובכך שמרה על על זכויות חברי ההסתדרות ומעמד ההסתדרות

⁶³⁰ שם, עמ' 15.

⁶³¹ שם, עמ' 17-18. החישוב נסמך על עיקרון לפיו מימון קיצבאות הפנסיה מתבצע מחסכון הפורשים ומפרמיות שמשלמים עמיתים עובדים בקרן. ככל שגדל מספר העובדים שפרשו, גדלה בהתאמה השתתפותם של העובדים הפעילים במימון הקיצבאות של העמיתים שפרשו. קנב אף הגדיר זאת כמספר קיצבאות הפנסיה שעל העובדים הפעילים לממן – בבריטניה נדרשו כל 100 עובדים לממן קיצבתם של 29 פורשים ובין חברי ההסתדרות נדרשו 100 עובדים לממן את קיצבתם של 2 עובדים בלבד.

כמגנה על זכויותיהם הסוציאליים של חבריה. הנושא השני שבו נשמר להסתדרות מעמד מוביל היה הביטוח הרפואי. קופת החולים של ההסתדרות, שהיתה מוסד חשוב בקשר בין ההסתדרות וחבריה ואמצעי ארגוני מרכזי בגיוס חברים להסתדרות, שמרה בהתאם לתוכנית על מעמד עצמאי ונפרד בהספקת שירותים רפואיים שלא נכללו במסגרת שירותי הבריאות של הביטוח הסוציאלי המוצע. מעמדה העדיף של ההסתדרות במסגרת התוכנית המוצעת מול הנטיה האידאולוגית על רקע הקמת המדינה להקים מערכת חדשה, צודקת ומקיפה, היתה בהמשך מוקד מתיחות ועוררה שורת בעיות במימוש כינון מערכת ממלכתית של ביטוח סוציאלי בכלל וביטוח פנסיוני בפרט.

ג. תוכנית ההסתדרות להקמת ביטוח סוציאלי בישראל כסוגיה פוליטית

חוקר העבודה הסוציאלית אברהם דורון טען כי למרות שהתוכנית הראשונה פורסמה כעבודת ועדה מטעם המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות, היתה זו בעיקר תוכניתו של קנב, ועקב מאורעות המלחמה "לא זכה הפרסום להד מספיק".⁶³² בנוסף חל שינוי מהותי בנתונים על בסיסם נבנתה תוכנית זו והיה צורך לעדכנה. בחצי השנה שבין מאי 1948 ועד סוף אותה שנה, עלו ארצה מעל מאה אלף עולים,⁶³³ שהגדילו (מספרית) את אוכלוסיית המדינה ואוכלוסיית בני ה-60 ומעלה. מתכנני הביטוח הסוציאלי היו אמורים לתת את הדעת על שינוי זה. בנוסף, הנתון לפיו יהוו תושבים ערבים כ-45 אחוזים מאוכלוסיית המדינה המתוכננת ב-1947 והבעיות שיצר נתון זה בהקמת ביטוח סוציאלי כללי, השתנה ברובו עד יוני 1948. עקב פעולות המלחמה שגרמו לבריחת תושבים ערבים ולגירוש תושבים ערבים ממקומות מושבם, לא היוותה האוכלוסייה הערבית שנשארה בתחום מדינת ישראל גורם מרכזי בנושא הביטוח הסוציאלי. מנגד, התמשכות המלחמה יצרה מעמסה כלכלית שלא איפשרה להגשים בטווח הקרוב ובהיקף נרחב תוכניות להקמת ביטוח סוציאלי.

למרות שהתוכנית הראשונה לא התאימה בעת פירסומה למציאות, היא עוררה ויכוח פוליטי נוקב בין תומכי הממלכתיות, רובם חברי מפא"י, שתמכו בהקמת ביטוח סוציאלי לכלל תושבי המדינה, לבין החוגים הסוציאליסטיים הרדיקליים יותר שרובם נמנה עם חברי מפ"ס, שביקשו לשמור על המעמד המועדף והעצמאי של ההסתדרות בנושא הביטוח הסוציאלי. הגישה הממלכתית שביטא קנב בתוכנית הראשונה להקמת ביטוח סוציאלי בארץ נתמכה על ידי לבון, שהיה מתומכי הממלכתיות ותמך בשינויים

⁶³² אברהם דורון, "היערכות השירותים החברתיים לקליטת העלייה הגדולה: קווים לדיון", **קתדרה**, חוב' 56 (1990), עמ' 160-150.

⁶³³ ראו, **שנתון סטטיסטי**, מס' 15.

במטרות ובתפקוד ההסתדרות הנובעות מהעובדה כי היא פועלת במסגרת מדינה ריבונית. אחד הנושאים שלבון ראה צורך לשנות בהסתדרות היה הביטוח הסוציאלי. ביטוי להשקפתו העניק לבון במאמר **בהפועל הצעיר**, שבו הציע לשנות את מערכת הביטוח הסוציאלי של ההסתדרות למערכת ביטוח לכלל אזרחי המדינה, שממומנת על ידי "מיסי העובד, מסים מחייבים של נותן העבודה והשתתפות רצינית של הממשלה והתאים המוניציפליים. ההנהלה של השירותים האלה תצטרך להיות מורכבת מבאי-כוח המבוטחים ושותפות הממשלה".⁶³⁴ כשבועיים לאחר מכן פירסם לבון מאמר נוסף ובו שוב הצג את עמדתו לפיה ינוהלו מוסדות הביטוח הסוציאלי במשותף עם הממשלה וציין כי להסתדרות "אין עניין בזה שהשירותים ישארו רק שלה".⁶³⁵ תמיכה בעמדת לבון בתחום הביטוח הפנסיוני הביע מנחם צינמון, מחברי מפא"י ומנכ"ל מבטחים :

ציבור העובדים קיבל את דרך הביטוח על ידי קופות תגמולים, והוא מתאמץ וחוסך מלחמו למטרה זו מתוך אמונה שהוא ומשפחתו מבוטחים. מכאן שמוטלת אחריות רבה על המוסדות שפיתחו את רעיון קופות התגמולים והגשימו אותו בפועל והביאוהו עד הלום. הם חייבים גם לעבד תכנית של ביטוח לעת זיקנה לכל ציבור העובדים מקבלי שכר בארץ, תכנית שתהא מבוססת על כספי קופות התגמולים. באחריות לפעולה זו יש לשתף גם את הממשלה הן משום שזו פעולה של ביטוח סוציאלי, הן משום שהיא מפעל של חיסכון עממי חופשי [...] מן ההכרח שתנועה זו תקבל ממדים ופתרונות ממלכתיים. בצורה "חופשית" כמו עד עתה או כתוספת לתוכניות אחרות – אין לה עתיד.⁶³⁶

צינמון אף הקצין את ההשקפה הממלכתית בהצהרה כי הביטוח הפנסיוני חייב להיות כללי וממלכתי ומבוסס על קופות התגמולים, ועל כן סבר כי האפשרות של ביטוח לעת זיקנה וולונטרי או כתוספת חלקית לתוכניות ביטוח אחרות לא תצלח. כנגד גישתו הממלכתית של לבון, עמדו חוגים הן בתוך מפא"י שלא קיבלו את עמדתו כעמדה מפלגתית רשמית, ובמיוחד התנגדו לה חברי מפ"ם. הם ראו בעמדה זו סכנה לפגיעה מהותית במטרות ההסתדרות ובאופן פעולתה. בתגובה לעמדתו של לבון, פורסם בבטאון מפ"ם על

⁶³⁴ פנחס לוביאנקר, "דיון על ההסתדרות במלחמה ובמדינה", **הפועל הצעיר**, 8.6.1948, עמ' 20.

⁶³⁵ פנחס לוביאנקר, "ההסתדרות במדינה", **הפועל הצעיר**, 22.6.1948, עמ' 8.

⁶³⁶ מנחם צינמון, "עתיד קופות התגמולים", **דבר**, 3.8.1949, עמ' 4.

המשמר מאמר שבו ניתח נציג אחדות העבודה במועצת ההסתדרות, זאב שפירא, את יחסי ההסתדרות והמדינה. מגמת הממלכתיות בנושא הביטוח הסוציאלי שביטא לבון הצטיירה בעיני שפירא כמציבה

סכנה להסתדרות להתרוקן מתוכנה החלוצי. להתפרק מתפקידיה העצמאיים ולהתלות באילן הגדול אשר מדינה שמו. צפויה לה הסכנה ליהפך לארגון טרייד יוניוניסטי אשר מלחמת הקיום היום-יומי על זכויות הפועלים, על הסכמי עבודה, שכר ותוספת יוקר הוא תוכנה העיקרי והמרכזי.⁶³⁷

שפירא טען כי מגמה זו של ויתור על נכסים הסתדרותיים והעברתם לידי המדינה הינה מגמה שמפא"י הובילה אותה עוד לפני קום המדינה, וכי התהליך של יישום המדיניות ממלכתית לפיה יועברו מוסדות הביטוח הסוציאלי מההסתדרות למדינה יהפוך את ההסתדרות לארגון עובדים העוסק בתנאי עבודה בלבד. חזות קשה לעתיד ההסתדרות באם תיושם מדיניות הממלכתיות והעברת המוסדות הסוציאליים לניהול המדינה חזה גם נחום בנארי, מייסד מפעלי החינוך והתרבות בהסתדרות:

ההסתדרות תשאר איפוא כפי שראו אותה המצמצמים בין מצמצמי גבולותיה. הסתדרות מקצועית טהורה. תשארנה האגודות המקצועיות המקומיות ואפילו הארציות ואם תשאלו לשם מה? הרי כל העינינים החיוניים יוצאו מתוכן. אולי רק לתכלית זו, כדי לקיים בתוך האגודות תאים מפלגתיים.⁶³⁸

על פי בנארי, הוצאת המוסדות הסוציאליים מההסתדרות והעברתם על עובדיהם לניהול המדינה, תהפוך את ההסתדרות לאגודות ותאים מפלגתיים ללא פעילות או תוכן ממשי. איבוד נכסים סוציאליים המשמשים כמכשירים לצירוף העולים החדשים להסתדרות עלול להביא להחלשת כוחה, לצמצום עצמאותה ולפגיעה במעמד העובדים כולו. גם הפגיעה האפשרית בקופת החולים, במסגרת ביטוח סוציאלי כללי, נראתה בעיני אנשי מפ"ם פגיעה אנושה בהסתדרות. במאמר אחר נכתב:

הרהורים חמורים תוקפים אותך למקרא התוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל [...] הן תוכנית מוסמכת זו אומרת שלמעשה הפקעת קופת חולים מרשותה של ההסתדרות והעברתה לרשות המדינה [...] על ידי כך תינטל מההסתדרות אחת הפונקציות החשובות ביותר. ייפקע

⁶³⁷ זאב שפירא, "ההסתדרות ומוסדות המדינה", על המשמר, 1.7.1948, עמ' 2.

⁶³⁸ נחום בנארי, "בל נפרק את ההסתדרות", על המשמר, 21.7.1948, עמ' 2.

ממנה העורק שבאמצעותו היא באה במגע עם משפחת החבר, והוא הביטוי היחיד כמעט לעזרה הדדית בין חבריה [...] הפעולה הנדרשת היא בדיוק הפוכה. לא להפקיע את המוסד מרשות ההסתדרות אלא לחזקו.⁶³⁹

המאמר תקף באופן אישי את קנב על כך שכאיש תנועת העבודה הוא אינו מבין את חשיבותה של קופת חולים כמוסד הממלא תפקיד חשוב בפעילותה של ההסתדרות ושומר על הקשר בין חברי ההסתדרות והארגון, וכמוסד המקיים את האידאה של העזרה ההדדית. כותב המאמר הבין את התוכנית להקמת ביטוח סוציאלי שפרסם קנב, כעבודת המכון לחקר סוציאלי (התוכנית הראשונה), כתוכנית שמטרתה חיזוק מוסדות העזרה ההדדית במסגרת ההסתדרות וכביטוי נכון לאידאולוגיה של תנועת הפועלים. השקפה זו ביטאה את העמדה המוצהרת של מפ"ם, והיתה כלי ניגוח נגד מפא"י. גם במפא"י נשמעו לאחר פירסום הצעת המכון לחקר סוציאלי ביוני 1948, קולות כנגד האפשרות שביטוח סוציאלי במדינה יגרום לויתור ההסתדרות על מוסדות סוציאליים. לדוגמא בבה אידלסון שעמדה בראש מועצת הפועלות אמרה: "בשטח הבריאות, בשטח החינוך בשטח העזרה ההדדית המדינה שתקום תצטרך להעניק לכל תושביה ובתור ראשון לפועל את המינימום הדרוש אין זאת אומרת שאנחנו צריכים להתפרק מעול הדאגה [...] חלילה לחפש דרך להשתחרר מתפקידי ההסתדרות גם לאחר הקמת המדינה".⁶⁴⁰

כחודש לאחר פרסום המלצות הוועדה הראשונה, הוקמה על ידי הוועד הפועל, ביולי 1948, ועדה בראשות לבון ובהשתתפות קנב לבחינת הביטוח הסוציאלי על כל היבטיו.⁶⁴¹ במועצת ההסתדרות הסי"ב מסר לבון דו"ח על פעילות הוועדה ובין השאר הזכיר כי הוועדה ממליצה על ביטוח סוציאלי נרחב הכולל ביטוח פנסיוני.⁶⁴² הוועדה פעלה עד דצמבר 1948 ובינואר 1949 הגישה לוועד הפועל דו"ח במתכונת זהה להצעת המכון לחקר סוציאלי מיוני 1948, ללא המלצות בנושא הבעלות והניהול של המוסדות

⁶³⁹ מ' דיגי, "למקרא חוברת אחת", **על המשמר**, 26.7.1948, עמ' 2.

⁶⁴⁰ בבה אידלסון, "ההסתדרות והמדינה", **דבר**, 15.6.1948, עמ' 2. חשש מהעברת מוסדות סוציאליים מההסתדרות לממשלה עלה גם מאנשי קופת החולים כדוגמת יצחק הלברכט רופא בקופת חולים ולימים מנהל בית החולים השרון: "תנועת הפועלים תצטרך לשקול היטב באיזו מידה היא תוכל להעביר את המוסדות האלה לידי המדינה מבלי לסכן את קיומם ובייחוד בלי לרוקנם מתוכנם הפועלי ובלי לאבד את השפעתה על התפתחותם בעתיד". יצחק הלברכט, "עתידה של קופת חולים במדינה", **על המשמר**, 5.8.1948, עמ' 2.

⁶⁴¹ הוועדה לתחיקת עבודה וביטוח סוציאלי שליד הוועד הפועל כללה מלבד לבון כיושב ראש את ברנזון ובר שירה מהמכון לחקר סוציאלי, חברי מפ"ם ברוך לין והנס רובין, משה ברטנטל חבר הוועד הפועל מטעם מפא"י, שריברמן מחברת הסנה ויצחק קנב. "וועדה לתחיקת עבודה וביטוח סוציאלי", **מעריב**, 24.3.1949, עמ' 8.

⁶⁴² "מועצת ההסתדרות ס"ב, דין וחשבון של לוביאנקר על פעולות ההסתדרות בשנים 1944-1948, **דבר**", 9.12.1948, עמ' 2-3.

הסוציאליים, ובמיוחד קופת החולים ומוסדות הגמל.⁶⁴³ מהתעלמות הוועדה מסוגיות הבעלות וניהול המוסדות הסוציאליים הסיק אברהם דורון: "אפשר להניח כי הושגה הבנה בתוך ההסתדרות על עתיד ארגונם של מוסדות הביטוח הסוציאלי, שפרושה שמירת הסטטוס קוו של בעלות ההסתדרות על מוסדות אלה, או שמא נוצר מצב הפוך, כלומר – לא הושגה הבנה בשאלות אלה ולכן הן נשארו סתומות במתכוון.⁶⁴⁴ עבודת שתי הוועדות מצביעה על הרגישות שגילתה ההסתדרות לנושא כינון הביטוח הסוציאלי במדינה החדשה. כמפעילה העיקרית של מוסדות ביטוח פנסיוני ורפואי היתה בעיני מנהלי מוסדות אלו חשיבות רבה לביטוח הסוציאלי העתיד לקום, היקפו, אופן ותפקיד מוסדות ההסתדרות בניהולו. למרות שהצעות שתי הוועדות לא יושמו בפועל, היתה למבנה הביטוח שהציעו בתחום הביטוח הפנסיוני, חשיבות כנקודת פתיחה העיצוב יחסי גומלין בין המדינה ומוסדות הגמל ההסתדרותיים.

ד. תוכנית הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל

במהלך עבודתה של הוועדה ההסתדרותית הלכו והתגבשו מוסדות המדינה והממשלה הזמנית הקימה את משרדה השונים. המשרדים שעסקו בנושאים חברתיים נוהלו ברובם בידי מפלגות קטנות ובינוניות: משרד הסעד על ידי אגודת ישראל, משרד הבריאות על ידי הפועל המזרחי ומשרד העבודה על ידי מפ"ם. משרדים אלו באמצעות הפקידות שניהלה אותם בפועל, רובה מעובדי המוסדות הלאומיים או ההסתדרות, החלו לגבש תוכניות בנושאים שבתחום אחריותם, ובהן תוכניות בשדה הביטוח הסוציאלי. באוגוסט 1948 רמז יעקב לנדאו, המנהל הכללי של משרד הסעד, על תכנון ביטוח סוציאלי ופנסיוני המתקדם במשרד: "יש לנו תוכנית מקיפה להקמת שיכון סוציאלי ולהבטחת ביטוח סוציאלי לימי זיקנה".⁶⁴⁵ כחודש לאחר מכן נמסר ממשרד הסעד כי התוכנית המתוכננת כוללת לא רק שיכון וביטוח פנסיוני אלא ביטוח כללי: "מטרתנו ביטוח סוציאלי על ידי הקמת משטר של ביטוח סוציאלי".⁶⁴⁶ בהודעה לעתונות על פעולות משרד הסעד נמסר על "מגמתו של משרד הסעד למלא את החסר [...] שירות סוציאלי כללי [...] תחיקה סוציאלית

⁶⁴³ **ביטוח סוציאלי במדינת ישראל**, הצעות הוועדה לתחיקת עבודה וביטוח סוציאלי שליד הוועד הפועל של ההסתדרות, 7.1.1949, א"מ, ISA-health-health-000yazy.

⁶⁴⁴ אברהם דורון, **המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1949-1953**, ירושלים 1975 (להלן: דורון, **ביטוח לאומי**), עמ' 14.

⁶⁴⁵ "רוח מסורתית תחיקה מתקדמת, תכניות מהפכניות באמתחת השר של אגודת ישראל", **מעריב**, 24.8.1948, עמ' 7.

⁶⁴⁶ "משרד הסעד", **הצופה**, 17.9.1948, עמ' 5.

ממשלתית, ביטוח סוציאלי.⁶⁴⁷ בנובמבר 1948 אמר הרב לויין שר הסעד במסיבת עיתונאים, כי הכוונה היא לתכנן יצירת ביטוח סוציאלי כללי וכי בתוכנית ישתתפו גם משרדים ממשלתיים אחרים.⁶⁴⁸ לא רק משרדים ממשלתיים החלו לתכנן תוכניות לביטוח סוציאלי אלא גם גופים אחרים כדוגמת האיגוד השיתופי, גוף שאיגד את פעילותן של האגודות השיתופיות בארץ. גוף זה הגיש לממשלה, במסגרת תביעות בנושא מימון פיתוח הקואופרטיבים, דרישה לחייב בחוק את המעבידים והממשלה להפריש את חלקם לקופות התגמולים של העובדים.⁶⁴⁹ פעילות משרדי הממשלה וגופים אינטרסנטיים בתכנון תוכניות שונות לביטוח סוציאלי, הביאה את העוסקים בביטוח הסוציאלי שפעלו במכון לחקר סוציאלי ובראשם קנב לפעול לתכנון מרכזי של הביטוח הסוציאלי ולמנוע את פיזור התכנון בין משרדי ממשלה שונים הפועלים במסגרות צרות ושוטפות של משרדיהם.⁶⁵⁰

פעילות קבוצה זו במכון לחקר סוציאלי, בעיקר בקרב מנהיגי מפא"י, ופעילויות ההסתדרות בנושא יצרה לחץ ציבורי שבא לידי ביטוי בכתבות בעיתונות ובמיוחד בעיתונות המפלגתית. לחצים אלו תרמו להחלטת הממשלה הזמנית בינואר 1949, ביוזמת שר האוצר אליעזר קפלן, למנות ועדה בינמשרדית לעריכת תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל. קפלן פנה לשרי העבודה והבינוי, הסעד והבריאות בטענה כי בעת הכנות לתקציב המדינה נדרש האוצר לנושא הביטוח הסוציאלי ועל כן: "על מנת לתאם את תכנון של המשרדים השונים בשטח זה ולשם העברת מחקר יסודי הייתי מציע להקים ועדה בין – משרדית לתכנון שתכין הצעות לאסיפה המכוננת".⁶⁵¹ לאחר קבלת הסכמת השרים, העביר קפלן את ההצעה לוועדת שרים מיוחדת בממשלה הזמנית, שקיבלה החלטה למנות את הוועדה ובחרה בחבריה. 652 חברי הוועדה שמונו על ידי קפלן היו המנהלים הכלליים של משרדי האוצר, הבריאות, הסעד, והעבודה והבינוי. בראשה עמד קנב וסמכויותיה היו לחקור את בעיות הביטוח הסוציאלי והשירותים הקיימים, לערוך את עבודת התיכנון לשמוע את חוות דעת ההסתדרויות והמוסדות העוסקים בנושא ולהכין הצעות והמלצות לממשלה

⁶⁴⁷ "מפעולות משרד הסעד", **דבר**, 27.9.1948, עמ' 1.

⁶⁴⁸ "משרד הסעד מכין משטר ביטוח סוציאלי", **הצופה**, 19.11.1948, עמ' 6; "Social Security for Israel' Old Age Insurance and Illness", *Palestine Post*, 19.4.1948, p. 3.

⁶⁴⁹ "קרנות לפיתוח הקואופרציה", **דבר**, 19.12.1948, עמ' 3; "האיגוד השיתופי תובע מהממשלה", **הבוקר**, 21.12.1948, עמ' 2; פרוטוקול מס' 3 של המועצה הכללית לאיגוד השיתופי, 18.1.1949, א"מ, ISA-PMO-PMO-000vmpg; **הוועדה הבינמשרדית לתכנון ביטוח סוציאלי בישראל** (להלן: **הוועדה הבינמשרדית**), 31.12.1949.

⁶⁵⁰ "במת המערכת, לתיאום עבודת התכנון", **חקרי עבודה**, כרך ב, גיליון 3-4, דצמבר 1948, עמ' 154.

⁶⁵¹ מכתב קפלן לשרי העבודה הבריאות והסעד, 21.11.1948, א"מ, ISA-health-health-000yazy.

⁶⁵² חוזר הממשלה הזמנית, מס' 104, 23.1.1949, א"מ, ISA-moital-moital-000d4gh.

לקביעת תוכנית מתואמת בין משרדי הממשלה לביטוח סוציאלי ולמימונה.⁶⁵³ מינוי הוועדה גרר ניסיונות של גופים ומשרדי ממשלה לקחת חלק בדיוניה. אחת הבקשות היתה פנייתו של פרץ ברנשטיין, שר התעשייה מטעם מפלגת הציונים הכלליים, לצרף לוועדה את הכלכלן בנימין אבניאל, מנהל מחלקת עבודה בהתאחדות בעלי התעשייה.⁶⁵⁴ הבקשה נדחתה וירדה מהפרק לאחר שברנשטיין ומפלגתו לא הצטרפו לממשלה שהוקמה בעקבות בחירות 1949. כמו כן היו פניות של משרדי ממשלה כמשרד החקלאות ואירגונים חוץ ממשלתיים כהתאחדות בעלי התעשייה וההסתדרות הרפואית לשלוח נציגים לוועדה. לצורך יעול עבודת הוועדה צורפו אליה סגני מנהלי המשרדים הממשלתיים שמונו לוועדה. לבסוף מנתה הוועדה תשעה חברים, ארבעה מתוכם (כולל יושב ראש הוועדה) היו חברים בוועדה שהוקמה במכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות והכינה את התוכנית הראשונה לביטוח סוציאלי שפורסמה ביוני 1948.⁶⁵⁵

לאחר הבחירות הוחלפה הממשלה הזמנית בממשלת קואליציה שכללה את מפא"י, גוש המפלגות הדתיות והמפלגה הפרוגרסיבית. הממשלה כללה בקווי היסוד שהובאו לאישור הכנסת הבטחה להקים בישראל מערכת ביטוח סוציאלי, שהוועדה הבינמשרדית עמלה על תיכנונה. בקווי היסוד נאמר: "יוקם ביטוח עממי מסועף לכל התושבים נגד תחלואה זיקנה אלמנות ונכות [...] תקום בשלבים פרוגרסיביים מערכת מוסדות לביטוח סוציאלי ועזרה הדדית מפני חוסר עבודה, תאונה, נכות, זיקנה, יתמות ואלמנות".⁶⁵⁶ קווי היסוד בנושא הביטוח הסוציאלי הותקפו על יד האופוזיציה משמאל כשיעקב חזן ממנהיגי מפ"ם, הציג את גישת השמאל בדבר הצורך לשמור על מעמד מוסדות ההסתדרות: "אם אינני מוצא בתוך התוכנית שום דבר ברור על עתידם של מפעלי העזרה ההדדית של הפועלים, שום דבר על השמירה על עצמאותם על האדרת כוחם, הריני מפקפק, ואני חרד לעתידם של המפעלים הללו".⁶⁵⁷ נגד שאיפה זו לשמור את מוסדות ההסתדרות הביע יוסף ספיר מהציונים הכלליים את חשש מפלגתו כי קווי היסוד בנושא הביטוח הסוציאלי אינם מבטיחים שהמדינה תנהל את השירותים הסוציאליים לכלל האוכלוסייה, וייתכן כי הממשלה תשמש "גזברות להענקת הקצבות לכל המכשירים המפלגתיים

⁶⁵³ תכנית לביטוח סוציאלי בישראל, דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתיכנון הביטוח הסוציאלי (להלן: תכנית לביטוח סוציאלי), תל אביב 1950, עמ' ב.

⁶⁵⁴ מכתב רוזנטל מזכיר שר התעשייה למזכיר הממשלה, 1.2.1949, א"מ ISA.health-health-oooyazy.

⁶⁵⁵ חברי הוועדה היו קנב, ברנזון, ד"ר גרושקה, ד"ר לובינסקי, לנדאו, ד"ר מאיר, דניאליוס, הרדוף וסגל. ראו, תוכנית לביטוח סוציאלי, עמ' ג.

⁶⁵⁶ דברי הכנסת, 8.3.1949, עמ' 56.

⁶⁵⁷ דברי הכנסת, 10.3.1949, עמ' 126.

הקיימים".⁶⁵⁸ שתי השקפות מנוגדות אלו הדגימו את הגישה התנועתית שדאגתה היא קיום ועצמאות מוסדות העזרה ההדדית ההסתדרותיים ובהם מוסדות הביטוח הפנסיוני, וכנגדה ההשקפה הממלכתית שדאגתה מהזרמת תקציבי ממשלה לתמיכה במוסדות אלה על חשבון מימון ביטוח ממלכתי. מלבד השינויים הפוליטיים, חלו בתקופת עבודתה של הוועדה גם שינויים דמוגרפיים וכלכליים, שנגרמו עקב הגעתם של כרבע מיליון עולים. מצבה הכלכלי של המדינה הורע, שיעור האבטלה הגיע ל-9.5 אחוזים מכוח העבודה, כ-60 אלף עולים הוחזקו במחנות עולים בתנאים קשים ולא השתתפו בחיים הכלכליים, ובארץ הוכרז משטר קיצוב וצנע במצרכי מזון הלבשה והנעלה. בנושא הביטוח הסוציאלי עלו מחשבות כי במצב הכלכלי שנוצר לא יתאפשר לכוון מערכת ביטוח סוציאלי שיכלול גם ביטוח זיקנה, ויהיה צורך בדחיית הקמתה למועד מאוחר ולבצעה באופן מדורג ומותאם למצב.

מחשבות אלו מצאו ביטוי בדיוני הכנסת על תקציב המדינה לשנים 1950-1951 ובמאמרים בעיתונות. בתשובה לדרישת ברל רפטור ממפ"ם: "איני יכול להתעלם מכך שעדיין אין במדינה כל ביטוח ואי אפשר להחליט [...] לא להביא בחשבון מינימום הוצאות לעזרה סוציאלית",⁶⁵⁹ ענתה שרת העבודה גולדה מאיר, כי היתה שמחה להגדיל את תקציבה אך עליה להתאים עצמה למסגרת תקציבית כוללת.⁶⁶⁰ חברת הכנסת חנה למדן ממפ"ם העירה: "אינני חושבת שבזיון הוא למדינה שבשנתיים או אפילו בשלוש השנים הראשונות לקיומה אינה יכולה לבצע ביטוח סוציאלי מלא".⁶⁶¹ בתחילת הדיונים על תקציב המדינה כתב נתן בן נתן: "אנשי משרד העבודה עומדים לזכות אותנו בחוק ביטוח סוציאלי לפני שנבדקה כדבעי השאלה אם פריון העבודה וההכנסה הלאומית במשקנו יכולים לעמוד במעמסה חדשה זו".⁶⁶² אפילו קנב, מי שעמד בראש הוועדה להקמת ביטוח סוציאלי, פיקפק ביכולת הממשלה לממש את מטרות הוועדה להקמת ביטוח סוציאלי, בתקופה זו: "המותר לנו להגשים תוכניות נרחבות של ביטוח סוציאלי במציאות שלנו כשאנו שקועים במאמצים לפיתוח הארץ וקליטת עלייה המונית?"⁶⁶³ התבטאויות אלו בכנסת ובעיתונות נבעו מהבנת המצב הכלכלי הקשה, שפגע ביכולת הממשלה להקים ביטוח סוציאלי ופנסיוני.

⁶⁵⁸ דברי הכנסת, 9.3.1949, עמ' 75.

⁶⁵⁹ דברי הכנסת, 24.5.1950, עמ' 1484.

⁶⁶⁰ דברי הכנסת, 29.6.1950, עמ' 1960.

⁶⁶¹ דברי הכנסת, 6.6.1950, עמ' 1635.

⁶⁶² נתן בן נתן, "הדילוג על גבי שלבים", דבר, 20.3.1950, עמ' 7.

⁶⁶³ קנב, "תוכנית הביטוח הסוציאלי לאור הבחינה הכלכלית", דבר, 2.6.1950, עמ' 22-23.

ה. הביטוח הפנסיוני בדיוני ובהמלצות הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל

כפי שנקבע בתוכנית הראשונה לא היווה הביטוח הפנסיוני בעיה שיש לטפל בה באופן מיידי לנוכח חתך הגילאים הצעיר של האוכלוסייה. קנב, יושב ראש הוועדה, הציע למזג את קופות התגמולים, שבהן לא ראה ביטוח פנסיוני מספק, ולהמירן בביטוח הפנסיוני המתוכנן:

הביטוח הסוציאלי הוא אחיד ומקיף ועם התגשמותו לא צריכות להוסיף להתקיים קרנות הביטוח השונות [...] קרנות אלו הפכו במרוצת הזמן למוסדות כלכליים יותר מאשר סוציאליים, ואין ספק שמוכרחים לכלול אותם בשיטה אחידה של ביטוח סוציאלי. לא יתכן שנותני העבודה ישלמו דמי ביטוח גם למוסד הביטוח הסוציאלי וגם לקרנות. הכרחי למנוע קיום מוסדות מקבילים למוסד לביטוח סוציאלי, כי זהו בזבוז כספה ומרצה של האומה.⁶⁶⁴

קנב ביקש למזג מסיבות כלכליות וארגוניות את החסכוניות הפנסיוניים הקיימים בביטוח הסוציאלי הכללי. לדעתו לא היה מקום לקיים במסגרת ביטוח סוציאלי כללי ואחיד לכלל תושבי המדינה, תוכניות פנסיוניות מקבילות שיגרמו לבזבוז. לכן ביקש לשלב בביטוח הכללי את קופות התגמולים וקרנות הביטוח, שלא ראה בהם הסדרים פנסיוניים מספקים, ולהשתמש בכספים שהצטברו בהן כמקור כספי למימון ביטוח זה. להשקפה זו היה שותף בנימין אבניאל שייצג את התאחדות בעלי התעשייה, וגרס כי הביטוח הסוציאלי אמור להיות אחיד ובמתכונת אחת: "באופן כללי סבורה ההתאחדות שהוועדה צריכה להציע שיטת ביטוח סוציאלי כוללת לאיש העובד, במתכונת אחת השיטות בארצות המתקדמות בתנאי שזה יבוא במקום כל התשלומים המשתלמים כיום בעד תחליף של ביטוח סוציאלי, כגון: קופת תגמולים".⁶⁶⁵ למרות שאבניאל לא דרש בשם התאחדות בעלי התעשייה את ביטול מוסדות הגמל ההסתדרותיים, הרי משמעות אימוץ עצתו להקמת ביטוח כללי אחיד ולתשלום אחד לכל סוגי הביטוח, היתה מיזוג הקופות לתוך הביטוח הסוציאלי המוצע.

כלפי גישה זו, שביקשה למזג את הביטוחים הפנסיוניים המקובלים לתוך הביטוח הסוציאלי הכללי, נשמעו התנגדויות מחוגים שונים. בדיוני מועצת ההסתדרות הס"ב שהתקיימו כשלושה חודשים לפני הצעתו של קנב, בדצמבר 1948, הודיע חנן רובין, חבר בוועד הפועל של ההסתדרות ולימים חבר כנסת

⁶⁶⁴ הוועדה הבינמשרדית, זכרון דברים, 22.3.1949, א"מ ISA.health-health-oooyazy.

⁶⁶⁵ מכתב בנימין אבניאל ליצחק קנב, 29.11.1949, תוכנית לביטוח סוציאלי, עמ' 316.

מטעם מפ"ם, על התנגדות מפלגתו להקמת ביטוח סוציאלי שעלול לגרום למצב שבו "יפורקו מפעלים הקשורים במושג מוסדות הגמל של ההסתדרות".⁶⁶⁶ רובין תיאר את חששה של מפלגתו משיתוף הממשלה בניהול מוסדות הגמל תוך פגיעה בעיקרון עצמאות הפועלים. משמעות עיקרון זה היתה נקיטת עמדות ופעולות בהתאם לאידאולוגיה סוציאליסטית בלבד. עיקרון עצמאות הפועלים וההסתדרות נקבע במצע האיחוד בין המפלגה לאחדות העבודה פועלי ציון ומפלגת הפועלים השומר הצעיר שייסדו את מפ"ם בינואר 1948, כפי שפורסמו בבטאון המפלגה **על המשמר**: "המפלגה רואה בעצמאות המעמדית יסוד ועיקר בהווייתה של ההסתדרות".⁶⁶⁷ עיקרון זה נקבע גם לגבי מוסדות וארגוני פועלים בהחלטות מרכז המפלגה: "תביעה לשמור בקפדנות על עצמאות ההסתדרות וכליה".⁶⁶⁸ רובין הסכים כי שתי מפלגות הפועלים הגדולות, מפ"ם ומפא"י, דוגלות בעיקרון זה, אך

מפלגת הפועלים המאוחדת, כמפלגת השמאל הציוני סוציאליסטי יודעת כי רק הופעה עצמאית של ציבור הפועלים בכל שטחי החיים עשויה לשרת את ענייני המעמד והמוני העם. הגנה עקבית על ענייני הפועלים – הן בפעולה המקצועית-מעמדית והן בשדה המפעל הקונסטרוקטיבי, היא הערובה הטובה ביותר למשטר דימוקראטי ביישוב ולהבטחת קליטתם של העולים וליצירת מקומות עבודה חדשים.⁶⁶⁹

נציגי מפ"ם ובכללם רובין, ראו במוסדות שהוקמו על ידי תנועת הפועלים במסגרת ההסתדרות, כגון הפלמ"ח או לשכת העבודה, הישגים של תנועת הפועלים. לעומתם, תוארה בפיהם מפא"י כמי שמתוך שיקולים קואליציוניים "חולפים" ואי עמידה "יסודית" על עקרונותיה, מוכנה להתפשר על קיומם העצמאי.⁶⁷⁰ הבדלי הגישות על מהותו של הביטוח הפנסיוני נבעו משתי השקפות מנוגדות לגבי מקומה של ההסתדרות וחברת העובדים כזרוע הביצועית שלה, בעידן המדינה. השקפה אחת, הממלכתית, הכירה בצורך להעביר משימות ופעולות מן ההסתדרות לממשלה. לבון הסביר את הצורך בשינויים שנדרשו בתפקוד ההסתדרות עם הקמת המדינה, כדוגמת הסדרת חלוקת העבודה בארץ והעברת לשכת העבודה

⁶⁶⁶ פרוטוקול דיוני מועצת ההסתדרות הס"ב, 7.12.1948, עמ' 134.

⁶⁶⁷ "מצע האיחוד", **על המשמר**, 25.1.1948, עמ' 3.

⁶⁶⁸ "מרכז מפלגת הפועלים המאוחדת דן על בעיות דרכנו במדינה", **על המשמר**, 16.7.1948, עמ' 1.

⁶⁶⁹ הנס רובין, "חיוב ושלילה במועצת ההסתדרות הס"ב", **על המשמר**, 26.12.1948, עמ' 2-3.

⁶⁷⁰ פרוטוקול מועצת ההסתדרות הס"ב, 7.12.1948, עמ' 130-135.

לשירות ממלכתי ושינוי המבנה של חברת מקורות מחברה בשליטת ההסתדרות לחברה ממשלתית.⁶⁷¹ ההשקפה השנייה ביקשה להשאיר בידי ההסתדרות את המפעלים והמוסדות שיצרה ולחזק את כוחם והשפעתם, כפי שהסביר שר החקלאות פרץ נפתלי:

הקמת מדינת ישראל הביאה אמנם בעקבותיה שינוי התנאים לפעולה המשקית העצמאית של ההסתדרות, אך לא הקימה גורם חדש במקום המשק ההסתדרותי והפועלי, אשר יוכל למלא את תפקידיו. המשק ההסתדרותי לצורתו – בהתיישבות החקלאית ומוסדותיה, במפעלי התעשייה והבנייה בתחבורה הקואופרטיבית במוסדות האשראי [...] יעמוד גם להבא לפני אותם התפקידים הכלכליים והחברתיים כמקודם.⁶⁷²

על פי נפתלי לא יצרה המדינה תחליף למשק ההסתדרותי ולתפקידי ההסתדרות החברתיים והכלכליים. נפתלי ראה זהות אינטרסים בין הממשלה וההסתדרות במטרות פיתוח הכלכלה וקליטת העלייה, את תפקיד ההסתדרות ומוסדותיה הגדיר כשמירה על "הדמות החברתית ולטפחה ברוח הסוציאליזם" במיוחד לאור הגידול הצפוי בעלייה ובהון פרטי שיגיע לארץ בשנות החמישים.⁶⁷³ בכך סבר נפתלי יובטח עיצוב המשק כמשק סוציאליסטי וישמר מקומה ותפקידה של תנועת הפועלים. השקפת הממלכתיות איפיינה חברי מפא"י רבים וההשקפה התנועתית שביקשה לשמר את מוסדות ההסתדרות היתה בעיקר נחלתה של הנהגת מפ"ם. גישת ביניים מעשית ייצגו חברי הנהגת ההסתדרות פנחס לבון וזאב און. לבון סבר כי מחובתה של ההסתדרות להעביר לניהול הממשלה נושאים שבאופן טבעי מופעלים על ידה כדוגמת בריאות, תחבורה ומקורות מים: "אין אנו רואים תשובה לבעיות לא בנוסחה של משק פועלים עצמי בכל התנאים ובכל המסיבות ולא בנוסחה של משק בשלטון המדינה [...] הדרך שלנו מוכרחת להיות דרך הבודקת כל עניין ועניין לגופו ועונה על כל שאלה מתוך מהותו של הענף המשקיי".⁶⁷⁴ עוד לפני הקמת

⁶⁷¹ לבון, **חברת עבודה**, תל אביב 1968 (להלן: לבון, חברת עבודה), עמ' 118-119.

⁶⁷² פרץ נפתלי, "משק העובדים והמדינה", **מולד**, כרך ז', יולי 1952, עמ' 74-79.

⁶⁷³ שם.

⁶⁷⁴ פרוטוקול לשכת חברת העובדים, 17.3.1950, אה"ע, IV-204-4-1509.

המדינה חיווה און, מזכיר מפא"י באותה עת ולימים יושב ראש חברת העובדים, את דעתו באשר למשימות שיעברו מההסתדרות לפיקוח המדינה ובהם לשכת עבודה ושירותים סוציאליים כעזרה רפואית.⁶⁷⁵

השוני בין הגישות הממלכתית והתנועתית קיבל ביטוי גם בהתייחסות לביטוח הפנסיוני. במועצת ההסתדרות שהתקיימה בסוף 1948, דרש לבון, שנבחר ב-1949 לכהן כמזכיר ההסתדרות, את שיתוף המדינה בביטוח הסוציאלי. על המדינה לספק להסתדרות "עזרה לביטוח סוציאלי, המעצב מסגרת לקיומו של הפועל העברי במדינה. עזרה זו אינה חסד אלא חובה. היא נחוצה לא רק להסתדרות בלבד, כי אם למדינה כנושאת יעודו של העם העובד בישראל".⁶⁷⁶ בנושא קופות הגמל הסביר לבון את הצורך בהקמת מוסד פיננסי מרכזי שינהל את הכספים הנצברים בקופות התגמולים "לטובת הפועלים ולטובת הכללי".⁶⁷⁷ לבון גרס כי ביטוח סוציאלי הינו מסגרת ממלכתית של שיתוף פעולה בין ההסתדרות והמדינה ואף השימושים בכספי החיסכון הפנסיוני המצטבר במוסדות גמל של ההסתדרות, אמורים לשמש את רווחת הפועלים וכלל תושבי המדינה. המצדדים בכל אחת משתי הגישות הכירו בצורך לקיים ולחזק את מוסדות ההסתדרות, אך נחלקו בין הגישה הממלכתית לפיה נחוץ להמשיך ולפתח את הביטוח הפנסיוני כביטוח כללי ממלכתי לבין הגישה התנועתית שדגלה בביטוח וולונטרי של חברי ההסתדרות, המנוהל על ידי חברת העובדים.

יתכן וביקורת זו על אפשרות הפגיעה בעצמאותם של מוסדות הגמל של ההסתדרות, וכנראה גם התנגדות מנהלי קרנות הביטוח והתגמולים, הניעה את קנב לשנות את עמדתו ולהתנגד להצעה למזג את קופות התגמולים וקרנות הביטוח הקיימות לביטוח הפנסיוני במסגרת של המוסד הביטוח הסוציאלי העתידי. במקום המיזוג הציע קנב כי הקופות תשארנה עצמאיות ולא תוגדרנה כביטוח חובה, אובלגטורי, אלא כביטוח חופשי מפקח על ידי המדינה, ובתנאי שתקיימנה:

"א. שיטה אחידה ותקנון אחיד,

ב. הפיכתן לקופות פנסיה,

ג. ריכוז הקופות בקופות גדולות,

⁶⁷⁵ הוועדה לבעיות ההסתדרות במדינה, 22.12.1947, אה"ע 100-2-1125-104-IV.

⁶⁷⁶ שם, עמ' 49.

⁶⁷⁷ לבון, "מפעל ארבע שנים – 1945-1948", מועצת ההסתדרות ס"ב, 7.12.1948, **חברת עבודה**, עמ' 29.

ד. פיקוח איגוד שיתופי וברית פיקוח על ההשקעות".⁶⁷⁸

קיום תנאים אלו אמור היה למעשה לשנות את מתכונת קופות התגמולים על ידי ריכוזן, איחוד שיטת פעולתן ותקנוניהן לתקנון אחד ושיטת פעולה אחת ופיקוח על השקעותיהן. באופן כזה שאף קנב להפוך את קופות התגמולים לקרנות פנסיה שתפקידן יהיה תוספת לקיצבת הפנסיה המתוכננת בביטוח הסוציאלי הכללי.⁶⁷⁹ עמדה זו יצרה חילוקי דעות בוועדה. התנגדות קנב למיזוג הקופות בביטוח הלאומי עלתה בקנה אחד עם הגישה התנועתית שהציגו נציגי מפ"ם, ובהם מרדכי בנטוב ממפ"ם שכיהן כשר העבודה והבינוי עד מרס 1949 וכפי שהובעה במצע מפ"ם לוועידה השביעית של ההסתדרות בתחילת 1949: "בביטוח סוציאלי ובתחיקת עבודה תילחם מפלגת הפועלים המאוחדת על כך שמוסדות המדינה המתאימים יחוקקו בהקדם חוק מתקדם של ביטוח סוציאלי המיוסד על שיתוף מדורג ועולה של המדינה בתקציבי מוסדות הבריאות והעזרה ההדדית של הפועלים".⁶⁸⁰ על פי הגישה התנועתית של מפ"ם, הקמת הביטוח הסוציאלי אמורה היתה להתבצע באמצעות תמיכת המדינה בחיזוק מוסדות העזרה ההדדית הקיימים של תנועת הפועלים. נגד גישה זו יצאה משקיפת משרד התעשייה בוועדה, חווה דנליוס. לדעתה, על הוועדה היה להמליץ באופן ברור על ביטול קופות התגמולין וקרנות הביטוח, שכן המשך קיומן עלול היה לדעתה ליצור כפילות בביטוח והמשך תשלום ההפרשות לקופות אלו יטיל נטל כספי נוסף על התשלומים שהעובדים והמעבידים משלמים לביטוח הכללי. כעמדתה תמכו גם נציגים ממשרד העבודה.⁶⁸¹ לעומתם, יוסף רונן, סגן מנהל משרד האוצר, תמך בהצעתו של קנב. להערכתו, לא היה בסמכות הוועדה להגביל את הרוצים בביטוח נוסף ומוכנים לממנו.⁶⁸² במאמר בירחון **העבודה** שיצא לאור על ידי משרד העבודה תוארו תפקידי האגף לביטוח עממי במשרד העבודה והקשרים בינו ובין הוועדה הבינמשרדית. במאמר צויינה פעילות האגף בתכנון הביטוח הסוציאלי ונקבע כי הוא אינו מתבצע בחלל ריק כיוון שקיימים בארץ מוסדות ביטוח ושירותים סוציאליים ועל הוועדה לתאם ולהשלים את החסר. בנושא הביטוח הפנסיוני קבע כותב המאמר: "כשישים אלף פועלים הנם כיום חברים בקופות התגמולין וקרנות הפנסיה השונות ובכדי למנוע כפילות יכוסו התשלומים (של העובדים ושל המעבידים), לביטוח לעת זיקנה מהכנסות קופות

⁶⁷⁸ **הוועדה הבינמשרדית**, זכרון דברים, 21.4.1949, א"מ, ISA.health-health-oooyazy.

⁶⁷⁹ ש.ם.

⁶⁸⁰ "מפלגת הפועלים המאוחדת – מצע לוועידה השביעית של הסתדרות העובדים הכללית", **על המשמר**, 10.2.1949, עמ' 5.

⁶⁸¹ עד מרס 1949 כיהן בנטוב כשר העבודה. לאחר העברת המשרד למפא"י שינוי שמו למשרד העבודה והביטוח העממי, שינוי המדיניות לתמיכה במיזוג הקופות ומינוי גולדה מאיר לשרה, החרים בנטוב את דיוני הוועדה הבינמשרדית. ראו, "לקראת ביטוח סוציאלי מקיף", **הארץ**, 23.3.1949, עמ' 2.

⁶⁸² **הוועדה הבינמשרדית**, זכרון דברים, 22.12.1949, א"מ, ISA.health-health-oooyazy.

אלה".⁶⁸³ עמדת האגף לביטוח עממי במשרד העבודה, כי הפרשות העובדים והמעבידים לקופות התגמולים ישמשו למימון ביטוח הזיקנה, העניקה למעשה למיזוג הסדרי הפנסיה הקיימים בביטוח הכללי, אך נדחתה על ידי הוועדה הבינמשרדית. אברהם דורון ראה בשינוי עמדתו של קנב ובקבלת גישתו על ידי הוועדה כבעלת השפעה מכרעת על עיצוב מדיניות הביטוח הפנסיוני בישראל לשנים רבות. זאת בזכות המגמה שנקבעה, ולפיה תהיינה הפנסיות שהעניק הביטוח הסוציאלי נמוכות ותושלמנה על ידי ביטוח פנסיוני וולונטרי.⁶⁸⁴

ב-29 בינואר 1950 הוגש דו"ח הוועדה לשרת העבודה גולדה מאיר,⁶⁸⁵ וכשבועיים לאחר מכן הוא הופץ לשרי הממשלה, כולל בקשה מראש הממשלה לדון בו.⁶⁸⁶ הדו"ח נאסר לפירסום על ידי משרד האוצר, כנראה על מנת למנוע דרישות לביצועו לפני דיון והחלטת ממשלה. פירסום הדו"ח התעכב כשלושה חודשים, אך חלק מהמלצותיו בעיקר אלה הנוגעות לביטוח הבריאות דלף לעיתונות ועורר ביקורת קשה בחוגי הימין, על רקע הכוונה לאחד את קופות החולים וליצור בכך מצב כי קופת החולים של ההסתדרות המשרתת כ-80 אחוזים מאוכלוסיית המדינה תשתלט בפועל על כל הביטוח הרפואי בארץ ותאלץ, בכוח תקנותיה, את רוב הציבור להצטרף כחברים להסתדרות.⁶⁸⁷ במאי 1950 פנה קנב לשר האוצר קפלן בבקשה לפרסם את הדו"ח:

טעות גדולה נעשתה לדעתי על ידי מניעת פרסום התכנית. זה לא רק הביא נזק לשמה הטוב של הממשלה אלא גם גרם לכך שהעיתונות המתנגדת לממשלה השתמשה ב"סודיות" זו על מנת לסלף את העובדות ולהפיץ כל מיני שקרים הן על חשבון הממשלה והן על התכנית. פרסום התכנית אינו מחייב לא את הממשלה ולא את הכנסת.⁶⁸⁸

⁶⁸³ "תכנון הביטוח הסוציאלי", **ירחון העבודה**, כרך א, גיליון 4, תל אביב, דצמבר 1949, עמ' 4.

⁶⁸⁴ אברהם דורון, **ביטוח לאומי 1949**, עמ' 22-23.

⁶⁸⁵ חתימת התכנית לביטוח סוציאלי, ארכיון הביטוח הלאומי (להלן: א"ל), 29.1.1950.

⁶⁸⁶ מכתב מאירסון (מאיר) לבן גוריון ולשרי הממשלה, 13.2.1950, א"מ, ISA-PMO-PMO-000vqi0.

⁶⁸⁷ ז' אלחנן, "לפני נישול אלפי רופאים ומאות רוקחים", **ידיעות אחרונות**, 12.2.1950, עמ' 2; ק' הילב, "ביטוח הבריאות או ביטוח השלטון", **הבוקר**, 24.2.1950, עמ' 3; ג' הל, "חוק הביטוח הרפואי – צעד ראשון להלאמת הרפואה", שם, 7.3.1950, עמ' 2; הני"ל, "ביטוח רפואי ממשלתי – לא על ידי קופת חולים", שם, 8.3.1950, עמ' 2; הני"ל, "ביטוח לכל או צנו כלכלי", שם, 9.3.1950, עמ' 2; הני"ל, "מה מציעים הרופאים הפרטיים", שם, 13.3.1950, עמ' 2.

⁶⁸⁸ מכתב קנב לקפלן, 12.5.1950, אב"ל.

קנב התייחס במכתב לאותם פרסומים לא מדוייקים בעתונות על דו"ח הוועדה והציע למעשה לפרסמו ללא התחייבות הממשלה לקבל את המלצותיו. חמישה ימים לאחר שליחת המכתב, הובא הדו"ח לדיון בממשלה ב- 17 במאי 1950. בישיבה הסביר קנב את הדו"ח לשרים. לא נערך דיון ולא התקבלו החלטות בנושא תוכן הדו"ח, אך הוסכם לפרסמו עם ההערה (ברוח הצעת קנב במכתבו לקפלן): "תוכנית זו הוצעה על ידי הוועדה הבינמשרדית לתיכנון ביטוח סוציאלי וטרם נידונה על ידי הממשלה לפרטיה".⁶⁸⁹ משמעות הסכמה זו וההערה הנילוות איליו היתה ש מסקנות הוועדה לא התקבלו כמדיניות רישמית של הממשלה. ב-19 במאי 1950, פורסם הדו"ח לציבור על ידי גולדה מאיר ויצחק קנב.

בנוגע לביטוח הפנסיוני הקיים, דנה הוועדה בהסדרים הקיימים ובמיוחד בקופות התגמולים. הוועדה התייחסה לבעיות בקופות התגמולים והדגישה את הצורך בשמירת ערך חיסכון העמיתים, את אי היכולת להעביר קופה (ואפילו קרן פנסיה), בעת שינוי מקום עבודה והיכולת ללוות כספים מהקופות למטרות שאינן פנסיוניות. הוועדה קבעה כי בהסדר הביטוח המקובל באמצעות קופות תגמולים "אין משיגים את המטרה – הבטחת הכנסה צנועה לעובד מזמן הפסקת העבודה עד למותו ולמות אשתו, למרות התשלומים הגבוהים ששילם".⁶⁹⁰ כמו כן הצביעה הוועדה על תוכניות הפנסיה הקיימות כהסדרים המעניקים מענה לפחות ממחצית האוכלוסייה העובדת. לכן, הוועדה המליצה כי קופות התגמולים והסדרי הפנסיה האחרים ישולבו עם ביטוח הזיקנה הכללי:

עם הנהגת הביטוח לעת זיקנה יהיה צורך לשלב את פעולות קופות התגמולין עם ביטוח זה, כדי למנוע תשלומים כפולים לאותה מטרה. הוועדה מציעה שמתשלומי המעביד והעובד לקופת תגמולין יופרש שיעור של 2.5 אחוזים מהשכר, ומזה 1.5 אחוזים מתשלום המעביד ו-1 אחוז מתשלום העובד לטובת ביטוח הזיקנה. באופן כזה לא יוגדלו התשלומים משני הצדדים. חבר הקופה ייחנה מכל הזכויות בביטוח-הזיקנה וגם החסכוניות בקופות התגמולין יגדלו בסכום שנשאר לאחר כיסוי התשלום לביטוח הזיקנה. לכשיוחלט על פנסיות-זיקנה מודרגות בהתאם לגובה השכר, אפשר יהיה לדון על מזיגת התשלומים לשני המוסדות.⁶⁹¹

⁶⁸⁹ מכתב קניבסקי (קנב), לזאב שרף מזכיר הממשלה, 26.6.1950, א"מ, ISA-PMO-PMO-000vqi0.

⁶⁹⁰ תכנית לביטוח סוציאלי, עמ' 197.

⁶⁹¹ שם, עמ' 198.

הצעת הוועדה השאירה את עצמאות הסדרי הפנסיה הקיימים, אך צימצמה את התשלומים למימנם על ידי העברת חלק מהתשלום למימון ביטוח הזיקנה הכללי. הצעת הוועדה נתנה למעשה עדיפות לאוכלוסייה המבוטחת בקופות התגמולים, שבהגיעה לגיל הפרישה תיהנה מגימלת הביטוח הכללי שבשלב ראשון תהיה שווה לכל האוכלוסייה, והן מהחיסכון בהסדרי הפנסיה, וזאת ללא תוספת בתשלום. עם זאת הוועדה השאירה פתח למיזוג מלא של הסדרי הפנסיה בביטוח הזיקנה הכללי, אם יוחלט על פנסיות זיקנה מדורגות על פי גובה השכר. אולם גם במצב עתידי זה, המליצה הוועדה על שמירת זכויותיהם וחסכוניותיהם של חברי הקופות שהצטרפו לפני החלת מיזוג כזה. ההצעה תאמה את עמדתו של קנב, שמשמעותה היתה מתן גימלת פנסיה נמוכה ושווה לכל האוכלוסייה, והשלמתה לגימלה מתאימה באמצעות ביטוח פנסיוני וולונטרי: "בזמן הראשון להנהגת הביטוח תבטחנה הפנסיות את מינימום הקיום. במקומות ומפעלים שיש להם קופות תגמולין יוכלו להבטיח פנסיות נוספות".⁶⁹²

בנושא גיל הפנסיה המליצה הוועדה, בהתחשב במצב הכלכלי של המדינה בראשית שנות החמישים, כי הגיל בו יחלו תשלומי גימלת הזיקנה יהיה 65 לגברים ו-60 לנשים. הוועדה היתה ערה לעובדה כי עיסוקים מסויימים דורשים מאמצים גופניים וחשופים לפגיעה ופחת גופני מוגבר. לעיסוקים כאלה (כדוגמת עבודה חקלאית באזורי אקלים קשה ועבודה במפעלי ים המלח), הוצע כי גיל תחילת קבלת גימלת הזיקנה יהיה 62. הוועדה הציעה לאפשר לעובד שמבקש להמשיך בעבודתו לדחות את גיל קבלת הגימלה ולתגמלו בגימלה גבוהה בהתאם לתקופת הדחיה.

אחד הנושאים המרכזיים בהצעות הוועדה נגע לנושא היקף הביטוח. הוועדה הציעה בהתאם לתפיסה כי ביטוח הזיקנה אינו נושא חשוב במדינה המתאפיינת באוכלוסייה צעירה במיוחד, שביטוח הזיקנה והנשארים "יקיף באופן הדרגתי את האוכלוסייה כולה ולא רק את העובדים השכירים והעצמאיים".⁶⁹³ כלומר לא ביטוח כללי לכל האוכלוסייה, אלא מימוש מדורג לפי סוגי אוכלוסייה. בתחילה אוכלוסייה עובדת, והשאר הדרגתית בתוך שנתיים. ההצעה החריגה מן הביטוח הכללי אוכלוסיות שלא הוגדרו כשכירים או עצמאיים. למשל סטודנטים שלא עובדים, נכים שאינם עובדים עקב מום אך לא זכאים לגימלה כלשהי ועקרות בית לא נשואות. הבעיה שנוצרה מהחרגה זו היתה האם לחייב אוכלוסיות אלו בדמי ביטוח, כשלמעשה ההמלצה הוציאה אותם מחוץ לביטוח. הוועדה לא מצאה פתרון לבעיה וקבעה כי הגיל בו תחול חובת התשלום לביטוח יהיה 18 לכלל אזרחי המדינה, בהתחשב בכך שהאוכלוסייה הלא

⁶⁹² שם, עמ' 201.

⁶⁹³ שם, עמ' 199.

מוגדרת כמבוטחת הינה קטנה ביותר והמצב הלא מוגדר הינו בדרך כלל זמני ולטווח קצר. הוועדה כללה בהצעתה לביטוח הפנסיוני גם גימלה לאלמנות ויתומים ומענק במקרה מות מבוטח. אשר להחלת החוק המליצה הוועדה בנושא הביטוח הפנסיוני כי העובדים השכירים יבוטחו החל מאוקטובר 1951, העובדים העצמאים שאינם מעסיקים יבוטחו מיולי 1952 ושאר האוכלוסייה החל מאוקטובר 1952.⁶⁹⁴

שלושה ימים לפני פרסום המלצות הוועדה הבינמשרדית, הרצה גינת, מרכז ועדת הפנסיה של ההסתדרות, לחברי מליאת הוועד הפועל, על עקרונות קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות. למרות שהוועדות עסקו בהיבטים שונים של הביטוח הפנסיוני (מעבר לקרנות פנסיה לקבוצת מבוטחים וביטוח פנסיוני כללי לאוכלוסייה המדינה), המליצו שתי הוועדות על עקרונות דומים של ביטוח פנסיוני. לדוגמא, גיל הפנסיה (גיל בו יחלו תשלומי הגימלה ומתן אפשרות להקדמת קבלת הגימלה על פי עיסוק גופני מאומץ או עבודה באזור אקלים קשה ואפשרות לאחר את מועד קבלת הגימלה), והבטחת פרנסה לנכים ולשאירים. בהמלצת הוועדה הבינמשרדית ניכרו השפעת המלצות שתי הוועדות הקודמות שעסקו בנושא ביטוח פנסיוני מטעם ההסתדרות: ועדת המכון לחקר סוציאלי מיוני 1948, והוועדה שליד הוועד הפועל של ההסתדרות מינואר 1949. ועדת הפנסיה ההסתדרותית לא התייחסה בשלב זה, להמלצה לשלב את הסדרי הפנסיה הקיימים (קופות התגמולים), עם הביטוח הלאומי המוצע, וכן לא להמלצה להעביר חלק מתשלומי העמיתים בקופות התגמולים למימון הביטוח הפנסיוני במסגרת הביטוח הלאומי המוצע.

1. המהלכים לחקיקת חוק הביטוח הלאומי

פירסום המלצות הוועדה הבינמשרדית, היה שלב מקדים לחקיקת חוק בנושא הביטוח הסוציאלי הכללי. חוק זה לא היה בעדיפות גבוהה בהתחשב בבעיות הסוציאליות הדחופות שהתעוררו בעקבות גל העלייה הגדול של תחילת שנות החמישים. לצורך גיבוש המלצות הוועדה להצעת חוק, הוקם במשרד העבודה צוות שהופעל על ידי גיורא לוטן, שהחליף את קנב כמנהל האגף לביטוח עממי במשרד העבודה, והיועץ המשפטי של משרד העבודה צבי בר ניב. עבודת הכנת החוק לוותה בביקורת ציבורית פוליטית במאמרי עתונות, בוועידות כדוגמת ועידת קופת חולים החמישית, בדיוני הוועד הפועל של ההסתדרות ובכנסת. הביקורת שהושמעה בעיקר מחוגי מפ"ם (לדוגמא: נאום חבר הכנסת אהרון ציזלינג בכנסת על כשלונות הממשלה,

⁶⁹⁴ נספח להצעות על תחיקת הביטוח הסוציאלי, 16.3.1951, א"מ, ISA-justice-justice-000rgin.

שצוטט במלואו **בעל המשמר**), נסבה הן על משך הזמן שעבר ממועד פירסום המלצות הוועדה,⁶⁹⁵ והן על סדר העדיפויות של הוצאות הממשלה ולפיו יש למדינה הוצאות דחופות יותר מטיפול בהקמת ביטוח סוציאלי כללי.⁶⁹⁶ הצעת חוק הביטוח הלאומי הוכנה בתקופה של המשך גל העלייה הגדולה ומשבר כלכלי חמור במאזן התשלומים של המדינה (הדלדלות יתרות מטבע החוץ עד כדי פגיעה בתפקוד המשק), אבטלה גבוהה והתמוטטות משטר הקיצוב. למשבר זה נלווה משבר פוליטי על רקע בעיות דת ומדינה שהוביל לבחירות לכנסת השנייה.

בהחלטות שקיבלה הממשלה על מימוש תכנית לביטוח הסוציאלי ב-1951, התקבל העיקרון כי השירותים הסוציאליים הקיימים מחייבים תחיקה, תיקונים ותיאום. הוסכם כי חוק הביטוח הלאומי יכלול בשלב ראשון ביטוח לכלל אוכלוסיית המדינה לנושאים: זיקנה, אלמנות, יתמות והענקה למשפחת נפטר. לאזרחים עובדים ולחקלאים נוספו ביטוחי מחלה, אמהות, תאונות עבודה ונכות. כן הוחלט כי שלב זה של החוק יבוצע בהדרגה: באוקטובר 1951 לעובדים שכירים, ביולי 1952 לעובדים עצמאיים שאינם מעסיקים, ובאוקטובר 1952 זיקנה אלמנות ויתמות לכלל האוכלוסייה.⁶⁹⁷ על רקע מערכת הבחירות הקרבה, אישרה הממשלה בסוף מרס 1951, תוכנית לחקיקת חוק לביטוח סוציאלי שהוגשה על ידי קנב. התוכנית הובאה לידיעת הציבור במסיבת עיתונאים מיוחדת שבה הודיעה הממשלה כי התוכנית שאושרה, הסתמכה על דו"ח הוועדה הבינמשרדית וכי הממשלה הקימה ועדה אחרת שנועדה לנסח את החוק. כן דווח:

בשלב הראשון יכלול הביטוח את כל האנשים והיישובים המרוכזים [הכוונה לעובדים שכירים וליישובים שאינם קיבוצים], ורק בשלב מאוחר יותר יכלול בביטוח כל שאר האזרחים הבודדים. ההנחות שאושרו אתמול על ידי הממשלה מבוססות על הקיים במדינה

⁶⁹⁵ ברוך לין, "יוגשם הביטוח הסוציאלי מיד", **על המשמר**, 20.6.1950, עמ' 2; "ביטוח סוציאלי במדינת ישראל, מהחלטות הוועידה החמישית של קופת חולים, **דבר**, 20.6.1950, עמ' 5; א' לוי, "התוכנית הממשלתית לביטוח סוציאלי וסיכוי הגשמתו", **על המשמר**, 26.6.1950, עמ' 2; "ביקורת קשה הוטחה בכנסת כלפי הממשלה, החדשה-ישנה", שם, 1.11.1950, עמ' 1; "ביטוח סוציאלי למדינה", שם, 27.3.1951, עמ' 1.

⁶⁹⁶ קנב, "תוכנית הביטוח הסוציאלי לאור הבחינה הכלכלית", **דבר**, 2.6.1950, עמ' 22-23.

⁶⁹⁷ ישיבת הממשלה ל"ח, 29.3.1951, א"מ, ISA-PMO-PMO-000bchq.

כלומר על קופת החולים המוסדות הסוציאליים וכו'. החוק יתאם את פעולותיהם. מוסדות אלו ישמשו בחזקת מכשירי ביצוע של החוק.⁶⁹⁸

הודעת הממשלה הבהירה כי חוק הביטוח הסוציאלי יחול בהדרגה, כפי שהציעה הוועדה, תחילה על העובדים השכירים ובשלב מאוחר יותר על כלל האוכלוסייה. בנושא ביטוח הבריאות והפנסיה, נקבע בתוכנית כי מוסדות הבריאות והמוסדות הסוציאליים, ובהם מוסדות הביטוח הפנסיוני, ישמרו על עצמאותם והחוק יתאם את פעילותם.⁶⁹⁹ להודעת הממשלה שנמסרה בתקופת בחירות היו תגובות רבות בעיתונות. עזריאל קרליבך, עורך **מעריב** ליגלג על ההודעה וייחס אותה לתעמולת הבחירות: "כללו של דבר גן עדן עלי אדמות כל זקן יקבל פנסיה, וכל אלמנה ויתום יקבלו פנסיה, וכל נכה יקבל פנסיה- בערב בחירות".⁷⁰⁰ עיתון **הארץ** האשים את הממשלה שהחלטתה הינה תעמולת בחירות מפני שלא ניתן עקב מצבה הקשה של המדינה להנהיג ביטוח סוציאלי:

הסיבה שבגללה נשארה התוכנית לביטוח סוציאלי במשך כל השנים הללו חומר לנאומים בלבד ולא הוגשו לכנסת חוקים בנידון זה, אינה נעוצה בעובדה שטחנות אספתנו המחוקקת טוחנות לאט. לכל אדם אחראי המכיר את מצבנו הכלכלי היה ברור שאין השעה כשרה להנהגת ביטוח סוציאלי לאומי [...] במקום להחדיר הכרה זו להמוני העם, באים עכשיו בהצעת חוק לחזק את האשליות בציבור הרחב. אפילו נסכים שיהיה לדיון על הביטוח הסוציאלי שיתקיים בקרוב בכנסת רק ערך תעמולתי בלבד, הרי עלינו לומר שזוהי תעמולה המזיקה לציבור הישראלי.⁷⁰¹

⁶⁹⁸ "ביטוח סוציאלי לכל אזרח מדינת ישראל", **דבר**, 29.3.1951, עמ' 1.

⁶⁹⁹ ההמלצה ליישם את ביטוח הזיקנה תחילה על העובדים השכירים בלבד, התקבלה בהסתייגות. לדוגמא בחוות דעת שהעבירה היועצת המשפטית, ולימים השופטת המחוזית, לוטה הנמן-שטראוס, לשר המשפטים פנחס רוזן קבעה היועצת כי בהמלצה "שוררת ערבוביה ניכרת בקביעת היחסים שבין השירותים וההענקות ובין ההנחות להנאה מהם (ביטוח בתמורה או שירות המדינה)". מכתב לוטה הנמן שטראוס לשר המשפטים רוזן, 4.10.1950, א"מ, ISA-justice-justice-000rgin.

⁷⁰⁰ עזריאל קרליבך, "הנה ימים באים", **מעריב**, 1.4.1951, עמ' 4.

⁷⁰¹ "מיום ליום – הכרזות ומדיניות כלכלית", **הארץ**, 2.4.1951, עמ' 2.

במאמר מערכת זה, הזהיר **הארץ** מפני הנזק שמחוללת הצעת החוק המחזקת אשליות לפיהן הממשלה יכולה לממש חוק לביטוח סוציאלי לאומי. העיתון **חרות** ראה בחוק תעמולת בחירות והצביע על כך שהתוכנית אינה חדשה ולא יושמה בעבר עקב הקשיים הכלכליים.⁷⁰² שבועיים אחרי כן פירט **חרות** את תוכנית הביטוח הסוציאלי על פי תפיסתו, והציגה כביטוח כללי שבו "על המדינה לקבל אחריות מלאה בעד מוסדות הביטוח העממי לרבות קופת חולים, קופות תגמולין, לשכות עבודה ויתר מוסדות הבריאות והביטוח הסוציאלי".⁷⁰³

בסוף חודש מאי 1951 סיימה הוועדה המיוחדת את ניסוח החוק. הוועדה לא הגיעה להסכמות מלאות והעבירה להכרעת הממשלה סוגיות אחדות בנושאי בריאות ומינהלה. בנושא הביטוח הפנסיוני הטילה הוועדה על המדינה חובת השתתפות במימון ביטוח הזיקנה מוגבלת לעשרים אחוז מההכנסות שיקבל המוסד לביטוח לאומי מדמי ביטוח זיקנה והשארים. כלומר, המוסד לביטוח לאומי יגבה מהמבוטחים פרמיה לכיסוי ביטוח הזיקנה, ולפרמיה זו תוסיף המדינה עד עשרים אחוז מסך גבייה זו בכל שנה. משרד האוצר התנגד להחלת הביטוח על כלל האוכלוסייה ותבע כי ביטוח הזיקנה יחול רק על אוכלוסייה עובדת ושארית הקרובים ביותר – אשה וילדים. שאר האוכלוסייה תטופל במסגרת סעד סוציאלי.⁷⁰⁴ בעקבות לחץ מצד שר המשפטים פנחס רוזן מהמפלגה הפרוגרסיבית שנתמך על ידי ציבור הרופאים, עלה נושא החוק לדיון מחודש בממשלה ב-13 ביוני 1951.⁷⁰⁵ הדיון זומן על פי החלטת הממשלה שהתקבלה ב-29 במרס, במטרה לדון בהסתייגויות להצעת החוק.⁷⁰⁶ בפועל נסב הדיון רק על האפשרות להגיש את הצעת החוק שעובדה הוועדה לקריאה ראשונה בכנסת. למרות התנגדותה של שרת העבודה (שדרשה לקיים דיון בהסתייגויות), התקבלה החלטה להעביר את הצעת החוק לדיון בכנסת.⁷⁰⁷ ב-27 ביוני החליטה הממשלה כי הצעת החוק שתוגש לקריאה ראשונה בכנסת תצומצם ויכללו בה שלושה ענפי ביטוח: זיקנה, שארים ואמהות.⁷⁰⁸ בהודעה לעיתונות הוסבר כי הצעת החוק צומצמה (לא נכלל בה סעיף הבריאות) עקב המצב הכלכלי: "הממשלה החליטה להגשים את המפעל החשוב הזה שלב שלב ובתקופה הראשונה עד שיהיה

⁷⁰² "תחיקת תעמולה לקראת הבחירות", **חרות**, 1.4.1951, עמ' 2.

⁷⁰³ "החלטות הוועדה הכלכלית של חרות", **חרות**, 15.4.1951, עמ' 3.

⁷⁰⁴ הצעת חוק הביטוח הלאומי תשי"א-1951, ארכיון הכנסת (להלן: א"כ); חוק הביטוח הלאומי הצעות לשינויים בחוק, אב"ל.

⁷⁰⁵ דורון, **ביטוח לאומי**, עמ' 43; החלטת הממשלה, 16.6.1951, א"מ, ISA-PMO-PMO-000bchq.

⁷⁰⁶ החלטת ממשלה, 16.6.1951 (תחיקת הביטוח הסוציאלי), א"מ, שם.

⁷⁰⁷ מכתב גולדה מאיר לבן-גוריון, שרת, לבון ודב יוסף, 13.6.1951, א"מ, שם.

⁷⁰⁸ א"מ, ISA-PMO-PMO-000bchq. להחלטה לא נמצא פרוטוקול דיון מפורט.

סיפק בידי הממשלה להרחיבו על תחומים אחרים, יקיף הביטוח שלושה ענפים: ביטוח זיקנה, ביטוח הנשאים [אלמנות ויתמות], וביטוח אמהות".⁷⁰⁹ בדיווח על הדיון בממשלה נמסר:

כאשר נידונה אתמול בממשלה הצעת החוק על ביטוח לאומי, היו שרים שסברו שעם כל חשיבותה של התוכנית והחזון הכרוך בה הרי ביצועה לאלתר אינו עומד בהתאמה למצב הכלכלי שלנו. כתוצאה מכך צומצמה התוכנית שהובאה על ידי שרת העבודה והחלק החשוב על ביטוח מחלה הושאר למועד מאוחר יותר.⁷¹⁰

הביטוח הפנסיוני שהוצע בהצעת החוק כלל את תושבי ישראל שמלאו להם 18 שנה ועיקר פרנסתם על עבודה, מלאכה, מסחר או משלח יד אחר. כלומר, אוכלוסייה עובדת. הפרמיה שנדרשה מהמבוטחים נקבעה ל-0.6 אחוזים מהשכר. השתתפות הממשלה הוגבלה, כפי שקבעה הוועדה המיוחדת, ל-20 אחוזים מהכנסות שיקבל המוסד לביטוח מדמי הביטוח לזיקנה. הביטוח הפנסיוני הבטיח למבוטח קיצבה בהגיעו לגיל 65 (אשה בגיל 60), ולאחר שפרש מכל עבודה. גבר או אשה שהמשיכו לעבוד אחרי גיל זה יקבלו את הקיצבה בהגיעם לגיל 70. הקיצבה נקבעה לסכום אחיד ברמת מינימום קיום וכללה תוספות משפחה ותק בביטוח ותוספת יוקר. מבוטח שהגיע לגיל ופרש מעבודה אך היה בעל הכנסה ממקור אחר קיבל קיצבה מופחתת.⁷¹¹ ב-9 ביולי 1951, שלושה שבועות לפני הבחירות, הוגשה הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת.

ז. חוק הביטוח הלאומי

הבחירות לכנסת השנייה שהתקיימו ביולי 1951, חיזקו בצורה ניכרת את מפלגת הציונים הכלליים. במשא ומתן להרכבת ממשלה, העלו חברי הציונים הכלליים דרישות בנושא הביטוח הסוציאלי. דרישותיהם אלו נועדו בין השאר להפחית מכוחה של ההסתדרות. כתנאי להשתתפותם בקואליציה עם מפא"י דרשו

⁷⁰⁹ "הוכן חוק הביטוח הלאומי", **דבר**, 28.6.1951, עמ' 1.

⁷¹⁰ "הקריה", **מעריב**, 28.6.1951, עמ' 4.

⁷¹¹ **רשומות**, הצעות חוק 86, ספטמבר 1951.

הציונים הכלליים למעשה את הלאמת קופת החולים במסגרת ייסוד שרות רפואי כללי באחריות ובעלות המדינה. ניסיון אחר לו היתה שותפה גם מפלגת חרות היה לעגן בחוק את שליטת המדינה על הביטוח הסוציאלי, וזאת על ידי העברת הנושא מוועדת העבודה לוועדה לשירותים ציבוריים של הכנסת. חבר הכנסת שמחה בבה מהציונים הכלליים, הסביר כי העברת ענייני הביטוח הסוציאלי לוועדת השירותים הציבוריים תואמת את "השיטה הנהוגה במדינות האנגלו-סאכסיות שבהן הגיע הביטוח הסוציאלי לשלב התפתחות גבוה ביותר, באשר המדינה היא בעלת הבית עליו ובאופן ישיר מספקת ונותנת לאזרחים את השירותים הדרושים".⁷¹² הצעה זו נתמכה גם על ידי חברת הכנסת שושנה פרסיץ מהציונים הכלליים ועל ידי חבר הכנסת יוחנן בדר מתנועת החרות, שהסביר:

הגישה המתונה היא, שהביטוח הסוציאלי היא ענין מצומצם אך ורק לפועלים. הגישה השניה, הראדיקאלית יותר היא, שבמסגרת הביטוח הסוציאלי יש לכלול את העם כולו – שהשירותים יהיו שווים לכולנו ואילו החובות לגבי קרן הביטוח ישתנו בהתאם ליכולת המבוטחים אבל הביטוח הסוציאלי יכלול את העם כולו [...] להשאיר את עניני הביטוח הסוציאלי בסמכות ועדת-העבודה, זהו דבר חמור מאד כאילו אומרים על-ידי כך, שהאיש שאיננו פועל חייב אמנם לתרום למען הביטוח הסוציאלי, ועליו גם להינות ממנו, אך הוא זר ואינו שייך לכל הענין הזה, המבוסס על יחסי עבודה ולא על יחס הגומלין של בני עמו.⁷¹³

הדרישה להעברת הטיפול בביטוח הסוציאלי לוועדת השירותים הציבוריים נבעה מהחשש כי אם יטופל הנושא במסגרת יחסי העבודה, הוא ינוהל בפועל על ידי ההסתדרות הנשלטת על ידי מפלגות הפועלים, וכך ארגון העובדים העיקרי במשק ינהל את מפעלי הביטוח הסוציאלי. העברת הטיפול לוועדת השירותים הציבוריים תוודא כי הביטוח הסוציאלי ינוהל ויפוקח על ידי המדינה כשירות ציבורי לכלל אזרחי המדינה ולא רק לאזרחים המוגדרים כעובדים, וכך לא יטופל בוועדת העבודה כאחת מבעיות תנאי העבודה בארץ.

⁷¹² דברי הכנסת, 10.9.1951, כרך 10, עמ' 17-18.

⁷¹³ שם, עמ' 17.

בתשובה לבקשה, טענה שרת העבודה, כי הצעת הממשלה לביטוח סוציאלי "כוללת את כולם". ההצעה הוסרה ברוב קולות של סיעות הפועלים ובכללן מפא"י, מפ"ם מק"י ופועלי אגודת ישראל.⁷¹⁴

ב-7 באוקטובר 1951 הוצגה הממשלה החדשה בכנסת. היא כללה 61 חברי כנסת, ללא השתתפות הציונים הכלליים, שתביעתם להלאמת קופת חולים נדחתה וללא השתתפות מפ"ם. נושא תוכנית הביטוח הסוציאלי הופיע בקווי היסוד של הממשלה, שהתחייבה לכוון "בשלבם שונים ביטוח עממי של חובה לכל התושבים, לאישפוז ולידה ומקרי תחלואה, זיקנה, אלמנות, נכות וחוסר עבודה".⁷¹⁵ קווי יסוד אלו תיארו ביטוח סוציאלי נרחב מהביטוח שהוגש ביולי לקריאה ראשונה ועורר ביקורת על הממשלה מצד נציגי מפ"ם שדרשו לקבל פירוט תוכניות הממשלה להקמת ביטוח סוציאלי.⁷¹⁶ לאחר קביעת קווי היסוד חזרה הממשלה ודנה בחוק. בנושא הביטוח הפנסיוני, קיבלה הממשלה החלטה להטיל על ועדה שכללה באי כח ממשרד האוצר, הבריאות המשפטים הסעד והעבודה להשלים את פרק ביטוח הזיקנה בהצעת החוק.⁷¹⁷ הסעיף שנדרש להשלמה היה הסעיף שקבע על מי יחול ביטוח הזיקנה. הצעת החוק מיולי 1951 בוטלה ובמקומה הוגשה לכנסת בדצמבר 1951 הצעת חוק חדשה, שכללה גם ביטוח נגד פגיעות בעבודה.

ב-5 בפברואר 1952, באווירת ביטול הדרגתי של משטר הצנע והנהגת מדיניות כלכלית חדשה שבמרכזה איזון תקציב הממשלה וצמצום ההוצאה הציבורית, הציגה שרת העבודה מאיר את הצעת החוק המחודשת בפני הכנסת. בתחילת דבריה היא תיארה את הביטוח הלאומי כמימוש אידאולוגיה יסודית של תנועת הפועלים וההסתדרות: "בראשית דרכה של תנועת הפועלים בארץ הונח העיקרון של עזרה הדדית ודאגה לחלש. זה הפך ליסוד היסודות של ההסתדרות העובדים".⁷¹⁸ מאיר סקרה את מפעלי העזרה ההדדית של ההסתדרות והבהירה כי החוק מעביר את נושא הביטוח הסוציאלי ממסגרת התנדבותית למסגרת מחייבת. בנושא הביטוח הפנסיוני הדגישה השרה את הרכב האוכלוסייה הצעיר של המדינה, שנשאר כך גם לאחר קליטת עלייה מבוגרת, נתון שהיתה לו השפעה על תקופת האכשרה לקבלת קיצבת זיקנה. תקופת זו נקבעה לחמש שנים מיום הנהגת הביטוח, כלומר נכללו בו נשים עד גיל 55 וגברים עד גיל 60. בפירוט ביטוח הזיקנה בהצעת החוק הסבירה כי האוכלוסייה המבוטחת כוללת את כלל אזרחי ישראל מגיל 18. שיטת

⁷¹⁴ שם, עמ' 18-19; "וועדות הכנסת – כמו בכנסת הראשונה", על המשמר, 11.9.1951 עמ' 1, 4; "הורכבו ועדות הכנסת", דבר, 11.9.1951, עמ' 1.

⁷¹⁵ דברי הכנסת, 7.10.1951, עמ' 200.

⁷¹⁶ שם, 8.10.1951, עמ' 230.

⁷¹⁷ מכתב מזכיר הממשלה לשרת העבודה, 6.11.1951, א"מ, ISA-PMO-PMO-000bchq.

⁷¹⁸ דברי הכנסת, 5.2.1952, עמ' 1212.

הפנסיה נותרה אחידה ללא תלות בהכנסה או שכר, אך הוגבלה לאזרחים שהכנסתם ממקור אחר לא גבוהה מ-50 ל"י (75 ל"י לשארי נפטר). הוצע כי קיצבת הפנסיה תוצמד למדד המחירים לצרכן (לא נקבע מה שיעור ההצמדה). נקבע מנגנון תוספת ותק, ולפיו מעל עשר שנות חיסכון תגדל הפנסיה בשעור שני אחוזים לשנה עד מכסימום תוספת של חמישים אחוזים מהפנסיה הבסיסית. בעת הגשת הצעת החוק חושב כי עובד שפרש מעבודה בגיל 65 אחרי עשרים שנות עבודה יגיע לפנסיה מכסימלית מהביטוח הלאומי בסך 24 ל"י לחודש. עובד שימשיך לעבוד יקבל בגיל 70 מענק מיוחד וקיצבת הפנסיה שלו תגיע ל-30 ל"י. יש לציין כי באוקטובר 1951 היה השכר החודשי הממוצע לפועל במשק 80 ל"י, השכר בשרות המדינה נע בין ספטמבר 1951 ועד סוף 1953 מ-78 ל"י ל-140 לפקיד בדרוג בינוני ומ-150 ועד 230 ל"י לחודש לפקידות הבכירה, שכר חברי הכנסת ב-1952 היה כ-120 ל"י לחודש כולל תוספת למשפחה.⁷¹⁹

הפנסיה הבסיסית שתוכנית הביטוח הלאומי העניקה לזוג היתה בפועל כרבע, ובתוספות לקיצבה עבור משפחה וותק כשליש משכרו הממוצע של פועל וכ-21 אחוזים משכר ממוצע של עובד מדינה. קיצבת הפנסיה נקבעה, כפי שתוכננה, לקיצבה בסיסית ביותר המספיקה לצרכי קיום בלבד וערכה כ-25 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. עקב תהליכים אינפלציוניים במשק הלכה הקיצבה ונשחקה במהירות ובשנת 1965 פחתה הקיצבה לכעשרה אחוזים בלבד מהשכר הממוצע במשק.⁷²⁰

הדיון בכנסת בקריאה הראשונה התאפיין בתמיכת כל המפלגות ואפילו בהצעות להרחיב את תחולת החוק, כגון הצעתו של חבר הכנסת מהציונים הכללים בן ציון הראל, שדרש לכלול בחוק גם את ביטוח הבריאות. הוא הסכים להכיל את ביטוח הבריאות בהדרגה ולהתחיל בביטוח אישפוז לכל האוכלוסייה.⁷²¹ הצעות להרחבת הביטוח נשמעו גם מנציגי מפ"ם. חבר הכנסת חנן רובין אמר כי ההשתתפות הקטנה של הממשלה בביטוח והאפשרות כי מימון ביטוח זה יבוא מכספי קופות התגמולים, עלולים להרוס את הסדרי הפנסיה הוולונטריים:

⁷¹⁹ "ההחלטה על העלאת השכר ופרושה המעשי", **הצופה**, 2.1.1952 עמ' 2; "שכר חברי הכנסת אושר אתמול סופית", **חרות**, 26.3.1952, עמ' 4; "האמנם הקפאת שכר?", **דבר**, 17.12.1952, עמ' 6; **דברי הכנסת**, 6.2.1952, עמ' 1238.

⁷²⁰ אברהם דורון, "הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 8 (1998), עמ' 398-423.

⁷²¹ **דברי הכנסת**, 11.2.1952, עמ' 1252.

דובר על כך, שדרושים 5.2 אחוזים משכר העבודה למימון ביטוח זיקנה, קבורה, אלמנות ועוד. מאותם 5.2 אחוזים, על הפועל לשלם אחוז אחד, ועל נותן העבודה אחוז וחצי. אותם 5.2 אחוזים נלקחים מקופת התגמולים. אותו החלק שהמדינה נותנת לביטוח הזיקנה הוא זעיר מזעיר, כלומר תוספת של 10 אחוזים לאותם 5.2 אחוזים. אם אני מבטא זאת במספרים מדוייקים, הרי כל מה שהמדינה נותנת לביטוח לעת זיקנה, הוא, איפוא, רבע אחוז משכר - העבודה. מכאן, שקשה לי להבין, על מה ההתפארות בחוק הביטוח הלאומי כפי שהוצע. אבקש מאת חברי ההסתדרות הכללית בבית הזה לשים לב לכך, שלקחת 5.2 אחוזים מכספי קופת התגמולים משמעותה חמורה, כי לרוב קופות התגמולים בארץ, במידה שהן אינן קופות תגמולים במקומות עבודה בעלי אופי פקידותי, מפרישים 4-5 אחוזים ואם מפחיתים מזה 5.2 אחוזים אין לקופות התגמולים הרבה מה לעשות. [...] פירושה של ההצעה שלפנינו, אם לא לומר שבכוחה להרוס, הרי צריך לפחות לומר, שבכוחה להטיל בספק רציני את כל תכניות הפנסיה של אותה קופה. הטעם לביטוח לעת זיקנה הוא בזה, שהוא יהיה נוסף לקיים, אך אם אנו נוגעים בקיים ומעבירים 5.2 אחוזים מכספי קופת התגמולים לכספי המוסד המתנהל, כפי שנראה באופן אדמיניסטרטיבי, ביורוקראטי, הרי לא נוסף לקיים, אלא ניקח ממנו ונעביר מה שלקחנו מקופה אחת לקופה אחרת.⁷²²

בהסבר מפורט זה הוכיח רובין כי מימון ביטוח הזיקנה באמצעות הסטת חלק מהפרשות העובד והמעביד לקופות תגמולים אל הביטוח הלאומי, משמעותו העברת כסף מהסדר פנסיוני אחד לשני ולא השלמה לקיצבת הזיקנה הנמוכה. בנוסף, רובין הסב את תשומת לב חברי הכנסת שהם גם חברי ההסתדרות, כי ההפרשה שתשאר לקופות התגמולים נמוכה ולעיתים לא תשאר כלל הפרשה והקופות תפסקנה להתקיים בפועל. רובין, בשם מפ"ם, הציע על כן כי אם הממשלה רוצה אכן לקיים ביטוח זיקנה, שתממן אותו בעצמה ולא באמצעות קופות התגמולים. אף אבניאל מחרות הסכים כי מימון ביטוח הזיקנה באמצעות חלק מההפרשות לקופות התגמולים יפגע בקופות אך מסקנתו מכך היתה שונה לחלוטין: "רצוני לשאול את שרת העבודה מדוע אנו הורסים מפעל חשוב זה. מדוע הכפילות ומדוע לא נמזג אותו לביטוח

⁷²² שם, עמ' 1256-1257.

הזיקנה".⁷²³ אבניאל חזר להצעתו לוועדה הבינמשרדית בדבר מיזוג קופות התגמולים עם ביטוח הזיקנה.⁷²⁴ טיעונו של אבניאל נסמך גם הפעם על הכפילות בתשלומים וכן כי הקופות, על פי הצעת החוק, תאבדנה את יכולתן לשמש כהסדר פנסיוני. הסתייגות אחרת, גם היא בכיוון המרחיב, היתה של חבר הכנסת אליעזר שוסטק מחרות שניהן במקביל כמוזכיר הסתדרות העובדים הלאומית. הוא צידד בתפיסתו של קנב על שיטת הפנסיה ולפיה כל החוסך זכאי לקבל קיצבה ללא קשר להכנסתו בהגיעו לגיל המתאים, והסתייג מהצעת החוק שקבעה כי עובד בגיל 65 שממשיך לעבוד או שיש לו הכנסות אחרות, יקבל עד גיל 70 קיצבה על פי מבחן הכנסה.⁷²⁵ בתשובתה טענה מאיר כי קופת התגמולים תמשיך להתקיים כביטוח וולונטרי כפי שהסדר פנסיוני זה המשיך להתקיים בבריטניה גם אחרי יישום המלצות ועדת ברידג' בשנות הארבעים. אשר לנושא כפילות התשלומים לביטוח זקנה, החוק ידאג שלא יהיו תשלומי חובה כאלה.⁷²⁶

הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ללא התנגדות. העיתונות קיבלה את הצעת החוק בחיוב תוך קריאה להרחבתו, ועיתוני מפ"ם ומק"י, **על המשמר וקול העם**, קראו להטלת עול מימונו על הרשויות.⁷²⁷ עקב מורכבותו של החוק המוצע, הוקמה במסגרת ועדת העבודה של הכנסת ועדה משנה מיוחדת בראשותו של ראובן שרי ממפא"י להכנת החוק לקריאה שניה ושלישית.⁷²⁸ בסוף 1952 הצטרפה מפלגת הציונים הכלליים לקואליציה. הצטרפות הציונים הכלליים לקואליציה הגבירה את דאגת מנהיגי מפ"ם מפני "הלאמת" קופות התגמולים ומיזוגם בביטוח הלאומי, תוך ביטול החסכוניות האישיים של חברי הקופות. בנובמבר 1952, הופיעו בפני וועדת המשנה נציגי ההסתדרות והתאחדות התעשיינים. נציגי ההסתדרות היו ברוך לין וצבי גינת שהשתתפו ואף הובילו באותה עת את מהלכי ההסתדרות להקמת קרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות. לין הציע לוועדה שאת הביטוח הלאומי ינהלו המבוטחים בשיתוף נותני העבודה

⁷²³ שם, עמ' 1286.

⁷²⁴ מכתב אבניאל אל קנב, 29.11.1949.

⁷²⁵ **דברי הכנסת**, 11.2.1952, עמ' 1260.

⁷²⁶ שם, עמ' 1310-1311.

⁷²⁷ "הצעת חוק הביטוח הלאומי על שולחן הכנסת, כולל בשלב ראשון ביטוח מות, ביטוח זיקנה, נפגעי עבודה ואמהות", **הבוקר**, 6.2.1952, עמ' 1; "החל הדיון בכנסת על חוק הביטוח הלאומי", **על המשמר**, 12.2.1952, עמ' 1; "מק"י תובעת מימון הביטוח הלאומי על חשבון המעבידים המדינה והרשויות המקומיות", **קול העם**, 12.2.1952, עמ' 1.

⁷²⁸ בין חברי ועדת המשנה של ועדת העבודה שהכינה את החוק לקריאה שניה ושלישית היו חברים בעלי השכלה רלוונטית לנושא הביטוח הסוציאלי כגון: זינה טברסקי (מפא"י) – עובדת סוציאלית בהשכלתה, אסתר וילנסקה (מק"י), – סוציולוגית, בן ציון הראל (ציונים כלליים) – רופא. וכן הרבו לקחת חלק בדיונים יושב ראש הוועדה ראובן שרי (מפא"י), משה קלמר (הפועל המזרחי), הרצל ברגר (מפא"י) – משפטנים ובנימין אבניאל (חרות) – כלכלן. לרוב הדיונים בוועדה הוזמנו: צבי בר ניב היועץ המשפטי של ועדת העבודה, יצחק קנב מקופת החולים הכללית, נציגי משרד העבודה ובהם גיורא לוטן לימים מנהל הביטוח הלאומי, ונציגי משרד המשפטים מ' גלס.

ובפיקוח הממשלה. בהצעתו הוא הסתמך על ניסיון ההסתדרות בניהול מוסדות לביטוח סוציאלי. כן הציע לין לשמור על עיקרון הצמדת קיצבאות הפנסיה של הביטוח הלאומי למדד המחירים לצרכן כדי למנוע את שחיקתן. גינת תבע בשם ההסתדרות לבטל את הסעיף בחוק על פיו תקוזז קיצבת הזיקנה של אדם שבנוסף לקיצבה מהביטוח הלאומי יש לו הכנסה ממקור אחר בגובה של 50 ל"י ויותר. הקיזוז שנקבע בחוק היה בגובה הסכום שמעל 50 ל"י שהתקבלו מהכנסה נוספת זו. לדבריו, סעיף זה פוגע בעובדים שחסכו בקופות תגמולים ופנסיה ומפלה אותם לרעה בשל העובדה כי חסכו מהכנסתם לעת זיקנה. במקום סעיף זה הציעו נציגי ההסתדרות כי קיזוז הקיצבה יהיה מהכנסה הגבוהה מ-80 ל"י או 120 ל"י וכן כי הקיזוז יתבצע "פרט אם הכנסה נוספת זו באה ממוסדות סוציאליים, כספי תגמולין, קרנות ביטוח של פועלים או חברות ביטוח אחרות".⁷²⁹ בהצעה זו ביקשה ההסתדרות לעקר את הסעיף מתוכנו ובכל מקרה דרשה כי תשלומים מקופות תגמולים או פנסיה לא יגרמו להפחתת קיצבת הזיקנה על פי חוק הביטוח הלאומי. בדיון הבהיר היועץ המשפטי לוועדת העבודה כי הסעיף כנראה יבוטל.⁷³⁰

בהמשך להופעת נציגי ההסתדרות, עלתה לדיון בוועדה סוגיית הקשר בין החוק המוצע ובין קופות התגמולים. אבניאל, שכבר ב-1943 העיר בספרו על העומס שההפרשות לקופות תגמולים מטילות על המעבידים, הודיע לוועדה: "אני אציע ואעמוד על כך גם פה וגם במליאה שיבוטלו קופות התגמולים ושקצבת הזיקנה תוגדל בכפליים או בשני שלישים".⁷³¹ בהסבר להודעתו הגדיר אבניאל את הכספים שנצברו בקופות התגמולים ככספי עובדים ומעבידים שנקחו לצורך ביטוח פנסיוני. לכן ישמשו כספים אלו לתשלום קיצבאות פנסיה שיש לשלמם מיד לאזרחים שיגיעו לגיל המזכה עם כניסת החוק, וזאת "אם אינני טועה מתכוננת ההסתדרות לעשות בדיוק אותו דבר עם קופות התגמולים שלה".⁷³² אבניאל נסמך בדבריו על החלטת מועצת ההסתדרות ה-ס"ו בסוף אוקטובר 1952 ולפיה הוטל על הוועד הפועל להקים קרן פנסיה לכלל עובדי ההסתדרות. תכנית קרן הפנסיה שהתגבשה באותה עת בהסתדרות כללה העברה של הכספים וזכויות העמיתים בקופות התגמולים לקרנות פנסיה מרכזיות. ההבדל בין תוכנית ההסתדרות והצעתו של אבניאל התמקד בשליטה בהסדר הפנסיוני. בעוד שבמעבר לקרנות פנסיה נועדה השליטה להיות בידי ההסתדרות, בתוכנית אבניאל השליטה בכספים ובהסדר הפנסיוני אמורה היתה לעבור

⁷²⁹ "הצעות תיקונים ושינויים של ההסתדרות בהצעת חוק הביטוח הלאומי תשי"ב 1951", נובמבר 1951, א"מ, ISA-knesset-knesset-0004e3u.

⁷³⁰ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 1/ב, 25.11.1952, א"כ. בפועל אכן לא נכלל סעיף זה בחוק.

⁷³¹ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 4/ב, 29.12.1952, א"כ

⁷³² שם.

למוסד לביטוח לאומי שעתיד לקום כמוסד ממלכתי.⁷³³ אפשרות אחרת שהציע היתה להעביר את הכספים למדינה ולפטור את העמיתים מתשלום לביטוח הלאומי בגובה חסכוניותיהם האישיים. הצעתו של אבניאל לא נדחתה על הסף והוועדה נחלקה ביחס אליה. חברת הכנסת ז'ניה טברסקי ממפא"י התנגדה לה, חבר הכנסת הראל בן ציון מהציונים הכלליים צידד בה, אך הציע לתת לעמיתי הקופות זכויות יתר בגין אובדן חסכוניותיהם שיעברו לביטוח הלאומי. חבר הכנסת משה קלמר מהפועל המזרחי הציע להשאיר את הכספים ברשות העמיתים, אבל לבטל את קופות התגמולים כדי למנוע כפילות בתשלומים לביטוח פנסיוני. המחלוקת על חלקן של קופות התגמולים לביטוח הלאומי נמשכה במהלך דיוני ועדת המשנה של ועדת העבודה של הכנסת ובאה לידי ביטוי גם בעיתונות. במרס 1953 התקיים כינוס בינלאומי בנושא ביטוח סוציאלי בווינה. כתב על המשמר ב. בן-חיים דיווח בהרחבה על שיטות הפנסיה הנהוגות במדינות שונות והבליט את השיטה הקיימת בברית המועצות, שבה מומנה הפנסיה על ידי המדינה וקרנות הביטוח המפעליות תוקצבו בתקציב המדינה ונוהלו על ידי ועדי העובדים. ההסתדרות נקראה ללמוד משיטה זו:

וההסתדרות היכן? כידוע שההסתדרות גאוותה על שירותי הביטוח שלה. כשם שידוע שהנטל הכספי מוטל בעיקר על העובדים עצמם, ואילו השתתפות המעבידים והמדינה זעומה ביותר. ההסתדרות יכלה לתרום תרומה רבה לניסיון העולמי בשטח זה וללמוד לא מעט משאר הארצות. אך לא שמענו דבר וחצי דבר על השתתפותה, ומן הדין היה שהציבוריות ההסתדרותית תשמע על כך הודעה מוסמכת של הוועד הפועל.⁷³⁴

מעבר לרצון לראות את הביטוח הסוציאלי ממומן על ידי המדינה ללא השתתפות העובדים, הצביע בן-חיים על דגם הביטוח הרצוי לדעתו במתכונת הסובייטית, שלפיה יש להקים ביטוח כללי עבור כל אזרחי המדינה. במקביל יפעלו קרנות ביטוח מפעליות שתפקידן לתרום לרווחת העובדים. גם קרנות אלו ימומנו באמצעות המדינה, אך יופעלו וינוהלו על ידי ועדי העובדים.

⁷³³ נושא השליטה בהסדר הפנסיוני עלה גם בדיונים על המוסדות שנועדו להפעיל את הביטוח הלאומי. בתגובה לדרישות שהציגו חברי הכנסת וילנסקה וריפתין לגבי נציגות הסתדרויות העובדים במועצת הביטוח הלאומי ביקש הראל "למנוע כל אפשרות של שליטה של איזה שהוא גוף שיכול להיות גם מיעוט של איגוד משתמשים, פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 18/ב, 8.4.1953, א"כ.

⁷³⁴ ב. בן-חיים, "הכינוס העולמי למען הביטוח והסעד הסוציאלי", על המשמר, 2.3.1953, עמ' 2.

באותו חודש עלה לדיון בוועדת המשנה של ועדת העבודה נושא גובה התשלום (הפרמיה), לביטוח הלאומי. גם בדיון זה חזר אבניאל על הצעתו לביטול קופות התגמולים והפעם משיקולי יעילות: "הקונספציה שלי היא ביטוח גלובלי אשר יכלול את קופות התגמולים ויבוא במקומן".⁷³⁵ הוא הציג לוועדה נתון לפיו קיימים 267 אלף אנשים במדינת ישראל להם יש ביטוח זיקנה ומוות, והציע לייסד ביטוח לאומי שבו יהיה לכל מבוטח חשבון אחד וקופה אחת. עיקרון התשלום יהיה כדלקמן: "המעסיק משלם אחוז מסויים והעובד משלם אחוז מסויים, ומוקמת קופה ממלכתית אחידה לכל ענפי הביטוח ואז מתבטלות כל הקופות האחרות".⁷³⁶ על דרישתו של אבניאל להעביר את כל ההסדרים הפנסיוניים לביטוח פנסיוני אחיד וממלכתי ענה חבר הכנסת הראל: "קופות התגמולים נוצרו מפני שלא היה קיים ביטוח זיקנה. וכעת צריך להעביר מכספי קופות התגמולים לקרן המוסד לביטוח זיקנה. נשאיר את קופות התגמולים וניקח מהן רק את אותם הכספים הדרושים לביטוח זיקנה".⁷³⁷ הראל, באותה עת חבר הקואליציה, הסכים להצעות אבניאל מהאופוזיציה, כי יש להשתמש בכספים שנצברו בקופות התגמולים למימון ביטוח הזיקנה במסגרת הביטוח הלאומי. הוא לא הסביר את הצעתו להשאיר את הקופות, אך מובן היה כי ללא הכספים שצברו לא תוכלנה הקופות לשמש כהסדר פנסיוני וכנראה גם לא תוכלנה להתקיים.

דיוני ועדת המשנה של ועדת העבודה נערכו במקביל לדיוני הוועדה להקמת קרן הפנסיה של עובדי ההסתדרות. בחלק מהנושאים היו הדיונים ממש מקבילים ואף ההצעות שעלו היו דומות. לדוגמה, הדיון בגיל הפרישה המזכה בקיצבת פנסיה וקביעת מעמדם של אזרחים שמלאו להם שישים שנים בעת קבלת החוק או בעת הקמת הקרן. בהצעת החוק נקבע כי החוק לא יחול על גברים שמלאו להם שישים שנים ונשים שמלאו להן חמישים וחמש שנים ביום כניסת החוק לתוקפו או ביום בו קיבלו אזרחות ישראלית. בנושא תשלום הקיצבאות נקבע כי קיצבאות ישולמו לאחר תקופת אכשרה מינימלית של חמש שנים. להחלטות בנושא זה היו השלכות כספיות על מימון החוק.⁷³⁸ במקביל נקבע בהצעות לתקנות קרן הפנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות כי גיל הפרישה יהיה 65 לגבר ו-60 לאשה והזכות לקבלת קיצבה תוקנה למי

⁷³⁵ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 16/ב, 24.3.1953, א"כ.

⁷³⁶ ש.ם.

⁷³⁷ ש.ם.

⁷³⁸ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 2/ב, 2.12.1952; 5/ב, 6.1.1953; 6/ב, 20.1.1953, א"כ.

שעבד עשר שנים ומעלה ולמי שעבד פחות ינתן הסכום שנחסך והרווחים שנצברו.⁷³⁹ זהות הנושאים והדימיון בהחלטות מצביעים על השפעות הדדיות בין שתי הוועדות.

לקריאה שנייה ושלישית התקבל נוסח חוק שקבע כי בביטוח הזיקנה נכללו כל תושבי המדינה שביום קבלת החוק בכנסת היו בני פחות מ-67 שנים. קביעה זו הרחיבה את הכיסוי לתושבים בארץ, אך מנגד פגעה בעולים שהגיעו לאחר קבלת החוק. לגבי עולים אלו נקבע כי יכללו ביטוח הפנסיוני רק אם ביום קבלתם אזרחות ישראלית טרם מלאו להם 60 שנה לגברים או 55 שנה לנשים. ועדת המשנה דנה באפשרות לממן קיצבאות לעולים נזקקים שאינם עומדים במבחן הגיל, באמצעות גופים וולונטריים כדוגמת הגוינט. בנוסף, הוצע לקצר את תקופת האכשרה לקבלת קיצבת זיקנה לשלוש שנים לגברים מעל גיל 60 ונשים מעל גיל 55 ביום קבלת החוק.⁷⁴⁰ בנושא תוספת היוקר לקצבאות הזיקנה התגלתה מחלוקת באשר לאופן חישוב הצמדת הקיצבה. אבניאל הציע להצמיד את קיצבת הזיקנה לשכר העובד תוך הבטחת קיצבת זיקנה גבוהה מהמוצע בהצעת החוק:

אני סבור שעלינו לתת, ויש ביכולתנו לתת, ביטוח זיקנה לעובד שהוא יקבל בערך שני שלישים ממשכורתו אם נמזג את כל התשלומים שאנו מקיימים כרגע בצורה נפרדת [...] האם באמת לא היה כדאי שניקח פעם את הענין באופן סופי לידינו ונבדוק אם לא נוכל על ידי תשלומים של 3 אחוזים מכל צד ו-3 אחוזים מהשתתפות האוצר ליצור תשלום של ביטוח סוציאלי כולל ושלים לכלל עובדי ישראל ועל ידי כך להתפטר מכל סרחי העודף של קופות תגמולים ודברים אחרים בשטח זה.⁷⁴¹

אבניאל חזר להצעות מימי הוועדה הבינמשרדית, שמשמעותן היתה ביטול הסדרים פנסיוניים קיימים ובמיוחד קופות התגמולים ומיזוגם לתוך הביטוח הלאומי. הוא סבר כי בדרך זו, כשהביטוח הלאומי יקבל את מלוא הפרשות העובד והמעביד לקופות התגמולים בסך 3 אחוזים (הפרשות נמוכות מהמקובל) ובתוספת השתתפות שווה של הממשלה, אפשר יהיה להגיע לקיצבת זיקנה בהיקף של שני שלישי משכר העובד. קיצבה זו תאפשר קיום בכבוד ושמירה משחיקה עקב תלותה בשכר. משמעותה הפוליטית של

⁷³⁹ פרוטוקול דיוני ועדת הפנסיה השנייה, מס' 2 ו-3 פברואר 1952, אה"ע א-40-2-IV.

⁷⁴⁰ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 2/ב, 2.12.1952; 3/ב, 9.12.1952, א"כ.

⁷⁴¹ דברי הכנסת, 17.11.1953, עמ' 163.

הצעתו היתה פגיעה במוסדות הגמל של ההסתדרות. מפלגות הפועלים גרסו כי נטל כלכלי גדול יפול על המדינה והמעבידים אם תוכנס לביטוח אוכלוסייה גדולה שאינה מבוטחת בקופות התגמולים. לדברי יושב ראש ועדת המשנה של ועדת העבודה להכנת החוק, ראובן שרי,

הרי היו הן [קופות התגמולים], מקור ביטוח רק לחלק המאורגן של הציבור, שלעומתו ישנם עוד 325,000 מפרנסים שהחוק הזה יכניס אותם למעגל הביטוח, שלרבים מהם אין אפילו מושג על קופות תגמולים. חבר הכנסת אבניאל מתעלם מהעובדה, שאנו באים להכניס למעגל החוק הזה את כל הישוב העברי ואת כל הישוב הערבי. ואלה צריכים להתחנך לביטוח כצורה של עזרה הדדית ודרך של חיסכון ובטחון. המונים אלה הנמצאים מחוץ לקופות התגמולים, אותם מזמין חבר הכנסת אבניאל להרים במחי קולמוס תרומה לביטוח, ולו גם לביטוחם הם, ארבעה חמישה אחוזים כל צד. נותני עבודה אלה שמחוץ למעגל קופות התגמולים, הם הנחשלים שבין נותני העבודה, אם מבחינה משקית ואם מבחינה אירגונית וציבורית. הם ירימו את התרומה הזאת ובבת אחת?⁷⁴²

שרי תהה אם אפשר להביא באופן מיידי קבוצת עובדים ומעסיקים חסרי תודעת חיסכון, לידי השתתפות בתשלום לביטוח כללי ועל ידי כך להקים ביטוח פנסיוני מלא לכלל האוכלוסייה. בהמשך דבריו הסביר שרי כי קבלת תוכנית זו תעמיס את ההוצאות על אוצר המדינה ותפגע בתקציב הבטחון. בנובמבר 1953 הגיש אבניאל את הסתייגויותיו לחוק הביטוח הלאומי, של ועדת המשנה לוועדת העבודה. בהסתייגויות לתקנות חזר אבניאל על הצעותיו בנושא קופות התגמולים וקרנות הפנסיה:

- (א) כל קופות התגמולים וקופות הפנסיה מפורקות בזה
- (ב) כספי קופות התגמולים וקופות הפנסיה שהיו קיימות עד לתחילת תוקפו של חוק זה ונכסיהן מוקנים בזה למוסד [לביטוח לאומי]. המוסד ישתמש בכספים ובנכסים אלה למטרות הבאות כולן או מקצתן: לקרן שמורה להגדלת גמלאות למי שהיה חבר בקופה כאמור שתוך חמש שנים מתחילת תוקפו של חוק זה יפרוש מהעבודה, להפחתת

⁷⁴² חבר הכנסת ראובן שרי, שם, עמ' 165.

דמי ביטוח לפי חוק זה המשתלמות על ידי עובד שהיה חבר בקופה כאמור ובלבד שההפחתה לא תעלה על מחצית דמי הביטוח ולא תינתן לתקופה העולה על חמש שנים מתחילת תוקפו של חוק זה וכן לקיצור תקופת ההכשרה של מי שהיה חבר בקופה כאמור ולקידום גיל קיצבת הזיקנה של אדם כאמור.⁷⁴³

בהסתייגותיו שוב ביקש אבניאל להוסיף לחוק סעיף המבטל את כל הסדרי הפנסיה הקיימים, ומעביר למוסד לביטוח לאומי את כל צבר הכספים שבהן. כפיצוי לחוסכים בהסדרים אלו הציע אבניאל הטבות בקיצבאות, בדמי הביטוח ובגיל הפרישה המזכה בגימלה. ב-17 ו-18 בנובמבר 1953 הובאה הצעת החוק לביטוח לאומי לאישור הכנסת בקריאה שנייה ושלישית. בדיון שנערך בכנסת הציג חבר הכנסת שרי את השינויים שהכניסה ועדת המשנה לוועדת העבודה בהצעת החוק המקורית. עיקרי השינויים בחלק הפנסיוני בחוק התייחסו לאופן הביצוע ההדרגתי של החוק שנבע מההוצאות הכבדות ביישומו. שרי נימק את ההחלטה לבצע את החלק הפנסיוני בחוק באופן הדרגתי, בהרכב אוכלוסיית המדינה הצעיר יחסית וכן בביטוח הפנסיוני הוולונטרי באמצעות קופות תגמולים, החל על חלק גדול מאוכלוסיית המדינה. בישיבת מליאת הכנסת נדונו הסתייגויות אבניאל לחוק, שכללו את הצורך בביטול הסדרי פנסיה קיימים ומיזוגם בחוק הביטוח הלאומי. חברת הכנסת חנה למדן מהסיעה הבלתי תלויה לאחדות העבודה, טענה כי החוק המוצע אינו נותן פתרון נאות לבעיית עולים מבוגרים שהחוק לא יחול עליהם. גם חברי הכנסת ריפתין וציזלינג ממפ"ם הציגו את בעיית האוכלוסייה המבוגרת וטענו שהחוק המוצע אינו מעניק לה מענה סביר. ריפתין קבל על חברי ועדת המשנה לוועדת העבודה, שלמרות שרובם חברי ההסתדרות לא קיבלו בדיוניהם את המלצות הוועד הפועל של ההסתדרות במלואן. הוא רמז כי דחיית חלק מהמלצות ההסתדרות על ידי הוועדה נבעה מהסכמים קואליציוניים בין מפא"י והציונים הכלליים (ריפתין הביא דוגמאות לטענותיו הקשורות באי קבלת המלצת ההסתדרות בביטוח נפגעי תאונות כדוגמת הרחבת הביטוח גם על תאונה בטחונית, תאונה במסעדה הקרובה למקום עבודה וביטוח לתאונה הנגרמת גם במצב של ניגוד להוראות חוק, אך התעלם מהחלטת ועדת המשנה לבטל קיזוז גימלת פנסיה מכספים המתקבלים מקופות תגמולים). אסתר וילנסקה ממק"י השוותה את החוק המוצע לחוק הקיים בברית המועצות תוך הדגשה כי בניגוד למצב שם, הרי החוק המוצע בישראל אינו מספק תשובה נאותה לחלק מהאוכלוסייה. וילנסקה הציעה כי החוק יורחב לכלל האוכלוסייה ושהמימון להרחבה זו יושג על ידי הקטנת תקציב הבטחון. חבר הכנסת משה סנה מסיעת השמאל הצביע על נושאים שהחוק המוצע אינו מטפל בהם כגון ביטוח נגד

⁷⁴³ פרוטוקול ועדת המשנה לוועדת העבודה, 1/2, הסתייגויות, 9.11.1953, א"מ, ISA-knesset-knesset-0004e3u.

אבטלה ומחלה. לאחר דחיית ההסתייגויות לחוק, התקבלה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית ללא התנגדות אך בהימנעות מפי"ם, מק"י וסיעת השמאל.⁷⁴⁴

במקביל לדיוני הכנסת בקריאה השניה והשלישית של החוק, נדונו הצעות תקנות קרן הפנסיה המרכזית לעובדי מוסדות ההסתדרות והוקמה, בספטמבר 1953, הוועדה השלישית המורחבת להקמת הקרן. ב-9 בנובמבר 1953 אושרו תקנות הקרן והוחלט על הפעלתה בינואר 1954. לאחר קבלת חוק הביטוח הלאומי בכנסת, הובאו תקנות קרן הגימלאות המרכזית לאישור הוועד הפועל של ההסתדרות, במרס 1954. ההחלטה להקים קרן פנסיה מרכזית ואישור תקנותיה במקום קופות התגמולים, ובמקביל אישור חוק הביטוח הלאומי ללא קבלת הצעות למיזוג קופות התגמולים בביטוח הלאומי, הורידו למעשה מסדר היום אפשרות זו. חלק הביטוח הפנסיוני בחוק הביטוח הלאומי הגדיר את שילוב הפרשות העובד והמעביד להסדרי פנסיה קיימים עם פרמיית הביטוח הלאומי לנושא ביטוח הזיקנה כרשות:

היו סכומים משתלמים לקופת תגמולים או לקופת פנסיה בתוקף הסכם שנעשה לפני תחילת תוקפו של חוק זה, רשאי המעביד להפחית את תשלומיו לקופה כאמור ב- 1.5 אחוז מההכנסה שלפיה משתלמים דמי ביטוח בעד עובד פלוני ורשאי העובד להפחית את תשלומיו לקופה כאמור ב- אחוז מההכנסה שלפיה משתלמים בעדו דמי הביטוח.⁷⁴⁵

הסטת (ברשות) 2.5 אחוזים מתשלומי העובדים והמעבידים לביטוח הזיקנה במסגרת הביטוח הלאומי, שמרה על חלקם ומעמדן העצמאי של הסדרי הפנסיה הקיימים במסגרת הכוללת של הביטוח הפנסיוני. כך נשמרה גם שליטת ההסתדרות בהם. קיצבת הפנסיה נשארה כקיצבת קיום מינמלית שכוח הקניה שלה נשחק בהדרגה.

החוק היפלה לרעה את אוכלוסיית העולים שגילם ביום עלייתם היה גבוה מ-67. קבוצה זו, שמנתה בעת קבלת החוק ב-1953 כ-29 אלף אזרחים בלבד, גדלה בתוך עשור לכ-50 אלף.⁷⁴⁶ ההחלטה להחריג קבוצה זו מהסדר הביטוח הפנסיוני בחוק הביטוח הלאומי ללא מתן פתרון למחייבתם של חבריה התקבלה

⁷⁴⁴ דברי הכנסת, 17-18.11.1953, עמ' 143-178.

⁷⁴⁵ חוק הביטוח הלאומי תשי"ד – 1953 סעיף 57, ספר החוקים, 137, 27.11.1953, א"מ, ISA-MOIN-InteriorLocalgov-000grde.

⁷⁴⁶ אברהם דורון, "מענקי זיקנה בשנות ה-50 וה-60, הניסיון של תוכנית הבטחת הכנסה סלקטיבית" (להלן: דורון, מענקי זיקנה), עיונים בתקומת ישראל, כרך 7 (1997), עמ' 301.

בביקורת רבה. ב-1957 החלו לאחר תום תקופת האכשרה בת השלוש שנים שנקבעה בחוק, תשלומי קיצבאות הזיקנה והצורך במציאת פתרון לקבוצה שלא נכללה בחוק גבר. יש לציין כי הקבוצה כללה הן עולים חדשים והן תושבים ותיקים בני העליות השנייה והשלישית, שמצאו עצמם במצוקה כלכלית עם פרישתם מעבודה פעילה. גיורא לוטן, מנהל הביטוח הלאומי, הציע לפתור את בעייתם באמצעות הקמת קרן שתממן תשלום קיצבאות לאזרחים נזקקים שנכללו בקבוצה זו. מימון הקרן, היה אמור להתבצע על ידי משרד הסעד, ארגון מלב"ן,⁷⁴⁷ הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות. הקרן אמורה היתה לשלם לקשישים, שעל פי חוק הביטוח הלאומי לא בוטחו בביטוח זיקנה עקב גילם, קיצבאות בגובה קיצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי. הדיונים על הפעלת הקרן נמשכו למעלה משלוש שנים שבמהלכן התחולל מאבק בין השותפים על השליטה בניהול הקרן ועל גובה הקיצבאות שתשלם. ביוני 1958 החלה הקרן לפעול במסגרת של הסכם בין מוסדות פרטיים למחצה למשרד הסעד. אברהם דורון ציין: "הממשלה לא קיבלה עליה באמצעות הקרן שום אחריות ישירה לדאוג להבטחת קיומם של הקשישים הנזקקים".⁷⁴⁸ בנובמבר 1958 הוחל בתשלום מענקי הזיקנה מהקרן. הקרן פעלה תוך קשיים רבים בטיפול בבקשות הקשישים ובמימון הקיצבאות, במיוחד כשבתחילת שנות השישים גדל מספר העולים המבוגרים שלא היו זכאים לקיצבאות זיקנה מהביטוח הלאומי והוגדרו כנזקקים חסרי אמצעים. בשנים 1962–1965, החמיר המצב והקרן נאלצה, עקב מצוקה במשאבים, להרע את תנאי קבלת הסיוע ואת גובה הסיוע. במקביל ניסה חבר הכנסת יהודה שערי מהמפלגה הליברלית ומי שעמד בראש המדור לפנסיה בהסתדרות, לשנות את חוק הביטוח הלאומי ולבטל את הגבלת הגיל בתוכנית ביטוח הזיקנה, ללא הצלחה. גידול חלקה של הממשלה במימון הקרן הביא לשינוי מתכונתה ב-1968. בפועל בוטלה הקרן ובמקומה קיבלה אוכלוסיית העולים הזקנים שלא היו זכאים לקיצבאות זיקנה מתוקף חוק הביטוח הלאומי, קיצבאות זיקנה מיוחדות. באמצע שנות השבעים, כשאוכלוסייה זו התמעטה מאוד, בוטלו קיצבאות מיוחדות אלו ובפועל התבטלה גם האפלייה של קשישים על רקע גילם ביום קבלת החוק.

⁷⁴⁷ ארגון מלב"ן - מוסדות לטיפול בעולים נחשלים, נוסד ב-1949 כשותפות בין הממשלה, הסוכנות היהודית וארגון הגיונט לצורך טיפול בעולים נכים, חולים במחלות כרוניות וקשישים. ב-1951 הופרדו פעולות הארגון: הסוכנות מימנה הבאת עולים לארץ וישובם, ומוסדות מלב"ן מומנו על ידי הגיונט בלבד.

⁷⁴⁸ דורון, מענקי זיקנה, עמ' 307.

סיכום

מחקר זה על התפתחות הביטוח הפנסיוני משתרע מעת הקמתה של הסתדרות העובדים הכללית, ומסתיים בתום העשור הראשון של מדינת ישראל, תקופת הקמתן והתייצבותן של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות. הבחירה בפרק זמן זה נבעה מהיות ההסתדרות הגורם המרכזי והפעיל ביותר בשדה הביטוח הפנסיוני והתפתחותו. במובן זה עסק המחקר בעיקר בפעילות ההסתדרות, מוסדותיה ואישים שפעלו במסגרתה ובקשרי הגומלין בינה ובין גורמים שונים כממשלת המנדט, ממשלת ישראל, מומחים בתחום הביטוח הסוציאלי תעשיינים ואישים פוליטיים שפעלו בארגונים מוסדות ומפלגות פוליטיות שלא במסגרת ההסתדרות.

הדאגה לאדם המבוגר שאינו יכול לעבוד לפרנסתו היתה נחלת האנושות מימים קדומים. החברה היהודית הפנימה דאגה זו כציווי דתי שיישמו קיבל צורות שונות עם השנים. המהפכה הציונית ותחילת שיבת ציון המודרנית, היוותה נקודת מיפנה ביחס לבעייה אנושית זו. תנועת הפועלים הארצישראלית הטמיעה באידאולוגיה שהנחתה אותה, את מסורת היהדות ארוכת השנים של ערבות הדדית, אחריות הכלל לכל פרט בחברה ועקרונות של עזרה הדדית לנזקק. למסורת זו נוספה הגות מודרנית שבאה לידי ביטוי בהגותם של הוגי דעות סוציאליסטיים מחוץ לארץ כפיוטר קרופטקין ומתוך תנועת הפועלים בארץ כברל כצנלסון ויצחק טבנקין. הגות אידאולוגית זו, שעיקרה העזרה ההדדית בין בני האדם, שוכללה ונכללה ברעיונות ובעקרונות שהניעו את תנועת הפועלים הארצישראלית בתחומים שונים ובהם הביטוח הפנסיוני. יישומה של אידאולוגיה זו בשדה הביטוח הפנסיוני בא לידי ביטוי בייסוד הסדרים פנסיוניים (קופות תגמולים וקרנות פנסיה), שהיו חלק ממוסדות העזרה ההדדית שקמו במסגרת ארגוני תנועת הפועלים ובראשם הסתדרות העובדים הכללית.

ארגון מיוחד זה, הסתדרות העובדים הכללית, שהעזרה ההדדית ובתוכה הביטוח הפנסיוני, היה אחד מעקרונותיה היסודיים, היתה המסגרת המוסדית שהפעילה ניהלה ושיכללה את הסדרי הביטוח הפנסיוני במשק היהודי בתקופת המנדט ולאחר קום המדינה. כארגון שנשלט על ידי מפלגות פוליטיות, והיה נתון בכל עת לחשש התפלגות ופירוק, דאגה ההסתדרות לריכוז מוסדותיה ובהם ההסדרים הפנסיוניים שהלכו וצברו עם השנים כוח פוליטי וכלכלי ניכר. מדיניות ריכוזית זו שולבה באותה אידאולוגיה של עזרה הדדית שהנחתה את ההסתדרות בדאגה לתנאי עבודתם וחייהם של חבריה. נאמנה לעקרונותיה, היטיבה ההסתדרות תוך תהליך ריכוז הסדרי הפנסיה והכפפתם להנהגת ההסתדרות, את תנאי הביטוח לחבריה במעבר לשיטת פנסיה שהבטיחה לעמיתים קיצבה בין 10 ועד 70 אחוזים משכרם

לכל חייהם, הבטחת קיצבאות לשארי עמית שנפטר וביטוח כנגד נכות הפוגעת בעבודת העמית. המחקר תאר תהליך זה הגורמים שפעלו במהלכו, השלבים בתהליך והסיבות להם.

מסקנות המחקר מצביעות כי במשך ארבעה עשורים התפתח הביטוח הפנסיוני בשני שלבים עיקריים: האחד ייסוד חיסכון לגיל המבוגר במסגרת הדאגה לתנאי עבודה נאותים, בדרך כלל באמצעות קופות תגמולים, והשני מעבר לחיסכון פנסיוני מקיף באמצעות קרנות הפנסיה. החיסכון הפנסיוני באמצעות קופות תגמולים נתן בידי העובד שפרש מעבודתו את הכספים שהפריש משכרו לקופה, את הפרשת המעביד והריבית שנצברה. בקרנות הפנסיה, קיבל העובד שכר חודשי שחושב על פי גובה שכרו, לכל ימי חיו לאחר הפרישה מעבודה פעילה מחמת גיל או נכות, ולבני ביתו התלויים בו לאחר שהלך לעולמו.

המעבר בין שני השלבים עורר סידרת שאלות שהמחקר דן בהן: מה היו ההשפעות הפוליטיות החברתיות והכלכליות שיצרו את הצורך ואת כיוון התפתחות הביטוח הפנסיוני מחיסכון בקופות תגמולים לקרנות פנסיה מקיפות; איזה תפקיד מילא השלטון המנדטורי בסוגיית הביטוח הפנסיוני; כיצד השפיעה מדיניות ופעילות ארגונים כארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים גופי ממשל, ארגונים חברתיים ואנשי ציבור בתקופת היישוב על התפתחויות בשדה הביטוח הפנסיוני; באיזה אופן התבצע המעבר בין השלבים כחלק ממדיניות ודפוסי הפעולה של ההסתדרות כארגון מוביל בתחום; מה היו השפעות קשרי הגומלין בין ההסתדרות והמדינה בשני נושאים מרכזיים בהתפתחות הביטוח הפנסיוני: הקשר בין הביטוח הפנסיוני ההסתדרותי והביטוח הפנסיוני הממלכתי שבמסגרת הביטוח הלאומי; וחלוקת השימושים בכספי החסכונות הפנסיוניים בין משק העובדים והמדינה.

בשנים 1947-1949, החלה בהסתדרות פעילות שמהותה היתה ניסיונות למעבר מקופות תגמולים לביטוח פנסיוני משוכלל באמצעות קרנות פנסיה מרכזיות. ועדות שפעלו ליד הוועד הפועל של ההסתדרות דנו בסוגיות שונות של הביטוח הפנסיוני באמצעות קרנות פנסיה כהסדר פנסיוני לעובדי מוסדות ההסתדרות. באמצע 1950 הוגשה סקירה בנושא לוועד הפועל ובה נכללו כל מרכיבי קרן הפנסיה המוצעת (גיל הפרישה, תקופת חיסכון מזכה, ביטוח פנסיוני לאלמנות יתומים ונכים, גובה הקיצבה, מעמדם של קופות התגמולים והיקף המוסדות החברים). ביולי 1950 הוכנו תקנות הקרן המפורטות. בתהליך ממושך של דיונים תוך התגברות על התנגדות מנהלי קופות התגמולים להפקעת ניהול הביטוח הפנסיוני מידם לטובת הנהלות קרנות פנסיה מרכזיות, נוסדה ב-29 במרס קרן הגימלאות המרכזית. למרות שבשנותיה הראשונות היו לקרן בעיות בהעברת נכסי קופות התגמולים לבעלותה עקב ניסיונות הנהלות קופות התגמולים להמשיך ולהחזיק בעמדות הכוח הכלכלי שצברו בעבר, ריכזה קרן פנסיה זו את נכסי קופות התגמולים שפעלו במוסדות ההסתדרות.

התהליך הממושך של הקמת קרן הגימלאות המרכזית שהחל בדיונים מקדימים בנושא קרן פנסיה ב-1947 והסתיים בפועל לאחר כשש שנים במחצית שנת 1954, בהקמה רשמית של הקרן, היה תהליך פורץ דרך. תהליכי הקמת הקרן, מיזוג קופות תגמולים והסדרים קיימים לקרנות מרכזיות ותקנות הקרן שימשו דגם ליוזמות אחרות של הקמת קרנות פנסיה. בתוך כארבע שנים נוסדו שש קרנות פנסיה מרכזיות בשליטת ההסתדרות, שמיזגו לתוכן את ניכסי ופעילות קופות תגמולים מפעליות ובכך הושלם תהליך חברתי סוציאלי שהבטיח לחלק ניכר מהשכירים בישראל תנאי פרישה נוחים מעבודה פעילה והכנסה נאותה בעת הפרישה ממנה בגין גיל. תאור התהליך הסביר תחת הנחות היסוד את פעילות המוסדות והאישים שהובילו אותם, בעיות והתנגדויות למימושו והפתרונות שיצרו לבסוף את מערכת הביטוח הפנסיוני לתקופה ארוכה.

תהליך הקמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות בוצע בחלקו במקביל ותוך קיום קשרי גומלין עם תהליך הקמת ביטוח פנסיוני ממלכתי על ידי המדינה. המהלכים להסדרת ביטוח זיקנה כללי במסגרת הביטוח הלאומי הושפעו מנתונים דמוגרפיים כלכליים ופוליטיים בתקופת הקמת המדינה. גילם הצעיר של אזרחי המדינה בעת הקמתה והלחצים הכלכליים בתקופה זו, גרמו לדחיית הטיפול בביטוח הזיקנה לכלל אוכלוסיית המדינה. הקמת הסדר פנסיוני ממלכתי, היה בתחילת שנות החמישים לאחת מהמחלוקות הפוליטיות שנגעו להשקפה ממלכתית שביקשה למזג את קופות התגמולים ההסתדרותיות בביטוח הממלכתי, כנגד השקפה תנועתית שגרסה שמירה על נכסי תנועת הפועלים שנרכשו במשך שנים על ידי חבריה. הלחצים הפוליטיים שנבעו מרצון ההסתדרות על פי ההשקפה התנועתית, לשמור בידיה את מוסדות הגמל, גרמו, בין השאר ממחסור באמצעים, ליצירת ביטוח זיקנה ממלכתי מוגבל לקיצבאות קיום בלבד שלא הובטח מפני שחיקה בתקופות של אינפלציה. ביטוח הזיקנה הוולנטרי בשליטת ההסתדרות שעבר בתקופת הקמת הביטוח הממלכתי, שיפור ממשי, שולב בחלקו בביטוח זה, והבטיח לחברי ההסתדרות ביטוח פנסיוני מקיף. המחקר הסביר את הסיבות הפוליטיות שמנעו איחוד ההסדרים הפנסיוניים במסגרת לאומית כללית.

תהליך הגידול באוכלוסיית המדינה והתפתחות ההסדרים הפנסיוניים כחלק מתנאי העבודה במשק, בקופות תגמולים קרנות ביטוח ולבסוף בקרנות הפנסיה המרכזיות, הביאו לגידול ניכר בצבר הכספים בהסדרים אלו. הצורך לשמור על ערך הכספים מהם עתידים היו החוסכים למצוא פרנסה בעת הפרישה מהעבודה הביא לריכוז רוב הכספים בחברת גמול שדאגה להשקעתם (חלק מכספים אלו הושקעו על ידי מנהלי הקופות באופן עצמאי בהלוואות לעמיתים למעבידים וכהשקעה במוסדות בנקאיים). כספים אלו החלו בתחילת שנות החמישים להוות מקור חשוב הולך וגדל של מימון פעילות כלכלית. על השימוש

בכספי החיסכון הפנסיוני כמקור מימון התחרו שני גורמים עיקריים: חברת העובדים שביקשה להשתמש בכספים אלו למימון התפתחות משק העובדים, וממשלת ישראל שראתה בכספי הסדרי הפנסיה מקור למימון פיתוח המדינה. צורכי מימון אלו קיבלו משמעות מיוחדת עם הנהגת התוכנית הכלכלית של הממשלה ב-1952 שביטלה את אפשרות הדפסת הכסף, ובמקביל חלה ירידה בגיוס מקורות למימון פעילות ההסתדרות. בסוף 1954 החלה הממשלה ללוות כספים מקרנות הפנסיה, ובמקביל החלה חברת העובדים לבחון את ניהול כספי קרנות הפנסיה וריכוזה את פעילות ההשקעות ופיתוח מפעליה בידי ועדה כספית. ב-1957, בעקבות דרישת מנהלי המפעלים הגדולים בחברת העובדים, הוקמה מזכירות מצומצמת בראשות מזכיר ההסתדרות לבון, ומזכירות זו נועדה לנהל ולבצע את התוכנית הכספית של חברת העובדים. מלבד תכנון פעילותה הכלכלית במסגרת התכנית הכספית ניהלה המזכירות המצומצמת גם את המגעים עם הממשלה באשר לשימושים בכספי החיסכון הפנסיוני. בסוף 1957, לאחר שהממשלה נקטה בצעד חד צדדי והפעילה תקנות מס שהביאו בפועל להשתלטות על כספים אלו, נחתם הסכם בין ההסתדרות והממשלה שהסדיר את התנאים לחלוקת כספי החיסכון הפנסיוני. ההסכם יצר הן לממשלה והן לחברת העובדים מקור מימון יציב וזמין למטרות פיתוח המדינה ומשק העובדים (ולמייזמים משותפים). לקרנות הפנסיה היה ההסכם מקור להשקעות שומרות ערך ובטוחות. התהליך שתואר במחקר הציג את מקומם ותרומתם של הסדרי הפנסיה לפיתוח משק המדינה ומשק העובדים.

במבוא לחיבור זה הוצגה הגדרתו של יצחק קנב את הביטוח הסוציאלי והפנסיוני. קדמה להגדרה קביעה כי הביטוח הסוציאלי אינו עזרה סוציאלית או עזרה הדדית וולונטרית, כיוון שהוא מיוסד על עיקרון חובת השתתפות המדינה ואזרחיה בביטוח. על פי קביעה זו הגדיר קנב ארבע דרגות של ביטוח סוציאלי: הביטוח החופשי הוולונטרי שהסתמך על אגודות צדקה, הביטוח הפקולטטיבי שהוא ביטוח חובה למחצה שהשתתפות בו תלויה בהחלטת רוב תושבי מחוז, מדינה, או ארגון, הביטוח האובליגטורי שהוא ביטוח חובה הכולל ביטוח בהשתתפות האזרחים והמדינה, וביטוח חובה במימון המדינה בלבד. קנב ראה בדרגה הרביעית, ביטוח החובה הכולל חובת הצטרפות ללא השתתפות האזרחים בעלויות הביטוח, את הדרגה המפותחת ביותר של הביטוח הפנסיוני.⁷⁴⁹ את הביטוח הפנסיוני ההסתדרותי לאחר התבססותו על קרנות הפנסיה ב-1957 ניתן להגדיר כביטוח בדרגה השנייה, מעין ביטוח פקולטטיבי הכולל ביטוח חובה למחצה שהשתתפות בו נבעה מהחלטת מקומות עבודה וממומן על ידי העמיתים

⁷⁴⁹ ראו, יצחק קניבסקי (קנב), **ביטוח מהו**, עמ' 9.

והמעבידים. ב-1954 נוסף רובד של ביטוח פנסיוני אובליגטורי במסגרת הביטוח הלאומי שאמור היה לספק גימלה מינמלית לעת זיקנה.

מחקר התפתחות הביטוח הפנסיוני הסתיים עם השלמת תהליכי הקמתן של הקרנות ההסתדרותיות והתייצבותן בסוף שנות החמישים אך הוא לא יהיה שלם אם לא נזכיר אירועים דרמטיים שחלו בביטוח הפנסיוני אחרי ארבעים שנה ויותר מאז. במשך למעלה מארבעה עשורים ממוחצית שנות החמישים ועד לסוף המאה העשרים, היו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות השלב המתקדם ביותר של ביטוח פנסיוני והסדר הביטוח הפנסיוני העיקרי בחברה הישראלית. לאחר שנות פעילות רבות במסגרת מוסדות ההסתדרות, חלו שינויים מהותיים בבעלות ובאופן הניהול של הסדרי פנסיה אלו. כתוצאה מהיוצרות הדרגתית של גירעונות אקטואריים, איבדה למעשה ההסתדרות את השליטה בתחום הביטוח הפנסיוני. התרעות על אפשרות של היוצרות גירעונות אקטואריים בקרנות הפנסיה החלו להישמע במהלך שנות השישים.⁷⁵⁰ הדיון הציבורי במצב קרנות הפנסיה שהיוו את עיקר הביטוח הפנסיוני, נמשך כעשרים שנה וב-1990 העריך סגן שר האוצר יוסי ביילין כי: "הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה, מחושב על-פי הוראות תקנות קופות הגמל, הסתכם בסוף 1988 בכ-6.17 מיליארדי שקלים. מתוך זה גירעון קופות הפנסיה ההסתדרותיות הגיע ל-6.15 מיליארדי שקלים".⁷⁵¹

גירעון זה הביא להקמתן של שתי ועדות ציבוריות שנועדו לבחון את מצב הביטוח הפנסיוני.⁷⁵² על פי המלצת הוועדה השנייה בראשות מנכ"ל משרד האוצר אהרון פוגל, סגרה הממשלה ב-1995 את קרנות הפנסיה ההסתדרותיות בפני עמיתים חדשים, הגבילה את צבירת הזכויות בגין גידול בשכר וצימצמה את הסיבסוד הממשלתי. הקרנות נדרשו לבצע תוכנית הבראה שכללה בין השאר הגבלת הגידול בשכר ממנו חושבה קיצבת הפנסיה.⁷⁵³ למרות המלצות הוועדה והצעדים שנקטה הממשלה, לא פעלו הקרנות כנדרש מהן. לא בוצעה תוכנית הבראה וגם התחייבויות שנטלו עליהן הקרנות ב-1997 בנושא הגבלת הגידול בשכר המבוטח בקרנות לא מולאו. כיוון שהגירעונות הלכו והעמיקו, הציעה הממשלה באפריל 2003

⁷⁵⁰ ב-1968 עלה נושא הגירעון האקטוארי בקרנות הפנסיה לסדר היום הציבורי על ידי חבר הכנסת עמוס דגני ממפלגת העבודה. דגני פירסם במסגרת הצעה לסדר היום בכנסת לקיים דיון על מצב קרנות הפנסיה, נתונים על פיהם גידול מספר החברים בקרנות הינו בשיעור של 5.4 אחוזים בשנה בעוד שמספר מקבלי הגימלאות, גדל בקצב של 27 אחוזים בכל שנה, וכן כי שליש מנכסי הקרנות כיסה התחייבויות ל-3 אחוזים בלבד מהחברים. על פי נתונים אלו הטיל דגני ספק לגבי יכולתן של הקרנות לעמוד בהתחייבויותן לעמיתים. ראו, עמוס דגני, **דברי הכנסת**, הצעה לסדר היום, 19.5.1968, עמ' 2075.

⁷⁵¹ יוסי ביילין, **דברי הכנסת**, 1.1.1990, עמ' 1254-1257.

⁷⁵² ועדת שטסל ב-1990, וועדת פוגל ב-1994.

⁷⁵³ החלטת הממשלה על הסדר הפנסיה, מס' 5156, 29.3.1995, ISA-LaborSocialAffaris-Minister-000ka2h.

הצעת חוק לפיה תדאג הממשלה לכיסוי הגירעונות האקטואריים באמצעות תוכנית הבראה שכללה סיוע ממשלתי מדורג עד לשנת 2050. בנוסף נדרשו העמיתים להשתתף בתוכנית על ידי צמצום זכויותיהם, מינוי מנהל לכל אחת מהקרנות מטעם משרד האוצר והקמת גוף מאוחד בשם "עמיתים" המנהל בפועל את כל הקרנות. משמעותה של הצעת החוק שהתקבלה בכנסת ב-26 במאי 2003,⁷⁵⁴ היתה הלאמת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות והפקעת מפעל הביטוח הפנסיוני מידי ההסתדרות שהקימה ופיתחה אותו במשך כשמונים שנה. כאמור, בשנת 2050 יסתיים הסדר קופות הפנסיה הוותיקות (קופות ההסתדרות המולאמות), הקופות לא תגבנה יותר כספים (לא יוותרו עוד עמיתים עובדים), הממשלה לא תזרים אליהן יותר כספים ובהנחה כי מספר העמיתים שיהיו בחיים ויזכו לגימלאות יהיה זניח תפסק פעילות הקרנות. בכך יקיץ הקץ על מפעל חברתי כלכלי שהתפתח במשך כחמישים שנה כאחד מביטויי האידאולוגיה של עזרה ההדדית שתנועת הפועלים בארץ ישראל קיבלה על עצמה כחלק בלתי נפרד מהסוציאליזם הקונסטרוקטיבי שהנחה את פעילותה בהקמת וביסוס היישוב היהודי בארץ ישראל ובתהליך הקמת מדינת ישראל וביסוסה וכעיקרון יסודי ומוביל בהוויתה.

כ-15 שנים לאחר הלאמת קרנות הפנסיה, עבר הביטוח הפנסיוני בישראל תהליכים נוספים בהתפתחותו. בשנים 2007-2008 נחתם הסכם קיבוצי בין לשכת התאום של האירגונים הכלכליים והסתדרות העובדים הכללית החדשה האגף לאיגוד מקצועי ואגף הפנסיה הביטוח ושוק ההון. על פי הסכם זה שהורחב לכלל המשק:

כל עובד [...] שאין לו הסדר פנסיוני מיטיב כהגדרתו להלן, אשר מועסק או שיועסק בכל מקום עבודה שהינו או שיהיה חבר במי מהאירגונים החברים ו/או שיהיו חברים בלשכת התאום, יהיה זכאי להיות מבוטח על פי הסכם זה, ולבחור [...] בפנסיה מקיפה לרבות קופת גמל לקיצבה⁷⁵⁵

על פי ההסכם, הוענקה לכל עובד במדינת ישראל זכאות לביטוח בהסדר פנסיוני מקיף, כלומר ביטוח זיקנה וכן ביטוח למקרי אובדן כושר עבודה (נכות), ומוות. ההסכם חייב כל מעסיק להפקיד הפקדות לקרן פנסיה (נשים החל מגיל 20 וגברים החל מגיל 21), עבור עובדים המועסקים לפחות 6 חודשי עבודה. החל מינואר 2017 עומד אחוז ההפקדות במסגרת פנסיית חובה על 6 אחוזים הפקדות עובד, 6.5 אחוזים

⁷⁵⁴ הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג - 2003, פרק ט"ז הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות, **רשומות**, 25, ירושלים 20.4.2003, עמ' 401-412.

⁷⁵⁵ הסכם קיבוצי כללי (מסגרת) לביטוח פנסיוני מקיף במשק, תל אביב 19.7.2007, עמ' 3.

הפקדות מעסיק ו-6 אחוזים הפקדות מעסיק לפיצויים. שלב מתקדם זה התאים בחלקו לשלב השלישי בהתפתחות הביטוח הפנסיוני, שלב הביטוח האובליגטורי, על פי הגדרתו של יצחק קנב ב-1932.⁷⁵⁶

ככל שלבי ההתפתחויות השינויים והשיפורים בביטוח הפנסיוני בישראל, היה הסכם קיבוצי זה תולדה של תהליך ארוך שהחל מעל חמישים שנה לפני ניסוחו הנוכחי של החוק. דיונים בנושא פנסיית חובה החלו במוסד לביטוח לאומי ב-1964.⁷⁵⁷ על פי הצעת שר העבודה והרווחה יוסף אלמוגי מונתה באפריל 1969 ועדה ציבורית בראשות פרקליט המדינה, צבי בר ניב, שנדרשה להמליץ לוועדת שרים לענייני כלכלה על "הוראות שיש להכליל בהצעת חוק לביטוח פנסיה חובה".⁷⁵⁸ בתום פעולתה ב-1971, המליצה הוועדה להנהיג קיצבה אחידה לכל תושבי המדינה בהגיעם לגיל פרישה, בסך 22.5 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. קיצבה נוספת הומלץ לתת באופן מדורג על פי מבחן הכנסה מגיל 70 לגבר, ו-65 לאשה. בנוסף לפנסיית חובה זו, הומלץ כי תשולם פנסיה משלימה על פי הכנסה בהתאם להסכמים קיבוציים בקופות גמל וקרנות פנסיה.⁷⁵⁹ מסיבות שונות (התמשכות הדיונים עקב התנגדות ההסתדרות ומשבר מלחמת יום הכיפורים) לא הבשילה הצעת הוועדה לכלל חוק מחייב. גם יוזמות לחקיקת חוק פנסיה חובה או חוק פנסיה ממלכתית, שנדונו או הוגשו לחקיקת הכנסת במהלך שנות השבעים השמונים והתשעים לא צלחו, וכאמור רק ב-2007 התקבל חוק חלקי בדרך של צו הרחבת הסכם קיבוצי שהחל תהליך של הנהגת פנסיית חובה בישראל.⁷⁶⁰

⁷⁵⁶ קנב הגדיר שלב זה כביטוח חובה הכולל ביטוח בהשתתפות האזרחים והמדינה, וביטוח חובה במימון המדינה בלבד. החוק שהתקבל ב-2007 וההרחבות ב-2011 וב-2016 כללו את מרכיבי ביטוח החובה אך מימונו הוטל על העובדים והמעסיקים.

⁷⁵⁷ "דיון בהנהגת פנסיה חובה", מעריב, 5.3.1964, עמ' 19.

⁷⁵⁸ א"מ, ISA-PMO-GovernmentSecretary-000jm5g. יש לציין כי הוועדה כללה את נציגי ההסתדרות, התאחדות התעשיינים, מנהלי משרד האוצר והעבודה, נציגי הביטוח הלאומי נציב שירות המדינה והממונה על החיסכון. לא שותפו נציגי ארגוני הפנסיונרים שהביעו מורת רוח מאי שיתופם. בדיוני הוועדה התגלו חילוקי דעות עמוקים בין ההסתדרות וקרנות הפנסיה ובין גורמים ממשלתיים. בעוד שנציגי הממשלה ובמיוחד מנהלי הביטוח הלאומי ראו בחוק פנסיה ממלכתית כלי להרחבת קיצבאות הזיקנה במיוחד לאוכלוסייה שאינה מבוטחת בהסדרי פנסיה אחרים, נתפס החוק המוצע בהנהגת ההסתדרות ובהנהלות קופות הפנסיה והתגמולים כסכנה ופגיעה אפשרית בקופות ובעצמאותן. ראו, דב פלג, "חוק ביטוח חובה לפנסיה", **ביטחון סוציאלי**, גיליון 66 (2004), עמ' 111-130; יוסי ביילין, "ההר ועדת בר ניב והעכבר", **אות**, 20.5.1971, עמ' 9-12; גיוני גל וראובן פסח, "התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה", **ביטחון סוציאלי**, גיליון 62 (2002), עמ' 114-141.

⁷⁵⁹ ועדת פנסיה חובה, א"מ, ISA-LaborSocialAffaris-Legal-0010adl.

⁷⁶⁰ הצעות חוק כהצעת משרד העבודה ב-1975, א"מ, ISA-moital-JudeaSamariaGaza-0010hp0; תוכנית משרד העבודה והרווחה לחקיקת חוק פנסיה ממלכתית, 1980, א"מ ISA-PMO-DeputyPMbureu-000WQ01; הצעות חוק בנושא פנסיה חובה שהוגשו בכנסת בשנת 2000: הצעה מס' פ/1409 (חוק הפנסיה הוגש על ידי ענת מאור ויוסי כץ בפברואר 2000),

מהלך חקיקת חוק פנסיה חובה כלל מאפיינים דומים להתפתחות הביטוח הפנסיוני שנחקר בעבודה זו, מעת הקמת ההסתדרות ועד להקמת וביסוס קרנות הפנסיה בשליטתה. התהליך שבמהותו היה בעל מאפיינים חברתיים במסגרת אידאולוגית של עזרה הדדית, כלל מאפיינים פוליטיים שהתבטאו בניסיון ההסתדרות לשמור על מעמדה כמובילת הביטוח הפנסיוני בארץ ומאפייני כלכליים שהתבטאו בחישובי עלויות החוק. חקיקת חוק פנסיה חובה הגדיר את הביטוח הפנסיוני בישראל כביטוח אובליגטורי מלא הכולל ביטוח חובה במימון האזרחים והמדינה. האם יתקדם הביטוח הפנסיוני בישראל לדרגה הרביעית הגבוהה ביותר שהגדיר יצחק קנב ב-1932, לפיה יבוטחו כל אזרחי המדינה בהסדר פנסיה שיבטיח בחוק הכנסה נאותה לעובד שפרש מעבודתו בגין גיל, על חשבון המדינה וללא השתתפות האזרחים (עובדים ומעסיקים), במימונו? לעתיד פתרונים.

הצעה פ/2218 (חוק פנסיה ממלכתי הוגש על ידי אלי ישי דוד טל ואחרים באוגוסט 2000), הצעה מס' פ/2234 (חוק הפנסיה הוגש על ידי עמיר פרץ באוקטובר 2000), א"כ, מאגר החקיקה הלאומית, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawAboutSite.aspx> נידלה ב-29.7.2018.

ביבליוגרפיה

ארכיונים

ארכיון הביטוח הלאומי, ירושלים.

ארכיון המדינה, ירושלים.

ארכיון הכנסת, ירושלים.

ארכיון יד טבנקין, רמת אפעל.

ארכיון לחינוך יהודי בישראל ובגולה על שם אביעזר ילין מיסודה של הסתדרות המורים, אוניברסיטת תל אביב.

ארכיון מפלגת העבודה על שם משה שרת, בית ברל.

ארכיון עיריית פתח-תקוה על שם עודד ירקוני.

ארכיון עיריית תל אביב.

ארכיון קיבוץ קרית ענבים.

הארכיון הציוני המרכזי, ירושלים.

המכון לחקר תנועת העבודה על שם פנחס לבון, תל אביב.

The British National Archives, London.

עיתונים וכתבי עת

אות, שבועון מפלגת העבודה הישראלית.

ביטוח סוציאלי, כתב עת בנושא רווחה וביטחון סוציאלי.

גימלאות, כתב עת לבעיות הביטוח הפנסיוני.

דאר היום.

דבר.

האחדות.

הארץ.

הבוקר.

הד המזרח.

הדים לשאלות החברה הקיבוצית.

החבצלת.

הירדן.

המשקיף.

העיתון הרישמי של ממשלת פלשתינה (א"י).

הפועל הצעיר.

הצופה.

הצפירה.

הרבעון לבנקאות.

השומר הצעיר.

חברה ורווחה : רבעון לעבודה סוציאלית.

חברה, כתב עת סוציאל דמוקרטי.

חקרי עבודה רבעון לביטוח סוציאלי ותחיקת עבודה.

חרות.

ידיעות אחרונות.

ידיעות עירית תל אביב.

יעד, מאסף לחקר תנועת העבודה והחברה הקיבוצית.

ירחון העבודה.

למרחב.

מולד.

מחיינו.

מעריב.

על המשמר.

ערכים, בטאון המפלגה הקומוניסטית הישראלית לשאלת התיאוריה והפרקטיקה.

פארווערטס.

קול העם.

קונטרס.

רשומות.

שורות פנקס לעניני הפקידים.

The Palestine Post

The Bnai Brith Messenger

פירסומים רישמיים ומוסדיים

דין וחשבון כספי של תגמולים אגודה שיתופית של פקידי עיריית תל-אביב, 31.3.1936.

דין וחשבון לוועידה השלישית של ההסתדרות, קופת חולים פעולותיה והתפתחותה תל אביב תרפ"ז.

דין וחשבון של הנהלת ההסתדרות הציונית והנהלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מוגש לקונגרס הציוני העשרים ולמועצה החמישית של הסוכנות היהודית, ציריך תרצ"ז.

דרייטון, רוברט הרי (עורך החוקים לממשלת פלשתינה א"י), חוקי פלשתינה (א"י) הנוהגים ביום 31 בדצמבר 1933.

ההסתדרות – מיום קום המדינה (נתונים ועובדות), המכון למחקר כלכלי חברתי, הסתדרות העובדים הכללית הוועד הפועל, תל אביב 1969.

הוועידה הכללית של פועלי ארץ-ישראל, חיפה כסליו תרפ"א (דצמבר 1920).

הוועידה השביעית של ההסתדרות (כ"ה אייר – ב סיון תשי"ט, 24-30 במאי 1949),

הוועידה השניה של הסתדרות העובדים הכללית בארץ ישראל 1923.

החלטות הוועידה השלישית של הסתדרות הפקידים, 26.2.1933.

החלטות ועידת המורים, 14.4.1919.

החלטות מועצת ההסתדרות הס"י, 28-31 באוקטובר 1952, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, תל-אביב 1953.

החלטות שנתקבלו בוועידה השניה של הפועלים החקלאיים ביהודה, 27.12.1911.

החלטות שנתקבלו במועצת פועלי ציון (סוכות תרע"א ביפו), ירושלים ב חשוון תרע"א.

הפרוטוקולים של הוועד הפועל הציוני, יהושע פרוינדליך וגדליה יוגב (עורכים), תל אביב 1975.

הצעה למדיניות פנסיונית כוללת דו"ח ועדה בינמשרדית שמונתה על פי החלטת ממשלה 117, מ-8.9.1992, ירושלים 1994, עמ' 17.

הצעת התקנות של החברה ההדדית בנק העבודה. יפו, יולי 1919.

הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג – 2003. פרק ט"ז הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות. רשומות 25, ירושלים 20.4.2003, עמ' 401-412.

הצעת תקציב המדינה לשנת 1993.

התפלגות סך הנכסים של הציבור, פירסום בנק ישראל לסוף 2017.

חוק הביטוח הלאומי תשי"ד – 1953, ספר החוקים 137 כ' כסליו תשי"ד 27.11.1953.

חוקת העבודה לפועלי החרושת ההסתדרותית, המחלקה לאיגוד מקצועי בהסתדרות, תל אביב 1973.

חוקת ההסתדרות, הוועד הפועל של ההסתדרות, תל אביב 1938.

חוקת חברת העובדים העברים השיתופית הכללית בארץ-ישראל (חברת העובדים) בע"מ, בתוך: חוקת ההסתדרות, תל-אביב 1938, עמ' 145-158.

חוקת עבודה לעובדי מוסדות ההסתדרות, הוועד הפועל של ההסתדרות, תל אביב 1965.

י"א באדר: מקדש לתעמולה לטובת קפא"י – ביום תל-חי י"א אדר תרפ"ד, ועדת קפא"י ע"י מועצת פועלי ירושלים, ירושלים תרפ"ד.

יסודות ותקנות הקיבוץ [המאוחד], שנתקבלו במועצת איחוד הקיבוצים, פתח תקוה אוגוסט 1927.

מועצה ארצית של הנהלות קופות התגמולין, הנהלת קרן ביטוח פנימי וועדי העובדים של סולל בונה לעיון בבעיות של ביטוח סוציאלי, תל אביב 1945.

מצע הבחירות של מפלגת פועלי ארץ ישראל לכנסת השניה של מדינת ישראל, אתר ארכיון מפלגת העבודה, archavoda.org.il/avodaarch/Home/Main.asp, (נדלה ב-1.1.2015).

סיכומי קופות התגמולים והפנסיה, משרד העבודה, ירושלים נובמבר 1950.

סיכומי קופות התגמולים והפנסיה, משרד העבודה, ירושלים מרס 1953.

סקירות ומודעות של מוסדות ובנקים, גמול חברה להשקעות בע"מ, אפריל 1969.

סקר קופות התגמולים של מחלקת הסטטיסטיקה של ממשלת המנדט, ירושלים אוקטובר 1947.

עשרים וחמש שנות המס האחיד (1937-1962), הוועד הפועל של ההסתדרות לשכת המס המרכזית, תל אביב 1962.

פקודת מס הכנסה, ממשלת פלשתינה (א"י) פקודות, תקנות, צווים ומוזעעות לשנת 1941, כרך א, עמ' 45-46.

פרוטוקול מועצת ההסתדרות הס"ב, 7.12.1948.

קופת פועלי ארץ ישראל, דין וחשבון לוועידה השלישית של ההסתדרות הכללית 1927.

שנתון סטטיסטי לישראל, ערוך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תכנון הביטוח הסוציאלי, תל אביב, דצמבר 1949.

תקנות מס הכנסה, כללים לאישור קרנות תגמולים פנסיה ופיצויים תשי"ז 1957, קובץ התקנות מס' 726 עמ' 1826-1831, 29.8.1957.

תקנות קופת התגמולים של עובדי חברת שמן, אפריל 1940.

תקנות קופת התגמולין של עובדי חברת החשמל, פברואר 1940.

תקנות קרן מציב, 1938.

תקציר התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל, ירושלים, יוני 1950.

Die organisation der poali zion, Die Welt, No. 37, koln 13.9.1907, pp. 13-14.

Government of Palestine, Department of Labour, *Annual Report for 1944*, p. 18.

Government of Palestine, Department of Labour, *Annual Report for 1945*, pp. 4-5.

Government of Palestine, Department of Statistics, *Statistical Abstract of Palestine (sap)* (Annual Issues 1936-1945), Office of Statistics, Jerusalem.

Labor Enterprise in Palestine: A Handbook of Histadrut Economic Institution, New York 1947.

Model Statutes of Provident Funds, Department of Labour, Annual Report for 1945, p. 4.

Palestine Royal Commission Report, Presented by the Secretary of State for the Colonies to Parliament by Command of His Majesty and Printed and Published by His Majesty's Stationery Office, London, July 1937.

Reports by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Trans-Jordan 1922-1938, London 1922-39.

Social Insurance and Allied Report by Sir William Beveridge Presented to Parliament by Command of His Majesty, London, November 1942.

Statistical Abstract of Palestine 1929, Keren Hayesod, Jerusalem 1930.

Statistical Handbook of Jewish Palestine (1947), The Jewish Agency for Palestine, Department of Statistics, Jerusalem.

Survey of Palestine, Vol. 1-3, Government Printer, Jerusalem 1946.

ספרים

אביזוהר, מאיר, **בראי סדוק: אידיאלים חברתיים ולאומיים והשתקפותם בעולמה של מפא"י**, עם עובד, המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, תל אביב 1990.

אבנימלך, מוריה ויוסי תמיר, **רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל**, ספריית קו אדום, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 2002.

אבנימלך, מוריה, **אוצר נעלם: הפנסיה כמנוף כלכלי**, בית ברל, 2003.

אבנירי, שלמה (עורך), **דוד בן-גוריון: דמותו של מנהיג פועלים**, עם עובד, תל אביב 1988.

אבן-שושן (רוזנשטיין), צבי, **תולדות תנועת הפועלים בארץ-ישראל**, עם עובד, תל-אביב 1963.

אבניאל, בנימין, **בעיות עבודה בא"י: חלוקת עבודה צודקת, סכסוכי עבודה בעולם ובארץ, שכר עבודה ופריונה**, ר.מס, ירושלים, תש"א.

_. **פרובלימות ביחסי עבודה בארץ**, ר.מס, ירושלים 1943.

אגרס, אליהו, **ברית בוני מדינה: חברת העובדים בתפיסתו של דוד בן-גוריון**, עם עובד, בשיתוף עם החברה להפצת משנתו של דוד בן-גוריון והמרכז לתרבות ולחינוך של ההסתדרות, תל אביב 1988.

אהרוני, יאיר, **הכלכלה הפוליטית בישראל**, עם עובד, תל אביב 1991.

אוזר, גייקוב, **בלאנשפילד, ויליאם, תולדות המחשבה הכלכלית**, זמורה ביתן מודן, תל אביב 1978.

און, זאב, **חברת העובדים קוים ובעיות**, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, המרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1963.

אופיר, יהושע, **ספר העובד הלאומי: תולדות תנועת העבודה הלאומית בארץ-ישראל**, הוועד הפועל של הסתדרות העובדים הלאומית, תל אביב 1959.

אופק, אברהם, **נטיות לבדלנות בקרב איגודים מקצועיים בהסתדרות**, תל-אביב: מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה, תל אביב 1987.

אייזנשטדט, שמואל נח, **החברה הישראלית: רקע, התפתחות ובעיות**, מאגנס, ירושלים תשכ"ז.

_. (עורך), **ישראל-חברה מתהווה: ניתוח סוציולוגי של מקורות**, מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים 1972.

_. **פרקים בתולדות תנועת הפועלים היהודית**, ליכוד, תל אביב 1974.

_. **החברה הישראלית בתמורותיה**, מאגנס, ירושלים תשמ"ט.

אלון, מנחם, **המשפט העברי: תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו**, מאגנס, ירושלים 1988.

אליאב, בנימין (עורך), **היישוב בימי הבית הלאומי**, כתר, ירושלים 1976.

ארז, יהודה (עורך), **ילקוט "האחדות": מבחר הספרות העתית של מפלגת הפועלים העברים הסוציאל-דמוקרטים בארץ-ישראל**, עם עובד, תל אביב 1961.

- _. **העליה השלישית**, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, מחלקת ההסברה של הוועד הפועל, תל אביב 1946.
- אריאן, אשר, **פוליטיקה ומשטר בישראל**, זמורה ביתן, תל אביב 1985.
- בובר, מרטין, **נתיבות באוטופיה**, עם עובד, תל-אביב 1983.
- ביגר, גדעון, **מושבת כתר או בית לאומי: השפעת השלטון הבריטי על ארץ-ישראל 1917-1930**, בחינה גיאוגרפית-היסטורית, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1983.
- בילצקי אליהו, **סולל בונה 1924-1974**, עם עובד תל אביב 1974.
- _. **ביצירה ובמאבק: מועצת פועלי חיפה 1921-1981**, עם עובד, תרבות וחינוך, תל אביב 1981.
- בלשן, צביה, **איחוד מפולג: הברית העולמית של מפלגות פועלי ציון 1907-1920**, מכון בן-גוריון לחקר ישראל, הציונות ומורשת בן-גוריון אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קרית שדה בוקר 2004.
- בן-אריה, יהושע, **עיר בראי תקופה ירושלים החדשה בראשיתה**, יד יצחק בן צבי, ירושלים 1979.
- בן-גוריון, דוד, **הפועל העברי והסתדרותו**, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, הוועד הפועל - מרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1964.
- _. **ממעמד לעם: פרקים לבירור דרכה וייעודה של תנועת הפועלים**, עם עובד וקרן הנגב, תל-אביב 1974.
- בן-ישראל, רות, **ביטחון סוציאלי**, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה 2006.
- בן-מאיר, דב, **ההסתדרות**, בעריכת יוסף קריב, כרטא, ירושלים 1978.
- בננסון, מאיר, **קרנות פנסיה וקופות תגמולים עקרוניותהם היסודיים ושיטת ארגון**, הוצאת המחבר, תל-אביב 1938.
- . **קרנות פנסיה יסודותיהן ומהותן**, הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים בישראל, תל-אביב 1953.
- בן מתיתיהו, יוסף, **תולדות מלחמת היהודים ברומאים**, בתרגום שמחוני יעקב נפתלי, מסדה, תל אביב 1968.
- בן-פורת, יורם, **המשק הישראלי: חבלי צמיחה**, עם עובד, תל-אביב 1989.

בן-צבי, יצחק, **פועלי ציון בעליה השניה, מפלגת פועלי ארץ-ישראל ואיחוד עולמי פועלי ציון צ.ס.**, תל-אביב 1950.

— **החזון והגשמתו (פרקי זכרונות ורשימות על בעיות ההסתדרות)**, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, הועד הפועל, המרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1968.

בן-צבי, רחל (ינאית), **אנו עולים : פרקי חיים**, עם עובד, תל אביב 1959.

בסוק, משה (עורך), **ספר החלוץ אנתלוגיה**, הסוכנות היהודית - מחלקת העליה, ירושלים 1940.

בקר, אהרון, **בשליחות העובד**, בעריכת יוסף שפירא, עם עובד, תל אביב תשל"ג.

בראלי, אבי וניר קידר, **ממלכתיות ישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2011.

בראלי, מאיר (עורך), **יצחק קנב: אבי הביטוח הלאומי: קובץ מאמרים, נאומים וראיונות**, מחברות לספרות, תל אביב 1997.

ברגמן, הוגו שמואל והנס כהן, **לזכרו של גוסטב לנדאואר**, הפועל הצעיר, תל אביב תרפ"ט.

בר-זוהר, מיכאל, **בן-גוריון**, עם עובד, תל אביב 1975.

ברסלבסקי, משה, **תנועת הפועלים הארץ ישראלית**, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1957.

ברקאי, חיים, **ימי הבראשית של המשק הישראלי**, מוסד ביאליק, ירושלים 1990.

בש, רפאל, **הוויית חברה**, עם עובד, תל אביב 1975.

גבתי, חיים, **מאה שנות התיישבות: תולדות ההתיישבות היהודית בארץ ישראל**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1981.

גוטהלף, יהודה, וצבי ארד (עורכים), **מועד ארבעים שנה להסתדרות**, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, תל אביב 1960.

— **המדינה החברה וההסתדרות**, הסתדרות העובדים הכללית מפעלי תרבות וחינוך, תל אביב 1961.

— **ספר השומרים 1913-1933**, אנתלוגיה ליוכל ה-XX של השומר הצעיר, ההנהגה העליונה להסתדרות השומר הצעיר, ורשה, 1934.

- גולדברג, זאב, **פרקים במשנתו החברתית של ברל כצנלסון**, בית ברל 1965.
- גולדמן, יפתח, **הסוציאליזם בין פוליטיקה לאוטופיה**, כנרת זמורה ביתן דביר, אור יהודה 2008.
- גולדשטיין, יעקב, **בדרך להגמוניה: מפא"י התגבשות מדיניותה 1930-1963**, עם עובד, תל אביב 1980.
- גורביץ', דוד, **ספר סטטיסטי לארץ ישראל תרפ"ט-1929**, קרן היסוד, ירושלים 1930.
- גורני, יוסף, **אחדות העבודה 1919-1930: היסודות הרעיוניים והשיטה המדינית**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1973.
- ___ **אנשי כאן ועכשיו, הריאליזם האוטופי של מעצבי החברה היהודית החדשה בארץ ישראל**, מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קריית שדה בוקר 2015.
- ___ וגרינברג יצחק, **תנועת העבודה הישראלית היסודות המגמות החברתיות והשיטה הכלכלית אסופה מוארת**, האוניברסיטה הפתוחה, תל אביב 1997.
- גינת, צבי, **הלכות הגימלאות**, קרן הגימלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ, תל-אביב 1956.
- ___ **יסודות הגימלאות ועיקרי ההלכות**, קרן הגימלאות המרכזית, תל אביב 1956.
- גלין, אמירה ואהרון הראל, **התפתחויות ותמורות במערכת יחסי העבודה בישראל**, מסדה, גבעתיים 1978.
- גל-נור, יצחק, **ראשיתה של הדמוקרטיה בישראל**, עם עובד ספריה אוניברסיטאית, תל אביב 1985.
- גלבוץ, משה, **תמורות: בחברת העובדים ובקואופרציה**, הסתדרות העובדים הכללית מפעלי תרבות וחינוך, תל אביב 1965.
- גלעדי, דן, **הישוב בתקופת העליה הרביעית**, עם עובד, תל אביב 1973.
- גרוס, נחום, ויצחק גרינברג, **בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות**, עם עובד, תל-אביב 1994.
- גרוס, נחום, נדב הלוי, אפרים קליימן ומרשל סרנת, **בנקאי לאומה בהתחדשותה: תולדות בנק לאומי לישראל**, מסדה, רמת-גן 1977.

גרוס, נחום, לא על הרוח לבדה: עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה, מאגנס ויד יצחק בן-צבי, ירושלים תש"ס.

גרינברג, יצחק, מחברת עובדים למשק עובדים: התפתחות רעיון חברת העובדים בשנים 1920-1929, פפירוס, תל-אביב 1987.

__ שכר שווינוני בהסתדרות, יד טבנקין - המכון לחקר ולימוד הקיבוץ ותנועת העבודה, אפעל 1988.

__ (עורך), רעיון חברת העובדים: מדוד בן-גוריון עד פנחס לבון, עם עובד, תל אביב 1989.

__ אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים, עם עובד, תל אביב 2004.

__ זלמן ארן: פוליטיקאי כאינטלקטואל, הקיבוץ המאוחד, רעננה 2018.

גרינברג, לב (לואיס), ההסתדרות מעל הכל, נבו, ירושלים 1993.

__ המרד שלא היה: פרשת פורום 13 הועדים הגדולים – מיקרה מבחן לקורפורטיזם הישראלי, עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית, ירושלים 1985.

דה פריס, דוד, אידיאליזם וביורוקרטיה: שורשיה של חיפה האדומה, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1999.
דורון, אברהם, המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית ירושלים 1975.

דורון, אברהם, ראלי קרמר, מדינת הרווחה בישראל: מערכת הבטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע, עם עובד; "מכון לוי אשכול", האוניברסיטה העברית, תל אביב 1992.
דורון, אדם, מפלגת העבודה הישראלית: (תולדות ובעיות), בית ברל, 1972.
__ פרקים בתולדות תנועת הפועלים הבינלאומית, מסדה, רמת-גן 1973.

דניאל, אברהם, התיאוריה הקואופרטיבית והקואופרציה בישראל, משרד העבודה-המחלקה לאיגוד שיתופי, ירושלים 1970.

ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, קרנות הבטוח והפנסיה המרכזיות: 1960-1966, הועד הפועל, מחלקה לפנסיה, תל אביב, 1967.

הורוביץ, דן ומשה ליסק, מישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, עם עובד, תל אביב 1977.

- __ **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**, עם עובד, תל אביב 1990.
- הורוביץ, מרדכי, זהרה בוכמן (עורכת), **מערכת הפנסיה של העובדים בישראל**, הסתדרות הפקידים, הועד המרכזי. המחלקה לתרבות ולחינוך מקצועי ספרית המנהל תל-אביב 1972.
- הלוי נדב, מלול, רות קלינוב, **ההתפתחות הכלכלית של ישראל**, אקדמון, ירושלים 1968.
- ושיץ, יוסף, **הערבים בארץ ישראל**, ספרית פועלים, מרחביה 1947.
- זוסמן צבי, **פער ושיויון בהסתדרות 1920-1939**, מסדה רמת גן, 1974.
- זינגר, מנדל, **שלמה קפלנסקי חייו ופעלו**, הספריה הציונית, ירושלים 1971.
- זית, דוד, **חלוצים במבוכ הפוליטי, התנועה הקיבוצית 1927-1948**, יד יצחק בן צבי, ירושלים 1993.
- זליגמן, חיים, יעקב גורן, **גוסטב לנדאואר: עליו ומשלו**, יד טבנקין, רמת אפעל 2009.
- __ **זרמים במחשבה האירופית בראשית המאה העשרים: בהשפעתם על היהדות והתנועה הציונית**, יד יצחק טבנקין, אפעל, 2007.
- זנדבנק, יעקב, **גוסטב לנדאואר: במלאת עשרים שנה להרצחו**, המרכז לתרבות של הסתדרות העובדים העברים הכללית בארץ ישראל, תל אביב תרצ"ט.
- זרבבל, יעקב, **ידישער ארבעטער פנקס: (צו דער געשיכטע פון דער פועלי-ציון באוועגונג): באנד 1**, ווארשע: נייע קולטור, ורשה 1927.
- טבנקין, יצחק, אריה פיאלקוב (עורך), **דברים**, הקיבוץ המאוחד, כרכים א-ה, תל אביב 1985.
- __ **בדרכי השליחות: מבחר דברים בשאלות ההסתדרות ותנועת הפועלים**, אברהם תרשיש ואריה פיאלקוב (עורכים), ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, הועד הפועל-המרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1969.
- טבת, שבתאי, **קנאת דוד: חיי דוד בן-גוריון**, שוקן ירושלים ותל-אביב 1980.
- טרומפלדור, יוסף בעריכת מנחם פוזננסקי, **מחיי יוסף טרומפלדור: קובץ מכתבים וקטעי רשימות**, עם עובד, תל אביב תש"ה.

- יבנאלי, שמואל, **ביטוח לעת זיקנה**, הוועד הפועל של ההסתדרות, תל-אביב 1941.
- יזהר, אורי, **בין חזון לשלטון: מפלגת אחדות העבודה פועלי ציון בתקופת היישוב והמדינה**, יד טבנקין, אפעל 2005.
- יערי, מאיר, **בדרך ארוכה: (הנחות-יסוד, חינוך, קיבוץ, חברה)**, ספרית פועלים, הקיבוץ הארצי השומר הצעיר, מרחביה 1947.
- יצוב, גדי, **החברה הסקטוריאלית**, מוסד ביאליק, ירושלים 1999.
- ישי, יעל, **סיעתיות בתנועת העבודה: "סיעה ב במפא"י"**, עם עובד, תל-אביב 1978.
- כהנא, יהודה, **ספר ביטוח החיים הפנסיה והגמל בישראל**, עתרת, הרצליה 1988.
- כצנלסון, ברל, **"העליה השנייה": הרצאות ברל כצנלסון בפני הבחרות הסוציאליסטית (1928)**, אניטה שפירא נעמי אביר (עורכות), עם עובד, תל אביב 1990.
- __ **כתבי ברל כצנלסון**, שמואל יבנאלי (עורך), מפלגת פועלי ארץ ישראל, תל אביב 1946-1951.
- כתבים ותעודות תרפ"ט תרצ"ה**, מרכז מפלגת פועלי ארץ ישראל, תל אביב תרצ"ה.
- לבון, פנחס, **יסודות**, ההנהגה העליונה של גורדוניה-המכבי-הצעיר, תל אביב תש"א.
- __ **מפעל ארבע שנים: (דו"ח מפעולות ההסתדרות בשנות 1945-1948, נמסר במועצת ההסתדרות ס"ב ה' כסלו תש"ט, 7 לדצמבר 1948**, מחלקת ההסברה של הוועד הפועל של ההסתדרות.
- **חברת עבודה**, ההסתדרות הכללית מפעלי תרבות וחינוך, תל אביב 1968.
- לבונטין, זלמן דוד, **פרקים: עובדות נשכחות מעבודת ההסתדרות הציונית**, מסדה, תל-אביב 1924.
- לביא, שלמה, **מגילתי בעין-חרוד: רעיונות, זכרונות ומעשים לחצי יובלה (י"ח אלול תש"ו)**, עם עובד, תל אביב תש"ז.

לוטן, גיורא, **עשר שנות ביטוח לאומי: רעיון והגשמתו**, המחלקה ליחסי ציבור של המוסד לביטוח לאומי, ירושלים 1964.

לוי, דרור, רוזנצווייג, ישראל, **ספר השומר הצעיר**, ספריית פועלים, מרחביה 1956-1964.

ליסק, משה, גוטמן, עמנואל, **המערכה הפוליטית הישראלית**, עם עובד, תל-אביב 1977.

ליסק, משה, **האליטות של הישוב היהודי בארץ ישראל בתקופת המנדט**, עם עובד, תל-אביב 1981.

_ **עיונים בהיסטוריה חברתית של ישראל**, מוסד ביאליק, ירושלים 2009.

לנדאוואר, גוסטב, **קריאה לסוציאליזם: המהפכה**, עם עובד, תל-אביב תשי"א.

מאיר, גולדה, **בדגל העבודה: מבחר דברים בשאלות ההסתדרות ותחיקת העבודה במדינה**, עם עובד-תרבות וחינוך, תל אביב 1972.

מבוא לבטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי היחידה למחקרים מיוחדים (מתורגם מפירסום משרד העבודה הבינלאומי ג'נבה), ירושלים ספטמבר 1974.

מורג אמוץ, **מימון הממשלה בישראל**, מאגנס, ירושלים תשכ"ז.

מילר, עמוס, **עקבות בחול: עיונים בכלכלה סוציאליסטית**, מסדה, רמת גן 1974. אנ

מינץ, מתתיהו, **בר ברוכוב: המעגל הראשון (1900-1906)**, אוניברסיטת תל-אביב, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1976.

_ **חבר ויריב: יצחק טבנקין במפלגת פועלי ציון 1905-1912**, יד טבנקין, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1986.

מישקינסקי, משה, **ראשית תנועת הפועלים ברוסיה: מגמות יסוד**, אוניברסיטת תל-אביב והוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1981.

מלך ניישטאדט, **15 יאר פאלעסטינא ארבעטער פאנד**, הסתדרות העובדים הכללית, תל אביב תרפ"ח, עמ' 24-42.

מנור, אלכסנדר, **יצחק קנב המתכנן הסוציאלי**, מקורות, תל אביב 1965.

מצר, יעקב, **גיבוש מערכת המימון הציבורי והציוני 1919-1921**, המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1976.

_. **הון לאומי לבית לאומי : 1919-1921**, יד יצחק בן צבי, ירושלים 1979.

_. עודד קפלן, **משק יהודי ומשק ערבי בארץ-ישראל: תוצר, תעסוקה וצמיחה בתקופת המנדט**, המכון למחקר כלכלי על שם מוריס פאלק, ירושלים 1990.

מרגלית, אלקנה, **"השומר הצעיר"- מעדת נעורים למארכסיזם מהפכני (1913-1936)**, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1971.

_. **קומונה, חברה ופוליטיקה: גזוד העבודה על שם יוסף טרומפלדור בארץ ישראל**, עם עובד, תל-אביב 1971.

נחמיאס, אלי חורב, שי, **ימי ההסתדרות: דרכה של ההסתדרות מראשיתה ועד היום**, דוכיפת הוצאה לאור, חיפה 2015.

נמיר, מרדכי, **הפועל בהסתדרות ובמדינה**, הסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, הוועד הפועל-המרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1968.

סירקין, נחמן, כתבי נחמן סירקין, לוקטו וסודרו בידי ברל כצנלסון ויהודה קופמן, דבר, תל-אביב, תרצ"ט.

סלוצקי, יהודה, **מבוא לתולדות תנועת העבודה הישראלית**, עם עובד, תל-אביב 1973.

ספיבק, אביה, **הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידאולוגיות**, מכון ון ליר התכנית לכלכלה וחברה, ירושלים 2013.

סרנת, מרשל, **חיסכון והשקעה באמצעות קופות גמל בישראל**, המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ירושלים 1966.

עובד, יעקב, **פיוטר קרופוטקין ותורת האנרכיזם הקומוניסטי**, המרכז הסמינריוני של הקיבוץ המאוחד "אפעל", רמת גן 1969.

עשור ראשון לקרן פנסיה מגן 1950-1960, תל-אביב אפריל 1960.

פטינקין, דן, **המשק הישראלי בעשור הראשון**, מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, ירושלים 1960.

פינס, דן, **החלוץ בכור המהפכה, קורות הסתדרות החלוץ ברוסיה**, דבר, תל-אביב תרצ"ח.

פרייס, ולטר בן דוד, **מדיניות סוציאלית בעולם ובארץ**, עם עובד, תל אביב תשי"ג.

פרידמן, אברהם, **מחקר ועדי עובדים**, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ ישראל, הועד הפועל, המכון למחקר כלכלי וסוציאלי, תל אביב 1963.

פרנקל, יונתן, **נבואה ופוליטיקה: סוציאליזם, לאומיות ויהודי רוסיה 1862-1917**, עם עובד, תל-אביב 1989.

צחור, זאב, **בדרך להנהגת היישוב: ההסתדרות בראשיתה**, יד יצחק בן צבי, ירושלים תשמ"ב.

_. **החזון והחשבון: בן-גוריון בין אידיאולוגיה לפוליטיקה**, ספרית פועלים, תל אביב 1994.

_. **חזן – תנועת חיים: השומר הצעיר, הקיבוץ הארצי, מפ"ם**, יד יצחק בן צבי, ירושלים 1997.

צינמון, מנחם, **ביטוח סוציאלי של העובדים בישראל**, ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, תל אביב, 1964.

קול, ג'ורג' דוגלס הורד, **תולדות תנועת הפועלים באנגליה, 1789-1947**, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1950.

קיסר, ישראל, **"התמורות בכלליותה של ההסתדרות (במיוחד באיגוד המקצועי), מקום המדינה ועד 1965 (הוועידה העשירית של ההסתדרות)"**, עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב 1969.

קניבסקי, יצחק, **ביטוח לאומי מהו?**, הוצאת הספרים על שם זאב ברזילי, ספריה במדעי החברה, ועדת התרבות של מועצת פועלי יפו ותל-אביב 1932.

_. **בעיית האוכלוסין והבטחון הסוציאלי**, ספריה דמוגרפית של כנסת ישראל בארץ-ישראל, ירושלים תש"ד.

- , **תכנית באואריג'**, הוועד הפועל של ההסתדרות, תל-אביב 1943.
- קנב, יצחק, **חברה בישראל ותכנון סוציאלי**, עם עובד, תל אביב 1962.
- **בטוח סוציאלי: מתכנון לתחקה**, עם עובד, תל אביב 1952.
- **אוכלוסין וחברה בעמים ובישראל**, מוסד ביאליק, ירושלים 1957.
- קנטור, לוי, **הזרוע המקצועית, פרקים בהתפתחות התנועה המקצועית בארץ**, אל"ף, תשכ"ו.
- רוזין, ארנולד (עורך), **הזדקנות וזיקנה בישראל**, אשל: אגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, ירושלים 2003.
- רוזנבליט, צילה, **זאב און: האיש בראי תקופתו**, יואב שמחוני, תל אביב 1998.
- רוטנשטרייך, נתן (עורך), **גורדוניה: תנועת נוער עממית חלוצית**, ארכיון גורדוניה והמכבי הצעיר, חולדה 1982.
- רכב, שלמה, **מתנועת נוער לקיבוץ הארצי**, הסתדרות השומר הצעיר, גבעת חביבה 1966.
- שאלות ההסתדרות: לקראת הבחירות אל הועידה החמישית**, מפלגת פועלי ארץ ישראל, תל-אביב 1941.
- שביד, אליעזר, **נורמות הקיום של העם היהודי בזמן החדש: מסכת פילוסופית-הלכתית**, הקיבוץ המאוחד, בני-ברק 2012.
- שורץ - לידר, שפרה, **קופת חולים הכללית: עיצובה והתפתחותה כגורם המרכזי בשירותי הבריאות בארץ-ישראל 1911-1937**, קריית שדה בוקר 1997.
- שנקר, אריה, **באמונה ובמעש**, אפורופסים על העזבון של אריה שנקר ז"ל, תל אביב 1963.
- שטרנהל, זאב, **בנין אומה או תיקון חברתי**, עם עובד, תל-אביב 1986.
- שירום, אריה, **מבוא ליחסי עבודה בישראל**, עם עובד, תל-אביב 1983.
- שליט משה, **נתיבי חיי, וסיפורים קטנים על אנשים גדולים**, מדרשת שדה בוקר, שדה בוקר 2008.
- שפירא, אניטה, **המאבק הנכזב: עבודה עברית, 1929-1939**, אוניברסיטת תל אביב, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב 1977.

_. ברל, עם עובד, תל אביב 1980, כרכים א-ב.

_. ההליכה על קו האופק, עם עובד, תל אביב 1988.

שפירא, יונתן, *אחדות העבודה ההיסטורית: עצמתו של ארגון פוליטי*, עם עובד, תל אביב 1975.

שפירא, יוסף, *הפועל הצעיר: הרעיון והמעשה*, עיינות, תל אביב 1968.

שפרינצק, יוסף, *משימות: על בעיות ההסתדרות*, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, הועד הפועל-המרכז לתרבות ולחינוך, תל אביב 1968.

שריד, לוי אריה, *החלוץ ותנועות הנוער בפולין 1917-1939*, עם עובד תרבות וחינוך, תל-אביב 1979.

שרשבסקי, רוברט, *מבנה המשק היהודי בארץ ישראל ובישראל – קובץ מסות*, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, ירושלים 1968.

שרת, משה, *מאבק מדיני, חלק שני, יוני – דצמבר 1942, קובץ נאומים ומסמכים*, העמותה למורשת משה שרת, תל-אביב 2014.

תכנית לביטוח סוציאלי בישראל, דין וחשבון הועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, משרד העבודה והביטוח העממי, ירושלים 1950.

Baker, Alan R.H., *Fraternity Among the French Peasantry: Sociability and Voluntary Associations in the Loire Valley 1815-1914*, Cambridge 1999.

Barnett , Correlli, *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation*, Faber&Faber LTD. London 1986, pp. 30-32.

Behar Cem, *A Neighborhood in Ottoman Istanbul: Fruit Vendors and Civil Servants in the Kasap İlyas Mahalle*, Albany, State University of New York Pres New York 2003,

Beveridge, William Henry, *Power And Influence*, The Beechhurst Press, New York 1953.

Butler , Arthur D, *Labor Economics and Institutions*, Macmillan, New York 1961.

Clegg, Hugh Armstrong , *A History of British Trade Unions Since 1889*, Clarendon Press Oxford 1985.

Cooke, William Smith, *The Ottoman Empire and its Tributary States (Excepting Egypt): With Sketch of Greece*, B. R. Grune Amsterdam 1968.

Cole, George Douglas Howard, *A History of Socialism Thought: Volume IV, part 1, Communism and Social Democracy 1914-1931*: Methuen, London 1955.

David Horowitz, Rita Hinden, *Economic Survey of Palestine*: Economic Research Institute of the Jewish Agency for Palestine, Tel Aviv 1938.

Doron, Abraham, and Ralph Martin Kramer, *The Welfare State of Israel, The Evolution of Social Security Policy and Practice*, Westview Press, Boulder Colorado 1991.

Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, J. Wiley, New York, 1954.

Gass, Oscar, Creamer, Daniel, *Palestine, Problem and Promise: An Economic Study*, Public Affairs Press, American Council on Public Affairs, Washington D.C. 1946.

Gokhan Cetinsaya, *Ottoman Administration of Iraq, 1890-1908*, Routledge, London 2006.

Gosde, P.H.J, *The Friendly Societies in England, 1815-1875*, Manchester University Press, Manchester 1961.

Gross, Nachum, *The Economic Policy of Mandatory Government in Palestine*, Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Jerusalem, 1982.

Harris, Jose, *William Beveridge: A Biography*, Clarendon Press, Oxford 1977.

Henock.E.Peter, *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914: Social Policies Compared*, Cambridge University Press, 2007.

Hicks, John , *A Theory of Economic History*, Oxford University Press, Oxford 1969.

Hoare , Henry Joseph, *Old Age Pensions their Actual Working and Ascertained Results in the United Kingdom*, P.S. King & Son, London 1915.

Hughes Steve and Nigel Haworth, *The International Labour Organization (ILO) : Coming In From The Cold*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York : Routledge, 2011.

Kelly, Richard Johyn, *Old Age Pensions Act, 1908*, Sealy, Bryers and Walker, Dublin 1908.

.Keer, lark, Johan T. Dunlop, Fredrick H. Hurbison and Charles A. Myers, *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth*, Harvard University,1960.

Kramer,M. Ralph, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press Berkeley 1981.

Kropotkin, Peter, *Mutual Aid, A Factor of Evolution*, Penguin Press, London 1972.

_. *Fields, Factories and Workshops*, New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey 1993.

Laslett Peter, *A Fresh Map of Life the Emergence of the Third Age*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan Press Cambridge 1996.

Macnicol, John, *The Politics of Retirement in Britain1878-1948*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Meir, Natan M., *Kiev, Jewish Metropolis a History 1859-1914*, Bloomington Indiana University Press, 2010

Mencher, Samuel, *Poor Law to Poverty Program, Economic Security Policy in Britain and the United States*, University of Pittsburg, Pittsburgh USA 1967.

Metzer , Jacob, *The divided Economy of Mandatory Palestine*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.

Milne-Bailey, Walter, *Trade Union Documents*, G. Bell, London 1929.

Mokyr, Joel, *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, Vol. 1,3, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Muenzner, Gerhard, *Jewish Labour Economy in Palestine: The Economic Activities of the General Federation of Jewish Labour (Histadruth Ha'ovdim)*, Jerusalem 1943.

Nicholls, George, *A History of the English Poor Law in Connexion with the L legislation and Other Circumstances Affecting the Condition of the People*, J. Murray etc., London 1854.

Norris, Jacob, *Land of Progress: Palestine in the Age of Colonial Development 1905-1948*, Oxford University Pres 2013.

Owen, Roger and Sevket Pamuk, *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century*, I. B. Tauris , London 1998,

Pelling, Henry, *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain: Essays*, Macmillan, London 1968.

Pilch, Michael, Wood, Victor, *Pension Scheme Practice*, Hutchinson of London, London 1967.

Pinker, Robert, *The Idea of Welfare*, Heinemann London 1979.

Rimlinger, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*: J. Wiley, New York 1971

Robin Blackburn, *Banking of Death or Investing In Life: The History and Future of Pension*, Verso, New York 2003.

Robinson, M. Fothergill (Margaret Fothergill), *The Spirit of Association Being: Some Account of the Gilds, Friendly Societies, Co-Operative Movement, and Trade Unions of Great Britain*, J. Murray, London, 1913.

Roos, Jeja-Pekka, *Welfare Theory and Social Policy : A Study in Policy Science*, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki, 1973.

Sa'id B, Himadeh (editor), *Economic Organization of Palestine*, American University of Beirut, Beirut, 1938.

Seikaly, Seren *Men of Capital: Scarcity and Economy in Mandate Palestine*, Stanford University Press, Stanford 2016.

Shalev, Michael, *Labour and the Political Economy in Israel*, Oxford University Press, Oxford 1992.

Sherman G. Sass, *Social Insurance and Voluntary Health: Welfare and Pension Programs in Israel*, American Histadrut Cultural Exchange Institute, New York 1968.

Smith, Barbara Jean, *British Economic Policy in Palestine Towards the Development of the Jewish National Home, 1920-1929*, British Library, Lending Division, London 1980.

_. *The Roots of Separatism in Palestine: British Economic Policy, 1920-1929*, I. B. Tauris, London, 1993.

Theobald, William, *A Practical Treatise on the Poor Laws as Altered by the Poor Law Amendment Act, and other Recent Statutes*, Sweet: Stevens & Sons London 1836.

Titmuss, M. Rihard, *Essays on the Welfare State*, George Allen & Unwin, London 1969.

Vic, George, and Paul Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Palgrave HE, UK, London 1985.

Wilson, Arnold, and G.S Mackay, *Old Age Pensions: An Historical and Critical Study*, Oxford University Press, London 1941.

Williamson, John and Fred Pampel, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York 1993.

Zald, Mayer Nathan, (ed), *Social Welfare Institutions: A Sociological Reader*, The University of Chicago Press Books, 1965.

מאמרים

אבנרי, יוסף, "תיעוד לתולדות יחסי הסתדרות העובדים הכללית והסתדרות הפועל-המזרחי בראשית דרכן", בתוך: יוסף גורני, אבי בראלי, יצחק גרינברג (עורכים), *מחברת עבודה לארגון עובדים*, קריית שדה בוקר 2000, עמ' 497-509.

אטינגר, שמואל, "האידאולוגיה של העלייה השנייה על רקע המחשבה החברתית והמדינית של יהודי מזרח אירופה", בתוך ישראל ברטל (עורך), *העלייה השנייה מחקרים*, יד יצחק בן צבי, ירושלים 1997, עמ' 3-10.

ארלוזורוב, חיים, "פטר קרופוטקי", בתוך: יעקב שטיינברג (עורך), **כתבי חיים ארלוזורוב**, כרך חמישי: מחקרים סוציולוגיים, א.י. שטיבל בהשתתפות מרכז מפלגת פועלי א"י, תל אביב 1934, עמ' 9-32.

ארליך, אשר, "מוסדותינו הכספיים", בתוך ד. קמחי (עורך), **ספר היובל של הסתדרות המורים תרס"ג-תרפ"ח**, מרכז הסתדרות המורים בירושלים 1929.

באלאבן, מאיר, "מעמד החוקי של היהודים וארגונם", בתוך: ישראל היילפרין (עורך), **בית ישראל בפולין**, המחלקה לענייני הנוער של ההסתדרות הציונית, ירושלים תש"ח, עמ' 50-52.

בין, אלכסנדר, "שלמה קפלנסקי", בתוך: נתן אגמון (ביסטרצקי), (עורך), **מגילת האדמה: ששה ספרים ליובל הקרן הקיימת לישראל**, הקרן הקיימת לישראל, ירושלים תשי"א-תשי"ב.

בן-גוריון, דוד "הרצאה לקראת הבאות והתגובות לה", **הועידה הששית של ההסתדרות כנס שני 1945-28.1.1945-2.2.1945**, תל-אביב 1945, עמ' 67-189.

בנסון, מרדכי, "לעיון בבעיות של ביטוח סוציאלי", **ועד עובדי סולל בונה**, תל-אביב 15.12.1946, עמ' 6-9.

ברגמן, הוגו, "גוסטב לנדאואר וא.ד. גורדון", בתוך: יעקב זנדבנק (עורך), **גוסטב לנדאואר, במלאות עשרים שנה להרצחו**, המרכז לתרבות של הסתדרות העובדים העברים הכללית בארץ ישראל, תל אביב תרצ"ט, עמ' 58-64.

ברנאי, יעקב, "היהודים באימפריה העות'מאנית", בתוך: שמואל אטינגר (עורך), **תולדות היהודים בארצות האיסלאם, חלק שני מאמצע המאה התשע עשרה ועד אמצע המאה העשרים**, מרכז זלמן שזר, ירושלים תשמ"ו, עמ' 275-279.

ברנשטיין, דבורה, "כאשר עבודה עברית איננה עומדת על הפרק: הסתדרות העובדים לנוכח המגזר הממשלתי המנדטורי", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל, כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1948**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר, 2003, עמ' 79-107.

גולדנר, חוה, יצחק בריק, "התפתחות השירותים לזקנים בישראל-מבט היסטורי", בתוך ארנולד רוזין עורך, **הזדקנות וזיקנה בישראל**, אשל – האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, ירושלים 2003, עמ' 17-33.

גרוס, נחום, "הבנקאות היהודית וצמיחת המשק בתקופת המנדט", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1946**, קרית שדה בוקר 2003, עמ' 217-238.

_. ויעקב מצר, "מימון ציבורי במשק היהודי בתקופת בין המלחמות", בתוך: נחום גרוס (עורך), **לא על הרוח לבדה, עיונים בהיסטוריה הכלכלית של ארץ-ישראל בעת החדשה**, יד יצחק בן צבי, ירושלים תש"ס, עמ' 105-172.

_. "הסוציאליזם הדמוקרטי של פנחס לבון – רציפות והמשך", בתוך: מתיתיהו מינץ (עורך), **הציונות מאסף לתולדות התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ ישראל**, גיליון ט"ו, אוניברסיטת תל-אביב, המכון לחקר הציונות ע"ש חיים וייצמן, הקיבוץ המאוחד, תל אביב 1990, עמ' 123-143.

_. "דוד בן-גוריון ופנחס לבון – שתי גישות מחשבת חברת העובדים", בתוך: פנחס גינוסר (עורך), **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 3, 1993, עמ' 154-167.

_. "הכלכלה המרחיבה של משק העובדים 1948-1988", בתוך: **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר, ויד יצחק בן צבי, ירושלים 2005, עמ' 327-363.

דורון, אברהם, "מענקי זיקנה בשנות ה-50 וה-60, הניסיון של תוכנית הבטחת הכנסה סלקטיבית, בתוך: פנחס גינוסר (עורך), **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 7, קרית שדה בוקר 1997, עמ' 300-326.

_. "רווחה, בריאות וחינוך: תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1946**, קרית שדה בוקר 2003, עמ' 519-552.

הר-צל (תבורי יצחק), "העדה", בתוך: זנדבנק יעקב, **גוסטב לנדאואר במלואת עשרים שנה להרצחו**, המרכז לתרבות של הסתדרות העובדים העברים הכללית בארץ ישראל, תל אביב תרצ"ט, עמ' 126-135.

ושיץ, יוסף, "תמורות חברתיות ביישוב הערבי של חיפה בתקופת המנדט הבריטי: סוחרים ויזמים אחרים", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל, כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1948**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר 2003, עמ' 393-438.

חזן, מאיר, "ישראל בחרת: הדרך אל הבחירות לאספה המכוננת", בתוך: מרדכי בר-און ומאיר חזן (עורכים), **פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 2014, עמ' 88-126.

טייטלבוים, ראול, "לא על הרוח לבדה : גם על האידאולוגיה – הרהורים אפיקורסיים על תולדות הכלכלה של הארץ ובעקבות מחקריו של נחום גרוס", בתוך : אבי בראלי (עורך), **עיונים בתקומת ישראל**, המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, כרך 12, שדה בוקר (2002), עמ' 403-425.

כצנלסון, ברל "אחדות העבודה שלובי דברים אל הוועידה הכללית הראשונה פתח תקוה כ"ד אדר א' תרע"ט", בתוך **ילקוט אחדות העבודה**, כרך ראשון, תל אביב תרפ"ט, עמ' 5-6.

לביטוב, יהודה, "קופות תגמולים ופנסיה בישראל", דו"ח ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה בע"מ, בתוך, **עבודה ורווחה וביטוח לאומי : ירחון משרד העבודה והרווחה**, תל-אביב 1948, 1949, 1950, 1951.

_, "ארבעים שנה", בתוך : יהודה גוטהלף וצבי ארד (עורכים), **מועד ארבעים שנה להסתדרות**, ההסתדרות תרבות וחינוך, תל אביב 1960, עמ' 3-6.

לין, ברוך, "העזרה ההדדית", בתוך : יהודה גוטהלף, צבי ארד (עורכים), **מועד ארבעים שנה להסתדרות**, ההסתדרות תרבות וחינוך, תל אביב תשכ"א, עמ' 89-96.

לנדאוואר, גוסטב, "האנרכיזם והמשכילים", בתוך : חיים זליגמן ויעקב גורן (עורכים), **אנרכיסטים יהודים** קובץ ב, יד טבנקין, רמת אפעל 2005, עמ' 54-60.

מדינג, פנחס (פיטר), "מפא"י, ההנהגה הלאומית והמנגנון המפלגתי", בתוך : משה ליסק ועמנואל גוטמן (עורכים), **המערכת הפוליטית הישראלית, מקראה**, עם עובד, תל אביב 1977, עמ' 285-288.

מילר, עמוס, "כלכלת ארץ-ישראל בתקופת המנדט : מבט על התפתחות המחקר", בתוך : אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל, כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1948**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר, 2003, עמ' 7-59.

ניר, דב, "פיטר קרופוטקין והאוטופיה הישראלית", **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל**, החברה לחקירות ארץ ישראל ועתיקותיה, כרך יב (1986), עמ' 11-21.

סלע, אברהם, "חברה ומוסדות בקרב ערביי פלסטין בתקופת המנדט : תמורה, היעדר ניעות וקריסה", בתוך : אבי בראלי, נחום קרלינסקי (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט**, קריית שדה בוקר 2003, עמ' 219-310.

פרידמן, אברהם, "ועדי העובדים והאיגוד המקצועי-שותפים או יריבים", בתוך: **תמורות מבניות באיגודים מקצועיים**, האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה, תל אביב 1972, עמ' 22-27.

פרץ, נפתלי "משק עובדים והגשמה סוציאליסטית", **מעשים ומגמות: פרקים מעבודת ירח העיון של ההסתדרות**, עם עובד תל-אביב תש"ב, עמ' 205-232.

צחור, זאב, "צמיחת הזרמים הפוליטיים וארגוני הפועלים", בתוך: ישראל ברטל, (עורך), **העלייה השנייה**, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1997, עמ' 215-235.

_. "עמדת המפלגות להקמת ההסתדרות", **מאסף: לחקר תנועת העבודה הציונית והסוציאליזם**, גיליון י"ג, יד יערי, גבעת חביבה 1982, עמ' 48-54.

קולת, ישראל, "האידיאה של ההסתדרות: התהוות והשתנות (1920-1948)", **הציונות וישראל בראי ההיסטוריון**, ירושלים 2008, עמ' 289-309.

_. "ממפלגה סוציאליסטית למפלגה ממלכתית, **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 3, (1993), עמ' 292-348.

קיסר, ישראל, "לקראת ועידת קופת חולים", **בריאות העובד**, תל אביב, 24.2.1929, עמ' 1-9.

קרלינסקי, נחום, "הקואופרציה הפרטית בתקופת המנדט אשראי וחסכון", בתוך: אבי בראלי (עורך), **כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1946**, קרית שדה בוקר 2003, עמ' 29-44.

רוזינסקי, רחל, "מגבית הגעווערקשאפטן והתמורות בקרב פועלי ציון באמריקה (1924-1932)", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 7 (1977), עמ' 190-218.

שביט, יעקב, "מדוע לא חבשו בתל אביב כיפה אדומה? בין אידיאליזם לראליזם בפרשנות של תולדות היישוב- תל אביב כמשל", בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל, כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1948**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר, 2003, עמ' 60-79.

שורץ, שפרה, "פוליטיקה ובריאות: המהלכים לקראת הקמתו של מערך קופות החולים ביישוב היהודי בארץ ישראל בזמן המנדט", בתוך, אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל, כלכלה וחברה בימי המנדט 1918-1948**, מכון בן-גוריון, שדה-בוקר, 2003, עמ' 553-582.

שמיר, אילון, "התשתית הפילוסופית של הרעיון החלוצי בהגותו של נחמן סירקין", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 18 (2008), עמ' 1-27,

Brabrook, Edward, 'On the Progress of Friendly Societies and Other Provident Institutions During the Ten Years 1904-1914, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol.78, No.3 (1915), London, pp. 414-445.

... 'Friendly Societies and Similar Institutions', *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 38, No. 2 (Jun 1875), London, pp. 185-214.

Bently, B.Gilbert, 'The Decay of Nineteenth-Century Provident Institutions and the Coming of Old Age Pension in Great Britain', *The Economic History Review*, New Series, Vol. 17, No. 3 (1965), Colorado College, Colorado Springs, pp. 551-563.

Brown, Jeffrey R. Clark, Robert, Rauh, Joshua, 'The economics of state and local pensions', *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 10(2), Cambridge University Press 2011, pp. 161-172.

Cooper Deborah, 'Security for the Defined Benefit Pension Schemes', *Journal of Pension Management*, 2(2001), pp. 147-156.

Dellapergola, Sergio, 'World Jewry Beyond 2000: The Demographic Prospects', Oxford 1999, pp. 12-13.

De Vries, 'British Rule and Arab-Jewish Coalescence of Interest: The 1946 Civil Servants Strike in Palestine', *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 36, No.4 (Nov.2004), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 613-638.

Doron, Abraham, 'Sixty-Two Years of National Insurance in Israel', *Israel Affairs* Vol.22, No. 1, The Hebrew University of Jerusalem, pp. 1-19.

Downing, Arthur, 'Social Capital in Decline: Friendly Societies in Australia, 1850-1914' *University of Oxford Discussion Paper in Economic and Social History*, No. 105 (2012), pp. 1-44.

Fisk, Audrey, 'Diversity within Friendly Society Movement 1834-1911: the Value to Community Studies', *Family & Community History*, Vol. 3(1), Oxford 2015, pp. 19-31

Gorsky, Martin, '*Mutual Aid and Civil Society: Friendly Societies in Nineteenth Century Bristol*', *Urban History*, Vol. 25 No. 3 (1998), Cambridge University Press, pp. 302-320.

Gross, Nachum and Metzger Jacob, "Public Finance in the Jewish Economy in Interwar Palestine", *Research in Economic History*, Vol. 3, Bingley UK 1978, pp. 87-159.

Halevi, Nadav, 'The Political Economy of Absorptive Capacity: Growth and Cycles in Jewish Palestine under the British Mandate', *Middle Eastern Studies*, Vol. 19, No. 4 (1983), U.K, pp. 456-469.

Hunt.E.H, 'Paupers and Pensioners: Past and Present', *Ageing and Society*, Vol. 9, No.4 (1989), pp. 407-430.

James Stafford, *The Class Struggle and the Rise of Private Pensions 1900-1950*, Labour. Le Travail, Vol. 20 (Fall 1987) pp. 147-171.

Johnson, Paul, 'The Measurement of Social Security Convergence: The Case of European Public Pension Systems Since 1950', *Journal of Social Policy*, Vol. 28, Oct 1999, Cambridge University Press, pp. 595-618.

Jørn Henrik Petersen, , 'Three Precursors of Modern Theories of Old-Age Pensions: A Contribution to the History of Social-Policy Doctrines', *History of Political Economy*, Vol. 18, No. 3 (1986), pp. 405-417.

Kalman R. P. and Raymond Kalman, 'The Jewish Friendly Societies of London, 1793-1993', *Jewish Historical Studies*, Vol. 33 (1992-1994), London, pp. 141-161.

Kastl, Jakob, Moore, Lyndon, 'Wily Welfare Capitalist: Werner Von Siemens and the Pension Plan', *Cliometrica Journal of Historical Economics and Econometric History*, Vol. 4(3), Switzerland 2010, pp. 321-348.

Kpessa, Michael.W, 'Provident Funds Pension Programs in English-Speaking Sub-Saharan Africa: A Look in the Rear Mirror and Lessons for the Future', *Poverty & Public Policy*, Vol. 3(3), Wiley Online Library 2011, pp. 1-25.

Klieber, Eric, 'Can We Afford Social Security and Medicare in the Long Term?', *Journal of Pension Benefits*, Vol. 15, No. 3, New York 2008, pp. 72-78.

Kowaleski Wallace, Elizabeth, 'The Need of Strangers: Friendly Societies and Insurance Societies in Late Eighteenth-Century England', *Eighteenth-Century Life*, Vol. 24, No.3 (2000) Duke University Press Durham USA, pp. 53-72.

Lindeman, David C., 'Social Security in Asia and the Pacific, Provident Funds in Asia: Some lessons for Pension Rreformers', *International Social Security Review*, Vol. 5, No.4 (2002), Medford, USA, pp. 55-70.

McCreary, 'E.C, Social Welfare and Business: The Krupp Welfare Program, 1860–1914', *Business History Review*, Spring 1968, Vol. 42(1), Cambridge University Press, pp. 24-49.

Meredith, David, 'The British Government and Colonial Economy Policy 1919-1939', *The Economic History Review*, Vol. 28, No. 3 (1975), London, pp. 484-499.

Neipris, Joseph, 'Social Service in Israel: A Review of Programmes and Policies', *Journal of Jewish Communal Service*, Vol. 47 (1971) New York, pp. 289-315.

Olshansky, Stuart J., Bruce A Carnes ; Michael S Mandell, 'Future Trends in Human Longevity: Implications for Investments, Pensions and the Global Economy', *Pensions: An International Journal*, Vol. 14(3), University of Illinois at Chicago, pp. 149 -163.

Perlman, Mark, 'Labor Movement Theories: Past, Present, and Future', *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 13, No. 3 (1960), Sage Publications for the Cornell University School of Industrial and Labor Relations, pp. 338-348.

Prom, Christopher. J., Dissertations and Theses, *For the Glorious of Being Independent ,Frindly Socities and MutualL Aid in Great Britain, 1870-1910*, Universety of Illinois 2004, pp. 9-52.

Pugh, Martin, Working-Class Experience and State Social Welfare, 1908-1914, Old Pensions Reconsidered, *The Historical Journal*. Vol. 45 No. 4 (2002), Cambridge University Press, pp. 775-796.

Rogers, Edmund,'A Most Imperial Contribution: New Zealand and the Old Age Pensions debate in Britain 1898–1912', *Journal of Global History*, Vol. 9, Issue 2 July 2014, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 189-207.

Schein, Andrew, 'An International Comparison of Economic Growth in Palestine/Israel, 1922-98', *Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 2, London 2007, pp. 311-320.

Simoni, Marcella, 'A Dangerous Legacy: Welfare in British Palestine, 1930-1939', *Jewish History*, Vol. 13, No. 2 (1999), pp. 81-109.

Steven King, 'The Great British Pension', *History Today*, Vol. 54, No. 10 (2004), pp. 28-30.

Trezzi, Luigi, 'The Survival of the Corporation within the Friendly Societies for Artisans and Workers in Milan During the FIRST Half of the Nineteenth Century' , in Piola Caselli Fausto (ed.), Guenzi Alberto, Massa Paola, *Guilds, Markets and Work Regulation in Italy 16th-19th Century*, Brookfield, Vt., USA Ashgate, New York 2016, pp. 447-464.

Van Vliet, Olaf, 'Pension Reforms and the Political Economy of the Welfare State', *Journal of European Integration*, July 2010, Vol .32(4), pp. 413-419.

Williamson, John B. and Matthew Williams 'Notional Defined Contribution Accounts: Neoliberal Ideology and the Political Economy of Pension Reform', *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 64, No. 2, April. 2005, Medford, pp. 485-506.

Williamson, John B. and Stephanie A. Howling, Michelle L. Maroto, 'The Political Economy of Pension Reform in Russia: Why Partial Privatization?', *Journal of Aging Studies* Vol. 20 (2006) Elsevier B.V., New York pp. 165-175

אתרי אינטרנט

<http://www.archives.gov.il> : ארכיון המדינה

<http://www.levi-eshkol.org.il/archive> : ארכיון יד אשכול

ארכיון יד יערי גבעת חביבה :

http://www.kibbutzarchives.org.il/yadyaari/idea.asp?site_dtl=%3Csite_key%3Eyadyaari%3C/site_key%3E¶m=&lang=HEB&rsvr

ארכיון יד יצחק טבנקין : <http://www.kibbutzarchives.org.il>

ארכיון מפלגת העבודה ע"ש משה שרת בית ברל : archavoda.org.il/avodaarch/matza/index.asp

ארכיון עיתונות יהודית היסטורית | הספרייה הלאומית ואוניברסיטת ת"א :

<http://web.nli.org.il/sites/JPress/Hebrew/Pages/default.aspx>

הארכיון לתולדות פתח תקוה על שם עודד ירקוני :

<http://www.ptarchive.co.il/he/TheArchive.aspx?iid=14>

הארכיון הציוני המרכזי : <http://www.zionistarchives.org.il/collections/Pages/Default.aspx>

הארכיון הלאומי הבריטי :

The National Archives Learning Curve

המכון לחקר תנועת העבודה על שם פנחס לבון : <https://lavonins.org.il>

המרכז לטכנולוגיה חינוכית :

<https://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=12>

הכנסת מאגר החקיקה הלאומית,

<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawAboutSite.aspx988>

פרסומי בנק ישראל:

www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=47&SubjectType=2

תנועת העבודה הישראלית אתר היסטורי: tnuathaavoda.info

Histadrut, which passed during the establishment of the state insurance, a real improvement, was partially incorporated into the National Insurance, and promised members of the Histadrut comprehensive pension insurance.

The changes in pension insurance in the 2000s

The development of pension insurance ended with completion of the establishment of the Histadrut funds and their stabilization in the late 1950s. After four decades, significant changes in the ownership and management of these pension arrangements have been made. As a result of the gradual creation of actuarial deficits, the Histadrut actually lost control of pension insurance. In 2003, the Histadrut Pension Funds were nationalized and transferred to the State Administration, which guaranteed certain restrictions until 2050. In 2008-2007, pension insurance in Israel was extended and every employee was granted an entitlement to old-age insurance. In compulsory pension law, full pension insurance was defined in Israel for all employees. This pension insurance is funded through employing employees and partially by the state through Social Security.

use these funds to finance the development of the workers' economy competed, and the Israeli government, which considered the pension arrangement funds a source of state development funding. At the end of 1954, the government began borrowing money from pension funds, and at the same time the Hevrat Haovdim began to examine the management of pension funds and coordinated the investment activities and development of its enterprises by a financial committee. In 1957, a small secretariat was set up under the secretary of the Lavon, which was designed to manage and execute the financial plan of the workers' company and, in its role, also managed contacts with the government regarding the usage of pension savings funds. In late 1957, after the government took a unilateral step and implemented tax regulations that actually resulted in its takeover of these funds, an agreement was signed between the Histadrut and the Government that regulated the conditions for distributing pension savings funds. The agreement created a stable and available source of funding for both the government and the company for the development of the state and the workers' economy.

The place of the pension insurance system in the Social Security system

The establishment of the Histadrut Pension Funds was carried out in part at the same time, and in the context of a reciprocal relationship with the state's establishment of state pension insurance. As a result of the young age of the state's citizens at the time of its establishment and economic pressures during this period, treatment of old-age insurance for the entire population of the state was postponed. Establishing a state pension arrangement was one of the political disputes in the early 1950s that touched on the state's approach that sought to merge the Histadrut pension funds with state insurance against the workers's movement approach that sought to maintained workers' movement assets. The voluntary old-age insurance, controlled by the

pension payment to an employee who retired from work for age throughout his life. Keren Magen operated partially successfully, as a pension fund for cooperative members in accordance with the cooperative's equality rules.

In mid-1950, the committee that worked with the Histadrut's executive committee submitted a review of pension funds. It included all the components of the proposed pension fund (retirement age, qualifying savings period, orphan and disabled widow's pension insurance, the amount of the pension, the status of the existing Provident funds and the extent of the member institutions). In July 1950, the detailed fund regulations were prepared. In a lengthy process of discussion while overcoming the objections of the managers of the Provident funds to expropriation of pension insurance from their benefit in favor of central pension fund management, was established on March 29, 1954 "Keren Hagimlout Hamercazit". Although in its early years, the Fund had problems transferring its pension fund assets to its owners, within a few years this pension fund concentrated the pension funds' assets operating in the Histadrut institutions. The establishment of the fund, the merger of existing pension funds and arrangements for a central fund, and the regulations of the fund served as a model for the establishment of six central pension funds under the control of the Histadrut, which merged the activity of the enterprise pension funds, thereby completing a social process that ensured a significant portion of salaried employees in comfortable retirement conditions.

Pension fund money as leverage for the development of the Hevrat Haovdim and Israel economy

Pension funds were an important source of economic activity in the 1950s. On the use of pension savings funds as a source of funding, the Hevrat Haovdim that sought to

The transition from pension funds to central pension funds

The process of concentrating pension activity in major pension funds actually began in the early 1940s by an accounting superintendent, "Brit Pikuah for Provident Funds and Pension Funds". The first Brit Pikuah manager, Yehuda Levitov, worked to gain extensive powers for the "Brit Pikuah" and utilized its organizational power to establish new Provident funds and oversee their operations. In 1945, a new type of Provident funds were initiated under Brit Pikuah, on a national, professional and non-enterprise basis - the insurance funds that provided a solution for seasonal and temporary workers working for various employers. During the 1948 war, Brit Pikuah initiated the establishment of mutual insurance for members of the funds. The insurance funds provided a reasonable pension solution for workers during the great period of immigration that their absorption period in the country was characterized by temporary jobs.

Investing the members' savings into the funds was the first activity to concentrate on the process. In 1950, a remuneration company was established, whose partners were the pension funds affiliated to Brit Pikuah, Hevrat Haovdim and Bank Hapoalim, which coordinated the management of investment funds.

From 1947 to 1949, the Histadrut began an activity organization whose essence was attempts to transition from Provident funds to elaborate pension insurance through central pension funds. Committees that worked with the Histadrut Executive Committee discussed various issues of pension insurance through pension funds as a pension arrangement for employees of the Histadrut institutions. Central Pension Fund (Keren Magen), first established in 1950 as part of the Cooperation Center. This special fund was the first within the Histadrut's mutual aid institutions that promised a

policy on the issue of pension fund management by concentrating their pension activity and economic power on central pension funds, which meant transferring pension arrangements from the factory workers' committees to professional management appointed by the Histadrut's executive committee and operating. The contribution of this pattern of activity to exploiting the benefits of size, improving the status of the Histadrut and improving the service to its members should be noted.

Economic and social effects on the development of pension insurance

The Provident Fund as a pension arrangement contained inherent problems. The main ones being the transfer of responsibility for managing pension savings money to employees, who were generally not adequately skilled in financial matters, and the widespread use of pension savings funds for the provision of loans. These problems have raised the claims of workers' leaders who supported professionals, saying that the Provident fund arrangement did not provide adequate pension insurance. These claims were also supported in a report by a commission established in the Britain for the review of the Social Security Programs led by the economist William Beveridge, and published in November 1942. Regarding pension insurance, the report suggested that the government pay a uniform pension to three groups of citizens: employees, self-employed and non-salaried or self-employed persons, including those who do not work because of their age. The report was discussed extensively in the Jewish community in Palestine and served as a model for the requirements of social security from the Mandate government and as a model for social insurance including pension insurance in Israel.

Histadrut's executive committee policy. This possibility was contrary to the centralized policy adopted by the Histadrut's leadership from its inception. This policy was derived from the Histadrut's special structure as a body that unites trade unions and is led by political parties. This structure caused constant concern about the power of labor unions and groups as labor unions, workers' committees and arrangements and services managers acting under it and, in cases of disagreement or conflict of interest, could act independently and even retire from the Histadrut. As the financial capabilities of pension arrangements increased, the possibility of their management becoming independent and contrary to the Histadrut's central leadership policy, whose involvement in the ongoing management of the pension arrangements was weak or not, increased. The study illustrates a pattern of action that the Histadrut adopted in cases where the concern for independent policy management was realized. This pattern of action included the concentration of the activity by the Histadrut's management itself or by a representative on its behalf. Examples of this pattern of operation encompass the entire study period: In the 1920s, the Histadrut coordinated the activities of the Eretz Israel Fund within the Hevrat Haovdim (workers' company) and effectively canceled its existence, in the 1930s, the Histadrut concentrated all the Histadrut's and "Kupat Holim" taxes activity and new members' rights - to a new body "Lishkat Hmas" that was subject to the Histadrut's committee alone. in the 1940s, representatives of the Histadrut at the Tel Aviv Employees' Provident Fund stopped any possibility of employee involvement that did not belong to the Histadrut in the management of the fund of which they were members, and during the 1940s and 1950s the Histadrut coordinated its independent activity on credit funds in "Bank Hapoalim", and the housing activity in a new company – "Sikun Ovdim". According to this pattern of action, the Histadrut's leadership also implemented its centralized

Although this was not a binding standard, it was found that when approving and registering Provident funds, the mandated authorities gave priority to those who included these rules in their regulations.

Ideological background

The development of pension insurance was driven by the constructive socialist ideology that guided various activities of the Histadrut in Palestine during the Mandat period and after the establishment of the State of Israel. According to this ideology, the Israeli labor movement has played a major role in realizing the Zionist vision of building the country, incorporating national foundations such as Hebrew work and national liberation aspirations, and social values such as equality, social solidarity and mutual aid. This combination highlighted the need to build an economy that would enable immigration to be absorbed and at the same time to establish a new Jewish society based on socialist principles, including mutual aid and concern for the weak. Concern or responsibility for the elderly who cannot provide for himself was prominent among the principles of mutual aid under which society was built under the influence of constructive socialist ideology.

Political effects on the development of pension insurance

The control of the pension arrangements gave to their managers during the mandate period to the mid-1950s, internal institutional capabilities, given the well-being of workers and their future pension, and extra-institutional economic power as those who managed resources and economic resources derived from the pension system's accumulated funds. As the number of members increased in pension arrangements and their financial backlogs, their ability to carry out independent management policies, such as investment decision making, did not necessarily align with the

and economic influences on the direction of pension insurance development, the actual transition between the two stages and the effects of the relationship between the Histadrut and the government of Israel on key issues in the development of pension insurance.

Pension arrangements during the mandate period

The development of pension insurance during the Mandate period had characteristics that did not coincide with its development in sovereign states, where it was the government that usually led the promotion of this issue. The mandatory government was active in the area of welfare for the residents of the country, mainly in the fields of health, culture and education. A pension insurance system was created under the mandatory rule for government employees only. This system was enshrined in the pension ordinance legislation in which the government service was defined and withdrawn, the definition of office, salary level, retirement age, the amount of pension allowance, and only the government's funding. The most widely accepted and most common pension insurance in Palestine during the British Mandate, most of the salaried employees in the private sectors and government and public sector positions that do not qualify for employment in pensions, was through voluntary insurance through Provident funds. This pension tool gradually developed in different countries and its common structure in the model of the provident funds in Britain was adopted in Palestine. Provident funds were gradually part of the working conditions in the Jewish economy, and sometimes the demand for their establishment was the subject of a struggle for working conditions causing labor disputes. In 1944, the widespread distribution of Provident funds as a pension arrangement led the mandated government to publish uniform rules and regulations for the establishment, proper management, auditing and saving of savers' rights in accordance with the law.

Abstract

The actual development and implementation of a social and ideological conception concerning the livelihood of an employee during his retirement from active employment are at the center of this research work. Its purpose is to describe and analyze the issue of pension insurance and its realization as a social and economic concept in the field of mutual aid ideas and organizational patterns, as developed in the Eretz Israel labor movement and later in the State of Israel in its early days.

The study extends from the establishment of the Histadrut (General Employees' Union), which was the central element in the pension insurance field and its development during the period researched, until the end of the first decade of the State of Israel, the period of establishment and stabilization of the Histadrut pension funds.

The study's findings indicate that for four decades, pension insurance has evolved in two main stages: one introducing savings for the elderly as part of the provision of adequate working conditions, usually by means of Provident funds, and the other transition to comprehensive pension savings in pension funds. The pension savings in Provident funds gave the employee who retired from his job the money he saved from his salary, the employer payments to the fund and fund resulting from profits on these payments. In the pension funds, the employee receives a monthly salary calculated on the basis of his salary, for his entire post retirement life whether retiring due to age or disability, and to his dependent's household members after he passed away. The discussion of the transition between these two stages answers a series of questions about how pension insurance develops during the period under review: the role of the mandatory government in the issue of pension insurance development, political, social

Chapter Six – Pension Fund Money as Leverage for the Development of the Israeli and the Worker's economies.....	207
a. Financing Workers' Activity	208
b. The Role of Pension Funds in the Development of the Jewish Economy Before the Establishment of the State of Israel	213
c. The Participation of Pension Funds to Finance Israel's Development	218
d. Arrangements for Investing Provident and Pension funds	222
Chapter Seven – The Place of the Pension Insurance System in the National Insurance Scheme	233
a. Social Security Idea	234
b. The First Plan for Establishing Social Security in Israel	235
c. The Histadrut's Plan for Establishing Social Insurance in Israel as a Political Issue	240
d. Plan of the Inter-Ministerial Committee for Social Security Planning in Israel	244
e. Recommendations of the Inter-Ministry of National Insurance Planning Committee in Israel on Pension Insurance	248
f. The moves to enact Social Security Law	256
g. National Insurance Law	260
Summary	274
Bibliography	282
English Abstract	I - IX

1. Proposals and Requirements for Alternative pension arrangements	99
2. The position of the Manufacturers Association regarding Requirements for Alternative Pension Arrangements	107
3. The Theoretical Basis for the Requirement for a Move to Pension Funds	109
4. The Demographic Basis for the Transition to Pension Funds	113
5. Implementation of Alternative Pension Arrangements for Provident Funds..	115
6. Impact of Developments of Pension Insurance in the World	116
7. Impact of the Beveridge Commission on Pension Insurance in Palestine	120
8. Responses in Palestine to the Conclusions of the Beveridge Committee.....	127

Chapter Five – Establishment of Histadrut Pension Funds.....140

a. Establishment of a Cooperative accounting supervision, "Brit Pikuah", for Provident Funds and Pension Funds	140
b. Activities of "Brit Pikuah" in the Establishment of New Pension Funds.....	147
c. Establishment of Insurance Funds.....	154
d. Actions of "Brit Pikuah" on the Investment of Provident Funds Money	157
e. Pension Insurance Arrangements During the Great Immigration Period: Insurance Funds and Mutual Insurance Operations.....	160
f. Concentration of financial fund investments and establishment of "Gmul" Company.....	164
g. Pension insurance as an issue in election campaigns in the early Stat years.....	171
h. Establishment of the "Magen" fund: the beginning of the establishment of Histadrut pension funds	177
i. Changing the Central Pension Arrangement: Establishment of the Central Pension Fund for Histadrut Institutions' Employees	181
1. The First Committee for the Establish a Pension Fund for Employees of the Histadrut Institutions.....	181
2. The Second Committee for the Establishment of a Pension Fund for Employees of Histadrut Institutions.....	185
3. The Plan and Regulations of the Histadrut Institution Employees Pension Fund	197
4. The Third Committee for the Establishment of a Pension Fund for Employees of the Histadrut Institutions	193
j. Establishment of the Central Pension Fund for Employees of the Histadrut Institutions	201

Table of Contents

Preface.....	1
Abstract	3
Introduction.....	9
Chapter One – Pension Arrangements During the Mandate Period.....	24
a. Pension Insurance and Provident Funds	25
b. Provident Funds As Part of the Working Conditions in the Jewish Economy During the Mandate Period	30
c. Provident Funds as a Pension Arrangement in the Jewish Private Sector...37	
d. Pension Insurance in the Arab Sector	42
e. Provident Funds and the Mandate Government	45
Chapter Two – The Ideological Background of the Construction of Pension Insurance Arrangements	50
a. Constructive Socialism in EretzIsrael's Workers' Movement	50
b. Realization of the Ideas of Mutual Aid in the Workers' Movement.....	53
Chapter Three – Political Considerations in the Development Of Pension Insurance Arrangements	69
a. The Histadrut's Centralized Approach	75
b. Application of the Centralized Approach in Managing the Histadrut Institutions.....	78
c. The Centralized Approach in Pension Insurance	88
Chapter Four – The Influence of Social Factors and their Impact on the Development of Pension Insurance.....	93
a. Problems and Difficulties in the Function of Provident Funds as Pension Arrangements.....	95..
b. Actions for adjustments in Provident Funds as a Major Pension Arrangement.....	99

Tel-Aviv University
The Lester Sally Entine Faculty of Humanities
The Chaim Rosenberg School of Jewish Studies and Archaeology

**The Pension Insurance: Provident
Funds and the Histadrut Pension Funds,
1920-1957**

**Thesis Submitted for the Degree of
Doctor of Philosophy**

By

Moshe Marom

**Under the Supervision
of**

Prof. Meir Chazan & Prof. Yitzhak Greenberg

Submitted to the Senate of Tel-Aviv University

September 2019