

אנשים עם מוגבלויות ומדינת הרווחה הישראלית: המקרה של עבודות דחק¹

רוני הולר²

“מרגע שמתחילים לחפשה, המוגבלות היא בשר מבשרה של ההיסטוריה,
אך היעדרה מרישומי העתים בולט לעין”

Baynton, 2001, p. 52

על פי רוב לא היו אנשים עם מוגבלויות, וכך גם לא קטגוריית המוגבלות בכלל, נושא עיקרי למחקר העוסק בהתפתחות ההיסטורית של מדינת הרווחה הישראלית. מחקר זה מבקש להשלים פער אמפירי ותיאורטי זה באמצעות ניתוח מקרה של עבודות הדחק, ולהראות שבדומה לקטגוריות אחרות, כגון מגדר, לאום ואתניות, אין הבנת תולדותיה של מדינת הרווחה הישראלית שלמה ללא הבנת מקומם של אנשים עם מוגבלויות בתוכה. באופן קונקרטי יותר, בהתבסס על המודל החברתי של המוגבלות, מראה המחקר כיצד עם השנים הפכה קטגוריית המוגבלות קטגוריה אפקטיבית להקצאה מובחנת של משאבים והגנה.

מלות מפתח: מוגבלות, אנשים עם מוגבלויות, עבודות דחק, מדינת הרווחה

-
- 1 מחקר זה הוא חלק מעבודת הדוקטור, שנעשתה במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד ובסיוע תוכנית מלגת הנשיא של האוניברסיטה העברית. מימון נוסף התקבל במסגרת תחרות פרסי המחקר של האגודה הישראלית לחקר יחסי עבודה. אבקש להודות לפרופ' ג'וני גל, לעמי אשר ולנורית ולברגה. תודה אחרונה לשופטים האנונימיים מטעם ביטחון סוציאלי, אשר עזרו לי לדייק בכונתי.
 - 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ה, נובמבר 2014, מס' 95 : 39-76
נשלח לפרסום ב-23.12.13, התקבל ב-7.3.14

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינוי פרדיגמטי, תיאורטי ופוליטי באופן המשגתה של תופעת המוגבלות בעולם המערבי. התפיסה הרווחת במדינות המערב, הרואה במוגבלות עניין פרטני, מהותני ורפואי, מפנה את מקומה לתפיסה דינמית, הרואה במוגבלות תופעה חברתית רבת פנים, המתעצבת, בין השאר, בידי גורמים היסטוריים, תרבותיים ופוליטיים (Barnes, 1991b, 2000; Barnes & Mercer, 2010; Davis, 1995, 2002; Goodley, 2011; Hughes, 2002; Linton, 1998; Oliver, 1990; Rimmerman, 2008; Stiker, 1999; Watson, 2008). אמנם גם בשיח האקדמי בישראל החלה להסתמן לאחרונה מגמה דומה (ראו למשל מור, 2008, 2009, 2012; קידר, 2013; רימרמן וארטן-ברגמן, 2005; Rimmerman & Avrami, 2009; Broyer, 2011; Rimmerman & Herr, 2004; Ziv, 2007), אבל דומה שבכל הקשור לחקר מדינת הרווחה ובעיקר התפתחותה ההיסטורית אחיזה זו עודנה רופפת.

המחקר הנוכחי מבקש להשלים פער אמפירי ותיאורטי זה ולהראות שבדומה לקטגוריות חברתיות אחרות – מגדריות, אתניות ולאומיות – אין הבנת מדינת הרווחה הישראלית והתפתחותה לאורך ההיסטוריה שלמה ללא הבנת יחסה המורכב לאנשים עם מוגבלויות ותפקידו המרכזי בהבניית תופעת המוגבלות בכלל. אמחיש זאת באמצעות חקר מקרה של עבודות הדחק בישראל, פרקטיקה תעסוקתית משנות ה-50 וה-60 שזוהתה עד כה בעיקר עם קונפליקטים אחרים בחברה הישראלית, ובראשם זה שבין מזרחים לאשכנזים. באופן ספציפי יותר אבקש לשרטט את התפתחות עבודות הדחק תוך הדגשת העובדה שחלק לא מבוטל מעובדיהן היו אנשים עם מוגבלויות. עוד אבקש להראות שאחד המאפיינים המרכזיים בהתפתחותה של פרקטיקה זו הוא ההבחנה ההולכת וגוברת בין עובדים עם מוגבלויות לעובדים ללא מוגבלויות. לטענתי אפשרה הבחנה זו לקובעי המדיניות, לא רק לתת מענה לצורכיהם התעסוקתיים הרבים של אנשים עם מוגבלויות, שמקומם נפקד משוק העבודה החופשי, אלא גם להפיג במקביל את המתח הכמעט פרדוקסלי, שנבע מהשאלה למה משלמים שכר זעום, הנמוך מהמקובל בשוק העבודה, על עבודות חיוניות שגם קובעי המדיניות עצמם הכירו בחיוניותן. בתוך כך אבקש להראות ששימוש בקטגוריית המוגבלות אפשר לקובעי המדיניות להבחין, בשלב מאוחר יותר בתקופה הנדונה, בין עובדי דחק בעלי שכר מופחת לבין עובדי דחק בעלי שכר משופר יחסית. שימוש כזה התאפשר לנוכח התפיסה הפרטנית-הפונקציונליסטית שבה החזיקו קובעי המדיניות, תפיסה אשר ראתה במוגבלות תוצר של הלקות הרפואית ושל אי יכולתו של האדם להתמודד עם לקות זו. תפיסה זו, כך אראה, היתה בעצמה קשורה לתפיסות פטרוניות כלפי קבוצות אחרות בחברה הישראלית, ובעיקר כלפי מזרחים.

בחלקה הראשון של סקירת הספרות אסקור את המעבר מהמודל פרטני למודל החברתי. בהמשך יורחב הדיון על המודל החברתי, תוך הצגת יחסו הביקורתי כלפי מדינת הרווחה בעולם המערבי (חלק שני) ובישראל (חלק שלישי). לאחר מכן אציג את המקרה של עבודות דחק בהקשר של המוגבלות, לבסוף אדון בהשתמעויותיו התיאורטיות ובכיווני מחקר מבטיחים.

סקירת ספרות

מפרט לחברה: ממודל רפואי למודל חברתי של המוגבלות

אנשים עם לקויות גופניות, נפשיות ושכליות מתקשים להשתלב בשוק העבודה. שיעורי התעסוקה שלהם במדינות מפותחות נמוכים בהרבה משל האנשים ללא לקויות, והפערים גדלים עם חומרת הלקות (OECD, 2003; Pearson & Prinz, 2005). יתרה מזאת, אין המכשולים העומדים לפני אנשים עם לקויות מוסרים עם כניסתם לשוק העבודה. על פי רוב הם מועסקים ברמות שכר נמוכות יותר, נמצאים בשיעור גבוה ביחס לשאר האוכלוסייה בעיסוקים בלתי מקצועיים או מקצועיים למחצה ונהנים מהזדמנויות קידום מעטות יותר (Bardasi, Jenkins, & Rigg, 2000; Berthoud, Lakey, & McKey, 1993; OECD, 2003, 2009). בכל הנוגע לשוק העבודה, לפחות, רווחת ההסכמה שאנשים עם לקויות הם "מוגבלים".

ואולם תמימות דעים זו מתחילה להיסדק כבואנו לבחון את הגורמים ואת התהליכים השונים המחוללים אותה. חוקרים ופעילים חברתיים רבים מצביעים, בעשורים האחרונים, על הצורך בשינוי מהותי ופרדיגמטי ביחס לאופן שבו אותה מוגבלות נתפסת ומוגדרת, בין אם בשוק העבודה או בתחומי חיים אחרים. חוקרים אלה, המשייכים עצמם לשדה לימודי (ביקורת) המוגבלות (disability studies), מבקשים לזנוח את התפיסה הפרטנית, המקובעת, האובייקטיבית, האינהרנטית והרפואית המקובלת ולהציב במקומה מודל חברתי דינמי, היסטורי, תרבותי ופוליטי של המוגבלות (Barnes, 1991b, 2000; Barnes & Mercer, 2010; Goodley, 2011; Linton, 1998; Oliver, 1990; Pfeiffer, 2002; Rimmerman, 2013; Thomas, 2004; Shakespeare, 2006; Tregaskis, 2002).

על פי התפיסה הראשונה, המזוהה על פי רוב כמודל הרפואי של המוגבלות, מוגבלות היא טרגדיה פרטית של האדם, המאבד או מצמצם, בין מלידה ובין משלב מסוים בחייו, את תפקודו ה"נורמלי". מודל זה מניח שמוגבלות היא קטגוריה על-היסטורית וחוצת

תרבויות, הנגזרת בעיקרה מעצם לקותו של האדם או, לחילופין, מטיב תפקודו במסגרת לקות זו. כך או כך לקות (או אף חריגות) מזוהה עם מוגבלות. ובהמשך לכך הלקות עצמה והתייחסותו של האדם אליה הן שמעצבות את תנאי חייו, ובתוך כך גם את סיכוייו להשתלב בשוק העבודה.

בשנות ה-60 וה-70 החלו פעילים חברתיים וחוקרים עם מוגבלויות, תחילה בבריטניה ובארצות הברית ולאחר מכן במדינות אחרות, לקרוא תיגר על המודל הרפואי (Campbell & Oliver, 1996; Linton, 1998; Watson, 2008). הם טענו שהמודל, המשקף במהותו יחסי כוחות חברתיים, מתעלם מההקשרים הרחבים יותר של תופעת המוגבלות, והקשרים אלה והאינטראקציה שלהם עם לקותו של האדם, ולא הלקות כשלעצמה, הם אלה שמכוננים למעשה את מוגבלותו. טענה זו ביקשה למעשה לבטל את הזהות בין לקות למוגבלות: בעוד לקות פירושה פגיעה או שונות גופנית, נפשית או שכלית, הרי שמוגבלות מציינת חסמים חברתיים, המצמצמים את האפשרויות הקונקרטיות המצויות בידי האדם עם הלקות כבואו להשתלב בקהילה.³ לביטול הזהות שבין לקות למוגבלות מצטרף גם ערעור על ההנחה, הסמויה לא פעם, ולפיה הסביבה האנושית נייטרלית ו"טבעית" ביסודה. תחת זאת נטען שסביבה זו עוצבה לאורך ההיסטוריה על פי אמות המידה, הצרכים והנורמות של האדם ה"נורמלי".

המודל החברתי עצמו איננו עשוי מקשה רעיונית ותיאורטית אחת. הניסיון להסביר את התפתחות מושג המוגבלות, את ההדרה הגלומה בו ואת פרקטיקות המדיניות המשעתקות או אף מכוננות אותה הוביל לפריחה של זרמים תיאורטיים שונים, הנכללים תחת מטריית המודל החברתי (Goodley, 2011). הזרם המטריאליסטי-ההיסטורי תופס את המוגבלות ואת ההדרה התעסוקתית המתלווה אליה כנובעות מהמבנה הכלכלי של החברה הקפיטליסטית-התעשייתית המודרנית ומהאידיאולוגיה ההגמונית והדכאנית המאפיינת אותו (Gleeson, 1997, 1999; Grover, 2005; Oliver, 1990; Russel, 2001). הזרם המטריאליסטי-הסביבתי אינו חולק עליו, אך גורס שאין ארגון החברה כלכלי בלבד ושגורם מרכזי בהדרה הוא סביבה מגבילה (disabling), המותאמת בלבדית לגוף ה"נורמלי" וה"תקני" ואינה לוקחת בחשבון את המגוון הרחב של הגוף האנושי (ראו למשל Blackman et al., 2003; Freund, 2001; Hansen & Philo, 2007). הזרם התרבותי רואה במוגבלות תופעה הנובעת מגורמים, ערכים ודימויים תרבותיים, שליליים ברובם, המופנים כלפי אנשים עם מוגבלויות וכלפי גופם. הנחת היסוד של הזרם התרבותי

3 המשגת המוגבלות כקטגוריה חברתית והצבעה על גורמים חיצוניים לגוף כמגבילים אינה מחייבת דואליזם גוף-נפש. אדרבה, בשנים האחרונות יש ניסיון פורה להבין את מקומו של הגוף בתהליך כינון המוגבלות. אולם בשונה מהמודל הרפואי והפרטני ניסיון זה מניח שהגוף עצמו ממוקם בזמן ובמרחב (ראו למשל Hughes, 2004; Shakespeare & Watson, 2002).

היא שאפליית אנשים עם מוגבלויות, ובתוך כך גם הבניית הגוף המוגבל, נובעת לא רק מהמבנה החומרי של החברה, בין אם הוא כלכלי או סביבתי, אלא בעיקר מהעמדות, מהשיח ומהדעות הקדומות, המושרשות במוקדי התרבות השונים של החברה המודרנית (ראו למשל, Darke, 2004; Garland-Thomson, 2002; Haller, 2010; Hughes, 2002). זרם אחר, המכונה על פי רוב מודל המיעוט, משרטט את קווי הדמיון בין יחס החברה לאנשים עם מוגבלות ליחסה לקבוצות מיעוט אחרות. בשל יחס זה נפגעים אנשים עם מוגבלות מפרקטיקות שיטתיות של הדרה ואפליה, המשמרות את נחיתותם הקבוצתית אל מול קבוצת הרוב – אנשים ללא מוגבלות (Hahn, 1996).

זרמים אלה, חשוב לציין, אינם בהכרח מוציאים זה את זה. למעשה בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות רבים של זרמים אלה ואחרים לשלב ידיים במחקר, בתיאוריה ובפרקטיקה (Goodley, 2013; Goodley, Hughes, & Davis, 2012). הנחת היסוד היא שחיבור שכזה מספק מסגרת מושגית עשירה יותר להבנת מצבם של אנשים עם מוגבלויות ותפקידה של החברה בעיצוב מצב זה. נקודת המוצא האינטגרטיבית תלויה אף את המחקר הנוכחי, אשר יבקש לבחון את ההיבטים הפוליטיים, המטריאליים, התרבותיים והזהותיים שאפיינו את פרקטיקת עבודות הדחק ואת יחסה לאנשים עם מוגבלויות.

מדינת הרווחה וביקורת המוגבלות

גם כאשר היא מצביעה על קטגוריית המוגבלות כהכניה של חברה תעשייתית, קפיטליסטית או מודרנית, אין התפיסה החברתית של המוגבלות שוללת את קיומן של לקויות לאורך ההיסטוריה האנושית ואף לא את השפעתן על מעמד החברתי של האנשים עם לקויות אלה. לחילופין היא טוענת שהמשמעות שיוחסה לאותן לקויות, צורות ההגבלה שאפיינו אותן והמידה שבה נחשבו מכוננות זהות עצמאית אינן מנותקות מהקשר, אלא מעוגנות עמוק בחברה שמסביב ובאופני התפתחותה. תפיסה זו היא שהובילה את מנסחי המודל החברתי לנתח באופן ביקורתי את אחד המוסדות המרכזיים בחברה של ימינו – מדינת הרווחה.

הניסיון לבחון את השפעת מדינת הרווחה על חייהם של אנשים עם מוגבלויות איננו רק תוצר של מסקנה חד ממדית, ולפיה מדיניות חברתית משפיעה על חייהם של אנשים בכלל ועל אנשים עם מוגבלויות בפרט. תחת זאת, המסקנה המורכבת יותר העולה מהמודל החברתי היא שניתוח המדיניות דורש שימוש בכלים מושגיים, תיאורטיים ומתודולוגיים הייחודיים לתופעת המוגבלות. תובנה זו חיברה את המודל החברתי לזרמים ביקורתיים אחרים העוסקים בחקר מדינת הרווחה. זרמים אלה, שראשיתם במשבר מדינת הרווחה של שנות ה-70 (Williams, 1989), ביקשו להצביע על השטחים המתים המאפיינים ניתוחים מסורתיים של מדינת הרווחה, מעמדיים על פי רוב, ולהרכיב גם "משקפיים" מגדריים

Bambra, 2007; Lewis, 1992, 2001; O'Connor, 1993; Orloff, 1993, 1996; Ginsburg, 1992; Lieberman,) אתניים, לאומיים או גזעיים (Sainsbury, 1994) היא "משקפיים" כאלה יאפשרו לזהות דינמיקות שונות, ולעתים אף סותרות, העומדות ביסוד מדינת הרווחה המודרנית, ובכך להצביע על היותה לא רק גורם מכליל אלא גם גורם מרבד ומדיר.

נקודת מבט זו חורגת מהניתוח המסורתי יותר של מדינת הרווחה, הרואה בה בדרך כלל כלי חלוקתי פרוגרסיבי, המיטיב עם המוחלשים בחברה. דוגמה בולטת לגישה המסורתית ניתן למצוא בתפיסת האזרחות החברתית של מרשל (Marshall, 1950), ובמרכזו "ההכרה שלכל אדם, החבר בקהילייה המדינתית שהוא חי בה, יש הזכות לחיות בתנאי חיים חברתיים, כלכליים נאותים וליהנות מרמה תרבותית ההולמת אותם" (דורון, 2013, עמ' 76). אין זו תפיסה נורמטיבית בלבד, אלא אף אמפירית; התגבשותה של מדינת הרווחה במחצית הראשונה של המאה ה-20 הביאה לשיא, לפי מרשל, את התרחבות מוסד האזרחות. לטענתו, בעוד שבמאה ה-18 וה-19 היינו עדים להתגבשות הזכויות האזרחיות והפוליטיות (בהתאמה), הרי שהתגבשות מדינת הרווחה במאה ה-20 הובילה להכרה בזכויות החברתיות. זכויות אלה יחדיו יוצרות את המעמד של האזרחות החברתית. מעמד רחב זה של אזרחות חברתית יש בו, לפי מרשל, כדי למתן את השלכותיה השליליות של ההתפלגות המעמדית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחברה הקפיטליסטית.

הניתוחים הביקורתיים מבקשים לפרק את אותו אזרח "מרשליאני" ולהצביע על ההטיה המגדרית, האתנית והגזעית הגלומה בו.⁴ כאשר בחן מרשל, לדבריהם, את החברה הבריטית של זמנו, הוא ראה לנגד עיניו אזרחים שהגורם המרכזי שהבחין ביניהם היה המעמדי, ועל כן נעלמו מעיניו קטגוריות חברתיות אחרות. בשל כך לא זיהה את הסתירה שבמדינת הרווחה, אשר מתפקדת אמנם כמוסד מכיל ושוויוני מחד גיסא אבל גם כמוסד מדיר ומרבד מאידך גיסא. השימוש של מרשל, ואחרים בעקבותיו, בפריוזמה אנליטית נייטרלית ואוניברסלית לכאורה הוביל בהכרח להתעלמותם מכך שרבים מאזרחי מדינת הלאום אינם אלא אזרחים סוג ב' ומכך שלמדינת הרווחה תפקיד מרכזי בהבניית שוליות זו (Lister, 1997).

הפן ההדרתי של מדינת הרווחה קשור, בין השאר, למיצובן של אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה, כמו גם לכך ששוק זה עצמו מאופיין בהיררכיה המתבססת על אותן

4 ביקורות אלה שאליהן אני מתייחס נוגעות בעיקרן להיבט האמפירי של מושג האזרחות החברתית של מרשל, כלומר לטענתו באשר להתפתחות מעמד האזרחות לאורך ההיסטוריה המודרנית. בתיאוריה של מרשל יש היבט אחר, נורמטיבי באופיו, הטוען בזכות אותה התפתחות (לדין בהיבט זה ראו למשל Dasmond & Waldron, 1988).

קטגוריות גזעיות, אתניות, לאומיות ומגדריות (Brosnan, Rea, & Wilson, 1995; Meyers, Gornick, & Ross, 1999; Orloff, 1993; Quadagno, 2000; Rosenhek, 2003). ויש כאן השפעה דו צדדית (רוזנהק, 1996): הדרת אוכלוסיות מוחלשות משוק העבודה או דחיקתן לשוליו מובילה לצמצום זכאותן ונגישותן למגוון רחב של תוכניות רווחה המבוססות על מצב תעסוקתי. בה בעת, ובהקשר של מחקרנו, זכאותן ונגישותן המוגבלות למערכות הרווחה היא עצמה זרו המבנה וממסד את נחיתותן בשוק העבודה.

מדינת הרווחה משתמשת בפרקטיקות דואליות ומדירות, המנתבות אוכלוסיות מוחלשות לשוק העבודה המשני ולעתים אף מחוצה לו, באמצעות שני מסלולים מרכזיים (רוזנהק, 1996): (1) מניעת נגישותן של אוכלוסיות אלה למערכות הרווחה ולמשאביהן והפיכתן לתליות במיוחד בשוק העבודה. המקרה של נכי הסעד (שיוצג בהמשך) – אנשים עם מוגבלויות שמקור לקותם אינו צבאי או תעסוקתי – הוא דוגמה טובה לתלות זו. העובדה שבמקביל אוכלוסיות אחרות כן מוגנות בידי מערכות רווחה אלה מייצרת בהכרח דואליות גם בתוך שוק העבודה. (2) הפעלת תוכניות תעסוקה דואליות שאינן לוקחות בחשבון צרכים של פלחים באוכלוסייה (כמו מעונות יום במקרה של אימהות צעירות) או בכלל לא נגישות להם, ועקב כך גם מובילות להיררכיה בתחום התעסוקתי.

הביקורת על האזרח ה"מרשליאני" הושתתה על פי רוב על פריזמה מגדרית, אתנית, גזעית או לאומית. למעשה רק בשנים האחרונות אנו עדים לניסוחן של ביקורות הבוחנות את מצבם הייחודי של אנשים עם מוגבלויות כאזרחי מדינת הרווחה (Beckett, 2005; Meekosha & Dowse, 1997). בדומה לגישות ביקורתיות אחרות, ניתוח מדינת הרווחה מנקודת המבט של תופעת המוגבלות מאפשר לנו להצביע, הן על שטחים מתים בחקר מדינת הרווחה והן על האופנים השונים שבהם שימשה לאורך ההיסטוריה לא רק כגורם פרוגרסיבי ומיטיב אלא גם כגורם מרבד ומדיר, כלומר כגורם שתרם בעצמו להבניית תופעת המוגבלות. בהתאם לכך, מנסחי התפיסה החברתית בוחנים יחסים קיימים ואפשריים בין מדינת הרווחה לאנשים עם מוגבלות ומראים שהפרקטיקות והמוסדות המרכזיים שלה מושתתים, לא על ערכים אוניברסליים ונייטרליים, אלא על הנחות יסוד המשרתות קבוצות דומיננטיות בחברה, ובהקשר של תופעת המוגבלות הן משרתות אנשים "נורמליים", "בריאים" ו"כשירים גופנית".

ברמה הקונקרטית הביקורת על מדינת הרווחה נעה על פני מנעד רחב של היבטים, ומופנית כלפי מוסדות ותהליכים. ביקורת מרכזית מופנית לשליטה הרחבה (מדי) שיש למדינת הרווחה על חייהם של אנשים עם מוגבלות, שליטה שמתווכת באמצעות סוכניה השונים – רופאים, עובדים סוציאליים, עובדי שיקום ועוד. שליטה זו היא רבת פנים וחולשת על מגוון רחב ביותר של היבטי חיים ותחומי מדיניות (Beresford & Croft, 2001; Borsay, 2005). סוכנים אלה הם שומרי הסף של מדינת הרווחה, חורצי גורלם של האנשים עם המוגבלויות. בידיהם הסמכות לאבחן, למדוד ולהעריך אנשים אלה, על

פי רוב מתוך נקודת מבט פרטנית-רפואית, להגדיר את צורכיהם ולקבוע את מידת גישתם למשאבים שמדינת הרווחה מספקת, החל בגמלאות וכלה בשירותי שיקום. בעצם הם מחליטים עבורם או במקומם. סמכות זו, שהוּרְתָה בעמדות שליליות כלפי אנשים עם מוגבלות ובראייתם כלא כשירים לקבל החלטות, הנציחה ביתר שאת את מעמדם השולי של אלה האחרונים (Basnett, 2001; Goble, 2004; Northway, 1996). זאת ועוד, שליטה זו על חיי היומיום של אנשים עם מוגבלות התנהלה לאורך השנים במסגרות נפרדות, רחוק מעין הציבור, וכך הלכה והתעצמה השפעתה השלילית. עוד טוענים המבקרים שהדגש הבלבדי על ניסיונות שיקום, המתבסס על ההנחה שנקות היא טרגדיה אישית הדורשת תיקון, מוביל רבים מהאנשים הנכים, בעיקר אלה שלא מצליחים בתהליך התיקון, להפנים את דימוים ואת מקומם כמוגבלים (Kielhofner, 2005; Oliver, 1989).

בהקשר התעסוקתי, הביקורת כלפי מדינת הרווחה נסבה על ההעדפה הברורה של מדיניות צד ההיצע על פני מדיניות צד הביקוש (Hyde, 2000; Lunt & Thornton, 1994). המבקרים טוענים שהמדיניות התעסוקתית בנוגע לאנשים עם מוגבלויות מתמצה על פי רוב בפרקטיקות המופעלות על האדם הנכה ומתעלמת מהמכשולים המבניים, הסביבתיים והחברתיים, המהווים חלק מרכזי מקשייהם התעסוקתיים. פרקטיקות אלה לא רק שאינן יכולות לקדם בצורה אפקטיבית את מעמדה של אוכלוסייה זו בשוק העבודה, אלא בעצמן מכשילות את שילובה בו.

חצי ביקורת נשלחו גם לכיוונה של פרקטיקת ההעסקה ה"מוגנת", פרקטיקת מדיניות שכיחה ומרכזית במדינות רווחה שונות, שהחלה לשגשג בתקופת הזהב של מדינת הרווחה. במסגרת ההעסקה המוגנת מועסקים אנשים עם מוגבלויות בתנאי שכר והעסקה המוחרגים מאלה הניתנים בשוק החופשי, ועל פי רוב גם תוך הפרדה מוסדית משוק זה. מבקריה טוענים שאף שנוצרה מתוך רצון להיטיב עם אוכלוסיית הנכים הרי היא דנה אותם להעסקה שולית, לא מתגמלת וחסרת משמעות, כמו גם לחיי עוני ותלות קבועה בשירותי הרווחה. העובדים במסגרת זו, אומרים המבקרים, נתפסים לעתים קרובות כלקוחות, כפונים או כמשתלמים, הנמצאים בתהליך של הכשרה מקצועית ועל כן לא זכאים ליחסי עובד-מעביד. מאחורי הפרקטיקה הזאת מסתתרים, לטענתם, מניעים כלכליים: רבים מהעובדים ה"מוגנים" מייצרים תוצרים שערכם בשוק החופשי גבוה בהרבה משכרם, ולמעסיקיהם יש תמריץ מובנה לשמר את אותם עובדים, אשר לולא העסקתם זו יכלו להשתלב בקלות יחסית בשוק החופשי (רימרמן וכץ, 2004; Barnes, 1991a; Gill, 2006; Hyde, 1998; Stefan, 2009).

ביקורת אלה כלפי מדינת הרווחה, חשוב לציין, אינן מבקשת "לשפוך את התינוק עם המים". למעשה, בדומה לזרמים ביקורתיים אחרים, גם ביקורת המוגבלות רואה במדינת הרווחה גורם מרכזי ביכולתם הפוטנציאלית של אנשים עם מוגבלויות להשתחרר ממצבם

השולי. על כן המטרה היא לנסח מדיניות ידידותית לאנשים עם מוגבלויות, המזהה נכוחה את הבעיה (בחברה ולא רק בפרט), המושתתת על הנחות יסוד ועל ערכים התואמים את רוח הביקורת והלוקחת בחשבון את עמדתם, את מאווייהם ואת צורכיהם (Barnes & Marcer, 2006; Drake, 2001; Rimmerman, 2013).

מוגבלות ומדיניות חברתית: המחקר הישראלי

על אף שורשיו הרפורמיסטיים והפונקציונליים, נדמה שבשני העשורים האחרונים אוסף חקר מדינת הרווחה הישראלית עושר מושגי ותיאורטי, ושגם במקרה הישראלי, בדומה למתרחש במערב, השגשוג מלווה בשימוש הולך וגובר בכלים אנליטיים ביקורתיים (גל, Gal & Holler, in press; 2004). מפנה ביקורתי זה אפשר להצביע על מניעים נסתרים או סותרים של מדינת הרווחה, וכן לקרוא תיגר על תפיסת האזרחות המסורתית שלה ובין השאר על "אדישותה" לקטגוריות חברתיות שונות.

עם זאת נדמה שהמפנה הביקורתי טרם הושלם. בכל הקשור למוגבלות, המחקר הישראלי עדיין נוטה במידה רבה לניתוחים מסורתיים, הרואים במוגבלות תופעה פרטנית ומהותנית והמניחים שמדיניות חברתית נועדה בעיקרה להתמודד עם המוגבלות הקיימת. חלקה של המדיניות וגורמים חברתיים שונים בייצור אותה מוגבלות נותר אפוא שקוף. יתרה מזאת, בשונה מתפיסת אוכלוסיות מוחלשות אחרות, במקרה של מוגבלות השתיירה במקרים רבים תפיסה א-פוליטית ורפורמיסטית, הרואה במדיניות תוצר של למידה. כשהוא יוצא מתוך תפיסה זו, מטרת החוקר היא להאיר בעיות חברתיות הנוגעות למוגבלות ולאנשים עם מוגבלות כדי לסייע לקובעי המדיניות. תפיסה זו משאירה מחוץ לדמיון המחקרי והתיאורטי שאלות משמעותיות כמו אלה: אילו הנחות יסוד מבנות את התפיסה של הבעיה החברתית (במקרה שלנו, מוגבלות)? אילו קבוצות מפיקות תועלת מהנחות אלה וכיצד? אילו תהליכים פוליטיים עומדים ביסוד הבניית הבעיה ומאחורי הניסיונות לתת לה מענה? מה תפקידם של אנשים עם מוגבלויות בתהליך זה?

היעדרו של המבט הביקורתי בחקר תופעת המוגבלות קשור לחסר אחר המאפיין את המחקר בתחום: העדר פרספקטיבה היסטורית. אנשים עם מוגבלויות, כמו גם המדיניות כלפיהם, נעדרים במידה רבה מההיסטוריוגרפיה של מדינת הרווחה הישראלית, הן כנושא למחקר והן, על אחת כמה וכמה, כקטגוריה אנליטית שדרכה ניתן להבינה. למרבה האבסורד אין משמעותו של חסר זה שמוגבלות איננה, ולא היתה, מרכיב מרכזי בחברה הישראלית ובתוך כך במדינת הרווחה הישראלית. למעשה, אם רק נרכיב משקפיים אחרים, נוכל להיווכח שמוגבלות כקטגוריה, ואנשים עם מוגבלות כאוכלוסייה, תפסו מקום מרכזי בתולדות מדינת הרווחה הישראלית, כפי שמעידים אותם מחקרים שכבר החלו לחשוף מקום זה בשנים האחרונות.

כך, למשל, תפסה המוגבלות מקום מרכזי בעיצוב מערכת הגמלאות ואופייה הפילוחי. עד שנות ה-70 הבחינה מערכת זו בין אזרחים שקיבלו מענה בתוכניות סטטוטוריות (בעיקר של הביטוח הלאומי) לבין אלה שנאלצו לפנות למערכת הסעד. אפיקים אלה נבחנו, לא רק במישור המוסדי, אלא גם בעקרונות הפעולה שלהם ובאוכלוסייה ששירתו (דורון וקרמר, 1992). מה שמעניין בעבורנו הוא שבשונה מהתפיסה הרווחת פולחה אוכלוסייה זו לא רק על בסיס לאומי, אתני או מגדרי (אייזנשטדט וגל, 2001; גל, 2002; דורון, 1990; מריומה-מרום, 2010; פלד ושפיר, 2005; רוזנהק, 2007), אלא גם על בסיס מוגבלות: בשונה מנכי צה"ל ומנכי עבודה, שזכויותיהם היו מעוגנות בתוכניות סטטוטוריות נדיבות יחסית, נאלצו רוב האנשים עם מוגבלויות לפנות למערכת הסעד שחייבה אותם במבחני אמצעים נוקשים, סטיגמטיים ופולשניים והקצתה גמלאות דלות ללא כללי זכאות ברורים ואחידים (פרוקצ'יה ומילר, 1974; רימרמן, אברמי וארטן-ברגמן, 2007; Gal & Bar, 2000).

לפי מור (2008; 2006, 2005, Mor), הניסיון לבחון באופן ביקורתי דיפרנציאליות זו, ובתוך כך את מעמדם הנחות של אותם "נכי סעד", דורש מאיתנו להעמיד את ניתוחנו בהקשר רחב יותר של ההבחנה הכללית בין אנשים עם מוגבלויות לבין אלה שאינם עם מוגבלויות. מור עצמה מפנה את הזרקור לאתוס הציוני שהעמיד במרכזו את אידיאל היהודי החדש והחלוצי. לשיטתה הוביל אתוס זה את ראשי הציונות ומנהיגי המדינה החדשה להתנער ממרכיבי הנכות והחולי הכרוכים בדימויו של היהודי הגלותי. מבנה הגמלאות שתואר לעיל התיישב עם תפיסה זו: "נכי הסעד" נפגעו בנסיבות פרוזאיות, ועל כן נחשבו לא מסוגלים או אף לא ראויים לשותפות מלאה בחזון הציוני. נכי המלחמה והעבודה, לעומתם, נפגעו בנסיבות שהיו חלק מבניין האומה. ניתוח זה של מור, המשתמשת בכלי האנליטי של קטגוריית המוגבלות, מאפשר לנו לראות כיצד הבידול בין נכי צה"ל ונכי עבודה מזה ו"נכי הסעד" מזה מבטא לא רק את שוליותם של האחרונים, אלא גם את זו של הראשונים. מנקודת מבט זו ניתנו הגמלאות הנדיבות לנכי צה"ל ונכי עבודה, לא רק כפיצוי על אובדן כושר גופני או על סבל הפגיעה, אלא גם, ובעיקר, כ"פיצוי על השינוי במעמדו של האדם – מבעל ערך לחסר ערך" (מור, 2008, עמ' 121).

באופן דומה מראה לנו מור (Mor, 2007) כיצד מילאה תפיסת המוגבלות כמבטאת נחיתות מובנית ואישית תפקיד מרכזי במדיניות העלייה ההמונית של השנים הראשונות לעצמאות המדינה. מור, בדומה למחקרים אחרים (הכהן, 1994; פיקאר, 2013), מצביעה על היסוד הסלקטיבי במדיניות העלייה ועל כך שבשונה מהמיתוס הרווח בשעתו לא פתחה ישראל את שעריה לכלל יהודי העולם. גם במקרה זה, בדומה למערכת הגמלאות, שימשה המוגבלות כקטגוריה מארגנת וממיינת, כאשר שני קריטריונים מרכזיים של המיון היו נכות וחולי. ושוב, באפליה זו היו מעורבים, לא רק שיקולים כלכליים אלא גם שיקולים אידיאולוגיים. לטענת מור, בדומה לארצות הברית למשל (Baynton, 2001),

היתה המוגבלות, לא רק סיבה להדרת קבוצות שונות מהפרויקט הציוני, אלא גם הצדקה למניעת עלייה מארצות האיסלאם, ובראשן מרוקו.

מחקרים אחרים מראים שמשנות ה-70 החלו אנשים עם מוגבלות לתפוס מקום מרכזי לא רק כמוטבי מדינת הרווחה, אלא גם כגורמים פעילים ביצירתה. כך, למשל, רימרמן והר (Rimmerman & Herr, 2004) מתעדים מחאות של אלה שבינתיים כבר כונו "נכים כלליים" על שם קצבת הנכות שקיבלו. את המחאה הראשונה שנועדה לקדם גמלת ניידות יזמו ב-1973 נכי פוליו, אשר שהו שנים רבות במוסדות חוץ-קהילתיים. מחאות דומות התארגנו גם בשני העשורים הבאים. גולת הכותרת היתה השביתה הגדולה של 1999 שנמשכה 37 ימים. על פי רימרמן והר היתה שביתה זו, בין השאר, תוצר של הבשלת דור המנהיגים שהוביל את המחאות הקודמות בשנות ה-70 וה-80. היא השיגה במידה לא מבוטלת את מטרותיה, ובהן הסרת החסמים לזכאות מקבילה לקצבת שירותים מיוחדים ולקצבת ניידות, ואף היוותה ניסיון ראשון של "הנכים הכלליים" לתבוע מקום במרחב הציבורי והתקשורתי. לפי ברנט ורוטמן (Barnartt & Rotman, 2007) היא היתה זרו לשביתה ממושכת עוד יותר (77 יום) שפרצה ב-2001 בניצוח מטה המאבק של הנכים בישראל, בין היתר משום שלא כובד ההסכם שנחתם שנתיים קודם לכן. מור (2008) טענה, ששתי השביתות הגדולות סימנו עליית מדרגה באקטיביזם של אנשים עם מוגבלויות, ומשמעותה היתה פעילות לעומתית וסדרית עדיפיות חדשים: מחאה נגד הזיקה בין מוגבלות לעוני והתעמתות חזיתית עם משטר הקצבאות הפוגע ב"נכים הכלליים". מאבקים אלה אף ביטאו את התגבשות התודעה הקבוצתית של אנשים עם מוגבלויות, שהתייצבו עתה בחזית ועימתו את הציבור הרחב עם סוגיה שלא זכתה למודעות רבה. כל המהלכים האלה היו, במונחיה של רימון-גרינשפן (Rimon-Greenspan, 2007), חלק מ"פרויקט הנראות" של אנשים עם מוגבלויות והפיכתם לשחקן מרכזי שלא ניתן עוד להתעלם ממנו.

בפרק הבא של המאמר אבקש להמשיך במסורת מחקרית מתגבשת זו ולנתח מנקודת המבט של המודל החברתי של המוגבלות את התפתחותה ההיסטורית של פרקטיקה מרכזית בשנים הראשונות למדינת הרווחה הישראלית: עבודות הדחק.

המקרה של עבודות הדחק

המונח עבודות דחק או, בלשון נקייה ומאוחרת יותר, עבודות יזומות (שושני, 1978, עמ' 119) מציין פרקטיקת העסקה ממשלתית שנועדה להתמודד עם האבטלה בשני עשוריה הראשונים של המדינה (גל, 2002; מרימה-מרום 2007). פרקטיקה זו, שהועדפה על פני

חלופות אחרות, ובהן ביטוח אבטלה והכשרה מקצועית, אופיינה בתנאי עבודה המוחרגים מאלה הנוהגים והמוסכמים בשוק העבודה השכירה: (1) נקבע ששכר עבודת הדחק יהיה נמוך מהשכר הרגיל ששולם תמורת עבודות לא מקצועיות של פועלים חקלאיים. (2) בשונה מתנאי העבודה במשק שנקבעו במסגרת מערכת קורפורטיסטית בשיתוף ההסתדרות, המעבידים והמדינה, נקבע שכר הדחק באופן בלבדי בידי המממן הראשי – משרד העבודה – בתיאום עם ההסתדרות והמוסדות המעסיקים. מכיוון שהמערכת הקורפורטיסטית הישראלית אופיינה בעוצמה רבה במיוחד של ההסתדרות, הבליט אופן הקביעה עוד יותר את חריגותם של תנאי הדחק. יתר על כן, בניגוד לדרגות השכר במערכת הקורפורטיסטית, לא התבסס שכר הדחק על סוג המקצוע ולא הוצמד למדד יוקר המחיה (מריומה-מרום, 2007, עמ' 92). (3) עבודות הדחק אופיינו גם בהעדר קביעות ובשיעור גבוה של משרות חלקיות, וכן הושתתו תכופות על עבודה קבלנית ולא על שכר יומי או חודשי (מריומה-מרום, 2007, עמ' 94-95).

כחלק מהתפתחות זרמים ביקורתיים בחקר מדינת הרווחה הישראלית (Gal & Holler, in press) החל גם נושא עבודות הדחק לקבל תשומת לב מחקרית ותיאורטית (ראו למשל גל, 2002; מריומה-מרום, 2007). מחקרים אלה שפכו אור על אופיין של העבודות, על המניעים שמאחוריהן, על הקשרן ההיסטורי והפוליטי ועל הניצול שהיה כרוך בהן. הם גם הצביעו על אוכלוסיית היעד המרכזית של עבודות הדחק: עולים חדשים ובפרט מזרחים. עם זאת, באותם ניתוחים חסרה על פי רוב התייחסות לכך שרבים מעובדי הדחק היו אנשים עם מוגבלויות ושעם השנים אף התפתחה פרקטיקה נפרדת בשבילם.⁵

ההקשר התקופתי

כדי להבין את חשיבות עבודות הדחק לאנשים עם מוגבלויות ואת מקומם הייחודי בפרקטיקה זו, עלינו להבין תחילה את מאפייני התקופה. מאפיין מרכזי היה גידול בשיעור אנשים עם מוגבלויות בקרב האוכלוסייה היהודית, בין היתר בשל ההגירה הגדולה שלאחר קום המדינה (הכהן, 1994). המהגרים לא דמו לאבטיפוס המדומיין של החלוץ הציוני כגבר בריא, צעיר, רווק ומזרח אירופי. מדובר היה באוכלוסייה שכללה שיעור גבוה יותר

5 יוצאת מכלל זה היא מריומה-מרום (2007), אך מכיוון שהפריזמה המחקרית המרכזית שלה היא זו האתנית, הרי שאין בניתוחה כדי לשקף את מלוא משמעותה של עובדה זו (ראו גם Doron, 1967).

של נשים, אסיאתים, צפון אפריקנים, ניצולי שואה, בעלי משפחות, ילדים, קשישים, ובתוך כך גם שיעור גבוה יותר של אנשים עם מוגבלויות (הכהן, 1994; ליסק, 1999).⁶

מאפיין מרכזי אחר היה משבר האבטלה שפרץ זמן קצר לאחר קום המדינה ונמשך בעוצמות משתנות בשנותיה הראשונות. מצב התעסוקה החל להשתפר בהדרגה במחצית שנות ה-50, עד שבתחילת שנות ה-60 הגיע המשק לתעסוקה מלאה (הלוי וקלינוב-מלול, 1968). לא פחות חשובה מכך העובדה שמגמות אלה של משברי אבטלה ויציאה מהם משטיחות במידה רבה את הקונפליקטים המרכזיים שליוו את החברה הישראלית במהלך תקופה זו, קונפליקטים שבגינם לא היה מעמדן התעסוקתי של אוכלוסיות שונות זהה, לא בזמן משברי האבטלה ולא בתקופת התעסוקה המלאה. למעשה, בכל הקשור ליכולת להשתלב בשוק העבודה בכלל ובעבודות בעלות מעמד תעסוקתי גבוה בפרט ניכרו הבדלים משמעותיים שנבעו מקונפליקטים מגדריים, לאומיים, אתניים וגיאוגרפיים (גל, 2002; ליסק, 1999; מריומה-מרום, 2007; Shalev, 2007; Bernstin & Swirsky, 1982; Spilerman & Habib, 1976; Holler, 2014). כפי שאני מראה במחקר אחר (Holler, 2014), קונפליקט מרכזי אחר היה זה של המוגבלות.

מאפיין שלישי קשור למערכת הגמלאות, שהיתה כאמור דיפרנציאלית באופייה וסיפקה הגנה מועטה בלבד לאלה שמקור לקותם היה לא צבאי או תעסוקתי (רימרמן, אברמי וארטן-ברגמן, 2007; Mor, 2005; Gal & Bar, 2000). בהעדר רשת ביטחון לא נותר לאותם "נכי סעד" אלא להסכים להיכנס לשוק העבודה, גם כשהתנאים שהוצעו להם היו פחות טובים מאלה המקובלים במשק. דוגמה מרכזית לכך היתה אותן עבודות "מוגנות", ובראשן עבודות הדחק, שרבים מ"נכי הסעד" נאלצו לעבוד בהן בשל היעדרה של חלופה אחרת.⁷

מאפיין אחרון מתייחס לפרקטיקות התעסוקתיות שנקטו בנוגע לאנשים עם מוגבלות, ובעיקר אותם "נכי סעד". במאמר אחר (Holler, 2014) ביקשתי להראות כיצד פרקטיקות

6 הטענה בדבר גידול באוכלוסיית האנשים הנכים מתייחסת בעיקרה לאוכלוסייה היהודית. מנגד נאלצה האוכלוסייה הפלסטינית ברובה הגדול לצאת את גבולות הארץ. מיעוט נשאר בתחומי מדינת ישראל והתאזרח בה. במהלך תקופת המחקר התגורר חלק נכבד מאוכלוסייה פלסטינית-ישראלית זו בתוך מה שכונה ממשל צבאי, וסבל בין השאר ממדיניות תעסוקתית מפלה (ראו למשל רוזנהק, 1996; Shalev, 1992). בשל המדיניות התעסוקתית המפלה שהושתה על קבוצה זו, הרי שדיון ממוקד בחוויות החיים הייחודיות של אותם פלסטינים-ישראלים עם מוגבלויות מחייב מחקר נפרד. מחקר זה יצטרך לקחת בחשבון את אותה מדיניות תעסוקתית מפלה כמו גם מאפיינים ייחודיים אחרים של החברה הפלסטינית.

7 על אף השוני בין עבודות הדחק לבין סוגים אחרים של העסקה "מוגנת", ובראשם מפעלי העסקה של מוסדות הסעד ועבודות במסגרת חברת המשקם, בסופו של דבר הרציונל שמאחורי עבודות אלה היה משותף ובמובנים רבים מאוד גם תנאי ההעסקה שאפיינו אותן. למעשה היתה הגדרתן המשותפת כעבודות "מוגנות" מקובלת על רבים מהעוסקים בנושא בתקופה הנחקרת. ראו למשל קיסר, 1968, עמ' 10 (לדיון נרחב על התפתחות פרקטיקת העבודות ה"מוגנות" ראו הולר, 2013; Holler, 2014).

אלה, לא רק שלא הגנו מספיק על מעמדם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלויות, אשר כניסתם לשוק העבודה נחסמה בידי המעסיקים ושאר העובדים, אלא אף הציבו בעצמן חסמים בולטים שערערו מעמד זה. מוסד מרכזי שבו נהגו פרקטיקות הדרה אלה היה לשכות העבודה, שבין היתר סירבו על פי רוב לרשום אנשים עם מוגבלויות כדורשי עבודה. סירוב זה נמשך רשמית עד 1959, אך במידה לא מבוטלת גם לאחר מכן.⁸

מה שחשוב לעניינו הוא שהדרה זו של אנשים עם מוגבלויות לא יושמה באופן גורף. כך, למשל, אף שרוב הלשכות סירבו לרשום דורשי עבודה עם מוגבלויות, היו לשכות שהתירו זאת. וכך גם לצד פקידים שסירבו היו כאלה שהסכימו. לאור כל זאת היו רשומים בלשכות מספר לא מבוטל של דורשי עבודה עם מגוון רחב של לקויות, גופניות ונפשיות גם יחד (Holler, 2014). אותם דורשי עבודה הופנו על פי רוב לעבודות "מוגנות", ובראשן עבודות דחק.

המחלוקת סביב חיוניות עבודות הדחק

אחת המחלוקות בנוגע לעבודות הדחק היא אודות שאלת חיוניותן: האם לעבודות אלה, שנוצרו כדי להתמודד עם משברי אבטלה, היה ערך כלכלי או לאומי. בהמשך למחקרים קודמים (ברנשטיין, 1980; מריזמה-מרום, 2007) טוען המחקר הנוכחי שהשיח שרווח בתקופה המדוברת אצל חלק מהשחקנים, שיח שבו הוצגו העבודות כ"עבודות סעד", הסווה את העובדה שעבודות אלה היו מועילות וחיוניות. עובדי הדחק – ובהם אנשים עם מוגבלויות – הועסקו לעתים קרובות בעבודות נדרשות, ואילו לא הם, היו צריכים מעסיקיהם הממשלתיים והפרטיים כאחד להעסיק עובדים מן המניין בשכר "רגיל". זאת ועוד, עובדים קבועים או זמניים שעבדו בעבודות אלה היו מפותרים לעתים, כדי להעסיקם מחדש בתנאי עבודות הדחק (רפטור, 1953). לעתים קרובות אף קרה שבאותו מקום עבודה ממש הועסקו עובדי דחק לצד עובדים מן המניין (ברקאי, 1990, עמ' 43).

הכרה בחיוניותן של עבודות הדחק ניתן למצוא בהתבטאויותיהם של נציגי מפא"י במשרד העבודה ובהסתדרות. מנכ"ל משרד העבודה יצחק עילם (פינקלשטיין), למשל, ראה בהן חלק אינטגרלי מעבודות הפיתוח של המדינה, ובכלל זה עקירת הפרדסים ה"לא מעובדים", אשר לא רק אפשרה תעסוקת עובדים רבים, אלא גם החזירה "עשרות אלפי דונמים קרקע, מן המשובחים ביותר בארץ, לייצור החקלאי החשוב כל כך למדינה"

8 עם כניסתו לתוקף של חוק שירות התעסוקה בשנת 1959, נאסר על לשכות העבודה לסרב אוטומטית וללא סיבה לבקשות רישום של אנשים עם מוגבלויות. בתקופה זו השתכלל תהליך המיון והופעלו ביתר שאת ועדות מיון ומבחני כושר עבודה, אשר נועדו לסווג את אותם דורשי עבודה עם מוגבלויות. בהמשך לכך הוגדרו לא מעטים מהם "בלתי ניתנים להשמה" והופנו ללשכות הסעד (הולר, 2013).

(עילם, 1954, עמ' 2). שר העבודה מרדכי נמיר אמר ש"ראו את הפעולות הללו כאחת הפעולות הקונסטרוקטיביות והברוכות ביותר שבוצעו במשך השנים הללו" (נמיר, 1957, עמ' 5). ובמאמר מערכת בעיתון דבר נכתב שאין משמעות עבודות אלה "בזבזו כספי האזרח בעבודות לא פרודוקטיביות. גם בעבודות דחק נוצרים ערכים שהמשק זקוק להם. [...] כספי מלווה האבטלה נועדו לעבודות דחק שהן חלק מתוכניות הפיתוח המאוחרות" (דבר היום, 1953, עמ' 1). גם האופוזיציה השמאלית הכירה בחיוניות העבודות האלה, וביטאוניה דיווחו בהרחבה על תוצריהן החינויים, על הגידול המתמשך בעבודות דחק בענפים יצרניים ועל התפשטותן של עבודות אלה לרשויות המקומיות ולמוסדות פרטיים רבים (ראו למשל נילחם לביטול שכר הדחק, 1954).

פרקטיקת עבודות הדחק ספגה ביקורת חריפה מצד יריביה של מפא"י משני צדיה של המפה הפוליטית: מפלגות השמאל האופוזיציוניות, ובראשן מפ"ם (על גלגוליה השונים) ומק"י, אמנם הכירו בחיוניותן, אבל שללו את הפרקטיקה בשל תנאי התעסוקה הירודים שאפיינו אותה ובשל החשש שיחלחלו לענפים שונים בשוק העבודה ויאיימו על הישגי הפועלים הוותיקים (ראו למשל הצעות מפ"ם בכנסת, 1953; שכר דחק יונהג בעבודות ציבוריות, 1953). ומהצד האחר גרסו רבים מנציגי מפלגות הימין שאלה עבודות חסרות תועלת או, לכל הפחות, עבודות אשר לולא מצב האבטלה הקשה היתה עדיפותן נמוכה. הם שללו אותן מן היסוד, בלי קשר לשאלת תנאי ההעסקה (ראו למשל מדוע לא ניצא נעליים, 1954).

ביקורת זו מימין ומשמאל הותירה את מפא"י במצב פרדוקסלי ובעייתי מבחינה ציבורית ופוליטית: מצד אחד נדרש ממפלגת השלטון להצדיק את חיוניות העבודות ואת הבחירה בהן על פני פרקטיקות תעסוקתיות אחרות כמו ביטוח אבטלה, ומצד אחר היה עליה להצדיק את התנאים הירודים. נציגי מפא"י היו מודעים היטב למתח שבין שני קצותיו של ה"מקל"; איך יכלו להצדיק את העבודות בלי לעורר את הדרישה להעלות את השכר הזעום המשולם עליהן. כך ביטא זאת עילם, שנחשב אחד מ"אבותיה" של פרקטיקה זו:

אני נתון קצת במבוכה. מצד אחד חשוב שיוסר הדופי מעבודות הדחק. מן הצד השני כאילו נוח במידה מסוימת, כשרואים בעבודות הדחק איזה דבר בלתי חשוב. כי עבודות הדחק קיימות על בסיס של שכר מיוחד. במידה שמפארים חשיבותן של העבודות, מתחילים להטיל ספק בהצדקה שיש לשכר מיוחד (עילם, 1954, עמ' 1).

מנקודת מבטנו חשוב בעיקר אופן התמודדותם של קובעי המדיניות והפקידות המקצועית עם הפרדוקס, שהיה כמו להלך בין הטיפות. אופן התמודדות זה מאפשר לנו להבין את תפקידם המתהווה של אנשים עם מוגבלויות בתוך הפרקטיקה של עבודות הדחק ואת העובדה שהפכו עם השנים לאוכלוסייה העיקרית שבשלה לא בוטל עדיין שכר הדחק.

למעשה ביקש עילם, כמו גם שאר העוסקים בתחום, ליישב את הפרדוקס בהצביעו על פריונם הנמוך של מחוסרי העבודה המועמדים לעבודות הדחק. עבודות דחק אמנם חיוניות כשלעצמן, הוא אמר, אבל מכיוון שרמת הפריון של המועסקים בהן נמוכה ומכיוון שלמעשה הן מהוות עבורם "בית ספר ממלכתי גדול לעבודות כפיים", אך הוגן והגיוני ששכרם יהיה נמוך מהמקובל במשק (עילם, 1954, עמ' 1).

בשנים הראשונות לא היתה המוגבלות עצמה גורם משמעותי, ולבטח לא בלבדי, בהסבר פריונם הנמוך של עובדי הדחק. הוא הוסבר באמצעות שורה של מאפיינים תרבותיים ואישיותיים שיוחסו לאותם מחוסרי עבודה, ברובם המוחץ עולים. עולים אלה נתפסו והוצגו כנחשלים – חסרי השכלה, מקצוע וניסיון תעסוקתי. ומכיוון שרבים מהם היגרו מארצות האיסלאם ה"פרימיטיביות", ניתן היה לצבוע מאפיינים אלה בצבעים חזקים עוד יותר: לא רק שהעולים היו לא מיומנים, הם גם לקו בערכיהם, בהיותם עצלים וחסרי מוסר עבודה – אנטייתזה לדמות החלוץ הציוני, כובש האדמה והארץ (דורון, 2007; האזור, 2005; מריומה-מרום, 2007, 2010).

חשוב לציין כאן שהפתרון של עילם ושאר קובעי המדיניות היה במובנים רבים רטורי באופיו. גם אם אכן נניח שעולים אלה היו חסרי ניסיון דומה בארצות מוצאם ושעבודות הדחק דרשו ניסיון קודם, הרי סביר שכעבור חודשים מספר התאפשר להם לרכוש את הניסיון הנדרש ולהגיע לרמת הפריון ה"נורמלית". בפועל הועסקו העולים בעבודות הדחק לאורך תקופות ארוכות ביותר, שבהן הוחרגו תנאיהם. אין תמה אפוא שבשלהי המחצית הראשונה של שנות ה-50, תקופה שבה הגיעו לשיאם הלחצים הפוליטיים לביטול שכר הדחק, הפך פתרון זה אפקטיבי פחות ופחות.

הלחצים הפוליטיים לביטול שכר הדחק הורגשו כבר בשנים הראשונות להנהגתו, אך הניבו רק העלאת תקופתיות ברמת השכר שפיצו חלקית על האינפלציה. באמצע 1953 הוחלט על הצמדה למדד, אם כי בשיעור מופחת משאר המשק. בקיץ 1954 הושג עוד הישג חשוב, עת הוחלט על ביטול שכר הדחק לפועלי ייעור, שימור קרקע והכשרת קרקע, המועסקים באזורי פיתוח וספר. ביטול זה לא הקנה לעובדי הדחק קביעות, אך השווה את משכורתם לזו של פועל חקלאי פשוט (מריומה-מרום, 2007).

בסוף 1954 הגיעו הלחצים לשיאם ודחקו לפינה את ראשי מפא"י, ובמיוחד את נציגיה בהסתדרות. לא רק השותפים ה"טבעיים" משמאל, ובראשם מפ"ם, אלא גם גורמים שונים המזוהים עם המפלגה – הוועד הפועל של ההסתדרות, מחלקת המושבות שבמרכז החקלאי ותנועת המושבים – לחצו לביטול שכר הדחק ברמה הארצית (מריומה-מרום, 2007). לחצים אלה גברו על רקע הבחירות הקרבות לכנסת ומדיניות מתמשכת של ריסון שכר, שעמדה לקבל גם בשנה זו את אישורה של ההסתדרות. באותה שנה חלה גם תפנית

בשוק העבודה, ושיעורי האבטלה החלו לרדת, ירידה שנמשכה עד מחצית שנות ה-60 (גל, 2002).

על רקע כל זאת התגבשה התחושה בקרב חלק מנציגי מפא"י, בעיקר בהסתדרות, ש"לא יהיה למפלגה כוח להמשיך בשכר דחק" (ישיבת מזכירות מפא"י, 1954). עדות מרתקת לתחושות אלה ניתן למצוא בישיבת מרכז מפא"י בדצמבר 1954, בהשתתפות ראשי ההסתדרות ומשרד העבודה. לנוכח דרישתן של מחלקת המושבות ותנועת המושבים נערך באותה ישיבה דיון על ביטול שכר הדחק לקראת ישיבת הוועד הפועל הקרובה שנועדה לקבוע את מדיניות השכר ל-1955. ראש המחלקה לאיגוד מקצועי, אהרון בקר, פתח את דבריו בהצעה שבישיבת הוועד הפועל יסכימו נציגי מפא"י לנוסח פשרה, ולפיו ימליץ הוועד הפועל למועצות הפועלים לבחון את סוג העבודות שבהן משולם שכר דחק, כדי לצמצם את עבודות הדחק ולהשאירן רק "להעסקת תשושי כוח ומוגבלים בכושר העבודה". המניע המרכזי מאחורי הצעתו של בקר היה תחושתו שלמפא"י לא יהיה כאמור "כוח להמשיך" ושהדיבור "על שכר דחק מביא אותנו לדחק יותר מאשר השכר הינו שכר דחק". הצעתו של בקר התבססה על טענתו שההסתדרות מעולם לא חייבה לשלם שכר דחק, אלא רק אפשרה לדרגים המקומיים במועצות הפועלים להסכים לו, אם ימצאו לנכון. על כן, אמר, אין צורך בביטול השכר, אלא רק בהמלצה לצמצם את השימוש בו, וכך להשאיר "מרחב מחיה להעסקת תשושי כוח והטרמין 'שכר דחק' ייפול מאליו ובמקומו יהיה 'שכר דחק לתשושי כוח'".

מזכ"ל ההסתדרות מרדכי נמיר תמך בהצעה. הוא טען שההסתדרות הסכימה בשעתה לאפשר למועצות הפועלים לקבל את שכר הדחק בהנחה שמדובר במצב זמני ומקומי ולא ב"עניין של שכר דחק ארצי". בפועל, הודה, "שכר דחק הפך לתעריף ארצי וברוב המקרים ללא הצדקה אובייקטיבית". בדבריו אלה, שכוונו לקהל פנים-מפלגתי בלבד, אישש נמיר את מה שעובדי הדחק וחלק מגורמי האופוזיציה טענו מזה זמן רב: השימוש בשכר דחק חרג מהשוליים שאליהם כוון אולי בתחילה והפך נורמה, גם כאשר לא היה מדובר בעבודות "לא יצרניות" שנועדו רק להעסיק מובטלים.

לנוכח התנגדותם של שרת העבודה גולדה מאיר ומנכ"ל משרדה יצחק עילם, ולנוכח התחושה שבאותה העת אין התנגדות גלויה לביטול שכר הדחק אפשרית מבחינה פוליטית, החליטו משתתפי הישיבה להשהות את ההחלטה על ידי הקמת ועדה. ואכן בדיון בוועד הפועל שנערך יומיים לאחר מכן הוחלט להקים ועדה בהשתתפות נציגי מועצות הפועלים ומחלקת המושבות לבחינה מחודשת של השאלה "אם ובאיזה תנאים יש עוד מקום להמשיך בקיום השיטה של שכר דחק" (סעיפי מדיניות השכר, 1954).

הדיון בישיבה זו משמעותי לניתוחנו משתי בחינות: (1) הוא מאפשר לנו להצביע על בסיסה הרעוע של הטענה שפריונם הנמוך של עובדי הדחק הוא הסיבה לשכרם הנמוך,

שכן לכל אורכו של דיון פנימי זה לא עלה הנימוק של פיריון עבודה נמוך ולו פעם אחת. הנימוקים שהעלו מאיר ועילם נסבו על המגבלות התקציביות הכרוכות בביטול שכר הדחק והיותו כלי אפקטיבי בוויסות כוח העבודה. (2) דיון זה, ובעיקר הצעתו של בקר, מאפשרים לנו להצביע על מה שנעדר על פי רוב בתקופה זו מנימוקיהם של קובעי המדיניות: הסברת הפיריון על ידי לקות בריאותית. למעשה, באותם ימים הסבירו קובעי המדיניות את רמת הפיריון הירודה של עובדי הדחק בעיקר בחוסר ניסיונם והכשרתם של העולים החדשים או במוסר העבודה הירוד שלהם. הפרקטיקה שהציע בקר – שתמומש בשנים שלאחר מכן – מספקת לנו הסבר אפשרי לאפיון זה של הפיריון הדל: בתקופה זו היו רוב עובדי הדחק ללא לקות משמעותית. על כן אילו היו קובעי המדיניות מצדיקים את שכר הדחק רק על בסיס לקותם של חלק מהעובדים, היתה עולה השאלה מדוע ניתן שכר דחק גם לעובדים "בריאים" ועמה גם הדרישה לשינוי, כלומר לביטולו. שימוש בהצדקה הגורפת יותר של הגירה, כלומר העדר ניסיון, הכשרה ומוסר עבודה, היה במובן זה אפקטיבי יותר.

הסבר שכזה מאפשר גם להבין את התפתחות עבודות הדחק במחצית השנייה של שנות ה-50, שאופיינה בהיררכיה ברורה יותר בין עובדי דחק עם וללא מוגבלויות. עם השנים, ולאור שיפור מצב התעסוקה במשק והלחצים הפוליטיים לביטול הפרקטיקה, קשה היה לקברניטיו להצדיק את שכר הדחק. קושי זה התעצם, ככל שהלך נימוק ההגירה ואיבוד מכווחו הרטורי. השימוש בקטגוריית המוגבלות אפשר להצדיק מתן שכר גבוה יותר לעובדי דחק ללא מוגבלויות ומתן שכר מופחת לעובדי דחק עם מוגבלויות. קבלת שכר דחק בתנאים אלה הוצדקה מאותה עת ואילך בעיקר על בסיס הנימוק של "כושר עבודה מוגבל". במלים אחרות, בתקופה זו הפכה קטגוריית המוגבלות קטגוריה אפקטיבית בכל הקשור להקצאה מפלה של שכר ותנאי עבודה.

עבודות דחק ואנשים עם מוגבלויות

מראשית הנהגתן התקבלו לעבודות הדחק גם דורשי עבודה עם לקויות פיסיות ונפשיות כאחד. מבחינת השכר ולעיתים אופי העבודה מדובר היה, על פי רוב, במקשה אחת. מקשה זו החלה כאמור להיפרם במחצית השנייה של העשור. הוועדה שהוסכם להקימה בוועד הפועל המליצה, בהתאם לעמדתו של בקר, לפצל את אוכלוסיית עובדי הדחק לאנשים עם מוגבלויות ולאנשים ללא מוגבלויות ולבטל בפועל לאחרונים את שכר הדחק. המלצת הוועדה אושרה בידי המחלקה לאיגוד מקצועי בהסתדרות ב-5 ביולי 1955 (בוטל השכר המיוחד בעבודות הדחק, 1955), כשלושה שבועות לפני הבחירות לכנסת השלישית. עיתוי זה לא היה מקרי: שכר הדחק היה על סדר היום הציבורי לקראת הבחירות; מצעי מפלגות שונות תמכו בביטולו (ראו למשל מפלגת הפועלים המאוחדת, 1955), והן השתמשו בו

ככל יכולתן כדי לנגח את מפא"י (תביעה לדון בביטול שכר דחק הועלתה ע"י מפ"ם בכנסת, 1955). עיתוני האופוזיציה דיווחו בהרחבה על שביתות ועל מאבקים מקומיים בנושא (ראו למשל פועלי צפת ממשיכים במאבקם לביטול שכר הדחק, 1955), והזכירו לקוראים את החלטת הוועד הפועל להקים ועדה לבירור הסוגיה (ראו למשל מה גורל ההחלטה על שיטת שכר הדחק, 1955). גם מאמרי דעה המבקרים את שכר הדחק פורסמו בהם באופן תדיר (ראו למשל נצר, 1955). יתר על כן, מפלגות השמאל הציגו את ההחלטה על ביטולו כפועל יוצא של מאבקן (מאבק שנים של מפ"ם, 1955).

הפיצול בין אנשים עם מוגבלויות לאנשים ללא מוגבלויות נוצר תחילה באמצעות הבחנה בין עבודות פיסיות קשות לקלות. העבודות שסווגו כקשות היו ייעור, ניקוז, הכשרת קרקע ופיתוח חקלאי, ושכרן אמור היה להתבסס על התעריף המקובל בענף החקלאות, כלומר ביטול שכר הדחק. העבודות הקלות לכאורה היו עבודה באתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, ניכוש צמחיית בר, נוי וגינון, ושכרן המשיך להיות שכר דחק הנמוך מהמקובל במשק. בעוד השכר המלא על העבודות הקשות היה 5.46 ל"י, שכר הדחק לאנשים עם מוגבלויות היה 4.765 ל"י בלבד (מריומה-מרום, 2007, עמ' 108). לשם השוואה, בתקופה זו עמד השכר הממוצע של עובדי תעשייה יומיים על 7.58 ל"י ליום, לא כולל תשלומים נלווים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1956).⁹

ההבחנה בין סוגי העבודות קיבלה עוד חיזוק עם דרישתו של עילם שלא יישלחו לעבודות הקלות לכאורה עובדים שנחשבים בריאים, ואם כן, ששכרם יהיה מופחת כמו של עובדי דחק "מוגבלים בכושר עבודתם" (משל, 1955; עילם, 1955). עוד דרש עילם להחריג מההסכם את עבודות הייעור, ולקבוע מפורשות שלעבודות אלה לא יישלחו אנשים עם מוגבלויות. בהקשר זה יש לציין שטרם סייג זה של הוועדה ולנוכח קשייהם של אנשים עם מוגבלויות להשתלב בעבודה בשוק החופשי, נאלצו רבים מדורשי העבודה הנכים לעבוד בעבודות דחק קשות, ובהן עבודות ייעור. לנוכח ההבנה ששכר העובדים בעבודות הקשות יהפוך שכר "רגיל" ולנוכח ביקורת של המוסדות המעסיקים, ובראשם קק"ל, דרש עילם שלעבודות אלה יתקבלו עובדים "בריאים" בלבד. דרישותיו אלה של עילם, שסירב להשוות את שכר העובדים הבריאים ללא מיון בלשכות העבודה, עוררו מתחים רבים בין משרד העבודה להסתדרות, והובילו בסופו של דבר להקמת ועדה באפריל 1956, שבה הוחלט על מיון העובדים ועל הכנת רשימה נפרדת של עובדים עם מוגבלויות.¹⁰

9 מתייחס לעובדים (גברים) יומיים שיש בדינו פירוט של שכרם היומי. בהקשר זה יש גם להדגיש שהכנסתם של העובדים החודשיים היתה גבוהה מזו של היומיים, ועל כן הפער בין שכר הדחק של עובדים עם וללא מוגבלויות לבין שכר עובדי התעשייה היה גדול עוד יותר.

10 החלטה זו לא פתרה את הסוגיה שצצה ועלתה לאורך התקופה, כמו למשל במקרה של עבודות הייעור שבנוגע להן נקבע בוועדה שיתנהל משא ומתן בין משרד העבודה לבין המרכז החקלאי בהסתדרות (מריומה-מרום 2007, עמ' 111-108. ראו גם משל, 1956; עילם, 1956; עציון, 1956).

המהלך לא חמק מעיני האופוזיציה והתקשורת, שהעלו את החשש שההבחנה הזו תנוצל לרעה ו"תפתח פרצה לניצולם בכל מיני עבודות, כפי שהיה גם בעבר לגבי כלל פועלי הדחק" (מאבק שנים של מפ"ם, 1955, עמ' 1). בהמשך השנה נטען שאותה פרצה אכן נפערת וששכר הדחק נכנס למעשה ב"דלת האחורית" (שכר הדחק טרם בוטל, 1955), כלומר באמצעות ביסוסו על קטגוריית המוגבלות.

עוד הבחנה כבדת משקל בין עובדי דחק עם מוגבלויות לעובדים ללא מוגבלויות נעשתה בשנת 1957, עת צומצמו שעות העבודה של הראשונים לחמש שעות לעומת שמונה שעות של שאר העובדים. החלטה זו, שהוצגה לעתים כמגינה ומקילה על עובדי הדחק עם המוגבלויות פגעה מטבע הדברים בשכרם המוחלט. בהתאם לכך, נכון ליולי 1960 עמד שכרם היומי של עובדים ללא מוגבלויות בעיירות הפיתוח על 7.10 ל"י ובשאר חלקי הארץ על 6.53 ל"י, תמורת שמונה שעות עבודה. שכרם של עובדי דחק עם מוגבלויות בכל רחבי הארץ עמד על 4.5 ל"י בקירוב, תמורת חמש שעות עבודה (מבקר המדינה, 1961). המניע המרכזי מאחורי ההבחנה וצמצום שעות עבודתם היה למעשה הפחתת השכר היומי (דין וחשבון: הועדה לבדיקת הבעיות הקשורות במוגבלים, 1960).

בשלהי שנות ה-50 היתה ההבחנה בין עובדי דחק עם וללא מוגבלויות עובדה מוגמרת. כל אימת שהועלתה התביעה לבטל את שכר הדחק, היו קובעי המדיניות מצביעים על הבחנה זו ומדגישים שהמשך השימוש בה תקף אך ורק לאנשים עם מוגבלויות. שימוש זה הוצדק כאמור בנימוק של פריזום הנמוך. בהמשך לכך נטען שאם ישווה שכרם של האחרונים לשכרם של שאר עובדי הדחק, ייווצר "לחץ גדול של פועלים מוכשרים להיכלל בין עובדים מוגבלים, [...] לעורר אי נכונות לצאת לעבודות משק טבעיות וחיוניות, [...] ולשאר תופעות קשות מבחינת מוסר העבודה ופיריון העבודה (בשכר בעבודות יזומות, 1959, עמ' 4).

חשוב לחזור ולהדגיש שבעצם מדובר בעבודות שהניבו למעסיקים תשואה שימושית וכלכלית גדולה. יתרה מזאת, במקרים רבים היו אלה עבודות שנוצרו לא בבחינת "יש מאין", אלא סיפקו שירותים שהמוסדות נדרשו לספק בלאו הכי. ביטוי לכך נתן מבקר המדינה בדוח שניפק בשנת 1964 (משרד מבקר המדינה, 1964), ולפיו בביקורת שנערכה ב-17 מקומות תעסוקה ממשלתיים או ציבוריים נמצא שבמשך שנים רבות הועסקו בהם אנשים עם מוגבלויות תחת ההגדרה של עובדי דחק. הללו, כך נקבע, הועסקו בקביעות, בלי לזכותם בתנאי עבודה של עובדים רגילים, בעבודות שלפי המבקר היו הגופים עצמם צריכים לבצע ולממן. אינדיקציות אלה ואחרות לא רק מעידות על הערך שבעבודות אלה, אלא גם על היכולת הפוטנציאלית של העובדים בהן להשתלב בשוק העבודה החופשי, אילולא היה חסום לפנייהם (Holler, 2014).

בתחילת שנות ה-70 סיימה פרקטיקת עבודות הדחק את תפקידה ההיסטורי, עת יושמה החלטת קובעי המדיניות, ובראשם שר העבודה יוסף אלמוגי, להפסיק את מימונה ולמצוא פתרון חלופי לעובדיה. הפתרון היה להפנות את אותם עובדים עם מוגבלויות לחברת המשקם (מריומה-מרום, 2007). מבחינת העובדים היתה זו אותה הגברת בשינוי אדרת. בדומה לפרקטיקת עבודות הדחק סיפקה המשקם, שהוקמה עוד במחצית השנייה של שנות ה-50, תעסוקה "מוגנת" בשכר המוחרג מהמקובל בשוק העבודה, ולעתים אף בתנאים הנמוכים מאלה של עבודות הדחק.¹¹

תפיסת המוגבלות

השימוש של קובעי המדיניות בקטגוריית המוגבלות התאפשר בשל גורמים שונים – כלכליים, פוליטיים ומוסדיים (הולר, 2013; Holler, 2013). ואולם גורם מרכזי, עצמאי בהשפעתו, היה האופן שבו תפסו קובעי המדיניות את ה"בעיה", כלומר את המוגבלות ואת הגורמים לקשייהם התעסוקתיים של אנשים עם מוגבלויות. אף שמטבע הדברים ניתן לזהות שוני לא מבוטל בין השחקנים השונים, ואף שלאורך השנים הנחקרות ניתן לזהות התפתחות בתוך תפיסה זו, הרי שרבים מקובעי המדיניות אחזו בתפיסה הפרטנית-הפונקציונליסטית, הרואה במוגבלות תוצר של הלקות הרפואית ושל אי יכולתו של הפרט להתמודד עם לקות זו ועם המכשולים שהיא מציבה לפניו.

זירה מרכזית שבה ניתן לפגוש תפיסה פרטנית-פונקציונליסטית זו היא הספרות המקצועית של גורמי הטיפול השונים. ספרות זו – ביטאונים, ירחונים, עלונים, סקירות וכתבי עת – מאפשרת לנו לעמוד על עוצמת אחיזתה של תפיסה זו בקרב הגורמים הרלוונטיים. עדות מרתקת וממצה לכך ניתן למצוא במאמרה של מנהלת השירות הסוציאלי, שפורסם ב-1953 במסגרת סקירה מקצועית של מלב"ן.¹² לדבריה אין השיקום אלא –

החזרה המלאה ביותר לכושר היעילות הפיסי, הנפשי המקצועי והכלכלי, שהאדם רק מסוגל לו. [...] הגדרה זו אומרת שיש להחזיר את הנחשלים לכושר יעילות, כלומר להפכם לבני תועלת לחברה או, במלים אחרות, לתקן או לשפר את בן האדם עד כדי מילוי תפקידו הנורמלי בחיים החברתיים מכל הבחינות, הפיסי, הנפשית, הרוחנית, המקצועית והכלכלית. [...] הרפואה מתקנת את תהליכי

11 חברת המשקם התנהלה כמעין חברת קבלן, המציעה את שירותי עובדיה לגורמים פרטיים, ומבחינת משרד העבודה היתה משמעות הפניית עובדים עם מוגבלויות אליה חיסכון תקציבי נכבד. קובעי המדיניות שזיהו חיסכון זה עוד שנים קודם לכן ניסו כבר אז לזווג את המהלך הזה (הולר, 2013). עם יישום החלטה על סיום עבודות הדחק הושלמו ניסיונות אלה.

12 ארגון מלב"ן הוקם בשנת 1949 בעקבות החלטה משותפת של ארגון הגוינט, הסוכנות היהודית וממשלת ישראל, כשהמשימה הוטלה עליו היתה הטיפול בעולים חדשים נכים, חולים או קשישים ("נחשלים" בלשון מייסדיו).

המחלה הגופניים. הפסיכיאטר מתקן את הליקויים הרגשיים. [...] ההכשרה המקצועית, העובד המייעץ והדואג לעיסוק מטפלים באי הכושר המקצועי למען העלות את כושרו היצרני (לויץ, 1953, עמ' 13).

תפיסה פרטנית-פונקציונליסטית מובהקת זו, לא רק ייחסה את מקור הבעיה לאדם עצמו, אלא גם הטילה עליו את מלוא הנטל ולעתים אף את האשמה במצבו זה ובתוך כך גם את האחריות לשינוי. מתוך כך גרסה שעיקרון מרכזי בפעולת השיקום הוא –

לכוון את מאמציו של הפרט לקראת בריאות וכוח ולהתגבר על הדבקות הפסיכולוגית במחלה ובחולשה. תהליך הטיפול במקרים חייב למדוד ולחזק את כישרון ההכרה, שכל נחשל, ותהא מידת נחשלותו אשר תהא, מסוגל לו. [...] מודדת פעולת הטיפול במקרים את הסכום הכולל של הכושר האינדיבידואלי, ומדידה זו משמשת את המגמה ללמד כל יחיד, מה הוא יכול ומהו הוא מוכרח לעשות למען עצמו (לויץ, 1953, עמ' 14; הדגשה שלי).

תפיסתם של קובעי המדיניות את ה"בעיה" לא היתה מנותקת מתפיסות שליליות אחרות שרווחו באותה תקופה כלפי עולים חדשים, חלקם ניצולי שואה ורובם מזרחים. עדויות לכך ניתן למצוא לאורך כל התקופה אצל שדרת השחקנים הרלוונטיים. כך, למשל, כאשר תיארו אנשי לשכת העבודה בירושלים את "החומר האנושי של המוגבלים", הם טענו שרובם המכריע "בא מתוך שורות העלייה החדשה, ונוסף על היותם מוגבלים מבחינה גופנית הם גם נחשלים מבחינה תרבותית, דבר המוסיף על הקשיים לסידורם" (על פעולות המדור, 1952). בדומה, כשביקשו חוקרי משרד העבודה להסביר את שכיחות היתר של עולים מזרחים בקרב אלה הרשומים בלשכות כ"מוגבלים", הם טענו שזה משקף "את חוסר הרגלי העבודה בקרב המוגבלים מארצות האיסלאם" (משרד העבודה, 1965, עמ' 19).

הזיקה ההדוקה בין מזרחים, עולים, אנשים עם מוגבלויות והדרה משוק העבודה מתבטאת גם בכך שרבים מדורשי עבודה בלשכות אשר זוהו כ"מוגבלים בכושר עבודתם" אכן היו עולים. בדצמבר 1956, למשל, היו 83% מדורשי העבודה שסווגו כ"מוגבלים בכושר עבודתם" כאלה שהיגרו לישראל לאחר הקמתה. שיעורים אלה זהים לשיעורי הפונים למחלקת הבלתי מקצועיים, שהיגרו לישראל לאחר הקמתה (89%). במחלקות האחרות והמקצועיות היה שיעור העולים נמוך בהרבה. יתרה מזאת, מאותם "מוגבלים בכושר עבודתם" היגרו 69% מארצות אסיה ואפריקה, ושיעורם בכל שאר המחלקות המקצועיות היה נמוך בהרבה (מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים, 1957). הבדלים אתניים אלה באו לידי ביטוי גם בהכוונת דורשי העבודה לעבודות "מוגנות", ובהן עבודות הדחק. כך, למשל, נכון לשנת 1962 היו 71.9% מכלל עובדי הדחק עם מוגבלויות עולים יוצאי ארצות

אסיה ואפריקה, 26.8% בלבד עולים יוצאי אירופה ואמריקה, ורק 1.3% ילידי הארץ (הטיפול במוגבלים בכושר עבודה, 1962).

כך התערבכו לפעמים קטגוריית המוגבלות וקטגוריות ההגירה והמזרחיות, עד שלא היה אפשר לזהות מי "מדביק" את מי בנחשלותו ובמוגבלותו; למהגר יוחסה נחשלות בשל מוגבלותו, בעוד שלאדם הנכה יוחסה מוגבלותו בשל נחשלותו האישית, התרבותית והמוסרית כמהגר, על פי רוב מזרחי (ראו גם Mizrachi, 2004; Mor, 2005). בשונה מנכי צה"ל שעלה בידם למגר תפיסה זו של המוגבלות ולצמצם את השפעתה (Holler, 2014), היו הנכים האזרחיים חסרי כוח פוליטי, וכך הפכה תפיסה זו לתשתית הרעיונית לגיבושן ולהצדקתן של הפרקטיקות השונות, כולל עבודות הדחק. כאשר זרקור ה"בעיה" מופנה כלפי האדם הנכה, לקותו ונחשלותו, לשם גם מופנה הפתרון: שיקום האיברים הפגועים, חיזוק הנפש לצורך ההתמודדות עם הלקות וחיזוק מוסר העבודה. ובכל אלה מילאו העבודות ה"מוגנות", ובהן עבודות הדחק, תפקיד מרכזי. במלים אחרות, תפיסה זו של האדם הנכה אפשרה לקובעי המדיניות ולפקידות המקצועית לראות בעבודות הדחק פרקטיקה רציונלית והוגנת ולהכניסן לתוך מרחב האפשרויות בתקופה שבה גברו הלחצים הפוליטיים להפסקתה של פרקטיקה זו.

דיון

על פי רוב לא עמדו אנשים עם מוגבלויות וקטגוריית המוגבלות במוקד המחקר העוסק בהתפתחות מדינת הרווחה הישראלית. יתרה מזאת, היסודות האמפיריים והתיאורטיים שהונחו בשנים האחרונות בתחום מיעטו להתייחס להיבט התעסוקתי, על אף היותו אבן יסוד בהבנת תופעת המוגבלות. מחקר זה ביקש להשלים פער אמפירי ותיאורטי זה ולהצביע על כך שאין הבנת מדינת הרווחה הישראלית שלמה ללא הבנת מקומם של אנשים עם מוגבלויות בתוכה. המחקר הנוכחי מאפשר לנו לזהות את מה שנעדר על פי רוב מהספרות: אנשים עם מוגבלויות, ובעיקר "נכי הסעד" שבהם, הם מושא לפרקטיקות הדרה שהנהיגה מדינת הרווחה עצמה. באמצעות חקר המקרה של עבודות הדחק ניתן היה להיווכח, שאחד המאפיינים המרכזיים בהתפתחותן של עבודות אלה הוא ההבחנה בין עובדים ללא מוגבלויות לעובדים עם מוגבלויות, הבחנה שהתבטאה בין השאר בתנאי השכר המופחתים של אלה האחרונים. בהמשך לכך המחקר מראה שהבנת הדינמיקה של מדינת הרווחה הישראלית, על תהליכי ההדרה וההכלה המתחוללים בה, מחייבת התייחסות לקטגוריית המוגבלות, ששימשה, לפחות בחלק מהתקופה, להקצאה דיפרנציאלית של משאבים והגנה. קטגוריה זו מצטרפת לקטגוריות אחרות, כמו נשים,

פלסטינים-ישראלים ומזרחים, שמחקרים ביקורתיים מהשנים האחרונות הצביעו על מקומן הבעייתי במדינת הרווחה.

הפניית הזרקור אל עבר קטגוריית המוגבלות ובחינתה בכלים ביקורתיים מאפשרות לנו הבנה מלאה יותר, לא רק של דינמיקות ההדרה (וההכלה; ראו Holler, 2014) של מדינת הרווחה, אלא גם של הגורמים העומדים מאחורי התפתחותן. הבנה זו חושפת את מערכות הכוח המעניקות משמעות לקטגוריית המוגבלות והופכות אותה מקטגוריה שקופה לכזו שניתן לאתגר, לפרק ולבנות מחדש (מור, 2008). שכן הבנת המוגבלות בכלים רפואיים-שיקומיים בלבד לא היתה מאפשרת לנו להצביע על המורכבות של פרקטיקת עבודות הדחק ויחסה הבעייתי לאנשים עם נכויות. במובן זה סימונם המהותני כ"מוגבלים" מנע לא רק מקובעי המדיניות, אלא גם מחוקרי הפרקטיקה לראות את הבעייתיות שבה ואת השימוש שנעשה בה לצורכי הקצאה מפלה של משאבים.

אין תהליך זה ייחודי למקרה הישראלי. כך, למשל, מראה לנו ביינטון (Baynton, 2001), כיצד לאורך ההיסטוריה שימשה קטגוריית המוגבלות ככלי להצדקת אפלייתן של קבוצות שונות בחברה האמריקנית, בהן נשים ושחורים. בשונה מחוקרים אחרים, שזיהו אף הם וגיבו חיבור זה שבין מגדר, גזע ומוגבלות, ביינטון ממשיך ותוהה מה יש במוגבלות שהופך אותה למנוע רב עוצמה בכינונו ובהצדקתו של אי שוויון, ומה בעצם כל זה מלמד אותנו, לא רק על אפליה מגדרית, אתנית וגזעית, אלא גם על אפליית אנשים עם מוגבלויות. ובהקשר של המקרה הישראלי, חוקרים שונים אמנם אפשרו לנו לראות איך ייחוס מאפיינים בריאותיים שימש בתקופה זו להבניית הדימוי הסטריאוטיפי כלפי מזרחים ולהדרתם, אבל על פי רוב הם מיעטו להתייחס לכך שמוגבלות כשלעצמה היא קטגוריה חברתית נזילה, הטעונה במשמעויות ובדימויים סטריאוטיפיים. כשל זה מנע מהם להבין מה ייחוס כזה מלמד אותנו על מוגבלות ועל יחסה של החברה הישראלית כלפיה. עקב כך נותרו אותן דעות קדומות שקופות ולא מאתגרות (לדיון דומה בהקשר של קטגוריית הגזע ומוגבלות ראו Mitchell & Snyder, 2003). בשל כך התמקדו המאבקים באותה הדרה אתנית בניסיון להוכיח שאין קשר הכרחי בין מזרחיות לבין מוגבלות, כדי להרחיק את האוכלוסייה המזרחית מהדימויים השליליים המאפיינים אנשים עם מוגבלות "אמיתית". אף שמההיבט הפרקטי דגש זה מובן, ואולי אף מוצדק, הרי שמההיבט העקרוני יש בכך כדי להסוות את היררכיית הכוחות שבתוכה פועלת ומופעלת קטגוריית המוגבלות. יתר על כן, דגש זה אף מנע מאיתנו לרדת לעומקם של היחסים בין מוגבלות לקטגוריות חברתיות אחרות בחברה הישראלית, ובמקרה הזה המזרחים.

יש גם לציין שהחיבור בין תפיסת המוגבלות לבין השימוש בקטגוריית המוגבלות ככלי להקצאה מפלה של משאבים אינו בהכרח חד כיווני. במובן זה ניתן לשאול, לא רק עד כמה תפיסת המוגבלות שימשה כגורם המאפשר את פרקטיקת עבודות הדחק, אלא גם עד כמה היווה השימוש בעבודות הדחק בעצמו גורם בהבניה ובשעתוק אותה תפיסה. יחסים דומים

מצאה מור באשר למערכת הגמלאות; אלה, מבחינתה, לא רק ביטאו את היחס הפטרוני כלפי אנשים נכים בישראל, אלא בעצמם היו גורם מרכזי בכינון המשמעות של מוגבלות (מור, 2008). באופן דומה ניתן לזהות עד כמה ההבחנה בין עובדי דחק עם וללא מוגבלויות אכן שימשה כ"הפרדה סימבולית" (Sofer & Rimmerman, 2013), המסמנת את העובדים הנכים כנחותים וכחסרים, כלומר כמוגבלים.

לסיום, כדרכם של חקרי מקרה אחרים לא נועד מחקר זה לספק תשובות חד משמעיות, אלא למפות חלק מהסוגיות המרכזיות ומהשטחים המתים ולסייע בהתנעתו של דיון על מקומם של אנשים עם מוגבלויות בהיסטוריה של מדינת הרווחה הישראלית. סוגיה מרכזית בדיון כזה נוגעת למקורותיה ולגלגוליה השונים של אותה תפיסה פרטנית-פונקציונליסטית, שעמדה ביסודן של עבודות הדחק ושל פרקטיקות הדרה אחרות (Holler, 2013). צעד חשוב בדיון כבר עשתה מור (Mor, 2005, 2006, 2007), כשזיהתה שתפיסה זו מושרשת עמוק במפעל הציוני. במקום אחר (Holler, 2013) הראיתי שהורתה של תפיסה זו היתה לא רק הציונות ויחסה הבעייתי לאידיאל הגוף הבריא, אלא גם תפיסות טיפול ושיקום שרווחו בתקופה זו במדינות שונות בעולם, ובעיקר בארצות הברית.

כיוון אחר של דיון הוא היחס המורכב בין אנשים עם מוגבלויות לבין אוכלוסיות מוחלשות אחרות. תרומה מסוימת לדיון כזה ניתן היה למצוא, כאמור, כבר במחקריה של מור ובמחקר הנוכחי, שהדגישו את היחס המורכב שבין מוגבלות, הגירה ומזרחיות. הבנת מעמדן הייחודי של קבוצות אחרות, ובהן פלסטינים-ישראלים עם מוגבלויות ונשים עם מוגבלויות, מחייבת בחינה שיטתית נפרדת.

עוד כיוון מחקרי חשוב הוא השפעת מדינת הרווחה על חוויית חיי היומיום של אנשים עם מוגבלויות: כיצד התנהלו בתוך אותן עבודות "מוגנות", ובהן עבודות הדחק? האם מחו על אפלייתם? האם התנגדו כפרטים או שמא גיבשו זהות קבוצתית? מה היו מקורות הקיום החלופיים של המובטלים שבהם? כיצד נשזרה חוויית נכותם עם חוויות חיים אחרות, כמו הגירה, יחסים מגדריים ולאומיות? מתן מענה לשאלות אלה יכניס לדיון ההיסטורי את נקודת מבטם ההכרחית של מושאי, האנשים עם המוגבלויות.

לבסוף, ניתוח היסטורי, העוקב אחר יחסה המורכב של מדינת הרווחה הישראלית כלפי אנשים עם מוגבלויות, הוא נקודת מוצא להבנת יחסה כיום כלפי קבוצה זו ולהבנת התהליכים הסמויים האחראים לכך שגם נכון להיום אנשים עם מוגבלויות מהווים חוליה מוחלשת ושולית בחברה הישראלית. בהמשך לכך מתבקש שניתוח ודיון עתידיים יתירו וישרטטו מחדש את הזיקה ההדוקה בין פרקטיקת עבודות הדחק לפרקטיקות תעסוקתיות אחרות, בין בדמות מפעלים "מוגנים" ובין בדמות שכר מינימום מותאם, הממשיכות ללוות את מדינת הרווחה הישראלית.

מקורות

- אייזנשטדט, מ' וגל, ג' (2001). מגדר במדינת הרווחה בישראל: התפתחויות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בוטל השכר המיוחד בעבודות הדחק (1955, 5 ביולי). הצופה, עמ' 1.
- ברקאי, ח' (1990). ימי בראשית של המשק הישראלי. ירושלים: מוסד ביאליק.
- בשכר בעבודות יזומות (1959, 15 בספטמבר). עבודה וביטוח לאומי, עמ' 4.
- גל, ג' (2002). האומנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995. קריית שדה בוקר: מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גל, ג' (2004). "ביטחון סוציאלי" וחקר המדיניות החברתית. ביטחון סוציאלי, 65, 5-10.
- דבר היום (עורך). (1953, 14 במאי). דבר, עמ' 1.
- דין וחשבון הוועדה לבדיקת הבעיות הקשורות במוגבלים (1960). ירושלים: גנוך המדינה, גל-6155/4.
- דורון, א' (1990). היערכות השירותים החברתיים לקליטת העלייה הגדולה: קווים לדמיון. קתדרה, 56, 150-160.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- דורון, א' (2007). תנועת העבודה ומדיניות הרווחה בישראל, 1948-1977. ביטחון סוציאלי, 74, 71-93.
- האוזר, ש' (2005). "פרודוקטיביזציה" כמנגנון אתני בפרויקט המעברות של שנות החמישים (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- הולר, ר' (2013). מדיניות תעסוקתית כלפי אנשים עם מוגבלויות בישראל: 1948-1965 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- הטיפול במוגבלים בכושר עבודה (1962, 15 בדצמבר). עבודה וביטוח לאומי, עמ' 2.
- הכהן, ד' (1994). עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל, 1948-1953. ירושלים: הוצאת יד יצחק בן צבי.
- הלוי, נ' וקלינוב-מלול, ר' (1968). ההתפתחות הכלכלית של ישראל. ירושלים: אקדמון.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1956). שכר עבודה בתעשייה: אוגוסט 1955. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הצעות מפ"ם בכנסת (1953, 27 בינואר). על המשמר, עמ' 1.

ישיבת מזכירות מפא"י (1954, 24 בדצמבר). ארכיון בן-גוריון, 230444.

לוי, א"ר (1953). העבודה הסוציאלית למען העולים הנחשלים. בתוך י' מרגולין, ז' הרמן וב' פליסקין (עורכים), סקירון מלב"ן: מוקדש לבעיות רפואיות וסוציאליות (עמ' 13-14). תל אביב: מלב"ן.

ליסק, מ' (1999). העלייה הגדולה בשנות החמישים: כשלוננו של כור ההיתוך. ירושלים: מוסד ביאליק.

מאבק שנים של מפ"ם נשא פרי: הוחלט על ביטול שכר דחק (1955, 5 ביולי). על המשמר, עמ' 1.

מבקר המדינה (1961). דין וחשבון שנתי 11 של מבקר המדינה לשנת 1960 ולחשבונות של שנת הכספים 1959/60. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (1964). דין וחשבון שנתי 14 לשנת 1963 ולחשבונות של שנת הכספים 1962/63. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מה גורל ההחלטה על שיטת שכר הדחק (1955, 14 ביוני). על המשמר, עמ' 4.

מור, ש' (2008). לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי. בתוך ג' מונדלק ומ' אייזנשטדט (עורכים), סדרת משפט הברה ותרבות: העצמה במשפט (עמ' 121-138). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

מור, ש' (2009). בין המשגה פוליטית להכרה משפטית: חסמים במימוש זכויות אנשים עם מוגבלויות. בתוך ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 79-133). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מפלגת הפועלים המאוחדת (1955, 8 ביוני). דבר, עמ' 12.

מריומה-מרום, ש' (2007). עבודות הדחק כמרכיב במדיניות החברתית-תעסוקתית של ישראל, 1970-1950 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

מריומה-מרום, ש' (2010). מאפייני מדיניות הרווחה בישראל בשנות החמישים והשישים והתהוות שכבות המצוקה המזרחיות. תיאוריה וביקורת, 36, 113-136.

מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים (1957). לשכות העבודה במספרים: הרשמה, אבטלה וסידורי עבודה בשנת 1956. תל אביב: מרכז לשכות העבודה הכלליות לפועלים.

משל, י' (1955, 3 באוגוסט). מכתב להסתדרות פועלי הבניין, המרכז החקלאי ומרכז הלשכות. ירושלים: גנוך המדינה, ג-6171/39.

משל, י' (1956, 22 באפריל). מכתב בנושא השכר בעבודות היזומות. ירושלים: גנוך המדינה, ג-6165/10.

משרד העבודה (1965). מחקר כוח אדם: מוגבלים בטיפול בשירות התעסוקה. ירושלים: משרד העבודה.

נילחם לביטול שכר הדחק (1954, 17 בנובמבר). על המשמר, עמ' 2.

נמיר, מ' (1957, ינואר). על האבטלה והתוכניות להקלתה. עבודה וביטוח לאומי, 1, 5-2.

נצר, י' (1955, 10 ביוני). שכר הדחק והמושבים הצעירים. על המשמר, עמ' 7.

סעיפי מדיניות השכר (1954, 30 בדצמבר). דבר, עמ' 5.

עילם, י' (1954, אוגוסט). עבודות דחק ופיתוח. ירחון העבודה והביטוח הלאומי, 58, 2-1.

עילם, י' (1955, 14 ביולי). מכתב לירוחם משל. ירושלים: גנוך המדינה, ג-6171/39.

עילם, י' (1956, 19 ביולי). מכתב למשה עציון. ירושלים: גנוך המדינה, ג-6165/10.

עילם, י' (1974). בנתיבי מעשה. תל אביב: עם עובד.

על פעולות המדור למוגבלים בכושר העבודה בירושלים (1952, נובמבר). ירחון העבודה והביטוח הלאומי, ד, 17.

עציון, מ' (1956, 23 ביולי). מכתב ליצחק עילם. ירושלים: גנוך המדינה, ג-6165/10.

פועלי צפת ממשיכים במאבקם לביטול שכר הדחק (1955, 13 ביוני). על המשמר, עמ' 4.

פיקאר, א' (2013). עולים במשורה: מדיניות ישראל כלפי עלייתם של יהודי צפון אפריקה, 1951-1956. קריית שדה בוקר: מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

פלד, י' ושפיר, ג' (2005). מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הוצאה לאור.

פרוקצ'יה, א' ומילר, א"ל (1974). זכויות הנכים בישראל: בעיות יסוד. ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

קידר, א' (2013). תהליך עיצוב המדיניות של תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב, 2002 (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

קימרלינג, ב' (1999). מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה (1948-1951). סוציולוגיה ישראלית, 2, 167-208.

קיסר, י' (1968). שיקום מוגבלים בעבודה. ירושלים: שירות התעסוקה.

רוזנהק, ז' (1996). מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסייה הערבית במדינת הרווחה הישראלית (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

רוזנהק, ז' (1999). מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכללה. ביטחון סוציאלי, 56, 97-112.

רוזנהק, ז' (2007). דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית: בניית מדינה וכלכלה מדינית. בתוך ח' הרצוג, ט' כוכבי וש' צלניקר (עורכים), דורות, מרחבים וזהויות – מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל (עמ' 317-349). ירושלים: מכון ון ליר.

רימרמן, א', אברמי, ש' וארטן-ברגמן, ט' (2007). מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 287-308). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רימרמן, א' וכץ, ש' (2004). מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון. ביטחון סוציאלי, 65, 111-136.

רימרמן, א' וארטן-ברגמן, ט' (2005). חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים. ביטחון סוציאלי, 69, 11-31.

רפפורט, ב' (1953, 26 ביוני). להדברת האבטלה ולחידוש העלייה. על המשמר, עמ' 3.

שושני, ז' (1978) נתיבי שיקום: תעסוקת קשישים ומוגבלים בישראל. תל אביב: הוצאת מלוא.

שכר דחק יונהג בעבודות ציבוריות (1953, 18 במאי). על המשמר, עמ' 1.

שכר הדחק טרם בוטל (1955, 12 באוקטובר). על המשמר, עמ' 4.
תביעה לדון בביטול שכר דחק הועלתה ע"י מפ"ם בכנס (1955, 16 ביוני). על המשמר,
עמ' 1.

Bambra, C. (2007). Defamilisation and welfare state regimes: A cluster analysis. *International Journal of Social Welfare*, 16, 326-338.

Bardasi, E., Jenkins, P., & Rigg, J. A. (2000). *Disability, work and income: A British perspective*. Colchester: Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Barnartt, S. & Rotman, R. (2007). Disability policies and protests in Israel. *Disability Studies Quarterly*, 27. Retrieved from <http://dsq-sds.org/>.

Bar-On, A. (1994). Citizenship, social rights, and the ethnic state: The case of structural discrimination against Arab children in Israel. *Journal of Social Policy*, 23 (1), 1-20.

Barnes, C. (1991). Disability and employment. *Personnel Review*, 21, 55-73.

Barnes, C. (1991). *Disabled people in Britain and discrimination*. London: Hurst and Co.

Barnes, C. (2000). A working social model? Disability, work and disability politics in the 21st century. *Critical Social Policy*, 20, 441-457.

Barnes, C. & Mercer, G. (2006). *Independent futures: Creating use-led services in a disabling society*. Bristol: Policy Press.

Barnes, C. & Mercer, G. (2010). *Exploring disability*. Cambridge: Polity Press

Barnes, C. & Roulstone, A. (2005). 'Work' is a four-lettered word: Disability, work and welfare. In A. Roulstone & C. Barnes (Eds.), *Working futures? Disabled people, policy and social inclusion* (pp. 315-327). Bristol: Policy Press.

Basnett, I. (2001). Health care professionals and their attitudes toward and decisions affecting disabled people. In G. L. Albrecht, K. D. Seelman,

- & M. Bury (Eds.), *Handbook of disability studies* (pp. 450-467). Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Baynton, D. C. (2001). Disability and the justification of inequality in American history. In P. Longmore & L. Umansky (Eds.), *The new disability history* (pp. 33-57). New York: New York University Press.
- Beckett, A. E. (2005). Reconsidering citizenship in the light of the concerns of the UK disability movement. *Citizenship Studies*, 9 (4), 405-421.
- Beresford, P. & Croft, S. (2001). Service users knowledges and the social construction of social work. *Journal of Social Work*, 9 (3), 295-316.
- Berthoud, R., Lakey, J., & McKay, S. (1993). *The economic problems of disabled people*. London: Policy Studies Institute.
- Blackman, T., Mitchell, L., Burton, E., Jenks, M., Parsons, M., Raman, S., & Williams, K. (2003). The accessibility of public spaces for people with dementia: A new priority for the "Open City". *Disability & Society*, 18, 357-371.
- Borsay, A. (2005). Disability and social policy in Britain since 1750: A history of exclusion. Basingstoke: Palgrave.
- Brosnan, P., Rea, D., & Wilson, M. (1995). Labour market segmentation and the state: The New Zealand experience. *Cambridge Journal of Economics*, 19 (5), 667-696.
- Broyer, N. (2011). Becoming disabled: Knowledge and truth. *Postscript: A Journal of Graduate Criticism and Theory*, 8 (1), 34-62. Retrieved from <http://journals.library.mun.ca/ojs/index.php/postscript/issue/view/30>.
- Darke, P. A. (2004). The changing face of representations of disability in the media. In J. Swain, S. French, C. Barnes & C. Thomas (Eds.), *Disabling barriers – Enabling environments* (pp. 100-105). London: Sage.
- Dasmond, D. S. & Waldron, J. (1988). Citizenship, social citizenship and the Defence of welfare provision. *British Journal of Political Science*, 18 (4), 415-443.

- Davis, L. (1995). *Enforcing Normalcy: Disability deafness and the body*. London: Verso.
- Davis, L. (2002). *Bending over backwards: Disability, dismodernism and other difficult positions*. New York: New York University Press.
- Doron, A. (1967). *Development of national insurance in Israel: 1948-1965* (doctoral dissertation). London: University of London.
- Drake, R. F. (1999). *Understanding disability policies*. Basingstoke: Macmillan.
- Drake, R. F. (2001). Welfare states and disabled people. In G. Aflbrecht, K. Seelman, & M. Bury (Eds.), *Handbook of disability studies* (PP. 412-429). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Freund, P. (2001). Bodies, disability and spaces: The social model and disabling spatial organizations. *Disability & Society, 16*, 689-706
- Gabel, S. & Peters, S. (2004). Presage of a paradigm shift? Beyond the social model of disability toward Resistance theories of disability. *Disability & Society, 19* (6), 585-600.
- Gal, J. & Bar, M. (2000). The needed and the needy: The policy legacies of benefits for disabled war veterans in Israel. *Journal of Social Policy, 29* (4), 577-598.
- Gal, J. & Holler, R. (In press). The development of social policy research in Israel. *Israel Affair*.
- Garland-Thomson, R. (2002). The politics of staring: Visual rhetorics of disability in popular photography. In S. L. Snyder, B. J. Brueggemann, & R. Garland-Thomson (Eds.), *Disability studies: Enabling the Humanities* (pp. 56-75). New York: The Modern Language Association.
- Gill, M. (2005). The myth of transition: Contractualizing disability in the sheltered workshop. *Disability & Society, 20*, 613-623.
- Ginsburg, N. (1992). *Divisions of welfare: A critical introduction to comparative social policy*. London: Sage.

- Gleeson, B. (1997). Disability studies: A historical materialist view. *Disability & Society, 12*, 179-202.
- Gleeson, B. (1999). *Geographies of disability*. London: Routledge.
- Goble, C. (2004). Dependence, independence and normality. In J. Swain, S. French, C. Barnes, & C. Thomas (Eds.), *Disabling barriers-enabling environments* (pp.41-26). London: Sage.
- Goodley, D. (2011). *Disability studies: An interdisciplinary introduction*. London: Sage.
- Goodley, D. (2013). Dis/entangling critical disability studies. *Disability & Society, 28*, 631-644.
- Goodley, D., Huges, B., & Davis, L. (2012). *Introducing disability and social theory*. In D. Goodley, B. Hughes, & L. Davis (Eds.), *Disability and Social Theory: New Developments and Directions* (pp. 1-14). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grover, C. (2005). Disabled people, the reserve army of labour and welfare reform. *Disability & Society, 20* (7), 705-717.
- Hahn, H. (1996). Antidiscrimination laws and social research on disability: The minority group perspective. *Behavioral Sciences & the Law, 14* (1), 41-59.
- Haller, B. A. (2010). *Representing disability in an ableist world: Essays on mass media*. Louisville: Avocado Press.
- Hansen, N. & Philo, C. (2007). The normality of doing things differently: Bodies, spaces and disability geography. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie, 98*, 493-506.
- Holler, R. (2013). Disabling ideas – disabling policies: The case of disability employment policy in the newborn Israeli state. Manuscript submitted for publication.

- Holler, R. (2014). Disability and employment policy in the Israeli welfare state: Between exclusion and inclusion. Retrieved from http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09687599.2014.942451#.VAQCo_mSxqU.
- Huges, B. (2002). Bauman's Strangers: Impairment and the invalidation of disabled people in modern and post-modern cultures. *Disability & Society, 17* (5), 571-584.
- Hughes, B. (2004). Disability and the body. In C. Barnes, M. Oliver, & L. Barton (Eds.), *Disability Studies Today* (pp. 58-76). Malden: Blackwell Publishers Inc.
- Hyde, M. (1998). Sheltered and supported employment in the 1990s: The experiences of disabled workers in the U.K. *Disability & Society, 13*, 199-215.
- Hyde, M. (2000). From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s. *Disability & Society, 15* (2), 327-341.
- Kielhofner, G. (2005). Rethinking disability and what to do about it: Disability studies and its implications for occupational therapy. *American Journal of Occupational Therapy, 59*, 487-496.
- Lewis, J. (1992). Gender and the development welfare regimes. *Journal of European Social Policy, 2*, 195-211.
- Lewis, J. (2001). Gender and welfare state change. *European Society, 4* (4), 331-357.
- Lieberman, R. C. (2001). *Shifting the color line: Race and the American welfare state*. Cambridge: Harvard University Press.
- Linton, S. (1998). *Claiming disability: Knowledge and identity*. New York: New York University Press.
- Lister, R. (1997). Citizenship: Towards a feminist synthesis. *Feminist Review, 57*, 28-48.

- Longmore, P. K. (2009). Making disability an essential part of American history. *OAH Magazine of History*, 23 (3), 11-15.
- Lunt, N. & Thornton, P. (1994). Disability and employment: Towards an understanding of discourse and policy. *Disability & Society*, 9 (2), 223-238.
- Marks, D. (1999). Dimensions of oppression: Theorizing the embodied subject. *Disability & Society*, 14, 626-661.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meekosha, H. & Dowse, L. (1997). Enabling citizenship: Gender, disability and citizenship in Australia. *Feminist Review*, 57, 49-72.
- Meyers, M. K., Gornick, J. C., & Ross, K. E. (1999). Public childcare, parental leave, and employment. In D. Sainsbury (Ed.), *Gender and welfare state regimes* (pp. 117-146). Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, D. & Snyder, S. (2003). The Eugenic Atlantic: Race, disability, and the making of an international Eugenic science, 1800-1945. *Disability & Society*, 18 (7), 843-864.
- Mizrachi, N. (2004). From badness to sickness: The role of ethnopsychology in shaping ethnic hierarchies in Israel. *Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation and Culture*, 10 (2), 219-243.
- Mor, S. (2005). *Imagining the law: The construction of disability in the domains of rights and welfare – The case of Israeli disability policy* (doctoral dissertation). New York: NYU School of Law.
- Mor, S. (2006). Between charity, welfare, and warfare: A disability legal studies analysis of privilege and neglect in Israeli disability policy. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 18, 63-136.
- Mor, S. (2007). "Tell my sister to come and get me out of here": A reading of ableism and orientalism in Israel's immigration policy (The first decade). *Disability Studies Quarterly*, 27 (4), 22-35.

- Northway, R. (1996). Disability and oppression: Some implications for nurses and nursing. *Journal of Advanced Nursing*, 26, 736-743.
- Neubeck, K. & Casenave, N. (2001). *Welfare racism: Playing the race card against America's poor*. New York: Routledge.
- O'Brien, R. (2001). *Crippled justice: The history of modern disability policy in the workforce*. Chicago: The University of Chicago Press.
- O'Connor, J. S. (1993). Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: Theoretical and methodological issues. *The British Journal of Sociology*, 44, 501-518.
- OECD (2003). *Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Sickness, disability and work: Keeping on track in the economic downturn*. Stockholm: OECD.
- Oliver, M. (1989). Disability and dependency: A creation of industrial society. In L. Barton (Ed.), *Disability and dependency* (pp. 7-22). Lewes: The Falmer Press.
- Oliver, M. (1990). *The politics of disablement*. Basingstoke: Macmillian.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: A comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58, 303-328.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.
- Quadagno, J. (2000). Another face of inequality: Racial and ethnic exclusion in the welfare state. *Social Politics*, 7, 229-237.
- Pearson, M. & Prinz, C. (2005). Challenging the disability benefit trap across the OECD. In A. Roulstone & C. Barnes (Eds.), *Working futures: Disabled people, policy and social exclusion* (pp. 135-152). Bristol: Policy Press.
- Pfeiffer, D. (2002). The philosophical foundations of disability studies. *Disability Studies Quarterly*, 22, 3-23.

- Priestley, M. (1998). Constructions and creations: Idealism, materialism and disability theory. *Disability & Society*, 13, 75-94.
- Rimmerman, A. (2013). Social inclusion of people with disabilities: National and international perspectives. New York: Cambridge University Press.
- Rimmerman, A. & Avrami, S. (2009). Israel's equal rights for persons with disabilities law: Legal base, process and impact. *International Journal of Disability, Community & Rehabilitation*, 8 (3). Retrieved from <http://www.ijdc.ca>.
- Rimmerman, A. & Herr, S. S. (2004). The power of the powerless: A study of the 2000's disability strike in Israel. *Journal of Disability Policy Studies*, 15, 12-18.
- Rimon-Greenspan, H. (2007). Disability politics in Israel: Civil society, advocacy, and contentious politics. *Disability Studies Quarterly*, 27. Retrieved from <http://dsq-sds.org/>
- Rosenhek, Z. (2000). Migration regimes, intra-state conflicts and the politics of exclusion and inclusion: Migrant workers in the Israeli welfare state. *Social Problems*, 47 (1), 49-67.
- Rosenhek, Z. (2003). The political dynamics of a segmented labour market: Palestinian citizens, Palestinians from the occupied territories and migrant workers in Israel. *Acta Sociologica*, 46, 151-169.
- Russell, M. (2001). Disablement, oppression, and the political economy. *Journal of Disability Policy Studies*, 12, 87-95.
- Shakespeare, T. (2006). *Disability rights and wrongs*. London: Routledge.
- Sainsbury, D. (1994). Women's and men's social rights: Gendering dimensions of welfare states. In D. Sainsbury (Ed.), *Gendering welfare states* (pp. 150-169). London: Sage Publications.
- Shakespeare, T. & Watson, N. (2002). The social model of disability: An outdated ideology? *Research in Social Science and Disability*, 2, 9-28.

- Shalev, M. (1992). *Labour and the political economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- Sofer, M. & Rimmerman, A. (2013). A comparative approach to revising sub minimum wage assessment policy: The case of Israel. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15 (2), 122-140.
- Stefan, S. (2009). Beyond residential segregation: The application of Olmstead to egregated employment settings. *Georgia State University Law Review*, 26 (3), 875-935.
- Stiker, H. J. (1999). *A history of disability*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Thomas, C. (2004). How is disability understood? An examination of sociological approaches. *Disability & Society*, 19, 569-583.
- Tregaskis, C. (2002). Social model theory: The story so far. *Disability & Society*, 17, 457-470.
- Warren, J. (2005). Disabled people, the state and employment: Historical lessons and welfare policy. In A. Roulstone & C. Barnes (Eds.), *Working futures: Disabled people, policy and social exclusion* (pp. 301-313). Bristol: Policy Press.
- Watson, N. (2008). Introduction. In N. Watson (Ed.), *Disability* (pp. 1-21). Oxon: Routledge.
- Williams, F. (1989). *Social policy: A critical introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Ziv, N. (2007). Witnesses with mental disabilities: Accommodations and the search for truth. *Disabilities Studies Quarterly*, 27 (4). Retrieved from <http://dsq-ds.org/article/view/51>.