

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית דילמות של מאבק לשינוי חברתי

שגית מור*

מבוא א. מסגרת תאורטית: משפט מלמעלה ומלמטה וביקורת מוגבלות
1. ביקורת לימודי מוגבלות על המשפט 2. הקשבה ל"קולות מלמטה"
3. תפיסה מבוזרת של המשפט ואיתור זירות קאונטר-הגמוניות
ב. מקורות הנחיתות של קצבת נכות כללית – התהוותו של משטר
הקצבאות ההגמוני 1. בסבך הקצבאות 2. שלוש החמצות בדרך לקצבת
נכות אוניברסלית ראויה 3. שלושה מודלים מקומיים של קצבת נכות –
מבט משווה 4. ההייררכיה החברתית ג. שיח הזכויות – בין העצמה
להחמצה 1. צמיחתה של פעילות קאונטר-הגמונית – העצמה משפטית,
סולידריות ומחאה 2. מישורי ההשפעה של שיח הזכויות על העצמת
אנשים עם מוגבלויות 3. דרכי ההפצה של השיח המתהווה 4. בין
העצמה להחמצה ד. קצבאות עכשיו – בין עוצמה לחולשה 1. מכלול
גורמי הרקע למאבקי הקצבאות 2. דימויים ותוכן בשיח הקצבאות
3. הביקורת על שיח הקצבאות 4. איזו מין העצמה? ה. לקראת
סינתזה: קצבאות נכות בין כורח להכרח 1. תרומה לביקורת הזכויות
2. תרומה ליצירת מודל אלטרנטיבי של קצבת נכות 3. תרומה לחשיבה
על שינוי חברתי והעצמה קבוצתית א סיכום.

* מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. מאמר זה נכתב בעת היות הכותבת עמיתת מחקר בתכנית פוסט-דוקטורט ללימודי מוגבלות ביקורתיים (Disability Studies) על שם Ed Roberts באוניברסיטת קליפורניה, ברקלי. המלגה, כמו גם כתיבת המאמר, מומנו על ידי National Institute of Disability and Rehabilitation Research #H133P020009. ברצוני להודות ליופי תירוש, יאיר שגיא, ארנה רבינוביץ-עיני, גליה פיט, דפנה כץ, ויקטור וינברגר, ליאת בן-משה, אילת בן-ישי וולמערכת "משפט, חברה ותרבות" על הערותיהם המועילות למאמר.

מבוא

שאלת הזכות לקצבאות רווחה תופסת מקום חשוב יותר ויותר בשיח הציבורי והמשפטי העכשווי בישראל. בהקשר של קצבאות נכות זכו מאבקהם של אנשים עם מוגבלויות לנראות גבוהה בסדר היום הציבורי ועוררו תהיות ודילמות רבות בדבר תפקידן של קצבאות הנכות בחייהם של אנשים עם מוגבלויות ובדבר משמעות המאבק השם אותן במרכז: האם מאבק על קצבאות נכות הוא מאבק ראוי? האם יש בו סתירה למאבקי הזכויות המתמקדים בנגישות ובאי־אפליה? היכול הוא לקדם שינוי חברתי היורד לשורשי דפוסי ההדרה של אנשים עם מוגבלויות? מאמר זה מבקש לדון ולהרחיב בתהיות ובדילמות אלו. לשם כך המאמר ממקם את מאבקי הקצבאות בתהליך שינוי חברתי רחב החל בקרב אנשים עם מוגבלויות בעשורים האחרונים, ושכמהלכו אנשים עם מוגבלויות מגבשים תודעה קבוצתית, מבקשים הכרה חברתית ותרבותית, פועלים לשינוי דימויים שליליים הקשורים במוגבלות ומפתחים אופני מאבק לקידום מעמדם וזכויותיהם.¹ יש להדגיש כי המושג "מוגבלות", במאמר זה אין פירושו מצב רפואי "ניטרלי" וגם לא "סטייה" "אוביקטיבית" מסטנדרטים מקובלים של נורמליות. כמו מגדר, גזע ונטייה מינית, מוגבלות היא קטגוריה חברתית-תרבותית-פוליטית שאין לקחתה כמובנת מאליה אלא יש לחקור ולחשוף את האופנים שבהם החברה, מוסדותיה, והפרקטיקות שלה משתתפים בהבנייתה כמצב של חֶסֶר ופחיתות ערך.² השאלה העיקרית שאחזק במאמר היא הבנת תפקודן של קצבאות הנכות כזירה מרכזית בתהליכי כינון,

1 על מנת ללמוד את ההיסטוריה של הנושא ולחקור את העמדות ואת הלכי הדעות בקרב הפעילים קיימתי סדרת ראיונות בחודש מאי 2002 עם האנשים האלה (לפי סדר א"ב): אריאלה אופיר, מנכ"ל ארגון "בזכות – המרכז לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות" 1996-2000; שמחה בניטה, עמותת "מזור", הייתה פעילה בארגון "בזכות" ומיוזמי הפגנת הנכים של שנת 1999; גדעון דרורי (ז"ל), ממקימי "ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד", ממקימי "בזכות" ופעיל בזכות במשך שנים ארוכות; נטע זיו, מיוזמי, ממקימי וממפעילי של "בזכות"; סילביה טסלר-לזוביק, מנכ"ל ארגון "בזכות" 2000-2007; רבקה סנה, ממקימי ית"ד – ילדי תסמונת דאון, "ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד" ו"בזכות" ופעילה באותם ארגונים זה שנים ארוכות; דעואל (דודי) פלאי, מראשוני העובדים ב"בזכות" ופעיל מעורב בארגון; אריה צודקביץ' (ז"ל), היה יו"ר "ארגון הנכים בישראל" שפעל בשנות השבעים, מיוזמי הפגנת הנכים של שנת 1999, יו"ר "מטה מאבק הנכים בישראל" 1999-2006; אחיה קמארה, ארגון "בקול", פעיל ב"בזכות"; יואב קרייס, דובר "מטה מאבק הנכים בישראל". אני מודה להם על זמנם ועל שהעשירו את תמונת עולמי בנושא. היכרותי עם הנושא, עם הדמויות ועם הדילמות באה גם מן השנה שבה עבדתי כעורכת דין בארגון בזכות, במהלך 1998-1999.

2 ראו להלן, חלק א.1. של המאמר.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

שימור ושעתוק הייררכיות הכוח שלהן נתונים אנשים עם מוגבלויות. כמו כן אבחן אפשרות של יצירת אלטרנטיבה של קצבאות שלא תשתתף במהלך כוחני כלשהו כלפי אנשים עם מוגבלויות. מאבקי הזכויות והקצבאות, אשר בהם מתמקד המאמר, הם שדה פעילות עשיר ללימוד האפשרויות והמגבלות הטמונות בנתיבי הפעולה השונים.

הדיון הביקורתי שהמאמר מבקש לקיים בנוגע לקצבאות נכות יוצא מתוך המתחים והקונפליקטים שהתעוררו בקרב הפעילים בתחום בעת המאבקים על קצבאות הנכות. שביטות הנכים שהתקיימו בשנים 1999 ו-2001/2 ממוקמות ברצף היסטורי. הן המשכו של אקטיביזם מתעורר מאז שנות השבעים ושל התגבשות שיח זכויות לאנשים עם מוגבלויות במהלך שנות התשעים, אשר פיתחו שפה המבוססת על עקרונות של כבוד ושוויון לקידום ההכללה של אנשים עם מוגבלויות בכל תחומי החיים. השביתות, שזכו לסיקור נרחב, נחרטו בתודעה הציבורית כ"מאבק רחוב" מוצלח שחשף את חוסר האונים של אנשים עם מוגבלויות לנוכח מערכת רווחה הדנה אותם לחיים של שוליות כלכלית, אשר לה השלכות פוליטיות ואזרחיות. אך ההתייחסות לשביתות בקרב קהילת האנשים עם מוגבלויות הייתה אמביוולנטית: מחד, הן נדמו לשמר את מעמדם הנמוך כמי שראויים לחסד ורחמים, אך מאידך, הן שידרו מסרים של כוח, עוצמה, סולידריות ונחישות שעוררו השראה רבה בקרב המשתתפים ואצל קבוצות מוחלשות אחרות.

המאמר יעקוב אחר התהליכים שהביאו לכך שמאבקהם הקולניים והתובעניים של אנשים עם מוגבלויות בישראל לא היו על זכויות, על נגישות ועל תעסוקה אלא על קצבאות נכות. את הסוגיה אבחן באמצעות סקירה היסטורית של התגבשות משטר הקצבאות ההגמוני בישראל ושל השינויים בדפוסי האקטיביזם בקרב אנשים עם מוגבלויות והאלטרנטיבות למשטר הקצבאות שהניבו. המאמר יביט מקרוב הן על הישגיו וכשלו של שיח הזכויות והן על עוצמתו וחולשתו של המאבק על הקצבאות. שתי העמדות העיקריות בקרב קהילת האנשים עם מוגבלויות בנוגע לקצבאות נכות יאופיינו במאמר זה כשני סוגי שיח – "שיח הזכויות" ו"שיח הקצבאות". הבחנה "טהורה" זו היא מלאכותית כמובן, אך היא באה להמחיש את ההבדלים ביניהם כשתי מסגרות חשיבה ופעולה השונות האחת מרעותה. השאלות שאשאל קשורות בשני מישורי דיון השלובים זה בזה: האחד, מישור התוכן: באילו נושאים מתמקד השיח, ומה מקומן של קצבאות נכות במסגרתו. השני, מישור האופן או הייצוג: מה הן המשמעויות של הדרך שבה המאבק מתנהל, מהי מערכת הדימויים שמזינה אותו, ואילו הנחות הנוגעות למוגבלות ונכות ממוסרות באמצעותו.

המתחים בקשר למאבקי הקצבאות העומדים במרכז מאמר זה הם גם זירה מתאימה ביותר לדיון ביחסים בין העצמה לשינוי חברתי. השימוש הגובר במונח "העצמה" בשנים האחרונות מסייע בהערכת איכותם של תהליכי שינוי אישיים וקבוצתיים, שכן הוא בוחן את האופן ואת המידה שבהם תהליכים אלו תורמים להשתתפותם, לפעילותם, למתן קולם

ולרכישת כלים ומשאבים לפעולה חברתית ופוליטית של מי שבעבר היו משניים ופסיביים באותם תהליכים.³ אך תוכנו של המונח העצמה נדמה לעתים שהפך שגור מדי וחובק כול. משום כך תאוריות של העצמה קוראות לקונקרטיזציה וקונטקסטואליזציה של המונח הכוללות בירור ומיקוד התחום המדובר.⁴ לכן מן הראוי להבהיר כי מאמר זה עוסק בהעצמה קבוצתית בהקשר של מאבקי קבוצות מיעוט לשינוי חברתי תוך התמקדות בזירה של המאבקים על קצבאות נכות, לפיכך הוא דן בהעצמה "מלמטה" ולא "מלמעלה", כלומר בתהליך שצמח מפעילות שאינה מכוונת על ידי המדינה ומוסדותיה, אלא כזו השואפת לייצג את ניסיון חייהם של אנשים עם מוגבלויות ואשר במידה רבה הונעה על ידיהם ועל ידי בני משפחותיהם. בנוסף, הוא דן בהעצמה קבוצתית ולא אישית, משום שהוא עוסק בתהליכי שינוי שעברו אנשים עם מוגבלויות כקבוצה (שאמנם מורכבת מפרטים) ולא באנשים פרטניים מקרבה. השינוי בתהליך העצמה שכזה הוא מקבוצה חסרת קול ומעמד בספֶרה החברתית והפוליטית לקבוצה המשמיעה את קולה ונאבקת לקידום מטרותיה.

המאמר רואה בהעצמה קבוצתית תהליך שבמהלכו מתגבשת קבוצה חברתית⁵ המפתחת תודעה קבוצתית, מאתרת מטרות ונושאים הקשורים בניסיון החיים המשותף של חברי/ות הקבוצה ואשר אותם הם מעוניינים לקדם, מחברת נושאים אלו להיבטיהם החברתיים (ולא אישיים בלבד), רוכשת ומעצבת כלים לפעולה חברתית או פוליטית ועושה שימוש בכלים אלו. "הגדרה" זו היא רק נקודת מוצא לדיון משום שרכיביה נתונים לשאלות ולספקות שחלקם יבואו לידי ביטוי במאמר שלהלן. כך למשל ניתן לשאול: האם קיימים נושאים מעצימים יותר (או פחות), ומשום כך ראויים יותר (או פחות) למאבק קבוצתי? בהמשך לשאלה זו נשאל: האם כל מאבק קבוצתי לשינוי חברתי בהכרח מעצים? האם נושאי מאבק המגיעים "מבחוץ" ולא מתוך הקבוצה בהכרח פוגעים בתהליך ההעצמה? האומנם נדרשת התגבשותה של תודעה קבוצתית לצורך "העצמה"? ואם כן,

3 Julian Rappaport, "Studies in Empowerment: Introduction to the Issue", *3 Prevention in Human Services* 1 (1984); Judith B. Lee, *The Empowerment Approach to Social Work Practice* (2nd ed., 2001); אלישבע סדן העצמה ותכנון קהילתי (1997).

4 חוקרים בתחום מדגישים כי המושג "העצמה" הוא תלוי הקשר ופרשנות, ולכן נדרשות שאלות קונקרטיות ומדרים ספציפיים יותר על מנת לעשות בו שימוש בעל משמעות. ראו: Marc A. Zimmerman, "Psychology Empowerment: Issues and Illustrations", *23 Am. J. Community Psych.* 581 (1995); Pennie G. Foster-Fishman et al., "Empirical Support for the Critical Assumptions of Empowerment Theory", *26 Am. J. Community Psych.* 507 (1998).

5 Iris M. Young, "קבוצה חברתית" מבוסס בדיון שלי על הדיון שערכה Iris Young בנושא: *Young, Justice and the Politics of Difference* 42-28 (1990).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

איזו מין תודעה – האם תודעה אסטרטגית או אד-הוקית למאבק מספקת, או שנדרש שינוי תודעתי חברתי-תרבותי עמוק? האם נדרשת תודעה ביקורתית המבקשת לערער על הקיים ולקדם שינוי מבני, או שמא מאבק על רפורמה מקומית מספק אף הוא?⁶ עד כמה נדרש ערעור על דימויים שליליים של הקבוצה, על תפיסות של "אחרות" ועל שוני? אילו כלים ואסטרטגיות מוערכים כ"מעצימים" וראויים אפוא לשימוש במאבק? התשובות לשאלות אלו מורכבות, ומאמר זה לא יוכל לענות על כולן, אלא אך להדגים צמתים שבהם הן עולות בהקשר של מאבק קבוצתי לשינוי חברתי.

ההצעה לדיון בהקשר של העצמה, שאותה אציג בסוף המאמר, נוגעת בעיקר להטיה אפשרית בחשיבה על העצמה קבוצתית המחפשת גיבוש עד כדי אחדות בתוך הקבוצה על מנת לומר שאכן העצמה כקבוצה (ולא כפרטים). לטעמי, ההפך הוא הנכון. הצעתי היא שכאשר מדובר בתהליך העצמה קבוצתי, אחד המדדים להערכת התהליך הוא ריבוי הקולות והנושאים, הכלים והאסטרטגיות שחברי הקבוצה מביעים ונוקטים והיכולת לבנות קואליציות אסטרטגיות בין קולות אלו. זאת, משום שתהליך העצמה שאינו מאפשר ריבוי הוא בסופו של דבר תהליך השתקה, ומשום שתהליך העצמה שאינו יוצר תנאים לבניית קואליציות עלול דווקא להימצא פוגע בהתגבשות התודעה הקבוצתית שהיא נדבך חשוב מאוד בתהליך (היוצרות "הם ואנחנו" או האשמות בדבר "תודעה כוזבת").

חלקו הראשון של המאמר מציע מסגרת תאורטית לדיון במקומן של קצבאות הנכות במאבקהם של אנשים עם מוגבלויות לשינוי חברתי המתבססת על שלוש גישות תאורטיות הקשורות זו בזו: לימודי מוגבלות (disability studies), העוסקים בדיון ביקורתי בקטגוריות של נכות ומוגבלות; תאוריות של מתן קול לקבוצות מיעוט ולנמעני המשפט באופן כללי; גישת לימודי משפט וחברה המפנה את תשומת הלב לפעולת המשפט בזירות "חוץ-משפטיות", ובהן מאבקים לשינוי חברתי. חלקו השני של המאמר פורס את הרקע ההיסטורי למאבקי הקצבאות על ידי התחקות על התהוותו של משטר הקצבאות ההגמוני בישראל. הוא מראה כי מדינת הרווחה היא זירה מרכזית שבה יחסי הכוחות שבהם נתונים

6 שאלה חשובה בהערכת שינוי חברתי בוחנת עד כמה מאבק מסוים מערער על מבנה הכוח החברתי, ועד כמה הוא משתתף בכינונו מחדש. כך גם כאשר להעצמה, וייתכן שאף ביתר שאת, נשאלת השאלה מהי מידת הרדיקליות הנדרשת מתהליך העצמה. האם על תהליך התחזקות של קבוצה או פרטים שאינו כולל קריאת תיגר על מבנה הכוח החברתי להיחשב "מעצים"? לכתיבה המעלה שאלות מעין אלו ראו למשל: Margot Breton, "Relating Competence-Promotion and Empowerment", *5 J. Progressive Hum. Services* 27 (1994); Stephanie Riger, "What's Wrong with Empowerment", *21 Am. J. Community Psych.* 279 (1993).

אנשים עם מוגבלות מתעצבים ומדגישים את חשיבותן של הקצבאות כאתר אשר תרומתו לתהליך מכונן זה משמעותית.

חלקו השלישי של המאמר פונה לבחון את השינויים בדפוסי האקטיביזם של אנשים עם מוגבלויות ואת צמיחתה של פעילות קאונטר-הגמונית המציבה אלטרנטיבות למשטר הקיים. חלק זה מתמקד בניחות שיח הזכויות ובהשפעותיו, והוא מבקש להראות את המתח שבין העצמה להחמזה הטמון בתוכו. השיח אמנם תרם להתגבשות התודעה הקבוצתית הביקורתית של אנשים עם מוגבלויות ולערעור עמדות שליליות רווחות בנוגע אליהם, אך מנגד הוא גם הכיל כשלים, והעיקרי שבהם הוא החמצת הדיון בנושא קצבאות הנכות. החלק הרביעי עוסק במאבקי הקצבאות ומבקש להראות שאף בתוך שיח הקצבאות טמון מתח – בין עוצמה לחולשה: מחד, מאבקים אלו ביטאו את התעצמותם של אנשים עם מוגבלויות כקבוצה אסרטיבית הנאבקת על ביטחון כלכלי כאחד הנושאים המשמעותיים ביותר עבורה. מאידך, נושא המאבק, קצבאות נכות, נתפס כנושא שנוי במחלוקת, ודימויי מסכנות וחולי ליוו את המאבק ובכך חיזקו דימויים שליליים הקשורים במוגבלות.

החלק החמישי פונה למבט על ומבקש להראות ש"שיח הזכויות" ו"שיח הקצבאות" מבטאים דרכי הבנה ופעולה שונות אשר אינן מבטלות זו את זו, אלא מציבות אתגרים הדדיים וקוראות להקשבה ביקורתית לקולות השונים אשר מאחוריהם. נקודת הקונפליקט בין סוגי השיח היא בעיניי פתח לחשיבה יצירתית או לדמיון רדיקלי, בלשונה של ננסי פרייזר (Nancy Fraser),⁷ ולא מבוי סתום. הקשבה ביקורתית לקולות אשר סוגי השיח מבטאים עשויה לתמוך בתפיסה תהליכית של המאבק אשר אינה שוללת קצבאות לחלוטין, אך גם אינה רואה בהן את עיקר המאבק. היא עשויה גם לתמוך בתפיסה ביקורתית של קצבאות אשר מתיישבת עם עקרונות היסוד של שיח הזכויות, כגון המשגה מחדש של קצבאות כסוג של העדפה מתקנת, כלומר כדרך של החברה לשלם על המכשולים שהיא מציבה בפני אנשים עם מוגבלויות.

א. מסגרת תאורטית: משפט מלמעלה ומלמטה וביקורת מוגבלות

בחינת המאבקים לשינוי הקצבה ולשינוי משמעותה בשיח הציבורי והמשפטי אינה טריוויאלית במחקר המשפטי. בדרך כלל נבחנות קצבאות הנכות על פי יעילותן החברתית ועלותן הכלכלית. נקודת המבט בדיונים מעין אלו היא בדרך כלל של המדינה המבקשת

Nancy Fraser, *The Radical Imagination: Between Redistribution and Recognition* 7 (2003).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

להתוות מדיניות ראויה. במאמר זה אני מבקשת להסיט את מוקד הדיון אל עמדותיהם, אל חוויותיהם ואל דרכי פעולתם של אנשים עם מוגבלויות. להלן אציע שלוש גישות תאורטיות ומתודולוגיות הקשורות אלה באלה, ואשר תומכות בניתוח מאבקהם של אנשים עם מוגבלויות כזירה רבת חשיבות לחקר פעולת המשפט.⁸ הגישה הראשונה והעיקרית שבהן קשורה בלימודי מוגבלות ביקורתיים, תחום חדש יחסית, החושף כיצד החברה עוצבה באופן המדיר אנשים עם מוגבלויות ובוחן אילו יחסי כוח השתתפו בהבניה ההיסטורית, החברתית והתרבותית של הקטגוריה "מוגבלות". השנייה, מבקשת לתת מקום מרכזי לקולם ולניסיון חייהם של נמעני המשפט, בייחוד לאלו הנמנים על קבוצות מיעוט אשר נדחקו לשוליים, להדגיש את חשיבותם של קולות אלו בעיצוב המשפט ובהפעלתו ולראות בהם עוגן הכרחי לצורך ניתוח ביקורתי. השלישית, רואה במשפט זירת פעילות מבוזרת ולא מונוליטית ובוחנת את תפקיד המשפט בזירות של התנגדות חברתית.

1. ביקורת לימודי מוגבלות על המשפט

ציר מרכזי בחקירת מאבקי הנכים ומשמעותם קשור בהכרה בקיומן של הייררכיות כוח שלהן נתונים אנשים עם מוגבלויות ואשר בתוכן מתכוננות המשמעות הכללית של מוגבלות ומשמעויות של מונחים נוספים הקשורים במוגבלות, ובכללם קצבאות הנכות. חשיפת קיומן של מערכות כוח המעניקות משמעות לקטגוריה של מוגבלות הופכת אותה ממובנת מאליה – ולכן ל"שקופה" – למושג הנתון לפעולות של אתגור, שימור, פירוק ובנייה מחדש. הכתיבה שעוסקת בחשיפת יחסי כוחות אלו נקראת "לימודי מוגבלות" (disability studies).⁹ היא עוסקת בקשרים שבין התופעה הכוללת של אפליה, הכפפה, דחיקה והדרה של אנשים עם מוגבלויות לבין המופעים הקונקרטיים והאפיונים המקומיים שלה.¹⁰ עיקרה של הביקורת הוא בלימוד היסודות החברתיים, התרבותיים, הפוליטיים,

8 בחרתי בשלוש גישות אלו משום שהן שהפרו אותי במהלך עבודתי ואשר תרמו להתהוות הרעיונות שבבסיס המאמר. אינני מתיימרת להציע רשימה סופית ומלאה של גישות ביקורתיות למשפט או של גישות ללימוד מאבקים לשינוי חברתי במסגרת המשפט, אך לטעמי החיבור בין השלוש הללו, בייחוד הדרך שבה הן משלימות זו את זו, מאפשרים בחינה רב ממדית של אתרי התנגדות ומאבק.

9 לכתיבה חשובה בתחום, ראו: Simi Linton, *Claiming Disability: Knowledge and Identity* (1998); Lennard J. Davis, *Enforcing Normalcy: Disability, Deafness, and the Body* (London, New York, 1995); Michael J. Oliver, *The Politics of Disablement: A Sociological Approach* (1990); Susan Wendell, *The Rejected Body: Feminist Philosophical Reflections on Disability* (1996).

10 לכתיבה בעברית על מקומם של אנשים עם מוגבלות בחברה ובמשפט בישראל ראו: צביה אדמון זכויות אנשים עם מוגבלות במשפט הישראלי: הבטים ביקורתיים (חיבור לקבלת

הכלכליים, ההיסטוריים ועוד אשר משתתפים בעיצוב המשמעויות המקומיות והכלליות אשר מוקנות למושג "מוגבלות" בהקשרים שונים.¹¹ ההנחה המרכזית היא שמוגבלות אינה תופעה אינדיווידואלית, כלומר היא אינה תכונה אינהרנטית לאדם, אלא תופעה חברתית-פוליטית, תלויה הקשר ומובנית חברתית, תוצר של תהליכים תרבותיים וסביבתיים המשפיעים על עיצוב תנאי החיים ועל היחסים החברתיים שבהם נטועה הפעילות האנושית.¹²

אם כן, על מנת להבין מוגבלות אין די להתמקד בליקוי הרפואי שלכאורה גרם לה.¹³ למעשה תהליכים מורכבים משתתפים באופן שבו כל תכונה פיזית מקבלת משמעות והופכת לנטל, ליתרון או לנתון ללא משמעות מיוחדת. כך בחברה שהיא מותאמת לחלוטין לבעלי לקויות בניידות או בשמיעה למשל, אנשים המתניידים בכיסאות גלגלים או אנשים חירשים אינם חווים נחיתות חברתית, ומגבלותיהם עשויות להתמתן ואף להיעלם. בנוסף ככל שהליקוי הרפואי חמור יותר, התלות באמצעים כלכליים אישיים או בביטוח רפואי ראוי על מנת לתקנו גוברת, וכך מי שחסרת אמצעים תחווה מגבלות תפקודיות במקום שבו בעלת האמצעים לא תחוש כל מגבלה. הרובד החברתי-פוליטי של הבחנות אלו מתגלה כאשר מתברר כי ככל שחברה היא בעלת מערכת בריאות ציבורית מפותחת יותר, פערים אינדיווידואליים בתפקוד פיזי, נפשי או התפתחותי מתמעטים. לבסוף גם הקשר בין מוגבלות לפיתוח ולקדמה טכנולוגיים עולה בהקשר זה, וייתכן שמוגבלות בחברה אחת ללא אמצעים "לתקן" ראייה למשל "תיעלם" באחרת בעלת אמצעים, אם כי בחברה טכנולוגית ייתכנו תחומים חדשים שבהם נדרשת רמת ראייה מסוימת לצורך פעולה יום-יומית שבעבר לא נדרשה כלל, כגון נהיגה. כך גם נקל לדמיין כיצד אנשים עם פיגור שכלי בחברה לא מתועשת המתבססת על חקלאות יכולים להשתתף

תואר מוסמך באוניברסיטת תל-אביב – הפקולטה למשפטים, 2002; נטע זיו "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים" זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות בישראל 813 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); אריאלה אופיר ודן אורנשטיין "חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998: אמנסיפציה בסוף המאה ה-20" ספר מנחם גולדברג 42 (אהרן ברק ואח' עורכים, 2002).

11 סוזן וונדרל (Susan Wendell) היטיבה לסכם יסודות אלו. ראו Wendell, לעיל הערה 9, בעמ' 42-36. ראו גם: Paul Abberley, "The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability", *Disability Studies: Past Present and Future* 160-178 (Len Barton & Mike Oliver eds., Leeds, 1997).

12 Linton, לעיל הערה 9, בעמ' 2; Rosemarie Garland-Thomson, "Integrating Disability", *Transforming Feminist Theory*, 14 *NWSA J.* 1, 5 (2002).

13 על היחס בין המושגים לקוחת ומוגבלות ראו להלן הערה 16.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

במטלות המשפחתיות והקהילתיות בלי להיות מתויגים כחסרי ערך ולא יצרניים.¹⁴ הקטגוריה "מוגבלות" הופכת להיות משמעותית אפוא כאשר הבדל גופני (במובנו הרחב) מתרגם ל"שוני" או ל"אחרות" המובנים כנחיתות.¹⁵

לחברה, על פי תפיסה זו, תפקיד חשוב מאוד ביצירה של מוגבלות, בהבניית ובכינונה. אין היא רק מגיבה ללקות הנמצאת באדם, אלא יש ביכולתה להעמיק את המוגבלות שהיא תוצאת הלקות או להעלימה (באמצעים פיזיים או בשינוי עמדות).¹⁶ עם זאת הטענה אינה שלקויות אינן גורמות כלל למוגבלות, לכאב או לקושי, אלא שיש לחקור את המכשולים שהחברה מייצרת שהם לעתים חמורים מהשלכותיהן התפקודיות של אותן לקויות. כלומר, היות החברה לא מותאמת ולא נגישה לאנשים עם מוגבלויות ודימוי הנחות כחיים חסרי ערך, כמי שאינם ראויים להשתתף בחיים הציבוריים, וכמי שיש להרחיקם מן המרחב הציבורי יוצרים נטל חברתי שהוא המונע מאנשים עם מוגבלויות חלק ניכר מהנאות החיים, ולא לקותם הפיזית, הנפשית או ההתפתחותית.

השינוי בתפיסת המוגבלות כקטגוריה חברתית-פוליטית משליך גם על המשפט בדרכים רבות. במקום לראות באנשים עם מוגבלויות קבוצה החסרה את הרציונליות ואת האוטונומיה הנדרשות על מנת ליהנות ממעמד משפטי מלא, המשפט נדרש לשנות תפיסות והנחות יסוד בקשר למושגים אלו, ובהתאם לפתח כללים קיימים כמו גם דוקטרינות חדשות אשר יאפשרו לאנשים עם מוגבלויות להישמע, לקבל אחריות על חייהם ולהשתתף באופן פעיל בכל זירות הפעילות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות. הדיון בהמשך על

14 על תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בעידן הטרנס-תעשייתי ראו: Oliver, לעיל הערה 9, בפרק Harlan Hahn, "Advertising the Acceptable Employable Image: Disability and ; 3 Capitalism", *The Disability Studies Reader* 172, 177 (Lennard J. Davis ed., New York, 1997).

15 על מוגבלות כ"אחרות" ראו: Wendell, לעיל הערה 9, בעמ' 60-61.

16 הבחנה רווחת בקרב חוקרים ביקורתיים של מוגבלות נוגעת לקשר בין "לקות" ל"מוגבלות". בעוד הראשונה עניינה מצב ביולוגי-פיזיולוגי, האחרונה עניינה המכשולים החברתיים והתרבותיים שהחברה מעמידה בפני אנשים בשל היותם בעלי לקויות. Michael J. Oliver, *Understanding Disability: From Theory to Practice* 19-29 (1996). הבחנה זו מזכירה את היחס בין מין למגדר בספרות הפמיניסטית, ובהתאם כבר זכתה לביקורת על שהיא מתעלמת מהקשרים המורכבים שבין הלקות הביולוגית למשמעות החברתית-תרבותית הנוצקת אליה. לביקורת על הבחנות קשיחות מדי בתוך לימודי המוגבלות בין היסודות הביולוגיים ליסודות שהם מובנים חברתית ראו: Tom Shakespeare & Nicholas Watson, "The Social Model of Disability: An Outdated Ideology?", *2 Res. Soc. Sci. & Disability* 9 (2002).

עליית שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות ירחיב מעט יותר בעניין שינויים אלו.¹⁷ בהקשר הדיון הנוכחי ראוי להדגיש כי ההתעלמות מחוויותיהם, מרצונותיהם ממאווייהם של אנשים עם מוגבלויות, מפרשנויותיהם למציאות ומן הפתרונות שהם היו מעוניינים לקדם, היא חלק מההיסטוריה של הרחקתם והכפפתם.¹⁸ כך למשל אמצעי בולט בהדרתם של אנשים עם מוגבלויות הוא התעלמות מקולם בתהליכי קבלת החלטות הן בהקשרים פרטניים, כפי שמתבטא בכללי האפוטרופסות למשל הן בהקשרים כלליים, כגון קביעת מדיניות.¹⁹ בתגובה, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות²⁰ ניסה לתקן נטייה זו על ידי קביעת מנגנונים ועקרונות חלופיים הקשורים בערך ההגשמה העצמית (self-determination).²¹ סעיף 4 לחוק קובע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לקבל החלטות הנוגעות לחייו, על פי רצונו והעדפותיו, והכל בהתאם להוראות כל דין".²² החוק גם מקים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות שבצדה ועדה מייעצת שבהרכבה יהיה רוב לאנשים עם מוגבלויות,²³ והוא קובע בגוף החקיקה חובת התייעצות עם הנציבות ועם נציגי ארגונים של אנשים עם מוגבלויות.²⁴ מכאן שחוק השוויון, כפי שעוד אראה בהמשך, הוא תוצאה של תהליכים חברתיים אך גם זרו שלהם. עם זאת נושא קצבאות הנכות, העומד במרכז מאמר זה, נזנח לחלוטין במהלך העבודה על החוק. הדיון במאבקים על קצבאות הנכות ובחשיבותן לאנשים עם מוגבלויות ידגים את תהליכי השינוי החברתי וההעצמה העוברים על הקהילה תוך שהוא חושף את מורכבותם, את ריבוי הקולות ואת העמדות שבתוך הקהילה ואת האתגרים שאלו מציבים אלה לאלה.

- 17 לניתוח השינויים המשפטיים ששיח הזכויות הישראלי ביקש לחולל ראו מחקרה המקיף של צביה אדמון: אדמון, לעיל הערה 10.
- 18 Linton, לעיל הערה 9, בעמ' 134-142.
- 19 אדמון, לעיל הערה 10, בעמ' 69-102. ראו גם את מאמרו של סטנלי הר משנת 1992 אשר סוקר את מצב מערכת הרווחה דאז: Stanley S. Herr, "Human Rights and Mental Disability: Perspectives on Israel", 26 *Israel L. Rev.* 142 (1992).
- 20 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשמ"ח-1998 (להלן: חוק השוויון).
- 21 על עקרון ההגשמה העצמית בחוק השוויון ראו: אדמון, לעיל הערה 10, בעמ' 225-227. לביקורת על מגבלותיו של ההסדר החדש ראו: שם, בעמ' 231-233.
- 22 הרישה לסעיף משקפת מאבק באשר ליחס בין עיקרון זה לכללי האפוטרופסות הקיימים. בעוד שתומכי הגישה המרחיבה העדיפו קביעת סטנדרט רחב, אשר יצומצם במקרי הצורך, אחרים ביקשו לסייג ולהבהיר כי אין פה איון עקיף של חוק האפוטרופסות. ראו דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות 26 (1997).
- 23 פרק ו' לחוק מקים את הנציבות וסעיף 26(ב) דן בהרכבה של הוועדה המייעצת.
- 24 לחובת התייעצות ראו סעיף 17(ד)(1) לפרק התעסוקה וסעיף 19(ג) לפרק התחבורה הציבורית בחוק השוויון.

2. הקשבה ל"קולות מלמטה"

העיסוק במאבקי הנכים וקידום מתן מקום מרכזי לקולם, לעמדותיהם ולניסיון חייהם של הזכאים לקצבה עצמם אינם קשורים רק בלימודי מוגבלות. אסכולות קודמות שעסקו בביקורת של גזע, מגדר, זהות מינית ועוד חשפו דפוסי השתקה והדרה דומים והראו כיצד קבוצות מיעוט רבות סבלו, ועדיין סובלות, מחוסר ייצוג במערכות הפוליטיות והחברתיות. אך בחשיפה אין די, ובעקבותיה המשיכו גישות אלו וטיפחו מתודולוגיות המתנגדות לפטרנליזם, להחפצה (אובייקטיפיקציה), ו"דיבור בשם". למשל, מרי מצודה (Mari Matsuda) קראה לבחון תמיד "מי אינו נוכח בחדר ומדוע", וכוונתה, כפי שהיא מבהירה, להיעדרות פיזית ואינטלקטואלית כאחת, שכן אלו משפיעות על תוכן ההסדרים החברתיים והמשפטיים.²⁵ אך השלכותיה של השתקה פוליטית זו מגיעות גם לספרה הפרטית, כפי שההיסטוריה של אונס במסגרת נישואין ואלמות גברים נגד בנות זוגם יכולות להעיד, למשל.²⁶ ההקשבה ל"קולות מלמטה"²⁷ היא אקט של התנגדות משום שהיא מבקשת לערער על נורמות שהן לכאורה ניטרליות, אך למעשה מבוססות על נקודת מבט חלקית, אשר לרוב מזוהה עם ניסיון החיים של הרוב (אשר מאופיין כגברי-לבן-יהודי-אשכנזי-הטרוסקסואלי-בורגני וכמובן – ללא מוגבלות).²⁸ לפיכך, על פי Iris Young, ההקשבה לקולותיהם של הנוגעים בדבר צריכה להיות נקודת המוצא של כל תאוריה ביקורתית אשר מקורה בהאזנה ולא בהשלטת אידאליים על המציאות: "Rational reflection on justice begins in a hearing, in heeding a call, rather than in asserting and mastering a state of affairs, however ideal"²⁹.

- Mari J. Matsuda, "Pragmatism Modified and the False Consciousness Problem", 63 S. 25
Cal. L. Rev. 1763, 1764-5 (1990).
- ראו למשל ליאורה בילסקי "אלימות האלם: ההליך המשפטי בין חלוקה לקול" עיוני משפט 26
כג 421 (2000).
- מרי מצודה (Mari Matsuda) היא גם זו שטבעה את הביטוי "voices from the bottom";
ראו: Mari Matsuda, "Looking to the Bottom: Critical Legal Studies and Reparations",
22 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 329 (1987).
- מרתה מינו (Martha Minow) הגדירה יפה את הסוגיה כעניין של "unstated norm"; ראו:
Martha Minow, *Making all the Difference* 16, 20 (1990).
- Young, לעיל הערה 5, בעמ' 5. Young מצטטת את ליוטר (Jean-Francois Lyotard) האומר
ש: "[in] the [language] game of the just... one speaks only inasmuch as one listens,"
Jean-Francois Lyotard & that is, one speaks as a listener, and not as an author"
Jean-Loup Thebaud, *Just Gaming* 71-72 (1985) (cited *ibid.* at p. 4).

הספרות הנוגעת לקולן של קבוצות חברתיות מופלות ומודרות היא רחבה ומגוונת, והשאלות שהיא מעלה בקשר למשמעות האזנה זו מאתגרות.³⁰ בהקשר מאמר זה ראויים לציון שני אתגרים הקשורים במשימת ההאזנה: ראשית, אין מדובר במאמץ לזיהוי של קול אחד ו"אותנטי" בקרב אנשים עם מוגבלויות, אלא דווקא לריבוי הקולות הקיימים הנובעים מניסיון החיים המגוון של הפרטים בחברה. מגוון זה קשור בצירי הזהות הרבים היוצרים מפגשים ייחודיים אצל כל אדם. כך ייתכנו מפגשים של מוגבלות עם מעמד חברתי-כלכלי, גזע, מגדר, מוצא אתני ועוד.³¹ בנוסף, על אף החוויות המשותפות לאנשים עם מוגבלויות רבים, מוגבלויות שונות עשויות להנביע הבדלים בחוויות יום-יומיות ובהמשך לכך בדרך מבטם על העולם שבו הם פועלים. דוגמה פשוטה נוגעת להבדלים בין חיים עם מוגבלות נפשית למוגבלות פיזית, אך קיימים הבדלים גם בין חיים עם אוטיזם לתסמונת דאון, חירשות לעיוורון, בין חירשות מוחלטת לליקוי שמיעה חלקי ועוד.³² בישראל, כפי שאראה בהמשך, נסיבות היווצרות הלכות משפיעות אף הן על תהליכי זהות, שכן בקבען את השתייכותו הקבוצתית של האדם לצורכי קצבה והטבות אחרות (נכי צה"ל, נכי עבודה, נכים כליים), יש להן השלכות גם על הדרך שבה כל אחת ואחד חווים את עצמם בעולם בשל ההייררכיה החברתית שהתהוותה בין הקבוצות.³³ מובן שעוד רכיבים אישיים ואישיותיים רבים משפיעים על הדרך שבה אנשים ונשים מגיבים לדרך שבה סביבתם מעוצבת ולמיקומם בתוכה. מאמר זה כאמור מנסה להתחקות על שני סוגי אקטיביזם שהם למעשה שתי תגובות שונות למצבם של אנשים עם מוגבלויות – שיח הזכויות ושיח הקצבאות – ומבקש לעמת ביניהם. בכך הוא תורם ליצירת תמונה עשירה יותר של המגוון הקיים בתוך המאבק המשותף.

- 30 Richard Delgado, "When a Story is Just a critical race theory על מקומו של ה"קול" במשפט); Kathryn Abrams, "Hearing the Call of Stories", 79 *Cal. L. Rev.* 971 (1991). מכיוון לא משפטי ראו גם: גיאטרי צ'קרוורטי ספיבק "כלום יכולים המוכפפים לדבר?" תאוריה וביקורת 7, 42 (1995) (מכיוון ביקורת הפוסט/נאו-קולוניאליזם).
- 31 הספרות המחברת פמיניזם עם תאוריה ביקורתית של גזע תרמה רבות לפיתוח סוגיות אלו והיא יכולה לתרום גם לכתיבה בנושאי מוגבלות. ראו: Kimberley Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", 43 *Stan. L. Rev.* 1241 (1991); Angela Harris, "Race and Essentialism in Feminist Legal Theory", 42 *Stan. L. Rev.* 581 (1990).
- 32 מפת הארגונים של אנשים עם מוגבלויות בישראל משקפת את החלוקות הללו.
- 33 ראו בהמשך, חלק ב למאמר זה.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

הבהרה שנייה היא שאין מדובר בקבלה אוטומטית של תוכן קולות אלו, אלא נדרשת חקירה ביקורתית שלהם בשל ההקשרים ההיסטוריים והחברתיים שבתוכם עוצבו ושבמסגרתם הם פועלים; חקירה אשר אינה בוחנת את האותנטיות שבקריאה לשינוי, אלא לוקחת את הקריאה לשינוי כנקודת מוצא או כנקודת ייחוס בדרך אל תאוריה חברתית ביקורתית. לכן יש חשיבות בתהליך הקשבה זה גם להכרה במורכבות ניסיון החיים של קבוצות מיעוט. בנוסף תביעות לזכויות ולהטבות אינן צריכות להיתפס כאמונה נאיבית בכוחו של שינוי מקומי בחקיקה או במדיניות לייצר מהפכה מבנית מוחלטת. מרי מצודה הציעה בהקשר זה לראות במאבקייהם של מיעוטים גזעיים באמריקה לשוויון ביטוי של "תודעה כפולה" (double-consciousness), כלומר פעולה אשר אינה שבויה ב"מיתוס הזכויות", אלא רואה בהן שפה של תקווה תוך כדי התמודדות נכוחה עם ביטויי גזענות ואפליה המתקיימים על בסיס יום-יומי.³⁴ מאמר זה אף הוא מבקש להראות שגישה התומכת בקצבאות נכות ראויות אינן משמעה אמונה בקצבאות כפתרון יחיד ומוחלט למכשולים העומדים בדרכם של אנשים עם מוגבלויות, אלא תגובה למציאות רבת פנים.

3. תפיסה מבוזרת של המשפט ואיתור זירות קאונטר-הגמוניות

גישה משלימה לשתי הגישות הקודמות מרחיבה את נקודת המבט המחקרית אל הזירות שבהן המשפט נוצר ופועל ומייחסת חשיבות לבחינתם של אתרים שבאופן מסורתי נחשבים "חוק-משפטיים" על מנת ללמוד את אופן פעולת השדה המשפטי.³⁵ עד כה הרחבתי בעניין העיסוק בחוויות ובעמדות של נמעני המשפט, ומכאן שהדגש היה יותר על "מה המשפט אומר" ו"את מי המשפט מייצג". הדיון הבא קשור יותר ב"היכן המשפט ממוקם" ו"מהו אופן פעולת המשפט". שאלות אלו הן כבודות משקל, וקיימות דרכים רבות לענות עליהן. במאמר זה אני נסמכת על הדרך המוצעת על ידי הגישה הקונסטיטטיבית למשפט, ענף עיקרי בתחום לימודי משפט וחברה.³⁶ על פי הגישה הקונסטיטטיבית,

34 Mari J. Matsuda, "When the First Quail Calls: Multiple Consciousness as Jurisprudential Method", 11 *Women's Rts. L. Rep.* 7 (1992) ראו גם Michael W. McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Political Mobilization* (1994).

35 Pierre Bourdieu, "The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field", 38 *Hast. L.J.* 805 (Richard Terdiman trans., 1987).

36 Alan Hunt, *Explorations in Law and Society: Towards a Constitutive Theory of Law* (1993). בספר זה Hunt מתווה את הקווים הכלליים המאפיינים את הגישה הקונסטיטטיבית למשפט. עם זאת יש להדגיש כי ככל זרם מחשבת,

המשפט אינו פירמידה ניטרלית של נורמות, נפרד מן החברה, מן התרבות ומן הפוליטיקה, אך הוא גם אינו כלי בידיה של קבוצת בעלי כוח, כגון המדינה, בעלי ההון או המין הגברי.³⁷ עניינו של המחקר במסגרת גישה זו הוא באופני הפיזור והביזור של כוח במשפט באמצעות מוסדות וכללי שיח, ומכאן שהוא נוגע לפעולות יום-יומיות של אנשים הפועלים בחסות המשפט, בקשר למשפט, תוך התנגדות לו או מרצון לשנותו.³⁸ יתרה מכך, כפי שלא ניתן לאפיין את המשפט כאמצעי דיכוי בלבד, גם לא ניתן לראות בו שפה של שחרור ותקווה. המשפט הוא משאב בידי אנשים, הוא זירה של מאבק בין כוחות ואינטרסים רבים.³⁹ בהתאם לגישה זו, אין בכוונת המאמר לחרוץ דעה בעד או נגד שיח הזכויות או שיח הקצבאות, אלא לראות בהם זירות פעילות המאפשרות דיון ביקורתי בתפקידן של קצבאות נכות בחיי אנשים עם מוגבלויות ובהבניה של מוגבלות.

ככל זרם תאורטי הגישה הקונסטרוטיבית למשפט אינה אחידה; קיימים פערים בין הכותבים השותפים לה, ומחקרים שונים מדגישים היבטים שונים שלה.⁴⁰ לצורך מאמר זה אבקש להדגיש שתי נגזרות מרכזיות שלה: האחת, נוגעת לתפיסה מבוזרת של המשפט; השנייה, לאיתור זירות קאונטר-הגמוניות. על פי הגישה המבוזרת למשפט, המשפט נמצא, פועל ומיוצר לא רק במערכת המשפטית הקלאסית, דהיינו בבתי משפט ובבתי מחוקקים, אלא גם באתרים שמחוץ לה מתוך ניסיון לערער על תפיסת המשפט כאחיד ומונוליטי.⁴¹

- ובייחוד זרם ביקורתי, אין מדובר בקבוצה אחידה של כותבים, אלא בכיוון כללי שבו דגשים ותחומי עניין שונים. בהמשך אנע בכותבים נוספים מן התחום.
- 37 Bourdieu, "לעיל הערה 35; Christine Harrington & John Brigham, "Realism and Its Consequences: An Inquiry into Contemporary Socio-Legal Research", 17 *Int'l J. Sociology L.* 41 (1989).
- 38 Patricia Ewick & Susan S. Silbey, "Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness", 26 *New England L. Rev.* 731 (1992); David M. Engel & Frank W. Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities* 4 (2003).
- 39 Helena Silverstein, *Unleashing Rights* (1996); John Brigham, "לעיל הערה 34; McCann, *The Constitution of Interests* (1996). תיאור זה עלול להטעות כאילו כל הכוחות בזירה המשפטית זהים, אך אין זה כך. גם בזירה זו הנטייה היא שבעל הכוח ינצח, אין בכך כדי לבטל את היות המשפט משאב גם בידי חסרי הכוח.
- 40 Hunt, "לעיל הערה 36, בעמ' 4-5; Harrington & Brigham, "לעיל הערה 37; Susan S. Silbey, "After Legal Consciousness", 1 *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 323 (2005).
- 41 McCann, "לעיל הערה 34. אחד מזרמי המחשבה פורצי הדרך בהקשר זה היה פלורליזם משפטי. באמצעות עבודה ביקורתית ושימוש במתודות סוציולוגית ואתנוגרפית חשפו אנשי זרם זה את ריבוי של המערכות הנורמטיביות המסדירות יחסים בין שכנים, תושבי עיירות,

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

בניגוד לנטיית רוב חוקרי המשפט להתמקד בחוקים, בפסקי דין ובהחלטות של טריבונלים שיפוטיים, קוראת גישה זו לבחון את פעולת המשפט גם בזירות חוץ-משפטיות (במובן המסורתי) או פורמליות פחות, כאתרים של פעילות אנושית שבהם היחסים בין משפט לחברה מתכוננים וניתנים לבחינה ביקורתית. במסגרת זו ניתנת תשומת לב גוברת והולכת לתפקידן של תנועות חברתיות, לעורכי דין לשינוי חברתי ולארגונים משפטיים בייצור המשפט.⁴² לימוד מאבקי הנכים ובחינת תהליכי השינוי וההעצמה שעברו אנשים עם מוגבלויות מצביעים על זירה מתחרה אך לא נחותה של פעילות אשר עשויה להביא לשינוי משפטי, והם מציעים הבנה אחרת של המשפט ושל מיקומו.

שנית, ובהמשך לגישה המבוזרת למשפט, המאמר גם מדגיש באופן קונקרטי יותר את המתרחש בזירות קאונטר-הגמוניות. אנטוניו גראמשי הרחיב את התפיסה המרקסיסטית הקלאסית בקשר לאידאולוגיה ככוח אשר מופעל באופן חד כיווני "מלמעלה למטה" (על ידי "בעלי הכוח" כלפי "חסרי הכוח") על ידי פיתוח המושג "הגמוניה". על פי גראמשי, כוחות רבים שותפים בייצור ההגמוניה ובשימורה, כולל כוחות מתוך החברה האזרחית.⁴³ המשפט גם הוא חלק ממערך כוח זה, מזין ומוזן על ידי תפיסות תאורטיות, פרקטיקות חברתיות והנחות תרבותיות דומיננטיות. אך באותה עת הוא משמש גם משאב לפיתוח תפיסות נגד. תנועות וארגונים חברתיים ומשפטיים עשויים אפוא להיות זירות קאונטר-הגמוניות במידה שהתגבשו לכדי אתרים של התנגדות לכוחות הגמוניים שבהם מתפתחות

חברי קהילות דתיות ואחרות ועוד ומיקמו אותן בהקשר של יחסי כוחות במשפט. ראו: Boaventura De Sousa Santos, "The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada", 22 *L. & Soc. Rev.* 5 (1977); Carol J. Greenhouse, Barbara Yngvesson & David M. Engel, *Law and Community in Three American Towns* (1994). ראו גם: יששכר רוזן-צבי "סובייקט, קהילה, ופלורליזם משפטי" עיוני משפט כג 539 (תש"ס); רות הלפרין-קדרי "עוד על פלורליזם משפטי בישראל (בעקבות מאמרו של יששכר רוזן-צבי 'סובייקט, קהילה ופלורליזם משפטי') עיוני משפט כג 559 (תש"ס).

42 ראו כתיבה על תנועות לשינוי חברתי אשר חוקרת את כוחו המגייס של המשפט (legal mobilization), כגון התנועה לשכר הוגן בארצות הברית (McCann, שם), והתנועה לזכויות החיות (Silverstein, לעיל הערה 39). וראו כתיבה על עריכת דין לשינוי חברתי: Austin Sarat & Stewart Scheingold (eds.), *Cause Lawyering: Political Commitments, and Professional Responsibilities* (1998); Austin Sarat & Stewart Scheingold (eds.), *Cause Lawyering and the State in a Global Era* (2001).

43 על מושג ההגמוניה במשנתו של אנטוניו גראמשי ראו: אלון אלטרס "האיים של אנטוניו גראמשי – הקדמה" אנטוניו גראמשי על ההגמוניה: מבחר מתוך "מחברות הכלא" 9, 26-28 (אלון אלטרס מתרגם, 2004).

תפיסות נגד המציגות חלופות לקיים.⁴⁴ עם זאת אין כאן הנחה בדבר יכולת הפעילות החברתית הקאונטר־הגמונית להתנתק מן הקרקע שהצמיחה אותה. להפך, קיימת הכרה במיקומם של ארגונים אלו במתח שבין קריאת תיגר על הסדר ההגמוני לבין היותם שייכים לאותו מרקם חיים שמתוכו יצאה והתעצבה ההגמוניה, ואשר כנגדו הם מגדירים את עצמם.⁴⁵ היחסים בין מערכת הרווחה, שיח הזכויות ושיח הקצבאות מאפשרים בחינה של אופני התנגדות שונים ושל יחסי הגמוניה־קאונטר־הגמוניה במשפט.

אם כן, מאמר זה בוחן את קריאתם של אנשים עם מוגבלויות בישראל לשפר את קצבאות הנכות מתוך מחויבות לפיתוח תפיסה ביקורתית של מוגבלות; מתוך הכרה בחשיבות העובדה שזהו הנושא שעליו קבוצה גדולה בחרה להיאבק; מתוך ניסיון להקשיב באוזן ביקורתית לטענות המועלות על ידי קבוצה זו; מתוך עניין במאבק זה כאקט של התנגדות הן למקומם של אנשים עם מוגבלויות בחברה והן לסדרי העדיפויות של מאבקי הזכויות של אנשים עם מוגבלויות; ומתוך ניסיון להרחיב את הבנת תחומי פעולת המשפט אל זירות של התנגדות ופעולה "מלמטה". מתוך המאמר מתבררים גם רבדים שונים ביחסים שבין משפט, להעצמה ולשינוי חברתי. קצבאות הנכות, אני טוענת, מאפשרות דיון פורה ומפרה בכל אלה. החלק הבא של המאמר יתחיל בבירור ההקשר ההיסטורי שמתוכו צמחו מאבקי הקצבאות.

ב. מקורות הנחיתות של קצבת נכות כללית – התהוותו של משטר הקצבאות ההגמוני

התשובה לשאלה "למה קצבאות?", כלומר מדוע מאבקי הנכים הקולניים והלעומתיים ביותר, אשר הוציאו את הנכים לרחובות וגרפו אהדה ציבורית רבה, סביב דווקא סביב קצבאות נכות כללית, מחייבת מיקומם בהקשר היסטורי וסוציולוגי רחב אשר מתחשב ביחסי הכוחות שבהם נתונים אנשים עם מוגבלויות בישראל. חלק זה עוסק בעיקרו בהתהוות ובהתעצמות המבנה ההגמוני של משטר הקצבאות בישראל ובחלקו של המשפט בתהליך זה. הוא פותח בסקירה של "סבך הקצבאות" הקיים כיום בישראל ומראה את מבנה העומק ההיררכי שלו, שעיקרו הבחנה בין נכי צה"ל, לנכי עבודה ולנכים כלליים תוך שהוא קושר בין הפערים החומריים לפערים החברתיים שבין קבוצות אלו. המשכו של החלק ממקם את ההיררכיה הפנימית שבין קבוצות האנשים עם מוגבלויות בתוך

Alan Hunt, "Rights and Social Movement: Counter Hegemonic Strategies", 17 *J. L. & Soc.* 309 (1990)

45 שם.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

הייררכית-העל שבין אנשים עם מוגבלות למי שאינם בעלי מוגבלות. המכלול מראה כיצד המשפט משתתף בתהליכים של כינון שתי הייררכיות אלו, עיגונן ומתן לגיטימציה להן ובקיבוע נחיתותה של קצבת נכות כללית הן ביחס לשאר קצבאות הנכות והן באופן מוחלט כקצבה שאינה מעניקה ביטחון סוציאלי וכלכלי.

1. בסבך הקצבאות

מערכת קצבאות הרווחה לאנשים עם מוגבלויות בישראל סבוכה ומסועפת. שמונה עשר הסדרים חוקיים מובחנים זה מזה מסדירים קטגוריות שונות של נכות שעיקר ההבדל ביניהן הוא נסיבות הפגיעה או המחלה שהובילה לנכות, או ליתר דיוק – הסטטוס של האדם בעת היווצרות הפגיעה. הקטגוריות נכי עבודה, נכי צה"ל, נכי מלחמת העולם השנייה ונפגעי פעולות איבה הן רק כמה קטגוריות ידועות יחסית מתוך מבחר רחב של חוקים העוסקים במי שנפגעו בעת שירות לאומי, שירות במשטרה, במשמר הכנסת, במכבי האש, בשירות המדינה, במשמר האזרחי, והרשימה עוד ארוכה.⁴⁶ לצד קטגוריות פרטניות אלו קיימת תכנית ביטוח נכות כללית של המוסד לביטוח לאומי, תכנית שירות המכוונת לכלל הנכים שאינם שייכים למי מהקטגוריות הנ"ל ואשר אינם מסוגלים לעבוד, או שיכולת עבודתם נפגעה מאוד.⁴⁷

סבך זה של חקיקה כבר זכה לביקורת בעבר, אך היא נותרה ללא תפוצה רחבה. במחקר מקיף ומפורט משנת 1974 חשפו פרוקצ'יה ומילר את עומק סבך קצבאות הנכות השונות ואת ממדיו, את חוסר הקוהרנטיות שבה הוא לוקה ואת חוסר הרציונליות שבבסיס החלוקה.⁴⁸ פרוקצ'יה ומילר גם איתרו לראשונה את מבנה העומק של סבך זה אשר בבסיסו שלושה מודלים של קצבאות נכות: האחד – חוק הנכים (משנת 1949),⁴⁹ אשר מעגן את ההטבות הניתנות לנכי צה"ל; השני – תכנית ביטוח נפגעי עבודה שבחוק ביטוח

46 לסקירה מקיפה של סבך החקיקה ראו: אוריאל פרוקצ'יה ואריה ל' מילר זכויות הנכים בישראל: בעיות יסוד (ירושלים, 1974). לרשימת החוקים הרלוונטים, ראו להלן, הערה 52.

47 פרק ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי). עם זאת חשוב לציין שלמעשה קיימים נכים רבים שאינם עונים על הגדרת הנכות בחוק ובכל זאת אינם עובדים, ולכן הם מקבלים קצבת הבטחת הכנסה (על הקבוצות שזנחו על ידי החקיקה ראו: פרוקצ'יה ומילר, לעיל הערה 46, בעמ' 36-42). נכים אלו אינם "נספרים" עם הנכים הכלליים, אך לו היו נמנים על אחת הקטגוריות האחרות, חלקם כן היו זוכים להטבות, שכן תנאי הסף לקבלתן נמוכים יותר, כפי שאראה בהמשך. ראו להלן טקסט להערות 73-76. פרוקצ'יה ומילר, לעיל הערה 46.

49 חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], תשי"ט-1959 (להלן: חוק הנכים) (לגרסתו המוקדמת של החוק ראו חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תש"ט-1949).

לאומי (משנת 1954)⁵⁰ אשר מעניקה הטבות למי שנפגעו בעת עבודתם או בקשר אליה; ואילו השלישי – תכנית ביטוח נכות כללי שצורפה לחוק ביטוח לאומי בתיקון משנת 1973.⁵¹ המשמעות של מודלים אלו היא שניתן למיין את שאר חוקי הנכות על פיהם כך שתשעה חוקים עוקבים בצורה זו או אחרת אחר המודל שהתווה חוק הנכים עבור נכי צה"ל, ושישה עוקבים אחר התכנית לנכי עבודה.⁵² חשיפת המודלים השונים של הנכות הובילה גם לחשיפת הפערים העצומים בין הזכאויות שהם מעניקים וההייררכיה שנוצרה כתוצאה מכך אשר בראשה עומדות ההטבות עבור נכי צה"ל, במרכז ההטבות לנכי עבודה ובתחתיתה הוראות הנכים הכלליים.

לאחרונה הרחיב ג'וני גל את נקודת המבט מההייררכיה בין הקצבאות אל הייררכיה בין קבוצות הנכים והצביע על שורשי ההבדלים בין התכניות השונות אשר נעוצים ברקע ההיסטורי של כל אחת מהן ולמהלך התפתחות מערכת הרווחה הסוציאלית באירופה מאז המאה השש עשרה.⁵³ גל הראה כי ניתן לנתח את ההבדלים בין תכניות הנכות השונות על פי שלושה עקרונות חלוקתיים מרכזיים במדיניות רווחה המנחים אותן: פיצוי (compensation), ביטוח (insurance) ונזקקות (need).⁵⁴ כך בעת שהסדר עבור נכי צה"ל מבוסס על עקרון הפיצוי, התכנית לנכי עבודה בנויה על יסודות ביטוחיים ופיצויים יחדיו, ואילו ביטוח נכות מבוסס על נזקקות בלבד. מחקרים אלו חושפים את אי-השוויון שבבסיס מערך קצבאות הנכות ומבהירים כי על אף שמה התכנית לביטוח נכות אינה מעוגנת

- 50 כיום: פרק ה' לחוק הביטוח הלאומי.
 51 חוק ביטוח לאומי (תיקון מס' 13), תשי"ג-1973.
 52 החוקים העוקבים אחר מודל חוק הנכים הם אלה: חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951; חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954; חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957; חוק המשטרה (נכים ונספים), תשט"ו-1955; חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשי"ט-1959; חוק שירות בתי הסוהר (נכים ונספים), תש"ך-1960; חוק תגמול לחייל הנפגע בהצלת חייל הזולת, תשכ"ה-1965; חוק משכן הכנסת ורחבתו, תשכ"ח-1968; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970. החוקים העוקבים אחר מודל ביטוח נכות בעבודה הם: חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970; חוק שירות הקבע בצה"ל (גימלאות), תשי"ד-1954; חוק שירות לאומי, תשי"ג-1953; חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1957; חוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959; חוק התגמולים לנפגעים בהצלת נפש, תשכ"ה-1965.
 53 John Gal, "The Perils of Compensation in Social Welfare Policy: Disability Policy in Israel", 75 Soc. Service Rev. (2001) 225, 230-232.
 54 שם, עמ' 232-236. וראו גם: N. Gilbert & H. Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy* (2nd ed., 1986).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

בעקרונות סוציאליים ביטוחיים מתקדמים. המשך הדיון יראה כי היא מעוגנת בעקרונות אנאכרוניסטיים ואינה מספקת ביטחון כלכלי למוטביה.

2. שלוש החמצות בדרך לקצבאות נכות אוניברסלית ראויה

לנחיתותה של התכנית לביטוח נכות כללית כמו גם להייררכיה הכללית של קצבאות הנכות השונות שורשים מקומיים ענפים. במבט היסטורי רחב ניתן לאתר שלוש נקודות שבהן הוחמצה ההזדמנות ליצירת קצבאות נכות אוניברסלית ראויה, כלומר תכנית רווחה שוויונית אשר תקיף את כלל האנשים עם מוגבלויות בחברה ותאפשר להם חיים בכבוד. שלוש החמצות אלו הן חלק מתהליכים ששיאיהם היו חקיקת חוק ביטוח לאומי בשנת 1954, הוספת תכנית ביטוח נכות כללית לחוק הביטוח הלאומי בשנת 1973 והתגבשות הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשנים 1996-1997.⁵⁵ כפי שאראה מיד, למרות השינויים באקלים החברתי והמשפטי במהלך השנים לא השתנה מבנה העומק של מערך הקצבאות, ונותרו ביניהן פערים רחבים.⁵⁶ למעשה, כל שלב בתהליך סייע בהנצחת הפערים בין תכניות קצבאות הנכות השונות ותרם לשעתוק הייררכיות הכוח שלהן נתונים אנשים עם מוגבלויות.

(א) שנות החמישים וחקיקת חוק ביטוח לאומי

יסודותיה של המערכת המפוצלת נקבעו למעשה כבר בעשור הראשון של המדינה.⁵⁷ באותה תקופה נחקקו חוק הנכים, התכנית עבור נפגעי עבודה שבחוק ביטוח לאומי ועוד שמונה חוקים ייחודיים לקבוצות מוגדרות של אנשים עם מוגבלויות.⁵⁸ בצדם הוקמה מערכת הסעד שהעניקה סיוע לאנשים במצוקה כלכלית, ובכללם אנשים עם מוגבלויות. חוק הנכים, העוסק בהטבות ובשירותים לנכי צה"ל, נחקק בשנת 1949 ויצר מערכת נדיבה עבור נכי מלחמת 1948 ("מלחמת השחרור"). למעשה היה זה חוק הרווחה הראשון של

55 לתהליכים ולמסמכים הקשורים בתהליך התגבשות הצעת החוק והעבודה המתמשכת על העברתה בכנסת ראו להלן טקסט להערות 152-155.

56 Gal, לעיל הערה 53. למאמרים הנוספים שמעלים טענות מסוג זה ראו: ברכה בן-צבי "הגנת יתר אל מול קיפוח בחקיקה למען נכים (נפגעי עבודה, נכים כלליים)" ביטחון סוציאלי 43, 45 (1995); ויקטור פלוריאן ונירה דנגור "סוגיות נבחרות במערכת השיקום בישראל" חברה ורווחה יט(2) 193, 202 (1997).

57 לדיון מפורט בהיסטוריה של קצבאות הנכות השונות בעשור הראשון למדינה ראו: Sagit Mor, "Between Charity Welfare and Warfare: Privilege and Neglect in Israeli Disability Policy", 18 *Yale J.L. Hum.* 63 (2006).

58 ראו לעיל הערה 52.

מדינת ישראל. החוק זכה לתמיכה רחבה למרות העלויות הרבות שנכרכו ביישומו אם כי חקיקתו, יש לציין, לא הייתה נטולת מאבק מצד נכי המלחמה הטריים אשר נקטו אף שביחת רעב שהביאה למעורבותו הישירה של בן-גוריון בחקיקה ובקביעת מדיניות הקשורה בשירותים ובהטבות עבורם.⁵⁹

המהלכים לחקיקת חוק ביטוח לאומי החלו מיד עם קום המדינה, וחקיקתו נשלמה בשנת 1954. תכנית ביטוח נפגעי עבודה הייתה ספינת הדגל של חוק ביטוח לאומי, שכן היא יצרה הסדר נדיב ומתקדם עבור קבוצת אנשים שנוספות פגיעותיהם היו מן הראשונות שהוכרו בהיסטוריה של הביטחון הסוציאלי – עובדים שנפגעו במהלך עבודתם.⁶⁰ מנגד ההצעה לכלול ביטוח נכות כולל בחוק הביטוח הלאומי, 1954, נפלה במהרה ולא זכתה לדיון מקיף או לקבוצת אינטרס שקידמה אותה.⁶¹ אפילו המפלגה הקומוניסטית (מק"י), שדרשה הכללת תכניות רבות נוספות, כולל ביטוח אבטלה, לא קידמה גם את ביטוח נכות.⁶² חשוב לציין כי אנשים עם מוגבלויות לא היו היחידים שנוזחו על ידי מערכת הביטוח הלאומי המתהווה. עד שנות השבעים היה חוק ביטוח לאומי מצומצם בהיקפו. הוא כלל ביטוח תאונות עבודה, ביטוח אימהות, קצבאות זקנה ושארים מצומצמת, אך לא כלל ביטוח אבטלה, תכנית הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים אוניברסליות או ביטוח נכות.⁶³ למותר לציין שגם ביטוח בריאות כללי לא היה ולא ביטוח פנסיוני ראוי לעת פרישה לגמלאות.⁶⁴ כל מי שנזקק לסיוע כלכלי מן המדינה פנה אל מערכת הסעד. הייתה זו

59 גיבורי חיל: ארגון נכי צה"ל 1948-1998 17 (יוסף לוטנברג עורך, 1999). מאבק נכי מלחמת 1948 לתכניות שיקום ראויות מעיד על הרמה הגבוהה של פעילות, על היוזמה ועל תחושת ערך בקרב נכי צה"ל שנלחמו כבר ב-1949 על מה שכלל הנכים החלו לתבוע רק בעשור האחרון.

60 להיסטוריה של התכנית לנכי עבודה ולביקורת על קבוצת העובדים המצומצמת שזכתה ליהנות מהסדר נדיב זה ראו להלן, טקסט להערות 98-103.

61 אברהם דורון ורלף קרמר מדינת הרווחה בישראל 62 (1992).

62 אסתר וילנסקה (מק"י), ד"כ 11, 1262-1263 (תשי"ג).

63 אם כי הצעת החוק המקורית אשר הוכנה על ידי ועדה בין-משרדית בראשות יצחק קנב (קניבסקי), הכינה תכנית כוללת ומקיפה. יצחק קניבסקי "תוכנית לביטוח סוציאלי במדינה ישראל" חקרי עבודה ב 6 (1-2) (1948). להיסטוריה של חקיקת חוק ביטוח לאומי ראו: אברהם דורון המאבק על הביטוח הלאומי (1975); גיורא לוטן עשר שנות ביטוח לאומי: רעיון והגשמתו (1964); צבי בר-ניב חוק הביטוח הלאומי (1958).

64 שני נושאים אלו קשורים הדוקות במאבקה של ההסתדרות לשמר את כוחה ואת המפעלים החברתיים שהפכו לדגליה – קופת חולים כללית וקופות הפנסיה לחברי ההסתדרות. למעמדה הנחות של תכנית ביטוח זקנה ראו: דורון וקרמר, לעיל הערה 61. להיסטוריה של ביטוח בריאות ראו: שפרה שורץ קופת חולים, הסתדרות, ממשלה: מהלכים בעיצובה של מערכת הבריאות בישראל 1947-1960 (1999).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

מערכת רווחה מיושנת, שכלליה היו מושפעים מחוקי העניים שהתפתחו באנגליה בין המאות השבע עשרה והתשע עשרה, ואשר סיפקה תמיכה מינימלית לנזקקים ביותר על בסיס הכרעה פרטנית שבחנה כל מקרה לגופו וכללה מבחן הכנסות נוקשה. לכאורה הסעד היה מערכת שירית לכל מי שלא נכלל בקטגוריה ייחודית. בפועל הייתה זו מערכת הרווחה העיקרית עבור רוב העניים במדינה באותן שנים, ובכללם אנשים עם מוגבלויות שהיו 50% מנתמכי הסעד.⁶⁵ יתרה מזאת, אף שקבוצות אחרות, כמו אלמנות, קשישים ונפגעי פעולות איבה, זכו להסדרים ספציפיים שהיטיבו את מעמדם במסגרת הסעד, אנשים עם מוגבלויות לא נהנו מהבחנה דומה בינם לבין שאר העניים. מכאן שלעומת נכי עבודה ונכי צה"ל שנתפסו כקבוצות שיש למדינה מחויבות כלפיהן, רוב הנכים נזנחו כליל על אף הרטוריקה של מדינת רווחה.

(ב) שנות השבעים וחיקוק תכנית ביטוח נכות כללית

עם כניסת תכנית נכות כללית לתוקף בשנת 1974 הושלמה תשתית קצבאות הרווחה והיא תקפה עד היום. התכנית נתקבלה כחלק מהרפורמות הנרחבות במדיניות הרווחה של שנות השבעים, אשר נבעו ברובן מלחץ מייסדי הפנתרים השחורים על המערכת הפוליטית והתאפשרו הודות לשגשוג הכלכלי היחסי באותה תקופה.⁶⁶ התכנית יצרה ציפיות

65 להיסטוריה של מערכת הסעד ראו דורון וקרמר, לעיל הערה 61, בפרק 3. וראו גם: S.N. (1967) Eisenstadt, *Israeli Society* 208-211. על כך שאנשים עם מוגבלויות הוו חמישים אחוז מנתמכי הסעד, ראו דורון וקרמר, שם, בעמ' 69; וכן רפאל רוטר ונירה שמאי "ביטוח נכות" בטחון סוציאלי 23, 6-7 (1974). לביקורת מקיפה של מערכת הסעד ראו את הדוח אשר נכתב בשנת 1958 על ידי פיליפ קליין, פרופסור לעבודה סוציאלית מארצות הברית, אשר נשלח מטעם האו"ם לבחון את מצב מערכת הרווחה בישראל. בשל ביקורתו החריפה נגנו הדוח לבקשת ממשלת ישראל: Phillip Klein, *Proposal on Program and Administration of Social Welfare in Israel* (TAO/ISR/29, January 1961). לתמצית הדוח בעברית ראו: פיליפ קליין "שירות הסעד בישראל" מדיניות רווחה בישראל: מקראה 69 (אברהם דורון, לידיה ניניו וישראלה פישוף עורכים, 1969).

66 אמנם רפורמות אלו התאפשרו גם בזכות קואליציה של אנשי מקצוע ובזכות הרווחה הכלכלית היחסית שנוצרה באותן שנים (פלוריאן ודנגור, לעיל הערה 56, בעמ' 202), ובעקבות הביקורת הפנימית על מערכת הסעד שהלכה וגברה (ראו את סקירתו הפנימית של משה קורץ שעמד בראש הסעד: משה א' קורץ "עשור לחוק שירותי הסעד" מדיניות רווחה בישראל: מקראה 117 (אברהם דורון, לידיה ניניו, וישראלה פישוף עורכים, 1969)). אך הפגנות הפנתרים השחורים, חשיפתם את השורשים העדתיים שבבסיס הפערים הכלכליים בישראל ואי-האמון שהראו ב"ממסד האשכנזי" אילצו את הממשלה לנקוט פעולות נרחבות לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים, ובתוך מכלול זה נוצרה גם תכנית ביטוח נכות כללית. דורון וקרמר, לעיל הערה 61, בעמ' 14-16.

לרפורמה מבנית שתשפר את מצבם הכלכלי של אנשים עם מוגבלויות ותיצור מודל חלופי ומתקדם לסעד. ואמנם, ועדת מן שהוקמה בראשית שנות השבעים כדי לעצב את קצבת הנכות קבעה עקרונות מתקדמים של קצבה בסיסית אחידה ותוספת דיפרנציאלית שתאפשר למי שמצבו הכלכלי דורש זאת לקבל סיוע נוסף.⁶⁷ אך הצעה זו נדחתה, ובמקומה נקבעה רק קצבה בסיסית אחידה נמוכה. בפועל אפוא שכפלה קצבאות הנכות את עקרונות הסעד ויצרה קצבת ביטוח לאומי שהיא קשה להשגה ושאינה מספקת ביטחון כלכלי למקבליה.⁶⁸ הייתה זו הזדמנות פז גם ליצירת אחדות במערך הקצבאות, אם לא בהיבטיהן החומריים אזי לפחות בהיבטיהן המוסדיים, אך אף היא הוחמצה. נושא האחדות החקיקה עלה למעשה כבר בעת הדיונים בכנסת בראשית שנות השבעים בדבר חקיקת חוק ביטוח נכות ואף מעט לפני כן, בעת הדיונים על חוק נפגעי פעולות איבה, 1970, כאשר ח"כ יהודה שערי קרא להאחדת החקיקה בתחום, אך קריאתו נותרה ללא מענה.⁶⁹ מחקריהם של פרוקצ'יה, של מילר ושל קרצ'מר העלו מסקנות דומות. לדידם, האחדה מוסדית הייתה יכולה להביא עם הזמן ליתר שוויוניות במערכת ולצמצום הפערים הקיימים.⁷⁰ בשימור ההפרדה המוסדית, אפוא, וביצירת קצבאות נכות שאינה מאפשרת חיים בכבוד, ניתנה לגיטימציה נוספת לפערים בין הקצבאות ולנחיתותה של קצבאות נכות כללית.

(ג) שנות התשעים ושיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות

עליית שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות יכולה הייתה להוות הזדמנות נוספת לתיקון הפערים בין הקצבאות, או לפחות להבטחת קיום נאות לכל אשה ואיש עם מוגבלות באשר הם. אך כפי שאראה בהמשך, גם הזדמנות זו הוחמצה.⁷¹ למעשה, קצבאות הנכות הן נושא כמעט יחיד שנותר מחוץ להצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשלביה השונים. אם מתוך אידאולוגיה הרואה בקצבאות שריד לעולם הישן של תפיסות חסד ורחמים בנוגע למוגבלות, אם מתוך סיבות אסטרטגיות לכאורה, ואם מתוך

67 המלצות הוועדה הציבורית לביטוח נכות הוגשו לשר העבודה יוסף אלמוגי ב-20 במרס 1972. ראו דיון בנושא אצל רוטר ושמאי, לעיל הערה 65, בעמ' 24.

68 לאי-מספיקותה של הקצבה ראו אריה ל' מילר "מבט חדש בביטוח נכות" בטחון סוציאלי 5, 22 (1981). ראו גם להלן את ההשוואה בין קצבאות הנכות השונות, חלק ב.2 למאמר זה.

69 יהודה שערי (מפלגת הליברלים העצמאיים), ד"כ 67, 2584 (תשל"ג) וד"כ 56, 286 (תש"ל).

70 אריה ל' מילר, אוריאל פרוקצ'יה ודויד קרצ'מר זכויות הנכים בישראל: הצעות לקראת רפורמה (ירושלים, 1979). זו גם היתה המסקנה העיקרית של מחקרם הראשון, פרוקצ'יה ומילר, לעיל הערה 46, בעמ' 12.

71 ראו חלק ד.3. במאמר זה.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

אימוץ של תפיסות נאו-ליברליות בנוגע לפרודוקטיביות, שיח הזכויות – שטמן הבטחה לשינוי – גרם אכזבה לרבים שראו בקצבאות נושא ראשון במעלה במאבקים.

3. שלושה מודלים מקומיים של קצבת נכות – מבט משווה

ההבדלים בין תכניות קצבאות הנכות השונות מתבטאים בכל היבט שלהן. להלן אתרכו בחשובים שבהם.⁷² כך למשל הגדרת הנכות הנוגעת לנכי צה"ל היא רחבה ביותר, זו הנוגעת לנכי עבודה מצומצמת יותר, והנוגעת לנכים כלליים מינימלית ביותר.⁷³ כמו כן הזכאות לקצבה מבוססת על מבחנים שונים: עבור נכי צה"ל המבחן הוא רפואי בלבד והסף הועמד על 10%⁷⁴; גם עבור נכי עבודה המבחן הוא רפואי, אך הסף הועמד על 20% נכות.⁷⁵ לעומתם הזכאות לנכות כללית מבוססת על מבחן כפול: נכות רפואית ברמה של 60% (או 40% במקרים מסוימים), ונוסף על זה מבחן תפקודי הקובע מינימום 50% של "העדר יכולת הכנסה".⁷⁶ גובה הקצבה משקף אף הוא פערים נרחבים.⁷⁷ קצבת נכות כללית עומדת על 25% מהשכר הממוצע במשק,⁷⁸ היא תינטל ממי שזכאית לה אם החלה

72 לטבלה המסכמת את ההבדלים ראו: Gal, לעיל הערה 53, בעמ' 238-239. הסקירה להלן מבוססת על נתונים שקדמו להישגי השביתות. הישגים אלו שיפרו במעט את גובה קצבת נכות כללית, אך לא שינו את ההיגיון העומד בבסיסה או את ההבדלים המבניים בין הקצבאות.

73 סעיף 1 לחוק הנכים מגדיר נכות כאבדן חלקי או מלא של יכולת לבצע כל פעולת רגילה שהיא (כולל למשל אכילה, רחצה, שינה); סעיף 92 לחוק הביטוח הלאומי מגדיר נכות על סמך היכולת לעבוד באותה עבודה (או בעבודה מתאימה אחרת); סעיף 195 לחוק הביטוח הלאומי מגדיר נכות כאבדן מלא של יכולת ההכנסה או ירידה חדה בה.

74 סעיף 5 לחוק הנכים. מי שנקבעה לו דרגת נכות שבין 10% ל-19% זכאי למענק חד-פעמי (סעיף 4 לחוק הנכים).

75 סעיף 104 לחוק הביטוח הלאומי. מי שנכותה נקבעה בין 9% ל-20% זכאית למענק חד-פעמי (בעבר עמד הסף התחתון על 5%).

76 שם, סעיף 208. הכלל הוא כי נדרשת נכות רפואית בשיעור של 60% לפחות, אך במקרים שלמבוטח כמה ליקויים, ועל ליקוי אחד נקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 25% לפחות, הופחתה דרישת המינימום לשיעור של 40%.

77 הדיון מתייחס לגובה קצבת הבסיס, כלומר זו המוענקת למי שנקבעו כבעלי 100% נכות, והמשמשת בסיס אשר אליו מחושבת הקצבה של כל אחת ואחד, על פי אחוזי הנכות שנקבעו לו או לה.

78 שם, סעיף 200. במקור עמדה על 20% מהשכר הממוצע. נכון לינואר 2005 מדובר בסכום של 1,866 ש"ח. לאחר מאבקי הנכים חלו שינויים בחישוב הקצבה.

לעבוד אף אם משכורתה אינה מגעת לכדי שכר מינימום,⁷⁹ ולא ניתן להשלימה באמצעות הבטחת הכנסה. לעומת זאת קצבת נכה צה"ל מחושבת ביחס למשכורתו של עובד מדינה בדרג בינוני, כלומר היא מאפשרת קיום ראוי ולא תילקח מן הזכאי גם אם יעבוד. נוסף על כך נכה צה"ל שאינו עובד זכאי ל"תגמול למחוסר פרנסה" או לתוספת "נצרך".⁸⁰ קצבת נכת עבודה עומדות על 75% משכרה הקודם, ומכאן שברוב המקרים אף היא תהיה קצבה ראויה,⁸¹ אין מניעה שתינתן במקביל להכנסה שוטפת מעבודה, והיא ניתנת להשלמה על ידי קצבת הבטחת הכנסה.⁸²

את קצבת הנכות הבסיסית משלימות קצבאות ייחודיות שנועדו לכסות צרכים קונקרטיים, ואף כאן קיימים פערים. כל קבוצות הנכים זכאיות, במקרים מסוימים, לקצבאות הקשורות בניידות ובשירותים מיוחדים (סכום המיועד לעזרה בפעולות יום-יומיות כגון טיפול אישי ותחזוקת הבית; קרוי גם סיוע אישי).⁸³ לעומתם, נפגעי עבודה עם נכות חמורה זכאים גם ל"מענק מיוחד" לכיסוי הוצאות חד-פעמיות עקב הנכות להתאמת הבית, הרכב, ציוד מיוחד ועוד.⁸⁴ ואילו נכי צה"ל מקבלים סיוע רב בתחומים הנזכרים לעיל ובמגוון תחומים נוספים על פי שלל תקנות והנחיות הקשורות בנושא.⁸⁵

- 79 לאחורונה נקבעו תקנות שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלויות: תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002, ק"ת 460 (תשס"ב).
- 80 סעיפים 6 ו-7 לחוק הנכים.
- 81 אם כי לא בכל המקרים, שכן נכת עבודה אשר לפני כן הרוויחה שכר מינימום תקבל כעת, לאחר פגיעתה, מקסימום 75% משכר המינימום.
- 82 סעיף 12 לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"ה-1980.
- 83 אם כי רמת הסיוע שונה כמו גם כללי הזכאות לה. על נכים כלליים ראו סעיף 206 לחוק הביטוח הלאומי הנוגע לקצבת שירותים מיוחדים. קצבת ניידות מעוגנת בהסכם בדבר קצבת ניידות מיום 1 ביוני 1977, שנחתם בין ממשלת ישראל למוסד לביטוח לאומי מכוח סעיף 9 (סעיף 200 לשעבר) לחוק הביטוח הלאומי (פורסם בילקוט הפרסומים ביום י"ז בתמוז תשל"ז (3.7.77)). עד לשביתות הנכים הכלל היה שיש לבחור בין שתי קצבאות אלו ולא ליהנות משתייהן. כלל זה השתייך למדיניות מנגנוני "קיצוץ קצבאות", ואחד מהישגי שביתות הנכים היה ביטולם של כלל קיצוץ זה ועוד נוספים שהקבילו לו. אשר לנכי עבודה, ראו תקנות הביטוח הלאומי (מענק מיוחד וקצבה מיוחדת לנכים), תשכ"ה-1965, ק"ת 2744 (תשכ"ה). להסבר מפורט ראו אתר הביטוח הלאומי: www.btl.gov.il/btl_indx.asp?name=pig_aboda&type=g.
- 84 ראו שם, תקנות הביטוח הלאומי (מענק מיוחד וקצבה מיוחדת לנכים) ואתר הביטוח הלאומי.
- 85 סעיף 45 לחוק הנכים מסמיך את שר הביטחון להתקין תקנות במגוון רחב של נושאים הכלול תחת הכותרת הרחבה "תקנות בעניין שיקום נכים". מכאן נוצרו תקנות וכללים רבים אשר נוגעים לתחומים מגוונים, ובכללם קצבת סיוע אישי, קצבת ניידות, השכלה גבוהה, הוצאות טיול, מענק נישואין, הוצאות טלפון, סיוע בדיוור, מענק לציוד רפואי, להקמת עסק ועוד.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

לסיום, סל השירותים שקבוצות הנכים השונות זכאיות לו שונה בתכלית מקבוצה לקבוצה ומרחיב את הפערים הכלכליים. למשל, בעוד שנכי צה"ל זוכים לשירותי שיקום נרחבים בכל תחום, כולל סיוע אקטיבי במציאת עבודה ותכניות העדפה מתקנת,⁸⁶ נכי עבודה ונכים כלליים זכאים לשיקום בעבודה בלבד;⁸⁷ נכי צה"ל ונכי עבודה זכאים לשירותי טיפול רפואי מן המדינה, ואילו נכים כלליים אינם זכאים לשירותי רפואה כלשהם.⁸⁸ ככלל, שירותי השיקום והקצבאות לנכי צה"ל הנוגעים לכל תחומי החיים מבטאים הבנה רחבה של מוגבלות ותפיסה רחבה של אחריות המדינה בעניינה⁸⁹ ובכך מאפשרים לרבים יותר להשתלב בכל מעגלי החיים. תוצאה נוספת היא שרבים מנכי צה"ל חיים ברמת חיים מעל לממוצע,⁹⁰ לעומת זאת תכנית נכות כללית מביעה הבנה מצומצמת ואחריות מינימלית, ותוצאתה היא שרבים מהנכים הכלליים חיים מתחת לקו העוני.⁹¹ על מנת להבין את השלכותיה של ההייררכיה בין הקצבאות על מאבקי הנכים המתרחשים מאז 1999 יש לבחון אותה מעבר להיבטיה החומריים-כלכליים. פענוח זה

- ראו: עמר יעבץ וצחי ביטון חוק הנכים: ספר ההכרה והזכויות השלם (2000). ראו גם את אתר אגף השיקום של משרד הביטחון: www.shikum.mod.gov.il/he-il/shikumH.
- 86 כאמור, סעיף 45 לחוק הנכים מסמיך את שר הביטחון להתקין תקנות הקשורות בשיקום נכים. תקנות מעניינות בהקשר זה הן תקנות העסקת נכים, תשי"א-1951. סעיף 2 לתקנות קובע כי יש להעסיק רק נכי מלחמה ברשימת עבודות הכוללת חצרנות, ביקורת כרטיסים בבתי עינוגים, מכירה במזנונים ועוד. העסקת אחרים מותנית באישור מראש.
- 87 לביקורת מקיפה על מערכת השיקום והצעה לרפורמה בתחום ראו פלוריאן ודנגור, לעיל הערה 56.
- 88 סעיף 43 לחוק הנכים; סעיף 86-89 לחוק הביטוח הלאומי. סוגיית הכיסוי הרפואי הייתה משמעותית יותר בעת חקיקת חוק הביטוח הלאומי טרם חקיקת חוק ביטוח מלכתי, אך גם כיום היא משמשת יסוד לפערים בין הקבוצות. בעבר נשמר הקשר בין קופות החולים להסתדרויות הפועלים שאליהן השתייכו. כך נוצרה מערכת המיטיבה עם העובדים אך נטולת פתרונות לאנשים שהם מחוץ למעגל העבודה, בייחוד אלו שלא עבדו מעולם, ובהם אנשים עם מוגבלויות רבים. אך גם כיום, כאשר הנכים הכלליים כפופים לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הם זוכים לטיפול נחות מזה של נכי צה"ל ועבודה. ראו את דרישות שביתת הנכים השנייה להשוואת תנאי הבריאות (להלן טקסט להערה 203), וכן את המאבק של ארגון קר"ן (קטועי רגליים נלחמים) בנושא איכות הפרוטוקול שלהן הם זוכים: העמותה אף הגישה עתירה לבג"ץ בנושא, אך היא נסתיימה בפשרה (בג"ץ 9514/05 קר"ן נ' מדינת ישראל, פורסם במאגר נבו (החלטה מיום 21.3.06)).
- 89 פלוריאן ודנגור, לעיל הערה 56, בעמ' 201.
- 90 Gal, לעיל הערה 53, בעמ' 240. אם כי כפי שאראה בהמשך, גם נכי צה"ל מנועים מהשתתפות מלאה בכל תחומי החיים החברתיים והציבוריים משום שהחברה ומוסדותיה אינם נגישים ואינם מותאמים לאנשים עם מוגבלויות.
- 91 Gal, לעיל הערה 53.

כרוך בבחינת שורשי המעמד המועדף של נכי צה"ל ונכי עבודה, כפי שהמחקר בתחום עד כה חשף. בנוסף הוא מחייב התחקות על שורשי מעמדם הנחות של הנכים הכלליים, סוגיה שעד כה לא זכתה לדיון מקיף ומעמיק דיו.

4. ההיררכיה החברתית

(א) המעמד המועדף של נכי צה"ל והמעמד המשתנה של נכי עבודה

קיימת הסכמה בין החוקרים כי מעמדם המועדף של נכי צה"ל נובע ממחויבותה המוסרית של המדינה כלפיהם כמי ששלחה אותם אלי סיכון וקרוב.⁹² ואמנם, המחויבות וההערכה לנכי צה"ל ניכרות לאורך כל שנות קיום המדינה. כך בעת חקיקת חוק הנכים בשנת 1949 אמר ראש הממשלה דוד בן-גוריון בכנסת כי חוק זה הוא "חוק על החוב ... שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת".⁹³ במלאת חמישים לארגון נכי צה"ל בירך נשיא המדינה עזר ויצמן את נכי צה"ל ואמר כי "הסיוע לנכה בתהליך שיקומו מהווה ערך עליון בחברה הישראלית".⁹⁴ שר הביטחון יצחק מורדכי בירך ואמר: "אני מלא הערכה לכם על כושר העמידה, על הנחישות, על הגבורה, ובעיקר על תרומתכם כקבוצת איכות ייחודית לחברה הישראלית".⁹⁵ לסיום, הרמטכ"ל שאול מופז ציין כי "במאבקם היום יומי לניהול חיים תקינים, אנו מוצאים את הכוח להמשיך בתנופת העשייה והפיתוח".⁹⁶ מעניין לראות כי רטוריקת ההערכה לנכי צה"ל יוצאת מגבולות המחויבות המוסרית כלפיהם ומבטאה תפיסה של תרומה מתמשכת לחברה.⁹⁷ אשר לנכי עבודה, אלה נהנים מהסדר ביטוחי נדיב יחסית הנובע לא רק מהרציונל הביטוחי של השתתפות, אלא גם במידה מסוימת ממחויבות המדינה כלפיהם כעובדים

92 פלוריאן ודנגור, לעיל הערה 56, בעמ' 201; בן-צבי, לעיל הערה 56, בעמ' 53; John Gal & Michal Bar, "The Needed and the Needy: The Policy Legacies of Benefits for Disabled War Veterans in Israel", 29 *Int. Soc. Pol.* 577 (2000). לביקורת על עמדה זו ראו: מילר, פרוקציה וקרצ'מר, לעיל הערה 70, בעמ' 40-49.

93 ד"כ 2, 1572 (תש"ט).

94 גיבורי חיל, לעיל הערה 59, בעמ' 2.

95 שם, בעמ' 4.

96 שם, בעמ' 5.

97 אמנם מעמדו של הצבא בחברה הישראלית עבר שינויים ותמורות אשר בוודאי גם השפיעו על מקומם של נכי צה"ל בחברה כגיבורים לאומיים. שינויים אלו הם מעבר לתחומי מאמר זה, אך ככלל, נראה כי הם לא פגעו בתחושת החובה כלפי נכי צה"ל.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

התורמים לה בדרך של יצרנות.⁹⁸ המחויבות לנכי עבודה ניכרת מן ההיסטוריה של המאבק על הקצבה, ובעת הדיונים על חוק הביטוח האומי גברו תומכי החוק על מתנגדיו.⁹⁹ עיקר ההתנגדות בעת החקיקה הגיעה מחברות הביטוח הפרטיות שנהנו מנתח שוק ניכר על פי הסדר הפקודה המנדטורית בנושא פיצויי עובדים.¹⁰⁰ דברי הכנסת משקפים הבנה גורפת בקרב מפלגות השמאל, לפחות, שנפגעי עבודה ראויים להסדר כספי שיאפשר להם להמשיך ברמת הכנסה קרובה לזו שהייתה להם טרם הפגיעה.¹⁰¹ עם זאת מעניין לציין שבניגוד לתכניות ביטוח סוציאלי במדינות רבות אחרות, בישראל תחת הכותרת נכי עבודה נכללו למעשה רק מי שנפגעו תוך כדי עבודתם. עקרונות התכנית הם למעשה שריד לתכניות הרווחה הראשונות מגרמניה בתקופתו של ביסמרק, אשר הגנו רק על עובדים בתעשיות מסוכנות,¹⁰² והן אינן מבטאות מדיניות רווחה מתקדמת של אחריות חברתית כלפי כל מי ששילם ביטוח סוציאלי בחייו.¹⁰³ במשתמע אפוא תכנית נפגעי עבודה של חוק ביטוח לאומי כרכה יחדיו את העובדים ששילמו דמי ביטוח לאומי ואת מי שנפגעו בעת לידתם או בטרם הצטרפו למעגל העבודה, שכן היא התערה משתי הקבוצות גם יחד ללא הבדל. בעצם החיבור בין שתי קבוצות אלו אין כל פסול, אך התוצאה בהקשר הישראלי לא הייתה השוואת תנאי כלל הנכים כלפי "מעלה", אלא דחיקתם כלפי "מטה" ואימתן זכויות לקבוצות נכים שבמשטרי רווחה אחרים בעולם הן מקובלות וזוכות לתמיכה רחבה.

- 98 Gal, לעיל הערה 53. פלוריאן ודנגור, לעיל הערה 56, בעמ' 202; מיכל טביביאן ביטוחי הנכות במסגרת חוק הביטוח הלאומי 4 (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2002).
- 99 לתיעוד מאבק זה ראו: דורון, לעיל הערה 63, בעמ' 46, 54-56.
- 100 *Workmen's Compensation Ordinance, 1927* (R.H. Drayton ed., 1934, vol. II, rev. ed.) 1550. על הפקודה ראו: יצחק קניבסקי הביטוח הסוציאלי בארץ-ישראל: הישגיו ובעיותיו 54-52 (תש"ב).
- 101 ד"כ 11, 1212-1216, 1250-1268, 1278-1313 (תשי"ג).
- 102 קניבסקי, לעיל הערה 100, בעמ' 6-7.
- 103 תפיסת הרווחה השתכללה לאחר ימי ביסמרק, ועמה התחזק מקומו של הביטוח הסוציאלי. נוצרה מסגרת רחבה יותר של נכי עבודה הכוללת כל מי ששילם ביטוח סוציאלי בחייו (על פי תנאים מפורטים הקבועים בחוק) מתוך תפיסה הרואה בכל הפסקת עבודה או פגיעה בכושר עבודה סיכון אשר המדינה צריכה להגן על תושביה מפניו (גיורא לוטן בדרך למדינת הרווחה: מדיניות סוציאלית בישראל בשנות ה-70 14-19 (תשל"ג-1973). ההבדלים בין שתי תפיסות אלו באו לידי ביטוי בפקודת הפיצויים לעובדים המנדטורית וב"קרן נכות" שהסתדרות הקימה טרם קום המדינה. בעוד שהראשונה כללה בראשיתה רק עובדים בתעשיות מסוכנות ורק תאונות הקשורות בעבודה (בהמשך הרחיבה את תחולתה אך רק במעט), "קרן נכות" כללה כיסוי עבור כל עובד ולא רק עבור מי שנפגע בעת עבודתו. על קרן נכות של ההסתדרות ראו: קניבסקי, לעיל הערה 100, בעמ' 73-74, 112-131.

התכנית לנכי עבודה הייתה יכולה להיות מודל לקצבת נכות ראויה שבסיסה הוא אזרחי ולא צבאי, אך פוטנציאל זה לא מומש. לא רק שתכנית ביטוח נכות כללית של שנת 1974 ביססה והעמיקה את הפערים בין התכניות, ¹⁰⁴ אלא זוהרה של התכנית לנכי עבודה עצמה הועם עם השנים. בעקבות תהליכים מורכבים, ובהם ירידת קרנה של העבודה כערך ועליית הנאו-ליברליזם כאידאולוגיה חברתית וכלכלית מאז שנות השבעים, ¹⁰⁵ הפכה התכנית מספינת הדגל של הביטוח הלאומי לעוד תכנית רווחה המהווה נטל על אוצר המדינה. בפסק דין משנת 2004 אישר בית המשפט העליון, בדיעבד, קיצוץ של 4% בקצבת נכות עבודה וקבע כי אין להעלות טענת אי-שוויון בין נכי צה"ל לנכי עבודה בהקשר של קצבאות משום שאין להשוות את מחויבותה של החברה לשתי הקבוצות אשר יוצרת שוני רלוונטי. ¹⁰⁶ בית המשפט הסתמך בהחלטתו על חלוקת כלל קצבאות הנכות לשני סוגים ולא לשלושה: אלו המועדפות שבבסיסן רציונל של "השתייכות לאומית קולקטיבית", ואלו הרגילות שהן תכניות ביטוח לאומי. באותו פסק דין לא נותר רמז לרטוריקה הרואה בנכי עבודה קבוצה מוערכת בחברה הישראלית.

(ב) היחס השלילי לנכות בציונות ובחברה הישראלית

הזנחתה של קצבת נכות כללית בהיסטוריה של מדיניות הרווחה הישראלית לא זכתה כאמור לניתוח מעמיק עד כה. למעשה, קשה למצוא דיבורים בגנותה של קצבה זו או בגנותם של אנשים עם מוגבלויות כמי שאינם ראויים לקצבת רווחה ראויה. ההסבר הרווח הוא בדרך כלל כלכלי, והוא קשור במיעוט האמצעים של המדינה ובהכרח בקביעת סדרי עדיפויות. ¹⁰⁷ לטענתי, כפי שהראיתי בהרחבה במקום אחר, נדרש ניתוח שונה, היוצא מגבולות ההיררכיה הפנימית שבין הקצבאות וממקם אותה בהקשר רחב יותר של הייררכית-העל שבין אנשים עם מוגבלויות למי שאינם בעלי מוגבלויות. ¹⁰⁸ למעשה, משטר קצבאות הנכות שימש מנגנון מרכזי בהרחקתם של אנשים עם מוגבלויות מן המרחב הפוליטי, החברתי והתרבותי. קריאה בין השיטין מראה כי יסודו של היחס השלילי

104 במאמר משנת 1974 הסבירו רוטר ושמאי, שני חוקרים בכירים של המוסד לביטוח לאומי, כי תכנית ביטוח נכות כללית עוצבה כפי שהיא לא רק מסיבות כלכליות אלא גם מתוך רצון לשמר את הפערים ולא להרחיב את ההטבות שנכי עבודה זכאים להן לעומת הנכים הכלליים; רוטר ושמאי, לעיל הערה 65, בעמ' 20.

105 על עליית הנאו-ליברליזם ראו להלן, טקסט להערות 185-191.

106 בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 135, פסקאות 8-9 (2004).

107 לוטן, לעיל הערה 63, בעמ' 4, 8; דורון, לעיל הערה 63, בעמ' 10-12.

108 Mor, לעיל הערה 47.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

(דה פקטו) כלפי הנכים הכלליים קשור בהיעדר היצרנות שלהם, כפי שהוגדרה על ידי הציונות והחברה הישראלית.¹⁰⁹ הפרויקט הציוני ניסה ליצור יהודי חדש ולהעבירו תהליך פרודוקטיביזציה אישי וקולקטיבי. לשם כך הרחיקה עצמה הציונות מיסודות הנכות והחולי שהיו חלק נכבד במערך הדימויים האנטישמיים ביחס ליהודים באירופה.¹¹⁰ בתוך כך, לטענתי, נוצר מדרג ערכי שמבנה מערך הקצבאות תאם אותו. לפי מדרג זה, רובם המכריע של הנכים נפגעו בנסיבות פרואיות ונתפסו כלא מסוגלים ולא ראויים לשותפות מלאה במאמץ הציוני.¹¹¹ לעומתם, נכי צה"ל ונכי עבודה נפגעו בנסיבות שהשתלבו במערכת ערכים לאומיים שהעמידה בראשה את העבודה, את ההגנה ואת הביטחון, ובזכות תרומתם היו ראויים להטבות מועדפות.¹¹² מוגבלותם של הנכים שלא נמנו על הקבוצות המועדפות נתפסה לעתים אף כמכשול של ממש בפיתוחה של החברה, כפי שמדגימה סוגיית העלייה בשנות החמישים.¹¹³ למרות הדימוי הרווח של קליטת עלייה ללא סינון, בפועל הבחינה מדיניות העלייה באותן שנים באופן מוצהר בין מהגרים על יסוד בריאות ומוגבלות והורתה להותיר

- 109 שם, בעמ' 92-108.
- 110 נושא זה נחשף באמצעות עבודתו של דניאל בוירין אשר חקר את יחס הציונות לגוף הקוירי: Daniel Boyarin, *Unheroic Conduct: The Rise of Heterosexuality and the Invention of the Jewish Man* (1997); Daniel Boyarin, "Outing Freud's Zionism; or, The Diaspora Politics of a Bitextual Jew", *Queer Diasporas* 71 (Cindy Patton & Benigno Sánchez-Eppler eds., 2000). אצל בוירין, יש לציין, יסודות הנכות והחולי לא היו נושא למחקר ישיר.
- 111 דמות היהודי החדש הייתה לכאורה אוניברסלית, אך למעשה היא נבנתה על יסודות מגדריים, קויריים ואתניים חזקים, כפי שכבר נחשף על ידי מבקריה. אך עד כה תשומת לב מועטה ניתנה לכך שלתכונות הגוף של היהודי החדש הקשורות בבריאות ובשלמות פיזית היו השלכות מדירות גם על אנשים עם מוגבלויות. לניתוח הקושר את הדיון גם במוגבלות ראו: Meira Weiss, *The Chosen Body: The Politics of the Body in Israeli Society* (2002).
- 112 ערכים אלו היו ממשימותיה העיקריות של הציונות במאמץ להפוך את היהודי הישן לאדם יצרני ופעיל, הנוטל את גורלו בידיו ומסוגל לעבודת כפיים. אניטה שפירא "המיתוס של היהודי החדש" יהודים חדשים, יהודים ישנים 155 (1997). ראו גם: עוז אלמוג הצבר – דיוקן 153-12 (1997).
- 113 משה ליסק העליה הגדולה בשנות החמישים: כישלוננו של כור ההיתוך (1999). להרחבה בנושא ראו Sagit Mor, "'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)" 27(4) *Disability Studies Quarterly* (2007) (http://www.dsqsds.org/_articles_html/2007/fall/dsq_v27_04_2007_fall_st_02_mor.htm)

את האחרונים בארצות מוצאם.¹¹⁴ יחס הדחייה כלפי אנשים עם מוגבלויות התבטא גם בעמדות הציבור כלפי העולים יוצאי ארצות ערב וצפון אפריקה אשר תויגו לא רק כ"פרימיטיביים" ולא פרודוקטיביים¹¹⁵ אלא גם כעלייה של נכים וחולים המהווים נטל בלתי רצוי על המדינה הצעירה.¹¹⁶ לסיום, גם הימנעותה של מערכת הרווחה הסוציאלית לאורך הזמן ממתן קצבאות נכות ראויות מעידה לא רק על אילוצים כלכליים, אלא גם על הנחות בדבר יצרניות. כך אנשים עם מוגבלויות נבלעו בתוך קהל מערכת הסעד בלי שזכו להסדר ספציפי שייטיב את מעמדם. כשאר נתמכי הסעד אף הם נתפסו כנטל, כמי שאינם זכאים לקצבה, וכמי שמועדים לניוון מוסרי.¹¹⁷ אמנם דימויים אלה לא נקשרו עמם מפורשות, אך כיוון שהיו כ-50% מנתמכי הסעד, קשה לומר כי לא כוונו אליהם. כאמור, גם חקיקת קצבת נכות כללית ב-1973 המשיכה לשרר מסרים של נזקקות ונטל חברתי ולא הביאה לשינוי רב בגובה הקצבה ובמבנה.

חשיפת היחס השלילי כלפי מוגבלות מאפשרת לזהות את הקשר בין שתי הייררכיות הכוח שלהן נתונים אנשים עם מוגבלויות – יחסי הכוח שבין אנשים עם מוגבלויות למי שאינם עם מוגבלויות מחד, ויחסי הכוחות הפנימיים שבתוך קהילת האנשים עם מוגבלויות מאידך: הייררכיות אלה תורמות יחדיו להדרה הכוללת של אנשים עם מוגבלויות והחיסור ביניהן ממחיש את ההשלכות הפוליטיות, הסימבוליות והחברתיות מרחיקות הלכת של ההייררכיה הפנימית. הייררכיה זו נסמכה על מדרג של ערכים ופוליטיקה של גוף שרווחו בציונות ובעולם כולו, אך תהליכי המיסוד והמשפוט שעברה, באמצעות מדרג הקצבאות, סייעו בביצורה, בעיגונה ובשימורה. כתוצאה מכך מערך קצבאות הנכות הפך לזירה מרכזית בכינון המשמעות של מוגבלות, שכן האופן שבו שתי ההייררכיות משתלבות זו בזו מאפשר לראות לא רק את הנחיתות העמוקה המיוחסת ל"נכים הכלליים", אלא גם לנכים כולם. מנקודת מבט זו, עקרון הפיזיו שבבסיס קצבאות נכי צה"ל ונכי

114 העלייה של שנות החמישים הייתה מורכבת ברובה ממשפחות ומקהילות שלמות, ולכן הציבה אתגרים חדשים מאלו שקדמו לה וחשפה עוד יותר את אי-הסובלנות כלפי אנשים עם מוגבלויות. ההעדפה לאנשים בריאים וצעירים הביאה אף למחאה במרוקו, שם משפחות לא הסכימו להתפצל והתנגדו למדיניות זו. ליסק, שם, בעמ' 16-20; Mor, שם.

115 דורון וקרמר, לעיל הערה 61, בעמ' 58-62. ראו גם Sammy Smoocha, *Israel: Pluralism and Conflict*, 86-95 (1978); Ella Shohat, "Sephardim in Israel: Zionism from the Standpoint of its Jewish Victims", 19/20 *Social Text* 1 (1988); Ella Shohat, *Israeli Cinema: East/West and the Politics of Representation*, Chapter 3 (1989) וכן אלמוג, לעיל הערה 112, בעמ' 153-161.

116 ליסק מציין כמה מקורות עיתונאיים המדגימים עמדות כגון אלו. ליסק, לעיל הערה 113, בעמ' 60, 64; Mor, לעיל הערה 113.

117 דורון וקרמר, לעיל הערה 61, בעמ' 125-126.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

עבודה מתברר לא רק כפיצוי על אבדן כושר גופני או על סבל הכרוך בפגיעה עצמה, אלא פיצוי על השינוי במעמדו של האדם – מבעל ערך לחסר ערך. קצבת נכות אפוא אינה רק מבטאת את מעמד הנחות של זכאיה, אלא גם את המשמעות המיוחסת למוגבלות כמצב של פחיתות ערך, נחיתות והיעדר פרודוקטיביות.

עד כה עסק המאמר בהתהוות משטר הקצבאות בישראל ובכך חשף את מיסודה ואת משפטה של מערכת הערכים ההגמונית שהניעה משטר זה והונעה על ידיו. המשכו יסיט את הדגש אל זירת הפעילות הקאונטר־הגמונית שצמחה בעשורים שקדמו לשנות התשעים והתגבשה במהלך שנות התשעים עצמן. פעילות זו הציבה אלטרנטיבות שונות למשטר הקצבאות הקיים בדמות שיח הזכויות ושיח הקצבאות, ובהן אדון מכאן ואילך. אבקש להראות שבשיח הזכויות היו טמונות הן העצמה הן החמצה, ואילו מאבקי הקצבאות נשאו מסרים של עצמה וגם של חולשה. שני סוגי האקטיביזם משתתפים בתהליך הכולל של יתר נראות ואסרטיביות של אנשים עם מוגבלויות אך שניהם גם מציבים שאלות בנוגע לדרך הראויה לקדם את מעמד החברתי.

ג. שיח הזכויות – בין העצמה להחמצה

שנות התשעים של המאה העשרים נתפסות כנקודת מפנה במרקם הקהילתי ובמעמד המשפטי של אנשים עם מוגבלויות. ואמנם, כפי שאראה בהמשך, היו אלו שנות פעילות חשובות, שבמהלכן אירעו שינויים בדפוסי הפעילות וההעצמה של אנשים עם מוגבלויות מאוסף קבוצות בעלות אינטרסים פרטניים לקהילה בעלת תודעה קבוצתית מתפתחת, וכן נוצרו כלים אשר אפשרו מאבקים בזירה המשפטית. תחילתה ואמצעה של התקופה מאופיינות בעליית שיח הזכויות, וסופה במאבקי הקצבאות. אך יש להדגיש כי שינויים אלו לא צמחו יש מאין. קדמו להם תהליכים מקומיים וגלובליים שהכשירו את התנאים לכך. לאחר רקע קצר על אודות תהליכים אלו פונה המאמר לאפיין את תרומתו המכרעת של שיח הזכויות לשינוי החברתי בתחום המוגבלות ובוחר את ההחמצות שנלוו לו ואשר נתנו את אותותיהן במאבקי הקצבאות.

1. צמיחתה של פעילות קאונטר־הגמונית – העצמה משפטית, סולידריות ומחאה

כאמור, השינויים שאירעו בשנות התשעים לא הופיעו בחלל ריק. קדמו להם תהליכי הבשלה איטיים שהתרחשו בישראל ובעולם מאז שנות השבעים, בשלושה מישורים עיקריים: האחד, התגברות פעילות בנושאי שינוי חברתי ומחאה בישראל שלווה בהתגבשותו של שיח זכויות כללי; השני, פריצת התנועות החברתיות של אנשים עם

מוגבלויות ברחבי העולם שהניבה שפת זכויות מתאימה לאופני ההדרה של אנשים עם מוגבלויות; השלישי, ובמידה רבה החשוב מכולם, מישור הארגון והפעולה הפנים-קהילתי, אשר עבר תהפוכות מפעילות שירותים המאופיינת בשיתוף פעולה עם המדינה לפעילות לעומתית בלתי תלויה הנאבקת נגד מעמדם הנמוך בחברה של אנשים עם מוגבלויות.

תהליכי השינוי שהתרחשו בחברה הישראלית כללו את התגברות הפעילות של קבוצות חברתיות להשגת הכרה ומעמד שווה בחברה (קבוצות כגון נשים, הומואים ולסביות ומזרחים) ושימוש גובר במשפט לצורך הכרה בזכויותיהם כאזרחים שווים, את התחזקות פעילות עמותות ציבוריות בנושאים רחבים הכוללים איכות סביבה, פלורליזם יהודי, פעילות מחאה בנושאי שלום והכיבוש ועוד,¹¹⁸ וכן את השתכללותה של שפת זכויות כללית, בייחוד בתחום הזכויות האזרחיות והפוליטיות.¹¹⁹ נקודת ציון מרכזית נוספת בחידירת שיח הזכויות הישראלי ובביסוסו הייתה חקיקתם של חוקי היסוד של שנת 1992, אשר יצרו לראשונה מגילת זכויות בעלת מעמד חוקתי מועדף אם כי תוכנה הוא (עדיין) חלקי ביותר, ופרשנותה נתונה לוויכוחים רבים.¹²⁰ התחזקות הפוליטיקה של קבוצות והשימוש בשפת זכויות לא היו תופעה מקומית כמובן אלא חלק ממגמות עולמיות של

- 118 להתגברות פעילות מחאה של עמותות ותנועות אחרות בשנות השמונים ראו Uri Ben-Eliezer, "New Associations or New Politics? The Significance of Israeli-style Post-materialism", 4 *Hagar* (2003) (available on: http://hsf.bgu.ac.il/hagar/issues/4_12_2003/41220032.aspx; Tamar Herman, "'Do They Have a Chance?' Protest and Political Structure of Opportunity in Israel", 1 *Israel Studies* 144, 156 (1996) של ארגוני זכויות ושינוי חברתי בישראל ראו Neta Ziv, *Human Rights Law and Public Interest Lawyering: A Study on The Interdependence of Jurisprudence and the Legal Profession In Israel* 92 (2001; A J.S.D. thesis submitted to the Stanford Law School) לניתוח פעולתו של ארגון אדם טבע ודין בשנותיו הראשונות ראו Noga Morag Levine, "The Politics for Imported Rights – Transplantation and Transformation in an Israeli Environmental Course-Lawyering Organization", *Cause Lawyering and the State in a Global Era* (Austin Sarat & Stewart Scheingold eds., 2001)
- 119 Pnina Lahav, "Rights and Democracy: The Court's Performance", *Israeli Democracy under Stress* 125, 127-141 (Ehud Sprinzak & Larry Diamond eds., 1993) כן ראו: Aeyal M. Gross, "The Politics of Rights in Israeli Constitutional Law", 3 *Israel Studies* 81-89 (1998)
- 120 חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב-1992 וחוק-יסוד: חופש העיסוק, תשנ"ד-1994. אחת הסוגיות החשובות קשורה בהיקפו ובפרשנותו של המושג כבוד האדם. ראו להלן טקסט להערות 185-189. אחרת נוגעת לעליית השיח הנאו-ליברלי בישראל ולפרשנות הנאו-ליברלית של חוקי היסוד. ראו להלן, טקסט להערות 190-191.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

הגנה על זכויות אדם ואזרח שהתרחבו לאחר מלחמת העולם השנייה ובעקבות התנועה לזכויות האזרח בארצות הברית.

כהמשך למגמות הנזכרות לעיל, זכויות אנשים עם מוגבלויות הפכו לנושא מרכזי בסדר היום של מדינות רבות בעולם בעקבות פריצת התנועות החברתיות של אנשים עם מוגבלויות לתודעה הציבורית בשנות השבעים ופעולתן במישורים מקומיים ובין-לאומיים.¹²¹ אחת מנקודות המפנה בתהליך הגלובלי הייתה חקיקת ה־Americans with Disabilities Act, 1990 (ADA)¹²², החוק הפדרלי האמריקני שקבע איסור אפליית אנשים עם מוגבלויות במקומות עבודה ובמקומות ציבוריים. לצד איסור האפליה קבע החוק חובות אפירמטיביות לביצוע התאמות שיאפשרו לאנשים עם מוגבלויות להשתתף בחיים הפוליטיים והחברתיים תוך הכרה שהם עוצבו מלכתחילה באופן שהתעלם מאנשים עם מוגבלויות.¹²³

בבסיס מאבק הזכויות ניצבו עקרונות של השתתפות, הכללה, נראות והתנגדות לפרקטיקות המייצרות ומשמרות את בידודם, את הפרדתם ואת הכפפתם של אנשים עם מוגבלויות באמצעים כגון דיור במוסדות, מדיניות חינוך, עיצוב סביבתי ודימויים תרבותיים של פחיתות ערך ונחיתות. פרקטיקות אלו ביטאו תפיסה אינדיווידואלית-רפואית של מוגבלות הרואה בה טרגדיה אישית שההסבר לה מצוי בעולם הרפואה. החלופה ששייח הזכויות הציע צמחה מתוך המודל החברתי-פוליטי של מוגבלות, אשר הסיט את הדגש אל אחריותה של החברה ביצירת מוגבלות וקרא לתיקון חברתי כאמצעי לשיפור תנאי חייהם של אנשים עם מוגבלויות.¹²⁴ לפיכך עסקה חלופה זו בדיור עצמאי ככל האפשר בקהילה, בעקרון הסביבה הפחות מגבילה בחינוך, בנגישות למקומות ולשירותים ציבוריים, בלחימה בשיעורי האבטלה הגבוהים בקרב אנשים עם מוגבלויות דרך מדיניות תעסוקה תואמת ובקידום תפיסתם של אנשים עם מוגבלויות כאזרחים שווים זכויות שערך חייהם אינו פחות משל אחרים.¹²⁵

James I. Charlton, *Nothing about Us without Us – Disability Oppression and Empowerment* (2000) 121

.Pub. L. No. 101-336, 104 Stat. 327-33 (codified at 42 U.S.C. §§ 12101-13 (1990)) 122

Katharina C. Heyer, : לכתובה על השפעת החוק הפדרלי על מקומות שונים בעולם ראו: 123

“The ADA on the Road: Disability Rights in Germany”, 27 *Law & Soc. Inquiry* 723

(2002); Stanley S. Herr, “Reforming Disability Nondiscrimination Laws: A

Comparative Perspective”, 35 *U. Mich. J.L. Reform* 305 (2002)

את השפעת ה-ADA על רפורמות בישראל, בבריטניה ובשבדיה).

ראו את הדיון בביקורת מוגבלות, לעיל חלק א.1. של המאמר. 124

המסמך המרכזי המציג תכנית פעולה כזו בישראל הוא דוח הוועדה הציבורית לבדיקת 125

חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות, לעיל הערה 22. הדוח ידוע גם בשם דוח

שיח הזכויות החדש שיקף גם תובנה נוספת והיא שיש לראות בכל בעלי המוגבלויות, כולל מוגבלויות נפשיות, התפתחותיות, פיזיות, חושיות, קוגניטיביות וכן הלאה, חלק מקבוצה חברתית אחת שרכב המשותף בין חבריה על המפריד ביניהם. חברת כל סוגי המוגבלויות תרמה לחיזוקה ולהעצמתה של הקהילה, שלפני כן נתפסה כערב רב של לקויות פרטניות. היא הדגישה את קווי הדמיון בין חוויות החיים של כל האנשים עם מוגבלויות ואת דרכי הדרתם וחיידה את המסר בדבר האופן שבו החברה מציבה מכשולים בפניהם.

לבסוף, שינויים בדפוסי אקטיביזם בקרב אנשים עם מוגבלויות שהתחוללו מקום המדינה ועד לשנות התשעים חושפים רקע נוסף שחשיבותו היא הן בהעשרת הדיון על מקורותיו של שיח הזכויות הן בהפניית תשומת הלב לתרומתם של "קולות מלמטה" לתהליך ולריבוי הזירות שבהן התרחש.¹²⁶ כך התקופה שמקום המדינה ועד שנות השבעים אופיינה בפעילות ענפה בחסות ההגמוניה. בתקופה זו היה חסר חמור בשירותים לאנשים עם מוגבלויות, שכן עד שנות השבעים לא הוקמו כמעט שירותים חדשים לכלל האנשים עם מוגבלויות ביוזמת המדינה,¹²⁷ וקצבת נכות כללית עדיין לא נוצרה. התגובה המקומית הייתה פעילות שירותים מגוונת אשר סיפקה פתרונות לצרכים שוטפים, אך נמנעה מקריאת תיגר כוללת על מקומם של אנשים עם מוגבלויות בחברה.¹²⁸ מעטים

כך, על שם ד"ר ישראל כץ שעמד בראש הוועדה. ראו גם מקורות העיסוקים בהיסטוריה של תנועת האנשים עם מוגבלויות בארצות הברית: Richard K. Scotch, *From Good Will to Civil Rights: Transforming Federal Disability Policy* (2nd ed., 2001); Joseph P. Shapiro, *No Pity: People with Disabilities Forging a New Civil rights Movement* (1993); Doris Zames Fleischer & Frieda Zames, *The Disability Rights Movement: from Charity to Confrontation* (2003).

126 לסקירה מקיפה של שינויים אלו ראו: Sagit Mor, *Imagining the Law: The Construction of Disability in the Domains of Rights and Welfare – The Case of Israeli Disability Policy* 252-278 (J.S.D. Thesis, submitted to New York University School of Law, 2005).

127 Ralph M. Kramer, *The Voluntary Service Agency in Israel* 11, 19-20 (1976).

128 למאפייני פעילות הארגונים ההתנדבותיים באופה תקופה ראו שם, בעמ' 59-69. יוצאי דופן בהקשר זה היו ארגון נכי צה"ל ואקי"ם אשר כן עסקו בשינוי מדיניות ובפעולות שדולה, אך גם הם, כשאר הארגונים, היו ממומנים על ידי המדינה וקשורים אליה בפעילותם בדרכים שונות. ראו ביקורת בנושא שהוטחה על ידי ארגונים שהוקמו מאוחר יותר: נוגה יפה "ועד הורים ירושלמי" ו"ית"ד" – אירגוני הורים בלתי תלויים" בזכות ולא בחסד 349-353 (חנן אהרוני עורך, 1988) (יפה מדגישה את תכונותיהם של הארגונים החדשים במפת ארגוני הנכים כמי שאינם תלויים במדינה). אך ראו את תגובתו של חנן אהרוני לרשימתה של יפה, שם, בעמ' 353-354, הקובל על ההתעלמות מהישגיה ההיסטוריים של אקי"ם ומתרומתה

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

מקרב הארגונים שפעלו באותה תקופה הוקמו על ידי אנשים עם מוגבלויות, אך גם אלו עסקו בעיקר במתן שירותים ובפעילות פנאי ולא בהנעה לפעולה חברתית או בשינוי חברתי כולל.¹²⁹

בשנות השבעים חל שינוי בסוג הפעילות, ואנשים עם מוגבלויות החלו לתבוע את זכויותיהם בתחום הרווחה והנגישות באופן ראשוני ביותר. הפגנות אחדות של אנשים עם מוגבלות בניידות למשל הובילו לחתימת הסכם הניידות בין המדינה למוסד לביטוח לאומי.¹³⁰ מאבקם של ההורים למען התקנת תקנות ילד נכה הוביל להישגים בשנת 1981,¹³¹ ומודעות ראשונית לנושאי נגישות הובילה להנגשת אתרים, כגון המרינה בתל אביב, והביאה בסופו של דבר לתיקון חוק התכנון והבניה בשנת 1980.¹³² במקביל החלו להופיע יוזמות של שיתוף פעולה בין ארגונים וקבוצות של אנשים עם מוגבלויות ובין ארגוני הורים.¹³³ התארגנות מעניינת במיוחד לצורך מאמר זה הייתה של ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד אשר גיבש בפעילותו תודעת זכויות ראשונית באמצע את הסממה "זכות ולא בחסד" ובראותו את מטרת המאבקים בשינוי חברתי ותרבותי של

הנוכחית, שכן בפועל גם ילדי ועד ההורים הירושלמי וית"ד נהנים מהשירותים שאק"ם יזמה ומספקת.

129 העיקריים שבהם היו אח"א – אגודת החרשים בישראל (1944) (לאחר האגודה ראו: www.deaf.org.il) – ואגודת העיוורים הנעזרים בכלי נחייה בישראל (1953) (לאחר האגודה ראו: www.blind-guidedogs.org.il).

130 על ההיסטוריה של מאבקים אלו למדתי ממקורות מגוונים: ריאיון עם אריה צודקביץ' שהיה מעורב באותם מאבקים; Arie Rimmerman & Stanley S. Herr, "The Power of the Powerless: A Study on the Israeli Disability Strike of 1999", 15 *J. Disability Pol'y* Kramer; Stud. 12, 15 (2004), לעיל הערה 127, בעמ' 60.

131 התקנות קובעות את זכאותם של ילדים עם מוגבלות לקצבת נכות. על המאבק ראו: מיכל בר "מעורבותם של ארגוני רווחה וולונטרים בתהליכי קביעת מדיניות רווחה – תהליך קביעת תקנות 'ילד נכה'" חברה ורווחה כא(2) 129 (2003).

132 חוק התכנון והבניה (תיקון מספר 15), תשמ"א-1981 והתקנות הנלוות לו; תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) (תיקון), תשל"ל-1970. המאבק בהובלת נכי צה"ל תועד: גיבורי חיל, לעיל הערה 59, בעמ' 88. לביקורת על ההסדר בחוק התכנון והבניה ראו: אדמון, לעיל הערה 10, בעמ' 181-183.

133 כך בשנת 1980 הוקם ארגון הגג של הנכים המאוגדים והבלתי מאוגדים אשר לראשונה קיבץ מספר רב של אנשים עם מוגבלויות תחת קורת גג ארגונית אחת (אם כי בלטו בהיעדרם ארגוניהם של נכי צה"ל ונכי עבודה). התארגנות מעניינת עוד יותר, לצורך מאמר זה הייתה של הורים ירושלמים: "ועד ההורים הירושלמים של החינוך המיוחד", שהוקם בשנת 1977 והפנה פעילותו להעצמת הורים.

אנשים עם מוגבלויות תוך שימוש בביטויים הנטועים בשיח של שוויון וכבוד.¹³⁴ גולת הכותרת במאבקים הייתה חקיקת חוק חינוך מיוחד, תשנ"ח-1988,¹³⁵ שלראשונה עיגן את זכותם של ילדים עם מוגבלויות לחינוך מיוחד המותאם לצורכיהם. יוזמות חקיקה נוספות שצלחו בסוף שנות השמונים-תחילת שנות התשעים היו חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), תשמ"ח-1988,¹³⁶ חוק הקלות לחרש, תשנ"ב-1992,¹³⁷ חוק איסור הפליית עוורים המלווים בכלבי נחיה, תשנ"ג-1993¹³⁸ וחוק חניה לנכים, תשנ"ד-1993.¹³⁹ חוקים אלו ביטאו תודעה אקטיביסטית גוברת בקרב אנשים עם מוגבלויות וכן תפיסה חברתית יותר של מוגבלות, המתמקדת בחברה כמקור המעמיד מכשולים בפני אנשים עם מוגבלויות. אך ההסדרים שקידמו היו חלקיים בלבד מבחינת היקף התחומים שבהם עסקו, מבחינת היקף האוכלוסיה ומבחינת רמת הדרישות שהציבו לחברה.

ברי אפוא שניצני שיח הזכויות נראו בישראל גם לפני שנות התשעים. אך התפנית החשובה קרתה עם הקמת ארגון "בזכות" (בשנת 1992), אשר פיתח ושכלל את תודעת הזכויות שהחלה להתגבש לכדי שיח משפטי מקצועי תוך כדי הגשת עתירות לבית המשפט למימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות וניסוח הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ו-1996.¹⁴⁰ ארגון "בזכות" הוקם בשנת 1991 כפרויקט של האגודה לזכויות האזרח שהיה אמור להתמקד בנושא זכויות אנשים עם מוגבלויות התפתחותיות, אך במהרה הפך לארגון עצמאי שעיסוקו בזכויות אנשים עם כל סוגי המוגבלויות. מניע היוזמה היה פרופסור סטנלי הֶר (Stanley Herr) מאוניברסיטת מרילנד שבארצות הברית, שביקר בארץ באותה שנה ולקח לו למשימה להאיץ בארגונים המקומיים לפעול בנושא של מוגבלויות ולפתח שפת זכויות דוגמת ה-ADA.¹⁴¹ בסופו של דבר הייתה הקמת "בזכות"

134 חומרים מרתקים המתעדים את פעילותו של "ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד" נמצאים בחוברות "כמו כולם" אשר הוצאו על ידי הוועד ותיעדו את פעילויותיו (נמצאות ברשות המחברת).

135 ס"ח 114.

136 ס"ח 104. החוק קודם על ידי אח"א וקבע כי מכסה מסוימת של שידורי טלוויזיה תהיה מלווה בכתוביות עבור אנשים כבדי שמיעה. לביקורת ראו: אדמון, לעיל הערה 10, בעמ' 184.

137 ס"ח 116. החוק קודם על ידי אגודת העיוורים הנעזרים בכלבי נחיה בישראל. לביקורת ראו: אדמון, שם, בעמ' 186.

138 ס"ח 41.

139 ס"ח 28.

140 הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ו-1996.

141 על ממצאיו של הר מאותו ביקור בארץ ניתן ללמוד במאמרו: Stanley S. Herr, "Human Rights and Mental Disability: Perspectives on Israel", 26 *Israel L. Rev.* 142 (1992).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

תוצר של חברת עורכי דין ופעילים מן האגודה לזכויות האזרח,¹⁴² ובראשם נטע זיו, שהושפעו מדבריו של פרופ' הר להורים פעילים מ"ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד".¹⁴³ בכך ביטא חיבור בין עורכי דין ומחויבות אידאולוגית מתפתחת לנושא לבין הורים עתירי ניסיון מן השטח. להבדיל מפעילי האגודה, הכירו ההורים היטב את נבכי הביורוקרטיה ואת סבכיה ואת הציפיות והשאיפות של הורים לילדים ובוגרים עם מוגבלויות שאותם ייצגו. מי שלא נכחו באותה קבוצת מייסדים היו אנשים עם מוגבלויות עצמם, שהצטרפו ליוזמות רק אחר כך.¹⁴⁴

במהלך העבודה במשרדי "בזכות" התגבשה הבנה משפטית וחברתית מקומית בדבר משמעותן של זכויות אנשים עם מוגבלויות אשר תורגמה לפעילות משפטית וקהילתית. שתי נקודת ציון עיקריות היו בתהליך זה: יצירת תקדים משפטי בנושא זכויות אנשים עם מוגבלויות והגשת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות לכנסת. נושאה של העתירה התקדימית לבג"ץ בעניין בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות¹⁴⁵ היה נגישותו של בית ספר לתלמיד המתנייד בכיסא גלגלים.¹⁴⁶ המקרה הגיע ל"בזכות" כפניית ציבור בקו החם אשר החל הארגון להפעיל סמוך להקמתו. על פי חוק התכנון והבניה באותו זמן, בית-ספר הוא "מבנה ציבור ב'", ומשמעות הדבר היא שדי בכך שקומה אחת של המבנה תהיה נגישה לאנשים המתניידים בכיסאות גלגלים.¹⁴⁷ הסדר זה בעייתי לא רק מנקודת מבט של

142 ראוי לציין שעורכי דין נוספים שהיו מעורבים השתייכו למועצה הלאומית לשלום הילד, שאף אותה רתם הר לתכניתו.

143 הורים אלו כבר החלו לקדם באופן עצמאי את הקמתה של "האגודה לזכויות האזרח המוגבל" תוך רמיזה מכוונת לשמה של האגודה לזכויות האזרח, אשר לטענתם השיבה את פניותיהם הקודמות ריקם. מי שחיבר בין שתי קבוצות אלו הייתה הקרן החדשה לישראל אשר בעת שקיבלה בקשה למענק בנושא מן האגודה כבר אישרה מענק להורים הירושלמים. מעניין שנדרש לאגודה ביקורו של פרופסור אמריקני כדי להיחשף לנושא ולעבור את המהפך המחשבותי הרואה בנושאים שעל סדר יומם של אנשים עם מוגבלויות סוגיות של זכויות אזרח (על פי ראיונות עם רבקה סנה וגדעון דרורי, ממקימי "ועד ההורים הירושלמי של החינוך המיוחד", מיוזמי הקמת "האגודה לזכויות האזרח המוגבל" וממקימי "בזכות").

144 להרחבה על היעדר זה ראו להלן, חלק ג.4 למאמר, בעיקר טקסט להערות 171-174.

145 בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים רעות, פ"ד נ(1) 19 (1996) (להלן: עניין בוצר).

146 לניתוח מפורט של פסק הדין ומשמעותו ראו אופיר ואורנשטיין, לעיל הערה 10, בעמ' 48-50.

147 החוק תוקן רק בשנת 2005, עם העברת התיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בנושא נגישות. ראו להלן, הערה 155.

חופש תנועה אופטימלי,¹⁴⁸ אלא גם משום שבתי ספר מכילים מתקנים לימודיים חיוניים שונים, כגון מעבדות, ספרייה ועוד, אשר בדרך כלל מפוזרים בקומות שונות. לאחר התדיינויות ארוכות ומשא ומתן ממושך נפתרו רבות מבעיות הנגישות באותו מקרה, לבד מאחת: השירותים הנגישים של בית הספר היו במפלס שונה מזה של קומת הכיתות הנגישה, והפרידו ביניהם מדרגות ספורות. על מנת להגיע אל השירותים באופן עצמאי היה צריך לצאת מבניין הכיתות אל שביל עוקף צדדי ולהגיע לכניסה אחרת. דרך חיצונית זו הייתה ארוכה וחשופה לגשם. האתגר המשפטי היה שהחוק לא חייב במפורש הכללת שירותים נגישים בקומה הנגישה.

ההתדיינות הארוכה הניבה פסק דין תקדימי. מילות פסק הדין והסעד שהעניק היו בעלי משמעות עצומה עבור פעילי הזכויות משום שזו הייתה הפעם הראשונה שבה בית המשפט העליון קרא פרשנות תכליתית לתוך דבר חקיקה כך שייבטא את עקרון השוויון עבור אנשים עם מוגבלויות, חייב את בית הספר למצוא פתרון להנגשת המדרגות שבין מפלס השירותים למפלס הכיתות, ואף סיפק טקסט מעורר השראה לפעילות משפטית וחברתית נוספת. במשפט המצוטט רבות קבע המשנה לנשיא אהרון ברק (כתוארו אז):

”הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה שבה הוא חי. מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בכדידותו, אלא לשלבו – בתוך שימוש לעיתים בהעדפה מתקנת – במרקם הרגיל של חיי החברה.”¹⁴⁹

מובן שלא היה בכוחו של פסק דין אחד ליצור מציאות משפטית חדשה בשטח הנגישות. עניין בוצר לא הביא לשיפור מידי במעמדם של אנשים עם מוגבלויות בחברה וגם לא להנגשה מלאה של בתי ספר. הוא אף לא הביא לפתיחות רבה יותר של בית המשפט העליון עצמו לזכויות אנשים עם מוגבלויות.¹⁵⁰ אך בכל זאת נודעה לו חשיבות במאבק, והיא באה לידי ביטוי בהשלכותיו הסימבוליות ובספקו משאב משפטי למאבקים

148 הסדר זה התעלם מהקהל המגוון של אנשים המתניידים בכיסאות גלגלים העשויים לבוא בשעריו של בית הספר: תלמידים מכיתות וממגמות לימוד שונות, מורים במקצועות שונים וגם הורים לתלמידים. סיפר לי אב המשתמש בכיסא גלגלים כי בשל היעדר נגישות התנהלו השיחות בין המורה להורים ברכב המשפחתי בחניית בית הספר.

149 עניין בוצר, לעיל הערה 145, בעמ' 26.

150 עתירות נוספות של “בזכות” שהוגשו באותה תקופה לא זכו להצלחה דומה. הארגון חווה כישלון צורב בייחוד כאשר בסמוך למתן ההחלטה בעניין בוצר נדחתה עתירה לפתיחת דירות בקהילה (כחלופה למוסדות) על ידי בית המשפט העליון בנושא הנתון למומחיות אנשי המקצוע במשרד העבודה והרווחה הממונה על הנושא.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

הבאים.¹⁵¹ ההכרה לראשונה באנשים עם מוגבלויות כנשאי זכויות חיזקה את המאבק וסיפקה מקור משפטי תומך רב עוצמה שצוטט בהמשך בהזדמנויות רבות. נקודת הציון השנייה הייתה הגשת הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.¹⁵² הצעת חוק זו גובשה לראשונה במשרדי "בזכות", ותוכנה שיקף תהליכי איסוף מידע נרחבים מארגונים קיימים ומאנשי מקצוע אשר הכירו את השטח ואת בעיותיו ואשר סיפקו נקודות מבט אלטרנטיביות לאלו שרווחו באותה עת. התוצאה הייתה מסמך מקיף אשר נסב על מגוון רחב של תחומי חיים הנוגעים לאנשים עם מוגבלויות, כולל תעסוקה, נגישות למקומות ולשירותים ציבוריים, חינוך, דיור בקהילה, תרבות ופנאי וצרכים מיוחדים.¹⁵³ לאחר הגשת הצעה לכנסת על ידי אחד עשר חברי כנסת, ב-1996, מינתה הממשלה ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות. הרוח שהגישה ועדה זו לממשלה שימש בסיס לדיונים בוועדת חוק, חוקה ומשפט לקראת הקריאה השנייה והשלישית בכנסת, אך גם סיפק לראשונה מידע כולל הנוגע לדפוסי אפליה של אנשים עם מוגבלויות.¹⁵⁴ הצעת חוק זו אף הניבה את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1998, אשר עבר בכנסת באופן חלקי בלבד.¹⁵⁵ כאמור, גם עניין בוצר וגם הצעת

151 כתיבה ענפה בתחום לימודי משפט וחברה הוקדשה לשאלה האם המשפט, ובעיקר התדיינות בבתי משפט, יכול להביא לשינוי חברתי. ג'רלד רוזנברג (Gerald Rosenberg) הראה במחקר מפורט כי תקדימים מפוארים של בית המשפט העליון האמריקני הניבו תוצאות דלות מאוד בשטח כל עוד לא הייתה התגייסות מספקת ליצירת מדיניות ממשלתית ברוח ההחלטה ולאכיפתה. הדוגמה העיקרית להוכחת טענתו הייתה מבוססת על תפקידו ההיסטורי של פסק הדין בעניין *Brown v. Board of Education*, אשר בפועל לא הביא לביטול מידי של הפרדה (סגרגציה) בין שחורים ללבנים בארצות הברית (Gerald N. Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (1991)). מנגד מייקל מק'קאן הראה באמצעות מחקר על התנועה לשכר עבודה שווה בין נשים וגברים (Pay Equity) כי למשפט תפקיד מגייס, וכי תרומתו אינה רק בתוצאות שהוא מניב, אלא גם בתהליכים שהוא מניע ובהיותו משאב חשוב בתהליכים אלו; McCann, לעיל הערה 34.

152 תיאור מפורט של הליכי חקיקת החוק ראו: אופיר ואורנשטיין, לעיל הערה 10, בעמ' 54-52.

153 על מאפייניו של שיח הזכויות שהתגבש בהצעה זו ראו להלן, טקסט להערות 162-166.

154 דוח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 22.

155 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998. החוק שעבר ב-1998 כלל ארבעה חלקים בלבד מתוך ההצעה המקורית: פרקי מבוא עקרוניים, פרק תעסוקה, פרק שירותי תחבורה ציבורית ופרק המקים את נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בשנת 1995 נוסף תיקון חשוב המסדיר את כל תחום הנגישות (חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2) תשס"ה-2005). באותה שנה גם נחקק חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), תשס"ו-2005, שבמקור היה חלק מהצעת חוק השוויון.

החוק היו שיאים של תהליכים בדרך להתגבשות שפת זכויות שהיא מקומית וגלובלית בעת ובעונה אחת והיו גולת הכותרת של פעילותו המשפטית של "בזכות" באותו עשור.

2. מישורי ההשפעה של שיח הזכויות על העצמת אנשים עם מוגבלויות

להופעת שיח הזכויות היו השלכות רחבות היקף. אחד המאפיינים של תהליך זה היה הקשר ההדוק בין המאבק לשינוי חברתי לבין תהליכי ההעצמה שקידם בקרב הקהילה. הצעתי היא שלתהליך התגבשות שפת הזכויות היה אפקט מעצים על אנשים עם מוגבלויות בשני מישורים עיקריים.¹⁵⁶ אלו הם: מישור הקהילה והתודעה הקבוצתית ומישור ההמשגה מחדש והשיים (naming) של חוויות אישיות וקטגוריות משפטיות. מישורי פעילות אלו מראים מדוע וכיצד ניתן לאפיין תקופה זו כנקודת ציון חשובה בתהליך המעבר של אנשים עם מוגבלויות מפרטים חסרי קול וייצוג בתחומי החברה, הפוליטיקה והמשפט, לקבוצה פעילה הנאבקת להשמעת קולה ולקידום מטרותיה.

ראשית, במישור הקהילה והתודעה הקבוצתית, השתתף שיח הזכויות המקומי בתהליך יצירת שפה מכלילה הרואה בכלל האנשים עם כל סוגי המוגבלויות קבוצה חברתית אחת בעלת אינטרסים משותפים ושותפות בחוויות החיים שהובילו להדרתם.¹⁵⁷ משום כך תרם רכיב זה לשינויים בהיבטים הקשורים בזהות אישית, בתודעה קבוצתית ובהתארגנות קהילתית. השפעתו הייתה הן על הדרך שבה אנשים עם מוגבלויות נתפסים על ידי החברה, "מבחוץ", הן על תפיסתם את עצמם: כקבוצה מופלית ולא כפרטים מוכי גורל; כאזרחים נשאי זכויות המתארגנים יחדיו למאבק בהדרתם ולא מושאים לנדבות ולרחמים; כמי שמוגבלותם אינה מגדירה את זהותם, אלא היא אספקט אחד מני רבים בחוויית החיים שלהם.¹⁵⁸ מעיד על כך למשל גם שינוי השפה מ"אוטיסטית" "מפגרת", "חירש" או

156 בלתי אפשרי להקיף כאן את מכלול ההיבטים הקשורים בתהליך הופעת שיח הזכויות לאנשים עם מוגבלויות בישראל ובתוכנו. למבחר כתיבה בנושא זה ראו: Neta Ziv, "Disability Law in Israel and the United States – A Comparative Perspective", *Israel Yearbook on Human rights* 171 (1999); אופיר ואורנשטיין, לעיל הערה 10; אדמון, לעיל הערה 10; זיו, לעיל הערה 10.

157 על התפיסה המכלילה למוגבלות, אופיר ואורנשטיין, שם, בעמ' 60. ראו גם: Harlan Hahn, "Antidiscrimination Laws and Social Research on Disability: The Minority Group Perspective", 14 *Behav. Sci. & L.* 41, 53 (1996); Anita Silvers, "Reconciling Equality to Difference: Caring (F)or Justice for People with Disabilities", 10 *Hyapatia* 48 (1995); Charlton, לעיל הערה 121, בעמ' 127.

158 למחקר מקיף הבוחר את הדרך שבה תודעת הזכויות של אנשים עם מוגבלות השפיעה על תהליכי זהות בארצות הברית ראו David Engle & Franck Munger, *Rights of Inclusion* (2003).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

"נכה" ל"אדם עם מוגבלות", "אדם עם פיגור" או "אישה חירשת". יצוין כי פעולתו של ארגון "בזכות" תרמה רבות לשינוי הטרמינולוגי ולייבוא המושג "אנשים עם מוגבלויות" לישראל. מושג זה שכבר רווח במקומות אחרים לא היה נפוץ בארץ, ובשנות התשעים השימוש בו גבר מאוד. "בזכות" תרם גם להתרחבותה של פעילות קואליציות בקרב אנשים עם מוגבלויות ולהגברת שיתוף הפעולה והלמידה ההדדית בין ארגונים שונים.¹⁵⁹ שנית, במישור ההמשגה מחדש והשיום (naming) יצר שיח הזכויות שפה המאפשרת מתן שם לחוויות שקודם לכן נתפסו כאישיות, ואילו עתה כתוצרים של מדיניות שיטתית מפלה ודפוסי הדרה (למשל: "המקום לא נגיש" לעומת "אני לא יכולה להגיע לשם").¹⁶⁰ אך יותר ממתן שם, היה מהלך זה כרוך גם בתרגומן של אותן חוויות לטענות בעלות תקפות משפטית (למשל: "המקום מפר את זכותי לנגישות" או "יש לי זכות לדיוור בקהילה") על ידי יצירת קטגוריות חדשות (כגון נגישות) או הרחבת קטגוריות קיימות (כגון הכרה באפליה מחמת מוגבלות). מהלך זה של זיהוי עוול ומתן כלים לתבוע את תיקונו הוא בעל פוטנציאל העצמה משום שהוא מאפשר לראות בחברה את מקור הבעיה, להטיל עליה אחריות לתיקונה ולנקוט צעדים לשינוי המצב.¹⁶¹ לפני כן היה הנטל על אנשים עם מוגבלויות עצמם לשנות את ציפיותיהם, להתאים עצמם לנורמות שלא כללו את צורכיהם ואת ניסיון חייהם מלכתחילה, ולקבל את נחיתותם החברתית כנתון מן הטבע וכתוצר של גורל אכזר.

ייחודה של השפה שפותחה בישראל הוא בשילוב שיצרה בין עקרונות של איסור אפליה, כפי שנלמדו ממודל החקיקה האנגלו-סקסי, ובייחוד האמריקני כפי שפותח במסגרת ה-ADA, ליסודות של מתן "מענה הולם לצרכים מיוחדים" כפי שנלמדו מהמודל הסקנדינבי, ובייחוד שבדיה.¹⁶² שילוב שני היסודות יחדיו יצר שפה שעסקה לא רק בזכויות אזרחיות במובן המסורתי, אלא גם העניקה מסגרת מושגית חדשה לתחומים רבים שנחשבו נושאי רווחה בעבר. כך בפרק הדיוור בקהילה בהצעת חוק שוויון זכויות לאנשים

159 לדרכי ההפצה של השיח, כולל יצירת קואליציה, ראו להלן, חלק ד.2. למאמר.
160 מאמר מפתח בתחום המשפטי על משמעות השיום (naming) הוא William Felstiner, Richard Abel & Austin Sarat, "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming Blaming Claiming...", 15 *Law & Society Rev.* 631 (1980-1) דוגמה נפוצה בהקשר זה היא התפתחות עילת התביעה על בסיס הטרדה מינית; Catharine MacKinnon, *Sexual Harassment of Working Women: A Case of Sex Discrimination* 233-235 (1979).
161 לעומת זאת קיימת ביקורת על האבדן שבתהליך התרגום.
162 Ziv, לעיל הערה 156, בעמ' 176-177, 194-197; דוח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 22, בעמ' 19; אופיר ואורנשטיין, לעיל הערה 10, בעמ' 56.

עם מוגבלות נקבעה הזכות הכללית לדיור בקהילה, ובצדה זכאות למענקים בדיור.¹⁶³ בדומה לכך, פרק התעסוקה עוסק גם בתכניות ליווי והכשרה מקצועית, ואיננו מסתפק בקביעת איסור על אפליה בלבד.¹⁶⁴ יתרה מכך, הצעת החוק נוגעת אף בקצבאות בכסף ממש בהציעה לעגן את קצבת הניידות למשל בחקיקת השוויון עצמה,¹⁶⁵ ובנגיעתה בקצבת סיוע אישי כחלק ממסגרת הדיון בדיור בקהילה.¹⁶⁶ בכך הכירו המנסחים שבשביל ליהנות מזכויות אנשים עם מוגבלות (כמו גם קבוצות חברתיות אחרות) זקוקים לכלים נוספים שיאפשרו להם לממש את אותן הזכויות. כך למשל כדי לממש את חופש התנועה בחברה שאינה נגישה, ואשר אנשים עם מוגבלויות רבים בקרבה נמנים על האוכלוסיות העניות, אנשים עם מוגבלויות זקוקים לא רק לחוק הקובע נגישות לתחבורה ציבורית, אלא גם להשתתפות בתחבורה "פרטית" נגישה.

3. דרכי ההפצה של השיח המתהווה¹⁶⁷

דרכי ההפצה של מסרים אלו היו מגוונות. ראשית, זו הייתה אג'נדה סדורה בנושא שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות אשר גובשה והושמעה בפורומים נרחבים, בפני אנשי מקצוע, פעילים ותיקים בתחום ואנשים עם מוגבלויות עצמם. הפצה זו נעשתה על ידי פעילי "בזכות" אשר נשאו הרצאות, התבטאו באמצעי התקשורת והשתתפו בפעילויות שונות. שנית, פניות שהגיעו ל"בזכות", כמו למשל באמצעות הקו החם שנפתח, טופלו מפרספקטיבה חדשה, ואנשים שלפני כן היו חווים קרוב לוודאי דחייה, זכו לפתע לתרגום מענותיהם ומצוקותיהם לשפה משפטית אשר ראתה באותן מצוקות לא גחמות פרטיות, אלא עילות הראויות להגנה משפטית. כך הגיע ל"בזכות" אביו של שחר בוצר, אשר היה בעל תודעת זכויות עמוקה, אך היה זקוק לארגון משפטי שייצג אותו באופן הנאמן לתפיסות שבהן החזיק. ארגון "בזכות" סיפק לו את השפה שתאפשר לו להיאבק על עקרונותיו בבית המשפט. שלישיית, בתהליך גיבוש הצעת החוק הראשונית שהוגשה

163 סעיף 25(ב) לפרק דיור בקהילה וסיוע אישי בהצעת החוק שעל פי דוח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 22, בעמ' 64. וראו את הפרק כולו העוסק בנושא, שם, בעמ' 59-66.

164 סעיף 16 לפרק התעסוקה בחוק השוויון. וראו את הפרק העוסק בנושא בדוח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 22, בעמ' 30-41.

165 שם, סעיף 36 להצעת החוק שבדוח הוועדה הציבורית, בעמ' 76 לדוח.

166 שם, סעיף 27 להצעת החוק שבדוח הוועדה הציבורית, בעמ' 64 לדוח. קצבת סיוע אישי מיועדת להחליף את קצבת השירותים המיוחדים הקבועה כיום בחוק ביטוח לאומי.

167 הסקירה הבאה מבוססת על מחקר שטח בארגון "בזכות" שבמסגרתו נבדקו מסמכים פנימיים וראיונות עם מקימי הארגון ועם פעילים מרכזיים נטע זיו, דעואל (דודי) פלאי, אריאלה אופיר, שימחה בניטה ואחיה קמארה.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

לכנסת שיתף "בזכות" ארגונים ואנשי מקצוע רבים. הוא פנה אליהם והציג לפניהם את טיוטות ההצעה וביקשם להגיב על נוסחים מוקדמים ולהעלות רעיונות נוספים. ארגוני אק"ם ואיל"ן למשל סיפקו אף הם את הערותיהם בתהליך זה. רביעית, עם התקדמות שלבי החקיקה של הצעת החוק גברה מעורבותם של הארגונים הנוספים, והם הופיעו לפני הוועדה הציבורית (ועדת כץ), השתתפו בדיוני ועדות הכנסת לקראת החקיקה והתגייסו להפגנות התמיכה מול הכנסת ביום ההצבעה. שמחה בניטה למשל, פעילה בולטת, שאף עמדה בראש רשימת נכים שהקימה בבחירות המקומיות לעיריית ירושלים בשנת 1998, נחשפה לפעילות "בזכות" באותן הפגנות שביום ההצבעה בכנסת וחברה לארגון לכמה שנים של פעילות משותפת. לאחר החקיקה התגבשה קואליציית ארגונים לקידום יישומו של החוק ולהבטיח את המשך תהליך החקיקה. בקואליציה זו חברו ארגונים רבים, והיא ממשיכה לפעול גם כיום בראשותו של ארגון "בזכות" ולשמש פורום לפעילות משותפת של קבוצות שונות של אנשים עם מוגבלויות.

פעילות ענפה זו ועמה השפעות נרחבות מן העולם תרמו לאימוץ תפיסה אסרטיבית יותר של מעמדם ומקומם של אנשים עם מוגבלויות בחברה.¹⁶⁸ השינויים בעשור האחרון בפעילות אנשים עם מוגבלויות הביאו ארגונים ותיקים וחדשים לנקוט דרכי פעולה לעומתיות יותר, לתבוע שינוי חברתי ומשפטי כולל שיביא לנראות ולהשתתפות של אנשים עם מוגבלויות במרקם החיים הציבוריים ויביא קץ לבידודם הפיזי והחברתי-תרבותי. כך למשל אחיה קמארה מארגון "בקול", המייצג אנשים עם ליקויי שמיעה, מספר איך מרגע הקמת הארגון, בשנת 1997, שאפו המייסדים לעסוק יותר בשוויון ובשינוי חברתי ופחות במתן שירותים, אך רק במפגש עם "בזכות", עם הקמת הקואליציה לקידום חוק השוויון, קיבלו כלים ממשיים ותפיסתיים אשר הדריכו אותם כיצד לעשות זאת. כיום הארגון עוסק בעיקר בסנגור, הוא פעיל ביותר בפעילות חקיקה, ואף היה שותף להגשת התביעה הראשונה על פי חוק השוויון נגד אפליה בעבודה של אישה עם לקות בשמיעה,¹⁶⁹ אך עדיין מתמודד עם שאלות בדבר פיתוח שירותים כאשר הזדמנויות לכך נקרות בדרכו. ארגון אחר, "נגישות ישראל" (1999), עוסק באינטנסיביות בהנגשה תוך נקיטת אמצעים של לחץ ציבורי, אך בעיקר דרך שיתוף פעולה ובלי לפנות לאפיקים משפטיים.¹⁷⁰ ארגון נוסף, "נכים עכשיו" (1999), הקים מרכז לחיים עצמאיים בקהילה בירושלים המנוהל על

168 לניתוח התופעה הגלובלית של תנועות אנשים עם מוגבלויות, ראו Charlton, לעיל הערה 121. שמו של הספר, Nothing About Us, Nothing Without Us, מעיד אף הוא רבות על השינוי.

169 ע"ב (חי') 1103/01 שרם נ' עיריית כרמיאל (נסתיים בפשרה).

170 לעמותת "נגישות ישראל" אתר מפורט המספק מידע על פעילותה השוטפת ועל מקומות נגישים בישראל; ראו: www.aisrael.org.

ידי אנשים עם מוגבלויות ומקדם סנגור עצמי. אלו הן רק שלוש דוגמאות מתוך מגוון גדול והולך של ארגונים אשר מבטאים את השינוי שחל בתודעה הקבוצתית ובדרכי הפעולה של אנשים עם מוגבלויות.

4. בין העצמה להחמצה

בטעני ששיח הזכויות שהתפתח תרם משמעותית להעצמת אנשים עם מוגבלויות, אך הייתה בו גם מן ההחמצה אני מבקשת להראות שהיו בו כשלים אשר הוסיפו לאקלים שממנו צמחו מאבקי הקצבאות ולמתחים שנוצרו בין "שיח הזכויות" ל"שיח הקצבאות". מאחורי שיח הזכויות עמדה שאיפה שיהיה מכליל (inclusive) ומקיף הן ברמת הקהילה (כל אדם עם מוגבלות) הן ברמת התוכן (שילוב בין איסור אפליה לאספקת שירותים, ובין זכויות אזרחית לזכויות רווחה). לא אוכל להעלות ברשימה זו ביקורת מקיפה על השיח, אך אבקש להציג שלוש שאלות בקשר לתהליך התהוותו: האחת נוגעת להיעדרם של אנשים עם מוגבלויות עצמם מעיצוב השיח. השנייה קשורה בהימנעותם של נכי צה"ל ושל נכי עבודה מהצטרפות למאבק ומהובלתו. והשלישית נוגעת להיעדר התייחסות לנושא קצבאות הנכות.

השאלה הראשונה אפוא קשורה למישור הקהילה והתודעה הקבוצתית, והיא נוגעת לייצוג או ל"מי לא נכח בחדר", מי השתתף בגיבושו ובעיצובו של השיח ומי נעדר ממנו. הכוחות המובילים היו כאמור פעילי זכויות אזרח והורים לאנשים עם מוגבלויות. כמו כן ניכרת תרומתו המכרעת של פרופסור הר האמריקני לתהליך. אך בולט בהקשר זה היעדרם של אנשים עם מוגבלויות עצמם מתהליכי ההקמה של "בזכות" ומן השלבים שבהם גובשה תפיסת הזכויות של הארגון אשר השפיעה אחר כך רבות על תהליכי החקיקה. בייחוד בולט היעדר הדומיננטיות של אנשים המתניידים בכיסאות גלגלים, אשר במקומות אחרים, כגון אנגליה וארצות הברית, הם שהניעו את המאבק מתחילתו. מן המחקר עולה כי בשנותיו הראשונות לא עסק "בזכות" במידת שותפותם של אנשים עם מוגבלויות בתהליך או במידת ייצוגם של אנשים עם מוגבלויות בתוך הארגון ובמשמעות העובדה שיחסי העבודה ההדוקים ביותר היו עם הורים לאנשים עם מוגבלויות. הוא כן פעל להנחלתם ולהפצתם של הערכים שבהם דגל ולשינוי תודעה ומודעות בקרב אנשים עם מוגבלויות.¹⁷¹ נראה כי ההנחה הייתה שייתכן "ייצוג אינטלקטואלי", בלשונה של מרי

171 בשנים שלאחר מכן הפכה סוגיה זו למרכזית עבור "בזכות". הקמת הקואליציה לקידום חוק השוויון הייתה שלב חשוב אחד בכיוון זה, ובסוף שנות התשעים החלה גם מדיניות המקדמת העסקת אנשים עם מוגבלויות בארגון.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

מצודה, גם בהיעדר "ייצוג פיזי" של אנשים עם מוגבלויות.¹⁷² דפוס עבודה זה אופייני לעריכת דין לשינוי חברתי שהיא מסוג "עלית" או "חוד־חנית" (Elite/Vanguard) לעומת "שטח" (Grassroots), כפי שהגדירן לאחרונה Thomas Hilbink.¹⁷³ לארגון "עלית", המובל על ידי עורכי דין ומונע ממטרות משפטיות, אמנם תיתכן תרומה מכרעת לקידום מטרה חברתית, להעצמה משפטית במובן של יצירת כלים בשירות המאבק, ואף להעצמה אישית של הבאים עמו במגע ישיר, אך ההחמצה הטמונה במודל זה היא שנעדרים ממנו קשרי שותפות הדוקים בין עורכי הדין לקהל היעד.¹⁷⁴

כעת עולות שאלות כגון אלה: האם הכרחי שחברי הקבוצה עצמם ייזמו תהליך העצמה? האם הכרחי שיהיו מיוצגים או אף יהיו שותפים מלאים בכל שלביו המכריעים? האם נתונים אלו משנים את פני התהליך כתהליך "מלמעלה", או אף כתהליך שמנוכר ל"שטח"? האם יש בהיעדר ייצוג כדי לבטל את ההישגים האחרים שתרמו להעצמה? שאלות אלו מעוררות מחשבה בייחוד לנוכח מאבקי הקצבאות אשר צמחו "מלמטה", מן השטח. מנהיגיהם היו בעיקר אנשים המשתמשים בכיסאות גלגלים – הם שיזמו את המאבק, הגדירו את המטרות שקידם וקבעו את דרכי הפעולה, והראיה המכרעת לכאורה היא שהן הנושאים שקידמו והן שיטות הפעולה היו שונים מאלו של שיח הזכויות. מובן שאי אפשר לנחש אם וכיצד מעורבות גבוהה יותר של אנשים עם מוגבלויות היתה משנה את תוכנו של השיח המתהווה ואת אופני הפעולה של הארגון, אך ההתפתחויות העתידיות מעידות על מתחים ופערים שנבעו מהיעדר יחסי שותפות בין קבוצות הפעילים. עוד אחזור לשאלות אלו בהמשך.

שאלה שנייה ממשיכה באותו קו ובוחנת מי לא הצטרפו לשיח ומי נעדרו מהובלת מאבקי הזכויות. ניכר כי שפת הזכויות השפיעה בעיקר על גיבוש קבוצות הנכים הנמנים על האוכלוסיה ה"כללית" של אנשים עם מוגבלויות, אך לא גרמה לנכי צה"ל ולנכי העבודה להתערב ולשתף פעולה, שלא לומר להוביל את המאבקים.¹⁷⁵ הסיבות לכך הן

172 Matsuda, לעיל הערה 25.

173 Thomas M. Hilbink, "You Know the Type...: Categories of Cause Lawyering", 29 L. Soc. Inq. 657 (2004). ב"בזכות", יש לציין, בצד מחלקה משפטית פעילה קיימת גם מחלקה קהילתית בעלת מעמד שווה העוסקת בפעילות שטח בשיתוף עם הורים וקבוצות התארגנות עצמית. אך עדיין נראה כי מודל ה"עלית" מתאר נכונה את פעולת הארגון באותן שנים.

174 לפי Hilbink, הקהל שאליו מכוונים במודל ה"עלית" הוא קבוצות עלית ולא השטח, אך אינני בטוחה שהפרדה זו מדויקת, בייחוד בהקשר של "בזכות". הבחנה משכנעת יותר היא זו המראה כי במודל ה"עלית" היחסים שבין עורכי הדין ללקוחותיהם הם של "הנהגה" ולא של "שותפות".

175 חריג לכך ניתן למצוא בארגון "נגישות ישראל", הנזכר לעיל, טקסט להערה 170, אשר הוקם על ידי קבוצת נכי צה"ל. אך חשוב לציין שאין כל קשר ארגוני בין "נגישות ישראל" לארגון

מורכבות. באופן הפשוט והגלוי ביותר ניתן לשער כי נכי צה"ל, לפחות, לא היו מעוניינים לוותר על המעמד המועדף שהם זוכים לו ולהתחבר לכלל הנכים. מן הכיוון החומרי ניכר החשש שהתחרות על משאבים מוגבלים תוביל להפחתה בהטבות שנכי צה"ל זכאים להן בין שמדובר בקצבאות ובשירותים, ובין שמדובר במדיניות העדפה מתקנת בתעסוקה. מן ההיבט הסימבולי ניתן לראות מדוע חיבור בין הקבוצות עלול לפגוע בדימוי היוקרה והגבורה שנכי צה"ל נהנים ממנו ולהפכם ל"סתם נכים". הקשר בין האדרתה של קבוצה אחת והדרתה של האחרת מתברר כאן כחרב פיפיות משום שעל אף ההטבות והיוקרה היחסית שמהן נהנים נכי צה"ל אי-נגישותה של החברה ויחסה השלילי למוגבלות יהיו בסופו של דבר לרועץ לכל איש או אישה עם מוגבלות באשר הם. הצעתי היא ששיח הזכויות ביצר את המשכה של הפרדה זו בכך שנמנע מלחשוף אותה ולתקפה ישירות. צר המקום מלבדו מדוע נמנעו מכך, ואם זה היה נכון טקטית, אך נקל לשער כיצד ביקורת על הפערים בין קבוצות הנכים הייתה מתפרשת כיציאה נגד נכי צה"ל ולא כצעד התומך בשוויון לכלל האנשים עם מוגבלויות. שתי השלכות נוספות של הימנעות זו הן אלה: האחת, שמאבקי הזכויות אינם נתפסים בציבור כמאבקים המיטיבים גם עם נכי צה"ל, והשנייה, שאחד ממבני העומק של יחסי הכוחות בין אנשים עם מוגבלויות בישראל נותר מוסתר.¹⁷⁶

השאלה השלישית בוחנת מה נעדר מטווח הנושאים שקודמו באמצעות שיח הזכויות, איזה תחום לא זכה לשיום ולהמשגה מחודשים. בחינה מדוקדקת מראה כי על אף נוסחת הזכויות המתוחכמת שפותחה תחום אחד נותר מחוץ לתחולתו והוא קצבאות נכות. הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות איננה כוללת זכות כללית או עיקרון להפעלת מנגנון של מתן מענה הולם לקבלת קצבאות נכות מן המדינה. קיימות לכך סיבות שונות: סיבה עיקרית אחת הנמנית בגלוי היא שבשל אופי הנושא המאבק בעניינו צריך לבוא מלמטה, כדוגמת המאבקים שאמנם נראו בשביתות הנכים. על פי טיעון זה, הכלים המשפטיים המקובלים, ובייחוד מאפייני שיח הזכויות והשוויון, מביאים לנחיתות של נושאי תקציב כה מובהקים בבית המשפט, ומשום כך אין הנושא מתאים לחקיקת זכויות.¹⁷⁷ אך לטעמי אין די בהסבר זה. טענה זו מסבירה מדוע תהא לקצבאות עדיפות

נכי צה"ל, וכי לעובדת היות מקימיו נכי צה"ל אין השפעה כלשהי על דרך הגדרת הארגון את עצמו.

176 לפירוט ביקורת זו ראו Mor, לעיל הערה 126, בעמ' 322-332.

177 זיו, לעיל הערה 10, בעמ' 851-853. אם כי במקום אחר מציינת זיו שקצבאות נכות הן דוגמה מובהקת לסוגיה של "מענה ההולם" אותה מסגרת שאפשרה את כניסת קצבת הסיוע האישי (שירותים מיוחדים), למשל, לתחומי החקיקה, בעמ' 844-845. עמדה זו עלתה גם מן הראיונות שערכתי.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

נמוכה במאבקי זכויות בתחום ההתדינויות בבתי משפט, אך ההימנעות הגורפת מקביעת עקרונות מנחים לחקיקת קצבאות בהצעת חוק השוויון אשר מבקשת להיות מקיפה וכוללת, דורשת העמקה נוספת.¹⁷⁸ הצעת החוק יכלה למשל לקבוע שלאדם עם מוגבלות הזכות לחיות במינימום קיום בכבוד, או אפילו הזכות הקונקרטית יותר לביטוח סוציאלי.¹⁷⁹

ככלל, נראה שקצבאות נתפסו כחלק מהותי מן העולם הישן, ואולי אף כ"שריד" המייצג ביותר שלו, שאנשי הזכויות ביקשו לבטל. מתוך תפיסת הזכויות קצבאות הנכות נדמות למנגנון המשמר את נחיתותם של אנשים עם מוגבלויות כמי שנידונו שלא להשתלב במעגל העבודה ובשאר מעגלי החיים, ואשר החברה ממלאה את חובתה המינימלית כלפיהם בכך שהיא נותנת סכום זעום המונע את גוויעתם ברעב, אך איננו מאפשר ביטחון כלכלי או קיום בכבוד.¹⁸⁰ יתרה מכך, לקצבאות הנכות, כך נראה, אין מקום בחזון הזכויות האוטופי אשר החקיקה מבקשת לקדם. בחזון זה אנשים עם מוגבלות לא ייתקלו במכשולים חברתיים ויוכלו לפרנס עצמם אם בעבודה מלאה ואם באמצעות מנגנוני שכר מינימום מופחת.¹⁸¹ שאלה מעניינת היא אפוא מדוע לקצבאות ניידות וסיוע אישי או למענקי דיור יש מקום באותו עולם אוטופי. לטענתי, יסוד ההבחנה כאן הוא בין קצבאות ייחודיות התומכות בצורך מסוים הקשור במוגבלות באופן מובהק, לבין קצבה כללית אשר תכליתה לספק אמצעי מחיה (ביגוד, ריהוט, חשבונות, אמצעי ניקיון) באופן המזכיר קצבת הבטחת הכנסה. הבחנה זו, כך נראה, משקפת ניסיון להתרחק מנושאים מובהקים של עוני ובעצם להפריד בין עוני למוגבלות, אשר להם היסטוריה משותפת, הקשורה הדוקות פְּאִי-

178 אבקש להדגיש שאין כאן מבחינתי קידוש של שפת הזכויות כשפה היחידה היכולה לשמש להמשגה מחדש של נושאים הקשורים במוגבלות, אלא אבחנה בדבר מוגבלותו של השיח כפי שעוצב ובשים לב למטרות שהציבו לעצמם מעצביו.

179 הזכות לביטוח סוציאלי מופיעה למשל באמנה הבין-לאומית לעניין זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 9. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976. וכן בסעיף כב להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, אשר התקבלה באו"ם ביום 10 בדצמבר 1948 (לנוסח עברי ראו: www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=71); Universal Declaration of Human Rights, Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.

180 ראו גם דיון בהמשך, חלק ה.3. למאמר זה.

181 תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002.

שוויון של אנשים עם מוגבלויות.¹⁸² כיוון זה מתחבר אל ביקורת הזכויות הנאו-מרקסיסטית הרואה בהן תוצר בורגני החובר לכוחות ליברליים בשימור המבנה החברתי המעמדי,¹⁸³ שכן שיח הזכויות המדובר מבקש מן המדינה לקבל על עצמה לטפל בענייני מוגבלות, אך לא דורש טיפול יסודי בסוגית העוני.

התוצאה המצטברת הייתה שקצבאות נכות נותרו מחוץ לשיח. מארגני מאבקי הקצבאות שהעלו אותן בסופו של דבר על סדר היום הציבורי לא נכללו בעת עיצוב השיח; העימות בין נכי צה"ל לנכים הכלליים נמנע ועמו הדיון בפערים בין קבוצות הנכים; קצבת הנכות לא זכתה לקבל מעמד של נגזרת של זכויות אדם. בעת שכמעט כל התחומים הנוגעים לחייהם של אנשים עם מוגבלויות עברו מהפך תפיסתי, קצבאות נכות, שהיו אחד הנושאים הבורערים על סדר היום של אנשים עם מוגבלויות נותרו ללא המשגה מחודשת. כאמור, לטענתי, זו הייתה הפעם השלישית שהוחמצה ההזדמנות ליצירת קצבאות נכות ראויות. אך מבחינת ההעצמה הייתה להחמצה זו היבט נוסף, שכן עוצמתו של שיח הזכויות הייתה במישור ההמשגה והשיום המאפשר לאנשים עם מוגבלויות לבטא את המכשולים שבהם הם נתקלים באופן משפטי וכך ליהנות ממעמד משפטי אזרחי פוליטי מלא. האם הזנחת קצבאות הנכות הותירה גם את מי שנסמך על קצבאות למחייתו מחוץ לתפיסת האזרחות החדשה ששיח הזכויות הציע? האם היא סייעה אפוא בהנצחת המוחלשות של אוכלוסיה זו?

החלק הבא יבחן את טיבו של "שיח הקצבאות" שזרעו נטמנו בעשורים שמאז קום המדינה ועד שנות התשעים ואשר הבשיל לכדי מאבק שטח בשלהי אותה תקופה. שיח הקצבאות יבחן באופן ביקורתי את הצלחותיו והחמצותיו דרך היחס האמביוולנטי שבו נתקלו מאבקי הקצבאות כמפגן של עוצמה ושל חולשה בעת ובעונה אחת. מאבקים אלו ביטאו את רחשי לבם של אנשים עם מוגבלויות והעלו אותם על סדר היום הציבורי, אך באותה עת הם נדמו לשמר דימויים שליליים של מוגבלות. הניתוח שלהלן איננו משטיח תמונה מורכבת זו של המאבקים, אלא מבקש לעסוק ברבדים השונים של המסקנות הנובעות ממנה.

ד. קצבאות עכשיו – בין עוצמה לחולשה

שביתות הנכים של שלהי שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים ביטאו צורך עמוק של הקהילה לדון בנושא הקצבאות אשר נוגע ישירות למצוקה הכלכלית שבה מצויים אנשים

182 על הקשר בין מוגבלות ועוני בהיסטוריה של מדינת הרווחה המערבית ראו: Deborah Stone, *The Disabled State* (1984).

183 Morton J. Horwitz, "Rights", 23 *Harv. C.R.-C.L.L. Rev.* 393 (1988).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

עם מוגבלויות רבים. אך האתגר של מאבקי הקצבאות הוא לקרוא תיגר על משטר הקצבאות הקיים ובאותה עת לשמר את המסר הביקורתי בנוגע למעמדם של אנשים עם מוגבלויות בחברה. כפי שאראה להלן, קיים מתח מובנה בעיסוק בקצבאות אשר מציב שאלות כבדות משקל למאבק השם אותן בראשו – מתח שבין ערעור על משטר הקצבאות כמנגנון מרכזי בהדרה של אנשים עם מוגבלויות לבין הצדקת אותו מנגנון באמצעות חיזוק סטראוטיפים ודימויים המזינים אותו. חלק זה של המאמר מחדד את הדיון בגורמי הרקע למאבקי הקצבאות, בוחן את התביעות שעמדו מאחוריהם ומבקש לברר את מקומם של המאבקים בתהליך השינוי שאנשים עם מוגבלויות עוברים בעשורים האחרונים. לטענתי יש לראות במאבקים אלו גם המשכיות, וגם תמורה המציבה אלטרנטיבה לפני שיח הזכויות.

1. מכלול גורמי הרקע למאבקי הקצבאות

הרקע למאבקי הקצבאות, כפי שעולה מן הניתוח עד כה, קשור בתהליכים שונים, ובהם התהוות משטר הקצבאות כזירה מרכזית שבה התכוננו יחסי הכוחות שבהם נתונים אנשים עם מוגבלויות במדינה, וההחמצה החוזרת של ההזדמנויות לתקן מצב זה. נוסף על כך התחזקות תהליכי ההעצמה בקרב קהילת האנשים עם מוגבלויות בארץ הגיעו לשלב מכריע בשנות התשעים. מאבקי הקצבאות שפרצו בסופן של שנות התשעים לתודעת הציבור יצרו שלב חדש באקטיביזם של אנשים עם מוגבלויות. הם הביאו להאצת תהליך השינוי לעבר פעילות לעומתית ולשינוי בסדרי העדיפויות של המאבק וכן ביטאו את התגבשות התודעה הקבוצתית של אנשים עם מוגבלויות. הקמת מטה המאבק של הנכים בעקבות שביתת הנכים של שנת 1999 והובלתו את השביתה של 2001-2002 ביטאו שינוי בדרכי הפעולה כמו גם באופן ארגון המאבק. עתה אנשים עם מוגבלויות עצמם הם שעמדו בחזית. שיטות המאבק שנקטו לא היו משפטיות מקצועיות, אלא התאפיינו במאבקי רחוב סוערים ובפעילות שטח תובענית. פעילות השביתות ומטה המאבק, אף שאירעו לאחר הופעת שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות, לא התמקדו בנושאים שזכו לקדימות באותו שיח (כגון נגישות ואפליה), אלא עסקו בעיקר בתחום קצבאות הנכות. התארגנות זו פתחה עידן של מאבקי קצבאות. כך ב-2005 החל קמפיין נוסף שעיקרו התנגדות לפרות השביתות הנזכרות לעיל וקידום תפיסה אחרת של קצבאות נכות (המאבק נגד דוח לרון).¹⁸⁴

גורם מקומי כבד משקל הנוסף לרשימה המתגבשת הוא ירידת קרנה של מדינת הרווחה בישראל מאז סוף שנות השבעים ועמה הגידול בממדי העוני. תפיסה נאו-ליברלית החליפה

184 לפירוט על דוח לרון ראו להלן, טקסט להערות 203-205.

את האידאולוגיה שקדמה לה אשר כללה השפעות סוציאליסטיות ושאיפה להקים חברה מתוקנת שהיא מודל לשאר העמים.¹⁸⁵ רעיונות של שוויון וצדק חברתי סייעו אף בגיבוש הרפורמות של שנות השבעים,¹⁸⁶ אך במקומם הדגיש הנאו-ליברליזם יעילות, התערבות מרוסנת של המשטר בשוק הכלכלי, יוזמה חופשית ומדיניות מטבע המושפעת ממגמות עולמיות.¹⁸⁷ כתוצאה מכך חוותה זירת הרווחה החברתית מתקפה כוללת אשר ביקשה לבטל את הישגיה השבריריים והמצומצמים של התקופה שקדמה לה.¹⁸⁸ בסוף שנות השמונים זכה מפנה זה לביקורת ציבורית גוברת והולכת ששיאה הגיע רק בסוף שנות התשעים עם התרחבות הפערים החברתיים.¹⁸⁹ זירה משפטית מרכזית שבה באו שינויים אלה לידי ביטוי הייתה פרשנות חוקי היסוד של שנת 1992 והמאבקים על משמעותה של "המהפכה החוקתית".¹⁹⁰ החקיקה של שנת 1992, כך נטען, יצרה העדפה לחירויות האזרחיות והכלכליות אשר מעניקות יתרון לבעלי ההון והמשאבים בחברה, שכן ההגנה

185 אמנם קיים ויכוח בקרב היסטוריונים באשר לתפקידו של הסוציאליזם בתנועת העבודה הציונית, אך נראה שקיימת הסכמה שהסוציאליזם היה נקודת ייחוס חשובה בהתהוותה וברטוריקה שלה. ראו זאב שטרנהל בניין אומה או תיקון חברה? : לאומיות וסוציאליזם בתנועת העבודה הישראלית 1904-1940 (1995) וכן אניטה שפירא "קובלנותו של שטרנהל" יהודים חדשים, יהודים ישנים 298 (1997). ראו למשל את השימוש ברטוריקה זו בדברי הכנסת בעת חקיקת חוק ביטוח לאומי, בייחוד את דבריהם של גולדה מאיר (ד"כ 11, 1216 תשי"ג) ומרדכי נמיר (שם, בעמ' 1254).

186 תפיסות אלו ראו בעוני תופעה חברתית-מבנית להבדיל מפרטנית-אישיותית. אברהם דורון בזכות האוניברסאליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל 23, 123-124 (1995).

187 שינוי זה היה קשור גם במשבר הכלכלי המקומי שלאחר מלחמת יום הכיפורים ובמשבר האנרגיה העולמי, אך הוא ביטא גם שינויי תפיסה פוליטיים בנוגע לכלכלה ולתפקידה. לשינויים בכלכלת ישראל בשנות השבעים ראו: Haim Barkai, *The Evolution of Israel's Social Security System: Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact* 57-85 (1998); Assaf Razin & Efrain Sadka, *The Economy of Modern Israel: Malaise and* (1992) 10-12; Paul Rivlin, *The Israeli Economy* 10-12 (1993); Promise 16-20 (1993). שינויים אלו היו חלק ממגמה כוללת במדינות מערביות רבות. שני כותבים אשר עבודותיהם מייצגות את המעבר לכלכלה נאו-ליברלית, ואשר טענו לסתירה בין זכויות חברתיות לחירויות הפרט, הם אלה: Robert Nozick, *The Constitution of Liberty* 87 (1960); Friedrich A. Hayek, *Anarchy, State and Utopia* 30-34 (1974).

188 דורון, לעיל הערה 186, בעמ' 128-131, 150-162.

189 ג'וני גל בטחון סוציאלי בישראל 35-37 (2004).

190 "המהפכה החוקתית" הוכרזה כידוע על ידי המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז אהרן ברק; אהרן ברק "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות" משפט ומימשל א 9 (תשנ"ב-תשנ"ג).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

המפורשת על חירויות הפרט לא לוותה בחקיקת שוויון או בהגנה מקבילה על זכויות חברתיות.¹⁹¹

למהפכת הזכויות, הכללית והפרטנית, היה אפוא תפקיד מרכזי בתסכולם של אנשים עם מוגבלויות, כפי שהובע בשביתות, משום שהיא טמנה בחובה הבטחה וכישלון בעת ובעונה אחת. ההבטחה הייתה לאזרחות חברתית ופוליטית מלאה ולהכרה באנשים עם מוגבלויות כנשאי זכויות, כמי שהמשפט מספק להם מגן וגם חרב להיאבק על מעמדם כקבוצה חברתית בדומה למאבקים בנושאי מגדר ונטייה מינית שקדמו להם. אך כפי שגם המאבקים האחרים הוכיחו, כישלוננו העיקרי של שיח הזכויות היה בהזנחת שאלות של חלוקת משאבים, בהתרחקות מנושאי רווחה חברתיים, ובייחוד משאלות הקשורות בעוני, ובהתעלמות מקצבאות הרווחה כמנגנון מרכזי ומשמעותי בתיקון פעולת השוק המוציאה אנשים ממעגל העבודה וביטוי לאחריות החברתית של המדינה כלפי תושביה. כל זאת בתקופה שבה גברה הפגיעה הכלכלית באוכלוסייה הענייה במדינה אשר בקרבה אנשים רבים עם מוגבלויות. מעבר לכך, הובע תסכול מפורש מכך שחוק השוויון יצר ציפייה גדולה לשינוי שלא הגיע.

2. דימויים ותוכן בשיח הקצבאות

סדר היום של שביתות הנכים התמקד בעיקר בשאלות של קצבאות וכן בתחום הבריאות. השביתה הראשונה של 1999 אמנם החלה כשעל סדר יומה דיון רחב הנוגע לזכויות, כולל יישומו ואכיפתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, ותוך עיסוק פרטני בנושאים כגון נגישות ודיוור בקהילה.¹⁹² אך בסופו של דבר, הצטמצם הדיון לנושאים הקשורים בקצבת נכות כללית, בקצבת ניידות ובקצבת שירותים מיוחדים, רמתן,

191 רות בן-ישראל "השלכות חוקי היסוד על משפט העבודה ומערכת יחסי העבודה" שנתון משפט העבודה ד' 27 (תשנ"ד); Gross, לעיל הערה 119, בעמ' 81-89; Ran Hirschl, "The 'Constitutional Revolution' and the Emergence of a New Economic Order in Israel", 2 (1997) *Israel Studies* 136. ראו גם את המקורות הבאים הדנים בהיקפו ובמשמעותו של "כבוד האדם" ובמידה שבה הוא מכיל גם זכויות חברתיות: אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" הפרקליט מא 271 (1994); אהרן ברק פרשנות במשפט, כרך ג, פרשנות חוקתית 419-423 (תשנ"ד); יהודית קרפ "כמה שאלות על כבוד האדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו משפטים כה 129 (1995); הלל סומר "הזכויות הלא-כתובות: על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כו 257 (1997); גיא מונדלק "זכויות חברתיות – כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות למימד החברתי של זכויות האדם" שנתון משפט העבודה ז 65 (1999).

192 עינת פישבין "הנכים פותחים במאבק על זכויותיהם: אין לנו ממה לחיות" הארץ 29.9.99, בעמ' א6.

היקפן והיחסים ביניהן, בייחוד בביטול ההכרח לבחור בין קצבת ניידות לקצבת שירותים מיוחדים אף שכל אחת מהן באה לספק סוג צרכים שונה.¹⁹³ השביתה של 2001-2002 הייתה תוצר של פעילות שטח נרחבת של מארגני השביתה הקודמת, אשר הקימו בינתיים את "מטה המאבק של הנכים בישראל", ושל האכזבה מפעולות הממשלה שהתעלמו מהישגי השביתה הקודמת ונמנעו מלקיים את ההסכם שנחתם בסיומה. באותה שביתה נדונו היחסים בין קצבת זקנה לקצבת נכות, והמדינה נדרשה להעמיד את קצבת הנכות על רמת שכר מינימום, להשוות את הטבות הבריאות בין כל סוגי הנכים ולהמשיך לעדכן ולשפר את ההטבות על פי הסכם הניידות.¹⁹⁴

המאבק על הקצבאות נתפס כמאבק על החיים, על פת הלחם, על ה"כאן ועכשיו" במציאות חייהם של הנכים. אריה צודקביץ', יו"ר מטה מאבק הנכים, הסביר בריאיון שערכתי עמו: "כולם הסכימו שקצבאות זה בעדיפות ראשונה – קודם כל לחיות".¹⁹⁵ ושמחה בניטה מיוזמי המאבק ופעילה בולטת בו אמרה ל"הארץ": "האדמה בוערת לנו מתחת לרגליים... אין לנו ממה לחיות, ואיש אינו מתייחס אלינו. אמנם לא קל להוציא נכים מהבית להפגנה, אבל הפעם נילחם ונוציא מאות, עד שנקבל התייחסות".¹⁹⁶ מומו נקווה, ממארגני השביתות, צוטט בעיתונות אומר: "האנשים מיואשים. המאבק שלנו הוא על הזכות לחיים כי במצב הנוכחי רבים בקושי חיים".¹⁹⁷ יואב קריים, דובר מטה מאבק הנכים, הבהיר את העניין אף יותר בריאיון עמו: "הקצבאות הן לא אידאולוגיה, אלא צו השעה – רמה מינימלית של כבוד".¹⁹⁸

עם זאת ההפגנות לא נסבו רק על קצבאות. באמצעות הדיון בקצבאות ביקשו המשתתפים לערער על מעמדם הנחות של אנשים עם מוגבלויות בחברה ולחזק את תודעתם הקבוצתית תוך התגייסות למאבק משותף. על פי יואב קריים, דובר מטה המאבק: "מעבר לכל ההישגים שהושגו מול השלטון, השגנו שני הישגים חשובים יותר. האחד – הוא הכח הגדול שצברנו יחד תחת מטה המאבק, והשני – הוא ההבנה של הציבור בדבר

193 לפרטי ההסכם שנחתם בסופה של השביתה הראשונה (1999), במאבק 1, 8-9 (מרס 2001) ("במאבק" הוא ביטאון מטה מאבק הנכים (הסתדרות הנכים)).

194 לדרישות השביתה השנייה ראו: במאבק 3, 17 (אביב 2002). להישגי השביתה ראו: שם, בעמ' 12-14.

195 לעיל הערה 1.

196 פישביין, לעיל הערה 192.

197 רותי סיני "איך חיים מקיצה של 1,740 ש"ח לחודש?" הארץ 20.2.02.

198 לעיל הערה 1.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

צרכי הנכים כולם: נכי הנפש, נכים חושית, נכים פיזית ונכים קוגניטיבית.¹⁹⁹ יתרה מכך, על פי קריים, היה במאבקים מסר של כבוד האדם ושייכות:

“הציבור היום יודע שגם נכה הוא אדם בעל זכויות. גם בנו מפעם אותו חלק מצלם אלוהים, ועל כך תפארתנו הגדולה. זאת ועוד, ציבור הנכים עצמו יוצא היום “מהארון” ומתחיל להרים ראש. הבושה שהנחילה לנו החברה נעלמת, ועמוד האש שלאורו אנו צועדים הוא כבוד האדם... בכך הנחלנו אנו לציבור כולו כבוד מחודש. החזרנו את מגינת ישראל אל מסביב למדורה, וישבנו שוב יחד ערבים זה לזה.”²⁰⁰

קריים אמנם היה עקבי בתפיסתו את הקשר בין כבוד האדם לקצבאות, אך מפגינים רבים אחרים שילבו בדבריהם ביטויים של צדק ולכידות חברתית עם מצגים של מסכנות וחולשה. כך בעצרת הזדהות עם הנכים שנערכה בכיכר רבין ביום השלושים ושומונה לשביתת הנכים השנייה אמר אריה צודקביץ’:

“עד לרגע זה ממשלת ישראל והעומד בראשה לא השכילו להפנים את בכיית הנכים... מדינה דמוקרטית אסור שתפקיר את נכיה... מדינה דמוקרטית מודרנית מחוייבת להעניק שירותים לכל אזרחיה. לכולם. שרותים המאפשרים את חייהם. לא רק את קיומם הפיסי. מאפשרת לכולם את ההזדמנות לממש ולמצות את חייהם. בכבוד. באופן ערכי. באיכות.

ממשלה שאינה מעניקה לאזרחיה הפגועים את הבסיס לקיום מכובד, אינה יכולה לצפות מהחברה אותה היא מנהיגה תכונות של חוסן לאומי. של הזדהות של רצון טוב. ...המאבק הזה הוא על דמותה וערכיה של החברה הישראלית כולה.

החברה הישראלית כולה מדממת דרך חולשת הגוף שלנו. דרך קשיי הקיום שמחייבת אותנו הממשלה הזאת. חברה ישראלית שלמה גוססת במראה הזאת של חלשי הגוף. אבל אנחנו לא מבקשים חסד או רחמים. אנחנו מובילים את השינוי הגדול שכולנו זקוקים לו. כולנו.”²⁰¹

199 יואב קריים, “בשעריה של הארץ המובטחת”, במאבק 3, 15 (אביב 2003).
200 שם.

201 דברי אריה צודקביץ’, יו”ר מטה מאבק הנכים בעצרת הזדהות עם מאבק הנכים בכיכר רבין, פורסמו במאבק 3, 16 (אביב 2003).

מעניין שנושא הבריאות אשר עלה רק בשביתה השנייה חשף לראשונה תביעה להשוואת הטבות וזכויות בין הנכים הכלליים לנכי צה"ל ונכי עבודה. בפנייה למועמדים לראשות הממשלה, בשנת 2001, תיאר אריה צודקביץ' את הפערים בתחום בין הנכים ה"מיוחסים" למי "שאינם מיוחסים":

"מדינת ישראל על ממשלותיה השונות הזניחה אותנו, ציבור הנכים, 50 שנה ודחקה אותנו לשולי החברה ביודעה כי אנו חיים על זמן שאול.

וכמו לא די לה בזאת דאגה אף להפלות אותנו לרעה בכל התחומים ובמיוחד בנושא הבריאות. מדינת ישראל נוהגת איפה ואיפה. מתברר שישנם נכים 'מיוחסים' וישנם נכים 'שאינם מיוחסים' הנדחקים לקרן זוית.

ולדוגמה כדי לסבר את אוזןך – נכה 'מיוחס' הסובל מפצעי לחץ יזכה לקבל כרית ישיבה מיוחדת אשר תמנע מפצעיו לדמם, ואילו נכה 'שאינו מיוחס' לא יוכל להנות מכרית כזו ופצעיו ימשיכו לדמם לבושתה של מדינת ישראל.

כמו כן נכה 'מיוחס' הנזקק לכסא גלגלים יוכל לקבלו מיידית וללא תנאי לעומתו הנכה 'שאינו מיוחס' צריך לעמוד במבחנים של ועדות שונות ומשונות נמשכות שנה ויותר, וגם אז עליו להשתתף ברכישת הכסא ולשלם סכומים שאינם מצויים בכיסו.

ולהזכירך! כל זאת מ-1,621 ש"ח.²⁰²

עם זאת נמנעו השוכתים מלהעלות את הפערים בין הקבוצות בהקשרים אחרים. תביעה רחבה כזו, הקושרת הבטחת רמת חיים ואיכות חיים נאותות לכלל הנכים הועלתה לאחר מכן, בגלגולו השני של מאבק הקצבאות, אשר ניתן לכנותו המאבק בדוח לרון. דוח לרון הוא תוצאתה של עבודת הוועדה הציבורית שקמה בעקבות הסכמי שביתות הנכים. למרות השתתפות נציגי מטה מאבק הנכים בכתיבתו עוררו מסקנותיו התנגדות בקרב אחרים.²⁰³

202 אריה צודקביץ' "דבר מטה מאבק הנכים בישראל אל המועמדים לראשות הממשלה – מר ברק ומר שרון" במאבק 1, 12-13 (מרס 2001).

203 דוח לרון פורסם במרס 2005, והוא תוצאה של ההסכמים בין מטה מאבק הנכים (הארגון שצמח מתוך השביתות של שנת 1999 ו-2001), לממשלה ולמוסד לביטוח לאומי. שמו המלא הוא דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

גולת הכותרת של המאבק נותרה מדיניות הקצבאות, אך הביקורת התרחבה מבחינה פנימית של קצבאות נכות כללית למבט משווה בין כלל קבוצות הנכים. במסמך ארוך המפרט את הביקורת על הדוח, שנכתב על ידי קובי כהן, אחד הפעילים החשובים וחבר עמותת קר"ן (קטועי רגליים נלחמים), נאמר:

“הדו"ח ממשיך קיבוע של עוול היסטורי: תלות הקצבאות בהשתכרות.

אנחנו טוענים: זכותו של נכה לעבוד ולהתפרנס בכבוד מבלי שקצבתו תפגע, כפי שמתקיים היום אצל שאר סקטורי נכים אחרים. יש לנתק אחת ולתמיד את הקשר הזה או לחליפין להעמיד את הקצבאות והקריטריונים של כל הנכים על בסיס שווה.”²⁰⁴

ובסיכום דוח הביקורת:

“יש צורך בחקיקה של 'חוק הנכים הכלליים' בדומה לחוק נכי צה"ל ונכי תאונות עבודה. כמובן שיש ליצור בסיס משפטי שווה אחיד והוגן לכל הנכים במסגרת חוק זה. אנו דורשים להתייחס ע"פ מהות הנכות ולא סיבת הנכות, תוך השוואת תנאי הנכים בישראל.”²⁰⁵

בקהילה, והוא קרוי על שם השופט אפרים לרון שעמד בראש הוועדה (הדוח נמצא ב- <http://users.tapuz.co.il/forums/laron-x.pdf>). על פי מטה מאבק הנכים, דוח לרון הוא למעשה גולת הכותרת של תוצאות השביתות אשר לא הסתכמו בתוספת שקלים לקצבה אלא הובילו לשינוי תפיסתי אשר עומד להתבטא במדיניות הממשלה. עיקרו של הדוח הוא אפשרות ועידוד יציאת נכים לעבודה דרך מנגנון מדורג לאברון קצבה (כללים לקבלת קצבה נוסף על שכר לתקופה מוגבלת), כללים לשכר מינימום מותאם, תכניות להשתלבות בעבודה, עידוד התאמת מקומות עבודה ועוד. את המאבק בדוח לרון יזמו כמה קבוצות של נכים אשר מתנגדים למסקנות הדוח כמו גם לדרך שבה יוצגו ענייני הנכים בהליך עבודת הוועדה בטענם שלא הייתה נציגות נכים מגוונת (לבד ממטה המאבק), שנציגי הנכים הולכו שולל ולמעשה הסכימו למהלך שהוא לרעת אנשים עם מוגבלויות, בייחוד משום שהגיונו הוא למעשה הסרת נטל הקצבאות מעל תקציב המדינה. לפיכך הוא מדגיש יותר את שלילת קצבאות נכות ומקל על פעולה זו בזמן שאינו מפתח מספיק את פעולות התמיכה בהוצאת נכים לעבודה. בנוסף, הדרישה היא להשוות בין כלל הנכים, ומכאן שאם קיים כלל שלפיו אחרים אינם מאבדים את קצבאותיהם בשל עבודה, כלל זה צריך לחול על כולם.

204 קובי כהן "דו"ח לרון: מדוע חשוב לעצור את יישומו" 9 (2005) <http://mate.ios.st/> IOS/Users/mate.ios.st/Files/3546613314.pdf

205 שם, עמ' 42.

לסיכום, שיח הקצבאות הדגיש את חשיבות הביטחון הכלכלי והסוציאלי ואת המחויבות החברתית גם כלפי מי שנמצא מחוץ למעגל העבודה. משום כך דרישות מאבקי הקצבאות התמקדו בהעלאת רמת קצבאות הנכים הכלליים לסכומים המאפשרים קיום בכבוד, ביטול הפרקטיקה של קיזוז קצבאות (כגון ניידות כנגד שירותים מיוחדים, קצבת ילד נכה כנגד ניידות, נכות כללית כנגד זקנה)²⁰⁶ והשוואת תנאי הבריאות בין כל קבוצות הנכים. כאמור, נעדרו מדרישות אלו סוגיות אשר זכו לקדימות במאבקי הזכויות, כגון נגישות, אי-אפליה בתעסוקה ודירור בקהילה. דרישות אלו מוקמו באזור "המתנה", כשלב שני אשר יבוא לאחר שתנאי החיים הבסיסיים ישופרו. הן לא נמצאו בחזית המאבק אך גם לא נעדרו מסדר היום לחלוטין. הסיבה לכך בוטאה בבהירות רבה על ידי יואב קריים, דובר מטה מאבק הנכים, בריאיון עמו: "אנחנו נותנים היום לחולה – החברה הישראלית – עזרה ראשונה, שהיא קצבאות. אחר כך [ניתן] טיפול שורש".²⁰⁷ בהמשך דבריו ביטא קריים ביקורת ישירה יותר על "בזכות" ועל אידאולוגיית הזכויות: "את 'בזכות' מניעה אידאולוגיה. אין לנו בעיה איתה אבל יש מרחקים גדולים בין תיאוריה למציאות וצריך בחיים לעשות פשרות בין אידאולוגיה ומציאות כדי לא להקריב אנשים ואת אושרם על מזבח האידאולוגיה". קריים מגדיר את מאבק הזכויות כ"פחות רדיקלי. יותר אבולוציוני ופחות רבולוציוני". ומכאן ש"החזון הסופי [של 'בזכות' ושל מטה המאבק] הוא זהה... אבל בינתיים אנשים לא צריכים לגווע ברעב".²⁰⁸ כפי שהחלק הבא מראה, הבעיה אצל פעילים אחרים הייתה ביטויי המסכנות והחולשה שהשביתות העבירו והתחושה שקצבאות נכות אינן הנושא הראוי להוביל את מפגני הסולידריות של אנשים עם מוגבלויות.

3. הביקורת על שיח הקצבאות

אם כן, מאבקי הקצבאות ביטאו תסכול מתמשך והולך מנחיתותם החברתית של אנשים עם מוגבלויות ומתנאי החיים הקשים שרבים מהם חוו. הקריאה לעיסוק בקצבאות נבעה ממצוקה ממשית ומאיתור של נקודה קריטית שבה יחס החברה לאנשים עם מוגבלויות בא

206 ראו דוח הוועדה הציבורית, לעיל הערה 22, עמ' 28-29. הישגי השביתות שיפרו במידת מה את המצב הקיים אך לא ביטלו פרקטיקות אלו לחלוטין.

207 ריאיון עם יואב קריים. גם אריה צודקביץ' ביטא גישה דומה בפנייתו לשותפיו למאבק: "חברים יקרים, כאשר תושגנה מטרותינו אלה אשר אינו יכול לערער על צידקתם (כך) ולאחר שנדאג לכולנו לאפשרות לחיות בזכות לא בחסד, או אז נוכל להפנות את המשאבים והאנרגיה שלנו לנושאים מהותיים ועקרוניים כמו נגישות ותעסוקה"; אריה צודקביץ' דברים בכנס "איחוד השורות" במאבק 8 2 (סתיו 2001).

208 ריאיון עם יואב קריים.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

לידי ביטוי. אך מה היה טיב התיגר שקראו השביתות על הסדר החברתי? האם הייתה זו קריאה לתיקון מקומי שאינה מערערת על המבנה החברתי, או שמא הייתה כאן התנגדות ממשית למקומם של אנשים עם מוגבלויות בחברה וחיפה של האופנים העיקריים שבאמצעותם הם מודרים? התגובות לשביתות ביטאו אמביוולנטיות רבה בנוגע לשאלה אם תרם המאבק לכבודם של אנשים עם מוגבלויות או שמא אין בעצם ההתמקדות בקצבאות הנצחת נחיתותם. את האמביוולנטיות ניתן לפצל לשני היבטים הקשורים זה בזה: האחד, קשור בתוכן המאבק ועניינו השאלה אם עצם ההתמקדות בקצבאות אינה מביאה להנצחת נחיתותם של אנשים עם מוגבלויות; השני קשור בשפת המאבק, כלומר בייצוג ובדימויים של אנשים עם מוגבלויות שביטא. כפי שניתן לראות, הקשר בין השניים כמעט אינו ניתן להפרדה.

למעשה ההתנגדות למאבקי קצבאות הייתה נטועה תמיד בחששות הקשורים במסר שקצבאות מעבירות באשר למקומם של אנשים עם מוגבלויות בחברה. מעניין אפוא להפנות לרגע מבט היסטורי על אקטיביזם של אנשים עם מוגבלויות. נקודת ציון עיקרית בהתגבשות הגישה החברתית-ביקורתית למוגבלות היא במסמך שחובר על ידי קבוצת אנשים עם מוגבלויות פיזיות באנגליה בשנות השבעים. במסמך זה הם טענו שמוגבלות היא מובנית חברתית, אבל עיקרו של המסמך היה הוקעת קצבאות הנכות כדרכה של החברה לשלם מס שפתיים ובפועל להתעלם מצורכיהם של אנשים עם מוגבלויות ולשמר את נחיתותם.²⁰⁹ מייקל אוליבר (Michael Oliver), שהביא מסמך זה לפרסום, מדגיש את כישלונה של מערכת הרווחה בשיפור תנאי החיים של אנשים עם מוגבלויות ונועץ כישלון זה ב"מודל האינדיווידואלי" של מוגבלות אשר מערכת הרווחה מניחה ומיישמת.²¹⁰ אניטה סילברס (Anita Silvers), פילוסופית ופעילה אמריקנית בעלת שם בתחום, התבטאה אף היא בגנות קצבאות הנכות וטענה שהן מנציחות את מעמדם של הנכים כמי שחלשים אינהרנטית ולכן זקוקים לתמיכה מיוחדת מן המדינה. לטענתה, על המדינה ליצור שוויון הזדמנויות באמצעות הנגשה והתאמות, אך לא בחלוקת כספים ישירה.²¹¹ ככלל, תנועות הזכויות של אנשים עם מוגבלויות נטו שלא לעסוק בקצבאות מן הסיבות הנמנות לעיל. קצבאות נכות העבירו את המסר שלאנשים עם מוגבלויות אין תקווה, שהם אינם ניתנים

209 המסמך מובא כמעט במלואו אצל: Oliver, לעיל הערה 9, בעמ' 21-28.

210 שם, בעמ' 63-77.

211 Anita Silvers, "Formal Justice", *Disability, Difference, Discrimination: Perspectives on Justice Bioethics and Public Policy* 13 (Anita Silvers, David Wasserman, & Mary David Wasserman, eds., 1998). לעמדה שונה בנושא ראו: "Distributive Justice", *Disability, Difference, Discrimination: Perspectives on Justice Bioethics and Public Policy* 147 (Anita Silvers, David Wasserman, & Mary B. Mahowald eds., 1998).

לשילוב במערכות החיים והעבודה הכלליות. קצבאות הנכות נתפסו גם כמיצויה של הגישה המעדיפה פתרון אינדיווידואלי (חלוקת כספים פרטנית) על חשבון פתרון חברתי-מבני כולל.

עמדות דומות לאלו האמריקנית והבריטית נשמעו גם בעקבות המאבקים בארץ. ברוך קימרלינג, מרצה לסוציולוגיה שהתנייד בכיסא גלגלים, כתב מאמר ב"הארץ": "ההתרכזות אך ורק בהיבט החומרי מקבעת את מעמדם ומיקומם של הנכים כמיעוט בכלל, וכל נכה כפרט, בשולי החברה, ומבנה אותו כנטל חברתי בלבד. גישה זו מקרבת אותנו לחברות, שבהן היתה אידיאולוגיה של חיסול פיסי של יסודות לא מועילים ולא תורמים לחברה."²¹² קימרלינג הרחיב במאמרו את היריעה וקישר בין נושא המאבקים – קצבאות, ודרך הייצוג של אנשים עם מוגבלויות בתקשורת בעקבות זאת – להיותם מסכנים ונחותים, אם כי לא התעלם מן ההקשר הכלכלי-חברתי-תרבותי שמתוכו יצאו מאבקים אלו.

"האמפתיה הגדולה שלה זוכה מאבק הנכים בתקשורת, ובצדק, מקפלת בתוכה גם בומרנג מסוים. אנו מוצגים בצורה חד-ממדית כעלובי החיים, הנזקקים אך ורק לתמיכת הקופה הציבורית כדי להתקיים איכשהו. כותבי המאמרים שאלו בעיקר לאן נעלמה החמלה בישראל, ואם לפקידי האוצר לב אבן שאינו נמס לנוכח המצוקה האנושית שהיא כה גלויה לעין. לית מאן דפליג, הנכים זקוקים להרבה יותר ממשאבים חומריים כדי לחיות ברמת חיים מקבילה לעמיתיהם הלא-נכים המצויים בקטיגוריה השכלתית ומקצועית, מצב משפחתי וכד' דומים. הם גם זקוקים למשאבים נוספים כדי למצות את כישוריהם ולהגיע להישגים, לעצמאות כלכלית, למקצועות ולמעמד על פי כישוריהם הטבעיים. לחברה הישראלית, באמצעות המוסד לביטוח לאומי (ובניגוד, למשל, למערך התמיכה של משרד הביטחון), מענה חלקי בלבד, ולעתים מעוות, לצרכים אלה.

אולם הצד השני של המטבע אינו פחות קריטי, ולטווח הארוך התרכזות בסוג כזה של מאבק המתנהל עתה, על אף היותו מוצדק, עלולה להיות הרסנית הן לנכים והן לחברה. ההתרכזות אך ורק בהיבט החומרי מקבעת את מעמדם ומיקומם של הנכים כמיעוט... ומבנה אותו כנטל חברתי בלבד. ...הנכים ומנהיגיהם מודעים היטב, למשל, להפרה הבוטה של חוק השוויון בתעסוקה, שאינו מופעל על הנכים, אך למיטב ידיעתי לא נכלל בתביעותיהם. גם חוקי הבנייה והתחבורה הציבורית, המחייבים גישה

212 ברוך קימרלינג "הנכים של התקשורת" הארץ 8.11.99.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

לנכים, מופרים בבוטות על ידי רוב הגורמים המעורבים, פרטיים וציבוריים. גם על כך כמעט שלא נשמע דבר מצד הנכים.

...נכים רבים זקוקים להרבה יותר [מחמלה ותקציבים], לשוויון ולשוויון בהזדמנויות לא נכים, אלא כאזרחים. ואת זאת הרבה יותר קשה להשיג, גם משום שהנכים עצמם אינם יודעים כיצד לנסח תביעות אלה, ואולי גם אינם משוכנעים בצדקת תביעות בסיסיות אלה.²¹³

קימרינג לא היה בודד באבחנותיו אלה. בפורום נכים של קהילות Ynet אמרה "ריטה": "זוהי הצגה של מסכנות." ²¹⁴ ואילו במאמר שכותרתו "ניצחון הדמעות" צוטט ההיסטוריון דני גוטווין אומר: "מאוד צרם לי מוטיב המסכנות. שוב החברה הישראלית לא אמרה שלאנשים מגיע כי הם בני אדם, אלא כי הם מסכנים. היא הציעה להם רק חמלה. זהו ניצחון המסכנות. מאלצים אותך לפשוט את לבושך, לחשוף את מומיך, לגייס כמה עיתונאים שיוציאו אותם לאור, ורק ככה תרוויח. זו החברה שרצינו? זו חזרה לעיירה, לקופת צדקה וחלוקה למסכנים." ²¹⁵ תפיסה אחרת באותו מאמר ביטא יובל אלבשן, היועץ המשפטי של "ידיד" באותם ימים, אשר ראה בדמעות כלי חתרני ומרדני וכזוה תואם את המאבק כולו. לפי אלבשן, "אין דבר לגיטימי" מן הדמעות, מלקחת את המשחק "למגרש שבו יש לך יתרון". בעוד שבדרך כלל המשחק נשלט על ידי הכלכלה שאינה נגישה לקבוצות חלשות וכולה מוטה לכיוון אחד, "הפעם הנכים קבעו את המגרש – לא מדברים במספרים, אלא בדמעות." ²¹⁶

עם זאת ניכר כי השביתה עוררה מחשבות בציבור לא רק בנוגע לנחיתותם של הנכים הכלליים, אלא גם בנוגע למעמד המועדף שממנו נהנים נכים אחרים. בגילוי לב יוצא דופן הצהיר העיתונאי אביחי בקר: "אשרי, נכה צה"ל אני." ²¹⁷ ובהמשך:

"ככל שאני בוחן את הפציעה שלי, שאינה פשוטה בעיני הסובייקטיביות, היא עדיין לא מגיעה בחומרתה אפילו לשליש מזו של נציגי השובתים שם בטלוויזיה... אך בעוד אני חבר במועדון יוקרתי, שהוא מופת של שיקום, סמוך על שולחנו של משרד הבטחון, שדואג מפנק ומעטיר הטבות (במידה מסוימת הפציעה אפילו הזניקה אותי כלכלית), הם מתדפקים על דלתות, מייחלים לחסדים. אותנו מעלים על נס והם נתפסים כמטרד... לא בכדי

213 שם.

214 ריטה, קהילות Ynet, 13.6.02.

215 עינת פישביין "ניצחון הדמעות" הארץ, 10.11.99.

216 שם.

217 אביחי בקר "אני באצילים" הארץ 5.11.99.

הציבה המדינה את חייליה הנכים בראש סולם הזכויות... בדין אנחנו נחשבים לבניה היקרים עד מאוד. יחד עם זאת, הפער בינינו לבין הנכים האחרים הוא עצום... מדובר פה על כסף, אבל יותר מזה על כבוד".²¹⁸

אם כן, האם במאבק על הכבוד והחזר כבודם של המפגינים ושל אנשים עם מוגבלויות או שמא דווקא אבד? לשאלה זו אין תשובה חד-משמעית ומוחלטת. המאבק כאמור שידר מסרים מורכבים וסותרים: מחד, מאבק הקצבאות הוא שהעלה למודעות ציבורית רחבה את מצוקתם של אנשים עם מוגבלויות, העלה שאלות בדבר אחריותה החברתית של המדינה לביטחון הכלכלי של אזרחיה ואף החדיר לתודעה תפיסה של אנשים עם מוגבלויות כקבוצה חברתית הנאבקת על הכרה. מאידך, לא היה בשיח הקצבאות ערעור על מוגבלות כ"מכת גורל", כ"אסון" וכמקור לאומללות בלבד. האחריות החברתית שנתבעת מן המדינה הייתה אחריות כלפי ה"חלשים", אך האופנים שבהם המדינה משתפת בהחלשתם לא נחשפו. ועם זאת הדרישה הייתה לכבוד, להכללה ולהכרה גם כלפי אלו "שהגורל התאכזר אליהם".

4. איזו מין העצמה?

מאבקי הקצבאות הם לכאורה דוגמה להעצמה מלמטה.²¹⁹ זה היה תהליך שהושפע משינויים מקומיים וגלובליים, אך צמח באופן אותנטי מן השטח. הוא הונע על ידי קבוצה קטנה של פעילים המתניידים בכיסאות גלגלים אשר היו בעלי ניסיון בפעילות חברתית ומוכרים בקרב חבריהם ככתובת לפניות שונות. הם נפגשו במשך תקופה בבתיהם, ביררו מה מטריד אותם ולבסוף החליטו לנקוט פעולה דרסטית. את דבר הפעולה – שביתה עד שייענו תביעותיהם – הם פרסמו בקרב חבריהם ובעיתונות ואף זכו לכיסוי עיתונאי אוהד מידי אשר גרר עוד ועוד חשיפה והזדהות מצד אנשים עם מוגבלויות ומצד אחרים. היוזמה, ההובלה, המשא ומתן עם הממשלה, הקצנת צעדי המחאה והחתימה על הסכם – כולם נוהלו על ידי אנשים עם מוגבלויות עצמם. הפעילים דיברו מתוך ניסיון חייהם, חשפו מצוקות אישיות ועימתו רבים מן הציבור עם נושא שהיה מחוץ למודעותם. השביתות ארכו תקופות ממושכות והפכו לשביתות שְׁבֵת של 35 ו-77 ימים שבמהלכן התגורר גרעין

218 בקר גם מציין ש"נכה פוליו לדוגמה, שנפסקו לו 100% והוא מרותק לכיסא גלגלים, לא מעז לחלום אפילו על מחצית מסולם ההטבות שאני בעל ה-60% מקבל. אם היו מציעים לו את העיסקה שלי, אתמול היה חותם עליה כלא מאמין שעד כדי כך הלכו לקראתו"; שם.

219 התיאור שלהלן מבוסס על ראיונות, על חומרים פרסומיים של מטה המאבק של הנכים ועל סקירת עיתונות מן התקופה.

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

השובתים באוהל בחוץ למרות החורף הירושלמי והקשיים הנוספים העומדים בפני אנשים המתניידים בכיסאות גלגלים ובמיטות. מוקד המאבק היה תקיפה חזיתית של הקשר בין עוני למוגבלות והתעמתות ישירה עם הדרכים שבהן משטר הקצבאות פוגע בנכים הכלליים התלויים בו למחייתם. המשתתפים דיווחו על תחושות עילאיות של עוצמה, סולידריות ושותפות באירוע בעל משמעות היסטורית. עוצמת המסר אכן הייתה חזקה עד כי גם פעילי הזכויות נאלצו להתעמת עם ההנחות שהנחו את עבודתם – לפתע הסתבר שהנושא אשר מוציא אנשים עם מוגבלויות לרחובות הוא נושא שיש להם בעיה עקרונית אתו.

השאלות בעניין המאבק נוגעות כמובן לתוכן ולדימויים שקידם ולפוטנציאל השינוי הטמון בו – האם הצליח לצאת מגבולות ההגמוניה, או שמא היה בסופו של דבר לכוד בעולם המושגים שעליו ביקש לקרוא תיגר? למשל, האם שימוש בדימויי מסכנות, חולשה ועוני משרת את המאבק או שומט את הקרקע מתחתיו? האם ההתמקדות בקצבאות מקדמת תפיסה חדשה של אזרחות והשתתפות, או שהיא משמרת את קודמתה? האם המאבק חשף את משתתפיו ואת הציבור הרחב לראייה ביקורתית של מוגבלות? האם דרש שינוי עומק מבני או חברתי-תרבותי, או שמא קידם רפורמה מקומית ומצומצמת תוך שימור הקיים? ואם אמנם השתמש המאבק בדימויים שליליים, שימר תפיסת אזרחות מוגבלת וקידם רפורמה מקומית ומצומצמת – האם משום כך כשל מלהבשיל לכדי מאבק קאוונטרי-הגמוני? האם משום כך היה בו בהכרח כשל העצמה? הסכנה בקביעה שאכן היה כשל במאבקי הקצבאות היא בהשתקה של משתתפיהם ובכפיית ציפיות ועולם מושגים שהם חיצוניים למאבק על מנת להעריכו.²²⁰ החלק הבא יבקש להציע דרך אחרת להסתכל על דילמות אלו.

ה. לקראת סינתזה: קצבאות נכות בין כורח להכרח

את השאלות המאתגרות ששיח הזכויות ושיח הקצבאות מציבים זה בפני זה ניתן לסכם כדלקמן: מחד, מה הטעם בזכות לנגישות באין כסף לקנות מצרכי יסוד (כגון מזון ולבוש וכדומה) או ליהנות מפעילות פנאי (לאכול במסעדה, ליהנות מקונצרט או ללכת לסרט)? ומנגד: מה הטעם בכסף למסעדה, לקונצרט או לסרט אם אין אפשרות פיזית להיכנס לאותו מקום? והנה אתגר נוסף: מחד, שינוי עומק מבני מספק פתרון לטווח הארוך המבוסס על חזון המשוחרר ממגבלות ההסדרים הדכאניים הנוכחיים, אך מתברר כנוטה להקריב את

220 ראו להלן, טקסט להערות 229-230.

ההווה למען העתיד; מאידך, פתרון מידי לבעיות הרגע נוטה לקבל את מגבלות ההווה כנתון ולוותר על חזון מהפכני. בהקשר של העצמה השאלה היא איזו מבין סוגי ההעצמה עדיפה – כזו המקדמת שינוי תודעה עמוק, או כזו אשר צומחת "מלמטה"? ומה הן האפשרויות שהדיון מותיר בעניין קצבאות נכות? האומנם קיימות שתי אפשרויות בלבד – האחת להתעלם מהן בשם החזון הכולל, והשנייה להעמידן בראש סדר העדיפויות ולסכן את מידת הביקורתיות של הפרויקט כולו? שאלות אלו מחדרות את ההבדלים בין הגישות, אך גם משתתפות בהצגתן ובהבנייתן כשתי תפיסות אנטגוניסטיות זו לזו המבטלות זו את זו ולפיכך אינן מסייעות בבניית פתרונות יצירתיים.

הצעתי היא שבתמונה העולה מן המקובץ יש לראות תהליך שינוי חברתי הנמצא בעיצומו. הניתוח עד כה בחן והמחיש את ריבוי הפנים של תהליך זה דרך הדינמיקות הפנימיות בקרב קהילת האנשים עם מוגבלויות. כעת אנסה, על סמך הניתוח, להציע דרכים אפשריות להמשגה מחדש של קצבאות נכות באופן שיכיר בניסיון החיים של אנשים עם מוגבלויות, אך לא ישתתף בהנצחת הייררכיות הכוח שבהן הם נתונים. כמו כן אציע דרך להבין כיצד משליך הדיון על החשיבה בנושאי שינוי חברתי והעצמה. הדגש בהצעותיי לעיל יהיה על תהליכיות וריבוי (plurality) כמושגים המאפשרים מבט דינמי על זירות המאבק המדוברות.

כאמור, שני סוגי השיח העיקריים שביקשתי לאתר ולאפיין – "שיח הזכויות" ו"שיח הקצבאות" – מצטיירים כמבטאים דרכי הבנה ופעולה שונות המאתגרות זו את זו. דרך אפשרית אחת להיענות לאתגרים הדדיים אלו, שאותה אבקש להציע כאן, אינה מבקשת לפתור את המתחים שבין שתי הגישות, אלא להכיר במורכבותם ולעבוד בצל קיומם. דרך זו קוראת להכרה באופיין הבלתי רצוי, אך באותה עת גם הבלתי נמנע, של קצבאות הנכות, בשאיפות הסותרות להפכן לראויות ולמכובדות אך גם להעלימן ולהפכן למיזרות ולבלתי רלוונטיות בהיותן כורח והכרח בעת ובעונה אחת. הבנה כזו של קצבאות הנכות מכירה בתובנות הביקורתיות ברוח לימודי מוגבלות אשר שיח הזכויות מבטא, ואשר היה לפעילי הזכויות תפקיד מרכזי בהבאתן לישראל, אך גם במצוקה הממשית שמתוכה צמחו מאבקי הקצבאות והרקע ההיסטורי והחברתי שבו מאבקים אלו נטועים, כולל הביקורת הישירה שהם מביעים על שיח הזכויות, שאליה אתייחס מיד. הבנה זו אינה רואה בקצבאות יעד מרכזי, אך גם לא יעד פסול – היא מכירה בחיוניותן ובהכרחיותן, אך אינה רואה בן חזות הכול. תרומתה לדיון היא בכמה מישורים:

1. תרומה לביקורת הזכויות

האתגר המרכזי ביותר ששיח הקצבאות מציב לפני שיח הזכויות הוא למעשה לא במישור התוכן (הזכות לקצבה) אלא במישור הנחות היסוד של השיח, שכן טמון בו ערעור

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

על התוחלת שבשיח הזכויות ומכאן על היכולת להביא באמצעותו לשינוי חברתי מהותי. ראשית, הוא חושף את הקשיים הקיימים בתקופת הביניים עד שפרויקט הזכויות יושלם ונוגע לשאלה מי אמור לשאת בעלויות הקיום הנוספות של אנשים עם מוגבלויות עד השינוי החברתי המיוחל, כלומר עד שהחברה תכיר במכשולים שהיא מציבה בפני אנשים עם מוגבלויות ותתקן אותם במלואם. שנית, וכמעין הרחבה לטיעון הקודם, הוא חושף את האפשרות שפרויקט הזכויות לא יושלם לעולם ומחייב את אנשי הזכויות להתייחס לאפשרות מציאותית זו, שלפיה אנשים עם מוגבלויות ימשיכו להזדקק לקצבאות נכות לתקופות ממושכות יותר ממה שאנשי הזכויות מוכנים להודות, משום ששינוי חברתי מלא הוא יעד ראוי אך לא בטוח שהוא בר השגה. טענה זו, שזכויות הן אוטופיה, אינה כה רדיקלית לנוכח מאבקי זכויות ידועים אחרים בהיסטוריה, כגון *Brown v. Board of Education*,²²¹ אשר לא היה בכוחו לבטל באופן מידי את ההפרדה הגזעית בחברה האמריקנית,²²² או *Roe v. Wade*,²²³ אשר ממשיך להיות נתון למתקפות ישירות בלתי פוסקות.²²⁴ הקושי בהקשר של קצבאות נכות הוא שבעיני המתנגדים להן מקרב הקהילה, הכרה בהמשכיות קיומן ובנחיצותן כמוה כהכרה בחוסר התוחלת שבזכויות. התמודדות נכוחה עם המתח הקיים בין הגישה הרואה בקיצבאות כורח לבין זו שרואה בהן מקור של תקווה מביאה לתפיסה שונה של זכויות (וכן של המשפט) – כתהליך ולא כתוצאה, כזירת מאבק ולא כהבטחה ליציבות. זכויות על פי תפיסה זו שייכות לדינמיקות המורכבות והסותרות שביחסים החברתיים והמשפטיים ולא לאידאלים מופשטים.²²⁵

שלישית, ובאופן קונקרטי יותר לאנשים עם מוגבלויות, שיח הקצבאות חושף את האפשרות שקיימים אנשים, בייחוד אלה עם מוגבלויות חמורות מאוד, שלא יוכלו לעבוד ולפרנס את עצמם לעולם, ואשר לקיומם הכלכלי לא ניתן פתרון במסגרת שיח הזכויות הנוכחי. הקושי כאן איננו קשור לאידאל הזכויות, שהן אמצעי בסופו של דבר, אלא לאידאל בדבר הייצוג וההבנה של מוגבלות, שהוא המטרה. נקודה זו היא בעייתית במיוחד משום שמאמץ רב מושקע בצמצום היקף הקבוצה ש"אינה מסוגלת לעבוד" תוך הנחה שהחברה היא שיוצרת מגבלות ומונעת עבודה. למרות זאת קבוצה משמעותית לא נעלמה

Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954) 221

ראו במיוחד בהקשר זה: Rosenberg, לעיל הערה 151. 222

Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973) 223

ראו את דיונו של Rosenberg גם בנושא זה: Rosenberg, לעיל הערה 151. 224

Sally Engle Merry, *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among* 225

Working-Class Americans 145 (1990) Engle Merry מצאה בעבודת השטח שלה כי

"Rights come to be opportunities for action, not guarantees of protection". לגישות

דומות נוספות לזכויות כמשאב וכזירת מאבק ראו לעיל הערה 39.

לחלוטין והיא כוללת בעיקר אנשים עם מוגבלויות חמורות במיוחד, כגון שילוב של פיגור שכלי עמוק עם לקויות פיזיות נוספות.²²⁶ קבוצה זו אף היא זקוקה לאמצעי קיום מינימליים. בהיעדר קצבת נכות כללית, האם הכוונה היא שיוכלו ליהנות מקצבאות קיום מסוגים אחרים, כגון הבטחת הכנסה? אם כן, נראה שדיון הקצבאות יחזור אל קהילת הזכויות דרך הדלת האחורית – האם לא ראוי שיילחמו גם על קצבאות קיום ראויות כלליות מסוג הבטחת הכנסה בשם אותם אנשים עם מוגבלויות שיהיו תלויים בהן? המסקנה היא שעל שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות להתמודד עם השאלות האלה: מי אמור לשלם את המחיר על דפוסי ההדרה והאפליה המתמשכים של אנשים עם מוגבלויות, והאם יש לתפיסה ביקורתית של מוגבלות עמדה בקשר לאחריותה של החברה לאפשר קיום בכבוד לאנשים שאינם מפרנסים את עצמם?

2. תרומה ליצירת מודל אלטרנטיבי של קצבת נכות

האתגר הקשה ששיח הזכויות מציב בפני שיח הקצבאות הוא הצורך בראייה מבנית-ביקורתית ובחזון ארוך טווח של המאבק. המשמעות בהקשר של מוגבלות היא דיון הכולל הכרה במנגנוני הכוח החברתיים המדירים אנשים עם מוגבלויות, אשר גורמים למצב שבגיננו כה רבים מתקיימים מקצבת נכות, ואשר יוצרים עלויות נוספות לאנשים עם מוגבלויות בחיי היום-יום. מנקודת מבט זו קצבאות נכות אינן מבטאות אחריות כלפי ה"חלשים", אלא דרך נוספת לגרום לחברה להודות בעוולות העבר ואולי להאיץ את תיקונן. בלא קצבאות הנטל ממשיך להיות מוטל על כתפי אנשים עם מוגבלויות. ואמנם המסר של השביתות היה אי-נכונותם של אנשים עם מוגבלויות להמשיך לשלם את המחיר הזה. אנשי מטה מאבק הנכים טענו במסמך שהם חיברו: "קצבת נכות על פי תפיסתנו צריכה להינתן כהשלמת הפער בין עלות חייו של אדם נכה לבין עלות חייו של אדם שאינו נכה... יש להביא למצב על פיו קצבת הנכות היא השקעה כלכלית באדם הנכה המאפשרת לו למלא את צרכיו הייחודיים ולהשתלב בחיי המדינה ולתרום לה."²²⁷ עם זאת מסמך זה היה חסר את המסר הביקורתי המטיל על החברה את האחריות ליצירת מכשולים בפני

226 במהלך השנים חלו שינויים רבים בהגדרת אותן "מוגבלויות חמורות במיוחד", אך שאלה זו היא עדיין סלע מחלוקת וניטשים בגינה ויכוחים סוערים בין פעילים בתחום המוגבלות לאנשי מקצוע. בקרב הציבור הרחב עדיין רווחות דעות הרואות אף בחירשות, בעיוורון או בהתניידות בכיסא גלגלים "מוגבלות חמורה" אשר באופן אינהרנטי כמעט מונעת תעסוקה אף שקיימות להן אפשרויות הנגשה מלאות.

227 נייר עמדה שהוכן על ידי מטה מאבק הנכים בישראל, הסתדרות הנכים, בשביל ממשלת ישראל לקראת הקמת הוועדה הציבורית בעקבות שביתות הנכים, לימים ועדת לרון מיום 9.5.02 (נמצא ברשות הכותבת).

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

אנשים עם מוגבלויות. תרגום משפטי אפשרי של תוכנה שכזו יכול להיות סוג של העדפה מתקנת, מנגנון המכיר בעוולות העבר ואשר מוגדר כאמצעי זמני עד שתיוקנון יושלם. פתרון זה הוא רדיקלי משום הוא מסיט את נטל הנשיאה בעול ההוצאות של מוגבלות מן הפרט אל החברה, ולפיו אין זה מתפקידה של אישה עם מוגבלות להתאים עצמה לחברה, אלא על החברה להתאים עצמה לאנשים עם מוגבלויות. משמעותן של קצבאות נכות היא שכל עוד החברה לא תעשה כן, יהיה לכך מחיר.

אך בכך לא תם הדיון. נדרשת התייחסות גם לאותה קבוצה אשר לא תוכל להשתלב בשוק העבודה לעולם, גם בעולם אידאלי של נגישות מוחלטת, של הכללה ושוויון. כאן ביקורת מוגבלות לא תספיק, ונדרשת חשיבה ביקורתית על העוני ומקורותיו ובהמשך לכך על קצבאות קיום, כגון הבטחת הכנסה. שאלת היחסים בין קצבת נכות כללית לקצבת הבטחת הכנסה היא מחוץ לגבולות הדיון ברשימה זו, אך ללא ספק הרחבת התרומה להעמקת הדיון ולהבהרת היחסים בין עוני למוגבלות הן ברמה התאורטית מושגית הן ברמת היחסים בין הקהילות לסוגי האקטיביזם שהן נוקטות. מה שמתברר בכל מקרה הוא שנוסחת הזכויות לאנשים עם מוגבלויות חייבת לפחות להניח את – אך יתכן שגם להיאבק על – קיומה של מערכת ביטחון סוציאלי מפותחת וחזקה, אם פרטיקולרית לאנשים עם מוגבלויות ואם כוללת לכל מי שמחוסר פרנסה או מצוי על סף עוני.

3. תרומה לחשיבה על שינוי חברתי והעצמה קבוצתית

התמונה המתוארת במאמר זה עשויה להתפרש כמאבק חברתי על סף שרטון, כקונפליקט פנים-קהילתי אשר אינו מאפשר גיבוש קבוצתי ופוגע בהעצמת הקבוצה כקבוצה (להבדיל מפרטיה). שני כיווני הפעולה העיקריים המתוארים מושכים לכיוונים מנוגדים, ובכל אחד מהם טמון מתח שבין העצמה-עוצמה להחלשה-חולשה ובין שינוי עומק לבין שימור הקיים. לטעמי, הסתכלות נכונה, אך גם פרודוקטיבית יותר, רואה בריבוי כיווני הפעולה, הקולות, האסטרטגיות, ואפילו נקודות הקונפליקט, עדות לחיוניותו של התהליך והבטחה להמשך הדינמיות שלו. שינוי חברתי הוא תהליך שלעולם אינו מושלם, אלא ממשיך לנוע במהלך שאינו קווי בהכרח. התנאי ל"התקדמות" נעוץ לא במציאת אחידות, אלא באפשרות יצירת קואליציות, הקשבה ולמידה הדדית, שכן פרסקטיבות חדשות ואתגרים נוספים צצים כל הזמן, אם לאור ניסיון פעולות העבר וההווה ואם לאור קולות חדשים שהופעתם מתאפשרת עם שינויים חברתיים נוספים.²²⁸ כך גם בקשר

228 למשל מגוון הגישות הפמיניסטיות הקיימות אשר ניתן לאתר רצף היסטורי ביניהן (בתיאור גס: מהפמיניזם הסוציאלי אל הליברלי, אל הרדיקלי, אל התרבותי, אל הפוסטמודרני) וכן מגוון הקולות בקרב הגישות הפמיניסטיות ההולך ומתרחב וכולל בהקשר הישראלי: פמיניזם

להעצמה. הריבוי מעיד על מורכבותה של המציאות ועל חיותו של התהליך ולא על כישלונו. הכיוונים הסותרים והקושי להעריך אם אמנם יש העצמה מייצרים אתגר, אך אין בעצם קיומם לסתור את קיומה גם אם הוא לרוב חלקי.²²⁹ ריבוי זה משקף את ניסיון החיים המגוון של חברי הקבוצה ואת דרכי הפעולה השונות שאנשים נוקטים אל מול מציאות חיייהם. גישה אחרת הפוסלת כיוון פעולה בלי להקשיב באופן אקטיבי, בלי לבחון את ההקשר שמתוכו צמח, ובלא כבוד לנושאי – כמוה כהשתקה, ובסופו של דבר היא תביא לפגיעה בגיבוש הקבוצתי ולא לחיזוקו.²³⁰

סיכום

דרך ארוכה ומפותלת עבר מאמר זה, ממדיניות הקצבאות של שנות החמישים והשבעים ועד מאבקי הזכויות והקצבאות של העשורים האחרונים; מהיעדר פעילות חברתית של אנשים עם מוגבלויות לאקטיביזם סוער של כיווני פעולה מנוגדים; מתקופה שבה מוגבלות הייתה מקובלת כמושג השווה לנחיתות ולפחיתות ערך לעידן שבו משמעותה של מוגבלות נתונה לדיון ציבורי ונמצאת על סדר היום של פעילים ואנשי מקצוע. התהליך הוא מורכב ורב כיווני ותוצאותיו אינן ידועות – האם תשתנה דעת הקהל הרווחת בישראל, ומוגבלות תיתפס כתוצר חברתי ולא כמצב נתון של נחיתות טבועה? האם יעלו אחוזי התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות באופן ניכר? היוכלו להשתוות לאלו של כלל האוכלוסיה או לפחות להתקרב אליהם? האם יהיה ניתן לכנות את ישראל מדינה נגישה? האם אי פעם יהיו קצבאות נכות ראויות שיאפשרו קיום בכבוד לכל איש ואישה עם מוגבלות ללא קשר לנסיבות פגיעתם? השאלות הן רבות, אך ברור כי מאבקם של אנשים עם מוגבלויות להכרה, לכבוד, לחיים של ביטחון כלכלי, להשתתפות בכל תחומי החיים החברתיים, התרבותיים, הפוליטיים והכלכליים הוא בעיצומו, ומשפרץ לא ניתן להעלימו.

במאמר זה ביקשתי להראות את מקומן המרכזי של קצבאות הנכות בתהליכים אלו. אין הן הזירה היחידה בה תהליכים אלו מתרחשים. סוגיות רבות נוספות ראויות למחקר ותימצאנה, בדרכן, מרכזיות בהיסטוריה של מוגבלות. אך יש בהן כדי להראות כיצד תחום שהוא לכאורה טכנוקרטי ובירוקרטי, תוצר של אילוצי תקציב וחישובי עלות-תועלת

לסבי, פמיניזם קוירי, פמיניזם מזרחי, פמיניזם פלסטיני ולאחרונה גם של נשים עם מוגבלויות.

Foster-Fishman et al 229, לעיל הערה 4, בעמ' 509-512.

שם, בעמ' 510. 230

לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי

כלכליים סבוכים, מתברר כעולם ומלואו של מאבקי כוח במישורים רבים – מטריאלים, סימבוליים, ופוליטיים.

ביקשתי גם להדגים ולהדגיש את תרומתו של האקטיביזם החברתי והמשפטי לעושר הדיון. פעילות אנושית לשינוי חברתי ומשפטי, אם מקומי ואם כולל, מספקת נקודות מבט חלופיות על ההסדרים המשפטיים הקיימים ומאפשרת ראייה רב ממדית של פעולת המשפט – מ"למעלה" ומ"למטה" בעת ובעונה אחת. המשפט מתברר כמקור לדיכוי וכמשאב לפעולה, כהבטחה לשוויון וכמשאב להשגתו. מאבקי הקצבאות, כמו גם מאבקי הזכויות, מדגימים, כל אחד בדרכו, את פתלתלות הדרך לשינוי חברתי ואת האתגר שבפריצת גבולות המציאות אל מחוזות הדמיון והיצירה.

דמיון חברתי-משפטי וחשיבה יצירתית עומדים ביסוד האפשרות לייצר חלופות להסדר משפטי קיים. במאמר זה סקרתי שתי חלופות קיימות והצעתי חלופה שלישית למשטר קצבאות הנכות הנוכחי שאמנם מספק תמיכה כספית המונעת גוועה ברעב, אך אינו מאפשר חיים בכבוד: האחת, מדגישה אי-אפליה ותכניות תעסוקה, אך מותירה את הקצבאות מחוץ לחזון הכולל כשריד לעולם החסדים הישן שיש להעלימו. השנייה, מתמקדת בקצבאות ורואה בהעלאתן לכדי רמה המספקת ביטחון כלכלי (רמת שכר מינימום) את עיקר הדיון, ה"כאן ועכשיו" של המאבקים בנושאי מוגבלות. השלישית, מבקשת לראות בקצבאות מנגנון של העדפה מתקנת המייצג את אחריות החברה לבידודם הכלכלי של אנשים עם מוגבלויות כחלק מחזון זכויות כולל. הבחירה בין החלופות, כמו גם פיתוח חלופות אחרות, נתונה לכל קוראת וקורא, אך המסר של מאמר זה הוא שבעת הבחירה יש להביא בחשבון את מערך הכוחות החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והפוליטיים המשפיעים על משטר הקצבאות והמושפעים על ידיו, וכן את ניסיון החיים של אנשים עם מוגבלויות המתקיימים מקצבת נכות.