

**מדד התפוקה כחסם בתעסוקת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית
בשוק קפיטליסטי**

אילון ברכפלד

בהנחיית פרופ' נטע זיו

המחקר מבוסס על עבודת גמר לאחר קבלת התואר "מוסמך אוניברסיטה במשפטים" במסגרת השלמת תזה לתואר שני - הפקולטה למשפטים על שם בוכמן - אוניברסיטת תל אביב.



מחקר זה נערך בסיוע מענק מחקר מקרן שלם הקרן לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות 2021

תודה מיוחדת לפרופ' נטע זיו שאמונתה ברעיונות שמתוארים בעבודה זו הובילה לכתיבתם. תודה על ההנחיה והליווי שנעשו במסירות וברגישות.

תודה לפרופ' רועי קרויטנר ולפרופ' מיכאל זכים שלאחר התייעצות עימם נפתחו לי שערים לעולמות שלא הכרתי ואשר בזכותם נכתבו פרקי המבוא שעל בסיסם נרשמו יתר הפרקים.

תודה לידידי הטובים השופטת (בדימוס) נטע רות, עו"ד (רו"ח) לימור אופז-רצון ועו"ד רותם שפירא שהערותיהם הצמיחו עבודה חדשה ומשופרת.

תודה לבת זוגתי דנה ולבנותי אחינעם, תמר, הגר ונעמי היקרות שתמכו ואפשרו את המיזם הזה בשנה המורכבת שחווינו.

5	תמצית	1.
5	תקציר	2.
6	מבוא	3.
8	תקציר מנהלים	4.
10	התמורות שהביא העולם הקפיטליסטי	5.
10	הגדרה של קפיטליזם	5.1
11	רקע היסטורי	5.2
11	תחילת הקפיטליזם והתפתחותו בדורות האחרונים	5.2.1
12	הפריצה הגדולה, השפל והתנודות בעולם הקפיטליסטי	5.2.2
14	אפיוני קפיטליזם בהקשר של תעסוקה, תפוקה ומדידה	5.3
14	שינוי מושג הניהול- מפורדיזם וטיילוריזם לטויוטיזם	2.3.1
16	שינוי מושג הזמן – משיוך פרטי של הזמן, לשיוך אל אחרים	2.3.2
18	שינוי מושג המקום- מפיזור והתכנסות אל מרחב וירטואלי וגלובליזציה..	2.3.3
18	ממפעלים למשרדים ובניינים ואל מקום עבודה וירטואלי	2.3.3.1
19	גלובליזציה והשפעותיה על עולם התעסוקה	2.3.3.2
21	קדמה טכנולוגית וההשפעה על עולם התעסוקה	2.3.3.3
24	השפעות התפיסה הקפיטליסטית בהקשר התעסוקתי	6.
24	הביקורת המרכזית כלפי התפיסה הקפיטליסטית	6.1
26	אי שוויון וחוסר סולידריות והשפעתם התעסוקתית על אנשים עם מוגבלות	6.2
29	מוגבלות וקפיטליזם – התייחסות למודלים השונים	6.3.
30	תמורות במדד התפוקה ובחישוב היעילות התעסוקתית	6.4
30	סוגיית המדידה וחולשותיה כלפי אנשים עם מוגבלות	6.4.1
31	תמורות בחישוב התפוקה והתחדשות מדדי התעסוקה	6.4.2
34	מילות סיכום לנדבך הראשון	6.5
36	סקירת המצב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל	7.
36	אפשרויות תעסוקה שאינן בשוק קפיטליסטי- תעסוקה מוגנת	7.1
36	תיאור המודל	7.1.1
37	התפתחות היסטורית	7.1.2
38	היתרונות והביקורת	7.1.3
39	המצב כיום	7.1.4
41	בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה	7.1.5
44	אפשרויות תעסוקה שאינן יצרניות בשוק הקפיטליסטי- מרכזי יום	7.2
44	תיאור המודל	7.2.1
44	התפתחות היסטורית	7.2.2
45	היתרונות והביקורת	7.2.3
46	המצב כיום	7.2.4
46	בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה	7.2.5

50	אפשרויות לתעסוקה חלקית בשוק קפיטליסטי – תעסוקה נתמכת	7.3
50	תיאור המודל	7.3.1
53	התפתחות היסטורית	7.3.2
54	היתרונות והביקורת	7.3.3
55	המצב כיום	7.3.4
57	בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה	7.3.5
57	מודל תעסוקה בשוק קפיטליסטי - שילוב	7.4
57	תיאור המודל	7.4.1
59	התפתחות היסטורית	7.4.2
59	היתרונות והביקורת	7.4.3
60	המצב כיום	7.4.4
62	בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה	7.4.5
62	מילות סיכום לנדבך השני	7.5
66	סקירת המצב המשפטי בהקשר תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות בישראל	8
66	חוק שוויון- התאמות, הנגשות וייצוג הולם	8.1
66	רקע היסטורי	8.1.1
66	תיאור המסגרת המשפטית	8.1.2
69	בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית	8.1.3
69	ייצוג הולם	8.1.3.1
70	איסור הפליה וחובת ההתאמות	8.1.3.2
72	בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה קפיטליסטית ומדד תפוקה	8.1.4
73	תקנות שכר מינימום מותאם	8.2
73	רקע היסטורי	8.2.1
73	תיאור המסגרת המשפטית	8.2.2
73	בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית	8.2.3
75	בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה קפיטליסטית ומדד תפוקה	8.2.4
76	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109) – "חוק לרון"	8.3
76	רקע היסטורי	8.3.1
76	תיאור המסגרת המשפטית	8.3.2
77	בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית	8.3.3
79	בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה הקפיטליסטית ומדד התפוקה	8.3.4
79	תעסוקה מוגנת	8.4
79	רקע היסטורי	8.4.1
81	תיאור המסגרת המשפטית	8.4.2
87	בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית	8.4.3
88	בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה הקפיטליסטית ומדד תפוקה	8.4.4
93	מילות סיכום לנדבך השלישי	8.5
96	סיכום המלצות ומסקנות	9
96	סיכום	9.1

97	המלצות ומסקנות	9.2
100	ההשלכות היישומיות של המחקר ובעלי העניין בו	9.3
101	ביבליוגרפיה	10

1. תמצית

השתלבות תעסוקתית הינה אחד האתגרים הבולטים עבור אנשים עם מוגבלות בעולם המערבי ובישראל ועבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בפרט. מדד התפוקה הינו חסם מרכזי להעסקת אנשים עם מוגבלות כאשר המדיניות הכלכלית מבוססת על רעיונות קפיטליסטיים, ויוסבר כיצד התפתחות השוק הקפיטליסטי הובילה לכך. התמה העומדת בבסיסה של התיזה הינה, כי שינוי מסגרת הדיון מעיסוק במוגבלות לניתוח כלכלי של מאפייני השוק הקפיטליסטי הוא המפתח לקידום פיתרון שעשוי להביא לשינוי. על מנת להבין את מושג התפוקה והשפעתו של העולם התעסוקתי יש להכיר בגישות הכלכליות שעליהן שוק זה מיוסד. המחקר מבוסס על ניתוח תיאורטי, בחינה משפטית והצעה נורמטיבית להסדר שונה, והוא מיוסד על הכרת רעיונות של כלכלה פוליטית העוסקים בשוק קפיטליסטי, סקירת המצב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל והחלופות השונות העומדות בפני אוכלוסייה זו ובחינת האסדרה המשפטית בישראל של העולם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות.

2. תקציר

השתלבות תעסוקתית הינה אחד האתגרים הבולטים עבור אנשים עם מוגבלות בעולם המערבי ובישראל ועבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בפרט. זאת, חרף המשאבים המוקצים לתיקון המצב, הרגולציה המעודדת שינוי, ולמרות חוסר ההיגיון הכלכלי הכרוך במצב הקיים, כמו גם ההשפעה החיובית שיש להעסקתם של אנשים עם מוגבלות על החברה כולה.

נוכח ההצלחה המוגבלת של מיזמים שנועדו לקדם שילוב של אוכלוסייה זו בשוק התעסוקה, נדרשת העמקה להבנת האתגר התעסוקתי, על רקע מדד התפוקה שהינו אחד המאפיינים הבולטים של השוק הקפיטליסטי. במחקר זה אטען, כי מדד התפוקה הינו חסם מרכזי להעסקת אנשים עם מוגבלות כאשר המדיניות הכלכלית מבוססת על רעיונות קפיטליסטיים, ויוסבר כיצד התפתחות השוק הקפיטליסטי הובילה לכך.

מרבית המחקרים העוסקים בסוגייה זו אינם מבוססים על ניתוח המבנה הכלכלי והפוליטי של שוק העבודה, ומתמקדים בעיקר בתיאור המצב, ובהצעות לשינוי. מחקר זה, המבוסס על ניתוח כלכלי ועל הבנת השווקים הקפיטליסטיים, עשוי להוביל להבנה של האתגר המורכב, ובכך לקדם ולסמן את הדרך לתיקונו. התמה העומדת בבסיסה של התיזה הינה, כי שינוי מסגרת הדיון מעיסוק במוגבלות לניתוח כלכלי של מאפייני השוק הקפיטליסטי הוא המפתח לקידום פיתרון שעשוי להביא לשינוי. על מנת להבין את מושג התפוקה והשפעתו של העולם התעסוקתי יש להכיר בגישות הכלכליות שעליהן שוק זה מיוסד.

המחקר מבוסס על ניתוח תיאורטי, בחינה משפטית והצעה נורמטיבית להסדר שונה, והוא מיוסד על הכרת רעיונות של כלכלה פוליטית העוסקים בשוק קפיטליסטי, סקירת המצב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל והחלופות השונות העומדות בפני אוכלוסייה זו ובחינת האסדרה המשפטית בישראל של העולם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות.

המסקנה שמתבררת במחקר זה הינה שנדרש תיקון מהותי לתבנית הכוללת ממדים חדשים הקובעים את מעמד העובד, לרבות עדכון של מדד התפוקה בהתאם לסוגי המשרות המצויות כיום בשוק הקפיטליסטי ואופיין. כאשר החברה תהיה ערה לחשיבות הרבה שיש בשילוב של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשוק הקפיטליסטי, לרבות התרומה הכלכלית שאוכלוסייה זו מעניקה, המדיניות כלפיה תשתנה לטובה. כיום הפסיקה בישראל מדגישה עלויות אל מול תמורה כרכיב מרכזי, ומצביעה על קושי בהגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות בשוק קפיטליסטי כאשר תפוקתם מופחתת, אך גישה זו נובעת מהתייחסות מיושנת למונח "תפוקה", ויש לקוות שהחקיקה והפסיקה יותאמו בהדרגה לעדכון משמעותי של המונח "תפוקה" אם וכאשר יעשה עדכון לכך בשוק עצמו.

השתלבות תעסוקתית הינה אחד האתגרים הבולטים עבור אנשים עם מוגבלות בעולם המערבי בכלל ובישראל בפרט.¹ זאת, חרף המשאבים המוקצים לתיקון המצב,² רגולציה המעודדת שינוי, חוסר ההיגיון הכלכלי הכרוך במצב הקיים,³ וההשפעה החיובית שיש להעסקתם של אנשים עם מוגבלות על עסקים ועל החברה כולה.⁴

מציאות זו נכונה שבעתיים עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. עבורם לא רק שמימוש האפשרות לתעסוקה הינה אחד האתגרים הגדולים ביותר, אלא שתעסוקה ממלאת עבורם תפקיד מרכזי באיכות החיים האישית והמשפחתית.⁵

מחקרים שנעשו בעבר מלמדים כי רובם המכריע של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בגיל העבודה, אשר מתגוררים בבית הוריהם, אינם משולבים במסגרת תעסוקה מוסדרת, ושיעור האבטלה בקרבם גבוה פי כמה משיעור המובטלים באוכלוסייה הכללית, וגבוה משמעותית מאחוז האנשים אשר מוגדרים כסובלים ממוגבלות חמורה.⁶ לפיכך עבור אוכלוסייה זו נדרשת התייחסות ייחודית, ובפרט כאשר מדובר על אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בתוך מגזרי מיעוטים כמו למשל המגזר הערבי.⁷

נוכח ההצלחה המוגבלת של מיזמים שנועדו לקדם שילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה, נדרשת העמקה להבנת האתגר התעסוקתי, על רקע מדד התפוקה שהינו אחד המאפיינים הבולטים של השוק הקפיטליסטי. במחקר זה אטען, כי מדד התפוקה, כנגזרת של מדיניות כלכלית מבוססת על אדנים קפיטליסטיים, הינו חסם מרכזי להעסקת אנשים עם מוגבלות, ויוסבר כיצד התפתחות השוק הקפיטליסטי הובילה לכך.⁸

מרבית המחקרים העוסקים בסוגייה זו אינם מבוססים על ניתוח המבנה הכלכלי והפוליטי של שוק העבודה, ומתמקדים בעיקר בתיאור המצב, ובהצעות לשינוי. מחקר זה, המבוסס על ניתוח כלכלי ועל הבנת השווקים הקפיטליסטיים, עשוי להוביל להבנה של האתגר המורכב, ובכך לקדם ולסמן את הדרך לתיקונו. התמה העומדת בבסיסה של התיזה הינה, כי שינוי מסגרת הדיון מעיסוק במוגבלות לניתוח כלכלי של מאפייני השוק הקפיטליסטי הוא המפתח לקידום פתרון שעשוי להביא לשינוי.⁹

על מנת להבין את מושג התפוקה והשפעתו של העולם התעסוקתי יש להכיר בגישות הכלכליות שעליהן שוק זה מיוסד.

גישה כלכלית אחת היא, ששוק קפיטליסטי יוצר בטבעיות איזונים כך שכל אדם מוצא את המקום הראוי לו, והתערבות ממשלתית עלולה לפגוע בטבעיות זו.¹⁰ אולם, גם גישה זו מכירה בקיומם של כשלי שוק שמחייבים התערבות, ובכך שלמדינה

¹ הקושי להשתלב בתעסוקה מתבטא, בין השאר, באחוזי אבטלה גבוהים ביחס לאוכלוסייה הכללית, מצב שמחמיר בעיתות משבר. כך למשל, המשבר הכלכלי של שנת 2008 הוביל לפגיעה חמורה באוכלוסייה זו בספרד, ורבים נפלטו משוק העבודה. ראו Marco Garrido-Cumbrera, Jorge Chacón, *Assessing the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Labor Force, Employment, and Wages of Persons with Disabilities* in J DISABIL POL STUD (2018); 76% מקרב האנשים עם מוגבלות בישראל הכשירים לשיקום תעסוקתי אינם זוכים לשירותים אלה, ומשכך מתקשים להשתלב. חרף חומרת המצב, ההתקדמות בתחום בשנים האחרונות מצומצמת ואיטית. ראו: מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה**, דוח שנתי 64 התשע"ד 138 (2014). <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/248.aspx> (להלן: "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה").

² כך למשל מתוארת המציאות באירלנד, למרות המשאבים שהושקעו והשינויים שנעשו מבחינת הגישה. ראו Charlotte May-Simera, *Is the Irish Comprehensive Employment Strategy Fit for Purpose in Promoting the Employment of People with Intellectual Disabilities in the Open Labor Market? A Discussion Using Evidence from the National Intellectual Disability Database*, available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jppi.12259>.

³ **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 140. בנוסף, ראו מחקרים מהארץ ומהעולם לגבי יתרונות ישירים (למשל בהיותם יעילים, נאמנים למקום העבודה, העדירות נמוכות ושיעורי תחלופה נמוכים ושילובם תורם להגדלת הפרודוקטיביות) ועקיפים (למשל: שיפור תדמיתי, שיפור באווירה במקום העבודה ושיפור ביחסי העבודה מול כלל העובדים). ראו למשל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה **דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות** 22 (2013) <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>.

⁴ מעסיקים זיהו יתרונות רבים בשילוב עובדים עם מוגבלות, בין היתר יעילות של העובדים, אמינות, נוכחות עקבית בעבודה, שיעורי תחלופה נמוכים, מסירות, עבודה באיכות גבוהה, כנות ומוטיבציה גבוהה. זאת ועוד, החשיבות הרבה שבחשיפת המעסיקים לאיכות עבודתם של עובדים עם מוגבלות וליתרונות הרבים שבהעסקתם, כאמצעי לפיתוח עמדות חיוביות שבתורן עשויות לעודד קליטה וקידום של עובדים עם מוגבלות במקום העבודה. ראו למשל מיכל אלפסי-הנלי "שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, מודלים היסטוריים, נקודות מפנה, מגמות ונתונים" **מחקר וכלכלה משרד הכלכלה** 39, 34 (2015) <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X12975.pdf>.

⁵ רן נוימן "לראות אדם - תמיכות במסע החיים של מוגבלים עם מוגבלות" **כפר תקווה** 395 (2021).

⁶ ראו למשל: שלום בוקניק "חורים" ברצף התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בישראל" **אקים ישראל** (2012) https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_6392_1386262654.pdf.

⁷ ראו למשל: חיאד אבו עסבה "בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית ערבים בשוק העבודה: עמדות, חסמים ומה שביניהם" **מכללת אלקאסמי, בקה אלגרייה מרכז המחקר למדעי חינוך וחברה** (2016) https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3862_1470218195.pdf.

⁸ למשל אחת האפשרויות לתיקון כרוכה בחזרה למצב הקדום שבו כל אדם שמעוניין לעבוד ייבחן בצורה ייחודית בהתאם ליכולותיו, ובהתאם תאותר עבורו משרה ראויה. ראו למשל: William Julius Wilson, *When work disappears- The world of the new urban poor*, KNOPF 151 (1996).

⁹ ראו למשל המאמר לגבי framing כמרכיב חיוני ביצירת שינוי: Sonya J. Jones, Jason D. Craig, Nicholas Younginer, Olivia Whitt, Casey, *Strategies to Eliminate Child Hunger*, **Childers, Carrie Draper, How Cultural Frames Guide Strategies to Eliminate Child Hunger**, ראו פרסום ב: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10875549.2019.1693130>.

¹⁰ כך למשל, החשש מפני העלאת שכר המינימום שתגרום לפיטורי המונים או לסגירת מפעלים מוגנים במקרה של אנשים עם מוגבלות.

יש תפקיד מרכזי בגיבוש אמצעים כלכליים ומשפטיים שבאמצעותם יקודמו ערכים שהמדינה מעוניינת בקידום. מאליו יובן, כי קיימת חשיבות רבה לבחירת הגוף או הרשות אשר לה יש להקנות סמכויות בתחום זה.¹¹

גישות כלכליות אחרות מבוססות על הטענה לפיה הקפיטליזם פוגע באלו שהינם חסרי אמצעי ייצור. אמנם לגישה תחרותית, אשר מהווה אחד מיסודות הקפיטליזם, פוטנציאל טרנספורמטיבי למיגור הדיכוי של אנשים עם מוגבלות מאחר שלכאורה כל אדם מסוגל להתקדם בהתאם לכישוריו, ולכאורה יש לכל האחד הזדמנות לעשות שינוי במעמדו ובמצבו. אולם, במבחן התוצאה, התחרות במקרים רבים משמרת את שרשרת הדיכוי ואינה מאפשרת זאת.¹² מכאן צמחה הטענה לפיה אין בכוחו של משטר קפיטליסטי להגן על זכויות אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובוודאי שאין בו את הרכיבים הנדרשים לשילוב אוכלוסייה זו.¹³ היות שתחרות מבוססת לרוב על מדידת התפוקה של העובד, וכן על השוואה בין העובדים, היא יוצרת פערי מעמדות.

יתכן שבעידן הטכנולוגי ובמדינות שהתעסוקה מכוונת לתחומים טכנולוגיים, מבין סוגי המוגבלויות, המידור כלפי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית חמור אף יותר. מוגבלות פיסיות למשל, שהיו בעבר חסם משמעותי לתעסוקה, בעידן הטכנולוגי אינם מהווים בהכרח חסם שכן יש פתרונות טכנולוגיים שמנטרלים את הפער. לעומת זאת, עידן זה לכאורה אינו מקנה הזדמנות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, והוא מונע מהם השתלבות במרחב שלם של תעסוקה ומשרות רבות המבוססות על יכולת אינטלקטואלית ספציפית. משרות אלו נפוצות כיום במדינות מתקדמות, ובפרט בישראל. מאידך, במדינות מתקדמות יתכן שאין די עובדים שיהיו מעוניינים במשרות שכוללות עבודות כפיים, ולכן יתכן שיהיה להם ביקוש ושכרם יעלה.

הייחודיות של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית לעומת אנשים עם מוגבלויות אחרות נובע בין השאר מכך שהאתגר המרכזי בחייהם אינו נגזר רק מן המוגבלות עצמה אלא מתקשר אל חוסר הביטחון ביכולת האישית ומתלות מתמשכת באחרים. פעמים רבות ההתמקדות אצל אוכלוסייה זו היא במאמץ לסייע להתגבר על המגבלה ולתפקד באופן "נורמטיבי". כפועל יוצא, ההתנהלות של מבוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית מתאפיינת בביטול עצמי ובהפנמת התפיסה של הזדקקות תמידית לאחר.¹⁴ זאת ועוד, לרוב מסוגלותם של אנשים אלו להגיע להישגים גבוהה לעין ערוך מההשערה של אנשי המקצוע כלפיהם.¹⁵ אמנם רבים מהמלווים מסייעים להביא לשינוי באורחות חיי האנשים ולהביאם למימוש חיים משמעותיים אך השפעת עמדות חברתיות מפלות המדגישות את החריגות מעוותות את תפיסת המסוגלות, ודרכם הייחודית של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית אינה נכללת בתוך גבולות הנורמה. משכך, קיים קושי במציאת האיזון שבין ההגנה עליהם ו"ניהול סיכונים" לבין הרצון לעודד בחירה ומימוש עצמי.¹⁶

מאידך, קיימים כישורים רבים שעשויים לתרום לקידום הרווחה והם נרכשים ולא מולדים, ולפיכך ניתן ללמדם ולפתחם.¹⁷ היכולת הקוגניטיבית ורמת האינטליגנציה של אוכלוסייה זו עשויה להתפתח גם בתקופת הברורות, ותיווך של אחרים עשוי לסייע בכך.¹⁸ כך למשל במיזמים ששילבו אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית באקדמיה הוכח שלאחר סיום לימודיהם פחת הצורך בשירותי סיוע קהילתיים, ואנשים מצאו משרות הולמות ופיתחו ציפיות גבוהות לחיים משמעותיים בעתיד.¹⁹ לפיכך, הישגותם במסגרת שאינה עוסקת בפיתוח היכולת מתוך הנחה שלא ניתן לקדם גורמת נזק ומקבעת במידה רבה את מצבם, ובכך נמנעת התפתחותם והתקדמותם.

¹¹ ד"ר אסא מרון "הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל" **ביטחון סוציאלי** 71 (2012) https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon90/Documents/12-asa.pdf. בתעסוקה מוגנת כדוגמא, למשרד הרווחה ולעמותות צרכים שמונעים, לעיתים בצורה מכוונת, את השינוי הנחוץ למיגור ההפרדה.

¹² P. Abberley, *The concept of oppression and the development of a social theory of disability*, DISABILITYHANDICAP & SOCIETY (1987), זמין ב: https://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Textos_discapacidad/00_Aberley.pdf.

¹³ Michael J. Oliver, *Capitalism, Disability and Ideology, A Materialist Critique of the Normalization Principle*, U. OF GREENWICH. London, England. Available at: https://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Textos_discapacidad/00_Oliver.

¹⁴ רן נוימן "לראות אדם- תמיכות במסע החיים של מבוגרים עם מוגבלות" **כפר תקווה** 103 (2021).

¹⁵ שם, בעמ' 389.

¹⁶ שם, בעמ' 108.

¹⁷ שם, בעמ' 214.

¹⁸ שם, בעמ' 263-264.

¹⁹ שם, בעמ' 260.

במסגרת התיזה אטען כי מדד תפוקה, שהוא מאפיין בולט בשוק הקפיטליסטי, קשור באופן הדוק לאתגר התעסוקתי עבור אוכלוסיות מוחלשות, וגרם לאנשים עם מוגבלות, ובפרט עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, להידחק אל שולי התעסוקה או לאבטלה.²⁰ ניתוח הקשר הזה מצריך הכרה של הרקע ההיסטורי, הבנת המבנה הכלכלי בהקשר של אוכלוסיות מוחלשות, והעמקה במאפיינים הייחודיים של אנשים עם מוגבלות בהקשר למדד התפוקה ושוק קפיטליסטי.

4. תקציר מנהלים

המחקר מבוסס על ניתוח משפטי-תיאורטי והצעה נורמטיבית להסדר שונה, המבוסס על שלושה נדבכים:

הנדבך הראשון יעסוק ברעיונות של כלכלה פוליטית העוסקים בשוק קפיטליסטי, ויבחן את הנחות היסוד שלפיהן פועל שוק זה, בהתבסס על גישות שונות כמו אלה של מרקס,²¹ קיינס²² וכלכלנים מודרניים.²³ אתמקד במידת היצרנות הקובעת את מעמד העובד בשוק זה, ובתפיסה שלפיה מוגבלות איננה עומדת בקנה אחד עם עבודה.²⁴ אשרטט את הביקורת על הנחות אלה, תוך סקירת דעות של הוגים וכלכלנים,²⁵ ואפרט מנגנונים בשוק קפיטליסטי המונעים שילוב של אוכלוסיות מוחלשות בתוכו.²⁶

הנדבך השני יסקור את המצב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל, ואת החלופות השונות העומדות בפני אוכלוסייה זו. כמו כן, תיבחן ההתאמה בין מצב זה לגישה הקפיטליסטית הקובעת את מעמד המועסק לפי תפוקתו. אעמיק בשאלה כיצד ניתן לאזן בין אחריות המדינה ומשאביה מול הצורך להטיל חובות על שחקני שוק במגזר הציבורי והפרטי, כדי להביא לשילוב מקסימלי של אוכלוסיות מוחלשות בשוק הקפיטליסטי, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.²⁷ יתכן, כי המסקנה שתגבש תהיה, למשל, שעל המדינה ליטול את האחריות מגופים שנכשלים בפעילותם, כדי להתוות מדיניות אחרת.²⁸

הנדבך השלישי יתאר את האסדרה המשפטית של תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל; ייבחן שינויי חקיקה שנועדו לתקן כשלים בשוק הקפיטליסטי ביחס לאוכלוסיות מוחלשות;²⁹ תוצג גם עמדת המפקקים בתרומה החיובית שעשויה להיות לרגולציה,³⁰ ותיבחן ההסדרה מול אמות המידה הקפיטליסטיות. תיבחן מידת הציות של הרגולציה המסדירה את הסוגיה להגיון הקפיטליסטי. כלומר, האם המחוקק מצליח ליישם רק "תיקונים ידיוותיים", באופן המותאם ליצירת הישגים כלכליים במובן הקפיטליסטי היות שזו המדיניות שהממשל מעוניין לקדם. אפשרות אחרת הינה שהרגולציה מצליחה לאתגר

Jihye Jeon, *Political and Economic Transition of People with Disabilities Related to Globalization*, 8(9) WORLD ACADEMY OF SCIENCE ENGINEERING AND TECHNOLOGY INT'L J. OF SOCIAL, BEHAVIORAL, EDUCATIONAL, ECON., BUS. AND INDUSTRIAL ENGINEERING (2014), Available also at: <https://pdfs.semanticscholar.org/2fb5/cded4735538577ed52415d3a6782d8ce7a0b.pdf>

²¹ מנקודת מבטה של האסכולה המרקסיסטית הפתרון איננו תיקון שוק באמצעות התערבות ממשלתית, שכן שוק שיפעל בחופשיות יביא להיווצרות של ניצול ועימות מעמדי.

²² בעלי עמדות קיינסיאניות גורסים כי בשוק קפיטליסטי כשלים מובנים, ולכן נדרשת התערבות ממשלתית שתוביל לצמיחה.

²³ PETER TEMIN, *THE VANISHING MIDDLE CLASS: THE GROWTH OF A DUAL ECONOMY* (1954)

²⁴ הנחה זו מקבלת חיזוק ממדיניות ממשלתית, למשל מניע או צמצום קצבאות למי ששכרו מעל סכום מסוים, היוצרת הפרדה בין עבודה למגבלה במובן זה שברגע שאדם עובד מגבלותיו וצרכיו הייחודיים אינם עניינו של השלטון.

²⁵ מרקס סבר שבעולם קפיטליסטי מתקיים ניכור בין מרכיבי העבודה השונים (בין העובדים ובינם לתוצרים). כך הסדר הקפיטליסטי אינו משפיע רק על קיומנו החומרי, אלא גם קובע במידה רבה את עולמנו הרעיוני, התרבותי והפוליטי. ראו למשל: נועה אסטרייכר, ה מה כתבו קרל מרקס, ברברה ארנרייך ואליזבת אנדרסון על עולם העבודה; הארץ, 16.05.2019. ראה פרסום ב: https://www.haaretz.co.il/literature/fivebooks/premium-1.7231454?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native. ישנם גם קבוצות שונות הפועלות למען תיקון הסדר הכלכלי הקיים כמו המושל קבוצת "שגשוג מכיל" (inclusive prosperity) הפועלת לצמצום הפערים. ראו למשל גבריאל זוקמן, גלגלה בעידן שאחרי הניאו ליברליזם, לערוץ 19.08.19. ראו פרסום ב: https://www.haaretz.co.il/2019/08/09/1.7231454?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native. כלכלה-בעידן-שאחרי-הניאו-ליברליזם.

²⁶ כך למשל, אוכלוסייה של עולי אתיופיה שהופרדה בין השאר בדיוור ובהשכלה באופן שנוצרו פערים נמדדת בתפוקה. זאת, כתוצאה מכך שאוכלוסייה זו מופנית ומוסללת בשיטתיות לעבודות פשוטות, למרות כישורים ייחודיים שאינם מקבלים ביטוי במועד ההשמה לתעסוקה. ראו למשל: נירית בן ארי "האם הפרדה היא הדרך היחידה לקדם אפליה מתקנת?" הארץ (16.08.2015) <https://www.haaretz.co.il/literature/study/premium-1.2703655?fbclid=IwAR1u-bH2vIgwPWgDWYzT48tpBVhbmGya6GedodB2unWbFvQFRa2Rgr2xrKk>. ראו גם: יצחק בנבגי "שוויון וכבוד כאידיאלים מתחרים השופטת דורנר בעניין אליס מילר" מחקרי משפט כב 451 (תשס"ה-תשס"ו). ההפרדה מתחילה כבר מגילאים צעירים. ראו למשל: רנה ברנר, "ניסים אבישר" מורים וגננות יוצאי אתיופיה במערכת החינוך: סיפורו של תתייצוג מתמשך" 67 גילוי דעת, 12, 92-63. של הוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנושא שילוב תלמידים ממוצא אתיופי במערכת החינוך, (16.05.2017) <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Children/News/pages/165217.aspx>.

²⁷ אפילו ביחס לנשים יש משמעות לתפוקה. ראו למשל: Tamar Kricheli-Katz, *Choice, Discrimination and the Motherhood Penalties*, 46 L. & S. 557 (2012). The labor force participation rate of women and the representation of women in professional occupations may be correlated with the success of women in the labor force and with their productivity.

²⁸ ד"ר אסא מרון "הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל" ביטחון סוציאלי 71 (2012).
²⁹ למשל רגולציה המונעת אפליה בקבלה לעבודה. ראו למשל באשר לאנשים מבוגרים: שרון מרגליות "הבחנה, אפליה וגיל - משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה" משפטים (לב) 131 (2002) <https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2018-01> (2002).
³⁰ בין השאר, מן הטעם שקובעי הדין נסמכים על בעלי עניין, שהם בד"כ המעסיקים. ראו למשל: גיא מונדלק "האם דיני איסור האפליה בעבודה עושים את העבודה?" האם המשפט חשוב? 223 (2010) <http://din-online.info/pdf/mht5-10.pdf>.

את הבסיס הקפיטליסטי שעליו מושתתת הכלכלה הישראלית. ישראל הינה מחד בעלת מאפיינים קפיטליסטים, אך נשענת על אדנים סוציאליסטים, ואפילו מרקסיסטים, ונעה בין קצבות אלו. בתוך המאבק שבין כוחות השוק השונים וארגונים אזרחיים נבחרה הכנסת מייצגים עמדות מגוונות, ולכן גם החקיקה נותנת לעמדות סותרות ביטוי מסוים. בתוך כך, יוצגו וינותחו דברי חקיקה ופסקי דין שנועדו לקדם שילוב³¹ בפרדיגמה הכלכלית הנהוגה בישראל המיוסדת על תחרות ושוק קפיטליסטי.³² באמצעות ניתוח זה, תשורטט המסגרת הרגולטורית, שעשויה לתמוך במי שמעוניין להשתלב בתעסוקה בשוק קפיטליסטי, ועליו להתמודד עם האפיונים הייחודיים של שוק זה.³³

מבחינת התנהלותה הלכה למעשה, הייתה ישראל מעין מדינה קפיטליסטית עוד קודם שהונהגה בה "כלכלת שוק". בשנות ה-60 החלו שתי מגמות: מגמה של המשך השליטה בכלכלה באמצעות מדיניות של בעלות, פיקוח והקצאה, ומגמה של צמצום שליטת המדינה והרחבת חופש הפעולה של הסקטור הפרטי. שנות ה-80 וה-90 הן עדות ניצחת לניצחונה של המגמה השנייה - כלכלת השוק נעשתה דומיננטית בישראל.³⁴ כלכלת ישראל כיום היא בעלת מאפיינים קפיטליסטיים חזקים, הבאים לביטוי בתהליכי ההפרטה המואצים, באי-השוויון בהכנסה ועוד.³⁵ תמורות אלו כפי שיתוארו בהרחבה בהמשך³⁶ מעמידות את מדינת ישראל במובהק עם קבוצת המדינות הקפיטליסטיות, ומסקנות התזה אמנם רלוונטיות למדינות רבות אך יתמקדו בכלכלה הישראלית, ובתעסוקה של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בישראל.

המסקנה אליה אגיע בסופו של מחקר זה, הינה כי נדרש תיקון מהותי לתבנית הקובעת את מעמד העובד, לרבות עדכון של מדד התפוקה בהתאם לסוגי המשרות המצויות כיום בשוק הקפיטליסטי ואופיין. רק כך אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית יצליחו להשתלב בשוק הקפיטליסטי הישראלי. יש להניח, שבמידה והחברה הישראלית תהיה ערה לחשיבות הרבה שיש בשילוב של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשוק הקפיטליסטי, לרבות התרומה הכלכלית שאוכלוסייה זו מעניקה, המדיניות כלפיה תשתנה לטובה. כיום הפסיקה בישראל מדגישה עלויות אל מול תמורה כרכיב מרכזי, ומצביעה על קושי בהגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות בשוק קפיטליסטי כאשר תפוקתם מופחתת,³⁷ אך גישה זו נובעת מהתייחסות מיושנת למונח "תפוקה", ויש לקוות שהחקיקה והפסיקה יותאמו בהדרגה לעדכון משמעותי של המונח "תפוקה" אם וכאשר השוק הקפיטליסטי עצמו יעשה עדכון, וישכלל עבור כולם את מערכת קביעת התפוקה של עובדים באשר הם. ממילא מעמדם התעסוקתי של עובדים מקרב האוכלוסיות המוחלשות, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, ישתפר לעין שיעור.

³¹ למשל בג"צ 6069/10 רמי מחמלי – שירות בתי הסוהר (08.05.2014), ע"ע (ארצי) 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נ' מיכאל חנשוילי (18.10.2016), ע"ע (ארצי) 34784-10-16 תרכובות ברום בע"מ נ' יהודית בורוכוב (18.10.2015), עב"ל (ארצי) 12705-11-12 אליהו עילם נ' המוסד לביטוח לאומי (14.07.2013).

³² מה שמכונה "פתרונות מבוססי שוק". להבדיל מפתרונות "מחליפי שוק" הקוראים לשנות את השיטה ולא לפעול בתוכה.
³³ שגית מור "עשרים שנה לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: קווים לדמותה של מהפכה משפטית בהתהוות "משפט וממשל כ 267 (2019).
³⁴ אמיר בן פורת "זה מה שהיה: קפיטליזם, סחורה ואישוויון" עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל 7 (1997).
³⁵ ישראל עברה מהפך: בשנות ה-60 תוארה כמדינה השוויונית ביותר בגוש הלא קומוניסטי, וכיום מצויה בדירוגי אי-השוויון צמוד לארצות הברית הלא שוויונית. חוקרים מתארים תהליך זה כמעבר מכלכלה המאופיינת במעורבות ממשלתית גבוהה לכלכלת שוק המחזיקה באתוס ליברלי ומאופיינת בירידה בהוצאות ממשלתיות ובהפרטה. דרור וולטר "מדינה או שוק? על (אי-)המשמעות של עמדות הציבור הישראלי-יהודי כלפי קפיטליזם וסוציאליזם כשיטה הכלכלית המועדפת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011) <https://www.idi.org.il/media/6115> pdf/מדינה-או-שוק.

³⁶ ראו להלן, בפרק "מוגבלות וקפיטליזם".
³⁷ פס"ד אלו הפועלים ליישום החוק מבחינה מהותית, מצדיקים התאמות כאשר אין הנטל הכרוך בכך גבוה מול התועלת הכלכלית. הדרך בה הגדיר המחוקק את סייג ה"נטל הכבד מדי", מלמדת כי נקודת המוצא של החוק, שמעסיקים יחויבו ליטול על עצמם "נטל" מסוים, ואף "נטל כבד" כל עוד אינו כבד "מדי", לצורך השגת תכלית החוק. ע"ע (ארצי) 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נ' מיכאל חנשוילי (18.10.16).

באמצעות הגדרת המושג קפיטליזם ומאפייני הכלכלה הקפיטליסטית הקשורים לעולם התעסוקתי ניתן להניח את התשתית ההכרחית להבנת העולם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בתוך מרחב השוק התחרותי. כמו כן, על ידי אפיון תופעות שהתפתחו בד בבד עם התפשטות כלכלת השוק, כמו למשל תופעת הגלובליזציה שהפכה למוטיב משמעותי בכלכלה העולמית, ניתן להבין כיצד האפיונים הללו החמירו את המצב התעסוקתי עבור אוכלוסיות מסוימות, ובפרט עבור אנשים עם מוגבלות.

אחת ההגדרות הנפוצות קובעת כי קפיטליזם הינה מערכת שבה ההון (הקפיטל) מצוי בבעלות פרטית, והמערכת מבוססת על זכות הקניין המקנה למעמד הקפיטליסטי זכות לנהל את ההון בחופשיות למטרות רווח.³⁸ במערכת קפיטליסטית מיוצרות ומוחלפות סחורות במטרה לצבור רווח, שחלקו מושקע על מנת ליצור את התנאים לצבירת רווח עתידי.³⁹ קפיטליזם הוא צורה מסוימת של שאיבת עודף הערך, הנעשית באמצעות מנגנון של שוק וריכוז ההון אצל קבוצה מצומצמת ומלבדם נוצרים מעמדות נוספים או לחלקי מעמדות. מאפיינים נוספים של הקפיטליזם הם ההפרטה של אמצעי הייצור, ו'הכללת הסחורה' (commodity generalized), שהינו אחד המאפיינים הייחודיים של המשטר הקפיטליסטי, ומשמעותו שכמעט כל דבר הוא בחזקת סחורה או סחורה בכוח.⁴⁰ ייצור סחורות מבוסס על עבודה בתמורה לשכר (אין בבעלות העובד הון, אמצעי ייצור או מוצרים) תוך הפקת ערך מצד היצרן מן ההפרש שבין התגמול לעובד לבין ערך הסחורה המיוצרת.⁴¹ כלומר, לכאורה זכות הקניין מאפשרת הן למעסיק חופשיות בפעולות שנוקט לשם צבירת ההון, והן לעובד בעצם בחירתו לעבוד ובכמות העבודה.

הרציונל המונח בבסיס הקפיטליזם מופיע אצל אדם סמית בספרו "עושר העמים", שבו מתוארת התפתחות הכלכלה הקפיטליסטית, הסיבות להצדקתה בהיבט המוסרי וראייתה כדרך לשיפור רווחה חברתית. סמית היה לאחד המעצבים הבולטים של התפישה האינדיבידואליסטית, בכך שהחשיב את כוחה של היוזמה הפרטית, והדגיש את חשיבותה של הפעילות החופשית של הפרט בכלכלה,⁴² מתוך תפיסה שכל התערבות מקטינה את עושר העמים ומאיימת על הצמיחה.⁴³ לדידו, הכוח המתמרץ והמווסת את הפעילות הכלכלית של החברה האנושית הינו תועלת הפרט, ובכך שאדם מבקש את טובת עצמו, מקדם בצורה מיטבית את טובת החברה.⁴⁴ עם זאת, הפרטים שמהם מורכבת החברה קשורים זה בזה, ופעילותם הכלכלית מחייבת שיתוף פעולה באמצעות "חלוקת עבודה" ונטייה להחלפת מוצרים, ולכן, "יד סמויה" מוליכה את פעולת האדם האנוכי לפעול במשותף לטובת האינטרס הכללי.⁴⁵ לפי הרציונל הזה, דווקא המבנה הקפיטליסטי יכול ליצור מערכת הוגנת של חלוקה חברתית. זאת, בשל קיומו של מכניזם שוק שבו נפגשים כישורים ויכולות, שהם בחזקת סחורות, הנמדדים רק לפי ערכם המיוצג בערך החליפין שלהם. אין בו מקום, למשל, להפליה כלכלית על רקע עדתי, דתי, לאומי או כל מאפיין תרבותי או אידיאולוגי, שהוא 'אקסוגני' לכלכלה קפיטליסטית. למרות זאת, מתברר, שעיוותי הקפיטליזם הם בעצם חלק בלתי נפרד ממנו, משום שהם הייצוג הגלוי של ניגודים מבניים שאין להם פתרון אמיתי בשיטה זו.⁴⁶

מאחר שפעילות כלכלית נקבעת בצורה קבוצתית לפי אינטרס משותף,⁴⁷ הצורך האישי של היחיד או הפרטים המרכיבים את הקבוצה מאבד מערכו, בהתאם להשקפת העולם שנועדה לשרת את הקבוצה.⁴⁸ כלומר, יתכן שיש עובדים רבים שמציאות זו נוחה עבורם, היות שהתגמול שניתן מספק את צרכיהם, אך אחרים עלולים להיות מנוצלים ונשלטים כשם שהיו נתינים נשלטים בימי הביניים. זאת מכיוון שהאינטרס הקבוצתי הוא שקובע את גורלם תוך יצירת אשליה שכניסתם לחוזה עם

³⁸ Zimbalist, Sherman and Brown, Andrew, Howard J. and Stuart, **Comparing Economic Systems: A Political-Economic Approach**, Harcourt College Pub. (1988) pp. 6–7. See also: Rosser, Mariana V.; Rosser, J Barkley, **Comparative Economics in a Transforming World Economy**, MIT Press. (2003), p. 7.

³⁹ פרנץ ברודל, **הדינמיקה של הקפיטליזם**, ליבדו, (2005), 58.

⁴⁰ אמיר בן פורת, **זה מה שהיה: קפיטליזם, סחורה ואישוויון**, מתוך: עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, כרך 7 (1997). ראו פרסום גם ב: <https://in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/7/14.pdf>.

⁴¹ Chris Jenks, **Core Sociological Dichotomies**, London; Thousand Oaks, CA; New Delhi. Sage. p. 383.

⁴² נחום תאודור גרוס, **שוק חופשי מול שוק מודרך**, מחשבות 46 (1977). ראו פרסום גם ב: <https://thinkil.co.il/texts/m046p034-039/>.

⁴³ אדם סמית באספקלריה של ימינו 64.

⁴⁴ קפיטליזם וחירות 124.

⁴⁵ אדם סמית, **עושר העמים**, מבוא מאת ברקאי, מוסד ביאליק (1996) (להלן: "עושר העמים"), 17-18.

⁴⁶ אמיר בן פורת, **זה מה שהיה: קפיטליזם, סחורה ואישוויון**, מתוך: עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, כרך 7 (1997). ראו פרסום גם ב: <https://in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/7/14.pdf>.

⁴⁷ ולא כפי שנטען על ידי קפיטליסטים שכל אדם פועל בחופשיות רק לפי האינטרס שלו.

⁴⁸ תרבות הקפיטליזם, 19.

הקפיטליסט נעשית מתוך בחירה חופשית.⁴⁹ למשל, לעיתים על מנת לאפשר תגמול ראוי, על העובד לקצר את זמן העבודה הדרוש לייצור סחורה אך יומו אינו מתקצר בכך, והוא נדרש להמשיך לייצר רווחים מוגברים עבור מעסיקו.⁵⁰

יוצא, שהאתגר של הקפיטליזם הוא ההתמדה האובססיבית בצבירת הון, המבוסס על מנגנון אשר לעולם אינו "קופא על שמריו".⁵¹ זאת, בין השאר, מכיוון שהתחרות כופה על בעלי ההון לבצע שינויים תכופים באמצעי הייצור על מנת להבטיח את הגידול ברווחיות ולעמוד איתנים מול המתחרים. יש הסבורים כי תחרות זו משמשת כמנוע המאיץ את הדחף לצבירת הון תוך הפסקת השימוש באמצעי ייצור לא יעילים או העברתם למדינות בהן הייצור מלכתחילה פחות יעיל, ופגיעה בצרכי האדם ואיתני הטבע.⁵² בניגוד למשק הפיאודלי שקדם לו, המאפיין המרכזי של המשק הקפיטליסטי הוא ייצור שמטרתו הפקת רווח ולא ייצור המכוון לסיפוק צרכים בסיסיים ותו לא. צורת החשיבה שהתפתחה מכך, שינתה זירות נוספות, לרבות צורות האומנות ושיטות להפצת רעיונות, ולכן הייתה לקפיטליזם השפעה רחבה על החברה ועל התפיסות שרווחו בה.⁵³

אתגר נוסף העומד בפני הקפיטליזם – הוא המסורתיות. יש הטוענים כי יריבה העיקרי של רוח הקפיטליזם הוא הנוהג שניתן לכוונתו מסורתיות, מול קביעתו של מרקס כי כל שינוי בעולם, הוא חומרי מעיקרו. לאור הקשר ההדוק בין אמונותיה של קהילה ותפיסותיה התרבותיות והדתיות למבנה הכלכלי שמניע אותה, יש המייחסים לפרורמציא הפרוטסטנטית תרומה כבירה לעיצוב העולם הקפיטליסטי.⁵⁴ אחד האמצעים בהם משתמש מעסיק מודרני על מנת להגיע לתפוקה מרבית מעובדיו הוא שיטת השכר הקבלני הגורמת להחשת קצב העבודה. אולם, יש הטוענים כי היכן שהקפיטליזם המודרני ביקש להגדיל פריון באמצעות הגדלת תפוקה, נתקל בתכונה עקשנית של עובד קדם-קפיטליסטי, בשל חשיבה מסורתית אליה הורגל.⁵⁵

כדאי לשים לב, שהרעיון הקפיטליסטי באופן שהוא מיושם, בעולם המעשי שאנו מכירים כיום, לפיו העבודה מכוונת לצבירת הון ורווחים, לעיתים טבוע במי שגדל אל תוכה. הדחף האינסופי לצמיחה והרעיון שעבודה הופכת לסחורה היו חדשניים בשעה שהתפתחו, אך כיום היו לחלק מתרבות הנתפסת אצל רבים מאיתנו טבעית, ולפיכך יש שיתקשו להבחין בכשלו ובהסרונותיו, וממילא ידחו חלופות שבכוון להפחית את נזקיו. עמדתי הינה כי יתכן שאילו הקפיטליזם היה מאפיין את הכלכלה אך שומר על גבולות מסוימים ניתן היה למנוע חלק מנזקיו. בפועל קשה להניח גבולות ומי שיש בידו אפשרות להגביר את רווחיו מתקשה לחדול מניצול השיטה לטובתו גם כאשר מדובר בתוצאה שבאה על חשבון אחרים.

5.2. רקע היסטורי

5.2.1 תחילת הקפיטליזם והתפתחותו בדורות האחרונים

במסגרת מצומצמת זו, אין אפשרות לערוך ניתוח מקיף של הקפיטליזם ותולדותיו, ולכן בכוונתי להציג מספר נקודות הרלוונטיות למחקר, תוך התמקדות במרכיבים שהשפעתם על סוגיית התעסוקה רבה.

ניתן לשער כי שורשי הקפיטליזם המודרני המיוסד על כלכלת שוק נטועים באנגליה של המאה ה-17. תופעה ראויה לציון בצורות הטרור קפיטליסטיות באירופה הייתה עלייתה של עצמת המדינה, שאופיין בפיצול הכוח הצבאי, הפוליטי והשיפוטי. המדינה הראשונה שהתגברה באורח מלא על הפיצול הייתה אנגליה, אשר בה התפתחה מערכת חוקים אחת בדמות של משפט מקובל, לצד אחדות כלכלית בצורה של שוק לאומי קפיטליסטי. נראה שהשיטה נועדה לייצר עבור בעלי אדמות דרכי ניצול "כלכליות" טהורות, על מנת להגביר את כוח הכפייה כלפי האיכרים אך ללא קשר עם השילטון.⁵⁶ בעוד המדינה שומרת על הסדר בהיבט הצבאי, הפוליטי והשיפוטי, בעלי האדמות היו אלו המפעילים את כוחם הכלכלי לשם ניצול כוח העבודה ולהגדלת התפוקה והרווחים אשר נותרו בידי קבוצה מצומצמת. במילים אחרות, הייתה זו חולשתה של המדינה אשר הביאה בעקיפין לעליית הקפיטליזם.⁵⁷ בהדרגה חולל הייצור התעשייתי שיפור במצב הכלכלה של אנגליה, ולמרות שתי מלחמות

⁴⁹ תרבות הקפיטליזם, 29.

⁵⁰ קפיטל, 262.

⁵¹ אמירה של ג'וזף שומפטר.

⁵² אפריים דויד, **אנטי גלובליזציה - ביקורת הקפיטליזם העכשווי**, תל אביב (2003) עמ' 78-79.

⁵³ אווה אילוז "תרבות הקפיטליזם" **האוניברסיטה המשודרת** 7-8 (2002) (להלן: "תרבות הקפיטליזם").

⁵⁴ לכן, לפי הטעון הזה, נהנות מדינות פרוטסטנטיות מכלכלה מפותחת והון רב לעומת מדינות קתוליות המצויות בשכנות. היסטוריה של מהירות 109. פרוטסטנטים, שכבילותם למסורת הייתה מועטת, היו מן הגורמים החשובים ביותר בהתפתחות התעשייתית והקפיטליסטית של צרפת. ראו: מכס ובר **האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם** (1920, הוצאה בעברית 1984) (להלן: "האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם").

⁵⁵ האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם, 24-25.

⁵⁶ אפריים דויד, **אנטי גלובליזציה - ביקורת הקפיטליזם העכשווי**, תל אביב (2003), 12-15.

⁵⁷ אפריים דויד, **אנטי גלובליזציה - ביקורת הקפיטליזם העכשווי**, תל אביב (2003), 12-15.

עולם הרסניות הייצור התפתח בצורה משמעותית. עם זאת, ועל אף שהרווחה הכלכלית השפיעה על רבים, העושר נותר אצל בודדים.⁵⁸ יעקובי במאמרו סבור כי מציאות זו תואמת את כתביו של הכלכלן האנגלי תומס מלתוס, שכבר ב-1803 כתב כי על העניים לשנות את הרגליהם על מנת להיחלץ מעוני ורעב. יעקובי טען שעקרון האגואיזם האוניברסלי המושתת על פילוסופיה תועלתנית של בנתם ומיל, שלפיה כל חברה שומרת על הרמוניה בשל אינטרסים אגואיסטיים. משכך, המקסימיזציה של תועלת היחיד מהווה מנוף ליציבות, הפכה להצדקה "מוסרית" של השוק הקפיטליסטי, ועודדה את צמיחת הקפיטליזם בצורתו הקיצונית ביותר.⁵⁹

בדומה לכך, סמית הנחשב אבי הכלכלה המודרנית קבע כי התחרות מחסלת ללא הרף עסקים או מועסקים שאינם יעילים, והיא שגומלת בעין יפה לאלה היודעים לייצר את מירב הסחורות במחיר נמוך. על המעסיק נכפה לשוב ולהשקיע את רווחיו במוצרים חדשים ובשיטות פעולה יעילות כדי לצעוד לפני מתחריו. כתוצאה מכך, הייצור נמצא בעלייה מתמדת, ורבים זוכים לשיפור מתמיד בהנאות החיים. אם יוצאים מנקודת הנחה שמדובר על עיקרון הראוי לשימור וחיזוק, אזי על השלטון לחדול מהכוונת המסחר והפיקוח, ולהימנע מכל פעולת התערבות, על מנת שהתחרות תוכל לחולל את פלאיה. מקומם של רעיונות אלה היה ללא ספק משמאל לתורה מרקנטליסטית של המאה ה-18, שלימדה וטענה שנחוץ לפקח על המסחר בקפדנות כדי להבטיח אגירת זהב וכסף באוצרן של המדינות. למעשה כבר בראשית המאה ה-19 כבשה תורתו של סמית את העולם האקדמי, והיא שעודדה ממשלות לסלק חסמים הכובלים את כלכלותיהן. יזמים השקיעו מחדש הון בממדים ניכרים והיצור הורחב בשיעור רב, במיוחד בהתחשב בכך שמצב העולם הטרום קפיטליסטי דמה לתנאי ימי הביניים.⁶⁰

תפיסתו של סמית אשר לפיה הפעילות החברתית כפופה לחוקי הטבע ועל המדינה להימנע מהתערבות בסקטור התעשייתי, יושמה עם הקמת בתי החרושת לטקסטיל באנגליה של תחילת המאה ה-19. לכן, אף שארה"ב נחשבת בימינו ממלכת הקפיטליזם מדובר בהתפתחות מאוחרת יחסית. יתכן, שהפער בהתפתחות הקפיטליזם התעשייתי בין אנגליה לארה"ב, נעוץ בסיבות חברתיות ותרבותיות, למשל אופיו המשפחתי של ההון באנגליה שהשפיע על המיזוגים, וההבדל בעוצמת הממשל. רק בשלבים מאוחרים יותר צמחו בארה"ב תאגידי ענק, והתפתח קפיטליזם פרוע. זאת, בהיעדר סקטור ציבורי וממשל פדרלי חזק.⁶¹ כך שרק ברבות הימים הפך המשטר הכלכלי האמריקאי למודל המודרני שהופעל בשיטה קפיטליסטית.

5.2.2. הפריצה הגדולה, השפל והתנוודות בעולם הקפיטליסטי

היות וארה"ב הפכה כאמור לסמל השיטה חשוב להכיר את שלבי ההתפתחות שחלו בה. בשלהי המאה ה-19 וביתר שאת בתחילת המאה ה-20 עברה ארה"ב שינויים מפליגים במבנה הכלכלה, שהשפיעו על החברה והתרבות בארה"ב ועל העולם המערבי כולו. המשק בארה"ב עבר מהפכה תעשייתית רחבת היקף ובקצב מואץ, והנהנים מפירותיה יותר מכל היו תאגידי עסקים. קפיטליזם תאגידי נעשה כוח מוביל בכלכלה האמריקאית והונצחו דפוסי פעולה בעלי השפעה. מאידך, צמחו תנועות שביקרו את כוחו הבלתי מרוסן, יצאו כנגד עוולות שנוצרו וביקשו לרסן את נזקי השוק הקפיטליסטי.⁶²

בעידן הצמיחה הכלכלית והשפע בארה"ב, גיבורי התקופה לא היו עוד בהכרח אנשי תרבו ורוח או מנהיגי תנועות חברתיות אלא בעיקר ראשי התעשייה. מעל כולם הזדקרה דמותו של איל תעשיית המכוניות הנרי פורד. פורד שכלל את שיטת הסרט הנע, ואפשר ייצור מהיר, סטנדרטי וזול של מכוניות שאותן סיפק להמוני אמריקאים. פורד נתפס בציבור כנביא הקידמה והטכנולוגיה, וכמנהיג עסקי נאור הדואג לעובדיו באמצעות מערכת רווחה עסקית שזים במפעלו וכונתה "קפיטליזם של רווחה". אולם, לעידן השפע והחומרנות היה גם צד אפל, ונלוו אליו תופעות חברתיות ותרבותיות שחלקן סתרו את מגמת היעילות והמודרניזם של הקפיטליזם. צמחו באותה עת תנועות ראקציוניות שהתבטאו בשנאת זרים, בפחד מאנרכיסטים

⁵⁸ הייצור גדל בשנים 1822-1913 פי 10 ויותר, ועד 1960 עלה עד כדי פי 26 למרות שתי מלחמות עולם הרסניות. השכר באנגליה הוכפל בשנים 1850-1913, ועלה שוב בשליש בתקופה שבין שתי מלחמות העולם, והמשיך לעלות לאחר מכן גם כשאנגליה הפסידה את שליטתה במושבותיה וחלק גדול מהשקעות החוץ שלה. אפריים צור, **קיינס ומארכס והקפיטליזם של זמנם ושל זמננו**, סדרת חוברות מדיוני הקולוקוויים של האגודה לחקר מרכס והסוציאליזם (1980), 17.

⁵⁹ גד יעקובי, **מקומה של הממשלה בהכוונת המשק**, הרבעון לכלכלה מס' 130 (1986) (להלן: "מקומה של הממשלה בהכוונת המשק") 723-724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Aadc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

⁶⁰ שם.

⁶¹ יהודה שנהב, **מכונת הארגון - חקירה ביקורתית ביסודות תורת הניהול**, שוקן (1995) (להלן: "מכונת הארגון"), 76-77.

⁶² אייל נווה, **ארצות הברית דמוקרטית בהתהוות מתמדת**, האוניברסיטה הפתוחה (2007), 230.

ומסוציאליסטים, באנטישמיות ובגזענות יתכן, שההתמקדות ברווחה האישית של האדם על פני חשיבה חברתית רחבה והתחשבות בחלשים ובנזקקים גרמה לכך. פורד, שהיה גזען ואנטישמי, מהווה דוגמא מובהקת לתנועות אלה.⁶³

המציאות השתנתה באופן פתאומי. ביום חמישי ה-24 באוקטובר 1929 חל שינוי במגמה, ומכירה מבוהלת של מניות בבורסה האמריקאית גרמה לירידה תלולה בערכן המשבר הגדול ביותר בעוצמתו, בהיקפו ובמשך זמן התרחשותו שפקד את הקפיטליזם האמריקאי פרץ, ובעקבותיו חוותה המערכת הקפיטליסטית העולמית כולה שבר גדול שנמשך כעשור. נראה היה שהקפיטליזם הגיע למבוי סתום והתערערה האמונה בהנחות היסוד הקפיטליסטיות. ספק הוטל במנגנוני הויסות העצמי של השוק הקפיטליסטי אשר לא הביאו את המשבר לקיצו.⁶⁴ אפשר להניח, שאירוע טראומטי זה השפיע על התודעה הקולקטיבית, ויתכן שהיווה אחד הזרזים לדרדור האנושות אל עבר מלה"ע השנייה.⁶⁵

בעקבות השפל הגדול, החלה הממשלה להריץ את גלגליה של כלכלה בחופשיות על ידי הזרמת כוח קנייה למשק בדרך של קיצוץ במיסים, על ידי תקציב הוצאות מוגדל ודרך הדפסת שטרי כסף. בעקבות מהלכים אלו, באו לעולם תאוריות חדשות (כמו של קיינס למשל) אשר לפיהם יש להגביל את פעילות הממשל בהקשר הכלכלי. קיינס למשל חזה שהייצור יגדל ויביא עמו חסכוניות מוגברים שיושקעו במשק. הוא טען גם, שהעלאת מיסים וצמצום הוצאות יבלמו את האינפלציה. קובעי המדיניות נשאו את עיניהם אל התיאוריה הקיינסאנית מתוך תקווה שזו תביא לשליטה במחזור העסקים ובמיתון. בהדרגה אימצו רוב הממשלות המערביות את עיקרי תורתו.⁶⁶ בכך שהצליח להנחיל את התפיסה הגורסת שהממשלות נושאות באחריות לקיום משק בריא, יצר קיינס בסיס תפיסתי מודרני להתערבות המדינה בפעילות המשקית בתוך ומתוך השיטה הקפיטליסטית. מכאן לא רב המרחק לחברת רווחה מבוקרת או אף למדינת סעד דמוקרטית. הפילוסופיה של קיינס המריצה את הנטייה לחייב חקיקה סוציאלית וכלכלה מתקדמת. חקיקה זו התרחבה בינתיים לתחומים נוספים, כמו חקיקה בתחומי איכות הסביבה, הגבלות בינוי ותעבורה, וגם חקיקה שכללה הטלת חובה להעסיק למשל נשים וגם אנשים עם מוגבלות.⁶⁷

מאוחר יותר התפתחה הדוקטרינה הניאו-ליברלית, שהתעוררה כתרופה פוליטית לאיומים על הסדר החברתי הקפיטליסטי וכפתרון לתחלואי הקפיטליזם, ואשר נפוצה בעשור השני של המאה ה-21 במדינות מערביות רבות, ואשר אינה מתיישבת עם התערבות המדינה. התנגדות כלפי תיאוריות שמתמקדות בתכנון ממשלתי של הכלכלה, יוסדה על סברה שלפיה החלטות ממשלתיות בהכרח מוטות פוליטיות בהתאם לכוחן של קבוצות אינטרס, וכי המידע העומד לרשות מדינה אינו יכול להשתוות למידע האצור באיתותי השוק. התיג הניאו-ליברלי מאותת על דבקות בשוק קפיטליסטי במטרה להחליף את התיאוריות הקלאסיות של סמית, ריקרדו וכמובן של מרקס.

למרות זאת, עדיין קיימת תמיכה בהשקפתו של סמית שלפיה היד הנעלמה של השוק היא המנגנון המוצלח ביותר ליצירת מוטיבציה אצל אדם לפעולה אשר עשויה לתרום בעקיפין גם לרווחת הכלל. מתנגדי ההשקפה יטענו כי היד הנעלמה עלולה להעניק ליצריו השפלים של האדם כמו גרגרנות, תאוות בצע, והשאיפה לעושר ולכוח אפשרות לצאת לפועל, ואגב כך גם להביא לתרומה חברתית אך אין בכך הצדקה.⁶⁸

מכל מקום, כיום כאשר מדובר על "שוק חופשי", אין הכוונה לשוק שהוא נטול התערבויות ממשלתיות, וקיימים איזונים בהתאם למדיניות הממשלתית של כל מדינה, ולכן לרוב גם כלכלה קפיטליסטית אינה לחלוטין נקייה התערבויות. השוק הקפיטליסטי נשען על משטר רגולטורי המופעל בידי המדינה, ותקנות המתקבלות בהחלטות פוליטיות קובעות את

⁶³ שם. זאת ועוד, יש הטוענים כי מאוחר יותר, בתקופה שבין שתי מלחמות העולם, חדלה כמעט לחלוטין פעילותן של תנועות הנשים. המיתון הכלכלי שהגיעה לאחר תקופת השפע, יחד עם עליית הלאומנות, הפשיזם והערצת הגבריות, הביאו נשים רבות למלא תפקידים ביתיים מסורתיים או לסייע בפרנסת המשפחה. מאחר ונשים התמקדו בכך מבלי להפנות משאבים למאבק הפמיניסטי, גם מעמדן נחלש. ראו למשל חנה ספרן, **הקשר האמריקני: השפעתו של הפמיניזם האמריקני על התנועה לזכויות הבחירה לנשים ביישוב היהודי (1919–1926) ועל התנועה לשוויון הנשים בישראל (1971–1982)** חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

⁶⁴ אייל נווה, **ארצות הברית - דמוקרטיה בהתהוות מתמדת**, האוניברסיטה הפתוחה (2007).

⁶⁵ ראו למשל מאמרו של שארל בלוך, **המשברים הכלכליים שזיעזעו את ווימר**, זמנים: רבעון להיסטוריה, 1979, עמ' 67–52. האוניברסיטה הפתוחה-תל אביב, מרכז זלמן שזר. ראו פרסום ב: <file:///C:/Users/user/Downloads/23433923.pdf>

⁶⁶ גד יעקבי, **מקומה של הממשלה בהכוונת המשק**, הרבעון לכלכלה 130 (1986) 723–724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Aadc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

⁶⁷ גד יעקבי, **מקומה של הממשלה בהכוונת המשק**, הרבעון לכלכלה 130 (1986) 723–724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Aadc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

⁶⁸ דייוויד הארווי, **קיצור תולדות הניאו ליברליזם**, מולד (2015), 35–36.

התנהלותו.⁶⁹ במידה ושווקים מסוימים נראים חופשיים הרי זה משום שאנו מאמצים את הרגולציה שהשווקים נשענים עליה, והיא הופכת להיות שקופה. זאת ועוד, כיום במדינות רבות קיימת התייחסות לצרכי הכלל והיא נראית מובנת והגיונית, כמו למשל רגולציה סביבתית המחייבת התערבות המשפיעה בהכרח על השוק ומרכיביו.⁷⁰

אמנם, יש הסבורים כי רגולציה מחזקת את השוק הקפיטליסטי ובמניין נכון מטיבה עם הכלכלה.⁷¹ מאידך, יש החוששים כי רגולציה מוגברת בסופו של דבר פוגעת במי שעליו היא מבקשת להגן, והתערבות עלולה לנתב אנשים לנקוט בפעילות בהתאם לצרכיהם כאשר נכפים לפעול בניגוד לכוחות השוק.⁷²

5.3. אפיוני קפיטליזם בהקשר של תעסוקה, תפוקה ומדידה

2.3.1 שינוי מושג הניהול- מפורדים וטיילוריים לטיוטיוזים

אחד המאפיינים הבולטים ביותר של הקפיטליזם בעולם התעסוקתי הוא מדידה של תפוקת העובד. המדידה הנפוצה מבוססת על ספירת התוצרת לפרק זמן מסוים. מעסיק נוהג לבחון את תפוקת עובדיו כדי שיוכל לבחון את מידת היעילות של העסק שלו מול היעילות של מתחריו. קיימים אמצעים מגוונים למדוד תפוקה, וחלקם אינם מותאמים לאוכלוסיות מסוימות. עבור אנשים עם מוגבלות, מדידת תפוקה הינה בעייתית במיוחד, שכן אינה תמיד מתחשבת בהתאמות הנדרשות, ואינה בהכרח משכללת מדדים נוספים שיישומם מורכב, אך הינם בעלי השלכות כלכליות. למשל, מדידת תפוקה אינה מביאה לידי ביטוי את היחס של האדם ללקוח שכן מדובר במדידה המצריכה כלים ייחודיים ונעשית לאורך זמן. רק מדידה משוכללת, אשר במסגרתה לא נבחנת רק התפוקה הישירה של העובד, תדייק את יכולותיו וכישוריו האמיתיים של כל עובד, ובפרט אדם עם מוגבלות אשר המדידה המסורתית פוגעת במעמדו התעסוקתי. כך עשוי מעמדו להשתפר וממילא להצדיק בעיני מעסיק יצירת התאמות לצורך העסקתו. היות שהתאמת מקום העבודה והציוד מחייבת מעסיק לבחון את התועלת הכלכלית של העובד, ותועלת זו נמדדת לרוב בדרך מיושנת שאינה משקפת את כלל התועלת והתרומה של האדם למקום עבודתו.

סוגיית התפוקה החלה להיות משמעותית עם תחילתה של המהפכה התעשייתית שהוזכרה לעיל אך התעצמה ביתר שאת כעבור שנים אחדות. בעשור האחרון של המאה ה-19 החלה תקופה חדשה של צמיחה והתפשטות, המכונה "המהפכה התעשייתית השנייה" שנמשכה עד תחילת מלחמת העולם הראשונה. בין השאר התפתחו ענפי ייצור וטכנולוגיות ייצור חדשים, בעיקר בתחומי הגז והחשמל ותחבורה בינלאומית עברה לספינות מונעות קיטור, וכן תחרות בין המעצמות התעשייתיות, שהתבטאה גם בקולוניאליזם בעיקר באסיה ובאפריקה. כך נעשה ניצול מוצלח יותר על בסיס גיאוגרפי, המספק חומרי גלם זולים שהגדילו את הצמיחה עד לפרוץ מלחמת העולם הראשונה. בתקופה זאת נוצרו והתעצמו איגודים מקצועיים ומפלגות פועלים, והתחוללה המהפכה הקומוניסטית ברוסיה, אירועים שנתפסו כאיום על הקפיטליזם, ובכך יצרו לחץ למיתון נזקיו.⁷³ לצורך קידום הצמיחה החלה במקביל החדרת צורות ארגון וניהול עבודה חדשות.

הניהול המדעי שאחת מצורותיה כונתה "טיילוריות" הפך למקצוע עם פרמטרים מדעיים בשונה מהמצב שקדם לכך, שבו בעלי הון ניהלו את הפועלים בצורה שרירותית ללא בקרה וכימות התוצאות. טיילור טען שעל מנת למנוע בזבוז של זמן וכסף יש דרך אחת טובה לביצוע עבודה "ועל המנהל למצוא את הדרך הזו באופן מדעי".⁷⁴ המודל שפיתח קבע שיש לתכנן את העבודה ע"י נורמות ביצוע שיבחנו בקפידה באמצעות מדידות מדויקות, זאת מבלי לתת ביטוי לרגשות העובד וצרכיו האישיים. המטרה הינה למקסם את עשיית הרווח, לשפר את יעילות העובד ולהגדיל את התפוקה ככל שניתן. במסגרת חקר הזמן והתנועה, השתמש טיילור בכלים מכוילים ועסק בשיטתיות במדידות של זמני הפעולות לפי מודל של פועל ספציפי שעל פיו נקבעו רמות הביצוע הנדרשות.

⁶⁹ אורי פסובסקי, האשליה הגדולה של השוק החופשי, כלכליסט, 11.08.11. ראו פרסום ב: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3527583,00.html>

⁷⁰ הא-ג'ון צ'אנג, 23 דברים שלא מגלים לנו על קפיטליזם, הוצאת כנרת-זמורה-ביתן (2011), 22.

⁷¹ איתי אליאב, דיני הסביבה בעידן של קפיטליזם: האם ניתן לפתח את הרגולציה הסביבתית בהתבסס על טעמים ליברטריאניים, ואם כן – כיצד? המשפט כא תשע"ו, 139–175. ראו פרסום גם ב: <https://hamishpat.colman.ac.il/wp-content/uploads/2018/12/pdf/איתי-אליאב.pdf>

⁷² אריאן רן-ברזילי, בין שוק לרגולציה בעקבות בג"ץ גורן: שחר שוה, שוויון הזדמנויות ומחויבות משפטית, מחקרי משפט כרך 31, (2017), 343–379. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/26547242.pdf?refreqid=excelsior%3Ae18053be9bcb1d1f45ff818543ccf674>

⁷³ שלמה סבירסקי ודני פילק, ישראל והמשבר עולמי: אפשר גם אחרת (2009). ראו פרסום גם ב: <https://adva.org/wp-content/uploads/2014/09/israel-and-the-economic-crisis-full-heb.pdf>

⁷⁴ Frederick Winslow Taylor, *Principles of Scientific Management*, (1911). Also available at: <https://ia800701.us.archive.org/8/items/principlesofscie00taylrich/principlesofscie00taylrich.pdf>

גישה זו תופסת מקום בשוק הקפיטליסטי. כך למשל, בתי המשפט נאלצים להתמודד עם טיעונים משפטיים המבוססים על מדידה אחידה של תפוקת עובד, שיש בה כדי לחייב את כל עובדי החברה להתנהל לפי נהלים ברורים וחד משמעיים ללא כל סטייה.⁷⁵ כיוון שכל עובד הינו בר השוואה ל"פועל חרוץ", מעסיקים עלולים לעשות כל שביכולתם כדי להימנע מגיוס עובדים שהסיכוי להחשיבם כפועלים חרוצים, נמוך. לעיתים, כדי להימנע מתביעות משפטיות, ינסה המעסיק להצביע על נימוקים שונים לדחיית העובד, ולהשוות את הנימוק האמיתי לדחייה. טיעונים שהועלו בהליכים משפטיים התבססו על אמירות שלפיהן הסינון נועד למנוע סיכון לאדם והסביבה או למנוע מעמסה נוספת על יתר העובדים, אשר נדרשים לבצע את המשימות אותן לא יכול לבצע האדם עקב מוגבלותו.⁷⁶

מכל מקום, לאור האמור, אפשר לייחס לטיילור גם את פיתוח מדד התפוקה. טיילור היה ממציאו של "הסרט הנע", שנועדה למקסם את העבודה התעשייתית באמצעות פירוק תנועות פועלים לתנועות בודדות, תוך הפרדת תנועות מיותרות והמרת תנועות איטיות במהירות. זאת, מתוך תקווה שבכך תיווצר טכניקה שתוביל לשיפור תפוקה. רכיב שהיה בו כדי לקדם יעילות נכלל בחישוב התפוקה, לעומת רכיבים אחרים שלא קיבלו ביטוי בשיטה שפיתח.⁷⁷

הראשונים שיישמו את שיטתו ורעיונותיו של טיילור היו מפעלי פורד שהצמיחו את המושג "פורדיזם". מושג זה הפך לכינוי ביחס לשיטה שהונהגה במפעל המכוניות כבר ב-1913. בזכות השיטה הפך הרכב למוצר צריכה של משפחה, ותרם לצמיחה כלכלית. באותה עת, צורה זו נחשבה מתקדמת, כאשר כל פועל עסק בייצור של חלק מסוים על מנת להגדיל את התפוקה הכוללת. הפועל היה לרכיב קטן במערכת סבוכה, שביצע פעולה פשוטה, והעביר את המוצר לזה שאחריו בשרשרת. היות שהופצו סחורות פשוטות, אחידות וזולות, היה באפשרותם של ההמונים לרכוש מוצרים שבעבר היו נחלת העשירים בלבד. באופן זה תפוקת הפועלים והמפעל עלו משמעותית, ומחירי הסחורות צנחו.⁷⁸ הפורדיזם נזנח לאורך השנים, אך חלק מהרעיונות שהונחו אז, המשיכו להשפיע,⁷⁹ ורק שנים רבות לאחר מכן התפתחה כחלופה התנועה הפוסט-פורדיסטית שמאופיינת בגמישות ובשינויים.⁸⁰

היות שמרבית מטלות העובדים במפעל של פורד התאפיינו בעבודות ידיים ובפעילות פיזית, אנשים עם מוגבלות לא יכלו לקחת בהן חלק. אפשר להניח, שגם אנשים עם מוגבלות "שקופה", כמו מוגבלות נפשית, שהיה על החברה לספק עבורם התאמות, לא מצאו את מקומם במפעל, שחרט על דגלו מקסום רווח. לפי אותו הגיון, לא נמצאה הצדקה להשקעת משאבים ביצירת התאמות כל עוד ניתן לגייס עובד שאיננו נדרש להן. לאור העובדה שכמעט כל אדם, ככל שתאם לפרופיל המסוים שהחברה קבעה, היה בעל כישורים מספקים על מנת להיות אותו בורג בשרשרת הסרט הנע, לא התקשו לגייס עובדים אצל פורד. בהתאמה למדיניות זו, מי שלא עמד בציפיות ובתפוקה הנדרשת שנקבעה ע"י המפעל ניתן היה להחליפו בקלות בעובד אחר כל עוד התאים במדויק לפרופיל, היות שסף הקבלה היה נמוך. הפרופיל נועד למקסם את הפעילות שהייתה בעיקרה ידנית ודרשה זריזות וקצב מהיר, ולכן אנשים עם מוגבלות לרוב לא תאמו לו.

מדע הניהול האמריקאי שצמח מהטיילוריזם ראה בפרודוקטיביות מקור לשביעות רצון, ובהגדלת תגמולים שונים כמרחיבי הנעה אצל עובד. הלוגיקה של האסכולה שמנגד גרסה ששביעות רצון היא המובילה לשיפור פרודוקטיביות. ניסויים שהוביל אלטון מאיו הביאו לפריחה של תנועת יחסי האנוש בארה"ב מתוך הבנתו שהאתגרים הכלכליים צמחו מכך שהארגון המודרני

⁷⁵ ראו למשל ע"ע 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נגד מיכאל חנשוילי. ראו פרסום ב: <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A1%D7%A2-%D7%A9-44108-03-15-%D7%95%D7%90%D7%97#.X4AFWItuY2x>.

⁷⁶ שם.

⁷⁷ רות עטרון, שיטת "ניתוח העיסוקים" וחיבתה בישראל, מכון הנרייטה סאלד, מגמות כרך מס 3 (1953), 257. See also at: Gramsci, Antonio, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, New York, (1971).

⁷⁸ <http://abahlali.org/files/gramsci.pdf>

⁷⁹ Peter Watt, *Ford's metaphysics: On the Transcendental origins of Henry Ford's Fordism*, First Published May 13, 2020 Research Article. <https://doi.org/10.1177/1350508420910577>. Available at: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1350508420910577?casa_token=Qfcz1VUiJbkAAAAA:G5Ha9luWoyeOX-kytLGwxUVDiOS2F-x0amqLjksGKx7WZfTDv4NaBBehO1J3IkgEI0J2z6DNhQE

⁸⁰ Ash Amin, *Post-Fordism A Reader*, Blackwell Publishers Ltd 1994. Available at: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52613032/Post-Fordism.pdf?1492119022=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPost-Fordism.pdf&Expires=1591534340&Signature=J-TSwamYy3PU-W7vFhzo8Wv1CITC1kXEYSdQmcOtqc8Gu2TnxSpCGTbKLDUvYSpzgiHTUhbACEGuzmBsQzrsikcauk-PT2aiAGbe~HYFIznxeYcSNu9dUZVdPT92cTLYA3zbAd6h~BUMGmsOdztV6jJlB8M7Iq~Xo-CeSVjsWG8OtdzqSp3OLxyYduj5Wk0fD8AtsNs0o7fL5ZNP2JTaiT3gM8M5254D4vDRJKFw6tZ8rB9Akwwgqk33mZIZI6uudKcN-Kjx5SQJQKOLRaAQz16XcaodfBp77uakjqdyZLcsDcC9IfFXZvANo6AqUaSU9u1K32fojF2JN6XZ48kQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=10

גזל מן העובד את האוטונומיה המקצועית, זלזול באינטליגנציה שלו, יצר מטלות מונוטוניות והציע בתמורה רק שכר. למאיו ולטיילור היו מספר הנחות יסוד משותפות שלפיהן ניתן לרתום את המדע לטובת הרעיון התעשייתי, ניתן לספק למעסיק כלים נגד התארגנות עובדים, ויש צדק ברעיון הפרודוקטיביות. ההבדל היחיד היה בדגש הארגוני אשר לפי טיילור התמקד במכניות של הארגון, ולעומתו מאיו ראה במערכת גוף אורגני, משפחתי והרמוני. טיילור סבר שהחברה בנויה מאוסף יחידים רציונליים לא מאורגנים הדואגים לאינטרס העצמי, בעוד מאיו הדגיש את היווצרותן של התחברויות חברתיות. כלומר במקום דמות מנהל רציונלי מדעי ושיטתי צמח מנהל העוסק ביחסי אנוש ומתפעל את רגשות העובדים לתועלת הפירמה.⁸¹

בדומה לאסכולה האירופאית, התפתח הטיוויטיזם, אשר העיקרון המרכזי בו הוא חיפוש השילוב האופטימלי של ערכים אנושיים, למידה והסתגלות מתמשכת לתנאים משתנים ללא הרף. שיטה זו כרוכה במעורבות של אנשי מקצוע מיומנים, גמישות ויצירתיות. מעבר לכך, כמות העבודה המתבצעת בכל שלב בתהליך מוכתבת רק על ידי הביקוש לחומרים של השלב המיידי הבא. פעולה זו מפחיתה עלויות אחזקה במלאי וזמני אספקה.

אולם, מעבר לכל אלה, קיים בטיוויטיזם חידוש משמעותי, כדלקמן. נחיצות השיטה הינה הרחבת הפרמטרים שלפיהם נקבע מעמד העובד. מאחר שמעמדו נקבע בהתאם למדדים שונים ולא רק על בסיס תפוקתו, החידוש הינו חשוב מאין כמותו. מדובר היה בתפיסת ניהול משולבת חדשנית, המאפיינת כיום לא רק את יצרני הרכב היפנים כפי שהיה בעת ייסודה, ואשר מבוססת על ניהול משאבי אנוש. לתפיסה זו, כל עובד ממלא תפקיד חיוני, ובהתאם לאסכולה זו, מוטלת עליו אחריות, על בסיס ההנחה שיכולותיו הפיסיות והאינטלקטואליות הינן משאב פריון חשוב. לומר כי הצמצום הטיילוריסטי והזלזול הפרודיסטי חיבלו בסופו של דבר בהישגי הייצור. לפי הגישה הטיוויטיסטית עובדים אינם רק עובדי כפיים, אלא גם משולבים לתוך מערכת הייצור כעובדים אינטלקטואליים. האחריות איננה נשללת מהם, ואין הם נשלטים על ידי ההנהלה אלא מונעים על ידה. בניגוד למודל הארגוני האנטגוניסטי החלוצי של פורד, המטיל ספק ביכולות האנושיות של העובד, סגנון הניהול השיתופי היפני שמאפיין את שיטת הטיוויטיזם מציע גישה אחרת. כאשר מנהל אינו רשאי לעשות שימוש ביכולות האינטלקטואליות של עובדיו, העובד מאבד את המוטיבציה וההזדהות עם עבודתו ועם החברה, וממילא הוא איננו מביא לידי ביטוי את יכולותיו כהלכה. לעומת זאת, במידה והיחס כלפי העובד הינו אינדיבידואליסטי ונלקחים בחשבון המוטיבציה, הנאמנות, איכות העבודה, וההזדהות עם מטרות החברה, התוצאות משתפרות במידה ניכרת.⁸²

יצוין, כי יתכן ובעתיד הקרוב שיטות ניהול חדשניות יאלצו להתמודד עם צורות העבודה החדשות כמו משרות וירטואליות שנעשות ממרחק ואינן מאפשרות השגחה צמודה או משרות פרילנס שמחויבות העובד אינה מוענקת לחברה מסוימת או למנהל בודד.

מכל מקום, אצל אנשים עם מוגבלות, אשר יכול ותפוקתם בהתאם לשיטות מדידה מיושנות הינה פחותה יחסית לעובד ממוצע, חשיבותה של גישת הטיוויטיזם על פני הגישה הפרודיסטית, רבה. לפי הגישה הפרודיסטית אדם עם מוגבלות שתפוקתו פחותה יתקשה להתחרות על משרה מול עובדים ללא מוגבלות. מאידך, לפי הגישה הטיוויטיסטית, יתכן שכאשר העובד נמדד גם בהתאם לתכונות הכוללות מוטיבציה גבוהה, איכות עבודה, נאמנות וההזדהות עם מטרות החברה, גם מעמדו התעסוקתי של עובד עם מוגבלות, ישתפר. לכן, כאשר מפעל (או חברה מסחרית) מאמץ את סגנון הניהול השיתופי היפני, מעמדו של העובד נקבע תוך התחשבות ביכולותיו האנושיות, וממילא מגבלותיו הייחודיות מאבדות מערכן.

2.3.2 שינוי מושג הזמן – משיוך פרטי של הזמן, לשיוך אל אחרים

צעדיה הראשונים של המהפכה התעשייתית התאפיינו, בין השאר, בשעות עבודה מרובות, תנאי מגורים מפירים, זיהום נהרות, עבודת ילדים ותוחלת חיים נמוכה. התנועה הרומנטית של אמנים, סופרים ומוזיקאים שסחפה את אירופה באותם ימים, הייתה בחלקה תגובת נגד לתרבות הרעש וההמולה המודרנית. כמו כן, המהפכה לוותה במחאה מצד הפועלים במקומות שונים ברחבי אירופה. כבר ב-1776 פתחו כורכי ספרים בשביתה בכל רחבי העיר פריז, במטרה לקצר את יום העבודה. איגודי

⁸¹ מכונת הארגון, 192.
⁸² Knuth Dohse, Ulrich Jürgens and Thomas Nialsch, **From "Fordism" to "Toyotism"? The Social Organization of the Labor Process in the Japanese Automobile Industry**. Politics & Society, 1985, vol. 14, issue 2, 115-146 (1985). Also available at: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/003232928501400201?casa_token=im_FVrz-RZoAAAAA:AutwSXhIS6C_kKEdTDRU_jIwgn8_JrakB4P1D-Qb5oRBBq26TqETdBIfREhR8Ary4lM35pnCj71e

פועלים במקומות אחרים נאבקו למען הארכת זמן הפנאי שלהם, ומחאתם לוותה בניפוץ שעונים מעל שערי המפעלים. בסוף המאה ה-19 רופאים ופסיכיאטרים החלו להסב את תשומת הלב להשפעותיה המזיקות של המהירות, במובן הבריאותי והנפשי, והיה מי שהאשים את החיים המהירים בכל הבעיות הבריאותיות, החל מכאבי עצבים ועד לריקבון שיניים ונשירת שיער.⁸³ מאז, תוקנו חוקים נגד העסקת ילדים ונגד זיהום, ותוחלת החיים עלתה, אך שעות העבודה לא בהכרח צומצמו. המכונה התגלתה כחרב פיפיות הגורמת נזק לאדם וכובלת אותו בזמניות רבה, ומעבר לכך כמונעת תחרות בין הפועלים. בימינו – ניתן לראות בטלפון החכם והמחשב הנייד כמסמנים את אותו רעיון: אלו אינם מתחשבים בשעות או במזג האוויר, ואף שלעיתים הם עטופים בהילה זוהרת של טכנולוגיה, יש לשימוש בהם גם השלכות שליליות.⁸⁴

עוד בטרם החל הצורך המוגבר באמצעי הטכנולוגיה הללו, התרחש שינוי בדפוסי הצריכה. מכאן התעורר הצורך בהגדלת נפח הייצור, ומושג הזמן, שהוא בעל קשר הדוק למונח התפוקה, וזה – זכה למשמעות חדשה. בעבר הזמן לא נתפס כדבר שניתן לחסוך בו או להגביר יעילות באמצעותו. יתרה מזו, בטרם התפשט הקפיטליזם, נחשבו זריזות ומהירות לעיתים קרובות כתכונות שליליות.⁸⁵ ברור אם כן שהמעבר ל"זמן הקפיטליסטי" דרש ממעסיקים לקבוע כללים נוקשים כדי למשמע את העובדים. כל דקה ביום העבודה היתה קצובה לפעילות מסוימת, והזמנים לתחילת העבודה, לסיומה ולהפסקות נקבעו באופן נוקשה. כך למשל, במסמך משנת 1844 שפורסם בברלין נכלל חוק שלפיו עובדים שיאחרו לעבודתם בשתי דקות יפסידו חצי שעת עבודה, ומי שיאחר ביותר מכך, לא יתחיל לעבוד עד ההפסקה הבאה. כלל אחר קבע כי כאשר פעמון מצלצל לסימון תום יום העבודה יעזוב העובד את בית המלאכה, אך אל לו להתכונן ליציאה בטרם יצלצל הפעמון, שאלמלא כך ייקנס בסכום ניכר משכרו.⁸⁶

שילוב של משמעת ודיוק בלוח הזמנים הוביל לאפיונו של הזמן הקפיטליסטי, "זמן השעון", כזמן אחיד ומופשט שהינו תלוש מהעיסוקים הפרטיים וקיים בצורה זהה עבור הכל. כך הפך הקפיטליזם את הזמן למשתנה שניתן לשלוט בו, לחסוך בו ולמקסם את יעילותו. בשיטות הנהוגות במשטרים שאינם מבוססים על קפיטליזם, היעילות אינה בהכרח מהווה רכיב משתלם, וממילא הזמן הינו מוטיב זניח. הואיל והשיטה הקפיטליסטית נשענת על עקרון היעילות, היכולת לייצר יותר בזמן קצר ככל האפשר – הפך את הזמן לערך האולטימטיבי הנסתר של תרבות זו.⁸⁷

העובד הפך בהדרגתיות לסובייקט הנמדד לפי מידת יצרנותו – תפוקה ביחידת זמן.⁸⁸ "זמן השעון" אצל אנשים עם מוגבלויות שונות אינו בהכרח זהה, וכללים נוקשים הקובעים תפוקה ומאפיינים את "זמן הקפיטליסטי" אינם מאפשרים גמישות. למשל אנשים עם מוגבלות הזקוקים לפרקי הפסקות ארוכים נפגעים מכך. היות שהיכולות שנדרשו במרבית המפעלים הצטמצמו לפעילות פיסית מהירה בידיים הנמדדת בזמן, ויכולות אינטלקטואליות או כישורים בינאישיים לא בהכרח קיבלו ביטוי, וכתוצאה מכך אנשים עם מוגבלות מודרו בהדרגה ממקומות עבודה אלו. יצוין, כי פעמים רבות הצמיח הייצור ההמוני בהתאמה מערכות חינוך שדאגו לטפח חוסר מצוינות אצל כלל האנשים. פועלים נדרשו לכישורים ספציפיים לצורך ביצוע חוזר של פעולות פשוטות, ולכן ההכשרה והלימודים כוונו למינימום ההכרחי הנדרש לצורך הייצור ההמוני במפעלים.⁸⁹

מושג הזמן הושפע במישורין מהקדמה הטכנולוגית. כדי להבין את האופן בו נקבעים מחירי המוצרים יש להבין כי הקביעה איננה נעשית רק לפי כמות העבודה המושקעת במוצר. היא מושפעת במישורין גם מהקדמה הטכנולוגית ומאיכות אמצעי הייצור. כלומר, במידה ומכונה אחת מצליחה לייצר כמות כפולה של סחורות ע"י אדם אחד לעומת מכונה אחרת, הדבר ישפיע באופן משמעותי על התפוקה שתימדד לאותו עובד. מרקס בספרו, מגדיר זאת כ-"זמן הכרחי מבחינה חברתית". כלומר, זמן עבודה הדרוש לצורך עשייתו של ערך שימוש בתנאי ייצור קיימים המצריכים דרגה ממוצעת מבחינה חברתית של התמחות ואינטנסיביות עבודה. הוא מציג את נול הקיטור שהונהג באנגליה כדוגמה לסיטואציה בה לפתע נדרשה מחצית העבודה כדי להפוך כמות מסוימת של חוטים לאריג, ואף שעבור אורג יד אנגלי נדרש אותו שיעור זמן, התוצרת של שעת עבודתו האישית שיקפה רק מחצית משעת העבודה החברתית וערכה פחת במחצית. לפיכך, היחס שבין ערך סחורה אחת לבין ערכה של כל

⁸³ היסטוריה של מהירות, 343-344.

⁸⁴ עמית נויפלד, **היסטוריה של מהירות** (2019), (להלן: "**היסטוריה של מהירות**") 36-37.

⁸⁵ אווה אילוז, **תרבות הקפיטליזם**, הוצאת משרד הביטחון – ההוצאה לאור, האוניברסיטה המשודרת (2002) (להלן: "**תרבות הקפיטליזם**").

⁸⁶ תרבות הקפיטליזם, 36-41.

⁸⁷ תרבות הקפיטליזם, 36-41.

⁸⁸ Marta Russell And Ravi Malhotra, **Capitalism and Disability**, Vol 38: Socialist Register 2002: A World of Contradictions, 222.

⁸⁹ William Julius Wilson, **When work disappears- The world of the new urban poor**, Knopf (1996), 151.

סחורה אחרת – זהה ליחס שבין זמן עבודה הכרחי לייצור מוצר אחד לעומת אחר. כלומר, שיעור ערכה של סחורה היה נשאר קבוע אילו זמן העבודה הנדרש לייצור היה נשאר קבוע. מאחר שכוח הייצור של העבודה משתנה על ידי נסיבותיו כמו התמחות הפועלים, התקדמות טכנולוגית, אמצעי הייצור ותנאי הטבע, מדובר ברכיב משתנה.⁹⁰ עבור תעסוקה של אנשים עם מוגבלות, לשינויים במושג הזמן ישנה משמעות נוגדת: מחד, היה ופעולות פיסיות הוחלפו במכונה, שאדם עם מוגבלות מסוגל להפעיל, הרי שזמן העבודה השתווה לזה שנדרש אצל אדם ללא מוגבלות. מאידך, משרות שכללו עבודה פיסית גרמו להדרה של אנשים עם מוגבלות, ואף אם ניתן לייצר התאמות ייחודיות עלותם עבור המעסיק שללה לכאורה את ההצדקה לכך מצדו.

כיום מובן, שמושג הזמן תלוי גם בתפיסת המוגבלות, ולפי המודל האפירמטיבי, המתייחס למוגבלות כתופעה חברתית, עבור אנשים עם מוגבלויות מסוימות, הקצב האיטי הוא סובייקטיבי. כך למשל, עבור אנשים עם מגבלה נפשית החווה הסכיזופרנית תלויה לא רק בבירור מצבו של החולה, אלא גם בבירור מצב העולם שהוא חי בו. נקודת המבט הזו משקפת נקודת מפתח בתפיסת המוגבלות – מכורח שיש להכיל בלית ברירה, לתרומתה של המוגבלות כשלעצמה לחברה ה"נורמלית". מנקודת מבט כזו ניתן לראות את האדם האיטי נפשי לא כסובייקט סביל החורג שלא בטובתו ולא מרצונו מהמקצב הנורמלי, אלא כסובייקט פעיל המתנהל מבחירה לאט בעולם מהיר.⁹¹ הזמן הקפיטליסטי, "זמן השעון", נקבע כזמן אחיד ומופשט שהינו תלוש מההתייחסות לאנשים בצורה פרטנית, ומשכך אדם עם מוגבלות נפשית, למשל, נשמת ממערכת הזמנים הקפיטליסטית.⁹²

גם זמן השעון של אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית מונעת את הפיכת הזמן למשתנה שניתן לשלוט בו, ופוגם בניסיון המתמשך לחסוך זמן ולמקסם את היעילות. זאת ועוד, יש אנשים עם מגבלה שכלית התפתחותית שעובדים מהר מהממוצע, אחרים שלעיתים עובדים מהר ולפעמים לאט, והקצב שלהם משתנה בהתאם למצבם, ולפיכך, יש להכיר בכך שיתכן שקצב העבודה אינו אחיד לכל, ואין הצדקה להתחשב בו כפרמטר בודד. צריך גם לזכור, במיוחד לאור השינויים בעולם התעסוקתי ובתמורות במשמעות מושג התפוקה, שאיטיות שכלית התפתחותית כמו גם מוגבלות נפשית עשויה לשקף הלך רוח רפלקטיבי, מתבונן, ביקורתי, על מקצב החיים הנחשב תקין בחברה הקפיטליסטית.

הבנה זו של פערים במושג הזמן רלוונטי גם כלפי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. כלומר, ניתן לראות את האדם האיטי עם המוגבלות השכלית התפתחותית לא כסובייקט סביל החורג שלא בטובתו ולא מרצונו מהמקצב הנורמלי, אלא כסובייקט פעיל המתנהל מבחירה לאט בעולם מהיר. מאחר שחלק לא מבוטל מאוכלוסייה זו מתקשה לעמוד באותה מקצב "נורמלי", מעמדם כעובדים נפגע משמעותית עם השינוי במושג הזמן שהגיע עם התפתחות הקפיטליזם. עבור אוכלוסייה זו נדרשת התייחסות פרטנית שרכיב הזמן יהווה חלק ממנה, אך ילקחו בחשבון רכיבים נוספים שמייצגים את שלל תכונותיו ותורמתו במרחב התעסוקתי גם כשהתמורה נראית בטווח הרחוק יותר.

2.3.3 שינוי מושג המקום- מפיזור והתכנסות אל מרחב וירטואלי וגלובליזציה

2.3.3.1 ממפעלים למשרדים ובניינים ואל מקום עבודה וירטואלי

ניתן לקבוע כי התמורות שחלו במושג "המקום" בהקשר התעסוקתי נחלקות למספר שלבים. בטרם החלה המהפכה התעשייתית, ככלל נהגו אנשים לעבוד במקום המגורים כבודדים או בקבוצות קטנות, ומיעוטם סחרו בין המקומות. ניתוח היסטורי מלמד כי בתקופה זו, היו מקומות העבודה מפוזרים במרחבים מצומצמים ואינטימיים,⁹³ ועובדים השתלבו בהווי של הכפר, ובבתי מלאכה הסמוכים לו. אל תוך המציאות הזו ניתן היה בקלות להטמיע עובדים מסוגים שונים, ואנשים עם מוגבלות מצאו לרוב מקום עבודה המותאם ליכולותיהם. משהחלה המהפכה התעשייתית, ועובדים קובצו למקומות עבודה הומי אדם, כמו מפעלי תעשייה, חלה הרעה משמעותית במצב התעסוקתי של אוכלוסייה זו. אמנם במרבית המפעלים תבע הקו היצרני תנאי הסף שאיפשרו לרוב האוכלוסייה לקחת בו חלק. עם זאת, יכולת התפוקה האישית הפכה לממד עיקרי ועובדים הושאו זה לזה וקוטלגו בהתאם לתנאי הסף אך הם כללו רכיבים ספציפיים שפעמים רבות חרגו מהיכולות של אנשים

⁹⁰ הקפיטל, 32-33.

⁹¹ יפעת שורץ, איטיות נפשית בעולם מהיר: בין פרספקטיבה פילוסופית למדיניות חברתית, ביטחון סוציאלי 111 (2020), 8.

⁹² יפעת שורץ, איטיות נפשית בעולם מהיר: בין פרספקטיבה פילוסופית למדיניות חברתית, ביטחון סוציאלי 111 (2020), 8.

⁹³ William Julius Wilson, *When work disappears- The world of the new urban poor*, Knopf (1996), 151-153.

עם מגבלות מסוימות. במקרים רבים היה מדובר בעבודה פיסית ואנשים עם מגבלות מסוימות מצאו את עצמם מיידית מחוץ למעגל העבודה, בשל הקושי לעמוד בתפוקה שנקבעה לפי מדד של אדם ללא מגבלה.⁹⁴

באותה עת המרחב והמקום הפכו למשמעותיים, ושינו את צורתם. היות שהמונים קובצו אל מפעלים המוניים שלא היו מותאמים לצרכים ייחודיים של כל אדם, ושיטת הסרט הנע פעלה בכל כווד משקלה, היחס כלפי העובד היה כאל מכונה. מעבר לכך, אנשים נאלצו להגיע באמצעי תחבורה ממקום מגוריהם אל המפעל וממנו. עובדה שהקשתה במיוחד על אנשים עם מוגבלות, שבאותם ימים, ובמובנים רבים גם כיום, אינם כלולים בתכניות ההפעלה של חברות התחבורה הציבורית. מאוחר יותר נעשה שינוי משמעותי נוסף. בעוד שבעבר משרדים שימשו מנהלים בכירים בלבד, בהדרגה עברו משרות רבות אל תוך בניינים רבי קומות ומשרדים, ומקומות עבודה כמו מפעלים נטו להיות צפופים פיזית ומוקפים גדרות וחומות גבוהות. השליטה בעובדים הושגה בין השאר באמצעות עיצוב המפעלים בשתי קומות: ברצפת הייצור עבדו הפועלים ומעליה הייתה קומת ההנהלה, שממנה אפשר היה להשגיח על העובדים שלמטה. השליטה במימד הנוכחות הפיזית של העובד — סידור המרחב, ארגונו ועיצובו — הייתה לטכניקה המאפשרת שליטה של המעסיק בעובד.⁹⁵

מקומות העבודה המודרניים אינם מעוצבים כבעבר, אולם פרקטיקות דומות נותרו מרכזיות עד היום, ולמצער הבסיס הרעיוני שעליו הן הושתתו. מרחב העבודה של עובדי הצווארון הלבן מעוצב כמרחב פתוח ועיצוב זה, ובעיקר תאי העבודה, מחזיר את עידן הטיילוריות שבו תוכנתו העובדים לבצע פעולות חוזרות על עצמן. מיקום העובדים בחלל מרכזי המופרד על ידי מחיצות נועד להשיג שליטה מרבית על העובדים: לתאי העבודה אין דלתות, גוון מופנה אל הכניסה כך שכל עובר ושב יכול לבחון מה הם עושים בכל רגע נתון, וביצוע פעולות אישיות אינו אפשרי. בכך מתממש רעיון הפאנאופטיקון שבו דן פוקו — בית הכלא חסר השומרים, היוצר שליטה לא רק על גוף העובד אלא גם על תודעתו-מישהו אחר, לא ידוע, מושך בחוטים שאליהם העובד קשור.⁹⁶ המעבר של עובדים רבים אל עבודה משרדית יצר סגנון של עובדי צווארון לבן אשר מנותקים מיתר העובדים וממרחב כלשהו, פיסית וחברתי כאחד. לעיתים פעילותם מתבצעת בחללים סגורים ללא קשר עם הזולת, ושיחות הטלפון הוחלפו בהקלדות אינסופיות.⁹⁷ מכל מקום, תהליך זה גורם לכך שמשמעות התפוקה במובן המיושן, שעיקרו ניתוק הפועל מאישיותו הייחודית ומכישוריו, והתייחסות שהיא ממוקדת תוצרת לטווח הקצר, מהווה מדד דומיננטי.

בתקופה מאוחרת יותר, בעיקר משנות ה-90 של המאה הקודמת ואילך, התחוללה "מלחמת ההשתחררות מהמרחב", שבה בתהליך עקבי ובלתי נראה, נחלצו משרות רבות מגבולות המקום אל מרחבים וירטואליים מחד, ומאידך חלק נרחב מן המשרות עברו בהדרגה מתוך המשרדים אל צורות העסקה חדשות. הסתגרות עובדים בתוך משרדים, תופעה שהחלה במאה ה-19, מוחלפת בהדרגה אל שיטות העסקה אחרות, כמו למשל "פריילנס" - "משתתף חופשי" הנטול מקום אך בו בעת הינו נטול זכויות.⁹⁸ עבור אנשים עם מגבלות מסוימות להשתחררות מהמרחב יש יתרון שכן השינוי מאיין את הצורך בתנועה אל מקום העבודה ואת ההתאמות הייחודיות שנדרשו במקום העבודה. מאידך, מחויבות מעסיק אל האדם מצטמצמת ובאופן טבעי זכויותיו עלולות להיפגע מכך.

2.3.3.2 גלובליזציה והשפעותיה על עולם התעסוקה

הגלובליזציה היא עוד תופעה שהשפיעה על עולם התעסוקה, ובפרט על תעסוקה של אוכלוסיות מוחלשות לרבות עולמם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. גלובליזציה הינה למעשה היווצרות רשתות של קשרי גומלין על לאומיים, ומבחינה כלכלית משמעותה התהוות של שוק עולמי מאוחד ושל חלוקת עבודה עולמית. טכנולוגיות התקשוב והתעבורה משמשות אמצעי התמסורת של זרמי ההון, העבודה, הסחורות והרעיונות ברשתות העולמיות, והם שמחלצים את הפעולה מן המקום המסוים והופכים אותה לכלל מרחבית. יש הטוענים כי אין מדובר בתופעה חדשה וכי כבר התפשטות הקולוניאליזם האירופי או האימפריאליזם של שלהי המאה ה-19 היו גלובליים. המניפסט של מרקס ואנגלס משנת 1847 הביא תיאור מובהק של

⁹⁴ Michael Oliver, *The Politics of Disablement*, Macmillan Education, (1990). 25-42.

⁹⁵ טל גולן, *העין הבוחנת והצופה: הסדרה ומשטור של התנהגות עובדים במקום העבודה*, משפט חברה ותרבות – מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 515, 523-519 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים), (2017). 531. ראו פרסום גם ב:

https://law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Law_Society_Culture/books/regulation/Tal_golan.pdf

⁹⁶ שם.
⁹⁷ Saval Nikil, *Cubed*. See also: <https://www.nytimes.com/2014/06/15/books/review/cubed-by-nikil-saval.html>. See also: https://search-proquest-com.rproxy.tau.ac.il/docview/1527382816?rft_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimio. See also: <https://recruiters.welcometothejungle.com/en/articles/cubed-a-secret-history-of-the-workplace-by-nikil-saval/>

⁹⁸ ראו למשל ע"ע 300274/96 *שאל צדקא נ' מדינת ישראל - גלי צה"ל*.

הגלובליזציה של ההון: "הצורך בשיווק גדל ומתרחב של מוצריה מריץ את הבורגנות על פני כל כדור הארץ. היא מוכרחה לבנות לה קן בכל מקום. לתקוע יתד בכל מקום. לקשור קשרים בכל מקום. על ידי ניצול השוק העולמי שיוותה הבורגנות צורה קוסמופוליטית לייצור ולצריכה של כל הארצות. למגינת ליבם הרבה של כל הריאקציונרים, שימטה את הקרקע הלאומית מתחת רגלי התעשייה... חוקים, ממשלות ומכסים שונים – נצטופפו יחד והיו לאומה אחת, לממשלה אחת, לחוק אחד... לגבול מכס אחד".⁹⁹

החל מן הרבע האחרון של המאה ה-20 הגלובליזציה הייתה לתופעה מרכזית,¹⁰⁰ הגורמת להקצנה של אי השוויון הכלכלי, בשל מעבר מדגם של קפיטליזם מדינתי לקפיטליזם על מדינתי. במעבר זה מונהג משטר חברתי נאו-ליברלי, הממוטט את ההישגים של מאבקי השוויון ואת התנאים שאיפשרו מאבקים כאלה בתוך מדינת לאום. למעשה, הגורם להתגברות אי השוויון איננו הגלובליזציה כשלעצמה, אלא היותה נשלטת "מלמעלה" בידי תאגידי ענק ובאי כוחם הנאו-ליברלים, בשעה שהאיזונים "מלמטה" נחלשים. בעת המודרנית ניזונו מאבקי השוויון מן הסתירה שבין קפיטליזם לדמוקרטיה. מעיקרה, חברה קפיטליסטית מתבססת על בעלות פרטית על רכוש. לעומת זאת, חברה דמוקרטית מתבססת על קבלת החלטות ציבורית. יוצא, שהחברה הקפיטליסטית הדמוקרטית פועלת על בסיס שני עקרונות מנוגדים, והאמצעי העיקרי של חסרי ההון במאבקם הוא ההתארגנות העצמית באמצעות תנועות חברתיות, איגודים מקצועיים ומפלגות פוליטיות. מטרתם לתבוע מן המדינה להפעיל את כוחה באמצעות חקיקה, מדיניות ותקצוב. כתוצאה מהחלת הגלובליזציה במישור הפנים מדינתי ובמישור הבין מדינתי באמצעות יישום מדיניות נאו-ליברלית של אידיאולוגיית השוק הקפיטליסטי, עם תחילת המאה ה-21 מצוי מעמדה המרכזי של המדינה תחת איום. עמו מאוימים הסדרים פוליטיים וחברתיים שהתמסדו בתוך המדינה ובאמצעותה.¹⁰¹ המשמעות עבור אוכלוסיות מוחלשות הינה הרת גורל, ובפרט עבור אנשים עם מוגבלות.

בארה"ב של השנים האחרונות המציאות הזו בולטת לאור היחלשות כוחם של האיגודים בשוק התעסוקה. בשל הניסיון של שחורים לנצל את הזכות נגד אפליה כדי להצטרף לאיגודים, נעשה שינוי בתפישה של אופי ההעסקה, ממערכת יחסים שבין המעסיקים לבין קבוצות עובדים מאוגדות, אל מערכת יחסי עבודה בין המעסיקים לעובדים אינדיבידואליים. במקביל דעך הייצור האמריקאי בעשורים האחרונים, כך שהטכנולוגיה העבירה את שוק התעסוקה מכלכלת ייצור לכלכלת שירותים, והגלובליזציה כפי שהסברנו העבירה את ייצור המוצרים אל מקומות מרוחקים. כך הושפעו כל בעלי ההכנסות הנמוכות, מאחר שאלה עבדו במפעלי ייצור שבעבר היו באיגודים ועתה כוחם נעלם. רבים הינם חסרי השכלה גבוהה, שהידרדרו ממעמד הביניים בתקופה של מפעלי הייצור בשכר נאה ותעסוקה יציבה, למעמד הנמוך בעידן של משרות חלקיות בשכר זעום וחוסר ביטחון תעסוקתי.¹⁰²

מבין הגישות השונות להצדקות בדבר הצורך בהגנה משפטית על זכויות יסוד יש גישה מינימליסטית שעל פיה מגילת זכויות האדם כוללת רק אותן זכויות בסיסיות שהן חיוניות לחיים בצוותא בחברה דמוקרטית. היא נועדה להגן על היחיד ועל המיעוט מפני החשש שהרוב בחברה ינצל את כוחו ויפגע ביחיד ובמיעוט. מגילה זו משותפת לכל חברה דמוקרטית ואין חשיבות לשיטתה הכלכלית-חברתית. גישה תועלתנית-פוליטית שונה מגישה זו, ולפיה אין היא הכרחית לקיומה של דמוקרטיה. הכוח הפוליטי אינו מסתפק במגילת זכויות אדם מינימליסטית, כי אם נועד לשמר את העקרונות הכלכליים חברתיים שרוב הציבור מאמין בהם. מדובר בעיקר על הכרה בזכויות חברתיות המחייבות את המדינה להעניק (ולא רק לאפשר) רמת חיים מסוימת, זכות לעבוד ולקבל עזרה. במדינות אחרות, המוסתנות על השקפת עולם פוליטית, כלכלית וחברתית שונה — כגון השקפת עולם קפיטליסטית המבוססת על כלכלת שוק — יימנעו מהענקת זכויות פעילות ויתרכזו לכל היותר בהכרה בזכויות כלכליות.¹⁰³

⁹⁹ נרית תושב אייכנר, **שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה סקירת ספרות** (2009) (להלן: "מחקר שינוי עולם העבודה"), 15. ראו פרסום גם ב: <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X9010.pdf>

¹⁰⁰ שלטון ההון, 16.

¹⁰¹ שם, 17-18.

¹⁰² ראו למשל כתבה אודות ספרו של פיטר טמין: נדן פלדמן, **ארצות הברית של אמריקה, מדינת עולם שלישי**, דה מרקר, 12.06.2017. ר' פרסום גם ב: <https://www.themarker.com/magazine/MAGAZINE-1.4143466>

¹⁰³ יוסף מ' אדרעי, **על חוקה דקלרטיבית וחוקה קונסטיטוטיובית - מעמדה של זכות הקניין החוקתית במדרג זכויות האדם** משפטים כח (2018). ראו פרסום ב: <https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2018-02/> על חוקה דקלרטיבית וחוקה קונסטיטוטיובית - מעמדה של זכות הקניין החוקתית במדרג זכויות האדם.pdf

כך הפכה התחרות המאפיינת את העולם הקפיטליסטי לתחרות בין מדינתיות והמדיניות הניאו-ליברלית קיבלה חיזוק משמעותי, והרצון לדבוק בגישה המינימליסטית, ולכל היותר בהענקת זכויות כלכליות מינימליות, גובר. למדינה יכולת פחותה לייצר איזונים באמצעות חקיקה שנועדה לקדם אוכלוסייה מוחלשת, שהרי איזונים אלו לכאורה פוגעים בסיכויי התחרות מול מדינות אחרות, ולזכות באהדת תאגידים בינלאומיים שיבחרו את המדינה ה"זולה" ביותר להשגת תועלת כלכלית. כלומר, התחרות הגלובלית האיצה את התדרדרות מצבם של אנשים עם מוגבלות בעולם הקפיטליסטי הניאו-ליברלי ומצב השתלבותם התעסוקתי הורע.

2.3.3.3 קדמה טכנולוגית וההשפעה על עולם התעסוקה

מושג המקום קשור הדוקות לקדמה הטכנולוגית, וקדמה זו כרוכה בתהליכי גלובליזציה וקפיטליזם תאגידי שהרי האמצעים הטכנולוגיים אפשרו את ההתקשרויות הבין מדינתיות, ופגעו ביכולת המדינתיות לייצר איזונים בשל התחרות הגלובלית. קדמה זו הייתה בעלת השפעה על מחזורי הגאות והשפל, שכן בהתפתחות התעשייה והמשק המודרני התחוללו פריצות דרך טכנולוגיות הכרוכות בהשקעות ענק, המולידות תקופות של גאות חזקה ומשברים מחזוריים קצרים ללא שפל עמוק.¹⁰⁴ כך החלה אספקה המונית של נכסי צריכה, כגון טלוויזיות, מכשירי רדיו, המכונית הפרטית וכיו"צ, אשר היוו מקור לגל השקעות עצום שהביא גאות ופריחה כלכלית. לגל זה נוספה פריצה כלכלית בתחום האנרגיה הגרעינית התעופה והחלל, שתרמו להקמה ולביסוס תעשיות בהיקף עצום.¹⁰⁵ קדמה זו תרמה להתפתחות הקפיטליזם במספר מישורים.

ראשית, המיכון גרם לכך שמלאכות רבות שנעשו בידיים, עברו לביצוע באמצעות מכונות, באופן שניתן להפעיל בלחיצת כפתור מאות מכונות שמבצעות עבודה שבוצעה בעבר על ידי אנשים רבים. עובדה זו כשלעצמה עשויה היתה להיות הזדמנות לשילוב אנשים עם מוגבלות שהרי אם מדובר בלחיצת כפתור, יש שעבורם לכאורה מדובר בבשורה אמיתית. שנית, הקדמה, והתפתחות המרחב הווירטואלי שבאה בעקבותיה, יכולים היו לסלול עבור אוכלוסיות נוספות בכלל, לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בפרט, שער למשרות שבעבר היו חסומות. ישנם אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, שעבורם תנועה אל מקום העבודה כמו גם התאמות במקום העבודה מהווים חסם תעסוקתי. כאשר מרחב תעסוקתי הופך וירטואלי, ואדם רשאי לפעול מביתו ובסביבה מותאמת, ניתן היה לצפות שיפתחו עבורו אפשרויות חדשות. באמצעות תוכנות מחשב מותאמות אפשר למשל לאפשר פעולות מסוימות מהבית, ולחסוך עבורם את הקשיים הנובעים מנסיעות שכוללת נסיעה ברכב פרטי ממקומות מסוימים שאינה תמיד אפשרית עבור אוכלוסייה זו

הלכה למעשה, שני הממדים האמורים, המיכון והקדמה הטכנולוגית, גרמו לעיתים קרובות לפגיעה באנשים עם מוגבלות בהיבט התעסוקתי, ובפרט בעולמם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. אמצעי הייצור גדלו על חשבונם, וככל שניתן היה להגדיל תפוקה באמצעות מכונה אפשר היה לוותר על עובד לצורך הגדלת הרווחיות. לכן, המצב הזה לא הוביל, כפי שניתן היה לצפות, לקידום תעסוקתי של אוכלוסייה זו.

מעבר לכך, הקדמה הטכנולוגית שאפשרה במידה רבה את שינוי מושג המקום, הובילה גם את מהפכת הידע של שלהי המאה העשרים. השפעתה של מהפכה זו ניכרת גם היא על אוכלוסיות מוחלשות. מהפכה זו מייצגת את אחד התהליכים המהירים ביותר, אשר שינו את חיי האדם כתוצאה מיישומי טכנולוגיה ומדע. מאז שנות החמישים ואילך אנו עדים להתפתחות עצומה בכל תחומי החיים, הקשורה בהתפתחותן של טכנולוגיות המידע, התקשורת וטכנולוגיות עתירות-ידע. יש שהגדירו את המדיה ואת המכשירים שבהם משתמש העובד, וכן אמצעים אחרים, כהרחבות של האדם, אך יש שרואים בשימוש בכלי עבודה אלו, יצירת חיץ בין האדם לבין החומר שבו מתבצעת העבודה. תופעת הניתוק שבין האדם לבין מיומנותיו, שזוהתה עוד במערכת העבודה "הנחותה" של עידן התעשייה, התעצמה בעידן הטכנולוגיה הדיגיטלית החדשה. עידן זה עשוי לפתח מיומנויות חדשות אך גם עלול להוביל לניתוק לא רק מתוצרים אלא מהאחריות ומחובות כלפי הקהילה והסביבה.¹⁰⁶

בשל היעדר מרחב וירטואלי שסלל אפשרויות העסקה בינלאומיות התאפשר ניתוקם של בעלי ההון מאחריות חברתית כלפי מועסקים אזורי ארצם וקהילתם. קפיטליזם גלובלי הצליח גם לסחוף לעיתים את אמצעי התקשורת הנשלטים בידי

¹⁰⁴ אפריים צור, קיינס ומארכס והקפיטליזם של זמנם ושל זמננו, סדרת חוברות מדיוני הקולוקויום של האגודה לחקר מרכז והסוציאליזם (1980), 9.

¹⁰⁵ שם, 10.

¹⁰⁶ מחקר שינוי עולם העבודה, 24-25.

תאגידים, וגייס פעמים רבות את מנגנוני השלטון לצרכיו.¹⁰⁷ כך באה לידם האפשרות להעביר חברות לכל מקום שבו מאתרים סיכויי רווח גבוהים, בעוד אנשי המקום נותרים בלא כלום, והמחויבות כלפיהם אינה קיימת כל עוד הרווחה במקום אחר משתלם יותר.¹⁰⁸ באופן טבעי, הניזוקים הראשונים ממצאות זו הינם האוכלוסיות המוחלשות שמעמדן התעסוקתי נחות, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שיכולת התנועה וההגיעה הינה מורכבת ודורשת התאמות והיכרות עם סביבה חדשה. לפיכך, בעוד שבעבר הייתה הקהילה הקטנה הייתה ערבה לאנשים שחיו בתוכה ולקחה אחריות גם על אנשים עם מוגבלות, כעת יוצא לעיתים שהתחרות קשה מפחיתה במידה רבה את המחויבות לאנשים המקומיים, תוך יצירת נתק מהפן האנושי והחברתי. אפשר להניח שאלמלא פעלו מדינות מסוימות לפרוס רשת של רווחה נוצרה מציאות של חוסר מחויבות כלפי הקהילה. זהו מוטיב שהתפתח במקביל להתפתחות הקפיטליזם והשפיע במישרין גם על אנשים עם מוגבלות.

היבט נוסף שבו חל שינוי במושגי המקום ונטישת האחריות מתבטא בגלי הגירה לצורכי תעסוקה. במקביל לתהליך הגלובליזציה, תנועות המוניות של אוכלוסייה מהגרת, בעיקר מהמדינות המתפתחות למדינות מפותחות (בעיקר מערב אירופה וארצות הברית), ונעה בחיפוש אחר עבודה בעלת שכר גבוה או אחר רכישת השכלה כדי לשפר את מעמדם ומצבם הכלכלי לעומת ארץ המוצא. הגירת עבודה המונית יוצרת מיעוטים אתניים במקומות שלא היו קיימים לפני כן, ולמעשה מחלישה את הקשר בין גבולות גיאוגרפיים וקבוצה אנושית ספציפית, ובכך לא רק מטשטשת גבולות לאומיים ואתניים אלא משפיעה על איוש משרות שנשמרו לאוכלוסיות מסוימות בני המקום, ומאפשרת לזרים שאינם בני המקום לתפוס את מקומם בעלות נמוכה.¹⁰⁹ עבור אנשים עם מוגבלות אפשרות ההגירה מוגבלת, שכן היא מצריכה יצירת התאמות של שפה ותרבות, ומלבד עצם ההגירה ואתגריה יתקלו במכשולים ייחודיים בהקשר של המוגבלות.

לקדמה הטכנולוגית השפעות שליליות נוספות. במקביל לקדמה, המשאב הטבעי מאבד מערכו, שהרי לכאורה ערך המשאב הטכנולוגי לעומת משאבים טבעיים רב לעין שיעור. מאחר שהכנסה במערכת הקפיטליסטית מגיעה לפחות משני אפיקים נפרדים שהם רווח ושכר, ויש המחשיבים את הרנטה - הכנסה שבאה כתוצאה משליטה במשאב טבעי - כאפיק הכנסה שלישי-חשיבותו של אפיק זה פעמים רבות פוחתת. הרווח הוא מה שמתקבל תודות לשליטה על אמצעי ייצור טכנולוגיים על ידי אלה שמספקים את ההון ומשתמשים בו בהצלחה. כך הכנסות ממכירת מוצרים גדולות מהוצאות הייצור, המשאב הטבעי הופך לשולי,¹¹⁰ והעבודה הינה מקור הערך במקום המשאב הטבעי.¹¹¹ כתוצאה מכך, הפכו הרווח והשכר להיות האפיקים המשמעותיים להכנסה, ומאחר שאפיקים אלו מושפעים מתפוקה וכן מאמצעי הייצור עבור שעוסקים בייצור ותפוקתם פחותה המשמעות רבה. כלומר, מציאות זו עלולה להפוך לחסם נוסף אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.

חרף האמור, הקדמה הטכנולוגית יצרה הזדמנות עבור אוכלוסיות שונות. עבור אנשים עם מוגבלות מסוימות שינוי אמצעי הייצור באמצעות טכנולוגיה מתקדמת פתחה הזדמנות לשיפור המעמד התעסוקתי, והמגבלה לעיתים הופכת לחסרת משמעות, למשל כאשר מדובר בעבודה בסביבה ממוחשבת עבור אדם שמוגבל ברגליו, אך לרוב לא כך הם פני הדברים לגבי מוגבלות שכלית התפתחותית. כך גם קרה עם השתלבותן של נשים. בשנים האחרונות קיימת עלייה גדולה במספר הנשים המתעניינות ביזמות, ובנשים שזימו ופתחו עסקים. אחת הסיבות המרכזיות לעלייה ביזמות נשית היא בחירתן של נשים לצאת משוק העבודה המסורתי, המאופיין בהגמוניה גברית וכולל בתוכו אפליה מובנת. היזמות אפוא מאפשרת לנשים אלה לפתוח ערוצי תעסוקה חדשים מבלי להיות כבולות למבנים חברתיים המשמרים את הפטריארכיה דוגמת שוק העבודה.¹¹² בעידן הטכנולוגי פעולות פשוטות רבות הומרו למשימות המבוצעות באמצעים טכנולוגיים ללא המבניות המוכרת של מקום עבודה היררכי, והאפליה שנהגה כלפי נשים בפרט ואוכלוסיות מוחלשות בכלל לעיתים אינה מקבלת ביטוי.

מעבר לכל זאת, משרות רבות אינן בהכרח קשורות עוד עם מדידת תפוקה במובן המיושן של ספירת תוצרת אלא תלויות ביצירתיות ואיכות. כך ניתן לאפשר לסוגים שונים של אנשים להתנסות בהכשרה ייחודית וממוקדת הנחוצה לפעולות

¹⁰⁷ אייל נווה, **ארצות הברית - דמוקרטיה בהתהוות מתמדת** (2007), 229.

¹⁰⁸ זיגמונט באומן, **גלובליזציה ההיבט האנושי**, הוצאת הקיבוץ המאוחד (2002) (להלן: "גלובליזציה ההיבט האנושי"), 42.

¹⁰⁹ מחקר שינוי עולם העבודה, 17.

¹¹⁰ Carl Benedikt Frey and Michael A. Osborne, **The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?** (2013). Also available at: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf

¹¹¹ רוברט היילברונר, **הפילוסופים הארציים: חייהם, ימיהם ורעיונותיהם של הוגי הכלכלה הגדולים**, הוצאת שלם (2012), 53.

¹¹² ענת גיא ואבי שניידר, "גלגול נשמות? מאפיינים ישנים של הפליה מגדרית במבנה עבודה חדש או האם מאפייני היזמות הנשית החדשה מעוררים ניהוח של הפליה מגדרית ישנה?"; מחקרי רגולציה, כרך ג, (2020). ראו פרסום ב: https://www.colman.ac.il/sites/default/files/images/2019/03/gilgul_neshamot_heth.pdf?language=he

הטכנולוגיות, ובהתאם לאתר משרות התואמות את כישוריהם. כתוצאה מכך, מדינות שונות פיתחו מדיניות התומכת בהגדלת מספר העובדים בעלי יכולת גבוהה התואמת את עולם התעסוקה המתחדש, בין השאר, בפיתוח תכניות הכשרה למשרות טכנולוגיות ושילוב תכנים מסוג זה גם בתכניות לימוד, ¹¹³ אך גם אלו בדרך כלל אינם מקנים מענה מספק לשילוב אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שסיכויי התאמתם למשרות טכנולוגיות נמוכה יחסית.

בהקשר של אנשים עם מוגבלות, השחרור מתופעת האפליה והיציאה משוק העבודה המסורתי, כמו שאירע אצל נשים, עדיין בחיתוליה. ההתפתחות הטכנולוגית המואצת פתחה אפשרויות חדשות, הייצור ההמוני הידני, מומר פעמים רבות במיכון ובאמצעים טכנולוגיים ודרישות התעשייה מן העובדים הבאים בשעריה התעדכנו. בעוד שקודם לכן נדרש עובד להכשרה מינימלית שתאפשר ביצוע פעולות בסיסיות, הרי שעתה הוא נדרש למיומנות, ליזמה, להבנה מעמיקה ולידע מקצועי. לכן, יכולת פיסית, שעבור רבים היוותה חסם תעסוקתי, וכן מדד התפוקה המוכר מהעבר הינם שני רכיבים שאינם עוד בהכרח רלוונטיים במקצועות מסויימים. ¹¹⁴ עבור אנשים שיש בידם כישורים מתאימים לעולם טכנולוגי או תכונות שעשויות להיות רלוונטיים למשרות ייחודיות כמו ציור ואמנות יש כעת אפשרויות מגוונות ממה שהיה בעבר.

עם זאת, עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, הקדמה הטכנולוגית יצרה חסם משמעותי לתעסוקה. מאחר שככלל, כאשר מדובר על משרות טכנולוגיות ההתמקדות היא ביכולת האינטלקטואלית והכישורים הפיסיים פחות רלוונטיים. לפיכך, השפעת הקדמה היא בעיקר שלילית בהקשר של מעמדו התעסוקתי של אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית. אמנם הקדמה הטכנולוגית אפשרה פיתוח התאמות ייחודיות עבור אוכלוסייה זו שישללו עבורה אפיקי תעסוקה חדשים, כמו אמצעים טכנולוגיים להנגשה המסייעים בשיפור יכולת התקשורת וההבעה, ותשתית כזו מעשויה לקדם את האדם. אולם, יש להניח שזהו רווח שולי לעומת האפשרויות המועטות שנפתחו בשוק המשרות הטכנולוגיות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.

יהיו שיטענו כי צמיחת שוק העבודה פותחת בעקיפין משרות רבות, לעיתים גם משרות פשוטות שעשויות להתאים לכל אדם, לרבות אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. כלומר שגם אם למשל נפתחת חברה טכנולוגית מתקדמת עליה לדאוג למזון, ניקיון וכד' ובכך נפתחות משרות פשוטות שמתאימות לכל אדם. מצד שני, הקדמה דוחקת החוצה עובדים רבים אל משרות פשוטות אלו, וממילא האוכלוסייה המוחלשת כמו אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית יהיו אחרונים בשרשרת כדי לזכות במשרות הללו.

¹¹³ William Julius Wilson, **When work disappears - The world of the new urban poor**, Knopf (1996). 210.

¹¹⁴ שם.

6. השפעות התפיסה הקפיטליסטית בהקשר התעסוקתי

6.1. הביקורת המרכזית כלפי התפיסה הקפיטליסטית

המהפכה התעשייתית כיסתה את הנוף האירופאי והאמריקאי במה שהמשורר וויליאם בלייק כינה בשם: "תחנות שמן קודרות" שחיסלו את התעשייה הביתית ודחשו המוני עובדים אל תוך ערי תעשייה "חדשות ומכוערות".¹¹⁵ אחדים מההוגים שהלכו בעקבות סמית גרמו לקפיטליזם שייראה חסר לב. דויד ריקרדו ניסח את מה שנודע בשם: "חוק הברזל של שכר העבודה" וקבע שבטווח הארוך פועלים יקבלו רק את המעט ההכרחי, ובמידה וישתכרו יותר מזה באורח זמני, הם יעמידו ילדים רבים כל כך, עד שהתחרות על מקומות עבודה תשוב בסופו של דבר ותוריד את שכרם. בעיני מרקס נתפסה השיטה לבלתי אנושית "המחללת כל קדושה", והיא הואשמה בכך שיש בה כדי "לרסק את הפועל ולעשות ממנו רסיס אדם, ולהורידו לדרגת נספח מוצמד אל המכונה". במניפסט הקומוניסטי טען שהקפיטליזם "הקים כוחות ייצור רבים יותר ועצומים מאלה שהיו בכל הדורות הקודמים יחד". למרות זאת, הוא ניבא שהקפיטליזם יהרוס את עצמו: "הייצור הקפיטליסטי מוליד את ניגודו הוא, בתהליך שאין לו מעצור כמו שאין מעצור בפני חוקי הטבע".¹¹⁶

הביקורת על הכלכלה הקפיטליסטית מבוססת בעיקר על תפיסתו של מרקס שלפיה המציאות נעה סביב שני כוחות מרכזיים: מדכאים שהינם בעלי אמצעי הייצור והמדוכאים שהינם הפועלים. לשיטתו תתחולל מהפכה שהקפיטליזם יביא על עצמו כאשר מעמד הפועלים יתאחד ויגיע למצב בו לא יוכל עוד לחיות ויבקש לנתץ את כל סדרי החברה הקיימים "על ידי מיגור הבורגנות בזרוע".¹¹⁷ השחרור מהתודעה הכוזבת יתרחש תוך מיטוט הסדר החברתי, השתלטות על אמצעי הייצור והקמת חברה סוציאליסטית, בה אין מנצלים ומנוצלים, קניין פרטי, כסף, מדינה או משפחה. היות שבשוק קפיטליסטי לעולם יימדד אדם לפי כוח היצרנות שהוא מספק למפעיליו,¹¹⁸ מרקס סבר שהעובדים ידחפו למהפכה כאשר לא יוכלו לרכוש בשכרם הזעום דבר והבעלות על אמצעי הייצור תרוכז בידי בעלי הון מעטים.¹¹⁹ אף שנבואתו לא התגשמה, תורת הריכוז הקפיטליסטי חזתה את כוחן העולה של חברות גדולות המחניקות את התחרות, ומעלות את מחיר המוצרים בתקופות של ביקוש ירוד. מרקס חזה את תקופות השפל המחריד שנמשכו בשנות העשור שאחרי 1870 ובעשור שהתחיל בשנת 1930 חרף טענתם של כלכלנים מהאסכולה הקלאסית לפיה שוק שמכוון את עצמו לא יאפשר התפתחויות כאלה לעולם.¹²⁰

ביקורת זו ממשיכה גם בתקופה המודרנית, ובשנים האחרונות תפיסות פוסט-קפיטליסטיות תופסות תאוצה באירופה ובארה"ב, הבאים לידי מעשה, בין השאר, בקידום הבטחת הכנסה אוניברסלית (universal basic income), שבוע עבודה

¹¹⁵ גד יעקובי, **מקומה של הממשלה בהכוננת המשק**, הרבעון לכלכלה 130 (1986) (להלן: "מקומה של הממשלה בהכוננת המשק"), 723-724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Adc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

¹¹⁶ מקומה של הממשלה בהכוננת המשק, 723-724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Adc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

¹¹⁷ קרל מרקס ופרידריך אנגלס, **המניפסט הקומוניסטי**, תרגום מ' דודמן, ת"א (1970), 15.

¹¹⁸ Gérard Duménil & Dominique Lévy, **Unproductive Labor as Profit-RateMaximizing Labor**, Rethinking Marxism, 23: 2, 216-225, (2011) DOI: 10.1080/08935696.2011.558754. Also available at: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08935696.2011.558754?casa_token=bSWu1piXjLsAAAAA:Otd_CGT66_gDwUnRifRk1IktypzceqGlg5mI84ZhpuhecvBYvd6MwMZIJNNNoXQtPrHO8Essw3WmsUkw

¹¹⁹ מקומה של הממשלה בהכוננת המשק, 723-724. ראו פרסום ב: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23755615.pdf?refreqid=excelsior%3Adc6c773e93ff42249b9baac2b878b2ac>

¹²⁰ שם.

קצר, אוטומציה, או שימוש בבלטפורמות טכנולוגיות כדי ליצור מנגנונים כלכליים חדשים. הכיוון הכללי נובע מההבנה שיש למצוא לסדר הקפיטליסטי חלופות שמבוססות על תכליות אנושיות ולא על עקרון הרווח.¹²¹ כך למשל קבוצת כלכלנים ייסדה תפיסה חדשה המכונה "שגשוג מכיל" (inclusive prosperity). לפי התפיסה, הובילה השיטה הקפיטליסטית לאי-שוויון ויצרה כאוס חברתי ופוליטי גלובלי. זאת, מכיוון שבבסיסה ניצבות, בין השאר, תמיכה בשוק המוחזק בידי יחידים, פגיעה במדיניות הרווחה, פירוק מוסדות שוק העבודה, צמצום מיסוי חברות ומיסוי פרוגרסיבי והכמיהה להיפר-גלובליזציה.¹²² לטענתם, היחלשות התפיסה הסוציאל-דמוקרטית הובילה לצמצום הרגולציה השלטונית בחקיקה, בפסיקה ובמדיניות ממשלתית, וכפועל יוצא, ניתן משקל מועט לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות, ומדיניות הרווחה צומצמה.¹²³

בדומה לכך, הוקם בארץ צוות מחקר המבקש לפתח תפיסת עולם חלופית ופרויקטים ישימים, שדרכם אפשר יהיה לדמיין ולקדם עולם שבו רווח כלכלי לא ישמש עוד העיקרון המנחה של החברה האנושית. הצוות מפתח רעיונות ומודלים פוסט-קפיטליסטיים חדשים, המותאמים לאתגרים העומדים בפני החברה בישראל.¹²⁴ במסגרת המחקר הונחו רעיונות שונים המבוססים על מודלים פוסט-קפיטליסטיים, ובתקופת הקורונה הועלו רעיונות שנועדו לסייע למשקי הבית עקב המשבר.

מה שאירע בישראל בתקופת הקורונה מלמד על גישה שטומנת בחובה בעייתיות רבה. מתחילת משבר הקורונה הזרים בנק ישראל עשרות מיליארדי שקלים לכלכלה באמצעות רכישת אג"ח ממשלתיות, קניית דולרים, והלוואות בריבית נמוכה לבנקים המסחריים. צעדים שנועדו לתמוך בשווקים הפיננסיים ולהקל על תנאי האשראי במשק, וההנחה הייתה שכך עסקים ומשקי הבית יוכלו להמשיך ללוות כסף. זאת, כדי למנוע פשיטות רגל וכדי לעודד פעילות כלכלית. אולם, לבנקים המסחריים היו תוכניות שתאמו אך ורק את האינטרס הכלכלי שלהם. כחלופה לכך, בנק ישראל יכול היה לספק הלוואות ישירות למשקי בית ועסקים קטנים בריבית נמוכה באמצעות שינויי חקיקה והקמת תשתית מתאימה, למשל כחלק ממהלך כולל של הנפקת מטבע לאומי דיגיטלי או באמצעות בנק הדואר, אך הדבר לא נעשה.¹²⁵

הרעיון של יצירת ממשק ישיר בין הבנק המרכזי לציבור הרחב סותר את התפיסה הקפיטליסטית, כי משמעותו הינה פיזור הכוח לאזרחים. יש שיטענו כי על המדינה חלה חובה לספק לאזרחים שירותי בנקאות כשירות ציבורי, בדומה לשירותי בריאות וחינוך. לדידם, מהלך כזה יכול להוות בסיס לשינוי מהותי יותר שיקדם אותנו לעבר חברה פוסט-קפיטליסטית, שבה עבודה בשכר אינה תנאי הכרחי למימוש צרכים בסיסיים, וזמן פנוי מהווה קטגוריה מרכזית ולא משהו שקורה בעיקר בסופי שבוע. תשתית כזו, שתקשר בין הבנק המרכזי לציבור הרחב, עשויה לשמש בעתיד למתן הכנסה בסיסית אוניברסלית ולהשקעות ישירות בפרויקטים מקומיים לטובת הקהילה, באופן שיתרום לדמוקרטיזציה של ההון וניהול משותף של משאבים ציבוריים לעומת המצב הנוכחי שבו הבנקים נהנים מרווחים עצומים, והאדם השפוט אינו שותף לכך אלא משלם את המחיר בעמלות ובאמצעים נוספים. מאחר שכסף בעצמו הוא סוג של משאב ציבורי, המונופול על ייצורו יהיה מצוי בידיים ציבוריות, והשווי של המטבע הלאומי תלוי במידה רבה בסך כל הסחורות והשירותים שאותם מייצרת החברה בכללותה, וכך השימוש במשאב לא יהיה כפוף לאינטרסים של בנקים מסחריים או תאגידי ענק.¹²⁶

טענות דומות נשמעות מפיו של יאניס ורופאקיס. בספרו "מינוטאור הגלובלי"¹²⁷ מסופר על אותה מפלצת מהמיתולוגיה היוונית, שהטילה אימה, וצעירי אתונה הועלו לה כקורבנות. הספר עוקב אחר "המינוטאור הגלובלי" שפעל מאז שנות ה-70 ועד למשבר הכלכלי של 2008 ומצביע על כך שלמרות המשבר החמור ממשיכות עוויות המוות "להדק את לפיתת החנק של

¹²¹ יוסי רחמים, שוק העבודה המודרני בעידן הגלובליזציה, והשפעתו על משפט העבודה, המשפט כד (2018). ראו פרסום ב: <https://hamishpat.colman.ac.il/wp-content/uploads/2018/07/pdf.1>

¹²² סורש נאידו, דני רודריק, גבריאל זוקמן, כלכלה בעידן שאחרי הניאו-ליברליזם, 09.08.19. ראו פרסום ב: <https://www.haokets.org/2019/08/09/>

¹²³ יוסי רחמים, שוק העבודה המודרני בעידן הגלובליזציה, והשפעתו על משפט העבודה, המשפט כד (2018). ראו פרסום ב: <https://hamishpat.colman.ac.il/wp-content/uploads/2018/07/pdf.1>

¹²⁴ ראו אתר מכון ון ליר. ראו: <https://www.vanleer.org.il/> פרויקטים/פוסט-קפיטליזם-צוות-מחקר/

¹²⁵ יאיר קלדור, מדיניות מוניטריית להמונים: להתייחס לכסף כאל משאב ציבורי, אתר גלובס, 23.09.2020. ראו פרסום ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001343469>

¹²⁶ שם.

¹²⁷ יאניס ורופאקיס, המינוטאור הגלובלי: אמריקה, אירופה ועתיד הכלכלה הגלובלית, הוצאת הקיבוץ המאוחד 2020.

הכלכלה והחברה הניאו-ליברלית".¹²⁸ ורופאקיס מתאר, בן השאר, את שיתוף הפעולה הבעייתי בין מוסדות שלטוניים לבין הבנקאות הפרטית על חשבון האזרח הפשוט לטובת רווחי התאגידים והאוכלוסייה העשירה. במדינות מערביות כמו למשל בארה"ב, חרף המשברים העמוקים, העניק השלטון סיוע לבנקים ללא מחויבות מצידם לבוא לקראת האזרח. כך גם פעל השלטון ביוון שבה שימש ורופאקיס כשר אוצר כאשר הוטלה על המשטר היווני חובה להנהיג רפורמות ותוכניות צנע, שכללו קיצוצים כואבים בתקציבי הרווחה, בתנאי הפנסיה ובהעסקה במגזר הציבורי.¹²⁹ כלומר, שמירת הכוח אצל גורמים חזקים בשוק הקפיטליסטי הפחיתה את אפשרויות המדינה לדאוג לצרכי האזרח, בעוד שהגופים החזקים לא נדרשו לשלם כל מחיר.

עבור אנשים עם מוגבלות שיכלית התפתחותית, בהקשר התעסוקתי, המשמעות של שמירת הכוח אצל גורמים חזקים בשוק – חמורה. ללא תמיכה ממשלתית ורגולציה מותאמת, ללא השקעת משאבים להכשרה ורכישת מיומנויות, לייסוד תכניות שילוב וליווי של עסקים ומפעלים משלבים, וללא הכרה בצורך החברתי, השינוי המיוחל במעמד התעסוקתי של אוכלוסייה זו בשוק קפיטליסטי אינו ישים. גם הכנסה בסיסית שמאפשרת קיום מינימלי אינה מספקת, שהרי קיום מינימלי אין בכוחו לתת מענה תעסוקתי אלא רק קיומי. כלומר, ההכנסה המינימלית מייצרת פתרון למי שאינו בכוחו וביכולתו לדאוג לפרנסתו, כמו למשל אנשים בזקנה או אנשים עם מוגבלות חמורה. אולם, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית זקוקים לסיוע שלטוני כדי להיטמע בעולם התעסוקה לאחר שנים ממושכות שהאפשרות הזו נמנעה מהם.

6.2. אי שוויון וחוסר סולידריות והשפעתם התעסוקתית על אנשים עם מוגבלות

מושג הניכור העצמי הוא מושג שפותח על ידי מרקס, והוא חוזר ותופס מקום משמעותי בניתוח תהליכים תרבותיים - פוליטיים.¹³⁰ מרקס התייחס בספרו "כתבי שחרות" לסוגיית "העבודה המנוכרת" שהתפתחה עם התפשטות החברה הקפיטליסטית, ומנה מספר רבדים לניכור האדם המועסק בחברה זו. מציאות זו גרמה גם לניכור חברתי, והשפיעה לרעה על שילוב של אוכלוסיות מוחלשות, ובפרט על מעמדם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.

הפועל בשוק הקפיטליסטי מנוכר מתוצר עבודתו ומאמצעי הייצור שהוא מפעיל, שהרי תוצרתו נותרת בבעלות הקפיטליסט-המעסיק, והתוצרים מנוכרים ממי שייצרם. העבודה הינה פעולה פונקציונלית חסרת ערך פנימי ללא שוני בין אדם לאדם. כתוצאה מכך, אדם מוגדר על ידי משכורתו, וערכים אנטי חברתיים כמו יעילות, רווח וסיפוק צרכים אישיים קובעים את המעמד החברתי של האדם.¹³¹ מרקס טען שהפועלים מנוצלים מפני שקיבלו חלק זעום מתוצרת שייצרו. אחרים טענו מנגד, כי השיפוט הערכי של מרקס מקובל רק במידה ומאמצים את הרעיון המוסרי שלפיו העובד זכאי לתוצרת שהוא מייצר.¹³² בנוסף, נוצר ניכור בין האדם לבין פעולת הייצור עצמה. האדם הופך למשהו שהוא "קצת יותר ממכונה",¹³³ המייצר רכיב פשוט באופן מחזורי הגורם שעמום. בזמן עבודתו מציית למפעיליו ללא קשר עם מחשבותיו, והעבודה הופכת אמצעי רק לשם סיפוק מצומצם לרצונותיו של הפועל המקבלים ביטוי בשעות המועטות שנותרו מעבר לשעות העבודה.¹³⁴

הניכור מהתוצרת ומתהליכי הייצור כרוך גם בניכור מן החברה והסביבה, ושימש הסוואה למצבים של היעדר שוויון מובנה כלפי אוכלוסיות מסוימות. מרקס התמקד בפרע בין כוחות טכנולוגיים וכלכליים שהובילו לקדמה ושגשוג מצד אחד, לבין האומללות שחיו בה המוני הפועלים קשי היום בערים התעשייתיות.¹³⁵ אמנם, היו שטענו כי הקדמה שהושגה בחברות קפיטליסטיות לוותה בצמצום אי השוויון, שכן ההמונים שוחררו מעמל מפרך, ומוצרים ושירותים כמו צנרת, הסקה, ורדיו ניתנו לכלל האוכלוסייה.¹³⁶ עם זאת, הפועל בתעשייה נדרש לבצע יותר משהכרחי לצרכי המחייה, והתפתחה סחטנות של

¹²⁸ אורי פסובסקי, אג'יו: השמדה עצמית, אתר כלכליסט 07.02.2013. ראו פרסום גם ב:

<https://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3594960,00.html>

¹²⁹ נטע הלפרין, יאניס ורופאקיס, אייקון שמאל, מסביר איך אפשר לחלץ את העולם מהמשבר, אתר הארץ (25.02.2021). ראו פרסום ב:

<https://www.haaretz.co.il/gallery/literature/premium.HIGHLIGHT-MAGAZINE-1.9565136>

¹³⁰ חיים אסא, זרים לעצמם: ההיסטוריה האנושית כמהפכה תודעתית, משכל (ידעות ספרים) (2017), 109.

¹³¹ תרבות הקפיטליזם 28-35.

¹³² קפיטליזם וחירות, 154. ר' גם קארל מארקס, כתבי שחרות, ספריית פועלים (1975) (להלן: "כתבי שחרות"), 120.

¹³³ Jonathan Wolff, Why Read Marx Today?, 30-34. See also at Reading Political Philosophy: From Machiavelli to Mill Marx: Derek McTravers and Jonathan Wolff. Also available at: <http://media-podcast.open.ac.uk/feeds/aa311-political-philosophy/transcript/aa311philosophy05.pdf>

¹³⁴ כתבי שחרות, 120-123.

¹³⁵ תרבות הקפיטליזם, 29.

¹³⁶ קפיטליזם וחירות, 156.

עודף עבודה לטובת רווח המעסיקים.¹³⁷ אי השוויון שנוצר מנע מוביליות וקידום, ושימר את יחסי הכוח,¹³⁸ ויככל שהפועל ממחר להרבות את העושר הזר, כן שמנים יותר הפרורים שמשליכים לו, כן רב מספר הפועלים, שאפשר להעסיקם ולהביאם לעולם, כן גדלה היכולת להרבות את המון העבדים התלויים בהון".¹³⁹ רוצה לומר, מצבו החומרי של הפועל נשתפר, אבל על חשבון מצבו החברתי, ונפגעה תהום חברתית המפרידה בינו לבין בעל-ההון.¹⁴⁰ במיוחד בלט הפער בתעשייה אשר בה קצב שיפור התפוקה מהיר, בניגוד לתחומים כמו חקלאות, ונוצרו במהירות פערים עמוקים בין האוכלוסיות.¹⁴¹

האדם יצר "סיגול מוצלח" כהגדרתו של מרקס, שבו הכוחות האנושיים, לעומת בעלי החיים, מתאחדים למען השגת צרכיהם המשותפים.¹⁴² אולם, היות שהמניע אינו מבוסס על אנושיות כי אם על אנוכיות,¹⁴³ והעבודה הפכה לאמצעי קיומי גרידא,¹⁴⁴ נוצרה קהות חושים שהרחיקה את בני האדם זה מזה וחיללה בשיתוף הפעולה.¹⁴⁵ ניכור זה בולט בתופעת הפיצול הכלכלי המחריף בארה"ב, כולל התכווצות מעמד הביניים וזינוק בפערי השכר,¹⁴⁶ אשר נובעים גם מחוסר הנכונות של האליטות לסייע למגור העני,¹⁴⁷ והשפעתה ניכרת על אוכלוסיות מוחלשות בתעסוקה, ובפרט על אנשים עם מוגבלות. אחד הביטויים לניכור הוא הגבלת החירות האישית של העובדים,¹⁴⁸ וכך הפך שוק העבודה למרחב של שעבוד שבו זכויות בסיסיות של עובדים מופרות בהתמדה,¹⁴⁹ ועבור אנשים עם מוגבלות שמעמדם התעסוקתי רעוע ממילא, ובהם במיוחד אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, מדובר בפגיעה קשה.

פערים אלה מיוחסים לצרכי שוק תובעניים,¹⁵⁰ והמאפיינים של "עידן הגלובליזציה" הקצינו את המצב.¹⁵¹ המעבר מקפיטליזם לאומי פורדיסטי לקפיטליזם גלובליסטי על לאומי פוסט פורדיסטי, אשר שינה את המאזן הבין-מעמדי שהושג בעבר, מעצים את ההון ומחליש עוד את מעמד העובד,¹⁵² והמשמעות הינה הגדלת הפערים והגברת העוני.¹⁵³ מעבר לכך, הקפיטליזם התאגידי שהתפתח בתחילת שנות ה-20 בארה"ב, שהגיע עד כדי צבירה של כ-40% מההון,¹⁵⁴ נטרל יתרונות מסוימים של הקפיטליזם. רוב ההון שהוחזק בידי תאגידים אפשר את שליטתם בחברות קטנות,¹⁵⁵ והתחזקותם של התאגידים פעמים רבות הסבה נזק מתמשך נוסף לזכויות העובדים,¹⁵⁶ עד כדי ניצולם לטובת נטילת הבעלות על פירות הייצור על ידי

- ¹³⁷ מרקס, הקפיטל 253.
- ¹³⁸ יוסף זעירא, <https://www.vanleer.org.il/Data/UploadedFiles/EconSoc/1/ElectronicBook2.pdf>
- ¹³⁹ מרקס, אנגלס, כתבים נבחרים, הוצאת ספרית פועלים, כרך א', עמ' 56-7.
- ¹⁴⁰ שם.
- ¹⁴¹ עושר העמים, 95-96.
- ¹⁴² עושר העמים, 102-103.
- ¹⁴³ כתבי שחרות, 168.
- ¹⁴⁴ כתבי שחרות, 125.
- ¹⁴⁵ אווה אילוז, אינטימיות קרה - עלייתו של הקפיטליזם הרגשי, הקיבוץ המאוחד (2008), 16.
- ¹⁴⁶ פיטר טמין שמתאר כלכלה מפותלת של עשירים ועניים סבור שקיימת 'תנועת מטוטלת' בין כלכלה קפיטליסטית של 'שוק חופשי', המתאפשרת כשהשווקים פועלים כסדרם באיזון, לבין כלכלה 'סוציאליסטית' של מעורבות ממלכתית, המופיעה כל אימת שמופר האיזון הכלכלי ונדרשת התערבות ממשלתית, ומשחוזרת הכלכלה לתיקנה חוזרת הכלכלה הקפיטליסטית.
- ¹⁴⁷ נדן פלדמן, ארצות הברית של אמריקה, מדינת עולם שלישי, דה-מרקר 12.06.17. ראו פרסום ב: <https://www.themarket.com/magazine/MAGAZINE-1.4143466>
- ¹⁴⁸ לטענתה, לצד השלטון הריבוני שאליו כפופים האזרחים בדמוקרטיה, מתקיים עולם תעסוקה שבראשו שלטון פרטי נטול אחריות, שבו המעבידים מפעילים סמכות שרירותית ביחסיהם עם העובדים. גם כאשר המעסיקים אינם מפעילים את סמכויותיהם, יש ביכולתם לעשות כן ויש להם לגיטימציה לכך. ההצדקה האידיאולוגית של תומכי מבנה השעבוד האוטוריטרי הזה היא הגדלת יעילותם הכלכלית של התאגידים. ראו בספרה Elizabeth Anderson, *Private Government: How Employers Rule Our Lives (and Why We Don't Talk about it)*, Princeton (2017).
- ¹⁴⁹ ראו נועה אסטרטייכר, מה כתבו קרל מרקס, ברברה ארנרייך ואליזבת אנדרסון על עולם העבודה? 16.05.2019. ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/literature/fivebooks/premium-1.7231454>
- ¹⁵⁰ Daniel Markovits, *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite* (2019).
- ¹⁵¹ מאופיין באימוץ האידיאולוגיה הנאו-ליברלית עי מדינות המערב (הימנעות מהתערבות בחיי הפרט, והגנה על חירותו וקניינו מפני פגיעה של אחרים) והודות לפיתוחי טכנולוגיה הושפעה גם הכלכלה העולמית.
- ¹⁵² אורי רם ודני פילק, שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי, רעננה, מכון ון ליר בירושלים הקיבוץ המאוחד (2006) (להלן: "שלטון ההון"), 27-28.
- ¹⁵³ ראו למשל כתבה אודות ספרו של פיטר טמין: נדן פלדמן, ארצות הברית של אמריקה, מדינת עולם שלישי, דה-מרקר, 12.06.2017. ר' פרסום גם ב: <https://www.themarket.com/magazine/MAGAZINE-1.4143466>. הא-ג'ון צ'אנג, 23 דברים שלא מגלים לנו על קפיטליזם, הוצאת כנרת-זמורה-ביתן (2011), 168.
- ¹⁵⁴ גלובליזציה ההיבט האנושי, 108. ראו גם רונית דומקה ומיכל דמתי, 147 תאגידים שולטים בעולם 28.10.2011. ראו פרסום גם ב: <https://www.themarket.com/wallstreet/1.1533548>
- ¹⁵⁵ Alan Dawley, *Struggle for Justice* (1991), 297-301.
- ¹⁵⁶ שלטון ההון, 31-32.

מעסיקהם.¹⁵⁷ לפיכך, קורה לא פעם שהאינטרסים הסותרים שמתפתחים בין תאגידים לפועלים גורם לכך שנטייה טבעית לשיתוף פעולה ועזרה הדדית נפגעת.¹⁵⁸

בנוסף להתעצמות התאגידים, גם התפתחות טכנולוגיות המידע, לרבות תקשורת ותעבורה, המאפשרות את מרכז הניהול לעומת ביזור הפעילות, והתפתחות הפעילות הכלכלית העל-לאומית, הביאו להתעצמות כוח ההון, והעבודה המאורגנת נחלשה. מבחינה אידיאולוגית מתאפיינת תקופה זו של פוסט פורדיזם במעבר מפוליטיקה מודרניסטית של שוויון לפוליטיקה פוסט מודרניסטית של שוני ופערם כלכליים עמוקים.¹⁵⁹ בנוסף, מתרחש מעבר מחברה מעמדית לחברה מרושתת, והמדינה נסוגה מהתערבות באי השוויון תוך צמצום הפיקוח על הפעילות הכלכלית.¹⁶⁰ ההשפעה של שינויים אלו ניכרת לא רק על המעמד התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות אלא על מעמדם החברתי בכלל. לאור השינויים במרחבי הזמן, המקום והניהול, שהוקצו בתהליכי גלובליזציה אלו, במדינות רבות נוצר פילוג בין חלקי האוכלוסייה, והאחריות כלפי אנשים עם מוגבלות מצד המדינה ומצד כוחות השוק פחתה.

לצד צמיחת הממד הכלל עולמי של זרימת עסקים, כספים, מסחר ומידע, מתחולל תהליך של "לוקליזציה" - קיבוע במרחב. גלובליזציה לאחדים במקרים רבים למעשה פירושו לוקליזציה לאחרים. לעיתים כאשר הניידות עולה לראש רשימת הערכים הרצויים, וחופש התנועה, שהוא ממילא אתגר עבור אנשים עם מוגבלות המתקשים בתנועה, נוצרת בעיה. בין אם מטעמים פיזיים ובין אם מסיבות רגשיות, שכליות והתפתחותיות, האתגר הופך במהירות לגורם הריבוד העיקרי בתקופה המודרנית. אפשרויות ההגירה של אנשים עם מוגבלות היא דוגמא מובהקת לכך. נוצר אי שוויון שבו השחקנים הגלובליים קובעים את כללי המשחק, וכוחם של שחקנים המקומיים נשחק. כתוצאה מכך אנשים רבים עם מוגבלות, שרבים מהם מקומיים בהקשר זה, מדוברים בסימן היכר לחסך חברתי ולהידרדרות חברתית, שהרי דלים סיכוייהם להשתחרר מכבלי המקומיות.¹⁶¹ למעשה, ניידות והיעדרה עלולים ליצור קיטוב, באופן שבפסגת המדרג עומדים החוץ טריטוריאליים, ובתחתית מצויים אלה שבהיבט המעשי הינם צמיתים. כך יוצא, ששלהי המאה ה-20 ותחילת המאה ה-21 מאופיינים במידה מסוימת במגמה של הגברת אי השוויון בתוך מדינות,¹⁶² וכך במקום להאחיד את המצב האנושי, פעמים רבות ביטול מרחקי הזמן והמקום וההתקדמות הטכנולוגית החריפו את הקיטוב ואת הא-סימטריה.¹⁶³ לתופעה זו השלכות על מעמדם של עובדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שעבורם כאמור מרחבי הזמן והמקום מהווים גם בעולם המתקדם והמודרני אתגר משמעותי.

מנגד, יש הטוענים שאי השוויון נגרם דווקא מהתערבות פיסקלית. פרידמן טען שתוכניות שנועדו לקדם אוכלוסיות מוחלשות, כמו למשל דיור ציבורי וחוקי שכר מינימום, בסופו של דבר מובילים לפגיעה באותן אוכלוסיות עצמן. לדידו, דיור ציבורי הוביל לצפיפות גדולה וחוקי שכר מינימום הובילו לאבטלה חמורה.¹⁶⁴ לתפיסתו, התפתחות הקפיטליזם לוותה בהפחתה ניכרת בהגבלות שהיו מוטלות על פעולות כלכליות של קבוצות דתיות, גזעיות או חברתיות שהופלו לרעה,¹⁶⁵ וכך רק קבוצות מסוימות הצליחו לקדם את מטרותיהם, והפיקו הממשלתי לא הצליח להביא לאיזון הרצוי.¹⁶⁶ מן הטעם הזה, לשיטתו, פעולות ממשלתיות לא תרמו לקידום תכניות כמו אספקת מזון ושיפור הדיור, וקידומן התאפשר "רק בזכות יכולת הייצור הבלתי רגילה של השוק. היד הנעלמה שמשכה לקדמה הייתה חזקה הרבה יותר מהיד הגלויה שמשכה לאחור".¹⁶⁷ חרף האמור, נראה שללא התערבות ממשלתית, במדינות שבהן אין לאנשים עם מוגבלות, כוח פוליטי לקידום צרכיהם מול הממשל, מצבה של אוכלוסייה זו היה חמור יותר.

¹⁵⁷ אנדרו היורד, **אידיאולוגיות פוליטיות מודרניות**, האוניברסיטה הפתוחה, 186-187. ראו פרסום ב: <https://www.openu.ac.il/bookscorona/10538/187/#zoom=z>

¹⁵⁸ שם.

¹⁵⁹ שלטון ההון, 31-32.

¹⁶⁰ שלטון ההון, 29-31.

¹⁶¹ גלובליזציה ההיבט האנושי 34, 52.

¹⁶² אורי רם ודני פילק, **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי**, רעננה, מכון ון ליר בירושלים הקיבוץ המאוחד (2006) (להלן: "שלטון ההון"), 27-28.

¹⁶³ גלובליזציה ההיבט האנושי 34, 52.

¹⁶⁴ קפיטליזם וחירות 163-168.

¹⁶⁵ קפיטליזם וחירות, 101.

¹⁶⁶ קפיטליזם וחירות 184-185.

¹⁶⁷ קפיטליזם וחירות 184.

למדנו אפוא, שקפיטליזם וגלובליזציה העצימו את הניכור החברתי, צמצמו את הסולידריות, ותרמו לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות, ובפרט באנשים עם מוגבלות ובמעמדם התעסוקתי.

6.3. מוגבלות וקפיטליזם – התייחסות למודלים השונים

הסברים מטריאליסטיים לתופעת המוגבלות החלו להתגבש בשנות השמונים של המאה העשרים ומכונים לעיתים "המודל החברתי של המוגבלות". הסברים אלו גרסו כי המוגבלות נעוצה במבנה הכלכלי ובמערכת יחסי הייצור הכלכליים, וביתר דיוק – מוגבלות אינה אלא תוצר של הקפיטליזם התעשייתי ושל הסדר החברתי שהוא כונן.

כפי שהוסבר לעיל לאור המהפכה התעשייתית והתפתחותה ועם המעבר למערכת ייצור קפיטליסטית, אשר מאפייניה העיקריים הם מקסום רווחים ודרישות סטנדרטיות הקשורות לעבודה ותפוקה, נפלטו רבים מתוך האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות, אשר לא תאמו את ההיגיון הקפיטליסטי, ממערכת הייצור וממעגל התעסוקה. יתרה מכך, הוצאה זו מכוח הייצור באה במקביל לשורה של פרקטיקות מדירות מצד המדינה, דוגמת אשפוז במוסדות. בו בזמן התפתחו תפיסות תרבותיות אשר הוכפפו לאותו היגיון של השוק אשר התייחסו למוגבלות כמונחים רפואיים, ואשר רואות במוגבלות מצב אישי שיש להתגבר עליו. ההוצאה ממרחב הייצור הכלכלי, השימוש בפרקטיקות מדירות וההצדקה האידאולוגית הפכו עם הזמן אנשים עם מוגבלות לאוכלוסייה הממודרת מהחברה.

מודל זה זכה לביקורת מאחר שהתמקד בתפיסה כלכלית, ומכפיף את שאר המערכות המדינתיות והאידאולוגיות לתפיסה זו. ביקורת זו, שניתן להגדירה *"גישה תרבותית למוגבלות"* רואה במוגבלות תוצר של פרקטיקות, עמדות ושיחים תרבותיים. המודל המטריאליסטי, אשר מקורותיו נעוצים בהגות המרקסיסטית, בעיקר הבריטית, ביקש להצביע על הזיקה ההדוקה שבין מערכת הייצור לבין תופעת המוגבלות. הגישה התרבותית, לעומת זאת, אשר הושפעה מהמפנה התרבותי במדעי החברה והרוח, הפנתה את המבט אל מרכזיותה של מערכת הייצוגים בעיצוב התופעה בתרבות. שוני זה בא לידי ביטוי גם בהצבעה על מקורה של תופעת המוגבלות; הגישה המטריאליסטית הצביעה על הקפיטליזם כנקודת האפס בהתהוות הקטגוריה של המוגבלות, ואילו הגישה התרבותית גרסה כי נקודה זו נעוצה בקדמה על מאפייניה, על הישגיה ועל נספחיה.¹⁶⁸ לכן, על המודל המטריאליסטי לזהות את המשמעויות הנובעות מהתמורות העצומות במערכת הקפיטליסטית בשנים האחרונות לרבות המעבר מכלכלה יצרנית לכלכלת שירותים, לאוטומטיזציה ולרובוטיזציה של שוק העבודה, להגמשת שוק העבודה, להפרטתו ולחדירתו של הגיון השוק והצריכה לכלל נימי החברה, ובפרט בכל נוגע לאוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות.¹⁶⁹

שיטת הסרט הנע שפיתח פורד המסמלת במובהק את הרעיון הקפיטליסטי, כמו גם שיטות אחרות שפותחו באותה עת, סותרת לחלוטין את **המודל החברתי**, וכן את **הגישה התרבותית**.

ארבע התמות **שהמודל החברתי** של המוגבלות כולל אינן מקבלות בשיטות אלו כל ביטוי. ראשית, העיקר הראשון המנחה את הגישה הביקורתית למוגבלות כרוך במעבר מן ההנחה הרואה במוגבלות שוני טבעי בסיסי שקיים באופן אובייקטיבי בעולם, ואשר ניתן לייחסו באופן ניטרלי לאדם. לפיכך, נקיטת יחס שונה כלפיו מוצדקת, אל תפיסת המוגבלות כתוצר של אינטראקציות דינמיות המושפעות מיחסי הכוחות החברתיים. חברת פורד, וכמותה חברות שפעלו באותו אופן, יצרה מכשולים חברתיים וסביבתיים שמנעו מאנשים עם מוגבלות השתתפות, השתייכות, בחירה ומימוש זכויות, ובשל המקום השולי והנחות שהעניקה לאנשים אלה בתוכה, לא אפשרה להם לקחת בה חלק. שנית, חברת פורד תפסה את המוגבלות כסטייה מן הנורמה, כאשר קבעה סטנדרט אחיד לסרט הנע, ולא ראתה במוגבלות ביטוי נוסף למגוון ולריבוי הקיימים בחברה, אשר מחייבת לנהוג כלפיהם באורח שוויוני. במקום לקעקע את מקומו של "הנורמלי" כאמת-המידה החברתית, ולהראות כי ההתייחסות למוגבלות כאל "פתולוגיה" היא תוצר של יחסי כוחות, ולא של פעולת הטבע, החברה חיזקה את הפתולוגיה בכך שיחסי הכוחות שמיצבה לא אפשרו את שילובם של אנשים עם מוגבלויות. שלישית, חברת פורד פעלה מתוך תפיסה שהפרט הוא שצריך להתאים את עצמו לנורמות החברתיות המקובלות, והיא התעלמה מקולם ומצורכיהם של החריגים, וממילא לא סברה שיש לשנות את הסטנדרטים המקצועיים והארגוניים. רביעית, החברה כמובן לא חשבה שיש

¹⁶⁸ למשל החשיבה הבינארית והליניארית, המעמד ההגמוני של התבונה, הבירוקרטיזציה ועוד.

¹⁶⁹ רוני הולר, **לימודי מוגבלות: אתגרים וסוגיות- תיאוריה וביקורת**, 50, 2018. ראו פרסום ב: <https://theory-and-criticism.vanleer.org.il/wp-content/uploads/2019/02/pdf>

לתת לאנשים עם מוגבלויות להחליט, לקבוע ולהשפיע בכל דבר הנוגע בהם, משום שהיעדרותם מהחברה נטרלה את אפשרותם לקבוע כיצד ינוהל המפעל וכיצד יאפשר לאנשים שונים להשתלב בתוכה, אף שהם בעלי הידע והניסיון הרלוונטי בתחום.¹⁷⁰

שיטת הסרט הנע סותרת גם את **הגישה התרבותית**, והשיטה יצרה תרבות שמיועדת רק לאוכלוסייה מסוימת. ביל יוז למשל, מראה כיצד אנשים עם מוגבלות הם סוג של "זר" שיש להרחיקו, להכחידו ולתקנו, ואילו אחרים סבורים שהאוטופיה האאווגנית — המבקשת לשלוט בעתיד, לשפרו ולהעלים ממנו מצבי נכות ומוגבלות — משוקעת עמוקות בלוגיקה המודרניסטית ובתשוקה לשלוט בגורלה ולעצב אדם חדש.¹⁷¹ יש להניח שפורד, לאור יחסו למיעוטים ולאוכלוסיות מוחלשות אחרות, היה מאמץ בנקל גם את הרעיונות הללו.

הניאוליברליזם מרחיבה את תחום הפעולה של שוק קפיטליסטי בדרך של הפרטת פעולות ציבוריות והכפפתן להגיון השוק, וזאת בתחומים כגון חינוך, בריאות, תחבורה, אנרגיה, אספקת מים, פיתוח התשתיות, התקשורת, בתי הסוהר ושפיטה. האידיאולוגיה הניאוליברלית מצפה מכל אדם שיראה בעצמו אחראי לגורל חייו, בלא שיצפה לעזרת המדינה.¹⁷² מאז אמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת ישראל עוברת תהליך מואץ של ניאו-ליברליזציה. עבור אנשים עם מוגבלות, מסחור והפרטה של שירותים חברתיים ושירותי בריאות הינם סוגיות מרכזיות. בעשורים האחרונים במדינות רבות שירותי הבריאות נקנים לפי יכולת תשלום ולא לפי צורך אמיתי. המימון הממשלתי צנח, וחלה עלייה בהוצאה הפרטית על שירותי רפואה. מגמה זו משקפת התגבשותה של תפיסת רווחה הפרטת את המדינה מאחריותה לספק צרכים בסיסיים ומאחריותה לצמצום פערים בחברה. מאידך, בעשורים האחרונים חלה בישראל מגמת עלייה בשיעור ההוצאה הציבורית מתוך התל"ג לטובת קצבאות נכות, וגדל שיעור מקבלי הקצבאות.¹⁷³

על רקע שני התהליכים המתחוללים במקביל, הניאו-ליברליזציה מחד, וההכרה בזכויות אנשים עם מוגבלות תוך אימוץ המודל החברתי והגישה התרבותית מאידך, נוצרת סתירה הנוגעת למדיניות התקצוב.¹⁷⁴ באשר לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות תהליכים אלו בהכרח סותרים. ניאו-ליברליזם פועל לפי כוחות השוק אך התזמון אינו תמיד מתחשב בפירות עתידיים, ולכן מדיניות התקצוב של גישה זו אינה בהכרח פועלת למען שילוב של אוכלוסייה מוחלשת היות שהשוק עשוי להנות מפירותיו רק בטווח הרחוק. הדרתה של אוכלוסייה זו במשך תקופה ממושכת יצרה פערים החייבים השקעה של משאבים ודורשים פרקי זמן ממושכים כדי להביא לצמצומם, התרומה לשוק תגולם רק לאחר יישום תכנית שילוב. תכנית זו, שמחייבת התערבות ממשלתית, תכלול למשל תקצוב של תכניות הכשרה ושילוב, יצירת התאמות והעלאת מודעות ציבורית לשגשוש שאוכלוסייה זו עשויה להביא למשק. ניתוח זה תואם את התפיסה הקיינסיאנית, שהרי לשיטת קיינס, כדי להבטיח צמיחה כלכלית בת-קיימא בשווקים, יש לעיתים קרובות צורך בהתערבות ממשלתית פעילה, בין היתר גם בשוק העבודה, זאת לאור העובדה שכוחות השוק לא פועלים תמיד בקצב הנכון: "נכון אמנם שהשווקים יביאו בטווח הארוך לאיזון, אך בטווח הארוך כולנו נהיה מתים".¹⁷⁵

6.4. תמורות במדד התפוקה ובחישוב היעילות התעסוקתית

6.4.1. סוגיית המדידה וחולשותיה כלפי אנשים עם מוגבלות

ישנם חברות, גופי ממשלה, מוסדות חינוך ואף ארגונים התנדבותיים השבויים כיום בידי תופעה הכונה "קיבעון המדדים". המרכיבים העיקריים של קיבעון זה הם האמונה שניתן להחליף שיקול דעת מקצועי, שנרכש תודות לניסיון אישי ולכישרון, במדדים מספריים של ביצועים השוואתיים. כשמדדי ההצלחה והכישלון נעשים גלויים לציבור, התוצאה עלולה להיות בעייתית. למשל רופא יבקש לשפר את ציון המדדים על ידי סירוב לנתח חולים הסובלים מבעיות מורכבות, אשר הטיפול בהם

¹⁷⁰ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה - מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה 97 (2012), 106-107. ראו פרסום גם: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

¹⁷¹ רוני הולר, לימודי מוגבלות: אתגרים וסוגיות - תיאוריה וביקורת, 50, 2018. ראו פרסום ב: https://theory-and-criticism.vanleer.org.il/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2019/02/%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%94%D7%95%D7%9C%D7%A8.pdf

¹⁷² מנחם מאוטנר, הגלובליזציה שהביסה את אמריקה, כתב עת של לשכת עורכי הדין "עורך הדין", גליון 25 אוקטובר 2014. ראו פרסום גם ב: <https://www.tau.ac.il/law/mautner/press/10.pdf>

¹⁷³ יצוין, כי בשנת 2015 דחתה הכנסת הצעת חוק להשוות את קצבת הנכות לשכר מינימום לאומי. ראו אור רביב ואורלי בנימין, תקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות, מחקר השוואתי בינלאומי, כתב העת ביטחון סוציאלי גיליון 102 (2016), 145. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/raviv.pdf

¹⁷⁴ שם.

¹⁷⁵ אופיר פינטו, שילוב נכים כלליים בתעסוקה: ניסיונות, קשיים ולקחים לעתיד, המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון ירושלים (2013). ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_114.pdf

עלול להסתיים באורח בלתי רצוי. כלומר נוצר תמריץ המעודד אנשי מקצוע להשיג מדד גבוה באמצעים הסותרים את מטרות הארגון. אם מספר הפשעים החמורים במחוז מסוים הופך למדד שעל פיו אנשי משטרה מקודמים, שוטרים עלולים לתאר פשעים חמורים כקלים על מנת שימדדו כמקצועיים וכדי שתצטייר תמונה ורודה שתועיל לקידומם.

קיבעון המדדים מוביל למגוון של תוצאות שליליות לא מכוונות, שנראות שוליות, אך הינן בעלות משמעות רבה. זאת, בעיקר תוך התקה של המטרה והתמקדות בטווח הקצר על חשבון מטרות הארגון. מדידה של ביצועים מעודדת את מה שהסוציולוג האמריקני רוברט ק' מרטון כינה ב-1936 "המיידידות השלטת של האינטרסים... שבה הדאגה העליונה לתוצאות המיידידות הצפויות מונעת התחשבות בתוצאות רחוקות יותר או אחרות". לכך יש להוסיף את עלות המדידה והזמן של איסוף הנתונים וניתוחם, ושחיקה של חוויית העבודה. עובד יעדיף לעסוק במדד שעל פיו יקבע מעמדו על פני התמקדות בהצלחה עתידית של הארגון או החברה, וכתוצאה מכך, נעשית הפחתה ביוזמה, בחדשנות ובנטייה ליטול סיכונים. בה בעת, מתן פרס לאנשים על כך שהם עמדו במדדי ביצועים מפחית את תחושת המטרה המשותפת, ומחליש קשרים חברתיים שמעודדים שיתוף פעולה ואפקטיביות. חמור מכך, לרוב המדדים מצביעים על תוצאות רק בממד הקצר, ולכן כאשר מעסיק נדרש לבצע התאמות או לסייע בהכשרה לצורך שילוב של אדם עם מוגבלות מצטיירת תמונה של חוסר הצדקה כלכלי. זאת, על אף שיתכן והכשרתו ושילובו העתידי יביאו לתרומה משמעותית לחברה, ויעילותו תסייע לקידום ופיתוח של מוצרים חדשים ומסלולי ייצור פורצי דרך.

דווקא אלה שניחנו בתכונות יזמיות ייבלמו על ידי קיבעון המדדים, וככל שהעבודה הופכת לפעילות שעיקרה מילוי משבצות שבאמצעותן נמדד פועל, ואשר מזכות בתגמול, כך ידחו אלו שחושבים מחוץ לקופסה. אדם עם מוגבלות שניחן ביצירתיות ויזמה עלול להידחות, למשל בשל מדד המצביע על תפוקה מיידידת מופחתת אף שתרומו המערכתית והעתידית רבה. כלכלנים כגון דייל יורגנסון, שמתמחה במדידה של פריון כלכלי, מדווחים שבשנים האחרונות העלייה היחידה בפריון כולל בכלכלה האמריקנית התגלתה בתעשיות המייצרות טכנולוגיות, ונראה שתרבות המדדים – עם העלות שלה במונחים של מורל העובדים ונכונותם ליזום, תרבות המקדמת חשיבה לטווח הקצר – היא אחת הסיבות לקיפאון הכלכלי.¹⁷⁶ דיווח מסוג זה מתיישב היטב עם מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בעולם קפיטליסטי הפועל לפי חישוב ממדים.

יתכן, שתת ההערכה של יכולת תעסוקתית של אנשים עם מוגבלות מסוימות, מתייחסת גם להשפעת המגבלה על מדדים כמו יוזמה, עצמאות, אסרטיביות, התמדה, דבקות במטרה, גמישות מחשבתית וכן הלאה. לפעמים מדדים אלו קשורים למגבלה, לעיתים נובעים בעקיפין מהדרה חברתית. ישנם גם אנשים עם מוגבלות שאצלם מדדים מסוגים אלו אינם מושפעים מהמגבלה. אצל אחרים יתכן שכאשר תיעשה מדידה משוכללת הכוללת גם מדדים אלו ינתן להם ציון גבוה, ולמרות זאת גם אלו עלולים להיפגע כתוצאה מסטיגמה או תווית שהצליחה להידבק בהם בשל השתייכותם לאוכלוסייה מסוימת. חרף הקדמה הטכנולוגית והעדכון המתבקש לשיטות המדידה, נותר לעיתים קרובות מדד התפוקה המיושן והצר מדד יחיד, ומעמד תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות נקבע לפיו.

6.4.2. תמורות בחישוב התפוקה והתחדשות מדדי התעסוקה

על רקע הניכור בין האדם לתוצרת והניכור בין האדם לחברה התפתחו שיטות מדידה, וצמחו שיטות לחישוב תפוקה. עובדה זו השפיעה לרעה על מעמד התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. מאחר שהניאו-ליברליזם והקפיטליזם שרטטו מחדש את יחסי הגומלין בין האנושיות, העבודה והערך,¹⁷⁷ הפך מדד התפוקה לרכיב שבאמצעותו נקבע ערכו של עובד.

גישה זו, שלפיה התפוקה היא הקובעת, מחייבת לדאוג לתמריץ כלכלי המעודד להפריד יעילות כלכלית הנמדדת בתפוקה, משאר תכונותיו של אדם. לגישה זו היבט חיובי משמעותי בהקשר של אנשים עם מוגבלות. אדם הקונה לחם איננו יודע מיהו האופה, והאם הלחם נאפה מחיטה שגידל אדם עם מוגבלות. לכן, מגדל החיטה ינצל משאביו בצורה היעילה ביותר שבידו בלי להתחשב בעמדת הלוקוחות באשר לצבעם, דתם או מוגבלותם של האנשים שהוא מעסיק.

¹⁷⁶ ג'רי מולר, **מדדים מזיקים**, אלכסון-ביטאון. אלקטרוני. ראו פרסום ב: <https://alaxon.co.il/thought/%D7%9E%D7%93%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%96%D7%99%D7%A7%D7%99%D7%9D/?ref=nl>
¹⁷⁷ Tom Boellstorff, **The opportunity to contribute: disability and the digital entrepreneur** Department of Anthropology, University of California—Irvine, Irvine, CA, USA. Also available at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1369118X.2018.1472796>

אולם, קיימים מספר כשלים בולטים בגישה זו. ראשית, תפיסה זו מתעלמת ממכלול התכונות והכישורים הייחודיים של האדם, ומתמקדת ברכיבים מסוימים בלבד. בהדרגה צמחו טכניקות של הכללה המשקפות את מידת התפוקה, בעוד שערכי עבודה כמו עמל והתמדה, נאמנות ומוסר, מוטיבציה ויחסי אנוש נחשבים פחותי ערך.¹⁷⁸ טכניקות אלו פוגעות ביכולת השילוב בשוק הקפיטליסטי, אינן מוצדקות כלפי אלה המעוניינים לעבוד ומסוגלים לכך, אף שמדובר באנשים עם איכויות מקצועיות רבות, והיא גורמת במישרין להדרה כלכלית וחברתית של אוכלוסיות מוחלשות בכלל ואנשים עם מוגבלות בפרט.¹⁷⁹

שנית, כשל נוסף בשיטה זו היא התעלמות מתועלות עתידיות. תכונות כמו דבקות במטרה, אחריות ונאמנות שעשויות להשפיע על יעילות בטווח הארוך אינן נלקחות בחשבון. בפועל, יעילות איננה באה לביטוי רק בכמות התוצרת שהעובד מייצר אלא ברכיבים כמו יצירתיות ויזמות שעשויים כעבור זמן לקדם את העסק, לפתוח מסלולי ייצור חדשים ולפתח מוצרים נוספים. לכן, איש עסקים או קבלן הנותנים ביטוי בפעולותיהם העסקיות להעדפות שאין להן קשר ליעילות הייצור ולתפוקה במובן המורחב, יוצאים נפסדים בהשוואה לאחרים, ובשוק הקפיטליסטי, הם יידחקו הצדה.¹⁸⁰

שלישית, בגישה שמודדת תפוקה קיים כשל נוסף. דעות קדומות כלפי אוכלוסייה מסוימת מונעות הפרדה של יעילות כלכלית משאר תכונות האדם. יתכן שמן הטעם הזה, אף שבמגזר הציבורי עקרונות קפיטליסטיים ומדד התפוקה יזכו לנפח זניח, עדיין אנשים עם מוגבלות אינם משולבים דיים, ומגמה זו לא תוקנה באמצעות חקיקה, למשל בהקשר של חובה לייצוג הולם.¹⁸¹ מאידך, יש טענה לפיה דעות קדומות ואפליה נוהגות בכלכלה של שוק קפיטליסטי באופן חריף כנגד אוכלוסיות כמו נשים או להט"ב יותר משהן מופנות כלפי אנשים עם מוגבלות אשר אצלם המיקוד הינו בתפוקה וביכולת העובד.¹⁸²

אצל אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית תוצאות של הכשרה תעסוקתית או ניסיון מקצועי עלולות לבוא לידי ביטוי כעבור זמן, ולכן נראותן המיידית נראית חסרת תוחלת. חמור מכך, לעיתים השוונות אפילו בהיבט החיצוני ועל סמך דעות קדומות וסטיגמות שגויות גורמת לרתיעה ולפגיעה ביכולת ההשתלבות.¹⁸³ זאת, בין השאר, היות שרבים מבין האנשים תחת תווית של מוגבלות זו לא התנסו מעולם במסגרת תעסוקתית כלשהי. התכונות הפנימיות והבלתי נראות הייחודיות של האדם זוכות למשקל נמוך מכפי שהיה ראוי.¹⁸⁴ מדדים שאינם מתחשבים בתועלת העתידית, ואינן נותנות ביטוי למדדים ולתכונות שנראות עמוקה יותר, כמו דבקות במטרה והתמדה, מתעלמים מרכיבים שעשויים לשפר את מעמד העובד אצל אוכלוסייה זו. לכן, רק מדידה משוכללת ומעמיקה יותר עשויה לספק תמונה מציאותית של יכולת אדם עם מוגבלות שכלית לספק תמורה למעסיקו.

אמנם קיימות שיטות העסקה שבהן נלקחים בחשבון רכיבים נוספים, אך גם הם נועדו למען אותה מטרה: הגברת יעדי התפוקה. בפרקו "העובד הטוב" מציג צ'ארלס אדוארדס את מה שהוא מכנה "השליטה הבירוקרטית", שבה ההיררכיה בין העובדים קובעת את המדדים לפיהם נקבע שכרם ומעמדם. בעוד שעובדים "פשוטים" נמדדים בתפוקה בצורתה המספרית ללא הענקת משמעות ליתר המדדים, עבור אלה שממוקמים גבוה בהיררכיה מספקת המערכת משקל לתכונות עבודה נוספות

¹⁷⁸ נטע זיו ודבורית גלעד, **שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק**, לימודי מוגבלות מקראה, מכון ון ליר, 2016, 85-88.
¹⁷⁹ ראו למשל מאמר שמקשר את בעיית התעסוקה להדרה החברתית: Colin Barnes & Geof Mercer, **Disability, work, and welfare: challenging the social exclusion of disabled people**, SAGE Publications (London, Thousand Oaks, New Delhi) (2005). Also available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0950017005055669>.

¹⁸⁰ מילטון פרידמן, **קפיטליזם וחירות**, הוצאת לשם, התשס"ב-2002 (להלן: "קפיטליזם וחירות"), 102.
¹⁸¹ ד"ר אסא מרון, **הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל**, ביטחון סוציאלי, 2012, 71. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon90/Documents/12-asa.pdf.

¹⁸² Roddy Slorach, **Marxism and disability**, 04.01.2011. Available at: <https://isj.org.uk/marxism-and-disability/#129slorach> 52.
"...Capitalism in general does not scapegoat disabled people in order to divide and rule in the way it does with other forms of oppression. Such discrimination plays a less central ideological role than that of homophobia, women's oppression or racism. Neither is it generally popular. A recent UK survey, for example, found that 91 percent of people believe disabled people should have the same opportunities as everyone else. Disabled people are often the victims of prejudice and ignorance, but they are rarely targeted solely because of their impairment. Even where this was true, for example, with the mass murder of disabled people in Hitler's gas chambers, this was not central to the Nazi movement in the way that scapegoating the Jews was. Similarly, bigotry against those with AIDS remains largely linked to anti-gay prejudice. Disability is fundamentally about neglect and marginalisation. Those who defend it ultimately do so using a much more central ideology—capitalism's need to extract the maximum profit from labour with the minimum possible expense."

¹⁸³ ראו למשל מירי בן עמרם ואורלי שפירא-לשצ'ינסקי, **המודל האקולוגי ככלי לפיתוח קוד אתי בקרב מדריכים בתעסוקה נתמכת**, ביטחון סוציאלי 111 (2020). פורסם ב: <https://www.kshalem.org.il/uploads/docs/bituchon%20socially%202020.pdf>.
¹⁸⁴ ראו למשל דורי ריבקין ויואב לף, דוח מחקר: אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון, מכון ברוקדייל (2015), 5. ראו פרסום ב: https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2018/01/693-15_Hebrew-report.pdf/.

מלבד תפוקה. עובדים שנועדו לניהול ומתמסרים להצלחת החברה ולערכי הייצור יזכו לנתח גדול יותר מרווחי החברה, ויילקחו בחשבון מדדים כמו היענותם לצרכים ייחודיים של החברה וכן הלאה. נכון שהסיבה לתנאים המופלגים להם עובדים אלה זוכים ולעובדה שניתן ביטוי לתכונות נוספות היא שבכך התפוקה, לא רק שלהם אלא גם של הכפופים להם, תגבר.¹⁸⁵ לפיכך, בסופו של דבר התפוקה, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, היא זו הקובעת את גם את מעמדם, אף שניתן ביטוי גם לנתונים אחרים של המנהל בניגוד להתמקדות בתפוקה אצל העובד.

כיום לאור ההתפתחות הטכנולוגית משרות רבות אינן נקשרות עוד עם פעילות פיזית כבעבר, ומדד התפוקה אשר שימש בעבר בקביעת מעמד עובד אינו בהכרח רלוונטי. אמנים ומוסיקאים, תפקידים במערכות ביטחוניות כמו בצבא ובמשטרה, אדריכלים ומהנדסים, אחיות ורופאים בבתי חולים ועוד, כל אלה אינם נמדדים בהיקפי העבודה אלא באיכות, במקצועיות, ביכולת בינאישית וביחס שמבטאים כלפי לקוחותיהם ובפרמטרים אחרים. מקצועות רבים נוספים נמדדים בתחשיב אחר, ורכיבים חדשים קובעים את התפוקה. לכן, תפוקה במובן המוכר אינו מדד למשרות רבות, וסוגיית התפוקה משנה את צורתה לא רק בהתאמה למשרה אלא במדידת הישגיו של עובד. לכן, על ממד התפוקה להתעדכן תוך מתן ביטוי לרכיבים חדשים.

בשוק העבודה הניאו-ליברלי חלו שינויים, והפועל הפשוט הפך לעובד מיומן העוסק תדיר בלימוד החידושים האחרונים בתחום עבודתו. עליו להפעיל יזמה, יצירתיות, ויכולת שיווקית על מנת להעלות ולקדם את הרעיונות שפיתח, להיות בעל יכולת הסתגלות לשינויים ובעל יכולת ללמידה עצמית בתחום עיסוקו. עידן העבודה החדש מאופיין בשינוי של סגנון המיומנויות הנדרשות, ועל התפוקה לשקף מיומנויות אלו. אמנם יש מיומנויות אשר מפנות את מקומן לידע המנתק את האדם ממגע עם חומר ותוצרת,¹⁸⁶ אך לעיתים המיומנויות מספקות הצצה אל תוך עולמו של האדם וכישוריו הייחודיים. בחברות מסוימות תהליך השינוי בממד התפוקה טרם הוטמע כהלכה אך יתכן שבעתיד עדכון חישוב התפוקה יוביל להתייחסות אחרת אל אנשים עם מוגבלות והכישורים הייחודיים של כל אדם.

חרף האמור, עבור אנשים עם מוגבלות שמודרו בחינוך, בדיוור ובפעילויות פנאי קיים פער לא רק בתפוקה אלא גם במיומנויות הנוספות שיכללו בממד התפוקה המתחדש. לפיכך, גם בעניין המיומנויות קיים פער ועל תהליכי הכשרה לכלול גם רכישת מיומנויות כמו יזמה ויצירתיות. מעבר לכך, לתיקון הדעה הקדומה כלפי מסוגלות תעסוקתית (employability) של אנשים עם מוגבלות, בין במובן התפוקה ובין במובן של מיומנויות, חשיבות רבה לשינוי המודעות החברתית תוך התייחסות להקשר הרעיוני והתרבותי שצמח בין תפוקה למסוגלות. בצד המעשי יש לשנות את מדיניות התעסוקה המיוסדת על תפוקה שהעניקה לגיטימציה למהלכים הפוגעים בשוויון ומונעים השתלבות של אנשים עם מוגבלות, כמו שכר מינימום מותאם.

דוגמא לחשיבות שינוי המודעות ניתן למצוא בהצלחה החלקית שיש לתכניות יזמות עבור אנשים עם מוגבלות אף שבשנים האחרונות הולכת ומתגבשת ההכרה שהעסקה עצמית היא פתרון תעסוקה חיוני גם עבור אוכלוסייה זו. במשך שנים נטו גורמי שיקום בארצות הברית להתעלם כמעט לחלוטין מההעסקה העצמית כערוץ המשרת את יעדי השיקום התעסוקתי עבור אוכלוסייה זו, ונטו להעלות אפשרות זו רק כמוצא אחרון. רק לקראת סוף שנות ה-90 של המאה ה-20 הכיר הקונגרס האמריקני בהעסקה עצמית כאפיק לגיטימי של תהליכי שיקום תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות. למרות הנתונים שעלו מהשטח וחרף המדיניות האמריקנית הרשמית, המעודדת תמיכה באנשים עם מוגבלות המבקשים להקים עסק, נוצר פער בין ההצהרות הרשמיות לבין מימושן בידי העוסקים בתחום השיקום התעסוקתי. זאת, בעיקר בשל התפיסה שלפיה אנשים עם מוגבלות זקוקים על פי רוב לסיוע ממושך בתהליך הקמת העסק.¹⁸⁷

אפיק העסקה זה נותן מענה חשוב לאנשים עם מוגבלות המתאפיינים בשאיפות ובנטיות לעצמאות, לחדשנות ולניהול עצמי ולאילו המתקשים למצוא משרות בשל גורמים הנובעים מעצם מוגבלותם, כמו קשיי ניידות, צורך בגמישות בשעות העבודה וכן הלאה. משום כך ומסיבות אחרות אנשים עם מוגבלות עשויים לגלות, יותר מאחרים, עניין בהעסקה עצמית, ואף להוציאה לפועל. נמצא, שבמסגרת תוכניות ההכשרה, כמו גם בתהליך הליווי המתמשך, יש למצוא איזון ראוי בין התכנים העסקיים לבין ההתייחסות למוגבלות ולהשלכותיה. זאת, באמצעות שיתוף פעולה בין גורמים המתמחים ביזמות עסקית לבין כאלה

¹⁸⁵ Chard Edwards, *Contested Terrain*, NY (1979), 147-152.

¹⁸⁶ מחקר שינוי עולם העבודה, 42.

¹⁸⁷ יואב לף, **קידום העסקה עצמית ויזמות עסקית של אנשים עם מוגבלות**, ביטחון סוציאלי, מס' 102 (2016), 412. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/yoav.pdf

המתמחים בשיקומם של אנשים עם מוגבלות. בד בבד עם הליווי המקצועי חשוב לעודד גם מערכות תמיכה בלתי פורמליות לזים המתחיל, כגון בני משפחה, חברים או מתנדבים שכן תמיכה מעין זו תסייע בהתמודדות עם קשיים וחסימים.¹⁸⁸

6.5. מילות סיכום לנדבך הראשון

לאור האפיונים של העולם הקפיטליסטי והביקורת שהוצגה כלפי כלכלת השוק, אפשר להבין כיצד היה מדד התפוקה לרכיב הכרחי בחישוב מעמדו של עובד בשוק זה. התמורות במושגי הזמן והמקום, כמו התפתחות הטיילוריות והתפשטות יישומה על צורותיה השונות, קבעה את גורל התעסוקה להימדד במספרים ולנקוב בפיריון העובד או בתפוקתו על מנת לקבע את מעמדו הכלכלי והחברתי. בתוך כך, אפיונים אחרים שנהוג היה קודם לשים עליהם דגש כמו הכישורים האישיים של העובד ואיכויות התוצרת נדחקו לטובת הגדלת המספרים. זאת, חרף כשלים שנתגלו בשיטות הניהול שפותחו על בסיס פורדיות וטיילוריות, ועל אף ששיטות ניהול חלופיות כמו טוויטיזם הוכיחו את עצמן כמוצלחות יותר.¹⁸⁹

ניתן לומר כי אדם סמית שצידד בקיום שוק קפיטליסטי הוא זה שיסד את הרעיון המרכזי לפיו התפוקה היא הקובעת את ערכו של עובד. גישה זו מתבססת על הטענה לפיה מזעור התערבותה של הרשות הפוליטית בפעילות הכלכלית יאפשר לכל יחידה כלכלית להשיג את מירב התפוקה על מנת שהמשק יגיע למיקסום.¹⁹⁰ בשוק הקפיטליסטי, בין בגישה הפורדיסטית או הטוויטיסטית, העובד בסופו של דבר הפך לאמצעי ייצור עבור מעסיקיו, ומדידת כושר הייצור בהתאם לתפוקה קובעת את מעמדו. מדידת תפוקה הינה השוואתית ביסודה ולכן סוגיית ההתאמות, הדעות הקדומות, והיבטים תרבותיים המשפיעים על מעמד העובד,¹⁹¹ משליכים במישרין על מעמדם של אנשים עם מוגבלות גם במונחי תפוקה. חידושו של ריקרדו, שאיכויות העובד ומיומנותו משפיעות על תפוקה, הצמיחו הבחנות בין סוגי העובדים,¹⁹² אך אין לכך תמיד ביטוי בשוק הקפיטליסטי. זאת, משום שהפונקציה הפועלת במדידה השוואתית שבאמצעותה ביקש טיילור להגביר תפוקה מתקשה לאזן ולהשוות בין עבודות כאשר איכויות המייצרים שונה.

לאורך השנים המושג תפוקה עבר שינויים מהותיים באופן שהמדד הזה במקרים רבים אינו מתייחס רק לכמות התוצרת שהייתה רלוונטית בעיקר למפעלי תעשייה המפעילים סרט נע של פועלים המייצרים באמצעות ידיהם. כיום, בעיקר לאור הקדמה הטכנולוגית אך לא רק, ישנה חשיבות לרכיבים אחרים הקובעים את מעמד העובד ויש להתקין מדד תפוקה חדש ומותאם. כך למשל יזמה ויצירתיות שתואמים את גישת הניהול היפנית והטוויטיזם באים לידי ביטוי. עבור אנשים עם מוגבלויות השינויים הללו עשויים לאפשר גישה למשרות שהיו חסומות בעבר. יוצא, שהשינוי בעולם התעסוקתי והתמורות הרצויות בצורות המדידה ובחישוב התפוקה עשויות להשפיע על המעמד התעסוקתי, ובפרט על המעמד של אנשים עם מוגבלות בהקשר זה.

קיינס סבר שהתפוקה אינה נמדדת רק כתלות בעבודה הישירה שמבצע העובד אלא קשורה הדוקות באמצעי הייצור, ועל כן הבליט את החשיבות של השינויים הטכנולוגיים במצב התעסוקתי, וייחס חשיבות ליצירת כלים חדשים הנחוצים להפקת מוצרים.¹⁹³ אולם, התייחסותו לא בהכרח לקחה בחשבון את העובדה שכלי ייצור אינם רק מכונות תעשייתיות, וניתן להפיק תוצרת בעלת ערך רב גם בתעשיות מתקדמות, גם באמנות ובמקצועות טיפוליים ועוד, ולכן יש לכלול בחישוב תפוקה פרמטרים נוספים. בתעשיות העושות שימוש בטכנולוגיה מתקדמת למשל יש כיום אפשרות להביא את הכישורים לידי ביטוי ללא קשר עם המוגבלות, למשל ככל שזה נקשר עם פעולות אינטלקטואליות. במובן זה, עבור רבים הקדמה ביטלה את הנחיתות שיוחסה להם בעבר מבחינת התפוקה. מאידך, אצל רבים עדיין נותרה דעה קדומה כלפי תפוקתם של אנשים עם מוגבלות, והמודעות לשינויים שחלו בהקשר זה נמוכה. עבור אנשים עם מוגבלויות המועסקים במפעלים אשר פועלים לפי

¹⁸⁸ שם.

¹⁸⁹ Knuth Dohse, Ulrich Jürgens and Thomas Nialsch, **From "Fordism" to "Toyotism"? The Social Organization of the Labor Process in the Japanese Automobile Industry**. Politics & Society, 1985, vol. 14, issue 2, 115-146 (1985). Also available at: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/003232928501400201?casa_token=im_FVrz-RZ0AAAAA:AutwSXiiS6C_kKEdTDRU_jIwgn8_JrakB4P1D-Qb5oRBBq26TqETdBIrREhR8Ary4IM35pnCj71e

¹⁹⁰ עושר העמים, 17-18.

¹⁹¹ למשל בתרבות היפנית מעמד העובד נקבע לפי חריצותו והצייפה מכל עובד הינה גבוהה ואינה תואמת את הנדרש במדינות רבות אחרות.

¹⁹² Albert C. Whitaker, **History and Criticism of the Labor Theory of Value in English Political Economy**, Kitchener Ont. 1, 25-26.

¹⁹³ ג'ון מיינרד קיינס, **התאוריה הכלכלית של תעסוקה, ריבית וכסף** (1936), 39-55.

7. סקירת המצב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל

פרק זה סוקר את המודלים השונים שהתפתחו לאורך הזמן המשמשים חלופות תעסוקתיות עבור אנשים עם מוגבלות. תעסוקה מוגנת היא החלופה המרכזית שאליה הופנו רבים מקרב האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות במהלך 100 השנים האחרונות, ומן הטעם הזה חלופה זו מוצגת ראשונה מבין אפשרויות התעסוקה עבור אוכלוסייה זו.

עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית תעסוקה מוגנת הינה חלופה נפוצה במיוחד גם כיום, מכיוון שהשוק הקפיטליסטי מתקשה לייצר התאמות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. חרף מנעד האפשרויות הרחב להנגשות קוגניטיביות ואחרות, והמחויבות החוקית לבצע התאמות אלו- הדבר טרם נעשה כנדרש ברוב מקומות העבודה.²⁰⁰ הטעמים לכך רבים, ויתכן שאחד הגורמים העיקריים היא תפיסה לקויה של התרומה העתידית האפשרית מעובדים אלו.

אמנם תעסוקה שאינה בשוק הקפיטליסטי התפתחה למספר מסלולים אך אב הטיפוס למסלולים אלה נקרא "מפעל מוגן". אב הטיפוס הזה הוא הותיק מבין המסלולים, ויש הסבורים שהוא גם הפוגעני ביותר. בהדרגה צמחו לאורך השנים מודלים ליישום אותו הרעיון, ולאחרונה, גם פועלים תצורות שונות למודל הזה המבקשות להביא אנשים מתוך עולם התעסוקה המוגנת לשילוב תעסוקתי בשוק הקפיטליסטי.

7.1. אפשרויות תעסוקה שאינן בשוק קפיטליסטי- תעסוקה מוגנת

7.1.1. תיאור המודל

תעסוקה מוגנת נועדה בישראל, ע"פ ההגדרה המקובלת, לאנשים אשר בשל מוגבלותם ומיומנויותיהם התעסוקתיות הנמוכות, אינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה נתמכת או בתעסוקה עצמאית.

מדובר בהעסקה במפעלים שמספקים קווי יצור של מוצרים שונים או בענפי שירות ברמות תפעול שונות. העבודה במפעל המוגן נעה בין עבודת כפיים פשוטה, כגון אריזה, לבין עשייה הדורשות מיומנות ומקצועיות למשל עבודות אומנות, אלקטרוניקה ועיצוב. בישראל מועסקים עשרות אלפי אנשים עם מוגבלות במספר רב של מפעלים מוגנים.²⁰¹ לרוב מועסקים במפעלים מוגנים אנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית או פיסית, או "הנמכה קוגניטיבית" (שונה ממוגבלות שכלית) ומגבלה חושית, כלומר עיוורון או חירשות. רבים מהמועסקים הם אנשים עם מספר מוגבלויות, כגון מגבלה נפשית ופיסית כמו אפילפסיה או "תחלואה כפולה" כגון מגבלה נפשית והתמכרות,²⁰² כאשר המפעל נועד, לכאורה, להוות עבורם שלב מעבר בדרך לשילובם בעולם התעסוקה באמצעות הקניית מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לשוק הקפיטליסטי.²⁰³

משרדי הבריאות מממן את הפעלת המפעלים שתחת חסותו, והגורמים המבצעים הם חברות או עמותות (באמצעות מכרזים או הסכם אחיד). המשרד מחויב לפקח שהנעשה בתחומי המפעל הינו על-פי החוק והנהלים שקבע.²⁰⁴

בדומה לכך, קיימים מפעלים "רב-נכתיים", אשר פועלים בהתאם לסטנדרטים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אשר אמורים להיות מפקחים על-ידו. בהתאם להגדרת המשרד, מפעל מוגן הינו מסגרת אשר נועדה לספק שירותי תעסוקה שיקומיים מוגנים לאנשים עם מוגבלויות שונות. מפעלים אלה מופעלים באמצעות שימוש בעשרות עמותות²⁰⁵ (בעבר

²⁰⁰ ראו למשל: הילה רימון גרינשפן, מיכל טנא רינדה, אורנית אבידן זיו ושירה ילון חיימוביץ, **עובדים על זה: עקרונות להנגשה קוגניטיבית בסביבת העבודה**, מגזין "עניין של גישה", גיליון 22 (2018), 9. ראו פרסום ב: <https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf.pdf>.

²⁰¹ יונה לייבוזן, **עושים קופה על חשבון המוגבלים**, 04.02.2016. ראו פרסום גם ב: https://www.mako.co.il/news-money/economy-q1_2016/Article-7aa8c0c669aa251004.htm.

²⁰² פלורה קוך דבידוביץ, **הטיפול בסובלים מתחלואה נפשית כפולה**, מוגש לוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות הכנסת מרכז המחקר והמידע (2016). ראו פרסום גם ב: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/df50092e-3923-e611-80d5-00155d0acbc2_11_9900.pdf.

²⁰³ מידע מאתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: <https://www.molsa.gov.il/Employment/WelfarePopulationsEmployment/EmploymentPrograms/Pages/ProgramDetails.aspx?ListID=76e5bb4e-582e-4e8c-9556-74b195e5e50c&WebId=00f7a733-a522-498b-8f62-8214c3c1eba0&ItemID=28>.

²⁰⁴ אתר משרד הבריאות. ראו פרסום ב: https://www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/employment/Pages/employment.aspx.

²⁰⁵ אתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: <http://www.mosa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/Pages/ServiceProvidersSearchByTypeQs.aspx?SrvProviderServiceType=מפעלים מקדמים>.

המימון היה מועבר באמצעות ה"קרן למפעלי שיקום למוגבלים" (כהקדש ציבורי),²⁰⁶ ומטרתם המוצהרת לסייע לאדם עם מוגבלות לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו, כדי שיתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה.

מע"ש (מרכז עבודה שיקומי) הינה חלופה הנכללת באפשרויות התעסוקה המוגנת, והיא מהווה מסגרת תעסוקה יומית המיועדת לבוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמה בינונית. התשלום לעובדים במע"ש (המכונים "חניכים") מוסדר בהוראת תע"ס 14.11 - סדרי תשלום לחניכי מע"ש,²⁰⁷ אשר ניתן על בסיס קבלני, ומחושב באופן אישי לכל עובד, על-פי טופס יומן עבודה שבו נרשמים סוגי העבודה בהם עסק והספקו. מן השכר מנוכה מימון הוצאות שונות ותשלום דמי ביטוח לאומי.²⁰⁸ למעשה, מדובר במפעל מוגן לכל דבר ועניין, בתנאים נחותים.

חרף ההבדלים בין התצורות עדיין נותרו בתוכם רכיבים שבולטים בתעסוקה המוגנת, למשל בכל הנוגע לתגמול הניתן לעובדים. בחלק רב מן התצורות החדשות העובדים אינם זוכים לשכר מינימום או זכויות סוציאליות. יש להניח, שזה נובע מכוח הרוח הקפיטליסטית הנושבת מן השוק. לפעמים כוחות השוק גם מצאו שניתן באמצעות תצורות אלו להנציח את הניצול של אוכלוסייה מוחלשת לשם קידום שגשוגם הכלכלי. מכל מקום, בפרק זה ההתייחסות תתמקד בתעסוקה מוגנת, ואף שיש מדינות בהן היא חדלה להיות חלופה לגיטימית,²⁰⁹ היא עדיין נפוצה במדינות רבות, לרבות בישראל.

7.1.2. התפתחות היסטורית

תעסוקה מוגנת במתכונתה הנוכחית החלה לפעול לפני כמאה שנים. כבר בשנת 1840 נוצרו משרות ייחודיות עבור אנשים עם מגבלת ראייה בביה"ס לעיוורים "פרקינס" (Perkins School For the Blind) במסצ'וסטס ארה"ב. זאת, כדי להבטיח עבורם משרות קבועות בתוך המוסד עצמו, ולהימנע מתחרות עם משרות המצויות מחוץ למוסד ברחבי השוק הקפיטליסטי.²¹⁰

מאוחר יותר פותחו בארה"ב תכניות הכשרה מקצועיות מוגנות לאנשים עם מוגבלויות קשות כדי להתמודד עם בעיית האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות.²¹¹ מאוחר יותר חלו בהתאמה שינויים בחקיקה האמריקאית שהרחיבו את מרחב המקרים שבהם ניתן היה לחרוג מהענקת שכר מינימום, והם שאפשרו את ייסוד המפעלים המוגנים,²¹² ובדרך זו נעשתה חלופה זו לגיטימית.²¹³

²⁰⁶ הקרן הוקמה בשנת 1964 ע"י משרד הרווחה. בפברואר 2018 שמה ל"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל". המדינה אינה מתקצבת במישרין את הקרן במסגרת תקציב המדינה, אלא מעבירה תשלום עבור השירות שהיא נותנת. יוער, כי מבקר המדינה הצביע על אי סדרים חמורים ושורה על מחדלים בניהול הקרן. ראו למשל: מבקר המדינה דוח שנתי 2017, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים- סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל" (קרן מפעלי שיקום). ראו פרסום גם ב:

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-27.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

²⁰⁷ מדיניות משרד העבודה והרווחה בתחום טיפול במפגרים. הוראה 14.1. מיום 31.1.89. ראו פרסום גם ב: https://www.molsa.gov.il/communityinfo/regulations/socialregulations/documents/pdf.11_14_11.pdf

²⁰⁸ המדריך המלא למעסיק נכתב על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה בשיתוף עם גיוני ישראל-תבת, מאי 2015. ראו פרסום גם ב: <http://www2.jdc.org.il/sites/default/files/DisabilityEmploymentGuide2015.pdf>

²⁰⁹ כמו ניו זילנד למשל. ניו זילנד היא אחת המדינות הבולטות אשר נקטה צעדים משמעותיים לחיסול תעסוקה מוגנת באמצעות החוק. בשנת 2000 ניו זילנד בוטלה החקיקה שאפשרה למפעלים מוגנים לשלם לעובדים עם מוגבלויות מתחת לשכר המינימום (שינוי בחוק Disabled Persons Employment Promotion Act). כתוצאה מכך, המפעלים נאלצו להתאים שכר עובדים לשכר מינימום או להפסיק את תכניות העבודה שלהן. ראו פרסום ב: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=jlasc> 178-179. גם בארה"ב חל שינוי. הנשיא ברק אובמה הצביע על התנגדותו לשימוש בתעסוקה מוגנת, והסתייע בשינוי שהוחל מפברואר לגבי העלאת שכר מינימום, הוגבלה הגישה של צעירים אל תוך המפעלים המוגנים ובהדרגה רבים מהמפעלים ברחבי ארה"ב נסגרו. ורמונט היא מדינה שבה נסגרו כל המפעלים המוגנים והיו לכך תוצאות מרשימות על שילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה ובשוק הקפיטליסטי. ניו יורק ומסצ'וסטס פועלים גם הם לסגירה מוחלטת של המפעלים המוגנים. בשנת 2013 הודיעה מסצ'וסטס על תכנית אב שקבעה כי החל מ-1 בינואר 2014 יופסקו הפניות למפעלים מוגנים. מהותה של התכנית להנחות את המדינה "להקטין את הזמינות או הפחתת המימון למפעלים אלו". במאמר שפורסם בשנת 2014 על ההשפעה של סגירת הסדנה המוגנת של ורמונט, נכתב כי "מפעלים מוגנים הפכו לפליאה בהיסטוריה של ורמונט". ראו פרסום: The War on Sheltered Workshops: Will ADA Title II Discrimination Lawsuits Terminate an Employment Option for Adults with Disabilities 445

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gslr31&div=29&id=&page>

<https://www.publicsource.org/vermont-closed-workshops-for-people-with-disabilities-what-happened-next>

²⁰⁹ Zo'e Brennan-Krohn* For Mickey, Luke, Niamh, Christian, Eamonn Employment for People with Disabilities: A Role for Anti-Subordination, 51 Harv. C.R.-C.L. L. Rev. 239 (2016), 245-255. Alao available at: http://harvardcrcl.org/wp-content/uploads/2009/06/HLC103_crop.pdf

²¹⁰ Laura C. Hoffman, An Employment Opportunity or a Discrimination Dilemma?: Sheltered Workshops and the Employment of the Disabled, 16 U. Pa. J.L. & Soc. Change (2013)

(Hereinafter: Hoffman), p. 153. Available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=jlasc>

²¹¹ כך למשל משנת 1948 ועד 1976 עלה מספר המפעלים המוגנים בארה"ב מ-85 ל-3000. בשנת 2007 כבר עלה מספרם של מועסקים במפעלים מוגנים ל-136,000 ב-42 מדינות שונות בארה"ב.

²¹² הופמן 154.

²¹³ Kenneth Jernigan, The Dilemma Of The Sheltered Shop Worker. Available at: <https://www.nfb.org/images/nfb/publications/books/wamt/wam13.htm>

הרציונל הראשון שהוביל לייסוד התעסוקה המוגנת נועד לשנות את המציאות החברתית שלפיה אנשים עם מוגבלות מודרו משוק התעסוקה. בזכות התכניות הללו נפתחה לרבים אפשרות לצאת מהבית ולצקת פעילות אל תוך שגרת היום.

הרציונל השני נגע לבני המשפחה. בראשית דרכם נועדו המפעלים המוגנים לאפשר לבני המשפחה לצאת לעבודה מבלי שייאלצו להישאר לטפל באדם עם מוגבלות הנזקק לעזרה. באותה עת נפוצה העמדה לפיה אנשים עם מוגבלות לא יוכלו לפרנס את עצמם ולתרום למעגל התעסוקתי של העולם הקפיטליסטי. לפיכך, יש לפחות לפעול לכך שלפחות בני משפחתם לא יהיו מנוטרלים ממעגל התעסוקה, ולשם כך יש להקים מסגרות שיוכלו לשמור עליהם. בהיבט הקפיטליסטי חלופה זו היותה פתרון עבור בני המשפחה שהיה עליהם לשאת בנטל התעסוקתי. לאור התפיסה הקפיטליסטית, התעצמה הגישה לפיה על כולם, למעט אנשים עם מוגבלות כמובן, לצאת לעבוד. למשפחות רבות לא נותרה ברירה אלא לעבוד כדי שיוכלו לעמוד בנטל הכלכלי, ומשכך גם נשים למשל הצטרפו למעגל התעסוקה.²¹⁴ לכן, במקום למצוא מלווה עבור אדם עם מוגבלות שנדרש להשגחה וטיפול, התעסוקה המוגנת עשתה זאת באופן ציבורי.

יתכן שמכוח תפיסה זו – שעל כולם לעבוד בדרך כלשהי – הפכה התעסוקה המוגנת למנגנון תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות, והם לא נשארו רק מוסדות שנועדו להשגחה. זאת, כדי לעמוד בכרטיס הכניסה לעולם קפיטליסטי המיוסד על עבודה באשר היא, וגם אם אין בעבודה כדי לתרום לשוק הקפיטליסטי הביטוי כלפי העובד יהיה בתגמול זעום, אך ינתן לו כרטיס הכניסה. כרטיס זה יהווה עבורו תקן של מעמד "עובד" שיהיה כרוך בויתור על הטבות ייחודיות ויותנה בהרחקה מהשוק הקפיטליסטי שמאפשר קידום וניוד אך יספק תעסוקה וחברה למשך שעות היום.

הגיון זה תואם את הגדרת משרד העבודה האמריקני, אשר לפיה מטרת המפעלים המוגנים הינה להכין אנשים עם מוגבלות לעבודה בשוק הקפיטליסטי, וככל הנראה רכיב זה בהגדרה מופנה רק לאנשים עם יכולות גבוהות במיוחד, אך עבור הרוב היא נועדה לספק שירותי תעסוקה מוגנת ארוכי טווח.²¹⁵ השירותים התומכים נועדו בעיקר לאנשים עם מוגבלות חמורה אשר קיימת סבירות שיתקשו לתפקד באופן עצמאי בקהילה. לפיכך, משרד העבודה האמריקני הבדיל בין שהיה קצרת טווח במפעל המוגן, המיועדת לאנשים עם מוגבלות קלה ובינונית, ובין שהיה ממושכת, המיועדת לאנשים עם מוגבלות קשה.²¹⁶

7.1.3. היתרונות והביקורת

הצד החיובי בהפעלת תעסוקה מוגנת הינה האפשרות לצאת לתעסוקה. אלמלא כן, רבים היו נותרים בביתם ללא מסגרת וללא פיקוח בשל יציאת בני המשפחה לעבודתם. כדוגמא לכך ניתן לראות שמרכז תעסוקה לבוגרים עם אוטיזם ברמת תפקוד גבוהה שימש בשנת 2009 רק 137 אנשים ובשנת 2018 שימש 423 אנשים²¹⁷ זהו גידול של 208%, ומצביע על כך שיש לאנשים רבים רצון ומוטיבציה לצאת לתעסוקה, ואלמלא כן היו נשארים בביתם. יצוין, כי למרות זאת שיעורי האבטלה ממנה סובלת אוכלוסייה זו גבוהה.²¹⁸ מאידך, דווקא שילוב בתעסוקה מוגנת של אוכלוסייה זו שהיא בתפקוד גבוה, כאשר קיימות אפשרויות לשילוב בשוק הקפיטליסטי, לרבות בתחומים טכנולוגיים מתקדמים,²¹⁹ פוגע בהם, ואינו מתיישב עם הגיון כלכלי ותפיסה קפיטליסטית.

למרות הרציונל המוצק, ואף שהיו שדגלו בהקמתן של מסגרות תעסוקה מוגנות ובהרחבתן, כבר בשנות ה-70 החלו להתפרסם מחקרי הערכה ראשוניים המבקרים את תרומתן. לדידם של המבקרים, מפעלי התעסוקה המוגנים נתפסים כמסגרות בדלניות ומתייגות, אשר אינם משמשים חלופה ראויה לתעסוקה הוגנת.²²⁰ השוללים מסגרות אלה ביקרו לא רק את היותן בדלניות, אלא גם את היעדר הניידות בהן לקראת השתלבות בשוק העבודה הקפיטליסטי. מנגד, אלה שצידדו בהקמה ופיתוח של

²¹⁴ ננסי פרייזר, **פמיניזם, קפיטליזם ועורמת ההיסטוריה**, פרסום ב-2009 באתר New Left Review.

²¹⁵ אריק רימרמן ושירי כץ, **מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון**, ביטחון סוציאלי מס' 65 (2004), 112 (להלן: "רימרמן"). ראו פרסום גם:

<https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/65/article6.pdf>

²¹⁶ שם.
²¹⁷ הרצל גורן, אולגה בן-חי, ליטל ברלב, הילה רימון-גרינשפן ומירי בן שמחון, **סקירת השירותים החברתיים: סקירת העשור 2009-2018, חלק ד: אנשים עם אוטיזם**, ראו פרסום ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/molasa-social-services-review-decade-2009-2018/he/SocialServicesReview_decade-2009-2018_molsa-cahpter6-part4-autism.pdf

²¹⁸ דורי ריבקין ויואב לץ, **קידום תעסוקת אנשים עם אוטיזם בתפקוד גבוה בשוק החופשי: סקירת ספרות והערכת תוכנית ניסיונית בבית אקשטיין**, ביטחון סוציאלי 102, 271. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/rivkin.pdf

²¹⁹ שם. ראו גם גלי וינרב, **האוטיסטים משתלבים בתעשיית הטכנולוגיה בארה"ב**, כלכליסט 23.06.2015. ראו פרסום ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001047281>

²²⁰ רימרמן 112.

מסגרות אלו הדגישו את מחויבותה של המדינה לספק תעסוקה מוגנת לאנשים עם מוגבלות קשה. לדעתם, החלופה לתעסוקה מוגנת הינה לגזור על אנשים רבים בטלה והרחקה מן האפשרות להיות מועסקים בכל. לכן, חרף החסרונות והליקויים, לרבות הליקויים במישור המשפטי והמוסרי, טענה זו של היעדר חלופה מצריכה התייחסות מעמיקה.²²¹

מבחינה אידיאולוגית, מפעלים מוגנים מעוותים במידה רבה את משמעות ערך העבודה בכך שהם מקנים לו פרשנות קלינית, ולא נורמטיבית. רוב המפעלים מספקים עבודה חלקית בלבד, שכר העבודה בהם זעום, ולעיתים גורמים להדרתם של המועסקים בהם מהזדמנויות תעסוקה בשוק הקפיטליסטי. בשנים האחרונות מושמעת בישראל לא מעט ביקורת גם על מסגרות תעסוקה מוגנות לאנשים עם מוגבלויות קשות. ברבות ממסגרות אלה זכויות העובדים אינן מוסדרות בחוק. לעתים הן מוגדרות כמסגרות שיקום תעסוקתי לטווח ארוך, כדי להימנע מן הצורך לעגן זכויות באופן רשמי. בנוסף, בחלק מן המסגרות הפעילות היצרנית היא ארכאית ורחוקה מזו המקובלת במגזר היצרני. שכר המועסקים בהן נמוך מאוד ורחוק משכר המינימום המקובל במשק. כמו כן, לרוב לא קיימת ניידות בתעסוקה מן המפעל המוגן אל השוק הקפיטליסטי.

יוצא אפוא, שברבות השנים, חל שיבוש ברציונל המרכזי שהוליד את המציאות של המפעלים המוגנים, והם לא סיפקו את המענה הנדרש אלא יצרו חומה מבוצרת בין עולמם של אנשים עם מוגבלות לעולם שבחוץ. התברר גם כי רבים מהמופנים למפעלים, ולעיתים שוהים בהם תקופות ממושכות, היו מסוגלים למצא את מקומם בחלופות משלבות ואולי אף במשרות מותאמות בשוק הקפיטליסטי. באחת הוועדות הממשלתיות שעסקו בנושא זה קבעו כי *"ההערכה היא שלפחות 40% מן המועסקים בתעסוקה מוגנת יכולים להשתלב בתעסוקה נתמכת"*.²²²

תעסוקה מוגנת יוצרת גם אפליה בין מועסקים שנקלעו למסגרת מוגנת אחת לעומת מסגרת אחרת בעיקר על סמך סיווג המוגבלות ותו לא. לעיתים גם בתוך אותה המסגרת קיימים פערים בין העובדים היושבים סביב אותו שולחן היות שהתגמול הניתן מחושב בדרך אחרת עבור כל אחד ומותנה במשרד הממשלתי לו הם כפופים. גם בין המפעלים יש הבדלים. בעוד שמפעל מוגן אחד מפריש עבור מועסקים כספים לקרן פנסיה, אחרים משלמים מענקי פרישה, לפני משורת הדין, למי שדורש מענק כזה, וכן הלאה. כתוצאה מכך, אדם עם מוגבלות שהופנה למסגרת תעסוקה מוגנת מסוג אחד מופלה לרעה לעומת אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום ליצור אבחנה בין המועסקים במסגרות אלו בכל הקשור למתן זכויות סוציאליות.²²³

7.1.4. המצב כיום

חרף השיבוש שחל ביישום הרעיון שעמד בהקמתם, גם כיום, מאה שנים לאחר שתעסוקה מוגנת החלה לפעול, השימוש בתעסוקה זו נפוץ בעולם המערבי וגם בישראל. פעילות המפעלים מוסדרת בהוראת תע"ס 5.18,²²⁴ ועמותות שונות מפעילות בפיקוח של משרדי ממשלה את המפעלים. כך בהדרגה התפתחה תעשייה חדשה של תעסוקה מוגנת המשמשת לכאורה מענה עבור אנשים עם מוגבלות שלא שולבו בתעסוקה בשוק הקפיטליסטי, אך איננה כוללת אופק של התקדמות תעסוקתית, ולעיתים אף מהווה קרקע פורייה לניצול ולפגיעה בזכויות של אוכלוסייה זו.

²²¹ לעיתים ההתנגדות לסגירת המפעלים המוגנים נובע מפני חששם של בני המשפחה ולא בהכרח חשש מוצדק. כך למשל בורמונט שבה נסגרו המפעלים המוגנים, בפעולות נמרצות שביצע הממשל נמצאו למרבית המועסקים משרות בשוק הפתוח וחששם של הוריהם פג. ראו למשל: <https://www.what-sheltered-workshops-close/19717/>. לבני משפחה השפעה רבה על המוטיבציה התעסוקתית, והרקע המשפחתי משמעותי כאשר נעשים ניסיונות להחליף תעסוקה מוגנת, בין השאר בהקשר תרבותי, בגובה ההסתמכות על התעסוקה המוגנת. ולכן ראוי לשתף את בני המשפחה בתהליך ההשמה. בחודש אפריל 2014 צו רוד איילנד הורחב. בעקבות זאת, ניו יורק החליטה להפסיק את העבודה המוגנת, אך היא נתקלה בהתנגדות נרחבת נגד החלטה זו, במיוחד מצד בני משפחה של עובדי המפעלים. לאור ההתנגדות הובאה הצעת חוק שהתירה לאנשים עם מוגבלות להישאר במפעלים לא משולבים. ראו למשל Erik W. Carter, Sonni Bendetson, Carrie Hobbs Guiden, **Family Perspectives on the Appeals of and Alternatives to Sheltered Employment for Individuals with Severe Disabilities**, Sage Journals. ראו גם Bryan Dague, **Sheltered employment, sheltered lives: Family perspectives of conversion to community-based employment**, Journal of Vocational Rehabilitation 37 (2012) 1–11. Available also at: https://www.researchgate.net/publication/289115926_Sheltered_employment_sheltered_lives_Family_perspectives_of_conversion_to_community-based_employment.

²²² פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 159. כבר הרבה קודם (בשנת 2006) נקבע בתכנית ליישום דוח ועדת לרון בעניין התעסוקה הנתמכת, שהגיש משרד הרווחה למשרד האוצר, צוין שכ-1,000 מבין 3,500 אנשים עם טווח רחב של מוגבלויות, המועסקים בכ-80 מפעלים מוגנים המופעלים על ידי עשרות גופים ציבוריים ופרטיים, הם בעלי יכולת תעסוקתית ותפקודית גבוהה ויכולים להשתלב בתעסוקה נתמכת. (דוח מבקר המדינה 57. ראו פרסום ב: <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/294.aspx>).

²²³ דוח שנתי מבקר המדינה 57 – לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קן – רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי". ראו פרסום גם ב: https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_294/a63cdf52-a38c-4866-9478-ccea6edc6eaf/p031new-v6.pdf.

²²⁴ נוהל מס' 5.18 להוראות תע"ס - שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות. ראו פרסום ב: <https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.5.18/טיפולבנכים/5-פרק5-טיפולבנכים.pdf>.

בשנים האחרונות התפתחו שתי גישות עיקריות בעולם כלפי תעסוקה מוגנת. מחד, מדיניות של סגירת מפעלים מוגנים הנוהגת בעיקר במדינות שחרטו על דגלן הגנה על זכויות אדם כמו למשל ארה"ב, דרום אפריקה וגם ניו זילנד, המאופיינת במדיניות רווחה נואה ליברלית.²²⁵ במדינות אלה, חל שינוי ביחס למיסוד והפרדה (גם בנוגע לטיפול בקהילה כחלופה לאשפוז פסיכיאטרי, שיקום בקהילה לעומת כליאה וכן הלאה), ומתחוללת תמורה משמעותית שנועדה למנוע הדרה של אנשים עם מוגבלות באמצעות מוסדות ייחודיים. הרציונל שבגינו הופעלו מלכתחילה המפעלים המוגנים הפך לפחות רלוונטי במדינות הללו, שכן החברה מחויבת כיום לאפשר את השילוב של אוכלוסייה זו.²²⁶ יתכן, שבמדינות אלה שהתמודדו עם הפליה על רקע גזעי ותרבותי, תהליכי השילוב לאוכלוסיות מיוחדות נעשו בצורה טבעית יותר.

בארה"ב, המסמלת כיום את פסגת מימוש הגישה הקפיטליסטית, פרסם משרד החינוך האמריקני בינואר 2001 תקנה המגדירה מחדש את התעסוקה המוגנת עבור אנשים עם מוגבלות. עלפי תקנה זו, תהליך השיקום התעסוקתי מכוון "לתעסוקה בהיקף מלא או חלקי בשוק העבודה הקפיטליסטי". כלומר המטרה הוגדרה לצורך הוצאה עתידית אל השוק הקפיטליסטי. לא ברור אם התקנה אכן הובילה לשינוי מעשי.²²⁷ זאת, אף שבפועל הסיר הממשל הפדראלי את תמיכתו הכספית מתכנון ומהפעלה של תעסוקה ארוכת טווח במפעלים מוגנים. המטרה הייתה להסיט את המשאבים הציבוריים לעידוד תעסוקה נתמכת והכשרה מקצועית על חשבון הכרה בתעסוקה מוגנת כאפשרות תעסוקתית ארוכת טווח.²²⁸ גם באירופה נעשים מהלכים לשנות את צורת הפעלת המפעלים המוגנים לטובת הכשרה והקניית כישורים מקצועיים שיאפשרו מעבר לשוק הקפיטליסטי.²²⁹ גישה זו תואמת את התפיסה הקפיטליסטית לפיה עלות המפעלים במתכונת המיושנת אינה משתלמת כל עוד שהם בהם עובדים שיש ביכולתם לקחת חלק בשוק הקפיטליסטי. לכן, על התעסוקה המוגנת לספק הכשרה לצורך הפניית עובדים למשרות בשוק הקפיטליסטי כדי שיוכלו להיחלץ ממצב מתמשך של תלות אל עבר עצמאות כלכלית וחברתית.²³⁰

במדינות אחרות קיימת מגמה של שימור מפעלים מוגנים, תוך הגנה על זכויות אנשים עם מוגבלות בתוכם ושיפור התנאים המוענקים למועסקים בהם, לרבות העלאת השכר.²³¹ מגמה זו נפוצה במדינות המתאפיינות במדיניות רווחה אקטיבית שמרנית, בעיקר באירופה. במדינות אלה אנשים עם מוגבלות מועסקים לתקופות ממושכות במפעלים מוגנים, לא רק לצורכי

²²⁵ משרד החינוך, **דינת הרווחה – השקפות שונות**, פרק 3, מתוך: אתגר הרווחה במדינה הדמוקרטית מדיניות חברתית-כלכלית בישראל (2011), 59. ראו פרסום ב: <https://www.citizenship.cet.ac.il/CETHandler.ashx?n=CetEntities.FileViewer&i=7b6c26a9-ffd0-426d-b508-19d6c9d151f1&id=19798>

²²⁶ אברמי טורס, **אנשים עם מוגבלות ועם סכין בין השיניים**, דה-מרקר 06.07.2019. ראו פרסום גם ב: <https://www.themarker.com/opinion/1.7433483>

²²⁷ רימרמן 125.

²²⁸ רימרמן 115-116.

²²⁹ Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy, **Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments** (2015) 22-23. Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf. בכמה ממדינות אירופה ההשקעה בתעסוקה מוגנת עדיין תופסת מקום מרכזי (כמו באירלנד ובהולנד), אך במדינות אחרות אפשר לראות השקעה משמעותית הרבה יותר בתכניות לשיקום והכשרות, כמו בדרנמיק (47.2% מההשקעה בתחום), פינלנד (64.6%) ובעיקר בנורבגיה, שם מוקצים כמעט 81% לתכניות אלו.

²³⁰ נטע אחדות, **התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: משאבים וחסימים להשתלבות בתעסוקה**, ביטחון סוציאלי 2007. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/73/04_Achdut.pdf

²³¹ **בבריטניה, בגרמניה, באוסטריה ובהולנד** קיימת חקיקה שנועדה להגן על זכויות המועסקים במפעלים מוגנים מתוך כוונה לחדד את ההבדלים ביניהם לאלה העובדים במסגרות רגילות, בד"כ בכל הקשור לשכר המינימום. ברוב הארצות הפיקוח על המפעלים נתון בידי משרד העבודה (למשל, בנורווגיה), או בידי משרד הרווחה, או שנעשה באמצעות מנגנוני פיקוח מקומיים (למשל, בספרד). במדינות שבהן קיימות שתי מערכות מקבילות של תעסוקה מוגנת – מוקד יצרני לעומת מוקד טיפולי – (למשל, **ספרד וצרפת**), הפיקוח מוטל על המשרד הרלוונטי (עבודה או בריאות, בהתאמה). כמוכן קיימות שונות באשר לתקנות החלות בכל מקרה, בעיקר בכל הנוגע לחוקי העבודה. קיימות מדינות שבהן אין חקיקה ואין מנגנוני פיקוח פורמליים המסדירים את התעסוקה המוגנת (לעומתן יש מדינות שעיינו את הדבר בחוק). מספר מדינות, למשל **קוסטה ריקה, יוון, הודו, אירלנד, דרום אפריקה** או **שוודיה**, לא יצרו חקיקה ספציפית המעגנת את דרכי ההפעלה של תעסוקה מוגנת. אורך השירות הממוצע בתעסוקה זו השתנה במידה ניכרת; **בסוקטלנד** מדובר על משכי שהות של 20-25 שנים, **בקוסטה ריקה** 12 שנים, וב**שבדיה** כ-8 שנים. אנשים עם מוגבלות ביוון ובאירלנד שנכנסו למפעלים מוגנים לרוב נשארו שם לכל אורך חייהם. שיעורי הניוד מתעסוקה מוגנת לשוק הפתוח לרוב נמוכים: **דרום אפריקה** ציינה שיעור העברה של 4% בלבד, **שבדיה** העריכה את השיעור בין 3% ל-6%, **יוון וקוסטה ריקה** העריכו 3%, **שווייץ וסוקטלנד** שצוין ב-2%, ו**צרפת, ספרד, בלגיה ואירלנד** דיווחו על שיעור העברה של פחות מאחוז אחד. National Disability Authority, **From Sheltered to Open Employment for People with Disabilities in Ireland**, Irish Naturalisation and Immigration Service, Department of Justice and Equality. Available at: [http://www.inis.gov.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/35B752678B255AEA8025787F004789BD/\\$File/Policy_Advice_Paper_on_Sheltered_Employment_Services.htm](http://www.inis.gov.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/35B752678B255AEA8025787F004789BD/$File/Policy_Advice_Paper_on_Sheltered_Employment_Services.htm). באוסטרליה אפשר לראות השקעה זהה של הממשל בתעסוקה מוגנת ובתכניות שילוב והכשרה לאנשים עם מוגבלות, תוך תוספת משמעותית הרבה יותר לסבסוד תעסוקה בשוק הקפיטליסטי (גל זהר, **תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי ואחריותם של משרדי עבודה ברחבי העולם אל מול שינויים במדיניות ובמאפייני האוכלוסייה**, משרד התמ"ת- מחקר וכלכלה (2012), 12. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_2595_1386246855.pdf

שיקום, ובחלק מהמדינות הוכרו כעובדים, אשר חלים עליהם חוקי המגן. במדינות כמו יפן הוסדרו מפעלים בהתאם לשת המגמות הללו,²³² באופן שסוג אחד נועד להכשרה ושילוב בשוק הקפיטליסטי, וסוג אחר נועד לתקופות ממושכות.²³³

פער זה בעמדות המצדדים והשוללים מבטא את טווח הדעות הרווח בקרב אנשי המקצוע בארץ.²³⁴ בשנים האחרונות חל שינוי, והמגמה הכללית היא למנוע הדרה של אנשים עם מוגבלות מהחברה באמצעות מוסדות ייחודיים, אך שינוי זה טרם גרם לתמורה משמעותית בכל הנוגע למפעלים המוגנים בישראל. יוער, כי לאחרונה הוחלף המונח "מפעל מוגן" ל-"מפעל מקדם תעסוקה", שכן המפעל המוגן נועד, לפחות לפי הדעה הרווחת כיום, אף כשלעיתים איננה ממומשת, לקדם את האדם ולא לשמר את מצבו. הנחת היסוד הינה שעל כל אדם לרכוש מיומנויות הנדרשות בשוק הקפיטליסטי כדי שבבוא היום יוכל לקחת חלק בשוק זה. בין השאר, עליו לרכוש יכולת מקצועית וניסיון מעשי שיקל על אפשרויות השילוב והקידום בשוק הקפיטליסטי.

כפי שצוין בתחילת המחקר, קיימים כישורים רבים אצל אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שעשויים לתרום לקידום הרווחה והם נרכשים ולא מולדים, וניתן ללמדם ולפתחם.²³⁵ לפיכך, ההנחה הסמויה ולעיתים לא סמויה אשר לפיה אין טעם להשקיע באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ועל כן השמתם במסגרת מוגנת מוצדקת- משוללת מן היסוד. היכולת הקוגניטיבית ורמת האינטליגנציה של אוכלוסייה זו עשויה להתפתח גם בתקופת הבגרות, ותיווך של אחרים עשוי לסייע בכך.²³⁶ משכך, הישגותם במסגרת שאינה עוסקת בפיתוח היכולת גורמת להם נזק מתמשך, מונעת את מימוש הפוטנציאל הטמון בהם ומקבעת במידה רבה את מצבם, וממילא אינה מאפשרת את שילובם המיטבי בקהילה ובחברה שסביבם.

7.1.5. בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה

ישראל כוננה כמדינת רווחה מודרנית, וזאת למרות האילוצים והמתחים במישור המדיני, הכלכלי, החברתי והתעסוקתי ששררו במהלך העשורים הראשונים לקיומה. מגמה זו נמשכה עד שלהי שנות השבעים, אז השתנתה המפה הפוליטית בישראל ובעולם, ולמדינת הרווחה החלו לחדור רעיונות ניאו-ליברליים. מאז ניכר צמצום אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה, חלה עלייה חדה באי השוויון ובעוני, וישראל עברה מסלול התפתחות ממשטר רווחה המבוסס על עקרונות סוציאל-דמוקרטיים אל התבססות על עקרונות ניאו-ליברליים.²³⁷ מדיניות ישראלית זו לא פסחה על תנאי המחיה והיקפי המשאבים שהוקנו לאוכלוסיות מוחלשות בישראל, ובפרט בכל הנוגע לאנשים עם מוגבלות.

אחת התופעות הבולטות מלבד צמצום ההשקעה בחינוך, בתעסוקה, בדיוור ובמערכת השירותים הסוציאליים, הייתה העברת שירותים מידי המדינה לידיים פרטיות או למגזר השלישי. מגמה זו לא פסחה על התעסוקה המוגנת בישראל, ותהליך הפרטת שירותי הרווחה בישראל הביא לכך שמפעלים מוגנים מופעלים על ידי גופים חוץ ממשלתיים.²³⁸ עובדה זו, גררה לשורה של כשלים בהפעלתם, כמו למשל פגיעה ברצף הטיפול, תחרות בין עמותות והימנעות משיתוף פעולה ביניהם, והיעדר בקרה הולמת.²³⁹ כתוצאה מכך, מועסקים מתוך מפעלים מוגנים נתקלים בחסמים לשילוב בשוק הקפיטליסטי, לעיתים בשל שיקולים לא ענייניים, ובממד הכלכלי מלבד האנשים עצמם גם השוק מפסיד מכך, שכן אנשים אינם מנותבים למקום שבו

Akira Terashima, **Employment of Persons with Disabilities in Japan**, Urawa University. Available at: ²³²
http://www.jsrpd.jp/static/english/japanese_data/1_Employment_of_PWDs.pdf

Katharina Heyer, **Between Equality and Difference: The Politics of Disability in Japan**, Pages 105-133, 107 (2017). Available at: ²³³
<https://doi.org/10.1080/09386491.2000.11826859> and available at:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.606.5310&rep=rep1&type=pdf> ²³⁴
אריק רימרמן ושירי כץ, **מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון**, ביטחון סוציאלי מס' 65 (2004), 113 (להלן: "רימרמן"). ראו פרסום גם: <https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/65/article6.pdf>

רן נוימן "לראות אדם- תמיכות במסע החיים של מוגבלים עם מוגבלות" **כפר תקווה** 103 (2021). ²³⁵
בעמ' 214, שם, בעמ' 263-264. ²³⁶

נועם תרשיש, **מדינות רווחה בראייה משווה: כיצד להגדיר את ישראל?**, נייר מדיניות מס' 2017.06 ירושלים, תשרי תשע"ח, ספטמבר 2017, עמ' 14-15. ראו פרסום גם ב: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/welfarestates.pdf. ²³⁷

דנה ויילר-פולק, **המדינה שלחה את הבן שלי למכלאה ושכחה ממנו**, 25.8.2015, אתר וואלה, ניתן למצא ב: <https://news.walla.co.il/item/2884850>. ²³⁸

יוסי קטן, **הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האזרחיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה. ראו פרסום גם ב: <http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/c2e70dea8cb04189bd61bfc7baef710cHAFRATAKATAYY2008.pdf>. ²³⁹

התועלת מפרי עבודתם הינו מקסימלי.²⁴⁰ מדיניות זו, שהביאה להוצאה חברתית ציבורית מהנמוכות בעולם המערבי, ולהקצאת משאבים מועטים עבור תכניות חברתיות השפיעה גם על יכולתם של העמותות לספק מענים במפעלים עצמם. כך למשל בהיעדר תכניות הכשרה מקצועיות במפעלים מוגנים, הסיכוי להשתלב מתוך המפעל המוגן אל תוך השוק הקפיטליסטי מצטמצם, וכך בעקיפין נוצרים פערים ברמת השוויון והפחתה בריבוד החברתי.²⁴¹

חרף הגדרת המפעלים ע"י משרד הרווחה כ"מפעלים יצרניים מכווני כדאיות כלכלית ומדמי סביבת עבודה בשוק הפתוח",²⁴² הכדאיות הכלכלית מייצור הנעשה בהם מוטלת בספק, ויתכן שבשל כך נוהל משרד הרווחה שולל יצירת יחסי עובד-מעסיק כדי להפחית את הוצאות השכר. המפעלים פועלים בהתאם ל"מודל הלקוחות", שלפיו המועסקים הינם מקבלי שירות המצויים כביכול בהליך של הכשרה ושקום מקצועי, ולכן אינם זכאים לשכר. קביעת התגמול נתונה לשיקול דעתו של מנהל מפעל ספציפי, מבלי שהוא מחויב לקריטריונים אובייקטיביים. לעיתים נקבע גמול לפי תפוקתו של מועסק, לעיתים באופן שרירותי לפי יחסי מנהל עם מועסק, ובכל מקרה, השכר הממוצע לשעה הינו שקלים בודדים בלבד.²⁴³

בעניין תע"א 2092-06 נגד נ' הקרן למפעלי שיקום למוגבלים ואח' (ניתן ביום 16.11.11, פורסם בנבו) (להלן: "עניין נגר") תבעה אישה עם מוגבלות הכרה ביחסי עובד-מעסיק ותשלום הפרשי שכר לאחר שעבדה במפעל פרטי בסיוע שירותי תעסוקה נתמכת. גם בעניין זה נקבע כי "תכלית פועלה של התובעת בחברה היתה בתחילה שיקומית בעיקרה, אולם, ככל שהתארכה התקופה שבה פעלה התובעת בחברה, הלכה והתעמעמה התכלית השיקומית שבשילובה בחברה, מחד, והלכה והתגברה התכלית הכלכלית שבכך". רעיון זה התקבל לאחרונה גם בהקשר של מפעל מוגן. בפסק דין תקדימי שניתן לאחרונה קבע בית הדין כי במקרים מסוימים יש ליישם את המבחנים הפסיקטיים הרגילים ביחס לאנשים המועסקים במפעל מוגן לצורך הכרה במועסק כ"עובד". בית הדין קבע כי "עצם כך שנלווית להעסקתו של 'משתקם' מטרה שיקומית, היינו שהוא מפק תועלת גם עבור עצמו - אין בה כדי לשלול הכרה בו כ"עובד". לעיתים יש למערכת היחסים יותר ממטרה אחת, וניתן מטרה כפולה שהיא גם תעסוקתית וגם שיקומית, כאשר די במטרה התעסוקתית כדי להקים יחסי עובד-מעסיק".²⁴⁴

ככלל, על גמול במפעל מוגן להיות מבוסס על תפוקה, ועבור אנשים עם מגבלות ספציפיות נעשית ספירה של התוצרת היומית שהצליחו להפיק. נוהל 6.10 למע"ס קובע שהגמול עבור אנשים עם מגבלת ראייה במפעל מוגן יתבסס על "תגמול קבוע", גמול בצוע עבודה ותנאים סוציאליים. רכיב התגמול הקבוע "נועד ליצור הכנסה בסיסית למשתקם במרכז תעסוקתי" וניתן "עבור 5 שעות עבודה ראשונות ביום", כלומר נאסרת עבודה מעבר ל-5 שעות, ובמידה וישארו מעבר לכך, לא יזכו לתגמול.

רכיב הגמול מחושב כ- "ערך ביצוע העבודה מסוכם בין מנהל המרכז התעסוקתי לבין ספק העבודה. המשתקם יקבל לא פחות מ-75% ההכנסות בגין תפוקתו. חלק מההכנסה ישמש לצורך מימון הוצאות נלוות, תנאים סוציאליים ופעולות רווחה".²⁴⁵ בפועל, אדם עם מגבלת ראייה זוכה לתגמול שעתי של כ-10 ש"ח, וכדי לעודד פיריון מוגבר מתווסף לכך תגמול לפי תפוקה.

גם גמול לעובדים במפעל מוגן ללא מגבלת ראייה אמור היה להתבסס על תפוקה, אך לא נעשית מדידה כלשהי לצורך חישוב הגמול. בנוהל 5.18 של משרד הרווחה²⁴⁶ נקבע כי "השאפה היא לשלם במפעל על פי חוק, ככל שזה לא מתאפשר ישולם למקבל השירות גביע - גמול ביצוע עבודה, אשר יינתן על סמך חלוקת הכנסות המפעל, וכן תשלום סובסידיה - השלמת תשלום כספי למקבלי גמול ביצוע עבודה". מאחר שה-"שאפה" של משרד הרווחה כמעט אף פעם איננה מתממשת, בסעיף

²⁴⁰ דנה ויילר-פולק, המדינה שלחה את הבן שלי למכלאה ושכחה ממנו, 25.8.2015, אתר וואלה, ניתן למצא ב: <https://news.walla.co.il/item/2884850>.

²⁴¹ ראו למשל לגבי קיצוץ תקציב הרווחה: דנה ירצקי, שר הרווחה נגד האוצר: "מובילים פגיעה באוכלוסיות המוחלשות", וואלה (23.6.2019). ראו פרסום גם ב: https://news.walla.co.il/item/3243460?utm_source=whatsapp&utm_medium=sharebutton&utm_term=social&utm_content=whatsapp&utm_campaign=socialbutton

²⁴² המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד הרווחה: <https://www.avodanegisha.org.il/index2.php?id=3962&catId=1&lang=ARB#XD3ykVUzbIU>

²⁴³ יונה לייבוזן, עושים קופה על חשבון המוגבלים, 04.02.2016. ראו פרסום גם ב: https://www.mako.co.il/news-money/economy-q1_2016/Article-7aa8c0c669aa251004.htm

²⁴⁴ ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'.
²⁴⁵ נוהל 6.10 להוראות תע"ס - מרכזי תעסוקה לאנשים עם עיוורון/לקות ראייה. ראו פרסום: <http://www.alehblind.org.il/wp-content/uploads/2017/08/%D7%AA%D7%A2%D7%A1-%D7%9E%D7%A4%D7%A2%D7%9C%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%95%D7%92%D7%A0%D7%99%D7%9D.pdf>

²⁴⁶ נוהל מס' 5.18 להוראות תע"ס - שירותי תעסוקה מקדמת לאנשים עם מוגבלות. ראו פרסום ב: <https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/%D7%A4%D7%A8%D7%A7%205-%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C%20%D7%91%D7%A0%D7%9B%D7%99%D7%9D/5.18.pdf>

2.5 לאותו הנוהל מנוסח תהליך חישוב הגמול: "גמול ביצוע עבודה - התגמול הכספי יינתן לכל מקבל שירות בגין עבודתו, התשלום נובע מתפוקתו ומתשלום המתקבל עבור מוצרים המיוצרים במפעל." היות שגמול הניתן על בסיס תפוקתי נמוך מדי, אין אפשרות לבסס עליו אפילו את השכר הזעום הניתן במפעל מוגן, ולכן לרוב ניתן תגמול באופן שרירותי.

אריזת סכו"ם חד פעמי הינה אחת העבודות השכיחות במפעל המוגן, והיא נפוצה גם בבתי הכלא בישראל. ספקים נוהגים דרך קבע לאיים בהפסקת שיתוף פעולה עם מפעלים מוגנים. זאת, מן הטעם הפשוט שיש באפשרותם להפנות עבודות מסוג זה לאסירים, שהרי גם בבתי כלא משוועים דרך קבע לעבודות חיצוניות. תגמול ממוצע עבור אריזה הינו 3 אגורות בלבד, ומשמעות הדבר שאריזה של 100 אריזות תייצר גמול של 3 שקלים, אך אדם עם או בלי מוגבלות לעולם לא יגיע בתוך זמן סביר לסכום זה. במילים אחרות, נקודת המוצא היא שבמפעל מוגן אין תוחלת כלכלית, והעמותות המפעילות מפעלים מנסות באמצעות יצירת מנגנוני חישוב להגביר תפוקה כדי לצמצם מצדם את עלויות ההפעלה. עבור רבים מהמועסקים מנגנונים אלו אינם רלוונטיים, ולכן ניתן להם סכום קבוע ללא התחשבות בתפוקה וללא צורך במדידות. בדומה לכך, חוסר התיאום בין מספקי השירות ומינון נמוך של עבודות שמתאימות למפעלים מוגנים מחריף את התחרות בין מסגרות התעסוקה המוגנות, ומביא להוזלת מחירי העבודות, ומכאן בהכרח לתגמול הנמוך, אשר איננו כולל הפרשות לפנסיה, ימי חופשה ומחלה וכן הלאה.²⁴⁷ העובדה שלקוחות-ספקים זיהו כי מפעלים אלו זקוקים לעבודות פשוטות בכדי לקיים את שגרת הפעילות והעסקה מתמדת של מועסקים, גרמה לכך שהמפעלים הפכו לתלותיים בלקוח, וממילא לקרקע פוריה לניצול.

תכנית ויסקונסין שהופעלה בישראל בין אוגוסט 2005 לאפריל 2010 אפשרה העסקה ללא מתן שכר מינימום,²⁴⁸ והוצדקה בכך שבוגרי התכנית ישתלבו בשוק הקפיטליסטי,²⁴⁹ וימנעו בעתיד מקבלת קצבאות.²⁵⁰ בדומה לכך, המפעלים המוגנים מנסחים מחדש את החוזה החברתי המגולם בזכויות החברתיות על בסיס אותה הצדקה. כך הפכו המועסקים בהם לקבלני כוח אדם, אשר מספקים למעסיקים כוח עבודה זול, תוך עקיפת חובותיהם ע"פ דיני העבודה המקובלים,²⁵¹ כמו אי מתן חופשה שנתית (בימים לבחירתו של המועסק), היעדר הזכות להתארגנות והשמעת טענות לפני פיטורין וכן הלאה.²⁵²

מציאות זו מתיישבת היטב עם הגישה הקפיטליסטית ועל תפיסות מעשיות שצמחו מתוכה, ועל הרקע הזה ניתן להבין את קיומם והתפתחותם של המפעלים בישראל חרף האפשרויות שהתפתחו לשילוב בשוק הקפיטליסטי. יתירה מכך, נדמה כי הפרודיזם היא שיטת ניהול שנותרה נפוצה בתעסוקה מוגנת והיא אינה מתחשבת באדם עצמו בצרכיו וביכולותיו. הטוויטיזם או שיטות מתקדמות יותר, שהביטוי המעשי שלהן היא ראייה מעמיקה יותר אל האדם וכישוריו, טרם חדרו אל תוך החומות המבוצרות של המפעלים המוגנים. התעסוקה מיוסדת על חלוקה של עבודות פשוטות שמבוססות לעיתים קרובות על שיטת הסרט הנע, ולא ניתן ביטוי ליכולת הייחודית של האדם, ובוודאי לא לצרכיו הרגשיים. זאת ועוד, לעמותות המפעילות את המפעלים המוגנים אין תמריץ להוצאה של מועסקים אל השוק הקפיטליסטי, אלא להפך. במילים אחרות, המציאות הנוכחית משתלמת למספר גורמים, ותעסוקה מוגנת הייתה למקום תעסוקתי שיש בו רכיבים של ניצול, והמועסקים במפעלים נחותים מבחינת הזכויות הניתנות להם ונידונים לתגמול זעום עבור עבודתם.

²⁴⁷ רימרמן 124.

²⁴⁸ אבישי בניש, **יישום תכנית ויסקונסין בישראל- היבטים משפטיים**, עבודה חברה ומשפט, 121. ראו פרסום ב: http://web.archive.org/web/20060704075219/http://www.commitment.org.il/art_images/files/943299552/Benish.pdf

²⁴⁹ ד"ר אסא מרון, **הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל**, ביטחון סוציאלי, 2012, 58. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon90/Documents/12-asa.pdf

²⁵⁰ גל זהר, מיכל פרנקל, **ויסקונסין בישראל: כרוניקה של קבלת החלטות תחת הגמוניה אידאולוגית**, רבעון לכלכלה שנה 58, חוברת 1/2, מרץ/יוני 2011. ראו פרסום גם ב: <https://docs.google.com/file/d/0B3Xw7SJbdi70NC05cXJUeHB1SEU/edit?pli=1>

²⁵¹ אבישי בניש, **יישום תכנית ויסקונסין בישראל- היבטים משפטיים**, עבודה חברה ומשפט, 121. ראו פרסום ב: http://web.archive.org/web/20060704075219/http://www.commitment.org.il/art_images/files/943299552/Benish.pdf

²⁵² ראו למשל: בר"ע 64731-05-16 **חיים זר נ' מת"ש ואחרים**. שם נפסק בין היתר כי: "אפילו אם ייקבע כי בין המשיב לבין המבקשת לא התקיימו יחסי עבודה כמשמעותם במשפט העבודה המגן, אין חולק כי למשתתפים במפעל מוגן זכויות כספיות כלפי מי שמשלם את שכרו - תוך הוצאת תלוש שכר שבו מופיעים, בין היתר, רכיבי "משכורת" ו"נסיעות" - וכי הוא זכאי לממש את זכויותיו בהליכים משפטיים. כך, לדוגמא, נקבע בסעיף 5 לחוק המשתתפים, כי חרף אי סיווגו של המשתתף כ"עובד" הסמכות הייחודית לדון בהליך אזרחי לפיו מסורה לבית הדין לעבודה. קביעה לפיה לא מתקיימים יחסי עבודה בין הצדדים אינה כשלעצמה, אם כן, סוף פסק. על בית הדין יהיה לבחון את סוגיית הסמכות העניינית לדון בתביעת משתתפים במפעל מוגן כלפי מי שמשלם את שכרו, וככל שימצא כי בית הדין הוא הערכאה המתאימה - מבלי שבהחלטה זו יש משום חיווי דעה בסוגיה - יהיה עליו להמשיך ולבחון את העילות לגופן, תוך אבחנה אפשרית בין זכויות שעל פי מהותן מיוחדות ל"עובד", כגון הזכות לפיצויי פיטורים, לבין זכויות הסכמיות ולבין זכויות שניתן לבחון החלתן גם על משתתפים, כגון הזכות לשימוע טרם סיום ההתקשרות. מששאלת הסמכות והשאלה אם להטיל חביות נוספות על מפעל מוגן, הן בין היתר שאלות של מדיניות שיפוטית, ראוי כי טרם קבלת החלטה לכאן או לכאן תפרש בפני הערכאה המבררת מלוא היריעה העובדתית...". ראו פרסום ב: <https://www.ruling.co.il> - בית-הדין הארצי-לעבודה - בר"ע 64731-05-16_ ac8bb7-862d-447d-77_ b948-f4048c68570f וכן ראו עוד: סע"ש 49498-01-16 **חיים זר נ' מת"ש ואחרים** שבו נפסק כי אף שלא התקיימו יחסי עובד- מעסיק חלה חובת שימוע.

יש להניח, שהסיבה ההיסטורית לכך שאנשים עם מוגבלות מודרו אל תוך מפעלים מוגנים היא בעיית המדידה והקושי לעמוד בממדי תפוקה כיתר העובדים. באותה עת, ולאור התמורות שחלו בעולם התעסוקה והמעבר אל מפעלים תעשייתיים ואל קווי ייצור כמו של פורד, אנשים עם מוגבלות לא תאמו את הפרופיל המבוקש ולא עמדו בתפוקות הנדרשות. כוחות השוק פעלו להפריד את האנשים שתורמים לצמיחת השוק (לפי מדדי התקופה) מאלו שהוטל ספק לגובה תרומתם. באופן דומה, הטעם שבגינו המפעלים עדיין מצליחים לפעול במרחב קפיטליסטי הוא היעדר יחסי עובד-מעסיק, שעשוי היה לשנות את המאזן מבחינה כלכלית ואף להפסקת השימוש במודל זה, כפי שנעשה במדינות שונות.²⁵³ עובדת המעמד הנחות או היעדר מעמד במפעל המוגן היה צורם פחות אילו היה מדובר בתוכנית הכשרה זמנית שבסיומה יעברו מרבית המשתתפים לתעסוקה הכוללת יחסי העסקה פורמליים. מאחר ואין זה המצב לגבי רוב המועסקים, ומדובר במצב שמתקיים לאורך שנים ממושכות, הרי שמדובר בניצול שעולה בקנה אחד עם עקרונות השוק הקפיטליסטי. מעמד מיוחד זה מהווה תמריץ משמעותי להעסקה במפעל מוגן ומפחית חששות ממחויבות לעובדים, רכיבים המאפיינים משטרים קפיטליסטיים, חרף התוצאות העתידיות המובהקות מכך שלפיהן פגיעה בזכויות עובדים מפחיתה מוטיבציה וגורמת בעקיפין נזק לתפוקה.

7.2. אפשרויות תעסוקה שאינן יצרניות בשוק הקפיטליסטי- מרכזי יום

7.2.1. תיאור המודל

מרכזי יום הינו מסגרת יומית הכוללת תעסוקה, תוך מתן מענה לצרכים של השוהים במסגרת. התעסוקה מתבצעת בקבוצות קטנות בליווי מדריך צמוד. אמנם קיים מאפיין תעסוקתי, אך המרכז מתמקד במתן שירותים כמו סל שירותים טיפוליים ופרה-רפואיים שנועדו לקדם את האנשים ברמת התפקוד האישית.²⁵⁴ לעיתים האוכלוסייה במרכז היום הינה סיעודית מורכבת, ולכן המרכזים כוללים צוות רפואי שמספק השגחה רפואית ועוזרים רפואיים, והשהות בו הינה ללא עלות וממומנת על ידי המדינה.²⁵⁵

מטרת המודל אינה ברורה. לכאורה נעשים בהם פעולות שיש בהם תכלית כלכלית מסוימת. מאידך למועסקים לא מוקנים כלים ליצרנות בעלת ערך כלכלי אמיתי, מתוך הנחה שלרבים ממילא אין אפשרות כזו. הנוהל המסדיר את פעילות מרכזי היום של משרד הרווחה קובע שנועדו עבור אלו ש-"אינם מסוגלים להשתלב בעולם העבודה". מאידך, על פי הנוהל המטרה הינה שילוב עתידי בתעסוקה מוגנת, ושיפור המיומנויות נועד לכך.²⁵⁶ זאת ועוד, אחד מתנאי הסף למרכזי יום קובע כי "הם סיימו את לימודיהם במסגרת החינוך המיוחד ושירותי הרווחה מצאו כי הם מתאימים לעבודה מוגנת".²⁵⁷ יתכן, שעבור חלק מהמועסקים במרכז מדובר בשלב ראשון על הרצף התעסוקתי כדי לאפשר שילוב עתידי בתעסוקה מוגנת. אולם, שיבוצם במרכז על פי בדיקת התאמה מצביע על כך שהסיכויים לשילוב כזה קלושים.

7.2.2. התפתחות היסטורית

מרכזי היום נוסדו לפני כשלושים ושבע שנים, ומהווים את אחד השירותים העיקריים לאזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות ומתמודדי נפש במסגרת הקהילה. המודל שהנחה את מייסדי המרכזים היה מעין מודל חברתי שהרציונל שלו היה באותה עת מתן מענה לצרכים החברתיים, ומתוך רצון לייצר חברה עמם יחלקו את חוויותיהם ואשר יבלו יחד חלק ניכר מזמנם. כדי להיענות לצרכים החברתיים מרכז היום מפעיל תוכניות בעלות אופי חברתי, תרבותי, שירותים אישיים- טיפוליים ושירותים

²⁵³ למשל בניו זילנד. ראו לדוגמא: Ruth Dyson, **Disabled people to receive equal employment rights**, 22.3.2007. Available at: <https://www.beehive.govt.nz/speech/disabled-people-receive-equal-employment-rights>
²⁵⁴ מדינת ישראל- משרד הרווחה, הוראה 26 לפרק 14 לתע"ס "מרכזי יום טיפולי סיעודי לגילאי 21+". ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.26_14_2013.pdf
²⁵⁵ ראו אתר משרד העבודה והשירותים החברתיים: <https://www.molsa.gov.il/POPULATIONS/DISABILITIES/MENTALRETARDATION/DEPARTUREFORINDEPENDENTLIVING/Pages/DayCenters.aspx>
²⁵⁶ הוראה 26 לתע"ס- מרכזי יום טיפולי/סיעודי לגילאי 21+. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.26_14_2013.pdf
²⁵⁷ ראו אתר כל זכות: <https://www.kolzhut.org.il/he/> /מרכזי יום טיפולי סיעודי לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית

מקצועיים-טיפוליים, כמו למשל שירותי פיזיותרפיה וריפוי בעיסוק. מרכז היום נועד גם להקל על העול הפיזי והנפשי של המשפחות.²⁵⁸

בעקבות השינויים שהתרחשו בתפיסות חברתיות ובערכי היסוד של החברה, השתנו העמדות בנוגע לתעסוקה וגם ישראל מתקדמת, באיטיות רבה, לעבר שינוי תפיסתי בהקשר זה. כלומר, בהדרגה מתחילה להתקבל תפיסה אשר לפיה אין חובה לעבודה, ותעסוקה לא רק שאינה מתאימה לכל אלא שהיא מושא לבחירתו האישית של האדם. בהתאם לכך, החברה המערבית בכללותה, והחברה בארה"ב בפרט, מתקדמת בהדרגה מתפיסת מהות השיקום בהקשר של תעסוקה, שבלעדיו לא ייתכן שיקום, לעבר תפיסה הוליסטית של אדם עם מוגבלות, הקהילה שהוא חי בה ואיכות החיים אליה שואף. שימת הדגש באיכות חיים, בבירור מרכיביה ובקידום למען האדם תוך שיתוף פעולה עמו, הפכה להיות מטרה חשובה בפני עצמה של השיקום. מתברר כי למעשה מדדי ההצלחה בשיקום אינם קשורים בתעסוקה בלבד, ומדדי איכות החיים בקהילה קיבלו לגיטימציה.

בישראל השתלבות בעבודה עדיין נתפסת כקריטריון עיקרי בשיקום. מדיניות הממשלה, החקיקה ודרכי מתן השירות של המשרדים המופקדים על נושא השיקום, מעודדים, מתגמלים ומסייעים באמצעות תמריצים לאנשים עם מוגבלות המסוגלים לכך להשתלב בעבודה. עקב כך, קבוצות שלמות של אנשים עם מוגבלות הוצאו ממעגל הזכאים לקבלת שירותים, הואיל ואינם בעלי פוטנציאל תעסוקתי והם נדחקו לשוליים.²⁵⁹

רק לאחרונה חל שינוי במדיניות הישראלית, ונעשים פעולות במטרה להשיב לאדם עם המוגבלות את האחריות על חייו ולאפשר לו למצות את יכולותיו, ללא קשר עם כישוריו התעסוקתיים, וניתנה לגיטימציה להפעיל מרכז ללא תכלית תעסוקתית.

7.2.3. היתרונות והביקורת

לפי האמור יוצא שמדובר באנשים עם מוגבלות שאין אפשרות לשלב אותם בתעסוקה מוגנת, וחלופה זו היא זו שבשמה נוסדו מלכתחילה המפעלים המוגנים. כלומר, היות שמרכזי היום נועדו לאנשים עם מוגבלות המתגוררים בביתם או במסגרת מגורים בקהילה ואינם מסוגלים לעסוק בתעסוקה יצרנית, יש צורך לאפשר לבני המשפחות לצאת לפרנס את ביתם. חלופה זו, לא נועדה לייצר תוצרת בעלת משמעות כלכלית מהאנשים השוהים במרכזי היום, אף שלעיתים נעשית בה פעילות עם גוון יצרני. מטרת הפעלתם בעיקר לנצל עד תום את יצרנותם של בני המשפחה ולדאוג שיהיו פנויים לכך. לכן, יש צורך לייצר פתרונות השגחה עבור בן המשפחה עם המוגבלות, ועל מנת שיזכה לטיפול שנחוץ לו. יש לציין, כי מרכזי היום לאנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה נועדו, לפי הוראות התע"ס לפעול לשיפור המיומנויות החברתיות ולהקנות הרגלי עבודה בסיסיים (טרום תעסוקה), כדי שיוכלו בעתיד להשתלב במסגרת של תעסוקה מוגנת אך מלכתחילה סף הקליטה למרכזי היום מותאם לאנשים שאינם בעלי יכולת יצרנית.

כבר לפני למעלה מ-40 שנה היה ברור שיש אנשים עם מוגבלות שאין בינם לבין עבודה דבר, ועל התעסוקה עבורם להתבסס על פעילויות שונות ולא דווקא על עבודה, בוודאי לא על עבודה במשמעות של עבודת כפיים הנהוגה במפעל מוגן.²⁶⁰ באותה עת תפיסה זו התייחסה בעיקר לאנשים עם מוגבלות קשה, אך כיום היא נבחנת ביחס לכל אדם שאינו מעוניין לעבוד. לפיכך באותה נשימה, יש לכבד את זכותם של אנשים עם מוגבלות שאינם מעוניינים או אינם מסוגלים לעבוד מפאת מוגבלותם, לעשות כן. הם יקבעו אם הם מעדיפים להתנדב או להעביר את יומם באופנים אחרים. מתן לגיטימציה גם לכך הכרחי, וזאת מבלי לפגוע בזכויותיהם ובמעמדם החברתי. העולם הקפיטליסטי ותומכי כלכלת השוק יאלצו להתאים עצמם למציאות זו.

²⁵⁸ הלל שמיד, יעל בן ציון-כוכנביץ והילה רימון גרינשפן, **מרכזי היום לאן? מיפוי השרותים, מגמות וכיווני פעולה לשנים 2018-2023** (2018). ראו פרסום ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/molsa-vaada-hilel-smid/he/Populations_old.pdf.
²⁵⁹ יחזקאל טלר, **מי ישקם את השיקום בארצות הברית ובישראל על רקע ההתפתחות ההיסטורית**. ביטחון סוציאלי, 61, (2001) 41-27.

ראו https://www.jstor.org/stable/pdf/23276115.pdf?casa_token=wFga5yTUx7MAAAAAA:HZM42qxxv7UYmt367bdbVqXAB_EgtqKld1sy9-poqc2sOlboxo-ERJSAjFCPmsgm-7mcuWk1yDap5qhAFDECYXD4GlPv4qxjXxUZsFrFduKXqKDKoSA
²⁶⁰ Clem Tisdell, **Sheltered Workshops, Economic Policies and the Employment of the Handicapped** Aust. Journal of Social Is: sues 1976 Volume 11 Number 2. Also available at: https://www.researchgate.net/publication/312275735_Sheltered_Workshops_Economic_Policies_and_the_Employment_of_the_Handicapped

משרד הרווחה מפעיל מרכזי יום לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, בגילאי 21 שנים ומעלה (קיימים גם מרכזי יום גם עבור אנשים מבוגרים שאינם בגילאי עבודה), שלהם יכולת תפקוד פיזי נמוכה ורמת עצמאות נמוכה, אשר סיימו את לימודיהם במסגרת החינוך המיוחד.²⁶¹ כיום מפעיל המשרד 21 מרכזי יום סיעודיים המספקים תעסוקה טיפולית לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קשה וסיעודית, גם עבור אנשים עם מוגבלות שאינם עוד בגילאי עבודה הפועל לפי הוראות תע"ס 14.26.²⁶²

המשרד מפעיל גם מרכזי יום טיפולי שיקומי לתעסוקת אוטיסטים בוגרים הפועל לפי הוראות תע"ס 10.6²⁶³ וכן 166 מרכזי יום עבור אזרחים ותיקים עצמאיים ותשושי נפש הפועלים מכוח הוראות תע"ס 4.13,²⁶⁴ ומרכזי יום לבוגרים עם נכות פיסית קשה הפועלים מכוח הוראות התע"ס 5.23.²⁶⁵ מרכזים אלו נועדו לאפשר למשפחות לצאת לעבודה מבלי שיצטרכו לטפל בבני המשפחה הזקוקים לטיפול אך אינם מצהירים שיש בהם כדי להקנות מיומנויות תעסוקתיות.

מרכזי היום כוללים פעילות פנאי וטיפול, וכאשר מדובר במרכזים המיועדים לאנשים עם מוגבלות בגילאי עבודה יש בהם לעיתים עבודות יצרניות פשוטות אך עם מידת גמישות רבה. כך בעצם מתפתחת גישה הדוגלת במתן אפשרות לאנשים עם מוגבלות לבחור בין עבודה לבין תעסוקה אחרת, ועד לבחירה בטיפולים פרה-רפואיים כמענה תעסוקתי. גישה זו, אשר הובילה לעלייה משמעותית באיכות חייהם של רבים, הופעלה בארה"ב, אשר באמצעים שונים הגבילה כמעט לחלוטין את השימוש בתעסוקה מוגנת, ופתחה מרכזים ייחודיים לטיפול עבור יחידים שלא הוכללו בשוק הקפיטליסטי.²⁶⁶

מאחר שאין תכלית כלכלית לייצור במרכזים אלו לרוב אין הם כוללים תהליכי הכשרה. גישה שכזו תואמת את התפיסה הקפיטליסטית, שהרי אם אדם אינו בעל יכולת יצרנית אין טעם בהשקעת משאבים לצורך קידומו. אף שיתכן ועבור בודדים ניתנת במרכז היום הזדמנות לסלול את דרכם לתעסוקה המוגנת במידה ויפתחו את המיומנויות הנחוצות, למרביתם מדובר באשליה או במצג שווא כלפי חוץ.

7.2.5. בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה

המרכזיות היתרה לה זוכה העבודה מתבטאת במדיניות הניאו ליברלית, שכן בניגוד למדינת הרווחה הדואגת לרווחת כל אזרחיה, עקרונותיה של מדיניות זו מיוסדים על עליונות העבודה באשר היא. במציאות הנוכחית, האדם אינו יכול יותר לסמוך על המדינה בהבטחת ביטחונו הכלכלי, והוא נדרש לכך בעצמו על מנת לשרוד. אבל מעבר להישרדות, העבודה הינה לצורך חיוניות האדם, שכן הוא נמדד בעולם המודרני לפי תרומתו לחברה, ותרומה זו נמדדת בהתאם להשתתפות בשוק העבודה.²⁶⁷ מן הטעם הזה, לעיתים גם אנשים עם מוגבלות שיכולת תפוקתם והיקף הייצור שמסוגלים לספק לשוק הקפיטליסטי נמוכים יחסית, משתתפים בפעילות המדמה עבודה יצרנית אך במידה מסוימת מדובר באשליה שהרי אין ליצרנות תכלית כלכלית. זהו מצב נתון ברוב מרכזי היום בישראל.

יש הסבורים כי החברה כיום מפסידה בהדרגה את אופייה המסורתי כחברת עבודה. לדידם, במה שמכונה "עולם שלישי" עדיין קשה לדבר על סופה של חברת העבודה, אך באירופה ובצפון אמריקה העבודה שוב אינה נתפסת כמרחב בלעדי וראשוני

אתר	משרד	הרווחה:	261
https://www.molsa.gov.il/POPULATIONS/DISABILITIES/MENTALRETARDATION/DEPARTUREFORINDEPENDENTLIVING/Pages/DayCenters.aspx			
262 הוראה 26 לתע"ס -	מרכז יום טיפולי/סיעודי לגילאי +21. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.26_14.pdf	מרכז יום טיפולי/סיעודי לגילאי +21. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.26_14.pdf	262
263 הוראה 6 לפרק	10 לתע"ס. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.6_10.pdf	10 לתע"ס. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.6_10.pdf	263
264 הוראה 13 לפרק 4 בתע"ס. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.13_4.pdf	רשימת מרכזי היום באתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/Populations/Aged/IndependentAndWeak/DayCentersList/Pages/pdf.13_4.pdf	רשימת מרכזי היום באתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/Populations/Aged/IndependentAndWeak/DayCentersList/Pages/pdf.13_4.pdf	264
265 הוראה 23 לפרק 5 לתע"ס. ראו פרסום ב: https://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/pdf.23_5.pdf	5- טיפול בנכים/5.23	5- טיפול בנכים/5.23	265

Carli Friedman & Laura Van Pumbrouck, **The impact of people with disabilities choosing their services on quality of life outcomes**, Disability and Health Journal, Volume 12, Issue 2, April 2019, Pages 187-194.²⁶⁶
²⁶⁷ אביטל ולר - נתנו, הקשר בין "שיקום" ל"יצרנות" כפי שמשקף בעיני מנהלי מועדונים תעסוקתיים לאנשים הסובלים ממוגבלות נפשית, במסגרת סל שיקום, האוניברסיטה העברית בירושלים בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברואלד (2010), 30-32. ראו פרסום גם ב: <http://shemer.mslib.huji.ac.il/dissertations/W/JWE/001497765.pdf>.

המעניק לחיים משמעות. העבודה שעבור רבים היתה ל"דת" במאה ה-20 איננה עוד כזאת במאה ה-21, ומספר גדל והולך של אנשים מצליחים להקדיש זמן נאות לצדדים חשובים אחרים של החיים.²⁶⁸

גם אצל אנשים שעובדים ולוקחים חלק פעיל בשוק הקפיטליסטי, כיום במכלול שיקולי העבודה נשמר זמן לפעילויות פנאי, להרחבת ההשכלה, ולצורות עבודה אחרות או התנדבויות ותחומים נוספים הנעשים ללא תמורה כספית. אף שבעולם הקפיטליסטי מתקבל הרושם שתפוקה יצרנית היא אופציה יחידה לתעסוקה, כיום מתפתחות חלופות מסוגים שונים, שמטרתן ליצור משמעות אצל האדם, ואינן מבוססות על עבודה.

חלופות אלו צריכות להפוך לגיטימיות גם עבור אנשים עם מוגבלות, ובפרט אנשים שאין להם רצון או יכולת לעסוק בייצור. במידה והחלופות יופעלו, הניסיון לצייר את מרכזי היום כמוסדות המכשירים אנשים לשלבים הבאים ברצף התעסוקתי יוכל להיפסק, ואנשים יעסקו בפעילות התואמת את צרכיהם האישיים ומספקת להם משמעות. כתוצאה מכך, "היעדר עבודה" לא בהכרח יפגע במעמדו, ומושג התפוקה יותאם למצב החדש ויאבד מחשיבותו. במילים אחרות, העבודה מאבדת בהדרגה את המעמד הרם שהעת החדשה העניקה לה, והיא נעשית רק לאחת מהאפשרויות של ההתפתחות האנושית. אם לחברת העבודה אוזלת העבודה, כפי שקבעה חנה ארנדט, הרי שמדובר קודם כל רק באותו חלק של העבודה בשכר, שמופעל ונמדד בשיטתיות על פי קריטריונים של תפוקה.²⁶⁹

ב-"חברת העבודה החדשה" תוסיף העבודה בשכר למלא תפקיד חשוב, אבל קיצור מתמיד של זמני העבודה בשכר ועליית תוחלת החיים עשויים להעמיד במרכז במידה גוברת צורות תעסוקה נוספות. אמנם, האדם הוא יצור עמלני מכדי שפשוט ישכב ויתבטל, כאשר אינו מוכרח לעבוד למחייתו, ודווקא צעירים בחברות המערב הם בעלי נכונות מובהקת להגיע לתפוקות. לרבים חשוב שלעשייתם - בתחום המקצועי או בזמנם הפנוי - יהיה טעם, ושהיא תהווה עבורם אתגר. לפיכך, גם תעסוקה שאינה יצרנית במהותה תושפע מתפוקה כרכיב שטבוע בחברה הקפיטליסטית, ולצד המאמץ התפוקה תגרום להם הנאה. לפיכך, יש הסבורים שניתן לאפיין עידן זה כמעבר מ"חברת עבודה" ל"חברת תפוקה".²⁷⁰ מרכזי היום לעומת זאת, יצטרכו למצא את הדרך להפוך את התעסוקה שאינה יצרנית לבעלת משמעות, ולא יסתפקו בתעסוקה הכוללת רק פעילות שהיא חוויתית ומבוססת על הנאה בלבד. מכל מקום, במרכזים אלו קיימת הכרה בכך שאין בהם תוחלת כלכלית, ולכן נראה שסוגיית התפוקה והמדידה אינם צריכים לקבל בהם כל ביטוי.

מציאות זו של "חברת העבודה החדשה" תואמת לאחד המאפיינים של הסדר הפוסט-קפיטליסטי המתבטא בצמצום חלקה של העבודה בחברה המודרנית. בעולם מצומצם עבודה, הפרנסה מגיעה על ידי הענקת הכנסה אוניברסלית לכל – רעיון שהתפשט לאחרונה, בין היתר, בעקבות התחזית על עתיד "קץ העבודה" שיתרחש בעקבות פיתוח רובוטים וטכנולוגיות מבוססות אינטליגנציה מלאכותית, שיהפכו מיליוני עובדים למיותרים. יש להניח שרבים מהמובטלים החדשים יהיו אנשים עם מוגבלות, וראיה לכך היא שזו האוכלוסייה שמורחקת ראשונה מהשוק הקפיטליסטי ברגעי משבר כלכלי.²⁷¹

התזה המונחת ביסוד התיאוריה הכלכלית הניאו קלאסית קובעת שאנשים מונעים על ידי מקסום האינטרס העצמי. כיום רבים המפקקים בהנחת יסוד מרכזי זה אודות המוטיבציה האנושית, ומצביעים על גישות אחרות, כגון גישות פמיניסטיות של כלכלה, גישות שיתופיות הבאות לידי ביטוי במודל הקפיטליסטי הסקנדינבי ומודלים ציבוריים שיתופיים ללא רגולציה ממשלתית.²⁷² לפי גישה זו, השינויים הטכנולוגיים וכלכלת השיתוף יאפשרו את כינונה של מציאות חדשה שבה המערכת הפיננסית תהיה חברתית ולא ריכוזית, הקדמה תשרת את ההמונים ועבודה תהיה עניין של בחירה ולא כורח. מתן משאבים בחינם יפחית במישרין את ההכנסה שאנשים זקוקים לה כדי להתקיים, וחלק ניכר מהמצרכים יסופק בצורה קולקטיבית.²⁷³ אם וכאשר מציאות זו תקרום עור וגידים בישראל אנשים עם מוגבלות שלא ימצאו בתעסוקה היצרנית את מקומם יקבלו

²⁶⁸ יוהנו שטראסר, **כאשר העבודה אוזלת לחברת העבודה**, רעננה- הקיבוץ המאוחד (2003), 67.

²⁶⁹ שם.

²⁷⁰ שם.

²⁷¹ יוסי דהאן, **כתיבה על עתיד פוסט קפיטליסטי בימי הקורונה**, העורך 29.06.2020, ראו פרסום ב: <https://www.haokets.org/2020/06/29/כתיבה-על-עתיד-פוסט-קפיטליסטי-בימי-הקור/>

²⁷² שם.

²⁷³ דפנה מאור וירון כהן צמח, **היכנון לביאת הפוסט-קפיטליזם**, דה מרקר, 15.10.2015, ראו פרסום ב: <https://www.themarker.com/magazine/1.2746103>

לגיטימציה למצא את העיסוק שמעניק להם משמעות ללא קשר לעבודה, והם לא יחיו בעוני היות שהצרכים החיוניים יסופקו להם.

יוצא שמתפתחת תפיסה לפיה בשונה מהניסיונות הסוציאליסטיים והקומוניסטיים של המאה ה-20, החיים אינם סביב עבודה אלא להפך. רצון לשחרור האדם מעבודה ככורח. האוטומציה ההולכת ותופסת את מקומם של אנשים בתחומי עבודה רבים, כמו גם העושר האדיר שכבר נוצר, מאפשרים לנתק עבודה ככורח מעושר. חיים ללא עבודה אינם עוד נחלתם של אמנים, אקדמאים, או עשירים אלא של כלל האוכלוסייה. אחד הפתרונות לפרנסה הוא "הכנסה בסיסית אוניברסלית". זהו סכום כסף המהווה את הרובד הבסיסי של ההכנסה, ומוענק באופן אוניברסלי לכל אזרח, ללא הגבלת זמן וללא תנאי, גם לאנשים עם מוגבלות.

ניסויים רבים שהתרחשו ברחבי העולם שכללו חלוקת כספים ללא תנאי כ-"הכנסה בסיסית אוניברסלית" נחלו הצלחה רבה. חלקם הצביעו על קשר סיבתי בין הכנסה מובטחת לשיפור ביציבותם הכלכלית ובריאותם הפיזית והנפשית של המשתתפים. מבדקים פסיכולוגיים שנערכו להם מצאו כי חלה ירידה משמעותית בדיכאון ובחרדה שהם חוו, לעומת קבוצת הבקרה שבקרב חבריה לא חל כל שיפור.²⁷⁴ בנוסף, למרות החששות ובניגוד לדעות הקדומות, הכסף שימש למילוי צורכיהם הבסיסיים של משתתפי התוכניות. הרוב הוצא על מזון, חלק ניכר נוצל לרכישת מוצרים הכרחיים, ופחות מאחוז מימן אלכוהול וטבק. מיזמים בחלוקת שכר ללא תנאי מתקיימים גם כיום בשורה ארוכה של מדינות, מפותחות ומתפתחות כאחד. רובם המוחלט מצביע על מסקנה אחת – הכנסה בסיסית לא רק מסייעת כלכלית, אלא מובילה גם לשיפור בבריאותם הפיזית והנפשית של האנשים שמקבלים אותה. אל מול הגל החדש, ניצב הממסד שעודנו מתנגד לרעיון, בין השאר, מפני החשש שהענקת שכר בסיס תגרום לצניחה בכוח העבודה, שעלותה עבור המדינות גבוהה ותגרום לנזק כלכלי והחשש העמוק הנוגע לטבע האדם. אולם, התוצאות מוכיחות שניתן לתת אמון רב יותר בבני האדם. רעיון שכר הבסיס, על תצורותיו השונות, אבד ונמצא שוב ושוב במרוצת ההיסטוריה. תיעוד ראשון שלו אפשר למצוא כבר בשנת 461 לפני הספירה, ב"דמוקרטיה הרדיקלית" של אתונה העתיקה, שבה כל אזרח היה זכאי להכנסה בסיסית עבור השתתפותו בחיים הפוליטיים של הפוליס. מאות שנים לאחר מכן הושתתה באנגליה גרסה אחרת של שכר בסיסי. תומאס מור, תיאור בספרו כבר ב-1516 חברה שבה קיים שכר בסיס: "אין עונש עלי אדמות שימנע אנשים רעבים מלגנוב, אם זו הדרך היחידה שעומדת בפניהם להשיג מזון... במקום להטיל עונשים איומים אלה, היה עדיף לספק לכולם אמצעי קיום, כך שאיש לא יאלץ להפוך לגנב ולאחר מכן לגווייה".²⁷⁵

יש הסבורים כי הפתרון של מדינות המערב הקפיטליסטיות לבעיית עוני הוא להסב משאבים לעבר מבחנים שנועדו להבחין בין מי שעני ומי שלא, ובמקום זאת, אפשר להפנותם למימון שכר בסיס באמצעות ביטול הטבות והסרת סובסידיות שלהן זוכות קבוצות אינטרסים, ולצד רגולציה אפשר להקים קרן הון לאומית שתמנף הכנסות ממסים למטרות ציבוריות שכאלו. מערכת רווחה שנועדה רק עבור עניים לא בהכרח תיתמך ע"י הציבור כי האדם הממוצע סבור שאינה עבורו. אולם, בצל המגיפה כמעט כולם פגיעים, והחוסן כחברה הוא קולקטיבי, ולכן אם קבוצות מוחלשות נפגעות כולם משלמים מחיר, ורבים יגנו על תכנית מעין זו. מעבר לכך, שכר בסיס אינו מהווה רק כלי להתמודדות עם אישוויון, חובות, לחץ וחוסר יציבות גוברים, אלא עשוי לסייע לתיקון רחב של המערכת השלטונית.²⁷⁶

בארץ הרעיון שיושם בתקופת הקורונה לחלוקת מענק גרר ביקורת רבה אך יתכן שאילו היה ניתן תוך מיסוי מקרים בודדים, הביקורת הייתה נמנעת, ויתכן שהיה מהווה התחלה של שידוד מערכות נרחב. כתוצאה מכך, היה מנותק הקשר הגורדי בין הכנסה מעבודה לקיום מינימלי בכבוד גם בימים כתיקונם.²⁷⁷ אגב, בארה"ב, הממשל הפדרלי החל לחלק כספים כדי להתמודד עם השפעות משבר הקורונה, ולמרבית האזרחים ניתן מענק ללא מבחן הכנסה. יצוין, כי בספרד כותבים בימים אלה תוכניות אופרטיביות להחלת הכנסה בסיסית אוניברסלית בגובה של כחמישית מהשכר החציוני, ושוקלים להחילה באופן קבוע גם לאחר שהמשבר ייגמר. מדינות מפינלנד וקנדה דרך קניה ועד ברזיל כבר התנסו בתוכניות דומות. בישראל

²⁷⁴ יעקב יעקבזון, הניסויים האלה מחלקים לאנשים כסף ללא תנאי. המסקנות שלהם מפתיעות לטובה, אתר הארץ (22.04.2021). ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/magazine/premium.HIGHLIGHT-MAGAZINE-1.9734812>

²⁷⁵ יעקב יעקבזון, הניסויים האלה מחלקים לאנשים כסף ללא תנאי. המסקנות שלהם מפתיעות לטובה, אתר הארץ (22.04.2021). ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/magazine/premium.HIGHLIGHT-MAGAZINE-1.9734812>

²⁷⁶ שם.

²⁷⁷ מיקי פלד, הכנסה בסיסית אוניברסלית: לקראת תפיסה פוסט קפיטליסטית של עבודה וחברה, אתר העיתון גלובס (10.09.2020). ראו פרסום גם ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001342176>

הגובה של הכנסה בסיסית אוניברסלית יכול להיגזר משכר המינימום. כך או כך, כל קביעה של גובה ההכנסה תלויה לא רק במצב הנתון של כל חברה ובמשאבים העומדים לרשותה, אלא גם באופן שבו הכנסה בסיסית אוניברסלית משתלבת במערך שלם של שירותים ציבוריים והסדרים חברתיים.²⁷⁸

יתכן, שמבחינה רעיונית יש דימיון בין הרעיון של הכנסה אוניברסלית למאבק הממושך המתקיים בישראל על השוואת קצבת הנכות לגובה שכר המינימום. הרעיון הוא לאפשר ביטחון כלכלי, שקט נפשי ותנאי מחייה מינימליים לאנשים עם מוגבלות ללא תלות באחוזי הנכות והמצב הרפואי. מדובר בקבוצה רחבה שאלמלא ניתן לה גב כלכלי מתקדם קשר הדוק בינה למחסור.²⁷⁹ לטענת ארגוני המאבק, בסכום הקצבה החודשית כפי שהוא קבוע היום אין בכדי לספק את צרכיו המינימליים של האדם עם המוגבלות, ובעצם נגזר עליו לחיות חיי עוני ודוחק. היות שבמקרים רבים האדם נזקק לצרכים מיוחדים כגון תרופות, נסיעות בתחבורה ציבורית ולעיתים גם העסקת עובד סיעודי לסיוע בצרכים יומיומיים בסיסיים, לכאורה נכון שהכנסתו לא תהיה פחותה מהכנסתו של אדם בריא בהתאם לחוק שכר המינימום.²⁸⁰ חוקרים שבחנו את הסוגיה תמכו עקרונית ברעיון,²⁸¹ אולם הכנסת לא אימצה את המלצותיהם.²⁸²

במובן זה, תקופת הקורונה הינה אבן בוחן לסדר חברתי חדש שהוא פוסט-קפיטליסטי. התפתחה לאחרונה תפיסה לפיה מעל הכל חובה על מדינה לוודא שאזרחיה נשארים בריאים, ושמילוי צרכים אנושיים בסיסיים מתמשך במינימום ידיים עובדות. בד בבד, לכאורה חדלה צריכה מיותרת להוות תשוקה חברתית מכוננת. מדובר בסדר חלופי בר־קיימא שאינו מבוסס על רווחים ועל עבודה. מחשבה פוסט-קפיטליסטית בעת הגלובלית מתחילה בהבחנה בין שני סדרים חברתיים: האחד הוא הסדר הקפיטליסטי, שבו תכלית העבודה ותכלית היחסים האנושיים מוכפפים לעשיית רווחים. סדר פוסט-קפיטליסטי חלופי כרוך בביטול הכפפת החיים לעשיית רווחים והכוונתם ההדרגתית למען תכליות אנושיות משותפות.²⁸³

גישה זו תואמת את הרעיון שמפעיל מרכז היום שבהם אנשים עם מוגבלות זוכים למילוי הצרכים הבסיסיים, והנחת היסוד היא שאין אלו "ידיים עובדות" המתאימות לשוק הקפיטליסטי. נשאר אפוא לחבר את הפעילות לתכלית אנושית משותפת להם ולסובבים אותם. עתיד שוק התעסוקה לוט בערפל במידה רבה, ובעולם פוסט-קפיטליסטי הכנסה בסיסית אוניברסלית היא לא רק חלק ממערך של הסדרים חברתיים וכלכליים, אלא עשויה להיות כלי לשחרור האדם מתחושת התעוקה שמגיעה עם ההכרח לבחור בין עבודה ופנאי, בין הצורך לפרנס משפחה לבין הרצון להיות עם המשפחה או להתפתח לכיוון שאינו מוטה רווח.²⁸⁴ מכל מקום, מרכזי היום לא יצטרכו עוד להציג את עצמם כחלק מהרצף התעסוקתי כי מציאות הפעלתם אינה כזו ממילא.

תחרות היא רכיב הכרחי במערכת הקפיטליסטית, אך הניגוד בין התחרות של השוק לבין מערכות שיתופיות פחות חד במציאות מאשר בתיאוריה. הכלכלן ג'פרי סאקס, תומך נלהב של המודל הסקנדינבי, הראה כיצד רוב המדינות באזורים אלה משלבות בהצלחה בין שוק קפיטליסטי שכולל קניין פרטי ובין סקטור ממשלתי, שאחראי על מערכת החינוך, הבריאות וכוחות ההצלה. הסקטור הממשלתי שמנוהל בצורה לא קפיטליסטית נותן תוצאות טובות יותר במערכות ציבוריות, והדוגמה של קריסת מערכת הבריאות הפרטית האמריקאית בטיפול בקורונה מבהירה זאת היטב. לפיכך, משבר הקורונה הוא הזדמנות לחשוב על עקרונות מעבר מחברה מבוססת רווחים לחברה מבוססת צרכים אנושיים, אשר עשויה לספק מענה ראוי לאנשים עם מוגבלות קשה שאין טעם ליצר עבורם תעסוקה המבוססת על יצרנות אלא על פעילות אחרת. התנהלות פוליטית וחברתית כזו דורשת מחשבה פוליטית חדשה ויצירתית החורגת מעבר למגבלות פוליטיות הזהויות מצד אחד, וגם מהמסורת הסוציאל-

²⁷⁸ כפיר כהן לוסטיג, מיקי פלד, הגר צמרת, אלי קוק ויאיר קלדור, **בואו נדבר על החיים ביום שאחרי הקפיטליזם**, עיתון הארץ באינטרנט. 25.06.2020. ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/premium-MAGAZINE-1.8944877>

²⁷⁹ Rebecca Yeo, **Chronic Poverty and Disability** (2001). Available at: http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP04_Yeo.pdf

²⁸⁰ הכנסת העשרים, יוזם: חבר הכנסת יואב בן צור, הצעת חוק הביטוח הלאומי - (תיקון השוואת קצבת נכות לשכר המינימום), התשע"ו-2016, תיקון סעיף 200.

²⁸¹ ראו למשל **דוח זליכה** מה-30.04.2017:

https://drive.google.com/file/d/0Bzf3CAWfTAObSFhQZVd0VHFVM00/view?fbclid=IwAR3NtVPPro5GnyZOAuMm4inPVKJA_rZply3EWGTRVUm4kPRvcqbhQekq7wixw

²⁸² ראו לי ירון, **ועדה שמינה נתניהו מבטלת את המלצות זליכה: קצבת הנכים תגדל ב-500 שקל ולא ב-1,200**, אתר הארץ (13.06.2017). ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.4172976>

²⁸³ כפיר כהן לוסטיג, מיקי פלד, הגר צמרת, אלי קוק ויאיר קלדור, **בואו נדבר על החיים ביום שאחרי הקפיטליזם**, עיתון הארץ באינטרנט. 25.06.2020. ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/premium-MAGAZINE-1.8944877>

²⁸⁴ שם.

דמוקרטית מצד שני.²⁸⁵ חברה מבוססת צרכים אנושיים תפעל למצוא עבור כל אדם, לרבות אדם עם מגבלות קשות, את הפעילות התואמת את צרכיו, ולבנות עבורו חליפה מותאמת אישית למידותיו. זאת, ללא קשר לתרומתו לשוק הקפיטליסטי בפרט ולכלכלה המדינתית בכלל.

7.3. אפשרויות לתעסוקה חלקית בשוק קפיטליסטי – תעסוקה נתמכת

7.3.1. תיאור המודל

תעסוקה נתמכת הינה מודל תעסוקתי המופעל במקומות עבודה בקהילה, בליווי של גורם שיקום (בדרך כלל יועץ השמה) ומיועדת לקשר בין המועסק למעסיק תוך מימון התאמות. השתלבות בתעסוקה באמצעות מודל זה משפרת את איכות החיים של האדם ומחזירה לו את תחושת המסוגלות והמוטיבציה לעבודה ולהחלמה.

המודל זכה להכרה מחקרית כהתערבות מבוססת ראיות בשיקום פסיכיאטרי, ובבסיסה השמה בשוק הקפיטליסטי, מתוך מיקוד מירבי בהעדפות אישיות, ומתן ליווי ותמיכה לאורך זמן, עם גמישות ברמת האינטנסיביות. בניגוד לגישה המסורתית בשיקום תעסוקתי, גישות מתקדמות מתמקדות בתעסוקה שמבוססת על השמה תחילה, בתפקיד התואם את יכולותיו של האדם, ולאחריה הכשרה במקום העבודה, מתוך תפיסה שגישות אלו אפקטיביות יותר לשילוב בשוק הקפיטליסטי מאשר תעסוקה מוגנת. בהקשר של מתמודדי נפש נמצא שמודל התעסוקה הנתמכת תורם לשיפור בהשתלבותם בשוק הקפיטליסטי, ולשיפור הבריאות הנפשית והתפקוד הקליני לעומת שירותי תעסוקה מסורתיים.²⁸⁶

יוער, כי קיימים אתגרים ייחודיים בשילוב תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל,²⁸⁷ ובייחוד חוסר ניסיון מעשי²⁸⁸ וקושי בהשגת השכלה או הכשרה לתעסוקה²⁸⁹ המהווים גורם מרכזי ליצירת פערים בתעסוקה.²⁹⁰ יצוין, כי בישראל רק 19% מהמבוגרים עם מוגבלויות השלימו את לימודיהם לתואר ראשון וזאת בהשוואה ל-33% מהמבוגרים ללא מוגבלות (בשנת 2016 היו בישראל כ-1,400,000 אנשים עם מוגבלויות שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה). מאידך, כיום ידוע שניתן להכשיר באקדמיה אנשים עם מוגבלויות רבות שבעבר נמנעה מהם אפשרות זו אך יש להקנות לכך משאבים ותכניות ייחודיות. מחקר אשר נערך בארצות הברית הראה כי שכרם של סטודנטים עם מוגבלות שכלית שלימודיהם במוסדות אקדמאיים התבססו על מודל מעורב שבו מתקיימת אינטראקציה לימודית וחברתית בין כלל הסטודנטים, היה גבוה באופן מובהק מאלו שלימודיהם היו נפרדים. באותו מחקר גם נמצא שיכולתם של הראשונים לנהל חיים עצמאיים הייתה גבוהה משמעותית משל האחרונים. זאת ועוד, התברר, כי שילוב בין למידה אקדמית להכשרה לעבודה מאפשרת השתלבות חברתית וכלכלית ופותחת הזדמנויות מקצועיות רבות.²⁹¹

כיום מודגשים רכיבים נוספים שיש לכלול בתכנית להכשרה תעסוקתית. התברר שחשוב להקנות כלים לפיתוח מסוגלות תעסוקתית המשפרת את סיכויי הפרט למצא מקום עבודה ולהתמיד לאורך זמן. כמו כן, מלבד הכשרה תעסוקתית מקצועית ולמידת מיומנויות העבודה נדרשת במקצוע למידה של כישורי חיים כלליים המותאמים לעולם העבודה המודרני כמו אוריינות דיגיטלית ופיתוח יכולת מתמדת להתפתח ולהתעדכן, להסתגל לשינויים וללמוד מהניסיון, לעבוד בסביבה רבת-תרבותית ועוד.²⁹²

²⁸⁵ שם.
²⁸⁶ דויד רועה ומרק גלקופף, דו"ח מחקרי משולב ומסכם לתוכניות שיקום תעסוקתי בבריאות הנפש מפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי אגף הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים (2017), 168. https://www.btl.gov.il/Publications/Special_Activities_publications/Documents/mifal_168.pdf
²⁸⁷ ראו למשל יוסי אברהם, חקר הגורמים המשפיעים על מסוגלות תעסוקתית של אנשים עם מוגבלות, עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית בהדרכת פרופסור יוסי תמיר האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למדעי החברה בית הספר למדיניות ציבורית, ירושלים, נובמבר 2010. ראו פרסום ב: https://public-policy.huji.ac.il/sites/default/files/public-policy/files/yossi_avraham_thesis.pdf
²⁸⁸ דליה מנדלר ודניז נאון, אנשים עם מוגבלות משולבים בקהילה לימוד מהצלחות, ירושלים: גיוינטמכון ברוקדייל (2003). ראו גם יוסי אברהם, חקר הגורמים המשפיעים על מסוגלות תעסוקתית של אנשים עם מוגבלות - עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית בהדרכת פרופסור יוסי תמיר, ירושלים (2010) https://public-policy.huji.ac.il/sites/default/files/public-policy/files/yossi_avraham_thesis.pdf
²⁸⁹ פאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, ד"ר וצ'סלב קונסטנטינוב, דניז נאון, יעל הדר, ליאת ואזן-סיקרין, המחקר לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, דוח מחקר: בעלי מוגבלות צעירים בישראל, השתלבות בתעסוקה, משאבים, חסמים וצרכים (2014). ראו מחקר: https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/01/RR-650-14_Hebrew_report.pdf
²⁹¹ רן נוימן, לראות אדם - תמיכות במסע החיים של מבוגרים עם מוגבלות, כפר תקווה (2021), 257-268.
²⁹² שם. 289.

נהוג לחלק את החסמים בהקשר זה למספר קבוצות עיקריות: חסמים מצד ההיצע, המתייחסים למאפייני אדם עם מגבלה, חסמי ביקוש, המתייחסים למעסיקים, וחסמים מבניים, המתייחסים לסוגיות של חקיקה, מבנה שוק העבודה וכדומה. המודל של תעסוקה נתמכת אמור לגבור על מירב החסמים הללו. חסמי היצע נוגעים לפער בין אנשים עם וללא מוגבלות, במספר מאפייני רקע החינוכיים להשתלבות בשוק העבודה בכלל, ולהשתלבות בתעסוקה איכותית בפרט, ובהיעדרם - נוצר חסם מרכזי.

המאפיין הראשון הינו השכלה. המציאות מלמדת שאנשים עם מוגבלות הינם בעלי השכלה מצומצמת משל אנשים ללא מוגבלות. אחד הגורמים לכך היא הסללה למערכת חינוך מיוחדת שאינה מקנה השכלה מספקת. השכלה הינה מפתח עיקרי לשילוב בתעסוקה בשוק העבודה המודרני, המתקיים בתוך משק מתפתח שבו גדל הביקוש לעובדים משכילים ומיומנים. בשל הקושי להשלים פערי השכלה עמוקים לקראת שילוב בשוק הקפיטליסטי יש להקנות מיומנות שנדרשים למשרות באופן פרטני.

המאפיין השני הינו גיל. הנתונים מלמדים כי אנשים עם מוגבלות פונים למשרות בשוק הקפיטליסטי בגיל מבוגר לעומת אנשים ללא מוגבלות. אמנם אפליה על רקע גיל אסורה על פי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה – התשמ"ח-1988 אולם בפועל היא רווחת בשוק התעסוקה העולמי והישראלי. בהקשר זה, שכיחות המוגבלות הינה גבוהה יותר בקרב נשים, ומאחר שנשים מבוגרות מתקשות בהשתלבות בשוק העבודה, הקושי עבור נשים מבוגרות עם מוגבלות חמור יותר. המענה לאתגר הגיל מתמקד בשילוב אנשים עם מוגבלות לתכניות של תעסוקה נתמכת בגילאים מוקדמים ככל שניתן. יתכן שאף שמסלולי החינוך המיוחד מסתיימים בגיל 21, יש לאפשר שילוב בתכניות תעסוקה נתמכת עוד קודם לסיום ביה"ס.

המאפיין השלישי מתייחס לפערי אוריינות ופערים דיגיטליים. אנשים עם מוגבלות נוטים לעשות שימוש במחשב בשיעורים נמוכים מאלו שמאפיינים אנשים ללא מוגבלות. כמו כן, רמת ידיעת שפות אצל אנשים עם מוגבלות הינה נמוכה יחסית. בשוק הקפיטליסטי בפרט בישראל גובר הצורך בעובדים משכילים ומיומנים, כאשר אוריינות ואנגלית ואוריינות מחשב הינן שתי מיומנויות הכרחיות, וממילא מצטמצמים הסיכויים להשתלבות בתעסוקה.²⁹³ המענה לכך דורש הקניית מיומנויות אלו בגילאים מוקדמים, לרבות פיתוח אמצעי חשיבה דיגיטליים, שימוש במחשב והקניית שפות בהקשר תעסוקתי.

המודל של תעסוקה נתמכת משלב תעסוקה ושירותים תומכים, ומיועד לאנשים עם מוגבלות הזקוקים לתמיכה כדי לעבוד בשוק הקפיטליסטי, ואמור לסייע ברכישת מיומנויות רלוונטיות, וזכאות לליווי בתוך תקופת ההשתלבות.²⁹⁴ על מיומנויות אלו לכלול את המרכיבים הבאים: ניסיון מעשי, הכשרה לימודית ותעסוקתית המותאמת לעולם התעסוקה המתקדם. יישומם, במיוחד אם יחל בגילאים צעירים, עשוי לשפר במידה ניכרת את יכולת ההשתלבות, וישמשו כשלב מעבר ומתוך תפיסה שהקנייתם תוביל בסופו של דבר לניוד מלא אל השוק הקפיטליסטי.

בישראל, המודל מופעל על ידי גופים ציבוריים, פרטיים ועמותות אשר מעניקים שירותי תעסוקה מסוגים שונים הן מטעם משרד הרווחה והן מטעם משרד הבריאות. לפי המודל יש להקנות זכויות של עובד-מעסיק, לרבות שכר מינימום או בהתאם לקביעת משרד התמ"ת על פי תקנות שכר מינימום מותאם, וללא פגיעה בקצבת הנכות. לפי אתר משרד הרווחה, היות שהתכנית משמשת כשלב מעבר לשילוב בשוק הקפיטליסטי, היא כוללת יצירת תוכנית שיקום אישית וקבוצתית באמצעות קביעת רצף סדנאות מותאם לצרכי המשתתף. הסדנאות כוללות תכנים משימתיים באוריינטציה תעסוקתית הכוללים משימות בית ותרגול וכן סיורים במקומות עבודה; מתן מערך סדנאות מרכז לקראת השתלבות בעבודה; יצירת קבוצות הכשרה להכנת המועמד ליציאה לעבודה בהתאם לצורך ועוד.²⁹⁵

²⁹³ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות, (2013), 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

²⁹⁴ דוגמא אחת לתוצאות יישום שילוב באמצעות תעסוקה נתמכת ניתן למצא במחקר של יעקב אזרחי, אילן רוזינר, ברקת הנלה ולירון פתאל, עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה-מחקר הערכה (2009). ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_7522_1381858784.pdf

²⁹⁵ אתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: <https://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdults/EmploymentSupports/Pages/EmploymentSupports.aspx>

בהדרגה התפתחו מספר תצורות ליישום המודל, והן נבדלות בעיקר בכך שהשילוב נעשה באופן קבוצתי או יחידני, ובגובה התגמול שניתן. יתכן, שיש אנשים במסגרות מוגנות שהיו מסוגלים להשתלב בשוק קפיטליסטי ועבורם שלב הכנה עשוי לסלול דרך לתעסוקה מתאימה יותר. מעבר לכך, מודל זה מסייע בהפחתת סטיגמה ושינוי עמדות בקרב מעסיקים כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות.²⁹⁶

אחת התצורות שהתפתחה פועלת באמצעות שלוחות מתוך מסגרות מוגנות של משרד הרווחה תחת השם "מע"ש תעשייתי". בתצורה זו העובדים משויכים למסגרת המוגנת, ומושמים דרכה באופן חלקי בשוק הקפיטליסטי (למשל למשך יום עד שלושה ימים בשבוע), בשילוב עם עבודה במסגרת המוגנת. מודל זה אינו משקף תעסוקה נתמכת באופן מלא, שכן בין הצדדים אין יחסי עובד-מעסיק, העובדים מלווים באופן בלעדי על-ידי רכזי השמה או אנשי מקצוע שיקומיים, ואין הם בהכרח מתוגמלים עבור עבודתם. יש מסגרות שבהן ניתן גמול עבודה שיקומי, לרוב גבוה משהיה ניתן לו היה מועסק האדם רק במפעל המוגן. אולם, בחלק מהמסגרות לא ניתן גמול כספי עבור העבודה, ובחלקם זוכים לדמי שיקום מביטוח לאומי או שמשלמים למפעל המוגן כנגד חשבונית על פי שעות עבודה או על פי תפוקות על פי הסכם שמוגדר מראש (המפעל המוגן מעביר סכום כלשהו לאדם). במילים אחרות, בתצורה זו מדובר על שילוב למראית עין בשוק הקפיטליסטי, וללא הענקת אופק תעסוקתי ראוי וכמובן ללא הענקת תגמול ראוי.²⁹⁷

החל משנת 2014, המודל היה לתוכנית רשמית של משרד הרווחה,²⁹⁸ ופועל כמעין יציר כלאיים, בין התעסוקה המוגנת לתעסוקה הפרטנית הנתמכת, מבלי שמעמדו הוסדר באופן חוקי. אנשים מועסקים בשוק הקפיטליסטי אך נבדלים בתנאים הסוציאליים להם זוכים, ויש בכך ניצול מצד השוק הקפיטליסטי כלפיהם. בהקשר זה יצוין, שבעלי עסק רבים החליטו להימנע מקליטת קבוצות של מע"ש תעשייתי בשל החשש מאי הבהירות לגבי אחריותם החוקית לזכויות המועסקים, ובין השאר, הוזכר חשש מפני אי בהירות לגבי המצב הביטוחי במקרה שמועסק ייפגע בתחומי המפעל. בהיעדר הסדרה, עולה החשש שהתוכנית למעשה אינה חוקית, מבחינת אופן ההעסקה והגמול הכספי.²⁹⁹

תצורה אחרת שהתפתחה היא שילוב מלא בשוק הקפיטליסטי, בו ניתן לראות שלושה אפיקי תעסוקה מרכזיים: קבוצות עובדים המושמים בארגון אחד העובדים בנפרד משאר העובדים מעין "מפעל מוגן בשוק פתוח", קבוצת עובדים שאחראים על תפקיד ספציפי כמו למשל אורזנים של המפעל, וקבוצת עובדים המפוזרים בתחנות עבודה שונות בארגון הפועלים במשותף עם יתר העובדים. בכל אחד מהאפשרויות רק במקרים בודדים מתקיימים יחסי עובד-מעסיק, אולם אירעו מקרים שבהם נציגי משרד הכלכלה קבעו תשלום גבוה מדי ביחס לרצון המעסיק, כך שהעסקת העובד הפכה לנטל עבורו והעובדים פוטרו.³⁰⁰

כבר לפני כ-15 שנה נוסחה **הצעת חוק תעסוקה נתמכת, התשס"ו-2006**,³⁰¹ על מנת להגדיר באופן ברור את מעמדם ואת זכויותיהם של המועסקים.³⁰² זאת, במטרה להסדיר תעסוקה של עובד, או קבוצת עובדים, המתקיימת בשוק קפיטליסטי באינטגרציה מלאה עם שאר העובדים באותו מקום עבודה, בליווי שיקומי אינטנסיבי מטעם הארגון או הגוף השיקומי שמפעיל את התכנית.³⁰³ אחת הסוגיות שהתעוררו עסקה בביטול התמריצים והמענקים למעסיק שנכללו בהצעת החוק. בין

²⁹⁶ ראו רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה-משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה** 2011. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf.

²⁹⁷ אתר משרד העבודה והרווחה. ראו פרסום גם ב: <https://www.molsa.gov.il/Employment/WelfarePopulationsEmployment/EmploymentPrograms/Pages/ProgramDetails.aspx?ListID=76e5bb4e-582e-4e8c-9556-74b195e5e50c&WebId=00f7a733-a522-498b-8f62-8214c3c1eba0&ItemID=40>.

²⁹⁸ יואב לפ יונתן אייל דורי ריבקין, **תוכנית "מע"ש תעשייתי": תעסוקה מוגנת קבוצתית של אנשים עם מוגבלות שכלית בשוק הקפיטליסטי – הערכת התוכנית בשלביה המוקדמים**, האגף הבכיר למחקר, תכנון והכשרה בשיתוף האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2018). ראו פרסום גם ב: https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/02/Heb_Report_update_759-18.pdf.

²⁹⁹ יואב לפ יונתן אייל דורי ריבקין, **תוכנית "מע"ש תעשייתי": תעסוקה מוגנת קבוצתית של אנשים עם מוגבלות שכלית בשוק הקפיטליסטי – הערכת התוכנית בשלביה המוקדמים**, האגף הבכיר למחקר, תכנון והכשרה בשיתוף האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2018), 33-35. ראו פרסום גם ב: https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/02/Heb_Report_update_759-18.pdf.

³⁰⁰ רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית**, 2011, 31. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf.

³⁰¹ ראו פרוטוקולים באתר כנסת ישראל: [https://www.knessetnow.co.il/ועדות/פרוטוקול/22744/הצעת-חוק-תעסוקה-נתמכת-התשס"ו-2006-פ-1018-ח-כ-זבולון-אורלב-הכנה-לקריאה-ראשונה](https://www.knessetnow.co.il/ועדות/פרוטוקול/22744/הצעת-חוק-תעסוקה-נתמכת-התשס).

³⁰² רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית**, 2011, 31. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf.

³⁰³ שם.

השאר נטען, כי תכלית החוק הינה לקבוע שעובד שתפוקתו פחותה מהדרגה הנמוכה בשכר מינימום מותאם לא יזכה ליחסי עובד-מעסיק, וכי "עניין התמריצים והמענקים, שהם מעבר, שניתנים היום ללא קשר להגדרת יחסי עובד ומעביד, אנחנו לא רואים אותם שייכים להצעה".³⁰⁴ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה פעל במסגרת ועדה מקצועית בין-משרדית, בשיתוף עם משרד הרווחה ומשרד הבריאות, לניסוחה של ההצעה,³⁰⁵ והוועדה פעלה לקדמה מאז נובמבר 2010.³⁰⁶ אף שכבר בינואר 2016 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסרה כי היא מברכת על המלצת מבקר המדינה לקדם את הצעת החוק,³⁰⁷ בפועל ההצעה לא קודמה.³⁰⁸

זאת ועוד, תחולתו של חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007 שאמור היה להסדיר את סוגיית התעסוקה הנתמכת פקעה ואינו בתוקף. מאחר שמודל תעסוקה נתמכת לא הוסדר בחוק עבור משתקמים נפגעי הנפש הוא מוסדר בנוהל 81.005 של משרד הבריאות.³⁰⁹ לפי הנוהל התגמול ינתן מכוח תקנות שכר מינימום (שכר מותאם עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002 ולא יפחת משליש שכר מינימום.³¹⁰

יצוין, כי בעבר התגבשה גם תצורה של שילוב בשוק הקפיטליסטי הכוללת הכשרות וקורסים הניתנים בשוק זה. הכשרות אלו בחלקם מיועדים לאנשים מתוך השוק הקפיטליסטי, ומופעלים במפעל מסוים בשילוב עם אנשים עם מוגבלות. במקרים בודדים מדובר בקורס המופעל במיוחד עבור קבוצת אנשים מתוך המפעל המוגן.³¹¹

7.3.2. התפתחות היסטורית

בתהליך הדרגתי ועקב תמורות בתפיסות חברתיות בעולם המערבי ובפרט בארה"ב, הסירו ממשלות את תמיכתן הכספית ממפעלים מוגנים, והמשאבים הוסטו להרחבת שירותי השיקום המקצועי ולעידוד תעסוקה נתמכת.³¹² זאת, על מנת לקדם את השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי. בישראל באיחור רב, החל תהליך דומה והופעלו תכניות מגוונות שנועדו לקדם שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי. בעתיד תכניות השמה בישראל יכול ויעשה מתוך התקציב³¹³ המופנה להפעלת תעסוקה מוגנת במתכונת הנוכחית,³¹⁴ כפי שנעשה במקומות אחרים.³¹⁵ תעסוקה נתמכת, על תצורותיה השונות, היא אחת החלופות המרכזיות לתעסוקה מוגנת המופעלת גם בימים אלו.

³⁰⁴ הצעת חוק תעסוקה נתמכת, התשס"ו-2006 של ח"כ זבולון אורלב (פ/1018) מספר החלטה 3830 תאריך פרסום: 24.07.2008. ראו פרסום ב: https://www.gov.il/he/departments/policies/2008_des3830

³⁰⁵ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות, מרץ 2013, 115. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

³⁰⁶ החטיבה השיקומית של העובדים הסוציאליים בישראל, "תעסוקה מעברית" – סקירה, מיפוי והסדרה חקיקתית של התחום, אתר חומש. ראו פרסום ב: <http://homesh.org.il/72> – תעסוקה-מעברית-סקירה-מיפוי-הסדרה-חקיקתית-של-התחום

³⁰⁷ דוח מבקר המדינה 2015- משרד הבריאות 575. נבדק מול הנציבות.

³⁰⁹ משרד הבריאות נוהל מס': 81.005, שירותי בריאות הנפש- שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה נתמכת-סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות (2009). ראו פרסום ב: <https://www.health.gov.il/hozer/mtl81-005-t.pdf>

³¹⁰ עדי לוי-ורד, מיה סבג, בשמת הוד, נגה חן, תעסוקה נתמכת – כחלק מרש"ת (רצף שירותי תעסוקה) עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית: מיפוי מאפייני השותפים בתכנית ושיעורי רצון המעסיקים מוגשת על ידי מכלול, יחידת הערכה ומחקר קרן שלם (2018). ראו פרסום ב: https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf

³¹¹ רוני גנים, מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית, 2011, 31. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf

³¹² אריק רימרמן ושירי כץ, מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון, ביטחון סוציאלי מס' 65 (2004), 111-136. ראו פרסום גם ב: <https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/65/article6.pdf>

³¹³ מנתונים שהעביר משרד הבריאות במכתב מתאריך 23.12.2018 לח"כ אלי אללוף, יו"ר ועדת העבודה הרווחה והבריאות עולה שמשרד הרווחה משקיע 100,000,000 ש"ח ומשרד הבריאות 98,000,000 ש"ח מדי שנה למימון הפעלת מפעלים מוגנים.

³¹⁴ ראו למשל פרסום המשווה עלויות העסקה במפעלים מוגנים בבוסטון לעומת עלויות הפעלה של תכנית משלבת מקבילה אליה. מדובר בעלות הגבוהה ב-64.5% יותר. <http://www.bu.edu/drrk/research-syntheses/developmental-disabilities/employment-services/#summary>

Gidugu, V. & Rogers, E. S., *Review of Employment Services for Individuals with Intellectual and Developmental Disabilities: A Comprehensive Review of the State-of-the-Field from 1996-2011*, Boston: Boston University, Sargent College, Center for Psychiatric Rehabilitation (2012). Available at: <http://www.bu.edu/drrk/research-syntheses/developmental-disabilities/employment-services/#summary>

and also at: <http://www.bu.edu/drrk/research-syntheses/developmental-disabilities/employment-services/#summary>

³¹⁵ ראו למשל מחקר שבחן את המשמעות הכלכלית החיובית הרבות המתקבלות כתוצאה ממעבר לתעסוקה בשוק הפתוח לעומת תעסוקה מוגנת. John Kregel and David H. Dean, *Sheltered vs. Supported Employment: A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities*

ראו פרסום גם ב: <http://www.worksupport.com/Main/downloads/dean/shelteredchap3.pdf>

כיום רווחת גישה כי כל אדם עם מוגבלות פיזית, נפשית או אחרת, מסוגל לעבוד באופן יצרני במסגרות רגילות ללא קשר לחומרת מוגבלותו, אם זו בחירתו ואם ניתנת לו תמיכה הולמת.³¹⁶ בשנת 1998 חוקק בכנסת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המבקש ליצור מציאות מכילה לאנשים עם מוגבלות בכל חלקי החברה.³¹⁷ מדיניות הרווחה החדשה כוללת שורה של צעדים המכוונים להקל על השתלבות של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי, לרבות קידום ופיתוח תכניות של תעסוקה נתמכת.³¹⁸

7.3.3. היתרונות והביקורת

מתברר שעבור מדינות המונעות מתוך תפיסה קפיטליסטית, לתעסוקה נתמכת יתרון מובהק על פני החלופה של תעסוקה מוגנת. לאחר שניסו לאמוד בישראל את ההוצאות הכרוכות בהשמת אנשים עם מוגבלות בתכניות תעסוקה נתמכת, בהשוואה להוצאות הפעלת מסגרות מוגנות נמצא חיסכון של בין 40% ל-80%. חיסכון זה אף עשוי לגדול עם מציאת פתרון למלכודת קצבת הנכות ותגמולי רווחה המצמצמת את מספר שעות העבודה למניעת הפסד קצבה. בראייה מערכתית נמצאו תוצאות לוואי חיוביות כמו שביעות רצון של מועסקים, עלייה ביכולת האדם לקבוע את גורלו ולנהל את עצמו, ותרומה להקטנת הלחץ הכלכלי על המשפחה, והגדלת פוטנציאל ההשתכרות שלה. לאור קשיי הפעלה ועלותם, יישום המודל בארץ בעבר היה מוגבל, וכן התעוררו קשיים בהתמדה אצל מועסקים,³¹⁹ וכן יתכן שהיו ליקויים בהכנת מועסקים ובהכשרתם.³²⁰

מצד המועסקים נמצא שהעובדים שהשתתפו בתכניות תעסוקה נתמכת הגדילו בממוצע את שכרם השנתי. כך שיצאה אל השוק הקפיטליסטי, גם במידה והיא חלקית, מאפשרת כיסוי הוצאות בסיסיות והשבת הכבוד שנלקח מהם במסגרות קודמות שבהן הופרדו מכלל האוכלוסייה.³²¹ בארה"ב היו מקרים שבהם גדל שכרם בלפחות 500%. גם בארץ נרשמו פערים גדולים, ואחת הסיבות לכך היא שבתעסוקה נתמכת אין הגבלה על מספר שעות העבודה. מעבר לכך, אחת התשומות העיקריות של השתתפות בעבודה נתמכת היא ההזדמנות לעבוד בסביבה רגילה. אמנם היו שביטאו הרגשת בדידות מעבר למה שחשו במסגרות מוגנות, ולא תמיד נוצרו קשרי ידידות עם יתר העובדים. עם זאת, עבודה נתמכת משפרת את הדימוי העצמי ואת העצמאות של המשתתפים, מאפשרת היכרות עם אנשים ללא מוגבלות,³²² ומגדילה משמעותית את ציפיות המעסיקים לגבי תפוקתם לעומת מה שצפו בטרם החלו לעבוד.³²³

יתרונות התעסוקה כחלק מהשוק הקפיטליסטי באות לידי ביטוי בכל אחת מהתצורות, שכן במרבית החלופות יזכו המועסקים לתנאים משופרים, וקיים סיכוי שהשילוב יוביל לשילוב מלא והתנתקות מוחלטת מתעסוקה מוגנת. הואיל ובמסגרת התכניות מתבצע תהליך של שיקום תעסוקתי ששלבו חיפוש עבודה מקצועי, התאמה למקום העבודה, הכשרה תעסוקתית וליווי תעסוקתי, סיכויי השילוב בשוק הקפיטליסטי גדלים.³²⁴ חוקרים שבחנו את מודל התעסוקה הנתמכת האינדיבידואלית³²⁵ (IPS- Individual Placement and Support) מצאו כי תכנית פרטנית מעלה משמעותית את סיכויי

³¹⁶ דיויד רועה ומרק גלקופף, דו"ח מחקרי משולב ומסכם לתוכניות שיקום תעסוקתי בבריאות הנפש מפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי אגף הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים (2017), 2. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Special_Activities_publications/Documents/mifal_168.pdf

³¹⁷ אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר, משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, **אנשים עם מוגבלות בישראל 2010 מוגבלות והשתלבות בחיי החברה בישראל-מבט השוואתי רב שנתי**. ראו פרסום ב: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_report_2010/he/sitedocs_annual_report_2010.pdf

³¹⁸ אברהם דורון, **מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה**, ביטחון סוציאלי, 86 (2011) 63-84. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon86/Documents/30-doron.pdf

³¹⁹ דליה מנדלר ודניז נאון, **אנשים עם מוגבלות משולבים בקהילה לימוד מהצלחות- גיוניטמכון ברוקדייל (2002)**. ראו פרסום ב: <https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/01/353rr-success-heb.pdf>

³²⁰ יעקב אזרחי, אילן רוזינר, ברקת הנלה ולירון פתאל, **עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה-מחקר הערכה (2009)**. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_7522_1381858784.pdf

³²¹ Rosdianti, Yeni. **Meaningful Work and Disability: A Dignity Towards Social Inclusion**. Indonesian Journal of Disability Studies (IJDS). (2017): Vol. 4(1): PP 69-86, 76

³²² דליה מנדלר, **הערכת תוכנית תעסוקה נתמכת לאנשים עם פיגור שכלי**, מכון ברוקדייל (2003). ראו פרסום ב: http://kshalem.xpmltd.info/uploads/pdf/article_5517_1375386881.pdf

³²³ שם.

³²⁴ שם.

³²⁵ שם.

השילוב וההצלחה העתידיים בשוק הקפיטליסטי, ובכך יש ראייה למצדדי המודל בתצורות פרטניות לעומת שילוב קבוצתי.³²⁶ יש לציין, שאף ששכרם גבוה לעומת תעסוקה מוגנת עדיין מדובר בשכר נמוך וגם סיכויי הקידום נמוכים.³²⁷

ביקורת רבה כלפי תעסוקה נתמכת מופנית לאחת התצורות הבולטות של תעסוקה נתמכת בישראל- חברת המשקם. חברה זו הינה חברה ציבורית שנוסדה בשנת 1956 בבעלות משותפת של הממשלה (משרד הרווחה) וההסתדרות הציונית העולמית, המעסיקה כיום כ-2800 עובדים. עובדים אלה כפופים להסכם קיבוצי המחיל יחסי עובד-מעסיק מחד, אך מאידך מעניקה שכר בשיעור של 68% משכר המינימום.³²⁸ החברה מצויה בתפר שבין תעסוקה מוגנת לתעסוקה בשוק הקפיטליסטי. קרוב לוודאי שרבים מבין המועסקים בחברה היו מסוגלים להשתלב בשוק הקפיטליסטי, אך אינם עושים זאת, ולכן מדובר בשילוב חלקי לשוק הקפיטליסטי. המודל שפיתחה חברת המשקם מייצר הפרדה, כפי שנעשה במפעלים מוגנים. אמנם מוקנות למועסקים זכויות מסוימות, אך מרבית המאפיינים הבעייתיים והפסולים במודל ההפרדה עדיין קיימים.

בהיבט הקפיטליסטי לכאורה המודל של חברת המשקם הינו הישג שכן זהו ניצול מוצלח. תופעת הלואי הינה שימוש באנשים עם מוגבלות שיתכן והיה ביכולתם להשתלב בשוק הקפיטליסטי, ומעבר לכך התקדמותם נחשבת ומימוש כישוריהם מוטל בספק. המועסקים נאלצים להסכים לתנאי שכר מופחתים, מחמת החשש מפני קשיי השתלבות בשוק הקפיטליסטי, ושכרם אינו תואם את התפוקה האמיתית שהם מייצרים. היות שמועסקים המתקבלים לחברת המשקם לרוב הינם עם מוגבלות קלה, יש להניח, שהיו לוקחים חלק בשוק הקפיטליסטי אילו רק הייתה ניתנת להם הזדמנות לעשות כן.³²⁹

7.3.4. המצב כיום

תעסוקה נתמכת היא אחת מתכניות התעסוקה שמופעלות באמצעות אגף השיקום במשרד הרווחה, ותואמת את המלצות דוח לרון. כיום השירות מופעל באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות וגופי השמה שנבחרו באמצעות מכרז.³³⁰ לאור העובדה שגם כיום כ-20 אלף אנשים עם מוגבלות מועסקים בישראל במפעלים מוגנים,³³¹ תכניות שבאמצעותן ניתן לאתר במסגרות המוגנות אנשים המסוגלים לקחת חלק בשוק הקפיטליסטי הינה הזדמנות שכדאי למצות. מעבר לכך, בהשתלבות הדרגתית נעשית הפחתה של סטיגמה ושינוי עמדות בקרב מעסיקים כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות.³³²

בעבר שירותי תעסוקה נתמכת נבדלו בין סוגי המוגבלות בעיקר במשך תקופת הליווי. בעוד שאנשים עם מוגבלות נפשית או שכלית היו זכאים לליווי לתקופות ממושכות, באגף השיקום במשרד הרווחה שירותי תעסוקה נתמכת הוגבלו לתקופה של שנתיים, כאשר ניתנה אפשרות להארכה במידת הצורך.³³³ כיום ניכרים הבדלים נוספים בין שירותי תעסוקה נתמכת שכן השירות מטעם משרד הרווחה באמצעות ספקים חיצוניים, ומיועד לאנשים שנקבעו להם לפחות 40% נכות רפואית על רקע

³²⁶ צוות מכלול יחידת ההערכה והמחקר קרן שלם, **סקירת ספרות בנושא: תעסוקה נתמכת עבור עובדים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית**, אפריל 2015, 7-8. ראו פרסום ב: http://kshalem.org.il/uploads/pdf/article_6529_1437373572.pdf.

³²⁷ Roulstone, A., **Thriving and Surviving at Work: Disabled Peoples' Employment Strategies**, University of Sunderland (2003). Also available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.564.7617&rep=rep1&type=pdf>

³²⁸ רימרמן 122. במכתב חברת המשקם עדכנה את הנתונים המופיעים במאמר של רימרמן ובהתאם לכך נרשם כאן.
³²⁹ יצוין, כי החברה נכללה בעבר בדוח מבקר המדינה לאור ליקויים חמורים שהתגלו בפעילותה, ובדוח הוזכרו התנאים המופלגים שיצרו לעצמם בעלי התפקידים הבכירים לעומת זכויות מועסקים, כפי שניתן לצפות מחברה הפועלת ברוח קפיטליסטית של ניצול לטובת רווחי מנהליה. ראו דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונית שנת הכספים 2006-193. ראו פרסום ב: <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/326.aspx>. דוגמא זו ממחישה את הקושי לפקח על חברה ציבורית לעומת מנגנוני בקרה הפועלים על מוסדות המופעלים על ידי המדינה. פיקוח מהודק עשוי למנוע שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה שהיה ביכולתם למצוא תעסוקה מלאה בשוק הקפיטליסטי. היות שההיגיון הכלכלי מצביע על עדיפות לשילוב בשוק קפיטליסטי של אנשים עם מוגבלות המסוגלים לכך, והשתלבותם בחברה מסוג זה פועלת במישורין לרעתם, הכשל בשוק הקפיטליסטי בהקשר זה בולט.

³³⁰ יוסף קרן-אברהם ודורי ריבקין, **"עבודה נתמכת" – תכנית תעסוקה בשוק החופשי לאנשים עם מוגבלות של אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מחקר הערכה** (2016). ראו פרסום ב: https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/01/RR-729-16_Hebrew_report1.pdf

³³¹ לא נמצאו נתונים מדויקים. הנתון של 27 אלף אינו רשמי ונכון לשנת 2016. <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.3036873>. נתון של 25 אלף מועסקים מופיע בעמ' בפרסום זה (עמ' 18):

https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/110-editors.pdf. לפי עמדת המדינה בבית הדין הארצי לעבודה ע"ע 30279-05-19 ישנם מעל 15 אלף איש במסגרות תעסוקה מוגנת שבאחריות משרד הבריאות (7,100 בכ-104 מסגרות), משרד הרווחה (כ-8,000 בכ-209 מסגרות) ומשרד הביטחון (לא ידוע). נוסף על כך, ישנם 2,800 איש שמועסקים בחברת "המשקם" שבבעלות ההסתדרות הציונית העולמית ומשרד הרווחה.

³³² ראו רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית**, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה-משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה 2011. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf

³³³ רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית**, 2011, 31. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_3604_1408359064.pdf

פיזי, חושי או התפתחותי (אוטיזם או מוגבלות שכלית התפתחותית). לעיתים מאשרים גם מקרים שנקבעו בהם בין 20% ל-40% נכות רפואית עם חסמים מורכבים. בחלק מן התכניות חלים יחסי עובד-מעסיק.³³⁴

למתמודדי נפש קיימת אפשרות לשילוב קבוצתי, שבה קבוצה מועסקת כקבוצה במקום עבודה בשוק הקפיטליסטי. לרוב מדובר בתעסוקה מעברית המוגבלת לשנה כדי לאפשר מקום מעבר, לתרגול והתנסות בין תעסוקה מוגנת לתעסוקה בשוק הקפיטליסטי. הקבוצה מתנסה בשוק הקפיטליסטי על היבטיו השונים, כגון הגעה בזמן לעבודה, תפוקות, תקשורת בין אישית וכו', זאת באופן הדרגתי ותוך ליווי צמוד של מדריך שיקומי, והתגמול הכספי נע בין דמי שיקום לשכר מינימום.³³⁵

מופעלת גם תעסוקה נתמכת עבור יחידים הזכאים לסל שיקום מטעם משרד הבריאות, והשירות כולל עבודה על מיומנויות רכות וחברתיות, חיפוש משרה ושילוב בעבודה. בהמשך מלווה המדריך את המשתקם בשלבי ההתאקלמות במקום העבודה, ביצירת קשר בוטח עם המעסיק והבטחת זכויותיו. השכר במקום העבודה יהיה שכר מינימום ומעלה או שכר מינימום מותאם - בהתאם לקביעת מעמדו של העובד על-פי החוק. השירות נועד לזכאי סל שיקום למתמודדי נפש, שאינם זכאים לשירותי שיקום מקצועי מטעם המוסד לביטוח לאומי, ועונים על הקריטריונים הבאים: עמידה בזמנים, התמדה לאורך כל היום, קבלת סמכות, יכולת ביצוע ועוד. החודשים הראשונים במקום העבודה יהוו תקופת ניסיון, ושבועיים לפחות לפני תום תקופת הניסיון, תינתן הודעה לגבי קבלה לעבודה. בהתאם לקביעת מעמדו של העובד, השכר במקום העבודה יהיה שכר מינימום ומעלה, או שכר מינימום מותאם שלא יפחת משליש שכר המינימום. במקרים מסוימים יחולו יחסי עובד-מעסיק, והוא יהיה זכאי לכלל הזכויות הניתנות לעובדים (הפרשות לפנסיה, חופשה שנתית, ימי מחלה, דמי הבראה, פיצויי פיטורים וכו').³³⁶

בדומה למודלים שמופעלים בישראל בשבדיה פותח מודל המציג אלטרנטיבה שמצליחה לגשר בין דרישות השוק הקפיטליסטי לאתגר התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות. אחוז המועסקים עם מוגבלות בשבדיה גבוה מיתר מדינות ה-OECD,³³⁷ והם זוכים לזכויות מלאות. בשבדיה לעבודה כשלעצמה מקום מרכזי בחיי האדם, והיות שהמדינה רואה בכך את הייעוד לכל אדם, היא לוקחת את האחריות ליישום התפיסה. חברת סמהול הינה חברה ממשלתית המספקת שירותים באמצעות העסקה עקיפה של אנשים עם מוגבלות, תוך שמירה על אטרקטיביות מול חברות מתחרות.³³⁸ החברה מעסיקה למעלה מ-23,000 עובדים המפוזרים בכ-600 אתרים, כעובדי קבלן המוגנים בהסכם קיבוצי.³³⁹ סמהול הינה אחת מנותנות השירותים הגדול בשבדיה, ומספקת שירותים במגוון תחומים, לרבות שירותי לוגיסטיקה, ופועלת עבור חברות כמו איקאה, וולו ואחרים.³⁴⁰ כל עובד משובץ בהתאם ליכולותיו בעבודה המתאימה לו. מטרתה המוצהרת של התכנית הינה לייצר עבור העובדים סביבת עבודה בשוק הקפיטליסטי שתאפשר להם תוך זמן קצוב להפוך בקלות להיות מועסק של החברות עצמן. בתקופה זו המדינה אחראית על שילובם, ודואגת שהכדאיות עבור החברות תהיה גבוהה.

במילים אחרות, העובדים משולבים בשוק הקפיטליסטי באופן מלא, ועל מנת שהמועסקים יזכו לזכויות מלאות וכן כדי שישתלם למעסיקים, המדינה מסבסדת את התכנית. זאת, מתוך הנחה שכעבור זמן יוכלו להיות עובדים מן המניין. לכן, למרות הדימיון, בניגוד למודל תעסוקה נתמכת המופעל בישראל שבה לא ניתנות זכויות מלאות ולא ניתן שכר מלא, שבדיה לוקחת אחריות על האתגר של התעסוקה עבור אוכלוסייה זו, ומוכנה לשלם את המחיר.

334 ראו אתר <https://www.molsa.gov.il/populations/disabilities/jobplacement/disabilitiesadults/employmentsupports/pages/employmentsupports.aspx> משרד הרווחה:

335 ראו אתר https://www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/employment/Pages/employment.aspx משרד הבריאות:
 336 משרד הבריאות נוהל מס': 81.005, **שירותי בריאות הנפש - שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה נתמכת-סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות** (2009). ראו פרסום ב: <https://www.health.gov.il/hozer/mtl81-005-t.pdf>

337 Sweden's inclusive labour market building. Available also at: <https://zeroproject.org/policy/sweden/>

338 Per Skedinger and Barbro, **The Research Institute Of Industrial Economics**, Working Paper No. 597, 2003 Recruitment to Sheltered Employment: Evidence from Samhall, a Swedish State-Owned Company. Available also at: https://www.researchgate.net/publication/5095756_Recruitment_to_sheltered_employment_Evidence_from_Samhall_a_Swedish_state-owned_company

339 Samhall Annual And Sustainability Report-2018. Also available at: <https://samhall.se/wp-content/uploads/2019/05/Samhall-AR-2018-Eng-0415-2.pdf>

340 Samhall Ab, One Of Sweden's Largest Service Providers, Selects Ifs Applications 10 As Its Digital Backbone, 19 June 2018. Available also at: <https://www.ifsworld.com/uk/news-and-events/newsroom/2018/06/19/samhall-ab-one-of-swedens-largest-service-providers-selects-ifs-applications-10-as-its-digital-backbone/>

המודל של תעסוקה נתמכת מוחל גם במדינות נוספות. באיווה שבארה"ב למשל נקבע כי בכל מקום עבודה יש לתפור לאדם תפקיד התואם את יכולותיו, ותינתן תמיכה הנחוצה לשם הצלחתו. גישה זו נגזרת מן התפיסה שהתקבלה שלפיה לכל אדם הזכות והיכולת לעבוד מחוץ למפעל מוגן, ויש להקצות את ההזדמנות לכך, תוך ניתוח כישוריו הייחודיים של האדם.³⁴¹ משרד הפיתוח החברתי בניו זילנד דאג לבטל את הפטור מחובת תשלום שכר מינימום במרכזים של תעסוקה מוגנת, ומציע לפעול באמצעות סובסידיות שכר לשם הגברת השימוש בתכניות של תעסוקה נתמכת.³⁴² בדרום אפריקה מספקות הרשויות הכשרה מקצועית תוך עידוד צבירת ניסיון בשוק העבודה הקפיטליסטי. לצורך הצלחתן של תכניות של תעסוקה נתמכת, בפרט עבור אוכלוסייה מבוגרת עם מוגבלות שכלית, נעשים שינויי חקיקה, לרבות הענקת תמריצים לחברות הפועלות ברוח השילוב.³⁴³

7.3.5. בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה

הביקורת כלפי תעסוקה חלקית בשוק הקפיטליסטי תתייחס בעיקר לפערי השכר. לפי רוב התצורות מדובר במציאות שבה אנשים עם מוגבלות לוקחים חלק בשוק הקפיטליסטי אך ללא קבלת שכר מלא. הרעיון תואם את התפיסה הקפיטליסטית לפיה אדם שאין בכוחו לייצר תפוקה מספקת לא יתוגמל או יזכה בזכויות כיתר העובדים. ההצדקה המוסרית והחוקית לכך מיוסדת על ההנחה שמדובר במצב זמני ולמען מצב עתידי משופר. יש הטוענים, כי עדיף שילוב חלקי בשוק קפיטליסטי אף ללא הענקת שכר וזכויות כשבכך אולי נסללת הדרך לשילוב עתידי. השאלה המתבקשת היא אם לא מדובר בפיתרון קבוע, כפי שאירע בנוגע למפעלים מוגנים, בפרט לקבוצת עובדים מתוך המפעל המוגן אל השוק הקפיטליסטי, והיות שלא ניתן להם שכר, זה הופך למשתלם עבור מקום התעסוקה. לעיתים במקומות עבודה הפועלים כתעסוקה נתמכת ניתן תגמול לפי תקנות שכר מינימום מותאם לאור הטענה כי מדובר בעובדים חדשים הדורשים הדרכה והכשרה. הוראה זו אינה מתיישבת עם רעיון השוויון שהרי גם לעובד חדש ללא מוגבלות שתפוקתו נמוכה לאחר גיוסו למשרה חדשה אין הפחתה כלשהי בשכר.

מכל מקום, ניתן לראות כי ללא מנגנוני תמיכה ממשלתיים קיים קושי לקיים תכניות של תעסוקה נתמכת, שכן בשל פערים עמוקים שנוצרו נדרש זמן למעסיק להפוך את השילוב למשתלם כלכלית. אין זאת רק בשל המוגבלות עצמה אלא מפערים מתמשכים ומן ההסללה המוקדמת למוסדות חינוך ייחודיים שלא כללו את התכנים הנדרשים. לפיכך, לעיתים יש צורך לספק מיומנויות תעסוקתיות בסיסיות, הכשרה ייחודית וכן התאמות ייחודיות. ברור גם, כי אנשים שהודרו במשך תקופה ממושכת מהשוק הקפיטליסטי יתקשו לעמוד בממדי התפוקה הרצויים מיד עם השתלבותם, למשל בשל חוסר ניסיון, ומעסיק יזדקק לתמריץ, כמו הקלות במס, שאלמלא כן לא יוכל לעמוד בעלות ההתאמות וההכשרות, ויתקשה להתמודד עם תחרות מול המתחרים.

7.4. מודל תעסוקה בשוק קפיטליסטי - שילוב

7.4.1. תיאור המודל

השוק הקפיטליסטי מציע מגוון של אפשרויות תעסוקה, אך לעיתים אנשים עם מוגבלות נתקלים בקשיי קבלה ואפשרויות הקידום מצומצמות. על המעסיק חלה חובה לייצר התאמות כלכליות, זמניות או צמיתות.³⁴⁴ אף שהנטל על המעסיק הוגבל בפסיקה הישראלית,³⁴⁵ יש לכך משמעות בעת פעולת חישוב התפוקה ע"י המעסיק.³⁴⁶ על הרקע הזה ניתן להבין כיצד עדיין שוהים אלפי אנשים עם מוגבלות במוסדות של תעסוקה מוגנת או זוכים רק לשכר מינימום מותאם במקום לקחת חלק

³⁴¹ The Iowa Department, *The Great Debate- The Shift From Sheltered Workshops To Competitive Integrated Employment*, Available at: https://humanrights.iowa.gov/sites/default/files/media/The%20Great%20Debate%20The%20Shift%20from%20Sheltered%20Workshops%20to%20Competitive%20Integrated%20Employment_1.pdf (2018).

³⁴² Susan Elizabeth Terreblanche, *A Transformation Strategy For Protective Workshops : Towards Comprehensive Services For Adults With Intellectual Disability*, Thesis (MOccTher)--Stellenbosch University, (2015), 104. Available at: <http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/97037>

³⁴³ ראו למשל מיכל שיק הר-טוב, *השפעת מהפיכת הנגישות על תעסוקת אנשים עם מוגבלות*, עמותת נגישות ישראל (2019). ראו פרסום גם ב: <https://www.aisrael.org/Uploads/dbsAttachedFiles/taasuka.pdf>

³⁴⁴ עבי' (אזורי נצי') 04/1732 *זה קסטרו נ' מ.ב.א הזורע*, תק-עב 2005 (3) 39 (2005).

³⁴⁵ שגית מור, *שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה - מתיקון הפרט לתיקון החברה*, עיוני משפט לה 97 (2012), 143. ראו פרסום גם: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

³⁴⁶ משאבים שבא לידי ביטוי בסייג "הנטל הכבד מדי" שנקבע בחוק. כלומר, יש נטל מסוים שאפשר להטיל על מעסיק, למשל בשלבים ראשונים של ההעסקת אדם עם מוגבלות, כדי לאפשר את תקופת הלמידה וההכשרה, תוך מתן עדיפות למדדים אחרים.

במשרות התואמות את כישוריהם בשוק הקפיטליסטי.³⁴⁷ לצורך קידום המודל, נוצרו כלים כמו חובת ייצוג הולם וחובת התאמות.

בניגוד לימים עברו שבהם היה נפוץ מודל רפואי שעל פיו על אנשים עם מוגבלות להישאר מחוץ למעגל התעסוקתי בשל מוגבלותם, כיום המודל החברתי מאפשר להציע התאמות על מנת לאפשר את השילוב של מי שמסוגל לכך. בעבר, מתוך הנחה שהיא שתוביל לשגשוג, ומתוך גישה לפיה הדרתם של אנשים עם מוגבלות מהשוק הקפיטליסטי תאפשר לבני המשפחה למקסם את יכולותיהם, אימצה התפיסה הקפיטליסטית באדיקות את המודל הרפואי.³⁴⁸ אולם, כיום המודל החברתי מתקבל בהדרגה, ומתגברת ההכרה במחויבות החברתית כלפי אנשים עם מוגבלות. הכרה זו כוללת את העלויות והתועלות העתידיות, ואת ההבנה כי להדירה של אוכלוסייה זו מהעולם התעסוקתי יש מחיר לא רק מן הבחינה הכלכלית. בשילובם יש כדי להביא לקידום המרחב הציבורי כולו, ולא רק התעסוקתי, כמו למשל פיתוח העולם התרבותי והמוסיקלי באמצעות צירוף אוכלוסייה נוספת למעגל העשייה. אימוץ רעיון הרצף התעסוקתי שלפיו לכל אדם יש להקנות את האפשרות להתקדם אל מקומו התעסוקתי הראוי, הוא רעיון המחייב את החברה לקחת אחריות, ומטיל חובה לבצע התאמות כך שניתן יהיה ליישמו.

כדאי להתייחס למספר סוגיות המערימות קושי בשילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי. בחרתי להתייחס לסוגיית הנגישות והבעיה התרבותית. **הליקויים בנגישות** למשל נגישות של שירותי תחבורה ציבורית עבור אנשים עם מוגבלות הינה בעיה הפוגעת משמעותית בנגישותם לשוק העבודה. כמו כן, **התנגדות חברתית** – **תרבותית** להתמודדות גלויה עם צורכיהם של אנשים עם מוגבלות המאפיינת שתי קבוצות גדולות בציבור הישראלי יוצרת קושי רב. הקבוצות מאופיינות כחברות מסורתיות: הראשונה היא הציבור הערבי, אשר למרות שיעורי המוגבלות הגבוהים, בולטת בו פעילות מופחתת לשילוב בקהילה (מתבטא למשל בכמות שירותי השיקום ובמסגרות של תעסוקה מוגנת). הקבוצה השנייה היא הציבור החרדי, שגם בו קיימת, ככל הנראה, רתיעה מהתמודדות גלויה עם מוגבלות.

חסמים מצד הביקוש מתייחסים למעסיקים אשר בקרבם שוררות דעות קדומות כלפי אנשים עם מוגבלות, ובפרט אודות יכולת התפוקה. בקרב אוכלוסיות אלו מעסיקים רבים נוטים לראות באנשים עם מוגבלות עובדים לא יעילים, לא מיומנים, בעלי פריון עבודה נמוך יחסית, בעלי נטייה להיעדרות רבה ואשר שילובם במקום העבודה יגרום לפגיעה כלכלית בעסק.

בפועל, מחקרים מהארץ ומהעולם מעידים על תמונת מצב הפוכה, שלפיה אנשים עם מוגבלות הינם עובדים יעילים אשר אינם מחסירים ימי עבודה. לרוב נחשבים נאמנים למקום העבודה, ובקרב עובדים אלו שוררים שיעורי תחלופה נמוכים מאלו שבקרב עובדים ללא מוגבלות. התברר גם שהשילוב תורם להגדלת הפרודוקטיביות של העסק, בין השאר, בעקבות שיפור תדמיתי, שיפור באווירה במקום העבודה ושיפור ביחסי העבודה מול כלל העובדים.³⁴⁹

אמנם יש לשים לב, כי גם רכיבים אלה משקפים את התפיסה הקפיטליסטית, שהרי יעילות ואי החסרת ימי עבודה למשל נקשרים במישור לתפוקה. כלומר, גם החישוב הפשוט של חישוב כמות הייצור לזמן נתון אינה נותנת מבט מספק אך שכלול ימי העבודה שמצמצם לכאורה את הפערים. בכך הוא מרחיב את ממדי התפוקה, ויחד עם זאת זהו מבט שטחי ונגזר מגישה תועלתנית מצומצמת שאינו כולל התייחסות לאיכויותיו הייחודיות של העובד.

³⁴⁷ **תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002** נועדו להוות תמריץ למעסיקים להעסיק עובדים עם מוגבלות בסביבת עבודה "רגילה", ולמנוע את דחיקתם אל מפעלים מוגנים. הן מתירות תשלום דיפרנציאלי המשקף תפוקה, ומסדירות יחסי עובד-מעסיק, כשהשכר מהווה אחוז מסוים משכר המינימום (ראו למשל נטע זיו, **אנשים עם מוגבלות - בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים**, בתוך: יובל שני ויורם רבין, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, תשס"ה – 2004, 849). השכר נקבע באמצעות אבחון מקצועי המבוצע ע"י נציג ממושרד הכלכלה ונמדדת מהירות ביצוע העבודה ביחס לעובד ללא מוגבלות אך ללא מתן התאמות (שעשויות היו לתקן את העיוות של קביעת שכר ע"פ תפוקה), וללא בדיקה של יכולות אחרות הנחוצות בעבודה כמו התמדה, מתן שירות, אמינות ועוד. לכן, המדידה איננה משקפת יכולת ריאלית במשרה הצפויה: "יכולת העבודה של העובד נקבעת בהליך של אבחון מקצועי במקום העבודה הכולל, בין היתר, ראיון עם המעסיק או המנהל הישיר של העובד, שיחה עם העובד וכן תצפיות על העובד ועל עובד ללא מוגבלות המבצע את אותן המטלות. שכר המינימום המותאם ייקבע, לאור תוצאות הליך האבחון, בהתאם למדרגות הקבועות בתקנות, בהתאמה להפחתה ביכולת העבודה של העובד, ביחס ליכולת של עובד ממוצע" <https://employment.molsa.gov.il/Employment/WorkRights/UniquePopulations/PeopleWithDisabilities/Pages/AdjustedMinimumWage.aspx#GovXParagraphTitle4>. ראו גם באתר: <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=1741&lang=HEB>: "החלק המרכזי של האבחון כולל תצפיות על העובד המבצע בפועל את עבודתו ובחינת התפוקה שלו במטלותיו השונות, תוך השוואה לעובד אחר ללא מוגבלות... לעיתים נדמה שיש בתקנות צורך, למשל יש שטוענים כי הן מסייעות לאנשים עם מוגבלות להתמיד במשרותיהם בשוק הקפיטליסטי. ראו רונית נדיב, **עובדים עם מוגבלות שפנו להתאמת שכר: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים**, משרד התמ"ת (2006). ראו פרסום ב: <http://economy.gov.il/Research/Documents/mugbalim.pdf> אך הן יוצרות אפליה מובנית כלפי אנשים עם מוגבלות.

³⁴⁸ Michael Oliver, *The Politics of Disablement*, Macmillan Education, 1990, 25.

³⁴⁹ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דו"ח **לסיכום חמש השנים האחרונות**, (2013), 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

יצוין, כי מלבד דעות קדומות, קיימים חששות אובייקטיביים לגבי העסקת עובד עם מוגבלות, ולכן נדרש ליווי של המעסיק, ובמקרים מסוימים אף מתן הדרכה למשל במצב של בעיית אי התאמה. כמו כן, נדרש תמרוץ כלכלי, והעלאת המודעות לנושא העסקת אנשים עם מוגבלות, באמצעות חשיפת מעסיקים למגוון האפשרויות.³⁵⁰

7.4.2. התפתחות היסטורית

כשם שחלו תמורות בעולם התעסוקתי של השוק הקפיטליסטי, התרחשו גם שינויים במידת השילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. בטרם החלה המהפכה התעשייתית היו אנשים עם מוגבלות מפוזרים בין בתי מלאכה ומקומות עבודה קטנים שהצליחו להכיל אותם בקלות יחסית. סוגי המוגבלות שעבורם נעשו ניסיונות שילוב בתחילת המהפכה התעשייתית התמקדו באנשים עם מגבלת שמיעה או ראייה. יתכן, שעבור אוכלוסיות אלה פיתוח ההתאמות לא תבע ממפעלים עלויות גבוהות מדי. אולם, לרוב, אנשים עם מוגבלויות אחרות הופנו לעבר מוסדות ייחודיים, ובפרט למפעלים מוגנים.³⁵¹

בישראל קיימים סוגים שונים של אפשרות לתעסוקה מלאה. בשנים האחרונות חלה מגמת עלייה מתמדת בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי, וחקיקה שבתחום של ייצוג הולם, התאמות ונגישות עשויה להגביר מגמה זו.

7.4.3. היתרונות והביקורת

היתרונות המובהקים להשתתפות של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי הינם בהענקת שכר ראוי ומתן זכויות עבורם, ובעיקר העובדה שאין הם מודרים כפי שהיו בעבר. מדיניות של שילוב בחברה הכללית עולה בקנה אחד עם הערכים של החברה המערבית המודרנית, אשר עליה להעדיף אפשרות זו על פני בידוד וסגרציה. תפיסה זו מיטיבה עם המדינה, עם החברה הכללית וכמובן עם האנשים עצמם. תעסוקה הינה כלי מרכזי בקידום מדיניות שילוב, מאחר ובעולם קפיטליסטי היא המקנה לרבים את מעמדם החברתי, ובד בבד מספקת משמעות לאדם העובד מחד ותורמת לחברה ולמשק מאידך.

מחקרים מלמדים כי הגידול שחל בתעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל בשנים 2002-2013 (תוספת של כ- 3.149 אלף מועסקים עם מוגבלות) תרם לגידול של כ-5.3% בתוצר המשק (תמ"ג), ותוספת התוצר הינה בהיקף של כ- 6.38 מיליארד ש"ח. עוד נמצא, כי תוספת ההכנסות המצרפית להכנסות המדינה ממס, הודות לכך נאמדת בכ- 6.9 מיליארד ש"ח לשנה, זאת לצד ירידה של כ-9 מיליארד ש"ח בקצבאות הביטוח הלאומי. כך, נאמדת סך התועלת הכלכלית במונחי תקציב בסכום משמעותי מאוד. אל מול זאת, נאמדת עלות השיקום התעסוקתי לשנים אלו בכ- 3.5 מיליארד ש"ח. נתונים אלו משקפים תשואה משקית עצומה למשק מהשילוב התעסוקתי. בחינת פוטנציאל התרומה העתידית של השקעה בשיקום תעסוקתי מעלה כי צמצום מוחלט של הפערים מול כלל האוכלוסייה בשיעור התעסוקה וההשכלה, עשוי להניב למשק תשואה גבוהה עוד יותר.³⁵²

משמעות הדבר, שבמונחים כלכליים שמשקפים את התפיסה הקפיטליסטית משתלם לשוק הקפיטליסטי להשקיע בתכניות שיובילו בסופו של דבר לקידום שילוב של אנשים עם מוגבלות כעובדים מן המניין. תנאי הכרחי לשינוי מציאות זו הינה שירותי שיקום מקצועי. שיקום זה, נכון שיכלול תוכניות להרחבת כישורי התעסוקה והפוטנציאל האיש, הכוללות בחירה של מסגרות הלימוד וההכשרה בהתאם ליכולת והרצון האישיים, שמגדילות את כושר התחרות של המועמדים בשוק הקפיטליסטי, ובייחוד מרחיבות את האפשרויות לבחירת תעסוקה המתאימה לכישורים הספציפיים ולסוג המוגבלות.³⁵³ במילים אחרות, בטווח הארוך דרושות אסטרטגיות שיגבילו את התרחבות הפערים מבוססי השוק, והכלי החשוב באסטרטגיות אלה הוא השקעות בשיפור ההון האנושי, המופנות לאלה שלא זכו בעבר להשכלה נאותה, באמצעות שיפור מסגרות החינוך כבר מהגיל הרך, ניתוב להכשרות ולתכניות העשרה, ובאמצעות הרחבת ההשקעה בשכבות מוחלשות.³⁵⁴

שם.³⁵⁰

³⁵¹ Michael Oliver, *The Politics of Disablement*, Macmillan Education, 1990 25-42.

³⁵² כאשר על כל 1 ש"ח השקעה בשיקום תעסוקתי, יקבל המשק בחזרה כ- 18 ש"ח במונחי תוצר, וכ- 5 ש"ח במונחי הכנסות ממס והפחתת הקצבאות. ראו המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, *דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות*, (2013), 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

³⁵³ דן ענבר, *הבחירה בחינוך: מכפיה לדיאלוג*, מגמות, ל"ו, מס' 2-3 (1994). ראו פרסום ב: https://www.jstor.org/stable/pdf/23656407.pdf?casa_token=uk1a3djWl2MAAAAAA:xm7_hE3viFoVG6gbW4noTWChV1UhMprZCRxu0gsGeQWAI9g1aDBSzpTXXxpDhRyNCTDJrzOvJ-fapxTw3g6Yizq7C4a1SLXFzSogalNaBdLdlz7S5w

³⁵⁴ גיון מייסל, *פוליטיקה שיוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון?*, ביטחון סוציאלי 2014. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon93/Documents/70-myles.pdf

מלבד התועלות הכלכליות, ברור שהגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי מניבה גם תועלות חברתיות ופסיכולוגיות גבוהות. התברר למשל שמאחר שאנשים עם מוגבלות שוהים פחות שעות מחוץ לביתם הם חווים פחות יחסי גומלין בלתי פורמליים עם חברים ומשפחה וחשופים פחות לפעילויות חברתיות. לכן, תוכניות שמגבירות את הקשר בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא מוגבלות מובילות להעצמה, משפרות את הדימוי העצמי ויוצרות סביבה מכילה הרואה באדם עם מוגבלות חלק בלתי נפרד מהחברה.³⁵⁵ מציאות זו, שאוכלוסייה הייתה מודרת תקופה ממושכת, ועקב כך הפכה בלתי נראית חידדה את הפערים ואת היחס כלפיה. יוצא אפוא, שתהליך השיבה של אוכלוסייה זו אל תוך החברה מצמצמת את החששות ואת הסטיגמות שעשויות לסלול את הדרך גם לשילוב כלכלי בשוק הקפיטליסטי. היות שציפיות מעסיקים כלפי אנשים עם מוגבלות הינה נמוכה מלכתחילה,³⁵⁶ צמצום ההדרה החברתית עשוי להשפיע לחיוב בהקשר זה.

זאת ועוד, הפערים בתחום התעסוקה משליכים גם על הפערים בתחושת העוני, שכן 17% מאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות חמורה עדיין מדווחים על כך כי אינם מצליחים לכסות הוצאות חודשיות למזון, לחשמל, לטלפון ודומיהם. זאת - לעומת 5% בלבד מאנשים ללא מוגבלות. בנוסף, 24% מקבוצה זו מעידים על כך שלעיתים קרובות חוו תקופות בחייהם שבהם חשו עוני. זאת, לעומת 10% בלבד בקרב אנשים ללא מוגבלות.³⁵⁷ כלומר, השילוב בשוק קפיטליסטי עשוי לא רק לשפר את המצב הכלכלי אלא גם להפחית את תחושת הקיפוח והעוני כאשר ישתפר מצבם הכלכלי. השילוב עשוי להשיב גם את הכבוד שנלקח עקב ההפרדה המתמשכת במסגרות קודמות.³⁵⁸ מן הטעמים הללו, השילוב הופך להיות חלק משמעותי בסדר העדיפויות הלאומי במדינות רבות, מתוך תפיסה כי היא תיטיב הן עם קבוצה זו, והן עם החברה בכללותה.³⁵⁹

הביקורת על שילוב בשוק הקפיטליסטי עשויה להתעורר עקב הפערים החמורים שנוצרו לאורך תקופת הבידול, והקושי להביא לצמצומם. נוצרו לעיתים פערים המצביעים על נתונים נמוכים במספר תחומים, ועל מאפיינים הנחוצים לשילוב בשוק התעסוקתי הנוכחי. יתכן, שמלבד פעולות שיש לנקוט לצמצום פערים אלו,³⁶⁰ נדרש זמן להפנמה של התפיסה החדשה.

7.4.4. המצב כיום

שילוב מלא בשוק הקפיטליסטי אינו ניתן בקלות למדידה. למרות זאת, כיום, שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות עומד על 60%, ואילו שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות חמורה עומד על 47%. יש להניח, שנתונים אלו כוללים מקרים של תעסוקה חלקית, ועם זאת מדובר בשיפור משמעותי, שכן שיעורי התעסוקה בקרב קבוצה זו עמדו בשנת 2011 על 32% בלבד. שיעור האנשים העובדים במשרה מלאה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה הינו 35% וזאת לעומת 63% בקרב אנשים ללא מוגבלות. כמו כן, 33% מסך כל האנשים עם מוגבלות מרוויחים שכר הנמוך מ-5000 ש"ח, לעומת 23% בלבד המרוויחים כך בקרב אנשים ללא מוגבלות. נתון מעניין נוסף הוא, שרק 18% מהאנשים עם מוגבלות סבורים כי תפקידם מאפשר קידום בעבודה, לעומת 39% מאנשים ללא מוגבלות.³⁶¹ אף שקיימים עדיין פערים ניכרים בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות, בשיעורי השכר והתעסוקה (שכן שיעור התעסוקה בקרב אנשים ללא מוגבלות עומד על 79%), ההתקדמות מצביעה על שינוי מגמה, והיא עשויה לעודד אנשים נוספים עם מוגבלות להכיר באפשרות של לקחת חלק בשוק הקפיטליסטי.

העסקה עצמית הינה אפשרות נוספת לקחת חלק פעיל בשוק הקפיטליסטי, ומרחיבה את העקרון עליו מתבססים מודלים שונים של תעסוקה בשוק הקפיטליסטי, על פיו כל אדם יכול למצוא עבודה משמעותית עבורו. יש הסבורים, כי כל אדם יכול לנהל או להגדיר לעצמו את מקור פרנסתו ואת רוחתו, בעזרת תמיכה מתאימה. העסקה עצמית, כדרך לעיסוק בתחום מועדף

³⁵⁵ טל ארטן-ברגמן ואריק רימרמן (2009). **דפוסי מעורבות חברתית בקרב אנשים עם וללא מוגבלות בישראל**. ביטחון סוציאלי, 79, 49-84. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachonsocial79/Documents/chap-20-tal.pdf

³⁵⁶ דליה מנדלר, **הערכת תוכנית התעסוקה נתמכת לאנשים עם פיגור שכלי**, מכון ברוקדייל (2003). ראו פרסום ב: http://kshalem.xpmltd.info/uploads/pdf/article_5517_1375386881.pdf

³⁵⁷ **נתונים חדשים על אנשים עם מוגבלות בישראל 2019**, מחקרים סקרים וסטטיסטיקה (2019). ראו פרסום ב: https://www.gov.il/he/departments/news/pwd_statistics_intl_day_2019

³⁵⁸ Rosdianti, Yeni. **Meaningful Work and Disability: A Dignity Towards Social Inclusion**. Indonesian Journal of Disability Studies (IJDS). (2017): Vol. 4(1): PP 69-86, 76

³⁵⁹ תארא יעוץ וניהול פרויקטים, **תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל - סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית** (2016). ראו פרסום גם ב: [http://beaver-global.com/clients/hotels/wp-content/uploads/2019/04/דו"ח-על-תעסוקת-אנשים-עם-מוגבלויות-בישראל.pdf](http://beaver-global.com/clients/hotels/wp-content/uploads/2019/04/דו)

³⁶⁰ ראו המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, **דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות**, (2013), 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

³⁶¹ **נתונים חדשים על אנשים עם מוגבלות בישראל 2019**, מחקרים סקרים וסטטיסטיקה (2019). ראו פרסום ב: https://www.gov.il/he/departments/news/pwd_statistics_intl_day_2019

ובנבחר, משקפת ערכים כמו אוטונומיה, עניין וסיפוק, ופרנסה הוגנת, ונקשרת לבריאות נפשית טובה יותר לאורך זמן. נמצא ש-21% מן המועמדים לתעסוקה נתמכת מעוניינים בפתיחת עסק עצמאי, בדומה לשיעורם באוכלוסייה. הצלחה של מודל העסקה עצמית לפי תפיסת השיקום נמדדת ביחס לתוכנית של כל מתמודד והיעדים שנקבעו בה, וכולל בין השאר עלייה בתחושת ההתקדמות ובמסוגלות העצמית, חיבור לעבודה משמעותית יותר, שיפור בתחושת השילוב בקהילה והמעמד החברתי ושרידות בעולם התעסוקתי.³⁶²

דיויד רועה ומרדכי גלוקר, ד"ר מחקר משולב ומסכם לתוכניות שיקום תעסוקות בבריאות הנפש מפעלים מיוחדים (2017), 168. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Special_Activities_publications/Documents/mifal_168.pdf

הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים (2017), 188. ראו פרסום ב: https://en-law.tau.ac.il/sites/law-english.tau.ac.il/files/media_server/Law/maasei%20mishpat/Issue4/11.pdf

ראו דוח אודות התפתחות: מיוזמים עסקיים-חברתיים: מחקר בינלאומי השוואתי, מאי 2017. ראו פרסום גם ב: <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Documents/MezamimIskiyim.pdf>

ראו דוח 2017, 197. ראו פרסום גם ב: https://en-law.tau.ac.il/sites/law-english.tau.ac.il/files/media_server/Law/maasei%20mishpat/Issue4/11.pdf

בני גדרון וענבל אבו, מיוזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה, 30. ראו פרסום גם ב: <http://din-online.info/pdf/bb1.pdf>

ראו דוח אודות התפתחות: מיוזמים עסקיים-חברתיים: מחקר בינלאומי השוואתי, מאי 2017 (להלן: "דוח 2017"). 90. ראו פרסום גם ב: <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Documents/MezamimIskiyim.pdf>

ראו דוח 2017, 197. ראו פרסום גם ב: https://en-law.tau.ac.il/sites/law-english.tau.ac.il/files/media_server/Law/maasei%20mishpat/Issue4/11.pdf

ראו דוח אודות התפתחות: מיוזמים עסקיים-חברתיים: מחקר בינלאומי השוואתי, מאי 2017. ראו פרסום גם ב: <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Documents/MezamimIskiyim.pdf>

ראו למשל גליה פייט, עסקים חברתיים בארגונים חברתיים בישראל: סוגיות בהתאגדות ובמיסוי, מעשי משפט כרך ד 2011 (להלן: "גליה פייט"). ראו פרסום גם ב: https://en-law.tau.ac.il/sites/law-english.tau.ac.il/files/media_server/Law/maasei%20mishpat/Issue4/11.pdf

יורם מרגליות, מיסוי עסקים חברתיים והשקעות חברתיות, המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת ת"א. ראו פרסום גם ב: https://law.m.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Law_and_Philanthropy.pdf

חברתיות- יורם מרגליות. <https://www.margalit.org.il/>

הדר חורש, למה מיוזמים חברתיים פשוט לא מצליחים בישראל? 23.11.2013. ראו פרסום גם ב: <https://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=J&or9VQ=EIEHH>

Why Do Social Enterprises Fail? New Research Reveals <https://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=J&or9VQ=EIEHH>

Three Reasons (And Some Surprises) reasons-and-some-surprises/ <https://nextbillion.net/why-do-social-enterprises-fail-new-research-reveals-three-reasons-and-some-surprises/>

ראו יפעת סולל, קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות, מכון ון ליר (2011). ראו פרסום גם ב: https://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf2_papers_nyar_emda3_0.pdf

http://csr.colman.ac.il/wp-content/uploads/2015/06/סופי-יזמות-חברתית-הרצאת-אורח-יפעת-ראובני-ינואר-2015.pdf. ארגונים רבים פועלים היום באסטרטגיות שונות, כגון מיקרו-מימון ומיקרו-יזמות, לשם העצמה תעסוקתית וכלכלית של אוכלוסיות החיות בשוליים החברתיים בישראל: אנשים עם מגבלות, נוער במצוקה או בסיכון, קשישים, אנשים החיים בעוני בפרט נשים חד-הוריות, נשים מהמגזר הבדוי והערבי וכדומה. תיעוד מעניין של מגמה זו למד כי אכן המטרה החברתית המרכזית של ארגונים הפועלים כיום במודלים "חברתיים-עסקיים" היא בעיקרה זו של העצמה תעסוקתית, קרי, יצירת תעסוקה או הכשרה לתעסוקה למשתתפים לקבוצות מוגדרות. ראו פרסום גם בגליה פייט, 198. ראו פרסום גם ב: https://en-law.tau.ac.il/sites/law-english.tau.ac.il/files/media_server/Law/maasei%20mishpat/Issue4/11.pdf

7.4.5. בחינה של המודל מול ביקורת על קפיטליזם, וסוגיית המדידה והתפוקה

השילוב בשוק הקפיטליסטי מתואר על הרצף התעסוקתי כפסגת הרצף, ומשמעות הדבר שיתר השלבים מכוונים לכך שבסופו של תהליך ארוך ככל שיהיה יוכלו אנשים עם מוגבלות להיות באופן מלא חלק מן השוק הקפיטליסטי. כיום, יש אנשים עם מוגבלות רבים ממה שהיה בעבר המצליחים לדלג על שלבי הרצף, ומוכלים באופן מלא מידית בשוק הקפיטליסטי.

יש שנאלצים לוותר על זכויות מסוימות כמו למשל אלו שמוענק להם שכר מינימום מותאם, ובכך מבקשים לסלול את דרכם ישירות אל השוק הקפיטליסטי. אלו נמדדים בתחילת הדרך והשכר הניתן מחושב לפי תפוקתם אף שאין הדבר נעשה כלפי אנשים ללא מוגבלות. מפאת המוגבלות, החשש של המעסיק מפגיעה בתפוקה הכוללת, הכריח את המחוקק להתאים את החוק לכך שהתוצאה מן החשש לא תוביל לדחיית עובדים עם מוגבלות או לשילוב במפעל מוגן כאשר ניתן להימנע מכך.

7.5. מילות סיכום לנדבך השני

כיום האפשרויות עבור אנשים עם מוגבלות לקחת חלק בשוק הקפיטליסטי בישראל מגוונות. בעבר לא הייתה קיימת אפשרות העסקה במודל שאינו דיכוטומי, ואנשים עם מוגבלות שהיו מסוגלים לקחת חלק בשוק הקפיטליסטי, ולו גם באופן חלקי, הודרו ממודל תעסוקתי שוקי. לאורך השנים נפתחו בנוסף למפעלים מוגנים, מרכזי יום שאינם יצרניים במהותם,³⁷⁵ וחלופות של תעסוקה מעברית³⁷⁶ ותעסוקה נתמכת שנועדו להקנות אפשרות של שילוב חלקי.³⁷⁷ חלופות אלו מאופיינות בהתאמה אישית של הפעילות לאדם בהתאם לכישוריו, והן תואמות לגישה הקפיטליסטית לפיה יש לחלץ מכל אדם את התוצרת המקסימלית (ולאו דווקא במונחי תפוקה שנמדדים בפשטות אלא במונחים של תוצרת במובן הרחב ביותר שכולל גם מבט קדימה) תוך מתן תגמול מינימלי. הגישה מיישמת את אפיוני השיטה הקפיטליסטית, אך לעיתים פוגעת בזכויותיהם ובתגמול הראוי להינתן להם, ויש מקרים שהיא אף סותרת את ההיגיון הכלכלי.

במשך שנים שררה, הן בעולם והן בארץ, תפיסה של גורמי טיפול שונים כי הפתרון לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה מצוי במפעלים המוגנים ולא בשוק הקפיטליסטי. אולם, בעוד שבמדינות מערביות אחרות התפתחה ההבנה כי הפתרון המועדף הינו השילוב בקהילה ובשוק העבודה הרגיל ואילו ההסדר המוגן הוא הפתרון השאריתי לאותה אוכלוסייה הזקוקה להגנה, הרי שבישראל התקבעה התפיסה ההיסטורית של התבססות ההעסקה במפעלים מוגנים והנהגת הסדרים מוגנים אחרים. על רקע זאת, אפשר להבין כי התפתחות החלופות ודרכי השילוב אל השוק הקפיטליסטי הינה איטית.

בשנים האחרונות השתרשה התפיסה אודות עדיפות החלופות, ונעשים מאמצים לקדמה על פני התעסוקה המוגנת, והמבנה הארגוני של השוק הקפיטליסטי מאפשר במידה מסוימת תנועה על פני רצף תעסוקתי שבקצה אחד שלו: השמה במפעל מוגן, באמצעו - השמה חלקית בשוק הקפיטליסטי, ובקצהו השני - השמה רגילה, או אף במעבר של אנשים עם מוגבלות ממעמד של שכירים למעמד של עצמאים (למשל בהפעלת עסק משלהם). לו היה מתפתח בישראל רצף זה מוקדם יותר, היה נוצר ביקוש לעובדים אלו, בשל המעבר הטבעי בין שלבי הרצף, ובסופו של דבר, חלק לא מבוטל מהם היו מגיעים לשוק הקפיטליסטי הרגיל.³⁷⁸

זאת ועוד, עד לאחרונה, החקיקה בישראל, כמו גם במספר מדינות אחרות בעולם, לא עודדה שילוב בעבודה בשל אובדן קצבאות ושימור הזכויות במוסד לביטוח לאומי. חסם מבני נוסף כרוך בביזור הקיים בין משרדי הממשלה השונים (משרדי

³⁷⁵ מרכזי היום מיועדים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, בגילאי 21 שנים ומעלה, המתגוררים בביתם או במסגרת מגורים בקהילה ואינם מסוגלים לעסוק בתעסוקה יצרנית, אך זקוקים לפעילות יומית. השהות במרכז היום כוללת פעילויות יצירה, תכניות הפעלה וטיפוליים פרא-רפואיים על מנת לקדם את השוהים ולשמר מיומנויות קיימות. ראו אתר משרד הרווחה. ראו פרסום ב: <https://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/MentalRetardation/DepartureForIndependentLiving/Pages/DayCenters.aspx>

³⁷⁶ תעסוקה מעברית, המוגבלת לשנה, נועדה לאפשר למשתקמים מקום מעבר, לתרגול והתנסות בין תעסוקה מוגנת לתעסוקה בשוק הפתוח. לרוב, קבוצה זו של אנשים מועסקת בקבוצה במקום עבודה בשוק הפתוח, תוך ליווי מקצועי של איש מקצוע לכל אורך התהליך. הקבוצה מקבלת אפשרות להתנסות בשוק העבודה על היבטיו השונים (הגעה בזמן לעבודה, תפוקות, תקשורת בין אישית וכו'), זאת באופן הדרגתי ותוך ליווי צמוד של מנחה שיקומי. התגמול הכספי נע בין דמי שיקום לשכר מינימום. ראו אתר משרד הבריאות: https://www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/employment/Pages/employment.aspx

³⁷⁷ תעסוקה נתמכת הינה מודל המשלב תעסוקה ושירותים תומכים, והמיועד לאנשים עם מוגבלות אשר זקוקים לתמיכה כדי לעבוד בשוק הקפיטליסטי, ובכלל זה להכשרה לקראת שילוב בעבודה, לרכישת מיומנויות בעבודה ולתמיכה וליווי לאורך זמן לאחר ההשמה במקום העבודה. תעסוקה זו מאופיינת ביחסי עובד-מעביד ולעיתים בתשלום שכר מינימום מותאם. דוגמא אחת לתוצאות יישום שילוב באמצעות תעסוקה נתמכת ניתן למצוא במחקר של יעקב אזרחי, אילן רוזינר, ברקת הנלה ולירון פתאל, **עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה-מחקר הערכה** (2009). ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_7522_1381858784.pdf

³⁷⁸ ראו המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, **דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות**, (2013), 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

הבריאות, הביטחון, הרווחה והשירותים החברתיים, וכן המוסד לביטוח לאומי ומשרד התמ"ת), המטפלים באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, היות שאין גוף בישראל שרואה את מכלול הסוגיות הכרוכות בשילובם בעבודה של אנשים עם מוגבלות ולא פותחה תוכנית אסטרטגית כוללת, מקיפה וכלל משקית שתאפשר שיתוף פעולה לקידום הסוגיות הרלוונטיות.³⁷⁹

אף שנתונים עדכניים בסקר חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים כי בשנים האחרונות קיימת מגמת עלייה בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל,³⁸⁰ מצויים עדיין פערים בשיעורי העסקתם לעומת אנשים ללא מוגבלות.³⁸¹ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה פועל במספר מישורים למען שינוי המצב, בין השאר ע"י מתן תמריצים למעסיקים, פעילות הסברתית,³⁸² ופיתוח תכניות העוסקות בקידום השילוב.³⁸³ חרף האמור, המצב אינו מספק, ודוח מבקר המדינה מצביע על כך שפעולות הממשלה לשיפור המצב עדיין לוקות בחסר.³⁸⁴

בהקשר של מושג הניהול, עדיין תפיסות מיושנות כמו פורדיזם שולטות כמעט בכל הרבדים ובכל שלבי הרצף התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. לרבים מהם לא ניתנת אפשרות לתעסוקה מעצימה ומותאמת לכישורים ייחודיים, וגם לרוב אפשרויות הקידום או משרות הניהול מצומצמות. מצב זה בא לידי ביטוי למשל בכך שבמקרים רבים דווקא אנשים עם מוגבלות פיסית יושבים ליד שולחן במפעל מוגן ונאלצים לבצע פעולות ידניות פשוטות, שאינן מתאימות כלל ליכולות. זאת, בעוד שהיו יכולים בקלות לזכות בהכשרה שתובילם למשרות מתאימות.

בהקשר של מושג הזמן, עבור אנשים עם מוגבלות כמעט בכל הרצף התעסוקתי קיימת מערכת זמנים שאינה בשליטתם, ושיוך הזמן מצוי אצל אחרים. הסיבה היא שלרוב אין ביכולתם להתקדם אל עבר עמדה ניהולית שעשויה לאפשר גמישות במסגרת השעות, אך במקומות תעסוקתיים רבים האפשרות הזו כלל אינה רלוונטית כמו למשל בתעסוקה מוגנת. יתכן שבעתיד יוכלו רבים למצא משרות של פרינלס שיאפשרו גמישות כזו.

בהקשר של מושג המקום, אותה תנועה של אנשים אל מפעלים בתקופת המהפכה התעשייתית שהותירה אנשים עם מוגבלות מחוץ למעגל התעסוקתי, התרחשה אצל אנשים עם מוגבלות מאוחר יותר ומאוחר מדי. רבים מהם הופנו אל מפעלים מוגנים בזמן שרבים מאלה שהגיעו אל מפעלים כבר עברו לשלבים מתקדמים יותר, למשל למשרות משרדיות ולתעסוקה שאיננה מבוססת על עבודת כפיים פשוטה. אצל אנשים עם מוגבלות שכלית המצב סטטי יותר מאשר אצל מוגבלויות אחרות, ורבים מהם עדיין נותרו מאוחר והם מועסקים דרך קבע ללא עתיד בתעסוקה מוגנת. במילים אחרות, התעסוקה המוגנת הגיעה לשלב התעשייתי מאוחר מדי והיא נעצרה שם, מבלי לאפשר התפתחות לסוגי תעסוקה שהתפתחו מאז, ועבור רבים היא גם כיום אפשרות יחידה לתעסוקה. מעבר לכך, תהליך הגלובליזציה השפיע לרעה שכן לא רק שניתן לייבא עובדים בקלות מבלי לספק להם תנאים סוציאליים, אלא שרבות מהעבודות הפשוטות שהיו נוהגים "להשאיר" לאנשים עם מוגבלות (במיוחד בתעסוקה מוגנת) מתאפשרות כיום במדינות עניות ומופצות בקלות, ואפילו שכרם הזעום של מועסקים במפעלים מוגנים לא אחת גבוה משכר הניתן לפועל במדינה מתפתחת. מאידך, יש לקוות שתקופת הקורונה והשלכותיה לא יפסחו בהיבט של מקום על אוכלוסיות מוחלשות בכלל ועל אנשים עם מוגבלות בפרט. משמעות מושג "המקום" הפך לעיתים, גם במישור התעסוקתי, לוורטואלי, ומאפשר בכך גמישות, נגישות והתאמה מיטבית לצרכי האדם ולכישוריו הייחודיים.

³⁷⁹ שם.

³⁸⁰ אתר משרד המשפטים-נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות, **דוח-אנשים עם מוגבלות בישראל 2019: נתונים סטטיסטיים נבחרים** 01.12.2019, ראו פרסום ב: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pwd_statistics_2019

³⁸¹ ראו אתר משרד המשפטים-נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות, **דוח-אנשים עם מוגבלות בישראל 2019: נתונים סטטיסטיים נבחרים** 01.12.2019, ראו פרסום ב: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pwd_statistics_2019 וכך ראו לי ירון, **ירידה ניכרת בהעסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה**, עיתון הארץ 30.11.2016. ראו פרסום ב: <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.3138310>. לפי נתונים אלו, שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות עומד על 60% ואילו שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות חמורה עומד על 47%. על אף השיפור (שיעורי התעסוקה בקרב קבוצה זו עמדו בשנת 2011 על 32% בלבד) קיים עדיין פער ניכר בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות (שיעור התעסוקה בקרב אנשים ללא מוגבלות עומד על 79%). זאת ועוד, שיעור האנשים העובדים במשרה מלאה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה הינו 35% וזאת לעומת 63% בקרב אנשים ללא מוגבלות. כמו כן, 33% מסך כל האנשים עם מוגבלות מרוויחים שכר הנמוך מ-5000 ₪, לעומת 23% בלבד המרוויחים כך בקרב אנשים ללא מוגבלות. נתון מעניין נוסף הוא, שרק 18% מהאנשים עם מוגבלות סבורים כי תפקידם מאפשר קידום בעבודה, לעומת 39% מהאנשים ללא מוגבלות.

³⁸² המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, **דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות**, מרץ 2013, 22. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf>

³⁸³ אתר ynet, **מרחיבים את ההזדמנויות לאנשים עם מוגבלות ולמעסיקים: תכנית 'תעסוקה שווה' של משרד העבודה והרווחה מביאה בשורה חדשה באמצעות ליווי מלא ומקיף**, 03.12.19. ראו פרסום ב: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5636564,00.html>

³⁸⁴ פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, לעיל ח"ש 1, בעמ' 628.

סוגיית הניכור שמאפיינת את הקפיטליזם רלוונטית בכל רכיביה לאתגר התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, ובמיוחד בסוגיית הניכור לקצב. **בעיית הניכור לתוצרת** בולטת בעיקר בתעסוקה מוגנת אבל גם בסוגים נוספים של תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות, לרבות במשרות המצויות בשוק הקפיטליסטי. הטעם לכך הוא שנוצר נתק מוחלט בין התוצרת של אדם לבין התגמול שניתן עבור העבודה בעיקר משום שהקשר בין עבודות פשוטות ביותר לבין הכישורים הספציפיים אינו מתקיים. **בעיית הניכור לחברה** ולסביבה מתרחשת בראש ובראשונה היות שקיימת הפרדה בין אנשים עם מוגבלות לבין שאר האוכלוסייה. אפילו בתעסוקה בשוק הקפיטליסטי יש ניכור משום שלרוב קיימת הפרדה בתנאי התעסוקה, היוצרת פערים כלכליים וחברתיים, דעות קדומות וחוסר שוויון. **בעיית הניכור לקצב** משמעותית ביותר לאנשים עם מוגבלות במסגרות תעסוקתיות רבות. התגמול הזעום במפעל מוגן, כמו השכר המותאם במקומות אחרים, תלוי במידה רבה במדידות ובהתייחסות לתפוקה, ובמקרים רבים ללא הצדקה. פעמים רבות הפגיעה בשכר של אדם עם מוגבלות מיוסדת על סטיגמה שלפיה אנשים עם מוגבלות אינם בעלי יכולת, ואין בכוחם לייצר תפוקה ככל האדם. סטיגמה זו אינה בהכרח מתחשבת בסוגי המוגבלויות השונות, והדעות הקדומות, האפליה והסטיגמה פועלת לרעת כל סוגי המגבלות. מעבר לכך, ההגדרה העצמית של אנשים עם מוגבלות ואופן ההגדרה של עצמם מושפעים מהסטיגמה, וזו עלולה לייצר "סטיגמה עצמית" כאשר ההשלכות העיקריות הן ירידה ניכרת בתחושת הערך והביטחון של האדם המתויג, ורצון של אדם השייך לקבוצה מתוייגת להימנע המשתייכות לקבוצה. הימנעות הפוגעת מאוד בסיכויי ההשתלבות.³⁸⁵

הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו מתאר כיצד בימי הביניים נתפסה מחלת הנפש כעונש מידי שמים, וה"חוטאים", קרי: מתמודדי הנפש, אף הועלו על המוקד.³⁸⁶ בתקופת הרנסנס, חולים שהוקעו על ידי החברה סולקו מערי אירופה ל"ספינות השוטים" – כינוי שהודבק לספינות מתוקף "שיקומם של החולים" – כמפעילי משוט בספינות הנהר. בדומה לכך, נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט ברק תיאר את מחויבותה של החברה לשמירה על זכויות אנשים עם מוגבלות כמעין נייר לקמוס למחויבותה של זו כלפי הפרט ולשלום הציבור, ולדבריו *"עמדת החברה כלפי חולה הנפש משקפת את רמתה המוסרית, ערכיה ורגישותה לחיי האדם (החולה והבריא). אמור לי כיצד מטפלת חברה בחולי הנפש שלה ואומר לך מהי מידת מחויבותה של אותה חברה לזכויות הפרט ולשלום הציבור"*.³⁸⁷ בפועל המחיר שאנשים עם מגבלה משלמים הינו בהדרה חברתית.³⁸⁸ כתוצאה מסטיגמה ומתופעה של הכללות, גם אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שהינם בעלי תפוקה גבוהה ויכולת תעסוקתית משלמים במקרים רבים מחיר על ההדרה הממושכת ומעצם היותם חלק מאוכלוסייה ממודרת.

חרף ההצהרות הנשמעות בישראל בדבר הרצון לשלב אנשים עם מוגבלות והמגמות המתחדשות הקיימות בתחום, שתי המגמות הקיימות בעולם, של שיפור התנאים במפעלים המוגנים מחד ושל צמצום פעילותם מאידך, אינן מיושמות כראוי במדיניות הישראלית, ותעסוקה מוגנת בישראל הפכה ל-"ספינות שוטים" של ממש. במקרים רבים במפעלים אלה שוהים אנשים עם מוגבלות שהיו מסוגלים להשתלב בשוק הקפיטליסטי בצורות מגוונות, ויתכן שאילו נסללה הדרך לפני מספר שנים עבור אחדים מהם באמצעות שילוב באחת התצורות של תעסוקה נתמכת יתכן שהיו מוכלים כיום בשוק הקפיטליסטי.

זאת ועוד, גם כיום כאשר מדדי התפוקה בשוק הקפיטליסטי משנות את אופיין, אנשים עם מוגבלות עדיין נמדדים באמצעות מדד התפוקה המיושן של מדידת תוצרת. גישה זו בולטת בכל הקשור לאנשים עם מוגבלות במפעלים מוגנים, והוא בולט בעיקר אצל אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאפשרויותיהם מחוץ לתעסוקה מוגנת מינימלית. התפוקה עבור רבים מהם מהווה חסם תעסוקתי המונע את שילובם בשוק הקפיטליסטי שמחוץ למפעל המוגן, וחלקם נמדדים גם בתוככי המפעל המוגן באמצעות מדדי תפוקה.³⁸⁹

מכל מקום, הרצף התעסוקתי שמתהווה בישראל ושינוי המדיניות שהייתה נהוגה שפעלה לשיבוץ מיידי במפעל מוגן תואם במידה מסוימת את הגישה הקפיטליסטית. לפי גישה זו, בסופו של יום כל אדם ימצא את מקומו בהתאם לכישרונותיו,

385 רן נוימן, **לראות אדם- תמיכות במסע החיים של מובגרים עם מוגבלות**, כפר תקווה (2021), 415-414.

³⁸⁶ מישל פוקו, **תולדות השגעון בעידן התבונה**, כתר, 1986.

³⁸⁷ רע"פ 2060/97 וילנצ'יק נ' הפסיכיאטר המחוזי – תל אביב, פסקה 10 בפסק הדין של הנשיא ברק.

מַרְדְּכִי (מוֹטִי) מֶרֶק, מִבֵּט מִבְּעַד לַעֲדָשָׁה שֶׁל תּוֹרַת הַמִּשְׁפָּט הַטִּיפּוֹלִי עַל אֲשֵׁפּוֹז פְּסִיכִיאָטְרִי בַּכִּפִּיָּה בִּישְׂרָאֵל, קְרִית הַמִּשְׁפָּט ט תִּשְׁעָא, 86-87. רָאוּ

פרסום גם ב: <https://www.ono.ac.il/wp-content/uploads/2012/01/> פסיכיאטרי בכפיה בישראלpdf

כך למשל, עבור אנשים עם מגבלת ראייה ניתן תגמול בהתאם להספק של התוצרת, ונאסר עליהם להישאר במפעל המוגן מעבר למכסת שעות שנקבעה.

ובהתאם לתרומתו היצרנית לשוק הקפיטליסטי. אמנם לעיתים נעשים כשלים בשיבוץ על פני הרצף, בין אם הם נובעים מטעמי נוחות של המערכת ובין אם בשל טעויות באבחנה. גם אצל אנשים ללא מוגבלות ישנם כשלי שוק ולא הכל משובצים במשרות התואמות את יכולותיהם, אולם עבור אנשים עם מוגבלות המופנים למשל למפעל מוגן ללא הצדקה המשמעות חמורה. יש והדבר עלול לסלול את דרכם לשנים ממושכות של הדרה תעסוקתית, ובעקבותיה גם הדרה כלכלית וחברתית.

במצב הנוכחי, במידה וכושרו היצרני של אדם נמוך מכדי שיהיה נכון "להשקיע" בו, יש סיכוי גבוה שישובץ במסגרת יומית שאין בה תכלית תעסוקתית. אם מתקבל הרושם שניתן להפיק תוצרת מסוימת, האדם ישובץ בתעסוקה מוגנת על סוגיה השונים, וזאת מבלי לתגמל אותו כראוי. רק במידה וניתן יהיה להגיע לתפוקה המצדיקה התאמות והשקעה מסוימת מצד המעסיק, ישובץ בשוק הקפיטליסטי או באחת התכניות המשלבות שבהן ניתנות זכויות, ובמקרים נדירים גם יינתן שכר מינימום. יתכן ובמידה והרצף ייעשה מגוון יותר, הוא יאפשר לכל אדם למצוא את המסגרת התואמת את כישוריו, ואנשים ינועו בין המסגרות, ומידת הניוד, שכרגע נמוכה למדי, תותאם לכוחות השוק.

8. סקירת המצב המשפטי בהקשר תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות בישראל

8.1. חוק שוויון- התאמות, הנגשות וייצוג הולם

8.1.1. רקע היסטורי

במהלך שנות התשעים נקבעו שני ציוני דרך משמעותיים במשפט הישראלי ביחס לזכויות אנשים עם מוגבלות. בשנת 1994 קבע בית המשפט העליון בפסק דין תקדימי (בוצר),³⁹⁰ כי הזכות לשוויון אנשים עם מוגבלות משמעה שילוב בחברה ובמוסדות המדינה, וכי זכות זו מטילה חובה על רשויות המדינה לנקוט צעדים אקטיביים, אף אם הם כרוכים בעלות כספית.³⁹¹

ציון הדרך השני הוא חוק השוויון אשר בתכנון וברוחו נחקק בשפת זכויות האדם. בבסיסו התפיסה כי לאנשים עם מוגבלות זכויות שוות, ומכאן שיש להימנע מנקיטת פעולות מפלות ויש לפעול אקטיבית בכדי לאפשר שילוב מלא בכל תחומי החיים.³⁹²

לאור ציוני הדרך הללו, חל בישראל שינוי הדרגתי מאימוץ תפיסה המבוססת על מודל רפואי-טיפולי וניסיונות להתאמת קבוצות חריגות לכלל החברה, לתפיסה המבוססת על מודל חברתי והתאמת הסביבה והחברה להכלת אוכלוסייה מודרת.³⁹³

8.1.2. תיאור המסגרת המשפטית

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 (להלן: "חוק השוויון") נחקק בעקבות דו"ח ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות, שהוגש לשר המשפטים ושר העבודה והרווחה בשנת 1997. חקיקתו מהווה המשך לגל חקיקה עולמי, שעסק בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, אשר בא בעקבות חקיקתו של החוק האמריקני הפדרלי - Americans with Disabilities Act 1990 ומנוסח ברוח האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות שהתקבלה באו"ם בדצמבר 2006, ואושררה על ידי ישראל בספטמבר 2012.³⁹⁴

מטרת החוק היא לקדם שני תחומי משפט עיקריים: תעסוקה ונגישות, ובכך מתבלט הקשר ההדוק ביניהם, שכן נגישות עשויה להרחיב את אפשרויות התעסוקה.³⁹⁵ נגישות להשכלה גבוהה או לחינוך בכלל, למבני ציבור ולבתי עסק פרטיים היא תנאי הכרחי לשילוב תעסוקתי מוצלח, ומעל הכל נגישות למפעלים ובתי עסק היא תנאי הכרחי לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק הקפיטליסטי.

לשונו הפתוחה של החוק מתיישבת עם הגישה החברתית-הביקורתית למוגבלות, אשר אינה מדגישה את הלקות וחומרתה, אלא את ההבניה החברתית של המוגבלות, ואת הזכאות להתאמות ולסידורי נגישות אשר יאפשרו השתתפות שוויונית ומלאה. החידוש המרכזי בחוק, הוא ש"הפליה" כוללת גם "אי-ביצוע התאמות הנדרשות מחמת צרכיו המיוחדים של אדם עם מוגבלות אשר יאפשרו את העסקתו". הוראה זו עוסקת בחסמים פיזיים ומבניים מעבר לחסמים התפיסתיים, ולמעשה נוסף יסוד חיובי של יצירת תנאים שיאפשרו כניסה לשוק העבודה שלא הביא בחשבון את הצרכים של הבאים בשעריו.³⁹⁶

סעיף 1 לחוק מגדיר "אדם עם מוגבלות" כ: "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". תכלית החוק הינה עיגון הזכות להשתתפות שוויונית ופעילה בחיי החברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. פרק ד לחוק המתמקד בתעסוקה כולל איסור הפליה בתעסוקה, וסעיף 16 עוסק בפיתוח מסגרות שיקום ותעסוקה עבור אלו שאינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה נורמטיבית.³⁹⁷ מעבר לכך, החוק כולל מנגנונים של העדפה מתקנת שבצידו נקבעו שני מנגנונים ספציפיים: חובת ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות וחובות החלות במגזר הפרטי.

³⁹⁰ בג"צ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות". תק-על 196(1), 818. (להלן: "בוצר").

³⁹¹ זכויות כלכליות 818. דוגמא מאלפת אירעה בעיר Martha's Vineyard, שכל תושביה למדו את שפת הסימנים כדי שאנשים עם מגבלת שמיעה יקבלו מענה, במקום שהאחריות לפתרון בעיית התקשורת תוטל עליהם, ובכך מדד החריגות וה-"נורמליות" השתנה מקצה לקצה.

³⁹² שם.
³⁹³ שם. דוגמא מאלפת אירעה בעיר Martha's Vineyard, שכל תושביה למדו את שפת הסימנים כדי שאנשים עם מגבלת שמיעה יקבלו מענה, במקום שהאחריות לפתרון בעיית התקשורת תוטל עליהם, ובכך מדד החריגות וה-"נורמליות" השתנה מקצה לקצה.

³⁹⁴ ע"ע (ארכי) 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נ' מיכאל חנשוילי (18.10.16).

³⁹⁵ יוסי אברהם, חקר הגורמים המשפיעים על מסוגלות תעסוקתית של אנשים עם מוגבלות, האוניברסיטה העברית בירושלים הפקולטה למדעי החברה בית הספר למדיניות ציבורית עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית. ראו פרסום ב: https://public-policy.huji.ac.il/sites/default/files/public-policy/files/yossi_avraham_thesis.pdf

³⁹⁶ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

³⁹⁷ נטע זיו, אנשים עם מוגבלות - בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים, בתוך: יובל שני ויורם רבין, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, תשס"ה – 2004, 845. (להלן: "זכויות כלכליות").

יצוין, כי הסעיפים בחוק המתמקדים בתעסוקה, סעיפים 8 (סעיף העדר ההפליה) ו-9 (סעיף ייצוג ההולם) חלים רק בהינתן שמתקיימים יחסי עובד-מעסיק ואינם חלים במפעל מוגן.³⁹⁸

פרק התעסוקה שבחוק דומה במבנהו הבסיסי לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, אך כולל סעיף מרכזי של איסור הפליה בתעסוקה, שמתייחס גם לקבלה לעבודה, הכשרה, קידום, הטבות סוציאליות ופיטורים. סעיף 8 לחוק שוויון קובע כי אין להפלות אנשים עם מוגבלות בכל אחד מהפרמטרים המוכרים מחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. החוק מרחיב את איסור ההפליה בקבלה לעבודה, וקובע כי תיתכן הפליה גם במבדקי קבלה. זאת, בעקבות ניסיון העבר המראה כי מועמדים עם מוגבלות נשלחים למבדקים בריאותיים למשל יותר מאחרים, פעמים רבות ללא הצדקה ובאופן שמוטה לרעתם. אמנם, ככל הידוע, עד לחקיקת החוק לא הוגשה כל תביעה בגין הפליה בתעסוקה על בסיס מוגבלות, אך היה צורך למנוע חסמים למימוש הזכות לתעסוקה. ההפליה שהחוק אוסר נועדה למנוע הפליה המבוססת על סטריאוטיפים שגויים ודעות קדומות וסטיגמה. לפנינו דוגמא נוספת שבה השוק הקפיטליסטי מבקש לנטרל חסם כדי שמדדים שאינם נקשרים במישרין עם תפוקה (כמו דעות קדומות למשל) לא יכללו ברכיבים שילקחו בחשבון בעת איתור מועסק מתאים.³⁹⁹

פרק התעסוקה בחוק כולל גם רכיב חדשני של חובת התאמות כחלק בלתי-נפרד מאיסור ההפליה, וזאת בהשראת מנגנונים שנוצרו בחקיקת המקבילה בארה"ב. החוק מכיר בעובדה שמניעת הפליה של אוכלוסייה זו קשורה לעיצוב מחדש של הסביבה הפיזית וסביבת העבודה הרחבה. חובת ההתאמות הינה חובה פרטנית שנועדה לספק מענה קונקרטי, כאשר חובת הנגישות הכללית אינה עונה על צרכי אדם מסוים ונדרשת הסרתו של חסם קונקרטי.⁴⁰⁰ במילים אחרות, אין די במתן מענה לתיוג השלילי (לסטיגמה), אלא חובה לשנות את דרישות התפקיד, כל עוד אין מדובר בדרישות מהותיות, וכן את סביבת העבודה כאשר ההתאמות אינן משיתות נטל כבד מדי. זהו רכיב חיובי, המטיל חובה פעילה לשנות את פני המציאות התעסוקתית עבור אוכלוסייה זו.⁴⁰¹

הנחת היסוד העומדת בבסיסה של חובת ההתאמות עולה בקנה אחד עם הגישה החברתית למוגבלות, כלומר, שסביבת העבודה נדרשת להתאים עצמה עבור האדם, ומשקפת את ההנחה שהשוני המיוחס ללקות ייעלם או יצומצם ברגע שהחברה תתייחס לאדם באופן שווה ותנגיש את עצמה. ההגדרה המוענקת למושג "התאמות" היא רחבה ויכולה לבוא לידי ביטוי בדרישות התפקיד, בנוהלי העבודה, בשעות העבודה וכדומה. הוראת החוק יושמה בפסיקה הישראלית, ונקבע שאי ביצוע התאמות מהווה אפליה אסורה.⁴⁰²

כדי לאפשר השתלבות מיטבית נדרשות התאמות פיזיות כמו כיסא מיוחד או וירטואליות כמו תכנת מחשב, ובמידת הצורך גם אמצעי הנגשה. הנגשות עשויות לכלול הנגשה פיזית כמו רמפה ועשויות לכלול פישוט לשוני של הנחיות. על השוק הקפיטליסטי לעודד יצירת הנגשות והתאמות, כי יכול ויגשרו על פער חיצוני שמונע תחרות שווה ומונעת מאנשים כישרוניים ויצירתיים להתקדם בשוק בשל עיוותים בתחילת הדרך או בהמשך. נטילת האחריות לכך, וחובת התקצוב, אף שמדובר בהשקעה מוחזרת, מהוות מושא לדיון מאחר שמדובר בנטל כלכלי שיש להטיל על מי מהצדדים. תקנות משלימות חשובות בהקשר זה הן תקנות שוויון זכויות לאנשי עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006.

על מנת לאפשר ולעודד את יישום החוק, בהגדרת המושג "התאמה" בסעיף 8 לחוק השוויון קיים סייג של "נטל כבד מדי". הסייג מאזן בין הזכות להנגשה לבין הנטל המוטל על מעסיקים לביצוע התאמות. המטרה היא לדאוג שלמעסיק יהיה כדאי לבצע התאמות, ולמנוע פגיעה בעסק. ההסבר בסעיף הינו שמדובר ב-"נטל בלתי סביר בנסיבות העניין, בהתחשב, בין היתר, בעלות ההתאמה וטיבה, בגודל העסק ובמבנהו, בהיקף הפעילות, במספר העובדים, בהרכב כוח האדם, ובקיומם של מקורות מימון חיצוניים או ממלכתיים לביצוע ההתאמה". כלומר, מדובר בחישוב כלכלי הבוחן את מאפייני העסק ומשאביו, ובהתאם

³⁹⁸ טיוטת דוח מפעלים מוגנים 17.

³⁹⁹ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴⁰⁰ שגית מור, עשרים שנה לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: קווים לדמותה של מהפכה משפטית בהתהוות, משפט וממשל, כ 301-267 (2019). ראו פרסום גם ב: <https://www.nevo.co.il/books/כתבי עת/כתבי עת/משפט ומימשל/כרך כ/מishpat-umimshal-20-267.pdf>

⁴⁰¹ שגית מור, עשרים שנה לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: קווים לדמותה של מהפכה משפטית בהתהוות, משפט וממשל, כ 301-267 (2019). ראו פרסום גם ב: <https://www.nevo.co.il/books/כתבי עת/כתבי עת/משפט ומימשל/כרך כ/מishpat-umimshal-20-267.pdf>

⁴⁰² דורון דורפמן, על השפיטה על העיוורון – אפשרות השתלבות של שופטים עיוורים במערכת המשפט הישראלית, עבודה, חברה ומשפט, עמ' 373-374. ראו פרסום גם ב: https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_6994_1464500261.pdf

נקבעת מידת החובה או הפטור. על מנת שמעסיקים לא ייפגעו מתחרות שבה רק בודדים מבצעים התאמות ומחויבים בעלויות ההנגשה, על המדינה חלה חובה להקפיד על ביצוע ההתאמות אצל הכל, ויתכן שעליה להשתתף במימון התאמות כדי לתמוך במעסיקים ולעודד את קיום החוק. מאידך, המושג "נטל כבד מדי" אינו חד משמעי ויכול שיוביל ל-"הפליה מוצדקת", כאשר העלויות הכלכליות הכרוכות בתיקון ההפליה במקרים מסוימים מזכות את המעסיק ב"פטור" מחובה זו.⁴⁰³ בפרשת חננשוילי פירט בית הדין מבחנים וקווים מנחים לבחינת הסייג, ונפסק כי אין נוסחה חד משמעית שבאמצעותה ניתן להגדיר מה ייחשב כ"נטל כבד מדי". מדובר באיזון עדין הכרוך בבדיקות כמו עלות ההתאמה ביחס לגודלו של המעסיק והיקף פעילותו, האם מדובר במעסיק פרטי, ציבורי או דו מהותי, לכמה עובדים תסייע ההתאמה והאם תסייע ללקוחות ולקבלני משנה, מהו היקף משרתו של העובד והאם מדובר בהעסקה לפרק זמן קצוב או לתקופה בלתי מוגדרת, האם קיימות התאמות חלופיות שעלותן פחותה, האם ההתאמה מייצרת הכבדה על עובדים אחרים ועוד. המבחן הכללי הוא מבחן של סבירות ומידתיות, ובהתאם לכך שהמטרה הינה לייצר הגיון כלכלי אצל מעסיקים שיוביל להגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות על בסיס כדאיות. זוהי דוגמא מובהקת לכך שהמשפט התחשב בהגיון הכלכלי כדי לייצר מציאות תעסוקתית אחרת.⁴⁰⁴

מעבר לחובת ההתאמות, קיים פרק המסדיר את הזכות לנגישות, שהינה זכות חדשה במשפט הישראלי, ומתאפיינת ביסוד חיובי, המחייב את המדינה וגופים פרטיים להשקיע משאבים בשינוי פני הסביבה. כלומר, החוק מחייב נגישות מלאה לעובדים עם מוגבלות כדי לעודד את השתתפותם בשוק הקפיטליסטי. למשל בגישה אל מקום העבודה ובנגישות בין כתלי המפעל וכד'.

סוגיית הייצוג ההולם שכלולה בחוק הונחה לפתחו של בית הדין לעבודה כבר בסמוך לחקיקת חוק השוויון. בשנת 2001 קבע בית הדין האזורי לעבודה כמה קביעות שלפיהן משמעותו של סעיף 9 איננה רק הנחיה כללית אלא חובה, וכן שחובת הייצוג ההולם אינה חלה רק על שלבי הקבלה לתפקיד והקידום, אלא גם על שלב הפיטורין. כלומר, שמוגבלות הינה רכיב שיש לשקול באופן פוזיטיבי לזכותו של העובד בעת החלטה על פיטורין. עניין זה נדון במספר פסיקות,⁴⁰⁵ וגם בית המשפט העליון נדרש לשאלת הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות. בית המשפט העליון קבע שורת קביעות חשובות, כולל אמירה מפורשת שלפיה יש להעדיף לעיתים עובדים עם מוגבלות על פני עובדים אחרים בעלי כישורים דומים. מכל מקום, מגמות שניכרו בפסיקה ביטאו כניסה של חשיבה מערכתית בעלת היבטים קולקטיביים, שלא היה להן ביטוי שיטתי עד כה במשפט.⁴⁰⁶ על-פי סעיף 9 לחוק השוויון, מעסיק שאין בקרב עובדיו ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות "יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות". הוראה זו ייחודית בחקיקה הישראלית משום שהיא מטילה גם על מעסיקים פרטיים (שמעסיקים 25 עובדים ומעלה) ולא רק על גופים ציבוריים, חובה לקדם העסקת אנשים עם מוגבלות. לאחר תיקון החוק הובהר שמדובר בחובה ולא בהנחיה, אך אין התוויה של יעדים למעסיק. הסעיף המלא מבהיר כי הכלל משמש לא רק בקבלה לעבודה, אלא גם בקידום בעבודה, וכאמור הוא הורחב בפסיקה גם לסוגיית פיטורין. זאת, על-מנת להבטיח שאנשים עם מוגבלות לא יישארו במשרות כניסה זוטות בלבד, אלא יקודמו גם לתפקידי ניהול למשל. במילים אחרות, הרציונל הקפיטליסטי לכאורה מאפשר גמישות מתוך ראייה עתידית. הגיון זה מיוסד, בין השאר, על הנחה לפיה חלק מהמניעה של אוכלוסייה זו להשתלב נובע מדעה קדומה ולא מתפוקה מופחתת. לכן, מוקצים משאבים לא רק בשלב הכניסה למשרה בשוק הקפיטליסטי אלא גם לטובת עידוד ההצלחה בתפקיד, כמו התאמות ונגישות. גם הייצוג ההולם הינו ביטוי לעיקרון שעל-פיו אין די בזכויות בעלות אופי שלילי, האוסרות הפליה או פגיעה בזכויות, אלא יש צורך במנגנונים חיוביים שיאפשרו את מימושו, והוא מבטא את הרעיון שאי אפשר להתעלם מן השוני.⁴⁰⁶

רובד נוסף מצוי בסעיפים אשר מסמיכים את השר להתקין תקנות בכל הנוגע ליישום החוק, לרבות במסגרות הנטולות יחסי עובד-מעסיק. הסעיפים מטילים על השר ליזום, לפתח ולהכין תוכניות בקשר לתעסוקה ולשיקום, וכן להקים מערך אבחון. בהקשר זה הדגיש נשיא בתי הדין לעבודה לשעבר, השופט אדלר, כי: "סעיף 16 לחוק מורה לשר... ליזום, לפתח ולהכין תוכניות בדבר תעסוקה ושיקום אנשים עם מוגבלות, תוך העדפת שילובם במקומות עבודה רגילים".⁴⁰⁷

⁴⁰³ שם.

⁴⁰⁴ ראובג"צ 6069/10 רמי מחמלי – שירות בתי הסוהר (2014.5.8).

⁴⁰⁵ ראו עינת אלבין ושגית מור, ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בישראל, עבודה, חברה ומשפט, טו (2018).

⁴⁰⁶ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>.

⁴⁰⁷ הנשיא אדלר, עע (ארצי) 670/06 יעקב רוט נ' רם מבנים בע"מ, פסקה 12. כן מורה הסעיף לשר "להקים מערך של אבחון תעסוקתי ומערך מקצועי מתאים להבטחת שילובם של אנשים עם מוגבלות במעגל העבודה" וליתן ייעוץ והדרכה מקצועיים למעבידים ולעובדים בעניין שילובם של אנשים

8.1.3.1. ייצוג הולם

מצב התעסוקה של אנשים עם מוגבלות הצדיק שינויי חקיקה, לרבות חקיקה של חוק שוויון הכולל התייחסות מפורשת לסוגיה זו. ניתן לטעון שהגישה המסורתית כלפי ייצוג הולם, כפי שהוחלה על אוכלוסיות מודרות אחרות, ניכרת ביישומה של כלל הייצוג ההולם לאנשים עם מוגבלות, והיא מתבקשת לאור האתגר בתחום התעסוקה.

בנוסף לסטיגמה המשפיעה על יכולת ההשתלבות קיימת בעיית נגישות. ראשית, יש חסך מקצועי וקושי בנגישות אל השכלה והכשרה הנדרשת בשוק הקפיטליסטי. התכנים הניתנים בבתי הספר לחינוך מיוחד אינם מספקים מול דרישות השוק, ובכך למעשה יוצרים הסללה גם מבחינה תעסוקתית. בנוסף, קיימת בעיית של נגישות פיסית היות שלומדים במוסדות להשכלה הגבוהה, קורסי הכשרה והשתלמויות מקצועיות אינם בהכרח נגישים.

מכאן נולד הצורך ליישום עקרון העדפה מתקנת. תחילה הוחל הסדר משפטי מפוצל, המבחין בין כלל המעסיקים (המגזר הפרטי ומי שלא חל עליו חוק שירות המדינה) לבין המדינה (ומי שחל עליו חוק שירות המדינה). סעיף 9 לחוק השוויון הסמך את השר הממונה לקבוע הוראות משלימות שעניינן סוג המוגבלות או חומרתן של אנשים שיש להעסיק או לקדם בעבודה, חובת דיווח של מעסיק על ביצוע פעולות לפי החוק וקביעת סייגים לחובותיו, ונוצרו פרוצדורות להעדפה מתקנת.

מחד חובת הייצוג ההולם נוגדת את הרעיון הבסיסי של השוק הקפיטליסטי שלפיו כל אדם צריך להתמודד מול מתחריו, ומי שיספק תוצרת מרובה יותר יזכה במשרה. מאידך מאחר שסיבה מרכזית לאפליית אנשים עם מוגבלות בתעסוקה קשור בסטריאוטיפים והנחות מוקדמות, יש הסבורים כי ייצוג הולם מבטא את הרעיון הקפיטליסטי ומנטרל סטיגמות המונעות מעובדים בעלי יכולת להביא את הישגיהם אל מול המתחרים לכדי מימוש. אותן הסטיגמות מיוסדות על ההנחה שאנשים עם מוגבלות אינם בעלי יכולות, וכן שיהיו נטל ולא יתרמו ככל אדם בהיותם נעדרי מסוגלות, אינם בעלי ההכשרה המתאימה או הסגולות האישיותיות המתאימות. היעדר תפיסה רחבה של התאמות המאפשרות לאדם לבצע את עבודתו בצורה הטובה ביותר משפיעה על תיוגו כמי שחסר את היכולות והכישורים.

התוצאה היא שהמבנה החברתי והפסיכולוגי מוביל לקבלת החלטות מוטות אצל מעסיקים. זאת ועוד, על מנת לנטרל את מחיר ההסללה שהיא גם תוצאת לוואי של סטיגמה, ראוי לאפשר שילוב בהתאם לכלל הייצוג ההולם.

יצוין, כי דוחות שבחנו את השינויים הראו בעקביות, כי לא חלה עליה בשיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה בעקבות שינויי החקיקה, ונדמה היה שקיימת הסכמה רחבה לכך שנדרש אמצעי דרסטי יותר מאשר מנגנון הייצוג ההולם שבחוק. מסיבה זו קרא מבקר המדינה לשר הכלכלה ליזום תקנות שתבססנה חובת דיווח בקרב הגופים שאינם כפופים להוראת סעיף 15 א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ותקרבנה את החובות החלות עליהם לאלה החלות על יחידות הממשל שכן כפופות, ואכן השינוי מומש בתיקוני חקיקה שנעשו לאחר מכן.⁴⁰⁸

בשנת 2014 נחתם צו הרחבה לעידוד ולהגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות- 2014 (לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957). הצו מחיל על המגזר הפרטי כולו את הוראות ההסכם הקיבוצי שנחתם בין ההסתדרות לבין נשיאות הארגונים העסקיים. מטרתו לממש את ייצוגם ההולם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, על ידי קביעת חובת העסקתם של עובדים עם מוגבלות גם על המגזר הפרטי בשיעור שנקבע בצו, וחל בשיעור זה על המעסיקים מאה עובדים או יותר. בשנת 2016 הותקן תיקון 15 לחוק השוויון הקובע כי גוף ציבורי המעסיק מאה עובדים לפחות, יהיה מחויב בייצוג של אנשים עם

עם מוגבלות במעגל העבודה. כיום, פועל במשרד הרווחה והשירותים החברתיים האגף לשיקום, אשר בין מטרותיו לעזור למשתקמים להשתלב במעגל העבודה, לשפר את איכות חייהם והדימוי העצמי שלהם ולספק להם תעסוקה שבצידה הכנסה. זאת, נוסף על גופים אחרים המפעילים שירותי שיקום, כמו אגף השיקום במשרד הביטחון, אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי ועוד. האגף לשיקום אמון על פיתוח רשת של מסגרות תעסוקתיות שונות, לרבות מפעלים מוגנים. במפעלים מוגנים, מועסקים אנשים עם מוגבלות בלבד, בעבודות יזומות אשר מתוקצבות על ידי הממשלה, כאשר העבודה היא בדרך כלל פשוטה ומונוטונית, והשכר עומד בהם לעיתים על עשרות בודדות עד מאות בודדות של שקלים בחודש.⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ רותם שמחי, אפליית מועמדים עם מוגבלות בקבלה לעבודה- מחקר היענות, חיבור שהוגש כעבודת גמר לקראת התואר "מוסמך אוניברסיטה" באוניברסיטת תל-אביב, 2018, 13. ראו פרסום ב: <http://info2011.szold.org.il/PDF-Articles/pdf.105873/עבודות-תל-אביב>

מוגבלות משמעותית בשיעור של 5% לפחות מקרב עובדיו. גוף ציבורי שלא יעמוד ביעד יחויב להכין באותה שנה תכנית שנתית לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, כדוגמת ייעוד משרות ואיושן.⁴⁰⁹

8.1.3.2. איסור הפליה וחובת ההתאמות

על המעסיק מוטלת חובה אקטיבית לייצר את סביבת העבודה המותאמת לעובד, והדבר קיבל ביטוי גם בפסיקה. כך למשל, בעניינו של עובד עם מוגבלות פסק ביהמ"ש כי "החידוש המרכזי באיסור האפליה מצוי בחובה האקטיבית ליצור במקום העבודה תנאים שיאפשרו את העסקתם של אנשים עם מוגבלות וזאת בין היתר, על ידי התאמת מקום העבודה, הציוד, שינוי בדרישות התפקיד, הגמשת שעות העבודה, שיבוץ בתפקיד חלופי, יצירת משרה חדשה ואף חריגה מנוהלי העבודה".⁴¹⁰

בעניינה של עובדת עם מוגבלות נקבע כי "לא רק שהמעסיק לא פעל באופן אקטיבי לעזור לעובדת ולכוון אותה להבאת המסמכים כדי שתוכל להכיר במוגבלותה, אלא הוא גם לא ביצע התאמות הנדרשות ממנו כנגזרת של החובה החלה על מעסיק בהעסקה של אדם בעל מוגבלות".⁴¹¹ במקרים אלה ורבים כמותם הפסיקה מצאה לנכון להטיל חובות אקטיביות על המעסיק, אבל יותר מכך היא יצאה בצורה נחרצת מול אפליה. יש להניח שנחרצות זו הצליחה כי התיישבה עם ההיגיון של השוק הקפיטליסטי שכן אפליה מונעת בעל כורחם את ניצול תפוקתם. כלומר, קרוב לוודאי ששיעורי ההצלחה של חקיקה שעולה בקנה אחד עם צרכי השוק גבוהים לעין ערוך מאותם דברי חקיקה והצעות חוק הסותרים את יעדי השוק.

יצוין, כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות פרסמה בנובמבר 2018 כי אושרו בכנסת תקנות "פטור בשל נטל כלכלי כבד מדי", וזאת לאחר תהליך ארוך של היועצות ודיונים. מטרת התקנות לקדם הנגשה של עסקים קטנים ובינוניים תוך התחשבות ביכולת הכלכלית של העסק. לכן, נוצר צורך לקבוע אילו עסקים פטורים מהנגשות מסוימות מכיוון שעלותן גבוהה מיכולתם הכלכלית, מבלי להשאיר זאת להחלטת בעלי העסק.⁴¹²

גישה ביקורתית תצביע על כך שמעסיקים, כחלק מקבוצת הרוב בחברה, בנו את שוק העבודה בדמותם, היא דמותו של הרוב שאינו עם מוגבלות. לפיכך נהנו לאורך ההיסטוריה מתהליכי הבניה חברתית שאיפשרו את התפתחותם, תוך הדרה ומניעת אזרחות שוויונית ופעילה. מכאן נגזרת המחויבות לקחת חלק בתהליכי התיקון של הפרקטיקות החברתיות, ואחריותם היא ביטוי לאחריות זו, ולכן, חקיקה זו מתבקשת ומוצדקת.⁴¹³

טבעי הוא שכללי איסור ההפליה וחובת ההתאמות מעבירים את הנטל אל כתפי המעסיק כדי לייצב את כולם על נקודת זינוק שווה, ומתוך תפיסה שהמעסיקים הם העומדים בשער הכניסה אל עולם התעסוקה והפרנסה. מנקודת מבט ליברלית, כפיית סטנדרטים של שוויון על מעסיקים במחיר פגיעה בחירותם מוצדקת בשל הערך הגבוה המיוחס לתעסוקה ובמיוחד לשוויון בתעסוקה. גם מנקודת מבט קפיטליסטית יש בכללים הללו היגיון, שכן ראוי שאדם עם יכולת ותפוקה גבוהה לא יפגע כתוצאה מהפליה או בעיית התאמה שעשויה להיפתר ללא נזק כלכלי כבד מדי שיוטל על מעסיק. מעבר לכך, ההתערבות מוצדקת לאור איהשוויון הקיים ביחסי כוחות בין עובד למעסיק. ככל שהתרחבה עם השנים תחולתן של זכויות היסוד בתחום הפרטי, התבססה התערבות מדינתית בדמות חוקי איהפליה כדי לתקן כשל תפיסתי, שמבוסס על עמדות שגויות

⁴⁰⁹ רותם שמחי, אפליית מועמדים עם מוגבלות בקבלה לעבודה - מחקר היענות, חיבור שהוגש כעבודת גמר לקראת התואר "מוסמך אוניברסיטה" באוניברסיטת תל-אביב, 2018, 13. ראו פרסום ב: <http://info2011.szold.org.il/PDF-Articles/pdf.105873/עבודות/תל-אביב/030.01.17>. ראו פרסום ב:

⁴¹⁰ סע"ש (בית דין אזורי לעבודה באר שבע) 44108-03-15 פלוגי נ' קופולק (1949) בע"מ 030.01.17. ראו פרסום ב: <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A1%D7%A2-%D7%A9-44108-03-15-%D7%95%D7%90%D7%97#.X4AFWItuY2x>

⁴¹¹ סע"ש 31606-03-16 הדס פישמן - חברת מוסדות חינוך ותרבות בנשר מיסודה של הסוה"י לא"י (2019). ראו גם פיצוי חריג בגובה 85 אלף שקל לעובדת עם מוגבלות, מגזין מעסיקולוג 26.05.2019. ראו פרסום גם ב:

<https://www.maasikolog.co.il/פיטורי-עובד-עם-מוגבלות/>

⁴¹² מערכת אלביק, אושרו בכנסת תקנות "פטור בשל נטל כלכלי כבד מדי" להנגשה עבור בתי עסק קטנים מי שעומד במבחן הכלכלי שנקבע יהיה זכאי לפטור מהנגשה מסוימת למשך שלוש שנים ובמקומה יהיה חייב בהנגשה חלופית, 23.11.18. ראו פרסום ב: <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=11623&lang=HEB/>. יש להניח, כי בשוק הפרטי היו כמובן מתנגדים למהלך זה. ראו הדס מגן, עו"ד פניברג: "חוק שוויון זכויות לאנשים מוגבלים - פופוליסטי ולא ניתן לחיות איתו", גלובס 14.04.1998. ראו פרסום ב:

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=140108>. לפי התקנות, העומד במבחן הכלכלי שנקבע זכאי לפטור מהנגשה מסוימת למשך שלוש שנים, ובמקומה יהיה חייב בהנגשה חלופית. כך לדוגמה, עסק שהמחזור הכלכלי שלו נמוך מ 1.1 מיליון ₪ לשנה יהיה פטור מביצוע התאמות נגישות יקרות כמו מעלית. גם במידה ועסק פטור, עדיין מחובתו לדאוג ליתר התאמות הנגישות (כדוגמת שילוט וכו'), וכן לספק התאמה חלופית כנדרש. בעל עסק יוכל לבחון בעצמו האם עומד בדרישות הפטור ואם זכאי לפטור שיעמוד בתוקף למשך תקופה של שלוש שנים. התקנות מבהירות לגבי מעסיק שהמחזור הכספי שלו גבוה יותר מזה שנקבע, מחויב בהנגשה מלאה

⁴¹³ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה - מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

וגורם להדרת קבוצות מוחלשות, וגורמת בכך נזק גם להם וגם לחברה. לכן, השוויון "אינו רק מטרה מוסרית ראויה בפני עצמה, אלא גם מטרה מכשירנית חברתית של הרחבת מעגל הקבוצות היצרניות".⁴¹⁴

סוגיית ההתאמות מחדדת את מחויבות המעסיק אף יותר מסוגיית איההפליה שכן מדובר במחיר כלכלי המוטל עליו. על-אף הציפייה שלא להפלות, אין לתלות את הציפייה רק במעסיק הפועל פעמים רבות במסגרת קפיטליסטית קשה, ועל המדינה להיות מעורבת, וכדי שזו תפעל, עליה לזכות בתמיכה חברתית רחבה, הנוגדת לעיתים את ההיגיון הקפיטליסטי.⁴¹⁵

לפי הגישה הביקורתית המדינה אחראית למימוש הזכויות באורח שוויוני, ועליה להבטיח תנאים נאותים להתפתחות פרטים בחברה, ואף לתקן עוולות שנגרמו בעבר לפרטים תוך קידום שינויי-עומק מבניים.⁴¹⁶ אמנם קיימות גישות לפיהן מקומם השולי של אנשים עם מוגבלות בחברה אינו תוצאה של הפליה, אלא של הבחנה מותרת, המבוססת על שוני ממשי, והיא אינה מכירה בתפקיד החברה ביצירת המוגבלות. לגישה זו המדינה תיטול אחריות רק כאשר מדובר במוגבלות שנוצרה עקב פעילות הקשורה למדינה או לאינטרסים שהמדינה מבקשת לקדם כמו למשל כלפי אנשים שנפגעו במסגרת שירות ביטחון. מעבר לכך, גישות אחרות עשויות להצביע על בעייתיות ההתערבות אל מול כוחות השוק מטעמים כלכליים גרידא. לפיכך, האיזון הראוי בין התערבות חקיקתית לכשלי שוק שנוצרים בעקבות הפליה וסטיגמות הכרחי, ודורש בדיקה מתמדת.⁴¹⁷ מכל מקום, חוק השוויון יוצר מסגרת חוקית לכך שכל אדם יזכה לנטילת האחריות כלפיו מצד המדינה.⁴¹⁸

בהקשר של אפליה נגד אנשים עם מוגבלות ישנם סוגים שונים של סטיגמות שעלולות לדבוק בהם ולגרום להם קושי בקבלה לעבודה ולפגום בהתקדמותם המקצועית. סוג אחד נוגע לעצם היותם שונים או חריגים בדומה לאפליה בתעסוקה (ובכלל) שחוות אוכלוסיות חריגות אחרות, כמו למשל קבוצת הלהט"בים שאינה נחשבת נחותה מבחינת תפוקה אך עדיין משלמת מחיר בתעסוקה מעצם היותה קבוצה חריגה.⁴¹⁹ סוג אחר של אפליה מתקשר במישור אל סוגיית התפוקה בהקשר תעסוקתי, כלומר היותם כלולים בקבוצה שנחשבת כבעלת מסוגלות מופחתת, מחילה על האדם הפרטי את התווית כי מסוגלותו מופחתת. בדומה לאוכלוסיית הנשים, שנחשבת נחותה מבחינת תפוקה. הנתונים מצביעים על כך שבשל הדעות הקדומות הנוגעות בעיקר לתפוקת נשים (בשל ההנחה שהן עסוקות בהקמת המשפחה ובגידול ילדים), קיים קושי להשתלב בשוק הקפיטליסטי למרות היכולות האישיות הגבוהות, ומי שמצליחה התגמול מופחת בהשוואה לחלופה הגברית. במילים אחרות, קיימת אפליה מובהקת כלפי אוכלוסיית הנשים, לעיתים אפילו באופן בלתי מודע.⁴²⁰ מן הטעמים הללו אפליה כלפי אנשים עם מוגבלות בהקשר של תפוקה מתקשרת הדוקות לדעות קדומות, ודורש בראש ובראשונה שינוי תפיסתי ביחס לאוכלוסייה זו. יכול והעדכון לקביעת מעמדם של עובדים נדרש לכלל העובדים אבל אצל אוכלוסייה מוחלשת המשמעות מובלטת, וכתוצאה מכך יש מחיר כלכלי וחברתי שאוכלוסיות אלו, בפרט אנשים עם מוגבלות, משלמות.

חובת ההתאמות מוצדקת נוכח חסמים תפיסתיים הפועלים כאשר ניתן להעסיק אדם מסוים אף ללא התאמות אך לא התקבל, לא קודם או פוטר בשל דעה קדומה או הנחה שגויה ביחס ליכולותיו. לעיתים אנשים עם מוגבלות נתפסים כחסרי יכולות פיזיות או אינטלקטואליות ולכן כבלתי-כשירים לתפקידים או למשרות גם כאשר ברשותם הכישורים הנדרשים, והם לעיתים נתפסים כזקוקים לטיפול, להגנה ולהשגחה. כלומר גם במקרים שבהם אין צורך בשינוי מבני, עמדות קדומות בלתי מבוססות מונעות מעסיקים מלקבלם. חובת ההתאמות מאיינת במידה מסוימת את ההבחנה בין הבאים בשערי השוק

⁴¹⁴ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴¹⁵ שם.

⁴¹⁶ שם.

⁴¹⁷ דוגמא לאמצעי מאזן היא העובדה שכלל איסור ההפליה קובע כי אין זו הפליה אם המועמד לתפקיד או לקידום או לפיטורים אינו כשיר לתפקיד, אך אופן יישומו פועל לרעת אנשים עם מוגבלות. יצירת כללים ייחודיים עבורם, כמו כלל הכשירות למשל עשויה אמנם לקדם תעסוקה, השתתפות והכללה אך כאשר תפקידו של הכלל לסייג את הוראת איההפליה ולהגביל את היקף התחולה, עלול לגרום נזק, וכדאי לוודא שהפעלתו איננה גורמת לכך שהמצב הנוכחי יונצח.

⁴¹⁸ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴¹⁹ חנה קופפר, דוח מסכם: תחושות וחוויות אפליה של מועסקים מקהילת הלהט"ב בשוק העבודה בישראל (2015). ראו פרסום ב: <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/Lahatab2015.pdf>

⁴²⁰ שרון רבין מרגליות, שלושה דורות של אפליה תעסוקתית: הישגים ומוגבלות של המאבק לקידום שוויון תעסוקתי, עבודה, חברה ומשפט טו (2018). ראו פרסום ב: <https://www.nevo.co.il/books/mishpat-havoda-15-007.pdf>

הקפיטליסטי כי היא מבליטה את הפער הטכני שניתן לפתרון, ובטווח הרחוק בזכות ההשתלבות יתברר שדעות קדומות כלפי האוכלוסייה הזו היו שגויות.

בהקשר זה יש לשים לב, כי הגדרת "אדם עם מוגבלות" בחוק נותרה פתוחה והיא עלולה לתחום את מעגל הנהנים מן החוק ולכלול ביניהם בעיקר אנשים עם לקויות נראות לעין או לקויות שנתפסות כ"חמורות". אנשים שדרגת מוגבלותם נחשבת "קלה" עלולים לעמוד בפני ציפייה שלפיה עליהם להתאים את עצמם לתנאי השוק, גם אם אינם סובלים פחות מן הסטיגמה הכרוכה במוגבלות, וגם אם יש להם צורך בהתאמות ייחודיות.⁴²¹

8.1.4. בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה קפיטליסטית ומדד תפוקה

שאלת נטל ההוכחה לפי חוק השוויון מציבה עובד עם מוגבלות בעמדת נחיתות לעומת עובדים הטוענים להפליה מסיבות אחרות, שעליהם חלות הוראותיו של **חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988**, שכן הנטל להוכיח את כשירותו של עובד עם מוגבלות לתפקיד מוטל על העובד עצמו.⁴²²

בד בבד עם המעבר משוק עבודה שבו החסמים גלויים ומוצהרים לשוק שבו מעסיקים ממשיכים לקטלג ולהדיר, התחזק הטיעון לפיו אפליה תעסוקתית באה לידי ביטוי גם בהקשר לא מודע. נטען שזהו החסם המשמעותי יותר לשילוב אפקטיבי של קבוצות כגון נשים בשוק הקפיטליסטי. כלומר, מדובר בתהליך קוגניטיבי אוטומטי, שבו יש הפחתת הערכה של יכולות, אך ורק בגלל השתייכות לקבוצה מסוימת.⁴²³ למתבונן מהצד החסמים אינם בהכרח נראים ובחינת עומק פרטנית עשויה ללמד שדרישה תמימה, כמו פרקטיקה מסוימת לגיוס עובדים (פוסט דוקטורט בחו"ל כתנאי למשרה אקדמית), הינה מכשול למועמד בעלי מאפיינים דמוגרפיים שונים. בתי המשפט עדיין אינם ערוכים להתמודד עם ביטויי אפליה אלו.⁴²⁴

יצוין, כי אפליה זו סותרת את ההיגיון הקפיטליסטי, משום שעובד הראוי למשרה מסוימת מוחלף בעובד בעל תפוקה נמוכה יותר, ולכן על הגישה הקפיטליסטית לתמוך בחוקים ובמנגנונים המונעים זאת. במילים אחרות, דעות קדומות כלפי אנשים עם מוגבלות בהקשר התעסוקתי נגזרות במישרין מהיבטים של תפוקה, ולכן פעולות חקיקה שמסייעות במניעת ההפצה של דעות אלה בהכרח תורמות ומתיישבות עם ההיגיון הקפיטליסטי.

הפעלה ויישום של סעיף ההתאמות כרוכים בשאלת ההתאמה הראויה ובשאלת נטל ההתאמות. שאלות אלה מחויבות כדי שהחוק והתקנות יאומצו ויתקיימו על ידי מעסיקים בשוק קפיטליסטי, שבו כל הוצאה של מעסיק ממצמצמת את סיכויי מול המתחרים. יש לציין, כי רעיון ההתאמות ויישומו תואם את התפיסה הביקורתית למוגבלות, אך ההתאמה לפי לשון החוק מתוארת כנדרשת "מחמת צרכיו המיוחדים" של האדם, ולא בשל האופן המדיר שבו עוצבו הסביבה והנורמות של מקום העבודה. חשוב להדגיש כי נוסח זה משקף את הגישה המיושנת למוגבלות, אשר אינה מאתגרת את הנורמה הסמויה, אלא רואה מוגבלות כייחודית לאדם וכוונת משונו שטבוע בו, וממילא מסירה מן החברה שסביבו את האחריות.⁴²⁵

שאלת ההתאמות חשובה בהקשר של תפוקה. פעמים רבות התפוקה המופחתת נובעת ישירות מכך שהמשרה אינה מותאמת לאדם. במידה ונעשות ההתאמות הנדרשות התפוקה עולה, ומעמד העובד משתנה. כאשר העבודה אינה מותאמת בצורה המיטבית התפקוד נפגע, כך שהשוק גם יוצא נפסד. מכאן עולה החשיבות של מעורבות פעילה מצד המדינה והשתתפות במימון התאמות, וכן ביצירת מנגנון של ייעוץ להתאמות.⁴²⁶ כמו כן, מתבהר הצורך בשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי כמעסיק הגדול ביותר במשק וכגוף האמון על רגולציה ואכיפה, לבין פעילותם של ארגונים האוספים ידע מהשטח והמגזר הפרטי, שאל

⁴²¹ שגית מור, **שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה**, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴²² שם. יצוין, כי הפרשנות שלפיה היפוך נטל ההוכחה חל גם על סייג הכשירות אינה ברורה כמו ביחס לכלל הדרישות המהותיות. ⁴²³ ראו למשל את פסקהדין שניתן בעניין קאדי נגד רכבת ישראל מראה כי גם דרישות ניסיון מקדמיות אובייקטיביות לכאורה עשויות לכלול הטיית לארואיות. באותו מקרה נפלה הדרישה המקדמית של שירות צבאי במסגרת הדיון בס' 2 (ג) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, המקביל לכלל הדרישות המהותיות. אופן הדיון בסוגיה מצביע על כך כי ההוראה העוסקת ב"דרישות המהותיות של התפקיד" כוללת דרישות מקדמיות, ולכן סוגיית הכשירות חופפת או נבלעת בתוכה, וכן שיש חשיבות לדרישת ה"מהותיות", שהרי היא משמשת אמות מידה מהותית ומאפשרת חקירה **מעמיקה של הגדרת התפקיד**. הנטל ההוכחה משתנה בין שני הכללים. <http://www.nevo.co.il/books> כתבי עת/משפט העבודה/כרך טו/mishpat-havoda-15-007.pdf <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf> ניתן לפרש את סוגיית הכשירות כשאלה מקדמית המצויה מחוץ לתחולתה של ההוראה בדבר היפוך נטל ההוכחה.

⁴²⁴ שרון רבין מרגליות, **שלושה דורות של אפליה תעסוקתית: הישגים ומוגבלות של המאבק לקידום שוויון תעסוקתי**, עבודה, חברה ומשפט טו (2018). ראו פרסום ב: <https://www.nevo.co.il/books> כתבי עת/משפט העבודה/כרך טו/mishpat-havoda-15-007.pdf

⁴²⁵ שגית מור, **שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה**, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴²⁶ שגית מור, **שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה**, עיוני משפט לה, 148 (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

שורותיו מצטרפים אנשים עם מוגבלות.⁴²⁷ כלומר, חובת ההתאמות אינה מוחלטת, וקיים איזון בין צרכי המעסיק ושיפור בתפוקה כתוצאה ממתן ההתאמות אל מול ההתאמות הנדרשות, ומהי חובת המדינה בהקשר זה.⁴²⁸

כלומר, שלב ההתאמות הינו שלב חיוני בהיותו השלב הטרנספורמטיבי שבזכותו אדם שנחזה כבלתי-מתאים לתפקיד נעשה מתאים, ואילו מקום העבודה ודרישות התפקיד, שנתפסו כנתונים וכמובנים מאליהם, מוטלים בספק.⁴²⁹ איהתייחסות מספקת לחובת ההתאמות מובילה לשימור והנצחה של דרך החשיבה הנוכחית, השבויה בתפיסות של שוני אינהרנטי, פתולוגיה רפואית ותיקון הפרט.⁴³⁰ המשגת מארג החסמים המבניים הניצבים בפני אנשים עם מוגבלות, ובפרט בכל הקשור להיעדר התאמות, מאפשרת לשרטט תשתית לפיתוח מסגרת מקיפה לשינוי בעידן הניאו-ליברליזם המתאפיינת בצמצום הדאגה לגורל אוכלוסיות מוחלשות.

8.2. תקנות שכר מינימום מותאם

8.2.1. רקע היסטורי

התקנות שהותקנו מכוח חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987 נועדו לקדם שילוב תעסוקתי, לאור התפיסה לפיה אנשים עם מוגבלות אינם מסוגלים לעבוד במלוא התפוקה של עובד ללא מוגבלות. מטרתן להוות תמריץ חיובי להעסקה בסביבת עבודה נורמטיבית, ולמנוע דחיקתם של עובדים אלה אל מחוץ לשוק התעסוקה, בין השאר אל מפעלים מוגנים. התקנות מתירות למעסיקים לשלם לעובדים שכר דיפרנציאלי שמשקף לכאורה את התפוקה ואת התרומה למקום העבודה.⁴³¹ בשוק הקפיטליסטי אנשים עם מוגבלות הצטיירו כאנשים המייצרים פחות ושימוש בשכר מינימום מותאם הוצדק בכך שאלמלא הפעלת המנגנון, מעסיקים היו נמנעים מגיוסם.

8.2.2. תיאור המסגרת המשפטית

אחת הדוגמאות הבולטות לחקיקה שנועדה ליצור איזון בין הרצון לשלב אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי לבין צרכי השוק הינה תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002. התקנות מסדירות יחסי עובד-מעסיק באופן שהעובד יחשב כעובד מן המניין ויהיה זכאי לכלל הזכויות על פי חוק, כאשר שכרו מהווה אחוז מסוים משכר המינימום.⁴³² על פי התקנות, הבסיס לקביעת השכר הוא תפוקת העובד, ויכולת העבודה נקבעת על סמך אבחון מקצועי שמתבצע ע"י נציג ממשד הכלכלה. כך, עובדים בעלי יכולת עבודה מופחתת מועסקים בשוק הקפיטליסטי ואינם מודרים בשל יכולת תפוקה נמוכה, אשר הופכת את העסקתם לבלתי כדאית למעסיק. יש שטוענים כי התקנות מקדמות הכללה של אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה בזכות הכדאיות למעסיק.⁴³³ יצוין, כי הסדר זה איננו חל במפעלים מוגנים.⁴³⁴

8.2.3. בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית

כיום בישראל קיים מנגנון המאפשר לאנשים עם מוגבלות, שהם בעלי יכולת עבודה מופחתת בתפקיד שהם מבצעים או אמורים לבצע במקום העבודה, להגיש בקשה למשרד הרווחה לקביעת שכר עבודה המותאם ליכולתם. עובד, מיופה כוח או אפטרופוס רשאי להגיש בקשה לקביעת השכר מתוקף התקנות. מאבחנות מוסמכות מטעם משרד הרווחה מבצעות אבחון

⁴²⁷ חנה קופפר, דוח מסכם: תחושות וחוויות אפליה של מועסקים מקהילת הלהט"ב בשוק העבודה בישראל (2015). ראו פרסום ב: <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/Lahatab2015.pdf>

⁴²⁸ ראו תת פרק 6.4.1. כמו כן, ראו ע"ע 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נגד מיכאל חנשוילי. ראו פרסום ב: <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A1%D7%A2-%D7%A9-44108-03-15-%D7%95%D7%90%D7%97#.X4AFWituY2x>

⁴²⁹ במקרים רבים, אין מגיעים לשלב שקילות ההתאמות, ונקבעת חוסר התאמה לתפקיד. ראו למשל: Bradley A. Areheart, When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma, 83 Indiana Law Journal 181 (2008) 232.

⁴³⁰ מור 139. קיימת בעיה שורשית בפסיקה שמעצבת ומנציחה את הפרקטיקה בתעסוקה. לעיתים ההתאמה העיקרית שנשקלת עבור אדם עם מוגבלות היא העברה לתפקיד חלופי. סוג התאמה זה ראוי בחלק מן המקרים, אך עלול להוות מפלט קל גם כשניתן להתאים את סביבת העבודה או את הגדרת התפקיד. ניכר כי בעת איתור עבודה חלופית לא נשקלת התאמתו של התפקיד המוצע, אלא רק נבדקת התאמתו של האדם לתפקיד הנתון. זכויות כלכליות 849.

⁴³¹ מיכל אלפסי-הנלי, שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, מודלים היסטוריים, נקודות מפנה, מגמות ונתונים, מחקר וכלכלה משרד הכלכלה (2015), 10. ראו פרסום גם ב: <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X12975.pdf>

⁴³² רוגית נדיב, עובדים עם מוגבלות שפנו להתאמת שכר: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים, משרד התמ"ת (2006). ראו פרסום גם ב: <http://economy.gov.il/Research/Documents/mugbalim.pdf>

⁴³³ תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב – 2002. ראו פרסום גם ב: <http://www.kidumpro.co.il/html5/Web/1143/TakanotScharMin.pdf>. מבלי להתעלם מהבעייתיות בתקנות עצמן, החלתן על מועסקים במפעלים מוגנים היתה מקנה להם זכויות סוציאליות כמו ימי מחלה או חופשה, ובכך מביאה לשיפור בתנאי העסקתם לעומת המצב הנוכחי. "עובד עם מוגבלות" - עובד שהוא בעל מגבלה גופנית, נפשית או שכלית שהוא אדם עם מוגבלות כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998, אשר מועסק או מיועד להיות מועסק במקום עבודה שאינו מפעל מוגן שהואוצר משתתף בתקציבו;

במקום העבודה, אשר בעקבותיו נקבעת היכולת בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות בתפקיד דומה. הערכת יכולת העבודה שנקבעת מתורגמת לדרגת שכר כקבוע בתקנות, ותקפה לתפקיד שנצפה באבחון ושאותו ימלא העובד במקום העבודה.⁴³⁵

יתכן, שהחרגה משכר מינימום מחוץ לתעסוקה מוגנת עשויה לקדם אפשרויות תעסוקתיות, בעוד שהחרגה משכר מינימום בתוך מפעל מוגן עלולה להוות כלי לניצול ולהעסקה ממושכת שלא מאפשרת קידום והתפתחות מקצועית. זאת, משום שעובד המשתלב בעבודה בשוק הקפיטליסטי יוכל אולי להוכיח למעסיקו שביכולתו לתרום ולדרוש בשל כך בבוא היום את שכרו המלא או לעבור למתחרה בעוד שבמפעל מוגן אין אפשרות כזו.

להחרגה משכר מינימום משמעות נוספת. אף שחקיקה ייחודית עלולה לגרום לתיוג של אוכלוסייה מסוימת, ובכך לגרום להדרה, לאפליה, לשימור פער ולפגיעה בזכויות, יש הסבורים כי התקנות מוצדקות וחיוניות שאלמלא יופעלו לא יחול שינוי במצב התעסוקתי. לכן, יש לקוות, שמדובר במצב זמני, וכי כעבור זמן, ומתוך היכרות ישירה עם אוכלוסייה זו תוך כדי תעסוקה משותפת, יתמעטו הסטיגמות, השילוב יהפוך להיות מלא והתנאים המלאים יינתנו לכל.

יוצא אפוא, שבטווח הקצר תקנות אלו תורמות, ככל הנראה, לשיפור המצב התעסוקתי ומובילות מעסיקים לגייס אל שורותיהם אנשים עם מוגבלות. זה נכון במיוחד בתקופות של קושי כלכלי, שבהן אוכלוסיות מוחלשות נדחקות אל מחוץ לשוק התעסוקה, כמו למשל בתקופה שהפרטה הפכה למדיניות ממשלתית.⁴³⁶

מאידך, התקנות יוצרות אפליה מובנית בין אנשים עם מוגבלות לכלל האוכלוסייה שהרי כידוע, שכרם החודשי של אנשים ללא מוגבלות לרוב אינו מושפע ממדידת תפוקה, ולעולם לא יפחת משכר המינימום, גם בתפוקה מועטת. לכן, אף שבטווח הקצר נראות התקנות כפתרון לאתגר התפוקה יש בהן בעייתיות רבה. זאת ועוד, עצם קיומה של החרגה משכר המינימום באמצעות התקנות יצרה לגיטימציה להחרגת שכרם של עובדים עם מוגבלות במגוון אפשרויות התעסוקה העומדות לפניהם, ולא רק במשרות בשוק התחרותי.

במדינות בהן בוטלה האפשרות להחרגה משכר המינימום, הדבר השפיע ישירות על תעסוקה של אנשים עם מוגבלות. לגורמים מסוימים בשוק הקפיטליסטי כבר לא "השתלם" להעסיקם, ובמדינות מסוימות החקיקה הובילה לשינויים פורצי דרך בתחום של תעסוקה מוגנת. ניו זילנד היא אחת המדינות הבולטות אשר נקטה צעדים משמעותיים לצמצום תעסוקה מוגנת באמצעות חקיקה. בעקבות מאבק ממושך, כבר בתחילת שנות ה-2000 בוטלה החקיקה שאפשרה למפעלים מוגנים לתגמל בשכר שהינו מתחת לשכר מינימום, ותוקן החוק העוסק בקידום תעסוקה של אנשים עם מוגבלות *Disabled Persons Employment Promotion Act*.⁴³⁷ כתוצאה מכך, נאלצו מפעלים להתאים את שכר העובדים לשכר מינימום או להפסיק את תכניות העבודה,⁴³⁸ ומספר המועסקים במסגרות מוגנות הצטמצם מיידית מ-6000 ל-1200.⁴³⁹ כחלופה הוצע לפעול באמצעות סובסידיות שכר, ולהגביר את השימוש בתמיכה תעסוקתית ובתוכניות הכשרה.⁴⁴⁰ יש להניח, שחלק מהמועסקים הופנו לשוק הקפיטליסטי, אחרים נאלצו לאתר מסגרת התואמת את יכולותיהם, והיו שכתוצאה מכך נותרו בבית.

גם בארה"ב חל שינוי בעקבות שינויי חקיקה באשר להחרגה משכר מינימום. בחודש יולי 2014 חתם הנשיא אובמה על תיקון לחוק המחייב תעסוקה בשכר מלא.⁴⁴¹ אובמה הצביע על התנגדותו לשימוש בתעסוקה מוגנת, והסתייע בשינוי שהוחל ביחס

⁴³⁵ ראו אתר משרד הרווחה: www.gov.il בקשה לקביעת שכר מינימום מותאם, לעובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת | זרוע העבודה (2008). ראו פרסום גם ב: דני גוטוויין, "מהפכה חוקתית" ל"הפיכת נגד": ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי, מעשי משפט (2008). https://law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Maasei_Mishpat/Volume_A/gutwein.pdf

⁴³⁷ Ruth Dyson, *Disabled people to receive equal employment rights*, 22.3.2007. Available at: <https://www.beehive.govt.nz/speech/disabled-people-receive-equal-employment-rights>

⁴³⁸ Laura C. Hoffman, *An Employment Opportunity or a Discrimination Dilemma?: Sheltered Workshops and the Employment of the Disabled*, 16 U. Pa. J.L. & Soc. Change (2013), 178-179. Available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=jasc>

⁴³⁹ Simon Collins, *Welfare to windfall for disabled*, 23.11.2007. Available at: https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10478000

⁴⁴⁰ *Challenging the Minimum Wage Exemption* (2016). Available at: <https://ihc.org.nz/hot-issues-april-2016>

⁴⁴¹ Michelle Diamant, *Obama Signs Law Limiting Sheltered Workshop Eligibility*, 22.07.2014. Available at: <https://www.disabilityscoop.com/2014/07/22/obama-law-limiting-sheltered/19538/>

להעלאת שכר מינימום עבור עובדי קבלן פדרליים, וכתוצאה מכך שונה המצב עבור צעירים עם מוגבלות המסיימים את המסגרת הלימודית שהרי היו זכאים לשכר מינימום.⁴⁴²

דוגמא נוספת ניתן למצא בעדכון שנעשה לחוק הקנדי, שלפיו מפעלים מוגנים חויבו בשכר מינימום למועסקים,⁴⁴³ והוחלט, כפועל ישיר מכך, שעד ה-1 לינואר 2019 יסגרו כל המפעלים המוגנים בקנדה, והממשל התחייב לממן תכניות מעבר לשוק הקפיטליסטי עבור המועסקים בהם.⁴⁴⁴

כלומר, קיימת זיקה מובהקת בין חיוב שמוטל לתשלום שכר מינימום לבין הכדאיות של שיתופי פעולה של גורמים עסקיים עם המפעלים המוגנים, ושל הפעלת המפעלים בכלל. כל עוד ניתן היה לחרוג מתגמול של שכר מינימום בין באמצעות התקנות ובין באמצעות ניצול במפעל מוגן שבו אפילו התקנות לרוב אינן מופעלות, בעיניים קפיטליסטיות יש לשילובים אלו הצדקה. לעומת זאת, כאשר המציאות מאותתת לגופים עסקיים על ירידה בכדאיות בראייה הקפיטליסטית המיידית היא עלולה להוביל להפסקת השיתוף.

8.2.4. בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה קפיטליסטית ומדד תפוקה

אין ספק שהתקנות נגישות להסדרת הסוגיה מתוך הגישה הקפיטליסטית ובמסגרת הנחות המוצא שלה. אלמלא תוקנו, יש להניח כי השוק הקפיטליסטי היה דוחה אנשים עם מוגבלות שתפוקתם אינה משרתת באופן מספק את השיטה. היו שטענו בצדק כי "עלול להיות מצב שאדם כן יכול לעבוד באופן מלא, אבל מעבידים ינצלו אותו ויאמרו לו שבגלל שהוא נכה הם חייבים לשלם לו פחות. השאלה היא, כיצד אנחנו לא יוצרים פה פתח שיוצר משכורת לאדם בריא ומשכורת לאדם נכה".⁴⁴⁵

אפשר לראות בתקנות גם אמצעי המאתגר את השיטה, שכן נסללת עבור רבים דרך למימוש כישוריהם. בעוד שבעבר הדרך אל השוק הקפיטליסטי היתה חסומה, האופן המלאכותי, ואולי אף פוגעני מבחינת התנאים, אפשר להם גישה לשוק הקפיטליסטי. עבור אחדים יכולת התמרון לפעול, להתקדם ולהשיג משרה התואמת את כישוריהם הוחזרה לידיהם.

פסקהדין בעניין מיכל-כל בי בע"מ מדגים את הקושי של השוק הקפיטליסטי לקבל את הגישה החברתית, שלפיה חלה חובה של החברה להתאים עצמה אל כולם. בהתייחסות ליכולת התפוקה של התובעת, אשה עם מוגבלות מוטורית חמורה, פסק בית הדין כי "התובעת עצמה העידה כי לא יכלה לעמוד בקצב העבודה של העובדים האחרים במחלקת הגרפיקה... בכך למעשה מאשרת התובעת את גרסת הנתבעים לפיהם לא יכלה התובעת למלא את התפקיד אותו ביצעו עובדי הגרפיקה האחרים... מכאן יוצא כי אבחנה בתנאי השכר אשר שולמו לתובעת בהשוואה לתנאי השכר אשר שולמו לעובדים אחרים במחלקת הגרפיקה, אליבא התובעת עצמה, היא אבחנה מטעמים עניינים ואיננה אבחנה הנעוצה במוגבלות ממנה סובלת התובעת". במילים אחרות, אף שבית הדין מכיר בקשר שבין המוגבלות לבין התפוקה הנמוכה, ובכך שהתפוקה הנמוכה משפיעה על גובה שכרה לא נמתח הקו בין המוגבלות לבין השכר.⁴⁴⁶

מכל מקום, סוגיית התפוקה מצויה "בתפר שבין התאמות, נטל כבד מדי, איכשירות והדרישות המהותיות של התפקיד". כך למשל, סעיף 4 לתקנות שכר מינימום מותאם קובע שהתקנות יחולו ב-"יכולת עבודה" של 20% עד 80% בלבד.⁴⁴⁷ ביכולת עבודה שמעל 80% יחויב המעסיק במתן שכר מלא, ככל הנראה מתוך הנחה שמתן ההתאמות יוביל ליכולת עבודה "רגילה" (כך לשון התקנות), ובכך תימנע פגיעה בשכרו. למעשה חובת ההתאמות נועדה להביא כל אדם בתפקוד שמעל 20% למימוש מקסימלי של יכולותיו. יצוין, כי לעיתים תפוקה מופחתת מחייבת התאמה כלכלית (קיימים סוגים שונים של התאמות שמעסיק יכול לייצר עבור עובדיו, לרבות התאמה כלכלית), והיא עלולה להטיל נטל כבד מדי על מעסיק, ויש פעמים שהיא נכנסת בגדר אי כשירות ולפיכך איסור ההפליה אינו חל. מעבר לכך, יש לבחון את הדרישות המהותיות של התפקיד בהתאם להוראות סעיף 8(ג) בחוק השוויון.

⁴⁴² Michelle Diamant, **Obama Signs Law Limiting Sheltered Workshop Eligibility**, The Premier Source for Developmental Disability News. 22.7.2014. Available at: <https://www.disabilitycoop.com/2014/07/22/obama-law-limiting-sheltered/19538/>

⁴⁴³ <https://www.ontario.ca/page/plan-fair-workplaces-and-better-jobs-bill-148>

⁴⁴⁴ Meagan Gillmore, **End of Ontario's sheltered workshops program drawing closer**, 3.1.2018. Available at: <http://rabble.ca/news/2018/01/end-ontarios-sheltered-workshops-program-drawing-closer>

⁴⁴⁵ אפרת קידר וגיוני גל, **תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם: ישראל כחקר מקרה**, ביטחון סוציאלי 102 (2017), 30. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf

⁴⁴⁶ בניגוד לפרשת דהקסטרו שבה המושג "התאמות" פורש באופן הכולל התאמה כלכלית, שעיברה ספיגת התפוקה הנמוכה של העובד.

⁴⁴⁷ ראו סעיף 4: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p222k11_023.htm

לאור התמורות בחקיקה ובפסיקה, בהדרגה מוסט מרכז הכובד מן המועמד, על יכולתיו, כישוריו ומגבלותיו, אל מאפייני התפקיד ומהותו. מעבר לכך, יש להכיר בגבול החמקמק שבין דרישות התפקיד לבין סוגיית ההתאמות, שכן אנשים עם מוגבלות הממלאים תפקיד ללא ההתאמות ייכשלו. לכן, יש לוודא שמקרים הנחזים כמקרים של אי-כשירות או של אי-עמידה בדרישות המהותיות של התפקיד אכן קשורים לכך, ולא נובעים מבעיית התאמות או הנגשות שהיא פתירה. גם מבחינת השוק הקפיטליסטי, מתן התאמות והענקת תנאים שמאפשרים מימוש היכולת תורמים לקידום כלכלי של האדם והשוק כולו.⁴⁴⁸

במובן זה התקנות מאפשרות איזון ומאפשרות מחד לייצר נטל סביר, ומאידך, מאפשרות קידום ומונעות ניצול. מימוש התקנות מעבר לשלב ההכשרה עשוי להיפסק שהרי ניתן לבצע בהם עדכון שוטף מכוח סעיף 8 לתקנות.⁴⁴⁹ תקנות אלו בשילוב עם התאמות נוספות כמו עיצוב דרישות התפקיד, הגמשת שעות העבודה, או התאמה כלכלית, שמשמעה הפחתת הדרישות ממנו ללא פגיעה בשכרו עשויות לשנות את המצב. בנוסף, קרוב לוודאי שחקיקה המחייבת מעסיקים לפעול לקידום ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות במקום העבודה, אפילו ב"מחיר" של העדפתם על פני אלו ללא מוגבלות,⁴⁵⁰ תוביל לשינוי המציאות התעסוקתית של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי. זאת ועוד, תקנות שכר מינימום מותאם המבטאות במקורן מודל רפואי המדגיש את המגבלה, כיום, לאור האפשרות לבצע עדכון שכר,⁴⁵¹ עשויות להצביע על שינוי מגמה אל עבר המודל החברתי שהרי מדובר במצב דינמי ולא לקות קבועה שאינה ניתנת לשיפור, והאחריות לשיפור ולהתאמה אינה מוטלת על האדם אלא על החברה שסביבו.

8.3. חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109) – "חוק לרון"

8.3.1. רקע היסטורי

אתגר התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות, והיחס שבין קצבאות, שכר, ומערכת התמריצים עמד פעמים רבות על סדר היום הציבורי. במרץ 2005 חלה נקודת מפנה בנושא, כאשר הוועדה הציבורית, וועדת לרון, שהוקמה בעקבות "שביתת הנכים" לבדיקת קידום שילובם בקהילה, הגישה לממשלה את המלצותיה, ובכללן אלה הנוגעות לתחום התעסוקה. הממשלה אימצה את עקרונות הדוח, וקבעה כי תוקם ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות.⁴⁵²

הוועדה בראשות השופט בדימוס אפרים לרון עסקה בין היתר בבחינת הסוגיות האלה: תעסוקה; נגישות; חינוך וסיוע במעבר מלימודים לעבודה; פעילות חברה ופנאי. בחודש מאי 2005 קיבלה הממשלה את המלצות הוועדה אשר תמציתן בדבר עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות כוללת, בין השאר, רפורמה בשיטת הענקת קצבאות.⁴⁵³

בין השאר, מצאה הוועדה כי מצב שבו הגדלת שכרו של אדם עם מוגבלות מביאה לרוב להקטנת הכנסתו הכוללת, עקב הקטנת קצבת הנכות וההטבות הנלוות אליה, פועל כתמריץ שלילי. לפיכך, הומלץ לקבוע כי תשלום הקצבה יופסק בהדרגה, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקצבה תגדל. בהקשר זה יצוין, כי הסדר אשר לפיו שכר עבודה העולה על תקרת שכר שנקבעה עלול לפגוע בגובה הקצבה, ובמקרים אחדים אף להביא לביטול הזכאות, קיים גם במדינות אחרות, כמו אוסטרליה למשל.⁴⁵⁴

8.3.2. תיאור המסגרת המשפטית

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109) שנחקק בעקבות דיוני וועדת לרון, עוסק בקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ונכנס לתוקף ב-1 באוגוסט 2009 ומכונה "חוק לרון". מטרתו הינה להסיר את החסמים להשתלבות בשוק הקפיטליסטי, ועיקרי התיקון הן: היציאה לעבודה אינה מבטלת דרגת אי-כושר יציבה; הסכום הכולל המתקבל מעבודה ומקצבה יהיה תמיד גבוה יותר מסכום הקצבה בלבד; היוצא לעבודה ימשיך לקבל את ההטבות הנלוות על-פי הכללים שנקבעו; היוצא לעבודה נהנה מרשת בטחון: במשך שלוש שנים מיום הפסקת קצבת הנכות האדם יוכל לשוב ולקבל את

⁴⁴⁸ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה - מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה 97 (2012), 143. ראו פרסום גם:

<http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁴⁴⁹ ראו סעיף 8: https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/P222K11_023.htm#Seif6

⁴⁵⁰ ראו למשל סעיף (בית דין אזורי לעבודה חיפה) 31606-03-16 פלוגית נ' חברת מוסדות חינוך ותרבות בנשר מיסודה של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (2019.01.05). פורסם גם ב: <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A1%D7%A2-%D7%A9-31606-03-16#.X4iKLWhvY2w>

⁴⁵¹ שכר מינימום מותאם אינו מצב קבוע, ומותנה במצבו העכשווי של מועסק, ובהגשת בקשה לעדכון מצדו (למעסיק אין אפשרות לקבוע את השכר).

⁴⁵² מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012. ראו פרסום ב:

<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/248.aspx> וכן פירוט ב:

https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_248/db631000-b556-45bc-a0c1-dd90f7cd3590/103-ver-4.pdf

⁴⁵³ בני פפרמן, שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה, כתב העת האלקטרוני "עניין של גישה"-

<http://economy.gov.il/Research/Documents/articleshekkel.pdf> ראו פרסום גם ב:

⁴⁵⁴ רימרמן 123.

קצבת הנכות; על-פי החוק קיימת קצבה חדשה - "קצבת עידוד", אשר תשולם במקום קצבת הנכות, למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק. בכך יישמר העיקרון, לפיו הסכום הכולל שמתקבל מעבודה ומקצבה יהיה תמיד גבוה יותר מקצבת נכות בלבד, וכן נקבעו מספר דרגות אי-כושר עבודה.⁴⁵⁵

חוק לרון העוסק בסוגיית הקצבאות והתאמתה למצב התעסוקתי, משקף לא רק את החסמים שיוצר השוק הקפיטליסטי כלפי אוכלוסיות המבקשות לקחת בו חלק, אלא גם את השיקולים העומדים בפני אדם עם מוגבלות השוקל את צעדיו. הנקודה המרכזית הינה יצירת העדפה למי שעובד, וזאת מבלי שיאבד את זכותו לקצבה, על מנת לתמרץ השתתפות בשוק העבודה. בגובה הקצבה ובשינויים הנעשים בה יש כדי להשפיע על רצונו של אדם עם מוגבלות לאתר משרה בשוק התחרותי או למצוא עיסוק אלטרנטיבי לתעסוקה המוגנת. מאחר שחלק מהקצבה מופחת ברגע שאדם מופנה למשרה מתגמלת, האדם באופן טבעי שוקל את הכדאיות שבדבר. יוער, שגם מפעל מוגן גוזר מקצבתו של אדם את חלקו כדי לכסות את הוצאות האחזקה של המפעל והפעלת הצוות, והואיל ויש מועסקים רבים הנתונים תחת מינוי של אפוטרופוס, אין הם מודעים כלל להפחתה זו, שהרי האפוטרופוס מטפל בענייניהם הכלכליים לרוב ללא ידיעתם.⁴⁵⁶

עד לתיקון החוק, ברגע שאדם עם מוגבלות יצא לעבודה קצבתו נשללה, והחוק קבע דיסריגרד-"קו שלילה" אשר ממנו מתחילים לנכות מהקצבה. עבור אנשים רבים השכר הניתן אינו מצדיק את הויתור על הקצבה ואת המאמץ של ההשתלבות בתעסוקה בשוק קפיטליסטי, ומשכך הם אינם יוצאים לעבוד ונסמכים על הקצבה. יוער, כי סכום ההכנסה המקסימלי שאדם עם מוגבלות רשאי להרוויח מעבודה מבלי שתופחת לו הקצבה עלה לאחרונה ל-5,300 ש"ח.⁴⁵⁷

מניעת פגיעה בקצבה עשויה לעודד יציאה לתעסוקה בשוק קפיטליסטי ועשויה להיות סוג של העדפה מתקנת, אשר מוגדרת כאמצעי זמני. מדובר בפתרון שמסיט את נטל הנשיאה בעול ההוצאות של מוגבלות מן הפרט אל החברה. בהקשר זה, נדרשת התייחסות גם לאותה קבוצה אשר לא תוכל להשתלב בשוק הקפיטליסטי לעולם, גם בעולם אידיאלי של נגישות מוחלטת, הכללה ושוויון. יתכן שיש למצוא דרך להעניק לאנשים אלה קצבה שתבטיח את צרכיהם המינימליים באופן המנותק ממצבם התעסוקתי, ותמנע את הכללתם במעגל העוני רק בשל מוגבלותם.⁴⁵⁸

8.3.3. בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית

תוצאות מחקר שבחן את תוצאות תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון) מלמדות שניכרת השפעה חיובית מסוימת על השתתפותם של מקבלי קצבת נכות כללית בעבודה.⁴⁵⁹ אך, שיעור מקבלי קצבת הנכות הכללית שהשתלבו בעבודה לאחר החלת התיקון מצומצם למדי.⁴⁶⁰ אחד ההסברים לכך הינו שלאחר שאדם מתחיל לעבוד הוא חדל להיות "נכה" ועובר מקצבת נכות לקצבת עידוד ובמידה ופוטרו מעבודתו הוא נדרש לבצע לפעולות מורכבות על מנת להשיב לעצמו את מעמדו כ-"נכה".⁴⁶¹ מקבלי קצבה חדשים, שהחלו לקבל קצבה לאחר שנת 2009, שבו לעבוד בשיעורים גבוהים יותר ממקבלי קצבה חדשים בשנים שלפני החלת החוק. ייתכן שהסיבה להבדל היא שאנשים אלה לא חוו שינוי במבחני הזכאות, שהשפיעו על ביטחונם ביכולתם להשתלב בעבודה, וייתכן שגם השינוי במבחני ההכנסה המזכים בקצבה (הכנסה מעבודה עד 60% מהשכר הממוצע במקום

⁴⁵⁵ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד הרווחה, תעסוקת עובדים עם מוגבלות: חוקים ותקנות, ראו פרסום גם ב: <https://www.avodanegisha.org.il/index2.php?id=1265&lang=HEB#.XCJ9vVUzbIV>

⁴⁵⁶ עידן מוטלה, כך מענישה המדינה את העובדים במפעלים המוגנים, 4.8.2019. ראו פרסום גם ב: <https://www.shavvim.co.il/2019/08/04/> מענישה-המדינה-את-העובדים-במפעלים-המ/

⁴⁵⁷ ראו הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 5 בדצמבר 2021: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/gov_mes061221 וכן ראו מעריב 20.10.2021: <https://www.maariv.co.il/breaking-news/Article-871958>

⁴⁵⁸ שגית מור, לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית - דילמות של מאבק לשינוי חברתי, משפט, חברה ותרבות: העצמה במשפט, 155. ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications> שגית מור - לקראת רדיקליזציה - דפוס.pdf

⁴⁵⁹ אופיר פינטו ומישל סטרבצינסקי, בחינת ההשפעה של חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית היוצאים לעבוד: שיעור המועסקים ומאפייניהם, ביטחון סוציאלי, מס' 102 (2016). ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/pinto.pdf

⁴⁶⁰ דניז נאון, דפנה הרן, חגית סופר-פורמן, אופיר פינטו, רבקה פריאור, גורמים המקדמים ומעכבים השתלבות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית לאחר תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון) - מחקרים לדיון (2017), ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_124.pdf פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות

בתעסוקה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 150.

⁴⁶¹ מיקי פלד, אחרי 6 שנים 3 מיליארד שקל: אין שיפור בשילוב נכים בעבודה, אתר כלכליסט 09.08.2015. ראו פרסום גם ב: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3666417,00.html>

צמצום הכנסות ב-50%) הוביל לכך שאנשים עם מוגבלות, שבעבר לא היו זכאים לקצבה (משום ששכרם לאחר הנכות לא היה נמוך במחצית משכרם מעבודה לפני הנכות), הצטרפו למעגל מקבלי הקצבה והשפיעו בכך על שיעור המועסקים מקרבם.⁴⁶²

למרות השתתפות נציגי מטה מאבק הנכים בכתיבת הדו"ח, עוררו מסקנותיו התנגדות בקרב אנשים עם מוגבלות.⁴⁶³ גם כיום לאחר שיפורים שנעשו ביישום החוק, יש הקוראים לבטלו, ולכל הפחות לתקנו באופן מהותי. יצוין, כי גם המוסד לביטוח הלאומי תומך בעדכון החוק, חרף העלויות הנובעות מהשינויים המוצעים.⁴⁶⁴ לטענת המתנגדים, החוק מהווה חסם משמעותי אף שנועד לייצר דיפרנציאליות בקשר בין יכולת השתכרות לקצבה.

טענות אלה נסמכות על מחקרים שלפיהם המשק הישראלי מפסיד כחמישה מיליארד ש"ח בשנה בשל חוסר תעסוקה של אנשים עם מוגבלות, ובין השאר, מן החשש שהקצבה, שהיא קבועה בניגוד לעבודה, תיפסק. לפיכך, הדרך היחידה לשנות את תמונת המצב היא על ידי ביטול החוק או העלאת קו השלילה.

צריך לזכור שהוצאותיו של אדם עם מוגבלות שעובד גבוהות משל אדם ללא מוגבלות. למשל, לעיתים הוא נזקק למוניות כיוון שהתחבורה הציבורית אינה נגישה עדיין במלואה. העובדה שעובד משולב בשוק הקפיטליסטי, אין משמעה שהוא הפסיק להיות מוגבל. לדידם, אף שמתווה החוק מכיר בחסם הזה, וקבע כי קו הדיסריגרד יעלה, העובדה שהדיסריגרד קיים, מחייבת חישובי כדאיות תמידיים. כל אדם תוהה בינו לבין עצמו אם להסתפק בחצי משרה למשל, או לאתר תפקיד בשכר נמוך שלא יפגע בקצבה. השלכה נוספת היא העדפת עבודה לא רשמית ("בשחור"), מה שהופך את האדם גם לעבריין ומונע קבלת זכויות סוציאליות בגין עבודתו.

יש הסבורים על כן, כי אין סיבה להתלות את הקצבה ביכולת השתכרות אלא להיפך. יש לעודד אנשים עם מוגבלות לצאת לעבודה בכל צורה, ומבלי שיעמדו בפניהם חסמים מיותרים. ניתוק הקשר בין הקצבה והשכר, בדיוק כמו קצבאות אחרות (למשל אין קשר בין רמת השכר לקצבת ילדים) יאפשר הגדרה של אדם על פי רמת המוגבלות וללא קשר עם יכולת ההשתכרות.⁴⁶⁵

כאמור, יישומו של חוק לרון נתקל בקשיים ובפועל, מספר האנשים עם מוגבלות ששולבו בשוק העבודה מאז כניסתו לתוקף מזערי יחסית לגודל האוכלוסייה בה מדובר. רק חלק מן ההמלצות של ועדת לרון יושמו, וחלקן יושמו רק באופן חלקי, למשל בכל הנוגע להמלצות בנושא תמרוץ עובדים; שיפור המסגרת הארגונית לסיוע להעסקת אנשים עם מוגבלות ולהשמתם, תעסוקה נתמכת והקמת המינהל לשירותי שיקום.⁴⁶⁶ בדוח המבקר שעסק בכך צוין כי ועדת לרון, בהתייחסה לנושא זה, המליצה להקים גוף מתכלל שימנע חוסר תיאום בין המשרדים, אך המלצה זו לא בוצעה. בדוח מבקר המדינה נכתב כי:⁴⁶⁷

המלצות ועדת לרון להקמת גוף מתכלל טרם יושמו, וזאת חרף העובדה כי חלפו שמונה שנים ממועד אימוצן על ידי הממשלה; ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, עדיין לא קם גורם מתכלל לפעילות הממשלה בתחום זה. נוכח היקף האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות בישראל והשיעור הגבוה מתוכם שאינו מועסק, ונוכח ההשפעות האישיות, החברתיות והכלכליות של מצב זה – יש מקום לבחון קביעת תכנית לאומית, אשר תציע כלים מעשיים ומוגדרים שיסייעו לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה... עוד עלה שהממשלה לא העניקה לוועדת המעקב ליישום דוח לרון את הסמכויות הנדרשות למילוי התפקיד ולהכרעה במצבים של מחלוקות בין-משרדיות, ובהיעדר סמכויות אלה לא יכלה ועדת המעקב להוציא לפועל מתווה פעולה המסדיר את פעילות הגופים, לרבות המלצות בדבר קביעת הסדרי תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. לא נמצא כי ועדת המעקב פנתה ביוזמתה לממשלה בבקשה להקנות לה סמכויות לצורך ביצוע עבודתה.

⁴⁶² אופיר פינטו ומישל סטרבצ'ינסקי, בחינת ההשפעה של חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית היוצאים לעבוד: שיעור המועסקים ומאפייניהם, ביטחון סוציאלי, מס' 102 (2016). ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/pinto.pdf.
⁴⁶³ ראו שגית מור, לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית: דילמות של מאבק לשינוי חברתי, בתוך העצמה במשפט, עמ' 91-121, עורכים: מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק (2008). ראו פרסום ב: <https://law.haifa.ac.il/images/documents/Towards%20radicalization.pdf>.
⁴⁶⁴ המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, חוק ההסדרים 2017-2018 ושינוי חוק הבטחת הכנסה: שינויי החקיקה המוצעים ועמדת המוסד לביטוח לאומי. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hesderim17-18.pdf.
⁴⁶⁵ טלי חרותי-סובר, המשק מפסיד כ-5 מיליארד שקל בשנה כשאנשים עם מוגבלות לא יוצאים לעבודה, 03.12.2017. ראו פרסום: <https://www.themarker.com/career/1.4650606>.

⁴⁶⁶ הוועדה לביקורת המדינה, המדינה מפסידה מדי שנה 5 מיליארד ₪, מאי-שילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות, 5.12.2016. ראו פרסום ב: <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/StateControl/News/Pages.aspx.5.12.16>.
⁴⁶⁷ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונית שנת הכספים 2012. ראו פרסום ב: <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/248.aspx> וכן https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_248/db631000-b556-45bc-a0c1-dd90f7cd3590/103-ver-4.pdf.
פירוט ב:

אף שחלפו מספר שנים ממועד פרסום הדוח, סוגיה זו לא טופלה ותיכלול המשרדים טרם בוצע. חוסר התיאום משפיע גם על ההבדלים שבין מי שחוסה תחת הנחיות משרדי הבריאות או הרווחה בתעסוקה המוגנת. יצוין, כי הוועדה המליצה גם כי תגובת תכנית מפורטת לקידום תעסוקה נתמכת, ובכלל זה שילוב של 2,500 אנשים עם מוגבלות במסלול זה באגף השיקום במשרד הרווחה בפרק זמן של חמש שנים. בפועל, רק 58% מהאנשים (כ-1,450 אנשים) זכו לשירותי תעסוקה נתמכת.⁴⁶⁸

8.3.4. בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה הקפיטליסטית ומדד התפוקה

הרעיון שמכוחו פעלה וועדת לרון מתיישב היטב עם הגישה הקפיטליסטית, לפיה על מנת לעודד אנשים עם מוגבלות לפעול להשתלבות בשוק הקפיטליסטי יש לפגוע בקצבה, אך רק במידה המינימלית. במילים אחרות, ברור היה למקבלי ההחלטות שכדי לאפשר את שינוי המצב יש לתקן את המציאות שבה תבוטל מיידית הקצבה ברגע שאנשים עם מוגבלות ייצאו לעבודה, ובאופן הדרגתי הפגיעה פחות מורגשת, ואף אם אין הצדקה כלל לפגיעה בקצבה, יתכן שההדרגתיות תוביל להשתלבותם בתעסוקה.

כך צמח הרעיון שיש להבטיח קצבה גם לאלה שמשתכרים בשוק הקפיטליסטי, על מנת שיקבלו תמיכה בזמן ההשתלבות מבלי לסכן את זכויותיהם. גובה התמיכה נותר נקודת מחלוקת, זאת בשל מתח מתמיד שקיים בין הרצון להגדיל את המוטיבציה ליציאת אנשים עם מוגבלות לתעסוקה לבין רצון השוק להימנע מסיוע למי שמשתכר באופן המבטיח את צרכיו. מאחר שהשינוי שחל בעקבות מסקנות הוועדה היה מצומצם, נעשה מאמץ להתאים את מנגנוני החישוב להיגיון של השוק הקפיטליסטי.⁴⁶⁹

יוער, כי המודל אינו מתייחס כלל למדדים כמו תפוקה, אלא מתחשב לצורך חישובי קיזוז הקצבה רק בגובה השכר. היות שגובה הקצבה אינו משפיע על המעסיק בשוק הקפיטליסטי, אין טעם כלל לתת ביטוי למדד התפוקה בהקשר זה.

8.4. תעסוקה מוגנת

8.4.1. רקע היסטורי

אחד האמצעים שהתפתחו בעולם הקפיטליסטי לשמר את המעמד התעסוקתי הנחות של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה מוגנת, לאפשר את ההדרה באמצעות מוסדות נפרדים, ולהימנע מהחלת חוקי המגן בתוכם היא טענת השיקום. טענה זו דומה לטענות שעל יסודן מעמדן של אוכלוסיות מוחלשות אחרות נפגע בתעסוקה, כמו למשל אסירים. אולם, בעוד שאצל אסירים למשל ההצדקה להפרדה נעשית על יסוד עבירות שביצעו כלפי החברה, בקרב אנשים עם מוגבלות טענת השיקום הפכה לנפוצה במיוחד, ועליה נשענת גם עצם ההפרדה וההדרה, וגם הפגיעה בזכויות ואי החלה של חוקי מגן.

יש להניח, שעל בסיס טענת השיקום לא נקבעה הסדרה מפורשת בחוק של אופן ההעסקה במפעלים מוגנים, ואין תנאים ברורים להפעלת מוסדות אלה. זאת, אף שאין מדובר בשלב המוגבל בזמן, ורבים נשארים במפעל שנים ארוכות. המציאות מוכיחה כי חרף המטרה המוצהרת, מפעל מוגן בישראל לרוב אינו משמש מוסד "שיקומי" זמני אשר נועד לאפשר בסופו של דבר שילוב של אדם עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי, ומפעלים מוגנים בישראל היו עבור רבים למקום תעסוקה קבוע.

כבר בשנת 1990, כמעט 10 שנים בטרם ניתן פסק הדין בעניין אולמסטאד,⁴⁷⁰ החקיקה והתקנות שהותקנו בארה"ב, שמכוחם התפתח "מנדט אינטגרציה", תבעו מרשויות ציבוריות לנהל שירותים, תכניות ופעילויות בסביבה המשולבת ביותר המתאימה לצרכים של אנשים עם מוגבלות. משרד המשפטים האמריקאי ניסח הגדרה שלפיה השילוב מחייב פעולה "המאפשרת לאנשים עם מוגבלות לקיים אינטראקציה עם אנשים ללא מוגבלות עד כמה שאפשר".⁴⁷¹ בפס"ד אולמסטאד הגדרה זו קיבלה תוקף מטעם בית המשפט,⁴⁷² כאשר בשל מחסור תקציבי, קבוצת נשים עם מגבלה נפשית נותרה במוסדות המופרדים מהקהילה, אף שהרופאים הפסיכיאטרים סברו שביכולתן להשתלב בקהילה. נקבע, שמדיניותה של ג'ורג'יה היא של מיסוד שלא לצורך

⁴⁶⁸ שם.

⁴⁶⁹ הדר גיל-עד, פרסום ראשון: המתווה המסתמן להעלאת קצבות הנכים, 12.07.2020. ראו פרסום גם ב:

<https://www.ynet.co.il/article/S10YV1100kP>

⁴⁷⁰ Olmstead v. L.C., (527 U.S. 581 (1999)). ראו פרסום גם: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep527/usrep527581/usrep527581.pdf>

⁴⁷¹ U.S. Department of Justice - Civil Rights Division, Statement of the Department of Justice on Enforcement of the Integration Mandate of Title II of the Americans with Disabilities Act and Olmstead v. L.C., 22.06.2011. ראו פרסום ב:

https://www.ada.gov/olmstead/q&a_olmstead.htm

⁴⁷² בקשר לאנשים שהושמו בבי"ח פסיכיאטריים

וכי מדובר באפליה על בסיס מוגבלות. בהלכה שהפכה למנחה, פסק בית המשפט העליון, כי השמת אנשים עם מוגבלות במסגרות (פסק הדין שם עסק במסגרות דיור) אשר אינן מאפשרות להם שילוב בקהילה, מולידה ומחזקת דעות קדומות ופגיעה באנשים עם מוגבלות, ופוגעת באופן חמור באפשרותם להשתלב בקהילה ולהתערות בה, לקיים קשרים עם בני משפחה בפרט וקשרים חברתיים בכלל, להתקדם בתחום הלימודי או להעשרה תרבותית, ונקבע מפורשות כי מדובר בהפליה אסורה.⁴⁷³ כתוצאה מכך, חויבו הרשויות לבצע שינויים במדיניות, בנהלים, בהסדרים ובמנגנונים, ומשרד המשפטים החל באכיפת הפסיקה במרחבים שונים, לרבות במפעלים מוגנים, לאור הנחה כי הפרדה במהותה מייצרת חוסר שוויון.⁴⁷⁴

בהתאם להנחה זו נדונו בבתי משפט ארה"ב מקרים של תעסוקה מוגנת. אחת התביעות המוכרות עסקה במקרה שאירע ברוד איילנד, שבו הושם אדם עם מוגבלות במפעל מוגן למשך עשרות שנים ללא הצדקה. נקבע כי צעד זה מהווה הפליה בלתי חוקית בשל ההפרדה.⁴⁷⁵ גם בפס"ד לין נ' קיצהבר, עסק בית המשפט באנשים שהושמו במפעלים מוגנים באורגון ופעלו נגד השמתם.⁴⁷⁶ ביהמ"ש קבע, בין השאר, כי יש להעביר את המימון הממשלתי מהמפעלים המוגנים לתעסוקה נתמכת בשוק הקפיטליסטי.⁴⁷⁷ בתביעה זו הושגה פשרה שלפיה כל המועסקים יוצאו מן המפעל המוגן ויועסקו בשוק הקפיטליסטי (פרטי ההסכם פורסמו⁴⁷⁸).⁴⁷⁹ פסק דין זה היווה המשך לפסיקה בעניין אולמסטאד, וחזק את החובה המוטלת על הרשויות לחדול משימוש בתעסוקה מוגנת בפרט ומהפרדה של אנשים עם מוגבלות בכלל.⁴⁸⁰

כתוצאה מפסיקות אלה, נסגרו בהדרגה רבים מהמפעלים המוגנים ברחבי ארה"ב, ובמדינות אחדות הופסק לחלוטין השימוש בהם כאלטרנטיבה.⁴⁸¹ ניו יורק פעלה לסגירה מוחלטת של מפעלים מוגנים בשטחה, באורגון מפעלים מוגנים חדלו לקבל מימון,⁴⁸² ומסצ'וסטס הודיעה על תכנית אב שלפיה החל מה-1 בינואר 2014 יופסקו הפניות למפעלים מוגנים. הגדרת התכנית קבעה שמטרתה "להקטין את הזמינות או הפחתת המימון למפעלים אלה". בפרסום מאותה שנה ביחס להשפעה של סגירת המפעלים המוגנים בורמונט, נכתב כי: "Sheltered workshops have become a blip in Vermont's history".⁴⁸³ הוכח, כי יישום איסור ההפרדה והשמירה על חוקי המגן מיטיב עם שילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה ובשוק הקפיטליסטי.⁴⁸⁴

⁴⁷³ **Olmstead v. L.C.**, (527 U.S. 581 (1999)). Available at: <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep527/usrep527581/usrep527581.pdf>. "institutional placement of persons who can handle and benefit from community settings perpetuates unwarranted assumptions that persons so isolated are incapable or unworthy of participating in community life . . . and institutional confinement severely diminishes individuals' everyday life activities"

⁴⁷⁴ Brennan-Krohn, Zoe, **Employment for People with Disabilities: A Role for Anti-Subordination**. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 51: (2016). 239–72, 263–266. Available at: http://harvardcrl.org/wp-content/uploads/2009/06/HLC103_crop.pdf. Subordination In contrast to integrationism, anti-subordination disability theory contends that "[t]he mantra 'separate is inherently unequal' needs to be replaced with the slogan 'invidious segregation is inherently unequal'.

⁴⁷⁵ ראו פרסום ב: <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/DR-RI-0004-0002.pdf> וכן ראו סיכום של הליכי חקיקה ופסיקה בארה"ב http://www.leadcenter.org/system/files/resource/downloadable_version/Employment_First_Technical_Brief_2_0.pdf

⁴⁷⁶ Lane v. Kitzhaber, 2012

⁴⁷⁷ J. Gardner Armsby, **The War on Sheltered Workshops: Will ADA Title II Discrimination Lawsuits Terminate an Employment Option for Adults with Disabilities**, 445 (Hereinafter: "Armsby") *Ga. St. U. L. Rev.* 443 (2014–2015), 31. Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gslr31&div=29&id=&page>

⁴⁷⁸ Lane et al Brown et al, **Settlement agreement** 9.15.2015. Available at: <https://www.justice.gov/opa/file/809616/download>

⁴⁷⁹ Shaun Heasley, **Judge Approves Shift Away From Sheltered Workshops**, *The Premier Source for Developmental Disability News* 6.1.2016. Available at: <https://www.disabilitycoop.com/2016/01/06/judge-shift-sheltered/21732>

⁴⁸⁰ Rinaldi Gena, **Gimme Shelter: Lane v. Kitzhaber and Its Impact on Integrated Employment Services for People with Disabilities**, *American University Journal of Gender Social Policy and Law* 22, no. 3 (2014): 749–779. 779. Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1643&context=american> : להלן הציטוט: <https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1643&context=american>

"Segregated employment settings are a form of institutionalization that prevents people with disabilities from full inclusion in their communities. 238 The goal of the ADA is to allow all people to participate in and receive the benefits of their community; Lane affirms the importance of this purpose by extending the risk of isolation to those in sheltered workshops. 239 As this issue continues through the justice system, both Olmstead and Lane should and must guide the court to continue the elimination of unnecessary isolation of individuals with disabilities".

National disability rights network, **Beyond Segregated and Exploited Update on the Employment of People with Disabilities**, 481 (2012). Available at:

<https://www.ndrn.org/images/Documents/Resources/Publications/Reports/Beyond Segregated and Exploited.pdf>

⁴⁸² Armsby

⁴⁸³ Vermont closed workshops for people with disabilities; what happened next? 24.9.2014, Available at:

<https://www.publicsource.org/vermont-closed-workshops-for-people-with-disabilities-what-happened-next/>

⁴⁸⁴ שם.

יתכן, שההצדקה ההיסטורית לכך שמפעל מוגן הפך למרחב חוץ טריטוריאלי מיוסדת על כך שחלופה זו נועדה במקורה לאנשים ברמת תפקוד נמוכה, וממילא כאשר מדובר על אנשים עם מוגבלות שתומתם לכאורה לשוק הקפיטליסטי נמוכה ניתן להדירם מהמרחב הציבורי, בפרט בתחום התעסוקתי והכלכלי. למצער, לאורך השנים הופנו למפעלים המוגנים גם אנשים עם מוגבלות ב- "רמת תפקוד גבוהה", שיתכן והיה ביכולתם להשתלב בשוק הקפיטליסטי.⁴⁸⁵ יתירה מכך, הטענה בדבר "רמת תפקוד נמוכה" הינה לעיתים כללית, ומתייחסת לעיתים ליכולת פיסית. מרבית העבודות המקובלות במפעל מוגן נקשרות לפעילות פיסית הנעשית בידיים, ולכן ייחשבו בעלי "תפקוד נמוך" אך אילו היה נעשה אבחון תפקודי פרטני לכל עובד, ורמת התפקוד היתה מתחשבת במסוגלות בממדים נוספים מלבד ההיבט הפיסי, יתכן ומעמדם היה משתנה, והם היו נחשבים בעלי "תפקוד גבוה", וממילא היו מוכלים בשוק הקפיטליסטי.⁴⁸⁶ מעבר לכך, יצירת התאמות עשויה לייצר ניווד על פני רצף "התפקוד", וההתייחסות למדד התפקוד הייתה דינאמית ולא כאל נתון קבוע.

כלומר, הן הבעייתיות בהגדרות המיושנות שנקבעו בעבר כשהמפעל כלל בעיקר עבודות פיסיות והן היעדר מערכת אבחון ובקרה מדויקת ודינאמית גורמים לכשל שוק שלפיו אנשים עם מסוגלות גבוהה מופנים למפעל מוגן, ומבילים תקופות ממושכות במשרות שאינן תואמות את כישוריהם.⁴⁸⁷

8.4.2. תיאור המסגרת המשפטית

בישראל, תעסוקה מוגנת איננה מוסדרת בחקיקה וגם לא בפסיקה אלא בנהלים שמנפיקים משרדי הרווחה והבריאות. למרות זאת, יש לבחון את המסגרת המשפטית המאפשרת מציאות שבה חוקי המגן אינם בהכרח מוחלים בסוג תעסוקה זה. כמו כן, יש לבדוק כיצד מתיישבת חקיקה של שוויון, חופש עיסוק או הזכות לכבוד עם מציאות שבה מופרדים אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית במוסדות תעסוקתיים ייחודיים ומדוע זוכים במוסדות הללו לתגמול זעום עבור עבודתם ללא תנאים סוציאליים. יש לציין כי בשנים האחרונות, ולאור תכניות שפותחו עבור הוצאה מתוך מסגרות אלו, האפיון הבולט של עובדים במפעלים מוגנים הינו מגבלה שכלית התפתחותית, ולכן תעסוקה מוגנת היא חריגה יחסית בהקשר של מוגבלויות אחרות.⁴⁸⁸

במפעלים מוגנים מטעם משרד הרווחה ולפי מדיניות המשרד אין מתקיימים בין המועסקים במפעלים למפעיליהם יחסי עובד-מעסיק.⁴⁸⁹ ברבים מהמפעלים אין אמצעים לשינוי מעמד המועסקים, ולא מוקנות מיומנויות תעסוקתיות המתאימות לשוק קפיטליסטי. לפיכך, בשנים האחרונות נוצרו מונחים כמו "מפעל מקדם תעסוקה" או "מרכז שיקומי", וזאת כדי

⁴⁸⁵ הקושי בהגדרה של תפקוד פוגע גם בחלוקת המשאבים כי לכל אחד מהגופים הגדרה תפעולית משלו לגבי מיהו אדם עם מוגבלות, ובהתאם - לאוכלוסיית היעד אשר לה הוא מקצה משאבים. ראו **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 155. ועדת לרון הבחינה בצורה חד ממדית בין שתי סוגי אוכלוסיות והמליצה על הקמת שני סוגים של תחנות שירות: סוג אחד - תחנה לאנשים עם מוגבלות שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק הקפיטליסטי, אשר תפעל לעיצוב תכניות טיפול אישיות שיעדן הסופי הוא שיקום האדם עד שיתאים להשמה בשוק הקפיטליסטי. הוועדה המליצה כי תחנה זו תוקם בתוך מינהל לשירותי שיקום שהיא המליצה להקים במשרד הרווחה. הסוג השני הוא תחנת שירות אשר תיועד לאנשים עם מוגבלות המתאימים לתעסוקה בשוק הקפיטליסטי, ותתמחה בהשמה. הוועדה המליצה כי תחנה זו תוקם במשרד הכלכלה. נכון למועד זה ככל הידוע טרם הוקמו התחנות כאמור. ראו **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 150.

⁴⁸⁶ ראו למשל מחקר בעניין זה שמצא כי קטגוריזציה מורכבת מאפשרת ליותר אנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה התואמת את כישוריהם: Abeykoon, K.M.W1, Nanayakkara, L.D.J.F2, Punchihewa, H.K.G3 and Munidasa, J.D, Categorisation Of People With Physical Disabilities To Help Work In Industry, Proceeding of the 1st World Disability & Rehabilitation Conference, Vol. 1, 2016, pp. 9-13.

ראו פרסום גם ב: https://www.researchgate.net/profile/Kokila_Abeykoon2/publication/312492904_CATEGORISATION_OF_PEOPLE_WITH_PHYSICAL_DISABILITIES_TO_HELP_WORK_IN_INDUSTRY/links/587edc5108aed3826af4648d/CATEGORISATION-OF-PEOPLE-WITH-PHYSICAL-DISABILITIES-TO-HELP-WORK-IN-INDUSTRY.pdf

⁴⁸⁷ ראו ירון קובו, **על מכונות הנשמה, סיכויי שרידות והפליה: מדוע יש לדחות את נייר העמדה לתיעודן חולים קשים בתקופת מגפת הקורונה**, טיוטה – עתיד להתפרסם בפורום עיוני משפט, כרך מד (2020). בהקשר זה יוער, כי ההגדרה של "רמת התפקוד" או "גובה הכשירות" בעייתית, ובפרט כאשר החקיקה איננה מוסדרת. החשש לפגיעה בשוויון תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות דומה לזה שהתעורר ביחס ל"מדד התפקודי", שהיה לאחד כלים שאומצו לצורך יישום קריטריון סיכויי השרידות לתיעודן חולים בתקופת הקורונה בישראל. מדד זה מדרג חולים על פי רמת תפקודם, בהתאם למונחים כגון "מסוגל לעבוד", "מרותק לכיסא" או "נכות מלאה", ואמור להיות "מבטא מובהק של הישרדות במצבים רפואיים רבים". המדד פותח פתח רחב להטיות, והשימוש בו מעורר חשש לניבוי שגוי, ולהצבת אנשים בסדר עדיפויות מוטעה. מכאן אפשר ללמוד, כי מדד תפקודי עלול לשמש ככלי יחיד המנחה תיעודן, ובכך לגרום לשגיאות ולהטיות לא רצויות. סיכויי השרידות או ההצלחה בתעסוקה הנקבעים בהתאם למדד התפקוד עשויים להוביל אדם למשרה שאינה תואמת את כישוריו, ומבלי שיתנים תנאים לקידום התעסוקת. היות שתפקודו של אדם הוא רכיב דינאמי ותלוי גם באפשרות לשיפור היכולת והמסוגלות באמצעות הכשרה וניסיון מצטבר, מדד תפקודי או מדד תפקודי שהינם מדדים קבועים המתעלמים מכישוריו הייחודיים של האדם עלולים לקבע את גורלו ללא הצדקה. יצוין, כי מחקרים הצביעו על כך שאזרח ותיק מזדהה ומגדיר עצמו כ"אדם עם מוגבלות" על רקע ירידה ביכולת התפקודית כתלות בגורמים חברתיים וסביבתיים שונים, ולא בהתאם לממד תפקודי חיצוני וקבוע. כלומר, ישנה חשיבות לחברה ולסביבה שבה האדם מצוי כדי לקבע אצל האדם עצמו את המודעות שלו לכישוריו ולמידת המסוגלות.⁴⁸⁸ יש כ-5000 אנשים עם מוגבלות נפשית במפעלים מוגנים לפי נתוני משרד הבריאות.

⁴⁸⁹ אתר משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים: <https://www.molsa.gov.il/Employment/WelfarePopulationsEmployment/Programs/ProgramDetails.aspx?ListID=76e5bb4e-582e-4e8c-9556-74b195e5e50c&WebId=00f7a733-a522-498b-8f62-8214c3c1eba0&ItemID=28>

לטשטש את המציאות הסותרת מושגים אלה, ושם המפעל אינו בהכרח משקף את שנעשה בתוכו. מאידך, יתכן מאוד שישנם מפעלים שבהם במידה מסוימת השינויים חלחלו ואפשרו למשל הוצאה למסגרות אחרות של אנשים שמצאו פתרונות חלופיים לתעסוקה מוגנת או שפתחו מודלים חלופיים בתוככי המפעל עצמו.

אף שמפעלים מוגנים בראשית הקמתם נועדו לצורך הכשרת מועסקים לטובת השמה במקצועות בשוק הקפיטליסטי, ככלל, במפעל המוגן בישראל לא מוצעות אפשרויות הכשרה לצורך רכישת יכולות מקצועיות.⁴⁹⁰ בנוסף, פעמים רבות מעטפת ה- "מוגנות" מונעת הקניית מיומנויות כאלה. כך למשל אין גבולות של מנהל ועובד, ולכן מיומנות בסיסית שהינה הכרחית בשוק קפיטליסטי אינה נרכשת. למעשה מפעלים מוגנים בישראל הפכו לפתרון זמין ונוח לרשויות, ומפאת נוחותם הרבה היו לפתרון מתמשך וקבוע, המנציח הפרדה ומקבע את מצבם התעסוקתי של המועסקים בהם. המפעל המוגן אמנם מחויב לתשלום גב"ע (גמול בעד ביצוע עבודה), אך אופן החישוב משתנה ממפעל למפעל והינו שרירותי לחלוטין, ובכל מקרה התגמול אינו מעוגן בחוק. עובדים במפעל מוגן אינם תמיד זכאים להפרשות לפנסיה, ימי מחלה, ימי חופשה וכיוצא בזה, ופעמים רבות זכאותם אינה מופעלת לפי כללי החקיקה הנוהגת אצל האוכלוסייה הרחבה.⁴⁹¹

בכל אחד מן המפעלים המוגנים שפועלים **מטעם משרד הבריאות** מועסקים בין 30 ל-100 אנשים עם מוגבלות.⁴⁹² היות שגם בהם יחסי עובד-מעסיק אינם חלים, מוסדרים יחסי העבודה באמצעות חוזה מיוחד, המיועד "למטרות שיקומיות ולא משפטיות, להקניית תחושת אחריות, מחויבות ועצמאות אצל המשתתפים".⁴⁹³ במפעלים רבים לא מוגדר בחוזה מספר המשתתפים המקסימאלי ולא סוג השירות שעל המפעל לספק, וסעיפי החוזה נקבעים ע"י מנהל וצוות המפעל. סעיף 7.8.6 (ד) לנוהל 81.003 של משרד הבריאות⁴⁹⁴ מגדיר שלפחות 90% מההכנסות ישמשו גמול למועסקים (בניכוי הוצאות על חומרי גלם בלבד). כלומר היזמים מחלקים 90% מרווחי המפעל בין המועסקים על פי שיקול דעתם, אך ללא קביעת סכום מזערי שעשוי היה לשמור על הנעה (מוטיבציה) "יזכדי לנהוג בהם בכבוד".⁴⁹⁵

מכל מקום, המאפיינים הבולטים של התעסוקה המוגנת בישראל המופעלת ע"י משרדי הממשלה הללו הינם אי החלה של חוקי המגן, הפרדה ותגמול זעום. מציאות זו מאפיינת בעיקר תעסוקה מוגנת אך מתקיימת גם באופנים שונים של תעסוקה נתמכת או משולבת.

ראשית, יש הטוענים כי מסגרות תעסוקה מוגנות בישראל גורמות לפגיעה קשה בזכות לכבוד האדם של המועסקים במסגרות אלה. **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** מעגן בישראל את הערך החוקתי של כבוד האדם.⁴⁹⁶ פסקת הכיבוד בחוק היסוד מטילה על הרשויות השלטוניות את החובה לכבד את הזכויות החוקתיות, והחובה הינה לממש את הזכות במהירות הראויה, מתוך הבנה שהדרישה החוקתית היא למימוש מיידי.⁴⁹⁷ עם זאת, הביטויים המעשיים לפגיעה בזכות **לכבוד אדם** במסגרת תעסוקה מוגנת מגוונים וכוללים **השמות לא מוצדקות, היעדר נידו, פגיעה בחופש העיסוק ותנאי עבודה שאינם הולמים**.

מפעלים מוגנים במתכונתם הנוכחית בישראל מסלילים אנשים עם מוגבלות, בעיקר אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, לעבודות פשוטות במיוחד, תוך הפרדה משוק העבודה ומהחברה בכללותה. מלבד בעיית ההדרה והאפליה הכרוכה בכך, יש בהעסקה במסגרות אלה משום פגיעה **בכבוד האדם** של המועסקים, בכך שהן אינן מעניקות תמורה כלכלית ראויה בעבור עבודה מונוטונית וקשה ואף שהיא יצרנית. שנעשית בהן, ולא מאפשרות התפתחות אישית ומקצועית שתאפשר ניידות

⁴⁹⁰ רימרמן 112.

⁴⁹¹ דוח מבקר המדינה 57. ראו פרסום ב: <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/294.aspx>.

⁴⁹² אתר משרד הבריאות, ראו פרסום:

https://www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/employment/Pages/employment.aspx

⁴⁹³ נוהל מס': 003.81 שירותי בריאות הנפש, הנושא: שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה 1.9.2009. **מפעל מוגן שיקומי סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות**. ראו פרסום גם ב: <https://www.health.gov.il/hozer/mtl81-003.pdf>

⁴⁹⁴ נוהל מס': 003.81 שירותי בריאות הנפש, הנושא: שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה 1.9.2009. **מפעל מוגן שיקומי סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות**. ראו פרסום גם ב: <https://www.health.gov.il/hozer/mtl81-003.pdf>

⁴⁹⁵ דוח מבקר המדינה 66 התשע"ו-2016, **משרד הבריאות-שיקום נכי נפש בקהילה**, ראו פרסום גם ב: https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_537/3fdab0a3-1090-4233-bf26-78de8c7b1472/212-shikum.pdf

⁴⁹⁶ ע"ע 30279-05-19 חיים ז' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'.

⁴⁹⁷ אהרן ברק, **הזכות החוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד**, משפט וממשל יז (2016), 22-23. ראו פרסום גם ב: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/lawGov/17.pdf> אהרון ברק **לפרסום**.

שתייטיב עימם. גם במקרים בהם היתה אפשרות, לו מומשה, להביא אדם עם מוגבלות להישגים תעסוקתיים ושיקומיים הרי שבעבור 20 או 30 שנה של שהות במסגרת מוגנת, הסיכויים למימוש קלושים.⁴⁹⁸

מן הזכות לכבוד האדם נגזר חופש רצון של הפרט וחופש בחירה לפתח את אישיותו ולקבוע את גורלו. השוויון נעשה מרכיב אחד מבין המרכיבים שמימושם הינו תנאי לקיום בכבוד אנושי. הבחירה איננה רק מותנית ברצון החופשי של האדם אלא באפשרויות שרשויות המדינה מעניקות לו, ובהינתן שקיימים פערי כוחות בין שירותי המדינה לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אחרת- הבחירה הינה אשליה.⁴⁹⁹ לכן, כל עוד נעדר העובד **אוטונומיה** וחופש רצון לא יוקנה לו מעמד שוויוני.⁵⁰⁰ הפרט מהווה ישות רוחנית הנהנית מהחופש לפתח את עצמה, ומכאן התפישה כי ביסוד **כבוד האדם** מונח בין השאר חופש ההתקשרות החוזית והחופש לעצב את תוכן החוזים. זכות זאת אינה מקבלת ביטוי ראוי במפעל מוגן ומדובר בהסללה המהווה המשך ישיר להסללה מוקדמת בעיקר ממסדות של חינוך מיוחד, והיא מקבילה במקרים רבים להסללה של אוכלוסייה מסוימת לדיור מוגן.

היעדר **אוטונומיה** וחופש הבחירה של הפרט בולט בתעסוקה המוגנת בשני רבדים: הרובד הראשון נוגע לעצם ההשמה והרובד השני נוגע לסוגי הפעילויות במפעל המוגן. מרגע קביעת דרגת האי-כושר, ההשמה במפעל המוגן נעשית בלית ברירה. אנשים עם מוגבלות מוסללים אל תוך המפעל המוגן ללא קשר עם יכולותיהם. מכוח חוק יסוד כבוד האדם, על הרשויות לפעול להשמתם בשוק הקפיטליסטי בהתאם לכישוריהם ככל אדם ולפי בחירתם או רצונם. התמקדות במגבלה והשמתו של אדם במפעל מוגן ללא התחשבות במשמעות המעשית והתעסוקתית של המגבלה הינה התעלמות מכוונת מהאדם עצמו ומהווה פגיעה חמורה ב**כבוד האדם**. עד כה, למדיניות העדכנית המוצהרת של משרד הרווחה בעניין "מנהל המוגבלויות" (אשר הוקם בשנת 2017) שלפיה ההשמה במפעל מוגן נעשית לפי רמת התפקוד ולא לפי סוג המוגבלות, לא היה ביטוי מעשי. ממילא לא ברור אם השינוי בהקמת המנהל רלוונטי לאנשים שהשמתם אינה כפופה למשרד זה אלא למשרדים אחרים. למעלה מכך, לעיתים מופנים אנשים עם מוגבלות במפעל המוגן רק בשל מגבלה מינורית שלבדה איננה מצדיקה השמה מעין זו. במקרים מסוימים ניתן לזהות השתייכות לקבוצה מוחלשת נוספת (כמו למשל מוצא שאיננו ישראלי) כאיפיון לאנשים עם מוגבלות המושתים במפעלים מוגנים ובמסגרות נפרדות.⁵⁰¹ כלומר, עצם ההשתייכות למפעל מוגן יוצרת זהות מוחלשת שהשפעתה ניכרת גם בתחומים אחרים. ויש שהשתייכות זו נעשית בכפייה וללא בחירה והבנה של השלכותיה.

הרובד השני הוא בבחירת סוגי התעסוקה בתוך המפעל המוגן. כיוון שלא נעשה אבחון מקצועי, השיבוץ לעבודה נעשה באופן שרירותי ולא מקצועי וללא קשר עם היכולת הספציפית של האדם וכישוריו. במיוחד ניכר פער בין ההבחנה המדוקדקת המתבצעת באשר לתפוקה של אדם כדי לקבע עבורו שכר מינימום מותאם (לפי בדיקה ע"י נציג משרד הכלכלה) לבין חוסר הבדיקה הנוגעת להשמה של אדם במפעל מוגן שעלולה לקבע את גורלו לשנים ממושכות ואולי להשפיע על אורחות חייו לעד. בתוך המפעל המוגן עצמו, העבודות המוצעות מצומצמות ואינן מתפרשות על קשת רחבה של אפשרויות. מדובר בעיקר בעבודות פשוטות הנעשות בידיים. גם אם האדם עם המוגבלות מוכשר בשיחה ו/או האינטליגנציה שלו מאוד מפותחת ו/או הוא בעל ידיעות רחבות בתחום מסוים ו/או כשיר לעבודות מחשב וכדומה, הוא כפוי לעבוד בעבודות כפיים אף אם ידיו חלשות, אין לו יכולת מוטורית עדינה או שאין לו הכישורים הרלוונטיים לכך מחמת טעם אחר.

יש שיטענו כי כל מקום עבודה מוגבל באפשרויות המוקנות לעובדיו, וכי חופש הבחירה של העובדים כפוף למעסיק. דא עקא, המפעל המוגן אינו מאפשר בממד המעשי ניוד והוא גם לא מציע אופק התפתחותי. מעבר לכך, בשונה מתעסוקה בשוק הקפיטליסטי עבור אנשים ללא מוגבלות, המפעל המוגן מהווה עבור אדם עם מוגבלות אופציה אחת, אליה הוא מגיע כעובד

498 בן בשל פשטות העבודות שהינן שונות בתכלית ובין בשל המבנה של הניהול ומידת העצמאות הניתנת לעובדים.
499 ראו למשל את המאמר הבא בעניין בחירה: Holler, R. (PI) & Werner, S., Tolub, Y. & Pumeranz, M., Choice and people with intellectual disability: The Israeli case (2020)

500 רות בן ישראל, **שיויון הזדמנויות ואיסור הפליה בעבודה**, האוניברסיטה הפתוחה, 1998. 61, 66. ראו פרסום גם ב: **הרצון** חופש <https://books.google.co.il/books?id=WzEkC-NlAYC&pg=PA67&dq=מוגבלות&q&onepage&f=false> ברק **הרצון** חופש <https://books.google.co.il/books?id=hl=iw&sa=X&ved=0ahUKEwi1tvvjLDfAhUPL1AKHYNTA18Q6AEIKDAA#v=onepage&q&onepage&f=false> ברק

501 כך בארה"ב ניכרת הבדלה בין לבנים עם מגבלה שמשולבים בצורה רבה לעומת קבוצות מוחלשות בעלי צבע עור שונה עם מגבלה שמופרדים במסגרות חינוכיות וכתוצאה מכך גם בדיר ובתעסוקה: https://ncd.gov/sites/default/files/NCD_Segregation-SWD_508.pdf. ראו גם מאמר על פערים בקשיים בהכלה של נשים עם מגבלות לעומת גברים עם מוגבלות בקניה: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09687591003701181>

פשוט, וכזה יישאר עד יומו האחרון בו. כאמור, השהיה ארוכת השנים במפעל יחד עם העבודה המצומצמת והמונוטונית מייצרות את המשך הפגיעה באדם עם המוגבלות – דעיכה נוספת של היכולות שלו, הידרדרות עמוקה בדימוי העצמי וכד'. בהתאמה לאופי העבודה במפעל המוגן, ההשמה עצמה נעשית בצורה שרירותית, לרוב לפי צרכי המערכת (למשל מיקום גיאוגרפי) וסוג המוגבלות. בניגוד לתעסוקה בשוק הקפיטליסטי, אין מדובר בהתקשרות חופשית ורצונית בין שני צדדים שמעוניינים להתקשר אלא באדם שבינו לבין גורמי הרווחה או הבריאות המטפלים בענייניו המגוונים מתקיימים יחסי כפיפות. אוכלוסייה זו לא בהכרח מכירה ומודעת לזכויותיה או לאפשרויות השונות, ותלויה במידה רבה בגורם המטפל. במילים אחרות, היות וכאמור הרצון של האדם אינו תמיד מקבל ביטוי בהתקשרות הראשונית הרי שהאפשרויות שניתנות במפעל הם מעט ביחס לאפשרויות הרבות שהיו ניתנות אילו הבחירה מלכתחילה היתה אמיתית. בכך יש כמובן פגיעה חמורה באוטונומיה בעניינים הקשורים לביטוי האישי ומימוש עצמי של אדם, שכאמור המשפט רואה בה כפגיעה בזכות חוקתית.

שנית, אפשרויות הניוד בתעסוקה הן מעטות, ועבור רוב המועסקים המפעל המוגן מהווה פתרון תעסוקה ארוך טווח,⁵⁰² ולעיתים נעשה היעדר הניידות במכוון.⁵⁰³ היעדר הניידות מהווה פגיעה קשה בזכותם של המועסקים לכבוד, שכן משמעותו היא כי אין אמונה שאדם עם מוגבלות יוכל בסופו של יום להשתלב בשוק העבודה הקפיטליסטי. המשמעות הינה תפיסה חברתית של נחיתות האדם עם המוגבלות, הצורך התמידי להרחיקו מהחברה, ואי מתן תשומת לב בסיסית לרצונותיו הייחודיים לאורך מהלך חייו. העדר הניידות לא רק עולה כדי פגיעה בכבוד, אלא זוהי גם פגיעה בזכותו של האדם עם המוגבלות לאוטונומיה, וכמובן לשוויון. היעדר הניידות אינה עובדה מוכרחת שכן אילו היו נעשים מאמצים לבחון באופן שיטתי ומתמיד את היכולת של המועסקים יתכן שחלקם היה מופנה בשלב כלשהו אל מסגרות תעסוקתיות אחרות.

שלישית, הפעלת המפעלים המוגנים בישראל מובילה לפגיעה בזכות לחופש העיסוק של המועסקים. **חוק יסוד: חופש העיסוק** נועד לאפשר חופש בחירה לפרט האוטונומי ולקדם את החברה מבחינה כלכלית, ע"י הגברת ההתאמה בין מאוויי הפרט לבין עיסוקו, שהרי **"מקום העבודה הוא לא רק מקור פרנסה אלא גם אמצעי להגשמה עצמית וכבוד עצמי"**.⁵⁰⁴ הזכות לחופש העיסוק פורשה כזכותו של אדם לבחור עיסוק, מקצוע או משלח יד ולהתפרנס מהם: **"כלל גדול הוא, כי לכל אדם קנויה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלחיד, אשר יבחר לעצמו"**.⁵⁰⁵

בכך, ניתנה הגנה על הזכות של אדם לבחור את העיסוק ורשות לעסוק בו כרצונו, כל עוד אינו נוגד את החוק. חוק יסוד זה עיגן את הזכות והעניק לה מעמד על חוקי. הוכר גם הצורך לאפשר חופש עיסוק על מנת לפתח את האישיות, לגבש עצמאות ואוטונומיה ולהגיע למימוש עצמי. זאת מתוך הבנה כי עבודתו של אדם היא שתקבע את עתידו במישור הכלכלי והחברתי, את ההשתייכות החברתית ואת מעמדו, והיא שמאפשרת לו להיות חלק מקהילה שהוא בוחר לעצמו.⁵⁰⁶ תנאים אלה אינם מתקיימים במפעל מוגן.

יתרה מכך, המפעל המוגן לא תמיד מספק **תנאי עבודה** הולמים למועסקים בו, ובכך אינו מגשים את זכותם למינימום קיום אנושי בכבוד, שהיא ביטוי מעשי של הזכות **לכבוד האדם ולשוויון**. מדובר לא רק על גמול זעום אלא גם על חוסר התאמות

⁵⁰² רימרמן 128-129. לעיתים מועסקים שוהים במשך מספר עשורים ואחדים מהם מגיעים לגילאי 85 ומעלה. מצב זה החמיר לאור האפשרות להעסיק אנשים עם מוגבלות במפעל מוגן גם לאחר גיל הפנסיה (לאחרונה הורחב ההיתר ואיננו מיועד לאנשים עם מגבלת ראייה בלבד).

⁵⁰³ לדברי ניסים, עו"ס המשמש בתפקיד מנהל יחידות התעסוקה המוגנת ואחראי שירותי השמה בקהילה: "לרוב יועץ ההשמה משלב את המשתקמים ביחידות התעסוקה המוגנות של המוסד... יש לנו עבודות ביחידות המוגנות שעלינו לסיים אותם בזמן נתון. אם אנחנו נשלב את כל המשתקמים בעלי היכולות הגבוהות בקהילה, זה יפגע בתפוקה ביחידות המוגנות ולא ישתלם לנו...". ראו כריסטין ח'שיבון - אבו חאטום, **תוכניות תעסוקה של עמותות להשמת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בעבודה: חקר דרכי פעולה**, נערך בסיוע מענק מחקר מקרן שלם הקרן לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות אוקטובר 2014 (להלן: "ח'שיבון"), 7. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_2106_1430306411.pdf

31.

⁵⁰⁴ משרד המשפטים, נספח ב' – מצורף לדוח ראשוני אודות יישום האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, (2017) עמ' 18 פסקה 51. ראו פרסום גם ב: <https://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/SiteDocs/CRPDAnnexNoII.pdf>

⁵⁰⁵ בג"ץ 1/49 ב'ז'רנו נ' שר המשטרה. הציטוט מאוזכר במאמרו של אהרון ברק, **חוק-יסוד: חופש העיסוק**, משפט וממשל ב, תשנ"ד (1994). ר פרסום גם ב: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/LawGov/Volume2A> כרך (1) אהרון ברק - חוק יסוד חופש העיסוק. pdf

⁵⁰⁶ אהרון ברק, **חוק-יסוד: חופש העיסוק**, משפט וממשל ב, תשנ"ד (1994), 200. ר פרסום גם ב: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/LawGov/Volume2A> כרך (1) אהרון ברק - חוק יסוד חופש העיסוק. pdf. להלן הציטוט:

"חופש העיסוק אינו אלא ביטוי מוחשי לכבוד האדם וחירותו. הוא מבוסס על החופש של האדם לעצב את אישיותו ואת מעמדו החברתי. סול מאדם את חופש העיסוק, ונטלת ממנו את צלם האדם ואת טעם החיים. מכאן הערך החוקתי הגבוה של חופש העיסוק, הנגזר מכבוד האדם ומהרצון לפתח את האישיות תוך קיום בכבוד. חופש זה משתרע הן על כניסה חופשית לתוך עיסוק, מקצוע או משלח-יד, והן על ביצוע חופשי של עיסוק, מקצוע או משלחיד. הוא נתון לפרט - בין קטין ובין בגיר, בין בריא בנפשו ובין פסול דין - ולתאגיד..."

ולעיתים על תנאים לא מותאמים, כמו הזנחה במפעלים מסוימים.⁵⁰⁷ ברבים מהמפעלים תנאים אלמנטריים הנחוצים לעבודה אינם ניתנים, והתאמות שהמדינה נוהגת לממן בעבודות בשוק הקפיטליסטי אינן ממומנות במפעל מוגן אף כאשר יש צורך מובהק לכך.⁵⁰⁸ לעיתים אין התאמות בסיסיות כמו היעדר ליווי מקצועי של מרפא בעיסוק והיעדר התאמות טכניות כמו שולחנות לא מותאמים וחסר בדרכי גישה לאנשים עם מגבלת ראייה באופן שנוצרת תלות מוחלטת של אלה בסיוע של אחרים. כך בהיעדר מימון ובהיעדר תנאים מינימליים, לעיתים קרובות נכשלים המועסקים באופן שיטתי בביצוע משימותיהם ובעמידה בלוחות הזמנים. כמו כן, לא תמיד נעשות **התאמות** המאפשרות עבודה יעילה ויצרנית. כך לדוגמה אנשים עם מגבלת ראייה שבאמצעות תוכנות מחשב פשוטות היו מסוגלים לבצע עבודות משרדיות ככל האדם, אך בהיעדרן הם מבצעים עבודות אריזה פשוטות שאינן תואמות כלל את יכולותיהם או כישוריהם הייחודיים.

מעבר לכך, לעיתים ניכרת הזנחה והיעדר תנאי עבודה נאותים, במקרים רבים ניתן תגמול ירוד לצוותים המלווים (צוות "השיקום") וכיוצא בזה. העדרם של תנאים הולמים במפעל המוגן, לרבות היעדר התאמות הכרחיות, עולה כדי פגיעה ממשית בזכותם של המועסקים **לכבוד ולשוויון**.

הגבלת חירות על בסיס ערך **כבוד האדם**, משמעה שזכותו של פלוני לממש את חירותו נעצרת במקום שבו היא פוגעת בכל אחת מן הזכויות או החירויות הנגזרות מכבוד האדם הסגולי של אלמוני.⁵⁰⁹ החירות שניתנה ללקוחות ולמנהלי המפעלים לעשות שימוש במפעלים המוגנים לצרכיהם העסקיים הפכה לנומרה מושרשת בתעשייה זו. כדי למנוע פגיעה במועסקים, על המדינה לפקח בהידוק רב על הקשרים העסקיים הללו, ולהבטיח כי ימנעו ניצול עובדים. בהיעדר פיקוח, המועסקים מחויבים להתמיד בעבודתם כדי לעמוד ביעדי הייצור של אותם לקוחות גם ללא קבלת תגמול ראוי.⁵¹⁰

רכיב אחד החירות המורחבת שניתנה למנהלי המפעלים וללקוחותיהם באה לידי ביטוי בכך שחוקי המגן אינם רכיב הנגזר מעצם היותם עובדים הפועלים עבורם. זאת, מן הטעם השפוט שחוקי המגן והתגמול עבור עבודה נגזרים ממעמדו המשפטי של העובד ומן היחסים שבינו לבין המעסיק. בחינת קיומם של יחסי עבודה נעשית באמצעות ה-"מבחן המעורב"⁵¹¹ המשלב בתוכו מספר מבחנים, כשהעיקרי הינו מידת השתלבות העובד במקום העבודה (מבחן ההשתלבות).⁵¹² יתר המבחנים מצביעים על התקיימות היחסים במקרים רבים.⁵¹³ היות שהגדרתם של יחסי העבודה בתעסוקה מוגנת אינה מוסדרת קיימת חוסר בהירות להחלת החקיקה המקובלת כלפיהם. זאת, אף שחלק מן המבחנים שנקבעו בפסיקות בתי הדין לעבודה לקביעת יחסי עובד-מעסיק לעיתים קרובות מתקיימות במפעל מוגן.⁵¹⁴

⁵⁰⁷ הפורום האזרחי לקידום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, דו"ח הצללים של ארגון בזכות בדבר יישום האמנה (2018).
⁵⁰⁸ משרד הכלכלה, נהלים וכללי פרשנות של תקנות השתתפות המדינה במימון התאמות במקומות עבודה לאנשים עם מוגבלות, 15.9.2014. ראו פרסום גם: <http://www.economy.gov.il/legislation/procedures/procedures/accessibilityfundingprocedure.pdf>
⁵⁰⁹ אורית קמיר, 'מדוע עדיף (שוויון) כבוד האדם על שוויון החירות? משמעויותיה החברתיות של הבחירה הישראלית בכבוד האדם הסגולי כערך יסודי', המשפט יג (2008), 263. ראו פרסום גם ב: <http://www.oritkamir.org/wp-content/uploads/2016/10/מדוע-עדיף-שוויון-כבוד-האדם-על-שוויון-החירות.pdf>
⁵¹⁰ נדב עטיה, מופעלים מוגנים או מפעלים מוגנים?, 26.12.2012, אתר YNET. ראו פרסום גם ב: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4323360,00.html>

⁵¹¹ בג"ץ 5168/93 מור נ' בית הדין הארצי לעבודה ואנגל, פ"ד נ' (4) 628.
⁵¹² בג"ץ עיריית נתניה נ' דוד ברגר (דב"ע לא/ 27-3, פד"ע ג' 177).
⁵¹³ אין ספק, כי עובדים במפעל מוגן משתלבים במערך הארגוני של המפעל, והפעילות שהם מבצעים מהוות חלק אינטגרלי מהפעילות של המפעל (הפן החיובי). מצד שני, הם אינם מספקים שירותים באופן חיצוני ושכרם (לעיתים) מושפע מרווח והפסד (אנשים עם מגבלת ראייה מתוגמלים בהתאם לתפוקה) וכן כאשר אין עבודות במפעל, מציאות שכחה למדי, מועסקים אינם זוכים כמעט לתגמול (הפן השלילי). מבחני המשנה בין עובדי מפעל מוגן למפעלים מתקיימים גם הם: חובת ביצוע העבודה הינה אישית וכשעובד נעדר על מנהל המפעל מוטלת חובה לדאוג למחליף (מבחן הקשר האישי); העובד נתון לפיקוחו ולמרותו של מנהל המפעל המוגן (מבחן הפיקוח); המועסקים מצויים במסגרת קבועה של זמנים שבהם מתבצעת העבודה (מסגרת שעות העבודה); העבודה מבוצעת אצל המעסיק-המפעל המוגן ולא במקום אחר (מקום עבודה); המפעל המוגן מספק לרוב כלי עבודה, ואילו העובד מספק את כוח עבודתו (כלי העבודה); בהיעדר הסכמה במפעל מוגן לגבי יחסי הצדדים אין כדי לסתור קיום יחסי עובד-מעסיק, כאשר אלה מתקיימים לפי אמות מידה מהותיות (הסכמת הצדדים לגבי אופן ההעסקה); צורת התשלום הינה בתלוש חודשי, וקיים צורך בתיאומים מס במידה והעובד יוצא באופן חלקי לעבודה בשוק הקפיטליסטי (צורת תשלום השכר ואופן הרישום במוסד לביטוח לאומי ומס הכנסה). ככל שההתקשרות ארוכה ורצופה, אזי הנטייה תהיה לראות במערכת היחסים בין הצדדים כיחסי עובד-מעסיק, ובמפעל מוגן כידוע מדובר על התקשרויות שמגיעות לכדי עשרות שנים (משך ההתקשרות ורציפותה). דב"ע נד/ 77-3 פנינה רוטברג נ' תדיראן בע"מ, פד"ע כז 454. (וכן ע"א) 10203/07 גינדי וולדברג נ' אלביט מערכות אלקטרו אופטיקה אל אופ בע"מ (פורסם בנבו). רשימת המבחנים מפורטת באתר לשכת עורכי הדין (לפי פסקי הדין הני"ל): http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=10770&catId=2440 וכן באתר עמותת "כל זכות": <https://www.kolzhut.org.il/he/קביעת-קיומם-של-יחסי-עובד-מעביד>

⁵¹⁴ בתע"א (י-ם) 1129/08 סימה ארזי נ' המרכז הקהילתי ע"ש זיו ומרקס (04.08.2011, פורסם בנבו) תבעה אישה עם מוגבלות שכלית שהועסקה כסייעת לגננת במשך כ-18 שנים, הפרשי שכר וזכויות סוציאליות הנובעות מיחסי עובד מעסיק. התובעת השתכרה כמה מאות שקלים לחודש במשך רוב התקופה. בשנת 2007 פנתה התובעת למנהל הממונה מטעם משרד התמ"ת בבקשה כי תיבחן יכולת עבודתה וייקבע שכר מינימום מותאם. לאחר ביצוע הבדיקה הוחלט כי שכרה המותאם יעמוד על 75% משכר המינימום. התובעת פוטרה במהלך שנת 2008. בפסק הדין נקבע כי היות שהיו טעמים סוציאליים ורצון לסייע לתובעת בשיקומה ואף שמטרת ההעסקה הראשונית היתה שיקומית, אופי מערכת היחסים בין הצדדים לא היה בעל אופי

ביחס לשאלת סמכות בית הדין בפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בחיפה בעניינו של עובד במפעל מוגן - "פרשת חתאם" נקבע כי זו נגזרת של השאלה האם התובע הוא עובד. כלומר, בית הדין פסק, כי גם אם אין המועסקים במפעל מוגן זכאים לזכויות כלשהן מכוח היותם עובדים, הרי שהסמכות לדון בעניינם מסורה לבית הדין לעבודה.⁵¹⁵

בפרשת חתאם שבה עתר אדם נגד העסקתו בשכר סמלי ללא קשר לעבודות שביצע במפעל, נקבע שהעסקתו הינה פעילות שיקומית סוציאלית, ולכן אין חוקי המגן חלים עליו.⁵¹⁶ מעבר לכך, בית הדין בחן מהי מערכת היחסים האוטנטית בין הצדדים, והאם תכליתם של משפט העבודה וחוקי המגן מצדיקים קביעה לפיה מדובר בעובד. נקבע, שתנאי סף למתן זכויות שוות הוא הכשירות לביצוע העבודה, ולכן מי שאינו כשיר לתפקיד, אינו זכאי למטריית המגן של חוק השוויון והזכויות המוקנות בו.⁵¹⁷ התובע, מר קאסם חאתם, מתמודד עם מוגבלות שכלית וגופנית, והועסק במע"ש בתשלום סמלי בסך 180 ש"ח לחודש. לטענתו תשלום סמלי זה מנוגד להוראות חוזר המנהל הכללי שבמשרד העבודה והרווחה - "סדרי תשלום לחניכי מע"ש", הקובעות כי יש לשלם לחניכי מע"ש תשלום חודשי בגין עבודתם והספקם על בסיס קבלני, כלומר בהתאם לתפוקה.

בפרשה זו בית הדין ציין כי ס' 17 לחוק שכר מינימום אינו חל על עובדים במפעלים מוגנים, והיות שלא הותקנו תקנות הדבר מצביע "שלא הייתה כוונה להחיל את החוק על העובדים במפעלים מוגנים". בית הדין מקיש מדבריו של כב' השופט זמיר בבג"צ 1163/98 עפר שדות נ' שירות בתי הסוהר באומרו כי: "סעיף 17 לחוק קובע כי הוראות החוק יחולו לגבי עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות המועסקים במפעלים מוגנים, רק אם שר העבודה והרווחה יקבע כך בתקנות... משמע, החוק מודע לקיום מגבלות של עובדים מסוגים מסויימים, שיש בהן כדי להשפיע על העבודה או על התפוקה, ולפיכך יש בהן גם כדי להצדיק הקטנת השכר בעד העבודה, אף מתחת לשכר המינימום... שהרי אחרת סביר כי מעביד יעדיף להעסיק עובד מבוגר שאין לו מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות, ולא עובד קטין או עובד שיש לו מגבלות כאלה. אכן, האפשרות לשלם לעובדים קטינים או מוגבלים שכר נמוך משכר המינימום מרחיבה את מעגל התעסוקה של עובדים אלה".⁵¹⁸

ההנחה המונחת בדברי בית הדין היא שמעסיק יעדיף אדם ללא מגבלה שהרי מובן לכל שתפוקתו פחותה.

בהתאם להגדרת משרד הרווחה, מטרת המרכזים "לפתח מסוגלות תעסוקתית, לקדם על רצף התעסוקה והביא לשילוב בשוק הפתוח... להקנות למשתתפים הרגלים ומיומנויות עבודה בתנאים מיטיבים, אשר יאפשרו להם בעתיד גם להשתלב בשוק הפתוח".⁵¹⁹ מכאן צמחה ההצדקה להפרדה, להיעדר מתן שכר ותנאי תעסוקה נאותים ולאי החלה של יחסי עובד-מעסיק. בהישען על טענה של המדינה שמטרת הפעילות הינה שיקומית אף שהעסקה במפעלים מוגנים איננה בהכרח שיקומית נגזרו מכך תנאי העסקה.⁵²⁰ גישה זו מעוגנת כאמור בתפיסה שלפיה מדובר במסגרת שיקומית, ולעיתים אף בטיעון שמטרת המסגרת הינה לאפשר לאנשים עם מוגבלות "להעביר את יומם בפעילות תעסוקתית כלשהי, ובכך להקל עליהם לנהל שיגרת חיים סדירה",⁵²¹ ובפרט להקל בכך על בני משפחותיהם.⁵²²

לומר כי למעשה אין תכלית כלכלית בעבודתם של המועסקים בתעסוקה מוגנת. למעלה מכך, בשיקולי הרווח וההפסד עבור השוק מדובר בהפסד, וממילא אין הצדקה לתגמל כראוי. לכן, מאמץ בית הדין את עמדת הנתבעת לפיה "הרצון ליתן הרגשה

שיקומי בלבד ולכן מפעיל בית הדין את המבחן המעורב וקובע כי אכן התקיימו יחסי עובד - מעסיק. עוד נקבע, כי יש לתת למוגבלות וליכולת העבודה המופחתת של התובעת ביטוי ביחס לקביעת השכר הראוי, אך לא ביחס לעצם קביעת יחסי העבודה.⁵¹⁵ ברע (ארצי) 64731-05-16 מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בעמ' נ' חיים זר, פסקה 7. להלן הציטוט:

"אפילו אם ייקבע כי בין המשיב לבין המבקשת לא התקיימו יחסי עבודה כמשמעותם במשפט העבודה המגן, אין חולק כי למשתקם במפעל מוגן זכויות כספיות כלפי מי שמשלם את שכרו - תוך הוצאת תלוש שכר שבו מופיעים, בין היתר, רכיבי "משכורת" ו"נסיעות" - וכי הוא זכאי לממש את זכויותיו בהליכים משפטיים. כך, לדוגמא, נקבע בסעיף 5 לחוק המשתקמים, כי חרף אי סיווגו של המשתקם כ"עובד" הסמכות הייחודית לדון בהליך אזרחי לפיו מסורה לבית הדין לעבודה..."

⁵¹⁶ שם.

⁵¹⁷ שם.

⁵¹⁸ עב (חי') 1039/01 קאסם חאתם נ' מועצה מקומית ראמה פסקאות 27-31.

⁵¹⁹ ראו אתר משרד הרווחה: <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/molssa-people-with-disabilities-employment-protected-employment?chapterIndex=1>

⁵²⁰ מידע מאתר משרד הרווחה. ראו <https://www.molsa.gov.il/Employment/WelfarePopulations/Employment/EmploymentPrograms/Pages/ProgramDetails.aspx?ListID=76e5bb4e-582e-4e8c-9556-74b195e5e50c&WebId=00f7a733-a522-498b-8f62-8214c3c1eba0&ItemID=28>

⁵²¹ עב (חי') 1039/01 קאסם חאתם נ' מועצה מקומית ראמה פסקאות 27-31.

⁵²² עב (חי') 1039/01 קאסם חאתם נ' מועצה מקומית ראמה פסקאות 27-31. להלן הציטוט:

"...זוהי אם כן מערכת היחסים האוטנטית בין הצדדים: מערכת יחסים אשר נועדה כאמור לספק מסגרת לתובע, ואשר הנהנה העיקרי ממנה הוא התובע עצמו. חשוב לציין כי מסגרת זו מקילה לא פחות על בני משפחותיהם של אותם אנשים, בכך שלפחות מס' שעות ביום הם פנויים לעיסוקיהם, ואינם צריכים לשאת בנטל של טיפול רצוף בבני המשפחה המוגבלים. כך, בני המשפחות יכולים לצאת לעבודה ולפרנס עצמם, מבלי שיצטרכו לשאת בעלות הכלכלית הגבוהה של מטפלים ומשגיחים..."

לחניך, במקרה זה, שהוא תורם לחברה, הוא העומד ביסוד "תעסוקה" זו. אין ולא יכולה להיות מחלוקת כי מעביד רגיל שחושב במונחים של רווח והפסד מעולם לא היה שש להעסיק עובדים שהגורל התאכזר עמם ובשל המוגבלות שלהם אין הם יכולים לעמוד ברמה נאותה של עבודה ובהספק סביר המצדיק העסקתם". מעבר לכך, בית הדין קובע כי "מסגרת זו מקילה לא פחות על בני משפחותיהם של אותם אנשים, בכך שלפחות מס' שעות ביום הם פנויים לעיסוקיהם, ואינם צריכים לשאת בנטל של טיפול רצוף בבני המשפחה המוגבלים. כך, בני המשפחות יכולים לצאת לעבודה ולפרנס עצמם, מבלי שיצטרכו לשאת בעלות הכלכלית הגבוהה של מטפלים ומשגיחים". בכך אימץ בית הדין את הגישה הקפיטליסטית שעל יסודה הופנו מלכתחילה אנשים עם מוגבלות למפעלים מוגנים, היינו שאין לתעסוקתם תוחלת כלכלית והם מהווים נטל על בני המשפחות המעוניינים לתרום למאמץ הכלכלי, וזאת אף שחלפו מאז היווסדם של המוסדות הללו כמאה שנה.⁵²³

אמנם ביחס לאוכלוסיות אחרות שנדונו בפסיקה בהקשר זה, כגון מעמד נשים שהועסקו בזנות או התייחסות לתעסוקת אסירים – הוקנו זכויות מבלי להכריע בשאלה אם התקיימו יחסי עובד-מעסיק, ולכן עמדת בית הדין בפרשת חתאם אינה מובנת. מאידך, בעולם הקפיטליסטי אנשים עם מוגבלות נחשבים כאוכלוסייה ללא כוח פוליטי, ולכן מובן מדוע לעיתים מעמדם נחות אף ביחס לאוכלוסיות מוחלשות אלה. אחת ההנמקות לכך היא האחיזה בגישה רפואית המפחיתה את חובת אחריות ההחברה כלפי אוכלוסייה זו תוך הטלת האחריות המלאה למצבם עליהם.

השוק הקפיטליסטי מאמץ את הגישה הזו, למרות הבעייתיות הרבה והפגיעה בזכויות ועל אף שבמקרים רבים היא מנוגדת לצרכים האמיתיים של המועסקים. זאת, מן הטעם הפשוט שהיא מאפשרת לבני המשפחות לצאת לעבודה, והיא גם מאפשרת את ניצולם באופן שהשוק אינו מחויב לתגמלם. הרעה הנגזרת מכך, מלבד הפגיעה באנשים עצמם, מאפשרת גם למעסיקים בשוק הקפיטליסטי, ולא רק בתעסוקה מוגנת על סוגיה, להעסיק אנשים עם מוגבלות בתנאים לא הוגנים, תוך ניצול הקושי בשילובם, בין היתר בהסתמך על העובדה שהחלופה של המפעל המוגן מונפת כחרב על צווארם.⁵²⁴

8.4.3. בחינה ביקורתית של המסגרת המשפטית

יתכן, שהפרדה בתעסוקה מוגנת אשר נועדה להכשיר בצורה פרטנית אנשים עם מוגבלות לשוק הקפיטליסטי ואילו הוגבלה בזמן הייתה עשויה למצא צידוק מוסרי וחוקי כלשהו. מכיוון שאנשים עם מוגבלות מצויים במצב של פערי השכלה וחסך במיומנויות בסיסיות בשל הדרה והפרדה, יש שיטענו כי תעסוקה מוגנת היא הדרך המועדפת להכנתם אל השוק הקפיטליסטי. גם אי החלת חוקי המגן נשענת על תפיסה לפיה מדובר בפרק זמן מוגבל שנועד לשיקום ולא במקום עבודה קבוע. אולם, לרוב מפעלים מוגנים אינם כוללים תכנית שיקומית שתוביל לשילוב ולמתן הזדמנות לניוד על הרצף התעסוקתי. תכנית מעין זו הייתה עשויה להוביל להגשמת הזכות לכבוד ולמימוש עצמי של המועסק, וכן לשיפור הייצור והתרומה לכלכלה ואולי אף לתיקון התדמית של המפעל המוגן. בהיעדר תכלית שיקומית, ההפרדה והפגיעה בזכויות הכרוכים בה מצביעים על בעייתיות רבה. יתרה מכך, היות שתכלית הקמתם כביכול של מפעלים מוגנים הינה "שיקומית" לטובת המשווקים (ואין בלתם מחמת ההפרדה), לא נוצק אל תוכם תוכן כלכלי עסקי, והעבודות הנעשות בהם לעיתים אינן לצורך הפקת תוצרת כלשהי.

מועסקים בתעסוקה מוגנת אינם זוכים לשכר עבודה ולפנסיה, אינם נהנים מזכויות בסיסיות של עובדים, ואין בהם תכלית כלכלית, ומשכך הפכו המפעלים המוגנים למתחמים חוץ-טריטוריאליים גם בהיבטים משפטיים שונים. עד לאחרונה, אפילו החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998 לא חל בהם,⁵²⁵ והפסיקה סברה שמצב זה מתיישב עם המעמד הייחודי של המועסק במפעל המוגן.⁵²⁶ אגב, גם בגרמניה כללים הנוגעים להטרדות מיניות במפעלים מוגנים הוחלו רק בשנת 2017.⁵²⁷

⁵²³ עב (חי') 1039/01 קאסם חאתם נ' מועצה מקומית ראמה פסקאות 27-31.
⁵²⁴ אפרת קידר וגיוני גל, תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם: ישראל כחקר מקרה, ביטחון סוציאלי 102 (2017). ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf
⁵²⁵ התיקון מופיע בבנו. מועד האישור לתיקון מופיע באתר זה: https://www.yeshafid.org.il/https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf
 הטרדת-עובד-עם-מוגבלות: https://www.yeshafid.org.il/https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf
⁵²⁶ "לנוכח הוראה בחוק המשתקמים לפיה לא יחולו יחסי עבודה בין משתקם המועסק " במקום תעסוקה רגיל" לבין מעסיקו או הגורם השיקומי המלווה (ראו: סעיף 2 (א) לחוק המשתקמים), אזי מכח קל וחומר לא יחולו יחסי עבודה על משתקם המוצב במפעל מוגן. מסקנה דומה נובעת, לכאורה, מהקביעות בהלכת רוט ומהוראות סעיפים 17 לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 ו- 3 (א)(6) (ט) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, המבחינות בין משתקמים במפעלים מוגנים לבין עובדים מהשורה. ראו בית הדין הארצי לעבודה בר"ע 64731-05-16 מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בעמ' נ' חיים זר 26.7.2016. ר פרסום גם ב: https://www.ruling.co.il/https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf
⁵²⁷ https://www.ruling.co.il/https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon102/Documents/keydar.pdf ac8bb7-862d-447d-b948-f4048c68570f77_16

⁵²⁷ The system and services of shelters workshops in Germany (2018), 11. Available at: http://easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/News/handout_the_system_and_services_of_sheltered_workshops_in_germany.pdf

בישראל, במיוחד לאור נפוצות התופעה של הטרדות מיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, במיוחד כלפי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית,⁵²⁸ נעשה תיקון לחוק שנועד לכלול מפעלים מוגנים תחת גדר החוק. זאת, גם במקרים שמערכת יחסי עובד-מעסיק אינה מוכרת בהם.⁵²⁹ בפועל, אנשים עם מוגבלות שהינם גם עברייני מין מתקבלים כמועסקים למפעלים מוגנים בשל מוגבלותם, כאשר אנשים עם מוגבלות (שהינם לעיתים פגיעים יותר) חשופים יותר לפגיעות מיניות בשל השמה משותפת, וההסדרה בעניין זה מספקת מענה חלקי וזמני בלבד.⁵³⁰

המתחמים החוץ טריטוריאליים האלו עשויים להימצא באזור של מפעלי תעשייה מתקדמת, והפערים החדים בין מה שמתרחש בין קירות מפעל מוגן למה שקורה מעבר לכביש מסמל במלוא העוצמה את הגישה הקפיטליסטית, היוצרת תהום בין אוכלוסיות שונות, וגורמת נזק גם לשוק עצמו. לא רק שמדובר בהדרה תעסוקתית שאינה מוצדקת כלפי המועסקים, ולא רק שנעשית הדרה חברתית בהפרדה גם מהחברה שמחוץ לכתלי המפעל המוגן, המודל מאפשר למעשה לאוכלוסייה פגיעה להיות חשופה לפגיעות מגוונות. זה מתיישב לכאורה עם הגיון קפיטליסטי שלפיו מי שתפוקתו מופחתת אינו זכאי לקחת חלק במעגל הכלכלי, אבל חמור מכך הפגיעות בו פחות נחשבות, ומה שקובע זה המבט הכלכלי, ונובעות מכך נגזרות רבות המשפיעות על גורלו בהיבטים אחרים.

בעניין התגמול קיימת גישה לפיה יש להימנע מהקניית תגמול ראוי לעובדים במפעלים מוגנים, שכן במדינות בהן חויבו בכך, התוצאה היתה לרוב סגירת המפעלים מחמת חוסר כדאיות כלכליות. עם זאת, גישה זו מתעלמת מהעובדה שהמציאות הנוכחית בישראל לא תשתנה בן לילה, וכי יש לאזן בין הרצון לשינוי לבין הצורך בהגנה על זכויות עד בואו של השינוי המיוחל שבו המפעלים, במתכונת הנוכחית, ייעלמו. למעשה, גישה זו מיוסדת על תפיסה מפלה לפיה על אנשים שאינם בעלי יכולת יצרנית כשל אחרים להוקיר תודה על כל תגמול ולו הזעיר ביותר. מאותה סיבה, גם עבור אדם עם מוגבלות המוצא את דרכו החוצה מן המפעל המוגן אל השוק הקפיטליסטי התפיסה המפלה פועלת, ואף אם ניתן לו מעמד משפטי של עובד פעמים רבות שכר מינימום מותאם עשוי להיתפס כפתרון הוגן.

8.4.4. בחינת המסגרת המשפטית בראי הגישה הקפיטליסטית ומדד תפוקה

ההחלטה שלא להגדיר מועסק במפעל מוגן כ-"עובד" הינה בחירה המקנה לגיטימציה לפגיעה בזכויות, וגורמת לעיצוב תודעתי בעל השלכות עמוקות כלפי אוכלוסייה זו. ההשלכה המרכזית הינה שבעולם קפיטליסטי, לאדם שלא חלה עליו הגדרת "עובד" אין זכויות, ובכך עלולה העסקתו להפוך לניצול. זאת, אף שלעיתים לצורך החלת חוקים מסוימים נכון היה להכליל מועסקים במפעל מוגן תחת הגדרת "עובד" במידה ותכליתו של אותו חוק מצדיקה זאת, ובלשונו של השופט אדלר: "ישנם חוקים מבין חוקי המגן שיוחלו על בעלי מעמד שאינם עובדים, בנסיבות מסוימות כאשר תכליתו של החוק מצדיקה זאת. כך, יש מי שייחשב כ'עובד' לצורך חוק אחד, ולא ייחשב כ'עובד' לצורך חוק אחר".⁵³¹

בעיית השכר הזעום במפעלים מוגנים חורגת ממימוש הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד ו-"יש לראות בה זכות המהווה ביטוי ממשי של כבוד האדם", שכן זכות זו "נטועה עמוק-עמוק בגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד".⁵³² לדעת השופט ברק, הבטחת תנאי מחיה נאותים הנחוצים להגשמה העצמית של האדם היא-היא הערך הפרקטי שביסוד כבוד האדם.⁵³³ בסוגיית התעסוקה המוגנת הקשר בין פגיעה בזכות השוויון לפגיעה בזכות המועסקים להגשמה עצמית ולכבוד מובהק, ולכן, נוסף על הפגיעה בכבוד האדם, ההשמה במפעל מוגן פוגעת בהכרח בזכות לשוויון.

⁵²⁸ עידן יוסף, **השרים נגד הטרדות מיניות במפעלים מוגנים**, 18.5.2014, אתר "מחלקה ראשונה". ראו פרסום גם ב: <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-348674-00.html>

⁵²⁹ מלבד התיקון האמור, בוצעו פעולות נוספות על מנת לשפר את המציאות ביחס לטרדות מיניות במפעלים מוגנים. הקליניקה ניסחה תקנון למניעת הטרדה מינית בפישוט לשוני המותאם, בין השאר, לאנשים עם מוגבלות שכלית (כמו גם לאנשים שעברית אינה שפת האם שלהם). ראו המרכז לחינוך משפטי קליני, **תקנון מונגש למניעת הטרדה מינית**, אתר האוניברסיטה העברית. ראו פרסום ב: <https://clinicallec.huji.ac.il/book>; **תקנון-מונגש למניעת-הטרדה-מינית?ref_tid=3055**. בנוסף, הוחלט להעביר הדרכות למניעת הטרדה מינית לאנשי צוות בעמותות העוסקות בהשמה של אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית במקומות עבודה, במסגרתן הושם דגש על היבטים הנוגעים לטרדות מיניות כלפי אנשים עם מוגבלות (התאמות נדרשות בחליף בירור התלונה, הכשרה של הממונה על הטרדה מינית במקום העבודה בעניין זה ועוד). נכון להיום החלטה זו טרם יושמה.

⁵³⁰ Mark Bell, *People with Intellectual Disabilities and Employment Discrimination Law: a US Case Study Pre-Edited Work*, Accepted for Publication in the International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations (2019), 19.

⁵³¹ הנשיא אדלר, ע"ע (ארצי) 670/06 יעקב רוט נ' רם מבנים בע"מ, פסקה 23.

⁵³² אבישי בניש, **הזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית: בעקבות פסק דין סלאח חסון**, 24.11.2013, פסקה 22. ראו פרסום גם ב: <https://www.justice.gov.il/Units/SiuaMishpaty/NewsLetters/NewsLetter3/law/Pages/hma.aspx>

⁵³³ אייל חסקל ויואב דגני, **מהותה של הזכות לקיום בכבוד בישראל כזכות לקיום בתנאים מינימליים או אולי כזכות לקיום בתנאי מחיה נאותים**, הארת דין (2006). ראו פרסום גם ב: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/lawatch1/lawatchF/2007A2Dignity.htm>

המחוקק נתן את דעתו לשני היבטים מרכזיים של הזכות לקיום מינימלי בכבוד: ההיבט הנקודתי, המגולם במחויבותה של המדינה לספק תנאי מחיה מינימליים, וההיבט האחר הוא ההיבט התהליכי, המגולם במחויבותה של המדינה לוודא שלכל אדם תהיה אפשרות לשפר את תנאי קיומו, כדי שלא יהיו אנשים המצויים במעגל מצוקה שאין ממנו מוצא. בשני המובנים הללו לאנשים במפעל המוגן אין זכות לקיום מינימלי בכבוד, שהרי הגמול לא מאפשר תנאי מחיה מינימליים, ואין במפעל המוגן אפשרות אמיתית לשיפור ויציאה אל השוק הקפיטליסטי, והראיה לכך היא שרבים נשארים במפעלים לתקופות ממושכות.⁵³⁴

התוצאה מכך הינה שבסופו של דבר השוק הקפיטליסטי מפסיד מכך, שכן הוא נאלץ לממן בעקיפין קצבאות וסיוע באמצעי מחייה עבור אנשים שהיו מסוגלים לקיים עצמם אילו רק היתה ניתנת להם האפשרות לעשות כן. פסיקת בג"ץ מה-28 לפברואר 2012 בפרשת חסן⁵³⁵ הייתה הפעם הראשונה שבה הכריז בית-המשפט העליון על בטלות של הוראת חוק- **חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980** - משום *"היפגעה בזכות לקיום אנושי בכבוד"*. מדובר לא רק בציון דרך חשוב בפסיקת בג"ץ בתחום ההגנה החוקתית על זכויות אדם,⁵³⁶ אלא בחיזוק הרעיון לפיו קיימת זכות לקיום אנושי בכבוד.

גם בתחום דיני העבודה נקבע כי הזכות לקיום בכבוד מתיישבת עם תכליתו של חוק שכר מינימום, והיא להבטיח קיום מינימלי לעובד. השופט זילברטל ציין בהקשר זה כי *"הזכות לשכר מינימום היא זכות נגזרת, מנגנון למימוש, של הזכות למינימום קיום אנושי בכבוד, באשר היא קובעת רף מינימאלי של שכר עבודה"*.⁵³⁷ יוער, כי קיימות פסיקות מקבילות בגרמניה, שבהן ההגדרה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד כוללת היבטים קיומיים וכן היבטים של השתלבות חברתית, תרבותית ופוליטית,⁵³⁸ והשכר מגלם את הסכום ההכרחי הנדרש לקיום ללא צורך בסיוע ממשלתי הנחשב *"רווחה"*.

במשפט הישראלי מעמד עובדים נקבע באמצעות הסדרה חוקית או בהתאם לפרשנות תכליתית. כך למשל נקבע מעמדם של אסירים,⁵³⁹ משרתי הקבע⁵⁴⁰ ועוד.⁵⁴¹ תחום העסקת האסירים בישראל התפתח לאחרונה,⁵⁴² ובהתאם לכך הונחה **הצעת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר מס' 41 (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011**. גם אצל אסירים ההנחה היא שמדובר במצב זמני, אך יתכן שהשכר הנמוך שניתן לאסירים נובע ממעמד נחות וחוסר שליטה בשל הימצאותם בין כותלי בית הכלא. ההצעה לכאורה נועדה לקבוע סף תחתון לתנאי העבודה שבהם יעבדו, במטרה לשמור על כבודם ולממן הגשמתה של מטרת השיקום, ותנאי העבודה נקבעו בהיקש מדיני העבודה ה"רגילים", מתוך שאיפה להוגנות בתעסוקה. כך, למשל, בדומה לדיני העבודה, מוצע להסדיר את תנאי הבטיחות בתעסוקה ואת שעות העבודה של האסיר, וכן לקבוע כי אין להעסיק אסירים בעת מחלה.⁵⁴³ חלק גדול מהאסירים מהווה *"מקור תעסוקה יומיומי מרגיע"* כגון בית מלאכה פנימי לקשירת ציציות או אריזת סכו"ם, עבודות הנפוצות גם בתעסוקה מוגנת, אשר אינן מכשירות אסירים לביצוע עבודה הנדרשת מחוץ לכלא.⁵⁴⁴ בהסתמך על טענת

⁵³⁴ סלים גיוראן וחגי קלעי, **תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק-הדין בג"ץ 04/10662 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**, עיוני משפט לו 2014, 195-234 (להלן: *"גיוראן"*), 213. ראו פרסום גם ב:

https://law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Law_Review/Volume37/Issue1/Iyunei371JoubranKalai.pdf

⁵³⁵ בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012). ראו פרסום גם ב:

<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/04/620/106/n44&fileName=04106620.n44&type=4>

⁵³⁶ ברק מדינה, **הזכות לקיום בכבוד: בעקבות פסק-דין חסן** (2012). ראו פרסום גם ב:

<http://www.huji.lawblog.com/single-post/2012/03/02/הזכות-לקיום-אנושי-בכבוד-בעקבות-פסק-דין-חסן>

⁵³⁷ גיוראן, 212, הי"ש 52.

⁵³⁸ אבישי בניש, בג"ץ וקיום בכבוד: אפשר גם אחרת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2010). ראו פרסום גם ב:

⁵³⁹ **הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011**. ראו פרסום גם ב:

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2014-10-28-00-01.pdf>. אגב בהצעה זו נזכרים גם אסירים עם מוגבלות לעניין

עלויות מוגבלות הנדרשות מהרשויות לשם ביצוע התאמות לתעסוקה עבורם בין כתלי הכלא. נמצא בהכנה לקריאה שנייה ושלישית:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=423203>

⁵⁴⁰ בג"ץ 279/72 **אילן עובד נ' שר הבטחון ואח'**, פ"ד כז(1) 169. הסוגיה הוזכרה בע"א (ארצי) 480/05 **ליאור בן שטרית נ' פלונית**, פורסם בנבו 08.07.2008.

פסקה 25. ראו פרסום גם ב: <https://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/MainDocs/bemshitrit.pdf> וכן בע"ע 25217-03-14 **מד"י נ' ית ואח'**.

ראו פרסום גם ב: <https://spokmanship.court.gov.il/CONTAINER/> **עבודה/ביהד הארצי לעבודה, אבד הנשיא יגאל פליטמן פסד מתוקן מותר**

בפרסום בערעור בתביעת גמלאי שירות הביטחון הכללי והמוסד לתשלום תוספת העדר ביטחו תעסוקתי המושלמת לכלל חיילי הקבע בצה"ל (ע"ע 25217-03-14).

⁵⁴¹ כמו כן, ראו את **חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), תש"ע-2010** שנועד להסדיר את היחסים של משרתי הקבע: http://www.nevo.co.il/law/html/law01/500_286.htm

⁵⁴² יש לציין, כי לגבי אוכלוסיות אלה, לא ניכר כי מדובר במציאות המוגבלת בזמן.

⁵⁴³ יניב ואקי, רותי קמיני ויורם רבין, **עונש המאסר - תכליות, מגמות והלכות**, הפרקליט נג 2014, 6. ראו פרסום גם ב:

[http://hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/1_rabin_vaki_kamini\(1\).pdf](http://hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/1_rabin_vaki_kamini(1).pdf)

⁵⁴⁴ פאינה מילמקסיון, **עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשרת לבג"ץ שדות**, עיוני משפט לו 2013, 336-337. ראו פרסום גם ב:

<http://law.haifa.ac.il/images/Publications/Iyunei36MilmanSivan.pdf>

⁵⁴⁵ טלי חרותי-סובר, **המדינה יכולה לחסוך 250 מיליון שקל בעזרת תוכנית תעסוקה נכונה לאסירים**, דה מרקר (22.08.2016). ראו פרסום גם ב:

<https://www.themarker.com/news/1.3044930>. מתוך כלל האסירים שמועסקים במסגרת כליאתם, מחציתם עובדים בתחזוקה שוטפת של הכלא,

השיקום, בדומה לטענת השיקום במפעלים מוגנים, לא מוענקות לאסירים זכויות מכוח יחסי עובד-מעסיק,⁵⁴⁵ ונטען כי האסיר אינו עובד לצורך מחייתו שהרי המדינה מממנת את החזקתו ומחייתו.⁵⁴⁶ במילים אחרות, השוק הקפיטליסטי מצא דרך להסתמך על טענה שיקומית כדי למנוע מתן זכויות אף שיתכן וישהו שנים ממושכות בין כותלי בית הסוהר.

ההפרטה הינה אחד הגורמים לכך שלא מדובר בשיקום כערך מוביל, שכן גופים פרטיים המספקים תעסוקה למפעלים מוגנים, מטרתם מקסום הרווחים בלבד, ולפיכך מנסים בכל כוחם להגדיל את רווחיהם תוך מזעור הזכויות הניתנות לעובדים, והתוצאה היא פגיעה בעובדים, חרף הפיקוח הציבורי. זאת, בשל מעמדם המוחלש והיעדר יכולת מיקוח.⁵⁴⁷ בדומה לכך, בשנים האחרונות נטען שיש להעניק לאסירים זכויות,⁵⁴⁸ ועלתה לא אחת שאלת השכר המוענק להם,⁵⁴⁹ אך השאלה נדחקה בשל החשש שגורמים עסקיים ימנעו משימוש באסירים בשל חוסר כדאיות, ובשל הטענה כי אין מדובר בעבודה "אמיתית".⁵⁵⁰

יצוין, כי רק לאחרונה ניתן פסק דין שקבע העלאת שכר האסירים בישראל. בין השאר, נקבע כי השכר השעתי לאסירים יעלה ל-18.90 ש"ח לשעה, שמהווים 65% משכר המינימום בישראל. לא במפתיע, לאחר שנודע על כך ליזמים המעסיקים אסירים בין כותלי בתי הכלא, הודיעו אחדים מהם על ביטול התקשרויות ארוכות טווח מול בתי הכלא. יצוין, כי העותר טען כי הוא עצמו השתכר לפי תפוקה, ולא לפי שעה, כך ששכרו בפועל עמד על כ-8.5 שקלים לשעה. טענתו התבססה על כך כי לשב"ס אין סמכות לשלם לאסירים לפי תפוקה. יש להניח שהיזמים הבינו שתפוקה מעבודות הפשוטות הניתנות לאסירים יובילו לתגמול נמוך יותר ולהגברת קצב העבודה, והעדיפו חלופה זו על פני מתן שכר קבוע. בתגובה לכך, שב"ס הודיע במהלך הדיונים בעתירה כי בכוונתו להעלות את השכר השעתי ל-14.70 ש"ח לשעה, אך ביהמ"ש קבע כי מדובר בשכר לא סביר. אף שרוב הטענות העקרוניות שהועלו נדחו, נקבע שיש להחליט על שכר שעתי סביר.⁵⁵¹

בהקשר של הענקת שכר מינימום סבר השופט חשין כי "השמירה על כבוד האדם אינה אך רטוריקה; ואם כבוד האדם יקר בעינינו, נדע את דרכו".⁵⁵² חשין בחן את סוגיית תגמול האסירים מנקודת מבט חוקתית, ולא במשקפי משפט מנהלי,⁵⁵³ וקבע כי חובת תשלום ההפרשים בין מה שניתן להטיל על גוף פרטי לתגמול תוטל על המדינה. זאת, מאחר שעל החברה למנוע פגיעה בזכויות יסוד גם כשחובת התשלום כרוכה בעלות כלכלית.⁵⁵⁴ סברתו לא התקבלה, ויש להניח שהצעת חוק תעסוקת אסירים

ומקבלים שקלים בודדים ליום. המחצית השנייה של העובדים הינה חלק ממערך תעסוקה הכולל סדנאות מלאכה השייכות לשב"ס (למשל, בית דפוס מקומי), או מפעלים חיצוניים הנבנים בתוך הכלא.

⁵⁴⁵ יש לציין, שאסירים המצויים בהליכי "שיקום פרטני" נהנים מיחסי עובד-מעסיק עם גורמים חיצוניים. ראו פרסום ב: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2014-10-28-00-01.pdf>. מפאת מעמד זה זוכים לשכר מינימום ישירות מן המעסיק. ראו נוהל 03-0002, שירות בתי הסוהר. ראו פרסום גם ב: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/nohal_misgarotshikum/he/03-0002.pdf. העמדה בפרשת שדות אשר לפיה ניתן עקרונית להחיל יחסי עובד-מעסיק בין אסירים למפעלים חיצוניים לא תמיד התקבלה בבתי המשפט. יניב ואקי, רותי קמיני ויורם רבין, **עונש המאסר - תכליות, מגמות והלכות**, הפרקליט נג 2014, 37, ה"ש 184. ראו פרסום גם ב: [http://hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/1_rabin_vaki_kamini\(1\).pdf](http://hapraklit.co.il/Uploads/dbsAttachedFiles/1_rabin_vaki_kamini(1).pdf).
⁵⁴⁶ פאינה מילמנסיון, **עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות**, עיוני משפט לו 2013, 336-337. ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/Iyunei36MilmanSivan.pdf>.

F Milman-Sivan, **Prisoners for Hire: Towards a Normative Justification of the ILO's Prohibition of Private Forced Labor**, Fordham Int'l LJ 36, 1680-1681, 2013. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2642&context=ilj>

⁵⁴⁸ פאינה מילמנסיון, **עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות**, עיוני משפט לו 2013, 329. ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/Iyunei36MilmanSivan.pdf>. בארה"ב מאבק האסירים נסוב סביב שכרם הזעום של האסירים, מאבק שעיקרו הגנה על זכויות אדם, וקמה זעקה נגד ניצולם ע"י חברות פרטיות. ראו יונתן קירשנבום, **עבדים באמריקה**, דבר (28.08.2018). ראו פרסום גם ב: <https://www.davar1.co.il/146155/>.

⁵⁴⁹ הדרושה לתשלום שכר מינימום, או קרוב מאוד לשכר מינימום, ולתנאי עבודה מקובלים אחרים במסגרת עבודת אסירים עבור גופים פרטיים, אינה נובעת מתחולת חוקי המגן. דרישה זו מעוגנת בדרישה למגר פרקטיקות אסורות של עבודה כפויה, והיא נדרשת כחלק ממכלול האינדיקציות שרק בהתקיימן נוכל לקבוע כי ההסכמה של האסיר לעבוד היא הסכמה כנה. אינדיקציה זו היא המרכזית במכלול של סימנים העשויים להצביע על כך כי ההסכמה היא כנה ורצונית. אינדיקציה נוספת המעידה על ההסכמה, היא כאשר העבודה המבוצעת היא מסוג העבודות שבאמצעותן רוכש האסיר כלים חדשים וכישורים חדשים אשר עשויים לשמשו לאחר השחרור, מעין טענת שיקום, אך בפועל במרבית העבודות הניתנות לאסירים אין ממד אמיתי של שיקום. ראו פאינה מילמן-סיון, **הפרטת בתי הסוהר בראי דיני העבודה הבינלאומיים**, ספר אליקה ברק-אוסוסקין 803 (ספטן אדלר, יצחק אליאסוף, נילי ארד, גיא דוידוב, סילג דוידוב-מוטולה, יצחק זמיר, ארנה לין וגיא מונדלק עורכים, 2012, 16).

⁵⁵⁰ כך למשל הוגדרה בבתי הכלא "תקופת הכשרה" בטרם יועסקו ע"י חברות חיצוניות, שבה לרוב זוכים אסירים לשכר של 80% מהשכר השעתי (שנקבע על 13.40 ₪). ראו פרסום ב: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/nohal_tagmulasisirm/he/70-5003.pdf. תגמול אסירים - עקרונית ותפעולי. בביקור באחד מבתי הכלא התברר שהשכר הופחת עקב שינוי במספר המטילות שהיה על האסירים לארוז בארגז. משרד המשפטים הסינוגוריה הציבורית, **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016**, יוני 2017, עמ' 35. ראו פרסום גם ב: <https://www.justice.gov.il/Units/SanatoriaZiborit/DohotRishmi/Documents/PrisonerReport2016.pdf>.

⁵⁵¹ דניאל דולב, **בעקבות עתיר של אסירי עולם: העובדים הכלואים בשב"ס יעלה ב-40%**, אתר וואלה, 05.01.2021. ראו פרסום ב: https://news.walla.co.il/item/3409487?utm_campaign=socialbutton&utm_content=whatsapp&utm_medium=sharebutton&utm_source=whatsapp&utm_term=social

⁵⁵² בגצ 98 / 1163 **עפר שדות נ' שירות בתי הסוהר** נה (4) 817.
⁵⁵³ פאינה מילמנסיון, **עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות**, עיוני משפט לו 2013, 317-362. ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/Iyunei36MilmanSivan.pdf>

⁵⁵⁴ צבי נוח, **כבוד האדם וכיסו**, גלובס (11.07.2001). ראו פרסום ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=504832>

נדחתה בזכות כוחות שהפעילו גורמים מצד השוק הקפיטליסטי, וגם אילו הייתה עוברת, היא הייתה מנותבת לצרכי השוק. אף שהחזרה לאורח חיים עברייני ולמעגל הפשיעה, אשר שיקום תעסוקתי עשוי למנוע, טומנת בחובה לא רק סכנה לכלל החברה אלא גם נזק כלכלי למדינה, כוחות השוק לעיתים פועלים בראייה קצרת טווח.⁵⁵⁵ כלומר, כאשר התוצאות עתידיות בלבד, השוק עלול להערים קשיים במטרה למנוע קידום של הצעות חוק מסוג זה.

בדומה לכך, **חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007**,⁵⁵⁶ שהתקבל בכנסת כהוראת שעה, והחריג במפורש את מעמד המועסקים במפעלים מוגנים, נועד להסדיר את זכויותיהם ואת מעמדם התעסוקתי של עובדים עם מוגבלות שנקבע להם מעמד "משתקמים", ולמעשה נתן לגיטימציה חוקית להסדרה. יצוין, כי מומחים הביעו מורת רוח מלשון החוק, וקבעו כי "הגדרת המועסק כמשתקם מעוותת את משמעות ערך העבודה בכך שהיא מקנה לו פרשנות קלינית ולא נורמטיבית".⁵⁵⁷ חוק זה עיגן למעשה את המציאות לפיה אנשים עם מוגבלות הינם חסרי זכויות סוציאליות בתעסוקתם, בהישענו על ההגדרה של "משתקמים".⁵⁵⁸ החוק קובע כי "בין משתקם במקום תעסוקה רגיל ובין מעסיקו או הגורם השיקומי המלווה – אם ישנו, לא יחולו יחסי עובד ומעביד".⁵⁵⁹ החוק איפשר החרגה מחוקי המגן, והעניק לגיטימציה להחרגה כזו גם במפעלים המוגנים. בדיון בסוגיית הארכת תוקפו של החוק כתב ח"כ חנין:

"אני מוטרד מכך שאנו ניצור סטטוס של אנשים שאנו קוראים להם לצורך העניין משתקמים, שיהיו עובדים עם זכויות מעטות יותר מאשר עובדים רגילים... אני חושש ממצב שבו בפועל אנשים יעשו עבודה, ויקבלו שכר נמוך יותר באופן משמעותי על ידי הגדרתם כמשתקמים למרות שהם יפיקו עבודה. בפועל אנו מייצרים פה מנגנון שלדעתי נותן למשתקמים פחות ממה שמדינת ישראל מחויבת לפי האמנות הבין לאומיות שהיא חתמה, אמנה בין לאומית אחת שעוסקת בזכויות אנשים עם מוגבלות, היא מדברת על הגנתם, על העדפה מתקנת לאנשים עם מוגבלות. פה אנו יוצרים סטטוס שהוא מתחת לסטטוס של עובד מבחינת זכויות הבסיס..."⁵⁶⁰ יצוין כי תוקפו של החוק פג ב-8 לאוגוסט 2017, וכיום אינו בתוקף.

גם בעניין זה יתכן, שמתן תגמול נאות ל-"קהל שבוי" לא מצדיקה את המחיר שהשוק הקפיטליסטי מוכן לשלם עבור אינטרס שנחשב חברתי גרידא. לפיכך, למען שינוי במרחב הקפיטליסטי יש להצביע על יתרון כלכלי מובהק, שיחזק את האינטרס הפוליטי והכלכלי, ויעודד את כוחות השוק לשתף פעולה.

דוגמא נוספת היא הצעת חוק זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת ונתמכת, התשס"ו-2006.⁵⁶¹ מטרתה של הצעת החוק הייתה להסדיר את הזכויות של המועסקים במסגרות תעסוקתיות שיקומיות ולעגן את תנאי העסקתם, שכרם והתנאים הסוציאליים של המועסקים, ולהגדיר את ההליך הנדרש לפתיחה ולהפעלה של מסגרות אלה.⁵⁶² קידום הצעת החוק לא התממש עד כה, והמשמעות הינה שהמדינה אינה מסדירה את זכויות המועסקים במפעלים מוגנים, ומלבד הנזקים למועסקים עצמם, נגרם נזק כלכלי, והשוק הקפיטליסטי מפסיד מכך.⁵⁶³ גישה אחרת עשויה להתבסס על מבחן התכלית המוחל בהקשר של קרבנות סחר, שמכוחו מוחלים חלק מחוקי המגן לצורך הענקת זכויות. למעשה, מעגל מבצעי העבודה או נותני השירותים הזכאים לזכויות מחקיקת המגן הורחב באמצעות תורת

⁵⁵⁵ ב-2011 העריך המשרד לביטחון הפנים את הנזק הכלכלי הנובע מפשיעה ב-14.4 מיליארד ₪, סכום השווה לכ-2% מהתוצר הלאומי הגולמי (התל"ג). כך ע"פ דוח מבקר המדינה, היבטים בשיקום אסירים, דוח שנתי 164, התשע"ד-2014, 475.

⁵⁵⁶ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007. ראו פרסום גם ב: https://www.nevo.co.il/law/html/Law19/999_801.htm

⁵⁵⁷ פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 628.

⁵⁵⁸ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה, (2012). ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/iyunei-mishpat-35-1-097.pdf>

⁵⁵⁹ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007. ראו פרסום גם ב: https://www.nevo.co.il/law/html/Law19/999_801.htm

⁵⁶⁰ מתוך מכתב שנשלח ע"י עו"ד רון דרך מטעם הקליניקה למשרד הרווחה מיום 31.10.2018.

⁵⁶¹ הצעת חוק זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת ונתמכת, התשס"ו-2006.

⁵⁶² דו"ח שנתי נציבות השוויון 2013-2014 - משרד המשפטים.

⁵⁶³ מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 (להלן: "מבקר המדינה 2014"), 160. ראו פרסום גם ב: http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_248/db631000-b556-45bc-a0c1-dd90f7cd3590/103-ver-4.pdf למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, ציין כי הוא "פיתח רפורמה לניוד אנשים ממפעלים מוגנים לשוק העבודה הפתוח... אך לא ניתן ליישם תכנית זו בהיעדר לכך תקציב". כך גם לגבי שירותים נוספים שפיתח משרד הרווחה בהקשר זה, אשר "בהיעדר תקציבים [השירותים] בלתי ניתנים ליישום", ובכלל זה נמסר כי היעדר תקציב הוא שמנע את הרחבת השירות של תעסוקה נתמכת לאנשים רבים נוספים.

הפרשנות התכליתית. הפסיקה קבעה, כי קיומו של חוזה עבודה אינו "תנאי בלעדיו אין" לקיומם של יחסי עובד-מעסיק ולהחלת חקיקת המגן על מבצע עבודה.⁵⁶⁴

בתחום הזנות בישראל, אף שאין הכרה ביחסי עובד-מעסיק, לעיתים הוקנו זכויות מלאות למועסקות, לרבות חופשה שנתית.⁵⁶⁵ בין היתר, נקבע בבית הדין לעבודה,⁵⁶⁶ כי אף שאישה בזנות הועסקה בכפייה, ניתן להגדירה כ"עובדת" לצורך זכויות לחסות תחת חוקי מגן.⁵⁶⁷ זאת, על מנת להגן על עובדת שהיא מוחלשת ומנוצלת ונעשים כלפיה עבירות פליליות.

אפשר להסיק מכך, שכאשר בתי הדין לעבודה מעוניינים להגן על עובד מאוכלוסייה מוחלשת, הם מפלסים נתיב משפטי לעשות זאת. כלומר, קיימות סיטואציות בהן בית הדין סבור שהמבחנים ליחסי עובד-מעסיק מתקיימים, אך מחשש למתן לגיטימציה להתנהגות פלילית, מוענקות זכויות ללא הכרה ביחסים אלה. ניתן למצוא דמיון בין סחר בנשים לבין מפעלים מוגנים, מאחר ובשניהם מדובר באוכלוסייה מוחלשת המצויה במקום התעסוקה ללא בחירה, ויתכן שיש דמיון גם לעבודת אסירים.⁵⁶⁸ מכל מקום, עולה כי ללא הכרה ביחסי עובד-מעסיק, ניתן להחיל חוקי מגן, והשוק הקפיטליסטי היה נתרם מכך הן בשל הגברת המוטיבציה בשל שכר ראוי והן בשל הגברת הסיכויים לקידום מקצועי.

למרות זאת, מועסקים במפעל מוגן אינם בגדר "עובדים" בכל הנוגע לזכויותיהם, מאחר ואין בכך מסר שלילי או תמיכה בעבירה פלילית כמו בתחום הזנות או בבתי הכלא. אמנם יש בכך מסר שיכפה על הרשויות לאתר משאבים לצורך מימון, אך כבר בבג"צ בוצר נקבע כי על המדינה חלה חובה להשקיע משאבים למימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.⁵⁶⁹

בעניינו של חיים זר שפוטר ממפעל מוגן לאחר כ-10 שנים קבע תחילה בית המשפט כי- 'קביעה לפיה לא מתקיימים יחסי עבודה בין הצדדים אינה כשלעצמה, אם כן, סוף פסוק. על בית הדין יהיה לבחון את סוגית הסמכות העניינית לדון בתביעת משתקם במפעל מוגן כלפי מי שמשלם את שכרו, וככל שימצא כי בית הדין הוא הערכאה המתאימה - מבלי שבהחלטה זו יש משום חיווי דעה בסוגיה - יהיה עליו להמשיך ולבחון את העילות לגופן, תוך אבחנה אפשרית בין זכויות שעל פי מהותן מיוחדות ל"עובד", כגון הזכות לפיצויי פיטורים, לבין זכויות הסכמיות ולבין זכויות שניתן לבחון החלתן גם על משתקם, כגון הזכות לשימוע טרם סיום ההתקשרות.⁵⁷⁰

ביה"ד לעבודה בת"א פסק כי הואיל וחיים זר הועסק לתקופה ממושכת במפעל מוגן הינו זכאי להליך שימוע בטרם סיום ההתקשרות עמו, וזאת על אף שנקבע כי לא התקיימו יחסי עובד-מעסיק בין הצדדים, וחרף העובדה כי מדובר במסגרת שיקומית. כלומר, קיימים מצבים בהם לא מתקיימים יחסי עובד-מעסיק, ועם זאת מוחלות זכויות ספציפיות מכוח חוקי המגן.

לפני בית הדין הועלתה בקשה לפיה במקרים של העלאת הטענה לקיום יחסי עובד-מעסיק במפעל מוגן, על בתי הדין לבחון כל מקרה לגופו לפי הנסיבות ובהתאם לתכלית ההעסקה, וכי במקרים בהם ייקבע כי לא מתקיימת תכלית שיקומית או כי ההעסקה במפעל אינה עומדת בסטנדרטים מסוימים, ניתן לקבוע כי מתקיימים יחסים כאלה, ויש להעניק לעובד את הזכויות הסוציאליות הנגזרות מהכרה זו.⁵⁷¹

564 עע (ארצי) 480/05 ליאור בן שטרית נ' פלונית, פורסם בנבו 08.07.2008, פסקה 25.
565 רותי סיני, על הסיסור לשלם לזונה שכר מינימום ולאפשר לה חופשה שנתית, 17.08.2011. פורסם גם ב: <https://www.haaretz.co.il/misc/1.796067>

566 ע" (ארצי) 480/05 ליאור בן שטרית נ' פלונית, פורסם בנבו 08.07.2008. ראו פרסום גם ב: <https://www.hadafetz.co.il/misr/217/566/>

567 נייר עמדה בהנחיית פרופ' שולמית אלמוג, זנות לקראת המשגה משפטית של קלון חברתי (2009), 100. ראו פרסום גם ב: <http://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/MainDocs/bemshitrit.pdf>

<http://law.haifa.ac.il/images/documents/96.pdf>

568 פאינה מילמנסיון, **עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות**, עיוני משפט לו, 2013, 321. ראו פרסום גם ב: <http://law.haifa.ac.il/images/Publications/Iyunei36MilmanSivan.pdf>.

569 **רוצר**.

570 בית הדין הארצי לעבודה בר"ע 64731-05-16 מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בעמ' נ' חיים זר 26.7.2016. ר פרסום גם ב: <https://www.ruling.co.il/64731-05-16-הארכיון-הארצי-לעבודה-ברע-868bb7-862d-447d-b948-f4048c68570f77>. יתכן, לפי גישה מסוימת, כי יונקלו זכויות והגנות מתחום יחסי העבודה למבצע עבודה שאינו "עובד" ואינו "עצמאי".

⁵⁷¹ במסגרת בקשה של עמותות "בזכות" שיוצגה ע"י הקליניקה לזכויות אנשים עם מגבלות באוניברסיטה העברית, להצטרף כ"ידיד בית המשפט" בעניינו של חיים זר נ' מת"ש – מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח' בע"ע 19-05-30279. מדובר באדם שעבד קרוב ל-12 שנים במפעל מוגן ולא קיבל שכר מיינימום או תנאים סוציאליים. לאחר עזיבתו את המפעל, הגיש תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בטענה כי יש להכיר בו כעובד, וככזה זכאי לכל הזכויות המגיעות לעובדים. בית הדין דחה את תביעתו מבלי לדון בעובדות, בקבועו שאנשים במפעלים מוגנים הם משתקמים, ואין עובדים. בערעור שהוגש לבית הדין הארצי לעבודה, נענה בית הדין לבקשת עמותות "בזכות" להצטרף כ"ידיד בית המשפט" כדי שהעמדה לפיה אין מקום למפעלים מוגנים (במתכונת הנוכחית) – תישמע. בנוסף, הועלתה הטענה לפיה, כל עוד המפעלים קיימים – יש לבחון בכל מקרה לגופו אם התקיימו יחסי עובד-מעביד.

התהליך המשפטי בעניינו של חיים זר הסתיים במתן פסק דין תקדימי,⁵⁷² שבו קבע בית הדין הארצי כי במקרים מסוימים יש ליישם את המבחנים הפסיקטיים הרגילים ביחס לאנשים המועסקים במפעל מוגן לצורך הכרה במועסק כ"עובד". בית הדין קבע כי "עצם כך שנלווית להעסקתו של "משתקם" מטרה שיקומית, היינו שהוא מפק תועלת גם עבור עצמו - אין בה כדי לשלול הכרה בו כ"עובד". לעיתים יש למערכת היחסים יותר ממטרה אחת, ותיתכן מטרה כפולה שהיא גם תעסוקתית וגם שיקומית, כאשר די במטרה התעסוקתית כדי להקים יחסי עובד-מעסיק".⁵⁷³ בפסק הדין כאמור, נקבע לראשונה כי התקיימו יחסי עובד מעסיק בין עובד למפעל מפעל מוגן ושורטטה דרך לבחון מקרים דומים בעתיד. מדובר בקביעה תקדימית שהרי מפסק הדין בעניין רוט, שכאמור היווה את ההלכה המרכזית בנושא, הגישה הייתה שאין יחסי עובד מעסיק במפעל מוגן.⁵⁷⁴

מענה מעמד מועסקים במפעל מוגן הוא של "עובדים". הקביעה כי יכולות לדור בכפיפה אחת שתי תכליות, וכי קיומה של תכלית שיקומית, אינו שולל הכרה ביחסי עובד מעסיק, מהווה חידוש משמעותי. מעבר לכך נקבע יש ליישם בעניינם של "משתקמים" במפעלים מוגנים את המבחנים הפסיקטיים הרגילים לצורך הכרה במועסק כ"עובד", תוך שהורחבה משמעותית הגדרת "עבודה" לצורך בחינת קיומו של התנאי המקדמי של מטרת ההתקשרות. בית הדין קובע כי שאלה זו תיבחן בכל מקרה באופן פרטני וכן נקבע כי במצבים בהם אדם הועסק לאורך תקופה במקום עבודה אליו נדרש להתייצב באופן קבוע ושוטף, יש מקום להעביר את הנטל להוכיח כי אותו אדם לא ביצע "עבודה" או כי היתה להעסקתו מטרה שיקומית דומיננטית, לכתפי המעסיק. יוער, כי עמדתה של השופטת דוידוב מוטולה היא כי המחוקק במודע לא עיגן בחקיקה קביעה גורפת לפיה לא חלים יחסי עבודה על המועסקים במפעלים מוגנים. במצב דברים זה, לאור תכליתו של חוק השוויון ועקרונות היסוד הקבועים בו, אין הצדקה לקביעה פסיקטית גורפת מעין זו.⁵⁷⁵ למעשה נקבע כי אין הצדקה להחרגה גורפת של אנשים עם מוגבלות המועסקים במפעלים מוגנים, המבצעים עבודה יצרנית יום יומית, מיחסי עובד מעסיק, רק על שום מוגבלותם ומשום שהופנו למפעלים אלה על ידי שלוחי משרד ממשלתי או רשות מקומית.

8.5. מילות סיכום לנדבך השלישי

לעיתים אנשים עם מוגבלות המועסקים במפעל מוגן הופכים לסובייקט, במובן זה שהם כלי ביד המפעל שהיה בקלות יכול להיות מוחלף במכשיר או מכונה. הסיבה לכך שמרבית העבודות בתעסוקה מוגנת הינן עבודות כפיים פשוטות שרובן היו ניתנות לביצוע באמצעות מכונות, אין אפשרות להתקדם ואין אפשרות להגיע לעמדה ניהולית. אולם, היות שצרכי השוק מצביעים על אוכלוסייה זו כקבוצה שלכאורה לא ניתן להפיק ממנה יותר, סיכויי השינוי באמצעות חקיקה נמוכים. יתכן גם שהטעם לכך שאין די בכוחה של חקיקה לגרום לתמורות בהקשר הזה, הינו שמבנה הדיכוי של אוכלוסייה שהיא חלשה במיוחד (אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית במפעלים מוגנים היא אולי החלשה ביותר בהקשר הזה) מושרש, ובמידה שחלק מאוכלוסייה זו תשתלב בשוק הקפיטליסטי, נטל הדיכוי יעבור לאלה שיוותרו מאחור.⁵⁷⁶

רק פסיקה וחקיקה המלווה בפעילות הסברתית מקיפה הן שעשויות להוביל לשינוי תודעתי מעמיק שהינו הכרחי לתיקון תפיסה מקובלת בציבור הישראלי ביחס לתעסוקה מוגנת וביחס לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בכלל. במילים אחרות, על מנת להתגבר על דעות קדומות שרווחות שנים ארוכות ועל הפליה המבוססת על תבניות ודפוסי חשיבה מושרשים ומקובלים בחברה, יש צורך במהלך חברתי כוללני בשילוב עם חקיקה ופסיקה.⁵⁷⁷ תפיסת המעסיקים הינה מרכיב משמעותי בשיקולי הקבלה של מועמדים לתעסוקה, ונראה כי התפיסה הסטריאוטיפית בנוגע ליכולותיהם של אנשים עם

מעסיק. אם האדם עובד במפעל שנים ארוכות, עבודתו – פרודוקטיבית, הוא אינו זוכה לתוכניות שיקום וחזרה לקהילה – אין להחשיבו כמשתקם ויש להכיר בו כעובד (אתר "בזכות").

⁵⁷² ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'.

⁵⁷³ ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'.

⁵⁷⁴ ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'. פסקה 11 (ג) לפסק דינו של השופט פליטמן בעניין רוט.

⁵⁷⁵ פסקה 66 לפסק דינה של השופטת דוידוב מוטולה בעניין חיים זר. ר' ע"ע 30279-05-19 חיים זר נ' מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ ואח'.

⁵⁷⁶ Marta Russell And Ravi Malhotra, Capitalism And Disability, Vol 38: Socialist Register 2002: A World of Contradictions, 222.

⁵⁷⁷ ראו פסקה 50 בע (ארצי) 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נ' מיכאל חנשוילי (בהתייחס לחוק השוויון).

מוגבלות שכלית התפתחותית מאפיינת חלק גדול מהמעסיקים.⁵⁷⁸ לפיכך המהלך החברתי הכולל גם מעסיקים חיוני כדי להשיג תמורה חברתית משמעותית.⁵⁷⁹

צריך לומר כי העולם הקפיטליסטי ומדד התפוקה שנלווה אליה כמדד יחידי יצרו הפרדה, וההפרדה מעבר להיותה פסולה גורמת גם לתפיסה תודעתית שגויה ומחזקת סטיגמה ודעות קדומות כלפי אנשים עם מוגבלות. ללא תיקונה, אמצעים אחרים, לרבות אמצעים משפטיים, לא יובילו לשינוי הנדרש.⁵⁸⁰ מהשוואה למאבקים חברתיים אחרים של קבוצות מוחלשות בארץ ובמדינות נוספות מתברר,⁵⁸¹ שנדרשת השקעת משאבים לפיתוח תפיסה חברתית חדשה,⁵⁸² שתאפשר באמצעות חינוך, הגברת מודעות⁵⁸³ והסברה.⁵⁸⁴ שינוי התפיסה לגבי היכולות של אנשים עם מוגבלות לפי הגישה החברתית למוגבלות, מהווה מפתח לשילוב של אוכלוסייה זו בתחומי החיים ולשיפור נראותם בעיני מערכת המשפט ובעיני הציבור.⁵⁸⁵ לשם העלאת המודעות הציבורית רצוי להגביר גם את המודעות המקצועית והאקדמית.⁵⁸⁶

בחברה קפיטליסטית-תעשייתית עבודה איננה רק אמצעי קיום, ופעמים רבות אדם "עובד" הופך להיות סובייקט הנמדד לפי מידת יצרנותו. לאור סטיגמות תעסוקתיות כלפי אנשים עם מוגבלות בעיקר בהקשרי תפוקה מצבם בהקשר זה הצדיק לכאורה טכניקות כמו תקנות שכר מינימום מותאם שנועדו לייצר תגמול מידי לשוק הקפיטליסטי. אמנם התקנות משקפות את מידת התפוקה, בעוד שערכי עבודה כמו עמל והתמדה, נאמנות ומוסר, מוטיבציה ויחסי אנוש אינם נכללים.⁵⁸⁷ אולם, בשנים האחרונות נעשה שינוי במשמעות המונח תפוקה, ויתכן שרכיבים נוספים ילקחו בעתיד בחשבון והתקנות יותאמו לכך.

יצוין, כי אצל אנשים ללא מוגבלות לרוב שאלת התפוקה איננה עולה כלל. אמנים, אדריכלים ומהנדסים, שוטרים אחיות ורופאים אינם נמדדים בהיקפי העבודה אלא באיכות, במקצועיות, בייחודיות ובפרמטרים אחרים. לכן שינוי במושג התפוקה יתכן ותלוי בהכרה לפיה ראייה כלכלית חייבת להיות כרוכה עם תפיסה חברתית מוסרית. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, פרק העוסק בתמורות במדד התפוקה ובחישוב היעילות התעסוקתית, תוצרת אינה נמדדת רק בכמויות, והישג כלכלי לא תלוי רק במידת זריזותם של העובדים, ויש מקום לא רק לתכונות הייחודיות של כל עובד אלא להתאמות הנדרשות על מנת שיוכל לממשן. פסיקות רבות עוסקות בטענות נתבעים שהינם בעלי עסק, לגבי תפוקה בלתי מספקת אצל העובד. ההתייחסות לעובד

⁵⁷⁸ רותם שמחי, **אפליית מועמדים עם מוגבלות בקבלה לעבודה - מחקר היענות**, חיבור שהוגש כעבודת גמר לקראת התואר "מוסמך אוניברסיטה" באוניברסיטת תל-אביב, מרץ 2018. ראו פרסום ב: <http://info2011.szold.org.il/PDF-Articles/pdf.105873/עבודות-תל-אביב/>

⁵⁷⁹ ראו למשל מאמרו של דותן: Yoav Dotan, **The Boundaries Of Social Transformation Through Litigation**, *Women's And Lgt Rights In Israel, 1970-2010*, *Israel Law Review* 48(1) 2015, pp 3-38. ראה ראשונית לנכונות הטענה ניתן למצוא במצב התעסוקתי אצל אנשים עם מוגבלות באוכלוסייה החרדית והערבית, אשר בהם בולט הקושי עקב בעיה תרבותית שמחריפה את הקושי התודעתי. ראו למשל בדו"ח המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות מרץ 3, 21. ראו פרסום גם ב: <http://www.economy.gov.il/Research/Documents/X12218.pdf> Mark Bell, **People with Intellectual Disabilities and Employment Discrimination Law - a US Case Study**, Pre-Edited Work; Accepted for Publication in the *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (2019). ראו פרסום גם ב: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1540796917751134>

⁵⁸⁰ Betul Yalcin, **A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union Member States A**, thesis submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy The University of Leeds School of Sociology and Social Policy August 2016, 183-184. Also available at: http://etheses.whiterose.ac.uk/17268/1/27_04_2017_Betul_Yalcin_splby_thesis_final_PhD.pdf

⁵⁸¹ למשל מאבקן של הנשים בתחום התעסוקה. ראו למשל רימלט נויה, **בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה**, מחקרי משפט כד, 1 (תשס"ח) 299-342.

⁵⁸² אחיה קמארה וגבי אדמון ריק, **רגולציה מגוף ראשון: אתגרי רגולציה ביישום של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות**. ראו פרסום גם ב: https://law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Law_Society_Culture/books/regulation/Camera_admon.pdf

⁵⁸³ Betul Yalcin, **A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union Member States A**, thesis submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy The University of Leeds School of Sociology and Social Policy August 2016, 183-184. Also available at: http://etheses.whiterose.ac.uk/17268/1/27_04_2017_Betul_Yalcin_splby_thesis_final_PhD.pdf

⁵⁸⁴ ראו למשל את הציטוט הבא: "...new policies for people with disabilities in Spain should be addressed to increase the educational attainment of this group, and the removal of social discrimination and prejudice among employers and companies...". Marco Garrido-Cumbrera · Jorge Chacón García, **Assessing the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Labor Force, Employment, and Wages of Persons with Disabilities in Spain**. Article. Jun 2018; *J Disabil Pol Stud*, p. 185.

כמו כן, ראו למשל: Bradley A. Areheart, **When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma**, 83 *Indiana Law Journal* 181 (2008), 232. http://files.dlapiper.com/files/upload/When_Disability_Isn't_Just_Right.pdf

⁵⁸⁵ דורון דורפמן, **על השפיטה על העיוורון - אפשרות השתלבות של שופטים עיוורים במערכת המשפט הישראלית**, עבודה, חברה ומשפט, עמ' 380. ראו פרסום גם ב: https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_6994_1464500261.pdf

⁵⁸⁶ קרני קריגל ועינת פלד, **הנתיב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים הנפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה**, ביטחון סוציאלי 99 (2016), 83. ראו פרסום גם ב: https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon99/Documents/40-krigel.pdf

⁵⁸⁷ נטע זיו ודבורית גלעד, **שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק**, לימודי מוגבלות מקראה, מכון ון ליר, 2016, 85-88.

כמרכיב בסרט נע ללא התייחסות לתכונותיו הייחודיות, המאפיינת שיטות כמו פורדיזם, גורמת לכך שאף במקרים שבהם לא נפלה תפוקתם מעובדים רגילים, צרכים ספציפיים לא קיבלו את המענה הנדרש מצד המעסיק.⁵⁸⁸

בצורה מערכתית יותר יש המכנים גישה זו קפיטליזם מוסרי, המבקש לאפשר שימוש בכלים של כלכלת שוק לא רק להרחבת ההון וצבירת רווחים אלא לעשיית צדק,⁵⁸⁹ ולהגברת ההתייחסות אל אנשים עם מוגבלות ומעמדם כשל כל אדם.⁵⁹⁰ תיקון תדמיתי כזה, עשוי להוביל לבשלות החברה לשילוב תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות.⁵⁹¹ לכן, אף שיש בכוחה של פעילות משפטית לסייע גם בהעלאת מודעות⁵⁹² היא עשויה להניב תוצאות יישומיות כאשר מונחת תשתית של מודעות חברתית.⁵⁹³

⁵⁸⁸ ראו למשל סעי' (בית דין אזורי לעבודה חיפה) 31606-03-16 פלוגית נ' חברת מוסדות חינוך ותרבות בנשר מיסודה של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (01.05.2019). פורסם גם ב: <https://www.psakdin.co.il/Court/%D7%A1%D7%A2-%D7%A9-31606-03-16#.X4iKLWhvY2w>
⁵⁸⁹ John Mackey and Raj Sisodia, "Conscious Capitalism" Is Not an Oxymoron, Harvard Business Review (2013). Available also at: <https://hbr.org/2013/01/cultivating-a-higher-conscious>

⁵⁹⁰ בדומה למסקנה של רימלט במאמרה: רימלט נוי, בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה, מחקרי משפט כד, 1 (תשסח) 319. יש הסבורים כי המוגבלות הינה קטגוריה חברתית שמקורה בעצם ביחסי עבודה, תוצר של המבנה הכלכלי הנצילי של החברה הקפיטליסטית: האחד יוצר (ואז מדכא) אנשים עם מוגבלות, ומציאות זו היא שמאפשרת למעמד הקפיטליסטי לצבור עושר וכוח. לדידם ארגוני זכויות אדם הפועלים למען אנשים עם מוגבלות אינם מזהים זאת, ולכן האסטרטגיות של רפורמה שהם מקדמים אינם פועלים. גם אם חלק מהאוכלוסיה הזו תשתלב בשוק הקפיטליסטי, נטל הדיכוי יעבור לאלו שישארו. ראו למשל: Marta Russell And Ravi Malhotra, **Capitalism**

And Disability, Vol 38: Socialist Register 2002: A World of Contradictions, 222
Yuko Moria & Norihito Sakamoto, **Economic consequences of employment quota system for disabled people: Evidence from a regression discontinuity design in Japan**, Journal of the Japanese and International Economies, Volume 48, June 2018, Pages 1-14. "our results suggest that social norms may be one of the most important factors in promoting the disability employment".
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0889158317300035> Also available at:

⁵⁹² ראו למשל Gerald N. Rosenberg, **The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?**, Chicago: University of Chicago Press, 1991, 229. יש הטוענים כי קשה לאמוד את ההשפעה של המשפט ואף מערערים על טענות בדבר מיעוט ההשפעה ולדידם המשפט בודאי תורם להגנה על זכויות במקרים פרטניים. ראו למשל: Tommaso Pavone, **Beyond The Hollow Hope: The Promise and Challenges of Studying Gradual Sociolegal**, December 7, 201. Also available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/6463/9f39a818ea8267a23b7e637c52a598df1c75.pdf>

⁵⁹³ 833-849, Waterstone, Michael, **Backlash, Courts, and Disability Rights**, Boston College Law Review 95, 2015: 833-849. ראו פרסום גם ב: <http://www.bu.edu/bulawreview/files/2015/05/WATERSTONE.pdf>

מן הנדבך הראשון למדנו שמושגי הזמן והמקום הינם דינאמיים וגם שיטות הניהול משתנות ומתפתחות. כל אלה משפיעים במישורין על עולם התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ועל השוק הקפיטליסטי ומדד התפוקה. לומר שמצבו של שוק העבודה, ועל אחת כמה וכמה עולם התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית איננו נתון קבוע ובלתי ניתן לשינוי אלא הוא תלוי בגורמים מגוונים.

גורמים אלו כוללים בין השאר מדיניות של משטרים וממשלות ותמורות בתפישות של החברה. מעבר לכך, לעיתים תופעות מהטבע או שינויים אחרים ששליטתנו עליהם מוגבלת עשויים לגרום לתנודות של המרחב הכלכלי והשוק הקפיטליסטי בפרט.⁵⁹⁴ מצבים אלו עלולים לגרום לשינויים בדפוסי התעסוקה של אוכלוסיות מסוימות עד כדי הדרה מוחלטת של קבוצות שלמות משוק העבודה. פגעי מזג אוויר קשה עלולים לפגוע בשוק החקלאות, ולהוביל את עובדיו לחוסר תעסוקה או לחיפוש תעסוקה מסוג אחר, והתפרצות של מגיפה כמו קורונה עשויה לייצר את הצורך במשרדים, לשנות את הרגלי התנועה (מתחבורה ציבורית לפרטית) ולאפשר לאנשים עם מוגבלות ספציפיות הזדמנויות תעסוקתיות חדשות ולהיפך.

ראיה לכך שאנשים עם מוגבלות אינם משולבים בשוק הקפיטליסטי ניכרת בעתות משבר, ובפרט בתקופות של שפל כלכלי. כך למשל בתקופת הקורונה הוצאו מהשוק הקפיטליסטי פי 4 אנשים שהם אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות,⁵⁹⁵ והושבו לעבודה פי 2 יותר עובדים ללא מוגבלות.⁵⁹⁶ חמור מכך, מחקרים מלמדים כי יחס המעסיק אל העובדים עם מוגבלות הורע עקב המצב הכלכלי.⁵⁹⁷ הקורונה השפיעה גם בממד הטכנולוגי, שכן אמצעים טכנולוגיים השפיעו לטובה על אנשים עם סוגים שונים של מוגבלויות, ומצאו בתקופה זו הזדמנויות חדשות. עבור אנשים עם מוגבלות ראייה לעיתים המציאות יצרה פערים,⁵⁹⁸ ולעיתים באמצעות אמצעים טכנולוגיים פתחה אפשרויות.⁵⁹⁹ חלק מהחסמים של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה נעלמו בתקופת הקורונה, כמו אלו הנוגעים לתחבורה אל מקום העבודה או להתאמות הנחוצות במקום העבודה. אנשים רבים החלו בעבודה מהבית, ועבורם תנועה אל מקום העבודה וממנה איננה הכרחית וגם התאמות או התקנת אמצעי נגישות נעשו מיותרות. עבודה ביתית כמובן רלוונטית רק לסוג מסוים של משרות ולסוג מסוים של מוגבלויות. עבור אנשים עם מוגבלויות מסוימות, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, יש צורך בסיוע ולעיתים אף השגחה במסגרת התעסוקתית. עבור רבים מקום עבודה משמש מפגש חברתי או קהילתי מעבר למקום עבודה, בפרט לאלו המתמודדים עם בדידות והדרה חברתית במקום מגוריהם.

מן הנדבך השני למדנו שעולם התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות הוא מגוון ונוצר רצף תעסוקתי, אשר יכול היה לאפשר לכל אדם למצא את מקומו אך פעמים רבות לא ניתנות התאמות הכרחיות. יש אנשים המוסללים למקומות שאינם תואמים את יכולותיהם, ולעיתים "נתקעים" לתקופות ממושכות במקום עבודה, למשל במפעל מוגן, ללא הכשרות וללא יכולת קידום. מצד שני, המענים למקצב המהיר המקובל בשוק הקפיטליסטי – בדמותם של המפעל המוגן והתעסוקה הנתמכת – לוקחים בחשבון איטיות נפשית ומאפשרים עבודה בקצבי זמנים איטיים, ומתיימרים להרגיל את העובד לקצב עבודה קפיטליסטי. לכן, אין הם מבטאים יחס של כבוד כלפי מקצב איטי, אלא מבקשים לתקנו במקום להמיר את ההתגברות על האיטיות בהכלתה. מנקודת מבט של מדיניות חברתית, יתכן שיצירת אפשרויות תעסוקה במקצבים איטיים מבטאת הזדמנות למפגש בין צורך חברתי למדיניות כלכלית. זהו תיקון המעבר מהעולם הפיאודלי לעולם הקפיטליסטי, המסמן את ראשיתה של

⁵⁹⁴ דפוס משפחתי של משפחה חד הורית כתופעה חברתית-דמוגרפית מתקשרת לשתי התפתחויות דמוגרפיות כלליות: הראשונה, הגידול באוכלוסיית הנשים הרווקות בכלל, שהן ברובן משפחות של נשים המגדלות את ילדיהן לבד, והשנייה, שיעורי הגירושין אשר נמצאים בעלייה מתמדת בשני העשורים האחרונים. מגמה זו קיימת בחלק ניכר מן המדינות המפותחות. אמנם בהדרגה עלתה רמת ההשכלה של נשים וגדל שיעור השתתפותן בתעסוקה כך שהוגברה מידת אפשרויות האוטונומיה והעצמאות שלהן בכוח העבודה. קבוצת האימהות החד הוריות ניצבה במהלך שנות התשעים בראש סדר היום הפוליטי במרבית מדינות המערב, אשר נאלצו להתמודד עם התרחבות התופעה ובמקביל עם הוצאה חברתית גבוהה יותר על קצבאות המשולמות לקבוצה זו. זאת כתוצאה מפגיעותן הכלכלית, מעבודתן במשלחי יד בלתי מקצועיים בהם השכר המשולם נמוך וכן מתעסוקתן בהיקפי משרה חלקיים אשר לא מאפשרים להן לתמוך במשפחתן באופן בלבדי. ראו פרסום ב: https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/73/04_Achdut.pdf

⁵⁹⁵ ראו אתר משרד המשפטים: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/survey_more_pwd_forced_stay_home_corona

⁵⁹⁶ דורון דורפמן, מלקיטו אזנה ויוסי חסון, **מדד הנגישות העירוני 2020**. ראו פרסום ב: https://www.negishut.co/madad_negishut_2020.pdf

⁵⁹⁷ דורון דורפמן, מלקיטו אזנה ויוסי חסון, **מדד הנגישות העירוני 2020**. ראו פרסום ב: https://www.negishut.co/madad_negishut_2020.pdf

⁵⁹⁸ דורפמן, מלקיטו אזנה ויוסי חסון, **מדד הנגישות העירוני 2020**. ראו פרסום ב: https://www.negishut.co/madad_negishut_2020.pdf

⁵⁹⁹ דורון דורפמן, **על השפיטה על העיוורון – אפשרות השתלבות של שופטים עיוורים במערכת המשפט הישראלית**, עבודה, חברה ומשפט, עמ' 374. ראו פרסום גם ב: https://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_6994_1464500261.pdf

המדיניות הכלכלית שעשויה לעודד צמיחה כלכלית, ולכן הנהיגה מקצבי עבודה מהירים, ואפשרויות תעסוקה במקצבים שונים עשויים לתקן מדיניות זו.⁶⁰⁰ הנטייה לצמצם את האדם לכדי יכולת תפוקה תוך ביטול איכויות האחרות בעייתית, ומנקודת מבט זו האיטיות משרתת אנשים עם מוגבלות אך גם את כלל האנשים בעלי איכויות מגוונות.⁶⁰¹

מן הנדבך השלישי למדנו שעל המשפט להתמודד עם אתגר התפוקה המשמש בשיטתיות את השוק הקפיטליסטי, כמו למשל באמצעות תקנות שכר מינימום מותאם. קיים קשר הדוק בין תפוקה למשפט, שכן לפסיקה ולחקיקה תפקיד מפתח במיגור דעות קדומות וסטיגמות כמו למשל באמצעות חוק השוויון. הדעות הקדומות ביחס לאנשים עם מוגבלות נקשרות אל תפוקה שכן אוכלוסייה זו מצטיירת כחסרת יכולת או כבעלת תפוקה מופחתת. זאת, ללא קשר ליכולת ספציפית של כל אדם בפני עצמו. כללי איסור האפליה עשויים בסופו של דבר להיטיב עם השוק הקפיטליסטי, שהרי הם מאפשרים למי שראוי לכך לזכות במשרה התואמת את מידותיו, ולפיכך לפעמים השוק מאמצם לצורך מניעת מחסומים הגורמים עיוות כלכלי בשל סטיגמה. כמובן שאין די במשפט ונדרשת הכרה חברתית, שהרי בכדי לגבור על פערים תעסוקתיים יש צורך לפעול בצורה אקטיבית ונדרשת השקעה של משאבים שהחברה צריכה להשקיע. מדובר על פעולות של חינוך והשכלה, התאמות ושיפור בתנאי הנגישות ועוד. תוצאה הנראית רק בטווח העתידי עלול להקשות על איתור המשאבים הכרוכים בכך. יתכן שכאשר כוחות מרכזיים שמפעילים את השוק הקפיטליסטי יפנימו שהשוק יצא מורווח בטווח הארוך יאותרו המשאבים הנדרשים לכך.

9.2. המלצות ומסקנות

ראשית, התפוקה שהיתה למדד יחידי בעולם התעסוקתי עדיין פועלת כחסם משמעותי בקרב אנשים עם מוגבלות. כיום ברור שמדדים נוספים צריכים להיכלל בקביעת מסוגלותו התעסוקתית של כל עובד, לרבות מסוגלות של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. כמובן שהאמור לעיל תלוי כמובן בסוג המשרה ובאופי העבודה הנגזרת מכך. מעבר לכך שתפוקה בוחנת רכיב מסוים בלבד מן היכולת הכוללת של העובד, היא גם פועלת במישור קצר המועד, ולעומת זאת כישורים כמו מיומנויות חברתיות, יצירתיות ויזמה, שעשויים לתרום להישגים בטווח הרחוק, אינם מקבלים ביטוי ראוי. עדכון הנוסחה לקביעת מעמד עובד, תוך הכללת תכונות אישיותיות ישפר את סיכויי השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי, יוביל להתאמה מיטבית למשרות אצל כלל המעסיקים, ויש להניח שיפחית גם את הניכור של האדם מהעבודה וממילא את ניכורו ומחויבותו כלפי החברה והסביבה.

שנית, התקופה האחרונה הבליטה את המשמעות והחשיבות המכרעת של דינמיות בשוק התעסוקתי. מושגי הזמן, המקום והניהול משנים לעיתים את פני עולם התעסוקה, וגורמים בכך לשילוב של קבוצות מסוימות, ומאידך להדרה של קבוצות אחרות. כך למשל, ההתפתחות הטכנולוגית, שנדונה בהרחבה, פתחה אפשרויות חדשות עבור אנשים עם מוגבלות ספציפית, והתברר שעבור אחדים התאמות מיטביות ניתנות לאדם בביתו. יתכן שכיום, בעידן הקורונה ולאחריו, בדומה לתקופה שקדמה למהפכה התעשייתית, עבור אנשים עם מוגבלות מסוימות, המקום הטבעי והמקום אשר מקנה גמישות תעסוקתית, הוא דווקא ביתם או הסביבה הקרובה והמוכרת.⁶⁰² למעשה נמצא כי ניתן באמצעות תפירת "חליפה אישית" המותאמת לאדם, לאתר משרות שבעבר היו חסומות בפניו. כדאי לציין שעידן זה והתקדמות תעשיות עתירות ידע, מדגישות גם את חשיבות האפיק החינוכי בהקניית כישורים מקצועיים התואמים את המציאות החדשה.⁶⁰³ ברור, שתנאי הכרחי לניצול מירבי של אפיק זה הינו הפסקת הסגרציה במסגרות חינוכיות וחברתיות החל מגילאים צעירים. הזדמנות זו תקרום עור וגידים אך ורק במידה וייעשה שינוי תפיסתי⁶⁰⁴ שיוביל לעצירת ההפרדה בגילאים צעירים, ותפעל להקנות את הכלים הנדרשים החינוניים

⁶⁰⁰ יפעת שורץ, **איטיות נפשית בעולם מהיר: בין פרספקטיבה פילוסופית למדיניות חברתית**, ביטחון סוציאלי 111 (2020), 10.

⁶⁰¹ יפעת שורץ, **איטיות נפשית בעולם מהיר: בין פרספקטיבה פילוסופית למדיניות חברתית**, ביטחון סוציאלי 111 (2020), 11.

⁶⁰² Michael Oliver, *The Politics of Disablement*, Macmillan Education, 1990 25-42.

⁶⁰³ William Julius Wilson, *When work disappears- The world of the new urban poor*, Knopf (1996). 152. See also: Daniel Markovits, *The Meritocracy Trap, How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*, Penguin Press (2019).

⁶⁰⁴ ראו רוני הולר, **אנשים עם מוגבלויות ומדינת הרווחה הישראלית: המקרה של עבודות דחק**, ביטחון סוציאלי 95, 63. יתכן שההפרדה בהשכלה ובדיוור של אנשים עם מוגבלות מטילה תווית שמתוכה צומחת תפיסה תודעתית שגויה ולקושי בהשתלבות תעסוקתית וחברתית, הגורם כמעט בהכרח להדרה ועוני. ראו מור 121. אחד האמצעים הבולטים לתיקון הקושי התעסוקתי הינו חובת הייצוג ההולם, אשר נועד לצמצם באופן אקטיבי את אי השוויון בתעסוקה, ובכך ליצור מציאות חדשה שסופה להעביר מהעולם את שורשיה הנסתרים של ההפליה ואת תוצאותיה הנלוות. ראו עינת אלבין ושגית מור, **ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל**, עבודה, חברה ומשפט, טו (2018). הניסיון מלמד שאמצעי זה אינו פועל תמיד כהלכה. ראו למשל כתבה בעניין: '40% מהגופים הציבוריים לא עמדו ביעד הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות', אתר מעריב, 12.08.2019. ראו פרסום גם ב: <https://m.maariv.co.il/news/israel/Article-712848>. ואינו מביא בהכרח לשינוי הרצוי. ראו Michael Fuchs, *Quota Systems*

למשרות טכנולוגיות למשל.⁶⁰⁵ יש מקום להניח שתהליכים אלו יכולים להוות בסיס ממשי לשילוב אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בעולם העבודה ושילובם תוך הכרה בערכם המוסף, אשר אינו מתבטא במונחי תפוקה מסורתית בלבד.

שלישית, אפשר לומר שככלל, קיימת התאמה כלכלית בין המציאות המעשית לבין המצב המשפטי, והרגולציה הקיימת מצייתה להגיון הקפיטליסטי ומבצעת בתוכו "תיקונים ידיוניים" בלבד. יש להניח, שחקיקה מתעצבת, בין השאר, על ידי שחקני שוק חזקים לרבות התערבות ישירה של גורמים בעלי כוח ושליטה במרחב הפיננסי, אשר השפעתם ניכרת ומשמעותית. מאידך, לחץ מצד ארגונים חברתיים עשוי לחלחל אל תוך החקיקה, ויש פעמים שהרגולציה הקיימת מצליחה לאתגר את הבסיס הקפיטליסטי, למשל בקביעת החובה של ייצוג הולם. למעשה, ההסדרים המשפטיים והסדרים שנוצרו, כמו תוכניות המופעלות בשוק הקפיטליסטי, לרוב נטמעו במסגרת הכלכלית הקפיטליסטית. במידה ותוצאותיו של הסדר או חוק, הובילו לקידום או שגשוג השוק, תהליך הטמעתם נעשה בקלות. על כן, קיימת חשיבות בפיתוח תוכניות שמשמעותן הכלכלית גם בעיני השוק הקפיטליסטי הינה חיובית. אם מדובר על ראייה עתידית, נדרש מהלך של שכנוע, שאלמלא כן השוק יתקשה לתמוך ביישומן, וספק אם יעמוד על עידוד השחקנים הרלוונטיים בביצוען.

רביעית, אדם סמית, הנחשב בעיני רבים לאבי הכלכלה הקפיטליסטית⁶⁰⁶ קבע, כי לרשויות אינטרס מובהק לקדם פעולות אף שתרומתן לפרט לעולם אינה מכסה את עלותן לאור תרומתן החברתית. כמוהו ג'ון מיינרד קיינס הוכיח, כי לעיתים קיים צורך בהתערבות ממשלתית פעילה כדי להבטיח צמיחה כלכלית בת-קיימא בשווקים. זאת, בין השאר, גם באמצעות השקעת משאבים לגיבוש תוכניות שנועדו לקידום אוכלוסיות מודרות בתעסוקה, גם כשעלות הפעלתן לכאורה אינה מוצדקת.⁶⁰⁷

בסוגיה התעסוקתית, אף שיתרון השילוב בהיבט הכלכלי הינו מובהק והעולם התעסוקתי צריך לקחת חלק בתהליך השילוב, היות שמדובר בתהליך מתמשך וארוך טווח, פעילות לשינוי המציאות בזירות המשפטיות, בתקשורת ובאקדמיה הכרחיות. יתכן שפעילות חקיקתית-משפטית והסברתית תקדם את המצב. למשל באמצעות הגברת האכיפה והנגשת האפשרות להגיש תביעות בבתי הדין לעבודה באמצעים הסברתיים, הרחבת הנגישות והידע ביחס לזכויות עובד, וכן על ידי מתן לגיטימציה לדווח על מקרי אפליה בתעסוקה. אפשר גם לעשות שימוש בהליכים קיבוציים המאפשרים מעקב אחרי ביצוע ומעורבות של ארגון העובדים באכיפה. כך למשל, ביישום חובת הייצוג ההולם כמו גם באופן ביצוע ההתאמות; שימוש בכלים של "משפט רך" שעניינו עידוד רגולציה פנימית (למשל, במסגרת הסכמים קיבוציים או הסכמי פשרה בתובענות או בתובענות ייצוגיות) באמצעות פונקציות פנימיות של ממונה על שילוב אנשים עם מוגבלות (בדומה לממונה על חקירת הטרדות מיניות). ארגוני עובדים עשויים במובן זה למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עם האתגר התעסוקתי, בשל היותם צד למערכת יחסים מתמשכת בין העובד למעסיק, ובשל כוחם לקבוע נורמות מקובלות של העסקה המשליכות גם על מעסיקים שאינם מאורגנים.

חמישית, השיח הפמיניסטי של פרייזר מתאר חפיפה בין ניאו-ליברליזם לפמיניזם כאשליה, שתוצאותיה תרמו להתגברות אי השוויון ואי הצדק, בניגוד לחזון הפמיניסטי.⁶⁰⁸ יש שיטענו, שהצעתה להקמת תנועת פמיניזם-סוציאליסטי למען הנחלת ערכי הפמיניזם בשיתוף עם ערכים סוציאליסטים,⁶⁰⁹ אינה ישימה במדינות שבהן פועל שוק קפיטליסטי מובהק כמו בישראל, וגישה זו השלכות משמעותיות לאפשרות של הסתמכות על גישה זו כבסיס לשילוב אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. אולם, יתכן שתנועה המשלבת ערכים קפיטליסטיים עם ערכים חברתיים יכול ותצמח מתוך הבנה שקידום ערכים סוציאלי

גיא זוהר, **ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי: ישראל והעולם מבט השוואתי**, ינואר 2016. ראו פרסום גם ב: http://www.kshalem.org.il/uploads/pdf/article_1836_1484462181.pdf. חובת ייצוג הולם אינה מיושמת גם בהקשר של נשים. ראו למשל: דוח מבקר המדינה-ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי, 2014. ראו פרסום ב: <https://yoatzot-w.co.il/wp-content/uploads/2018/01/content/uploads/2018/01/dor-mbkr-mדינה-על-ייצוג-נשים.pdf>. ראו גם רימלט נויה, **בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה**, מחקרי משפט כד, 1 (תשסח) 335-340 לגבי תוצאות של פעולות "העדפה מתקנת" בהקשר של נשים בתעסוקה. הפרדה בתעסוקה או הפליה בשכר עלולה כשלעצמה לסמן עובדים מסוימים כנחותים וחסרי יכולת.

⁶⁰⁵ ראו למשל מאמר העוסק בין השאר בטענה בדבר חשיבות השינוי התפיסתי: Bathseba M. Opini, **A review of the participation of disabled persons in the labour force: the Kenyan context**, 271-287 (2010). Also available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09687591003701181>.

⁶⁰⁶ יש הסבורים כי תפיסתו הכלכלית מיוסדת על מחשבותיו של לוק שנכתבו כמאה שנה קודם. ראו למשל: Karen I. Vaughn, **John Locke and The Labor Theory of Value**, Journal of libertarian studies, Vol. 2. No. 4, Department of Economics, George Mason University (1978). Also available at: https://cdn.mises.org/2_4_3_0.pdf.

⁶⁰⁷ אופיר פינטו, **שילוב נכים כלליים בתעסוקה: ניסיונות, קשיים ולקחים לעתיד**, המוסד לביטוח לאומי (2013). ראו גם פרסום ב: https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_114.pdf.

⁶⁰⁸ ננסי פרייזר, **פמיניזם, קפיטליזם ועוונות ההיסטוריה**, פורסם ב-2009 באתר New Left Review.

⁶⁰⁹ יתכן שבאותו אופן, ומתוך הנחה שהשיטה הקפיטליסטית מניעה את הכלכלה העולמית, נחוצה תנועת קידום זכויות אנשים עם מוגבלות שכלית ערכים סוציאליסטים שייטמעו אצל הציבור ויתרמו לשינוי התפיסתי מאחר והסיכויים לקידום הזכויות תחת משטר קפיטליסטי קלושים.

דמוקרטיים עשויים לקדם את השוק הקפיטליסטי. עם זאת, נחוצה לכך השקעת משאבים לצורך יצירת שינוי תפיסתי. המשמעות בהקשר שלנו הינה, שבאמצעות השקעה בחינוך, תוך הגברת המודעות⁶¹⁰ ופעילות הסברתית,⁶¹¹ תוכר היכולת של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בהקשר התעסוקתי, וממילא יבשילו התנאים לשילוב תעסוקתי.⁶¹² מכאן, שתיקון המצב יתרחש רק כאשר התמורות המשפטיות ישתלבו עם הטמעה של תפיסת עולם המקדמת שילוב תעסוקתי. ללא שינוי מהותי בתפיסות החברתיות המדירות קבוצות מיעוט והבאות לידי ביטוי גם בשוק הקפיטליסטי, הדרך למיגור האפליה תהיה ארוכה ורצופת מכשולים.⁶¹³

שישית, סקירת החקיקה הקיימת לצד הצעות חוק הנמצאות בשלבים שונים, מלמדת על תרומתם לקידום תוכניות ומיזמים המיושמים בפועל. ניתן בקלות להצביע על היעדר אחידות בהגדרה הניתנת לאנשים עם מוגבלויות בכלל, ומוגבלות שכלית התפתחותית בפרט, בחקיקה, ולעיתים ההגדרות מזיקות לאוכלוסייה זו, ופוגעות במעמד התעסוקתי. מלבד המחסור בהגדרה אחידה, קיים חסר בהבניית התוכניות, ואין גוף אחד המרכז תחתיו את כל נושא התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות. אמנם מדינת ישראל שמה דגש רב, למשל, על עידוד העסקה של אנשים עם מוגבלויות, באמצעות חקיקה מקדמת (לדוגמה העדפה מתקנת), שכר מינימום מותאם וסבסוד שכר, אך אין די בכך. ייתכן, שמנגנון מקיף שהיה אמון על תכנון שיטתי, לאכיפה, למדידה והערכה, ולשילוב הציבור בבניית התוכניות, היה מוביל לתוצאות אחרות, כמו שקורה באוסטרליה ונורבגיה.⁶¹⁴ בפני מדינת ישראל כברת דרך ארוכה בדרך לביסוס מצב שבו אנשים עם מוגבלויות משולבים באופן מלא בשוק הקפיטליסטי במסגרות שונות. אף על פי שהסנוניות הראשונות החלו לבצבץ באמצעות חקיקה וקידום תוכניות חדשות, השקעת המשאבים בריכוז ההגדרות והתפקידים, מחד, ובהתמקדות במועסקים ובאלו העתידים להיות מועסקים, מאידך, וזו צפויה להביא ליעול ושיפור משמעותי של התהליך.⁶¹⁵

שביעית, התוצר של המבנה הכלכלי הנצלני של החברה הקפיטליסטית מאפשר לאדם ליצור, ובאותה שעה להיות זה שגורם לדיכויים של אחרים, ובמקרה זה לדיכוי של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.⁶¹⁶ על מנת להימנע ממצב זה, ולמען קידום שוויון ומניעת אפליה, להתערבות ממשלתית חשיבות רבה. עבור אוכלוסיות מוחלשות תקופות המתאפיינות בשפל כלכלי והאטה בצמיחה, כמו התקופה הנוכחית, בשל נזקי הקורונה, יוצרות דיכוי מוגבר. אמנם עבור בודדים, ההתקדמות הטכנולוגית בתקופה האחרונה פתחה הזדמנויות חדשות, אך לאור השפל הכלכלי, שלאחרונה התחלף בעליה משמעותית באינפלציה, צפויה פגיעה תעסוקתית אצל אוכלוסיות מוחלשות, ואצל אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בפרט.⁶¹⁷ לכן, על המדינה לדאוג לתשתית שתגבר על כוחות השוק, ותפעל בהתאם לראייה עתידית ארוכת טווח. הואיל וקיימת חשיבות חברתית בשילוב תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות, אשר תוביל לשילוב בתחומים נוספים שייטיבו עם החברה כולה. למדינה עניין בהשקעת המשאבים הנדרשים לצורך פגיעה בשרשרת הדיכוי, שהינה חיונית לחברה ולמדינה. מן המחקר מתברר

Betul Yalcin, **A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union** ⁶¹⁰ Member States A, thesis submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy The University of Leeds School of Sociology and Social Policy August 2016, 183-184. Also available at:

http://etheses.whiterose.ac.uk/17268/1/27_04_2017_Betul_Yalcin_splby_thesis_final_PhD.pdf

⁶¹¹ ראו למשל את הציטוט הבא: "...new policies for people with disabilities in Spain should be addressed to increase the educational attainment of this group, and the removal of social discrimination and prejudice among employers and companies...". Marco Garrido-Cumbrera · Jorge Chacón García, **Assessing the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Labor Force, Employment, and Wages of Persons with Disabilities in Spain**. Article. Jun 2018; J Disabil Pol Stud, p. 185.

כמו כן, ראו למשל: Bradley A. Areheart, **When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma**, 83 Indiana Law Journal 181 (2008), 232.

http://files.dlapiper.com/files/upload/When_Disability_Isn't_Just_Right.pdf

⁶¹² Yuko Moria & Norihito Sakamoto, **Economic consequences of employment quota system for disabled people: Evidence from a regression discontinuity design in Japan**, Journal of the Japanese and International Economies, Volume 48, June 2018, Pages 1-14. "our results suggest that social norms may be one of the most important factors in promoting the disability employment".

Also available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0889158317300035>

⁶¹³ חנה קופפר, **דוח מסכם: תחושות וחוויות אפליה של מועסקים מקהילת הלהט"ב בשוק העבודה בישראל** (2015). ראו פרסום ב: <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/Lahatab2015.pdf>

⁶¹⁴ תארא ייעוץ וניהול פרויקטים מחלקת המחקר, **תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית**, (2016). ראו פרסום גם ב: <http://beaver-global.com/clients/hotels/wp-content/uploads/2019/04/מוגבלויות-בישראל.pdf>

⁶¹⁵ תארא ייעוץ וניהול פרויקטים מחלקת המחקר, **תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית**, (2016). ראו פרסום גם ב: <http://beaver-global.com/clients/hotels/wp-content/uploads/2019/04/מוגבלויות-בישראל.pdf>

⁶¹⁶ Marta Russell And Ravi Malhotra, **Capitalism And Disability**, Vol 38: Socialist Register 2002: A World of Contradictions, 212.

⁶¹⁷ ראו למשל: ד"ר הילה צבן, **הקפיטליזם ירים את ראשו אחרי הקורונה**, 04.10.2020

https://www.ynet.co.il/news/article/Hk5zSyQww?utm_source=m.ynet.co.il&utm_medium=social&utm_campaign=whatsapp

שמדיניות כלכלית וחברתית במדינות שונות, לרבות בישראל, מהווה מחסום בשערי התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות, ולכן על החברה מוטלת האחריות לשנות את המציאות:

“Employment is a key factor in the empowerment and inclusion of people with disabilities. It is an alarming reality that the disabled people are out of job not because their disability comes in the way of their functioning rather it is social and practical barriers that prevent them from joining the workforce. As a result, many disabled people live in poverty and in deplorable conditions. They are denied the right to make a useful contribution to their own lives and to the lives of their families and community.”⁶¹⁸

9.3. ההשלכות היישומיות של המחקר ובעלי העניין בו

אף שהמחקר מבוסס על ניתוח תיאורטי מטרתו להביא לשינוי מעשי בעולם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ואנשים עם מוגבלות בכלל.

המחקר נועד לאנשי מקצוע וכן לכל המעורבים בפיתוח תשתית לשילוב אנשים עם מוגבלות בעולם התעסוקתי. הבנה מעמיקה של האתגר התעסוקתי עשויה להוביל לעדכון והגברת האמצעים שמופעלים כדי לסייע בשילוב תעסוקתי. אולם, הדברים הכתובים במחקר נועדים גם לחברה כולה, שהרי בסופו של דבר, שילוב עשוי לצמוח רק כתוצאה ממוכנות ורצון של כולם לקחת חלק בשינוי, ולקיחת אחריות על המציאות הנוכחית.

⁶¹⁸ Union of India vs. National Federation for the Blind and Ors. Civil Appeal No. 9096 of 2013, Supreme Court of India, para 49.

-עברית-

ספרות

- אדם סמית, **עושר העמים**, מבוא מאת ברקאי, מוסד ביאליק 1996.
- אווה אילוז, **תרבות הקפיטליזם**, הוצאת משרד הביטחון – ההוצאה לאור, האוניברסיטה המשודרת 2002.
- אורי רם ודני פילק, **שלטון ההון : החברה הישראלית בעידן הגלובלי**, רעננה, מכון ון ליר בירושלים הקיבוץ המאוחד, 2006.
- אפריים דויד, **אנטי גלובליזציה- ביקורת הקפיטליזם העכשווי**, רסלינג 2003.
- אפריים צור, **קיינס ומארכס והקפיטליזם של זמנם ושל זמננו**, סדרת חוברות מדיוני הקולוקויום של האגודה לחקר מרכס והסוציאליזם, 1980.
- אנדרו היווד, **אידיאולוגיות פוליטיות מודרניות**, האוניברסיטה הפתוחה, 2019.
- אייל נווה, **ארצות הברית- דמוקרטיה בהתהוות מתמדת**, האוניברסיטה הפתוחה 2007.
- דיוויד הארווי, **קיצור תולדות הניאו ליברליזם**, מולד, 2015.
- ג'ון מיינרד קיינס, **התאוריה הכללית של תעסוקה, ריבית וכסף**, מאגנס, 2005.
- הא-ג'ון צ'אנג, **23 דברים שלא מגלים לנו על קפיטליזם**, הוצאת כנרת-זמורה-ביתן 2011.
- זיגמונט באומן, **גלובליזציה ההיבט האנושי**, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2002.
- חיים ברקאי, **אדם סמית באספקלריה של ימינו**, מוסד ביאליק והאוניברסיטה הפתוחה, 1995.
- מילטון פרידמן, **קפיטליזם וחירות**, הוצאת לשם, 2002.
- חיים אסא, **זרים לעצמם : ההיסטוריה האנושית כמהפכה תודעתית**, משכל, ידיעות ספרים, 2017.
- יהודה שנהב, **מכונת הארגון- חקירה ביקורתית ביסודות תורת הניהול**, שוקן 1995.
- מכס ובר, **האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם**, עם עובד, 1984.
- מישל פוקו, **תולדות השגעון בעידן התבונה**, כתר, 1986.
- עמית נויפלד, **היסטוריה של מהירות**, הקיבוץ המאוחד, 2019.
- פרנן ברודל, **הדינמיקה של הקפיטליזם**, ליבידו, 2005.
- קארל מארקס, **כתבי שחרות**, ספריית פועלים, 1975.
- קרל מרקס ופרידריך אנגלס, **המניפיסט הקומונוסטי**, תרגם מ' דודמן, ת"א, 1970.
- רות בן ישראל, **שיויון הזדמנויות ואיסור הפליה בעבודה**, האוניברסיטה הפתוחה, 1998.
- רוברט היילברונר, **הפילוסופים הארציים : חייהם, ימיהם ורעיונותיהם של הוגי הכלכלה הגדולים**, הוצאת שלם, 2012.
- שלמה סבירסקי ודני פילק, **ישראל והמשבר עולמי : אפשר גם אחרת**, מרכז אדווה, 2009.

- אסא מרון, **הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל**, ביטחון סוציאלי (2012).
- אמיר בן פורת, **זה מה שהיה: קפיטליזם, סחורה ואי-שוויון**, מתוך: עיונים בתקומת ישראל : מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, כרך 7 (1997).
- איתי אליאב, **דיני הסביבה בעידן של קפיטליזם: האם ניתן לפתח את הרגולציה הסביבתית בהתבסס על טעמים ליברטריאניים, ואם כן – כיצד? המשפט כא** (2015).
- אריאן רנן-ברזילי, **בין שוק לרגולציה בעקבות בג"ץ גורן: שכר שווה, שוויון הזדמנויות ומחויבות משפחתית**, מחקרי משפט כרך 31 (2017).
- אריק רימרמן ושירי כץ, **מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון**, ביטחון סוציאלי (2004).
- אופיר פינטו ומישל סטרבצ'ינסקי, **בחינת ההשפעה של חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית היוצאים לעבוד: שיעור המועסקים ומאפייניהם**, ביטחון סוציאלי (1016).
- אהרן ברק, **הזכות החוקתית להגנה על החיים, הגוף והכבוד**, משפט וממשל יז (2016).
- אהרון ברק, **חוק-יסוד: חופש העיסוק**, משפט וממשל ב (1994).
- אורית קמיר, **'מדוע עדיף (שוויון) כבוד האדם על שוויון החירות? משמעויותיה החברתיות של הבחירה הישראלית בכבוד האדם הסגולי כערך יסוד'**, המשפט יג (2008).
- אפרת קידר וגיוני גל, **תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם: ישראל כחקר מקרה**, ביטחון סוציאלי 102 (2017).
- אברהם דורון, **מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה**, ביטחון סוציאלי, 86 (2011).
- אור רביב ואורלי בנימין, **תקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות, מחקר השוואתי בינלאומי**, כתב העת ביטחון סוציאלי גיליון 102 (2016).
- אבישי בניש, **יישום תכנית ויסקונסין בישראל- היבטים משפטיים**, עבודה חברה ומשפט יא (2005).
- אחיה קמארה וגבי אדמון ריק, **רגולציה מגוף ראשון: אתגרי רגולציה ביישום של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות**, משפט, חברה ותרבות — מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות, ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים (2016).
- אייל חסקל ויואב דגני, **מהותה של הזכות לקיום בכבוד בישראל כזכות לקיום בתנאים מינימליים או אולי כזכות לקיום בתנאי מחיה נאותים**, הארת דין (2006).
- אפרת קידר וגיוני גל, **תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם: ישראל כחקר מקרה**, ביטחון סוציאלי 102 (2017).
- בני פפרמן, **שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה**, כתב העת האלקטרוני "עניין של גישה"- גליון 10 (2010).
- גד יעקובי, **מקומה של הממשלה בהכוונת המשק**, הרבעון לכלכלה 130 (1986).
- גירי מולר, **מדדים מזיקים**, אלכסון- ביטאון אלקטרוני, (2020).
- גל זהר, **מיכל פרנקל, ויסקונסין בישראל: כרוניקה של קבלת החלטות תחת הגמוניה אידיאולוגית**, רבעון לכלכלה שנה 58, חוברת 1/2, (2011).

- גיא מונדלק, **האם דיני איסור האפליה בעבודה "עושים את העבודה"?**, ב: דפנה הקר ונטע זיו (עורכות), **האם המשפט חשוב?** אוניברסיטת תל אביב (2010).
- ג'ון מילס, **פוליטיקה שיוויונית בזמנים קשים: האם מדינות רווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון?**, ביטחון סוציאלי (2014).
- גליה פיט, **עסקים חברתיים בארגונים חברתיים בישראל: סוגיות בהתאגדות ובמיסוי**, מעשי משפט כרך ד (2011).
- דני גוטוויין, **מ"מהפכה חוקתית" ל"הפיכת נגד": ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי**, מעשי משפט (2008).
- דורי ריבקין ויואב לפ, **קידום תעסוקת אנשים עם אוטיזם בתפקוד גבוה בשוק החופשי: סקירת ספרות והערכת תוכנית ניסיונית בבית אקשטיין**, ביטחון סוציאלי 102 (2017).
- דורון דורפמן, **על השפיטה על העיוורון – אפשרות השתלבות של שופטים עיוורים במערכת המשפט הישראלית**, עבודה, חברה ומשפט, יג (2012).
- דן ענבר, **הבחירה בחינוך: מכפיה לדיאלוג, מגמות, ל"ו, מס' 2-3 (1994)**.
- דרור וולטר, **מדינה או שוק? על (אי)-המשמעות של עמדות הציבור הישראלי-יהודי כלפי קפיטליזם וסוציאליזם כשיטה הכלכלית המועדפת**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011).
- טל ארטן-ברגמן ואריק רימרמן, **דפוסי מעורבות חברתית בקרב אנשים עם וללא מוגבלות בישראל**, ביטחון סוציאלי, 79 (2009).
- טל גולן, **העין הבוחנת והצופה: הסדרה ומשטור של התנהגות עובדים במקום העבודה**, משפט חברה ותרבות – מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 515, 519–523 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים), (2017).
- יוסי רחמים, **שוק העבודה המודרני בעידן הגלובליזציה, והשפעתו על משפט העבודה**, המשפט כד (2018).
- יואב לפ, **קידום העסקה עצמית וזמנות עסקית של אנשים עם מוגבלות**, ביטחון סוציאלי, מס' 102 (2016).
- יוסי דהאן, **כתיבה על עתיד פוסט קפיטליסטי בימי הקורונה**, מגזין העוקץ (2020).
- יוסף מ' אדרעי, **על חוקה דקלרטיבית וחוקה קונסטיטוטיונית - מעמדה של זכות הקניין החוקתית במדרג זכויות האדם** משפטים כח (2018).
- יצחק בנבגי, **שוויון וכבוד כאידיאלים מתחרים השופטת דורנר בעניין אליס מילר**, מחקרי משפט כרך כב (2006).
- יניב ואקי, **רותי קמיני ויורם רבין, עונש המאסר - תכליות, מגמות והלכות**, הפרקליט נג (2014).
- יפעת שורץ, **איטיות נפשית בעולם מהיר: בין פרספקטיבה פילוסופית למדיניות חברתית**, ביטחון סוציאלי 111 (2020).
- ירון קובו, **על מכונות הנשמה, סיכויי שרידות והפליה: מדוע יש לדחות את נייר העמדה לתיעדוף חולים קשים בתקופת מגפת הקורונה**, טיוטה – עתיד להתפרסם בפורום עיוני משפט, כרך מד (2020).
- יחזקאל טלר, **מי ישקם את השיקום? מדיניות השיקום בארצות הברית ובישראל על רקע ההתפתחות ההיסטורית**, ביטחון סוציאלי (2001).
- מרדכי (מוטי) מרק, **מבט מבעד לעדשה של תורת המשפט הטיפולי על אשפוז פסיכיאטרי בכפייה בישראל**, קרית המשפט ט (2011).
- מיכל אלפסי-הנלי, **שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, מודלים היסטוריים, נקודות מפנה, מגמות ונתונים**, מחקר וכלכלה משרד הכלכלה 34 (2015).
- מנחם מאוטנר, **הגלובליזציה שהביסה את אמריקה**, כתב עת של לשכת עורכי הדין "עורך הדין", גליון 25 (2014).

- נחום תאודור גרֹס, שוק חופשי מול שוק מודרך, מחשבות 46 (1977).
- נטע אחדות, התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: משאבים וחסמים להשתלבות בתעסוקה, ביטחון סוציאלי (2007).
- ננסי פרייזר, פמיניזם, קפיטליזם ועורמת ההיסטוריה, אתר New Left Review (2009).
- סלים ג'ובראן וחגי קלעי, תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים חיים בעוני פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק־הדין בבג"ץ 04/10662 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, עיוני משפט לו (2014).
- ענת גיא ואבי שניידר, "גלגול נשמות"? מאפיינים ישנים של הפליה מגדרית במבנה עבודה חדש או האם מאפייני היזמות הנשית החדשה מעוררים ניחוח של הפליה מגדרית ישנה? מחקרי רגולציה, כרך ג (2020).
- עינת אלבין ושגית מור, ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל, עבודה, חברה ומשפט, טו (2018).
- פאינה מילמרסיון, עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות, עיוני משפט לו (2013).
- קרני קריגל ועינת פלד, הנתביב המוביל מתלות לעצמאות כלכלית בקרב נשים הנפגעות אלימות בן זוג: רקע תיאורטי, חסמים ועקרונות פעולה, ביטחון סוציאלי 99 (2016).
- רוני הולר, לימודי מוגבלות: אתגרים וסוגיות- תיאוריה וביקורת, גיליון 50, מכון ון ליר (2018).
- רות עטרון, שיטת "ניתוח העיסוקים" וחשיבותה בישראל, מכון הנרייטה סאלד, מגמות כרך מס 3 (1953).
- רימלט נויה, בין סגרגציה לאינטגרציה: קריאה לחשיבה פמיניסטית מחודשת על שוויון ומגדר בשוק העבודה, מחקרי משפט כד (2008).
- שרון מרגליות, הבחנה, אפליה וגיל - משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה, משפטים לב (2002).
- שגית מור, עשרים שנה לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: קווים לדמותה של מהפכה משפטית בהתהוות, משפט וממשל, כ (2019).
- שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתעסוקה - מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט לה (2012).
- שגית מור, לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית - דילמות של מאבק לשינוי חברתי, מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק עורכים, סדרת חברה משפט ותרבות — העצמה במשפט (2008).
- שרון רבין מרגליות, שלושה דורות של אפליה תעסוקתית: הישגים ומוגבלות של המאבק לקידום שוויון תעסוקתי, עבודה, חברה ומשפט טו (2018).

פסקי דין

- בג"צ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות". תק-על 196(1), 818 (1996).
- בג"ץ 5168/93 מור נ' בית הדין הארצי לעבודה ואנגל, פ"ד נ' (4) (1996).
- בג"צ 279/72 אילן עובד נ' שר הבטחון ואח', פ"ד כז(1) (1972).
- בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (2012).
- בג"צ 6069/10 רמי מחמלי — שירות בתי הסוהר (2014).
- בגצ 1163 /98 עפר שדות נ' שירות בתי הסוהר נה (4) (2001).
- בר"ע 64731-05-16 מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בעמ' נ' חיים זר (2016).

- דב"ע נד/ 3-77 פנינה רוטברג נ' תדיראן בע"מ, פד"ע כז 454 (1994).
- סע"ש (בית דין אזורי לעבודה חיפה) 31606-03-16 פלונית נ' חברת מוסדות חינוך ותרבות בנשר מיסודה של הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (2019).
- סע"ש 31606-03-16 הדס פישמן - חברת מוסדות חינוך ותרבות בנשר מיסודה של הסוה"י לא"י (2019).
- ע"א (ת"א) 10203/07 גינדי וולדברג נ' אלביט מערכות אלקטרו אופטיקה אל אופ בע"מ, פורסם בנבו (2010).
- עב' (אזורי נצי') 04/1732 דה קסטרו נ' מ.ב.א. הזורע, תק-עב 2005 (3) (2005).
- עבל (ארצי) 12705-11-12 אליהו עילם נ' המוסד לביטוח לאומי (2017).
- ע"ע (ארצי) 61235-02-17 קופולק (1949) בע"מ נ' מיכאל חנשוילי (2016).
- ע"ע (ארצי) 34784-10-16 תרכובות ברום בע"מ נ' יהודית בורוכוב (2015).
- ע"ע 300274/96 שאול צדקא נ' מדינת ישראל - גלי צה"ל (1996).
- ע"ע (ארצי) 480/05 ליאור בן שטרית נ' פלונית, פורסם בנבו (2008).
- ע"ע (ארצי) 670/06 יעקב רוט נ' רם מבנים בע"מ (2009).
- רע"פ 2060/97 וילנצ'יק נ' הפסיכיאטר המחוזי – תל אביב, פסקה 10 בפסק הדין של הנשיא ברק (1998).

עיתונות

- אברמי טורם, אנשים עם מוגבלות ועם סכין בין השיניים, דה-מרקר, 06.07.2019.
- אבישי בניש, הזכות לקיום בכבוד כזכות חוקתית: בעקבות פסק דין סלאח חסן, מחלקה ראשונה, 24.11.2013.
- אור קשתי, בלי תנאים ובלי מוצא: כך מגבילה המדינה אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, הארץ, 12.08.2016.
- אורי פסובסקי, אגיו: השמדה עצמית, כלכליסט 07.02.2013.
- אורי פסובסקי, האשליה הגדולה של השוק החופשי, כלכליסט, 11.08.2011.
- גלי וינרב, האוטיסטים משתלבים בתעשיית הטכנולוגיה בארה"ב, כלכליסט, 23.06.2015.
- דפנה מאור וירון כהן צמח, היכוננו לביאת הפוסט-קפיטליזם, דה מרקר, 15.10.2015.
- דנה ירצקי, שר הרווחה נגד האוצר: "מובילים פגיעה באוכלוסיות המוחלשות", וואלה, 23.6.2019.
- דנה ויילר-פולק, המדינה שלחה את הבן שלי למכלאה ושכחה ממנו, וואלה, 25.8.2015.
- דניאל דולב, בעקבות עתיר של אסיר עולם: העובדים הכלואים בשב"ס יעלה ב-40%, וואלה, 05.01.2021.
- הדר גיל-עד, פרסום ראשון: המתווה המסתמן להעלאת קצבות הנכים, ווינט, 12.07.2020.
- הילה צבן, הקפיטליזם ירים את ראשו אחרי הקורונה, ווינט, 04.10.2020.
- הדס מגן, עו"ד פינברג: "חוק שוויון זכויות לאנשים מוגבלים - פופוליסטי ולא ניתן לחיות איתו", גלובס, 14.04.1998.
- הדר חורש, למה מיזמים חברתיים פשוט לא מצליחים בישראל?, מעריב, 23.11.2013.
- טלי חרותי-סובר, המדינה יכולה לחסוך 250 מיליון שקל בעזרת תוכנית תעסוקה נכונה לאסירים, דה מרקר, 22.08.2016.

- טלי חרותי-סובר, המשק מפסיד כ-5 מיליארד שקל בשנה כשאנשים עם מוגבלות לא יוצאים לעבודה, דה מרקר, 03.12.2017.
 - יונתן קירשנבויס, עבדים באמריקה, דבר 28.08.2018.
 - יונה לייבזון, עושים קופה על חשבון המוגבלים, מאקו חדשות, 04.02.2016.
 - יעקב יעקבזון, הניסויים האלה מחלקים לאנשים כסף ללא תנאי. המסקנות שלהם מפתיעות לטובה, הארץ 22.04.2021.
 - יאיר קלדור, מדיניות מוניטרית להמונים: להתייחס לכסף כאל משאב ציבורי, גלובס, 23.09.2020.
 - כפיר כהן לוסיטיג, מיקי פלד, הגר צמרת, אלי קוק ויאיר קלדור, בואו נדבר על החיים ביום שאחרי הקפיטליזם, הארץ, 25.06.2020.
 - לי ירון, ועדה שמינה נתניהו מבטלת את המלצות זליכה: קצבת הנכים תגדל ב-500 שקל ולא ב-1,200, הארץ 13.06.2017.
 - לי ירון, ירידה ניכרת בהעסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה, הארץ 30.11.2016.
 - מיקי פלד, הכנסה בסיסית אוניברסלית: לקראת תפיסה פוסט קפיטליסטית של עבודה וחברה, גלובס, 10.09.2020.
 - מיקי פלד, אחרי 6 שנים 3 מיליארד שקל: אין שיפור בשילוב נכים בעבודה, כלכליסט 09.08.2015.
 - נדב עטיה, מופעלים מוגנים או מפעלים מוגנים?, ווינט, 26.12.2012.
 - נדן פלדמן, ארצות הברית של אמריקה, מדינת עולם שלישי, דה-מרקר, 12.06.2017.
 - נועה אסטרייכר, מה כתבו קרל מרקס, ברברה ארנרייך ואליזבת אנדרסון על עולם העבודה? הארץ, 16.05.2019.
 - נטע הלפרין, יאניס ורופאקיס, אייקון שמאל, מסביר איך אפשר לחלץ את העולם מהמשבר, הארץ 25.02.2021.
 - נירית בן ארי, האם הפרדה היא הדרך היחידה לקדם אפליה מתקנת?, הארץ, 16.08.2015.
 - סורש נאידו, דני רודריק, גבריאל זוקמן, כלכלה בעידן שאחרי הניאו-ליברליזם, העוקץ, 09.08.2019.
 - עידן יוסף, השרים נגד הטרדות מיניות במפעלים מוגנים, "מחלקה ראשונה", 18.5.2014.
 - עידן מוטולה, כך מענישה המדינה את העובדים במפעלים המוגנים, שוים, 4.8.2019.
 - צבי נוח, כבוד האדם וכיסו, גלובס 11.07.2001.
 - רונית דומקה ומיכל דמתי, 147 תאגידים שולטים בעולם, דה מרקר, 28.10.2011.
 - רותי סיני, על הסרסור לשלם לזונה שכר מינימום ולאפשר לה חופשה שנתית, הארץ, 17.08.2011.
 - תעסוקה שווה, מרחיבים את ההזדמנויות לאנשים עם מוגבלות ולמעסיקים: תכנית 'תעסוקה שווה' של משרד העבודה והרווחה מביאה בשורה חדשה באמצעות ליווי מלא ומקיף, ווינט, 03.12.19.
- חקיקה ונהלים**
- מדינת ישראל- משרד הרווחה, הוראה 26 לפרק 14 לתע"ס "מרכז יום טיפולי סיעודי לגילאי 21+."
 - משרד הכלכלה, נהלים וכללי פרשנות של תקנות השתתפות המדינה במימון התאמות במקומות עבודה לאנשים עם מוגבלות, 15.9.2014.

- נוהל מס': 81.003 שירותי בריאות הנפש, הנושא: שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה 1.9.2009 מפעל מוגן שיקומי סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות.
- הצעת חוק תעסוקה נתמכת, התשס"ו-2006 של ח"כ זבולון אורלב (פ/1018) מספר החלטה 3830 תאריך פרסום . 24.07.2008
- משרד הבריאות נוהל מס': 81.005, שירותי בריאות הנפש- שירותי שיקום בקהילה – תעסוקה נתמכת-סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות (2009).
- הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011.

מחקרים ודוחות

- אופיר פינטו, שילוב נכים כלליים בתעסוקה: ניסיונות, קשיים ולקחים לעתיד, המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון ירושלים (2013).
- אביטל ולר - נתנו, הקשר בין "שיקום" ל"יצרנות" כפי שמשקף בעיני מנהלי מועדונים תעסוקתיים לאנשים הסובלים ממוגבלות נפשית, במסגרת סל שיקום, האוניברסיטה העברית בירושלים בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברואלד (2010).
- אלי קוק, סדקים באידיאולוגיית אי-השוויון, הזמן הזה (2018).
- אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר, משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אנשים עם מוגבלות בישראל - מוגבלות והשתלבות בחיי החברה בישראל- מבט השוואתי רב שנתי (2011).
- אתר משרד המשפטים-נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות, דוח-אנשים עם מוגבלות בישראל 2019: נתונים סטטיסטיים נבחרים (2019).
- בני גדרון וענבל אבו, מיזמים עסקיים-חברתיים בישראל: לקראת הגדרה, דוח מחקר - מוגש למשרד התמ"ת (2012).
- ברק מדינה, הזכות לקיום בכבוד: בעקבות פסק-דין חסון, בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית (2012).
- גיא זוהר, ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי: ישראל והעולם מבט השוואתי, ינואר (2016).
- גל זהר, תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק הקפיטליסטי ואחריותם של משרדי עבודה ברחבי העולם אל מול שינויים במדיניות ובמאפייני האוכלוסייה, משרד התמ"ת- מחקר וכלכלה (2012).
- דן בן-דוד, פריון העבודה בישראל. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, סדרת ניירות מדיניות, מס' נייר 1023005.
- דניז נאון, דפנה הרן, חגית סופר-פורמן, אופיר פינטו, רבקה פריאור, גורמים המקדמים ומעכבים השתלבות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית לאחר תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון -מחקרים לדיון (2017).
- דוח מבקר המדינה 66 התשע"ו-2016, משרד הבריאות-שיקום נכי נפש בקהילה.
- דורפמן, מלקיטו אזנה ויוסי חסון, מדד הנגישות העירוני, מוגש לידי הקרן המשפחתית ע"ש תד אריסון, קרן משפחת רודרמן, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים וג'וינט ישראל (2020).
- דיויד רועה ומרק גלקופף, דו"ח מחקרי משולב ומסכם לתוכניות שיקום תעסוקתי בבריאות הנפש מפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי אגף הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים (2017).
- דוח שנתי מבקר המדינה 57 – לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קרן – רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי".
- דליה מנדלר, הערכת תוכנית תעסוקה נתמכת לאנשים עם פיגור שכלי, מכון ברוקדייל (2003).
- דליה מנדלר ודניז נאון, אנשים עם מוגבלות משולבים בקהילה לימוד מהצלחות- ג'וינט-מכון ברוקדייל (2002).

- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות, מרץ 2013.
- הלל שמיד, יעל בן ציון-כוכנוביץ והילה רימון גרינשפן, **מרכזי היום לאן? מיפוי השרותים, מגמות וכיווני פעולה לשנים 2018-2023** (2018).
- המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, **חוק ההסדרים 2017-2018 ושינוי חוק הבטחת הכנסה: שינויי החקיקה המוצעים ועמדת המוסד לביטוח לאומי**.
- הוועדה לביקורת המדינה, **המדינה מפסידה מדי שנה 5 מיליארד ₪, מאי-שילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלויות**, 5.12.2016.
- הפורום האזרחי לקידום האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, דו"ח הצללים של ארגון בזכות בדבר יישום האמנה (2018).
- הראל גורן, אולגה בן-חי, ליטל ברלב, הילה רימון-גרינשפן ומירי בן שמחון, **חלק ד: אנשים עם אוטיזם, סקירת השירותים החברתיים: סקירת העשור 2009-2018**.
- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דו"ח לסיכום חמש השנים האחרונות, (2013).
- החטיבה השיקומית של העובדים הסוציאליים בישראל, **"תעסוקה מעברית" – סקירה, מיפוי והסדרה חקיקתית של התחום, אתר חומש (2012)**.
- זיו ודבורית גלעד, **שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק, לימודי מוגבלות מקראה, מכון ון ליר (2016)**.
- חנה קופפר, **דוח מסכם: תחושות וחוויות אפליה של מועסקים מקהילת הלהט"ב בשוק העבודה בישראל (2015)**.
- חנה ספרן, **הקשר האמריקני: השפעתו של הפמיניזם האמריקני על התנועה לזכות הבחירה לנשים ביישוב היהודי (1919—1926) ועל התנועה לשוויון הנשים בישראל (1971-1982)** חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה, בהנחיית פרופ' מ. סובל ופרופ' ד. ברנשטיין, 2001.
- יוסף זעירא, **על הקשר בין אי-שוויון לצמיחה כלכלית, מכון ון ליר (2007)**.
- יוסי קטן, **הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה, אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לעבודה סוציאלית, ע"ש בוב שאפל, ירושלים (2008).
- יואב לפ יונתן אייל דורי ריבקין, **תוכנית "מע"ש תעשייתי": תעסוקה מוגנת קבוצתית של אנשים עם מוגבלות שכלית בשוק הקפיטליסטי – הערכת התוכנית בשלביה המוקדמים**, האגף הבכיר למחקר, תכנון והכשרה בשיתוף האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2018).
- יעקב אזרחי, אילן רוזינר, ברקת הנלה ולירון פתאל, **עבודה נתמכת ברצף שירותי התעסוקה-מחקר הערכה (2009)**.
- יפעת סולל, **קואופרטיבים חברתיים לשילוב בעבודה של אוכלוסיות מוחלשות, מכון ון ליר (2011)**.
- יורם מרגליות, **מיסוי עסקים חברתיים והשקעות חברתיות, המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת ת"א (2016)**.
- יוסי אברהם, **חקר הגורמים המשפיעים על מסוגלות תעסוקתית של אנשים עם מוגבלות, עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית בהדרכת פרופסור יוסי תמיר האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למדעי החברה בית הספר למדיניות ציבורית, ירושלים, נובמבר (2010)**.
- יוסף קרן-אברהם ודורי ריבקין, **"עבודה נתמכת" – תוכנית תעסוקה בשוק החופשי לאנשים עם מוגבלות של אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מחקר הערכה (2016)**.
- כריסטין ח'שיבון - אבו חאטום, **תוכניות תעסוקה של עמותות להשמת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בעבודה: חקר דרכי פעולה, נערך בסיוע מענק מחקר מקרן שלם הקרן לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות המקומיות אוקטובר 2014**

- מיכל אלפסי-הנלי, **שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, מודלים היסטוריים, נקודות מפנה, מגמות ונתונים**, מחקר וכלכלה משרד הכלכלה (2015).
- משרד המשפטים הסניגוריה הציבורית, **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016** (2017).
- מיכל שיק הר-טוב, **השפעת מהפיכת הנגישות על תעסוקת אנשים עם מוגבלות**, עמותת נגישות ישראל (2019).
- מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה**, דוח שנתי 64 התשע"ד 2014.
- משרד החינוך, **מדינת הרווחה – השקפות שונות**, פרק 3, מתוך: אתגר הרווחה במדינה הדמוקרטית מדיניות חברתית-כלכלית בישראל (2011).
- מיזמים עסקיים-חברתיים: **מחקר בינלאומי השוואתי**, ביטוח לאומי (2017).
- משרד המשפטים- נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות, **נתונים חדשים על אנשים עם מוגבלות בישראל 2019**, מחקרים סקרים וסטטיסטיקה (2019).
- נועם תרשיש, **מדינות רווחה בראייה משווה: כיצד להגדיר את ישראל?**, נייר מדיניות מס' 2017.06 ירושלים (2017).
- נייר עמדה בהנחיית פרופ' שולמית אלמוג, **זנות לקראת המשגה משפטית של קלון חברתי**, אוניברסיטת חיפה הפקולטה למשפטים (2009).
- נטע זיו ודבורית גלעד, **שכר מינימום מותאם, כלכלת שוק**, לימודי מוגבלות מקראה, מכון ון ליר, 2016.
- נטע זיו, **אנשים עם מוגבלות - בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים**, בתוך: יובל שני ויורם רבין, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (2004).
- נירית תושב אייכנר, **שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה סקירת ספרות** (2009).
- פלורה קוך דבידוביץ, **הטיפול בסובלים מתחלואה נפשית כפולה**, מוגש לוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות הכנסת מרכז המחקר והמידע (2016).
- עדי לוי-ורד, מיה סבג, בשמת הוך, נגה חן, **תעסוקה נתמכת – כחלק מרש"ת (רצף שירותי תעסוקה) עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית: מיפוי מאפייני השותפים בתכנית ושביעות רצון המעסיקים מוגשת על ידי מכלול**, יחידת הערכה ומחקר קרן שלם (2018).
- פאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, ד"ר וצ'סלב קונסטנטינוב, דניז נאון, דניז נאון, יעל הדר, ליאת ואזן-סיקרין, **המחקר לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, דוח מחקר: בעלי מוגבלות צעירים בישראל, השתלבות בתעסוקה, משאבים, חסמים וצרכים** (2014).
- רן נוימן, **לראות אדם- תמיכות במסע החיים של מובגרים עם מוגבלות**, כפר תקווה (2021).
- רוני גנים, **מסמך סקירה בנושא תעסוקה מעברית, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה-משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה 2011**.
- צוות מכלול יחידת ההערכה והמחקר קרן שלם, **סקירת ספרות בנושא: תעסוקה נתמכת עבור עובדים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית**, אפריל 2015.
- רונית נדיב, **עובדים עם מוגבלות שפנו להתאמת שכר: מאפיינים סוציו דמוגרפיים ותעסוקתיים**, משרד התמ"ת (2006).
- רותם שמחי, **אפליית מועמדים עם מוגבלות בקבלה לעבודה- מחקר היענות**, חיבור שהוגש כעבודת גמר לקראת התואר "מוסמך אוניברסיטה" באוניברסיטת תל-אביב (2018).

- תארא ייעוץ וניהול פרויקטים מחלקת המחקר, תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית, (2016).

-אנגלית-

ספרות

- Ash Amin, **Post- Fordism A Reader**, Blackwell Publishers Ltd (1994).
- Chard Edwards, **Contested Terrain**, NY New York: Basic Books (1979).
- Daniel Markovits, **The Meritocracy Trap, How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite**, Penguin Press (2019).
- Michael Oliver, **The Politics of Disablement**, Macmillan Education, (1990).
- Marta Russell And Ravi Malhotra, **Capitalism and Disability**, A World of Contradictions Vol 38: Socialist Register 2002 (2009).
- Saval Nikil, **Cubed: A Secret History of the Workplace**, New York (2014).
- William Julius Wilson, **When work disappears- The world of the new urban poor**, Knopf (1996).

כתבי עת

- Akira Terashima, **Employment of Persons with Disabilities in Japan**, Urawa University (2013).
- Albert C. Whitaker, **History and Criticism of the Labor Theory of Value in English Political Economy**, Kitchener Ont. 1. Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy In the Faculty of Political Science, Columbia University 1904 Kitchener (2001).
- Brennan-Krohn, Zoe, **Employment for People with Disabilities: A Role for Anti-Subordination. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review** 51: (2016).
- Bradley A. Areheart, **When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma**, 83 Indiana Law Journal 181 (2008).
- Bathseba M. Opini, **A review of the participation of disabled persons in the labour force: the Kenyan context**, Disability & Society, Volume 25, 2010 - Issue 3 (2010).
- Betul Yalcin, **A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union Member States A**, thesis submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy The University of Leeds School of Sociology and Social Policy (2016).
- Bradley A. Areheart, **When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma**, 83 Indiana Law Journal 181 (2008).
- Bryan Dague, **Sheltered employment, sheltered lives: Family perspectives of conversion to community-based employment**, Journal of Vocational Rehabilitation 37 (2012).
- Bradley A. Areheart, **When Disability Isn't "Just Right": The Entrenchment of the Medical Model of Disability and the Goldilocks Dilemma**, 83 Indiana Law Journal 181 (2008).
- Carl Benedikt Frey†and Michael A. Osborne, **The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?** University of Oxford (2013).

- Carli Friedman & Laura Van Pumbrouck, **The impact of people with disabilities choosing their services on quality of life outcomes**, Disability and Health Journal, Volume 12, Issue 2, April 2019.
- Charlotte May-Simera, **Is the Irish (Republic of) Comprehensive Employment Strategy Fit for Purpose in Promoting the Employment of People with Intellectual Disabilities in the Open Labor Market? A Discussion Using Evidence from the National Intellectual Disability Database**. Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, Volume 18, Issue 1 (2021).
- Clem Tisdell, **Sheltered Workshops, Economic Policies and the Employment of the Handicapped** Aust. Journal of Social Issues 1976 Volume 11 Number 2.
- Colin Barnes & Geoff Mercer, **Disability, work, and welfare: challenging the social exclusion of disabled people**, SAGE Publications London, Thousand Oaks, New Delhi (2005).
- Chris Jenks, **Core Sociological Dichotomies**, London; Thousand Oaks, CA; New Delhi. Sag (1998).
- Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy, **Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments** (2015).
- Daniel Markovits, **The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite** (2019).
- Elizabeth Anderson, **Private Government: How Employers Rule Our Lives (and Why We Don't Talk about it)**, Princeton (2017).
- Erik W. Carter, Sonni Bendetson, Carrie Hobbs Guiden, **Family Perspectives on the Appeals of and Alternatives to Sheltered Employment for Individuals with Severe Disabilities**, Sage Journals (2018).
- Faina Milman-Sivan, **Prisoners for Hire: Towards a Normative Justification of the ILO's Prohibition of Private Forced Prisoner Labor**, Fordham Int'l LJ 36, (2013).
- Frederick Winslow Taylor, **Principles of Scientific Management**, Harper & Brothers edition (1911).
- Gérard Duménil & Dominique Lévy, **Unproductive Labor as Profit-RateMaximizing Labor**, Rethinking Marxism, 23: 2 (2011).
- Gramsci, Antonio, **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**, New York, (1971).
- Gidugu, V. & Rogers, E. S., **Review of Employment Services for Individuals with Intellectual and Developmental Disabilities: A Comprehensive Review of the State-of-the-Field from 1996–2011**, Boston: Boston University, Sargent College, Center for Psychiatric Rehabilitation (2012).
- John Kregel and David H. Dean, **Sheltered vs. Supported Employment: A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities** .
- Jonathan Wolff, **Why Read Marx Today?** Oxford University Press (2002).
- John Mackey and Raj Sisodia, **“Conscious Capitalism” Is Not an Oxymoron** Harvard Business Review (2013).
- J. Gardner Armsby, **The War on Sheltered Workshops: Will ADA Title II Discrimination Lawsuits Terminate an Employment Option for Adults with Disabilities**, Ga. St. U. L. Rev. 443 (2014-2015).
- Jihye Jeon, **Political and Economic Transition of People with Disabilities Related to Globalization**, World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering Vol: 8, No: 9, (2014).

- Katharina Heyer, **Between Equality and Difference: The Politics of Disability in Japan**, Japanstudien, Volume 11, 2000 - Issue 1: (2017).
- Knuth Dohse, Ulrich Jürgens and Thomas Nialsch, **From "Fordism" to "Toyotism"? The Social Organization of the Labor Process in the Japanese Automobile Industry**. Politics & Society, 1985, vol. 14, issue 2, (1985).
- Karen I. Vaughn, **John Locke and The Labor Theory of Value**, Journal of libertarian studies, Vol. 2. No. 4, Department of Economics, George Mason University (1978).
- Laura C. Hoffman, **An Employment Opportunity or a Discrimination Dilemma?: Sheltered Workshops and the Employment of the Disabled**, 16 U. Pa. J.L. & Soc. Change (2013).
- Mark Bell, **People with Intellectual Disabilities and Employment Discrimination Law- a US Case Study**, Pre-Edited Work; Accepted for Publication in the International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations .(2019)
- Michael J. Oliver, **Capitalism, Disability and Ideology**, A Materialist Critique of the Normalization Principle, University of Greenwich, London, England.
- Peter Watt, **Ford's metaphysics: On the Transcendental origins of Henry Ford's Fordism**, First Published May 13, 2020 Research Article.
- Marco Garrido-Cumbrera and Jorge Chacón García, **Assessing the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Labor Force, Employment, and Wages of Persons with Disabilities in Spain**, Journal of Disability Policy Studies (2018).
- Per Skedinger and Barbro, **The Research Institute Of Industrial Economics**, Working Paper No. 597, Recruitment to Sheltered Employment: Evidence from Samhall, a Swedish State-Owned Company (2003).
- Paul T. Homan, **John Bates Clark: Earlier and Later Phases of his Work**, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 42, No. 1 Oxford University Press (1927).
- Rebecca Yeo, **Chronic Poverty and Disability** Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 4, (2001).
- Rinaldi Gena, **Gimme Shelter: Lane v. Kitzhaber and Its Impact on Integrated Employment Services for People with Disabilities**, American University Journal of Gender Social Policy and Law 22, no. 3 (2014).
- Roddy Slorach, **Marxism and disability**, London, Bookmarks Publications (2016).
- Rosdianti, Yeni. **Meaningful Work and Disability: A Dignity Towards Social Inclusion**. Indonesian Journal of Disability Studies (IJDS). (2017).
- Rosser, Mariana V.; Rosser, J Barkley, **Comparative Economics in a Transforming World Economy**, MIT Press. (2003).
- Susan Elizabeth Terreblanche, **A Transformation Strategy For Protective Workshops : Towards Comprehensive Services For Adults With Intellectual Disability**, Thesis (MOccTher)--Stellenbosch University (2015).
- Sonya J. Jones, Jason D. Craig, Nicholas Younginer ,Olivia Whitt, Casey Childers,Carrie Draper, **How Cultural Frames Guide Strategies to Eliminate Child Hunger**, Journal of Poverty Volume 24- Issue 1 (2020).
- The Iowa Department, **The Great Debate- The Shift From Sheltered Workshops To Competitive Integrated Employment**, 5 (2018).

- Tom Boellstorff, **The opportunity to contribute: disability and the digital entrepreneur** Department of Anthropology, University of California—Irvine, Irvine, CA, USA.
- Taylor & Francis, **The concept of oppression and the development of a social theory of disability**, P Abberley - Disability handicap & society, (1987).
- Tamar Kricheli-Katz, Choice, **Discrimination and the Motherhood Penalties**, Law & Society Review 46 (2012).
- Yoav Dotan, **The Boundaries Of Social Transformation Through Litigation**
- **Women's and Lgbt Rights In Israel, 1970–2010**, Israel Law Review 48(1) (2015).
- Yuko Moria & Norihito Sakamoto, **Economic consequences of employment quota system for disabled people: Evidence from a regression discontinuity design in Japan**, Journal of the Japanese and International Economies, Volume 48,
- University of Chicago Press (1991).
- Waterstone, Michael, **Backlash, Courts, and Disability Rights**, Boston College Law Review 95 (2015).
- Zo'e Brennan-Krohn* For Mickey, Luke, Niamh, Christian, Eamonn, **Employment for People with Disabilities: A Role for Anti-Subordination**, 51 Harv. C.R.-C.L. L. Rev. (2016).
- Zimbalist, Sherman and Brown, Andrew, Howard J. and Stuart, **Comparing Economic Systems: A Political-Economic Approach**, Harcourt College Pub. (1988)

עיתונות

- Halle Stockton, **Vermont closed workshops for people with disabilities; what happened next?**, PUB. SOURCE, 24.9.2014.
- Michelle Diamant, **Obama Signs Law Limiting Sheltered Workshop Eligibility**, The Premier Source for Developmental Disability News. 22.7.2014.
- Meagan Gillmore, **End of Ontario's sheltered workshops program drawing closer**, 3.1.2018.
- Ruth Dyson, **Disabled people to receive equal employment rights**, 22.3.2007.
- Simon Collins, **Welfare to windfall for disabled**, 23.11.2007.
- Shaun Heasley, **Judge Approves Shift Away From Sheltered Workshops**, The Premier Source for Developmental Disability News 6.1.2016.

פסיקה

- **Union of India vs. National Federation for the Blind and Ors.** Civil Appeal No. 9096 of 2013, Supreme Court of India, para 49.
- **Olmstead v. L.C.**, (527 U.S. 581 (1999)).
- **Lane et al Brown et al**, Settlement agreement (2015).

דוחות

- Abeykoon, K.M.W¹, Nanayakkara, L.D.J.F², Punchihewa, H.K.G, Munidasa, J.D, **Categorisation To Help Work In Industry Of People With Physical Disabilities**, Proceeding of the 1st World Disability & Rehabilitation Conference, Vol. 1, 2016,
- Betul Yalcin, **A Comparative Analysis of the Active Labour Market Policies for Disabled People in the European Union Member States** A thesis submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy The University of Leeds School of Sociology and Social Policy August 2016.
- German federal association of Sheltered Workshops, **The system and services of shelters workshops in Germany** (2018), Pre-Edited Work; Accepted for Publication in the International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations (2018).
- Michael Fuchs, **Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity**, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna (2014).
- National disability rights network, **Beyond Segregated and Exploited Update on the Employment of People with Disabilities**, (2012).
- Tommaso Pavone, **Beyond the Hollow Hope: The Promise and Challenges of Studying Gradual Sociolegal**, Semantic Scholar (2014).
- U.S. Department of Justice - Civil Rights Division, **Statement of the Department of Justice on Enforcement of the Integration Mandate of Title II of the Americans with Disabilities Act and Olmstead v. L.C** (2011).

Abstract

Employment integration in a competitive market has become a significant challenge for people with intellectual disabilities. This is despite resources and regulations encouraging change, the economic irrationality involved in the existing situation, and the positive social impact of employment of the disabled.

Productivity is a major barrier to the inclusion of disabled people in a competitive market, and their unique characteristics may intensify the challenges.

Most studies on this issue are not based on analyzing economic and political structure but focus mainly on describing the existing situation and include a change proposal. This current research, based on economic analysis, aims to define the complex challenges accurately and thereby advance their correction .

A growing wave of ethical criticism is directed at hierarchical workplace structures and deploys various ideals of relational (or social) equality. The justifications given for workplace hierarchy are not particularly squared with the ideal of relating to one another as equals. Criticism and justification suggestions may be clarified and supported while examining the employment of people with disabilities in the capitalistic world. "Working as Equals" in relation to the disabled includes various moral dimensions of today's workplace relations .

Points which are relevant to the discussion include :

- Managerial techniques such as those developed in the wake of capitalism (Fordism, for example) were characterized by a calculation of production which became the only measurement for determining an employee's status. This emphasis on production has caused inequality among workers and damaged relational egalitarianism, especially concerning people with disabilities whose productivity is low. In any case, these techniques caused the immediate exclusion of people with intellectual disabilities from this employment market, pushing them to the bottom of the hierarchy in the capitalistic workplace.
- In the contemporary workplace the limits of the employer's obligation to make adjustments for employees with disabilities in order to enable equal opportunities must be defined. Workplace adjustments may lead to social equality or relational egalitarianism in the workplace. In countries where society encourages social equality, the state must take place in financing such adjustments.
- The issue of segregation between populations is emphasized in sheltered employment. Sheltered workshops were established after the development of capitalism that forced people to leave home for work purposes, and therefore led them to find solutions for people with disabilities who were defined as people who cannot contribute to the employment market in accordance to productivity measurements.
- Relational egalitarianism in employment is necessary to prevent exclusion of disadvantaged populations and this situation may be adversely affected by prejudice towards a population that is disadvantaged in employment. Thus, the only way to form a just and inclusive society could be equality in employment possibilities.
- Since people with intellectual disabilities often have limited options for employment, employers may view their employment as a good deed or as a fulfillment of an imposed legal obligation. This may produce a relational egalitarian conception of workplace exploitation because of the dependence of the disabled in the

workplace setting. People with intellectual disabilities often fear that they will find it difficult to find a better job with improved conditions.

- The moral problems posed by recent workplace developments may be positively influenced by recent technological developments within the world of employment. Technology enables flexibility and does not depend on manual labor that was especially common for people with intellectual disabilities in sheltered employment, for example. Moreover, the Corona crisis and the transformation in several employment fields may be a turning point and an opportunity for a change for these people. In many professions working from home has now become acceptable, and this may revolutionize the status of people with intellectual disabilities. Employment from home may solve mobility challenges that people with physical disabilities must sometimes overcome and save the necessity of workplace adjustments which exist anyway in the home setting. In 1990 Michael Oliver predicted these changes and assumed that "technological developments will liberate disabled people and integrate them back into society", and that new job opportunities may be added. Such new jobs "in which physical requirements are replaced by electronic skills, strength and precision are particularly suitable for people with disabilities, and because new developments in communications have increased opportunities for home-based employment." In this sense, these days may turn to be historic in terms of the employment challenge for people with disabilities.

To summarize, the main question is whether existing regulation obeys capitalist logic and makes only "friendly" corrections that are adapted to economic prosperity in the competitive sense, and adjustments within the same competitive framework. Another alternative that we may find is that existing regulations succeed in challenging the capitalist system and the spirit of capitalism on which many financial systems, including the Israeli economy, are founded.

Summary

Employment integration is one of the most significant challenges for people with disabilities and in particular for people with intellectual disabilities. The productivity index is a major barrier to the employment of people with disabilities when economic policy is based on capitalist views, finding the reasons that capitalist market development has led to this situation.. The underlying theme of the thesis is that changing the framework of the discussion from dealing with disabilities to economic analysis of the features of the capitalist market is the key to promoting a solution that may lead to a change. Understanding the concept of productivity and its impact over the world of employment requires the recognitions of the different economic approaches on which this market is founded. The conclusion that emerges in this study is that a fundamental correction is required to a pattern that includes new dimensions that determine the status of the worker, including an update of the productivity index in accordance with the type of jobs currently in the capitalist market. When society is aware of the great importance of integrating people with disabilities into the capitalist market, including the economic contribution that this population makes, its policy towards it will change for the better. Today, Israeli case law emphasizes costs versus consideration as a key component, and points to the difficulty of protecting the rights of people with intellectual disabilities in a capitalist market when their productivity is reduced, but this approach stems from an outdated reference to the term "productivity".

Keywords

Employment, people with disabilities, people with intellectual disabilities, sheltered workshops, capitalistic market, Competitive Integrated Employment, productivity

The productivity index as a barrier for employment of people with intellectual disabilities in a capitalistic market

written by Elon Brachfeld

under the supervision of Professor Neta Ziv

This research is based on a paper equivalent to an LL.M. Thesis and Prepared - Tel Aviv University

The Buchmann Faculty of Law-The Zvi Meitar Center for Advanced Legal Studies



This work was supported by a grant from Shalem Fund
for Development of Services for People with
Intellectual Disabilities in the Local Councils in Israel 2021