

שם המחקר: מדד התפוקה כחסם בתעסוקת אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בשוק

קפיטליסטי

שנה : 2021

סוג : עבודת תזה לתואר שני

מס' קטלוגי : 890-329-2020

שמות החוקרים: אילון ברכפלד בהנחיית פרופ' נטע זיו

רשות המחקר: אוניברסיטת תל-אביב

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,¹ קיינס² וכלכלנים מודרניים.³ אתמקד במידת היצרנות הקובעת את מעמד העובד בשוק זה, ובתפיסה שלפיה מוגבלות איננה עומדת בקנה אחד עם עבודה.⁴ אשרטט את הביקורת על הנחות אלה, תוך סקירת דעות של הוגים וכלכלנים,⁵ ואפרט מנגנונים בשוק קפיטליסטי המונעים שילוב של אוכלוסיות מוחלשות בתוכו.⁶

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

¹ מנקודת מבטה של האסכולה המרקסיסטית הפתרון אינו תיקון שוק באמצעות התערבות ממשלתית, שכן שוק שיפעל בחופשיות יביא להיווצרות של ניצול ועימות מעמדי.

² בעלי עמדות קיינסיאניות גורסים כי בשוק קפיטליסטי כשלים מובנים, ולכן נדרשת התערבות ממשלתית שתוביל לצמיחה.

³ PETER TEMIN, THE VANISHING MIDDLE CLASS: THE GROWTH OF A DUAL ECONOMY (1954)

⁴ 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.

⁵ מרקס סבר שבעולם קפיטליסטי מתקיים ניכור בין מרכיבי העבודה השונים (בין העובדים וביןם 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 ואלויזבת 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 למשל קבוצת "שגשוג מכיל" (inclusive prosperity) הפועלים לצמצום הפערים. ראו למשל גבריאל זוקמן, גלגלה בעידן שאחרי הניאו ליברליזם, העוקץ. 09.08.19. ראו פרסום ב: <https://www.haokets.org/2019/08/09/כלכלה-בעידן-אחרי-הניאו-ליברליזם/>.

⁶ 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-bH2vlgPWgDWYzT48tppBVhgmGya6GedodB2unWbfVqFRa2Rgr2xrKk>

ראו גם: יצחק בנבגי "שוויון וכבוד כאדיאליים 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.

<https://www.smkb.ac.il/Data/Uploads/volume12-nisim.pdf>. בשל כך הורחקה ממעגלים חברתיים ותעסוקתיים. ראו למשל פרוטוקול ישיבה של הוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנושא שילוב תלמידים ממוצא אתיופי במערכת החינוך, <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Children/News/pages/165217.aspx> (16.05.2017).

במגזר הציבורי והפרטי, כדי להביא לשילוב מקסימלי של אוכלוסיות מוחלשות בשוק הקפיטליסטי, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית.⁷ יתכן, כי המסקנה שתתגבש תהיה, למשל, שעל המדינה ליטול את האחריות מגופים שנכשלים בפעילותם, כדי להתוות מדיניות אחרת.⁸

הנדבך השלישי יתאר את האסדרה המשפטית של תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל; ייבחנו שינויי חקיקה שנועדו לתקן כשלים בשוק הקפיטליסטי ביחס לאוכלוסיות מוחלשות;⁹ תוצג גם עמדת המפקקים בתרומה החיובית שעשויה להיות לרגולציה,¹⁰ ותיבחן ההסדרה מול אמות המידה הקפיטליסטיות. תיבחן מידת הציות של הרגולציה המסדירה את הסוגיה להגיון הקפיטליסטי. כלומר, האם המחוקק מצליח ליישם רק "תיקונים ידידותיים", באופן המותאם ליצירת הישגים כלכליים במובן הקפיטליסטי היות שזו המדיניות שהממשל מעוניין לקדם. אפשרות אחרת הינה שהרגולציה מצליחה לאתגר את הבסיס הקפיטליסטי שעליו מושתתת הכלכלה הישראלית. ישראל הינה מחד בעלת מאפיינים קפיטליסטיים, אך נשענת על אדנים סוציאליסטיים, 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 שילוב¹¹ בפרדיגמה הכלכלית הנהוגה בישראל המיוסדת על תחרות ושוק קפיטליסטי.¹² באמצעות ניתוח זה, תשורטט המסגרת הרגולטורית, שעשויה לתמוך במי שמעוניין להשתלב בתעסוקה בשוק קפיטליסטי, ועליו להתמודד עם האפיונים הייחודיים של שוק זה.¹³

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.¹⁴ כלכלת ישראל כיום היא בעלת מאפיינים קפיטליסטיים חזקים, הבאים לביטוי בתהליכי ההפרטה המואצים, באי-השוויון בהכנסה ועוד.¹⁵

⁷ אפילו ביחס לנשים יש משמעות לתפוקה. ראו למשל: Tamar Kricheli-Katz, *Choice, Discrimination and the Motherhood* (2012) 557 L. & SOCIETY REV. *Penalties*, 46 L. & SOCIETY REV. 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.

⁸ ד"ר אסא מרון "הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל" **ביטחון סוציאלי** 71 (2012).
⁹ למשל רגולציה המונעת אפליה בקבלה לעבודה. ראו למשל באשר לאנשים מבוגרים: שרון מרגליות "הבחנה, אפליה וגיל - משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה" **משפטים** לב(1) 131 (2002) <https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2018-01> (2002) <https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2018-01> אפליה וגיל - משחק של יחסי כוחות בשוק העבודה.pdf.

¹⁰ 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>.

¹¹ 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), עבל (ארצי) 12705-11-12 **אליהו עילם נ' המוסד לביטוח לאומי** (14.07.2013).

¹² מה שמכונה "פתרונות מבוססי שוק". להבדיל מפתרונות "מחליפי שוק" הקוראים לשנות את השיטה ולא לפעול בתוכה.
¹³ שגית מור "עשרים שנה לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: קווים לדמותה של מהפכה משפטית בהתהוות "משפט וממשל כ 267 (2019).

¹⁴ אמיר בן פורת "זה מה שהיה: קפיטליזם, סחורה ואישוויון" **עיונים בתקומת ישראל : מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל** 7 (1997).

¹⁵ 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.

תמורות אלו כפי שיתוארו בהרחבה בהמשך¹⁶ 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,¹⁷ אך גישה זו נובעת מהתייחסות מיושנת למונח "תפוקה", ויש לקוות שהחקיקה והפסיקה יותאמו בהדרגה לעדכון משמעותו 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.

- [לפריט המלא](#)
- [למאגר המחקרים של קרן שלם](#)
- [למאגר כלי המחקר של קרן שלם](#)

¹⁶ ראו להלן, בפרק "מוגבלות וקפיטליזם".

¹⁷ 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 חננשוילי** (18.10.16).