

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למשפטים
הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות

מפעלים מוגנים בישראל: דו"ח משפטי **בחינת חוקיות ההסדרים הקיימים והצעת חלופות**

נכתב על ידי: דן אורבך, יחיאל אלון, אוריה אלחרר, ניר וינטראוב, אורי חכים, הראל כהן,
רננה סלומון, עדאי עתאמנה ויוליה קרמצינסקי
בהנחיית: ד"ר עינת אלבין, עו"ד דנה ברכפלד, ועו"ד דנה גינוסר

תוכן עניינים

מבוא.....	3
א. סקירת רקע על מפעלים מוגנים בישראל.....	5
1. תעסוקה מוגנת ומפעלים מוגנים בישראל	
2. יעדי התעסוקה המוגנת	
3. הגופים המפעילים מסגרות תעסוקה מוגנת- הבדלים במאפייני התעסוקה	
(א) אוכלוסיית היעד ומספר המועסקים	
(ב) תהליך ההשמה והשיקום, ניידות על רצף התעסוקה	
(ג) תנאים במפעל	
ב. שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה – מסגרת משפטית.....	15
ג. ביקורת על המפעלים המוגנים.....	22
ד. המפעלים המוגנים - פגיעה בזכויות היסוד של אנשים עם מוגבלות.....	26
ה. מודלים חלופיים למודל בישראל.....	34
1. ארה"ב: ורמונט וניו יורק	
2. אוסטרליה	
3. גרמניה	
4. שבדיה	
סיכום.....	46

מבוא

דו"ח זה בוחן את מסגרות התעסוקה המוגנת בישראל מנקודת מבט משפטית. זאת, על רקע ביקורת גוברת שהושמעה כנגד מוסד המפעלים המוגנים על ידי מספר גורמים בשנים האחרונות, ביניהם הועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (להלן: "ועדת לרון"), מבקר המדינה וממשלת ישראל.¹ לפני כשנתיים, מנכ"ל חברת המשקם לשעבר, מר ליאור שטרסברג, אמר כי: "במפעלים שלנו העובד נמצא בסביבה רוטינית ואפשרויות הקידום שלו כמעט שלא קיימות. בשוק הכללי, הוא לא ידרוך במקום, אלא יתפתח טוב יותר, יוכל לעבור לתפקידים מעניינים ויתקדם בשכרו", עוד הוא אמר, "אנשים עם מוגבלויות אינם מסכנים. הם רק זקוקים להזדמנות תעסוקתית".² כאמור, עמדה דומה הובעה ונכתבה על ידי גורמים נוספים בישראל, אשר סבורים כי רבים מהאנשים שנמצאים במפעלים המוגנים יכולים להשתלב בשוק העבודה החופשי. כאשר השילוב הנו אפשרי, מתמיה אנשים רבים עדיין נמצאים במסגרת התעסוקה המוגנת, בעיקר כאשר המדיניות הישראלית המוצהרת הנה שילוב בשוק העבודה הנו מטרה ראויה, הן כדי לקדם את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, והן למען החברה בכללותה.³ וכן, נוכח הקשיים העולים מהמפעלים המוגנים, כפי שיפורטו בדו"ח זה.

מפעל מוגן הוא מסגרת שנועדה לספק שירותי תעסוקה שיקומיים מוגנים לאנשים עם מוגבלויות שונות. לרוב מועסקים במפעלים מוגנים אנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית או פיסית, אשר המפעל המוגן נועד להוות עבורם שלב מעבר בדרך לשילובם בעולם התעסוקה, באמצעות הקניית מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לשוק העבודה החופשי.⁴ עקב אי ההסדרה בה נדון בהמשך גם מיפוי התעסוקה המוגנת ועובדיה לוקה בחסר. לפי מחקרם של אריק רימרמן ושירי כץ משנת 2004, מעל 10,500 אנשים הועסקו במפעלים מוגנים בישראל. במסגרות שנבדקו נמצא שרוב המועסקים (75%) הנם בטווח הגילאים 30-59, כאשר אחוז הגברים שבהם גבוה באופן בולט (72% לעומת 28%) וגיל המועסקים הממוצע הוא 40.5.⁵ נתון שהתווסף לאחרונה מצוי בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2016 לפיו 9000 מתמודדי נפש מקבלים שירות בתעסוקה מוגנת במסגרת המפעלים המוגנים.⁶ גם על הישגותם של אנשים רבים מחוץ למסגרת התעסוקה המוגנת נמתחה ביקורת.

¹ מבקר המדינה דו"ח שנתי 66ג- לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016"); מבקר המדינה דו"ח שנתי 52ב- לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (2002) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה לשנת 2001"); מבקר המדינה דו"ח שנתי 64ג- לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012 (2014). (להלן: "דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013"); החלטת ממשלה 4193 "הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה" (29.1.2012) (להלן: "החלטת ממשלה 4193"). תפורט בפרק ג; אפרים לרון **דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה**, (התשס"ה-2005) (להלן: "דו"ח לרון").

² ראו "חברת המשקם מפנה בעלי מוגבלויות לשוק העבודה הכללי", **The Marker** מיום 17.7.14, בכתובת:

<http://www.themarker.com/career/1.2378879>

³ עינת אלבין ושגית מור "ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה בישראל" עמ' 1-2 (עתיד להתפרסם בעבודה **חברה ומשפט**, 2016).

⁴ המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה דו"ח **סיכום פעילות- תפיסות מנחות, כלי סיוע, פעילויות ומגמות עיקריות בתעסוקת אנשים עם מוגבלות בעשור האחרון** 16-17 (2013).

⁵ אריק רימרמן ושירי כץ, "מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל:

סקירה ודיון" **ביטחון סוציאלי** 65, 120 (מארס 2004) (להלן: "רימרמן וכץ").

⁶ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, לעיל, ה"ש 1 בעמ' 608.

כפי שידון בדו"ח, שלושה משרדי ממשלה שונים אמונים על המפעלים המוגנים - משרדי הרווחה, הבריאות והביטחון – כאשר המפעלים המוגנים עצמם מופעלים על ידי ארגונים שונים, ובהם הקדשים, חברות ציבוריות, ארגונים פרטיים, רשויות מקומיות וגופים ממשלתיים.⁷ כפי שהדו"ח יראה, לכל משרד ישנן מטרות אחרות למפעל המוגן וכן נהלים שונים להפעלתו. נהלים אלה הם "המשפט" שחל על מפעלים מוגנים אשר אינם מוסדרים בכל דרך אחרת בדיון הישראלי.

נוכח העדרה של הסדרה ברורה, ריבוי המשרדים, כמו גם התצורות בהן המפעלים המוגנים מופעלים, לא פלא כי אין מדיניות אחידה וקוהרנטית ביחס למפעלים המוגנים בישראל. כפי שנראה בדו"ח, המשרדים השונים האמונים על המפעלים המוגנים מכריזים על תכליות שונות למוסד האמור, ההסדרה הנה שונה, יש קושי בפיקוח, והבדלים משמעותיים בתנאי השכר והתנאים הנלווים. על אף אמירות כי המפעל המוגן הנו מוסד שיקומי שנועד לאפשר בסופו של דבר שילוב אדם עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי, המפעלים המוגנים הפכו למקום תעסוקה קבוע עבור אנשים עם מוגבלות קלה כקשה, עד כדי היותו לעתים כחסם להשתלבותם בשוק החופשי ובקהילה.⁸

נראה כי רבים כבר הכירו בכך שהמפעלים המוגנים הנם מוסד מיושן המדיר אנשים עם מוגבלויות מהחברה. הם מסלילים אנשים עם מוגבלויות למקצועות מסוימים, מפרידים אותם משוק העבודה החופשי ומהחברה בכללותה, פוגעים בכבודם בכך שאינם מעניקים תמורה כלכלית ראויה בעבור העבודה המונוטונית שנעשית ולא מאפשרים התפתחות אישית ומקצועית.

הניתוח המשפטי שנעשה בדו"ח של הנהלים השונים של משרדי הממשלה מושווה אל מול מדיניות הממשלה שמבקשת לעודד שילוב. השוואה זו מחדדת את הקושי בהמשך קיומם של המפעלים המוגנים בישראל במתכונת בה הם פועלים כיום. הדו"ח אף טוען כי הדרך בה מפעלים מוגנים מופעלים כיום מהווה פגיעה קשה בזכויות הבסיסיות של אנשים עם מוגבלויות, ואינה עומדת בדרישות הקבועות בחוקי היסוד. לטענת הדו"ח יש לפעול לסגירה הדרגתית של המפעלים המוגנים בישראל תוך אימוץ מודלים חלופיים המאפשרים שילוב הדרגתי בשוק העבודה החופשי, כפי שקיים במספר מדינות בעולם. לטענת הדו"ח, בה בעת יש לדאוג ליצירת מקומות עבודה הולמים לאנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי וכן להסדרת התנאים לאלה שיבחרו להישאר במסגרות התעסוקה המוגנות.

הדו"ח בנוי באופן הבא: **פרק א'** בדו"ח מספק נתונים לגבי מפעלים מוגנים בישראל, תוך התייחסות ליעדי התעסוקה המוגנת, לגופים המפעילים את התעסוקה המוגנת ולהבדלים הקיימים ביניהם. **פרק ב'** עוסק במסגרת המשפטית הקיימת לשילוב אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה תוך הרחבה על רעיון רצוף השילוב התעסוקה וכן פירוט של הדינים הקיימים והצעות חוק רלוונטיות. **פרק ג'** מפרט את הביקורת שנמתחה עד היום על מפעלים מוגנים בישראל. **פרק ד'** עורך ניתוח משפטי המראה כיצד המפעלים המוגנים פוגעים בזכויות היסוד של אנשים עם מוגבלויות, בעוד **פרק ה'** מפרט מספר מודלים חלופיים הקיימים בעולם, תוך התמקדות במודל בארה"ב, במדינות ורמונט וניו יורק, במודל האוסטרלי, זה הגרמני ובמודל השבדי. לבסוף **נסכם** את מסקנות הדו"ח.

⁷ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2001, לעיל ה"ש 1.

⁸ שם, בעמ' 16.

פרק א': מפעלים מוגנים בישראל

1. תעסוקה מוגנת ומפעלים מוגנים – מונחים והגדרות

"תעסוקה מוגנת", "מפעל מוגן", "מרכז עבודה שיקומי (מע"ש)", "מרכז תעסוקה", "מפעל מקדם תעסוקה", כל אלה הם מונחים המשמשים בישראל לציון מסגרות תעסוקה שיקומיות לאנשים עם מוגבלות שלא במסגרת שוק העבודה החופשי. על אף ש"מילון מונחים" בנושא שיקום תעסוקתי שפרסם משרד הרווחה בשנת 2013,⁹ מגדיר "תעסוקה מוגנת" ו"מפעל מוגן" בצורה שונה,¹⁰ הרי שבפועל אין הבחנה פרקטית ביניהם ולכן בדו"ח זה נתייחס אליהם ביחד תחת הכותרת הכללית "תעסוקה מוגנת" או "מפעל מוגן". זאת, בהתאם למשמעותם בנהלי משרדי הממשלה האמונים על הנושא ובפרסומים הרלוונטיים.

מגוון המונחים משקף את אחת הבעיות עליהן עומד דו"ח זה: העדרה של חשיבה מסודרת לגבי תעסוקה מוגנת בישראל, המלווה בהעדר הסדרה משפטית. דבר זה מאפשר מרחב פעולה רב למשרדי הממשלה האחראים על השמה במסגרות תעסוקה מוגנת והסדרתן על דעתם בלבד, העברת אחריות מרובה לגופים המפעילים את התעסוקה המוגנת ללא הגדרות משמעותיות ועם סימן שאלה לגבי מידת הפיקוח, וכן חוסר אחידות בין המסגרות השונות הקיימות. חוסר האחידות מתחיל מהגדרת היעדים, דרך תהליך ההשמה ותנאי ההעסקה וכלה באפשרויות לנוע על פני רצף השיקום התעסוקתי, כלומר, אפשרות לעבור באופן הדרגתי מהמסגרת המוגנת ולהשתלב בשוק החופשי, וזאת דרך מסגרות חוקיות קיימות בהן נדון בהמשך.

2. על התעסוקה המוגנת כפי שנלמד מנהלי המשרדים השונים

בהיעדר מדיניות ברורה והסדרה משפטית, ניתן ללמוד על יעדיהם המוצהרים של שירותי התעסוקה המוגנת בישראל בראש ובראשונה מנהלים רשמיים של משרדי הממשלה שתחת חסותם פועלים שירותים אלו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), משרד הבריאות ומשרד הביטחון.

במשרד הרווחה מסגרות התעסוקה המוגנת לזכאים לשיקום תעסוקתי מצויים תחת האגף לשירותי רווחה ושיקום. על פי הוראות המשרד, ניתן ללמוד כי ישנם שלושה יעדים עיקריים למפעל

⁹ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1 בעמ' 161 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013"), בדו"ח זה נידון העדרה של שפת עבודה משותפת כאחד הביטויים של חוסר תיאום בין הגופים האמונים על שירותי שיקום תעסוקתי. בדו"ח פורסמה תגובת משרד הרווחה לכך, על פיה הוא "עומד בפני סיום הכנת מסמך של מילון מושגים אחיד".

¹⁰ מילון המונחים מגדיר "תעסוקה מוגנת" כ"מסגרת תעסוקתית המתאימה לאדם עם מוגבלות שאינו יכול להשתלב באופן עצמאי בסביבת עבודה רגילה ונדרש לליווי ולהדרכה. המושג משמש לציון מסגרות ברמה טרום תעסוקתית וגם לציון מסגרות ברמה תעסוקתית נמוכה, שבהן אין יחסי עובד-מעסיק בין המסגרת התעסוקתית לבין המשתתפים". "מפעל מוגן" (או מרכז עבודה שיקומי (מע"ש) או מרכז תעסוקה) מוגדר באותו המילון כ"מפעל להעסקה ממושכת של בעלי רמת תפקוד גבוהה יותר מזו של המשתתפים במסגרות טרום תעסוקתיות, אבל אינם מסוגלים לעבוד במסגרת השוק החופשי".

המוגן: ראשית, שיקום וקידום מסוגלות תעסוקתית לאנשים עם מוגבלות.¹¹ דבר זה נלמד מכך שנאמר כי התעסוקה המוגנת היא "חלק אינטגרלי משירותי השיקום התעסוקתי" ומטרתה לכוון "תהליך שיקומי שמטרתו פיתוח מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לעבודה בשוק הפתוח". שנית, המפעל המוגן מהווה "מקום תעסוקה (זמני עד כמה שניתן) לאלו שאינם מסוגלים להתמודד עם דרישות השוק הפתוח והתחרותי" ושלישית הוא נועד לספק "הזדמנות לטיפול מיומנויות בינאישיות וקהילתיות".¹² מסגרות התעסוקה המוגנת המיועדות לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי) במשרד הרווחה מכונות מע"ש - "מרכז עבודה שיקומי"¹³ (או "מרכז עבודה ושיקום").¹⁴

השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם ו-P.D.D, שגם הוא חלק ממשרד הרווחה מתייחס ל"שיקום תעסוקתי" כחלק מרצף של שירותים טיפוליים הניתנים לאדם עם אוטיזם על פי צרכיו ולאורך כל שנות חייו.¹⁵ בוגרים מגיל 21 מופנים למרכזי יום טיפוליים/שיקומיים, שאחת ממטרותיהם היא "להקנות הרגלי עבודה בסיסיים לאנשים עם האוטיזם שיוכלו להשתלב בעתיד במסגרות תעסוקה מוגנת – טרום תעסוקה".¹⁶ מכאן, נראה כי הן מהוות שלב מקדים לתעסוקה במפעל מוגן, אולם לא ניתן לאתר התייחסות רשמית של השירות ליעדי התעסוקה במפעל המוגן עצמו.

משרד הבריאות, האחראי על מסגרות שיקום תעסוקתי בקהילה לאנשים עם מוגבלות נפשית, קובע כי מסגרות אלה נועדו "להקנות מיומנויות להרגלי עבודה לנפגעי נפש, אשר אינם מתאימים להשתלב במסגרות תעסוקה אלטרנטיביות". נוהל משרד הבריאות קובע אמנם כי מפעל מוגן שיקומי הוא "מפעל להעסקה ממושכת המאפשר לאלה שאינם מסוגלים לעבוד במסגרת השוק הפתוח לממש את הפוטנציאל שלהם כעובדים", אולם מדגיש כי מטרת המפעל המוגן היא להביא את האדם עם המוגבלות למסגרת תעסוקתית שיקומית התואמת את יכולותיו וכישוריו, ועל כן חייב המפעל לאתר את מי שמסוגל להשתלב בשוק העבודה החופשי ולסייע לו בכך.¹⁷

אם כן, נוהלי משרדי הרווחה והבריאות מדגישים את תפיסתו של המפעל המוגן כשלב ברצף התעסוקתי, שלב זמני ככל הניתן המיועד להקנות הרגלים ומיומנות להשתלבות רגילה בשוק התעסוקה.

¹¹ האגף לשירות שיקום מקצועי, "השירות לשיקום תעסוקתי מקצועי", אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/Units/Wings/Recovery/OccupationalRehabilitationService/Pages/OccupationalRehabilitationService.aspx>

¹² סעיף 1.2 להוראה 5.18 בתע"ס: "שירותי תעסוקה מוגנת" (27.11.1997) (להלן: נוהל משרד הרווחה).

¹³ סעיף 6.4 להוראה 14.1 בתע"ס: "מדיניות משרד הרווחה בתחום טיפול במפגרים" (31.1.1989) (להלן תע"ס 14.1).

¹⁴ סעיף 2.2 ג להוראה 14.4 בתע"ס "קליטת חניכים במסגרות יום וחוסים במסגרות פנימייתיות למפגרים בשכלם ודיווח על נוכחותם" (20.1.1988).

¹⁵ סעיף 1.5 להוראה 10.1 בתע"ס: "מדיניות הטיפול באנשים עם אוטיזם/הפרעה התפתחותית נרחבת" (12.8.2008).

¹⁶ סעיף 4 להוראה 10.6 בתע"ס: "מרכז יום טיפול/שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל 21+" (3.3.2014).

¹⁷ נוהל משרד הבריאות 81.003 "שירותי שיקום בקהילה-תעסוקה" 2 (מהדורה שנייה, 01.9.2009), (להלן: נוהל משרד הבריאות) סעיף 5.9.

לעומת זאת, נוהל אגף השיקום **במשרד הביטחון** משקף תפיסה אחרת של המפעל המוגן, כזו הרואה במפעל המוגן פתרון תעסוקתי לטווח ארוך ושאינה חותרת לשילוב עתידי בשוק התעסוקה הרגיל.

אגף השיקום במשרד הביטחון, האמון על שירותי תעסוקה מוגנת לזכאי האגף, כולל בהגדרת "מסגרת תעסוקה מוגנת", שירותי תעסוקה שיקומית לזכאים "שאינם מתאימים להשתלב במסגרות השוק החופשי" – החל במועדון תעסוקתי, דרך מפעל מוגן וכלה בתעסוקה נתמכת.¹⁸ הנוהל חסר התייחסות לתהליך השיקומי עצמו או להכנה לתעסוקה בשוק החופשי. לעומת זאת, מההוראות בדבר מעקב עובד/ת השיקום אחר ההשמה במסגרת התעסוקה המוגנת, הקובעות כי תדירות הביקורים של עובד/ת השיקום במסגרת תלך ותפחת לאורך זמן, ניתן ללמוד כי המסגרת מיועדת להשמה ארוכת טווח שאינה תחומה בזמן.

כאמור לעיל, נראה כי לכל אחד ממשרדי הממשלה המפעילים את המפעלים המוגנים ישנן מטרות שונות לתעסוקה המוגנת. משרדי הרווחה והבריאות רואים את המפעלים המוגנים ככאלה שנועדו לקידום שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי, כאשר משרד הביטחון מגדיר את המפעל המוגן ככזה שנועד לספק מסגרת ארוכת טווח ל"משתקם" או ל"מקבל השירות". זאת למרות שלא ברור מה קורה בתום תקופת השיקום. ויודגש, למרות ההצהרות של משרדי הרווחה והבריאות כי המפעל המוגן נועד להיות תחנה בדרך לשילוב בשוק התעסוקה, בפועל המפעל המוגן משמש כמקום תעסוקה ארוך טווח. העדר הבהירות לגבי מטרותיו של המפעל המוגן – האם המדובר במסגרת שיקומית או שמא מסגרת תעסוקתית - מונעת להכריע, כפי שצינו אריק רימרמן ושירי כץ עוד בשנת 2004, "האם יש להפוך את מסגרת התעסוקה המוגנת למסגרת לגיטימית וחוקית, או שמן הראוי לפעול למען צמצומה".¹⁹ ויודגש, יתכנו תכליות שונות למפעלים המוגנים בכל אחד ממשרדי הממשלה, ואולם העדר חשיבה ברורה מטעם המדינה לגבי התכליות הללו, לא מאפשרות בפועל לבדוק האם זה מה שמיושם הלכה למעשה, דבר, אשר כפי שנראה בהמשך, פוגע בצורה מהותית בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות הנמצאים במפעלים המוגנים.

במפעלים המוגנים בישראל לא חלים יחסי עובד-מעסיק (למעט המקרה המיוחד של חברת "המשקם") ולכן המועסקים בהם אינם נהנים מתנאי עבודה ותנאים סוציאליים הקבועים בחוקי המגן של דיני העבודה. בנוסף, בניגוד לחוק המשתקמים,²⁰ אשר מתייחס לאנשים המוגדרים כ"משתקמים" אשר עליו נרחיב בהמשך, אין הסדרה של תנאי עבודה ותנאים סוציאליים בחקיקה מיוחדת למפעלים המוגנים.²¹

¹⁸ משרד הביטחון, הוראת אגף שיקום נכים מס' 84.24 בנושא "נוהל השמת נכה במסגרת תעסוקה מוגנת" מיום

1.11.13 (להלן: נוהל משרד הביטחון) סעיפים 3-5.

¹⁹ רימרמן וכץ, לעיל ה"ש 5, עמ' 129.

²⁰ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

²¹ נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הצעת חוק זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה שיקומית מוגנת, משרד המשפטים התשע"א-2011. - בהצעה זו יש רצון להסדיר את יחסי העבודה במסגרות תעסוקה מוגנת.

בתתי הפרקים הבאים של המסמך נמפה את המפעלים המוגנים השונים המופעלים על ידי שלושת משרדי הממשלה לפי הפרמטרים הבאים: (1) אוכלוסיית היעד ומספר המועסקים; (2) הליך ההשמה והשיקום וכן ניידות על רצף התעסוקה; ו- (3) תנאי ההעסקה במפעל.

(א) ההבדלים בין המפעלים באוכלוסיית היעד ומספר המועסקים

במשרד הרווחה, שירותי התעסוקה מפוצלים בין שלושה אגפים: אגף השיקום, אגף מש"ה (מוגבלות שכלית-התפתחותית), והשירות לטיפול באדם עם אוטיזם תחת האגף לשירותי תיקון ונוער מנותק. הקשיים שמעוררים פיצול ארגוני פורטו בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2013,²² ונעמוד עליהם בהמשך.

באגף השיקום, שירותי התעסוקה המוגנת מיועדים לאנשים עם נכות מוכרת (גופנית, חושית או התפתחותית), בני 18-65 (במקרה של אנשים עם עיוורון – ללא הגבלת גיל מקסימום).²³ האגף מפעיל 91 מפעלים, מתוכם 29 של "המשקם" והשאר מופעלים על ידי "אלוין", "גוונים", "שק"ל" ואחרים. בנוסף שירותי התעסוקה המוגנת מיועדים לאנשים ללא מוגבלות, "שלא הצליחו להשתלב" בשוק העבודה בשל חסמים תעסוקתיים מורכבים (כגון היעדר השכלה, העדר ניסיון, קשיים הסתגלתיים וכד').²⁴ היחידות מופעלות על-ידי מרכז לשיקום תעסוקתי, רשות מקומית או עמותה ציבורית.²⁵

באגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, מסגרות התעסוקה המוגנת שאליון מפנה מכונות "מע"ש – מרכז עבודה שיקומי למפגרים", והן מיועדות לבגירים המוגדרים אנשים עם פיגור בינוני או קשה, מעל גיל חינוך חובה,²⁶ אשר (על פי הגדרת האגף) עבודה בשוק הפתוח אינה מתאימה עבורם.²⁷ השירות מופעל על-ידי רשויות מקומיות, לצד משרד הרווחה ותשלומי הורים בשיעורים משתנים.²⁸ אינה מתאימה עבורם.²⁹ השירות מופעל על-ידי רשויות מקומיות, לצד משרד הרווחה

²² דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל, ה"ש 1, בעמ' 164.

²³ נוהל משרד הרווחה, לעיל ה"ש 12, בסעיף 2.1; אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **נכויות (מוגבלויות פיזיות)** בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/POPULATIONS/DISABILITIES/PHYSICALDISABILITIES/Pages/PhysicalDisabilities.aspx>

²⁴ ד"ר שלמה אלישר "שירותי אבחון ושיקום מקצועי ותעסוקתי לאנשים עם נכויות באגף השיקום: חלק ג'" אגף השיקום **במשרד הרווחה והשירותים החברתיים** 523 (2011), (להלן "אלישר"), בעמ' 523.

²⁵ נוהל משרד הרווחה, לעיל, ה"ש 12 בסעיף 4.1.

²⁶ שם, בסעיף 6.4; תע"ס 14.4: "קליטת חניכים במסגרות יום וחוסים במסגרות פנימייתיות למפגרים בשכלם ודיווח על נוכחותם" (20.1.1988), מוגדרת אוכלוסיית היעד כ"מפגרים בשכלם בעלי פיגור בינוני ונמוך".

²⁷ משרד הרווחה, **מוגבלות שכלית-התפתחותית- תעסוקה**, אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/MentalRetardation/Employment/Pages/Employment.aspx>

²⁸ נוהל משרד הרווחה, לעיל, ה"ש 12 בסעיף 14.17 "החזקת חניכים במע"שים".

²⁹ משרד הרווחה, **מוגבלות שכלית-התפתחותית- תעסוקה**, אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/MentalRetardation/Employment/Pages/Employment.aspx>

ותשלומי הורים בשיעורים משתנים.³⁰ הפעלת המע"ש טעונה אישור מטעם המפקח הראשי על המעונות בשירות למפגר.³¹

השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם ו-P.D.D, מפנה בוגרים מגיל 21 ומעלה ל"מרכזי תעסוקה" שמפעילים גורמים חיצוניים, ובהם ניתנים הן שירותי תעסוקה מוגנת והן שירותי תעסוקה נתמכת.³²

על פי נתוני משרד הרווחה לשנת 2013, תחת אגף השיקום טופלו 6,000 משתקמים ביחידות לתעסוקה מוגנת ונתמכת (ללא הבחנה בין השתיים), ו-900 אנשים הועסקו במפעלים מוגנים של השירות לעיוור – כל אלה תחת אגף השיקום³³; תחת אגף מש"ה הועסקו 4,800 אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית ב-81 מע"שים ובמסגרות תעסוקה נתמכת, 3,800 מתוכם במע"שים.³⁴ זוהי עליה לעומת שנת 2012, אז הועסקו 4,434 אנשים במע"שים ובמסגרות התעסוקה הנתמכת. לגבי אוכלוסיית האנשים עם אוטיזם, העדרם של נתונים מדויקים מקשה על קביעת היקפה המדויק של ההעסקה במסגרות תעסוקה מוגנת.

במשרד הבריאות, הזכאות לתוכנית שיקום, המהווה סל שירותים שיקומיים, נקבעת על ידי ועדת שיקום אזורית. הקריטריון הוא אדם (מגיל 18) המתמודד עם מגבלה נפשית ואשר נקבעו לו אחוזי נכות נפשית בשיעור של 40% לפחות.³⁵ על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016 במשרד הבריאות ישנם כיום כ-15,000 משתקמים, 9,000 במסגרת מפעלים מוגנים ו-6,000 במסגרות של תעסוקה נתמכת ומועדונים תעסוקתיים.³⁶ המפעלים המוגנים ממומנים ומפוקחים על ידי משרד הבריאות ומופעלים בידי מגוון רחב של ספקים, של עמותות ושל חברות.³⁷ מחלקת השיקום באגף לבריאות הנפש מפנה לכ-145 מפעלים מוגנים.³⁸

³⁰ נוהל משרד הרווחה, לעיל, ה"ש 12 בסעיף 14.17 "החזקת חניכים במע"שים".

³¹ סעיף 3 להוראה 14.4 בתע"ס; סעיפים 6-7 חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965.

³² ראו לדוגמה: בית אקשטיין, רעננה, בכתובת: http://www.b-e.org.il/page_367; אלו"ט - מהו מרכז תעסוקה בכתובת: http://alut.org.il/?page_id=434

³³ עופר איקו, הממונה על העמדת מידע לציבור, **דין וחשבון שנתי לשנת 2014**, עמ' 46, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

³⁴ יקותיאל צבע, **סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014**, אנשים עם מוגבלות, חלק א', אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, עמ' 574 (התשע"ו-2015) בכתובת:

<http://www.mosa.gov.il/CommunityInfo/SocialServicesReview/Pages/ReviewOfSocialServicesIn2014.aspx>

³⁵ סעיף 3 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

³⁶ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, לעיל ה"ש 1 בעמ' 608.

³⁷ אתר משרד הבריאות בכתובת:

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

³⁸ על פי פרסומי המשרד, פיזור המפעלים בחלוקה למחוזות הוא כדלהלן: ירושלים (2014/15) - 10 מפעלים (אחד מהם מוגדר כמפעל מוגן מעברי, שמשך התעסוקה בו חצי שנה עד שנה וחצי); דרום - 54; ת"א - 29; מרכז - כ-28; נפת חדרה - 9; צפון - 9; חיפה - 6.

במשרד הביטחון, נוהל משרד הביטחון קובע כי "להשמה במסגרת תעסוקה מוגנת זכאי נכה בגיל העבודה, שאינו בר שיקום ומתקיים מתגמול כרוני".³⁹ הזכאים מופנים למסגרות שיקומיות המאפשרות על-ידי משרד הבריאות או משרד הרווחה, למעט במקרים חריגים.⁴⁰ לא מצאנו נתונים לגבי מספר המועסקים במפעלים המוגנים של משרד הביטחון.

(ב) ההבדלים בין המפעלים בתהליך ההשמה והשיקום, נייזות על רצף התעסוקה

במשרד הרווחה, הנוהל אינו מתייחס כלל לדרכי המעבר מהתעסוקה המוגנת לתעסוקה נתמכת, וחרף החלטת הממשלה בנושא משנת 2012⁴¹ – לא הוכנה תכנית מסודרת לאחר שאגף השיקום נכשל ביעדי הניוד שהציב לעצמו במעבר מתעסוקה מוגנת לנתמכת.⁴² על פי מידע של משרד הרווחה עצמו, על האגף לבצע הערכה תפקודית אחת לשנה לפיה יוחלט האם מקבל השירות מתאים ליציאה לשוק הפתוח או להכנה לכך, או שיש להאריך שהותו במפעל או להפסיקה.⁴³ הפנייה למע"ש נעשית על-ידי עובד/ת סוציאלית/ת,⁴⁴ הוראות התע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית) קובעות על עו"ס לקיים קשר עם המע"ש,⁴⁵ אולם אינן מתייחסות לתדירות הקשר, לבניית תכנית שיקום ולמעבר לתעסוקה נתמכת.

העבודות שנעשות במסגרת המפעלים המוגנים שמפעיל המשרד הן בעיקרן: אריזת מוצרי חברת אוסם במאוזים, אריזת מארזי סכו"ם עבור מסעדות, עבודה בכביסה, גיהוץ ואריזת הפריטים הנקיים.⁴⁶ באשר לאוכלוסיית האנשים עם אוטיזם, התע"ס אינו כולל הוראות בדבר תעסוקה מוגנת, אלא רק בדבר שילוב במרכז יום טיפולי/שיקומי, המספק הכנה לתעסוקה מוגנת **(בשלב הכנה לשלב המפעל מוגן)**.⁴⁷

במשרד הבריאות, נקבע שמטרת ההליך הנו להגיע לרמת תפקוד שתאפשר למשתקם לעבוד בשוק החופשי.⁴⁸ "מטרת השירות הינה להביא את האדם למסגרת תעסוקתית שיקומית התואמת את

³⁹ נוהל משרד הביטחון, לעיל ה"ש 18 בסעיף 14.

⁴⁰ שם, בסעיפים 8 ו-9.

⁴¹ החלטת ממשלה 4193, לעיל ה"ש 1- תפורט בפרק ג.

⁴² דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1, בעמ' 159-160. יעד שהוצב בתוכנית העבודה 2009 - 2012: ניוד 950 אנשים מתעסוקה מוגנת לנתמכת, בפועל, עברו בשנים הללו רק 370 אנשים לתעסוקה נתמכת.

⁴³ מפעלים מקדמים, אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdults/PromotesPlants/Pages/PromotesPlants.aspx>

⁴⁴ סעיף 4.2 להוראה 14.10 בתע"ס: "מסגרות יום בקהילה למפגרים והשירות הניתן בהם" (השגיאה במקור), 25 באוגוסט 1994. - עובד/ת סוציאלית/ת במחלקה לשירותים חברתיים, באישור מפקח מטעם האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית).

⁴⁵ סעיף 11 להוראה 14.1 בתע"ס.

⁴⁶ תעסוקה מוגנת, מרכזי תעסוקה כלליים, אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.mosa.gov.il/Populations/Disabilities/MentalRetardation/Employment/ProtectedEmployment/Pages/GeneralEmploymentCenters.aspx>

⁴⁷ תע"ס 10.6, לעיל ה"ש 13 בסעיף 4.

⁴⁸ נוהל משרד הבריאות, לעיל ה"ש 17, בסעיפים 5.9, 7.8.5, ס"ק ו.

יכולתו וכישוריו.⁴⁹ לשם מימוש מטרה זו "המפעל חייב לאתר אנשים שיכולתם מאפשרת עבודה בשוק החופשי ולסייע להם בכיוון זה, ולאתר אנשים שיכולתם נמוכה מהנדרש מהמפעל להשמתם במועדון התעסוקתי." שלושת חודשי התעסוקה הראשונים מוגדרים כתקופת ניסיון, הערכה ראשונית של רמת תפקוד, שבסיומה נכתב דו"ח מקצועי מקיף, המובא לדיון בקרב צוות המפעל. למשתקם נקבעת תוכנית שיקומית המתעדכנת במועדים הקבועים בנוהל, לאור הערכות תקופתיות. על פי נתוני המחלקה לשיקום נכי נפש, בשנת 2014 עברו 331 משתקמים מכלל 6,125 (5.4%) ממפעלים מוגנים לתעסוקה נתמכת.⁵⁰

במשרד הביטחון, עובד השיקום יכול להמליץ לזכאי על השמה במסגרת תעסוקה מוגנת ומפרט אילו מסגרות מתאימות לזכאי.⁵¹ לאחר מכן, מבקר הזכאי במסגרת בליווי עובד השיקום, ומסוכמים פרטי התוכנית, כולל מס' הימים והשעות שבהן ישהה הזכאי במסגרת.⁵² עובד השיקום נדרש לבצע מעקב על דרך שיקומו ועל הזכאי ולבדוק את שביעות רצונו ואת מידת נוכחותו במסגרת.⁵³

(ג) ההבדלים בין המפעלים בתנאי ההעסקה במפעל

תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים, כמו גם אופי התעסוקה, אינם אחידים ונגזרים מהשייכות הארגונית ומהגוף המפעיל.⁵⁴ בידי המפעיל נתונה סמכות לקבוע חלק גדול מהתנאים על פי מספר תכתיבים של המשרד הממונה זכאי משרד הביטחון מופנים למסגרות המאושרות על ידי משרד הרווחה או משרד הבריאות. ועל כן תנאיהם הבסיסיים נגזרים מהמסגרת בה הם מועסקים.

במשרד הרווחה, חרף הגדרת מפעלים כ"מפעלים יצרניים מכווני כדאיות כלכלית ומדמי סביבת עבודה בשוק הפתוח",⁵⁵ נוהל משרד הרווחה שולל במפורש כוונה ליצור יחסי עובד-מעסיק במפעלים מוגנים של שירותי השיקום התעסוקתי באגף הרווחה והשיקום ("מפעלים מקדמי תעסוקה", כאמור לעיל).⁵⁶ המפעלים פועלים בהתאם ל"מודל הלכחות",⁵⁷ המדגיש את התכלית השיקומית של המפעל. במודל זה נחשבים המועסקים לא לעובדים אלא למקבלי שירות הנמצאים בהליך של הכשרה ושיקום מקצועיים,⁵⁸ ובהתאם לכך מכונים "פונים" או משתלמים.⁵⁹ המשתקמים אינם

⁴⁹ שם.

⁵⁰ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, לעיל ה"ש 1, עמ' 610.

⁵¹ נוהל משרד הביטחון, לעיל ה"ש 15, בסעיף 15.

⁵² שם, בסעיף 17.

⁵³ שם, בסעיפים 20-22.

⁵⁴ לפי השייכות הארגונית של המסגרת נגזרות ההוראות המחייבות בנהלי המשרדים השונים.

⁵⁵ האגף לשירותי רווחי ושיקום, אתר משרד הרווחה בכתובת:

<http://www.molsa.gov.il/Units/Wings/Recovery/OccupationalRehabilitationService/Pages/OccupationalRehabilitationService.aspx>

⁵⁶ נוהל משרד הרווחה, לעיל ה"ש 12 בסעיף 4.4.

⁵⁷ רימרמן וכך לעיל ה"ש 5, עמ' 121.

⁵⁸ שם, בעמ' 129.

⁵⁹ שם, בעמ' 121.

מקבלים שכר אלא תגמול הכספי המכונה "גב"ע" – גמול בעבור ביצוע עבודה.⁶⁰ גובה התגמול נקבע בהתאם לתפוקתו של המועסק ובהתאם לתשלום המתקבל עבור המוצרים המיוצרים ביחידה, בתוספת שכר בסך של 10% משכר המינימום במשק.⁶¹ ובתוספת תשלום הוצאות נסיעה.⁶²

יוצאות מכלל זה מסגרות התעסוקה של חברת "המשקם", חברה "מעורבת"⁶³ אשר כפופה להסכם קיבוצי המחיל יחסי עבודה, כששכר המשתקמים נגזר משכר המינימום,⁶⁴ בליווי תנאים סוציאליים.⁶⁵ לפי ההסכם, כל עובד זכאי לתנאי שכר של 73% משכר המינימום או ל-40% משכר המינימום בתלות אבחנה רפואית של אי כושר השתכרות או אחוזי נכות הגבוהים מ-74%. בנוסף ההסכם מפרט את הסיבה להסדר כרצון הצדדים להסדר יחסי עבודה על פי חוק כאשר חוק שכר המינימום לא חל תוך התחשבות בחברה לאור המגבלות התעסוקתיות.⁶⁶

השירותים שיש לספק במע"שים הפועלים תחת אגף מש"ה מפורטים בתע"ס 14.10 ("מסגרות יום בקהילה למפגרים והשירותים הניתנים בהם", כך במקור). למעט ארוחת צהרים (בסעיף "הוצאות כלכלה"), שחובה על המע"ש לספק, יתר ההוצאות נתונות לשיקול דעתו של המפעיל בקביעת סדר עדיפויות בהתאם לתקציב, תוך התייעצות עם המפקח.⁶⁷ אלה כוללות: חומרי מלאכה (בסעיף "עזרי לימוד"); ציוד ספורט, הקרנת סרטים וטיול שנתי אחד, בהשתתפות חלקית.

התשלום לחניכי המע"ש מוסדר בהוראת תע"ס 14.11 ("סדרי תשלום לחניכי מע"ש"). מדובר בתשלום חודשי בגין עבודה והספק, על בסיס קבלני. שכר העבודה מחושב אישית עבור כל חניך, על-פי טופס יומן עבודה שבו נרשמים סוגי העבודה בהם עסק החניך והספקו מדי יום. משכר העבודה מנוכים 20%, למימון הוצאות באישור המפקח ולתשלום דמי ביטוח לאומי.⁶⁸ בנוסף, החניכים מקבלים הסעות וליווי למע"ש.⁶⁹ 80% מהכנסות המע"ש מהעבודה היצרנית מיועדים לתשלום שכר עבודה לחניכים.⁷⁰

⁶⁰ משרד הרווחה, תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות, אתר משרד הרווחה

בכתובת: <http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdults/PromotesPlants/Pages/PromotesPlants.aspx>

⁶¹ נוהל משרד הרווחה, לעיל ה"ש 12 בסעיף 7.

⁶² שם, סעיף 9.3.

⁶³ חברה בבעלות משותפת של משרד הרווחה וההסתדרות הציונית.

⁶⁴ הסכם קיבוצי מס' 0222/1988 בין הסתדרות העובדים הכללית לבין הנהלת חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ בעניין קיום יחסי עבודה תקינים במוסד ה"משקם" (23/2/1988). בהסכם זה שנחתם לאחר הסכם ראשוני (0432/1981) בין הצדדים, נקבעו תנאי שכר בהתאם לכושר התעסוקתי יחד עם זכויות שנקבעו בהסכם הראשוני.

⁶⁵ לעיל, ה"ש 2.

⁶⁶ הסכם קיבוצי 0222/1988, לעיל ה"ש 64.

⁶⁷ סעיף 3 להוראה 14.10 בתע"ס.

⁶⁸ סעיף 5 להוראה 14.11 בתע"ס.

⁶⁹ סעיף 7.2 להוראה 14.1 בתע"ס.

⁷⁰ סעיף 5.4 להוראה 14.11 בתע"ס.

כיוון שהפעילות במרכזי התעסוקה לאנשים עם אוטיזם מוסדרת רק לעניין טיפולי שיקומי ולא לענייני שכר תחת הוראות תע"ס,⁷¹ אין לנו מידע על תנאי השכר וההטבות הנלוות בהם.

במשרד הבריאות בכל מפעל מוגן מטעם משרד הבריאות מועסקים בין 30 ל-100 משתקמים, והעבודה בו מאפשרת מדרג וקידום פנימי, עם זאת נמצא שבמפעלים רבים לא מוגדר בחוזה מספר המשתקמים המקסימאלי ולא סוג השירות שעל המפעל לספק, נושא שכיום אמונים על הסדרתו החשב הכללי וחשבות משרד הבריאות.⁷² מנהל שיקומי (עובד מקצועי בתחום שיקום בבריאות הנפש כגון: עו"ס, פסיכולוג או מרפא בעיסוק) מלווה את המשתקמים בתהליך הקליטה במפעל בשלבי העבודה השונים, ומסייע להם בהתקדמות ובפיתוח קריירה.

נוהל משרד הבריאות מחייב את צוות המפעל לאתר עבור המשתקם עבודה התואמת ככל האפשר את כישוריו ואת רצונותיו ולפתח מגוון תחומי תעסוקה מתאים, ברמות קושי ומורכבות שונות.⁷³ יום העבודה אמור להגיע בהדרגה, תוך חודשיים, להיקף של 4-5 שעות לפחות, והמשתקם יקבל הנחיות באשר לנוהלי ההיעדרות מהעבודה, חובותיו וזכויותיו במקום ועוד.⁷⁴

גם כאן אין יחסי עובד-מעסיק והיחסים בין המשתקם לבין המפעל מוסדרים באמצעות חוזה מיוחד, המיועד "למטרות שיקומיות ולא משפטיות, להקניית תחושת אחריות, מחויבות ועצמאות אצל המשתקם".⁷⁵ סעיפי החוזה נקבעים ע"י מנהל וצוות המפעל בהתאם לדרישות המקום.⁷⁶

לפחות 90% מההכנסות מעבודת המשתקמים ישמשו לתשלום התגמול, לאחר ניכוי ההוצאות על קניית חומרי גלם ושאר ההוצאות השוטפות ממומנות ע"י משרד הבריאות.⁷⁷ אמנם, במקרים מסוימים מגיע שכר המשתקמים לכדי מספר שקלים בודדים לשעה.

לסיכום חלק זה, התמונה העולה מנהלי המשרדים השונים מעידה על השוני הרב הקיים לגבי מפעלים מוגנים בישראל, וזאת כאשר הידע שהצלחנו להשיג הנו חלקי ביותר. אין מידע מסודר לגבי סך כל המפעלים המוגנים הפועלים, תנאי העבודה בהם, מספר האנשים הנמצאים במפעלים המוגנים בסך הכל, וכן לגבי מספר האנשים שעברו מהמפעל המוגן אל השלב הבא ברצף התעסוקתי. בנוסף, היות המפעלים המוגנים בלתי מוסדרים ומצויים במקומות מופרדים מהשוק מקשה מאד על השגת נתונים נוספים מהשטח. יחד עם זאת מהתקשורת,⁷⁸ מדו"חות של מבקר המדינה וגורמים

⁷¹ תע"ס 10.6, לעיל, ה"ש 13.

⁷² דו"ח מבקר המדינה לשנת 2016, לעיל ה"ש 1, עמ' 617.

⁷³ נוהל משרד הבריאות, לעיל ה"ש 17 סעיף 7.8.4.

⁷⁴ שם, סעיף 7.8.5.

⁷⁵ שם, בסעיף 5.13.

⁷⁶ שם, נספח י' - מדובר בשכר שנקבע על פי סטנדרטים של קשר ישיר לתפוקות הכמותיות והאיכותיות של המשתקם.

⁷⁷ שם, בסעיף 7.8.6 ד'.

⁷⁸ ראו "שיקום נעים", הארץ מיום 27.03.2006 בכתובת: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1095210> ;

"עושים קופה על חשבון המוגבלים", Mako, מיום 4.2.2016 בכתובת: [http://www.mako.co.il/news-](http://www.mako.co.il/news-money/economy-q1_2016/Article-7aa8c0c669aa251004.htm)

נוספים,⁷⁹ ומעבודה שנעשתה על ידי הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות באוניברסיטה העברית,⁸⁰ עולה כי מדובר במקומות שבהם אנשים עם מוגבלויות נמצאים במשך שנים, בתחומי עיסוק מוגבלים מאד ומונוטוניים; כי אין מוביליות, אין תנאי עבודה ותנאים סוציאליים ברורים, ובוודאות ניתן לומר כי אין המדובר במוסד שמוביל מחד לשיקום משמעותי, או מאידך לשילוב בחברה ככלל, ובשוק העבודה בפרט. כך, התכליות של המפעל המוגן, בין אם המדובר בשילוב סופי בשוק העבודה או בשיקום, אינן ממומשות כלל.

בפרק הבא של הדו"ח נבקש למקם את המפעלים המוגנים במסגרת הדיון על המדיניות של שילוב אנשים עם מוגבלויות בישראל. נתחיל עם מספר האנשים עם המוגבלויות המועסקים ונמשיך עם רעיון הרצף התעסוקתי.

⁷⁹ פירוט בהמשך הדו"ח, פרק ג': ביקורת על המסגרת הקיימת.

⁸⁰ מנחות וכן סטודנטים מהקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות נפגשו עם מנהלים ועובדים במפעלים מוגנים (המפעל המוגן לעיוורים בגבעת שאול ירושלים וסניף המשקם בירושלים) תוך ליווי פניות פרטניות, הבנת מצבם המשפטי והתעסוקתי של העובדים וחשיבה על אפשרויות ההשתלבות בשוק החופשי.

פרק ב': שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה – מסגרת משפטית

שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה הנו אחד היעדים המוצהרים של מדינת ישראל. שילוב זה הנו אינטרס משותף של אנשים עם מוגבלויות ושל המדינה. עבור הראשונים זוהי דרך להשגת שוויון חברתי, אשר נמנע מהם במשך שנים, תוך שבירת סטריאוטיפים והנחות יסוד לגבי אוכלוסייה האנשים עם המוגבלויות, והשגת מקור מחייה משמעותי עבורם וקשר לחברה בכללותה. עבור האחרונה זהו אמצעי לכוח עבודה נוסף ולקדם ערכי שוויון והכלה חברתית. יחד עם זאת יעד זה עדיין רחוק מלהיות מושג. בפרק זה נציג תחילה נתונים אודות שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה ואח"כ נדבר על מה שמוגדר כ"רצף התעסוקתי", שהנו חלק מתכנית המדינה להעביר אנשים עם מוגבלויות באופן הדרגתי אל שוק העבודה החופשי. המפעל המוגן אמור להשתלב, לפחות רעיונית, ברצף זה.

שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות 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".⁸¹ על אף ההגדרה הרחבה של החוק, ההכרה המוסדית במוגבלות מבוססת לרוב על פי קביעות הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי או של משרד הביטחון. כך, גם הנתונים על שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות מבוססים על קביעות אלה.

הנתונים הקיימים מצביעים על פער גדול בשיעור המועסקים בין אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ובין האוכלוסייה הכללית בשוק העבודה. מדו"ח שפורסם לאחרונה על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות עלה כי בשנת 2013 **שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות עמד על 57% (42% בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה) לעומת שיעור תעסוקה של 78% בקרב האוכלוסייה הכללית. בקרב דורשי עבודה, 8% מהאנשים עם מוגבלות חמורה ו-6% מהאנשים עם מוגבלות מתונה מובטלים, לעומת 4% מהאנשים ללא מוגבלות. ומתוך האוכלוסייה ככלל, 37% מן האנשים עם מוגבלות מחוץ למעגל העבודה לעומת 17% מן האנשים ללא מוגבלות.**⁸²

אמנם בשנים האחרונות חל שיפור בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות, אך עדיין מדובר באוכלוסייה ששיעור שילובה בשוק הוא הנמוך ביותר. הסיבות להפליית אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה הן רבות ומגוונות ואולם חלק גדול מהן נעוץ בהסדרים שמאפשרים את הימצאותם של אנשים עם מוגבלויות מחוץ לשוק זה, כדוגמת המפעל המוגן. נדמה היה שלאור דו"ח ועדת לרון, עליו נרחיב בהמשך, יתחולל מפנה ביחס לתעסוקה, אולם מסקנותיה העיקריות של הועדה בכל הנוגע לשיקום תעסוקתי, לתעסוקה נתמכת ולמפעלים מוגנים – טרם יושמו. מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2013 עולה כי מאז הוגש דו"ח ועדת לרון, לא חל המפנה המצופה.⁸³

⁸¹ סעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק השוויון").

⁸² הנציבות לשוויון אנשים עם מוגבלות, **אנשים עם מוגבלות בישראל 2015- הדו"ח סטטיסטי**, עמ' 47 (2015).

⁸³ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 6, בעמ' 135.

רצף השילוב התעסוקתי

מטרתו המוצהרת של השיקום התעסוקתי בישראל היא לשלב את האדם עם המוגבלות בשוק העבודה הפתוח, באופן שוויוני ועצמאי. גישה זו תואמת מגמות עולמיות של צמצום מסגרות שיקום סגרגטיביות ושל קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, בהתאם ליכולותיהם. מטרתו זו של השיקום התעסוקתי משתלבת עם רעיון רצף השילוב התעסוקתי עליו נרחיב בתת פרק זה.

רצף השילוב התעסוקתי מתחיל במסגרות מובדלות ונפרדות: **מרכזי יום ומועדונים תעסוקתיים**, הכוללים תעסוקה שנועדה לספק עיסוק לצרכנים שנמצאים בשלב של שיקום טרום-תעסוקתי, או כהכנה לתעסוקה במפעל מוגן (כאשר לרוב התעסוקה אינה למטרות עבודה וייצור). השלב הבא ברצף הוא **תעסוקה מוגנת** במפעלים מוגנים, מסגרות נפרדות גם הן ברובן המכריע, שבהן אמורים המשתקמים לפתח מיומנויות תעסוקתיות שלגבי רובם השאיפה היא כי ישתלבו בהמשך בתעסוקה נתמכת או בתעסוקה עצמאית. ואולם כפי שצינו בפרק הקודם, לעתים קרובות משמשים המפעלים כמסגרות תעסוקה ארוכות טווח למי שנותרו בשלב זה ברצף ולא התניידו על פניו למסגרות משלבות. **שירותי שיקום תעסוקתי הם הכלי המרכזי אותו מציעה המדינה לשילוב ושיקום אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, אך נמצא כי 76% מאנשים עם מוגבלות הכשירים לשיקום תעסוקתי כלשהו, לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי כלל.**⁸⁴ ממצא זה בעייתי ומאמת הטענות האמורות על העדר יישום ואכיפת המדיניות הקיימת, בכל הנוגע לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.

עקרון השילוב מתגשם לראשונה בשלב **התעסוקה הנתמכת**, שבו משולבים המשתקמים במקומות עבודה בעזרת ליווי ותמיכה פרטניים או קבוצתיים לאורך זמן על ידי הגורם המשקם. הליווי כולל, לדוגמה, סיוע בתיווך בין המשתקם לבין המעסיק, מתן כלים להשתלבות בתפקיד, תמיכה וסיוע בלמידת העבודה.⁸⁵ כמוכן, דו"ח לרון שעסק בבדיקת עניין שילוב הנכים בקהילה המליץ על הרחבה והעמקה של מודל התעסוקה הנתמכת.⁸⁶ התעסוקה הנתמכת מוסדרת תחת חוק המשתקמים שמכיל את תקנות שכר מינימום המותאם.⁸⁷ בקצה הרצף, ולעתים קרובות לאחר סיוע בהשמה, נמצא, כאמור, **שילוב מלא**, ללא ליווי, בשוק העבודה החופשי.

⁸⁴ שם, בעמ' 135.

⁸⁵ דברי הסבר להצעת חוק תעסוקה נתמכת, התשס"ו-2006 פ/1018/17.

⁸⁶ דו"ח לרון, לעיל ה"ש 1 בעמ' 56.

⁸⁷ תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002. (להלן: "תקנות שכר מינימום"); התוספת הראשונה לחוק זכויות אנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה) תשס"ז-2007.

המצב המשפטי הקיים

כפי שצינו לעיל, המפעלים המוגנים בישראל אינם מוסדרים בחקיקה כי אם בנהלים של משרדים ממשלתיים ושירותים חברתיים. מנהלים אלה, למפעל המוגן שתי פונקציות, שיקומית ותעסוקתית. החקיקה הקיימת מתייחסת ברובה לעידוד השתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אחת התכליות החשובות העומדות לכאורה גם בבסיס קיומם של המפעלים המוגנים. חשוב לציין כי האחריות ליישום החוקים, אכיפת הנורמות המשפטיות שיפורטו להלן והפיקוח על הסטנדרטים, מוטלת על משרדי הממשלה וגופים שונים ובהם משרד המשפטים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, נציבות שירות המדינה והמטה לשילוב אנשים עם מוגבלות.⁸⁸

1. **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק השוויון")** – חוק השוויון מגדיר "אדם עם מוגבלות- אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".⁸⁹ תכלית החוק היא עיגון הזכות של אדם עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ופעילה בחיי החברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. החוק אוסר על הפליית אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, בקבלה לעבודה, בתנאי עבודה, בקידום, בהכשרות והשתלמויות, בפיטורים, בתשלומי פרישה ובקביעת תנאים מגבילים שלא ממין העניין. בנוסף, החוק מעודד ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות במקומות העבודה. זאת ועוד, החוק מחייב מעסיקים לבצע התאמות לעובדים עם מוגבלות על מנת לעודד השתתפותם בשוק העבודה ומטיל אחריות על שר הכלכלה לקידום תעסוקה של אנשים עם מוגבלויות_המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת ושיקומיות הנטולות יחסי עובד-מעסיק. דבר המהווה חסר הנדרש למילוי על ידי נהלים. יצוין כי הסעיפים בחוק המתמקדים בתעסוקה – סעיפים 8 (סעיף העדר ההפליה) ו-9 (הייצוג ההולם) חלים רק כאשר ישנם יחסי עובד-מעסיק, ועל כן אינם רלוונטיים למפעלים המוגנים.

2. **אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)**⁹⁰ – מטרת האמנה היא לקדם שוויון בזכויות האדם וחירויות היסוד של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, מעבר להכרה בסיסית באי הפלייה אמנה זו היא תמצית התפישה החברתית ומאופיינת בהוראות המסדירות זכויות חברתיות ושילוב מלא של אנשים עם מוגבלות. מדינת ישראל חתומה על אמנה זו משנת 2007, אותה היא אשררה בשנת 2012. בין היתר, האמנה מטילה חובה להכיר בזכותם של אנשים עם מוגבלות לעבוד בשוויון ולקבל הזדמנות להתפרנס מעבודה שנבחרה או נתקבלה באופן חופשי, ובסביבת עבודה פתוחה, משלבת ונגישה. הסעיף באמנה החל על תעסוקה הנו סעיף 27. ראוי לציין שטרם אשרור האמנה, מדינת ישראל הייתה בין שתי המדינות היחידות שהביעו הסתייגות מהכלת מודלים

⁸⁸ בני פפרמן, בתפקידו כמנהל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 22 באפריל 2010.

⁸⁹ ס' 5 לחוק השוויון, לעיל ה"ש 81.

⁹⁰ האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות (The Convention on Rights of Persons with Disabilities) את

המקור והפניה לתרגום לא רשמי ניתן למצוא באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכתובת

www.mishpatim.gov.il

אלטרנטיביים, כגון תעסוקה מוגנת, תחת המטריה של **סעיף 27 לאמנה**, כך שבסופו של דבר יש ספק אם הסעיף חל על מסגרות אלה.⁹¹

3. חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000 - מסדיר את זכאותם של מתמודדי נפש לקבלת שירותי שיקום שונים בקהילה. מטרתו של חוק זה היא "לשקוד על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי נפש כדי לאפשר להם להשיג רמה מרבית אפשרית של עצמאות תפקודית ואיכות חיים, תוך שמירה על כבודם ברוח חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו". החוק מקדם את עקרונות התפיסה המודרנית של האל-מיסוד באמצעות שימת דגש על קבלת השירותים בקהילה, ומקדם בזאת את זכות האנשים עם מוגבלות להשתלב ולהוות חלק אינטגרלי מהקהילה לה הם שייכים, בניגוד לסגרגציה הבאה לידי ביטוי במפעלים המוגנים. החוק מגדיר מפעל מוגן כ-"שירות תעסוקה שיקומית מוגנת למי שאינו מסוגל להשתלב בשוק החופשי", עוד רואה החוק בשיקום עצמו תהליך המכוון למימוש זכויותיו של נכה הנפש בתחום התעסוקה והכשרתו לפיתוח מיומנויות חברתיות וניצול שעות הפנאי שלו. אפשר להסיק מלשון החוק ורוחו שהפונקציה שהמפעל המוגן אמור להוות מסגרת החותרת למצות את מירב הפוטנציאל של המועסקים המעוניינים לשהות במקום מוגן, או תחנת מעבר דו-כיוונית כחלק מתהליך השיקום.

4. תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת) התשס"ב-2002 - על-פי התקנות, שמטרתן עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, עובד עם מוגבלות רשאי לבקש התאמת שכר לכושר עבודתו, כך שהשכר יהווה אחוז מסוים משכר המינימום הקבוע בחוק.⁹² תקנות שכר המינימום המותאם מגדירות עובד עם מוגבלות "כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 ואשר מועסק או מיועד להיות מועסק במקום עבודה שאינו מפעל מוגן שהאוצר משתתף בתקציבו", ולכן התקנות אינן חלות על המועסקים במפעלים המוגנים, דבר הפוגע בזכותם לתגמול מוסדרת ומפוקח מפוקח והוגן על עיסוקם.

5. חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 - מסדיר את זכויותיהם ומעמדם התעסוקתי של עובדים עם מוגבלות שנקבע מעמדם כמשתקמים, כלומר, שיכולת עבודתם נמוכה מ-19%. על פי החוק, הגדרת עובד כמשתקם תיעשה לפי הליך קביעת כושר העבודה של עובד עם מוגבלות, כפי שהוגדר בתקנות שכר המינימום (תשס"ב-2002). עוד קובע החוק, כי בין מעסיק ומי שנקבע מעמדו כמשתקם, לא מתקיימים יחסי עובד-מעסיק, אלא העובד זכאי לגמול תעסוקה הקבוע בחוק בהתאם לאחוזי כושר עבודתו. למעלה מכך, תחולת החוק מותנית בכך שהמועסק עם המוגבלות יהיה מועסק או מיועד להיות מועסק במקום עבודה רגיל אשר לפי סעיף ההגדרות לחוק זה הוא "אינו מפעל מוגן מרכז לשיקום מקצועי תעסוקתי, מועדון תעסוקתי וכיוצא באלה..." אולם, נקבעה בחוק

⁹¹ Sabrina Ferraina, Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adapted Work Settings (March 14, 2012)

http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/?utm_source=digitalcommons.ilr.cornell.edu%2Fgladnetcollect%2F560&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.

⁹² תקנות שכר מינימום, לעיל, ה"ש 87.

זכאות לזכויות סוציאליות מסוימות כגון ימי מחלה, ימי חופשה, החזר הוצאות נסיעה וכיו"ב. חוק זה נחקק כהוראת שעה לחמש שנים שהוארכה לחמש שנים נוספות ועל כן חלה עד 2017.

6. **מפעל מוגן שיקומי- סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות של משרד הבריאות, נוהל מס' 81.003-** נידון בהרחבה בפרק א',⁹³ נוהל זה מגדיר את מאפייני התעסוקה השיקומית במפעל המוגן תוך הסדרת תחום הזכאות לתגמולים ואופן סיום ההתקשרות עם המועסק. הנוהל מתייחס למוגבלות נפשית אך מיושם גם במקרים של אנשים עם מוגבלות אחרת.⁹⁴

7. **תקנות עבודה סוציאלית 5.18 של משרד הרווחה והשירותים החברתיים; שירותי תעסוקה מוגנת-** לפי תקנות אלה, תעסוקה מוגנת היא מקום תעסוקה זמני עד כמה שניתן, לאלו שאינם מסוגלים להתמודד עם דרישות השוק הפתוח והתחרותי.⁹⁵ ההוראות קובעות כי תפקידה המוצהר של התעסוקה המוגנת הוא פיתוח מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה לעבודה בשוק הפתוח. בפרקים 2-3 להוראות, מוגדרים מאפייני אוכלוסיית היעד שתתלב במפעלים מוגנים וכן סוגי הנכויות שבגינן ניתן להשתלב בתעסוקה המוגנת.⁹⁶

כמו כן, כמפורט בפרק א' לעיל, קובעות התקנות הנחיות פרוצדוראליות בכל הנוגע לגופים המנהלים, המפעילים והמפקחים, על תחילת ההעסקה במפעל המוגן, משך ההעסקה בו וכיו"ב. יחד עם זאת, נעדרת מהתקנות כל התייחסות להתקדמות על הרצף התעסוקתי ולדרכי המעבר מהתעסוקה המוגנת לתעסוקה נתמכת ו/או לעבודה בשוק החופשי. כמו כן, התקנות לא מסדירות את משך הזמן להעסקת אדם במפעל המוגן ואינן מורות על בחינה תקופתית של מיומנויות וכישורי העבודה של המועסקים.

8. **החוק למניעת הטרדה מינית (תיקון- מפעלים מוגנים ומשתקמים), תשע"ד- 2014 –** כנידון לעיל, הנהלים שהסדירו את הפעילות במפעלים המוגנים, קבעו שלא יתקיימו בהם יחסי עובד-מעסיק. על כן, הוראות החוק למניעת הטרדה מינית (תשנ"ח-1998), אשר מתייחסות לחובות המעסיק,⁹⁷ לא חלו בעבר על מפעלים מוגנים.⁹⁸ התיקון הנידון לחוק, נועד לספק תשובה לנתונים אלה על ידי הכללת מפעלים מוגנים תחת גדר החוק למניעת הטרדה מינית (תשנ"ח-1998).

לצד המסגרת המשפטית הקיימת בשנים האחרונות הועלו מספר הצעות חוק הקשורות לרצף התעסוקתי ו/או להסדרת המפעל המוגן. כך, למשל, **הצעת חוק לתעסוקה מעברית (הוראת שעה); המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות** – מציעה להסדיר את השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בתוכנית תעסוקה מעברית שתתקיים ברובה בשוק העבודה. זאת מתוך הכרה בזכותם של אנשים

⁹³ לעיל, עמ' 6.

⁹⁴ חיים צינס "דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013 שיקום תעסוקתי מקצועי - מילון מונחים" משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2013), בעמ' 13.

⁹⁵ נוהל משרד הרווחה, לעיל ה"ש 12, בסעיף 1.2 א;

⁹⁶ http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Pages/Open_Tass.aspx

⁹⁷ שם, בסעיפים 3.5-2.1.

⁹⁸ סעיף 2 לחוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998.

⁹⁹ דברי ההסבר להצעת החוק למניעת הטרדה מינית (תיקון- מפעלים מוגנים ומשתקמים), תשע"ד-2014.

עם מוגבלות בעלי פוטנציאל, להשתלב בשוק העבודה ומתוך ההבנה שלצורך השתלבות מיטבית, זקוקים אנשים עם מוגבלות להכנה יסודית ולהתנסות מעשית בשוק העבודה, שתלווה בהכוונה וייעוץ.⁹⁹ לפי הצעת החוק, תוכנית תעסוקה מעברית תתקיים באישור השר האחראי ב"מקום עבודה מעברית", המהווה מקום עבודה רגיל, או ב"מיזם חברתי", מיזם בתחום השירותים (כגון המזון), בבעלות עמותה או יזם פרטי, העשוי להיות למטרות רווח או שלא למטרות רווח, כאשר מרבית מהאנשים שמפעילים אותו (75% לכל הפחות), הינם אנשים עם מוגבלות.¹⁰⁰

הצעת החוק אף מסדירה את היבטי הליווי, השיקום וההכשרה שניתנים לאנשים עם מוגבלות משתתפי התוכנית, כמו גם את מעמדם וזכויותיהם, כגון: הגבלת התוכנית בזמן, הסדרת מסגרת שעות וימי ההעסקה, שילוב מלא של משתתפי התוכנית עם שאר העובדים במקום העבודה או במיזם החברתי, קביעה מראש של תכנים תעסוקתיים ושיקומיים של התוכנית ועוד.¹⁰¹ עניין חשוב העולה מהצעת החוק הוא זכאות משתתפי התוכנית לביטוח,¹⁰² לימי חופשה ומחלה,¹⁰³ לחופשת לידה וכן לתנאי עבודה קבועים מראש, בשונה מהמצב במפעלים מוגנים עליהם לא חלים חוקי העבודה המסדירים זכויות אלה ואחרות.

לאור זמניות התוכנית,¹⁰⁴ נקבע בהצעת החוק שלא יתקיימו יחסי עובד-מעסיק בין משתתפי התוכנית לבין מקום העבודה המעברי. אולם, נקבע שהגמול עבור התעסוקה המעברית יקבע על ידי גורם אבחוני מטעם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות ובהתאם למדרגות תקנות שכר מינימום מותאם.¹⁰⁵ זאת, בשונה מהמצב הנוכחי במפעלים המוגנים כמוסבר לעיל. בנוסף, מדגישה הצעת החוק את המשך השילוב של משתתפי התוכנית בשוק העבודה תוך דרישה לליווי המועסקים בהליכי חיפוש עבודה ובהשתלבותם במקום עבודה עתידי, שיאופיין ביחסי עובד-מעסיק.¹⁰⁶

בנוסף, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות כתבה **טיוטא להצעת חוק המסדירה זכויות המועסקים במפעלים המוגנים**¹⁰⁷. הטיוטא קובעת כי בין המשתקם למפעל המוגן יתקיימו יחסי עובד-מעסיק, וכן מסדירה תנאי העבודה של אנשים המצויים במפעלים המוגנים. מבדיקה של הקליניקה מול נציבות השוויון¹⁰⁸ עלה, כי נותרו נושאים בודדים בנוסח ההצעה המצריכים דיון טרם הפצה, לכן טיוטא זו עוד לא הבשילה לכדי הצעת חוק ממשית. במסגרת זו, מטרת הצעת החוק כפי שנוסחה בסעיף א' לטיוטא "להסדיר את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות במסגרות

⁹⁹ דברי ההסבר להצעת חוק תעסוקה מעברית, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, משרד התעשייה, המסחר והתמ"ת (להלן: הצעת חוק תעסוקה מעברית).

¹⁰⁰ שם, בסעיף 2.

¹⁰¹ שם.

¹⁰² שם, בסעיף 13.2.

¹⁰³ שם, בסעיף 13.3.

¹⁰⁴ שם, נספח א'.

¹⁰⁵ שם, בסעיף 5.

¹⁰⁶ שם, בסעיף 9ה3.

¹⁰⁷ טיוטת הצעת חוק "זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה שיקומית מוגנת, התשע"א – 2011" של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

¹⁰⁸ בדיקה של הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות באוניברסיטה העברית מול נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתאריך 13.1.16 באמצעות התכתבויות בדואר אלקטרוני.

תעסוקתיות שיקומיות שמטרתן לפתח, או לשחזר את המיומנות התעסוקתית, הבינאישית והקהילתית תוך התקדמות מדורגת, לקראת השתלבות בשוק העבודה וכן להגדיר את ההליך הנדרש לפתיחה ולהפעלה של מסגרת תעסוקה שיקומית מוגנת". יתר על כן, מדגישה ההצעה את החובה להסדיר את זכויותיהם הסוציאליות של המועסקים והשוואתן בעצם לזכויות המוקנות בשוק החופשי כאשר ההבדלים היחידים בתנאי ההעסקה הן בתוך המפעל והן מחוצה לו יסתכמו בשיעורי השכר ההולמים את תפוקתו של המשתקם, וזאת לפי שכר מותאם כחוק.

חידוש נוסף בהצעה זו היא **תכנית תעסוקה לאדם עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת**¹⁰⁹ אשר תבחר על פני הרצף התעסוקתי, בהתאם ליכולתו וליעדיו. בתאום עם המועסק ועם הגורם המלווה שנבחר על ידי המועסק, עם נציג הרשות המקומית, עם האפוסטרופוס במידה וישנו, ועם נציג האחראי המוסמך לבחון יכולת עבודה מופחתת. תכנית תעסוקה פרטנית, בעלת מטרות לטווח הארוך והקצר, תכלול דרכי פעולה והשמה במסגרת תעסוקתית, היקף שעות עבודה, מנגנוני תמיכה, סל השמה וליווי תעסוקתי, מנגנוני הערכה ובקרה, גובה שכר מותאם והכל במטרה להביא לשילוב המועסק בעבודה ולקידום יכולתו הבינאישית והקהילתית.

אנו רואים אפוא שהמצב המשפטי של מוסד התעסוקה המוגנת לוקה בחסר ומותיר מרווח תמרון לא קטן לנותני השירותים בחסות המדינה. נכון להיום אין הסדרה משפטית ראויה וברורה למודל המפעלים המוגנים בארץ. ישראל אומנם חתומה על האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, אך טרם ינקה בצורה משביעת רצון את עקרונות השוויון במובנם המהותי אל תוך עולם המפעלים המוגנים. להפך, כפי שצוין, ישראל ביקשה שלא להחיל את סעיף 27 לאמנה על המפעלים המוגנים. אמנם רוח האמנה באה לידי ביטוי בחקיקה ובהצהרות משרדי הממשלה, ברם, מבחן התוצאה שאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות ממשיכה להיות מודרת ומופלת לרעה על ידי החברה בכלל ומוסד המפעלים המוגנים בפרט.

¹⁰⁹ סעיף 3 לטיוטת הצעת חוק "זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה שיקומית מוגנת, התשע"א – 2011" של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

פרק ג': ביקורת על המפעלים המוגנים

מספר גופים וביניהם ועדת לרון,¹¹⁰ מבקר המדינה בדו"ח לשנת 2013,¹¹¹ ממשלת ישראל, ועוד, הביעו בשנים האחרונות את הצורך בשינוי מדיניות משמעותי בתחום התעסוקה המוגנת. בפרק זה נצביע על ההמלצות שניתנו על ידי גופים אלה, אשר למצער לא נעשה דבר לקדמן עד עתה.

1. **ועדת לרון משנת 2005** הדגישה את הצורך בהנהגת רפורמה בתחום המפעלים המוגנים על בסיס קווי פעולה שיאפשרו נידוד אנשים עם מוגבלות בעלי פוטנציאל תעסוקתי על הרצף התעסוקתי לקראת שילובם בעבודה בשוק החופשי. זאת תוך קביעת קריטריונים להסדרת ההעסקה במפעלים מוגנים בתחומים כמו- תשלום שכר למועסקים, מתן תנאים סוציאליים, קביעת מדדי איכות, מדיניות סבסוד, מניעת תחרות בין מפעלים מוגנים, מתן עדיפות למפעלים מוגנים בהתקשרויות עם המדינה, פיתוח מודלים שונים של מפעלים מוגנים המשלבים אנשים עם וללא מוגבלויות ועיגון התחום בחקיקה¹¹². ועדת לרון ציינה את הקשיים הביורוקרטיים ואת הקושי במימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, הנגרם בראש ובראשונה בשל היעדרו של גוף מרכזי בעל ראייה כוללת של הנושא¹¹³. כאחד הפתרונות האפשריים לבעיה הציעה הוועדה ליישם בישראל את העקרונות של הדגם "תחנת שירות אחת", One Stop Center. בתחנת שירות מרוכזים כל שלבי הטיפול באדם עם מוגבלות, והוא מתבצע בניהולו של רכז שיקום, המלווה את האדם עם המוגבלות בכל שלבי התהליך. מטרה נוספת שמודל "תחנת השירות" מתיימר להגשים, היא לשמש ככלי מרכזי לצמצום הסבך הביורוקרטי העומד בפני אדם עם מוגבלות ולטפל בעיקר בקהל היעד שנופל בין הכיסאות כגון אנשים עם אחוזי נכות המקנות להם שירותי שיקום תעסוקתי אך משום מה אינם מטופלים על ידי אף גורם רלוונטי. בנוסף, תחנת השירות נועדה לאתר וללתת מענה למועסקים "הנתקעים" על פני הרצף התעסוקתי למשל בתעסוקה מוגנת ובמפעלים מוגנים ואינם מועברים לשלב הבא על אותו הרצף. המלצת וועדת לרון בנושא הייתה קביעת כללים ברורים שיאפשרו לנייד אנשים עם מוגבלות, בעלי פוטנציאל תעסוקתי, על פני רצף שירותי התעסוקה, ובכלל זה לקליטה של 2,500 אנשים עם מוגבלות במסלול של תעסוקה נתמכת באגף השיקום במשרד הרווחה בפרק זמן של חמש שנים¹¹⁴. זאת, מתוך שאיפה מתמדת לקדם את שילובם במסגרות של תעסוקה נתמכת ושל תעסוקה בשוק החופשי¹¹⁵. ועדת לרון ציינה כי "ההערכה היא שלפחות 40% מן המועסקים בתעסוקה מוגנת יכולים להשתלב בתעסוקה נתמכת"¹¹⁶.

¹¹⁰ דו"ח לרון, לעיל ה"ש 1, בעמ' 51.

¹¹¹ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1.

¹¹² דו"ח לרון, לעיל ה"ש 1, בעמ' 59.

¹¹³ שם, בעמ' 149-150.

¹¹⁴ שם, בעמ' 159.

¹¹⁵ דו"ח לרון, לעיל ה"ש 1, בעמ' 59.

¹¹⁶ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1.

2. **מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2013** צוין כי אף שגופים רבים פועלים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובפרט לשילוב של מקבלי הקצבאות מבניהם (בין היתר משתקמים אשר מועסקים במפעלים מוגנים ושיעורי קצבאותיהם משוכללים בהתאם לתיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי הידוע כחוק לרון), ואף שמוקצים לנושא בכללותו משאבים, התוצאות אינן מספקות¹¹⁷, יתרה מזאת, עולה כי קיימת הסכמה רחבה בין נציגי כל הגופים בעלי העניין - במגזרים הממשלתי, הציבורי והוולונטרי - כי אחד הקשיים העיקריים בשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, הוא היעדרו של גוף מרכזי, המתכלל את עבודתם של הגופים השונים בתחום והפועל לשיתוף פעולה ותיאום ביניהם, לרבות איגום משאביהם והידע המקצועי שנצבר בכל אחד מהם. חשיבות הקמתו של גוף שכזה ותועלתו לקידום הטיפול באנשים עם מוגבלות בכלל ולקידום שילובם בתעסוקה בפרט, עולה גם מהמלצותיהן של הוועדות הציבוריות שפעלו בנושא זה. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת (לשנת 2013) הבעיה המרכזית עליה הצביעו ועדות כץ ולרון טרם באה על פתרונה. על אף שחלפו 15 שנים ושמונה שנים בהתאמה מאז פרסום המלצותיהן של הוועדות, וחרף ניסיונותיהם המרובים של הגופים האמונים על שיקומם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות - הם טרם גיבשו מתווה או עקרונות פעולה לתיאום בין-משרדי ולהסדרת עבודתם בתחום זה. יוצא אפוא כי למרות החשיבות שראו ממשלת ישראל וועדת לרון בקידום אנשים עם מוגבלות על פני רצף התעסוקה, ובפרט בשילובם בתעסוקה נתמכת, הרי שבפועל משרד הרווחה פעל באופן מצומצם בנושא זה¹¹⁸.

3. **רפורמה במפעלים המוגנים** - במהלך שנת 2011, גיבש אגף השיקום במשרד הרווחה תוכנית לרפורמה במפעלים המוגנים, כתגובה לדילמות והאתגרים המורכבים הניצבים בפניו לפי דו"ח ועדת לרון, אשר מנה כאמור, מספר כשלים עיקריים בתחום התעסוקה המוגנת. במסגרת זו יצר אגף השיקום התקשרות חמש-שנתית עם חברת "דיאלוג" כאמונה על סקירת מרכזים לשיקום מקצועי ומפעלים מוגנים ועל בניית מנגנונים להפעלת הרפורמה.¹¹⁹ הרפורמה במפעלים המוגנים בוססה על מספר עקרונות מרכזיים:

א. הערכת מסוגלות תעסוקתית של מועמד עם מוגבלות טרם הפנייתו למסגרת שיקומית כלשהי ומתן העדפה ראשונית לתעסוקה נתמכת בשוק הפתוח על-פני השמה במפעל מוגן.

ב. הקמת "מרכז הכשרה" בכל מפעל מוגן לצורך פיתוח מיומנויות תעסוקתיות של מועסקים, כחלק מההבחנה בין המפעלים המוגנים לבין "המרכז החרושת/ תעשייתי".

ג. ביצוע הערכה תקופתית של מסוגלות תעסוקתית של משתקמים במפעלים מוגנים.

ד. הגבלת זמן השהייה במפעל המוגן לתקופה של עד 18 חודשים והארכתה בהתאם לממצאי ההערכה התקופתית. כמו כן, בניית תכנית שיקומית ומעקב בהתאם לממצאי ההערכה.

¹¹⁷ שם, בעמ' 165.

¹¹⁸ שם, בעמ' 159-160.

¹¹⁹ אלישר, לעיל ה"ש 24, בעמ' 526.

ה. ניוד פנים וחוף מפעלי של משתקמים לצורך מיצוי הפוטנציאל התעסוקתי ועידוד השתלבותם בתעסוקה נתמכת בשוק החופשי.

ו. מתן תמריצים למועסקים ולגופים המפעילים מפעלים מוגנים, לצורך עידוד מועסקים לפיתוח יכולותיהם התעסוקתיות וליציאתם לעבודה נתמכת בשוק הפתוח. כמו כן, שימת דגש על שדרוג טכנולוגי של מפעלים מוגנים.

משרד הרווחה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, ציין כי "לא ניתן ליישם תכנית זו באופן מלא בהיעדר לכך תקציב".¹²⁰ 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.¹²¹

4. **החלטת ממשלה מס' 4193** – ישיבת הממשלה מתאריך 29.1.12 עסקה בנושא הגדלת שיעור התעסוקה בשוק החופשי, תוך בחינת מסקנות דו"ח טרכטנברג.¹²² הדיון התמקד בשילוב אוכלוסיות מוחלשות בתעסוקה ובפרט בשילוב אנשים עם מוגבלות. בעקבות הדיון, הורתה הממשלה על נקיטת צעדים להגברת שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ולהגדלת הכנסתם הפנויה.¹²³ בין השאר, הנחתה הממשלה את משרד הרווחה ומשרד הבריאות לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך הבטחת רצף תעסוקתי, במעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת בשוק העבודה. בנוסף, הוטלה עליהם אחריות לשפר את מערך התעסוקה המוגנת בביצוע הפעולות הבאות:

א. בניית תכנית המכינה אנשים עם מוגבלות למעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה בשוק העבודה, תוך פרק זמן מוגבל ובהסדרת אופן תגמול המועסקים, בהתאם להתקדמותם עלפני הרצף התעסוקתי.

ב. עריכת הליך תחרותי והוגן בהתקשרות בין המדינה לבין גורמים המעסיקים אנשים עם מוגבלות, במסגרת התעסוקה המוגנת והנתמכת, ובלבד שאין בכך כדי להשפיע לרעה על תנאי ההעסקה.

5. **ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בתאריך 9/8/2015 בנושא פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות** – ישיבה זו התקיימה כתגובה לדו"ח המבקר לשנת 2013 בעניין פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. בישיבה נכח מספר רב של נציגי גורמים ממשלתיים האמונים על שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה החל ממשרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הכלכלה, ועד הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הדיון נסב סביב הכשלים שמנה המבקר בדו"ח העדכני במערכת ובמטרה לעצב דרכי פעולה ולהציב יעדים ברורים. מפרוטוקול הישיבה עולה כי משרד הרווחה עושה מאמצים לא פשוטים

¹²⁰ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1, בעמ' 161.

¹²¹ שם, בעמ' 160.

¹²² הוועדה לשינוי כלכלי- חברתי דו"ח הוועדה (2011): דו"ח שניתן במסגרת וועדה לשינוי חברתי כלכלי שעסקה בשינוי סדר העדיפויות במטרה להקל את הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל ולהרחיב את הנגישות לשירותים חברתיים.
¹²³ החלטת ממשלה 4193, לעיל, ה"ש 1, בסעיף 2.

על מנת לטפל בנקודות התורפה שלו בתחום, דא עקא, המשרד טוען שעל מנת שמאמצים אלו יניבו פירות צריך לטפל קודם בבעיות התקציביות שלו.¹²⁴ בנוסף, המשרד חסם את הכניסה האוטומטית למפעלים על מנת להגיע למצב בו רק האנשים שנמצאים בתוך המפעלים האלה הם האנשים שאמורים להיות בהם¹²⁵, ברור אפוא, כי ישנה בעייתיות בגישת משרד הרווחה, שאמנם נוקט במדיניות של "סינון" ההפניות למפעלים המוגנים מאז שנת 2012, ומצד שני הוא אינו פוסל את הישארותם של אנשים בתוך מסגרות סרגטיביות אלו. תשובת נציגת המשרד היא שהמשרד בעד צמיחתם של המפעלים המוגנים בפן התעשייתי והפיכתם ליצרניים בצורה שתניב כסף למעסיקים ותהווה תמריץ לשחרר מועסקים לשוק החופשי.¹²⁶ עוד צוין כי המשרד פיתח תוכנית פיילוט בכמה מפעלים מוגנים בארץ, שהקימו בהם יחידות הכשרה שמטרתן לאתר ולגייס את המועסקים בעלי הפוטנציאל הגבוה והרצון להשתלב בשוק החופשי.¹²⁷ אך תוצאותיו אינן חד משמעיות ולפי דעת הוועדה לענייני ביקורת המדינה הן אף כושלות. בנוגע להמלצת דוח מבקר המדינה לגוף מתכלל (one stop center) נאמר בוועדה שמשרד הכלכלה יהיה אמון על כך עד לתחילת שנת 2016.¹²⁸

בפרק הבא של הדו"ח נטען כי הרפורמה במפעלים המוגנים נדרשת לא רק בשל האינטרסים המשותפים של המדינה ושל אנשים עם מוגבלויות בשילובם של האחרונים בשוק העבודה החופשי, אלא גם בשל היות המפעלים המוגנים מוסד שפוגע בזכויות הבסיסיות ביותר של אנשים עם מוגבלויות, וביניהם הזכות לכבוד, הזכות לאוטונומיה, הזכות לשוויון והזכות לחופש העיסוק. וזאת בצורה בלתי מידתית, בניגוד לפסקת ההגבלה הקבועה בחוקים אלה. **דיון משפטי זה מטרתו לחדד את הדחיפות הרבה בקידומה של הרפורמה האמורה.**

¹²⁴ דו"ח מבקר המדינה לשנת 2013, לעיל ה"ש 1 בעמ' 166.

¹²⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 28 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20, בעמ' 12 (8/9/2015).

¹²⁶ שם.

¹²⁷ שם, בעמ' 9.

¹²⁸ שם, עמ' 35.

פרק ד: המפעלים המוגנים – פגיעה בזכויות יסוד של אנשים עם מוגבלויות

1. כבוד האדם

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹²⁹ מעגן בישראל את הערך החוקתי של כבוד האדם והפך אותו לזכות על-חוקתית, דהיינו זכות מרכזית שאין לפגוע בה. "כבוד האדם" שבחוק היסוד אינו מבטא רק מדיניות או אידיאלים כי אם תכנית פעולה ומטרה העומדת כחובה להגשימה בעבור רשויות השלטון.¹³⁰ המפעל המוגן מהווה פגיעה בכבודם של אנשים עם מוגבלויות הנמצאים במפעל המוגן וזאת בכמה וכמה היבטים:

בחירת המוגבלות ולא היכולת

תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל נבחנת פעמים רבות בכלים של המודל האינדיבידואלי, הרפואי אשר רואה את האדם עם הלקות כנחות לאדם בריא, כמי שאינו תקין בהשוואה אליו ואת המוגבלות כמהווה שוני אינהרנטי בין האדם עם המוגבלות לבין אחרים.¹³¹ גישה זו מתמקדת בלקות ובמגבלה ומבקשת פעמים רבות "לתקן" את הגוף המוגבל ולהפכו דומה ככל הניתן לגוף הממוצע, האידיאלי.¹³² לכן, לפי גישה זו על החברה לדאוג לטיפול ולשיקום האדם עם המוגבלות וכן לפתח מסגרות ייחודיות ונפרדות מן המסגרות המוצעות ליתר האוכלוסייה לשם השגת המטרה האמורה.¹³³ התוצאה היא מיקומם השולי של אנשים עם מוגבלות בשיח וביטוי לכך ניתן לראות בכך היחס לאנשים עם מוגבלות בכל הנוגע לתעסוקה מתמקד במוגבלות ובלקות ולא בכישורים וביכולות.¹³⁴ ההשמה במפעל המוגן נעשית באמצעות מושגים השמים את הלקות במרכז כ"אי כושר", "תפקוד לקוי" וכיו"ב.¹³⁵ בנוסף, המפעל המוגן רואה את האדם עם המוגבלות כמי שיש לשקמו, וזאת על בסיס מוגבלותו בלבד ומבלי שנבחנו יכולותיו טרם השמתו במפעל. כך, פעמים רבות ההתייחסות לאנשים עם מוגבלות בכל הנוגע להפניה למפעלים מוגנים נעשית על בסיס תפיסתם כקבוצה הומוגנית אשר המכנה המשותף שלה הוא הלקות. לכן נמצא מפעלים מוגנים שונים לאנשים עם לקות ראייה (עיוורון) לאנשים עם מוגבלות שכלית ועוד. במסגרת המפעלים המוגנים אין כל התייחסות למגוון האנושי בתוך הקבוצה, בעיקר ליכולות ולכישורים האינדיבידואליים. הסתכלות על אדם דרך מוגבלות ולא דרך יכולות מהווה פגיעה עמוקה בכבוד האדם שלו.¹³⁶

¹²⁹ חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹³⁰ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, פס' 29-33 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006) (להלן: "פרשת התנועה לאיכות השלטון").

¹³¹ שגית מור, "בין המשגה פוליטית להכרה משפטית, חסמים במימוש זכויות של אנשים עם מוגבלות", נגישות לצדק חברתי בישראל, 79, בעמ' 95 (להלן: "שגית מור- המשגה פוליטית").

¹³² שם, בעמ' 104-105.

¹³³ שם, בעמ' 103-104.

¹³⁴ שגית מור, שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה, עיוני משפט 97, עמ' 104 (2012) (להלן: "שגית מור- מתיקון הפרט לתיקון החברה").

¹³⁵ תע"ס 5.18 – שירותי תעסוקה מוגנת.

¹³⁶ בג"ץ 6069/10 רמי מחמלי נ' שרות בתי הסוהר, פס' 41 לפסק דינו של השופט מלצר, פורסם בנבו 5.5.2014 (להלן: "פרשת מחמלי").

הסללה

בבג"ץ עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה השופטת ארבל עמדה על כך כי מידת הכפייה ושליטת הרצון מצביעים על פגיעה בזכות החוקתית לכבוד.¹³⁷ המפעלים המוגנים בישראל כופים על המועסקים בהם תעסוקה אך ורק במסגרת זו, ובעבודה מאד מוסללת לתחומי עיסוק מונוטוניים ו/או תחומים שנראים כמתאימים למוגבלות כזו או אחרת של האנשים שנמצאים במפעל המוגן. המפעל אינו מציע חלופות נוספות מעבר לפעילות הצרה המתקיימת במסגרתו, והוא אף מהווה מסגרת תעסוקתית שהנה נטולה כמעט לחלוטין מהזדמנויות ואפשרויות.¹³⁸ תהליך השמתם של האנשים במפעל נעשה פעמים רבות על ידי המשרדים האמונים בצורה שרירותית ולא מוסדרת, על פי סטריאוטיפים והנחות יסוד לגבי "מסוגלותם" של האנשים עם המוגבלויות. המועסקים אינם מהווים חלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות או מהליך הבחירה. כל זאת בבחינת "אין בידכם את הכישורים להשתלב בשוק העבודה- זהו הפתרון המוצע לכם".¹³⁹ השופט ברק עומד על כך כי מכבוד האדם נגזר חופש הרצון של הפרט, חופש הבחירה הניתן לו לפתח את אישיותו ולקבוע את גורלו. הפרט מהווה ישות רוחנית הנהנית מהחופש לפתח את עצמה ומכאן התפישה כי ביסוד כבוד האדם מונחת בין השאר חופש ההתקשרות החוזית והחופש לעצב את תוכן החוזה נגזרים מאוטונומיה זו.¹⁴⁰ זכות זאת כאמור נרמסת - קולם של המועסקים במפעלים המוגנים אינו נשמע. כך, למשל, הם לא נשאלים במה הם מעדיפים לעסוק, האם הם מעוניינים לעבור לעבוד בשוק החופשי ועוד. ההסללה מייצרת מיעוט אפשרויות והזדמנויות ואופק תעסוקתי צר עד כמעט בלתי קיים.¹⁴¹ בנוסף

מונוטוניות העבודה

התעסוקה במפעלים המוגנים עצמה אינה מהווה פתרון אלטרנטיבי שלם לתעסוקה בשוק החופשי- התעסוקה המוגנת עוסקת בתחומים מצומצמים בלבד ומשכך מציעה סל הזדמנויות צר למושמים בה. המועסקים במפעלים המוגנים מבצעים עבודות פשוטות, מונוטוניות ושטחיות אשר לרוב אינן דורשות כישורים מיוחדים. לא אחת אותן עבודות אינן תואמות את הכישורים האינדיבידואליים של המועסקים, אשר לחלקם כישורים גבוהים יותר. במקרים רבים אין מתבצעת בדיקת כישורים ויכולות פרטנית ונשללת מהמועסקים האפשרות לבחור בעצמם ובצורה אמתית את משלח ידם.¹⁴² החופש לפתח את האישיות המונח ביסוד כבוד האדם משמעו בין היתר חופש היצירה. בתוך כך, כבודו של אדם כאדם נפגע אם אין נותנים לו לממש זכות זו.¹⁴³

¹³⁷ בג"ץ 7245/10 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה פס' 46 לפסק דינה של השופטת ארבל, פורסם בנבו 04.06.13 (להלן: "פרשת עדאלה").

¹³⁸ מפעל מוגן שיקומי, סטנדרטים ונהלים להפעלת השירות, נוהל מס' 81.003 של משרד הבריאות, סעיף 5.9 (להלן: "סטנדרטים ונהלים"); תע"ס 5.18 - שירותי תעסוקה מוגנת.

¹³⁹ אהרון ברק, כבוד האדם כזכות חוקתית, הפרקליט מא 271, בעמ' 424-426 (1994) (להלן: "ברק- כבוד האדם").
¹⁴⁰ שם. בעמ' 278-279.

¹⁴¹ שגית מור- המשגה פוליטית, לעיל ה"ש 131, בעמ' 116.

¹⁴² שגית מור- המשגה פוליטית, לעיל ה"ש 131.

¹⁴³ ברק- כבוד האדם, לעיל ה"ש 139, עמ' 279-280.

היעדר תנאי עבודה הולמים

בתי המשפט החילו את **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** על סל של זכויות, הכתובות במפורש בחוק היסוד וכן גם כאלה אשר לא נכתבו מפורשות ואולם בתי המשפט סברו כי הן מצויות בלב ליבו של רעיון ה"כבוד". בפרשת **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** הכיר בית המשפט בכך ש"כבוד האדם" כולל את הזכות לקיום מינימאלי בכבוד וכן את זכותו של אדם לתנאי חיים שאינם פוגעים בזכותו לחירות.¹⁴⁴ בפרשת **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** הודגש כי הזכות למינימום קיום אנושי **מהווה ביטוי ממשי של כבוד האדם**.¹⁴⁵ גם בתחום דיני העבודה נקבע כי הזכות לקיום בכבוד מתיישבת עם תכליתו של חוק שכר מינימום והיא להבטיח קיום מינימלי לעובד.¹⁴⁶ נקבע כי יש להחיל את חוק שכר מינימום על כל עובד ולא לאבחן בין צורות העסקה שונות.¹⁴⁷ אמנם, המועסקים במפעלים המוגנים לא עונים להגדרה "עובד", ואולם, עוד בפרשת רוט¹⁴⁸ העיר הנשיא אדלר (מיעוט) שגם במקרים של "בעלי מעמד", קרי "משתקמים" בענייננו, גם אם לא נכיר ביחסי עובד-מעסיק, עדיין ייתכן כי חוקים מחוקי המגן יחולו לאור "מבחן התכלית",¹⁴⁹ כך שהמועסק ייחשב עובד לצורך חוק אחד ולא ייחשב כעובד לצורך חוק אחר.¹⁵⁰

כיום, המועסקים במפעלים המוגנים שוהים בהם שנים רבות ויכולים להשתכר סכומים זעומים ביותר. במקרים שהגיעו לידיעת הקליניקה שמענו על אנשים שמקבלים 400 שקלים לחודש עבור עבודה של חמישה ימים בשבוע, אחרים שמקבלים 900 שקלים ועוד. העדרם של תנאים הולמים עולים כדי פגיעה ממשית בזכותם של אנשים אלה לכבוד. לצד זאת הם אינם זכאים לכל זכות סוציאלית אחרת, כגון ימי חופשה, דמי הבראה, דמי נסיעה, פנסיה ועוד.

היעדר מוביליות

יתכן וההעסקה במפעלים המוגנים הייתה מוצדקת אילו הייתה מהווה תכנית שיקומית אמיתית עם אפשרות לשילוב עתידי בשוק העבודה החופשי. שילוב המועסקים בשוק העבודה החופשי ומתן הזדמנות לניוד על הרצף התעסוקתי מובילים להגשמת הזכות לכבוד ולמימוש העצמי של המועסקים כמו גם להפיכתם לאנשים יצרניים התורמים לכלכלה ולחברה. הפאסיביות המאפיינת את תחום התעסוקה המוגנת והתחומים המשיקים לה, נוגדים עקרונות אלה במובהק. מהרגע בו מושם אדם עם מוגבלות במפעל המוגן נדמה כי בזאת תם הטיפול של רשויות השלטון בו ותם הניסיון לשלבו בתעסוקה החופשית ובחברה. מעדותו של מנהל מפעל מוגן, קיים ניוד מועט מהמפעלים המוגנים לתעסוקה אחרת ביחס לאנשים משנות השלושים לחייהם, אשר הופנו זה מכבר לתעסוקה במפעל מוגן.¹⁵¹ העדר המוביליות מהווה פגיעה קשה בזכות לכבוד שכן משמעותה

¹⁴⁴ בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, ס' (3) 464 (2005) (להלן: "פרשת מחויבות").

¹⁴⁵ בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פורסם בנבו 28/02/12 (להלן: "פרשת חסן").

¹⁴⁶ ע"ע 440/99 ורה ברמן נ' משה ישראלי - קונדיטורית "פילאס" עמ' 813 לפסק דינה של השופטת א' ברק.

¹⁴⁷ שם.

¹⁴⁸ ע"ע (ארצי) 670/06 יעקב רוט נ' רם מבנים בע"מ, פס' 23 לפסק דינו של הנשיא אדלר, פורסם בנבו 01/10/09

(להלן: "פרשת רוט").

¹⁴⁹ בג"ץ 1583/94 חי יוסף סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, מט' (3) 469 (1995).

¹⁵⁰ פרשת רוט, לעיל ה"ש 148, פס' 23 לפסק דין של הנשיא אדלר.

¹⁵¹ ראיון עם שאול עזרא, מנהל מפעל מוגן, האגף להכשרה מקצועית בבית חינוך עיוורים בירושלים (03.6.2015).

כי אין אמונה שאדם עם מוגבלות יכול בסופו של יום להשתלב בשוק העבודה החופשי. משמעותה של העדר המוביליות היא הנחה חברתית של נחיתות האדם עם המוגבלות, הצורך התמידי להרחיקו מהחברה, ואי מתן תשומת לב בסיסית לרצונו לאורך מהלך חייו. כפי שיפורט בחלק הבא, העדר המוביליות לא רק עולה כדי פגיעה בכבוד, אלא זוהי גם פגיעה בזכותו של האדם עם המוגבלות לאוטונומיה, וכמובן לשוויון.

2. חירות, אוטונומיה, חופש פעולה וחופש בחירה

נשיא בית המשפט העליון בדימוס, ברק, קבע, כי "בבסיסו של המושג 'כבוד' עומדת ההכרה כי האדם הוא יצור חופשי, המפתח את גופו ורוחו על פי רצונו וזאת במסגרת החברתית עמה הוא קשור ובה הוא תלוי".¹⁵² בכך הניח הנשיא ברק את התשתית לזיקה בין המושג כבוד לבין אוטונומיה וחירות, זיקה אשר ממנה נגזרו בהמשך זכויות נוספות כגון חופש התנועה - מהווה ביטוי מובהק לאוטונומיה של הרצון הפרטי.¹⁵³ נכתב רבות על חופש הרצון של הפרט כאחד מערכי היסוד המרכזיים¹⁵⁴ ונקבע מפורשות כי ערך זה של אוטונומיה מהווה חלק מכבוד האדם ולפיכך מוגן על ידי חוק היסוד.¹⁵⁵

תעסוקה חופשית תאפשר לאדם עם המוגבלות לייצור ולחיות קשרים חברתיים, להתנסות בשגרת החיים של האדם "הרגיל",¹⁵⁶ ולממש את הפוטנציאל הגלום בו. מוסד מגביל את חופש הבחירה של הפרט מעצם אופיו¹⁵⁷ ואכן כך הן במפעל המוגן, בו היעדר חופש הבחירה של הפרט בא לידי ביטוי בשני רבדים - ראשית, מרגע קביעת דרגת האי-כושר, ההשמה במפעל המוגן נעשית בלית ברירה ואלטרנטיבה עבור האדם עם המוגבלות. שנית, גם בתוך המפעל המוגן עצמו, העבודות המוצעות מצומצמות ואינן מתפרשות על קשת רחבה של מקצועות. ניתן יהיה לטעון כנגד כי זהו טיבו של מקום עבודה וככל מקום עבודה אחר קיימת הגבלה על חופש הבחירה של העובדים בכפוף למעסיק. אולם, המפעל המוגן אינו מציע כל אופק התפתחותי ובשונה מתעסוקה בשוק החופשי עבור אנשים "רגילים", המפעל המוגן מהווה עבור אנשים עם מוגבלויות אופציה אחת, אליו הוא מגיע כעובד פשוט וכזה יישאר עד יומו האחרון בו.

בהמשך ישיר לאופי העבודה במפעל המוגן כפי שהוצג לעיל יש להדגיש כי גם בתוך מרחב ההזדמנויות, הצר ממילא, שמציעה התעסוקה המוגנת, המועסקים כלל אינם בוחרים בעצמם את עיסוקם בתוך המפעלים המוגנים; ההשמה נעשית בצורה שרירותית, לרוב לפי צרכי המערכת, למשל פרמטרים גיאוגרפיים ולעתים לפי פרמטרים תפקודיים גרידא. כלומר פגיעה באוטונומיה

¹⁵² בג"ץ 5688/92 שמואל ויכסלבאום נ' שר הביטחון, מז' (2) 812 (1993) (להלן: "פרשת ויכסלבאום").

¹⁵³ בג"ץ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח, נא (4) 1 (1997) (להלן: "פרשת בר אילן").

¹⁵⁴ אהרן ברק, פרשנות במשפט - תורת הפרשנות הכללית, שער ב: מרכיבי הפרשנות במשפט 307, כךך ראשון, מהדורה 3 (1992).

¹⁵⁵ בג"ץ 4330/93 פריד גאנס נ' ועד מחוז תל-אביב של לשכת עורכי הדין, נ (4) 221 (1996) (להלן: "פרשת גאנס").

¹⁵⁶ בג"ץ 3304/07 לוי ואח' נ' מדינת ישראל, כתב הטענות בעניין דיור בקהילה, בפס' 72 (פורסם בנבו: 11.11.10).

¹⁵⁷ שם, בפס' 92.

בעניינים הקשורים לביטוי האישי והמימוש העצמי של האדם, שכאמור המשפט רואה בה כפגיעה בזכות חוקתית.¹⁵⁸

3. הזכות לשוויון

"עיקרון מן הראשונים במלכות- משכמו ומעלה גבוה מכל שאר עקרונות- הוא עקרון השוויון... נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו"¹⁵⁹ – בעמודים הבאים נסביר המפעלים המוגנים פוגעים בזכותם לשוויון של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בשלושה רבדים, אי מתן הזדמנות שווה לשילוב בשוק החופשי, גישת "נפרד אבל שווה" וחיזוק הסטיגמות נגד אוכלוסייה זו.

שוויון הזדמנויות ושוויון בתעסוקה

הזכות לשוויון הוכרה כזכות אדם בישראל ועוד מימי ראשיתה של המדינה נקבע כי מדינת ישראל "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".¹⁶⁰ מספר חוקים קבעו שוויון בצורה מפורשת בתחומים שונים¹⁶¹ והשתרשה לה התפישה וההכרה כי השוויון הוא מערכי היסוד של המדינה ומהווה "אחד מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי".¹⁶² המשפט הישראלי התחבט רבות ביחס בין כבוד האדם לשוויון. לא אחת הניתוח נעשה תוך התמקדות בגרעין של כבוד האדם שעניינו פגיעות נפשיות או השפלה והשמצה.¹⁶³ לפי גישה זו קיימת זיקה הדוקה בין השפלה לבין כבוד, והשפלה תהיה אפוא באותם מקרים שבהם תהיה הנחה הגיונית לסבור שכבודו העצמי של אדם נפגע.¹⁶⁴ התנהגות תעלה כדי השפלה כאשר הדבר ייעשה במובן הסובייקטיבי-פסיכולוגי, קרי כל התנהגות שמשפילה את האדם בפועל, שגורמת לו לחוש מושפל.¹⁶⁵ מאפיינים טיפוסיים נוספים של השפלה הם תחושת חוסר האונים של האדם- מי שתלוי באחרים בהיבטים היומיומיים של חייו למשל, יחוש מושפל כי אין לו שליטה על חייו, בפרט כאשר לדבר מתלווה שרירותיות.¹⁶⁶ כן, מוסיפה לתחושת ההשפלה חוסר היכולת של האדם להשתייך למסגרת קבוצתית או לקהילה והחשש מלהיות דחוי.¹⁶⁷ לפי גישה אחרת, גישת ברק כאמור, ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם כזכות חוקתית גם הפליה שאין עמה השפלה אם היא קשורה לאוטונומיה של הרצון החופשי, חופש הפעולה וחופש הבחירה של האדם,¹⁶⁸ והזכות לכבוד האדם, אפוא, כוללת היבטים של שוויון שמעבר להשפלה וביזוי. עם זאת,

¹⁵⁸ לעיל ה"ש 137, פרשת עדאלה, פס' 46 לפסק דינה של השופטת ארבל.

¹⁵⁹ בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ואח', כג (1) 693, פסיקתו של השופט לנדוי (1969).

¹⁶⁰ הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

¹⁶¹ חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

¹⁶² בג"ץ 698/95 עדאל קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, נד (1) 258 (2000).

¹⁶³ בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, מט (4) 094, פסק דינה של השופטת דורנר (1995) (להלן: "פרשת אליס מילר").

¹⁶⁴ דני סטטמן, שני מושגים של כבוד, עיוני משפט כד 541, בעמ' 557 (תשס"א).

¹⁶⁵ שם.

¹⁶⁶ שם, בעמ' 560.

¹⁶⁷ שם, בעמ' 561.

¹⁶⁸ פרשת התנועה לאיכות השלטון, לעיל ה"ש 130, פס' 38 לפסק דינו של הנשיא ברק.

קיימת הסכמה כי עקרון השוויון נגזר במשפטנו מעיקרון כבוד האדם ולצד זאת, נדמה כי שתי הגישות יסכימו כי הפליית אנשים עם מוגבלות עולה לכדי פגיעה בכבודם. שכן, גם לפי הגישה המצמצמת הדורשת פגיעה בשוויון העולה כדי השפלה נקבע כי הפליה על בסיס מין מתבטאת בהשפלה שכן "ביסודה של הפליה כזו עומד ייחוס מעמד נחות למופלה, מעמד שהוא פועל יוצא ממהותו הנחותה כביכול. בכך טמונה השפלה עמוקה לקורבן ההפליה".¹⁶⁹ בהיקש מדברי השופט דורנר להפליית אנשים עם מוגבלות- מדובר בקבוצה אשר היחס אליה הוא ייחוס מעמד נחות באופן היסטורי- הרי שהפלייתם והפגיעה בשוויון ביחס אליהם עולה לכדי פגיעה בכבודם. בפרשת יתד השופט דורנר חוזרת על נקודה זו ומדגישה כי הפליה, אם היא נעשית על רקע השתייכות קבוצתית, עשויה להיחשב כהשפלה הפוגעת בזכות לכבוד האדם.¹⁷⁰ זאת ועוד, בית המשפט העליון עמד על כך שאילוץ אנשים עם מוגבלות לוותר על שילובם במסגרות הרגילות פוגע בלב לבו של השוויון המהותי ואין לקבל תוצאה מפלה שכזו.¹⁷¹ חסם מרכזי בהחלתו של עיקרון שוויון הזדמנויות על תעסוקת אנשים עם מוגבלות היא תפישת המוגבלות כנחיתות או כשוני אינהרנטי.¹⁷² כאשר יתייחסו למוגבלות כעוד ביטוי למגוון ולריבוי הקיימים בחברה ממילא, או אז תוכל החברה לנהוג באורח שוויוני.¹⁷³ בתוך כך, **המדיניות הנוכחית של המפעלים המוגנים מפרה את ערך השוויון** וככל שימשיכו המועסקים במפעלים המוגנים להיות מועסקים במסגרת הסרגטיבית הזו, כך ימשיך וינתן ביטוי לתפישת הנחיתות והשוני האינהרנטי.

"נפרדים אך שווים", ואנלוגיות לשילוב אנשים עם מוגבלות

דוקטרינת "נפרד אבל שווה" נדונה בארה"ב בפרשת Brown שם נקבע כי "נפרד אינו שווה" וכי הפרדה מהווה פגיעה קשה בהזדמנות של הפרט ופוגעת בעקרון השוויון באופן מהותי.¹⁷⁴ גם בית המשפט העליון בישראל הכיר בכך ש"נפרד אינו שווה" וזאת גם בכל הקשור לאנשים עם מוגבלויות. בפרשת יתד¹⁷⁵ בו עסקה בתקצוב דיפרנציאלי להשמה בחינוך המיוחד אל מול השמה בחינוך רגיל (של אנשים עם מוגבלות) מה שמוביל הלכה למעשה להפרדה ולהכוונתם ילדים רבים למסגרות סרגטיביות תחת מערכת החינוך המיוחד. נקבע שם כי אילוץ ההורים לוותר על שילוב ילדים במערכת החינוך הרגילה פוגע בלב לבו של השוויון המהותי שביטוי מרכזי לו הוא הזדמנות שווה לכל ילד למימוש עצמי.¹⁷⁶ נקבע כי חובתה של המדינה לנקוט אמצעים כדי להבטיח הזדמנות לשילוב ובפרט, עליה להקצות תקציב נפרד- ושונה אם נדרש- עבור שילובם של ילדים עם מוגבלות בבתי ספר רגילים.¹⁷⁷ חשוב להדגיש שני עקרונות מנחים אשר עמדו בבסיס פסק הדין- האחד הוא עקרון השוויון תוך דגש על ליבת העיקרון- שוויון מהותי. שנית, השופטים הדגישו את הוראת סעיף

¹⁶⁹ **פרשת אליס מילר**, לעיל ה"ש 163, פסק דינה של השופטת דורנר.

¹⁷⁰ בג"ץ 2599/00 **יתד נ' משרד החינוך** פ"ד נו (5) 834 (2002), פס' 6 לפסק דינה של השופטת דורנר. (להלן: "**פרשת יתד**").

¹⁷¹ שם, פס' 11 לפסק דינה של השופטת דורנר.

¹⁷² שגית מור- המשגה פוליטית, לעיל ה"ש 131, בעמ' 115.

¹⁷³ שם.

¹⁷⁴ Brown v. Board of Education of Topeka 347 U.S 483 (1954) (להלן: "**פרשת בראון**").

¹⁷⁵ **פרשת יתד**, לעיל ה"ש 170.

¹⁷⁶ שם, פס' 9 לפסק דינה של השופטת דורנר.

¹⁷⁷ שם, פס' 10 לפסק דינה של השופטת דורנר.

7(ב) לחוק חינוך מיוחד,¹⁷⁸ אשר קובעת כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד". שני עקרונות מנחים אלה יחדיו מהווים התנגדות נחרצת של הפסיקה לדוקטרינת "נפרדים אך שווים", תוך ביכור של שילוב על פני סגרגציה והבנה כי ההפרדה פוגעת בהגשמת שוויון מהותי.¹⁷⁹ בפסק הדין השופטים עומדים על כך כי אילוצם של אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות לוותר על שילובם במסגרות הרגילות הוא חמור ואין להשלים עמו, שכן בשימת אוכלוסייה זו במסגרות סגרגטיביות נשללת מהם ההזדמנות השווה למצות את הפוטנציאל הטמון בהם.¹⁸⁰ הזכות לחינוך אם כך הוכרה כמקימה חובה על המדינה לנקוט פעולות אקטיביות כדי לקיים שוויון מהותי.¹⁸¹ ובכך להביא למינימום ההכרחי את המסגרות שהן בבחינת "שוות אבל נפרדות".

גם בדונו בשאלת הדיוור בקהילה אמר בית המשפט העליון כי: "המדינה חזרה והצהירה כי מדיניותה כיום היא להעדיף – ככל שהדבר אפשרי – את שילובם של אנשים עם מוגבלות במסגרת של דיוור בקהילה, ולא במסגרת של מעונות פנימייתיים" כ"חלק מרכזי מתהליך רחב וחיוני של קידום השוויון של אנשים עם מוגבלות וההגנה על זכותם לכבוד ולהשתתפות פעילה בחברה".¹⁸² בדומה, המצב הנוכחי בעניין המפעלים המוגנים פוגע בלב השוויון המהותי-למועסקים כלל אין הזדמנויות להשתלב וגם המנגנון שאמור לסייע בכך- ספקטרום השילוב- מנוון ואינו משפר עניין זה. אי שילובם בשוק העבודה מהווה ביטוי לדוקטרינת "נפרד אך שווה" אשר הוכרה בפסיקה כפסולה, כפי שעמדנו לעיל. ולשם תיקון המצב מתחייבת התערבות תקציבית ותכנונית של המדינה- יצירת תמריצים בשוק העבודה הפתוח, או לכל הפחות בתעסוקה הנתמכת, ובמסגרות המשולבות, לאנשים עם מוגבלויות. יפים לענייננו הדברים שנאמרו בפרשת בוצר: "הפרדה מעמיקה את חוסר השוויון ומנציחה הפליה. הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה בה הוא חי. מטרת ההסדרים אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו במרקם הרגיל של חיי החברה".¹⁸³

סטיגמות ודעות קדומות

סביבת עבודה "רגילה" תאלץ אנשים עם מוגבלות להסתגל, ללמוד ולהשתלב במלוא מובן המילה וכן תאפשר תמיכה, סיוע וליווי ב"תנאי אמת", קרי בשוק החופשי הלוא הוא המטרה הסופית בספקטרום השילוב בין כה וכה. לצד זאת, שילובם בשוק החופשי יסגל גם את העובדים ה"רגילים" לקבלם ולהתאים עצמם לאנשים השונים במקום עבודתם. כפי שכבר דובר לא אחת, לא רק באנשים עם מוגבלות פוגעת הדרתם מן החברה. רבים מן הציבור כלל לא נחשפים לאנשים עם מוגבלויות בחיי היומיום ואין להם כל אפשרות להכירם באופן פרטני, מעבר לסטיגמות הגנריות- קבוצתיות. הדבר גורם לפיתוח סטריאוטיפים שליליים ביחס אליהם ומקשה על שילובם בחברה, כשאלה

¹⁷⁸ ס 7(ב) לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, ס"ח 1256.

¹⁷⁹ פרשת יתד, לעיל ה"ש 170, פס' 9 לפסק דינו של השופט אור.

¹⁸⁰ שם.

¹⁸¹ שם.

¹⁸² בג"ץ 3304/07 ליאור לוי נ' מ"י, פסק דינה של השופטת ריבלין, פורסם בנבו (3.2.2010).

¹⁸³ בג"ץ 7081/93 שחר בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות, נ (1) 019 פס' 10 לפסק דינו של הנשיא ברק (1996)

(להלן: "פרשת בוצר").

מנסים לעשות כן. אפשר אם כן ששילובם ישפיע בחלוף הזמן על החברה שלנו כולה, על שילוב בעלי המוגבלויות בה ועל שינוי התדמית לה הם זוכים כיום- חריגים, שונים, מעוררי רחמים וכיו"ב.

נימוק נוסף שנידון בפרשת בראון¹⁸⁴ היה העובדה כי הפרדה בכוח החוק קובעת סטיגמה ומנציחה פערים ואת תפישת הנחיתות ביחס לקבוצה המופרדת/המופלה. כך, ניתן לטעון, מפעלים מוגנים מעצם היותם מכילים רק אנשים מאותה קבוצה- אנשים עם מוגבלות- אשר להם מכנה משותף אחד והוא הבסיס להפרדתם, גורמת להנצחת התפישה לפיה הם נחותים, חריגים ושונים. על בסיס השתרשות תפישה שכזו יהיה קשה עד בלתי אפשרי לשלבם בצורה מלאה בשוק החופשי ובתעסוקה בהמשך, על אף קביעתו על הנייר של ספקטרום השילוב והמטרה הסופית בו- היא שילוב בשוק החופשי.

4. חופש העיסוק

חופש העיסוק נועד לאפשר חופש בחירה לפרט האוטונומי ולקדם את החברה מבחינה כלכלית, ע"י הגברת ההתאמה בין מאוויי הפרט לבין עיסוקו.¹⁸⁵ בג"ץ בז'רנו נ' שר המשטרה הוכרה הזכות לחופש העיסוק כזכותו של אדם לבחור עיסוק, מקצוע או משלח יד ולהתפרנס מהם. בכך, ניתנה הגנה על הזכות לעצם הכניסה למקצוע והרישוי לעבוד בו.¹⁸⁶ חוק יסוד: חופש העיסוק, עיגן את הזכות של אדם לעסוק בכל עיסוק והעניק לה מעמד על חוקי.¹⁸⁷ בנוסף הוכרה חשיבות חופש העיסוק לפיתוח אישיותו של האדם, גיבוש העצמאות והאוטונומיה ומימושו העצמי.¹⁸⁸

החופש של אדם לעסוק במקצוע אותו הוא בוחר נובע, בין השאר, מהכרה בכך שלעבודה חשיבות רבה עבור הפרט בהיבט חברתי מעבר לזה הכלכלי. לאדם יש צורך להשתייך לעבודה המספקת מסגרת השתייכות בה הוא מרגיש חלק מהקהילה והחברה בכללותה, נותנת לו סיפוק ואושר. עבודתו של אדם גם משליכה ישירות על תפישת החברה את מעמדו והשתייכותו לסטטוס חברתי מסוים.¹⁸⁹ עבור מועסקים רבים המפעל המוגן אינו מספק מטרה זו.

כפי שנראה בפרק הבא והאחרון של דו"ח זה, מדינות אחרות בעולם אימצו מודלים חלופיים למפעל המוגן, אשר כולם מידתיים יותר מההסדר הקיים בישראל. יחד עם זאת יודגש כבר עתה כי אנו סבורים שהמודל האמריקאי הנו המתאים ביותר להתמודד עם ההפרות החמורות של הזכויות אותם ציינו במסגרת פרק זה, והכל כפי שיתואר בהמשך.

¹⁸⁴ לעיל ה"ש 174, פרשת בראון.

¹⁸⁵ מרדכי קרמניצר, עמרי בן- שחר ושחר גולדמן "חופש העיסוק: מתי על המדינה לקבוע בחוק תנאי כניסה לעיסוק מקצועי?" נייר עמדה 11 של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9 (1998). (להלן: "קרמניצר").

¹⁸⁶ בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד (ב) 80 (1949).

¹⁸⁷ חוק יסוד: חופש העיסוק.

¹⁸⁸ קרמניצר, לעיל ה"ש 185, בעמ' 30.

¹⁸⁹ גיא דוידוב "הזכות לעבוד כזכות קהילתית ואישית והפוטנציאל החוקתי שלה" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 533, 554 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004).

פרק ה: מודלים חלופיים למודל בישראל

לאור הקשיים העולים מהמדיניות הנוכחית הנוהגת בישראל ביחס לתעסוקה מוגנת, והעדר החוקיות העולה ממנה כפי שתואר בחלק הקודם, נבקש לבחון מספר מודלים חלופיים שהנם מידתיים יותר מהמודל הישראלי. יודגש כבר עתה כי לא כל המודלים זהים בדרך התמודדותם עם הקשיים שהעלינו בפרק הקודם של הדו"ח ומבין המודלים שנבחנו כאן אנו סבורים כי המודל האמריקאי הנו הראוי ביותר. בפתח דברינו נציין כי בחינת ההסדרים הקיימים במדינות ה-OECD מעלה, שבשנים האחרונות מדינות רבות פועלות לצמצום מספרם של המועסקים במסגרות של מפעלים מוגנים, ו/או לשינוי ייעודם המקורי של המפעלים, ולחלופין פועלות להסדרה חוקית של מעמד העובדים במפעלים אלה. זאת במטרה לשפר את איכות חייהם של אנשים עם מוגבלות, ולהעניק להם אפשרויות תעסוקה משמעותיות ומגוונות. המגמה ברוב המדינות היא מעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת, שבמסגרתה מועסקים אנשים עם מוגבלות במסגרות עבודה רגילות ובתנאי העסקה שווים. להלן נפרט ארבעה מודלים שונים הקיימים בעולם, המודל של ארה"ב, תוך התמקדות בורמונט ובניו-יורק, המודל האוסטרלי, זה הגרמני והמודל השבדי.

ארה"ב

המודל האמריקאי שיוצג כאן מאופיין בסגירה הדרגתית של המפעלים המוגנים, תוך בניית חלופות בתוך הקהילה ומעבר לעבודה בשוק העבודה החופשי. שתי המדיניות העיקריות הפועלות על פי מודל זה הן ורמונט וניו-יורק.

במפעלים המוגנים לא חלים יחסי עובד-מעסיק, ולעובדים לא קיימת זכות ההתארגנות, הזכות לשכר מינימום, וזכויות אחרות ממשפט העבודה.¹⁹⁰ עם זאת, החל משנות ה-90 בתי המשפט החלו לבחון קיומם של יחסי עובד-מעסיק בכל מקרה לגופו, וזאת גם במקרים של העסקה במפעל מוגן. התגמול לעובדים במפעלים המוגנים מתבצע בהתאם להערכת כושר עבודתם, כאשר ממוצע השכר עומד על כ-1/5 משכר המינימום.¹⁹¹ הדין האמריקאי מאפשר למעסיקים, בתנאים מסוימים, לתגמל עובדים במפעלים אלו (ואף במקומות עבודה רגילים) בשכר הנמוך משכר מינימום (הסדר הידוע כ-14(c)).¹⁹² יצוין, כי אין כיום קריטריון אחיד להשמה במפעלים מוגנים, אולם ברוב המדינות קיימת דרישה לבצע בדיקה תקופתית של כישורי העובדים מדי 6-12 חודשים, במטרה לקדם על פני הרצף התעסוקתי.¹⁹³

מחקרים עצמאיים ועדכניים שנעשו בארה"ב מראים, כי עלות העסקתו של אדם עם מוגבלות במפעל מוגן גבוהה באופן משמעותי לעומת עלות שילובו בשוק החופשי אמצעות תעסוקה

¹⁹⁰ U.S. EEOC (EEOC v. Hill Country Farms).

¹⁹¹ U.S. Department of Labour, Wages.

¹⁹² Fair Labor Standards Act, 29 U.S.C. §214(c) (1938).

¹⁹³ Lane v. Kitzhaber, 12-CV-00138.

נתמכת.¹⁹⁴ מסקנה נוספת מאותם מחקרים היא, כי ההעסקה באותם מפעלים אינה תורמת לעתידו התעסוקתי של אותו אדם. יתרה מכך, אדם שהועסק במפעל מוגן ושולב לאחר מכן בשוק החופשי, ירוויח שכר נמוך יותר לעומת אדם שמעולם לא הועסק במפעל מוגן.¹⁹⁵

בשנת 1999, ניתן פסק דין תקדימי של בית המשפט העליון ב- **Olmstead v. L.C.** בפס"ד זה, פסק בית המשפט העליון, כי בהתאם לסעיף איסור ההפליה הקבוע בחוק ה- Americans with Disabilities Act, שירותי המדינה בתחום של אנשים עם מוגבלות צריכים להינתן במסגרת המשולבת ביותר, בהתאם לצרכיהם, וכי הפרה של חובה זו מהווה הפליה.¹⁹⁶ החלטה זו רלוונטית, כמובן, גם למקרה של מפעלים מוגנים, המהווים מסגרת נפרדת המעסיקה בעיקרה, אנשים עם מוגבלות, כאשר ההשמה במפעלים אף מתבצעת לעתים בהתאם לסוג המוגבלות.

בשנת 2001, קבע מינהל שירותי השיקום במחלקת החינוך הפדרלית, כי תעסוקה מוגנת אינה נחשבת כהשמה מוצלחת עבור אנשים עם מוגבלות, המקבלים שירותי שיקום מקצועיים מסוכנויות של המדינה. בעקבות כך, ברבות ממדינות ארה"ב המגמה היא הפניית המשאבים לתעסוקה נתמכת, שעניינה שילוב בשוק החופשי, והפחתת עד סגירת המשאבים המופנים למפעלים מוגנים.¹⁹⁷ נכון לשנת 2012, עמדת המועצה הלאומית לאנשים עם מוגבלות, סוכנות פדראלית עצמאית, היא כי יש לבטל באופן הדרגתי את הסדר ה- 14(c), וליצור ולתקצב אפשרויות תעסוקה נתמכת בשוק העבודה הפתוח על פני תעסוקה במפעלים מוגנים.¹⁹⁸

באפריל 2014, בעקבות תביעה שהגישו אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית נגד ממשלת רוד איילנד, בגין השמתם במסגרות נפרדות של מפעלים מוגנים ומועדוני יום, הגיעו הצדדים להסדר לפיו הממשלה תפעל למימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לפי החוק האמריקאי, ותשלם את המהלכים הבאים תוך 10 שנים:

1. שילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית במסגרות עבודה בקהילה, תמורת שכר מינימום ומספר שעות עבודה מקסימלי, בהתאם ליכולתו והעדפתו של העובד.

¹⁹⁴ Gidugu, V. and Rogers. "Review of Employment Services for Individuals With Intellectual and Developmental Disabilities: A Comprehensive Review of the State-of-the-Field from 1996-2011. Boston University Center for Psychiatric Rehabilitation (2012).

¹⁹⁵ Cimera R., P. Wehman, M. West and S. Burgess. "Do Sheltered Workshops Enhance Employment Outcomes for Adults with Autism Spectrum Disorder?" Autism 16.1 (2012): 87-94.

¹⁹⁶ Olmstead v. L.C., United States Supreme Court, 22 June, 1999.

¹⁹⁷ Butterworth J., F. Smit, A. Hall, A. Migliore, J. Winsor, D. Domin and J. Timmons. StateData: The National report on Employment Services and Outcomes. Rep. Boston, MA: Institute for Community Inclusion (UCEDD), University of Massachusetts, Boston.

¹⁹⁸ National Council on Disability, Letter of Transmittal (August 23, 2012),

https://www.ncd.gov/rawmedia_repository/FINAL_Subminimum%20Wage%20Report%20with%20Transmittal%20Letter.pdf

2. שילוב אוכלוסיה זו בפעילויות לשעות הפנאי, במסגרת הקהילה.
 3. הכשרת תלמידי בתי ספר לחינוך מיוחד לעבודה בשוק החופשי, באמצעות תכניות התמחות וחניכה.
 4. הפניית כספי המדינה לעידוד שירותים בקהילה, במקום לתמיכה במסגרות נפרדות.
- מחקר שנערך בעקבות הגשת התביעה הנ"ל הראה, כי 80% מהאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שקיבלו שירותים מהמדינה הושמו במסגרות נפרדות- מפעלים מוגנים או מוסדות אחרים. בנוסף, רק כ-5% מהצעירים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שסיימו ב"ס תיכון השתלבו בעבודות בשוק החופשי בין השנים 2010 ל-2012, וזאת על אף שרבים אחרים היו מוכשרים לכך.¹⁹⁹
- תביעה נוספת של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית הוגשה לביהמ"ש המחוזי באורגון בינואר 2012 (Lane v. Kitzhaber), בעקבותיה הגיעו הצדדים להסכמה בשנת 2015, לפיה השמה במפעלים מוגנים במקום שילוב בשוק החופשי היא אפליה אסורה, לפי החוק האמריקאי.
- עמדת משרד התובע הכללי, כפי שבאה לידי ביטוי באותו מקרה היתה, כי מדינה שאינה מספקת לאזרחים עם מוגבלות אפשרויות תעסוקה נתמכת, ובמקום זאת מבכרת תעסוקה במפעלים מוגנים, מפרה את החובה המוטלת עליה מכוח חוקי השוויון,²⁰⁰ שלא להפריד אנשים עם מוגבלות משאר האוכלוסייה שלא לצורך, וכי הפרדה כזו תיחשב לאפליה.²⁰¹
- ההסכמה התבססה על קביעת ביהמ"ש העליון ב-Olmstead, ונקבע כי בתוך 7 שנים יועברו 1,115 עובדים ממפעלים מוגנים לשוק החופשי. עוד נקבע, כי 4,900 צעירים עם מוגבלות שכלית התפתחותית יקבלו שירותי תעסוקה נתמכת, אשר יסייעו להם להשתלב בשוק החופשי. גם כאן, התחייבה המדינה להפנות את המשאבים ממסגרות נפרדות לתעסוקה נתמכת.²⁰²
- ככלל, תוכניות התעסוקה הנתמכת (Supported Employment Program) כוללות סיוע לאנשים עם מוגבלות במציאת עבודה, ניהול משא ומתן עם המעסיק בנוגע להנגשת מקום העבודה, הכשרת העובד במקום העבודה וליווי במהלך תקופת ההעסקה.²⁰³ כחלק מהתוכנית, כל תושב עם

¹⁹⁹ <http://www.nytimes.com/2014/04/09/us/developmentally-disabled-get-more-workplace-protection>

²⁰⁰ Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C. §12132 (1990).

²⁰¹ Complaint in Intervention of the United States of America, Lane v. Kitzhaber (March 27, 2013).

²⁰² The U.S. Department of Justice, office of public affairs, Justice News, "Justice Department Reaches Proposed ADA Settlement Agreement On Oregon's Developmental Disabilities System." 9.8.15,

<http://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-reaches-proposed-ada-settlement-agreement-oregons-developmental>

²⁰³ Vermont Division of Disability and Aging Services, Department of Disabilities, Aging and Independent Living, Programs and Services, Supported Employment Program, <http://www.ddas.vermont.gov/ddas-programs/programs-se-default-page>

מוגבלות נפגש עם מדריך, ויחד הם מפתחים תוכנית אישית למציאת תעסוקה, לרבות הכשרה מקצועית.²⁰⁴

להלן יובאו שתי דוגמאות משתי מדינות ספציפיות בארה"ב, אשר יישמו את המדיניות האמורה;

ורמונט, מדינה בעלת אוכלוסיה קטנה יחסית בארה"ב, היתה הראשונה שסגרה באופן מוחלט את כל המפעלים המוגנים והמסגרות הסרגטיביות בשטחה. המעבר בורמונט ממפעלים מוגנים לתעסוקה נתמכת החל כבר בשנות ה-80, כאשר אוניברסיטת ורמונט קיבלה מענק מהמדינה לפתח תשתית תעסוקה נתמכת ברחבי המדינה. התשתית האמורה הוקמה, כד שבשנת 2002, בכל מחוז בורמונט פעלה סוכנות לתעסוקה נתמכת.

בשנת 1996 העביר בית המחוקקים של ורמונט את חוק המוגבלויות ההתפתחותיות (The Developmental Disabilities Act of 1996). במסגרת החוק נקבע, כי המטרה של שירותי תעסוקה שיינתנו לאנשים עם מוגבלות התפתחותיות, הינה לאפשר להם למצוא עבודה בשכר, בסביבת עבודה רגילה.²⁰⁵ עוד נקבע במסגרת החוק, כי מידי שלוש שנים יפרסם האגף למוגבלויות, קשישים וחיים עצמאיים תוכנית בדבר האופן בו יש להקצות שירותים לאנשים עם מוגבלות התפתחותיות (System of care plan), כאשר על התוכנית לכלול סדר עדיפויות בנוגע להמשך הפעלת תוכניות קיימות ופיתוח תוכניות חדשות; קריטריונים לקבלת שירותים ומימון; ותהליך להערכת מידת ההצלחה של תוכניות המעניקות שירותים לאנשים עם מוגבלות התפתחותיות.²⁰⁶

במסגרת התוכנית שפרסם האגף למוגבלויות, קשישים וחיים עצמאיים בשנת 2000 נקבע, כי לא יועברו תקציבים חדשים למפעלים מוגנים.²⁰⁷

בשלב הראשון, הופסקו השמות של עובדים חדשים במפעלים המוגנים. כמו כן, המפעלים הקיימים הוסבו למוסדות המספקים שירותי תעסוקה בקהילה ותמיכה אינדיבידואלית, באמצעות סוכנויות השמה אזוריות.²⁰⁸ שינויים אלה הביאו לכך שכ-80% מהעובדים במפעלים המוגנים שולבו במסגרות תעסוקה נתמכת, והשאר שולבו בפעילויות קהילתיות אחרות שאינן תעסוקה.²⁰⁹

²⁰⁴ Vermont Division of Vocational Rehabilitation, Agency of Human Services, For Job Seekers, <http://vocrehab.vermont.gov/jobseekers>

²⁰⁵ Art. 8724(7) to the Vermont Developmental Disabilities Act of 1996, www.leg.vt.us/statutes/legislature.vermont.gov.

²⁰⁶ Art. 8725(7) to the Vermont Developmental Disabilities Act of 1996.

²⁰⁷ State System of Care Plan for Developmental Services, p. 7 (2001).

²⁰⁸ Muskie School of Public Service, Closing Sheltered Workshops in Vermont. Rep. Maine: University of Souther Maine, 2008.

²⁰⁹ National Council on Disability, Site Descriptions.

בשנת 2002 קיבלה ורמונט החלטה לסגור באופן מדורג את כל המפעלים המוגנים בשטחה, ובשנת 2003 נסגר המפעל המוגן האחרון.²¹⁰ נכון לשנת 2012, אין אף תושב בורמונט המועסק במפעל מוגן, ושיעור התעסוקה הנתמכת במדינת ורמונט גבוה פי שניים מהממוצע הארצי.²¹¹

כיום, המחלקה למתן שירות לאנשים עם מוגבלות ולקשישים מפעילה תוכנית תעסוקה נתמכת (Supported Employment Program), המסייעת לאוכלוסיה זו במציאת מקום עבודה, ניהול משא ומתן עם המעביד בנוגע להנגשת והתאמת מקום העבודה, הכשרה במקום וליווי במהלך תקופת ההעסקה.²¹²

בנוסף, המחלקה לשיקום מקצועי מפעילה אף היא תוכנית שנועדה לסייע לאנשים עם מוגבלות למצוא עבודה ולהתמיד בה. כחלק מהתוכנית כל תושב עם מוגבלות נפגש עם מדריך, ויחד הם מפתחים תוכנית אישית למציאת תעסוקה, לרבות הכשרה מקצועית.²¹³ בנוסף, המחלקה מציעה שירות ללא תשלום למעסיקים, המסייע להם למצוא עובדים עם מוגבלות המתאימים לצרכיהם, סבסוד דמי ההעסקה במקרים מסוימים והשגת הטבות מס.²¹⁴

במדינת ניו יורק פעלו נכון לשנת 2014 כ-113 מפעלים מוגנים, שהעסיקו כ-8,020 אנשים עם מוגבלויות.²¹⁵ בנובמבר 2012 הודיע מושל ניו יורק על הקמת קבינט מיוחד – קבינט אולמסטד, שיישם את קביעות ביהמ"ש העליון האמריקאי בפס"ד Olmstead משנת 1999, המוזכר לעיל.

באוקטובר 2013 פרסם הקבינט דו"ח המפרט את הצעדים שנקטו עד כה בתחום שילוב אנשים עם מוגבלות בחברה, וכן המלצות להמשך. אחד הצעדים שנקטו היה הטלת איסור על כניסת עובדים חדשים למפעלים מוגנים החל מיולי 2013. צעד נוסף שנקט והושלם בדצמבר 2013 היה הפניית כל המשאבים של המשרד לבריאות הנפש בניו יורק (The New York State Office of Mental Health) ממפעלים מוגנים לתוכניות התומכות בשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודות בשוק הפתוח. המלצה מרכזית נוספת של הקבינט היתה הידוק שיתוף הפעולה בין משרד העבודה של מדינת ניו

²¹⁰ National Council on Disability, Letter of Transmittal (August 23, 2012).

²¹¹ Ibid.

²¹² Vermont Division of Disability and Aging Services, Department of Disabilities, Aging and Independent Living, Programs and Services, Supported Employment Program, <http://www.ddas.vermont.gov/ddas-programs/programs-se-default-page>

²¹³ Vermont Division of Vocational Rehabilitation, Agency of Human Services, For Job Seekers, <http://vocrehab.vermont.gov/jobseekers>

²¹⁴ [Creative Workforce Solutions, http://www.cwsvt.com](http://www.cwsvt.com)

²¹⁵ NYS Office for People with Developmental Disabilities, "New York Plan to Increase Competitive Employment Opportunities for People with Developmental Disabilities", http://www.opwdd.ny.gov/opwdd_services_supports/employment_for_people_with_disabilities/draft-plan-increase-employment-opps (2014). (Henceforth: New York Plan)

יורק לבין הסוכנויות המדינתיות השונות המעניקות שירות לאנשים עם מוגבלויות, על-מנת להגביר את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה החופשי.²¹⁶

במרץ 2014 פרסם המשרד לאנשים עם מוגבלויות התפתחותית בניו יורק (NYS Office for People with Developmental Disabilities) [להלן: "המשרד"] תוכנית לעידוד שילוב אוכלוסייה זו במסגרות עבודה תחרותיות. המשרד הגדיר מקומות עבודה אלו כמסגרות משולבות, בהן אנשים עם מוגבלויות עובדים לצד אנשים ללא מוגבלויות, ומרוויחים לפחות שכר מינימום. המשרד העריך שמבין כלל המועסקים במפעלים מוגנים, לכ-50% מהם יש את היכולת להשתלב במסגרת עבודה תחרותית בתוך 6 שנים.²¹⁷

במסגרת התוכנית פורטו הדרכים בהן שילוב העובדים מהמפעלים המוגנים במסגרות עבודה תחרותיות עתיד להתבצע, כאשר בין האמצעים שהוזכרו היו תיעוד מגוון הכישורים של העובד; עבודה שוטפת מול משפחתו של העובד, לרבות מתן מידע על התוכנית; הכשרת צוות העובדים במפעלים המוגנים באשר לקידום עובדיהם; הצמדת העובדים למאמנים, שהינם עובדים עם מוגבלויות שהצליחו להשתלב בעבודה תחרותית, ועוד.²¹⁸

כחלק מהתוכנית לעידוד שילוב אנשים עם מוגבלויות במסגרות עבודה תחרותיות, הודיע המשרד כי יש להגדיל את היקף האנשים המקבלים שירותי תעסוקה נתמכת. המשרד הודיע על הקמת שירות חדש, החל מקיץ 2014, שמטרתו הכוונת מקבלי השירות למקומות עבודה תחרותיים, לרבות הקניית מיומנויות עבודה. מעבר לכך, הודיע המשרד על מגוון אסטרטגיות לשיפור אחוז ההישארות של העובדים במקום עבודתם. בנוסף, המשרד פועל יחד עם משרד הבריאות של מדינת ניו יורק כדי להגדיל את היקף התקציב שניתן למעסיקים של אנשים עם מוגבלויות.²¹⁹

היעד הסופי של מדינת ניו יורק הינו סגירת כלל המפעלים המוגנים, וזאת מבלי שנקבע תאריך למימוש יעד זה.²²⁰

לסיכום, המהלכים שבוצעו במדינות ארה"ב הם סגירת המפעלים המוגנים, תוך הפניית המשאבים הציבוריים ליצירת חלופות לתעסוקה נתמכת בקהילה, הכשרה וליווי של העובדים והמעסיקים, וזאת בהתאם לקביעה העקרונית לפיה השמתם של אנשים עם מוגבלויות במסגרות תעסוקה נפרדות הינה מפלה ופוגעת בזכויות היסוד של אותם אנשים.

²¹⁶ Report and Recommendations of the Olmstead Cabinet: A Comprehensive Plan for Serving New Yorkers with Disabilities in the Most Integrated Setting, <http://www.governor.ny.gov/assets/documents/olmstead-cabinet-report101013.pdf> (2013).

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ New York Plan, לעיל ה"ש 180.

²²⁰ NYS Office for People with Developmental Disabilities, "Road to Reform: Putting People First" http://www.opwdd.ny.gov/transformation-agreement/OPWDD_Road_to_Reform_April2013 (2013).

אוסטרליה

המודל השני, המיושם באוסטרליה, כולל שינוי ייעודם של המפעלים המוגנים והסדרת תנאי ההעסקה בהם.

בעבר, מפעלים מוגנים "קלאסיים" היוו מסגרות עבודה לגיטימיות לאנשים עם מוגבלות, ונהנו מתמיכה תקציבית של ממשלת אוסטרליה. בעקבות חוק השירותים החברתיים משנת 1986 (Disability Services Act), הוקשחו התנאים לקבלת תמיכה ממשלתית, ונקבע כי על מנת לקבל תקצוב, על המפעלים לספק לאנשים עם מוגבלות את היכולת והתמיכה הדרושה לחיות חיים עצמאיים ככל הניתן, וזאת בתוך 5 שנים. בעקבות החוק, עברו המפעלים המוגנים תהליך של שינוי, והפכו למודל של חברות עסקיות (Australian Disability Enterprises). בחלוף 5 שנים, רק 5 מפעלים (מתוך 267) עמדו בתנאים שנקבעו.

על מנת לסייע לשאר המפעלים לבצע את השינוי הנדרש, הוקם בשנת 1991 ארגון ה-NTAU, אשר סיפק ייעוץ למפעלים המוגנים ברחבי אוסטרליה במשך 3 שנים, והדריך אותם כיצד להשלים את השינוי הרצוי. לפני התחלת פרויקט הייעוץ, היו מספר קונפליקטים בין גופים ואנשים שביקשו לשמר את המצב הקיים במפעלים המוגנים (הורים של אנשים עם מוגבלות, עובדים סוציאליים, נציגי הכנסיה, עובדי ההנהלה ותורמים), לבין אלה שתמכו בשינויים שנדרשו ע"י החקיקה (פקידים ב-DSP - Disability Support Pension, ארגון ממשלתי ועובדים במפעלים המוגנים).

בתחילת התהליך, היועצים מה-NTAU זיהו את הקונפליקט האמור כמכשול המרכזי לשינוי, כאשר צרות האופקים של מנהלי המפעלים המוגנים תרמה גם היא לחוסר היכולת שלהם לתכנן או להתקדם. לפני השינוי, רוב המפעלים היוו קהילות מבודדות, ונהגו לא לתקשר עם ארגונים דומים או ליצור קשרים עם סוכנויות אחרות שיכלו לספק הדרכות, עובדים או תמיכה אחרת. לפיכך, המטרה הראשונית של ה-NTAU היתה לפתח ערוצי תקשורת ושיתוף בעיות ופתרונות בין מגוון רחב של ארגונים.

בשנת 1996 הודיעה ממשלת אוסטרליה על רפורמות נוספות לצורך שיפור השירות והתאמת המימון לתמיכה הנדרשת עבור אנשים עם מוגבלות.²²¹ כיום, החברות האוסטרליות להעסקת אנשים עם מוגבלות (Australian Disability Enterprises, ADE) הן עסקים מסחריים, שהוקמו ע"י המשרד למשפחות, דיור, שירותים קהילתיים ועניינים מקומיים בממשלת אוסטרליה.

שינוי זה מאפשר לאנשים עם מוגבלות להתנסות במגוון עבודות ועיסוקים: אריזה, הרכבה, ייצור, מחזור, סריקה, גינון אחזקה, ניקיון, כביסה ושירותי אוכל. בנוסף, עובדים בחברות אלה זכאים לאותם תנאי עבודה שמקבלים עובדים בשוק החופשי.

החברות מוכרות את המוצרים והשירותים שלהן למגוון גדול של לקוחות, ביניהם עסקים ציבוריים. בנוסף, הוקם אתר אינטרנט שמטרתו לעזור לקונים למצוא את כל השירותים והמוצרים המוצעים.

²²¹ [and Programmes Carers, and Disability Services, Social of Department Government, Australian Services,http://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/for-service-providers/australian-disability-enterprises](http://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/for-service-providers/australian-disability-enterprises)

לחברות אלה תפקיד כפול של סיפוק תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות ותפקוד כעסק כלכלי, והן משתנות בגודלן. רובן החלו לפעול מתוך המפעלים שנסגרו, ואחרות מספקות עבודה והדרכה בקהילה או במקומות העבודה המרכזיים. כל אדם שמקבל קצבת נכות רשאי לעבוד ב-ADE, כאשר 91% מהעובדים מקבלים קצבת נכות בנוסף למשכורת.²²²

במקביל, בשנת 2010 הקימה ממשלת אוסטרליה את השירות להעסקת אנשים עם מוגבלויות (The Disability Employment Service), המספק שירותי ייעוץ וסיוע לתעסוקה למחפשי עבודה עם מוגבלויות, ותמיכה לאחר מציאת העבודה. השירות ניתן באמצעות רשת של ארגונים ברחבי אוסטרליה, וכולל:

- עזרה בהכנה לעבודה הכוללת הדרכה עבור כישורי עבודה ייחודיים.
- עזרה בשיפור קו"ח, הדרכה בראיונות עבודה וכד'.
- תמיכה לאחר מציאת מקום העבודה ומתן הדרכות לעמיתים ולמעסיקים בעבודה.
- תמיכה במהלך העבודה.²²³

לסיכום, התהליך באוסטרליה כלל שינוי אופן הפעלתם וייעודם של המפעלים המוגנים: הפיכתם לחברות עסקיות, המספקות תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות, בתנאי העסקה הוגנים ושוויוניים. עם זאת, עדיין מדובר במסגרות נפרדות המעסיקות רק אנשים עם מוגבלויות, ולא בשילוב בשוק העבודה החופשי.

גרמניה

מודל אחר, המיושם בגרמניה, כולל הסדרה חוקית של תנאי ההעסקה במפעל המוגן, והחלת חוקי המגן ממשפט העבודה על העובדים במפעלים אלה.

קודקס החוקים הסוציאלי הגרמני (SGB) מאגד חקיקה המושתתת על הזכות לעבוד, ומתייחס, בין השאר, לתעסוקה מוגנת, מפעלים מוגנים, פרויקטים סוציאליים ושירותי ייעוץ להעסקת אנשים עם מוגבלויות.²²⁴ השמתו של אדם עם מוגבלויות בתעסוקה נקבעת לפי רמות תעסוקה: א. אדם המסוגל לעבוד לפחות 3 שעות ביום, בתנאים של שוק העבודה התחרותי, נחשב כעובד רגיל, ומועסק בשוק

²²² <http://www.socialtraders.com.au/library/australian-disability-enterprises>

²²³ Australian Government, Department of Social Services, Disability and Carers, Employment for People with Disability, <http://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/for-people-with-disability/employment-for-people-with-disability>

²²⁴ Working opportunities for disabled persons in Germany Laws, practices and experiences, A report by Michael Scheer, Within the framework of the EU- funded project 'chance for better opportunity' (without borders- component 2) 2013-2015, http://www.gib-remen.info/downloads/report_bulgaria.pdf

העבודה החופשי תמורת שכר ממוצע ותנאים סוציאליים. ב. אדם שאינו מסוגל לעבוד 3 שעות ביום, כתוצאה ממוגבלות קשה, יכול לעבוד בתעסוקה מוגנת.

75% מהעובדים במפעלים המוגנים הם אנשים עם מוגבלות נפשית, 18% עם מוגבלות התפתחותית ו- 6.5% עם מוגבלות פיזית. תכלית ההעסקה במפעל מוגן בגרמניה היא כפולה: ראשית, הכשרה מקצועית של העובדים ופיתוח יכולות אישיות לקראת מעבר לתעסוקה בשוק החופשי. שנית, מתן פתרון תעסוקתי במידה והמועסק לא ימצא מתאים למעבר לתעסוקה נתמכת בשוק החופשי.²²⁵ בהתאם לכך, המפעלים המוגנים פועלים בשתי רמות של תעסוקה:

א. שלב השיקום – נמשך 27 חודשים. בשלב זה מאמנים את היכולות המקצועיות והאישיות של ה"לקוח" (העובד), הדרישות עולות בהדרגה (מספר שעות העבודה, קושי המשימות, היכולת להתמודד עם לחץ ועוד).

ב. שלב העבודה – אם שלב השיקום נכשל, ה"לקוחות" מקבלים מעמד של עובד קבע, במפעל המוגן או מחוצה לו (במקרים נדירים). בשלב זה נחתם עמם חוזה העסקה, הם מתנסים בסביבת עבודה קבועה, ונהנים מתחולת חוקי המגן ככל עובד. העובדים יכולים לעבוד בקבוצות מוגדרות או להחליף את הקבוצות ביניהם. כל מפעל מעסיק בין 100 ל- 3,000 עובדים.

המפעלים המוגנים בגרמניה מפוזרים בצורה שווה ברחבי המדינה, והם מנוהלים ומתוקצבים ע"י רשויות מקומיות וארגונים פרטיים. העלות הממוצעת של העסקת עובד היא €13,760 לשנה. במשך שלב השיקום (27 החודשים הראשונים), ההוצאות מכוסות ע"י ביטוח פנסיוני או מרכזי תעסוקה, כאשר העובד מקבל תשלום מהקהילות המקומיות.

מבחינת תנאי העבודה, כל חוקי המגן בגרמניה חלים על המפעלים המוגנים, לרבות פנסיה, נסיעה חינם בתחבורה ציבורית וארוחות חמות.

בנוסף לאמור, חוקי ה-SGB מטילים חובת ייצוג הולם על מעסיקים פרטיים וציבוריים, המעסיקים לפחות 20 עובדים, ביחס לאנשים עם מוגבלות קשה, כאשר קיימת סנקציה כספית בגין הפרת חובה זו. נכון להיום, מספר העובדים במפעלים המוגנים נמצא בעליה, ואין כל כוונה לסגור אותם.

יודגש, כי על אף המטרה השיקומית, כביכול, של המפעלים המוגנים, בפועל אין כלל מוביליות של עובדים על פני הרצף התעסוקתי, שכן רק 0.16% מהעובדים זוכים לעבור ממפעלים מוגנים לתעסוקה בשוק העבודה הפתוח.²²⁶

²²⁵ George Thieme Verlag KG Stuttgart, New York, Reform steps toward networking sheltered workshops and the general labour market, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20178060>

²²⁶ Georg Thieme, Reform steps towards networking sheltered workshops and the general labour market, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20178060>

עם זאת, בשנים האחרונות הוספו מחלקות מעורבות (בהן מועסקים עובדים עם וללא מוגבלות) למפעלים הקיימים²²⁷, צעד המרכז במידת מה את היותם של המפעלים מסגרות נפרדות.

במקביל לקיומם של המפעלים המוגנים, אומץ מודל של תקצוב אישי לעבודה, המאפשר הפניית משאבים ממפעלים מוגנים לשילוב בשוק החופשי, כאשר מאז שנת 2009 קיימות תכניות הכשרה לתעסוקה נתמכת. כמו כן, הוקמו שירותי ייעוץ, שמטרתם השגת משרות לאנשים עם מוגבלות בחברות, פרויקטים קהילתיים או מפעלים מוגנים, ושמירה על תעסוקת העובדים ששובצו. בין השאר, מתווכים שירותי הייעוץ בין מעסיקים פוטנציאליים ואנשים עם מוגבלות המעוניינים בעבודה. במסגרת זאת, שובצו בשנת 2009 7,324 אנשים עם מוגבלות במשרות חדשות, ושומרו 11,072 עובדים במקומות עבודתם.

בהתאם לסעיף 16 של ה-SGB, קיימת גם אפשרות להשמה ב"עבודה משולבת" בשוק החופשי, הכוללת דרישות עבודה נמוכות יותר. אפשרות זו זכתה לפופולאריות בשנים האחרונות, כאשר בשנת 2012 יותר מ-300,000 אנשים עם מוגבלות הועסקו במסגרת זו.

ניתן לסכם ולומר, כי המפעלים המוגנים נתפסים בגרמניה כהגשמה של זכותם של אנשים עם מוגבלות לעבוד, וזאת על אף שהם מהווים מסגרת נפרדת, שאינה מאפשרת מוביליות על פני הרצף התעסוקתי, ואינה מספקת תעסוקה משמעותית לעובדים. עם זאת, העובדים במפעלים המוגנים נהנים מתחולת חוקי המגן, ובמובן זה הם מגשימים שוויון פורמלי בין אנשים עם מוגבלות לשאר האוכלוסייה, ומהווים מימוש של זכותם של אנשים עם מוגבלות לקיום בכבוד.

שבדיה

המודל הרביעי, המיושם בשבדיה, כולל שימור המפעלים המוגנים, הפועלים כמודל עסקי, כאמצעי לשיקום עובדים עם מוגבלות ושילובם בשוק החופשי, ככל האפשר.

מפעלים מוגנים בשבדיה פרוסים ברחבי המדינה, ומשמשים כקבלני משנה למשימות פשוטות כמו הרכבה או אריזה. החוק שדרכו ניתן סיוע במציאת עבודה לאנשים עם מוגבלות בשבדיה הוא:

"The Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS) משנת 1994²²⁸, שמטרתו לאפשר לאנשים עם מוגבלות לחיות חיים עצמאיים.

חוק רלוונטי נוסף הוא חוק השירותים החברתיים ("Social Services Act"), שנחקק בשנת 1980 ותוקן בשנת 2001. בחוק זה נקבע, כי המחלקה הסוציאלית המוניציפאלית אחראית להבטיח

²²⁷ Doose, Stefan. "Supported employment in Germany", journal of Vocational Rehabilitation 37.3

(2012): 195-202

²²⁸ Sweden, society, Sweden's disability policy, <https://sweden.se/society/swedens-disability-policy>

שאנשים עם מוגבלות פיזית, קוגניטיבית או אחרת יועסקו בעבודות משמעותיות²²⁹, אשר יאפשרו התפתחות אישית ומוביליות תעסוקתית.²³⁰ הרשות הממשלתית האחראית על המפעלים המוגנים היא ה"Enterprise Society", שעברה שינוי ארגוני בשנות ה-80 וכעת היא הבעלים של חברה בע"מ בשם Samhall. המדינה כבעלים יחיד של הרשת של המפעלים המוגנים (Samhall) מקבלת את הרווחים הפוטנציאליים ממפעלים אלה.²³¹

Samhall מעסיקה כ-20,000 אנשים עם מוגבלות ב-200 מקומות ברחבי שוודיה, כאשר כל אחד מהם זוכה לחופש פעולה, בעיקר בתחום הסוציאלי והכיוון העסקי של המפעל עצמו.²³² 60% מהעובדים הינם בעלי מוגבלות פיזית. שאר ה-40% מחולקים בין מוגבלות שכלית, מתמודדי נפש ומוגבלות סוציו-רפואיות (Socio-medical). כ-60% מהעובדים מועסקים במפעלים יצרניים, והשאר בתעשיית השירותים.²³³

המטרה המוצהרת של Samhall היא הענקת תעסוקה משמעותית עבור קידום ההתפתחות האישית של העובדים, כך שישולבו בסופו של דבר בשוק החופשי.²³⁴ אך בנוסף למטרה מרכזית זו, הוגדרו גם מטרות משנה:

- העדפה מתקנת: נעשית ע"י גיוסים מקבוצות מתועדפות, שזהותן נקבעת מדי שנה.
- מעבר לתעסוקה מחוץ ל-Samhall- לפחות 3% מהעובדים בכל שנה אמורים להשתלב בעבודה אצל מעסיק חיצוני.
- על החברה לספק עבודה עבור 17,800 משרות מלאות.
- מאזן הרווחים של החברה צריך להיות חיובי.²³⁵

²²⁹ Socialstyrelsen, The National Board of Health and Welfare, Swedish disability policy- Service and care for people with functional impairments,

http://www.socialstyrelsen.se/lists/Artikelkatalog/Attachments/8407/2009-126-188_2009126188.pdf

²³⁰ Per Skedinger and Barbo Widerstedt, Cream skimming in employment programmers for the disabled? Evidence from Sweden, 697 (2007).

http://www.socialstyrelsen.se/lists/Artikelkatalog/Attachments/8407/2009-126-188_2009126188.pdf

(Cream skimming). להלן:)

²³¹ Catherine Davister, Jacques Defourny and Olivier Gregoire, *work integration social enterprises in the European union an overview of existing models* 18, (2004). (Hereinafter: existing models).

²³² Existing models, לעיל ה"ש 194, עמ' 21.

²³³ Per Skedinger and Barbo Widerstedt, Cream skimming in employment programmers for the disabled? Evidence from Sweden, 697 (2007). (Hereinafter: cream skimming,

www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/01437720710835174

²³⁴ Ibid.

²³⁵ SAMHALL, אתר חברת <http://www.samhall.se/In-English/About-Samhall>

עפ"י אתר החברה, קידום התפתחות האישית של העובדים ב-Samhall כולל חיזוק הביטחון העצמי של העובד ופיתוח מוטיבציה, כישורים חברתיים וכישורים תעסוקתיים.²³⁶ העובדים עצמם לוקחים חלק פעיל בתהליך, הם מקבלים אחריות אישית על העבודה וההתפתחות שלהם. לכל עובד מוגדרות בתהליך מטרות ספציפיות, וישנו מעקב אחר ההתקדמות לפחות פעם אחת בשנה. בין השאר, העובדים יכולים לבחור ממגוון של תוכניות הכשרה עבור אפשרויות התעסוקה השונות ב-Samhall, כאשר המטרה הסופית היא מציאת עבודה מחוץ ל-Samhall, ככל האפשר. עם זאת, לכל עובד שיוצא לתעסוקה מחוץ ל-Samhall נשמר מקום עבודתו ב-Samhall למשך 12 חודשים. בפרק זמן זה, המפקחים ב-Samhall עוקבים אחר התהליך ומספקים תמיכה כפולה, לעובד ולמעסיק החיצוני.²³⁷

בנוסף, על מנת להגביר את שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, ניתן סבסוד ממשלתי לשכרם של עובדים עם מוגבלות, וניתנים מענקים להתאמה של מקומות עבודה עבור עובדים אלה.²³⁸

יצוין, כי מבחינת הממשלה קיים תמריץ כלכלי לשלב עובדים מהמפעלים המוגנים בשוק החופשי, שכן העלות של עובד במשרה מלאה ב-Samhall היא כפולה מהסובסידיה החודשית הניתנת לעובד עם מוגבלות מחוץ ל-Samhall, כאשר העלות הנוספת נובעת בעיקר מהצורך בהתאמת קצב העבודה, תמיכה באמצעים להתאמת העבודה ועלויות של מימון עובדים עם מוגבלות, שאינם מפותרים גם כאשר ישנה ירידה בדרישה למוצרים ושירותים של Samhall.²³⁹

כמו כן, העובדים בשכר ב-Samhall אינם מקבלים בונוסים כלשהם הקשורים למצבה הכספי של החברה, דבר המונע ניגוד אינטרסים העלול להוביל לשימור עובדים במפעלים המוגנים.

לעומת זאת, עובדים עם מוגבלות יכולים לקבל העלאה בשכר אם הם עומדים ביעדים שהחברה הציבה. אם הם אינם עומדים ביעדים, יתקיים דיון אודות הסיבות לכך.²⁴⁰

חסרון מסוים של דרך הפעולה של Samhall הינו, כי מחפש עבודה אינו יכול לפנות עצמאית בנוגע למשרה פנויה ב-Samhall, אלא רק דרך שירות התעסוקה הציבורי (Public employment service – PES) או המחלקה הספציפית בשירות התעסוקה, שמתמחה בטיפול באנשים עם מוגבלות (בדומה להשמה במפעלים מוגנים בישראל). שירות התעסוקה לרוב עושה הערכה של האנשים ושל היכולות שלהם ומנחה אותם לתעסוקה ב-Samhall, לתעסוקה מסובסדת או לפעילויות אחרות שקשורות לעבודה, כאשר הדיון באפשרויות נעשה בשיתוף עם המועמד והמעסיק העתידי. מאחר שזמינות המקומות הפתוחים ב-Samhall תלויה במקומות העבודה הפנויים במפעל Samhall המקומי, גיוס של עובדים חדשים מתרחש בעיקר כאשר עובדים ותיקים עוזבים את החברה. לטענת

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Work Integration, לעיל ה"ש 189, עמ' 7.

²³⁹ Cream skimming, לעיל ה"ש 196, עמ' 697.

²⁴⁰ שם.

נציגי שירות התעסוקה, ישנו מיעוט של מקומות עבודה פנויים ב-Samhall לעומת הצורך בתעסוקה שכזאת.²⁴¹

חסרונות נוספים של העסקה במפעל המוגן הם שכר נמוך לעומת השוק החופשי, וסטיגמה שלילית. עם זאת, עובדים יעילים יכולים להגיע לשכר יפה, יחסית לשעות העבודה הפחותות שיידרשו לעבוד.

במהלך השנים חוו המפעלים המוגנים של Samhall ירידה בהכנסותיהם ובמענקים שהגיעו אליהם מהממשלה. בנוסף, הדרישה לשירותים שמספקים המפעלים המוגנים (אריזה ומשימות הרכבה) כקבלני משנה לחברות תקשורת ו-IT הצטמצמה, לאחר שחברות אלו עברו משבר כלכלי, וחלקן אף העבירו חלק מקווי הייצור למדינות אחרות במרכז ובמזרח אירופה. כמו כן, העדפה של עובדים עם מוגבלות קשה והוצאת עובדים הכשירים לעבור לשוק החופשי פוגעות ברווחיות המפעל.

Samhall ניסתה לצמצם את הירידה בהכנסות ע"י גיוון תחומי הפעילות וכניסה לתחום השירותים, אך ניסיון זה ברובו לא צלח, בשל המסורת התעשייתית של הארגון ונטיית המעסיקים עצמם.²⁴²

במהלך השנים חל גם שינוי בקהל היעד, כאשר בנוסף לאנשים עם מוגבלות נוספו לאוכלוסיית העובדים גם מהגרים (בעיקר פליטים) ונערים שנפלטו ממסגרות חינוכיות.²⁴³

לסיכום, המפעלים המוגנים בשבדיה פועלים במודל עסקי בשליטת המדינה, תוך התאמת תכנית שיקום אישית עבור כל עובד. מטרתם המוצהרת של המפעלים המוגנים היא לשלב, בסופו של דבר, את העובדים בשוק החופשי, אך המפעל המוגן כמסגרת נפרדת נתפס כתעסוקה לגיטימית עבור אנשים עם מוגבלות, ולפי שעה נראה כי קיימת כוונה לשמר את המפעלים המוגנים.

²⁴¹ שם.

²⁴² Work Integration, לעיל ה"ש 189, עמ' 8.

²⁴³ שם.

סיכום

דו"ח זה בחן את המפעלים המוגנים בישראל מנקודת מבט משפטית. הדו"ח הראה את השוני הקיים במדיניות כלפי המפעלים המוגנים בין שלושת המשרדים האחראים עליהם, את מרחב הפעולה הרחב שיש למי שמפעיל את המפעל המוגן, תוך שהוא מחדד את הקשיים העיקריים הנלווים למוסד זה, וביניהם – עבודה מונוטונית, העדר מוביליות, הדרה, העדרם של תנאי עבודה ראויים ומוסדרים, הסתכלות על המוגבלות הרפואית במקום על יכולות הפרט ועוד ועוד. הראינו כיצד המודל הישראלי של המפעלים המוגנים מהווה פגיעה קשה בזכויות היסוד של אנשים עם מוגבלויות, בזכותם לכבוד, לאוטונומיה, לשוויון ולחופש העיסוק, וכי הוא אינו מידתי לאור חלופות ראויות הקיימות למוסד המפעלים המוגנים, כפי שהוצעו בעבר בישראל ונלמדים אף מהמתרחש במדינות אחרות בעולם.

מבין המודלים החלופיים שהוצגו בחלקו האחרון של הדו"ח ניתן לראות כי המודל בארה"ב הכולל סגירת המפעלים המוגנים תוך בניית חלופות לתעסוקה בקהילה, מבוסס על תפיסה של שוויון ליברלי. מודל זה דוגל בהכללה והשתלבות בכל תחומי החיים של אנשים עם מוגבלות – תפיסה העומדת גם בבסיס האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, עליה חתומות המדינות שנסקרו לעיל. בהתאם לתפיסה זו, על שירותי המדינה בתחום של אנשים עם מוגבלות להינתן במסגרת המשולבת ביותר, ביחס לצרכי מקבלי השירות, כאשר הפרת חובה זו מהווה הפליה ופגיעה בשוויון.²⁴⁴ במדינות בהן שולט המודל המצמצם את היקף הפעילות של המפעלים המוגנים, מתקיימת בחינת כישורי המועסקים וניתובם בשוק העבודה בהתאם ליכולותיהם האישיות, ולא עפ"י לקותם. מדיניות זו מאפשרת לאנשים עם מוגבלות להשתלב במקום עבודה, התואם את כישוריהם, ובכך לממש את זכותם לעבודה ולחופש העיסוק. יתרה מכך, מדיניות של גילוי, שיתוף ומתן מידע על תוכניות קיימות למועסקים ולבני משפחותיהם תורמת לבחירה החופשית של המועסקים, ובכך מביאה להגשמה עצמית ומימוש האוטונומיה שלהם, כחלק מזכותם לכבוד האדם.

זאת ועוד, צמצום התעסוקה המוגנת לטובת שילוב בשוק החופשי, תוך ליווי פרטני של המועסקים בהליך, יוצרים פלטפורמה למפגש בין-אישי בין אנשים עם מוגבלות לקהילה – מפגש שביכולתו להביא גם לניפוץ הסטיגמה החברתית ביחס לאנשים עם מוגבלות, עד כדי שינוי מבני-תודעתי בחברה.²⁴⁵

על הצד השני של הספקטרום מצוי המודל הגרמני המשמר את המפעלים המוגנים, תוך הסדרת יחסי עבודה והחלת חוקי המגן על המועסקים. מודל זה אינו חותר, אמנם, לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה, אך השוואת תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים לאלה הנהוגים בשוק החופשי, ובכלל זאת הבטחת זכויות סוציאליות לעובדים, המבוססת על תפיסה של שוויון פורמלי, מביאה למימוש זכותם של אנשים עם מוגבלות לקיום בכבוד. בין שני המודלים האמורים, מצויים המודלים המיושמים באוסטרליה ובשבדיה, שעניינם שימור המפעלים המוגנים, הפועלים כעסקים למטרות רווח, כאמצעי לשיקום העובדים בהם.

²⁴⁴ Olmstead v. L.C., United States Supreme Court, 22 June, 1999.

Ibid ²⁴⁵.

המודל הישראלי רחוק מכל המודלים האמורים ומחייב **רפורמה מידית**, הן לאור דו"ח זה והן לאור ביקורת קודמת על מפעלים מוגנים. מהניתוח המשפטי שביצענו עולה כי אין די להסדיר את המפעלים המוגנים ולקבוע בהם תנאי עבודה (כמודל הגרמני) כדי לענות על הפגיעה החמורה בזכויות היסוד של הפרט. על רפורמה זו לכלול התייחסות למגוון ההיבטים שעלו מהדו"ח ועל כן אנו סבורים כי המודל האמריקאי הנו המתאים ביותר. בעת בחינת מודל חלופי יש לתת את הדעת לנקודות הבאות שעלו מן הדו"ח.

1. שילוב של אנשים עם מוגבלויות בחברה בכללותה, ובין השאר שילוב אמתי בשוק העבודה.
 2. העדר מונוטוניות והסללה במפעלים המוגנים
 3. בחינת יכולותיו של האדם עם המוגבלות על בסיס בחינה אינדיבידואלית
 4. מתן קול לאנשים עם המוגבלויות בעת בחירת העשייה הנכונה עבורם
 5. מוביליות לאורך ספקטרום השילוב
 6. יצירת מקומות עבודה ראויים לאנשים עם מוגבלויות היוצאים מהמפעלים המוגנים לשוק.
 7. מתן מענה מסודר לאנשים שעדיין נמצאים במפעלים המוגנים בשלושת משרדי הממשלה.
- כפי שצינו במבוא לדו"ח זה, אנו סבורים כי לאור מסקנות הדו"ח יש לפעול לסגירה הדרגתית של המפעלים המוגנים בישראל תוך אימוץ מודלים חלופיים המאפשרים שילוב הדרגתי בשוק העבודה החופשי, כפי שקיים במספר מדינות בעולם. בה בעת יש לדאוג ליצירת מקומות עבודה הולמים לאנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי וכן להסדרת התנאים לאלה שיבחרו להישאר במסגרות התעסוקה המוגנות.