

## משרד הרווחה

### פעולות הביקורת

בי"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי" נבדקו היבטים אחדים הנוגעים להעסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם, בהם: תשלום שכר ומתן זכויות סוציאליות למועסקים ביחידות התעסוקה המוגנת של הקרן ומימוש היכולות התעסוקתיות שלהם; מעמדה המשפטי של הקרן כהקדש ציבורי; הרכב הנהלתה ודרכי מינוי עובדים בקרן. בירורי השלמה נעשו באגף השיקום שבמשרד הרווחה לבדיקת האופן שבו מיישמת הקרן את מדיניותו בתחום השיקום התעסוקתי.

במשרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה נעשתה בדיקת מעקב, כדי לדעת באיזו מידה תוקנו הליקויים שפורסמו בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה בפרק "רכישת שירותים חברתיים" (עמ' 721), בתחום סדרי ההתקשרות של המשרדים עם גופים ציבוריים ופרטיים לרכישת שירותים חברתיים, סדרי הרישוי של אותם גופים וכן סדרי הבקרה והפיקוח של המשרדים עליהם.

כמו כן נעשתה במשרד הרווחה בדיקת מעקב כדי לבחון באיזו מידה תוקנו הליקויים שפורסמו בדוח שנתי 51 בעניין האופן שבו המשרד מקצה תקציבים לרשויות המקומיות למימון שירותי הרווחה שהן מספקות. בין היתר נבדקו קביעת הקריטריונים להקצאת תקציבי הרווחה לרשויות; קביעת שיעור ההשתתפות של הרשויות במימון שירותי הרווחה; הפערים בין הוצאות הרווחה שמימן המשרד לרשויות המקומיות לפי דירוגן החברתי-כלכלי.

במשרד הרווחה ובכמה משרדי ממשלה בדק משרד מבקר המדינה את סדרי בחינתם ותיקונם של הליקויים שהעלה, בעיקר בשלושה נושאים מערכתיים: "עבודת המטה במשרדי הממשלה" (דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 5); "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה" (דוח שנתי 54, עמ' 5) ו"רכישת שירותים חברתיים" (דוח שנתי 55, עמ' 721). את ממצאי הבדיקה ראו בפרק "סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה" (ראו עמ' 157).



## היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי"

### תקציר

על פי הערכות המקובלות בעולם ובישראל, כ-10% מהאוכלוסייה הם אנשים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית או נפשית, בדרגות שונות של חומרה. התפיסה השיקומית בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות מבוססת על הצורך לשלבם בחברה ולהכניסם למעגל העבודה, מתוך ראיית האדם המוגבל כשווה זכויות בחברה. תפיסה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

משרד הרווחה, באמצעות אגף השיקום, הוא הגוף העיקרי המופקד על מתן שירותים בתחום השיקום התעסוקתי לאנשים בעלי מוגבלות. בשנת 1964 הקים האגף את ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי" (להלן - הקרן), כהקדש ציבורי לשם העסקת אנשים בעלי מוגבלות על פי מדיניותו. הקדש ציבורי משמעותו הקדשת נכסים לטובת מטרה בעלת אופי ציבורי. הקרן מעסיקה כ-650 עובדים ונותנת בכל שנה שירותים לכ-13,000 אנשים בעלי מוגבלות ב-73 מסגרות ברחבי הארץ, בהן: מסגרות לתעסוקה מוגנת ונתמכת ומרכזי שיקום שבהם ניתנים שירותי אבחון, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה בשוק החופשי. תקציב הקרן לשנת 2005 היה 101.3 מיליון ש"ח.

### ייעודה של הקרן ותחומי פעילותה

#### תעסוקה מוגנת

על פי מדיניות משרד הרווחה מטרת השיקום התעסוקתי היא לסייע לאדם בעל מוגבלות, באמצעות פעולות שיקום מגוונות, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו ולהתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה (להלן - רצף תעסוקתי), החל מתעסוקה במסגרת מוגנת שבה מבצעים עבודות ייצור פשוטות (להלן - תעסוקה מוגנת), דרך תעסוקה נתמכת בשוק החופשי הכרוכה בליווי, תמיכה והדרכה (להלן - תעסוקה נתמכת), וכלה בשילוב מלא בתעסוקה בשוק החופשי. בהתאם למדיניות זו קבעה הקרן כי היא תכוון את שירותיה לעקרונות שיקומיים מובילים בהם עקרון הרצף התעסוקתי. הקרן מפעילה 47 מסגרות לתעסוקה מוגנת ותעסוקה נתמכת שבהן מועסקים כ-2,500 אנשים בעלי מוגבלות בדרגות חומרה שונות.

הבדיקה העלתה שהקרן לא הכינה תכנית אישית לכל מועסק המותאמת לצרכיו, שתקנה לו כלים שיסייעו לו להתקדם בסולם התעסוקה, ולא עשתה אבחון תקופתי למועסקים כדי לבדוק אם יש מהם שיכולים להיקלט בעבודה במסגרות של תעסוקה נתמכת ואף בתעסוקה בשוק החופשי. בפועל אין כמעט ניידות של המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, למי שמסוגלים לכך, על פני רצף תעסוקתי שמשמעותו התקדמות ברמת התעסוקה וצמצום התלות במסגרת המוגנת.

רוב המפעלים המוגנים של הקרן מצוידים במכשירים הפועלים בטכנולוגיות מיושנות ומתבססים בעיקר על עבודת ידיים פשוטה; לא הוכנסו למפעלים גם סוגי תעסוקה חדשים ולא פותחו יוזמות עסקיות שיאפשרו לקדם ולהכשיר את מי שמסוגל לכך לשוק העבודה החופשי, המתאים לצורכי שנות האלפיים.

המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת של הקרן מוגדרים משתקמים ולא מתקיימים בינם לבין הקרן יחסי עובד ומעביד כמשמעותם במקומות עבודה בשוק החופשי. לכן הם אינם זכאים לזכויות סוציאליות, כגון הפרשות לקרן פנסיה, פיצויי פיטורין ודמי מחלה. המועסקים מקבלים בעבור עבודתם תשלום המוגדר "גמול ביצוע עבודה", המחושב לפי תפוקתו של כל משתקם ומגיע לסכומים נמוכים. ואולם, כ- 25% מהגמול נאגמים בקופה מרכזית לצורך מימון פעולות רווחה ודמי חופשה. לדעת משרד מבקר המדינה על הקרן לחדול לאגום כספים כאמור.

בעניין הענקת זכויות סוציאליות למועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, הועלה שאין אחידות הן בין המסגרות של הקרן והן בין ובין המסגרות המופעלות בידי גופים אחרים. מפעל מוגן אחד של הקרן מפריש בשביל המועסקים כספים לקרן פנסיה ויש שהקרן משלמת מענקי פרישה, לפנים משורת הדין, למי שדורש ממנה מענק כזה. לעומת זאת, חברת "המשקם", שגם היא מעסיקה אנשים בעלי מוגבלות, מעניקה לעובדיה זכויות סוציאליות ומפרישה להם כספים לקרן פנסיה. יוצא אפוא שאדם בעל מוגבלות שהופנה למסגרת תעסוקה מוגנת בקרן מופלה לרעה לעומת מי שהופנה לתעסוקה בחברת "המשקם". לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום ליצור אבחנה בין המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת בכל הקשור למתן זכויות סוציאליות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לבחון מחדש את תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים, שכן העסקת אנשים בעלי מוגבלות במשך שנים ארוכות והגדרתם משתקמים, ללא תנאי שכר הולמים וללא זכויות סוציאליות אינה תורמת לשילובם בחברה כשווים בה.

## מידע על פעולות השיקום התעסוקתי

מטרת השיקום התעסוקתי במרכזי השיקום היא השמה בעבודה בשוק החופשי בתום תהליך השיקום. הקרן מפעילה ברחבי הארץ 16 מרכזי שיקום שמספקים שירותי אבחון ושיקום תעסוקתי, לרבות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה בשוק החופשי. בשנת 2005 עברו כ- 5,000 אנשים הליכי אבחון בקרן וכ- 3,700 נוספים עברו הליך של שיקום תעסוקתי.

לנתונים עדכניים על פעילות המרכזים יש חשיבות לצורך זיהוי וניתוח של מגמות בהיקף הפעילות ובתוצאותיה, לקביעת מדדים לבחינת איכות הביצועים של הקרן ושל כל מרכז, להגדרת יעדי הפעילות שלה ולבחינת ביצועם. במועד הביקורת לא היו בידי הקרן נתונים מרוכזים על פעילות מרכזי השיקום מאז שנת 2003, לרבות מספר מקבלי השירותים השונים בכל אחד ממרכזי השיקום; תוצאות הפעילות בכל מרכז - שיעור המשתקמים שסיימו הכשרה מקצועית או שנשרו במהלכה, ושיעור ההשמות בעבודה.

## הרחבת פעילותה של הקרן

הקרן פועלת מכוח כתב הקדש המגדיר את מטרותיה. במהלך השנים הרחיבה הקרן את פעילותיה מעבר למטרות שצינו בכתב ההקדש. במועד הביקורת הייתה הקרן גוף גדול שאמור להתנהל על פי שיקולים כלכליים, עתיר כוח אדם ותקציבים הנותן שירותים לאוכלוסייה בהיקף גדול ומקיים קשרי עבודה עם גופים ממשלתיים וציבוריים ועם הרבה ספקי שירותים. בנסיבות אלה ספק אם המעמד המשפטי של הקרן - הקדש ציבורי - הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, שכן הקדש ציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח שאינו מתאים לניהול גוף כאמור, וכן משום שמעמדה זה כהקדש מחייב אותה לפעול רק להשגת המטרות שנקבעו בכתב ההקדש.

## סדרי ניהול הקרן

בהנהלת הקרן חברים 14 נאמנים שמונו בידי שר הרווחה. לא נקבע משך הכהונה של הנאמנים, ומרביתם מכהנים בתפקידם יותר משמונה שנים. כמו כן, לא נקבעו קריטריונים בדבר הכישרונים הנדרשים ממי שמתמנה לנאמן בהנהלת הקרן, כמקובל בגופים דומים בעלי מטרות ציבוריות. אחד הנאמנים הוא מנכ"ל חברה המספקת אף היא שירותי תעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות, ולכן בחברות בהנהלת הקרן הוא נמצא במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו מנכ"ל באותה חברה. כמו כן, ארבעה מנאמני הקרן הם בעלי תפקידים במשרד הרווחה השותפים כנאמני הקרן לקביעת מדיניות הקרן ולביצועה ואמורים כבעלי תפקידים במשרד הרווחה לפקח על הקרן. במצב זה עלולה להיפגע יכולתם להפעיל סמכויות פיקוח ובקרה על הקרן.

בחינת הליכי המינוי של כמה מעובדי הקרן העלתה כי אחדים מהם מונו בלי שהתקיים הליך של מכרז פנימי, כנדרש על פי הסכם עבודה קיבוצי מיוחד בין הקרן לעובדיה ועל פי נוהל הקרן משנת 2005, ובלי שנבחנו מועמדים אחרים לאיש המשרה. עוד הועלה כי יש שתואר המשרה, דרישות המשרה ותיאור התפקיד נקבעו בדיעבד, לאחר שאוישה המשרה. הליכי מינוי כאלה אין בהם שקיפות ולא ניתנת הזדמנות למועמדים כשירים אחרים להתמודד על אותן משרות.



1. על פי הערכות המקובלות בעולם ובישראל, כ-10% מהאוכלוסייה הם אנשים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית או נפשית בדרגות שונות של חומרה. התפיסה השיקומית בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות מבוססת על הצורך לשלבם בחברה ולהכניסם למעגל העבודה, מתוך ראיית האדם המוגבל כשווה זכויות בחברה. השילוב בעבודה תורם לקידום עצמאותו, הערכתו העצמית ואיכות חייו של האדם המוגבל. תפיסה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, (להלן - חוק שוויון זכויות) שלפיו זכויותיהם של אנשים בעלי מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לקיים זכויות אלה מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון ובערך האדם, ועל עקרון כבוד הבריות. עם זאת שיעורי האבטלה בישראל בקרב בעלי מוגבלות הם גבוהים והם נעים בין 20% ל-75%, לפי סוג המוגבלות וחומרתה.

2. משרד הרווחה (להלן - המשרד או משרד הרווחה), באמצעות אגף השיקום, הוא הגוף העיקרי המופקד על מתן שירותים לאנשים בעלי מוגבלות, ובכלל זה שירותים בתחום התעסוקה<sup>1</sup>. האגף אחראי לקביעת מדיניות, להכנת תכניות כוללות, להקצאת תקציבים לשיקום של אנשים בעלי מוגבלות ולפיקוח על יישום מדיניותו. בשנת 1964 הקים האגף את ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי"<sup>2</sup> (להלן - הקרן) המספקת שירותים בתחום התעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות. הקרן היא "זרוע ארוכה" של האגף ואמורה ליישם את מדיניותו בתחום השיקום המקצועי-תעסוקתי. האגף שותף בהנהלת הקרן ומפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה עליה.

3. הקרן היא הקדש ציבורי שמשמעותו הקדשת נכסים לטובת מטרה בעלת אופי ציבורי, הטעונה מסמך בכתב (כתב הקדש) שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו. ההקדש מתחיל לפעול עם העברת השליטה בנכסיו לידי הנאמנים המכהנים בהנהלתו. על הקדש ציבורי להירשם אצל רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים (להלן - רשם ההקדשות). רשם ההקדשות פועל להסדרה חוקית של הקדש על ידי רישומו בפנקס ההקדשות הציבוריים ועל ידי פיקוח ציבורי על פעולות הנאמנים של ההקדש.

הקרן מעסיקה כ-650 עובדים בכ-480 משרות, ונותנת בכל שנה שירותים לכ-13,000 אנשים בעלי מוגבלות. היא מפעילה 73 מסגרות שיקום ברחבי הארץ: 16 מרכזי שיקום המספקים שירותי אבחון, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה בשוק החופשי; שלושה מכוני המספקים שירותי אבחון בלבד; 47 מסגרות תעסוקתיות לתעסוקה מוגנת (להלן גם מפעלים מוגנים) ולתעסוקה נתמכת; שלושה מרכזי שיקום לנוער; וארבעה מכוני לשימושי מחשב. תקציב הקרן לשנת 2005 היה 101.3 מיליון ש"ח.

4. משרד מבקר המדינה בדק<sup>3</sup> בחודשים מאי-אוקטובר 2006 היבטים אחדים הנוגעים לפעילותה של הקרן בתחום העסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם, למעמדה המשפטי ולסדרי ניהולה. הבדיקה נעשתה במינהל המרכזי של הקרן ובמרכזי השיקום שלה בירושלים וברחובות. בדיוק השלמה נעשו באגף השיקום שבמשרד הרווחה (להלן - אגף השיקום) ואצל רשם ההקדשות שבמשרד המשפטים. בשנת 2001 בדק משרד מבקר המדינה<sup>4</sup> את הנושא "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה" במשרדי ממשלה אחדים, ובמסגרת זו נבדק גם נושא שילוב אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה, בעיקר במשרד הרווחה.

1 עוד עוסקים בתחום השיקום התעסוקתי הגופים האלה: המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד הביטחון. נוסף עליהם מפעילים גופים ציבוריים ופרטיים מסגרות אבחון ושיקום תעסוקתי לאנשים כאלה.

2 שמה של הקרן בעת הקמתה היה "קרן למפעלי שיקום למוגבלים".

3 הקרן היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שכן היא גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

4 דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 52(2001), עמ' 135-187.

## ייעודה של הקרן ותחומי פעילותה

### תעסוקה מוגנת

#### ניוד עובדים בין מסגרות תעסוקה

על פי מדיניות משרד הרווחה, מטרת השיקום התעסוקתי היא לסייע לאדם בעל מוגבלות, באמצעות פעולות שיקום מגוונות, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו ולהתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה (להלן - רצף תעסוקתי), החל בתעסוקה במסגרות מוגנות שבהן עושים עבודות ייצור פשוטות (להלן - תעסוקה מוגנת), דרך תעסוקה נתמכת בשוק החופשי הכרוכה בליווי, תמיכה והדרכה (להלן - תעסוקה נתמכת), וכלה בשילוב מלא בתעסוקה בשוק החופשי. בהתאם למדיניות זו קבעה הקרן כי היא תכוון את שירותיה לעקרונות שיקומיים מובילים, בהם עקרון הרצף התעסוקתי. על פי נתוני הקרן במסגרות התעסוקה המוגנת שהיא מפעילה מועסקים כ-2,000 אנשים בעלי מוגבלויות בדרגות חומרה שונות, וכ-500 אנשים בתעסוקה נתמכת.

השלב הראשון ברצף התעסוקתי הוא תעסוקה מוגנת. על פי מדיניות משרד הרווחה, הבאה לידי ביטוי בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס), תעסוקה מוגנת נועדה לספק מקום תעסוקה (זמני עד כמה שאפשר) לאנשים בעלי מוגבלות שאינם מסוגלים להתמודד בשוק החופשי והתחרותי; לשמש תהליך שיקומי שמטרתו פיתוח מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לעבודה בשוק החופשי; וכן לתת הזדמנות לטיפוח מיומנויות בין-אישיות וקהילתיות.

בתכנית האב לתעסוקת אנשים עם נכויות בישראל<sup>5</sup> מ-1998 הובאה הערכה, שלפחות 40% מהמועסקים בתעסוקה מוגנת מסוגלים להשתלב בתעסוקה נתמכת בשוק החופשי, ובמסגרתה הם יכולים ליהנות ממגוון רב יותר של עבודות המתאימות לכישוריהם, לקיים קשר עם אנשים שאינם מוגבלים ולהשתכר שכר גבוה יותר. גם בתכנית ליישום דוח ועדת לרון (ראו להלן) בעניין התעסוקה הנתמכת, שהגיש משרד הרווחה למשרד האוצר באוקטובר 2006, צויין שכ-1,000 מבין 3,500 אנשים עם טווח רחב של מוגבלויות, המועסקים בכ-80 מפעלים מוגנים המופעלים על ידי עשרות גופים ציבוריים ופרטיים, הם בעלי יכולת תעסוקתית ותפקודית גבוהה ויכולים להשתלב בתעסוקה נתמכת.

1. הועלה כי מסגרות התעסוקה המוגנת שהקרן מפעילה משמשות מסגרות תעסוקה לטווח ארוך. הקרן לא הכינה תכנית אישית לכל מועסק המותאמת לצרכיו, שתקנה לו כלים שיסייעו לו להתקדם בסולם התעסוקה, ולא עשתה אבחון תקופתי למועסקים כדי לבדוק אם יש מהם שיכולים להיקלט בעבודה במסגרות של תעסוקה נתמכת ואף בתעסוקה בשוק החופשי. בפועל אין כמעט ניידות של המועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, למי שמסוגלים לכך, על פני רצף תעסוקתי שמשמעותו התקדמות ברמת התעסוקה וצמצום התלות במסגרת המוגנת. להערכת סמנכ"לית הקרן, מכלל המועסקים במפעלים המוגנים רק 2%-3% בשנה משתלבים בתעסוקה נתמכת.

הקרן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 15.11.06, כי בהיעדר תקציב היא אינה יכולה לעשות אבחון תקופתי למועסק בתעסוקה מוגנת לצורך הערכת יכולותיו התעסוקתיות, כדי לקדמו ברצף התעסוקתי. משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-27.11.06 שבעקבות

5 תכנית אב לתעסוקת אנשים עם נכויות בישראל, ג'וינט ישראל, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות (1998).

החלטת הממשלה<sup>6</sup> מאוגוסט 2006 לפיה "על משרדי הממשלה לפרסם מרכז לקניית שירותים להעסקת אנשים עם מוגבלות" (ראו בהמשך), הוא ידרוש במפדטי המכרזים שיפורסמו שהזוכים בהם יעשו אבחון תקופתי למועסקים בתעסוקה מוגנת. המשרד הוסיף כי מימוש התכנית לניידות המועסקים מותנה בהקצאת תקציב לשם כך ממשרד האוצר בשנת 2007, וכי העביר למשרד האוצר תכנית מפורטת בעניין זה. אגף השיקום ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-23.1.07 כי נוכח זמינותן של יחידות האבחון במרכזי השיקום של הקרן, ונוכח העבודה שהמפעלים המוגנים הם "לוויינים" של מרכזי השיקום, היה בידי הקרן לממן את אבחונם של לפחות עשרות מועסקים במפעלים המוגנים מדי שנה בשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שהאבחון התקופתי הוא אבן הבוחן לקידום של המועסקים על פני הרצף התעסוקתי, היה על הקרן לפעול מול משרד הרווחה לגיוס האמצעים הדרושים למימוש מדיניותה. על המשרד היה לדרוש מהקרן לאבחן לפחות חלק מהמועסקים במפעליה נוכח זמינותן של יחידות האבחון במרכזי השיקום של הקרן.

2. עוד ביולי 1997 צוין ב"דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות", כי "השיקום המקצועי הקיים אינו מכוון דיו לשוק החופשי ואנשים רבים עם מוגבלות מועסקים... באופן שאינו ממצה את כישוריהם ואת הפוטנציאל התעסוקתי שלהם".

ממסמכי משרד הרווחה עולה שרוב המפעלים המוגנים של הקרן מצוידים במכשירים הפועלים בטכנולוגיות מיושנות ומתבססים בעיקר על עבודות יד פשוטות; בנוסף לעבודות אלה המיועדות לאנשים בעלי יכולת עבודה נמוכה לא הוכנסו למפעלים גם סוגי תעסוקה חדשים ולא פותחו יוזמות עסקיות שיאפשרו לקדם ולהכשיר את מי שמסוגל לכך לשוק העבודה החופשי, המתאים לצורכי שנות האלפיים. על כך עמד מבקר המדינה עוד בדוח השנתי 52 שפורסם בשנת 2002. אמנם במרס 2003 הוקמה מינהלת תעסוקה בין-משרדית, שנועדה, בין היתר, לטפל בשדרוג התעסוקה המוגנת, אולם כשנה לאחר הקמתה היא הפסיקה לפעול בלי שקידמה את הנושא.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי במחצית שנת 2005 הוקם מיזם משותף לממשלה<sup>7</sup> ולג'וינט, "תנופה בתעסוקה", שפועל לשדרוג התעסוקה המוגנת ולפיתוח פרויקטים חדשניים בתעסוקה לאוכלוסיות שונות.

מהמתואר לעיל עולה שעל פי הערכות משרד הרווחה בקרב אנשים בעלי מוגבלות יש רבים המסוגלים להתקדם מתעסוקה מוגנת לתעסוקות מתקדמות יותר, שנותנות להם לא רק תמורה גדולה יותר אלא גם תורמות לעלייה במעמדם האישי והחברתי ולשילובם בחברה. אבל משרד הרווחה, שקבע את המדיניות בדבר מיצוי היכולות התעסוקתיות של אנשים בעלי מוגבלות וקידומם, לא דאג להעמיד לרשות הקרן את האמצעים ליישום מדיניותו. הקרן מצדה לא פעלה מספיק למיצוי היכולות התעסוקתיות ולקידומם של המועסקים במסגרת שלה.

6 החלטה מס' 4126 מיום 9.8.05

7 כולל: משרדי הרווחה והבריאות, ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה והמוסד לביטוח לאומי.



### תשלום שכר הזכויות סוציאליות למועסקים בתעסוקה מוגנת

על פי התע"ס, המועסקים ביחידות התעסוקה המוגנת של הקרן (להלן - מפעלים מוגנים) מוגדרים "משתקמים" הנמצאים בתהליך של הכשרה מקצועית, ולא מתקיימים בינם לבין הקרן יחסי עובד ומעביד כמשמעותם במקומות עבודה בשוק החופשי. לפיכך הם אינם מקבלים שכר בעבור עבודתם אלא תשלום הקרוי "גמול ביצוע עבודה" (להלן - גמול), שסכומו נקבע לפי תפוקתו של כל משתקם ועל פי תמחיר שנקבע לתפוקות. מי שמקבל גמול בסכום קטן מ-650 ש"ח זכאי לתוספת (סובסידיה) בשיעור 10% משכר המינימום במשק ולשם כך מעביר אגף השיקום לקרן כ-3.5 מיליון ש"ח בשנה. כמו כן אין המשתקמים זכאים לזכויות סוציאליות, כגון הפרשות לקרן פנסיה, פיצויי פיטורין ודמי מחלה.

1. על פי נתוני הקרן בחודש מאי 2006 הועסקו במפעלים המוגנים של הקרן 1,966 אנשים, וסכום הגמול בממוצע למועסק היה 680 ש"ח. סכום זה כולל סובסידיה ממשרד הרווחה והטבות נלוות (דמי חופשות, מתנות לחגים, טיולים מאורגנים ואירועים למיניהם).

יצוין כי הסכום האמור אינו משולם במלואו למועסק; 19% ממנו נאגמים בקרן בקופה מרכזית שממנה מממנת הקרן מתנות לחגים, טיולים מאורגנים ואירועים למיניהם. שישה אחוז נוספים מהתקבולים נאגמים בקופה מרכזית לצורך תשלום דמי חופשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן לחדול לאגום בקופה מרכזית חלק מכספי הגמול המיועדים למשתקמים לשם מימון הוצאות כלליות על פעולות רווחה. אם לדעת משרד הרווחה והקרן יש חשיבות לפעולות רווחה, עליהם למצוא לשם כך תקציב ממקור אחר שלא על חשבון המועסקים.

מנהל אגף השיקום מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יפעל להפסקת איגום הכספים כאמור.

2. עוד בדוח שנתי 52 ציין משרד מבקר המדינה, כי הבעיה של אי-מתן תנאים סוציאליים למשתקמים בתעסוקה מוגנת ידועה לאגף השיקום זה שנים, אך לא נעשו מאמצים ממשיים לפתור אותה. באותו דוח צוין שאגף השיקום קבע שאחד מיעדיו לשנת 2001 הוא הקמת צוות שיבחן את כל ההיבטים של מתן תנאים סוציאליים למועסקים בתעסוקה מוגנת, אך צוות כזה לא הוקם. גם הביקורת הנוכחית, בחלוף חמש שנים, העלתה שמשרד הרווחה לא בחן את הנושא, והמועסקים במסגרות התעסוקתיות של הקרן מוגדרים, כאמור, משתקמים חסרי זכויות סוציאליות.

מחליפת מכתבים בין רשם ההקדשות לאגף השיקום והנהלת הקרן עולה שהרשם הביע את הסתייגותו משלילת הזכויות הסוציאליות של עובדים בעלי מוגבלות המועסקים במפעלים המוגנים. כך למשל, עוד באוקטובר 2000 כתב מנהל מדור ההקדשות: "לא ברורה לי קביעתם של יועציה המשפטיים של הקרן בנוגע לשלילת זכויות הפנסיה של עובדים מוגבלים המועסקים בקרן בהתאם למטרות ההקדש". חמש שנים אחר כך, באוקטובר 2005, כתב מנהל אגף השיקום למנהל מדור הקדשות ש"נושא התנאים הסוציאליים במפעלים המוגנים של הקרן הינו סוגיה בעייתית שטרם באה על פתרונה".

בעניין מעמד של המועסקים בתעסוקה מוגנת הביעו את דעתם מומחים מהאקדמיה שאחד מהם היה לפניו יו"ר הקרן<sup>8</sup> ולפיה "הגדרת המועסק כמשתקם מעוותת את משמעות ערך העבודה בכך שהיא מקנה לו פרשנות קלינית ולא נורמטיבית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לבחון מחדש את תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים, שכן העסקת אנשים בעלי מוגבלות במשך שנים ארוכות והגדרתם משתקמים, ללא תנאי שכר הולמים וללא זכויות סוציאליות אינה תורמת לשילובם בחברה כשוויים בה.

3. בעניין הענקת זכויות סוציאליות למועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת, הועלה שאין אחידות הן בין המסגרות של הקרן והן בינה ובין המסגרות המופעלות בידי גופים אחרים:

(א) המפעל המוגן של הקרן בחיפה מפריש בשביל המועסקים כספים לקרן פנסיה. כמו כן הקרן משלמת במקרים חריגים למועסקים במפעליה מענקי פרישה, לפני משורת הדין, אולם רק למי שדורש ממנה לעשות זאת.<sup>9</sup>

(ב) חברת "המשקם"<sup>10</sup> מעסיקה אנשים בעלי מוגבלות במפעלים לתעסוקה מוגנת, אבל תנאי ההעסקה בה שונים מאלו שבמפעלים המוגנים של הקרן, שכן החברה חתומה על הסכם קיבוצי מיוחד עם האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות ולפיו היא משלמת למועסקים 73% משכר המינימום במשק בתוספת תנאים סוציאליים. משרד הרווחה משתתף בכמחצית מעלות השכר של המועסקים. יוצא אפוא שאדם בעל מוגבלות שהופנה למסגרת תעסוקה מוגנת של הקרן מופלה לרעה לעומת מי שהופנה לתעסוקה בחברת "המשקם". יצוין שמדובר באותה אוכלוסייה ובאותם מאפייני תעסוקה, וההפניה למסגרת של גוף זה או אחר היא מקרית.

לדעת משרד מבקר המדינה, יצירת אפליה בין מועסקים במסגרות התעסוקה המוגנת בכל הקשור לשכר ולמתן זכויות סוציאליות אינה ראויה. על משרד הרווחה לקבוע מדיניות העסקה אחידה ושוויונית לכל הגופים המעסיקים אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה מוגנת ולמנוע אפליה.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו כי "אוכלוסייה בעלת יכולת תעסוקתית נמוכה - המונה אלפי מוגבלים תהא זקוקה לאורך כל מעגל חייה התעסוקתיים למסגרות מוגנות בתנאים מיוחדים ולא סביר להחיל עליה יחסי עובד מעביד על כל המשתמע מכך". עם זאת, הודיע המשרד כי בכוונתו "לערוך רויזיה מקיפה בתחום זה, כולל גובה השכר מעבודה, קביעת סרגלים סטנדרטיים לקשר בין כושר עבודה ורמת השכר, זכויות סוציאליות, הפרשה לקרן פנסיה, חופשה". המשרד הודיע כי בכוונתו לקיים בנושא זה דיון עם הנהלת הקרן ורשם ההקדשות, וכן דיון עם משרד האוצר בעניין ההשפעות התקציביות של יישום הרביזיה.

4. משרדי הרווחה והבריאות מתקשרים עם גופים פרטיים, ציבוריים וממשלתיים המפעילים מפעלי תעסוקה ואלה מתקשרים עם קבלני משנה המספקים את העבודה למפעלים. מסגרות לתעסוקה מופעלות גם בידי שירות בתי הסוהר המתקשר גם הוא עם אותם קבלני משנה.

8 אריק רימרמן ושירי כץ, "מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון", ביטחון סוציאלי מס' 65 (מארס 2004): עמ' 111-136.  
9 כך עולה מהערות רואה החשבון שעשה ביקורת על ספרי הקרן לשנת 2002 מ-7.10.03, בסעיף "זכויות עובדים בעת פרישה".  
10 "המשקם" היא חברה ציבורית שנוסדה בשנת 1956 בבעלות משותפת של הממשלה (משרד הרווחה) וההסתדרות הציונית העולמית.

עוד ביולי 1997 נכתב ב"דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא: זכויות אנשים עם מוגבלות" כי גופים שונים עוסקים בשיקום התעסוקתי של אנשים בעלי מוגבלות, אולם אין תיאום בין גופים אלה וכתוצאה מכך נפגעת יעילות השיקום ואין ממצים את האפשרויות להעסקת אנשים מוגבלים.

גם הביקורת הנוכחית העלתה שאין תיאום בין הגופים העוסקים בשיקום תעסוקתי בעניין התקשרות עם קבלני משנה ויש תחרות בין מסגרות התעסוקה השונות על ההתקשרות עם קבלני המשנה המספקים להן עבודה. הדבר מביא, בין היתר, להזלת מחירי העבודות הנעשות במסגרות אלה וברוך זו להקטנה נוספת בתשלומים, הנמוכים ממילא, המשולמים למועסקים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה, בשיתוף הגופים הממשלתיים העוסקים בכך, לקבוע מדיניות מתואמת בעניין ההתקשרות עם ספקי השירותים כדי למנוע תחרות בין מסגרות התעסוקה השונות באופן הפוגע במועסקים בהן.**

יצוין, כי הבעיות הכרוכות בפעולתן של מסגרות התעסוקה המוגנת כאמור לעיל ידועות למשרד הרווחה זה כבר. בנושא זה עסקה, בין היתר, "הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה", בראשות השופט א' לרון<sup>11</sup>. בדוח הוועדה שאושר בממשלה באפריל 2005, נכתב בין היתר כי "לדעת כל הנוגעים בדבר, יש מקום להכניס שיפורים רבים במפעלים המוגנים, כדי שיענו על בעיות כגון: שכר נמוך המשולם לעובדים, חוסר ניידות מספקת על פני רצף שירותי השיקום, תחרותיות יתר בין המפעלים המוגנים המונעת קבלת תמורה הוגנת לתוצרתם, ניהול שלא על בסיס עקרונות כלכליים". הוועדה הדגישה את הצורך לקיים דיון מעמיק על הנהגת רפורמה בתחום זה, אשר תוביל ליישום עקרונות ניהול כלכליים במפעלים המוגנים. יצוין שצוות בין משרדי שהוקם ליישום המלצות הוועדה עסק עד מועד סיום הביקורת בעיקר ביישום ההמלצות הנוגעות לתחום התעסוקה הנתמכת וטרם נדונו המלצותיה בעניין הנהגת רפורמה בתחום התעסוקה המוגנת.

יצוין עוד, שבשנת 2005 החלה נציבת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, ד"ר דינה פלדמן, בשיתוף כמה משרדי ממשלה וארגונים אחדים בהכנת טיוטת הצעת חוק "זכויות אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת השתכרות מופחתת בתעסוקה מוגנת ונתמכת, התשס"ו-2006", שנועדה להסדיר באופן כולל את הזכויות של אנשים כאלה המועסקים בתעסוקה מוגנת ונתמכת ולקבוע מנגנונים שיבטיחו ניידות על פני הרצף התעסוקתי וכן פיקוח על המעסיקים.

בתשובתה של הנציבה האמורה למשרד מבקר המדינה מ-1.1.07 צוין, כי תכלית הצעת החוק היא להציע הסדר כולל בנושא, אולם אין ביוזמת החקיקה כדי לעכב או להתנות את החובה להתאים כבר היום תכנית תעסוקתית אישית לכל מועסק, לאפשר מעבר בין סוגי התעסוקות על פני הרצף התעסוקתי ולדאוג לשיפור תנאי השכר והזכויות של המועסקים. לפיכך "מחובתו של המשרד אשר התחייב בעבר לשרדג את מפעלי התעסוקה המוגנת להעלות את שכר המשתקמים ואת תנאי העסקה בהם לאלתר, מבלי להתנות זאת באישור החוק".

**לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה, בתיאום עם הגופים האחריים העוסקים בתחום השיקום התעסוקתי, לפעול להסדרת נושא התעסוקה במסגרות המוגנות, כך שהן יהיו מסגרות מעבר לעבודה בשוק החופשי למועסקים שהפוטנציאל התעסוקתי שלהם מאפשר זאת. נדרשת גם פעולה מתואמת לשרדוג סוגי התעסוקה במסגרות המוגנות. שדרוג כאמור ואפשרויות נידוד על פני רצף תעסוקתי למי שמסוגל לכך, יש בהם כדי לתרום למימוש עקרון ההכרה באדם בעל מוגבלות כשווה זכויות בחברה.**

### מרכזי שיקום - מידע על פעולות השיקום התעסוקתי

כאמור, הקרן מפעילה ברחבי הארץ 16 מרכזי שיקום (להלן - מרכזים) לאוכלוסייה שמופנית אליה. המרכזים מספקים שירותי אבחון, שיקום תעסוקתי לרבות הכשרה מקצועית, והשמה בעבודה בשוק החופשי. ההפניה למרכזים והמימון של המשתקמים בהם נעשים בידי כמה גופים: משרדי הרווחה, הביטחון, הבריאות ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) והמוסד לביטוח לאומי. הקרן מפעילה גם שלושה מכוני אבחון עצמאיים, הפועלים בנפרד מהמרכזים.

בשנת 2005 עברו כ-5,000 אנשים הליכי אבחון בידי הקרן וכ-3,700 אחרים עברו תהליך של שיקום תעסוקתי. הליך האבחון נמשך כמה ימים ובסיומם מוצגות לפונה עצמו ולגוף המפנה המסקנות וההמלצות להמשך הטיפול בפונה, בהן המלצות בדבר תהליך שיקום תעסוקתי באחד מהמרכזים של הקרן. תהליך השיקום כולל הכשרה מקצועית<sup>12</sup>, טיפול פרטני או קבוצתי בידי עובד סוציאלי שמלווה את התהליך, והשמה בעבודה בשוק החופשי. תהליך השיקום נמשך כשבועה חודשים בממוצע והוא יכול להימשך עד שנה.

1. לנתונים עדכניים על פעילות המרכזים יש חשיבות לצורך זיהוי וניתוח של מגמות בהיקף הפעילות ובתוצאותיה, לקביעת מדדים לבחינת איכות הביצועים של הקרן ושל כל מרכז, להגדרת יעדי הפעילות שלה ולבחינת ביצועם. עם הנתונים החשובים לצרכים אלה נמנים: מספר מקבלי השירותים השונים בכל אחד מהמרכזים; מגוון ההכשרות המקצועיות שכל מרכז מקיים; תוצאות הפעילות בכל מרכז - שיעור המשתקמים שסיימו הכשרה מקצועית או שנשרו במהלכה, מספר ההשמות בעבודה לאחר סיום תהליך השיקום, שיעור השמות בעבודה לאחר סיום ההכשרות המקצועיות בנושאים חדשים.

**במועד הביקורת לא היו בידי הקרן נתונים מרוכזים על פעילות המרכזים מאז שנת 2003.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הקרן כי היא מקימה מערכת ממוחשבת חדשה שתאפשר ריכוז נתונים וניתוחם. משרד הרווחה מסר בתשובתו כי אגף השיקום שוקד על בניית כלי פיקוח ובקרה שיאפשרו לו להעריך את פעילות המרכזים ואת תוצאות ההשמה.

2. בספטמבר 2006 רוכזו, לבקשת משרד מבקר המדינה, נתונים על הפעילות של מרכזי השיקום בשנים 2004-2005. מבדיקת נתונים על שיעורי ההשמה של מסיימי ההכשרות המקצועיות במרכזים עולה, כי במהלך השנים 2003-2005 הייתה ירידה של כ-5.6% בשיעור ההשמות בעבודה בשוק החופשי: בשנת 2003 הושמו 45.8% ובשנת 2005 - 40.2% בלבד<sup>13</sup>.

לצורך מעקב אחר הצלחתו של תהליך השיקום המקצועי נודעת חשיבות לנתונים על משך ההעסקה של מי שסיימו את תהליך השיקום. הועלה שאמנם הקרן מקיימת במשך חצי שנה מעקב אחר מסיימי ההכשרות המקצועיות, אולם אין בידיה נתונים על מספר המשתקמים שהתמידו בעבודה בתום חצי שנה, וממילא אין בידיה נתונים על התמדה בעבודה במשך זמן רב יותר.

12 כולל הכשרה שמקנה תעודה של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת והכשרה לעבודה שבסיומה ניתנת תעודה.

13 בשנת 2003 הושמו בעבודה בשוק החופשי 705 מ-1,446 אנשים שסיימו הכשרה מקצועית, ובשנת 2005 הושמו בעבודה 752 מ-1,720 שסיימו הכשרה מקצועית.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי ייתכן שהמצב הגרוע של התעסוקה במשק השפיע לרעה על השמת מוגבלים בתעסוקה בשוק החופשי. ואולם, בעקבות הביקורת הוא ידרוש מהקרן לקיים מעקב במשך 12 חודשים לפחות אחרי משתקמים שהושמו בעבודה ואחרי הקשר בין סוג ההכשרות המקצועיות שלהם לשיעורי ההשמה בעבודה וההתמדה בה, וכל זאת לא יאוחר מיוני 2007 כשיסתיימו הליכי המכרז להפעלת מסגרות לתעסוקה מוגנת ונתמכת.

### הרחבת פעילותה של הקרן

הקרן הוקמה בידי אגף השיקום כהקדש ציבורי על פי צו בדבר התאגדותם של נאמני הקרן, לפי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, כדי להקים ולנהל מפעלי תעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות. בשנת 1979 החליף את פקודת ההקדשות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ולפיו הקדשת נכסים טעונה מסמך בכתב - כתב הקדש - הקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו של ההקדש. בכתב ההקדש של הקרן מיום 23.6.64 מצוינות מטרותיה, ואלה הן: "מימון והפעלה של המתפרות הקיימות והנמצאות בתל אביב, יהוד, נס ציונה, לוד וכפר יונה. וכן הקמת מפעלים נוספים להעסקת מוגבלים בכושר עבודתם". בכתב ההקדש מפורטת רשימת נאמני הקרן שעליהם חלה האחריות לניהול וליישום מטרות ההקדש. לקרן תקנון המגדיר את עקרונות פעולתה ואת המוסדות שיפעלו בה.

במהלך השנים חלו שינויים בתפיסות הנוגעות לשיקום אנשים בעלי מוגבלות ולשירותי התעסוקה המיועדים להם. בעבר רווחה התפיסה שהם זקוקים לעזרה ולתמיכה כל ימי חייהם, ואילו כיום רואים בשיקומם תהליך שעליהם לעבור כדי לאפשר להם לתפקד כאנשים עצמאיים ושווי זכויות בחברה. נוכח השינוי בתפיסות בדבר שיקומם של אנשים בעלי מוגבלות, הרחיבה הקרן את פעולותיה. ואולם חלק מהשירותים שהקרן מספקת חורגים מן הפעילות המותאמת לשינויים שחלו בתחום השיקום התעסוקתי למוגבלים ומהמטרות שצוינו בכתב ההקדש.

כך למשל, הקרן הציעה את שירותיה גם בתחומים שאין להם נגיעה ישירה לתחום השיקום התעסוקתי, כמו: ניהול ותפעול מועדונים שיקומיים חברתיים; הפעלת מרכזי הדרכה, חינוך, ייעוץ וטיפול בתחום המיני-חברתי לאנשים עם פיגור שכלי; הפעלת "מכון לשיקום ראייה ירודה"; הפעלת תחנות לקבלת מידע בבתי חולים ובמרפאות עיניים. הקרן מספקת גם שירותי אבחון כדי לקבוע אם אדם מפגר בשכלו ולקבוע דרכים לטפל בו, שירותים החורגים מתחום השיקום התעסוקתי. בשנת 2005 קיבלו כ-2,000 אנשים, שהם כ-15% מסך מקבלי השירות בקרן באותה שנה, שירות בתחום אבחון זה.

הקרן הרחיבה גם את מעגל לקוחותיה והוא כולל, נוסף על אוכלוסיית היעד של אגף השיקום, גם עולים חדשים מאתיופיה, אלמנות הזכאיות לקצבה מהביטוח הלאומי, מובטלים מקבלי הבטחת הכנסה ונעזרות במצוקה, שאינם מוגדרים אנשים בעלי נכות או מוגבלות.

בתשובתה מ-15.11.06 הסבירה הקרן שהיא סבורה שאחת ממטרותיה היא מתן שירותי שיקום תעסוקתי גם למי שאינם מוגדרים אנשים בעלי מוגבלות כמוכרן הרפואי אלא בעלי מוגבלות חברתית הזקוקים לשיקום תעסוקתי כדי להשתלב בשוק העבודה.

בתשובתו מסר משרד הרווחה שבמהלך השנים צברה הקרן ניסיון רב ומיומנות רבה באבחון בתחומי תפקוד שונים, כגון אינטליגנציה, אישיות, ליקויים נוירו-פסיכולוגיים והיא מתאימה לאוכלוסיות עם טווח רחב של נכויות, בכלל זה לאנשים הסובלים מפיגור שכלי. שירות זה הוא בבחינת "ניצול" של המומחיות המקצועית של הקרן. עם זאת מסר המשרד כי אגף השיקום יקבע

קריטריונים כדי לבחון אם יש התאמה בין ההרשאה שניתנה לקרן בכתב ההקדש, דהיינו תעסוקת אנשים בעלי מוגבלות, לבין תחומי פעילותה האחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם במעמדה המשפטי הנוכחי - הקדש ציבורי לטיפול באוכלוסיית אנשים בעלי מוגבלות - רשאית הקרן לטפל גם באוכלוסייה שאינה מוגדרת כך, גם אם יש לקרן יתרון יחסי בטיפול באוכלוסייה כזאת. על כל פנים, על פי חוק הנאמנות "אחרי תחילת ההקדש אין יוצרו רשאי לשנות את תנאיו... אלא אם שמר לעצמו זכות לכך בכתב ההקדש או שבאו על כך הסכמת הנהנים או אישור בית המשפט". לפיכך היה ראוי לשנות את כתב ההקדש ולהתאימו לפעילות הקרן כיום ולקבל על כך את אישור בית המשפט.

זאת ועוד, הקרן היא גוף גדול עתיר כוח אדם ותקציבים הנותן שירותים לאוכלוסייה בהיקף גדול (כ-13,000 אנשים בשנה) ומקיים קשרי עבודה עם גופים ממשלתיים וציבוריים ועם הרבה ספקי שירותים שאמור להתנהל על פי שיקולים כלכליים. מסיבה זו ונוכח החלטת הממשלה לקנות באמצעות מכרז שירותים להעסקת אנשים בעלי מוגבלות שתאלץ את הקרן להתחרות על מתן שירותים בתחום השיקום התעסוקתי - ספק אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה. וזאת משום שכהקדש היא מחויבת לפעול רק להשגת המטרות שנקבעו בכתב ההקדש, דבר המגביל את תחומי פעילותה ופוגע ביעילותה וכבוש הישרדותה בסביבה תחרותית. בעניין הקדש ציבורי קבע בית המשפט העליון<sup>14</sup> ש"ההקדש הציבורי הוא מבנה פשוט ונטול מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים. חברה הנה מבנה מורכב, בעל אורגנים שונים ופרוצדורה קבועה בחוק של חובות דיווח, חובות אמון וחובות זהירות". גם לחברה לתועלת הציבור יש יתרונות בניהול מוסדות שפעילותם נרחבת משום שדינה כדין חברה כלכלית רגילה. בחברה ישנם הליכים ברורים ומקובלים לניהול חשבונות, להעסקה ולהחלפה של עובדים, לקבלת החלטות וכו'.

כאמור, רשם ההקדשות מפעיל פיקוח ציבורי על פעולות הנאמנים שמטרתו, בין היתר, להבטיח שהנאמנים ישתמשו בנכסים ובמשאבים שבידי ההקדש שימוש בהתאם למטרות המקוריות שנוסחו בכתב ההקדש וינהלו אותם ביעילות ובחיסכון. הועלה, שרשם ההקדשות לא נדרש לסוגיה האם הרחבת פעילותה של הקרן חורגת מהמטרות שנקבעו לה בכתב ההקדש, והאם המעמד המשפטי של הקרן - הקדש ציבורי - מתאים להיקף פעילותה.

רשם ההקדשות מסר בתשובתו מיום 1.1.2007 למשרד מבקר המדינה כי "בהתחשב בפעילות הקרן מן הראוי לשנות את שיטת ההתאגדות של הקרן. על משרד הרווחה ליזום שינוי כאמור ורשם ההקדשות ישתף פעולה ככל שיידרש. עוד ציין שרשם ככל שיש הרשם כי "ככל שאכן מדובר בהרחבת המטרות היא אמורה להיעשות בהתאם לסעיף 18 לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979 ביוזמת יוצר ההקדש".

משרד הרווחה מסר בתשובתו ש"סוגיית מעמדה המשפטי הנוכחי של הקרן ("הקדש") והמשמעויות הנגזרות מיישום החלטת הממשלה למכרז שירותי תעסוקת אנשים עם מוגבלות יובאו לדיון ולהחלטה עם מנכ"ל המשרד עד ל-1.2.07".

14 רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' יעקב אגמון ואחרים, פ"ד נט (5), 289.

## סדרי ניהול הקרן

### הנהלת הקרן - חבר הנאמנים

לפי כתב ההקדש ותקנון הקרן, שר הרווחה (שר הסעד במועד הקמת הקרן) ימנה נאמנים להנהלת הקרן. לפי התקנון, הנהלת הקרן רשאית להקים מבין חבריה ועדות קבועות או ועדות לעניין מסוים (להלן - ועדות משנה), בהן ועדת כספים, ועדה לכווח אדם, ועדת השתלמויות, ועדת רכישות, ועדת הלוואות וועדת בחירה. עם הקמתה מנתה הנהלת הקרן חמישה נאמנים. במהלך השנים, עם התרחבות היקף הפעילות של הקרן, מינה שר הרווחה נאמנים נוספים להנהלת הקרן וכיום היא מונה 14 נאמנים: שישה עובדי מדינה (ארבעה ממשרד הרווחה, אחד מהמוסד לביטוח לאומי ואחד ממשרד התמ"ת) ושמונה נציגי ציבור; 11 מהנאמנים מכהנים בתפקידם משנת 1998.

1. ארבעה מנאמני הקרן הם, כאמור, בעלי תפקידים במשרד הרווחה, בהם מנהל אגף השיקום. בתור נאמנים הם משתתפים בקביעת מדיניות הקרן, תקציבה השנתי ותכנונית הפעולה שלה. נציגי אגף השיקום גם חברים בוועדות המשנה של הנהלת הקרן ומשתתפים בקבלת החלטות בעניינים אישיים כמו אישור שינויים בדרגות, אישור הלוואות לעובדי הקרן ואישור לבצע רכישות.

**במצב זה עלול להיווצר טשטוש גבולות בתפקידיהם של הנאמנים מטעם משרד הרווחה, אשר שותפים לקביעת מדיניות הקרן ולביצועה מצד אחד ואמורים לפקח על הקרן מצד שני, ועלולה להיפגע יכולתם להפעיל סמכויות פיקוח ובקרה על הקרן.**

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי סוגיית חברות נציגי עובדי אגף השיקום והמשרד בהנהלת הקרן נבחנת בידי הלשכה המשפטית של המשרד עם משרד המשפטים וכי המשרד יפעל בעניין זה לפי הנחיות היועץ המשפטי של המשרד. מנהל אגף השיקום מסר כי המליץ בפני מנכ"ל המשרד על הפסקת חברותם של עובדי המשרד בהנהלת הקרן.

**2. אחד מנאמני הקרן הוא מנכ"ל חברת "המשקם" שכאמור גם היא נותנת שירותי תעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות ולמעשה מתחרה בקרן. בחברותו בהנהלת הקרן הוא נמצא במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו כמנכ"ל ה"משקם": בחברותו בהנהלת הקרן הוא שותף לקביעת מדיניותה, ובה בשעה הוא אחראי לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות באותם נושאים בגוף מתחרה שהוא מנהלו.**

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי סוגיית חברותו של מנכ"ל "המשקם" בהנהלת הקרן תיבחן בידי אגף השיקום והמחלקה המשפטית של המשרד.

3. לתפקידי נאמנים ראוי שימונו אנשים בעלי כישורים מתאימים, לפי חוק החברות הממשלתיות<sup>15</sup>, ימונה לדיקטור בחברה ממשלתית אך ורק מי שיש לו תואר אקדמי וניסיון של חמש שנים לפחות בתחומי עיסוקיה העיקריים של החברה. לפי חוק החברות<sup>16</sup>, משך כהונתו של דיקטור בחברה ציבורית מוגבל לשלוש שנים ואפשר להאריכה בשלוש שנים. אולם בכתב ההקדש ובתקנון הקרן לא נאמר דבר בעניין הכישורים הנדרשים מהנאמנים שישבו בהנהלת הקרן ומשך כהונתם. נמצא שמרבית הנאמנים בהנהלת הקרן מכהנים בתפקידם יותר משמונה שנים.

15 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

16 סעיף 245 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שתחום השיקום התעסוקתי שעליו מופקדת הקרן הוא תחום מקצועי הדורש מיומנויות בתחומי הטיפול ובתחום הניהול הכלכלי, וכול עוד הקרן פועלת במתכונת הנוכחית, מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע קריטריונים בדבר הכישרים הנדרשים מנבחרי הציבור המיועדים לשמש נאמנים בהנהלתה, כמו למשל הכשרה מקצועית וניסיון. כמו כן על המשרד לשקול לקבוע את פרק הזמן לכהונת הנאמנים בקרן כדי לאפשר רענון החשיבה המקצועית והניהולית, והתמודדות עם השינויים המתמידים בתפיסות המקצועיות ובצורכי אוכלוסיית היעד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי יכין הצעה בדבר תנאי הסף של הכישרים המקצועיים הנדרשים מן המועמדים לשמש נאמנים בקרן, מתוך כוונה להחיל את הכללים המנחים לבדיקת כשירות מועמדים לדירקטורים בתאגידים ממשלתיים גם על המועמדים לשמש נאמנים בקרן. כמו כן יכין הצעה בדבר פרק הזמן הסביר לכהונה של הנאמנים. המשרד ציין כי לאחר שהשר יאשר את השינויים האלה הם יעוגנו בכתב ההקדש של הקרן.

### תקן כוח אדם ומינוי עובדים בקרן

במועד הביקורת הועסקו בקרן כ-650 עובדים בכ-480 משרות, מרביתם במרכזי השיקום ובמסגרות התעסוקתיות ומיעוטם במנהלת הקרן.

1. עקרונות המינהל מחייבים כי לכל ארגון ייקבע תקן כוח אדם המציין את משרות הארגון ואת הדרגות הצמודות להן, דהיינו את מבנהו (להלן - התקן). תקן כוח אדם כולל רשימת משרות ומפרט לכל משרה את תואר המשרה, דרישות המשרה ותיאור התפקיד, משמע הוא קובע את תפקידיהם של העובדים בארגון והכישרים הנחוצים למילויים. להגדרה ברורה של התפקידים והמשימות המוטלות על עובדים נודעת חשיבות רבה: ממנה נגזרת חלוקת הסמכויות והאחריות בתוך המערכת הארגונית שבה הם פועלים, ובהסתמך עליה אפשר ביתר קלות לפקח על פעילותם ולבקר אותה. הדבר מסייע גם להתאמת העובדים לתפקיד על פי כישוריהם. תקן כוח האדם צריך להיקבע באופן מקצועי ואובייקטיבי ואין ולא כלום בין קביעת התקן לבין נתוניו האישיים של פלוני, שאיפותיו ונסיבותיו האישיות. לפי תקנון הקרן, על ועדת כוח אדם לדון בהצעה בדבר תקן העובדים בקרן ולהביאה לאישור הנהלת הקרן.

הועלה כי לקרן לא נקבע תקן כוח אדם כמפורט לעיל, אלא יש תיאורי תפקיד רק לחלק מהמשרות. כתוצאה מכך אין חלוקה ברורה של הסמכויות והאחריות בתוך המערכת הארגונית של הקרן; אין שקיפות מלאה בכל הנוגע להתאמתם של האנשים שמונו למשרות ובין דרישות המשרה. קשה לבחון את הצורך להוסיף משרות או לשנות תואר המשרות. אמנם הוכנה הצעה למבנה ארגוני של הקרן וכן טיוטה בעניין תקן כוח אדם אך הן טרם אושרו בידי הנהלת הקרן.

בתשובתה מסרה הקרן שההצעה בעניין המבנה הארגוני אושרה עקרונית בוועדת כוח אדם והיא תוגש לאישור הנהלתה. הטיוטה בעניין תקן כוח האדם טרם נדונה בוועדת כוח אדם.

2. כללי מינהל תקין בנוגע למינוי עובדים מחייבים שמשרה תאוּש אך ורק לאחר שנקבע לה תקן ובאמצעות מכרז פומבי, שנועד להבטיח את בחירת המועמד הכשיר ביותר, מבין המתמודדים עליה, אגב מתן הזדמנות שווה והיעדר שרירות ומשוא פנים. בשירות המדינה מעוגנים כללים אלה בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בתקנות שהותקנו על פיו ובתקשי"ר. על הקרן, בהיותה גוף ציבורי שהוקם בידי משרד הרווחה, לפעול אף היא לפי כללים אלה.



על פי תקנון הקרן, הגדלת מספר המשרות טעונה אישור של ועדת כוח אדם שחבריה הם נציגים של הנהלת הקרן. אשר לאישור משרה קיימת, על פי הסכם עבודה קיבוצי מיוחד מיום 16.11.76, "הנהלת הקרן תפיץ בין העובדים הודעה על משרות פנויות בקרן (מכרזים פנימיים)". כמו כן על פי נוהל קבלת עובדים מינואר 2005 כל משרה בתקן המתפנית מחייבת פרסום מכרז פנימי טרם אישור המשרה. לבעלי תפקידים בכירים בקרן יפורסמו מכרזים במתכונת של מכרז פנימי/חיצוני משולב.

**בחנינת הליכי המינוי של כמה מעובדי הקרן העלתה, כי אחדים מהם מונו בלי שהתקיים הליך של מכרז פנימי וכלי שנבחנו מועמדים אחרים לאישור המשרה. עוד הועלה כי יש שתואר המשרה, דרישות המשרה ותיאור התפקיד נקבעו בדיעבד, לאחר המינוי כמפורט להלן:**

(א) ביוני 2004 אישרה ועדת כוח אדם, לפי בקשת יו"ר הנהלת הקרן מר חזקיהו ישראל, את המינוי של מי שהייתה מנהלת מרכז שיקום תל גיבורים ו"רכות מקצועות ארצית" לתפקיד חדש בקרן - סמנכ"ל. רק ביולי אותה שנה נקבעה הגדרת תפקיד הסמנכ"ל כולל מתח הדרגות ודרגת השכר של התפקיד בלי שפורטו הכישורים והניסיון הנדרשים למילוי התפקיד. כלומר, הנהלת הקרן אישרה מינוי עובדת למשרה בכירה חדשה בלי שפורטו מראש דרישות התפקיד ותחומי האחריות שלו וללא הליך מכרז לבחירת מועמדים נוספים למשרה זו.

הקרן והסמנכ"לית מסרו למשרד מבקר המדינה כי הן אינן רואות בתפקיד האמור תפקיד השונה מהותית מזה של "רכות מקצועות ארצית" אלא רק שינוי בשם התפקיד. לפיכך לטענתן, "אך טבעי הדבר היה שהתפקיד יוטל על רכות המקצועות הארצית".

לדעת משרד מבקר המדינה, התפקיד כולל סמכויות נוספות ותחומי אחריות שונים מאלה של רכות מקצועות ארצית, לכן אי-אפשר לראות בכך שינוי שם התפקיד בלבד. יצוין, שבאוגוסט 2006 אישרה הנהלת הקרן עדכון לתקנון הקרן (להלן - התקנון החדש) ובו נקבעה לראשונה משרה של סמנכ"ל מקצועי שמינויו טעון הליך של מכרז, כמקובל בשירות הציבורי.

(ב) בנובמבר 2004 נבחר עובד במכרז פנימי לתפקיד מנהל מרכז אזורי לשיקום - תל גיבורים, שהוא מהמרכזים הגדולים של הקרן וכולל כמה יחידות משנה. ביוני 2005, כחצי שנה לאחר כניסתו לתפקיד, אישרה לו הנהלת הקרן למלא את תפקידו בחצי משרה, ובחצי האחר למלא תפקיד של מנהל מרכז תעסוקה לתמיכה וסיוע למפוני חבל עזה, על אף שלניהול מרכז שיקום אזורי דרוש עובד במשרה מלאה. עקב כך נאלצה הקרן למנות במקומו, באופן לא רשמי, עובדת לניהול מרכז השיקום. בדצמבר 2005 ביקש העובד לצאת לחופשה ללא תשלום (חל"ת) בשל קושי למלא את שני התפקידים בעת ובעונה אחת. הנהלת הקרן אישרה את בקשתו. עם סיום החל"ת, ביוני 2006, הוא לא חזר לתפקיד מנהל מרכז תל גיבורים אלא מונה למשרה חדשה בקרן, במימון הג'וינט, "גיוס משאבים וקידום פרויקטים שיקומיים ארציים". למשרה זו לא התקיים הליך של מכרז ולא נבחנו מועמדים אחרים.

בתשובתה מסרה הקרן כי הנהלתה מצאה שהעובד מתאים לתפקיד האמור וכי אין צורך בגיוס עובד נוסף. עוד מסרה הקרן כי בעת מינוי לתפקיד יש להתחשב ברצונו של הגוף המממן וכך היא נהגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מימון העסקת עובד בקרן בידי גוף חיצוני כגון הג'וינט אינו מייתר את הצורך למנות את העובד המתאים ביותר לתפקיד באמצעות מכרז. מה גם שאפשר להתחשב ברצונו של הגוף המממן באמצעות שיתופו בהליך הבחירה הנערך בדרך של מכרז.

(ג) בדצמבר 2004 מינה מנכ"ל הקרן מר אברהם ברח"ד עובדת שהייתה עד אז מנהלת תשלומים וביטוח לתפקיד "ממונה ביטוח ומעקב התקשוריות" ובמסגרתו הוטל עליה לטפל בחוזים ובהתקשוריות של הקרן ובתיאום הקשר עם משרד עורכי הדין שהקרן רוכשת ממנו שירותי ייעוץ. לתפקיד החדש צמוד מתח דרגות גבוה יותר מזה של התפקיד הקודם שבו הועסקה.

רק באפריל 2005 אישרה ועדת כוח אדם, בדיעבד, את תואר התפקיד החדש בלא שפורטו תחומי הסמכות והאחריות שלו. בפרוטוקול הוועדה נאמר "שההליכים והדרך בה בוצע למעשה קידומה,

אינם הולמים סדרי מינהל תקינים, ונוגדים עמדתנו בדבר בהירות ושקיפות, והבאה לאישור מראש של ועדת כוח אדם". רק בדיון נוסף של הוועדה, שהתקיים בספטמבר אותה שנה, התבקש מנהל הקרן לקבוע את תיאור התפקיד הנדון, כולל תחומי האחריות והסמכויות הכרוכים בתפקיד הזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הקרן ש"מדובר בהטלת משימה נוספת על עובדת קיימת ואין זו הגדרה למשרה חדשה". משרד הרווחה ציין בתשובתו כי "ועדת כוח האדם הביעה מספר פעמים התנגדות להצעת מנכ"ל הקרן לשדרג את העובדת לתפקיד זה, אך מצאה לנכון לאשר מינוי זה בדיעבד תוך ציון הסתייגותה מהתהליך הלקוי".

לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי בתואר התפקיד, בתחומי האחריות שלו ובדרגות הצמודות לו משמעותם יצירת משרה חדשה המחייבת אישור מראש של ועדת כוח אדם. ההליך שנקט מנכ"ל הקרן איפשר את קידום העובדת בתפקיד בלי לקיים מכרז כדרוש לאיש משרה חדשה.

הליכי מינוי עובדים כמתואר לעיל, שלא באמצעות הליך של מכרז, ומינויים למשרות חדשות, בטרם נקבעו תיאורי התפקיד והכישורים הנדרשים למילויים, אינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, שכן אין בהם שקיפות ולא ניתנת הזדמנות למועמדים כשירים אחרים להתמודד על אותו תפקיד.

בתשובתו ציין משרד הרווחה כי "על הקרן לפעול לשיפור סדרי מינהל תקין ושקיפות בכל הנוגע למינוי עובדים ואיש משרות באמצעות הליך מכרזי (פנימי וחיצוני)". עוד ציין המשרד כי קביעת תקנון ונהלים חדשים יבטיחו הקפדה על כל הליכי המכרז ואיש המשרות בקרן.



אגף השיקום שבמשרד הרווחה, המופקד על מתן שירותים לאנשים בעלי מוגבלות ובכלל זה בתחום התעסוקה, הקים את ה"קרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", כהקדש ציבורי, להעסקת אנשים בעלי מוגבלות ושיקומם. התפיסה הרווחת כיום בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות מבוססת על הצורך לשלבם בחברה ולהכניסם למעגל העבודה, מתוך ראיית האדם המוגבל כשווה זכויות בחברה. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. בהתאם לכך מדיניות משרד הרווחה היא לסייע לאדם בעל מוגבלות, באמצעות פעולות שיקום מגוונות, לפתח את הפוטנציאל התעסוקתי שלו ולאפשר לו להתקדם על פני רצף של אפשרויות תעסוקה החל בתעסוקה במסגרות מוגנות דרך תעסוקה נתמכת וכלה בשילוב מלא בתעסוקה בשוק החופשי. לשם כך מפעילה הקרן יחידות לאבחון היכולות התעסוקתיות, מרכזי שיקום להכשרה מקצועית לפיתוח הפוטנציאל התעסוקתי ומסגרות תעסוקתיות (מפעלים מוגנים).

הביקורת העלתה שמסגרות התעסוקה המוגנת של הקרן משמשות למועסקים בהן מסגרות תעסוקה בלעדיות לטווח ארוך ולא כל המועסקים המסוגלים לכך מקודמים לתעסוקה ברמה גבוהה יותר; במסגרות אלה גם לא פותחו סוגי תעסוקה מתקדמים שיאפשרו להכשיר עובדים המסוגלים לכך לשוק העבודה החופשי המתאים לשנות האלפיים. כמו כן, סוגיית תנאי העסקתם של אנשים בעלי מוגבלות במפעלים המוגנים טרם באה על פתרונה - המועסקים בהם, המוגדרים משתקמים, אינם מקבלים שכר אלא גמול על ביצוע עבודה, ששיעורו קטן ביותר, ואינם זכאים לזכויות סוציאליות. עם זאת, הקרן הרחיבה את תחומי פעילותה וספק אם במעמדה הנוכחי, הקדש ציבורי, היא הייתה רשאית לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לפעול ליישום מדיניותו בדבר קידום אנשים בעלי מוגבלות על פני רצף תעסוקתי, לבחון ולקבוע מה הם תנאי ההעסקה הראויים למועסקים במסגרת המפעלים המוגנים - מהו הגמול הנאות והזכויות הסוציאליות שהם זכאים להם. בכלל זה על המשרד לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים. כמו כן, כל עוד הקרן פועלת במתכונת הנוכחית, עליה לפעול לשיפור סדרי המינהל והשקיפות בכל הנוגע למינוי חבר הנאמנים בקרן ולמינוי עובדים.

