

## שילוב אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה

### היערכות כוללת לשילוב אנשים בעלי מוגבלות בתעסוקה

שיקומם התעסוקתי של אנשים בעלי מוגבלות והשמתם בעבודה משפיעים השפעה מכרעת על שילובם בחברה. שירותי השיקום כוללים: אבחון והכשרה, תעסוקה מוגנת<sup>37</sup>, תעסוקה נתמכת<sup>38</sup> והשמה בשוק החופשי. מנתונים שבידי משרד מבקר המדינה עולה, שרוב האנשים בעלי המוגבלות אינם משולבים בעבודה, ושיעור האבטלה בקרבם (20%-72%)<sup>39</sup> גבוה בהרבה משיעורה בקרב כלל האוכלוסייה (כ-9%).

משרד העו"ר הוא הגוף העיקרי המופקד על קביעת מדיניות, הכנת תכניות כוללות והקצאת תקציבים לשיקומם של אנשים בעלי מוגבלות ולהשמתם בעבודה. בתחום זה פועלים במשרד אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר. יישום התכניות כרוך גם בתיאום עם משרד האוצר ומשרדי ממשלה אחרים וכן עם רשויות מקומיות וגופים ציבוריים שונים.

הגופים העיקריים המעורבים בשיקום תעסוקתי ובהשמתם של אנשים בעלי מוגבלות נוסף על משרד העו"ר, הם שירות התעסוקה, חברת המשקם לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ (להלן - המשקם או החברה), אגף השיקום של המוסד לביטוח לאומי והשירות לבריאות הנפש שבמשרד הבריאות. אנשים בעלי מוגבלות ששירות התעסוקה קבע שאינם ניתנים להשמה בעבודה, מופנים לטיפולו של המוסד לביטוח לאומי. נוסף עליהם מפעילות עמותות רבות מסגרות תעסוקה לאנשים אלה. בשל ריבוי הגופים העוסקים בתחום זה, קשה לדעת מה מספרם של כל האנשים המקבלים שירותים בתחום התעסוקה, ומה סוגי השירותים הניתנים להם.

במהלך 2001 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בשילובם של אנשים בעלי מוגבלות בעבודה. הבדיקה נעשתה במשרד העו"ר, בשירות התעסוקה, במשקם ובכמה רשויות מקומיות<sup>40</sup>. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

### תכנית אב לתעסוקה

בביקורת קודמת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא "תעסוקת מוגבלים"<sup>41</sup> (להלן - הביקורת הקודמת) צוין בין השאר, כי אין מדיניות ותכנית-אב לצמצום האבטלה בקרב אנשים בעלי מוגבלות, וכי יש צורך בתיאום ובשיתוף פעולה מלא יותר בין כל הגופים העוסקים בענייני התעסוקה בכלל ובנוגע לאנשים בעלי מוגבלות בפרט. בעקבות ממצאי הביקורת ובעקבות פניות של העוסקים בשיקום במשרד העו"ר ושל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, יזמה שרת העבודה והרווחה דאז הקמת ועדת היגוי בין-משרדית שתעסוק בנושא ותציע תכנית אב.

- 
- 37 מסגרת תעסוקה מוגנת - מקום תעסוקה שבו עושים עבודות פשוטות בשכר נמוך, המיועד למי שמפאת מוגבלותם אינם מסוגלים להתמודד עם מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לעבודה בשוק החופשי.
  - 38 תעסוקה נתמכת - קבוצתית או פרטנית, היא עבודה בשוק החופשי בליווי צמוד של מדרוך המקנה לעובד בשוק מיומנויות עבודה.
  - 39 לפי דוח ועדת כץ. לפי דוח זה, "מובטלים: למעלה מ-70% מקרב אנשים עם מוגבלויות קשות, מחלות גופניות, מחלות נפש ופיגור שכלי; כ-72% מקרב אנשים עיוורים; כ-20% מקרב אנשים חרשים".
  - 40 בעניין זה ראו גם בפרק "פעולותיהן של רשויות מקומיות, שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובתעסוקה" (הביקורת על שילוב בתעסוקה נעשתה בעיריות ירושלים, באר שבע ומודיעין).
  - 41 ראו דוח שנתי 45, עמ' 404.

ועדת ההיגוי הוקמה בשנת 1996. הוועדה פעלה כשנתיים והכינה סקר ארצי לצורך מיפוי ואיתורה של האוכלוסייה הנוקת לשירותי תעסוקה שיקומיים, אך אינה מקבלת אותם על ידי השירותים הקיימים. בסקר הוגדרו המאפיינים של האוכלוסייה שאותרה, והוערך כי יש 7,000 בני אדם הממתינים לשירותים שיקומיים תעסוקתיים, וכי בתוך חמש שנים יתווספו עליהם עוד כ-5,000, ולכן יש לדאוג למסגרות שיקום תעסוקתי לכ-12,000 נפש.

ועדת ההיגוי הציעה תכנית אב שכללה "תכנית ארצית לפיתוח אלטרנטיבות לשירותי שיקום תעסוקתיים וצמצום רשימת הממתינים". התכנית התבססה על העקרונות האלה: ראייה כללית של הצרכים והעמדתם במקום גבוה בסדר העדיפות הלאומית; איגום משאבים וחיסכון בעלויות וניצול תכניות שיקום קיימות; מתן חופש בחירה ופיתוח אפשרויות תעסוקה לנכה; אפשרות של נידוד בין מסגרות תעסוקתיות על פני רצף של שירותים; רישוי והסמכה של שירותים שיקומיים תעסוקתיים שיעוגנו בחוק.

לשם ביצוע תכנית האב הוצע, בין היתר, להסדיר בחוק את ההיבטים של השיקום התעסוקתי; לקבוע מדיניות ברורה בכתב, להפעלת שירותים על פני רצף תעסוקתי על פי הנחיות ברורות; לקבוע לשירותים תעריף הולם; להקים מינהלה שתרכז ותתאם את פעילותם של הגופים הרבים העוסקים בתחום זה ולנצל את "היתרון לגודל" ולקבוע סטנדרטים אחידים; להכשיר עובדים מתאימים בהתאם לשינויים בדרישות המשק ולשדרג את הפעילות התעסוקתית ולהתאימה לענפים המבוקשים בשוק החופשי; ולמנוע תחרות בין המסגרות, המביאה להורדת שכר, כדי להבטיח הכנסה נאותה למועסקים במסגרות אלה.

התכנית לוותה בהצעת תקציב לחמש שנים, כמפורט להלן (בערכים של שנת 1998): לתשתיות - כ-169.5 מיליון ש"ח; לניוד במסגרת תעסוקה - 57.5 מיליון ש"ח בשנה הראשונה ועד 97 מיליון ש"ח בשנה החמישית; לסבסוד שכר והסעות - כ-10.5 מיליון ש"ח בשנה; לצמצום רשימות ממתינים - 28 מיליון ש"ח בשנה הראשונה עד 25.5 מיליון ש"ח בשנה החמישית. בתכנית הוצע שרוב התכנית תמומן מתקציב המדינה, ואת שירותי ההשמה יממן המוסד לביטוח לאומי.

**ממועד השלמת התכנית עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, עברו כשלוש שנים וחצי, אך משרד העו"ר עדיין לא נערך ליישומה. המשרד גם לא קיים דיון עם משרד האוצר בעניין מימון התקציב הרב-שנתי ליישום תכנית האב, וממילא לא קבע לוח זמנים לביצועה.**

### יישום פרק התעסוקה בחוק השוויון

בפברואר 1998 נחקק חוק השוויון, ובינואר 1999 הוא נכנס לתוקף. במאי 1998 מינה מנכ"ל משרד העו"ר ועדה שמטרתה לגבש דרכים ליישום הוראות החוק בכל הנוגע לתעסוקה ולביצוע תכנית פעולה בלוח זמנים מפורט למימושה (להלן - הוועדה ליישום פרק התעסוקה). הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל ביוני 1999, ובכללן דרישות תקציביות של כ-28 מיליון ש"ח. במהלך שנת 2001 התקיימו בהנהלת המשרד כמה דיונים בעניין יישום המלצות הוועדה. משרד מבקר המדינה סקר את עיקרי המלצות הוועדה ואת יישומן, כמפורט להלן:

### אוכלוסיית היעד

סעיף 5 לחוק השוויון כולל הגדרה רחבה של אנשים בעלי מוגבלות. הוועדה ליישום פרק התעסוקה בחנה כמה אפשרויות ליישום הגדרה רחבה זו וגרסה שביצוע היבטיו השונים של החוק "מחייב תיחום, חקיקה והגדרה אופרטיבית ומדודה של המונח 'אדם עם מוגבלות'". לאחר בחינה של סוגי נכויות ומקבלי קצבאות בשל מוגבלותם לפי חוקים שונים וניתוח אוכלוסיית היעד בגיל העבודה, אמדה הוועדה את היקפה בכ-110,000 נפש.

הוועדה המליצה שמשרד העו"ר יעשה סקר "שמטרתו בניית מסד נתונים לאומי כולל קבוצות ואוכלוסיות שאינן מקבלות הכרה בנכות ... ואשר אינם פונים לקבלת הכרה במצבם". כן הומלץ לרכז נתונים מתלונות הציבור בעניינים הקשורים לפרק התעסוקה בחוק השוויון, הן מאלה המוגשות למשרד העו"ר והן מאלה המוגשות לנציבות השוויון, שהוקמה על פי החוק.

### ייצוג הולם

סעיף 9 לחוק השוויון קובע, שכל מי שמעסיק 25 עובדים ויותר חייב לפעול לקידום ה"ייצוג ההולם" של אנשים בעלי מוגבלויות בקרב עובדיו.

בחוק השוויון נקבעו הפעולות שעל מעביד לנקוט כדי לקדם את הייצוג ההולם בקרב עובדיו, אך אין בו הגדרה ברורה ל"ייצוג הולם", ולא נקבעו הוראות ליישומן. הוועדה ליישום פרק התעסוקה המליצה ששר העו"ר יפרסם הגדרה של המונח "ייצוג הולם" וכן יפרסם, על פי סמכותו, הוראות משלימות בדבר אמצעי אכיפה וענישה כלפי מעסיקים שאינם דואגים לייצוג הולם ודרכים לתגמול או לעידוד מעסיקים שיעשו זאת.

### התאמת סביבת העבודה

סעיף 8 לחוק השוויון קובע, שאין להפלות עובד מחמת מוגבלותו. לפי ההגדרה בסעיף זה, "הפליה" היא גם אי-ביצוע התאמות הנדרשות מחמת צרכיו המיוחדים של אדם בעל מוגבלות, שיאפשרו את העסקתו. ההתאמות שיש לעשות הוגדרו בחוק: "התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד, שעות העבודה, מבדקי קבלה לעבודה, הכשרה והדרכה, נוהלי עבודה". כן נקבע בחוק ששר העו"ר רשאי להתקין תקנות, בין היתר, בדבר אופי ההתאמות המתחייבות לפי החוק. כמו כן נקבע כי עליו לקבוע בתקנות, יחד עם שר האוצר, הוראות בדבר ההשתתפות במימון ביצוע ההתאמות, ולהגיש תקנות אלה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בתוך שנה מיום פרסום החוק.

הוועדה ליישום פרק התעסוקה המליצה להקים מנגנון לקביעת הדרכים לביצוע ההתאמות, שיהיה באחריות אגף השיקום ויפקד גם על הקצאת משאבים ממלכתיים ייעודיים למימון ההתאמות. כן המליצה שבאגף השיקום תוקם יחידה שתעסוק "במתן ייעוץ, הדרכה ותמיכה לעובדים ומעבידים בנושאי התאמת סביבת העבודה".

### ייזום ופיתוח של תכניות

סעיף 16 לחוק השוויון קובע ששר העו"ר ייזום, יפתח ויכין תכניות בדבר שיקום תעסוקתי, ובראש ובראשונה לשירותים שיקדמו את שילובם של אנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה החופשי.

הוועדה ליישום פרק התעסוקה המליצה לפתח מערך של שירותי אבחון כפי שנדרש בחוק השוויון, ובכלל זה שירותים לאבחון כושר תעסוקתי מופחת, ולהקים מאגר מידע ממוחשב מרכזי על שירותי האבחון. כמו כן המליצה הוועדה להפיק מדרך ליישום פרק התעסוקה בחוק, המיועד לציבור המעסיקים, לנציגי עובדים, לאנשי מקצוע ולאנשים בעלי מוגבלות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001, הודיע משרד העו"ר, כי "אגף השיקום יפעל בתוך 6 חודשים לביצוע מחקר חלוץ בקרב המעבידים במגזרי המשק השונים שיתנו תמונת מצב לגבי עובדים בעלי מוגבלות המשולבים בשוק החופשי", וכי הוא יפרסם נהלים לדיווח של מעבידים על "ייצוג הולם".

**עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2001, לא הושלם ההליך של התקנת התקנות, כנדרש בחוק, ומשרד העו"ר לא פעל לעיגון המלצות הוועדה האמורות בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס).**

משרד העו"ר ומשרד האוצר הודיעו, כי הדיונים על התקנות בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הסתיימו, וכי התקנות הועברו לאישורם של שר העו"ר ושר האוצר. משרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2002, כי "בשל מספר שינויים שביצעה הוועדה בתקנות, בניגוד לעמדת נציגי האוצר, התקנות טרם נחתמו ע"י שר האוצר".

מאחר שכבר עברו כארבע שנים ממועד חקיקת חוק השוויון, מן הראוי שמשרד העו"ר ומשרד האוצר יפעלו ביתר נמרצות להוצאת תקנות והוראות ליישום פרק התעסוקה בחוק.

אשר להמלצות הוועדה ליישום פרק התעסוקה, הודיע משרד העו"ר בתשובה מפברואר 2002, כי הנהלת המשרד דנה בהן, וב-27.1.02 הורה מנכ"ל המשרד על הקמה מיידית של "מינהלת לתעסוקה מוגנת ונתמכת" (להלן - המינהלה). המינהלה אמורה לטפל גם ביישום תכנית האב, שר העו"ר ימנה את חבריה, והיא תכלול את נציגי הגופים המפעילים מסגרות תעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות - אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר שבמשרד העו"ר, המשקם, ושירותי בריאות הנפש שבמשרד הבריאות - וכן את נציגי המוסד לביטוח לאומי וג'וינט ישראל.

משרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2002 כי "נושא הגדרת מטרות הוועדה [המינהלה] נמצא שנוי במחלוקת, ולפיכך עד כה לא הוצא כתב מינוי מסודר לוועדה [מינהלה]."

**יוצא אפוא, שכארבע שנים לאחר מועד חקיקת חוק השוויון, ושלוש שנים לאחר הקמת הוועדה שהוקמה לגבש דרכים ליישום הוראות החוק בכל הנוגע לתעסוקה, עדיין דנים משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בהקמת המינהלה שעליה הוחלט בעקבות המלצות הוועדה שאמורה לטפל הן ביישום פרק התעסוקה שבחוק השוויון והן בתכנית האב לתעסוקה; גם לא נקבע לוח זמנים להקמתה.**

### הצעת תקציב ליישום פרק התעסוקה

בהתאם להמלצות הוועדה ליישום פרק התעסוקה, אם כי באיחור של שנה, כלל האגף לשיקום בהצעת התקציב שלו לשנת 2000 סך של 20 מיליון ש"ח ליישום הפרק האמור. ואולם בפועל אושר למטרה זו סך של מיליון ש"ח בלבד. גם בתקציב האגף לשנת 2001 לא הוקצו סכומים של ממש למטרה האמורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד העו"ר, ש"ללא תוספת תקציבית משמעותית אין כל סיכוי ריאלי לפתרון מקיף של תעסוקת אנשים עם נכויות במדינת ישראל". המשרד ציין, שהתקנות שיוקמו מכוח סעיף 16 לחוק עשויות גם הן "להניח את היסוד החוקי ליישום תכנית האב".

משרד האוצר מסר בתשובתו כי, משרד העו"ר קיבל תוספות תקציביות אך הוא העדיף לייעד אותן למטרות אחרות; כמו כן, בשנים 2000 ו-2001 ניתנה למשרד העו"ר תוספת תקציב בסך 80 מיליון ש"ח כהרשאה להתחייב עבור הרפורמה לצמצום תללות בגמלאות הבטחת הכנסה ואחרות, וכן ניתנו לו 18.8 מיליון ש"ח להפעלת תכניות שונות בנושא תעסוקתם של אנשים בעלי מוגבלות. משרד האוצר הוסיף, כי חלק מהנושאים הקשורים ליישום פרק התעסוקה "אינם כרוכים בעלות תקציבית".

### רפורמה לצמצום התלות בגמלאות הבטחת הכנסה

במסגרת הדיונים על התקציב לשנת 2001 קיבלה הממשלה באוגוסט 2000 את הצעת משרד האוצר בדבר "רפורמה לצמצום התלות בגמלאות הבטחת הכנסה ואחרות על ידי שילוב בעבודה". הממשלה החליטה להטיל על מינהלת הרפורמה כהגדרתה בהחלטת ועדת השרים<sup>42</sup> להתחיל בניסוי ביישום הרפורמה לא יאוחר מ-1.3.01 ולסיימו עד 31.12.02. לשם כך הוחלט לעשות תיקוני חקיקה כדי שהחל ב-1.3.2001 תותנה הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ולגמלאות אחרות, שתובעיהן ומקבליהן יטופלו במסגרת ניסוי, בהשתתפות בתכניות הפעלה בתעסוקה.

לפי ההחלטה האמורה, בשלב הראשון יטופלו "בלתי ניתנים להשמה" המקבלים או תובעים גמלת הבטחת הכנסה, ובשלב השני יטופלו מקבלי גמלאות אחרות, ובהם מקבלי קצבאות נכות. משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2002 כי לדעתו "הניסוי והרפורמה עשויים להוביל מענה אמיתי לדרישה העיקרית בחוק [השוויון] כי 'שר העבודה והרווחה יזום, יפתח ויכין תכניות בדבר תעסוקה ושיקום, אבחון, יעוץ והדרכה של מוגבלים'".

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא החל הניסוי ולא ניתן לדעת אם הרפורמה אכן תיתן מענה לעניין התעסוקה בכלל ולעניין התעסוקה והשיקום של בעלי מוגבלות בפרט. משרד העו"ר מסר בתשובתו מנובמבר 2001, כי הוא נערך לתכנון הניסוי, וכי הוקמה מינהלה לליווי הנושא, אולם קשה לאמוד מתי ייעשו תיקוני החקיקה הדרושים.

בפרק התעסוקה שבחוק השוויון נקבע, ששר העו"ר יגיש לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, אחת לשנה, דוח המפרט את תכניות המשרד בנושא שילובם של אנשים בעלי מוגבלות במעגל העבודה. ואולם מאז כניסת החוק לתוקף לא הכין המשרד דוחות שנתיים כאמור, לא לשנת 1999 ולא לשנת 2000.

### שירותי שיקום תעסוקתי - אגף השיקום

השירות לשיקום במשרד העו"ר (להלן - השירות) פועל במסגרת אגף השיקום, ועיקר פעילותו בכל הקשור לאנשים בעלי מוגבלות בקהילה הוא בתחום השיקום התעסוקתי. הדבר בא לידי ביטוי הן בהיקף האוכלוסייה הנהנית מהשירותים בתחום זה והן בסך כל המשאבים הכספיים המוקצים לשירותי התעסוקה: תקציב אגף השיקום בתחום התעסוקה (אבחון ושיקום תעסוקתי ותעסוקה מוגנת) בשנת 2001 היה כ-68.5 מיליון ש"ח, שהם כ-21% מהתקציב הכולל של האגף וכ-59% מתקציב השירות. באותה שנה קיבלו כ-10,000 אנשים בעלי מוגבלות שירותי אבחון ושיקום תעסוקתי, וכ-3,000 הועסקו במסגרות התעסוקה המוגנת. בכל רחבי הארץ פועלים 18 מרכזי שיקום העוסקים באבחון, הכשרה והסבה מקצועית ובהשמה בעבודה וכ-60 מסגרות לתעסוקה מוגנת. המסגרות לתעסוקה מוגנת משמשות מקום תעסוקה למי שאינם מסוגלים להתמודד עם דרישות השוק החופשי והתחרותי בתעסוקה מוגנת מועסקים בעלי מוגבלות שלא ניתן לשלבם גם בתעסוקה נתמכת - מסגרת תעסוקתית בשוק החופשי שבה המשתקם מלווה במדריך במשך פרק זמן מסוים. כל השירותים ניתנים באמצעות עמותות וארגונים ציבוריים, מרביתם באמצעות הקרן למפעלי שיקום למוגבלים - תאגיד המנוהל בידי חבר נאמנים שמינה שר העבודה והרווחה. ההפניה למרכזי השיקום ולמסגרות התעסוקה נעשית, בעיקר, על ידי הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. עלות החזקת אדם במרכז שיקום היא כ-30,000 ש"ח בשנה, ומשך ההשגחה המרבי במרכז שיקום הוא שנה.

42 ראו בפרק "רפורמה בהשמת מובטלים ובקביעת זכאות לדמי אבטלה" בדוח שנתי 50 ב', עמ' 457.

נמצא, שבהוראת התע"ס מרצמבר 1998 בנושא "שירותי אבחון ושיקום - מרכזי שיקום" לא נקבעו הנחיות המפרטות את דרכי המעקב והבקרה על השלבים השונים של הטיפול במופנים למרכזי השיקום (אבחון, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה). בידי השירות לא היו נתונים שנתיים על המופנים למרכזי השיקום שהוא מימן את שהייתם במרכזים אלה, לפי גיל, סוג המוגבלות, פריסה לפי הרשויות המקומיות המפנות וכד'. כמו כן לא היו בידי נתונים על המופנים לפי סוגי השירותים שקיבלו במרכזי השיקום, ועל מספר המופנים שנשרו ולא סיימו את הליכי השיקום. נתונים כאמור נדרשים לשם הערכת התפוקות של הליכי השיקום המקצועי, איתור בעיות ותכנון הפעילות בעתיד בהתאם להערכת התוצאות. השירות אף לא יזם מחקרים להערכתן של התכניות המופעלות במרכזי השיקום ולבחינת תוצאותיהן כדי להביא לשיפור בהפעלת תכניות קיימות ולפיתוח תכניות חדשות. משום כך אין לו מידע על תרומתם של הליכי האבחון התעסוקתי, הסדנאות והקורסים להכשרה מקצועית שנועדו לשיקום בעלי מוגבלות ולשילובם בעבודה. כמו כן אין בידי השירות נתונים על מספר המופנים שנקלטו בעבודה בסיום הטיפול בהם ועל מספרם של אלה שהתמידו בעבודה לאורך זמן. המפקחת הארצית על נושא התעסוקה מסרה למשרד מבקר המדינה שידוע לה על רשויות מקומיות שאינן מפנות כלל או כמעט שאינן מפנות אנשים בעלי מוגבלות למרכזי השיקום, ייתכן שבשל העלות הגבוהה הכרוכה בכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירות לבחון את הסיבות להימנעותן של רשויות מקומיות מלעשות שימוש בכלי שיקומי מרכזי זה.

### מסגרות תעסוקה מוגנת

1. המגמה המקצועית בשנים האחרונות היא הבטחת רצף שירותים בתעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות החל בתעסוקה במסגרות מוגנות וכלה בשילוב מלא בשוק העבודה החופשי. הביקורת העלתה, שהשירות לא עשה מיפוי של מסגרות התעסוקה המוגנת על פי הגורם המפעיל; הפריסה הגיאוגרפית; יכולת הקליטה; סוג האוכלוסייה שהמסגרת מיועדת לה (למשל, אילו מסגרות תעסוקה מוגנת מסוגלות וערוכות לקלוט אנשים בעלי מוגבלות פיזית קשה הזקוקים לעזרה באחד או יותר מתפקודי היום-יום, ולאפשר להם תנאי עבודה המתאימים להם); סוגי התעסוקה שמציעות המסגרות השונות וכד'. כמו כן אין לשירות רשימה של מסגרות התעסוקה לפי מאפייני הנכות של האוכלוסייה המועסקת בהן בפועל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001, מסר אגף השיקום, כי הוא עומד לפרסם מכרז למיפוי מסגרות התעסוקה המוגנת.

2. לפי הוראת התע"ס מנובמבר 1997 בעניין שירותי תעסוקה מוגנת, המסגרות לתעסוקה מוגנת משמשות מקום תעסוקה זמני עד כמה שאפשר, ומי ששוהה במסגרת תעסוקה מוגנת אמור לעבור "תהליך שיקומי שמטרתו פיתוח מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לעבודה בשוק החופשי".

נמצא, שהשירות אינו יוזם בחינה תקופתית של המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת כדי לבדוק אם יש ביניהם כאלה היכולים להיקלט בעבודה במסגרות של תעסוקה נתמכת ואף בשוק העבודה החופשי. השירות גם לא קבע הוראות בדבר סדרי הניוד של מועסקים בין מסגרות התעסוקה השונות. יצוין, שבתכנית האב לתעסוקה הובאה הערכה, ולפיה לפחות 40% מהמועסקים בתעסוקה מוגנת מסוגלים להשתלב בתעסוקה נתמכת בשוק החופשי, שבמסגרתה הם יכולים ליהנות ממגוון רב יותר של עבודות המתאימות לכישוריהם, לקיים קשר עם אנשים שאינם מוגבלים ולהשתכר שכר גבוה יותר.

3. מעיון במסמכי השירות עולה, שיש דרישה הולכת וגוברת לתוספת מכסות למפעלים להרחבת המסגרות הקיימות ופתיחת מסגרות מוגנות נוספות. כך למשל, בסיכום שנת 2000 של מחוז ירושלים והדרום נאמר ש"בהעדר תקציב לא הורחבה הפעילות של מפעלים מוגנים קיימים, למרות הצורך ויכולת הקליטה של המפעלים המוגנים במחוז". כמו כן מסרה המפקחת הארצית על נושא התעסוקה למשרד מבקר המדינה, כי היקף המכסות השנתיות בתחום זה אינו מספק את הצרכים, ורבים ממתנינים להשתלב במסגרות התעסוקה המוגנות. עם זאת לשירות לא היו נתונים עדכניים על מספר המתנינים להשתלב במסגרות התעסוקה על פי פריסתם הגיאוגרפית. כמו כן לא היו לו רשימות מעודכנות של המסגרות המבקשות להרחיב את היקף פעולתן ושל הבקשות להקמת מסגרות חדשות, בכלל זה העלויות הנדרשות לכך. להערכת השירות יש דרישה לפתוח כעשר מסגרות מוגנות חדשות.

4. אגף השיקום קבע בין יעדיו לשנת 2001 הקמת צוות נוסף שיבחן את כל ההיבטים של מתן תנאים סוציאליים למשתקמים בתעסוקה מוגנת. אך עד סוף שנת 2001 לא הוקם צוות כזה.

בתכנית העבודה של האגף לשנת 2000 נקבע בין היתר, שיש להקים צוות לפיתוח מודלים של שיקום ישיר בשוק החופשי. הקמת צוות כזה כלולה בין יעדי האגף גם בתכנית העבודה לשנת 2001, אולם עד סוף אותה שנה לא מונה הצוות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אגף השיקום, כי במהלך שנת 2002 מתוכננת לקום מינהלה בין-משרדית לנושא תעסוקה מוגנת ונתמכת לאנשים בעלי מוגבלות. המינהלה אמורה לעסוק, בין היתר, בטיפול בנושאים האלה: שדרוג מפעלי התעסוקה המוגנת, העלאת שכר המשתקמים המועסקים במפעלים אלה ושילוב אנשים בעלי מוגבלות במסגרות עבודה בשוק החופשי.

הצורך בשדרוג מפעלי התעסוקה המוגנת, הבעיה של אי-מתן תנאים סוציאליים למשתקמים בתעסוקה מוגנת (חוץ מבמשקם - ראו להלן) והצורך לבדוק אפשרויות לשלב אנשים בעלי מוגבלות בשוק החופשי ידועים לאגף השיקום זה שנים. אך עד כה לא נעשו מאמצים ממשיים לפתור בעיות אלה. מן הראוי שהמשרד יורז את הטיפול בנושאים המוזכרים, בין במסגרת מינהלה (אם תוקם) ובין במסגרת אחרת.

## שילוב בתעסוקה - האגף לטיפול באדם המפגר

### תעסוקה במרכזי עבודה שיקומיים

בעולם ובארץ יש מגוון של מסגרות שיקומיות ותעסוקתיות בקהילה המותאמות לרמות פיגור שונות. במשך שנים פיתח האגף לטיפול באדם המפגר (להלן - האגף) מרכזי עבודה שיקומיים (להלן - מע"שים) בכל רחבי הארץ. המע"שים מותאמים לצרכים המיוחדים של בעלי פיגור שכלי והם מקור התעסוקה העיקרי עבורם. לפי נתוני האגף, בשנת 2001 פעלו בארץ 54 מע"שים ועבדו בהם כ-2,600 בני אדם. מרבית המע"שים פועלים במסגרת הרשויות המקומיות, ומיעוטם במסגרת גופים ציבוריים. המע"שים פועלים בכפוף לפיקוח המקצועי של האגף, המממן את הפעלתם יחד עם הרשויות המקומיות.

לפי הוראות התע"ס, המע"ש הוא מסגרת תעסוקה יומית מוגנת המיועדת לבעלי פיגור קשה ובינוני; המע"ש מקבל בדרך כלל מספקים ומפעלים שונים עבודות פשוטות, כגון מיון, הרכבה ואריזה, ומאפשר לכל עובד לעבוד לפי יכולתו. העסקתו של אדם בעל פיגור שכלי במע"ש מאפשרת לו להמשיך לגור בקרב משפחתו ולעבוד רוב שעות היום. תפיסת המע"ש המסורתית מבוססת על ההנחה, כי בעלי פיגור שכלי אינם מסוגלים בדרך כלל להתקבל לעבודה בשוק החופשי או אינם

מסוגלים להתמיד בה לאורך זמן. לפי תפיסה זו המע"ש הוא יותר מסגרת מוגנת שיקומית וחינוכית מאשר מפעל רווחי לייצור מוצרים או מתן שירותים.

### הפיקוח על המע"שים

במחוז תל אביב והמרכז 18 מע"שים. בארבעה מבין שבעה תיקי מע"שים שבדק משרד מבקר המדינה במחוז לא היו מסמכים המעידים שהמפקח ערך ביקורים במע"שים, ובשלושת התיקים האחרים נמצאו רק דוחות ספורים על ביקורים כאלה.

### השכר במע"שים

בביקורת הקודמת העירה מבקרת המדינה דאז על שכרם הנמוך של המועסקים במע"שים, ועל כך אין בעבודות שהם מועסקים בהן כדי לקדם את הפוטנציאל התעסוקתי שלהם. בדוחות הפיקוח צוין, כי בשנת 2001 היה השכר החודשי הממוצע לעובד במע"ש 165-200 ש"ח, ובאחד המע"שים השתכרו בין 50 ל-100 ש"ח בחודש. שכר זה הוא לעג לרש ועל משרד העו"ר להביא בהקדם לתיקון המצב.

בתשובתו מנובמבר 2001, מסר משרד העו"ר, כי משנת 1996 החלו להכניס למע"שים מכשירים ופסי ייצור המאפשרים לעשות עבודות מתוחכמות יותר, כגון ייצור רהיטים וצעצועים ומתן שירותים, ועבודות אלה מגדילות את הכנסות המע"שים ואת שכר העובדים בהם. עוד ציין המשרד, כי בכל שנה מצטרפים לתכנית זו כשני מע"שים. עם זאת, עדיין קיימת בעיית התחרות בין המסגרות למוגבלים על תעסוקה, המביאה להזלת מחירי העבודות הנעשות במסגרות אלה.

### רצף שירותי תעסוקה ועבודה נתמכת

רצף שירותי תעסוקה (להלן - רש"ת) היא תכנית שנועדה לפתח מודל תעסוקה כוללני עבור מבוגרים בעלי פיגור שכלי. הרש"ת כוללת ארבעה שלבים: 1. מרכז יום טיפולי המיועד לבעלי פיגור עמוק; 2. מע"ש; 3. מסגרות מוגנות למחצה; עבודה נתמכת קבוצתית או פרטנית; 4. שילוב אנשים במקומות עבודה בשוק החופשי.

העבודה הנתמכת מיועדת למי שהגיעו להישגים לאחר תקופת הכשרה במע"ש, ובדרך כלל מדובר בבעלי פיגור קל או בינוני שתפקודם משביע רצון. במסגרת זו הם עובדים בשוק החופשי בליווי צמוד של מדריך מהמע"ש, המלווה אותם פרק זמן מסוים במקום העבודה. משתקמים שלא עמדו בדרישות העבודה הנתמכת, חוזרים למע"ש.

הועלה, כי מודל הרש"ת מופעל במקומות מועטים בלבד, וכי ביתר המקומות המע"שים הם עדיין הפתרון התעסוקתי העיקרי לבעלי פיגור שכלי. בתכנית עבודה לשנת 2002 שפרסם האגף לטיפול באדם המפגר צוין, כי נושא התעסוקה הנתמכת אינו מקודם דיו.

**עוד הועלה כי אין לאגף מידע על מספר בעלי הפיגור השכלי המשולבים בעבודה נתמכת או בשוק החופשי.**

**האמור לעיל מלמד, כי יש פער בין כוונת המחוקק, שעל פיה יש להכין תכניות תעסוקה לבעלי מוגבלות ולהעדיף את שילובם במקומות עבודה רגילים, לבין המצב הקיים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לפיתוח תכנית הרש"ת לשם העלאת שכרם, רמת תפקודם, דמויות העצמי ואיכות חייהם של בעלי פיגור שכלי המשולבים בעבודה.**



### בעלי פיגור שכלי בקהילה שאינם מועסקים

**בעלי פיגור שכלי המוכרים ללשכות לשירותים חברתיים:** משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים באגף ובאגף למערכות מידע וענ"א שבמשרד העו"ר והעלה, כי אין בהם נתונים על מספר האנשים בעלי הפיגור השכלי החיים בקרב משפחותיהם והמוכרים ללשכות לשירותים חברתיים שאינם מבקרים במסגרות תעסוקה.

בשנת 1998 פרסם מכון ברוקדייל תוצאות סקר שנעשה בלשכות לשירותים חברתיים בארבע רשויות מקומיות. מהסקר עולה, כי 552 (כ-70%) מבין 790 בעלי פיגור שכלי המוכרים ללשכות לשירותים חברתיים האמורות ביקרו במסגרות תעסוקה, ואילו 238 (כ-30%) לא ביקרו במסגרות כאלה. לפי הערכת העובדים הסוציאליים שראיינו עורכי הסקר, 51% מחסרי המסגרת שנכללו בסקר יכלו להשתלב במע"ש, 13% בעבודה נתמכת ו-8% בעבודה בשוק החופשי.

**מקבלי קצבאות נכות בשל פיגור שכלי:** לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאי לקצבת נכות כללית מי שהמוסד לביטוח לאומי הכיר בו כנכה, אין לו הכושר להשתכר, ואין הוא משתכר סכום השווה ל-25% מן השכר הממוצע במשק.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ביולי 2001 הוא שילם קצבאות נכות כללית ל-6,351 בעלי פיגור קל החיים בקהילה ול-4,683 בעלי פיגור בינוני; 10,001 מבין 11,034 מקבלי הקצבה האמורים לא עבדו ו-1,033 עבדו. לפי נתוני האגף, כ-2,600 ממקבלי הקצבה מועסקים במע"שים.

**מהאמור לעיל עולה, כי רבים מהסובלים מפיגור שכלי קל או בינוני החיים בקרב משפחותיהם, אינם נמצאים במסגרת תעסוקתית כלשהי.**

### העסקת עובדים בעלי מוגבלות בחברת המשקם

המשקם היא חברה מעורבת כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. לחברה אין הון מניות והיא מוגבלת בערבות. הבעלות על החברה נחלקת בין הממשלה - 33%, לבין ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - ההסתדרות הציונית) - 66%. החברה הוקמה ב-1962 כדי להקים ולקיים מפעלים ושירותים שיועסקו בהם קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל. במשך השנים הוסט הדגש מהעסקת קשישים להעסקת בעלי כושר עבודה מוגבל.

בשנת 2000 העסיקה המשקם כ-2,750 עובדים בעלי מוגבלות, במפעלים ובשירותים. לחברה 35 מפעלים; מקצתם עוסקים בייצור עצמי, ומקצתם בעבודות קבלנות משנה למפעלים תעשייתיים אחרים. כמו כן מפנה המשקם עובדים שאינם מועסקים במפעלי החברה בקבוצות עבודה למתן שירותים מחוץ למפעליה. כמה מעובדי המשקם מתנסים גם בעבודה פרטנית נתמכת. המשקם היא מסגרת העבודה המוגנת היחידה שבינה לבין עובדיה יש הסכם קיבוצי. היא משלמת לעובדים אלה 73% משכר המינימום<sup>43</sup>, תנאים סוציאליים בשיעור של כ-40% ודמי נסיעה לעבודה. מרביתם מועסקים חמש שעות עבודה ביום.

43 קבוצה קטנה של עובדי המשקם, שתפוקתה נמוכה במיוחד, מקבלת 40% בלבד משכר המינימום.

### הטיפול בשיקומם התעסוקתי של עובדי המשקם

ההתנסות במסגרת עבודה מוגנת אמורה לתרום לפיתוח יכולתו המקצועית של אדם בעל מוגבלות. שיקום תעסוקתי מלא הוא קליטת המשוקם בסופו של התהליך בעבודה בשוק החופשי. פעמים רבות עצם התמדתו של העובד במסגרת העבודה המוגנת היא הישג שיקומי בפני עצמו. להערכת המשקם, הפרעות התנהגותיות ובעיות מוטיבציה מקשות על רבים מבעלי המוגבלות להשתקם ולהשתלב בעבודה לא פחות ממגבלותיהם הפיזיות. שיקומם של בעלי כושר עבודה מוגבל מחייב למיין אותם, לבדוק את התאמתם לעבודה ולקלוט אותם בענפים השונים. המעקב אחר תהליך הקליטה והשיקום המקצועי של המשוקמים והתמיכה בהם צריכים להיעשות באמצעות עובדי שיקום - עובדים סוציאליים שהתמחו בשיקום תעסוקתי. תפקודם של עובדי השיקום הוגדר בנוהלי המשקם.

בשנת 2001 פעלה המשקם במסגרת שבעה אזורי פעילות. נוסף על מנהלת אגף השיקום במשקם מעסיקה המשקם שני עובדים סוציאליים, הפועלים בשני אזורים. בשאר האזורים ממלאים מנהלי אזורים או מנהלי מפעלים, נוסף על תפקידם, גם את תפקיד העובד השיקומי. ואולם עובדים אלה, גם אם צברו בעבודתם ניסיון רב בשיקום מוגבלים, אינם נמנים עם הדרג המקצועי המתאים לעסוק בנושא זה, ועקב כך נפגע השיקום התעסוקתי.

### קבלת עובדים בעלי מוגבלות

מועמדים לעבודה בחברה מופנים אליה מהמחלקה לשיקום במוסד לביטוח לאומי, מאגף השיקום במשרד הביטחון, ממרכזי שיקום שבמשרד העו"ר, מהלשכות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ומשירות התעסוקה. האבחנה כי המופנה הוא בעל כושר עבודה מוגבל וזקוק לעבודה במסגרת מוגנת נעשית בידי הגוף המפנה. המשקם בודקת אם המועמד מתאים לעבוד במסגרתה.

נוהל קליטת עובדים משוקמים של המשקם מבחין בין קליטה מינהלית של העובד, שתיעשה באמצעות מי שהוסמך לכך מטעם מנהל האזור; לבין קליטה שיקומית, שתיעשה באחריות עובד השיקום האזורי. לפי הנוהל המפרט את תפקידי עובד השיקום, עובד השיקום יקבל מהגוף המפנה מידע על המועמד לעבודה; יקיים שיחה ראשונית עם המועמד כדי להכירו וללמוד על ציפיותיו; ידריך את האחראי במקום העבודה בכל הקשור לתהליך קליטתו של העובד המשוקם בעבודה; ישתתף בישיבות צוות על תהליך ההיקלטות וההסתגלות של העובד המשוקם. ההחלטות שיתקבלו בישיבות אלה יירשמו "בטופס קבלת עובד חדש".

**נמצא, כי ברוב אזורי המשקם, לא משתתף עובד שיקום בתהליך המיון והקליטה של בעלי המוגבלות המועמדים לעבודה, ואת ההחלטה על קבלת עובד או דחייתו מקבל מנהל האזור או מי שהוא הסמיך לכך.**

**עוד נמצא, כי אין פרוטוקולים מסודרים בכתב המתעדים את ההחלטות לקבל או לדחות את המועמדים, את השיקולים שהביאו להחלטות אלה, את הנימוקים להצבת עובדים במקום זה או אחר בתוך המשקם ואת נתוני המועמדים שלא התקבלו. בהעדר פרוטוקולים כאלה, אי אפשר לקיים פיקוח ובקרה על תהליך קבלת העובדים. יצוין, שההחלטה אם לקבל לעבודה במשקם מועמד בעל כושר עבודה מוגבל, או לדחותו, יכולה להיות הרת גורל למועמד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי המשקם יקבע הליך מסודר לקבלה או דחייה של מועמד לעבודה, שיכלול, בין היתר, הוראות המחייבות לתעד את ההחלטות בעניין זה בפרוטוקולים מסודרים שיחתמו בידי כל המעורבים בקבלת ההחלטות.**

באזורים שיש בהם עובד שיקום, נמצא בתיק האישי של העובד סיכום ריאיון קליטה של העובד עם עובד השיקום. בדרך כלל, ובפרט באזורים שאין בהם עובד שיקום, אין בתיקי העובדים המשוקמים הערכה מקיפה בכתב בדבר הפוטנציאל התעסוקתי שלהם, המוטיבציה שלהם לעבוד, יכולתם לתקשר עם אחרים, אפשרויות השיקום שלהם במשקם והדרישות התפקודיות שאפשר להעמיד לפניהם. אם יש תדרוך של מנהלי העבודה, ומתקיימות ישיבות צוות על תהליך ההיקלטות וההסתגלות של העובדים החדשים, הם אינם מתועדים בכתב.

### שיקום תעסוקתי

נוהל המשקם המפרט את תפקידי עובד השיקום קובע, בין השאר, כי עובד השיקום יעביר לאחרים במקום העבודה מידע על מגבלותיו של העובד המשוקם בכיצוע העבודה, ועל צרכיו המיוחדים בעניין זה; ויעקוב אחר הרגלי העבודה של העובד, יחסיו עם מנהלי העבודה ועם חבריו לעבודה, יכולתו המקצועית והתקדמותו בעבודה.

**נמצא, שבכל אזורי המשקם, גם באלה שמועסק בהם עובד שיקום, אין מכינים דוחות שיקום תקופתיים על תהליך שיקומו התעסוקתי של העובד. דוחות אלה אמורים לשרטט מחדש את מגבלותיו של העובד ואת הפוטנציאל התעסוקתי שלו, ולאפשר לדעת אם הוא מתאים לתפקיד שהוא ממלא, מה הן הדרישות שאפשר להעמיד לפניו, ואם יש צורך להעבירו לתפקיד אחר או לענף אחר במסגרת המשקם או לעבודה מחוץ למשקם - במסגרת מוגנת או נתמכת אחרת ואולי אף בשוק החופשי. בהעדר דוחות תקופתיים נפגע תהליך השיקום התעסוקתי. אמנם בדרך כלל עצם ההתנסות בעבודה תורמת לשיקום תעסוקתי, אולם ללא הנחיה מקצועית ומעקב שיטתי אחר תהליך השיקום של כל עובד, מותר המשקם על הסיכוי למצות עד תום את הפוטנציאל התעסוקתי של העובדים המשוקמים, ותרומתו העיקרית היא ביצירת מקום עבודה קבוע לבעלי כושר עבודה מוגבל.**

תהליך השיקום התעסוקתי נפגע גם בשל החוסר באנשי צוות המלווים ומדריכים את המשוקמים בתהליך הייצור. הועלה, שאין תקן הקובע כמה מדריכים ומלווים צריכים ללוות את עבודת העובדים המשוקמים המועסקים במפעלים או בעבודות חוץ, ופעמים רבות מופקד איש צוות אחד על 40 עובדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הסבירה המשקם, כי הגירעון התפעולי שלה ואי-הגדלת השתתפות הממשלה במימון הגירעון מכתיבים לה סדר עדיפויות המדגיח בראש ובראשונה את מטרתה העיקרית - מתן תעסוקה לבעלי כושר עבודה מוגבל. המשקם הוסיפה כי עם זאת, היא עושה מאמצים להעסיק עובדי שיקום וכי הדבר ייעשה בהדרגה - תחילה באזורי הצפון, חיפה והגליל המערבי, ואחר כך גם באזורי הדרום והנגב.

### הגירעון התפעולי והשפעותיו

1. זה שנים רבות הוצאות המשקם גדולות מהכנסותיה. נתוני הדוח הכספי של המשקם לשנת 2000 מצביעים על גירעון שוטף בסך 36.3 מיליון ש"ח. הגורם העיקרי לגירעון זה היה שכר עבודה והוצאות נלוות למשוקמים בסך 53.2 מיליון ש"ח, כ-68% מהוצאות המשקם באותה שנה.

שכר העובדים המשוקמים גבוה מהשכר המקובל במסגרות עבודה מוגנת אחרות, והוא תורם לשיפור מצבם הכלכלי של העובדים, לסגירת פערים חברתיים, לעידוד אנשים בעלי מגבלות להצטרף למסגרת עבודה מוגנת, לחיזוק דימויו העצמי של המשוקם וערכו בעיני סביבתו, ולהקטנת

ההישענות על מסגרות רווחה אחרות. בשנת 2000 היתה עלות שכרו של עובד המשקם כ-1,615 ש"ח בחודש.

מספר העובדים המשוקמים במשקם תלוי ביכולתה להתייעל ולצמצם את גירעונה ובכוננות בעליה להשתתף במימון עבודת העובדים האלה.

משרד העו"ר נושא בנטל המימון של גירעונות המשקם שנים רבות. בשנת 1998, לאחר שהמשקם נקלעה לגירעונות שהכבידו על תפקודה, נחתם הסכם בין הממשלה לבין המשקם שהסדיר את השתתפות משרד העו"ר בתקציבה, ולפיו משרד העו"ר ישתתף במימון העסקתם של העובדים המשוקמים במשקם בסך שלא יעלה על המכפלה של 60% מעלות יום עבודה בפועל במספר ימי העבודה בפועל בשנה, עד לתקרה של 700,000 ימי עבודה<sup>44</sup> (המספר המרבי של ימי עבודה שצוברים בשנה 2,900 עובדים), וסייע לחברה במימון חובות עבר שצברה.

בשנת 2000 תקצב משרד העו"ר שירותי העסקת עובדים משוקמים במשקם בסכום של כ-36.2 מיליון ש"ח. בתקציב המדינה נקוב סכום זה בתוספת 17% מע"מ - כ-42.3 מיליון ש"ח. נוסף על כך, שילם משרד העו"ר כ-5.6 מיליון ש"ח בגין פנסיה לגמלאים שהועסקו בעבר במשקם. עוד 2.8 מיליון ש"ח שולמו למימון חוב של המשקם בגין דמי תגמולים לתקופה אוקטובר 1994-ספטמבר 1995, שהמשקם לא העבירה לקרן הביטוח והפנסיה. משרד העו"ר התחייב לשלם סכום זה בחמישה תשלומים חצי-שנתיים מיוני 2000 ועד סוף יוני 2002, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה. הסכום הכולל של הוצאות משרד העו"ר על סיוע למשקם הגיע בתקציב שנת 2000 לכ-50.7 מיליון ש"ח.

2. בהסכם שנחתם בין הממשלה לבין המשקם בשנת 1998, התחייבה המשקם לנקוט צעדי התייעלות שיביאו לצמצום גירעונה השוטף. נמצא שצעדי התייעלות שהחברה התחייבה לנקוט לא הושלמו, כמפורט להלן:

המשקם התחייבה לנהל את פעילותה במסגרת חמישה אזורים במקום שמונה, ואולם המעבר לחמישה אזורים פעילות לא הושלם. בשנת 2001 פעלה המשקם במסגרת שבעה אזורים. עם זאת מיוזם של שני האזורים שאוחדו טרם הושלם. המשקם החלה במיזוג שני אזורים נוספים.

בשנת 2000 היה שיעור ההכנסות מההוצאות בענפי המפעלים כ-45%. בענפי השירותים היה שיעור זה כ-86%. המשקם התחייבה לפעול לניוד עובדים ממפעלים ומענפים מפסידים לענפים רווחיים ולסגור מפעלים וקווי ייצור מפסידים. רוב הגירעון התפעולי של המשקם נצבר במפעלים, והדבר מחייב מעבר של עובדים לענפי השירותים ולמפעלים שמפסידים פחות.

מנתוני המשקם עולה, כי שיעור עובדיה המשוקמים בענפי השירותים ירד מכ-54% בשנת 1996 לכ-52% בסוף שנת 2000. משרד העו"ר חישב את סכום השתתפותו בתקציב המשקם לשנת 2000 בהנחה ש-74% מעובדי המשקם עובדים בענפי השירותים ורק 26% מהם במפעלים. המשקם לא הצליחה לנייד את עובדיה מרוב הענפים המפסידים לענפים שבהם שיעור ההכנסות מההוצאות גבוה יותר, ולא הצליחה לפתח ענפי תעסוקה רווחיים יותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הסבירה המשקם, כי מרבית המופנים אליה הם בעלי מוגבלות קשה, "לכן הם מופנים, לאחר איבחון, לתעסוקה תחת קורת גג ובישיבה במפעלי החברה". המשקם הוסיפה, כי בשנים האחרונות קשה להשיג עבודות במחירים סבירים גם בענפי השירותים.

אחת הסיבות לקשיי המשקם להקטין את הפער בין ההכנסות להוצאות, בפרט במפעלי הייצור שלה, היא התחרות עם מסגרות שונות של עבודה מוגנת ויחידות תעסוקה אחרות הפועלות במסגרת עמותות וגופי שיקום אחרים. מסגרות אלה עושות עבודות שהן מקבלות בקבלנות משנה; התחרות גורמת להורדת מחירי העבודות המתקבלות בדרך זו ופוגעת הן בשכר העובדים והן במסגרות

44 עלות 700,000 ימי עבודה בפועל כוללת גם את עלותם של 80,000 ימי הגים וחופשות.

העבודה המוגנות. תחרות זו פוגעת בעיקר בחברת המשקם משום שהמסגרות האחרות לעבודה מוגנת יכולות לספוג את ירידת המחירים באמצעות הפחתת שכרם של המשוקמים, ואילו המשקם אינה יכולה לעשות זאת, וירידת מחירי העבודות גורמת להגדלת גירעונה התפעולי.

3. לפי הנתונים במאזן המשקם לשנת 2000, עלות העבודה של העובדים המשוקמים באותה שנה היתה 53.2 מיליון ש"ח, בכ-7 מיליון פחות מעלות ההעסקה של 2,900 עובדים, שעל פיה חישב משרד העו"ר את השתתפותו במימון העסקת עובדים במשקם. מכאן שמשרד העו"ר שילם למשקם סכום גדול בכ-4.2 מיליון ש"ח מהסכום שהיה אמור לשלם, אילו חישב את השתתפותו לפי עלות השכר בפועל. השתתפות משרד העו"ר בעלות העסקת המשוקמים היתה כ-68% מעלות שכרם, ולא כפי שנקבע בהסכם שנחתם ב-1998. האיוון התקציבי שהציגה המשקם בשנת 2000 הושג משום שהיא קיבלה מימון שנועד להעסקת 2,900 עובדים משוקמים אף שבפועל העסיקה רק 2,745 עובדים כאלה בממוצע בחודש, וכל אחד מהם עבד פחות ימי עבודה ממספר ימי העבודה שנכללו בתחשיב.

הגירעון התפעולי של המשקם, חוסר הצלחתה להקטין גירעון זה והגבלת השתתפות משרד העו"ר בתקציבה ל-60% מעלות 700,000 ימי עבודה בשנה, הביאו להקטנת מספר המשוקמים בחברה מ-3,274 בשנת 1996 ל-2,745 בשנת 2000. הצמצום המתמשך במספר העובדים בחברה פוגע בסיכוייהם של בעלי מוגבלות להשתקם ולהשתלב בחברה ובעבודה.

### השמת דורשי עבודה בעלי מוגבלות על ידי שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הוא תאגיד הפועל לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, והוא עוסק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם. כמו כן שירות התעסוקה הוא הגוף היחיד המוסמך לרשום דורשי עבודה עבור המוסד לביטוח לאומי לצורך קביעת זכאותם לדמי אבטלה. שירות התעסוקה מגדיר דורשי עבודה "בעלי כושר עבודה מוגבל" (להלן - בעלי מוגבלות), על פי דרישתם, באמצעות ועדות לקביעת כושר עבודה.

#### השמת דורשי עבודה בעלי מוגבלות

דורשי עבודה פונים לשירות התעסוקה משתי סיבות: האחת חיפוש עבודה; האחרת - הבטחת זכאותם לדמי אבטלה או לגמלת הבטחת הכנסה. האבטלה החמורה במשק מקשה על שירות התעסוקה למצוא מקומות עבודה לפונים אליו. בשליש הראשון של שנת 2001 הושמו בעבודה באמצעותו בכל חודש בממוצע 3.8% מדורשי העבודה, ולמעשה עיקר פעולתו היה רישום דורשי עבודה עבור המוסד לביטוח לאומי לצורך קביעת זכאותם לדמי אבטלה או לגמלת הבטחת הכנסה. בשליש הראשון של שנת 2001 פנו ללשכות שירות התעסוקה בכל חודש בממוצע כ-20,000 דורשי עבודה בעלי מוגבלות, שהם 11.8% מכלל דורשי העבודה שפנו אליו באותו פרק זמן.

מימוש הזכות לקבל דמי אבטלה מחייב את כל דורשי העבודה לפנות לשירות התעסוקה. לעומת זאת, כשמדובר בחיפוש עבודה, רוב דורשי העבודה מחפשים עבודה ביותר מדרך אחת<sup>45</sup>. דורשי

45 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 1999 חיפשו עבודה באמצעות מודעה בעיתון 74.3% מדורשי העבודה; 73.7% חיפשו עבודה באמצעות חברים; 60.5% באמצעות שירות התעסוקה; 58.2% באמצעות פנייה אישית למקומות עבודה; 49.9% באמצעות חברות לשירותי כוח אדם; 7.6% בדרך אחרת. בממוצע חיפש דורש עבודה תעסוקה ביותר משלוש דרכים.

עבודה קשי השמה<sup>46</sup> יתקשו למצוא עבודה באמצעות פנייה ישירה למקומות עבודה או מודעה בעיתון, והם זקוקים יותר לשירותי תיווך עבודה תומכים, בפרט בעת אבטלה. שלא כמו שירות התעסוקה, חברות כוח אדם ולשכות עבודה פרטיות חופשיות להתמקד בדורשי עבודה שקל יותר להשיגם בעבודה. לכן השתלבותם בעבודה של דורשי עבודה קשי השמה, שרבים מהם בעלי מוגבלות, תלויה במידה רבה ביכולת ההשמה של שירות התעסוקה.

### שיעור דורשי העבודה בעלי המוגבלות שהושמו בעבודה

לפי נתוני שירות התעסוקה, בשליש הראשון של שנת 2001 הושמו בעבודה באמצעותו בכל חודש בממוצע 4.1% מדורשי העבודה שאינם בעלי מוגבלות, ואילו שיעור דורשי העבודה בעלי המוגבלות שהושמו בעבודה באותו פרק זמן היה 1.2% - שיעור קטן פי 3.4. לכ-2,800 דורשי עבודה, 14% מבעלי המוגבלות שהתייצבו בכל חודש בממוצע בלשכות שירות התעסוקה בפרק הזמן האמור, קבע המוסד לביטוח לאומי דרגת נכות<sup>47</sup>, ומהם הושמו בעבודה 0.8% בממוצע בחודש. שיעור זה קטן פי חמישה בערך משיעור ההשמה של דורשי העבודה שאינם בעלי מוגבלות.

### דרכי ההשמה של דורשי עבודה בעלי מוגבלות

הקשיים בהתאמת מקום עבודה לדורשי עבודה בעלי מוגבלות רבים. על כן נדרשת היערכות מיוחדת של שירות התעסוקה להשמתם של דורשי עבודה אלה.

בשנת 1978 החל שירות התעסוקה, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי, בהפעלת תכנית מיוחדת להשמת בעלי מוגבלות ("השמה בוררת"). התכנית כללה בעיקר חיפוש מקומות עבודה לבעלי מוגבלות ומעקב אחר היקלטותם בעבודה. הפעלת התכנית הופסקה בתחילת שנות השמונים ולא חודשה. מאז לא אומצה כל תכנית חלופית להשמת דורשי עבודה בעלי מוגבלות.

דורש עבודה בעל מוגבלות מופנה בשירות התעסוקה למדור לעובדים מקצועיים, למדור לעובדים בלתי מקצועיים או למדור להבטחת הכנסה. חלוקת המדורים האלה אינה מבטאת שיטות השמה שונות מאלה הנהוגות לכלל דורשי העבודה המתאימות לקשיי ההשמה של קבוצות דורשי עבודה בעלי מוגבלות, אלא נגזרת מזכויותיו של דורש העבודה במוסד לביטוח לאומי לדמי אבטלה או להבטחת הכנסה ומדרישות המבחן התעסוקתי לדמי אבטלה. נוהלי שירות התעסוקה לרישום דורשי עבודה בעלי מוגבלות ולהשמתם בעבודה קובעים את סדרי הטיפול בהם. למשל: פתיחת כרטיס אישי, החתמת דורש העבודה על טופס ויתור על סודיות רפואית, הפנייתו לוועדה לבדיקת כושר רפואית. ואולם נהלים אלה אינם מגדירים שיטת השמה ייחודית לבעלי מוגבלות.

**עקב כך, השמתו של דורש עבודה בעל מוגבלות הפונה לשירות התעסוקה אינה אלא פעולה טכנית במהותה - הצעת עבודות ממאגר ההזמנות לעובדים שברשות שירות התעסוקה הנראות מתאימות למוגבלותו של דורש העבודה. לשירות התעסוקה אין תכנית להשמת דורשי עבודה בעלי מוגבלות המנסה להעריך ולזהות את קשיי ההשמה הייחודיים של כל אחד מהם ומסייעת לו להשתלב במקום עבודה מתאים לו.**

46 דורשי עבודה שאינם מבוקשים בשוק העבודה מסיבות שונות, כגון: כושר מוגבל, גיל מבוגר ועוד.  
47 נתוני שירות התעסוקה על דורשי עבודה בעלי מוגבלות שיש להם דרגות נכות נוגעים לדורשי עבודה ששירות התעסוקה הכיר בהם כבעלי כושר עבודה מוגבל. דורשי עבודה בעלי מוגבלות שאינם דורשים ששירות התעסוקה יכיר במוגבלותם רשומים בשירות התעסוקה כדורשי עבודה ללא מוגבלות. יש דורשי עבודה בעלי מוגבלות שלא פנו למוסד לביטוח לאומי לשם קבלת דרגת נכות, בין השאר משום שלא סברו כי מוגבלותם עשויה לזכות אותם בקצבת נכות כללית. לכן ייתכן שמספר בעלי המוגבלות, בפרט בעלי נכות בשיעור של עד 39%, גבוה מזה הרשום בשירות התעסוקה.

השמת דורשי עבודה אלה אינה נעשית על ידי עובדים מתאימים שהוכשרו למטרה זו, ואין מערך ייעוץ שיקומי-תעסוקתי המעורב באופן פעיל בהשמה. הליך ההשמה גם אינו מלווה בהערכות תקופתיות בכתב של ניסיונות ההשמה של כל עובד בעל מוגבלות, רצינותו והמוטיבציה שלו לעבוד. כמו כן אין ליווי מתאים של תהליך קליטת העובד בעבודה כדי לסייע הן לעובד והן למעסיק. האמור לעיל מלמד, שאין שירות התעסוקה עושה את המרב כדי לסייע לדורשי עבודה בעלי מוגבלות, התלויים בעזרתו יותר מאחרים, להשתלב בשוק העבודה.

בתשובתו מנובמבר 2001, הודיע שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה כי הפעיל בעבר מערך השמה פרטני לאחר שהוקצו לכך משאבים, וכי הוא מוכן לשקול להפעיל שוב מערך השמה כזה, אם יוקצו לו התקציבים הדרושים.

### ועדות לקביעת כושר עבודה

דורש עבודה הטוען למוגבלות בעבודה מופנה לוועדה לבדיקת כושר עבודה, והיא קובעת אם הוא בגדר "בריא", "מוגבל" או "בלתי ניתן להשמה". דורש עבודה שנמצא מוגבל מופנה להשמה בהתאם למוגבלותו הרפואית שנקבעו בוועדה; דורש עבודה שנמצא בלתי ניתן להשמה מופנה למוסד לביטוח לאומי לבירור זכויותיו. הוועדה לבדיקת כושר עבודה רשאית להפנות דורשי עבודה שפנו אליה למרכזי שיקום - לצורך אבחון תעסוקתי או רכישת הרגלי עבודה<sup>48</sup>.

בוועדות לקביעת כושר עבודה הפועלות בשירות התעסוקה חברים גם רופאים הממונים על ידי רופא שירות התעסוקה. שירות התעסוקה מעדיף שרופאים אלה יהיו רופאים תעסוקתיים או שיקומיים, אך לא קבע בנהליו איזו התמחות נדרשת מרופא המשמש חבר בוועדה. נמצא שארבעה מ-21 הרופאים שאישר רופא שירות התעסוקה אינם רופאים תעסוקתיים או שיקומיים.

רופא שירות התעסוקה הסביר כי אחת הסיבות לקושי להרחיב את מאגר הרופאים שהוא מאשר ולגייס רופאים מתאימים, מיומנים ובעלי ניסיון מקצועי מוכח, היא שהוועדות לקביעת כושר עבודה אינן מתכנסות לאחר שעות העבודה הרגילות. בפברואר 2001 פנה רופא שירות התעסוקה למנכ"ל שירות התעסוקה בנושא זה, אולם הדבר לא הביא לשינוי במצב.

הרופא המשתתף בדיוני הוועדה לקביעת כושר עבודה הוא החבר היחיד בוועדה שהכשרתו מאפשרת לו קביעות רפואיות. הוועדה לקביעת כושר עבודה אינה מזמנת רופאים מומחים כשמדובר במוגבלות שאינן בתחום התמחותו של רופא הוועדה. הדבר בולט בעיקר כשמדובר בבעיות נפשיות. באוגוסט 2001 העלה רופא שירות התעסוקה לפני הנהלת שירות התעסוקה את הצורך להזמין לוועדות רופאים מומחים, בעיקר פסיכיאטרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הודיע שירות התעסוקה, כי נמנע מלציין בנהליו שהרופאים החברים בוועדות לקביעת כושר עבודה צריכים להיות בעלי התמחות ברפואה תעסוקתית או שיקומית בגלל הקושי לגייס רופאים בעלי התמחות כזאת - בעיקר בשל השכר הנמוך המשולם לרופא תמורת השתתפותו בוועדה. שירות התעסוקה הוסיף, שהוא יבדוק את האפשרות לקיים את ישיבות הוועדות לקביעת כושר עבודה בשעות אחר הצהריים, אם יתברר שהדבר יקל לגייס רופאים מתאימים לוועדות. בעניין זימון רופאים מומחים לוועדות אלה, הודיע שירות התעסוקה כי אין בכך צורך מאחר שהרופאים החברים בוועדות אינם עושים בדיקות רפואיות, אלא מסתמכים על מסמכים החתומים בידי רופאים מומחים בתחומם, וכי זימון רופאים נוספים לוועדות עלול לסרב את עבודתן.

48 על מרכזי שיקום ראו לעיל בפרק "אגף השיקום - שירותי שיקום תעסוקתי".

ההדרכה של רופא שירות התעסוקה לרופאים החברים בוועדות לקביעת כושר עבודה נעשית בעל-פה. אין כל הנחיות בכתב או נהלים שנקבעו בידי סמכות רפואית מתאימה, שידריכו ויסייעו לרופא החבר בוועדה בקביעותו, ובפרט בקביעה שדורש עבודה הוא "בלתי ניתן להשמה". לדעת משרד מבקר המדינה, הנחיות בכתב יכולות לסייע לרופאים בהחלטותיהם ולהבטיח עקביות בהחלטות. הנחיות כאלה אינן צריכות להגביל את שיקול דעתו של הרופא, אולם יש לדרוש מהרופא לציין היכן הוא חורג מההנחיות הכלליות ולהסביר חריגה זו.

**על שירות התעסוקה לעגן בנהלים את ההתמחות הרפואית הנדרשת מהרופאים החברים בוועדות לקביעת כושר עבודה. המספר הרב של הפונים לוועדות אלה והחלטת שירות התעסוקה כי מתחילת נובמבר 1999 יתקבלו החלטותיהן של הוועדות לקביעת כושר עבודה לתובעי הבטחת הכנסה על פי כושר רפואי בלבד (ראו להלן), מחייבים לחזק את המערך הרפואי של הוועדות.**

### הפיקוח על הוועדות

הפיקוח המקצועי על החלטות הוועדה לקביעת כושר עבודה נעשה בידי רופא שירות התעסוקה. הוא עוקב אחר פעולות הוועדות באמצעות טופס שירות התעסוקה, המשמש אסמכתא לתשלום שכרם של רופאי הוועדות, ומפורטים בו, בין השאר, כל רשימות הנבדקים בוועדות, האבחנות הרפואיות והחלטות הוועדות. רופא שירות התעסוקה יכול לדלות מהטופס את העניינים הדורשים בירור ולזמן אליו את הרופאים כדי לדון עמם בעניינים אלה.

**הביקורת העלתה, ששירות התעסוקה לא קבע בנהליו את דרכי הפיקוח המקצועי על הוועדות לבדיקת כושר עבודה ואת סדרי הדיווח על הפיקוח שנעשה, ואין דיווחים בכתב על הבירורים שעשה רופא שירות התעסוקה - לא על היקף הבירורים ולא על תוצאותיהם. עוד נמצא, כי רופא שירות התעסוקה אינו מקבל את טופסי הדיווח על פעולות הוועדות לקביעת כושר עבודה המתקיימות במדור הבטחת הכנסה, אף שהוא כלול ברשימת התפוצה שעל טופסי הדיווח. לכן הוא מתקשה לפקח על רוב הוועדות לקביעת כושר עבודה שפועלות בשירות התעסוקה. מן הראוי ששירות התעסוקה יעגן בנהליו את דרכי הפיקוח של רופא שירות התעסוקה על הוועדות לבדיקת כושר עבודה ואת סדרי הדיווח על פעולותיהן.**

### בלתי ניתנים להשמה

דורשי עבודה ששירות התעסוקה מצא שהם בלתי ניתנים להשמה משוחררים מחובת ההתייחסות בשירות התעסוקה - אם זמנית, למשך שנה לכל היותר, אם לצמיתות - ומופנים למוסד לביטוח לאומי לבירור זכאותם לקבל הבטחת הכנסה. כך הם נגרעים ממצבת דורשי העבודה.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ביוני 2001 קיבלו דמי הבטחת הכנסה 35,655 בעלי מוגבלויות ששירות התעסוקה מצא שהם "בלתי ניתנים להשמה" (25.6% מכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה). 21,798 סווגו "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות", סיווג הפוטר אותם מחיפוש עבודה עד גיל הפרישה, ו-13,857 סווגו זמנית "בלתי ניתנים להשמה".



נהלי שירות התעסוקה מאפריל 1993 קבעו, כי הוועדה לקביעת כושר עבודה "תסיק את מסקנותיה על סמך הממצאים הרפואיים, הבדיקה, גילו של דורש העבודה ואפשרויות התעסוקה". הגדרת דורשי עבודה בעלי מוגבלות "בלתי ניתנים להשמה", לא רק לפי מצבם הרפואי אלא גם לפי מצב שוק העבודה, מקטינה את מספר דורשי העבודה הפונים ללשכות שירות התעסוקה ובכך מקטינה את שיעור האבטלה בלי להמציא עבודה לדורשיה. הגדרה זו אמנם חוסכת מדורשי עבודה בעלי מוגבלות רבים את ההתייצבויות חסרות התחלת בלשכות שירות התעסוקה, אך היא מבטאת השלמה עם מצבם התעסוקתי הקשה, מפסיקה את הניסיונות לשיקומם המקצועי ולשילובם בעבודה, ופוטרת את שירות התעסוקה מן הצורך לעשות מאמצים ממשיים לשפר את מערך ההשמה האמור לטפל בשילובם של בעלי מוגבלות בעבודה.

בספטמבר 1999 החליטה הממשלה "להטיל על שר העבודה והרווחה לבחון את הקטגוריות והנהלים הקיימים כיום בשירות התעסוקה לקביעה כי אדם אינו ניתן להשמה, ולצמצמן ככל הניתן". בעקבות זאת שינה שירות התעסוקה באוקטובר אותה שנה את נהליו והורה כי מתחילת נובמבר אותה שנה יתקבלו ההחלטות לגבי תובעי הבטחת הכנסה שיתייצבו לפני ועדה לקביעת כושר עבודה רק בהשתתפות רופא ויושתתו אך ורק על מצבם הרפואי של התובעים. בפברואר 2000 הנחה שירות התעסוקה את הוועדות לקביעת כושר עבודה לתובעי דמי אבטלה, כי יימנעו מקביעת הסיווג "בלתי ניתן להשמה".

ואולם ממסמכי שירות התעסוקה ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי שירות התעסוקה ממשיך לסווג דורשי עבודה מוגבלים כבלתי ניתנים להשמה, לא רק לפי מצבם הרפואי אלא גם לפי מצב שוק העבודה, בפרט באזורים שבהם שיעור האבטלה גבוה במיוחד. תופעה זו מדגישה את הצורך להגביר את הפיקוח והבקרה על החלטותיהן של הוועדות לקביעת כושר עבודה, ומחייבת את שירות התעסוקה לקבוע ביתר בהירות את תפקידו וסמכויותיו של כל אחד מהחברים בהן: הרופא, היו"ר והחברים האחרים.



רכיב מרכזי בשיקומם של אנשים בעלי מוגבלות ובשילובם בחברה הוא השיקום התעסוקתי וההשמה בעבודה. לצורך הטיפול בתחום התעסוקתי על משרד העו"ר, בשיתוף משרד האוצר וגופים נוספים, לגבש תכנית אב להשמת אנשים בעלי מוגבלות בעבודה ולפעול לפי תכנית זו.

בשנת 1999 נכנס לתוקפו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. כדי שיהיה אפשר ליישם את פרק התעסוקה שבחוק, על שר העו"ר להתקין תקנות, לפרסם נהלים ולנקוט פעולות נוספות שיאפשרו לקיים את הוראות החוק הלכה למעשה. על משרד העו"ר לפעול בהקדם האפשרי למימוש המלצות הוועדה ליישום פרק התעסוקה שהוגשו לו עוד ביולי 1999.

בשליש הראשון של שנת 2001 פנו ללשכות שירות התעסוקה קרוב ל-20,000 דורשי עבודה שהוגדרו בעלי מוגבלות. דורשי עבודה אלה זקוקים יותר מאחרים למערך תיווך עבודה תומך ומסייע. באותו פרק זמן היה שיעור ההשמה של דורשי העבודה בעלי המוגבלות 1.2%, שיעור קטן פי שלושה משיעור ההשמה של דורשי העבודה האחרים, שאף הוא היה נמוך מאוד (4.1%).

כדי למצות את האפשרות לשלב בעלי מוגבלות בעבודה, יש צורך בהפעלת מערך השמה פרטני להשמת בעלי מוגבלות, שיזהה את קשיי השמתם וילווה את תהליך קליטתם בעבודה. כמו כן יש לקבוע שהחלטה כי דורש עבודה הוא בלתי ניתן להשמה תושבת על מצבו הרפואי בלבד.

הגירעון התפעולי של חברת המשקם, חוסר הצלחתה להקטין והגבלת השתתפות משרד העו"ר בתקציבה, הביאו לקטנת מספרם של בעלי המוגבלות הזוכים לשיקום תעסוקתי במסגרתה, ועקב כך להפחתת סיכוייהם של בעלי מוגבלות רבים להשתלב בחברה ובעבודה.

בשל מצבה הכלכלי של המדינה והגידול בשיעור האבטלה, סיכויי של אדם בעל מוגבלות להשתלב בעבודה בשוק החופשי קלושים. הגידול במספר הממתינים לשיקום במסגרות עבודה מוגנת מלמד, שגם מסגרות אלה אינן בהן כדי לספק תעסוקה הולמת לכל מי שזקוק להן.

## נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

### הטבות מס

כדי לעודד אנשים בעלי מוגבלות לצאת לעבודה, ניתנות להם הטבות במס הכנסה. כמו כן, מאחר שלרבים מבעלי המוגבלות יש בגלל מוגבלותם הוצאות גדולות מאלה שיש לאנשים בריאים, המדינה פוטרת אותם, בתנאים מסוימים, ממס קנייה על תרופות ועל רכישת טובין המותאמים במיוחד לשימושם של נכים, למעט רכב מנועי. כמו כן נקבע שיעור מס רכישה מופחת במכירת זכות במקרקעין לנכה, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק.

בחודשים מארס-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול במתן הטבות מס אחדות שנקבעו לבעלי מוגבלות או לבני משפחה של בעלי מוגבלות. הבדיקה נעשתה באגף כלכלה והכנסות המדינה (להלן - האגף לכלכלה), בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - נציבות מס הכנסה), במשרדי השומה בחיפה, בירושלים ובתל אביב 5 ובהנהלת אגף המכס ומע"מ.

### פטור ממס

לפי סעיף 9(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), עיוור או נכה בשיעור 100% (או 90% ומעלה בחישוב משוקלל, אם לקה באברים מסוימים) ששיעור נכותו נקבע על פי אחד החוקים שפורטו בסעיף, זכאי לפטור ממס הכנסה בשיעור 100% על הכנסה מיגיעה אישית, עד לתקרת הכנסה המתעדכנת מדי פעם בפעם (463,200 ש"ח בשנת 2001). לפי אומדן האגף לכלכלה, בשנת 2000 הגיעו הטבות המס שניתנו לעיוורים ולנכים על פי סעיף 9(5) לפקודה לכדי 300 מיליון ש"ח.

לפי סעיף 9(5) לפקודה, זכאים לפטור ממס הכנסה גם בעלי מוגבלות זמנית (כגון אדם שעבר ניתוח מעקפים). הביקורת העלתה, כי כ-80% מהפונים מדי שנה בשנה בבקשה לפטור ממס לפי סעיף 9(5)<sup>49</sup>,

49 הנתון אינו נוגע לבעלי מוגבלות שיש בידיהם אישור על מוגבלות לצמיתות ואינם נדרשים לחדשו מדי שנה בשנה.