

מדיניות התעסוקה המוגנת כלפי אנשים עם מוגבלויות קשות בארצות המערב ובישראל: סקירה ודיון

מאת אריק רימרמן* ושירי כץ**

מסגרות תעסוקה מוגנות לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות, קיימות בהיקף נרחב במרבית המדינות במערב. פעילותן מבטאת צורך אישי וחברתי לתת מענה תעסוקתי לאנשים המתקשים להתמודד עם דרישות השוק החופשי. לאור ריבוי המודלים של תעסוקה מוגנת בעולם, מתעוררות שאלות באשר לייעודן, למאפייניהן המבניים של מסגרות אלה, איזו אוכלוסייה הן משרתות כמו גם מה הם מאפייני התעסוקה ומדדי התוצאה במסגרות אלה. המאמר סוקר את המדיניות ואת מבנה התעסוקה המוגנת בארצות שונות בעולם ומה הן הדילמות המרכזיות שעמן צריכים להתמודד מעצבי מדיניות התעסוקה של אנשים עם מוגבלויות קשות בישראל. הדילמה המרכזית העומדת בבסיס המדיניות בישראל היא, האם יש לראות במועסקים במפעלים מוגנים עובדים שווים זכויות או משתקמים נעדרי זכויות. תקנות שכר מינימום מופחת שהוצעו בישראל מבטאות ניסיון מעניין להתמודד עם המתח בין גישת הזכויות, המעדיפה שכר מינימום, לגישת הרווחה, לפיה יש להעניק לעובדים אלה זכויות מופחתות.

מבוא

בין חוקרי מדיניות השיקום בעולם קיימת תמימות דעים באשר לתרומתה של העבודה לשילובם של אנשים עם מוגבלויות קשות כחברים שווים בחברה, כמו גם לגבי תרומתה לקידום עצמאותם, הערכתם העצמית ואיכות חייהם (Griffin, et al., 1996; Kiernan & Bruininks, 1986; Rimmerman & Duvdevany, 1998). למרות ההכרה

* הקתדרה ע"ש ריצ'ארד קרוסמן לרווחה ותכנון חברתי, בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.

** בית-הספר למדע שימושי ע"ש מנדל, אוניברסיטת קייזר וסטרן רוזרב, אוהיו, ארצות-הברית.

בחיבתה של העבודה, נראה ששיעורי האבטלה בקרב אוכלוסיות עם מוגבלויות קשות גבוהים מאוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה (דו"ח מבקר המדינה, 2002; Banfalvy, 1994; Elder, Conley & Noble, 1986; Hyde, 1996; Whitehead, 1979; Hayden, 2002).

בתור מענה פותחו בשנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים באירופה ובארצות-הברית תוכניות הכשרה מקצועית מוגנת לבעלי מוגבלויות קשות (Elder, Conley & Noble, 1986). על-פי הגדרתו של משרד העבודה האמריקני מטרת המפעלים המוגנים היתה להכין את האנשים בעלי המוגבלויות הקלות והבינוניות לעבודה בשוק העבודה התחרותי; לספק שירותי תעסוקה מוגנת ארוכי-טווח ושירותים תומכים לאנשים אשר נכותם קשה ואשר סביר שלא יוכלו לתפקד באופן עצמאי בקהילה (U.S. Department of Labor, 1977). משרד העבודה האמריקני הבדיל בין שהייה קצרת טווח, המיועדת לבעלי מוגבלויות קלה ובינונית, ובין שהייה ממושכת, לבעלי מוגבלויות קשה.

נתוני העסקה במפעלים מוגנים אינה מגלים כל הבדלים בין דפוסי העסקה של בעלי מוגבלויות קלה ובינונית לבעלי מוגבלויות קשה. הנתונים שנאספו בארצות-הברית (Mank, 1994; Taylor, 2002; Kiernan, 2000; McGaughy et al., 1994), באירופה (Samoy & Waterplase, 1992; Visier, 1998) כמו גם בארץ (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998; Rimmerman & Katz, 2004) מגלים, שמרביתה של אוכלוסיית המוגבלים ברמת תפקוד בינוני וקשה מועסקים במסגרות תעסוקה מוגנות. בדרך-כלל מפעלים מוגנים משמשים מסגרות תעסוקה בלעדיות לטווח ארוך עבור אנשים עם מוגבלויות בינונית וקשה, (Elder et al., 1986; Schalock, 1986; Whitehead, 1986; McGaughy & Kiernan, 1989). זאת ועוד, בשנים האחרונות קיימת מגמה של עלייה בשיעורי ההשמה של אנשים עם מוגבלויות במסגרות תעסוקה מוגנות (McGaughy et al., 1994).

למרות הרציונל המוצק, הדוגל בהקמתן של מסגרות תעסוקה מוגנות ובהרחבתן, כבר בשנות ה-70 החלו להתפרסם מחקרי הערכה ראשונים המבקרים את תרומתם (Whitehead, 1979). מבחינה אידיאולוגית, מפעלי התעסוקה המוגנים נתפסים כמסגרות בדלניות ומתייגות, שאינן יכולות לשמש חלופת תעסוקה הוגנת (רימרמן, 1994; Kregel & Dean, 2002). וולפנסברגר (Wolfensberger, 1994) גרס, שמרכזים אלה מעוותים את משמעות ערך העבודה בכך שהם מקנים לו פרשנות קלינית, ולא נורמטיבית. נובל וקונלי (Nobel & Conley, 1987) העריכו, שרוב המפעלים המוגנים סיפקו עבודה חלקית בלבד, שכר העבודה בהם נמוך במידה רבה משכר המינימום המקובל במשק, ורבים מהם מצוידים בטכנולוגיה מיושנת, אשר אינה מאפשרת לקדם ולהכשיר עובדים לשוק העבודה הפרטי או הציבורי (רימרמן, 1994; Murphy & Rogan, 1995; Taylor, 2002). עיון בספרות הרלוונטית מעלה

ביקורת נוספת לגבי הדרתם של המועסקים בהם מהזדמנויות תעסוקה בשוק העבודה (Whitehead, 1986; Kregel & Dean, 2002).

בשנים האחרונות מושמעת בישראל לא מעט ביקורת גם על מסגרות התעסוקה המוגנות לאנשים עם מוגבלויות קשות. ברבות ממסגרות אלה לא מוסדרות זכויות העובדים בחוק. לעתים הן מוגדרות כמסגרות שיקום תעסוקתי לטווח ארוך, כדי להימנע מן הצורך לעגן את זכויות המועסקים באופן פורמלי. בנוסף לכך, בחלק מן המסגרות הפעילות היצרנית היא ארכאית ורחוקה מזו המקובלת במגזר היצרני. שכר המועסקים בהן נמוך מאוד ורחוק מאוד משכר המינימום המקובל במשק. במפעלים אלה כמעט לא קיימת ניידות בתעסוקה מן המפעל המוגן לשוק החופשי (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998).

המחייבים את הקמתם ופיתוחם של מפעלים מוגנים מדגישים את מחויבותה של המדינה לספק לבעלי מוגבלויות קשות תעסוקה מוגנת. לדעתם, החלופה לתעסוקה מוגנת היא לגזור על רבים בטלה והרחקה מן האפשרות להיות מועסקים. השוללים מבקרים את היותן של המסגרות בדלניות, עם דפוסי פעילות ארכאיים והעדר ניידות בתעסוקה לקראת השתלבות בשוק העבודה היצרני. פער זה בעמדות המחייבים והשוללים מבטא את טווח הדעות הרווח בקרב אנשי המקצוע בארץ.

פולמוס זה מעורר מספר שאלות על ייעודו ומהותו של המפעל המוגן. ראשית, האם המפעל המוגן צריך להיות בעל תפיסת שיקום עם מגמה ברורה של הכשרת המשתתפים לשוק העבודה התחרותי? שנית, האם לאור המגמה העולמית להכליל ולשלב אנשים נכים ובעלי מוגבלויות בחברה, והחקיקה של חוק שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות בארץ, אין מקום לבחון מחדש את מקומו של המפעל המוגן כחלופה בלעדית לבעלי מוגבלויות קשות? קיימות שאלות נוספות הנגזרות משאלות מרכזיות אלה: מהו הסטטוס של המועסקים במסגרת המפעל המוגן – עובדים או משתקמים? האם הם זכאים לשכר מינימום, או לשכר מינימום מופחת, לרבות זכויות סוציאליות רגילות או מופחתות? האם המועסקים במפעלים מוגנים נחשבים משתקמים? האם יש לתחום את פרק הזמן שבו הם יוגדרו ככאלה?

נראה, שהתשובות לשאלות אלה טמונות בבחינה ובהבנה של היבטים שונים של המפעלים המוגנים. בדיון זה בחרנו להתמקד בארבעה היבטים מרכזיים: (1) יעדי המפעל המוגן; (2) מאפיינים מבניים, שעניינם נושאי חקיקה ופיקוח, הגוף המפעיל, ונושאי המימון והסבסוד; (3) מאפייני המועסקים ומאפייני התעסוקה הכוללים את היקף המועסקים במפעלים המוגנים, אוכלוסיית המועסקים (מאפיינים דמוגרפיים) ומאפייני נכותם; (4) סוגיית הניידות בתעסוקה, משך השהות במפעל המוגן ובסטטוס התעסוקה של העובדים במסגרתו. לבסוף נדון גם במדדי תוצאה, שעניינם שכר העבודה, פיתוח קריירה, תנאי תעסוקה וקצבאות הביטוח הלאומי.

בניסיון לבחון באופן מעמיק היבטים אלה בחרנו לסקור ולהשוות בין מודלים שונים של מפעלים מוגנים, בעולם ובעיקר במדינות אירופה, בארצות-הברית ובישראל. דיוננו יעסוק תחילה בסקירת היבטים מרכזיים בניתוח מסגרות המפעלים המוגנים, בארץ ובעולם. בהמשך נדון בסוגיות מרכזיות העומדות על סדר היום, תוך ניסיון לאפיין את המודל הקיים בארץ ולבחון לקחי מדיניות לעתיד.

תעסוקה מוגנת בעולם המערבי: סקירה

א. יעדי המפעל המוגן

המדינות הציבו יעדים שונים לתעסוקה המוגנת. אלה נעים על טווח שבין יעד יצרני, הבנוי בדומה לשוק העבודה, ובין יעד של טיפול, שכוונתו להקנות איכות חיים. מלבד טווח רחב זה של יעדים, קיימת גם שונות בתוך כל קוטב. כך, למשל, במדינות שבהן המפעל המוגן אמור לשמש מסגרת עבודה יצרנית, יש כאלה הרואות במפעל המוגן אמצעי לתעסוקה מלאה לאנשים עם מוגבלויות שאינם יכולים להתחרות בשוק החופשי (כך נעשה, למשל, בדנמרק ובשוודיה), או בייצור מוצרים ושירותים (למשל, בנורווגיה ובפורטוגל). במדינות שהקימו מפעלים מוגנים לשם הקניית איכות חיים קיימת הטרוגניות רבה מבחינת ההקשר הערכי, התרבותי והחברתי בכל מדינה. למשל, ביוון יש למפעל המוגן יעד של טיפול בלבד. במדינות אחרות יש שילוב של יצרנות ואיכות חיים. בארצות דרום אמריקה ובספרד המפעל המוגן נועד להשלים הכנסה למקבלי קצבאות נכות. לעומת זאת באוסטרליה, בנורווגיה, בסקוטלנד ובשוודיה התעסוקה המוגנת מכוונת לשמש מסגרת הכשרה ארוכת טווח כדי לקדם את המשתקם להשמה בשוק החופשי (Visier, 1998).

בארצות-הברית ניתן להבחין בשני יעדים לתעסוקה המוגנת. היעד הראשון הוא לשמש תוכנית מעבר (Transitional Employment Program) להכשרת אנשים עם מוגבלויות קשות לשוק העבודה התחרותי. היעד השני הוא להקנות לאלה שאינם יכולים לעבוד בשוק החופשי בשל מוגבלויותיהם, תעסוקה ארוכת טווח (Extended employment), שתאפשר להם להשתכר בהתאם ליכולתם (Taylor, 2002). וייטהד (Whitehead, 1979), שבדק את התעסוקה המוגנת בארצות-הברית מתוך גישה ביקורתית, סבר, שמפעלים מוגנים הם מפלט לאנשים רבים עם מוגבלויות קשות שאין ביכולתם להשתלב בשוק העבודה התחרותי. למפעלים מוגנים יש מכוונות לייצור ולאימון, אך הם בעלי מקצב שונה מזה של מערכות השיקום וההכשרה הרגילות. גם בישראל יש למפעל המוגן שני יעדים שונים. על-פי הוראות התע"ס מנובמבר

1997, כפי שהן מובאות בדו"ח מבקר המדינה (2002), מסגרות התעסוקה המוגנת משמשות מקום תעסוקה זמני ככל האפשר, ועל הושהה במסגרת זו לעבור "תהליך שיקומי שמטרתו פיתוח מיומנויות תעסוקתיות, אימון והכנה למעבר לעבודה בשוק החופשי." (שם, עמ' 130). מאידך גיסא, גורס דו"ח מבקר המדינה, 52' (2002), ש"המסגרות לתעסוקה מוגנת משמשות מקום תעסוקה למי שאינם מסוגלים להתמודד עם דרישות השוק החופשי והתחרותי. בתעסוקה מוגנת מועסקים בעלי מוגבלויות שלא ניתן לשלבם גם בתעסוקה נתמכת..." (שם, עמ' 179).

גישה כפולה זו באשר למשך השהות במפעל ולאופי פעילותו ניתן למצוא אף בהצהרתם של גופים מפעילים שונים. כך, למשל, ניתן למצוא בהצהרה של הקרן למפעלי שיקום, הקדש הקשור למשרד העבודה והרווחה, שמטרתה "שיקום תעסוקתי, הכשרה מקצועית ושילוב אנשים עם מוגבלות במסגרות עבודה מתאימות בשוק החופשי ובתעסוקה מוגנת." (קרן – רשת מרכזי אבחון ושקום מקצועי, 2003). הצהרה זו מצביעה על מגמה מעורבת באשר למטרת ההכשרה במפעל המוגן: מחד גיסא, מסגרת מעבר, המכשירה מועסקים לקראת עבודה בשוק החופשי, ומאידך גיסא, מסגרת ארוכת טווח, המכשירה מועסקים לעבודה במסגרתה.

גם בהתייחסותו של האגף לשירותי טיפול לאדם המפגר, במשרד העבודה והרווחה, כלפי מפעלי התעסוקה המוגנים (מע"שים) ניכרת מגמה מעורבת. המע"ש מיועד לזקוקים בפיקוד שכלי בינוני-קשה, אשר אינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה בשוק החופשי. מאידך גיסא, המע"ש אף מוצג כמסגרת מכינה המלווה את השתלבותם האפשרית של המשתתפים לתעסוקה תחרותית. בהתייחס לאופי הפעילויות במסגרתו, המע"ש משלב היבטים חברתיים-טיפוליים עם היבטים הקשורים לעולם העבודה. במסגרת פעילויותיו קיימים אפוא זה לצד זה תוכניות הכנה לחיי עבודה, פעילות חברתית, פעילויות העשרה, חוגים, וקבוצות בנושא דימוי עצמי (משרד העבודה והרווחה, האגף לטיפול באדם המפגר, 2003).

ב. מאפיינים מבניים

(1) חקיקה ופיקוח. גישה דו-ערכית לתעסוקה המוגנת מתבטאת בסקירת החקיקה הרלוונטית ומנגנוני הפיקוח. קיימות מדינות שבהן אין חקיקה ואין מנגנוני פיקוח פורמליים המסדירים את התעסוקה המוגנת. לעומתן יש מדינות שעיגנו את הדבר בחוק.

בבריטניה, בגרמניה, באוסטריה ובהולנד קיימת חקיקה שנועדה להגן על זכויות המועסקים במפעלים מוגנים מתוך כוונה לחדד את ההבדלים ביניהם לאלה העובדים במסגרות רגילות, בדרך-כלל, בכל הקשור לשכר המינימום (Visier, 1998). ברוב הארצות הפיקוח על המפעלים המוגנים נתון בידי משרד העבודה (למשל, בנורווגיה),

או בידי משרד הרווחה, או שהוא נעשה באמצעות מנגנוני פיקוח מקומיים (למשל, בספרד). במדינות שבהן קיימות שתי מערכות מקבילות של תעסוקה מוגנת – מוקד יצרני לעומת מוקד טיפולי – (למשל, ספרד וצרפת), הפיקוח מוטל על המשרד הרלוונטי (עבודה או בריאות, בהתאמה). כמו־כן קיימת שונות באשר לתקנות, בעיקר בכל הנוגע לחוקי עבודה (Visier, 1998).

בשל תמורות ערכיות וחוקיות (American Disabilities Act, 1990) סטטוס התעסוקה המוגנת בארצות־הברית שונה. עד לפני שנתיים בערך הושמו אנשים עם מוגבלויות קשות במסגרות תעסוקה נבדלות (כגון מפעלים מוגנים). בינואר 2001 פרסם משרד החינוך האמריקני תקנה המגדירה מחדש את התעסוקה המוגנת על־פי מבחן התוצאה. על־פי תקנה זו תהליך השיקום התעסוקתי מכון "לתעסוקה בהיקף מלא או חלקי בשוק העבודה החופשי." (Federal Register, January 22, 2001). על־פי אמות מידה אלה, תעסוקה מוגנת שאינה מכוונת לתעסוקה מלאה או חלקית בשוק העבודה התחרותי אינה עומדת במבחן התוצאה (Taylor, 2002). יחד עם זאת, התקנה מכירה במפעלים מוגנים בתור מסגרות הכשרה או מעבר לתעסוקה נתמכת או לתעסוקה בשוק החופשי. למעשה הסיר הממשל הפדראלי את תמיכתו הכספית מתכנון ומהפעלה של תעסוקה ארוכת טווח. הסרת התמיכה הממשלתית נועדה להסיט את המשאבים הציבוריים לעידוד התעסוקה הנתמכת והכשרה מקצועית ארוכת טווח על חשבון הכרה בתעסוקה מוגנת בתור תעסוקה לטווח ארוך (Kregel & Dean, 2002).

מגמה מוצהרת דומה ניכרת בישראל עם חקיקתו של חוק שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998. מטרת החוק היתה להבטיח את שילובם ושיתופם של אנשים עם מוגבלויות בחיי החברה, בכל תחומי החיים. בבסיס החוק עומדת התפיסה, שזכותו של אדם עם מוגבלות לשוויון, לכבוד, להשתתפות פעילה בחברה ובכל תחומי החיים. עד כה חוקקה הכנסת שלושה פרקים של החוק. בנוגע לנושא התעסוקה קובע החוק, שאסור להפלות אדם בגלל מוגבלותו בכל הקשור לעולם העבודה (קבלה, קידום, פיטורין וכיוצא באלה). החוק לא התייחס באופן ספציפי לתעסוקה המוגנת או לדפוסי תעסוקה של אנשים עם מוגבלויות קשות.

(2) הגוף המפעיל. לגוף המפעיל ולמסגרת התומכת בהפעלת המפעל המוגן יש השפעה רבה על אופי התעסוקה במסגרתו. יש הבדל מהותי אם המפעיל הוא משרד העבודה (בעל מכוונות לתעסוקה), משרד הבריאות (בעל מכוונות רפואית או טיפולית), או ארגון וולונטרי ללא מטרות רווח (בעל גישה חברתית). האחריות להפעלת המפעלים המוגנים מוטלת במדינות מערב שונות על גופים מגוונים ושונים.

ברוב ארצות אירופה מנהלים את המפעלים המוגנים המגזר השלישי או קואופרטיבים (רק לעתים רחוקות הם מנוהלים בצורה של מפעל מסחרי). הרכב הגופים המפעילים משתנה ממדינה למדינה – ממדינות שבהן ארגונים וולונטריים

מקומיים אחראים להפעלת המסגרות המוגנות, עד מדינות שבהן קיים גורם מרכזי אחד (למשל, בבריטניה ובשוודיה) שהוא אחראי לתפעול מערך התעסוקה המוגנת (Visier, 1998). בארצות-הברית שירותי התעסוקה המוגנים מופעלים באמצעות סוכנויות ללא מטרת רווח, הממומנות באמצעות מגוון מקורות מימון מדינתיים ופדראליים (Kregel & Dean, 2002).

בישראל מפעילים את המפעלים המוגנים ארגונים שונים: הקדשים, דוגמת "הקרן למפעלי שיקום", חברות ציבוריות, דוגמת "המשקם", ארגונים פרטיים, רשויות מקומיות, גופים ממשלתיים – כגון בתי-חולים, מרכזים לבריאות הנפש, רשת מפעלים מוגנים – עש"ת (במימון משרד הבריאות) או מע"שים (באמצעות האגף לטיפול באדם המפגר ובמימון משרד העבודה והרווחה ורשויות מקומיות). לאחרונה נחקק חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, ובו מוגדר מפעל מוגן כסל השיקום כ"שירות תעסוקה שיקומית מוגנת למי שאינו מסוגל להשתלב בשוק החופשי".

(3) מימון וסבסוד. מדינות המערב נוטות לתקצב תעסוקה מוגנת בשני אופנים: (א) מימון ממשלתי ישיר באמצעות משרדי הממשלה או סוכנויות לאומיות (כך נעשה בצרפת, באירלנד ובשוודיה); (ב) מימון ממשלתי באמצעות שירותים אזוריים מקומיים (כך בבלגיה, בפורטוגל ובספרד). כמו-כן קיים מודל מימון המשלב בין שתי השיטות, למשל בדנמרק ובסקוטלנד (Visier, 1998).

עד שינוי החקיקה בארצות-הברית מומנו המפעלים המוגנים בדרך משולבת, באמצעות מימון פדראלי ומימון עצמי המתבסס על הכנסות עצמיות של המפעלים (Kregel & Dean, 2002; Taylor, 2002). דפוס דומה קיים בישראל, אבל להכנסות המפעלים המוגנים יש משקל נמוך יחסית במימון. להלן פירוט של דפוסי המימון והסבסוד.

במשרד העבודה והרווחה שני אגפים מטפלים באנשים בעלי מוגבלות: האגף לטיפול באדם המפגר ואגף השיקום. האגף לטיפול באדם המפגר – סעיף מע"שים – מפעיל 61 מרכזי תעסוקה שיקומיים (מע"שים), המטפלים ב-3,000 בני אדם (משרד העבודה והרווחה, 2002). אשר למסגרות המע"שים, המימון מחולק בין משרד העבודה והרווחה ובין הרשויות המקומיות. כמו-כן, לפי התקנון לענייני סעד, החניכים המטופלים באגף ומשפחותיהם אמורים להעביר לרשות המקומית 10 אחוזים מקצבת הנכות לצורך מימון פעילות המע"ש (לתשלום משכורות אנשי הצוות, הארוחות, הסעות ופעילות חברתית) (נאון ומנדלר, 1996).

אגף השיקום (השירות לשיקום והשירות לעיוור) מפעיל 43 מרכזי תעסוקה מוגנת, המופעלים הלכה למעשה באמצעות ארגונים ציבוריים, עמותות והרשויות המקומיות (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998). עיקר המימון למסגרות אלה מגיע ממשרד העבודה והרווחה, ונתמך בידי ארגונים וקרנות נוספים

(דוגמת הקרן לפיתוח שירותים לנכים). במסגרות אלה מועסקים בערך 1,000 אנשים הסובלים מעיוורון (Corsia & Gozovsky, 2001).

המוסד לביטוח לאומי, לעומת זאת, אינו מממן תעסוקה מוגנת, אלא תומך בשיפוץ ובהצטיידות באמצעות הקרן לפיתוח שירותים לאנשים עם נכויות. במשרד הבריאות פועל כאמור גם האגף לבריאות הנפש. את שירותי התעסוקה המוגנת, שמשרד זה מממן, מספקים בפועל הקרן למפעלי שיקום, בתי-חולים, מרפאות לבריאות הנפש וארגונים פרטיים. בשנת 2001 הועסקו במסגרות אלה בערך 1,500 בני אדם בעלי נכות נפשית. תעסוקה מוגנת מופיעה עתה כחלופה לתעסוקה בסל השיקום (לפי חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשס"א-2001), לצד חלופות נוספות, כגון: תעסוקה נתמכת ומועדון תעסוקתי.

חברת "המשקם" מפעילה 34 מפעלים מוגנים, שמועסקים בהם בערך 3,000 עובדים. עובד המשקם זכאי ל-73 אחוזים משכר המינימום ולתנאים סוציאליים. כמו-כן, שכרו אינו תלוי בתפוקת עבודתו (בניגוד למפעלים מוגנים אחרים). מימון חברת "המשקם" הוא דוגמה נוספת למודל של שילוב – החברה ממומנת באופן משולב בידי משרד העבודה והרווחה וגם מהכנסות עצמיות (וסיליבר, 1998).

במדינות אחדות המימון הממשלתי תלוי ברמת ההכנסה המופקת מן העבודה במפעל המוגן (למשל בספרד הסבסוד מותנה בהכנסה של 50 אחוזים משכר המינימום), ואילו במדינות אחרות לא קיים קשר ישיר בין רמת ההשתכרות במפעל המוגן ובין מידת הסבסוד הממשלתי (בישראל, למשל, לא קיים קשר בין גובה שכר המשתכר לגובה הסבסוד).

המועסקים במפעלים המוגנים – מאפיינים אישיים

א. היקף המועסקים במפעלים המוגנים

קיימים הבדלים גדולים מאוד בין מספרי המועסקים בתעסוקה מוגנת במדינות השונות. בהודו, למשל, מועסקים רק 3,000 בעלי מוגבלויות קשות, מתוך אוכלוסייה של 300 מיליון אזרחים בגיל העבודה. מאידך גיסא, בשוודיה מועסקים במפעלים המוגנים 27,000 אנשים עם מוגבלות, שהם 0.67 אחוזים מתוך אוכלוסייה של 4 מיליון אנשים בגיל העבודה (Visier, 1998). בהשוואת שיעור המועסקים במפעלים מוגנים בארצות אירופה דיווחו סמוי וטרפאלס (Samoy & Waterpalse, 1992) על טווח הנמשך מ-0.1 עד 12 משתתפים לכל אלף אזרחים בגילאי העבודה. לפי הערכתם, בערך 500,000 אנשים עם מוגבלויות מועסקים במפעלים מוגנים שונים ברחבי אירופה. בישראל

מועסקים במסגרות תעסוקה מוגנות 3.4 מועסקים על כל 1,000 תושבים. מבחינת מספרם הנומינלי, קיימים נתונים על 10,290 מועסקים במפעלים מוגנים (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998). בארצות-הברית מצאו קירנן, מקוי ושאלוק (Kiernan, McGaughey & Schalock, 1988), ש-57.6 אחוזים מאוכלוסיית המועסקים במפעלים מוגנים הם נכים התפתחותיים, חלקם הגדול לוקים בפיגור שכלי קשה. בשנת 1996 הועסקו במפעלים מוגנים 320,400 אנשים עם נכויות, ובאותה שנה שימשו המפעלים המוגנים חלופה לתעסוקה עבור 30 אחוזים בערך מבעלי המוגבלויות שם. לדעת קירנן (Kiernan, 2000), 33 אחוזים מן המושמים הלוקים בפיגור שכלי ונכויות התפתחותיות בארצות-הברית הושמו במפעלים מוגנים. יחד עם זאת, בטרוררת' ועמיתיו (Butterworth et al., 2002) דיווחו על ירידת מה בשיעור ההשמה של אנשים עם מוגבלויות שכליות ונפשיות במפעלים מוגנים (לפירוט השיעורים ראו לוח מס' 1).

לוח מס' 1. מספר המועסקים בתעסוקה מוגנת במספר מדינות באירופה (בשנת 1992) ובישראל (בשנת 1998) ושיעורי המועסקים מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה

המדינה	שיעור מכלל האוכלוסייה (%)	מספר המועסקים
אוסטריה	0.3	1,000
איטליה	0.2 (בערך)	מעל 10,000
אירלנד	6.3	8,000
בלגיה	4.9	12,000
ברייטניה	2.9	13,000
הולנד	12.2	85,000
ישראל	3.4 (בערך)	10,300 (בערך)
נורווגיה	5.0	11,000
ספרד	0.4	11,000
פורטוגל	0.1	1,000
פינלנד	4.4	11,000
צרפת	3.0	90,000
שוודיה	7.5	34,000
שווייץ	6.0	22,000

המקור: Samoy & Waterpalse, 1992; המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998.

ב. מאפייני אוכלוסיית המועסקים

רוב המועסקים במפעלים המוגנים הם אנשים עם מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות. יחד עם זאת, ניתן למצוא במספר מדינות באירופה, וגם בישראל, שיעור זניח של אנשים ללא מוגבלויות שהושמו במפעלים מוגנים בשל קשיי השתלבות בשוק העבודה התחרותי. ככלל, שיעור הגברים במפעלים מוגנים באירופה נע בין 60 ל-70 אחוזים בממוצע. אשר להתפלגות הגילים, יש רק מידע מועט על קבוצות הגיל. בשוודיה, למשל, ממוצע גיל המועסקים הוא 46 שנים. באופן כללי ניתן לומר, שקיים קשר בין גיל המועסקים לאופי התעסוקה המוגנת (Visier, 1998).

בישראל יש רק מידע מועט על מאפייני המושמים בתעסוקה מוגנת. דו"ח מבקר המדינה 52'ב (2002) אף מדווח על קושי לאפיין את המשתקמים ואת שירותי התעסוקה הניתנים להם. תמונה מקוטעת ניתן לקבל מתוך הדיווחים של מסגרות ספציפיות. למשל, חברת "המשקם" מעסיקה אנשים עם נכויות פיזיות, נפשיות, חולים במחלות כרוניות, וגם נפגעי נפש הנמצאים בהפוגה במחלתם. טווח הגילים של העובדים הוא בין 18 ל-70 שנה; רוב המועסקים (75 אחוזים) מצויים בטווח הגילים שבין 30 ל-59. אחוז הגברים גבוה באופן בולט מאחוז הנשים המועסקות במסגרות המוגנות של החברה (72 לעומת 28 אחוזים, בהתאמה). אשר לאוכלוסיית המע"שים, אוכלוסיית המוגבלים בשכלם, ניתן ללמוד מן הנתונים שמספר הנשים נמוך מזה של הגברים והן מהוות בערך 41 אחוזים מכלל האוכלוסייה. אשר למשתנה הגיל, נמצא שהגיל השכיח הוא בין 25 ל-35 שנים (נאון ומנדלר, 1996). מתוך מחקרה של כץ (2001), אשר בחן את אוכלוסיית השוהים במפעלים מוגנים בצפון הארץ (המופעלים בידי הקרן למפעלי שיקום) עולה, שגיל המועסקים הממוצע הוא 40 שנה בערך (הטווח הוא 18 עד 65), ושמספר הגברים גדול ממספר הנשים (61.4 לעומת 38.6 אחוזים, בהתאמה).

ג. מאפייני הנכות של המועסקים

בדרך-כלל המדינות אינן מפרסמות נתונים על מוגבלותם של המועסקים במפעלים מוגנים. ההנחה היא, שלרוב המועסקים במפעלים המוגנים במערב יש מגבלה שכלית או נפשית. יש גם מדינות יוצאות-דופן, כמו שוודיה, שבה שיעור המועסקים עם מגבלה שכלית ונפשית הוא 33 אחוזים, בנורווגיה 26 אחוזים, ובבריטניה 16 אחוזים. מאידך גיסא, נראה ש-50 אחוזים מן המועסקים במפעלים מוגנים בשוודיה הם נכים פיזיים, לעומת 7 אחוזים בצרפת ו-7 אחוזים באוסטרליה. יש להניח, ששונות זו בשיעורי העסקה של בעלי מוגבלויות פיזיות, שכליות ונפשיות נובע מהתפתחות השירותים בכל מדינה ומדינה וממעמד היחסי של ארגונים ללא מטרות רווח שפעלו לקידום קבוצות ספציפיות של נכים ומוגבלים. יש לשער, שהמצב בישראל דומה, למרות שאין נתונים עדכניים על מאפייני הנכות של המועסקים.

המועסקים במפעלים המוגנים – מאפייני התעסוקה

א. משך השעות במפעל המוגן ומידת הניידות בתעסוקה
 לדעת ויזיר, שיעור הניידות מתעסוקה מוגנת לתחרותית נמוך באירופה כביתר מדינות העולם ולעתים הוא קטן מ-5 אחוזים (Visier, 1998). משך השעות הממוצעת במפעל מוגן בסקוטלנד הוא 20–25 שנה ובשוודיה 8.3 שנים. ביוון ובאירלנד נותרים המועסקים במפעל המוגן עד יום פרישתם מן העבודה. שיעורי הניידות לשוק החופשי במדינות אלה נמוכים מאוד. מעריכים שבשוודיה שיעור הניידות הוא בין 3 ל-6 אחוזים, ביוון 3 אחוזים, ובצרפת, בספרד, בבלגיה ובאירלנד דווח על שיעור ניידות של פחות מאחוז אחד. כמרכן קיימת ניידות בין מסגרות מוגנות שונות, על-פי צרכי המשתקם. הדבר ניכר בצרפת ובספרד, שבהן מופעלים במקביל מודלים שונים של מפעלים, המובחנים בעיקר על-פי מידת המוגנות שלהם.

אין מידע על שיעור הניידות בתעסוקה במפעלים המוגנים בישראל. ניתן להעריך, שקיימים קשיים בניידות ובמידת ההתאמה של מסגרת התעסוקה לצורכיהם של אנשים עם מוגבלות בישראל (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998). בישראל לא קיימת מדיניות המתייחסת לרצף שירותים בתעסוקה לאנשים עם מוגבלות.

בארצות-הברית קיים שיעור ניידות נמוך מן המפעל המוגן למסגרות תעסוקה אינטגרטיביות יותר. מסגרות תעסוקה מוגנות הן לעתים קרובות פתרון התעסוקה היחיד עבור אוכלוסייה עם מוגבלות (Polloway et al., 1996). בלאמי ועמיתיו העריכו את שיעור הניידות בקרב נכים התפתחותיים הלוקים בפגור שכלי ב-3 עד 5 אחוזים (Bellamy, Rhodes & Albin, 1986). טיילור העריך את שיעור הניידות באוכלוסייה זו בשנת 2001 ב-3.5 אחוזים (Taylor, 2002).

ב. סטטוס התעסוקה במסגרת המפעל המוגן

המודל הרווח להגדרת סטטוס התעסוקה של עובדים במפעלים מוגנים הוא מודל הלקוחות.

על-פי מודל זה, כל העובדים במגזר המוגן נחשבים פונים או משתלמים הנמצאים בתהליך של הכשרה מקצועית, ולפיכך לא מתקיימים ביניהם ובין המפעל יחסי עובד-מעביד. מודל זה עולה בקנה אחד עם המודל הטיפול-רפואי. במדינות אחדות, כגון גרמניה, יוון ואירלנד, קיים מודל דומה של תעסוקה מוגנת (Visier, 1998). גם בישראל מונהג ברוב המפעלים המוגנים "מודל הלקוחות". למעשה לא מתקיימים בין המשתתפים ובין המפעלים יחסי עובד-מעביד כלשהם (כמו הסכם או חוזה כזה או

אחר), ולפיכך המועסקים אינם זכאים לתנאים סוציאליים. יוצאת מן הכלל, בהקשר זה, היא חברת "המשקם"; בה יש הסכם קיבוצי עם העובדים לפיו הם זכאים ל-73 אחוזים משכר המינימום, לתנאים סוציאליים בשיעור של 40 אחוזים בערך ולדמי נסיעה לעבודה (דו"ח מבקר המדינה, 2002; וסיליבר, 1998).

סטטוס המועסקים במפעלים מוגנים בארצות-הברית נמצא בתהליך של שינוי. לאחרונה קבע משרד החינוך הפדראלי, שתוצאה ראויה של תהליך שיקום תעסוקתי מוגדרת כ"תעסוקה בהיקף מלא או חלקי בשוק העבודה החופשי" (Federal Register, January 22, 2001). למעשה, אין הכרה במפעל המוגן בתור מסגרת תעסוקה ראויה (Taylor, 2002). מכאן, שסוגיית התעסוקה או העסקה במפעל מוגן, לאורך זמן אינה לגיטימית, אם ההצדקה של מפעל מוגן קיימת רק בתנאי שהוא מציע מסגרת לשם מעבר להשמה בשוק החופשי. מצב זה מעמיד את חלק הארי של המפעלים המוגנים בארצות-הברית במצב של אי-בהירות. מצד אחד, קיימת הנחיה להשתמש בהם בתור מסגרות הכשרה, אבל מצד שני, רוב השוהים בהם אינם בסטטוס של הכשרה, אלא של תעסוקה נמשכת. יש להניח, שחלק מן המפעלים עברו מסטטוס של מסגרות נתמכות בידי המדינה למסגרות שמפעילות עמותות ללא מטרות רווח (מודל הצדקה).

התמורות בהתייחסות האמריקנית כלפי תעסוקתם של אנשים עם מוגבלויות באות לידי ביטוי, בנוסף לרמה התחקיתית, גם ברמה המושגית. המודל של דיילינגר, גילמור ובטרוורת' (Deillinger, Gilmore & Butterworth, 2001) מתייחס למידת הבדלנות של המפעל המוגן ולפעולתו כמסגרת תעסוקה מתמשכת. חוקרים אלה מחלקים את כל מסגרות התעסוקה לארבעה סוגים, המצויים על-פני שני צירים: ציר ההכללה (תעסוקה במסגרת קהילתית, לעומת תעסוקה מוסדית), וציר העבודה (מסגרת עבודה לעומת מסגרת שאינה עבודה). מטריצה זו (ראו איור מס' 1) ממקמת את המפעל המוגן כמסגרת עבודה מוסדית.

משתני תוצאה

א. שכר

יש הסבורים, שצריך להעריך את התעסוקה המוגנת על-פי מבחן התוצאה, קרי, האם השכר הניתן למועסקים הוא מופחת או זניה, או שהוא קרוב לזה המקובל בשוק התחרותי.

ויזיר (Visier, 1998) דיווחה, שבשני-שלישים מן המדינות שסקרה (N=20) מונהג שכר מינימום עבור המועסקים במפעלים המוגנים; יוצאים מן הכלל היו ארגנטינה, אוסטרליה, יוון, הודו, אירלנד ודרום אפריקה. יחד עם זאת, קיומה של רצפת הכנסה

איור מס' 1. מודלים של תעסוקת אנשים עם מוגבלויות על-פי דיילינגר ועמיתיו (Deillinger et al., 2001)

מסגרת קהילתית	
פעילויות קהילתיות	תעסוקה משלבת
פעילויות פנאי במסגרות קהילתיות פתוחות (מועדוני פנאי, פעילויות התנדבות)	עבודה במסגרת השוק החופשי (תעסוקה נתמכת או תחרותית)
אי-עבודה	עבודה
אי-עבודה במסגרת מוסדית	עבודה במסגרת מוסדית
עובדים מסגרות המתמקדות בפיתוח מיומנויות, פנאי ושימוש בתראפיות שונות, רוב המשתתפים בעלי מוגבלויות (למשל, מועדון יום)	רוב העובדים בעלי מוגבלות, תחת הדרכה ופיקוח (תעסוקה מוגנת)
מסגרת מוסדית	

לא השפיעה על רמות השכר של המועסקים. במקרים אחדים, שכר העבודה הוא מקור ההכנסה היחיד, בעוד שבמקרים אחרים (למשל בישראל) הוא מהווה תוספת לקצבת הנכות.

אחת המתודות מבחינה בין שכר להכנסות אחרות (דוגמת קצבאות). שכר עבודה נקבע בדרך-כלל על-פי הוותק, המיומנויות, מידת היצרנות, או לפי הסכמים קיבוציים או מענקים. במדינות אחדות שכר העבודה הוא מקור ההכנסה היחיד של המועסק. בבלגיה, בנורווגיה, בפולין, בשוודיה ובבריטניה (מדובר במפעלים אשר מטרתם לאפשר מעבר לשוק החופשי) מונהג שכר עבודה כמקור הכנסה עיקרי, הגם שבין מדינות אלה קיימים פערים בשכר העבודה. באוסטרליה דרגות השכר נקבעות בעיקר בהתבסס על מידת היצרנות ובהתבסס על קיומו של הסכם קיבוצי; יחד עם זאת, שכר עבודה העולה על תקרת שכר שנקבעה עלול לפגוע בגובה הקצבה, ובמקרים אחדים אף להביא לביטול הזכאות.

בצרפת שכר הבסיס במפעלים אלה אינו אמור להיות נמוך מ-35 אחוזים משכר המינימום. המדינה עשויה להגדיל את ההכנסה בדרך של מתן קצבאות עד לסף של 90 אחוזים משכר המינימום. יחד עם זאת, סך כל הכנסתו של עובד במפעל מוגן אינו יכול לעלות על 130 אחוזים משכר המינימום במשק, דבר המגביל את אפשרויות הקידום, לפחות במונחי הכנסה. במודל התעסוקה המוגנת הנוסף המקובל בצרפת (work-based assistance), שאינו למטרות הכשרה וניידות בתעסוקה, ההכנסה מורכבת ממידת היצרנות של העובד (לפחות 15 אחוזים משכר המינימום) ומתוספת ממשלתית (לפחות 55 אחוזים משכר המינימום). מבוגרים עם מוגבלויות זכאים

להטבות נוספות שאינן קשורות לעבודתם. כך יכולה ההכנסה הכוללת לנוע בטווח שבין 70 ל-110 אחוזים משכר המינימום.

שכר העובדים בגרמניה דומה וקשור גם לכמות העבודה במפעל ולאיכותה. בצ'כיה מועסקים במפעלים המוגנים, שהכנסתם נמוכה משכר המינימום, זכאים להשלמת הכנסה, עד לשיעור של 75 אחוזים משכר המינימום (בקצבה מלאה), או 50 אחוזים (בקצבה חלקית). בדנמרק נקבע השכר על בסיס גובה הקצבה.

באירלנד ההכנסה מורכבת מקצבה ומתוספת שהמעסיקים משלמים (זו אינה יכולה לעלות על 50 אחוזים מגובה הקצבה). ביוון גובה השכר נקבע בהתאם לדרגת הנכות (אבל גם למידת היצרנות יש תרומה כלשהי). לוקסמבורג הנהיגה שכר שאינו תלוי במידת היצרנות של העובד.

לעתים קרובות עובדים במפעלים מוגנים זכאים להטבות נוספות, כגון מימון נסיעות (באופן מלא או חלקי), סבסוד ארוחות, או הלבשה. במדינות אחדות המועסקים מתגוררים באזור המפעל. כמו־כן מתקיימות במפעלים המוגנים פעילויות פנאי.

בישראל קיימים מספר גופים העוסקים בתחום השיקום התעסוקתי. בין המועסקים יש הבדלים בכל הנוגע למידת התגמול עבור עבודתם במפעל המוגן, ואף בהטבות אחרות (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998). מן הראוי לציין, בהקשר זה, את דוחות הפיקוח של מבקר המדינה, המצביעים על שכר עבודה של 165 עד 200 ש"ח לחודש, במהלך שנת 2001, בחלק ממסגרות המע"שים (דו"ח מבקר המדינה, 2002). חוסר התיאום בין מספקי השירותים השונים מחריף את התחרות בין מסגרות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות, ומביא להזלת מחירי העבודות הנעשות במסגרות אלה (ומכאן לשכרם הנמוך של המועסקים). כאמור, "המשקם" הוא מסגרת העבודה המוגנת היחידה בישראל שבינה לבין עובדיה יש הסכם קיבוצי. היא משלמת לעובדיה 73 אחוזים משכר המינימום ותנאים סוציאליים.

ב. פיתוח קריירה, התקדמות וקידום

במדינות העולם מקובלות שתי גישות מרכזיות לקידום וניידות בתעסוקה. הגישה הראשונה מנסה לקדם את המועסקים בדרך של הרחבת הפעילות התעסוקתית בתוך המפעל (אוסטרליה ופולין), לעתים תוך העלאת שכר העבודה (דנמרק), הגדלת ההזדמנויות לקבלת אחריות ניהולית או שינוי קטגוריית הנכות (גרמניה). הגישה השנייה מכוונת לפתח ולעודד את המעבר לשוק העבודה החופשי (צ'כיה, דנמרק, צרפת וספרד). בנוווגיה תקופת התעסוקה במפעל המוגן מוגבלת לשנתיים וחצי. בשוודיה קיימות מספר אפשרויות קידום, מהשתלבות בשוק החופשי עד זכייה במעמד של עובד ללא נכות. במדינות שבהן קיימות שתי מערכות של תעסוקה מוגנת (סגורה ופתוחה יותר), כגון צרפת וספרד, הקידום מאופיין באמצעות מעבר ממערכת אחת

לשנייה (Visier, 1998). נושא הקידום אינו מופיע בכל המדינות בתוכניות התעסוקה המוגנות. בין המדינות הממעטות בקידום, או שאינן מציגות חלופה כזו, נמצאות פורטוגל, שווייץ, בלגיה, אירלנד ולוקסמבורג.

בישראל יש פער בין ההצהרות הרשמיות של הגופים הממונים (אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה, והאגף לטיפול באדם המפגר) בעד ניידות בתעסוקה והכשרה לקראת השתלבות בשוק החופשי, ובין שיעורי ניוד נמוכים בפועל (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998). אשר למפעלים המוגנים שבפיקוח משרד העבודה והרווחה נאמר בדו"ח מבקר המדינה (2002), שהשירות אינו יוזם בחינה תקופתית של המועסקים במסגרות המוגנות במטרה להעריך את יכולתם להשתלב במסגרות עבודה נתמכת או בשוק החופשי. כמו־כן, לא קיימות הוראות בדבר סדרי הניוד של מועסקים בין מסגרות התעסוקה השונות. לפי הערכת תוכנית האב לתעסוקת אנשים עם מוגבלות (1998), לפחות 40 אחוזים מן המועסקים בתעסוקה מוגנת מסוגלים להשתלב בתעסוקה נתמכת בשוק החופשי. אשר לשירותי המע"ש, קיים רצף שירותי תעסוקה (רש"ת), שנועד לאפשר למועסק להתקדם מתעסוקה מוגנת יותר לתעסוקה מוגנת פחות, לאחר תקופת הכשרה. בפועל נראה, שקיים פער בין כוונת המחוקק, שעל־פיה יש להכין תוכנית תעסוקה לבעלי מוגבלויות שונות, ולהעדיף את שילובם במקומות עבודה רגילים, ובין המצב הקיים במציאות. מודל הרש"ת מופעל במקומות מעטים בלבד, והמע"ש הוא פתרון התעסוקה העיקרי לבעלי פיגור שכלי בישראל (דו"ח מבקר המדינה, 2002).

בדומה לישראל, גם בארצות־הברית מתקיימים פערים בין ההצהרות על ניידות והכשרה בתעסוקה לתוצאת ההשמה בפועל. לדעת מרפי ורוגן (Murphy & Rogan, 1995), תוצאות ההכללה החברתית והשילוב עגומות ביותר. יש לבחון האם התקנה החדשה, המדגישה שייעודו של המפעל המוגן הוא הכשרה (Federal Register, January 22, 2001), אכן תשנה בפועל את אופיה וטבעה של התעסוקה המוגנת. ימים יגידו, האם ניתן לשנות את ייעודם, מבנם ותוצאותיהם של המפעלים המוגנים בארצות־הברית.

ג. תנאי תעסוקה

לגבי שעות העבודה קיים רק הבדל קטן בהיקף העבודה של המועסק. באופן כללי, טווח שעות העבודה הוא בין 35 ל־40 שעות לשבוע. מספר הבדלים קשורים לעבודה בלילות. בחלק מן המדינות עבודה בשעות הלילה אינה חוקית. בבלגיה עבודה בלילה נחשבת חריגה מאוד; בצרפת ובספרד התופעה שולית ודורשת אישור מיוחד מן הרשויות. עבודה בשעות הלילה מותרת בצ'כיה ובפולין (בתנאי שקיים אישור רפואי). ברוב המדינות מערכת התשלום בזמן חופשה זהה בשוק העבודה החופשי ובמפעל המוגן. באירלנד חופשה בתשלום מובטחת על־פי רוב, למרות שלא קיימת מחויבות

חוקית כזו. בלוקסמבורג, בפולין ובחלק מן המפעלים בבלגיה, מועסקים בעלי נכות זכאים לימי חופשה נוספים. בצ'כיה, בשוודיה ובבריטניה, מספר ימי המחלה שמועסקים עם נכויות זכאים להם גבוהים מאלה המאושרים לעובדים בשוק החופשי. בהעדר חוקים ותקנות המגדירים את יחסי העבודה שבין המפעל המוגן למועסקים בישראל (למעט "המשקם"), לא ניתן להצביע על מגמה אחידה לגבי תנאי ההעסקה במפעלים המוגנים. סיכום של ההיבטים השונים במדינות אירופה, ארצות-הברית וישראל מובא בלוח מס' 2.

לוח מס' 2. יעדים, מאפיינים מבניים, מאפייני מועסקים ותעסוקה, ומדדי תוצאה במפעלים מוגנים במדינות אירופה, בארצות-הברית ובישראל

מדינות אירופה	ארצות-הברית	ישראל
יעדים		
בדרך-כלל נעים על-פני הרצף שבין רווחה לעבודה ויצרנות.	מטרה כפולה: פתרון תעסוקתי-חברתי ארוך טווח והכשרה קצרת מועד לשם השתלבות בשוק החופשי.	מטרה כפולה: פתרון תעסוקתי-חברתי ארוך טווח והכשרה קצרת מועד לשם השתלבות בשוק החופשי.
מאפיינים מבניים		
חקיקה ופיקוח	מעוגן לאחרונה ב-The Federal Register, Jan. 22, 2001 כמפעל הכשרה	אין חקיקה לגבי מפעלים מוגנים.
הגוף המפעיל	מגוון סוכנויות: מוסדות פרטיים, ארגונים ללא מטרות רווח, קואופרטיבים.	הקדשים, חברות ציבוריות, רשויות מקומיות, ארגונים פרטיים וגופים ממשלתיים.
מימון וסבסוד	מגמות שונות: מימון ממשלתי, מימון אזורי/מקומי או משולב.	מימון באמצעות משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות, רשויות מקומיות והכנסות עצמיות.
מאפייני מועסקים ותעסוקה		
מאפיינים דמוגרפיים	רוב המועסקים הם בעלי מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות. שיעור המועסקים נע בין 0.1-12 אנשים לכל 1,000 אנשים בגיל העבודה.	רוב המועסקים הם בעלי מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות. שיעור המועסקים 3.4 עובדים לכל 1,000 אנשים בגיל העבודה.
מאפייני נכות	העדר מגמה ברורה (בשל מיעוט נתונים)	העדר מגמה ברורה (בשל מיעוט נתונים)

המשך לוח מס' 2

מדינות אירופה	ארצות-הברית	ישראל	
שיעור ניידות נמוך (פחות מ־5 אחוזים)	שיעור ניידות נמוך(בין 0 ל־3-5 אחוזים)	שיעור ניידות נמוך (אין נתונים)	משך השהות וניידות בתעסוקה
משתנה בין המדינות: המודל המשולב, מודל הלוקו ומודל העבודה.	סטטוס מעורב: מצד אחד, משתקמים בתהליך הכשרה, מצד שני לקוחות בשירות ארוך טווח.	מודל הלוקוחות: לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד ולא קיימת זכאות לתנאים סוציאליים (פרט לחברת "המשקם").	סטטוס בתעסוקה (המודל הדומיננטי) מדדי תוצאה
ברוב המדינות קיימת רצפת שכר. אשר לזכויות סוציאליות, המגמה מעורבת.	נועד להכשרה ולקראת שילוב.	לא קיים שכר מינימום. העדר זכויות סוציאליות (פרט לחברת "המשקם").	שכר וזכויות סוציאליות
במדינות אחדות יש מדיניות מגובשת, ובאחרות אין מדיניות.	תפיסת המפעל כמקום הכשרה בעיקרו, ומכאן תפיסת פיתוח קריירה.	העדר מדיניות מגובשת (מעט ניוד אל מחוץ למפעל).	פיתוח קריירה
מעוגנים בחוק: שעות עבודה וזכאות לימי חופשה בתשלום.	אין מגמה ברורה בשל העדר נתונים מן השנים האחרונות.	בהעדר תחיקה לא קיימת מגמה אחידה.	תנאי תעסוקה

תעסוקה מוגנת בישראל: דיון ולקחים מן העולם

בישראל, לא רק שקיימים נתונים חלקיים בלבד על המפעלים המוגנים ועל המשתתפים במסגרתם, אלא שגם אין כל מדיניות מגובשת וכוללת המעגנת מסגרת תעסוקה זו. למעשה, מערכת התעסוקה המוגנת ממוקמת בשולי מערכת השיקום בישראל. המוסד לביטוח לאומי אינו מכיר בתעסוקה המוגנת כחלופה של שיקום והיא נתפסת כחלופה לנעדרי פוטנציאל שיקומי. לעומת זאת, משרד הבריאות רואה בתעסוקה המוגנת חלופה מרכזית לאוכלוסיית נכי הנפש (בשנת 1998 הועסקו 1,840 נכי נפש במסגרות מוגנות. המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'זינט ישראל, 1998); משרד העבודה והרווחה (האגף לשירותי טיפול באדם המפגר) רואה במסגרות תעסוקה מוגנות חלופה חשובה ללוקים בפיגור שכלי בינוני וקשה (3,000 משתתפים בשנת 2002. משרד העבודה והרווחה, 2003).

את ועוד, בישראל קיימת מגמה של הרחבת המפעלים המוגנים. למשל, בשנת 1991 עבדו בחברת "המשקם" 56 אחוזים מן המשתתפים בתחום השירותים ו־44 אחוזים במפעלים מוגנים. בשנת 2001 הצטמצם שיעור המועסקים בתחום השירותים

ל-51 אחוזים ושיעור המועסקים במפעלים מוגנים עלה ל-49 אחוזים. דוגמה נוספת להתרחבות המפעלים המוגנים ניתן למצוא במע"שים. בשנת 1998 פעלו במסגרות אלה 2,250 מועסקים, בשנת 2001 עלה מספרם ל-2,600 ובשנת 2002 הגיע ל-3,000 מועסקים. בין השנים 1998–2000 הקצה משרד העבודה והרווחה למע"שים תוספת של 725 מכסות, ובשנת 2002 הוקצו בסך הכל 2,720 מכסות (משרד העבודה והרווחה, 2003). מגמה זו מאששת את טענת תוכנית האב משנת 1998, לפיה מספר האנשים עם מוגבלות הממתינים לשירותי שיקום תעסוקתי הוא רחב היקף (מנסחי תוכנית האב מעריכים, שבשנת 2003 ימתינו לשירותי תעסוקה כ-12,000 אנשים עם מוגבלות).

העדר מדיניות תעסוקה מוגנת מגובשת מצד אחד, והרחבת המסגרות המוגנות, מצד שני, מחדדת את שאלת מיקומה של ישראל בהשוואה לעולם המערבי. כאמור, מסגרות תעסוקה מוגנות לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, קוגניטיביות ונפשיות קיימות בהיקף נרחב במרבית המדינות במערב. פעילותן מבטאת צורך אישי וחברתי לתת מענה תעסוקתי לאנשים המתקשים להתמודד עם דרישות השוק החופשי. לאור ריבוי המודלים של תעסוקה מוגנת בעולם, מתחדדות שאלות הנוגעות לייעודם, למאפייניהם המבניים, לסוג האוכלוסייה שהם משרתים כמו גם למאפייני התעסוקה ומדדי התוצאה במסגרות אלה. בדיון זה ננסה לבחון סוגיות אלה, ולבדוק את מידת הרלוונטיות שלהן ולקחהן עבור ישראל.

שאלת מטרת המפעל המוגן היא שאלת היסוד, ויש לה השלכות ערכיות-אידיאולוגיות וגם מעשיות. האם המפעל המוגן צריך להיות בעל פרספקטיבה תעסוקתית-שיקומית, או בעל גישה טיפולית? בחינתן של מטרות המפעלים המוגנים, כפי שהיא מוצגת במדינות שונות, מחדדת את המתח המהותי הקיים בין גישת הזכויות לגישת הרווחה, ומציבה במרכז הבמה את השאלה האם התעסוקה המוגנת בעולם ובישראל עונה לתמורות ולשינויים הערכיים, התחיקתיים, המבניים והתקציביים של העולם המערבי.

אשר למטרת המפעל המוגן, רוב מדינות העולם מצויות על-פני הרצף שבין מודל הרווחה למודל הזכויות וההכללה החברתית. המודלים מצויים על הרצף שבין מודל הדוגל בתוכניות מעבר (transitional model) לשוק העבודה התחרותי ובין תעסוקה נמשכת ללא צורך בניידות. קיימת אכן סתירה בין גישה החורת על דגלה יצרנות, עבודה ומתן זכויות סוציאליות מלאות, לגישה הרואה במועסקים אנשים בעלי יכולת פחותה וזכויות סוציאליות מופחתות.

הדואליות הערכית והניסיון להכריע בין מגמות ערכיות שונות לגבי עתיד המפעלים המוגנים מוצאים את ביטויים גם בישראל. מצד אחד, אימצה ישראל את גישת הזכויות, וחוקקה בשנת 1998 את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר מטרתו "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות

שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו." (פרק א' סעיף 2). בנושא התעסוקה קובע החוק, שאסור להפלות אדם בגלל מוגבלותו בכל הקשור לעולם העבודה (קבלה, קידום, פיטורין וכיוצא באלה), ואף דורש שמעבידים יפעלו למתן ייצוג הולם במקומות עבודה לאנשים בעלי מוגבלות. מצד שני, רוב המפעלים המוגנים בארץ פועלים לאור מודל הרווחה (יוצאת מן הכלל בהקשר זה היא כאמור חברת "המשקם"). מודל זה מוצא את ביטויו בהתייחסותו אל המועסקים כאל לקוחות, מוטבים או משתקמים, ולא כאל עובדים. לסטטוס זה יש ביטויים שונים, כגון העדר חוזה או הסכם עבודה, אי-כפיפות לתקנות התעסוקה, העדר תנאים סוציאליים, ואי-השתייכות לאיגוד מקצועי כלשהו. עיקר הכנסתם של מועסקים במפעלים המוגנים בישראל באה להם מקצבאות, ממענקים או מהטבות, ולא משכר עבודה. כמו-כן, הניידות בתעסוקה ואפשרויות הנייד הן מעטות, ועבור רוב המשתקמים המפעל המוגן מהווה פתרון תעסוקה ארוך טווח (המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, 1998; דו"ח מבקר המדינה, 2002). זאת ועוד, בישראל רשת המפעלים המוגנים הם פתרון התעסוקה הנרחב ביותר עבור אנשים עם מוגבלויות קשות.

נראה, שלמרות ההצהרות האידיאולוגיות החשובות בדבר אימוץ מודל השוויון והזכויות, רוב המפעלים המוגנים פועלים בניגוד להן. הגיעה אפוא השעה להכריע בסוגיית הדואליות הערכית לגבי המפעלים המוגנים בארץ. האם יש מקום להפוך את מסגרת התעסוקה המוגנת למסגרת לגיטימית וחוקית, המאפשרת זכויות ותנאי תעסוקה – דוגמת המודל הקיים בבלגיה, בשוודיה, בנורווגיה ובבריטניה? או שמן הראוי לפעול למען צמצומה, בדומה למודל האמריקני, במטרה לעודד שילוב וקידום אנשים עם מוגבלויות קשות בשוק החופשי?

התיזה המונחת בבסיס מאמר זה גורסת, שיש לפעול למען צמצום התעסוקה המוגנת, ולקידום אוכלוסיית האנשים בעלי המוגבלויות הקשות למרכז החברה, אם באמצעות הרחבת התעסוקה הנתמכת, ואם בדרך של הכללה בשוק החופשי והפחתת העבודה הבלגנית. כפועל יוצא של תיזה זו נראה, שעל המפעלים המוגנים להוות חלופת תעסוקה אחרונה מבחינת המדיניות, ולשרת רק את אלה הבוחרים בה. ההכרה במפעלים המוגנים ומתן הלגיטימציה הרחבה לקיומם מנציחה את תתי-ההכנסה, הבדלנות ותת-הפעילות של אנשים בעלי מוגבלויות קשות.

אלה המחייבים את הרחבתה של מסגרת תעסוקה זו מודים בקושי להכליל אוכלוסיות אלה במרכז החברה ומביעים השלמה עם מצב זה, במיוחד בעידן הכלכלי הנוכחי, המאופיין באי-יציבות, במשבר ובאבטלה. אלה המתנגדים להרחבתה מאמינים שרבים מאלה המשולבים במפעלים המוגנים נמצאים שם בשל העדר חלופות אחרות,

ומשום כך יש לראות במפעלים המוגנים מסגרות המעכבות הטמעה והשתלבות במרכז החברה.

לצד ההמלצה לצמצם את היקף הפעילות של המפעלים המוגנים ולהרחיב חלופות תעסוקה אחרות, אין הכוונה לבטל את נחיצותם או את מידת הלגיטימיות של המפעלים המוגנים. נראה, שפתרון אפשרי לסוגיה טמון במתן האפשרות לאוכלוסייה בעלת מוגבלות קשה (המועסקים במפעלים המוגנים, כמו גם אלה הממתינים להשמה בתעסוקה) לבחור את מסגרת התעסוקה המתאימה להם, ובכלל זה גם מסגרת תעסוקה מוגנת.

תמיכה להמלצה זו ניתן למצוא במחקר שבתן את כוונת הניידות וההיענות להצעת ניידות של משתקמים במפעלים המוגנים בצפון הארץ (Rimmerman & Katz, 2003). באופן כללי, ניתן להצביע על כך, שמשתקמים במפעלים המוגנים היו נענים להצעת עבודה חלופית יותר מאלה שדיווחו על כוונתם לחפש מקום עבודה אחר. נראה, שבהעדר חלופות בחירה המועסקים נוטים להשלים עם מצבם בתעסוקה. אולם, כאשר נפתחת בפניהם חלופה אחרת, אפשר שחלק מהם היו בוחרים לנקוט צעדים לשם מימושה.

יחד עם זאת, נראה שחברה הדוגלת בעקרון הזכויות והשוויון אינה יכולה להתעלם מצמצום פערי השכר של אלה המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנות, בין שפעילותם היא תוצאה של כורח תעסוקתי, ובין שהיא תוצאה של בחירתם החופשית. בדומה לרבות ממדינות אירופה, כגון צרפת, ספרד, מדינות סקנדינביה ובריטניה, על החברה לדאוג לכבודם, להכנסתם ולזכויותיהם של העובדים בתעסוקה המוגנת.

רוב המועסקים במפעלים המוגנים בארץ הם אנשים שנדחו משיקום בתעסוקה. אפשר שבכך טמונה הסיבה להטרונגיות במאפייניהם הדמוגרפיים כמו גם במאפייני הנכות שלהם. בהעדר חוק ויעדים ברורים, לא ניתן להגדיר ולתחום את אוכלוסיית היעד של המפעלים המוגנים. נראה, שהגדרה ופילוח של אוכלוסיית המטרה של המפעלים המוגנים תלויה בהגדרת יעדיה. אם מטרתו של המפעל המוגן היא שיקומית, ויעדו הכשרה ושילוב מועסקים בשוק החופשי, יש לבסס קריטריונים אשר יגדירו מי הם מועמדי השיקום, היכולים להפיק תועלת מתהליך שיקום מתמשך (בהשוואה למסגרות שיקום אחרות בתעסוקה). אם מטרתו של המפעל המוגן להציע שירותי תעסוקה ארוכי טווח עבור אוכלוסייה הבוחרת במסגרת זו, מן הראוי לבחון מי תהיה אוכלוסיית היעד שיש להציע לה חלופת תעסוקה זו.

בין שייבחר מודל זה ובין שייבחר מודל אחר, על אוכלוסיית היעד להיות מאופיינת ומוגדרת לאור קריטריונים ברורים. בהגדרת האוכלוסייה טמון גם הצורך לבסס סטטוס תעסוקה מוסדר, אם כלקוחות, אם כעובדים ואם כמשתקמים (בדומה לרוב מדינות המערב, שבהן סטטוס התעסוקה מעוגן בחוקים ובתקנות. כך בצרפת,

בספרד, בבריטניה ובשוודיה). העדר הגדרת סטטוס תעסוקה, כמו גם העדר הגדרת שכר אחידה או זכויות סוציאליות, מנציחה מעמד של אנשים מקופחים – "משתקמים לאורך זמן" – סטטוס הטומן בחובו סתירה פנימית, ואינו מכיר בזכותם של האנשים לשהות במפעל המוגן לאורך זמן תוך קבלת תנאים וזכויות עובד.

אשר למאפיינים המבניים, אופי העבודה ותנאי ההעסקה, נראה שאם מטרתנו היא לצמצם את היקף המועסקים בתעסוקה המוגנת, ולשמור על זכויותיהם וכבודם של הנשארים במסגרתה, יש לבחון ולהגדיר מחדש את מעמד התעסוקה שלהם בחוק. אם מטרתו של המפעל המוגן היא להכשיר את המשתתפים לקראת השתלבות בשוק העבודה החופשי, הוא חייב לשנות את ייעודו (בדומה למודל האמריקני, או למודל ה"sheltered workshops" בצרפת ובספרד). אולי יש מקום למסגרת שיקום ארוכת טווח שתיתן אך ורק לאלה שיש סיכוי לשלבם, בסופו של תהליך, בשוק התחרותי. גישה זו של הענקת תהליך שיקום מתמשך אינה נעדרת שיקולים זרים ועלולה להיהפך במקרים אחדים לתעסוקה מוגנת מתמשכת במקום תהליך שיקום ארוך טווח.

עבור אלה שאינם מועמדים להכשרה מקצועית, ואנו ממליצים שמספרם יהיה מצומצם, יש לדאוג, ברוח "חוק שוויון ההזדמנויות", לתנאי תעסוקה, לשכר ולזכויות (בדומה למודלים הקיימים בשוודיה, בספרד ובבלגיה), ולא לחזק את מעמדם כנעודי זכויות. הדיון במעמדם כרוך בסוגיית השכר, הזכויות ותנאי התעסוקה. בין שאנו מגדירים את מטרת המפעל המוגן כמסגרת שיקומית, ובין שמטרתה לספק שירותי תעסוקה לאורך זמן, אנו סבורים שיש לצמצם את פערי השכר והזכויות שבין המועסקים במפעלים המוגנים ובין אלה הנמצאים בשוק התחרותי. יש מקום להסדיר את זכויותיהם הסוציאליות שיהיו כשל עובדים ולעגן את תנאי התעסוקה שלהם, כמקובל ברוב ארצות המערב – כגון שוודיה, לוקסמבורג, צ'כיה ובריטניה.

מגוון הפתרונות ודרכי הפעולה שמדינות שונות נוקטות בנוגע לסוגיה של שכר המועסקים, מצביע על מורכבותה ומחדד את שאלת שכר המינימום המופחת. למרות שרוב מדינות המערב מנהיגות מדיניות של שכר מינימום, המגוון של דרכי התשלום ותנאי הזכאות הוא גדול מאוד.

בנובמבר 2001 אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת את "תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002". מטרת התקנות לאפשר, במקרים אחדים, מתן שכר הנופל משכר המינימום לעובדים בעלי מוגבלות, אשר עקב מוגבלותם הם בעלי יכולת עבודה מופחתת. תקנות אלה מתייחסות לעובדים בשוק החופשי ואינן כוללת מועסקים במפעלים מוגנים. אמנם לא ניתן לראות בתקנה זו את פתרון הסכסוך הערכי הטמון בעצם הפעלתו של המפעל המוגן; אבל יחד עם זאת נראה, שהיתרון של גישת שכר המינימום המופחת הוא בכך שהיא עושה את בעלי המוגבלות מושכים עבור מעסיקים

בשוק החופשי, מהווה תמריץ להעסקתם ולהכללתם מבחינה חברתית, וכך פותחת מסלול תעסוקה חלופי למסלול התעסוקה המוגן. מאידך גיסא, חסרונו של המודל בכך שקיימת סכנה של הנצחת פערי אי-השוויון ושל יצירת אוכלוסיית עובדים נחותים. נראה, שסוגיית השכר המופחת היא סוגיה ערכית במהותה, המייצגת את המתח הטמון בין עקרונות השיתוף וההכללה החברתית ובין עקרון הזכויות והשוויון. ניסיון להתמודד עם מתח זה מצוי בתקנה עצמה, המסייגת את השימוש בה למקרים אחדים בלבד ובהתחשב בבקשתו של העובד. אנו סבורים, שראוי לעשות שימוש מובחן בעקרון השכר המופחת, תוך דיון ספציפי בכל מקרה ומקרה, ותוך מתן אפשרות להחזיר את הגלגל לאחור (למשל, במקרים שבהם הורחבה יכולת התעסוקה של העובד, או שהוסרה מוגבלותו). יחד עם זאת, לפני שמיישמים את התקנה מן הראוי לבחון את השלכותיה ארוכות הטווח ולבדוק כיצד יושם הדבר במדינות אחרות בעולם.

ביבליוגרפיה

- דוח מבקר המדינה (2002). **שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה**. דו"ח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל (1998). **תכנית אב לתעסוקת אנשים עם נכויות בישראל**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- וסיליבר, א' (1998). **המשקם בע"מ, 1998**. ירושלים: "המשקם".
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (2003). **תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002**. ירושלים: ועדת הרווחה.
- כץ, ש' (2001). **איכות חייהם של אנשים עם נכויות המועסקים במפעלים מוגנים בצפון הארץ**. עבודת גמר המוגשת לקבלת התואר מוסמך. אוניברסיטת חיפה: הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות, בית-הספר לעבודה סוציאלית.
- מנדלר, ד', נאון, ד' (1998). **הערכת תכניות של "רצף שירותי תעסוקה" לאוכלוסייה עם פיגור שכלי בארבעה ישובים בארץ**. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.
- נאון, ד', מנדלר, ד' (1996). **מפעלי עבודה שיקומיים לאוכלוסייה עם פיגור שכלי – דו"ח מחקר**. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- משרד העבודה והרווחה (2002). **הצעת התקציב לשנת הכספים 2003** ודברי ההסבר. ירושלים: חשוון התשס"ג.
- משרד העבודה והרווחה, האגף לטיפול באדם המפגר (2003). **שירותי רווחה לאוכלוסייה – מפעלי עבודה שיקומיים (מע"ש)**. מתוך: www.molsa.gov.il/Revacha/Pigur/documents/16.htm, נשלף בתאריך 18.2.2003.
- קרן – רשת מרכזי אבחון ושקום מקצועי (2003). **תעסוקה מוגנת**. מתוך: www.keren.org.il/safework.asp, נשלף בתאריך: 18.2.2003.
- רימרמן, א' (1994). **תעסוקה נתמכת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות-הברית**. בטחון סוציאלי, 42, 118–128.

- Banfalvy, C. (1994). Quality of life and unemployment: An empirical study about the effect of unemployment on people with disability in Hungary. In Goode D. (Ed.), *Quality of life for persons with disabilities: International perspective and issues* (pp. 126-133). Cambridge, Mass.: Brookline Books.
- Begum, N., & Zarb, G. (1996). *Measuring disabled people's involvement in local planning* (working paper 5). U.K.: Policy Studies Institute.
- Bellamy, G.T., Rhodes, L.E., & Albin, J.M. (1986). Supported employment. In Kiernan W. E. & Stark J.A. (Eds.), *Pathways to employment for adults with developmental disabilities I* (pp. 129-138). Baltimore, Md.: Paul H. Brookes Publishing.
- Butterworth, J., Gilmore, D., Kiernan, W.E., & Schalock, R.L. (2002). *State trends in employment services for people with developmental disabilities: Preliminary findings*. Boston: Institute for Community Inclusion (UAP), Children's Hospital.
- Corsia, Y. & Gozovsky, M. (2001). *Services for blind and visually impaired persons in Israel*. Jerusalem: Ministry of Labour and Social Affairs, Rehabilitation Services Administration, Service for the Blind.
- Deillinger, D., Gilmore, D.S., & Butterworth, J. (2001). National day and employment service trends in MR/DD agencies. *Research to Practice*, 7(3), 1-4.
- Department of Education (January, 22, 2001). *Federal Register – 34 CFR Part 361, State vocational rehabilitation services program; Final rule*.
- Elder, J.K., Conley, R.W., & Noble, J.H. (1986). The service system. In Kiernan, W.E. & Stark, J.A. (Eds.), *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (pp.53-66). Baltimore, Md.: Paul H. Brooks Publishing.
- Euro Desk (2003). *European year of people with disability*. Retrieved from: www.youngscot.org/channels/europe January 14, 2003.
- Freedman, R. I. & Fesko, S. L. (1996). The meaning of work in the lives of people with significant disabilities: Consumer and family perspectives. *The Journal of Rehabilitation*, 62(3), 49-55.
- Goldberg, R.T., McLean, M.M., LaVigne, R., Fratolillo, J., & Sullivan, F.T. (1990). Transition of persons with developmental disability from extended shelter employment to competitive employment. *Mental Retardation*, 28(5), 299-304.
- Griffin, D.K., Rosenberg, H., Cheyney, C., & Greenberg, B. (1996). A comparison of self esteem and job satisfaction of adults with mild mental retardation in sheltered workshops and supported employment. *Education and Training in Mental Retardation and Developmental Disabilities*, 31(2), 142-150.
- Hyde, M. (1996). Fifty years of failure: Employment services for disabled people in the UK. *Work, Employment & Society*, 10(4), 683-700.
- Hayden, M.F. (2000). Social policies for people with disabilities. In Midgley, J., Tracy, M. & Livermore, M. (Eds.), *Handbook of social welfare* (pp 277-292). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication.
- Kiernan, W.E. (2000). *Special issues and trends in integrated employment: Factors impacting individuals with developmental disabilities or significant mental*

- illness*. A report for the 22th Mary Switzer Memorial Seminar. Retrived from: www.mswitzer.org/sem00/papers/kiernan.html, at January 30, 2003.
- Kiernan, W.E., & Bruininks, R.H. (1986). Demographic characteristic. In Kiernan, W.E. & Stark, J.A. (Eds.), *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (pp.21-38). Baltimore, Md.: Paul H. Brooks Publishing.
- Kiernan, W.E., McGaughey, M.J., & Schalock, R.L. (1988). Employment environments and outcomes for adults with developmental disabilities. *Mental Retardation*, 26(5), 279-288.
- Kregel, J., & Dean, D. H. (2002). Sheltered vs. supported employant: A direct comparison of long-term earning outcomes for individuals with cognitive disabilities. In Kregel, J., Dean, M.D. & Wehman, P. (Eds.), *Achievements and challenges in employment services for people with disabilities: A longitudinal impact of workplace supports*. Retrived from: www.worksupport.com/Main/deanmanual.asp, Feb. 27,2003.
- Mank, D. (1994). The underachievement of supported employment: A call for reinvestment. *Journal of Disability Policy Studies*, 5(2), 1-24.
- McGaughy, M.J., Kiernan, W.E., McNally, L.C., Gilmore, D.S. & Keith, G.R. (1994, April). *Beyond the workshop: National perspectives on integrated employment*. Boston: Children's Hospital, Institute for Community Inclusion.
- Murphy, S., & Rogan, P. (1995). *Closing the shop: Conversion from shelter to integrated employment*. Baltimore, Md.: Paul H. Brookes Publishing.
- Nobel, J.H. & Conley, R.W. (1987). Accumulating evidence on the benefits and costs of supported and transitional employment for persons with sever handicaps. *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 12, 163-174.
- Podmostko, M. (2000). *Issues and trends in the employment of people with disabilities*. Retrived from [http://www.its.uiowa.edu/law/lhpdc/rrtc/documents/podmostko/Issue trend.txt](http://www.its.uiowa.edu/law/lhpdc/rrtc/documents/podmostko/Issue%20trend.txt), February 4, 2003.
- Polloway, E.A., Smith, J.D., Patton J.R., & Smith, T.E.C. (1996). Historic changes in mental retardation and developmental disabilities. *Education and Training in Mental Retardation and Developmental Disabilities*, 31 (1), 3-12.
- Rimmerman, A., & Duvdevany, I. (1998). Individuals with work related disabilities: Locus of control, attitudes toward work, and cooperation with the rehabilitation counselor. In Yates, E.H. & Burton, J.F. (Eds.), *International examination of medical-legal aspects of work injuries* (pp.251-262). Lanham, Md.: Scarecrow Press.
- Rimmerman, A., & Katz, S. (2003). Intention to apply or accept an alternative job among participants of extended employment programs. *International Journal of Rehabilitation Research*, 26, 323-328.
- Rimmerman, A., & Katz, S. (2004). The quality of life of single adults with severe disabilities participating in extended employment programs in northern Israel. *Journal of Rehabilitation*.
- Samoy, E.L. & Waterpalse, L. (1992). *Sheltered employment in the European Community*. Council of Europe Publishing.

- Schalock, R.L., McGauhey, M.J., & Kiernan, W.E. (1989). Placement into nonsheltered employment: Findings from a national employment survey. *American Journal of Mental Retardation*, 94(1), 80-87.
- Taylor, S.J. (2002). *Disabled workers deserve real choice*. The center for an accessible society. Retrieved from: www.accessiblesociety.org Feb. 4, 2003.
- United Nations General Assembly, forty-eighth session, *resolution 48/96*, Of 20.12.1993.
- U.S. Department of Labor. (1977). *Dictionary of occupational titles*, 4th ed. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- Visier, L. (1998). Sheltered employment for persons with disabilities. *International Labor Review*, 137(3), 347-365
- Waddington, L., & Diller, M. (2000). *Tension and coherence in disability policy: The uneasy relationship between social welfare and civil rights models of disability in American, European and international employment law*. Presented at the International Disability Law and Policy Symposium, October 22-26, 2000.
- Whitehead, C.W. (1979). Sheltered workshops in the decade ahead: Work and wages, or welfare. In Bellamy, G. T., O'Connor, G. & Karan, O.C. (Eds.), *Vocational rehabilitation of severely handicapped persons: Contemporary service strategies* (pp. 55-70). Baltimore Md.: University Park Press.
- Whitehead, C.W. (1986). The sheltered workshop dilemma: Reform or replacement. *Remedial and Special Education*, 7(6), 18-24.
- Wolfensberger, W. (1994). *Quality of life for persons with disabilities: International perspectives and issues*. Cambridge, Mass.: Brooklines Books.

דברי חקיקה שנזכרו במאמר

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ספר חוקים 1658, י"ג בטבת התשנ"ט.
- חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התשס"א-2001, ספר חוקים 1746, י"ה בתמוז התש"ס.
- הקניית שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.

American Disabilities Act [ADA], *Public Law* 101-136, July 26, 1990.

Federal Register (2001). Vol. 66, No. 14. A notice of proposed rule making (NPRM) on the way SSA treat sheltered employment, January 22,