

תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בישראל

סקירת מדיניות, השוואה בינלאומית והערכת תועלת כלכלית

תארא ייעוץ וניהול פרויקטים
מחלקת המחקר

דצמבר 2016

מוקדש לחבר יקר ואהוב ושותף אמיתי לדרך שמואל ברחד ז"ל, שהלך
מאיתנו בטרם עת והיווה השראה לכולנו

סקירה זו הוכנה על ידי מחלקת המחקר של חברת תארא ייעוץ וניהול פרויקטים
בעבור פורום פת לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל

מחקר וכתובה : נוי דגן

מחקר ומודל כלכלי : דפנה אבירם ניצן

ייעוץ תוכן : מורן פדלון, ליאת וורהפטיג

הנחיה מקצועית ואישור : אורן לסטר



תוכן עניינים

1	מבוא	1
	אמידת ההשפעה הכלכלית של השתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק	
5	העבודה בישראל	5
5	1. מודל ההשפעה על הצמיחה	5
8	2. ניתוח התועלות במונחי תקציב המדינה	8
8	3. הערכת העלות במונחי תקציב המדינה	8
9	4. ניתוח עלות – תועלת	9
10	5. חיזוי פוטנציאל התועלות הכלכליות	10
11	6. טבלאות רגישות לתועלות בפועל	11
	מדיניות העסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה בישראל ובמדינות נבחרות	13
13	מדיניות בישראל: תעסוקת אנשים עם מוגבלויות	13
13	1. מבוא	13
13	2. חקיקה	13
19	3. הצעות חוק בנושא	19
21	4. תכניות	21
25	מדיניות במדינות נבחרות: תעסוקת אנשים עם מוגבלויות	25
25	1. מבוא	25
25	2. ארה"ב	25
30	3. נורבגיה	30
32	4. שוודיה	32
35	5. בריטניה	35
	ממצאים, מסקנות והמלצות	41
41	ממצאים ומסקנות	41
41	1. חקיקה	41
42	2. חלוקת תפקידים במימוש המדיניות –	42
42	3. כלים לעידוד תעסוקה	42
45	4. אמצעי מדידה והערכה –	45
45	5. שיתוף פעולה בין מגזרי –	45
45	6. ממצאים כלכליים	45
45	המלצות	45

47	נספחים
48.....	נספח 1 - נתונים ועובדות.....
52.....	נספח 2 – תועלות כלכליות, סקירת ספרות.....
53.....	נספח 3 – ריכוז גרפים של השוואות בינלאומיות.....
58.....	נספח 5 – תוספות ושונות.....
61	ביבליוגרפיה

מבוא

במדינת ישראל חיים כ-1,603,500 אנשים עם מוגבלות נכון לשנת 2013 (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, 2015). כמעט חמישית מהאוכלוסייה סובלת ממוגבלות כלשהי, ועדיין המדיניות בנושא שילוב וקידום קבוצה זו אינה מספקת.

מדיניות של שילוב אנשים עם מוגבלויות בחברה הכללית עולה בקנה אחד עם הערכים של החברה המערבית המודרנית, עדיפה על פני בידוד וסגר גזיה ומיטיבה עם המדינה, החברה וכמובן עם אנשים עם מוגבלויות. תעסוקה, אם כך, הינה כלי מרכזי בקידום מדיניות שילוב, מאחר והיא מספקת משמעות לאדם העובד מחד ותורמת לחברה ולמשק מאידך.

נכון להיום, מדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלויות בישראל נותנת מענה חלקי מאוד עבור צרכיהם, ואינה יוצרת שילוב מספק בשוק העבודה. לפיכך, מחקר זה בא להציע דרכים ושיטות לייעול ושיפור מדיניות השילוב בחברה באמצעות תעסוקה של אנשים עם מוגבלויות.

אמידת ההשפעה הכלכלית של השתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה בישראל

מחקר זה בוחן את התועלות הכלכליות מהשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה במונחי תוצר ובמונחי עלות-תועלת לתקציב מדינת ישראל. מבחינת התרומה לתוצר, נמצא כי הגידול שחל בתעסוקת אנשים עם מוגבלויות בשנים 2002-2013 (תוספת של כ-149.3 אלף מועסקים עם מוגבלות) תרם לגידול של כ-3.5% בתוצר המשק (תמ"ג). משמעות הדבר תוספת תוצר בהיקף של כ-38.6 מיליארד ₪. תרומה זו מיוחסת ברובה (כשני שלישים ממנה) לגידול במספר המועסקים שהם אנשים עם מוגבלות, בעוד שכשליש מהתרומה מיוחסת לגידול בהשכלתם. המודל התיאורטי על בסיסו נאמדה תועלת כלכלית זו לתוצר הינו המודל של Solow, תוך שימוש בפונקציה מסוג "קוב-דאגלאס".

בנוסף, אמדנו במחקר זה את התועלות הכלכליות לתקציב המדינה, הנגזרות משילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. בדיקה זו בחנה את התועלות הן במונחי תוספת הכנסות ממס והן במונחים של ירידה בקצבאות הנכות, זאת אל מול הגידול בעלויות השיקום התעסוקתי. מניתוח עלות-תועלת זה, נמצא כי תוספת ההכנסות המצרפית להכנסות המדינה ממס, הודות להשתלבותם של 149.3 אלף אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה נאמדת בכ-9.6 מיליארד ₪ לשנה, זאת לצד ירידה של כ-0.9 מיליארד ₪ בקצבאות הביטוח הלאומי. כך, נאמדת סך התועלת הכלכלית במונחי תקציב בסכום כולל של כ-10.5 מיליארד ₪ בשנה. אל מול זאת, נאמדת עלות השיקום התעסוקתי לשנים אלו בכ-5.3 מיליארד ₪. נתונים אלו משקפים תשואה משקית עצומה למשק הישראלי משילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. כך, על כל 1 שקל שמושקע בשיקום תעסוקתי, קיבל המשק בחזרה כ-7 ₪ בתוספת תוצר, וכ-2 ₪ במונחים של הכנסות ממס/קיצוץ הוצאות. מדובר בתשואה של כ-200% על ההשקעה במונחי תקציב המדינה ושל כ-720% במונחי תוצר. נוסף ונציין כי בחינת פוטנציאל התרומה העתידית של השקעה בשיקום תעסוקתי מעלה כי צמצום מוחלט של הפערים מול כלל האוכלוסייה בשיעור התעסוקה ובשיעור המשכילים, בעלי תעודת בגרות ומעלה, יכול להניב למשק תשואה גבוהה עוד יותר, כאשר על כל 1 ₪ השקעה בשיקום תעסוקתי, יקבל המשק בחזרה כ-18 ₪ במונחי תוצר, וכ-5 ₪ במונחי הכנסות ממס (והפחתת הקצבאות).

נדגיש כי מחקר זה בחן את התועלות הכלכליות בלבד, מבלי להתייחס כלל לתועלות החברתיות והפסיכולוגיות הגבוהות שמניב תהליך ההשתלבות של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה.

מדיניות העסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה בישראל ובמדינות נבחרות

שילוב אנשים עם מוגבלויות בחברה הופך בהדרגה להיות חלק משמעותי בסדר העדיפויות הלאומי במדינות רבות, מתוך התפיסה כי הגדלת השילוב תיטיב הן עם קבוצת האוכלוסייה הזו, והן עם החברה בכללותה.

מחקר זה מורכב משלושה חלקים: סקירת המדיניות הישראלית בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, סקירת המדיניות בנושא במדינות שונות (אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, נורבגיה ושוודיה), וממצאים ומסקנות העולים מתוך ההשוואה בין שתי הסקירות.

בחלק הראשון – סקירת המדיניות הישראלית בתחום, מובאת החקיקה הקיימת לצד הצעות חוק הנמצאות בשלבים שונים, וכמו כן תכניות ופרויקטים שונים המיושמים בפועל. חלק זה מתייחס לכלל הגופים והארגונים הממשלתיים הפועלים למען מטרה זו, ואת אופן התיאום והקשר ביניהם. חלק זה מצביע על היעדר האחידות בהגדרות הבסיסיות של אנשים עם מוגבלויות, מוגבלות, משתקם וכד' בחוקים שונים, דבר שעלול להזיק לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות. כמו כן, בולט בעיקר פיזור פתרונות התעסוקה המוצעים כיום, מה שעלול לעכב ולפגוע בשילוב אנשים עם מוגבלויות בחברה דרך תעסוקה.

החלק השני עוסק בסקירת המדיניות בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בחמש מדינות: אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, נורבגיה ושוודיה. למרות ההבדלים המובהקים בתפיסות הכלכליות והחברתיות בין חמש המדינות, מדינות אלה שמות דגש נרחב על קידום ושילובם של אנשים עם מוגבלויות בחברה באמצעות תעסוקה. בארבע מתוך חמש המדינות מיושמת מדיניות כוללת לפיה יש הגדרה אחת למוגבלות ולכלל הפחות ארגון ממשלתי אחד המופקד על שילוב אנשים עם מוגבלויות דרך תעסוקה (לעיתים אותו ארגון אמון על תחומים נוספים חוץ מתעסוקה). כמו כן, חלק מהמדינות מפעילות תכניות ממשלתיות לשילוב אנשים הן באמצעות תעסוקה מוגנת והן באמצעות תכניות אינטגרטיביות לשילוב בשוק החופשי. יש לציין שבשני המקרים, קיים מערך ליווי מוקפד בכל שלבי ההעסקה.

לבסוף, החלק השלישי עוסק בממצאי ההשוואה בין המדיניות בישראל למדיניות במדינות הנבחרות. כאמור, הממצא העיקרי מצביע על המחסור בהגדרה אחידה ובגוף אחד המרכז תחתיו את כל נושא התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות, מה שיוצר עודף בירוקרטיה המובילה בסופו של דבר למענה לא מספק בתחום זה בישראל. ממצאים נוספים מצביעים על הפערים בעידוד מועסקים לעבוד: החל מהיקף הליווי בתהליך ההכנה ליציאה לעבודה וההשמה, דרך שיקום תעסוקתי, הכשרות מקצועיות, העצמת הלקוח וכלה ביצירת התאמות במקום העבודה. יתרה מכך, נמצא כי מדינת ישראל שמה דגש רב על עידוד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות, באמצעות חקיקה מקדמת (לדוגמה העדפה מתקנת), שכר מינימום מותאם וסבסוד שכר. ייתכן ובעקבות הפער בין ההשקעה במעסיק אל מול ההשקעה ואי האחידות מול המועסק מספר רב של אנשים עם מוגבלויות לא יוצא לשוק העבודה, זאת בניגוד למדינות הנסקרות בהן עיקר המדיניות מתמקד במועסק. עוד נמצא כי במדינת ישראל יש צורך במנגנון מקיף ויסודי של מדידה והערכה, ושילוב הציבור בבניית התכנית, כפי שקיים במדינות מסוימות כגון אוסטרליה ונורבגיה.

לסיכום, נראה כי למדינת ישראל יש כברת דרך ארוכה לעבור כדי להביא למצב האופטימלי בו אנשים עם מוגבלויות משולבים באופן מלא בשוק העבודה במסגרות שונות. אף על פי שהסנוניות הראשונות בנושא זה כבר הגיעו באמצעות חקיקה וביצוע תכניות שונות, השקעת המשאבים בריכוז ההגדרות והתפקידים מחד ובהתמקדות במועסקים ובעתידים להיות מועסקים מאידך צפויה להביא לייעול ושיפור משמעותי של התהליך.

אמידת ההשפעה הכלכלית של השתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה בישראל

1. מודל ההשפעה על הצמיחה

במטרה לאמוד את ההשפעה הכלכלית הנובעת מהשתלבותם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה על הצמיחה הכלכלית, נעשה שימוש במשוואה הבאה, המבוססת על המודל הקלאסי של Solow, אשר פותח בשנת 1956 ומאז שימש מחקרים רבים לצורך ניתוח מקורות הצמיחה (למתודולוגיה - ראה נספח 4):

$$\Delta Y/Y = 1.5\Delta A/A + .5\Delta L/L + .5\Delta H/H$$

משוואה זו מאפשרת לאמוד את התרומה שנגזרת משילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, באמצעות שלושת הגורמים שזוהו במודל כתורמים לתוצר: הגידול במספר המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות (L), הגידול בהון האנושי שאנשים עם מוגבלויות מניבים (H), הגידול בפרייה הכולל (A) הנגזר מכך.

1.1. תוספת מועסקים

מלוח 1 עולה כי במהלך השנים 2002 – 2013 עלה שיעור התעסוקה¹ בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בכ- 17 נקודות האחוז, מ- 40% לכ- 57% בשנת 2013 – משמעות הדבר גידול של 42.5% במספר המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות, והצטרפות של כ- 149.3 אלף אנשים עם מוגבלות למעגל התעסוקה. כך, הביאה השתלבותם בשוק העבודה לגידול כולל של כ- 4.6% בסך המועסקים במשק².

<u>לוח 1: שינוי בפועל בתעסוקת אנשים עם מוגבלויות, 2002 – 2013</u>		
סה"כ אנשים עם מוגבלויות		
מס' מוחלט של המועסקים עם מוגבלות	שיעור התעסוקה	
351,280	40%	2002
500,574	57%	2013
149,294	17%	השינוי = דלתא L
42.5%		
	4.6%	$\Delta L/L$

מקור: אנשים עם מוגבלויות בישראל, 2015, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וקרן מאיירס-ג'וינט ברוקדייל

1.2. תוספת להון האנושי

במהלך השנים 2002 – 2013 נהנה המשק מגידול מרשים ברמת ההשכלה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. מלוח 2 ניתן ללמוד כי שיעור¹ בעלי תעודת בגרות ומעלה עלה מ- 43% בשנת 2002 ל- 50% בשנת 2013, תוספת של 7 נקודות האחוז. משמעות הדבר גידול של כ- 16.3% במספר בעלי תעודת בגרות ומעלה בקרב אנשים עם מוגבלות –

¹ שיעור מתוך אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות בגיל העבודה (גילאי 18 עד 64).

² ביחס למספר המועסקים בשנת הקצה, 2013. במודל זה הנחנו כי שיעור המועסקים במשרה חלקית זהה לשיעור בסך האוכלוסייה.

תוספת מרשימה של כ- 61.5 אלף איש. גידול זה בשיעור המשכילים בקרב אנשים עם מוגבלות במשק השפיע לחיוב על רמת ההון האנושי (H) של המשק כולו. **הגידול להון האנושי של המשק, H, הודות לגידול רמת ההשכלה של אנשים עם מוגבלות בגיל העבודה (גילאי 18 עד 64) נאמד בטווח הנע בין 2% ל- 2.2%.**

לוח 2: גידול בפועל בבעלי תעודת בגרות ומעלה, 2002 - 2013		
סה"כ אנשים עם מוגבלויות		
מס' מוחלט של בעלי תעודת בגרות ומעלה	שיעור בעלי תעודת בגרות ומעלה (מסך האנשים עם מוגבלויות בגיל העבודה)	
377,626	43%	2002
439,100	50%	2013
61,474	7%	השינוי = דלתא H
16.3%		
$\Delta H/H$		
	2.0%	לפי הגידול במספר המשכילים
	2.2%	לפי התשואה להשכלה

מקור: אנשים עם מוגבלויות בישראל, 2015, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וקרן מאיירס-גוינט-ברוקדייל

הטווח של 2% - 2.2%, נגזר משתי שיטות מדידה שונות לתוספת להון האנושי הודות לגידול בהשכלה:

1. לפי הגידול במספר המשכילים. תוספת הנאמדת בכ- 2%.
2. לפי התשואה להשכלה, כפי שעולה מהגידול בשכרם. תוספת זו נאמדת בכ- 2.2%.

במחקר זה בחרנו לאמוד את השינוי בהון האנושי ($\Delta H/H$) בהתאם לתשואה להשכלה, שכן גישה זו קיבלה תוקף מחקרי ממוגון מחקרים כלכליים (ראה ארגוב, 2016³). התשואה על השכלה (במונחי שכר) במעבר לתעודת בגרות ומעלה נאמדה בעבודה זו בכ- 12%, זאת על בסיס ממצאיו של ארגוב 2016. **מכאן, נאמד הגידול הכולל בהון האנושי במשק, הודות לתוספת ההשכלה של אנשים עם מוגבלות, בכ- 2.2%.**

נציין כי הגידול במספר האנשים עם מוגבלות בעלי השכלה אקדמאית היה מהיר עוד יותר: גידול של כ- 29%, הודות לתוספת של כ- 35.1 אלף אנשים עם מוגבלות בעלי השכלה אקדמאית. כך, עלה שיעור¹ בעלי ההשכלה האקדמאית מ- 14% בשנת 2002 לכ- 18% ב-2013. גידול זה הינו משמעותי, שכן הביא לגידול של 2.7% בסך בעלי ההשכלה האקדמאית במשק. למרות זאת, בחרנו בעבודה זו שלא לשלב נתון זה, בעיקר לנוכח ממצאי המחקר של (Morrison and Murtin 2010), אשר מצאו כי התשואה להשכלה פוחתת עם מספר שנות ההשכלה. משמעות ממצא זה, המוזכר גם במחקרו של ארגוב (2016), הינה שהתשואה להשכלה האקדמאית תהיה נמוכה בהשוואה לתשואה מרכישת תעודת בגרות.

³ ארגוב, 2016: "כאשר משלבים הון אנושי בנייתו נדרשת הערכה של התשואה להשכלה. תשואה זו ניתן למדוד הן בגישות המיקרו כלכלית והן בגישה המאקרו כלכלית. בגישת המיקרו אומדים את התרומה שמספר שנות הלימוד של הפרט לפיריון העבודה שלו. בהעדר מדידה של הפיריון, משתמשים בשכר. המסגרת המקובלת היא רגרסיית Mincer שהמשתנה בו הוא השכר של הפרט והמשתנים המסבירים הם מאפייניו, ובפרט מספר שנות הלימוד." מחקרו של ארגוב מציג מספר ממצאים באשר לתשואה להשכלה.

1.3. תוספת לפריון הכולל

התרומה לפריון הכולל מקליטת עובד עם מוגבלות נאמדה בהתאם לתרומה הממוצעת של עובד במשק הישראלי לפריון הכולל בעשור החולף. נציין, כי בעוד הגידול בפריון הכולל במשק נאמד בכ- 1.1% בממוצע לשנה, הרי שתרומתו השולית של כל עובד נוסף נמדדת בשברירי אחוז (0.0000003%). **בהתאם לכך, את משמעות הנתון ניתן לראות רק בנתון המצרפי של תרומתם של סך האנשים עם מוגבלות שהצטרפו למעגל התעסוקה, אשר נאמד במודל זה בכ- 0.05%.**⁴

1.4. התרומה לתוצר

תוצאות המודל מצביעות על תוספת תוצר הנאמדת בכ- 3.5%, שמשמעותה תוספת תוצר של כ- 38.6 מיליארדי ₪ נכון לשנת 2016.

לוח 3 מציג את סיכום ממצאי המודל אשר אמד את ההשפעה על הצמיחה והתוצר, הנובעת מהשתלבותם בפועל של אנשים עם מוגבלות, בשנים 2002 – 2013, בשוק העבודה כמועסקים. תוספת המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות הסתכמה ב- 149,294 איש, המהווים כ- 4.6% מסך המועסקים במשק. אומדן הגידול בהון האנושי, כפי שנאמד במחקר זה - 2.2%. הגידול בפריון הכולל, כפי שנאמד במחקר זה - 0.05%.

לוח 3: תוצאות המודל	
התרומה לתוצר משילוב אנשים עם מוגבלות בשנים 2002 – 2013	
149,294	תוספת מועסקים
0.05%	התרומה לפריון הכולל שנוקפת למצטרפים עם מוגבלות
4.6%	הגידול במועסקים, באחוזים מסך המועסקים
2.2%	הגידול בהשכלה, לפי תשואה על ההשכלה במונחי שכר
3.5%	תרומה מצטברת לתוצר 2002 – 2013

עיקר התרומה לתוצר (כ- 66% ממנה) תיגזר מהגידול בתעסוקה, בעוד כ- 32% צפוי להיגזר מהגידול בהשכלת האנשים עם מוגבלויות. מכאן ניתן להבין כי תרומתו של הגידול בפריון הכולל לסך הגידול בתוצר הינו זניח ונאמד בכ-1%. כך, אילולא הגידול שחל בהשכלתם של אנשים עם מוגבלות, הייתה התרומה לתוצר הודות להשתלבותם בשוק העבודה נאמדת בכ- 2.4% בלבד, במקום 3.5% כפי שהתקבל במודל זה.

⁴ הנתון התקבל ממכפלת סך אנשים עם המוגבלות שהצטרפו למעגל התעסוקה בשנים 2002 – 2013, שהוכפל בתרומה הממוצעת לעובד לפריון הכולל, שנאמדה כאמור בשברירי האחוז.

2. ניתוח התועלות במונחי תקציב המדינה

2.1. התרומה להכנסות ממס

תוספת ההכנסות המצרפית להכנסות המדינה ממס, הודות להשתלבותם של 149.3 אלף אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה נאמדת בכ- 9.6 מיליארד ₪ לשנה.

אומדן ההשפעה הכוללת על הכנסות המדינה ממס מבוסס על הערכת נטל המס הרלבנטי לאנשים עם מוגבלויות, אשר כידוע נהנים ממספר מגוון של הקלות והטבות מס. אומדן זה מבוסס על ההנחה שנטל המס (כאחוז מהתוצר) לאנשים עם המוגבלות עמד על כ- 25%, דהיינו נמוך משמעותית בהשוואה לנטל המס הכולל במשק (31.2%). נטל מס זה מיוחס לתוספת התוצר שחושבה בסעיף 1.4. לעיל. נציין כי לא מן הנמנע כי נטל המס בפועל לאנשים עם מוגבלויות, בעיקר אלו שהצליחו להשתלב בשוק העבודה, גבוה מהנחה שמרנית זו, של 25%. בתרחיש שכזה התועלות במונחי מס יהיו גבוהות מאומדני מודל זה בהתאם.

2.2. הירידה בקצבאות

בעבודה זו הנחנו כי הירידה בגובה קצבת הנכות החודשית למוגבל שמשתלב בשוק העבודה, היא בסך של כ- 500 ₪ בחודש, דהיינו כ- 6,000 ₪ בשנה. הנחה זו מבוססת על הערכת המומחים בתחום (מומחי הביטוח הלאומי).

מכאן, כי הירידה השנתית בקצבאות נאמדת בכ- 896 מיליוני ₪ בשנה, כ- 0.9 מיליארד ₪.

2.3. השפעה תקציבית נטו

השילוב של גידול בהכנסות ממס (9.6 מיליארדי ₪ לשנה), לצד הירידה בהוצאה על קצבאות הנכות בהיקף של 0.9 מיליארד ₪ לשנה, מביא לתועלת תקציבית חיובית כוללת בהיקף של 10.5 מיליארד ₪ בשנה.

3. הערכת העלות במונחי תקציב המדינה

לאמידת העלות הכוללת לשיקום 149.3 אלף אנשים עם מוגבלות שנקלטו בשוק העבודה, הונחו הנחות היסוד הבאות:

1. עלות השיקום לשנת 2015 (21.5 אלף ₪ למשתקם) משקפת את עלות השיקום של כלל אנשים עם המוגבלות ששולבו בשנים 2002 – 2013. בפועל, סביר שלא כולם עברו במסלול של שיקום תעסוקתי ולא בעלות המלאה.
2. כל האנשים עם מוגבלות ששולבו בשוק העבודה עברו תהליך של שיקום תעסוקתי.
3. שיעורי ההצלחה עומדים על 60%, דהיינו, 60% מהמקרים מביאים להשמה מוצלחת במקום העבודה⁵.
4. אין עלות רכישת השכלה⁶ מעבר לזו הכלולה בסל השיקום.

⁵ מבוסס על דיווחים מהשטח.

תחת הנחה 3, לפיה שיעורי ההצלחה בשיקום התעסוקתי עומדים על 60%, הרי שלהשגת הקליטה של אותם 149.3 אלף שנקלטו בשוק העבודה בשנים 2002-2013, הוכשרו בפועל כ- 248.8 אלף איש. לפיכך סך עלות השיקום התעסוקתי לכלל הנקלטים מוערכת בכ-5.3 מיליארד ₪. אומדן זה מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, לפיהם בשנת 2015 שולמו בממוצע במסגרת השיקום המקצועי כ-21.5 אלף ש"ח לכל משתקם⁷. ניתן לקבוע ברמת וודאות גבוהה כי הנחות יסוד אלו מוטות כלפי מעלה, שכן עלות השיקום בשנים 2002 – 2013 בוודאי הייתה נמוכה מזו של 2015, וכן סביר להניח שלא כל המשתלבים בשוק העבודה עברו שיקום תעסוקתי. למרות זאת בחרנו להשאיר את אומדני העלות הללו, כדי לשקף את התועלות נטו באופן הזהיר והשמרני ביותר.

4. ניתוח עלות - תועלת

לוח 4 מציג את סיכום התועלות הן במונחי תוספת תוצר (38.6 מיליארד ₪), והן במונחי תקציב (10.5 מיליארד ₪), אל מול העלות הכוללת (5.3 מיליארד ₪) שנדרשה לשיקום תעסוקתי בתקופה הנבחנת (2002 – 2013). נתונים אלו מצביעים על תשואה משקית גבוהה ביותר שמניבה ההשקעה בשיקום ושילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

על כל 1 שקל שמושקע בשיקום תעסוקתי, קיבל המשק בחזרה כ- 7 ₪ בתוספת תוצר, וכ- 2 ₪ במונחים של הכנסות ממס (כולל צמצום קצבאות).

כך, מצביע המודל על כדאיות משקית גבוהה ביותר בהשקעה בשיקום תעסוקתי. מדובר בתשואה של כ- 200% על ההשקעה במונחי תקציב המדינה ושל כ- 720% במונחי תוצר.

לוח 4: ניתוח עלות תועלת - בפועל				
משילובם בפועל של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, 2002 - 2013				
3. תמורה לכל שקל השקעה		2. תועלות (במיליארדי ₪)		1. עלות (במיליארדי ₪)
במנחי מס	במנחי תוצר	השפעה תקציבית**	תוספת תוצר	שיקום מקצועי*
2.0	7.2	10.5	38.6	5.3

* בהנחה שכל המצטרפים לשוק העבודה ב- 2002 - 2013 עברו שיקום מקצועי, לפי עלות של 21.5 אלף ₪ למשתקם, בהתאם לעלויות שפרסם ביטוח לאומי לשנת 2015

** הכנסות ממס וצמצום קצבאות

⁶ בעלות השיקום התעסוקתי לא נכללו הוצאות ההשכלה להוצאת תעודת בגרות, שכן הוצאה זו ממומנת ע"י הממשלה במסגרת חוק חינוך חובה (חינם) לכלל אזרחי המדינה מגיל 3 ועד גיל 18. מאחר והמחקר בוחן את הגידול בבעלי תעודת בגרות ומעלה, ולא נכנס לרזולוציה של השכלה אקדמאית, הנחנו שההישג של גידול בבעלי תעודת בגרות בקרב אנשים עם מוגבלות ממומן כולו באמצעות חוק חינוך חובה (חינם), ואינו צריך להיכלל כעלות נוספת במחקר זה.

⁷ לפי נתוני הביטוח הלאומי עלות השיקום כוללת גם זכאות להשתתפות בשכר לימוד להשכלה גבוהה (גובה שכר לימוד מקסימלי לשנה עומד על סך של 13,079 שקל) ובתשלומי שיקום בזמן הלימודים, לרבות הוצאות נסיעה, שכר דירה לגרים רחוק, וסלי הנגשה לחומר הלימוד. ראה: <http://in.bgu.ac.il/Dekanat/Pages/social-security.aspx>. ב- 2015 שולמו כ-281 מיליון ש"ח ל-13,129 אנשים שונים

5. חיזוי פוטנציאל התועלות הכלכליות

שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיית האנשים עם המוגבלויות נאמד⁸ בכ- 57%, זאת לעומת 78% בכלל האוכלוסייה. מדובר בפער של כ- 20 נקודות האחוז, המשקף, **פוטנציאל** מקסימלי לשילוב של למעלה 100 אלף אנשים עם מוגבלות¹⁰ נוספים בשוק העבודה.

בנוסף נמצא כי למרות הגידול שחל בשיעור המשכילים, בעלי תעודת בגרות ומעלה, בקרב האנשים עם מוגבלויות, הרי שנותר גם בהיבט זה פער משמעותי ביותר, של 22% (שיעור של 50% בקרב אנשים עם מוגבלות, אל מול 72% בכלל האוכלוסייה). מדובר בגידול **פוטנציאלי** של כ- 193 אלף איש שיצטרפו לבעלי תעודת בגרות ומעלה.

בחינת ההשפעה של סגירת פערים אלו, כפי שמוצגת בלוח 5, מציגה **פוטנציאל** משקי עצום, לפיו כל שקל שיוקצב לשיקום תעסוקתי, תחת ההנחה של 60% שיעורי השמה, יניב למשק 18 מיליארד ₪ במונחי תוצר, וכ- 5 מיליארד ₪ במונחי הכנסות ממס/הפחתת קצבאות.

ממצאים אלו משקפים **פוטנציאל** לתוספת תוצר של כ- 6.2% הודות לסגירת הפערים, כאשר למעלה מ- 55% מהצמיחה תיגזר במקרה זה מהגידול בהשכלת אנשים עם המוגבלות¹¹, זאת בשל הפער הגדול שעדיין נותר בהיבט זה מול כלל האוכלוסייה. יתר התרומה תיגזר ברובה מסגירת הפער בשיעור התעסוקה, אשר יבוא לידי ביטוי בגידול של מעל יותר מ- 100 אלף אנשים עם מוגבלויות למעגל התעסוקה.

נחדד ונבהיר כי מחקר זה אינו טוען כי מדובר ביעד ריאלי לסגור לחלוטין את הפערים בשיעורי התעסוקה וההשכלה, אולם המחקר נותן מושג לגבי הפוטנציאל הטמון בהשגת יעד זה.

כך, עולה מהמודל כי קיימת כדאיות משקית גבוהה ביותר בהשקעה בשיקום תעסוקתי. אף כי ככל הנראה לא ניתן יהיה לנצל את מלוא הפוטנציאל המוצג במחקר זה, הרי שאין להתעלם מהתשואה שיכולה להיגזר משילובם: תשואה של קרוב ל- 380% על ההשקעה במונחי תקציב המדינה ושל למעלה מ- 1740% במונחי תוצר.

לוח 4: ניתוח עלות תועלת - מיצוי הפוטנציאל משילובם הצפוי של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה				
1. עלות (במיליארדי ₪)		2. תועלות (במיליארדי ₪)		3. תמורה לכל שקל השקעה
שיקום מקצועי*	תוספת תוצר	השפעה תקציבית**	במנחי תוצר	במנחי מס
3.77	69.4	18.0	18.4	4.8
* בהנחה שכל המצטרפים לשוק העבודה ב- 2002 - 2013 עברו שיקום מקצועי, לפי עלות של 21.5 אלף ₪ למשתקם, בהתאם לעלויות שפרסם ביטוח לאומי לשנת 2015				
** הכנסות ממס וצמצום קצבאות				

⁸ ע"פ נתוני נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, נכון לשנת 2013.

⁹ קיים פער בשיעור תעסוקת אנשים עם מוגבלות בין החלק הכלכלי לחלק הרגולטורי של מחקר זה. פער זה נגרם עקב השוני בהגדרת מוגבלות ובאופן המדידה במקורות עליהם נסמכים חלקים אלה.

¹⁰ בהנחה של סגירת הפער בשיעורי התעסוקה, מדובר בתוספת של כ- 105 אלף מועסקים אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה.

¹¹ גידול **פוטנציאלי** של כ- 193 אלף שיהפכו לאנשים עם תעודת בגרות ומעלה.

6. טבלאות רגישות לתועלות בפועל

טבלאות הרגישות המפורטות בלוח 5 ו-6 ממחישות כי במונחי תועלת לתוצר, עולה התועלת באופן מובהק על ההשקעה בשיקום תעסוקתי, וזאת בכל התרחישים הסבירים. ישנה תשואה חיובית מובהקת בהשקעה בשיקום תעסוקתי. כך, ניתן לראות מלוח 5 כי גם בתרחיש קיצון של כמעט שילוש תקציב השיקום (לכ- 60 אלף ₪ למשתקם), נותרת התועלת במונחי תוצר גבוהה מהעלות, וזאת גם בשיעורי השמה נמוכים ביותר (30%), שרחוקים מלשקף את המציאות בשטח.

לוח 5: טבלת רגישות לתרומה לתוצר							
עבור כל שקל שהושקע בשיקום תעסוקתי							
עלות ממוצעת לשיקום תעסוקתי עבור אדם עם מוגבלות							
150	60	50	40	30	21.5	15	7.2
0.5	1.3	1.6	1.9	2.6	3.6	5.2	30%
0.7	1.7	2.1	2.6	3.4	4.8	6.9	40%
0.9	2.2	2.6	3.2	4.3	6.0	8.6	50%
1.0	2.6	3.1	3.9	5.2	7.2	10.3	60%
1.2	3.0	3.6	4.5	6.0	8.4	12.1	70%
1.4	3.4	4.1	5.2	6.9	9.6	13.8	80%
1.6	3.9	4.7	5.8	7.8	10.8	15.5	90%

כפי שניתן לראות מלוח 6, גם במונחי תקציב המדינה, עולה התועלת התקציבית (ברוב התרחישים) על העלות. למעשה, רק בתרחישי קיצון, שאינם סבירים להערכתנו, עולה העלות על התועלת. מצב כזה יתקבל לדוגמא, מצב כזה יתקבל לדוגמא, אם למרות הכפלת עלות השיקום ל- 40 אלף ₪ למשתקם יהיו שיעורי ההשמה נמוכים ביותר (50% ומטה).

לוח 6: טבלת רגישות לתרומה לתקציב המדינה							
עבור כל שקל שהושקע בשיקום תעסוקתי							
עלות ממוצעת לשיקום תעסוקתי עבור אדם עם מוגבלות							
150	60	50	40	30	21.5	15	2.0
0.1	0.4	0.4	0.5	0.7	1.0	1.4	30%
0.2	0.5	0.6	0.7	0.9	1.3	1.9	40%
0.2	0.6	0.7	0.9	1.2	1.6	2.4	50%
0.3	0.7	0.8	1.1	1.4	2.0	2.8	60%
0.3	0.8	1.0	1.2	1.6	2.3	3.3	70%
0.4	0.9	1.1	1.4	1.9	2.6	3.8	80%
0.4	1.1	1.3	1.6	2.1	3.0	4.2	90%

בהקשר זה חשוב להזכיר כי מודל זה (וטבלה זו בפרט) מציג את התועלות הכלכליות בלבד, מבלי לקחת בחשבון את התועלות החברתיות והפסיכולוגיות וגבוהות שנובעות משילוב בשוק העבודה.

יתרה מכך, טבלה זו בפרט (שלא כמו טבלה 5) מתייחסת להיבט צר של תקציב המדינה, ולכן אינה משקפת ראייה רחבה של מדיניות, אשר צריכה לקחת בחשבון גם משתנים פסיכולוגיים וחברתיים בהיבט של תעסוקה, צמיחה, עצמאות כלכלית והעלאת רמת החיים – המתלווים לתהליך ההשתלבות בעבודה ובחברה.

מדיניות העסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה בישראל

ובמדינות נבחרות

מדיניות ישראל: תעסוקת אנשים עם מוגבלויות

1. מבוא

על פי חוק יסוד: חופש העיסוק, "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד"¹². כלומר, כל אזרח, ללא קשר למצבו הבריאותי, נפשי או פיזי, זכאי על פי חוק לעסוק בכל אשר יחפוץ ליבו. חוק יסוד זה בא לידי ביטוי באמצעות ארבעה חוקים מרכזיים שעיקרם לאפשר תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בצורה המיטבית, השוויונית והמקיפה ביותר. החוקים הם חוק ביטוח לאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה) התשס"ז-2007, חוק שיקום נכי נפש בקהילה התש"ס-2000 וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח-1998. כמו כן, קיימים חוקים נוספים הנוגעים גם הם לתעסוקת אנשים עם מוגבלויות בעקיפין. עם השנים חוקים אלה עברו תיקונים והתאמות שונים ומגוונים, וזאת על מנת להתאים את מקומות התעסוקה והארגונים הרלוונטיים לתפיסה לפיה אחת הדרכים האפקטיביות ביותר להביא לשיקום ושילובם של אנשים עם מוגבלויות בחברה הינה לעודד תעסוקה שתיצור משמעות עבורם. למרות היתרונות בשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק התעסוקה, הן בעבורם והן בעבור החברה הכללית, מסקר שביצע משרד הכלכלה בשנת 2015 עולה כי 51%¹³ בלבד מהאנשים עם מוגבלויות בגיל העבודה (20-64) מועסקים (בניגוד ל-72% באוכלוסייה הכללית) (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה, 2015). בנוסף, ע"פ מחקר שערך ה-OECD ב-2013, נמצא כי "קליינטים לרוב לא מבינים את אופן העבודה ואת התמריצים לצאת לעבוד. המערכת הישראלית בתחום זה מסובכת וקשה להבנה, אפילו עבור עובדים מקצועיים." (OECD, 2013). לפיכך, יש צורך לשפר את המדיניות בנושא זה ולהביא לעלייה בכמות המועסקים עם מוגבלויות. בחלק זה יובא תהליך החקיקה והמדיניות בנושא מהתקופה המוקדמת של מדינת ישראל ועד היום. יש לציין כי נתוני המחקר מתייחסים בעיקר לתעסוקה בשוק החופשי.

2. חקיקה

2.1. **חוק ביטוח לאומי התשנ"ה-1995 [נוסח משולב]** – חוק ביטוח לאומי הינו החוק העיקרי בישראל המעגן זכויות סוציאליות לכל אזרח. החוק חוקק לראשונה ב-1953 ומאז נוספו לו תיקונים רבים, וב-1968 יצא נוסח משולב לחוק המאגד את כל התיקונים. לפי החוק מ-1968, אדם המוכר כנכה הינו "מבוטח שעקב פגיעה בעבודה נפגע כשרו לעבודה וכתוצאה מכך אינו מסוגל לעשות עבודה שבן גילו ומינו מסוגל לעשותה: בקביעת העובדה אם פלוני הוא נכה אפשר להביא בחשבון מום מכער"¹⁴. כלומר, אדם נכה ע"פ חוק זה הינו אדם אשר איבד את כושר העבודה כתוצאה מפגיעה שהתרחשה בעבודה. הגדרה נוספת לנכות/ליקוי/מוגבלות אינה קיימת בחוק זה. בנוסח המשולב שיצא בשנת

¹² סעיף 2 לחוק יסוד: חופש העיסוק

¹³ קיים פער בשיעור תעסוקת אנשים עם מוגבלות בין החלק הכלכלי לחלק הרגולטורי של מחקר זה. פער זה נגרם עקב השוני בהגדרת מוגבלות ובאופן המדידה במקורות עליהם נסמכים חלקים אלה.

¹⁴ ס' 59, פרק ג' סימן ה' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968

התשנ"ה-1995 החוק היטיב להרחיב את ההגדרה וכלל את המושג ליקוי, נכה ובעל ליקוי חמור¹⁵. ההגדרות מתייחסות הן למוגבלות נפשית והן פיזית ללא קשר לנסיבות המוגבלות. הקריטריונים לקביעת אחוזי ודרגות נכות מוגדרים בפירוט בתקנות ביטוח לאומי התשט"ז-1956 ובתוספות השונות. לאורך השנים נוספו לחוק תיקונים שונים, כאשר התיקון המשמעותי ביותר הינו תיקון 109 התשס"ח-2008 (חוק לרון). חוק לרון נועד לעודד אנשים עם מוגבלויות לצאת לשוק העבודה באמצעות קצבת עידוד. קצבת העידוד תחליף את קצבת הנכות במצב בו אדם עם מוגבלות (שקיבל קצבת נכות במשך 12 חודשים רצופים לפחות) אשר נקבעה לו דרגת אי כושר להשתכר בשיעור 60%, 65%, 74% או 100%, עובד ומקבל שכר העולה על שכר המינימום שנקבע עבורו בחוק. בתום שלוש שנים מתחילת קבלת הקצבה סכום הקצבה פוחת בהדרגה בהתאם לשכר (ר' נספח 5). במידה ואדם הפסיק לקבל את קצבת הנכות עקב עליה בהכנסותיו מעבודה, קצבתו עדיין תהיה מוגנת במשך 3 שנים. כלומר, במידה ויפסיק לעבוד או שהכנסותיו ירדו יקבל את קצבת הנכות מבלי לעבור בדיקה מחדש, עד 3 שנים מהיום שהפסיק לקבל את הקצבה¹⁶. תיקון זה במהותו מהווה קפיצת דרך משמעותית ומעלה על נס את הערך העצום בתעסוקת אנשים עם מוגבלויות, מאחר והוא מבטיח את קבלת הקצבה למרות היציאה לעבודה ומאפשר יציבות לפרק זמן ארוך יחסית. עד שהוחלל התיקון בחוק, יחסי הגומלין שהיו קיימים בין הקצבה להכנסה היוו תמריץ שלילי ליציאה לעבודה (פינטו, 2013). מאידך, נכון לכתיבת מסמך זה, גובה הקצבה המופחתת אינו משתלם מספיק כדי לגרום לאנשים לצאת לעבוד ולוותר על נתח משמעותי מקצבתם. יש לציין שנכון לכתיבת מסמך זה מתקיימים דיונים לגבי תיקון חוק לרון והגדלת גובה קצבת העידוד המוצעת לצד עבודה. במידה והתיקון יאושר, הוא יכנס לתוקף ב-2017 ויכלול העלאת הדיסגרד והסרת חסמים בירוקרטים. יחד עם זאת, החוק עדיין לא מציע פתרונות החוק לא מציע פתרונות ומעטפת הולמת לעידוד תעסוקה. לדוגמא, מקומות תעסוקה רבים לא נגישים לאנשים עם מוגבלות, או שאנשים עם מוגבלות מסוימת לא מסוגלים להגיע למקום העבודה בהתחשב באפשרויות התחבורה הקיימות. כך, על פי סקר שערך מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי בשנת 2013, "כ-19% (כ-39 אלף אנשים) ממקבלי קצבת נכות כללית מועסקים, רובם בשוק החופשי (82%) במשרות חלקיות (52%) ובשכר נמוך (פחות מ-3,000 ש"ח). נתוני הביטוח הלאומי מראים כי בארבע השנים שחלפו מאז תוקן החוק, רק 3% ממקבלי הקצבה הגדילו את הכנסותיהם מעבר לרף ההכנסות המרבי הישן, ורק 21% מכירים או שמעו על התיקון בחוק המאפשר לעבוד מבלי להפסיק לקבל את הקצבה". בנוסף, רק 24% ממקבלי קצבת נכות נעזרים בשירותי השיקום המקצועי

¹⁵ סעיף 195 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] (תיקון מס' 109), התשכ"ה-1995: "בעל ליקוי חמור" – מי שנקבעה לו, לפי הוראות סעיף 208, נכות רפואית בשיעור של 70% לפחות, או בשיעור של 40% לפחות בהתאם למבחנים המנויים בפרטים 33 או 91 שברשימת הליקויים כמשמעותה בתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (קביעת אחוזי נכות רפואית, מינוי ועדות לעררים והוראות שונות), התשמ"ד-1984;

"ליקוי" - ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה;
 "נכה" - מבוטח, למעט עקרת בית, שכתוצאה מליקוי מתקיימים בו כל אלה:

- (1) אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלה יד, או שכושרו להשתכר כאמור צומצם עקב הליקוי, בין בבת אחת ובין בהדרגה, ב-50% או יותר (לאי-כושר או להפחתת הכושר כאמור ייקרא בחוק זה – אי-כושר להשתכר);
 - (2) אין לו הכנסה בפועל מעבודה או ממשלה יד או שהכנסתו כאמור אינה עולה על המפורט להלן, לפי העניין:
 - (א) לגבי מי שזכאי במשך תקופה ממושכת או בעל ליקוי חמור – 60% מהשכר הממוצע;
 - (ב) לגבי מי שאינו זכאי במשך תקופה ממושכת ואינו בעל ליקוי חמור – 45% מהשכר הממוצע;
- ¹⁶ ס' 209 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] (תיקון מס' 109), התשכ"ה-1995

של אגף השיקום של ביטוח לאומי (פינטו, 2013), נתון מפתיע במיוחד לאור העובדה שהזכאים לשירותים השיקום עבדו בעבר ולכן סביר שירצו לחזור להכנסתם לתעסוקתם.

2.2. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998 – חוק זה הינו הסנונית

הראשונה המבשרת את השינוי בתפיסת הממסד כלפי אנשים עם מוגבלויות. החוק "מעגן את זכותו [של אדם עם מוגבלות] להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים.... באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו"¹⁷. כלומר, החוק מכיר בעובדה שהוצאת אנשים עם מוגבלות ממסגרות התעסוקה הסגורות החוצה לשוק העבודה תיטיב הן עם שיקומם והן כלפי המשק והחברה. יתרה מכך, החוק מזהה את הקושי עבור אדם עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה הקיים וקובע התאמות לביצוע על ידי המעסיק. החוק מקבע מספר עקרונות למימוש מטרתו. העיקרון הראשון – איסור הפליה בתעסוקה, האוסר על מעסיק להפלות עובדים או דורשי עבודה הכשירים לתפקיד מחמת מוגבלותם¹⁸. עקרון נוסף הקבוע בחוק הינו עיקרון הייצוג ההולם. על המעסיק לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות¹⁹. בתיקון מס' 15 לחוק, התשע"ו-2016, נוספו סעיפים רבים המסבירים בפירוט את משמעות הייצוג ההולם. כך, לפי תיקון זה גוף ציבורי (הגדרה תפורט בהמשך), ימנה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות אשר יקבל פניות של עובדים בנושא ייצוג הולם, ייזום פעולות להגברת המודעות לייצוג הולם וייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובת הגוף הציבורי²⁰. מעסיק ציבורי גדול לעניין חוק זה הינו גוף ציבורי המעסיק לפחות 100 עובדים (למעט משרד ממשלתי)²¹. כחלק מהגדרת הייצוג ההולם, חוק זה מחייב מעסיק ציבורי גדול להעסיק לפחות 5% עובדים עם מוגבלות משמעותית²². במידה והמעסיק לא עמד ביעד זה, עליו לפרסם באתר האינטרנט שלו תכנית שנתית לקידום העסקת עובדים עם מוגבלות משמעותית²³. הגוף האמון על בדיקת נתון זה הינו המוסד לביטוח לאומי²⁴. כמו כן בתיקון זה נוספה תוספת רביעית, המגדירה "עובד" או "מועמד" עם מוגבלות משמעותית (נספח 5). בהמשך לנוסח המקורי, על שר העבודה והרווחה לפתח תכניות בדבר תעסוקה ושיקום אנשים עם מוגבלות במעגל העבודה, תוך מתן עדיפות לשילובם במקומות עבודה רגילים. בנוסף, השר אמון על הקמת מערך אבחון תעסוקתי ומערך מקצועי מתאים להבטחת שילובם של אנשים עם מוגבלות במעגל העבודה, ומערך ייעוץ והדרכה מקצועיים למעסיקים ולעובדים בעניין שילוב אנשים עם מוגבלות במעגל העבודה²⁵. כמו כן הוקמה בחסות החוק נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות, שתפעל לקידום עקרונות היסוד של החוק ולעידוד השתתפות של אנשים עם מוגבלויות²⁶. בספטמבר 2014, חתם שר הכלכלה חה"כ נפתלי

¹⁷ ס' 2 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

¹⁸ ס' 8 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

¹⁹ ס' 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

²⁰ ס' 9א לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 7, תיקון מס' 12 [חוק ייצוג הולם]) התשנ"ח-1998

²¹ ס' 9א לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 7, תיקון מס' 12 [חוק ייצוג הולם]) התשנ"ח-1998

²² ס' 9ב לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 7, תיקון מס' 12 [חוק ייצוג הולם]) התשנ"ח-1998

²³ ס' 9ג לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 7, תיקון מס' 12 [חוק ייצוג הולם]) התשנ"ח-1998

²⁴ ס' 9ד לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 7, תיקון מס' 12 [חוק ייצוג הולם]) התשנ"ח-1998

²⁵ ס' 16 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

²⁶ ס' 21,22 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

בנט על צו הרחבה להסכם שנחתם בין נשיאות הארגונים העסקיים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, המחייב מעסיקים (מעל 100 עובדים) תחת הארגונים הנ"ל לקיים את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בהיקף של 2% בשנה הראשונה ו-3% בשנה השנייה²⁷. אין ספק שחוק זה מקדם משמעותית את שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אולם הצלחתו בפועל, לאור התיקונים האחרונים וצו ההרחבה, טרם נבדקה במבחן המציאות.

2.3. חוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000 – חוק זה נועד לקדם את שיקומם ושילובם

בקהילה של נכי הנפש, על מנת לאפשר להם להשיג דרגה מרבית של עצמאות תפקודית²⁸. האחריות לקידום ויישום חוק זה הינה תחת משרד הבריאות. לפי החוק, הגדרת נכה נפש הינה "תושב ישראל הסובל מהפרעה נפשית"²⁹. החוק מעגן את הליך ההכרה הממסדית בנכה הנפש, ואת דרכי הטיפול והשיקום הדרושות על מנת להביא לרווחתו בכל תחומי החיים. קביעת אחוזי נכות נפשית מתבצעת לפי תקנות לקביעת אחוזי נכות של ביטוח לאומי, ומתבצעת ע"פ קביעת פסיכיאטר. לפי החוק השר ימנה מועצה ארצית לשיקום אשר תייעץ לשר בנושא התווית מדיניות ותכנון שירותי השיקום, תכניות החינוך בקהילה וסל השיקום. המועצה תורכב מנציגי משרדי ממשלה שונים ומאנשי מקצוע³⁰. כמו כן, יקומו ועדות שיקום אזוריות שיקבעו תכנית שיקום לנכי הנפש³¹. בנוסף, ניתנת לשר הסמכות לאשר הפעלת שירותי שיקום על בסיס ניסיוני (ובלבד שעלות הפעלתם הכוללת לא תעלה על 5% מהתקציב השנתי לשיקום על פי חוק)³². התוספת הראשונה לחוק מפרטת את סל השיקום בכלל ואת תחום התעסוקה בפרט. כחלק מסל השיקום, נכה הנפש זכאי למרכז שיקום מקצועי (לאבחון, הכשרה והשמה)³³, לשירות שילוב בעבודה הן במסגרת תעסוקה נתמכת (שירות המסייע להשתלב בתעסוקה שיקומית מוגנת בשוק החופשי), במפעל מוגן (שירות תעסוקה שיקומית מוגנת למי שאינו מסוגל להשתלב בשוק החופשי) ובמועדון תעסוקתי (שירות טרום תעסוקתי המשלב פעילות חברתית, הקניית מיומנויות חיים ותעסוקה)³⁴.

2.4. חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה)

– מטרת חוק זה הינה למסד את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ברמת התפקוד הנמוכה ביותר המוכרים כמשתקמים במקום עבודה שאינו מפעל מוגן. לפי החוק, לא יחולו יחסי עובד-מעביד בין המשתקם למעסיק, ולכן החוק מפרט את הזכויות סוציאליות להן זכאי המשתקם מהמעסיק ובהן מדרג הגמול (שכר), ימי חופשה וימי חגים בתשלום³⁵. משתקם, לפי החוק, הינו מועסק שעקב מוגבלותו יכולת העבודה שלו פחותה בלפחות 81% מיכולת העבודה של מועסק ללא מוגבלות. המשתקם מוכר על ידי

²⁷ צו הרבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות התשע"ד-2014

²⁸ ס' 1 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000

²⁹ ס' 2 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000

³⁰ ס' 5 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000

³¹ ס' 14 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000

³² ס' 21 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000

³³ חוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000 תוס' א'

³⁴ חוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000 תוס' א'

³⁵ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה) תוס' ב

המנהל הכללי של משרד הכלכלה (תמ"ת)³⁶. המטרה העיקרית לחוק זה הינה לעגן את מדרג השכר המגיע למשתקם עבור עבודתו לפי יכולת התעסוקה שלו. כך, לפי סעיף 2(ג), "משתקם המועסק במקום תעסוקה רגיל זכאי לקבל ממעסיקו, במישרין, גמול תעסוקה שלא יפחת משיעורי המינימום הקבועים בתוספת הראשונה, בהתאם לדרגת יכולת התעסוקה שנקבעה לו לפי סעיף 3"³⁷. לפי התוספת הראשונה, "א) משתקם בתעסוקה במשרה מלאה עם יכולת תעסוקה בשיעור העולה על אחוז אחד ואינו עולה על 10 אחוזים מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד ובאותו מקום תעסוקה – סכום השווה ל-10 אחוזים משכר מינימום כהגדרתו בחוק שכר מינימום³⁸; ב) משתקם בתעסוקה במשרה מלאה עם יכולת תעסוקה בשיעור העולה על 10 אחוזים ואינו עולה על 19 אחוזים מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד ובאותו מקום תעסוקה – סכום השווה ל-19% משכר מינימום כהגדרתו בחוק שכר מינימום"³⁹. על מנת להתחשב במוגבלות המשתקם וכחלק מהמגמה העוסקת בהתאמת מקום התעסוקה לעובד עם המוגבלות באופן המקיף ביותר, נוספו בתיקון מס' 1 (תשע"ב-2012) סעיפים המעגנים ימי מחלה, משך יום עבודה, היקף משמרת לילה, החזר נסיעות וחשיבות יום השבת⁴⁰. אחד הסעיפים החשובים ביותר אשר נוספו בתיקון זה הינו הגדרת משרה מלאה – חישוב לפי 6 שעות תעסוקה ליום (משך יום עבודה לא יעלה על 8.5 שעות ליום) 1321 שעות לחודש, ו"משרה שהיקפה בין 132 ל-186 שעות לחודש תיחשב למשרה מלאה"⁴¹. על פי החוק, שר הכלכלה (תמ"ת) רשאי להתקין תקנות לעניין מענקים או תמריצים למעסיקים, ומעסיק המבצע התאמות רשאי להשתתפות המדינה במימון⁴². חוק זה יצר תיקון בחוק ביטוח לאומי, אשר לפיו המשתקם יוכר כמצוי בשיקום מקצועי. מתוקף היותו חוק מסוג הוראת שעה החוק נחקק במקור לחמש שנים אך תוקפו הוארך בחמש שנים נוספות בתיקון התשע"ב-2012⁴³. חוק זה ותיקונו מעידים על התקדמות והבנה מקיפה יותר מצד הממשלה והכנסת את המורכבות ואת צרכיהם של אנשים עם מוגבלויות הרוצים לצאת לשוק העבודה. אולם התמקדותו של החוק בקבוצת אנשים ספציפית (מועסקים ברמת התפקוד הנמוכה ביותר – מסוגלים לבצע עד 19% ממועסק ללא מוגבלות) והבירוקרטיה הכרוכה בכך עלולה למנוע כניסת אנשים אלו לשוק העבודה.

³⁶ ס' 3 ב' לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה)

³⁷ ס' 2 ג' לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה)

³⁸ חוק שכר מינימום תשמ"ז-1987

מפעלים מוגנים (תיקון מס' 2) תשנ"ז-1997

17. (א) הוראות חוק זה יחולו לגבי עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות המועסקים במפעלים מוגנים שאוצר המדינה משתתף בתקציבם, בין אם מלאו להם 18 שנים ובין אם לאו, אם קבע כך שר העבודה והרווחה בתקנות, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, דרך כלל או לסוגים; בתקנות כאמור יכול שייקבע שכר מינימום הנמוך מהאמור בחוק זה.

(ב) השר, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר תחולתו של חוק זה על עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות אף שאינם מועסקים במפעלים מוגנים כאמור בסעיף קטן (א), ויכול שייקבע שכר מינימום לעובדים כאמור או לסוגים מהם, בשיעורים נמוכים מהאמורים בחוק זה.

³⁹ תוס' א' (צו תש"ע-2009) לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה)

⁴⁰ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים (תיקון מס' 1 תשע"ב-2012) התשס"ז-2007 (הוראת שעה), **ס"ח**

2374

⁴¹ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים (תיקון מס' 1 תשע"ב-2012) התשס"ז-2007 (הוראת שעה), **ס"ח**

2374

⁴² ס' 10 ב', ג' לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה)

⁴³ חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים (תיקון מס' 1 תשע"ב-2012) התשס"ז-2007 (הוראת שעה), **ס"ח**

2374

2.5. תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת),

תשס"ב-2002 – תקנות אשר תוקנו ע"י שר העבודה ומטרותן לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות באמצעות קביעת שכר מינימום המותאם לתוצר אשר ביכולתם להפיק. עובד עם מוגבלות לפי תקנה זו הינו "עובד שהוא בעל מגבלה גופנית, נפשית או שכלית שהוא אדם עם מוגבלות כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, אשר מועסק או מיועד להיות מועסק במקום עבודה שאינו מפעל מוגן שהאוצר משתתף בתקציבו"⁴⁴. באחריות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה לקבוע שכר מינימום מותאם לגבי עובד שיכולתו מפחותה מיכולת העבודה הרגילה (ר' נספח 5). המנהל רשאי לדרוש מהעובד לעבור אבחון כושר עבודה⁴⁵. התקציב למימוש החוק הינו 3 מלש"ח (נכון ל-2016, עלויות תפעול). בשנה מתקבלות 800 בקשות (האגף לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, 2016).

2.6. תיקון לחוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון מס' 11), התשע"ו-2016 (פ/20/1381)

(כ/628) – התיקון מבוסס על הצעת תיקון לחוק חובת המכרזים (מפורט בהמשך) וקובע ש"ספק המועמד להתקשרות עם גוף ציבורי יחויב להצהיר, אם הוא מעסיק יותר מ-25 עובדים, על קיום חובותיו לפי סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, הקובע בין היתר, חובות לפעול למען ייצוגם של אנשים עם מוגבלות, לרבות ביצוע ההתאמות הנדרשות לשם כך. עוד נקבע, כי ספק המעסיק למעלה מ-100 עובדים יצטרך בנוסף לפנות למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לצורך בחינת יישום חובותיו הקבועות, וכן להצהיר על מחויבותו לפנות כאמור. אם התחייב לפעול כך בעבר יחויב להצהיר כי אכן פנה כנדרש ופעל ליישום ההנחיות. בנוסף נקבע, כי מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יפרסם באתר האינטרנט שלו, רשימה של ספקים שפנו כאמור לעיל וכי שר העבודה ידווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט על הפניות שהתקבלו, כאמור"⁴⁶.

2.7. פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (תיקון מס' 20) תשע"ב-2012

(תיקון מס' 22) תשע"ב-2012(9) – החוק פוטר מארנונה מפעל מוגן, לרבות מרכז עבודה שיקומית, המספק תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, המוכר ע"י משרד העבודה והרווחה, ובלבד שלפחות 85 אחוזים מהאנשים עם מוגבלות כאמור משתתפים בתעסוקה בו לפי הפניה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד הביטחון או המוסד לביטוח לאומי⁴⁷.

2.8. אמנת השותפות הבין מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות (2011) – אמנה

בין-מגזרית אשר נחתמה בדצמבר 2011 בין ממשלת ישראל (שר המשפטים), מנכ"ל ג'וינט ישראל, התאחדות התעשיינים, הארגונים הכלכליים, הסתדרות העובדים וארגוני האנשים עם המוגבלויות. לפי האמנה, "החברה הישראלית על אזרחיה, ארגוניה

⁴⁴ ס' 1 לתקנות שכר מינימום תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002

⁴⁵ ס' 5 לתקנות שכר מינימום תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב-2002

⁴⁶ חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון מס' 11), התשע"ו-2016

⁴⁷ סעיף 9 לחוק פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין) (תיקון מס' 20 תשע"ב-2012), (תיקון מס' 22 תשע"ב-2012), 1938

ומוסדותיה, מחויבת לשוויון בתעסוקת האדם עם מוגבלות בשאר הוא, על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו ולקדם בכך את שילובו המלא בחיי החברה והכלכלה"⁴⁸

3. הצעות חוק בנושא

3.1. הצעת חוק תעסוקה נתמכת התשס"ו-2006 – הצעת חוק פרטית אשר עלתה ביוזמת חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב, והיא דומה בעיקרה לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 (הוראת שעה) למעט שני הבדלים עיקריים. הראשון, האחריות להכרה במשתקם מוטלת על משרד הרווחה (בניגוד למשרד התמ"ת בחוק), והגדרת המשתקם רחבה יותר מההגדרה בחוק (אין אזכור לרמת תפקוד נמוכה)⁴⁹.

3.2. הצעת חוק שיקום לאנשים עם מוגבלות חושית, פיזית וקוגניטיבית התשס"ט-2009 – הצעת חוק פרטית אשר עלתה ביוזמת חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב. מטרת הצעת החוק הינה לעגן את מעמדם החוקי של אנשים עם מוגבלות חושית בראיה ושמיעה ולקוויות קוגניטיביות ולקבוע את זכאותו של אדם עם מוגבלות כזו למסגרת שיקומית יומית הכוללת בין היתר פתרונות תעסוקה. ההצעה נותרה בשלב ייזום הצעת החוק. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת בעבר⁵⁰.

3.3. הצעת חוק לעידוד השתלבותם וקידומם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק העבודה והתאמתם של מקומות עבודה לאנשים עם מוגבלות התשע"ב-2011 – הצעת חוק זו הוגשה ע"י מנהל התכנון של מדינת ישראל, ומטרתה היא "הגברת המודעות הציבורית וקידום השינוי בתרבות העסקית בחברה הישראלית וזאת באמצעות מתן תמריצים למעסיקים במגר הפרטי והציבורי להגדיל את היקף העסקתם ולשפר את תנאי העסקתם של עובדים עם מוגבלות במקומות העבודה, תוך מתן דגש לעובדים עם מוגבלות חמורה".

3.4. הצעת חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) (תיקון – פטור מארנונה לעסק של נכה שאין ממנו הכנסות באותה שנה) התשע"א-2011 – הצעת החוק עלתה ע"י חברי הכנסת משה (מוץ) מטלון, יוחנן פלסנר, מירי רגב, דוד רותם, אורי אורבך ואורית זוארץ, ומטרתה לסייע לנכים להשתקם ולהתפרנס בכבוד באמצעות הנחות בתשלומי הארנונה לעסקים בבעלותם. ההצעה נמצאת בשלב הייזום⁵¹.

3.5. הצעת חוק עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות התשע"ג-2013 – הצעת חוק פרטית אשר הועלתה ע"י ח"כ אילן גילאון ונפלה בקריאה טרומית. הצעת חוק זו נועדה לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות על ידי תמריצים פיננסיים ולהגביר את המודעות האזרחית לחשיבות של שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה על ידי סימון המוצרים

⁴⁸ אמנת השותפות הבין מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות (2011)

⁴⁹ הצעת חוק תעסוקה נתמכת התשס"ו-2006, פ/1118/17

⁵⁰ הצעת חוק שיקום לאנשים עם מוגבלות חושית, פיזית וקוגניטיבית התשס"ט-2009, פ/1015/18

⁵¹ הצעת חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) (תיקון – פטור מארנונה לעסק של נכה שאין ממנו הכנסות באותה שנה) פ/1530/18

של מוצרי חברות שבהן מועסקים אנשים עם מוגבלות. הצעת חוק זו מתבססת על חקיקה אירופאית ואמריקנית קיימת⁵².

3.6. הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – חובת רכישה ממפעל מוגן) התשע"ד-2013 – הצעת חוק פרטית שעלתה ע"י ח"כ אברהם מיכאלי ויעקב מרגי ונידונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט ב-2012. התיקון צפוי לספק למפעלים אפשרות להתפרנס בכבוד באמצעות רכישת תוצרתם ע"י המדינה⁵³.

3.7. הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה הוצאות בגין התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלויות במקום ציבורי שהוא בניין קיים התשע"ה-2015 – הצעת החוק עלתה בידי ח"כ שלי יחימוביץ והיא נמצאת בשלב הייזום. מטרת הצעת החוק היא להוסיף לפקודת מס הכנסה סעיף אשר יאפשר את ההכרה בהוצאות שהוצאו לצורך יצירת נגישות לאנשים עם מוגבלות בבניין כהוצאות מותרות בניכוי. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת כארבע פעמים בעבר.

3.8. חוק חובת המכרזים תיקון - חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות התשע"ה-2015 – הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ע"י ח"כ איציק שמולי, אברהם מיכאלי, אורי מקלב, אורית סטרוק, אורלי לוי-אבקסיס, אורן חזן, איילת שקד, איימן עודה, איתן כבל, אלי אלאוף, דב חנין, דוד אמסלם, דוד צור, חיליק בר, טלי פלוסקוב, יואב בן צור, יואב קיש, יואל רזבוזוב, יוסף ג'אברין, יעקב מרגי, יפעת קריב, יצחק הרצוג, ירון מזוז, מיכל רוזין, מירב בן-ארי, מכלוף מיקי זוהר, מסעוד גנאים, מרב מיכאלי, נאוה בוקר, נורית קורן, נחמן שי, ניצן הורוביץ, עאידה תומא סלימאן, עבדאללה אבו מערוף, עדי קול, עיסאווי פריג'י, עמר בר לב, עמרם מצנע, פנינה תמנו שטה, ציון פיניאן, קארין אלהרר, קסניה סבטלובה, רוברט אילטוב, רוני הופמן, רועי פולקמן, רות קלדרון, רינה פרנקל, שלי יחימוביץ ותמר זנדברג. מטרת ההצעה נועדה לתמרץ מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות באמצעות מתן יתרון במכרזים לעסק המעסיק אנשים עם מוגבלות. ניסוח הצעת החוק נעשה בשיתוף עמותת "ידיד – מרכזי זכויות בקהילה". הצעת החוק התמזגה לחוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון מס' 11), התשע"ו-2016 (פ/1381/20) (כ/628) ועברה בכנסת כתיקון שלו⁵⁴.

3.9. הצעת חוק לעידוד העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית התשע"ו-2016 – הצעת החוק הונחה ע"י ח"כ רויטל סויד, דוד אמסלם ויואב בן צור ומטרתה לעודד העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית ובכך לקדם את שילובם בחברה הישראלית, מאחר וצרכי קהילת האנשים עם מוגבלות שכלית נבלעים בייצוג צרכיהם המיוחדים של עם מוגבלויות אחרות. ההצעה נמצאת בשלב הייזום⁵⁵.

3.10. חוק תעסוקה מעברית – תוכנית תעסוקה מעברית הינה תוכנית תעסוקה שנועדה לשמש שלב מעבר מעבודה במסגרות תעסוקה מוגנות (מפעל מוגן, מע"ש, מרכז תעסוקה, מועדון תעסוקתי, מית"ל), או ממצב של אי עבודה, לעבודה בשוק חופשי בתנאי עבודה המקובלים בחוק (יחסי עובד מעביד, שכר לפי חוק וכדומה). תהליך המעבר מתבצע תוך

⁵² הצעת חוק עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות התשע"ג-2013 פ/590/19

⁵³ הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – חובת רכישה ממפעל מוגן) התשע"ד-2013 פ/1851/19

⁵⁴ חוק חובת המכרזים תיקון - חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות התשע"ה-2015 פ/1381/20

⁵⁵ הצעת חוק לעידוד העסקת אנשים עם מוגבלות שכלית התשע"ו-2016 פ/3107/20

ליווי אינטנסיבי של בעלי מקצוע ע"מ לקיים "נחיתה רכה" ככל האפשר לעובד בתוך המסגרת החדשה. בשנת 2010 הוקמה ועדה בין משרדית לבחינת הנושא, המורכבת מהמשרדים הבאים: בריאות, רווחה, כלכלה (תמ"ת) וביטוח לאומי. הועדה גיבשה הצעת חוק אך היא טרם הונחה על שולחן הכנסת (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, 2012).

4. תכניות

4.1. רוב התכניות בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי נמצאות במסגרת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה תחת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לשעבר תחת משרד הכלכלה).

4.1.1. מרכזי תמיכה – מרכזי תמיכה הפרושים ב-3 מקומות הארץ ומטרתם לספק הדרכה וליווי למעסיקים המעוניינים להעסיק (או שמעסיקים בפועל) אנשים עם מוגבלויות. המרכזים נותנים שירות ללא תשלום בכל ענף. המרכזים נותנים סיוע במימון זכויות מול הממשלה תוך חשיבה על ההתפתחות העסקית של העסק ומימון צרכיו. כמו כן, מרכזי התמיכה מספקים מידע כללי, מסייעים באפיון משרות והפצתן, ליווי וקליטת עובדים וכד'. המרכז מציע ליווי לעד 15 חודשים (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אין תאריך). המרכזים החלו לפעול ב-2012, ותקצובם הינו 5 מלש"ח. מספר המעסיקים שקיבלו שירות: 1596 (האגף לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, 2016).

4.1.2. מימון התאמות במקום העבודה – מעסיקי עובדים עם מוגבלויות יכולים להגיש בקשה להשתתפות המדינה במימון התאמות. ההשתתפות משולמת כהלואה שהופכת למענק כעבור שנה. הגדרה של התאמה לפי החוק הינה "התוספת, השינוי או האביזר הנדרשים עבור עובד עם מוגבלות מעבר לנדרש לעמיתו, ללא מוגבלות, כדי שיוכל לתפקד באופן יום-יומי במקום העבודה ככלל העובדים" (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אין תאריך). בנוסף המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה מפעיל מרכז השאלה לאביזרי עזר. השתתפות המדינה מותנית בהעסקת העובד בלפחות שליש משרה לכל הפחות לתקופה של שנה, וכל עובד המעסיק אינו גוף ציבורי או מפעל מוגן. סכום ההשתתפות במימון נקבע בהתאם לסוג ההתאמה ולמספר העובדים הכולל (ר' נספח 5) (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אין תאריך). תקציב התכנית – 6 מלש"ח. מספר הבקשות שתקבלו ב-2016 – 153, מתוכן אושרו 120 (האגף לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, 2016).

4.1.3. התכנית לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק הציבורי – תכנית בשיתוף המטה ומנהל הרכש במשרד האוצר, שמטרתה לעודד גורמים במגזר הציבורי להעסיק עובדים עם מוגבלויות. חשוב לציין כי המשתתפים בתוכנית יועסקו על ידי זכייניות חיצוניות תחת תנאים מקבילים לעובדים בשרות הציבורי. התכנית בנויה משני מסלולים. הראשון, שילוב אקדמאים עם מוגבלות ככוח אדם מקצועי במגזר הציבורי, אשר במסגרתו מקבלים האקדמאים ליווי מקצועי ואישי של עד 15 חודשים לקראת השמה בתפקידי איכות. תנאי הסף לתכנית הם זכאות ל-60% נכות רפואית או 40% נכות נפשית או קוגניטיבית ומעלה על ידי המוסד לביטוח לאומי,

השכלה אקדמאית או מקצועית בהכשרות שאורכן לא פחת משנה במוסדות המוכרים על-ידי המועצה להשכלה גבוהה וטרם חלפו 5 שנים מיום סיום לימודיהם. המסלול השני, שילוב אנשים עם מוגבלות כנותני שירות במגזר הציבורי, מתייחס לאנשים ללא הכשרה אקדמאית המעוניינים להשתלב בתפקידים לא מקצועיים במגזר הציבורי (כגון תפקידי פקידות, גינון ועוד). המשתתפים בתכנית זכאים לליווי מקצועי רציף במהלך תקופת העסקתם. המשתתפים משתכרים שכר מינימום או מינימום מותאם בהתאם לזכיון. תנאי הסף לתכנית הינם זכאות ל-70% נכות רפואית או 40% נכות נפשית או קוגניטיבית המוענקת ע"י המוסד לביטוח לאומי (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה, אין תאריך).

4.1.4. מרכז הכוון וליווי תעסוקתי לאנשים עם מוגבלות – המרכז בשלבי הקמה (נכון להיום פועל מרכז פיילוט אחד בתל אביב) ומטרתו לספק שירותי השמה וליווי בעבודה, סדנאות הכנה והכשרה, בניית מאגר משרות, ייעוץ והכוונה לקריירה, אבחון והכשרות מקצועיות ואפשרות לקבלת מענק התמדה. כל מי שזכאי לקצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי או מי שנקבעו לו לפחות 20% נכות אך לא מקבל הבטחת הכנסה זכאים לשירות מהמרכז. לכל פונה תיקבע תכנית אישית המתאימה לו/לה. המרכז מבוקר ומלווה ע"י ועדה ממשלתית מקצועית רב-משרדית (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה, אין תאריך). תקציב המרכז – 20 מלש"ח לשנתים וחצי (נפתח ב-1/5/2016). מספר פניות (נכון לדצמבר 2016) – 520. מספר מקבלי שירות פעילים – 210. המרכז מעסיק כ-72 עובדים. (האגף לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, 2016)

4.1.5. תכנית רמפה – תכנית בשיתוף ג'וינט ישראל – תבת והמטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות, שמטרתה להגדיל את השילוב בחברה ע"י הנגשת מרכזי תעסוקה אוניברסליים בקהילה. התכנית פועלת במרכזי תעסוקה בישובים: בכרמיאל, טבריה, עכו, חיפה, ירכא, בני ברק, סחנין, רמלה, לוד, רהט, ירושלים ובאר שבע, והיא מציעה ליווי לקרא השתלבות בעבודה, השמה, סדנאות, הכשרה ועוד (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה, אין תאריך).

4.1.6. הדרכות בנושא העסקת אנשים עם מוגבלות – הדרכות ללא תשלום שמפעיל המטה לפי פרופיל העסק וקהל היעד. במסגרת ההדרכה ניתן לקבל מידע על יישום צו הרחבה לתעסוקת אנשים עם מוגבלות, גיוס, איתור והשמה, קידום, ניסוח מודעות דרושים נגישות ועוד (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה, אין תאריך).

4.1.7. שוברים להכשרה מקצועית – משרד הרווחה ומשרד הבריאות מעניקים שוברים לאוכלוסיות יעד, בהן אנשים עם מוגבלויות, לטובת ביצוע הכשרה מקצועית בתחום מסוים והשמה באותו תחום (משרד הכלכלה והתעשייה, אין תאריך). יש לציין שמספר השוברים מצומצם ואינו ייעודי רק לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלויות.

4.1.8. עבודה נגישה – פורטל אינטרנטי מטעם המטה ובו מפורסמות משרות נגישות לאנשים עם מוגבלויות (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אין תאריך).

4.2. סבסוד שכר עבור עובדים מאוכלוסיות מיוחדות (תכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל) – תקנה 4.17 של מנכ"ל משרד הכלכלה קובעת כי המשרד יסייע למעסיק הבוחר להעסיק עובדים מקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, ובהן אנשים עם מוגבלויות, באמצעות סבסוד שכר לתקופה של 30-42 חודשים, וזאת בתנאי שהמעסיק יקבל לא פחות מ-5 עובדים חדשים מקבוצת אוכלוסייה אלו, ו-90% מהעובדים החדשים יהיו מקרב אותן אוכלוסיות (משרד הכלכלה והתעשייה, 2016).

4.3. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

יש לציין כי לא נמצא סעיף פרטני לטובת קידום תעסוקה בתקציב המשרד המוגדר לשנת 2017-2018.

4.3.1. שירות תעסוקה נתמכת של משרד הרווחה – תעסוקה בשוק הפתוח בתנאי עובד-מעביד (שכר מינימום מותאם, תנאים סוציאליים בהתאם וללא פגיעה בקצבת הנכות – חוק לרון) הכוללת ליווי העובד והמעסיק עד לשילובו המיטבי של העובד במקום העבודה (עד שנה וחצי). השירות נועד למשתקמים בעלי מסוגלות להשתלב בשוק הפתוח (משרד הרווחה והארגונים החברתיים, אין תאריך).

4.3.2. תכניות שיקום של משרד הרווחה – המשרד, בשיתוף עיריות מפעיל מפעלים מקדמים שמטרתם לספק שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות מסוג שכלית התפתחותית כדי לקדם את מסוגלותם התעסוקתית. העבודה במפעלים אינה במסגרת יחסי עובד מעביד אלא במסגרת גבי"ע – גמול ביצוע עבודה. עבור כל מועסק מתבצעת הערכה תפקודית אחת לשנה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אין תאריך). יש לציין כי הזכאות לתכנית ניתנת לבעלי נכות רפואית קבועה מ-40% ומעלה בגין נכות מוטורית, פיזית, חושית או הנמכה קוגניטיבית, ולא לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית/על רצף האוטיזם/ בריאות הנפש/ מוכרים כאנשים עם מוגבלות מטעם משרד הביטחון (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אין תאריך).

4.3.3. אגף השיקום בביטוח לאומי

4.3.3.1. הקרן לפיתוח שירותים לנכים – קרן מטעם המוסד לביטוח לאומי שמטרתה קידום האפשרות לחיים מלאים ולמימוש מלוא הפוטנציאל של אנשים עם מוגבלויות. הקרן מממנת יוזמות לקידום, פיתוח ושילוב אוכלוסיות אנשים עם מוגבלויות, כולל פיתוח אפשרויות תעסוקה (המוסד לביטוח לאומי, 2016). בשנת 2016 הקרן הקצתה 10-14 מיליון ₪ לפרויקטים בתחום התעסוקה (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

4.3.4. ליווי ושיקום מקצועי במסגרת סניפי ביטוח לאומי –

לפי אתר הביטוח הלאומי, לשיקום מקצועי זכאי נכה, שוועדה רפואית קבעה לו נכות רפואית משוקללת לצמיתות בשיעור של 20% לפחות, והוא עדיין לא הגיע לגיל הפרישה, ובתנאי שהוא עומד גם בכל התנאים האלה:

- עקב הליקוי הוא אינו מסוגל לחזור לעבודתו או לעבוד בעבודה מתאימה אחרת.

- הוא זקוק להכשרה מקצועית, כדי לחזור לעבודתו, או לעבוד בעבודה שמתאימה לכישוריו לאחר שנפגע או חלה.
 - הוא מתאים לשיקום מקצועי, מסוגל לשתף פעולה בתהליך של שיקום מקצועי ולהשתלב כעובד רגיל בשוק העבודה הפתוח (להבדיל מעבודה מוגנת או נתמכת) (המוסד לביטוח לאומי, אין תאריך).
- לפי ביטוח לאומי, השמה מוצלחת הינה השמה במקום העבודה בשוק החופשי למשך לפחות 6 חודשים בשכר מינימום מותאם, בהיקף משרה של לפחות 21.5 שעות בשבוע (חצי משרה). נכון לשנת 2015, כ-67% ממקבלי שירותי השיקום המקצועי עברו השמה מוצלחת. תכנית השיקום ואורכה מותאמת באופן אינדיבידואלי לכל זכאי. פקידי השיקום בסניפים מייעצים לזכאים בנוגע לתהליך ליווי ושיקום מקצועי, הכולל הכשרה, עזרה במימון עזרים והתאמות והשמה תוך התייעצות עם גורמים מקצועיים שיקומיים נוספים. בנוסף, קיים מערך מתנדבים של ביטוח לאומי לצורך מתן ייעוץ בנושא מיצוי זכויות וקצבאות.

4.4. משרד הבריאות

יש לציין כי לא נמצא סעיף פרטני לטובת קידום תעסוקה בתקציב המשרד המוגדר לשנת 2017-2018

4.4.1. תכניות שונות של משרד הבריאות – משרד הבריאות מפעיל מגוון רב של תכניות החל ממפעלים מוגנים, מועדונים תעסוקתיים, שירותי ליווי בתעסוקה נתמכת ותעסוקה מלאה בשוק החופשי. חשוב לציין כי מעבר לאפשרויות התעסוקה הרחבות, ניתנת האפשרות לבחור את אופי התעסוקה בתוך המסגרות הקיימות (לדוגמא – תכנית יזמות או תעסוקה יצרנית) (משרד הבריאות, אין תאריך).

מדיניות במדינות נבחרות: תעסוקת אנשים עם מוגבלויות

1. מבוא

במדינות שונות בעולם מיושמת מדיניות שונה בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלויות, הן בשוק החופשי והן במסגרות נוספות. בנוסף, ההגדרה למוגבלויות ואמצעי ההערכה והמדידה של תעסוקת אנשים עם מוגבלויות שונה ממדינה למדינה. בשנת 2006 נחתמה אמנת האו"ם על זכויות אנשים עם מוגבלויות. האמנה מעלה על נס את ההגדרה הבינלאומית לאנשים עם מוגבלויות: "אנשים עם לקויות גופניות, נפשיות, שכליות או חושיות, ארוכות טווח אשר כתוצאה מיחסי גומלין עם מחסומים שונים עלולה להימנע השתתפותם המלאה והמועילה בחברה, בשיווין עם אחרים" (United Nations, 2006). ההגדרה אמנם משתנה ממדינה למדינה אולם קיים דמיון רב בין הגדרה זו להגדרות הנוספות. בנוסף, האמנה מתייחסת להשתתפות שווה בכל תחומי החיים ובכללם עבודה ותעסוקה (סעיף 27), כאשר הדגש הוא על מתן מעטפת שתספק שוויון הזדמנויות מלא. על המדינות החתומות נמנות אוסטרליה, ישראל, שוודיה, בריטניה ונורבגיה, שבהן תתמקד סקירה זו. בנוסף, בסקירה זו נכללת ארה"ב כמדינה בעלת מדיניות מקיפה בנושא זה.

לפי ה-OECD, המדינות הנ"ל משקיעות בין 1.4% ל-4.3% מהתמ"ג בהוצאות הנגרמות עקב מוגבלויות⁵⁶ (OECD, 2016). הוצאות אלו מורכבות מתשלומי קצבאות, מאי יכולת להשתתף בשוק העבודה בצורה מלאה או חלקית, מעונות יום ושירותי סיוע ושיקום. נתון זה מסייע להבין את היקף ההוצאות הממשלתיות בנושא אנשים עם מוגבלויות, והמשמעות של ייעול המנגנון באמצעות עידוד תעסוקה של אנשים עם מוגבלויות.

כחלק ממחקר זה מובאים נתונים על היקף תעסוקת אנשים עם מוגבלויות במדינות שונות. יש לקחת נתון זה בערבון מוגבל מאחר וכל מדינה מגדירה מוגבלות באופן שונה (באוסטרליה, לדוגמה, לקויות למידה נחשבות מוגבלות), וטווח הגילאים הנמדד משתנה ממדינה למדינה גם הוא. חשוב לזכור שנתון התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלויות בישראל עומד על 51% בגילאי 20-64, כאשר ההגדרה למוגבלות מפורזת על מספר חוקים. מתוקף השונות בין ההגדרה וגילאי העבודה בין מדינה למדינה, יש לשים לב כי ההשוואה נעשית בהיקף הנכון ובמסגרת ההגדרות המתאימות.

2. ארה"ב

2.1. מבוא

נכון לשנת 2015, כ-35% מהאנשים עם מוגבלויות בגילאים 21-64 מועסקים (Cornell University). ארה"ב מעגנת חקיקה נגד אפליה וחקיקה מקדמת שילוב במספר רבדים חקיקתיים. בסקירה זו תוצג המדיניות האמריקאית בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלויות ברמות חקיקה שונות ובנוסף יובאו מספר תכניות למימוש המדיניות.

2.2. הקוד האמריקאי

הקוד האמריקאי הינו אוסף החוקים הפדרליים התקף בכל ארצות הברית.

⁵⁶ ארה"ב (2013) – 1.4%, בריטניה (2013) – 2%, ישראל (2015) 2.5%, אוסטרליה (2014) – 2.6%, נורווגיה (2013) – 3.7%, שוודיה (2013) 4.3%

2.2.1. Rehabilitation Act of 1973 – החוק עבר בשנת 1973 ומטרתו להרחיב את

הסמכות הפדרלית והמדינתית בנוגע לשילוב אנשים עם מוגבלויות בחברה הכללית. החוק מכסה באופן מקיף תחומים כגון חינוך, רווחה ובריאות והאחריות לביצוע ואכיפתו נמצאת תחת משרד הבריאות, החינוך והרווחה (לימים הפך למשרד הבריאות ושירותי אנוש). החוק מציין בפירוט את הצורך ב"ביצוע מחקר ופיתוח שיטות לספק שירותי שיקום ולענות על צרכיהם הנוכחיים והעתידיים של אנשים עם מוגבלויות... כך שיוכלו לשפר את יכולתם לחיות ולהתקיים בעצמאות"⁵⁷. בנוסף החוק חורט על דגלו "לקדם ולהרחיב הזדמנויות תעסוקת אנשים עם מוגבלויות הן במגזר הציבורי והן בפרטי, ולהכניס אנשים עם מוגבלויות למעגל התעסוקה"⁵⁸. מבחינת מימון, החוק מאפשר הרשאה להתחייב במסגרת התקציב. בנוסף, החוק מורה על הקמת ועדה במינוי הנשיא בנושא מועסקים עם מוגבלויות. מטרתה העיקרית של הוועדה הינה לעקוב ולפקח על תהליך ההשמה וההעסקה של אנשים עם מוגבלויות⁵⁹. כמו כן, החוק מחייב כל מחלקה, רשות וסוכנות ברשות המבצעת להגיש לוועדה המצוינת לעיל תכנית להעדפה מתקנת של העסקת עובדים עם מוגבלויות, תוך 180 יום מחיקוק החוק. על הוועדה לאשר תכנית זו ע"ב שנת⁶⁰. יתרה מכך, כל חברה המספקת שירותים לרשויות השונות במדינה מחויבת, לפי חוק זה, להעסיק עובדים עם מוגבלויות במסגרת העדפה מתקנת⁶¹.

2.2.2. Americans with Disabilities Act 1990 – חוק זה אוסר אפליה ומעגן שוויון

זכויות לאנשים עם מוגבלויות במקום העבודה, בשירותים ממשלתיים, מתקנים ציבוריים ומסחריים ושירותי תחבורה. כמו כן, החוק מחייב הקמת מערך שירותים טלפונים עבור אלו החווים קושי בלהשיג מידע באופן אחר (United States Department of Justice, Civil Rights Division). החוק, על כל תיקונו, הינו המשך ישיר של חוק השיקום המצוין לעיל, כאשר חוק זה הינו פיתוח של סעיף 3 ובא להעצים את האפשרויות לחיות ולהתקיים בעצמאות בקרב אנשים עם מוגבלויות. ההגדרה של מוגבלות לפי חוק זה הינה אינדיבידואל אשר פגיעה (או תיעוד של פגיעה) פיזית או מנטלית שנמשכת לפחות 6 חודשים ומגבילה אחת או יותר מפעילויות חיו, או שהוא מוגדר ככזה⁶². כפי שמצוין בפרק 12101 (ממצאים ומטרה), הקונגרס מצא כי "מוגבלות פיזית או מנטלית אינה מפחיתה בשום אופן את זכותו של אדם להשתתף באופן מלא בכל ההיבטים החברתיים. אולם רבים מהאנשים עם מוגבלויות נמנעו מלעשות כך עקב אפליה"⁶³ כמו כן, "מטרת האומה, בקשר לאנשים עם מוגבלויות הינה לוודא שוויון הזדמנויות, השתתפות מלאה, חיים עצמאיים וקיום כלכלי עצמאי"⁶⁴. יתרה מכך, המדינה מכירה בעובדה

Rehabilitation Act of 1973 §2⁵⁷

Rehabilitation Act of 1973 §2(8)⁵⁸

Rehabilitation Act of 1973, Title V, U.S.C §501a⁵⁹

Rehabilitation Act of 1973, Title V, U.S.C §501b⁶⁰

Rehabilitation Act of 1973 Title V U.S.C. §503⁶¹

Americans with Disabilities Act of 1990⁶²

Americans with Disabilities Act of 1990 §12101(a)⁶³

Americans with Disabilities Act of 1990 §12101(a)(7)⁶⁴

ש"המשך קיום האפליה מונעת את התחרותיות [על בסיס שוויוני] ועולה לארה"ב מיליארדי דולרים בהוצאות לא הכרחיות הנובעות מתלות ומאי-פרודוקטיביות"⁶⁵. החוק מפרט בצורה מעשית את אופן יישום המדיניות ולא רק בצורה תיאורטית. כך, למשל, "כל סוכנות פדרלית אשר מחזיקה באחריות לחוק זה [נציבות שיוון הזדמנויות בתעסוקה, היועץ המשפטי לממשלה, תת-סוכנויות ורשויות שונות] תוודא זמינות וקיום של הכוונה ומדריכים (ספרי עזר) לסיוע טכני הולם עבור אינדיבידואלים וגופים עליהם חל חוק זה"⁶⁶. החוק, אוסר על מעסיקים פרטיים וציבוריים, סוכנויות תעסוקה והשמה ו-וועדי עובדים להפלות נגד אינדיבידואלים עם מוגבלות אשר להם יכולת מתאימה לעבודה הן בתהליך המיון והן במשך תקופת ההעסקה. המעביד, ע"פ חוק זה, מעסיק 15 עובדים לפחות⁶⁷. בשנת 2008 חתם הנשיא ג'ורג' וו בוש על תיקון משמעותי לחוק, אשר כולל 4 שינויים עיקריים: (1) הקביעה האם המוגבלות מגבילה באופן מובהק תתבצע באמצעות בחינת כל מקרה לגופו וללא קשר לאמצעי העזר העומדים לרשות אותו אדם (למעט משקפיים) (2) הכנסת עבודות כפיים כחלק אינטגרלי מהתפקוד היומיומי (3) הגדרתה של הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה למוגבלות (ולכן נכנסת במסגרת החוק) מציבה רף גבוה מדי ובכך אנשים רבים לא מקבלים את הזכויות המגיעות להם עקב חומרת מוגבלותם. החוק מבטל הגדרה זו (4) בהמשך לתיקון הרביעי, יש להעריך פגיעות ומוגבלויות חולפות אך ורק כאשר הן רלוונטיות ומפעמות (SIOP, 2016). תיקון זה מאפשר לחוק להכליל תחתיו יותר אנשים עם מוגבלויות ולאפשר ליותר אנשים לגשת לשוק העבודה באמצעות הערכה מדויקת יותר של מצבם ויכולתם לעבוד. בשנת 2012 סעיפים מרכזיים בחוק הוגדרו כבעלי עדיפות לאומית.

2.2.3. Workforce Investment Act 1998 – מטרת חוק פדרלי זה הינה לעודד

תעסוקה לכלל האוכלוסייה בארה"ב. בעניין תעסוקת אנשים עם מוגבלויות, לפי סעיף IV (אשר מהווה המשך ישיר לחוק השיקום 1973), הנשיא ימנה מועצה לאומית לאנשים עם מוגבלות שמטרתה הינה לקדם מדיניות, תכניות והליכים אשר יבטיחו שוויון הזדמנויות עבור כל האנשים עם המוגבלויות ללא קשר לחומרת המגבלה, ויעצימו אנשים עם מוגבלויות להשיג מחיה עצמאית וקיום כלכלי עצמאי, ואינטגרציה בתוך האוכלוסייה הכללית⁶⁸.

2.2.4. The Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) – בשנת 2014,

החוק עבר ברוב מוחץ בקונגרס והחליף את Workforce Investment Act. החוק מתמקד בתיאום שש תכניות עיקריות מתחומים שונים – תעסוקה, פיתוח כוח העבודה, חינוך למבוגרים ושיקום מקצועי. החוק מייעל משמעותית את התיאום בין התכניות והאופטימיזציה שלהן ע"י איסוף מידע רלוונטי ואפקטיבי, ביצוע תהליכי מדידה והערכה, פיתוח מערכת One-stop באינטרנט ובשטח לחיפוש

Americans with Disabilities Act of 1990 §12101(a)(8)⁶⁵

Americans with Disabilities Act of 1990 §12106(3)(c)⁶⁶

Americans with Disabilities Act of 1990 §12112(3)(a)⁶⁷

Workforce Investment Act 1998 Title IV §400⁶⁸

ופרסום משרות לכל מחפשי העבודה, וייסוד תו תקן לניהול תקין של סניפיה⁶⁹.
החוק מעגן תקציב מוגדר 55 השנים הבאות: \$27,548,000 - 2015, \$29,676,000 - 2016, \$30,292,000 - 2017, \$30,963,000 - 2018, \$31,691,000 - 2019, \$32,363,000⁷⁰ - 2020.

2.2.5. חיזוק סעיף 503 לחוק השיקום 1973 – בשנת 2013 משרד העבודה פרסם תיקון סופי שמשנה את תקנות היישום של סעיף 503 אשר היו נהוגות לפני כן. החוק החדש מחזק את המחויבות של הקבלנים והזכיינים העובדים בשיתוף עם המדינה לביצוע העדפה מתקנת, מסייע לקבלנים והזכיינים במאמציהם לגייס אנשים עם מוגבלויות, ומעשיר את מגוון ההזדמנויות למציאת עבודה. כמו כן החוק מתאים את סעיף 503 לשינויים שנעשו ב-ADA בשנת 2008. עיקרי השינויים הם (1) הקצאת לפחות 7% מהמשרות בקרב זכיינים וקבלני מדינה עבור אנשים עם מוגבלויות (2) תיעוד ועדכון שנתי על הפער בין מועמדים למקום העבודה עם מוגבלויות ועובדים עם מוגבלויות ע"מ להעריך נכונה את מאמצי הזכיינים/קבלנים לגיוס עובדים עם מוגבלויות (3) על זכיינים/קבלנים לעודד מועמדים לדווח על מוגבלותם הן בשלב טרום הגיוס והן לאחריו, באמצעות פורמט אחיד המסופק ע"י המדינה על מנת למנוע אי אחידות בין קבלנים/זכיינים. (4) התקנות מחייבות מעסיקים (זכיינים/קבלנים) לאפשר למשרד הפדרלי לתכניות היענות לחוזים לסקור, לבקר ולבדוק את פעילות המעסיק בנושא זה (United States Department of Labor).

2.2.6. Title 41: Public Contracts and Property Management – החוק מפרט את חובותיו של הקבלן/זכיין בשירות המדינה בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלויות. ראשית, החוק אוסר בפירוש על אפליה מצד זכיינים/קבלנים בשירות המדינה ומעודד אותם לפרסם משרות מתאימות. כמו כן, החוק מחייב את המעסיק (זכיין/קבלן בשירות המדינה) לפרסם הצהרת מדיניות בנושא, הן בפרהסיה והן באופן נגיש לאנשים עם מוגבלויות. בנוסף, על המעסיק לעקוב אחר צרכיהם וההלימה של עובדים עם מוגבלויות לתפקיד באופן שוטף וייסודי, ולוודא שכל עובד מקבל את תהליך ההכשרה המתאים על מנת לעסוק בתפקיד אליו הוא נבחר, הן ברמת הטכנולוגיה המסייעת והן מבחינת ההון האנושי. על המעסיק למנות אחראי לקיום פעולות אלה, לוודא הכשרות ותנאים מתאימים ולהעלות המודעות לתכניות ולמדיניות הקיימת⁷¹.

2.2.7. The Fair Labor Standards Act (FLSA) – חוק המעגן את אפשרויות שכר המינימום לאוכלוסיות מיוחדות, בכללן אנשים עם מוגבלויות. לפי החוק (סעיף 14(c)), מעסיק המעסיק אנשים עם מוגבלויות רשאי (באישור מחלקת השעות והשכר) לשלם שכר מינימום מופחת לפי השיעור שנקבע בחוק (United States Department of Labor - Wage and Hour Division (WHD)).

⁶⁹ The Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) of 2014
⁷⁰ The Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) H. R. 803—260 §610
⁷¹ 41 U.S.C.

2.2.8. Executive Order 13548 – תקנה משנת 2010 אשר מחייבת את הממשלה (הפדרלית) להפוך למודל בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות. הנשיא אובמה התחייב לעמוד בתנאי תקנה זו תוך 5 שנים. לפי התקנה, על הממשלה לעצב מודל ואסטרטגיות גיוס לאנשים עם מוגבלויות. בנוסף יתקיימו תכניות הכשרה והשמה מיוחדת בין הסוכנויות השונות⁷²

2.2.9. הטבות ביטוח לאומי – במידה ואדם מקבל קצבת נכות ומרוויח מעל סכום מסוים (בין \$25,000 ל-\$35,000 מ"ההכנסה המשולבת" – הכנסה המורכבת ממשכורת והכנסות אחרות), עליו לשלם מס פדרלי (שלא עולה על 85% מהקצבה הניתנת לו (Social Security Administration)). כמו כן, יש תמריצי עבודה כגון קיזוז עלות של עזרים (במידה והמדינה החליטה שהעבודה "משמעותית"), מתן תמיכה בצורת סבסוד ופיקוח על סוג העבודה, תקופת ניסיון בעבודה (9 חודשים) במהלכה ניתנת קצבת נכות כרגיל, המשך כיסוי ביטוח רפואי במקרים מסוימים, ניכוי מס מסכום מופחת מהמשכורת וכד' (Social Security Administration).

2.3. תכניות

2.3.1. Curb Cuts to the Middle Class Initiative – תכנית לאומית להכנסת וקידום עובדים עם מוגבלויות למשרדי הממשלה השונים למרות הקיצוץ בכוח אדם. התכנית תתקיים באמצעות קיום ירידי עבודה וירטואליים, הקמת מרכז מידע למעסיקים, שיתוף פעולה בין-משרדי לגיוס יעיל יותר של עובדים, תמיכה פרטנית של משרד הבריאות והשירותים האנושיים, הקמת פורטלים ייעודיים וכד' (U.S. Equal Employment Opportunity Commission).

2.3.2. תכנית רוד איילנד (אולמסטד) – הסכם תקדימי לעשר שנים (נחתם ב-2014) שמבוסס על פסיקת בית המשפט בין רוד איילנד למשרד המשפטים, ובו מדינת רוד איילנד מתחייבת להוציא 2000 אזרחים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית מתוך המסגרות המוגנות אל שוק העבודה הכללי, באמצעות יצירת מקומות השמה (אשר ישלמו שכר מינימום לכל הפחות ויעודדו מספר רב של שעות עבודה), תמיכה עוטפת באמצעות חינוך ותכניות לשעות הפנאי, מנטורינג, מרכזים קהילתיים, התמחויות וכד', וכמו כן תיעול תרומות למקומות עבודה שמעודדים שילוב על פני מקומות עבודה מופרדים (Department of Justice, 2014)

2.4. ועדות ומשרדים

2.4.1. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) – ועדה פדרלית שתפקידה לאכוף ולאתר מצבים בהם נגרמת אפליה לא חוקית במקום העבודה (נכון להיום – הממשלתי) מסיבות שונות. בנוסף הועדה פועלת על מנת למנוע מצבים של אפליה באמצעות חינוך, הסברה, הצפה למודעות ותמיכה טכנית. (U.S. Equal Employment Opportunity Commission)

⁷² Exec. Order No. 13548 C.F.R. page (2010)

2.4.2. Advisory Committee on Increasing Competitive Integrated

Employment for Individuals with Disabilities – הועדה הינה חלק אינטגרלי

מחוק ה WIOA ומטרתה לחקור, למצוא ולהסיק מסקנות והמלצות למשרד העבודה בנוגע להגברת התחרותיות בשוק העבודה באמצעות יצירת הזדמנויות ופתרונות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלויות שכליות-התפתחותיות או מוגבלויות משמעותיות אחרות. כמו כן הועדה מפקחת ומוודאת שכר שווה בין עובדים ללא מוגבלות ובין עובדים עם מוגבלות שעושים את אותה עבודה, במצב של מקום תעסוקה בשוק החופשי (United States Department of Labor)

2.4.3. ODEP – Office of Disability Employment Policy – משרד תחת מחלקת

העבודה האמריקאית ומטרתו לקדם מדיניות בנושא ולרכז את כל המידע תחת קורת גג אחת (United States Department of Labor).

3. נורבגיה

3.1. מבוא

על פי נתוני לשכת הסטטיסטיקה הנורבגית, נכון לספטמבר 2016, כ-44% מהאנשים עם מוגבלויות בגילאי 15-66 מועסקים (כאשר אחוז התעסוקה הכללי עומד על 73%) (Statistics Norway, 2016). לפי מחקר שערך האיחוד האירופי נמצא כי נורבגיה מספקת את כלל המעטפת הדרושה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה הכללי, על פי כל המדדים המצוינים במחקר (EU Commission, 2011). חלק זה מהווה את סקירת המדיניות הנורבגית בעניין תעסוקת אנשים עם מוגבלות בתחומי חקיקה, הסכמים ותכניות.

3.2. חקיקה

בנורבגיה לא קיים חוק אשר מסדיר את מעמדם של מועסקים עם מוגבלויות באופן ספציפי, כמו כן חוק המחייב הקצאת משרות לאנשים עם מוגבלויות או חוק הנוגע לחישוב שכר מותאם (EU Commission, 2011). בנוסף האפשרויות להכשרה מקצועית, בטיחות וסביבת עבודה נאותה מעוגנים בחוקי העבודה הכלליים – Labor Market Act (EU Commission, 2011). אף על פי כן, בחוק האוסר אפליה על רקע מוגבלות, נקבע כי "הזכות של כל עובד עם מוגבלות / מועמד למקום עבודה להתאמות במקום העבודה ובמשימות המוטלות עליהם... על מנת לאפשר שימור של מקום העבודה, גישה להכשרות רלוונטיות ופיתוח כישורים הדרושים להתקדמות במקום העבודה"⁷³. לפיכך, המדינה מממנת אפשרויות תעסוקה נתמכת⁷⁴ על כל המשתמע מכך על מנת לעזור הן למעסיק והן למבקש העבודה, החל מעזרה בבניית ההתאמות וכלה בתשלום משכורות למפעילי התכניות השונות, והתקצוב לכך כלול בחוק התקציב. בנוגע לתשלום המשכורות למועסקים עם מוגבלויות – על חשבון המעסיק (אף על פי שניתן סבסוד במקרים

⁷³ Act relating to a prohibition against discrimination on the basis of disability (the Anti-Discrimination and Accessibility Act), Sec 26

⁷⁴ לפי ההגדרה האירופאית, תעסוקה נתמכת הינה "תכנית שתומכת באנשים עם מוגבלויות.... בהשגה ושמירה על עבודה בשכר בשוק החופשי" (EU Commission, 2011)

מסוימים), לעיתים כתוספת לקצבאות שונות מהמדינה (EU Commission, 2011). המדינה מחלקת קצבאות נכות לאנשים בגילאי העבודה (67-18), אשר כושר העבודה שלהם נפגע כתוצאה ממחלה או פציעה ועברו תהליך שיקום מקצועי, ושיכולת ההכנסה שלהם נפגעה בלפחות 50% (Disability benefit, 2016). במידה והאדם הזכאי לקצבת נכות מצטרף למעגל העבודה, קצבתו יורדת בהתאם לגובה שכרו (ר' נספח 5). החל משנת 2015 קצבת הנכות הפכה לקצבת הכנסה, מה שמחדד את מהותה כתחליף לשכר ועשוי לעודד אנשים רבים עם מוגבלויות לצאת למעגל העבודה. ככלל, תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בשוק החופשי היא תמיד הבחירה הראשונה בעיני המדינה (EU Commission, 2011), וכתוצאה מכך הערכת כושר העבודה של אנשים עם מוגבלויות מתבצעת באופן מקיף מטעם משרד העבודה והרווחה הנורווגי.

3.3. הסכמים

הסכם תיאום כוונות בנושא שילוב בשוק העבודה (IA) – הסכם שנחתם לראשונה בשנת 2001 לזמן מוגדר ומאז חודש מספר פעמים. ההסכם נחתם בין הממשלה (משרד העבודה והרווחה), איגוד התעשיינים הנורבגי (הקונפדרציה), האיגוד הנורבגי לרשויות מקומיות ואזוריות, איגודי מעסיקים, פדרציית התעשיינים של נורבגיה, איגודי הסחר, איגודי העובדים, האיחוד הנורבגי לבעלי מקצוע ומשרד המודרניזציה והרשויות המקומיות (אשר מייצג את המדינה כמעסיק). מטרת ההסכם הינה לתרום לשילוב רב יותר בשוק העבודה. ההסכם מתייחס הן לאנשים בעלי יכולת עבודה מופחתת והן לאנשים בחופשת מחלה מוארכת עקב פגיעה ממקום העבודה. מתוך אוכלוסיית האנשים בעלי יכולת העבודה המופחתת, ההסכם מתייחס לצעירים מתחת לגיל 30 מאחר ונבדק כי זוהי הקבוצה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר להשתלב בשוק העבודה. המפעלים והגורמים המצטרפים להסכם זכאים לסבסוד הוצאות התאמות, הכשרות, עזרה לעובד ועוד ע"י משרד העבודה והרווחה. בנוסף, המפעלים והגורמים המצטרפים זכאים להטבות בשירותי בריאות ע"מ למנוע ככל האפשר מעובד לעזוב בשל מחלה או לסייע לעובדים חוזרים. מנגד, חובתם של המצטרפים היא לקיים פעילות מקדמת מודעות וקשר צמוד עם העובדים ע"מ לוודא ניהול תקין. כמו כן, על המצטרפים לבצע בקרה על יישום ההסכם פעמיים בשנה הן ברמה הפנימית והן מול משרד העבודה והרווחה. על איגודי העובדים ושותפים נוספים בהסכם שאינם משרד ממשלתי או מקום עבודה, לספק מידע אודות ההסכם, לעדכן ולפתח כלים והכשרות ליישומם ולהניע תכניות פיילוט ברוח ההסכם. תפקיד המדינה הינו לקבוע מדיניות ברוח ההסכם, לעזור כלכלית ביישומם ולבצע תהליכי מדידה והערכה ברמת המאקרו כדי לעקוב אחר יעלות ההסכם. לצורך יידוא ביצוע ההסכם קמה המועצה לחיי עבודה ומדיניות פנסיה, בראשות משרד העבודה והרווחה (NAV, 2014).

3.4. תכניות

3.4.1. Arbeid med bistand (עבודה עם סיוע) – תכנית לאומית מטעם משרד הרווחה והעבודה אשר יוצרת מעטפת נרחבת לסיוע לאנשים עם מוגבלויות במציאת עבודה מתאימה לכישוריהם ולמקומות העבודה לבצע את ההתאמות המתאימות. בתכנית זו פרושים מאות מרכזי תעסוקה בכל רחבי המדינה, חלקם בצורת מפעלים מוגנים

(המופעלים באמצעות חברות פרטיות המקבלות זכיינות מהמדינה). בשנת 2002 משרד העבודה והרווחה התקין תקנות המגדירות מחדש את תפקיד המפעלים המוגנים – מתחנת תעסוקה סופית למועסק לתחנת מעבר אל עבר שילוב בשוק החופשי (Spjelkavik, Frøyland, & Evans, 2004). בכל מרכז תעסוקה מוצב job coach אחד או יותר שייעודו הוא ללוות באופן מקיף מועמדים ואנשים עם מוגבלויות הרוצים לקחת חלק במעגל העבודה בתהליך החיפוש, הכוון תעסוקתי, הכנה לראיונות, בדיקת התאמות, וליווי בתוך מקום העבודה עד שלוש שנים מתחילת התהליך. בנוסף, הנציג אחראי על ייעוץ למקומות העבודה בנוגע להתאמות והכשרות רלוונטיות. חשוב להדגיש שהכמות המקסימלית לכל נציג הינה 12 מקרים (EU Commission, 2011). כיום קיימים באיזור ה-15 ספקי שירותים לתעסוקה נתמכת ברחבי הארץ. יש לציין כי היקף העמותות והארגונים האזרחיים העוסקים בתעסוקת אנשים עם מוגבלויות קטן, והארגונים הקיימים לוקחים חלק מצומצם בפעילות לקידום נושא זה (EU Commission, 2011). האחריות לביצוע התכנית מתחלקת בין מוסדות הממשלה לרשויות המקומיות, כאשר תפקיד הממשלה לדאוג למדיניות שילוב אוכלוסיות מוחלשות בשוק העבודה ובאחריות הרשויות המקומיות לדאוג למעטפת המעשית, כגון מעונות לילדים, ביטוחי בריאות, מעונות יום ועוד. חלוקת התפקידים ברורה ע"פ חוק. אף על פי המעטפת התומכת מהמוסדות השונים, אחד מחוקי המפתח בתכנית זו הינו "סבסוד כספי הינו יוצא מהכלל ולא הכלל עצמו" (EU Commission, 2011). כלומר, המדינה עושה ככל שביכולתה על מנת לעודד לצאת לשוק העבודה החופשי בו כל עובד עם מוגבלות הוא עובד מן המניין ולא נמצא תחת חסות המדינה. בנוסף לתכנית הנ"ל, חשוב לציין כי משרד העבודה והרווחה אוסף מידע ונתונים בנושא היקף התעסוקה הנתמכת באופן קבוע ע"מ לבצע תהליכי מדידה והערכה (EU Commission, 2011).

4. שוודיה

4.1. מבוא

נכון לשנת 2015, אחוז התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות עומד על 62% (Statistics Sweden, 2016). התכנית השוודית כוללת חלוקת תפקידים ברורה בין מוסדות השלטון לגבי ההליך לשילוב אנשים עם מוגבלויות במעגל התעסוקה. בנוסף, הממשלה השוודית הקימה חברה שמטרתה לספק תעסוקה לאנשים עם מוגבלות באמצעות מתן שירותים למגזר העסקי וייצור מוצרים במפעלים מוגנים.

4.2. חקיקה

4.2.1 Act concerning Support and Service for Persons with Certain

Functional Impairments (LSS) – 1994 נחקק החוק כחלק מרפורמה בנושא

אנשים עם מוגבלויות שנעשתה בממשלה. החוק מרחיב את זכויותיהם של אנשים

עם מוגבלויות לקבלת תמיכה מתאימה לצרכיו האינדיבידואלים של כל אחד (Ulla

(Lennarth, n.d.) &. החוק מתייחס ל-3 תתי-אוכלוסיות (הגדרה של מוגבלות): אנשים עם מוגבלות שכלית ואנשים עם אוטיזם או תנאים דומים לאוטיזם; אנשים עם מוגבלות שכלית משמעותית וקבועה כתוצאה מנזק מוחי; אנשים אשר כתוצאה ממוגבלות חמורה וקבועה פיזית או מנטלית (ולא הזדקנות) הסובלים מקשיים תפקודיים בחיי היום יום⁷⁵. החוק קובע 9 קטגוריות בהן אדם עם מוגבלות יזדקק לסיוע.

4.2.2. חוק שירותים חברתיים (2001) – החוק קובע כי העיריות אחראיות לשירותים החברתיים ולווידוא קבלתם ע"י האזרח. החוק מציין כי כל מי שלא יכול למלא את צרכיו בקיום היום-יומי זכאי לסיוע מועדת הרווחה החברתית (מטעם העירייה). בנוסף, מי שלא יכול לממן את עצמו באופן מלא אך יכול לעבוד זכאי לקצבת הכנסה. הסיוע יורכב כך שיחזק את היכולת העצמית של כל אחד לחיים עצמאיים. קצבת הכנסה תינתן רק במצב בו העובד לא חורג מסכום מסוים מהכנסתו החודשית מעבודה⁷⁶. כמו כן, ועדת הרווחה החברתית רשאית לדרוש ממקבלי הקצבה להשתתף בפעילויות לפיתוח כישורים ולהערכת חווית העבודה שלהם, על מנת להעצים את יכולתם וכישוריהם בשוק העבודה⁷⁷. יש לציין כי אדם המקבל הטבות מרשות מסוימת אינו רשאי באופן אוטומטי לקבל הטבות נוספות מרשות/גוף ממשלתי אחר, גם אם ההטבות מתייחסות לנושא אחר (EU Commission, 2011).

4.2.3. החוק למניעת אפליה נגד אנשים עם מוגבלויות בחיי העבודה (1999) – החוק קובע כי אין להפלות עובדים או מועמדים לעבודה עם מוגבלויות באופן ישיר או עקיף, במספר היבטים כגון: שכר, קידום, העסקה וכד'. במידה ואפליה כזו מתרחשת, חוזה ההעסקה מבוטל ועל המעסיק לשלם פיצויים לאותו אדם (DREDF, אין תאריך).

4.2.4. תקציב המדינה לשנת 2017 – הממשלה הגדילה את התקציב לסבסוד משכורות עבור אנשים עם כושר עבודה מופחת, ע"מ לעודד אנשים עם מוגבלויות לצאת לשוק העבודה ומקומות תעסוקה להעסיק אנשים מוגבלויות. כמו כן, הממשלה תפתח במדיניות התאמת סבסוד המשכורת לעובד על בסיס מצבו האישי (Government of Sweden, n.d.). בנוסף, המדינה תגדיל את היקף התכנית Samhall (יפורט בהמשך). העובדה שנתח מהתקציב מיועד למטרה זו מאפשרת לתכניות לגדול, אולם מאחר ונדרש אישור תקציבי מדי שנה אין יציבות תקציבית ומכאן שקשה לבצע תהליכים ארוכי טווח (EU Commission, 2011).

4.2.5. תקנת ממשלה על אמצעים מיוחדים עבור אנשים עם מוגבלויות בעלי כושר עבודה חלקי (2000) – תקנת ממשלה שמטרתה לתמוך ולפצות על המאמצים של אנשים עם כושר עבודה מופחת עקב מגבלה ולעודד אנשים אלה לצאת לשוק העבודה. התקנה תוקנה בשנת 2000 ומאז נוספו לה תיקונים שונים. לפי התקנה,

⁷⁵ Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS)

⁷⁶ (453 :2001) Social Services

⁷⁷ (453 :2001) Social Services

שירות התעסוקה יעריך כל מקרה בנפרד וימליץ על פתרונות תעסוקה בהתאם. בנוסף, המדינה תממן סיוע כספי לעזרים עבור מקום העבודה ועבור המועמד אשר יזדקק להם על מנת למצוא עבודה. תמיכה בטכנולוגיות מסייעות לא יעלו על 100,000 קרונות בשנה עבור מקרה. תמיכה בסיוע אנושי לא תעלה על 60,000 קרונות בשנה. בתקנה זו מעוגן תפקיד ה SIUS (יפורט בהמשך). כמו כן, התקנה מעגנת סבסוד שכר, בין היתר עבור אנשים שעברו מתעסוקה מוגנת לשוק החופשי. חשוב לציין שסבסוד שכר ניתן גם במקרים בהם העובד נמצא בחופשת מחלה ממושכת והמעסיק חייב על פי חוק לשלם לו משכורת. שכר מסובסד יינתן לתקופה של עד 4 שנים ולא יחליף לחלוטין את השכר המגיע מהמעסיק. לפי מחקר שערך האיחוד האירופי, אמצעי סיוע תלויים הן בכלכלה (כתלות במדיניות אותה מחליטה בממשלה המכהנת) והן בפרודוקטיביות העובד במקום עבודתו (EU Commission, 2011), מה שגורם לאי-רצון של המעסיק לקלוט עובדים עם מוגבלות חמורה. בנוסף, התקנה מתייחסת לתעסוקה מוגנת (ס' 32) בכך שהיא מחייבת את שירות התעסוקה לפעול כך שאנשים המועסקים בתעסוקה מוגנת יעברו לעבוד בשוק החופשי⁷⁸.

4.2.6. תקנת ממשלה על מדיניות שוק העבודה (2000) – מטרת התקנה היא לעגן את תפקידי שירות התעסוקה עבור מחפשי עבודה ואנשים עם מוגבלויות בפרט: מתן מידע בנושא הצעות עבודה, הנחיות למציאת עבודה, הנחיה בבחירת מקום העבודה, סיוע בשיקום תעסוקתי, שיתוף פעולה עם בתי ספר לילדים עם צרכים מיוחדים להכוונתם לשוק העבודה כשיסיימו ולתכנון מעבר קל עבורם מבית הספר לשוק העבודה⁷⁹.

4.3. תכניות

חשוב לציין שבשוודיה מעורבים הרבה גופים אזרחיים ועמותות בשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה, אולם לא קיימת הצהרה משותפת ביניהם לבין המדינה להשגת מטרה זו (EU Commission, 2011). בנוסף, הרבה ארגונים עוסקים בתחום המעטפת (כגון שיקום תעסוקתי, מעונות ועוד) כך שאין להם נגיעה ישירה לתעסוקה ולמעסיקים, דבר המעכב תהליכי אינטגרציה (EU Commission, 2011).

4.3.1. Samhall – תכנית לאומית שהחלה לפעול בשנת 1980, ומטרתה להציע אפשרויות תעסוקה מוגנת ותעסוקה מעברית לאנשים עם מוגבלויות. במרכז התכנית עומדים מפעלים מוגנים אשר נרכשו ע"י המדינה, שחלקם יהוו מקפצה לשוק החופשי עבור אנשים עם מוגבלויות וחלקם יהוו מקום תעסוקה קבוע לכל החיים. התכנית הפכה לחברה ממשלתית (Samhall) שבתחילה הייתה חברה תעשייתית בלבד שבבעלותה כל אפשרויות הייצור, ומשנות 2000 החברה מספקת שירותים גם בקרב לקוחותיה, כלומר אפשרויות הייצור מצויים אצלם – מה שמגביר את האינטגרציה של אנשים עם מוגבלויות לתוך השוק החופשי. כיום 85%

⁷⁸ Regulation (2000: 630) on special measures for people with disabilities that impair capacity to work
⁷⁹ Regulation (2000: 628) on labor market policy activities

מעובדי Samhall עובדים אצל הלקוח ומועסקים תחת התכנית (Samhall AB, אין תאריך). החברה זכתה בפרס אירופה לעסקים סביבתיים וחברתיים לשנת 2015. החברה הציבה לה ליעד להגדיל את כמות העובדים (כיום החברה מחזיקה מעל 23,000 עובדים (Samhall AB, אין תאריך), לפחות 29.4 מיליון שעות שکر, ולעודד לפחות 1,100 עובדים בשנה לצאת אל השוק החופשי. מבחינה פיננסית, החברה נדרשת להראות החזר על הון עצמי של 7% בשנה עסקית (Samhall AB, n.d.).

4.3.2 – SIUS – Special Support Person for Introduction and Monitoring

שירות התעסוקה (אגף במשרד העבודה) ממנה יועצי תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלויות אשר יסייעו לאנשים בהכשרה לקראת עבודה ובמציאת עבודה⁸⁰. יש לציין שהשירות ניתן רק לכאלה שלא מועסקים ולכן נוצר פער בתחום שימור מקום התעסוקה (EU Commission, 2011). רוב הקליינטים המופנים לSIUS לוקים במגבלה נפשית, שכלית או לקויות למידה (EU Commission, 2011). כ-30% מאוכלוסיית היעד (אנשים עם מוגבלות וכושר עבודה מופחת) נעזרים בשירות זה (EU Commission, 2011). שירות התעסוקה אוסף נתונים וסטטיסטיקה כדי לפקח על הצלחת הפרויקט (EU Commission, 2011).

5. בריטניה

5.1. מבוא

לפי לשכת הסטטיסטיקה הבריטית, נכון לספטמבר 2016 כ-48.3% מהאנשים עם מוגבלויות בגילאים 16-64 מועסקים בשוק העבודה (Office for National Statistics, ספטמבר). המדיניות הבריטית כוללת חקיקה נגד אפליה המקדמת שוויון בכל תחומי החיים, ותכניות מעשיות שמטרתן לספק מעטפת כוללת לתעסוקה עבור אנשים עם מוגבלויות.

5.2. חקיקה

5.2.1 – Equality Act (2010) – חוק שנחקק ע"מ להגן על אוכלוסיות מוחלשות בכל

תחומי החיים. החוק נושא מספר עיקרים בנוגע לאנשים עם מוגבלויות:

1. הגדרה של אדם עם מוגבלות הינה אדם בעל מוגבלות פיזית או נפשית, ארוכת טווח וקבועה המקשה עליו לבצע פעולות יום-יומיות.
2. חובה לבצע התאמות במצב בו: אדם קובע קריטריונים, עיסוקים או הגדרות אותם אדם עם מוגבלות לא יכול לבצע בהשוואה לאדם ללא מוגבלות; מכשול פיזי מונע מאדם עם מוגבלות לבצע פעילות בהשוואה לאדם ללא מוגבלות; אדם עם מוגבלות שעקב עזריו לא יוכל לבצע בהשוואה לאדם ללא מוגבלות.
3. לא ישלם אדם עבור התאמות שנקבעו עבורו.
4. יש חובה להנהיג מדיניות של "פעולה חיובית", ולהעדיף אדם עם מוגבלות במקרה והוא מוכשר באותה מידה כמו אדם ללא מוגבלות.

⁸⁰ Regulation (2000: 630) on special measures for people with disabilities that impair capacity to work

חוק זה מחליף במהותו את ה-Disability Discrimination Act (1995) אך חלקים נבחרים מהחוק נותרו בעינם⁸¹.

5.2.2. Disability Discrimination Act (1995) – חוק האוסר כל צורה של אפליה

במקום העבודה ומכסה את כל תהליך ההשמה, החל מהגיוס וכלה בפיטורין. בנוסף, החוק אוסר על בריונות והתנכלות על סמך המוגבלות, ומחייב את המעסיק לבצע התאמות נדרשות לעובד⁸².

5.3. תכניות

יש לציין שבעבר היו תכניות להקצאת משרות ייעודיות לעובדים עם מוגבלויות אך אלו חדלו בשנת 1995, עם כניסת החוק Disability Discrimination Act לתוקף.

5.3.1. Work Choice – תכנית ממשלתית לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות

שנכנסה לתוקף בשנת 2010 והחליפה תכניות קודמות (EU Commission, 2011). התכנית כוללת הכשרות לפיתוח כישורים, פרויקטים לרכישת ביטחון והכוונה לקראת ראיונות ובחירת מקום עבודה הולם. התכנית בנויה באופן מודולרי בשלוש רמות שונות: תמיכה בכניסה לעבודה (ייעוץ עד 6 חודשים), תמיכה בעבודה (כלים לשמירה על מקום העבודה – עד שנתיים), ותמיכה בעבודה לטווח ארוך (ייעוץ לטווח הארוך שמטרתו להכשיר את העובד להישאר במקום העבודה ללא תמיכה) (UK Gov, 2016). יש לציין שתכניות עבר סיפקו סבסוד שכר ותכנית זו לא מספקת למעט מקרים פרטניים (EU Commission, 2011). אחד מתנאי הסף לזכאות לתכנית היא יכולת עבודה של לפחות 16 שעות בשבוע. ניתן לממש את התכנית דרך הסוכנות הממשלתית Jobcentre (תחת מחלקת העבודה והפנסיות) הפרושה ברחבי המדינה, שם ממונה יועץ לשיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.

5.3.2. Access to Work – תכנית לאומית שמטרתה מתן מענקי סיוע לאנשים עם

מוגבלויות הרוצים להצטרף למעגל העבודה בדרכים שונות. המענק ניתן כדי לכסות על הפער בינם לבין אנשים ללא מוגבלות, לדוגמה – לצורך תשלום על עזרים מיוחדים וכד'. חשוב לציין כי המענק לא מפחית או מבטל קבלת מענקים והטבות אחרים מטעם המדינה, למעט קצבת אי יכולת עבודה, קצבת הכנסה, השתתפות בתכנית Employment and Support Allowance (UK Gov, 2016). השתתפות המעסיק בכיסוי העלויות כתלות במספר העובדים (עד 50 – לא משלם כלל) (EU Commission, 2011).

5.3.3. Employment and Support Allowance – תכנית ממשלתית המעניקה תמיכה

כלכלית לאנשים עם מוגבלות ללא כושר עבודה או עם כושר עבודה מופחת (UK Gov, 2016). החל משנת 2011 האפשרות להגיש בקשה לקצבת אי-יכולת עבודה בוטלה, ובמקומה ניתן להגיש בקשה לתכנית זו (EU Commission, 2011). ניתן להגיש בקשה לזכאות רק עבור מי שמתחת לגיל פרישה, לא מקבל קצבת אבטלה,

⁸¹ Equality Act (2010)
⁸² Disability Discrimination Act (1995)

עובד פחות מ-16 שעות שבועיות או מרוויח פחות מ-20 פאונד בשבוע. על המועמדים לתכנית לעבור תהליך בחינת כושר עבודה, הן פיזי והן פסיכולוגי (EU Commission, 2011). בגמר התהליך הנבדק יישלח לאחת משתי הקבוצות: קבוצת עבודה וקבוצת תמיכה (לאנשים ללא כושר עבודה). השמה בשתי הקבוצות משמעותה מתן קצבה שבועית של 100 פאונד, עם תוספות שונות כתלות במצב המוגבלות. כמו כן, הקצבאות מסווגות ע"פ קיום ואי-קיום הכנסה, כאשר אין גבול מעוגן בחוק לגובה הקצבה של אדם במצב בו הוא מקבל הכנסה. חשוב לציין כי אנשים הנמצאים בקבוצת העבודה **אינם משלמים מס** (nidirect, אין תאריך). השמה בקבוצת עבודה משמעותה חיוב הגעה לראיונות עבודה לאחר הכוונה וייעוץ מטעם התכנית. במידה והאדם בוחר שלא ללכת לקצבתו תופחת.

אוסטרליה

5.4. מבוא

נכון ל-2015, 53% מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות בגיל העבודה (64-15) לקחו חלק פעיל בשוק העבודה (Australian Bureau of Statistics, 2016). המדיניות האוסטרלית בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות הינה חלק מתכנית לטווח של 10 שנים (2010-2020) שמטרתה לאחד גופים שונים בחברה לטובת שילוב מלא של אנשים עם מוגבלויות לאוכלוסייה הכללית. בנוסף קיימת חקיקה נגד אפליה וחקיקה המעודדת שילוב והשתתפות פעילה של אנשים עם מוגבלויות בחברה הכללית.

5.5. חקיקה

5.5.1. Disability Discrimination Act 1992 - מטרת החוק היא לצמצם ככל הניתן את האפליה נגד אנשים עם מוגבלויות בתחומים כגון עבודה, חינוך, גישה, מועדונים, ספורט, צריכת מוצרים ושירותים, חוקים קיימים ותכניות ממשלה, ולקדם מודעות לעניין שוויון זכויות בין אנשים עם מוגבלויות וללא. מוגבלות, לצורך חוק זה, מתייחסת לאיבוד טוטאלי או חלקי של תפקוד גופני או מנטלי, מחלות, עיוותי גוף, קשיי למידה, שיקול דעת ותפיסת מציאות לא סבירה. כמו כן החוק כולל אנשים עם מוגבלות או שהיו בעבר עם מוגבלות. בהתייחסו לאפליה במקום העבודה, החוק מציין כי זה לא חוקי להפלות נגד אדם על רקע מוגבלותו, הן בתנאי ההעסקה והן בבחירה למשרה, וכמו כן בגישה של אדם לאפשרויות לקידום, הכשרה והטבות נוספות⁸³.

5.5.2. Australian Human Rights Commission Act 1986 – החוק עוסק בהקמת ועדה שתורכב מנציגי אוכלוסיות מוחלשות, ובכללן אנשים עם מוגבלויות, ותעסוק באכיפת זכויות אדם במדינה⁸⁴. הועדה הינה גוף עצמאי במימון המדינה.

5.5.3. National Disability Insurance Scheme Act 2013 – תקנון אמנת האו"ם לתוך מערכת החוקים האוסטרלית. בחוק זה ניתן דגש על עידוד השתתפות אנשים

⁸³ Disability Discrimination Act 1992

⁸⁴ Australian Human Rights Commission Act 1986

עם מוגבלויות בחברה הכללית, עם דגש על מחיה עצמאית והשתתפות כלכלית. החוק מתייחס לרפורמה האסטרטגית (יפורט בהמשך) כחלק מיישומו⁸⁵.

5.5.4. הסכמים לאומיים – הסכמים בין המדינות השונות והמדינה להשגת "יישור קו" בנוגע לשילוב להגברת השכלה תעסוקתית ושילוב כולל של כל האוסטרלים בגיל העבודה לתוך שוק העבודה (Council of Australian Governments).

5.6. תכניות

5.6.1. National Disability Strategy – תכנית לאומית אסטרטגית לעשר שנים (2010-2020) לשיפור חיי אנשים עם מוגבלויות ומשפחותיהם. התכנית מייצגת "מחויבות בכל הרמות של הממשלה, התעשייה והקהילה לגישה מאוחדת למדיניות ופיתוח תכניות" (Australian Government, Department of Social Services, 2016). התכנית מראה מגמת הצלחה מאחר והנתונים מ-2012 מעידים על 52.8% השתתפות (Australian Bureau of Statistics, 2015). אחד מששת התחומים המוגדרים בסדר העדיפויות בתכנית הינו "ביטחון כלכלי" הכולל תעסוקה, הזדמנויות עסקיות, עצמאות פיננסית, הכנסה מתאימה ותמיכה באלו שלא יכולים לעבוד. כמו כן, בתחום החינוך נמצאים השכלה תעסוקתית ומעבר בין מסגרות חינוך לתעסוקה (Australian Government, Department of Social Services, 2016). כל שנתיים תתבצע הערכה מקיפה של התקדמות התכנית ואפקטיביות יישומה. עיקרי התכנית בתחום התעסוקה הם (Australian Government, Department of Social Services, 2016):

- העלאת מודעות מעסיקים להטבות בהעסקת אנשים עם מוגבלויות
- הסרת מחסומים רגולטוריים עבור אנשים עם מוגבלויות לצאת לעבודה
- הגברת העסקת אנשים עם מוגבלויות במגזר הציבורי
- פיתוח תכניות חינוכיות ואסטרטגיות למידה לצורך הגשמה עצמית במעגל העבודה (השקעה לטווח ארוך)

לצורך מימוש סעיפים אלה, הממשלה האוסטרלית הקצתה 1.7\$ מיליארד לשירותי תעסוקה חדשים, הקימה קרן לשיפור הנגישות במקומות העבודה, הקמת מפעלים מעורבים (תעסוקה נתמכת), סבסוד שכר של עד 3000\$ לעובד והוספת עוד 6.8\$ מיליון לקצבאות תומכות תעסוקה.

5.6.2. שירות התעסוקה האוסטרלי לאנשים עם מוגבלויות – משרדי השירות, הפרושים ברחבי המדינה, מציעים שירותי הכשרות, חיפוש עבודה, הכנה לראיונות, תמיכה במקום העבודה, פיתוח קורות חיים, סיוע בביצוע התאמות במקום העבודה ועוד. ישנם שני סוגים של שירותים – שירותי ניהול מוגבלות עבור אנשים שיכולים לעבוד למרות המוגבלות ושזקוקים לתמיכה קצרת טווח, ושירותי תמיכה תעסוקתית עבור אנשים שמסוגלים לעבוד אך זקוקים לתמיכה ארוכת טווח ו/או תמידית. למחפשי עבודה ניתן להירשם דרך פורטל Australian JobSearch או להירשם

⁸⁵ National Disability Insurance Scheme Act 2013

בסניפים השונים (Australian Government, Department of Human Services, 2016). לאנשים הזקוקים לתמיכה בשימור מקום העבודה יש אפשרות להירשם לתכנית "עבודה בסכנה", ובה המשרד מעריך את ביצועי העובד וההתאמות שנעשו עבורו במקום העבודה ומידת התאמתן לעובד (Australian Government, Department of Human Services, 2016).

5.6.3. מפעלים לאנשים עם מוגבלויות – המפעלים, בבעלות המדינה ובעלות פרטית, פרושים לאורך כל המדינה ומספקים מגוון אפשרויות לתעסוקה נתמכת עבור אנשים העובדים לפחות 8 שעות ביום (AusDisability, 2016).

5.6.4. סבב "שולחנות עגולים" ומתן מידע – ממשלת אוסטרליה קיימה בשנת 2015 שני סבבים שולחנות עגולים ומתן מידע בנושא ייעוץ לתעסוקת אנשים עם מוגבלויות בשיתוף עם גופים אזרחיים שונים ואזרחי המדינה (Australian Government, Department of Social Services, 2016).

5.6.5. NDIS – National Disability Insurance Scheme – תכנית לאומית מקיפה אשר מאפשרת לאנשים עם מוגבלות להתאים את תכנית התמיכה הממשלתית עבור צרכיהם הבלעדיים, באמצעות מנגנון הערכה וייעוץ אינדיבידואלי (NDIS, 2016). התכנית פונה לאנשים עם מוגבלות, מתחת לגיל 65, ושואפת להעניק טיפול בשלב מוקדם ככל הניתן. מטרה נוספת של התכנית היא להקל על בני משפחותיהם של אנשים עם מוגבלויות באמצעות הנגשת מידע ושירותים קיימים באוכלוסיה. עד 2019, NDIS תתמוך בכמעט חצי מיליון אוסטרלים עם מוגבלויות. מטרת העל בתכנית זו הינה לייעל את מנגנון הייעוץ וקבלת ההטבות מביטוח לאומי, באמצעות ליווי ארוך טווח (לעיתים למשך חיים שלמים). קהלי היעד של התכנית הם המטופלים, נותני שירותים וקהילות, זאת על מנת לשמן את מנגנון השילוב מכל היבטיו (NDIS, 2016).

ממצאים, מסקנות והמלצות

ממצאים ומסקנות

חלק זה מכיל את ממצאי המחקר הכלכלי וממצאי ההשוואה בין המדיניות הנוכחית במדינת ישראל למדיניות השונה הקיימת בעולם. מטבע הדברים, קיימים הבדלים מהותיים לצד דמיון רב בהתייחסות מדינת ישראל לאנשים עם מוגבלויות לעומת מדינות אחרות. ההשוואה נחלקת לחמישה קריטריונים: חקיקה, חלוקת תפקידים במימוש המדיניות, כלים לעידוד תעסוקה (הן למועסקים והן למעסיקים), אמצעי מדידה והערכה ושיתוף פעולה בין-מגזרי. בנוסף, עיקר הממצאים הכלכליים מובאים בחלק זה.

1. חקיקה

1.1. הגדרת מוגבלות ואנשים עם מוגבלויות – בחוק הישראלי ההגדרה פזורה על פני 3

חוקים: חוק שיקום נכי נפש בקהילה תש"ס-2000⁸⁶ המתייחס לנכי נפש ומוגבלות נפשית; חוק ביטוח לאומי התשנ"ה-1995 [נוסח משולב] המספק הגדרות נוספות כגון "ליקוי"⁸⁷, "בעל ליקוי חמור"⁸⁸ או "נכה"⁸⁹; וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998⁹⁰ המספק הגדרה נוספת ל"אדם עם מוגבלות". דוגמה נוספת היא ההגדרה של משתקם, אשר מופיעה הן בחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות העוסקים כמשתקמים התשס"ז-2007 והן בחוק הביטוח הלאומי בהקשרים שונים לחלוטין. אי בהירות לגבי אחריות לטיפול ב"משתקמים" עלולה לפגוע קשות בתהליכי השיקום שלהם. במדינות שנסקרו, ההגדרה קיימת בחוק בסיסי (לדוגמה – Americans with Disabilities Act 1990 בארה"ב, Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS) בשוודיה), וממנה נובעת כל חקיקה נוספת בנושא זה. פיזור זה עלול ליצור עודף בירוקרטיה ולהקשות על המועמדים והזכאים להטבות שונות להשיגן. יתרה מכך – אנשים עם מוגבלויות שאינה מוזכרת בפירוש באחד מהחוקים והתקנות עלולים "ליפול בין הכיסאות" ולסבול מחוסר מענה לצרכיהם המיוחדים. אי בהירות לגבי אחריות לטיפול ב"משתקמים" עלולה לפגוע קשות בתהליכי השיקום שלהם.

1.2. חוק המשתקם – חוק שכמוהו נמצא רק במדינת ישראל ומטרתו לעודד יציאה לעבודה

בשוק של אנשים עם כושר עבודה מופחת בלפחות 81%. החוק מעגן תנאים סוציאליים עבור המועסקים המוכרים כמשתקמים.

1.3. חוקים למניעת אפליה – ככלל, כל המדינות הנסקרות הוציאו מחוץ לחוק אפליה נגד

אדם עם מוגבלות במקום העבודה בשל מוגבלותו. נכון ליום כתיבת מסמך זה עבירה על חוק זה הינה עבירה אזרחית ולא פלילית. במדינות מסוימות כגון ארה"ב, המדינה

⁸⁶ "תושב ישראל הסובל מהפרעה נפשית"

⁸⁷ "ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה"

⁸⁸ דרגת אי כושר להשתכר של לפחות 70% או לפחות 40% שיעור נכות רפואית

⁸⁹ "מבוטח שכתוצאה מליקוי אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלה יד, או שכושרו להשתכר כאמור צומצם עקב הליקוי.... ב-50% או יותר.... אין לו הכנסה בפועל מעבודה או ממשלה יד או שהכנסתו כאמור אינה עולה על המפורט להלן, לפי העניין: לגבי מי שזכאי במשך תקופה ממושכת או בעל ליקוי חמור – 60% מהשכר הממוצע; לגבי מי שאינו זכאי במשך תקופה ממושכת ואינו בעל ליקוי חמור – 45% מהשכר הממוצע"

⁹⁰ אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.

מכירה בכך שאי השתתפות של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה עולה למדינה יותר מהשתתפות לצורך שילוב מלא ככל הניתן.

1.4. תקציב המדינה – בשוודיה, ארה"ב, נורבגיה ואוסטרליה עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלויות מעוגן בתקציב הן לטווח הקרוב והן לרחוק. יש לציין שארה"ב עיגנה את התקציב למטרה זו בחוק WIOA, שאינו חלק מחוק התקציב. בישראל, לעומת זאת, לא קיים סעיף תקציבי ייעודי לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות, והתקציב המוקדש למטרה זו מתפזר על פני סעיפים ותתי סעיפים רבים תחת סמכויות שונות.

1.5. ייצוג הולם – ישראל וארה"ב מקצות אחוז מסוים מהמשרות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי עבור אנשים עם מוגבלויות. יש לציין כי אין משרות ייעודיות לאיש ע"י אנשים עם מוגבלויות אלא מסך כל המשרות, חלק מסוים אמור להיות מוקצה עבורם. בארה"ב ההקצאה הינה 7% עבור משרדי מדינה וזכיינים מטעם המדינה, ובישראל ההקצאה היא 3%-5% בתלות במגזר, כאשר כל מעסיק פרטי המעסיק מעל 100 עובדים מחויב בחוק זה.

2. חלוקת תפקידים במימוש המדיניות

בישראל, משרד הבריאות אחראי לרווחתם ושילובם של נכי הנפש, משרד הרווחה אחראי לרווחתם ושילובם של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, אוטיזם ונכות כללית, וביטוח לאומי אחראי לרווחתם של אנשים עם מוגבלות ומהווה השלב הראשון בהכרה במוגבלות ובטיפול בה. בנוסף קיים המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה שמטרתו לעודד לתעסוקה אנשים המוכרים כאנשים עם מוגבלות בידי אחת מהסוכנויות הנ"ל. בשוודיה, לעומת זאת, ריכוז הטיפול באוכלוסיית אנשים עם מוגבלויות מכל סוג מתבצע בוועדות הרווחה החברתית בעיריות, על מנת לבצע פיקוח ומעקב יותר קרוב, ותחת שירות התעסוקה (אגף במשרד העבודה). באוסטרליה הממשלה גיבשה מדיניות ייעול בין משרדית וברמות שונות לטובת שיפור תהליכי שילוב ותעסוקת אנשים עם מוגבלויות. הגוף המרכזי אשר דרכו נוצר קשר בין האנשים לממשלה הינו שירות התעסוקה האוסטרלי לאנשים עם מוגבלויות. בנורבגיה, האחריות לביצוע התכנית העיקרית (Arbeid med bistand) מחולקת בין משרד הרווחה לעיריות השונות, כאשר החלוקה ברורה (הממשלה מקדמת מדיניות והעיריות דואגות למימושה ולמילוי צרכי ה"מעטפת" – ביטוחים, מעונות יום וכד'). בארה"ב ובבריטניה האחריות מתחלקת באופן דומה למדינת ישראל.

3. כלים לעידוד תעסוקה

3.1. עידוד מועסקים

3.1.1. קצבאות והטבות – במדינת ישראל, על מנת לעודד אנשים עם מוגבלות לצאת

לשוק העבודה המדינה מאפשרת קבלת קצבת עידוד (שמחליפה את קצבת הנכות הרגילה) בנוסף להכנסה ממקום העבודה. אולם, בתום 3 שנים מתחילת קבלת הקצבה, סכום הקצבה פוחת בהדרגה בהתאם לגובה השכר. מנגנון דומה קיים בארה"ב (הטבות ביטוח לאומי) בצורת קיזוז מס במדרגות שונות מהמשכורת; בנורבגיה באמצעות הפיכת קצבת הנכות לקצבת הכנסה וקיזוזה בהתאם למשכורת, (חלוקת הקצבה מותנית במצבו הפיזי של אותו אדם ובתנאי שיכולת ההכנסה שלו נפגעה בלפחות 50%); בשוודיה, בה קצבת הכנסה ניתנת רק במצב בו

העובד לא חורג מסכום מסוים מהכנסתו החודשית ועשויה להיות מותנית בהשתתפות בתכניות שונות לשיפור מצבו התעסוקתי; באנגליה ניתן לקבל קצבת תמיכה ותעסוקה בתמורה להשמה בקבוצות שיקום מסוגים שונים. הקצבה הניתנת לא תלויה בגובה ההכנסה.

3.1.2. תכניות למועסקים

3.1.2.1. מרכזי תעסוקה – במדינות הנסקרות קיימים מרכזי one-stop-shop אשר מספקים שירותי ייעוץ, הכוונה, ליווי, תמיכה, הכנה לראיונות והשמה. מרכזי התעסוקה פרושים ברחבי המדינה, לעיתים כחלק ממרכזי התעסוקה הרגילים. בנורבגיה, אנגליה ושוודיה מאוישות משרות שתכליתן היא ללוות באופן אישי כל מועמד עם מוגבלות בניסיונות למצוא עבודה (כאשר בנורבגיה הליווי ממשיך גם אחרי מציאת העבודה). יש לציין שברוב המערכות מספר התיקים בו אדם יכול לטפל מצומצם מאוד ע"מ לאפשר את מלוא התמיכה והליווי. חשוב גם לומר כי מדינת ישראל מקיימת תכנית פיילוט של מרכז כזה בתל אביב, אולם המיזם טרם התפתח לכל הארץ. כמו כן, ביטוח לאומי מספק שירותי ייעוץ וליווי במתכונת מצומצמת בחלק מסניפיו באמצעות עובדי שיקום ומתנדבים.

3.1.2.2. הכשרה תעסוקתית – מדינת ישראל מספקת מספר שוברים להכשרה תעסוקתית עבור אנשים עם מוגבלויות, אולם אין הקצאה מעוגנת בחוק/תקנה לטובת הקצאה זו, בעוד שבמדינות אחרות מנגנון זה קיים באופן מוגבר עבור אנשים עם מוגבלויות. בנורבגיה למשל, גישה להכשרות רלוונטיות ופיתוח כישורים הינם עקרונות המעוגנים בחוק ולפיכך באים לידי ביטוי במדיניות בפועל.

3.1.2.3. שיקום תעסוקתי – הן במדינת ישראל ובמדינות הנוספות מתבצע תהליך שיקום תעסוקתי. בעוד שבביטוח לאומי התהליך מתבצע ורק עבור מי שעבד בעבר ונקבעו לו אחוזי נכות מסוימים, ובמשרד הרווחה התהליך מתבצע עבור אנשים אשר נדחו ע"י הביטוח הלאומי ובעלי 40% נכות ומעלה מסיבות מסוימות, במדינות הנסקרות שירותי שיקום תעסוקתי ניתנים כחלק בלתי נפרד ממרכזי התעסוקה השונים, שכאמור מרוכזים תחת סוכנות אחת ובעלי מתווה ואופן פעולה ברור.

3.1.3. המדינה כמעסיק

3.1.3.1. מפעלים מוגנים – משרדי הממשלה השונים מפעלים מסגרות תעסוקה מוגנת באמצעות מיקור חוץ (נורבגיה, ישראל) ובמסגרת ממשלתית (אוסטרליה, שוודיה). יש לציין כי בכל מסגרת בשוודיה ובנורבגיה (מרכז תעסוקה) מוצב יועץ תעסוקה אשר אמון על ליווי והכוונה של המועסקים על מנת לאפשר יציאה לשוק החופשי ולמצות את יכולת העבודה שלהם במרכז. בנורבגיה התכנית מתבצעת תוך מתן דגש על צרכי המעטפת (כגון מעונות יום, ביטוחי בריאות וכדומה).

3.1.3.2. תכניות לשילוב אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי – במדינת ישראל

קיימת תכנית לעידוד אקדמאים ולא-אקדמאים עם מוגבלות לקריירה בשירות הציבורי. יש לציין כי המועסקים יועסקו ע"י חברה חיצונית בתנאים מקבילים לעבודה בשירות הציבורי. המשתתפים בתכנית יקבלו ליווי מקצועי לטווח ארוך מטעם החברה החיצונית. תכנית זו מקבילה בעיקרה לתכנית Samhall השוודית ו-Class Initiative Curb Cuts to the Middle האמריקאית. ההבדל העיקרי בין התכנית הישראלית לתכנית השוודית והאמריקאית הינה השימוש במיקור חוץ. בניגוד לישראל בה מתבצע תהליך של מיקור חוץ, תכנית Samhall היא חברה ממשלתית שמטרתה להעסיק אנשים עם מוגבלויות הן במסגרת מפעלים מוגנים והן במתן שירותי חוץ לחברות פרטיות וממשלתיות כאחד.

3.2. עידוד מעסיקים

3.2.1. סבסוד שכר – בשוודיה המדינה הגדילה את התקציב לסבסוד משכורות

ומקיימת הליך זה באופן מותאם לכל מקרה. סבסוד המשכורות מעוגן בתקציב המדינה ולאחרונה סעיף זה הוגדל. באוסטרליה המדינה מסבסדת שכר בגובה של עד \$3,000 לעובד, בישראל המדינה מסבסדת שכר בתנאי שהמעסיק קלט לפחות 5 עובדים חדשים מאוכלוסיות מוחלשות.

3.2.2. נציב מודעות – בכל אחת מהמדינות הנסקרות קיימת מועצה/ועדה לאכיפת

החוק ולמענה לתלונות הציבור בנושא זה. כמו כן, במדינת ישראל קיימת חובה למנות ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות בכל משרד/מקום עבודה הנכלל תחת חוק שיוויון זכויות וצו הרחבה.

3.2.3. מימון התאמות – מדינת ישראל, נורבגיה, אנגליה, שוודיה ואוסטרליה מאפשרות

השתתפות המדינה במימון התאמות במקום העבודה עבור מעסיקים הרוצים להעסיק אנשים עם מוגבלויות. בארה"ב, המדינה רשאית לחלק מענקים לחברות ואינדיבידואלים אולם לא בהכרח למטרת מימון התאמות. כמו כן המדינה מממנת עזרים עבור אנשים עם מוגבלויות, בפרט עזרים לסיוע במקום העבודה. יש לציין כי אי מימון התאמות אינו פוטר את המעסיק מהתקנתן.

3.2.4. חובת העדפה מתקנת – בארה"ב חלה חובה על פי חוק לבצע הליך העדפה

מתקנת בבחירת עובדים, בין עובדים ללא מוגבלות ועובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה שווה. בישראל החוק מאפשר בחירה מכוונת באדם עם המוגבלות ולא רואה בכך אפליה פסולה.

3.2.5. שכר מינימום מותאם – מדינת ישראל קבעה שכר מינימום למועסקים אשר

לוקחים חלק בעבודה בשוק החופשי בהתאמה ליכולת העבודה שלהם. חוק זה נחקק על מנת לאפשר למעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלויות כתלות בתפוקת העבודה שלהם, כך שכל הצדדים יצאו נשכרים.

3.2.6. מרכזי תמיכה למעסיקים – מדינת ישראל מתפעלת מספר מרכזי תמיכה בכל

הארץ שמטרתם לספק הדרכה וליווי למעסיקים הרוצים להעסיק (או מעסיקים)

אנשים עם מוגבלויות. בארה"ב פועלת תכנית דומה בצורת חוברות הדרכה וסמינרים למעסיקים.

4. **אמצעי מדידה והערכה –**

מדינת ישראל מקיימת תהליכי מעקב, מדידה והערכה על נתוני תעסוקה ומגמות שונות באמצעות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בתעסוקה, ביטוח לאומי ומשרד הרווחה. בנובמבר, אוסטרליה ושוודיה, האחראיות לפיקוח, מדידה והערכה נמצאת לרוב תחת סוכנות אחת, ולעיתים אפילו מתבצע בשיתוף עם הקהילה באמצעות מעגלי שיח, קבוצות חשיבה וכד' כמו במקרה האוסטרלי.

5. **שיתוף פעולה בין מגזרי –**

בשנת 2011 מדינת ישראל חתמה על הסכם שותפות עם ג'וינט ישראל, התאחדות התעשיינים, הארגונים הכלכליים, הסתדרות העובדים וארגוני אנשים עם המוגבלויות שמטרתו לקדם העסקת אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. נורווגיה חתמה על הסכם דומה בשנת 2001 ומחדשת אותו מדי ארבע שנים. הסכם זה מחייב את השותפים לו לבצע מעקב שוטף ובקרה על יישומו, בעוד שהמדינה עוזרת כלכלית ביישומו ובקביעת מדיניות מקלה ברוח ההסכם.

6. **ממצאים כלכליים**

6.1. על כל שקל שמושקע בשיקום תעסוקתי, קיבל המשק בחזרה כ- 7 ש' בתוספת תוצר, וכ- 2 ש' במונחים של הכנסות ממס (כולל צמצום קצבאות). מדובר בתשואה של כ- 200% על ההשקעה במונחי תקציב המדינה ושל כ- 720% במונחי תוצר.

6.2. צמצום מוחלט של הפערים מול כלל האוכלוסייה בשיעור התעסוקה ובשיעור המשכילים, בעלי תעודת בגרות ומעלה, יכול להניב למשק תשואה גבוהה עוד יותר, כאשר על כל 1 ש' השקעה בשיקום תעסוקתי, יקבל המשק בחזרה כ- 18 ש' במונחי תוצר, וכ- 5 ש' במונחי הכנסות ממס (והפחתת הקצבאות).

המלצות

חלק זה מתבסס על ההמלצות והממצאים הני"ל ובו תובאנה מסקנות והמלצות אשר עלו בעקבות המחקר וההשוואה הבינלאומית אשר נערכה בו.

1. **ריכוז הגדרות וחלוקת תפקידים** – יצירת הגדרה אחידה תחת חוק אחד וכינון סוכנות מרכזית אחת לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות באמצעות שירות אישי ומתאם ללקוח והעלאת מודעות לנושא בקרב הציבור תוביל להשתתפות רבה יותר של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה.

2. **איזון מעסיק מועסק** – מדינת ישראל מפעילה המון אפשרויות תמיכה למעסיקים אולם בקרב המועסקים עצמם קיים חוסר במודעות ובגורם נגיש להכוונה, ליווי, שיקום והשמה. הגברת הדגש על המועסק תיצור התאמה מיטבית של תכנית עידוד יציאה לעבודה עבור כל אינדיבידואל ובכך תגדיל את ההשתתפות הכללית של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. חשוב לציין, כי התמיכה למועסק מתחילה עוד בשלב בו הוא נמצא במערכת החינוך (עד גיל 21), ומומלץ ליישם תכניות הכשרה והכוונה תעסוקתית בשלב זה.

3. **חשיבות השיקום התעסוקתי וההשקעה בו** – בישראל השיקום התעסוקתי הוא דל ולא מושקעים בו מספיק משאבים. השיקום התעסוקתי הינו כלי יעיל לשילוב אנשים עם

מוגבלויות בתעסוקה. לפי מחקר שערך הביטוח הלאומי, כ-65% מהפונים לשיקום בין השנים 1999 ל-2012 השתלבו בעבודה תוך שנתיים, ובאופן כללי שיעור המשלבים היה 73% (פאס & פינטו, 2014). יתרה מכך, הוא מופנה כלפי פלחים מסוימים מאוד באוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות ואנשים רבים לא זכאים לקבל את השירות. השקעה בשיקום תעסוקתי ובמתן כלים פרקטיים להשתלבות בשוק העבודה תניב רבות למדינת ישראל, כפי שמתואר במודל הכלכלי.

4. מנגנון מדידה והערכה – מירכוז האחריות בידי סוכנות אחת ייצור תהליך מדידה עקבי ויאפשר מוניטורינג ובקרה על תהליכים ומגמות לאורך זמן. בנוסף, עירוב אזרחים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם בתהליכי ייעוץ קבלת החלטות באופן מוגבר יותר תאפשר התאמה מרבית של המדיניות לאזרחים.

נספחים

נספח 1 – נתונים ועובדות

נספח 2 – תועלות כלכליות, סקירת ספרות

נספח 3 – ריכוז גרפים של השוואות בינלאומיות

נספח 4 – מתודולוגיה

נספח 5 – תוספות ושונות

נספח 1 - נתונים ועובדות

1.1. היקף האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות⁹¹

אדם עם מוגבלות מוגדר כ"אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים"⁹². בישראל חיים כ- 1.6 מיליון איש המגדירים עצמם כאנשים עם מוגבלות, והם מהווים כ- 20% מסך האוכלוסייה.

כרבע מהאוכלוסייה ה**בוגרת** (בני 20+), כ- 1.345 מיליון איש, הינם אנשים עם מוגבלות. כ- 60% מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות (הבוגרת), הינם אנשים עם מוגבלות מתונה (הגדרה סובייקטיבית, לפי הסקר החברתי⁹³), שהם כ- 809 אלף איש. למספר זה יש חשיבות רבה מאחר והפוטנציאל של אנשים עם מוגבלות מתונה להשתלב בשוק העבודה הינו גבוה יחסית. היתר (40%) מוגדרים כאנשים עם מוגבלות חמורה⁹⁴.

לוח 1: מספר האנשים עם מוגבלות ושיעורם מקרב קבוצת הגיל, לפי הסקר החברתי, ואומדנים של אוכלוסיות שאינן נכללות בסקר החברתי, לפי גיל, 2013

גיל	סך-הכול מספר האנשים באוכלוסייה	סך-הכול אנשים עם מוגבלות	אחוז האנשים עם מוגבלות מקרב קבוצת הגיל	נתוני הסקר החברתי *2013	אוכלוסיות שאינן נכללות בסקר החברתי**
17-0	2,654,200	236,900	9%	-	236,900
19-18	243,700	22,000	9%	-	22,000
64-20	4,312,200	856,200	20%	818,214	38,000
האוכלוסייה בגיל העבודה 64-18	4,555,900	878,200	19%	818,214	60,000
+65	849,300	488,400	58%	432,626	55,800
האוכלוסייה הבוגרת (בני 20+)	5,161,500	1,344,600	25%	1,250,840	93,800
סך-הכול	8,059,400	1,603,500	20%	1,250,840	352,700

* אנשים בני 20+ המתגוררים בקהילה.

** אוכלוסיות שאינן נכללות בסקר החברתי: בני פחות מ-20, מתגוררים במוסדות (לרבות דיור מוגן, מערכי דיור לעולים והוסטלים), מתגוררים ביישובים לא מוכרים – עבורם חושבו אומדנים. ראו פירוט בנספח המתודולוגי.

מקור: אנשים עם מוגבלויות בישראל, 2015, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וקרן מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

1.2. אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בגיל העבודה (20 – 64)

נאמדת בכ- 878,200 איש, המהווים כ-19% מסך האוכלוסייה בגילאי העבודה. בגיל העבודה, נמצא כי שיעור הנשים והגברים עם מוגבלות שווה (מסך אוכלוסיית גיל העבודה). מתוכם, כ- 60% מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בגיל העבודה אובחנו ע"י

⁹¹ נתוני פרק זה מבוססים ברובם (אלא אם נכתב אחרת) על דו"ח אנשים עם מוגבלויות בישראל, 2015, שפרסמה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשיתוף עם המרכז לחקר מוגבלויות, של מכון מאיירס – ג'וינט-ברוקדייל וכן על נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר נערך מדי שנה, ומבוסס על מדגם מייצג מקרב האוכלוסייה הבוגרת, בגילאי 20+.

⁹² חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998

⁹³ שדיוחו שיש להם בעיה בריאותית או פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, והיא מפריעה להם בפעולות יום-יומיות

⁹⁴ שדיוחו שיש להם בעיה בריאותית/פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, והיא מפריעה להם מאוד בפעולות יום-יומיות.

הביטוח הלאומי⁹⁵ – דהיינו, שהוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי קבעו להם אחוזי נכות⁹⁶.

1.3 תעסוקה

שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות נמוך (57%) בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות (78%). מצבם של אנשים עם מוגבלות חמורה קשה עוד יותר – רק 42% מהם מועסקים. הפער בשיעור התעסוקה בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות עולה עם הגיל. דפוס התעסוקה בקרב אנשים ללא מוגבלות דומה לזה של אנשים עם מוגבלות מתונה: בקרב האנשים עם מוגבלות מתונה, נמצא כי בגילאי העבודה העיקריים (35 עד 49) מצליח חלק גדול מהם להשתלב בשוק העבודה, כאשר שיעורי התעסוקה בקבוצה זו עומדים על כ- 73%. לעומת זאת, בשתי קבוצות הגיל האחרות נמצאו שיעורי תעסוקה נמוכים יחסית: 65% מהצעירים בגילאי 20 עד 34 היו מועסקים, ו- 60% בקרב המבוגרים בני 50 עד 64.

התפלגות דומה של שיעור התעסוקה לפי גיל, נמצאה בקרב האוכלוסייה ללא מוגבלות. לעומת זאת, בקרב האנשים עם מוגבלות חמורה, הסובלים משיעורי תעסוקה נמוכים ממילא (42% בממוצע), יורד שיעור התעסוקה עם הגיל. כך, אם בגילאים הצעירים (20 עד 34) מצליחים כמחציתם להיות מועסקים בשוק העבודה, הרי שדווקא בגילאי העבודה העיקריים (35 – 49) יורד שיעור התעסוקה בקרב האנשים עם מוגבלות חמורה ל- 44%, ול- 36% בגילאים המבוגרים יותר (50 עד 64). מנגד, שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות גבוה (6%) יחסית לאוכלוסייה ללא מוגבלות (4%). בהקשר זה נציין, כי ביוני 2010 פרסמה הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין את יעדי הממשלה לשנת 2020, לגבי שיעורי האבטלה של אנשים עם מוגבלויות בגילאי 25 עד 64. הוועדה קבעה לממשלה יעד להפחית את שיעור הלא מועסקים בקרב אנשים עם מוגבלויות בנקודת אחוז עד 2020. החלטה זו נקבעה עת שיעור הבלתי מועסקים בקרב האנשים עם מוגבלויות יהודים ואחרים עמד על 6%, ובקרב האוכלוסייה הערבית על 7.2%. נראה כי עד כה יעד זה לא הושג. מנגד, מסקר שנערך ע"י הביטוח הלאומי ומכון ברוקדייל⁹⁷ נמצא כי רק חלק קטן מהאנשים עם מוגבלויות לא עבדו מעולם (16%). למעשה, כשני שלישי מהנשאלים השיבו כי עבדו בחמש השנים שלפני הסקר, כולל במועד הריאיון.

עוד נמצא כי מבין האנשים עם מוגבלויות, 58% היו אנשים עם מקצוע, 60% אנשים עם ידע בסיסי בשימושי מחשב, 69% אנשים עם שלטה טובה בעברית בסיסית, 24% אנשים עם שליטה טובה באנגלית בסיסית, 35% אנשים עם מיומנות בחיפוש עבודה, וכ- 56% אנשים עם הרגלי עבודה.

1.4 שכר

שיעורי התעסוקה הנמוכים יחסית ממחישות את הקושי של אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. עובדה זו משפיעה באופן ישיר על מצבם הכלכלי. רמות השכר נמוכות אף

⁹⁵ כ- 460 אלף איש נכון לשנת 2013.

⁹⁶ לפי דו"ח מבקר המדינה 2014.

⁹⁷ מתוך אנשים עם מוגבלות בגיל העבודה בישראל של הביטוח הלאומי ומאירים - ג'וינט - מכון ברוקדייל, מחקרים לדיון 110, דצמבר 2012, על בסיס סקר שנערך בשנים 2009 – 2010.

הן בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בגיל העבודה באופן יחסי לאנשים ללא מוגבלות. כך, ההכנסה לנפש סטנדרטית במשק בית בו יש אדם עם מוגבלות מהווה כ- 84% מזו של אנשים ללא מוגבלות.

ממוצע השכר מעבודה ברוטו של עובדים עם מוגבלות נמוך בכ-1,400 ₪ משכרם של עובדים ללא מוגבלות⁹⁸.

עוד עולה מסקר הביטוח הלאומי, כי לכ- 58% מקרב היחידים עם מוגבלות⁹⁹ יש הכנסה מעבודה, לעומת כ- 70% מהנשואים להם יש הכנסה מעבודה של לפחות אחד מבני הזוג.

1.5 השכלה

רמת ההשכלה של אנשים עם מוגבלות נמוכה בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות: שיעור בעלי ההשכלה התיכונית (בגרות) ומעלה בקרב האנשים עם מוגבלות עומד על 50% לעומת 72% בקרב אנשים ללא מוגבלות. שיעור בעלי ההשכלה האקדמאית בגיל העבודה נמוך אף הוא יחסית: 18% לעומת 32% באוכלוסייה ללא מוגבלות.

1.6 עבודות במשרה חלקית

שיעור המועסקים במשרות חלקיות בקרב האנשים עם מוגבלות הינו גבוה יחסית, 24% לעומת 16% ביתר האוכלוסייה. נדגיש כי גם כאן ישנו הבדל ניכר בין אנשים עם המוגבלות המתונה (22%) לאנשים עם המוגבלות החמורה, אשר 30% מהם מועסקים במשרה חלקית.

1.7 מקבלי הקצבאות

בשנת 2015 קיבלו כ-263.5 אלף בוגרים קצבה אחת או יותר מענף נכות כללית בביטוח לאומי, כ- 106 אלף נוספים קיבלו קצבה מאגף השיקום במשרד הביטחון או קצבה לנפגע עבודה מהביטוח הלאומי, והיתר, כ- 500 אלף איש, לא היו זכאים לקצבה או שלא מיצוי את זכויותיהם.

לכ-29% מסך היחידים עם מוגבלות, ולכ-31% מהנשואים עם מוגבלות יש הכנסה מקצבאות נכות שלהם או של בני זוגם. ל- 24% מהיחידים ול- 18% מהנשואים עם מוגבלות יש הכנסות מקצבאות אחרות שהם או בני זוגם מקבלים.

לפי דוח מבקר המדינה לשנת 2014 שיעור גבוה ממקבלי הקצבאות יכולים לעבוד אך לא עובדים: כ- 82% ממקבלי קצבת נכות כללית אינם מועסקים, ורק כ- 18% מהם מועסקים, זאת למרות שלכמחציתם יש (לפי הביטוח הלאומי) פוטנציאל תעסוקה. **הדבר מחדד את הנחת המחקר כי פוטנציאל השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה טרם מוצה.**

1.8 שיקום מקצועי

שירותי שיקום תעסוקתי הם הכלי שמציעה המדינה לשיקום ולשילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

ע"פ דוח מבקר המדינה לשנת 2014, כ- 76% מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות הכשירים לשיקום תעסוקתי כלשהו¹⁰⁰ (שמספרם נאמד בכ- 260 אלף איש) לא קיבלו

⁹⁸ מקור: מחקר של הגוינט וברוקדייל, 2014.

⁹⁹ http://brookdaleheb.jdc.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/FACTS_FIGURES2014-HEB.pdf

⁹⁹ המהווים כ- 40% מכלל האנשים עם מוגבלויות

שירותי שיקום תעסוקתי מאף גורם מהגורמים המופקדים על שיקומם¹⁰¹ (ביט"ל, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, אף שרבים מהם היו יכולים להיעזר בשירותים אלה כדי להשתלב בעבודה).

עוד ציין מבקר המדינה, כי כל גורם ממשלתי מרכזי בנפרד את המידע שצבר על אנשים עם מוגבלות, ואין אפשרות לדעת בגוף אחד אם פלוני קיבל בעבר שיקום תעסוקתי אצל גוף אחר. נוסף על כך, לא קיים מיפוי מרכזי של כלל האנשים עם מוגבלות לעניין התאמתם, זכאותם והזדקקותם לשיקום תעסוקתי (בין אם בביט"ל, במשרד הרווחה או במשרד הבריאות).

המבקר המליץ לבחון קביעת תכנית לאומית, אשר תציע כלים מעשיים ומוגדרים שיסייעו לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

עוד קבע מבקר המדינה, כי אי-הקמתה של תחנת שירות אחת (One-Stop-Shop) לאנשים עם מוגבלות, תחנה שיכולה לשמש כלי מרכזי לצמצום הסבך הביורוקרטי העומד בפני אדם עם מוגבלות, ממחיש ביתר שאת את הליקויים בתפקוד הממשלתי המקשים על שילובם בתעסוקה; האחריות על הקמת תחנת שירות אחת שמטרתה שילוב בתעסוקה בשוק החופשי "נדדה" בין משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי; ואילו לגבי תחנת השירות במשרד הרווחה כמעט לא נעשה דבר.

לדעת משרד מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה ומשרד הבריאות למפות במשותף את אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שהיא בעלת פוטנציאל שיקום תעסוקתי, ולפעול להציע שירותי שיקום לאותם אנשים עם מוגבלות שהם בעלי פוטנציאל שיקום, אשר אינם מקבלים אותו. על המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה לבצע מעקב אחר המושמים בתעסוקה ולבחון את הסיבות לתופעת הנשירה מכוח העבודה של רבים מקרב אוכלוסייה זו, וזאת חרף התשומות הגבוהות שהושקעו בשיקומם התעסוקתי. כן יש לפעול כדי להעלות באופן ניכר את שיעור ההשתתפות בתוכניות מעבר לבני נוער עם מוגבלות כהכנה לקראת השתלבות עתידית בתעסוקה. על הממשלה למנות גורם מתכלל, שירכז את עבודת כל הגופים, יתאם ביניהם ויסייע לגבש תכנית עבודה לאומית, ובכלל זה קביעת יעדים, סדרי עדיפויות, איגום התקציבים הניכרים, עידוד המעסיקים בשוק הפרטי, הקמתה של תחנת שירות אחת ללא דיחוי נוסף - הן במשרד הרווחה והן להשמה בשוק החופשי - ומימוש מחויבותו של המגזר הציבורי לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובשירות הציבורי.

נתונים: לפי הביטוח הלאומי, בשנת 2015 שולמו במסגרת השיקום המקצועי כ-281 מיליון ש"ח ל-13,129 אנשים שונים – בממוצע כ-21.5 אלף ש"ח לכל משתקם.

1.9. מגמות בתעסוקת אנשים עם מוגבלות

¹⁰⁰ כשיר רפואית לשיקום תעסוקתי = אנשים עם מוגבלות שאובחנו בביט"ל שדרגת נכותם 20% ומעלה, גילם 60 ומטה, הם אינם מאושפזים, אין להם בעיות רפואיות קשות - כגון מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה, מוגבלות נפשית קשה, או מחלות קשות המגבילות את התפקוד עד מאוד - ואשר משרדי הרווחה והבריאות לא קבעו שהם אינם מתאימים אפילו לשיקום תעסוקתי בסיסי. המיון של קבוצה זו נעשה על ידי הביט"ל באמצעות עיבוד מיוחד, לבקשת משרד מבקר המדינה.

¹⁰¹ המבקר מסייג ומציין, כי חלק מחברי הקבוצה שלא קיבלה שירותי שיקום, ככל הנראה לא מתאימים לשיקום תעסוקתי (למשל, בשל היעדר מוטיבציה לעבוד), או אינם זקוקים לו (בין משום שהם יכולים להשתקם בעצמם ובין משום שהם כבר מועסקים).

בשנים 2002 עד 2013 חלה עלייה ניכרת בשיעור המועסקים של אנשים עם מוגבלויות, זאת מעבר לגידול שחל בשיעור התעסוקה בכלל האוכלוסייה.

הדבר הביא לצמצום ניכר של הפער בשיעור התעסוקה מ- 28 נקודות האחוז ל- 21 נקודות האחוז: בעוד בשנת 2020 הועסקו רק 40% מהאנשים עם מוגבלות, לעומת 68% ביתר האוכלוסייה, הרי שבשנת 2013 עמד שיעור המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות על 57% לעומת 78% ביתר האוכלוסייה. **צמצום פער זה משקף הישג משמעותי שאת השפעתו על הכלכלה נאמוד במחקר זה.**

העלייה בשיעור התעסוקה בשנים אלו לוותה בגידול בשיעור בעלי תעודת בגרות ומעלה בקרב אנשים עם מוגבלות, אולם הפער מול יתר האוכלוסייה נותר דומה. יחד עם זאת, שנת 2012 ועד 2013 חלה עלייה בשיעור הזכאים לתואר אקדמאי בכלל קבוצות האוכלוסייה, אולם בקרב אנשים עם מוגבלות העלייה הייתה מתונה יחסית.

נספח 2 – תועלות כלכליות, סקירת ספרות

ארגון ה-OECD מכיר בכדאיות הכלכלית של שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. בשנת 2010 פרסם הארגון דו"ח מקיף בנושא אנשים עם מוגבלויות¹⁰², אשר קבע כי הדרך הטובה ביותר לצמצום התלות בקצבאות ולהחרגת אנשים עם מוגבלויות, הינה באמצעות קידום שילובם בשוק העבודה, במידה והם יכולים ורוצים בכך. המחקר מצא ששילוב בתעסוקה מקדם הכללה בחברה ומקטין את הסיכוי לעוני. הדבר מסייע לשיפור הבריאות המנטאלית ומסייע בהאצת ההחלמה. כמו כן, מציין ה-OECD כי הדבר מפחית את תשלומי המדינה על קצבאות נכות, ומסייע להבטחת היצע עבודה ולכן מעלה את הסיכוי לצמיחה גבוהה יותר בטווח הארוך.

ה-OECD מוסיף ומדגיש את חשיבות השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה על רקע הזדקנות האוכלוסייה והצפי לקיפאון או נסיגה בהיצע העבודה במרבית מדינות ה-OECD. הארגון מציג זאת כאחד הכלים החשובים להתמודדות עם אתגר זה. הדוח קורא לפעול לשילובם בשוק העבודה.

יחד עם זאת, ה-OECD לא ציין מספרים לחיזוק טענותיו ולא הציג כמותית את תרומת שילובם בשוק העבודה.

על פי הערכות שביצע מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד הכלכלה, עמד בשנת 2012 סך אבדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות על כ-5 מיליארד ש"ח.

בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2014, נמצא כי מלבד ההיבט הכלכלי, חשובה העסקתם של אנשים עם מוגבלות גם מן ההיבטים האישיים והחברתיים, שכן היא מהווה עבורם כלי לקידום עצמאות אישית, הערכה עצמית ואיכות חיים. תעסוקה של אנשים עם מוגבלות אף תורמת לשינוי ביחס הציבור כלפיהם, להכרה בהם ולקבלתם כחלק יצרני ותורם בחברה. עוד קבע מבקר המדינה בדו"ח 2014, כי שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של Win-Win).

מחקר נוסף שנעשה בתחום¹⁰³ וזכה לפרסום במגזין Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal מצא כי המאפיין עיקרי של תאורית היכולת (capability theory) הוא ההתמקדות

SICKNESS, DISABILITY AND WORK: BREAKING THE BARRIERS © OECD 2010¹⁰²

REIFYING CAPABILITY THEORY IN DISABILITY AND¹⁰³

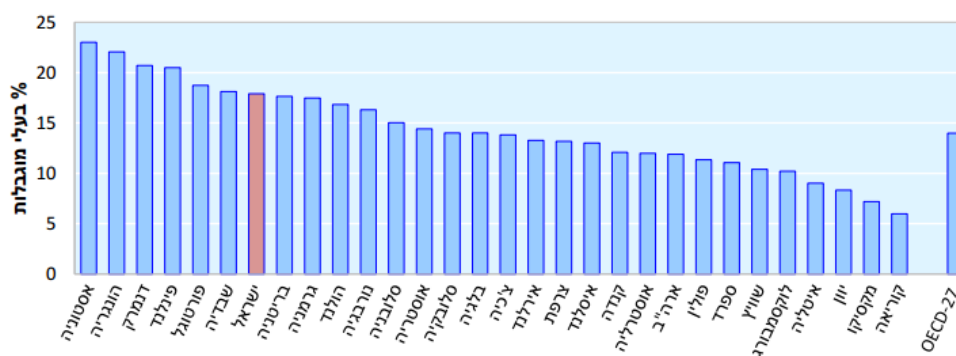
, REHABILITATION RESEARCH Manoj Sharma*

<http://english.aifo.it/disability/apdrj/apdrj205/captheory.pdf>

ביכולות או ההזדמנויות האמיתיות שלאנשים יש בחייהם, להשגת דברים שהם יכולים ורוצים להשיג. כותב המאמר Manoj Sharma (2005) מציג גישה שוויונית ליכולות (capabilities for all). אנשים עם מוגבלות נמצאים בעמדת נחיתות לפי היכולות שלהם, כאשר לעיתים קרובות היכולות נמוכות בשל מגבלות פיזיות, נפשיות וחברתיות. עם זאת, טוען Manoj Sharma כי מבנה היכולות ניתן לשינוי דרך גורמים הנוגעים ברמה אישית, מוסדית וחברתית. הדבר אטרקטיבי מיוחד ליישום בתחום הנכות והשיקום. הטענה הינה כי ניתן לגבש "התערבויות בעלות משמעות" (Meaningful interventions) שביכולתן לשפר את חייהם של אנשים עם נכות. עם זאת, חלק מההתערבויות המדיניות הנדרשות שרצוי ליישם בהקשר זה, לא פשוטות ליישום, ודורשות שיתוף פעולה בין הממשלה, המגזר הפרטי, ארגונים פוליטיים, ארגונים משפטיים, מוסדות חינוך ובריאות, וסוכנויות חברתיות.

נספח 3 – ריכוז גרפים של השוואות בינלאומיות

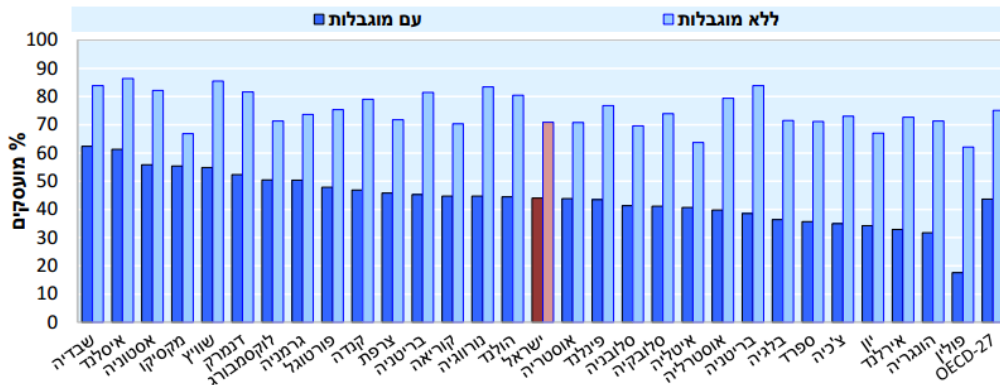
תרשים 1: שיעורי דיווח עצמי על מוגבלות בגיל 20-64 במדינות ה-OECD, העשור הראשון בשנות האלפיים



הערות:

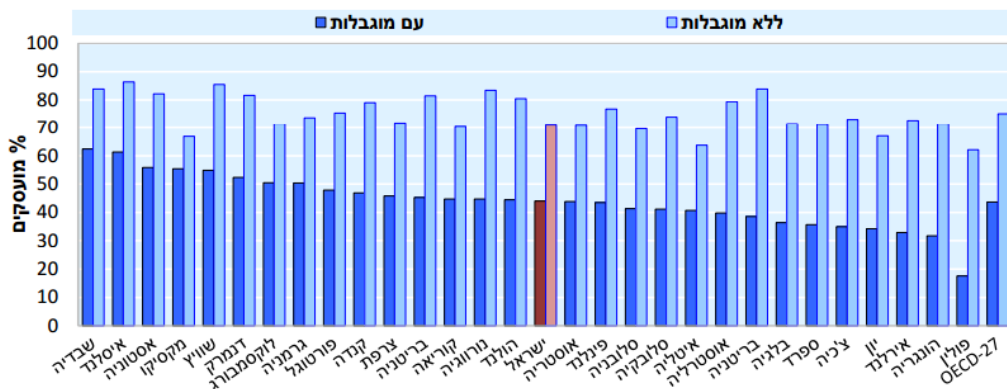
1. מקור התרשים: OECD, 2010b. *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – Synthesis Report*.
2. מוגבלות הוגדרה כבעיה בריאותית כרונית, הנמשכת שישה חודשים לפחות ויוצרת מגבלות בפעילויות יומיומיות.
3. הממוצע של ה-OECD בתרשים הוא ממוצע לא משוקלל ל-27 מדינות, ואינו כולל את ישראל, אסטוניה וסלובניה.
4. השיעור בישראל הוא אומדן המחושב על-פי ממוצע נתוני הסקרים החברתיים של הלמ"ס בשנים 2003-2006. על פי הסקר החברתי, מוגבלות מוגדרת כבעיית בריאות או נכות כלשהי, פיזית או נפשית, שנמשכת לפחות חצי שנה, שמפריעה מאוד או מפריעה בתפקוד היומיומי.

תרשים 2: שיעורי התעסוקה של אנשים עם וללא מוגבלות במדינות ה-OECD, העשור הראשון בשנות האלפיים



הערות:

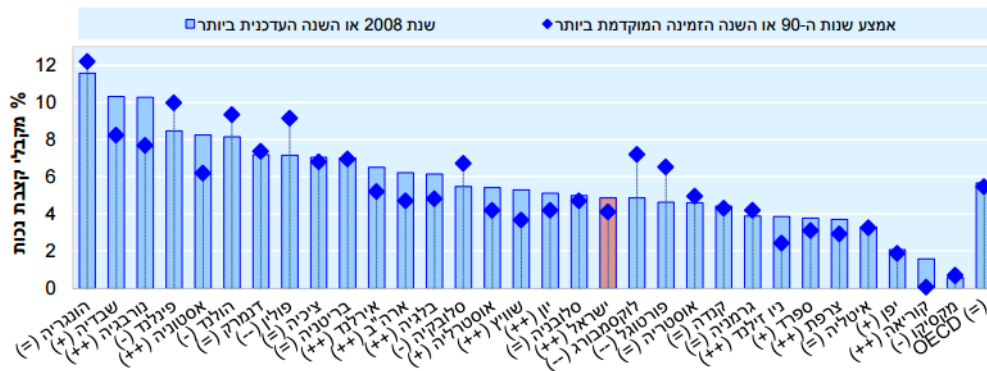
1. מקור התרשים : OECD, 2010b. Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – Synthesis Report
2. המקור לישראל: סקר חברתי 2006, למ"ס.
3. ישראל, אסטוניה וסלובניה אינן כלולות במוצע ה-OECD.



הערות:

1. מקור התרשים : OECD, 2010b. Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – Synthesis Report
2. המקור לישראל: סקר חברתי 2006, למ"ס.
3. ישראל, אסטוניה וסלובניה אינן כלולות במוצע ה-OECD.

תרשים 3: שיעור מקבלי קצבת נכות במדינות ה-OECD בקרב בני 20-64, אמצע שנות ה-90 והעשור הראשון בשנות האלפיים



הערות:

- מקור התרשים: OECD, 2010b. Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers - Synthesis Report
- לכל מדינה מוצג השינוי בשיעור מקבלי הקצבה על פי המפורט להלן:
 (+)/(+) עלייה / ירידה של 2% ויותר
 (+)/(-) עלייה / ירידה בין 0.75% ל-2%
 (=) מגמה יציבה יחסית בין -0.75% לבין +0.75%
- האחוזים מתייחסים לגידול במוצע השנתי של שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות.

נספח 4 - מתודולוגיה

לשם אמידת השינוי בתוצר הנגזר משילובם של אנשים עם מוגבלויות, התבססנו במחקר זה על המודל הקלאסי של Solow, אשר פותח בשנת 1956 ומאז שימש מחקרים רבים לצורך ניתוח מקורות הצמיחה. אומדן השינוי בתוצר מבוסס על ההנחה שתוצר המשק מיוצר בהתאם לפונקציית הייצור מסוג קוב-דגלאס.

$$Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}. \quad (1)$$

כאשר:

Y = התוצר המשקי

K = ההון הפיזי (מלאי המכונות והציוד במשק)

L = תשומת העבודה

A = הפרייון הכולל (TFP), המשקף את תרומתם של משתנים כגון טכנולוגיות וחדשנות.

α = חלקו של ההון בתרומה לתוצר

$(1 - \alpha)$ = חלקה של תשומת העבודה בתרומה לתוצר

אולם בניגוד למודל הבסיסי, המודלים החדשים יותר מוסיפים את גורם ההון האנושי (H) כתשומה שלישית, התורמת אף היא לתוצר בנוסף (ועל חשבון משקל) ההון הפיזי (K) ותשומת העבודה (L).

הוספת גורם ההון האנושי, H , כפקטור נוסף התורם לצמיחה מבוססת על ההנחה שכאשר משתלב בשוק העבודה עובד משכיל ו/או מיומן, תרומתו לתוצר באה לידי ביטוי לא רק בתוספת כוח העבודה, אלא גם באמצעות תרומה לאיכות ההון האנושי המשמש ליצירת התוצר. מכאן, התקבלה משוואה (2):

$$Y = AK^\alpha L^\beta H^{1-\alpha-\beta}. \quad (2)$$

H = ההון האנושי, הנגזר מאיכות כוח העבודה, השכלתו ורמת המיומנות שלו. בנוסף, הנחנו, בהתבסס על Weil (2012), שהתרומה של כל גורם ייצור הינה זהה, כאשר $\alpha = 1/3$ ולכן:

$$Y = AK^\alpha L^\alpha H^\alpha. \quad (3)$$

אמידת השינוי בתוצר

אמידת השינוי בתוצר מתקבלת מנגזרת משוואה (3):

$$\Delta Y / Y = \Delta A / A + \alpha \Delta L / L + \alpha \Delta H / H + \alpha \Delta K / K. \quad (4)$$

מכיוון שהמשק הישראלי פתוח לתנועות הון, אזי בטווח הארוך היחס בין מלאי ההון הפיזי לתוצר הוא קבוע ואינו תלוי ברמת המרכיבים האחרים של התוצר (ראה ארגוב, 2016). מכאן נגזר:

$$\Delta Y / Y = 1.5 \Delta A / A + .5 \Delta L / L + .5 \Delta H / H. \quad (5)$$

במחקר זה נאמד כל רכיב של משוואה 5 בנפרד, במטרה לאמוד את תרומתו לתוצר.

נספח 5 – תוספות ושונות

דירוג קיזוז שכר נורווגיה:

Income while receiving disability benefit

- The income limit is 0.4 G (The National Insurance basic amount). If you were receiving disability pension before 1 January 2015, your income limit will be NOK 60,000 for a transitional period up to 1 January 2019.
- If you are receiving graded (partial) disability benefit, your income limit will be determined individually. It consists of the above amounts and the income NAV has determined you have the possibility to earn while receiving disability benefit.
- If you are in Permanently adapted work, your income limit is 1 G.

השתתפות מדינת ישראל

בהתאמות:

השתתפות המדינה לעובד עם מוגבלות בעלות ההתאמה לפי מספר העובדים הכולל אצל המעסיק (עובדים עם מוגבלות וללא מוגבלות)			סוג ההתאמה
מעל 200 עובדים	בין 200-26 עובדים	עד 25 עובדים	
עד 3,000 ₪ לעובד או 95% מהעלות (הנמוך מביניהם) ללא תלות במספר העובדים אצל המעסיק.			הדרכה ראשונית למעסיק
עד 15,000 ₪ לעובד בתנאי שהמעסיק נשא בעלות של 5,000 ₪ לפחות	עד 17,000 ₪ לעובד בתנאי שהמעסיק נשא בעלות של 3,000 ₪ לפחות	עד 19,000 ₪ לעובד בתנאי שהמעסיק נשא בעלות של 1,000 ₪ לפחות	התאמות פיזיות, ציוד נדרש, שירותי תרגום ותמלול, מבדקי קבלה לעבודה, התאמת דרישות התפקיד
כנ"ל אך מחושב גם בהתאם להיקף המשרה של העובד עם המוגבלות			ליווי והדרכה מתמשכים
עד 60,000 ₪ לעובד בתנאי שהמעסיק נשא בעלות של 5,000 ₪			בקשה למימון מוגדל

מתוך: ליווי מטה תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות

תקנות שכר מינימום מותאם

- (1) יכולת עבודה בשיעור העולה על 19 אחוזים ואינו עולה על 30 אחוזים מיכולת העבודה הרגילה – 30 אחוזים משכר המינימום; ;
- (2) יכולת עבודה בשיעור העולה על 30 אחוזים ואינו עולה על 40 אחוזים מיכולת העבודה הרגילה – 40 אחוזים משכר המינימום; ;
- (3) יכולת עבודה בשיעור העולה על 40 אחוזים ושאינו עולה על 50 אחוזים מיכולת העבודה הרגילה – 50 אחוזים משכר המינימום; ;
- (4) יכולת עבודה בשיעור העולה על 50 אחוזים ואינו עולה על 60 אחוזים מיכולת העבודה הרגילה – 60 אחוזים משכר המינימום; ;
- (5) יכולת עבודה בשיעור העולה על 60 אחוזים ואינו עולה על 70 אחוזים מיכולת העבודה הרגילה – 70 אחוזים משכר המינימום; ;
- (6) יכולת עבודה בשיעור העולה על 70 אחוזים ואינו עולה על 80 אחוזים – 80 אחוזים משכר המינימום.

מתוך: תקנות שכר מינימום מותאם

דרגות ההפחתה מן הקצבה בהתאם לגובה ההכנסה :

מעודכן ל- 01.01.2016

ההכנסה מעבודה	סוג הקצבה	שיעור הניכוי מהקצבה	סכום הניכוי המצטבר מהקצבה
על סכום הכנסתך מעבודה שעד 1,987 ₪ (עד 21% מהשכר הממוצע)	נכות	0%	0₪
על סכום הכנסתך מעבודה שמעל 1,987 ₪ (מעל 21% ועד 2,366 ₪ מהשכר הממוצע)	נכות	10%	עד 37.9₪
על סכום הכנסתך מעבודה שמעל 2,366 ₪ (מעל 25% ועד 4,259 ₪ מהשכר הממוצע)	נכות	30%	מעל 37.9₪ עד 2,164.0₪
על סכום הכנסתך מעבודה שמעל 4,259 ₪ (מעל 45% ועד 5,678 ₪ מהשכר הממוצע)	קבוצה א* - נכות	30%	מעל 2,164.0₪ עד 4,238.5₪
על סכום הכנסתך מעבודה שמעל 5,678 ₪ (מעל 60% ועד 6,436 ₪ מהשכר הממוצע)	קבוצה ב* - עידוד	30%	מעל 4,238.5₪ עד 6,004.0₪
על סכום הכנסתך מעבודה שמעל 6,436 ₪ (מעל 68% ועד 8,802 ₪ מהשכר הממוצע)	עידוד	40%	מעל 6,004.0₪ ועד 10,443.6₪
על סכום הכנסתך מעבודה מעל 8,802₪ ועד הסכום המרבי המזכה בקצבה (מעל 93% מהשכר הממוצע)	עידוד	60%	מעל 10,443.6₪ וכל עוד קיימת זכאות לקצבה

*קבוצה א' - בעלי לקות חמורה וזכאות ממושכת
קבוצה ב' - כל השאר

מתוך : אתר ביטוח לאומי

הגדרת מוגבלות משמעותית חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

חלק א

טור א'	טור ב'
הגורם שברשותו המידע	תנאים שמתקיימים באדם עם מוגבלות לעניין היותו עובד או מועמד עם מוגבלות משמעותית
1. המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, רשות המסים בישראל, משרד הבריאות	גורם שהוסמך לאשר נכות לפי כל דין אישר לגביו בכתב שדרגת נכותו היא 40% לפחות; לעניין זה יראו קביעת אחוזי מוגבלות בניידות לפי הסכם בדבר גמלת ניידות שנערך לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כקביעת דרגת נכות בידי גורם מוסמך כאמור.
2. המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, רשות המסים בישראל, משרד הבריאות	גורם שהוסמך לאשר נכות לפי כל דין אישר לגביו בכתב שדרגת נכותו היא 20% לפחות, ומתקיים בו אחד מאלה:

המוסד לביטוח לאומי	(1) הוא הוכר כזכאי לשיקום תעסוקתי מחמת מוגבלות לפי פרקים ה' או ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995;
משרד הביטחון	(2) הוא משוקם או זכאי לשיקום תעסוקתי לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1959 [נוסח משולב];
משרד הכלכלה והתעשייה	(3) הוא משתתף או השתתף בתכנית תעסוקה לאנשים עם מוגבלות מטעם משרד הכלכלה והתעשייה.
3. משרד הכלכלה והתעשייה	הוא הוכר כזכאי לשכר מינימום מותאם לפי סעיף 17(ב) לחוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987.
4. משרד הרווחה והשירותים החברתיים	הוא הוכר כזכאי לשירותי רווחה מחמת מוגבלותו בידי האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, השירות לטיפול באדם עם אוטיזם או אגף השיקום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

חלק ב

טור א' הגורם שברשותו המידע	טור ב' תנאים שמתקיימים באדם עם מוגבלות לעניין היותו עובד או מועמד עם מוגבלות משמעותית
המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, רשות המסים בישראל, משרד הבריאות, משרתת ישראל, שירות בתי הסוהר	מתקיימים בו שני אלה: (1) גורם שהוסמך לאשר נכות לפי כל דין אישר לגביו בכתב שדרגת נכותו היא 20% לפחות או שרופא של המשטרה או של שירות בתי הסוהר, לפי העניין, חיווה את דעתו שמצבו הרפואי עולה כדי דרגת נכות שעשויה להגיע לכדי 20%;
משרתת ישראל, שירות בתי הסוהר	(2) ועדה רפואית לפי סעיף 20 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971, או לפי סעיף 87 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971, שחררה אותו מחמת מוגבלותו משירות מבצעי או משירות בתפקיד מבצעי בכוח הייעודי לתפקיד אחר במשטרה או בשירות בתי הסוהר, לפי העניין.

מתוך : חוק שוויון זכויות

ביבליוגרפיה

- KEY QUALITIES OF A GOOD EMPLOYEE 7*. (2016). AusDisability /AusDisability: <http://www.australiandisabilityenterprises.com.au>
Disability and Labour Force - 4433.0.55.006. (2015). Australian Bureau of Statistics
Australian Bureau of Statistics: *Participation, 2012* אוהזר מתוך
<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4433.0.55.006>
Disability, Ageing and - 4430.0. (December 2016). Australian Bureau of Statistics
Australian Bureau of Statistics: *Carers, Australia: Summary of Findings, 2015*
of Statistics:
issue=2015&prodno=4430.0&tabname=Summary&es452015?opendocument
=view&=num&
Disability. (2016). Australian Government, Department of Human Services
Australian Government, Department of *Employment Services* אוהזר מתוך
Human Services:
<https://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/disability-employment-services>
Job in Jeopardy. (2016). Australian Government, Department of Human Services
Australian Government, Department of Human *Assistance* אוהזר מתוך
Services: <https://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/job-jeopardy-assistance>
Disability. (2016). Australian Government, Department of Social Services
Australian Government, *Employment Framework Consultation* אוהזר מתוך
Department of Social Services: <https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/programmes-services/disability-employment-services/disability-employment-framework-consultation>
National Disability Strategy. (2016). Australian Government, Department of Social Services
Australian Government, Department of Social Services: אוהזר מתוך
<https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/government-international/national-disability-strategy>
PERSONS WITH A DISABILITY: LABOR. (2016). Bureau of Labor Statistics
US Department of Labor. *FORCE CHARACTERISTICS — 2015* אוהזר מתוך
<https://www.bls.gov/news.release/pdf/disabl.pdf>
National Agreement for Skills and *Workforce Development* (אין תאריך). Council of Australian Governments
Department of Justice Reaches Landmark Americans *with Disabilities Act Settlement Agreement with Rhode Island*. (2014). Department of Justice
אוהזר מתוך
<https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-reaches-landmark-americans-disabilities-act-settlement-agreement-rhode>
NAV: *Disability benefit* אוהזר מתוך (2016).
<https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Pensions+and+pension+application+from+outside+Norway/Disability+benefit#chapter-1>
DREDF: *Sweden – Disabled Persons in Working Life* (אין תאריך). DREDF אוהזר מתוך
<https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/sweden-disabled-persons-in-working-life>
Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA. (2011). EU Commission
Luxembourg: Publications Office of the European Union, *EU and EFTA-EEA*
doi:10.2838/72424. 2012
Ministry of Employment initiatives in the Budget (אין תאריך). Government of Sweden
Government of Sweden: *Bill for 2017* אוהזר מתוך

<http://www.government.se/press-releases/2016/09/ministry-of-employment-initiatives-in-the-budget-bill-for-2017>
 .Norway .Cooperation Agreement on a More Inclusive Working Life .(2014) .NAV
 NDIS: .(2016) .*Get ready* .אוהזר מתוך NDIS
[/http://www.everyaustraliancounts.com.au/ndis-and-you/get-ready](http://www.everyaustraliancounts.com.au/ndis-and-you/get-ready)
 nidirect- government מתוך *Employment support information* .(אין תאריך) .nidirect
 services: <https://www.nidirect.gov.uk/articles/employment-support-information>
 Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and .(2013) .OECD
 .48 .Social Policy in Israel: Slow Progress Towards a More Inclusive Society
 doi:10.1787/9789264200401-en .OECD Publishing
 .2016 .UK labour market: Sep 2016 .(ספטמבר) .Office for National Statistics
 /Samhall: <http://samhall.se/in-english> מתוך *In English* .(אין תאריך) .Samhall AB
 Samhall: <http://samhall.se/in-english/operations> מתוך *Operations* .(אין תאריך) .Samhall AB
 /english/operations
 Samhall: <http://samhall.se/in-english/operations> מתוך *Targets* .(אין תאריך) .Samhall AB
 /english/operations
 On the Legal Front: Understanding the ADA Amendments Act of 2008 .(2016) .SIOP
 Understanding the ADA ?(ADAAA): Back to the Future
 ?Amendments Act of 2008 (ADAAA): Back to the Future
 Benefits Planner: Income Taxes And Your .(אין תאריך) .Social Security Administration
<https://www.ssa.gov/planners/taxes.html> מתוך Social Security Benefits
 .Work Incentives - Detailed Information .(אין תאריך) .Social Security Administration
<https://www.ssa.gov/disabilityresearch/wi/detailedinfo.htm#IRWE> מתוך
 Supported Employment in Norway .(2004) .'Evans, M & 'Spjelkavik, Ø', Frøyland, K
 .Oslo: Work Research Institute .- a National Mainstream Programme
 Disabled people, Labour force survey, 2016, 2nd .(2 ספטמבר 2016) .Statistics Norway
<https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/statistikker/akutu> מתוך
Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning (The labour market situation for people with disabilities
 .Statistics Sweden, Population and Welfare Department .2015)
 U.S Equal Employment Opportunity Commission .(אין תאריך) .אוהזר מתוך
<https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-reaches-landmark-americans-disabilities-act-settlement-agreement-rhode>
 Curb Cuts to the .(אין תאריך) .U.S Equal Employment Opportunity Commission
 Middle Class: About the Initiative
https://www.eeoc.gov/eeoc/interagency/about_curb_cuts.cfm
 GOV.UK: <https://www.gov.uk/access-to-work/eligibility> מתוך *Access to Work* .(2016) .UK Gov
 work/eligibility
 GOV.UK: *Employment and Support Allowance (ESA)* .(2016) .UK Gov
<https://www.gov.uk/employment-support-allowance/overview>
<https://www.gov.uk/work-choice/what-youll-get> מתוך *Work Choice* .(October 2016) .UK Gov
 choice/what-youll-get
 מתוך *Personal Assistance in Sweden* .(אין תאריך) .'Lennarth, J & 'Ulla , C
 International Encyclopedia for Rehabilitation :
[/http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/137](http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/137)
 United Nations .(2006 12 13) .האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. ניו יורק.
 doi:http://www.un.org/disabilities/documents/natl/crpd_hebrew.pdf

The United States Department of Justice, Civil Rights Division
Americans with Disabilities Act of 1990
https://www.ada.gov/2010_regs.htm

United States Department of Labor - Wage and Hour Division (WHD)
Special Employment
אוחזר מתוך
<https://www.dol.gov/Whd/specialemloyment/index.htm>

United States Department of Labor
Advisory Committee on Increasing
Competitive Integrated Employment for Individuals with Disabilities
אוחזר מתוך
<https://www.dol.gov/odep/topics/wioa.htm>

United States Department of Labor
Office of Disability Employment Policy (ODEP)
אוחזר מתוך
<https://www.dol.gov/odep>

United States Department of Labor
Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP) - New Regulations: Section 503 of the
Rehabilitation Act
אוחזר מתוך
<https://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/section503.htm>

המוסד לביטוח לאומי. (2016). *מיזמים בהם ניתן להגיש בקשות לסיוע ב-2016 – הקרן לפיתוח שירותים לנכים*. אוחזר מתוך
https://www.btl.gov.il/Funds/Services_for_the_Disabled/Documents/MediniotnThcomeiSiua2016.pdf

המוסד לביטוח לאומי. (2016). *קרן לפיתוח שירותים לנכים*. אוחזר מתוך המוסד לביטוח לאומי:
https://www.btl.gov.il/Funds/Services_for_the_Disabled/Pages/default.aspx

המוסד לביטוח לאומי. (אין תאריך). *שיקום מקצועי לאנשים עם נכות*. אוחזר מתוך המוסד לביטוח לאומי:
https://www.btl.gov.il/benefits/Vocational_Rehabilitation/Vocational_Rehabilitation_disabeld/Pages/default.aspx

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. (אין תאריך). *הדרכות בנושא העסקת אנשים עם מוגבלות*. אוחזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה:
<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/Pages/GuidanceforEmployers.aspx>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. (אין תאריך). *שילוב אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי והממשלתי*. אוחזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה:
<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/IntegrationInGovernmentSector/Pages/default.aspx>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה. (2015). *שילוב אנשים עם מוגבלות במקום העבודה - המדריך המלא למעסיק*. אוחזר מתוך
<http://economy.gov.il/Publications/Publications/DocLib/DisabilityEmploymentGuide2015.pdf>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (אין תאריך). *מרכזי תמיכה לשילוב אנשים עם מוגבלות*. אוחזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה:
<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/Pages/AdvisoryCenters.aspx>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (2012). *כלי המטה לעידוד וסיוע לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה*. ישראל. אוחזר מתוך
<http://www.economy.gov.il/Research/Seminars/Documents/X11600a.pdf>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (אין תאריך). *הגשת בקשה להשתתפות המדינה במימון התאמות במקום העבודה*. אוחזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה:
<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/Pages/AdjustmentsinWorkplace.aspx>

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (אין תאריך). *עבודה נגישה*. אוחזר מתוך עבודה נגישה:
<http://www.avodanegisha.org.il>

- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה. (אין תאריך). ליווי ותמיכה לאנשים עם מוגבלות. אוהזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה:
- <http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/Pages/GuidanceandSupport.aspx>
- משרד הבריאות. (אין תאריך). תעסוקה. אוהזר מתוך משרד הבריאות:
- http://www.health.gov.il/Subjects/mental_health/rehabilitation/rehab_sub/employment/Pages/employment.aspx
- משרד הכלכלה והתעשייה. (2016). הוראות המנהל הכללי - תכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל. ירושלים.
- משרד הכלכלה והתעשייה. (אין תאריך). אופן קבלת שובר להכשרה מקצועית. אוהזר מתוך משרד הכלכלה והתעשייה: <http://economy.gov.il/ArticleID=110&shovarim.co.il/?CategoryID=222>
- משרד הרווחה והארגונים החברתיים. (אין תאריך). תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות. אוהזר מתוך משרד הרווחה והארגונים החברתיים:
- <http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdvocates/EmploymentSupports/Pages/EmploymentSupports.aspx>
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. (אין תאריך). תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות. אוהזר מתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים:
- <http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdvocates/PromotesPlants/Pages/PromotesPlants.aspx>
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. (אין תאריך). תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות - בדיקת זכאות. אוהזר מתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים:
- <http://www.molsa.gov.il/Populations/Disabilities/JobPlacement/DisabilitiesAdvocates/Pages/EligibilityChecking.aspx>
- נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. (2015). אנשים עם מוגבלויות בישראל 2015. (ל' ברלב, י' קרן אברהם, י' הבר, & ג' אדמון ברק, עורכים) נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. אוהזר מתוך
- <http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/SiteDocs/DisabilitiesStatisticalReport2015.pdf>
- פינטו, א'. (2013). שילוב נכים כלליים בתעסוקה: ניסיונות, קשיים ולקחים לעתיד. המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון.
- OECD (2016), Public spending on incapacity (indicator). doi: 10.1787/f35b71ed-en (Accessed on 18 December 2016)