



מדינת ישראל, משרד המשפטים
נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות



ייצוג הולם

לאנשים עם מוגבלות בשוק החופשי: ישראל והעולם

מבט השוואתי

גל זהר

מוגש עבור

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

משרד המשפטים



1.....	דבר הנציב
2.....	1) הקדמה ותקציר
6.....	2) רקע, מודלים שונים של ייצוג הולם ומחקרים
9.....	3) מודלים לייצוג הולם: הבחנה מתודולוגית והניסיון הבינלאומי
14.....	4) מחקרים ותובנות כלליות על אודות מערכות הייצוג ההולם
17.....	5) מדינות מרכזיות: המודל הוולונטרי (Voluntary System)
17	א. בריטניה
19.....	6) מדינות מרכזיות: מערכת חצי מחייבת (Quasi-Compelling System)
19	ב. אירלנד
22.....	7) מדינות מרכזיות: מודל הקוואטות (Levy-Quota System)
22	ג. יפן
27	ד. גרמניה
29	ה. צרפת
34.....	8) מדינות נוספות – סקירה חלקית
34	ו. ארה"ב – מערכת חצי מחייבת ביוזמת ממשל אובמה
34	ז. הולנד – הצגת יעד במגזר הציבורי
34	ח. ברזיל – מערכת מכסות מחייבת דיפרנציאלית
35	ט. פורטוגל – הבחנה בין מגזר ציבורי ופרטי עם אכיפה נמוכה
35	י. איטליה – מערכת מחייבת חזקה יחסית
36.....	9) מקורות
39.....	10) נספחים
39	א. ישראל 2013 - שיעור המעסיקים הגדולים במשק העומדים בתנאי של 3%
40	ב. ההסכם הקיבוצי בין ההסתדרות והמעסיקים לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה
41	ג. צו ההרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות
43	ד. הנחיות וועדת המעקב (ישראל 2015)

רשימת טבלאות מרכזיות

- טבלה 1: קריטריונים מרכזיים להבחנה בין המדינות השונות 11
- טבלה 2: מאפיינים ייחודיים נוספים להבחנה בין המודלים השונים 12

רשימת תיבות עיקריות

- תיבה 1: שילוב בין שלושה מימדים המשפיעים על היעד הכמותי בהתאמה לפי נתונים מִישראל 9
- תיבה 2: הקושי המתודולוגי לבחינת מערכות הייצוג ההולם 14
- תיבה 3: קרן לניהול כספים - מקור מימון מרכזי לתכניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות .. 16
- תיבה 4: וועדות מפקחות על עמידה בתנאי החוק (אירלנד) 20
- תיבה 5: אפשרויות שונות לבדיקת היענות המעסיקים - אירלנד 21
- תיבה 6: החוק לייצוג הולם עבור אנשים עם מוגבלות ביפן 22
- תיבה 7: נקודת השינוי ביחס כלפי החוק היפני: Naming & Shaming 24
- תיבה 8: כיצד המעסיקים תופסים את המערכת היפנית של הקוֹוטות 26
- תיבה 9: גרמניה - הגדרת קהל היעד במסגרת החוק 28
- תיבה 10: תעודת 'עובד עם מוגבלות' בצרפת (הגדרה רחבה של קהל היעד) 31

אחוז ניכר מתלונות ציבור האנשים עם מוגבלות הפונים לנציבות השוויון בטענות להפלייתם, עוסק בהפליה בתעסוקה. נציבות השוויון פועלת באמצעים משפטיים כדי לסייע להם, כולל מתן מידע משפטי, פניות למעסיקים, הגשת חוות דעת לבתי משפט ותביעות. תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק הפתוח מהווה אתגר, לא רק בישראל אלא בעולם כולו אנשים עם מוגבלות נתקלים פעמים רבות בדעות קדומות, בהפליה, בהעדר נגישות ובחסמים נוספים אשר מונעים את השתלבותם בשוק העבודה.

הנתונים הסטטיסטיים שהפיקה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשנת 2015, באמצעות מכון ברוקדייל מראים כי בין השנים 2002-2013 חלה עלייה בשיעורי המועסקים בכלל קבוצות האוכלוסייה, אולם בקרב אנשים עם מוגבלות נרשמה עלייה גדולה יותר, כך שהצטמצם הפער בשיעור התעסוקה. בשנת 2002 רק 40% מן האנשים עם מוגבלות היו מועסקים, לעומת 68% מן האנשים ללא מוגבלות, וב- 2013 – 57% לעומת 78% בהתאמה. לפיכך, ניתן לומר כי פעולות הממשלה בשנים האחרונות לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, יחד עם הגברת המודעות לנושא נשאו פירות, אם כי הפערים והאתגרים עדיין גדולים.

כחלק מן המאמץ להגדיל את השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, הגיעו המעסיקים וההסתדרות להסכם הקובע יעדי ייצוג הולם בחברות המעסיקות יותר מ 100 אנשים. ההסכם עוגן כצו הרחבה על ידי שר הכלכלה. במקביל, משרדי הממשלה קיבלו על עצמם יעדי ייצוג הולם בהחלטת ממשלה. כעת, נדונה בכנסת הצעת חוק העוסקת ביעדי ייצוג הולם במגזר הציבורי.

בתהליך יישומם של תהליכים אלו עלו שאלות רבות, כגון – כיצד מגדירים אדם עם מוגבלות לצורך יישום יעדי התעסוקה, אילו מנגנונים מאפשרים למעסיק לדעת כמה עובדים עם מוגבלות יש לו, מנגנוני הטמעה ואכיפה. חלק מן התשובות ניתן ללמוד ממדינות אחרות אשר בהן קיימות מערכות דומות.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים לקחה על עצמה לאסוף מידע מן העולם לגבי מערכות ייצוג הולם. את המחקר ערך גל זהר וממצאיו פרושים לפניכם. בעמודים האחרונים של הדו"ח מספר פרטים שנאספו על ידי המוסד לביטוח לאומי לגבי המצב בפועל בישראל ונותנים מידע ראשוני לגבי השאלה כמה מן המעסיקים עומדים ביעדי הייצוג ההולם שנקבעו כבר עתה. אני מבקש להודות לגל זהר על עבודתו, לאופיר פינטו מן המוסד לביטוח לאומי על הנתונים שסיפק, וכן לד"ר גבי אדמון ריק ועו"ד ערן טמיר מנציבות השוויון שיזמו וריכזו את העבודה.

אנו מקווים שהמידע יסייע לנו לקדם את חזון העסקתם של אנשים עם מוגבלות בכל התחומים ובכל הדרגים.

בברכה,

אחיה קמארה

נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

משרד המשפטים

זה עשרות שנים, עיקרון הייצוג ההולם הוא אחד הכלים המרכזיים בעולם לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות. הרעיון המרכזי המנחה הוא רצון לוודא שמעסיקים ישלבו אנשים עם מוגבלות במקומות העבודה, כמו כל אדם אחר. למרות קבלה גורפת של העיקרון, מערך הייצוג ההולם מורכב ליישום וכולל הסדרים שונים ומגוונים. מחקרים מעטים, שבחנו את הנושא לעומק, מצאו שמערכות "הייצוג ההולם" מסייעות בעיקר לאנשים עם מגבלה קלה יחסית ולאנשים עובדים. חשוב לציין, שלא נמצאה הלימה של ממש בין ההסדרים השונים ובין שיעורי התעסוקה של בעלי מוגבלות.

אפשר לחלק את מערכות הייצוג ההולם לשלושה מודלים. סוג המערכת משפיע באופן מובהק על האופן שבו נאספים הנתונים על אודות העובדים והמעסיקים.

א. **מערכת וולונטרית (Voluntary System):** מערכת המבוססת על תקנות כלליות; לרוב אינה מגדירה יעדים ברורים. מערכת זו קיימת **בבריטניה**.

ב. **מערכת חצי מחייבת (Quasi-compelling system):** מערכת הכוללת קביעת יעדים ברורים, ללא סנקציות ממשיות. איסוף הנתונים גמיש ומתבצע, על פי רוב, על ידי המעסיק. מערכת זו קיימת כיום **באירלנד וארה"ב**.

ג. **מערכת קוויטות (Levy-Quota System):** מערכת מכסות מחייבת, הכוללת אכיפה קפדנית, סנקציות ותגמולים. המערכת מבוססת על דוחות מקיפים ואיסוף נתונים בלתי תלוי. מערכת זו קיימת **בגרמניה, צרפת ויפן**.

מסקירת המדינות שהפעילו מערכות לייצוג הולם עולה, שסוגי המערכות נבדלים זה מזה בשני היבטים עיקריים: מערכת היעדים הכמותניים והאמצעים האיכותניים להפעלת המערכת; ההבדלים ניכרים בייחוד בין המודל המחייב (קרי, מערכת הקוויטות) ובין המערכת החצי-מחייבת:

א. **גורמים המשפיעים על מערך היעדים הכמותניים:** היעדים נקבעים בהתחשב בשלושה גורמים: (1) היעד הכמותי להעסקת אנשים עם מוגבלות שנקבע בחוק או בתקנות (בישראל: 3% מהעובדים במגזר העסקי ו-5% מהעובדים במגזר הציבורי); (2) הגדרת קהלי היעד: א. מקבלי קצבאות; ב. אנשים עם מוגבלות שקיבלו הכרה בחוק או על ידי גופים אחרים – הכרה זו יכולה להיות רחבה מאוד, כפי שאפשר לראות בהגדרת קהלי היעד בצרפת (עובדים

ומעסיקים); (3) הגדרת המעסיקים הצריכים לעמוד במסגרת תנאי החוק ושיעור המעסיקים העומדים בדרישות החוק: כיוון ששיעור ההיענות במסגרת החוק הוא נמוך יחסית (צרפת כ-27%, איטליה כ-26%), יש לזכור כי המימון בין שני המרכיבים הנוספים יכול להגדיל או להקטין את שיעור המעסיקים העומדים בדרישות החוק.

ב. **אופי המערכת - היבטים איכותניים:** סקירת הספרות והמדינות שנבחנו במסגרת דוח זה הובילו למסקנה שההיבטים הכמותיים אינם המרכיב היחיד שבו צריך להתחשב, בעת בחירה של מודל פעולה מיטבי. בראש ובראשונה בחנו המדינות את **יכולתן ורצונן לאכוף את עיקרון הייצוג ההולם, לצד ההחלטה האם, ובאיזה אופן, יש להפעיל תמריצים שליליים וחייביים.**

לצד ההיבטים המרכזיים, שיפורטו בהמשך, חשוב להדגיש מספר מגמות בולטות שמערכות אלו עברו במהלך העשור האחרון – תובנות שיכולות לסייע בקידום מערכת מתאימה בישראל.

א. **אחידות בקריטריונים וביטול ההבחנה בין חומרת המגבלה:** במהלך השנים ניתן לראות כי החקיקה למען ייצוג הולם עברה שינויים. אחד השינויים המרכזיים הללו נבע מהצורך ליצור האחדה של הקריטריונים ופירוק ההבחנה בין מוגבלת חמורה למוגבלת קלה.

ב. **התמקדות בנכויות נראות:** אחד המרכיבים הבולטים, שבאים לידי ביטוי בתכניות כיום, הוא ההתמקדות בנכויות נראות וקלות יותר, כך שאנשים הרוצים להסתיר את המגבלה שלהם (כדי לא לפגוע בזכויותיהם) אינם נחשבים חלק מהחוק.

ג. **הכלה של אנשים המועסקים במשרות חלקיות:** מגמה משותפת היא ההחלטה לכלול במערכות גם אנשים המועסקים במשרות חלקיות (לפחות באופן חלקי).

המצב בישראל: אופי המערכת ועמידה ביעדים

עד לשנתיים האחרונות בישראל הופעלה מערכת וולונטרית בעיקרה. הדיון סביב הצורך להפעיל מערכת מחייבת יותר קיים בישראל למעלה מעשרים שנה, אך בפועל לא ננקטו צעדים לקידום. בשנתיים האחרונות, בהובלת ההסתדרות וארגוני המעסיקים, התגבש הסכם קיבוצי, שלווה בצו הרחבה לעידוד והגברת תעסוקת אנשים עם מוגבלות (ראו נספח ב'). צו ההרחבה כולל חובת העסקה של 3% אנשים עם מוגבלות בחברות המעסיקות לפחות 100 עובדים, וחובת העסקה של 5% בחברות הממשלתיות (מהשנה השנייה לכניסתו לתוקף של צו ההרחבה). לאור זאת,

בתקופה זו החלו דיונים על אודות האופן שבו ניתן לקדם צעדים יישומיים לקידום חוק זה. אולם, למרות תהליכים אלו, הנחיות כלליות אלו טרם אומצו לכדי יישום מעשי בשטח. על מנת לעשות זאת, יש לבחון את המצב בישראל, לאור הניסיון הבינלאומי והמודלים השונים שהופעלו בעולם.

ניתוח מיוחד של מחלקת המחקר בביטוח הלאומי, מאפשר להעמיד את המציאות בישראל מול השינויים בעולם. במחקר עולה כי מבין 3,228 חברות שבהן יש 100 עובדים ויותר, רק 25% עומדות בתנאי המינימלי של 3% אנשים עובדים עם מוגבלות, בעלי 40% נכות ומעלה (ניתוח זה אינו כולל כ-50,000 אנשים עם מוגבלות המטופלים במשרד הביטחון). עבור אלו שיש להם 40% נכות ומעלה או שעברו שיקום בביטוח הלאומי, כ-34% מהחברות עומדות בתנאי של העסקה של 3% ומעלה. יותר מכך, 13.5% מהמעסיקים הגדולים במשק אינם מעסיקים אפילו אדם אחד עם מוגבלות. נתונים אלו אינם שונים באופן מהותי מהמצב הקיים במדינות ה-OECD, שבהן יש חובת ייצוג הולם עבור אנשים עם מוגבלות. הנתונים דומים יחסית למצב הקיים בצרפת ובגרמניה, אך נמוכים באופן משמעותי מהמצב הקיים ביפן, כפי שאפשר לראות בסקירה זו. אולם, חשוב להבין כי גם באותן מדינות שבהן יש חובת ייצוג הולם, ההגדרות של האוכלוסייה של המעסיקים ושל החוק שונות במהות, ומצב זה מונע השוואה נכונה ומדויקת.

שיעור העובדים עם נכות בחברות עם 100 עובדים או יותר, יוני 2013
3,228 חברות - ניתוח מיוחד של מחלקת המחקר של ביטוח לאומי*

שיעור העובדים עם נכות בחברה		אנשים עם 20% נכות או יותר		אנשים עם 30% נכות או יותר		אנשים עם 40% נכות או יותר		אנשים עם 40% נכות או יותר או שעברו שיקום	
סה"כ חברות המעסיקות 3% אנשים עם מוגבלות		1,678	52%	1,156	36%	818	25%	1,093	34%

- עובדים עם מוגבלות הם אנשים בגיל העבודה, שנקבעו להם אחוזי נכות בענפי נכות כללית, נכות מעבודה, ניידות, גזזת, פוליו (לא כולל נפגעי איבה ונפגעי משרד הביטחון ואנשים עם מוגבלות שלא הוכרו על ידי הביטוח הלאומי), ואחוזי הנכות שלהם היו בתוקף ביוני 2013.
- טבלה מלאה של שיעור המעסיקים העומדים בתנאי של 3% מופיעה כנספח ב'.
- מבוסס על ניתוח מיוחד של אופיר פינטו ומחלקת המחקר בביטוח הלאומי עבור סקירה זו (אוקטובר 2015).

תובנות ואתגרים מרכזיים שעמם התמודדו המדינות בנושא

כאמור, מחקרים מראים כי אין הלימה חד-משמעית בין שיעורי התעסוקה ובין האופן שבו נקבעו שיעורי ה"ייצוג ההולם". עם זאת, המחקרים מראים כי מערך הקווסטות מסייע בעיקר לאנשים עם מוגבלות קלה ולאנשים החווים מגבלה, מחלה או פגיעה במהלך חייהם, ואינו מסייע לאנשים עם מוגבלות קשה. בד בבד, שיעור המעסיקים העונה לקריטריונים של "ייצוג הולם" הוא נמוך (ביפן, היה שיעור גבוה יותר), ומעסיקים רבים מעדיפים לשלם את התשלום על אי-עמידה בתנאי ה"ייצוג ההולם". לצד זאת, התשלום המתקבל מאיסוף הקנסות הוא מקור עיקרי להפעלת תכניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. להלן מספר תובנות כלליות שעלו בסקירת הניסיון הבינלאומי:

- א. חברות מעדיפות לשלם את הקנס מאשר להעסיק אנשים עם מוגבלות.
- ב. שימת דגש על שימור עובדים מאשר על העסקה חדשה. לדוגמה, התקנים מתמלאים על ידי הנעת עובדים בתוך הארגון ולא מחוצה לו (Greve, 2009).
- ג. בעיות התיג – אנשים מתויגים כ'אנשים עם מוגבלות' בתוך המערכות.
- ד. מערכת הקווסטות היא מערכת בדיקה כמותית ולכן אינה מסייעת לאיכות העסקה.
- ה. מערכות אלו מתקשות לענות לצרכים המגוונים של אנשים עם מוגבלות.
- ו. אין הוכחה שהמצב משפר או מקדם את התעסוקה של אנשים עם מוגבלות.
- ז. מערכת כזו מעודדת תעסוקה כאשר השוק נמצא במצב של 'תעסוקה מלאה'. ההשפעה קטנה בהרבה בעת מיתון כלכלי.
- ח. האנשים מועסקים בדרך כלל במשרות זוטות (Greve, 2009).
- ט. מערך קווסטות, ללא סביבה תומכת לקליטה, אינו יעילה (Eichhorst et al., 2010).

בדומה למדינות רבות אחרות, אחד האתגרים המרכזיים בישראל הוא הצורך של מעסיקים לזהות מהו שיעור העובדים עם מוגבלות הנמצאים תחת אחריותם. שתי הגישות העיקריות הבולטות בעולם נשענות על איסוף נתונים באמצעות שאלונים (מערך הקיים במערכות הוולונטריות) או באמצעות הצלבה בין נתוני העובדים לנתונים מנהליים, המבוצעת על ידי גורם שלישי (מנגנון מרכזי במערכות הקווסטות המחייבות). הצלבה כזו נעשית בישראל עבור עובדים בשירות המדינה ומומלץ לפתח מערכת זו ככלי שיעמוד לרשות כל המעסיקים.

2) רקע, מודלים שונים של ייצוג הולם ומחקרים

ייצוג הולם עבור אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי הוא אחד הנושאים העיקריים בתחום של שילוב בתעסוקה. לצד מרכזיותו של הנושא בכל אחת ממדינות ה-OECD, שרק בחלקן מדיניות זו יושמה, הנושא עורר הרבה מאוד דיונים.

סקירה כללית מראה כי במרבית מדינות ה-OECD קיימת מערכת כלשהי של ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות במקומות העבודה תוך הישענות על יעדים כמותיים (Fuchs, 2014).¹

מדינות שבהן יש מערכת קווטות	מערכת קווטות חלקית	ללא מערכת קווטות
1. אוסטריה	1.1. לטביה	1. דנמרק
2. בולגריה	12. לוקסמבורג	2. אסטוניה
3. צ'כיה	13. מלטה	3. פינלנד
4. צרפת	14. פולין	4. איסלנד
5. גרמניה	15. פורטוגל	5. לטביה
6. יוון	16. רומניה	6. נורבגיה
7. רומניה	17. סלובקיה	7. שבדיה
8. סלובקיה	18. ספרד	8. בריטניה
9. הונגריה	19. הולנד	
10. איטליה	20. יפן	

באותן מדינות שבהן מתקיימת מערכת קווטות (ומערכות יעדים חצי-מחייבות), מתפרסמים נתונים שוטפים על אודות שיעור ההיענות של המעסיקים. חשוב להדגיש ששיעור ההיענות של המעסיקים במרבית המדינות נע בטווח שבין 30% ל-70% (Fuchs, 2014). מבין המדינות שבהן התמקדה סקירה זו, ניתן לראות שבין שיעור המעסיקים שעמדו בתנאי החוק פחות מ-50% (משתנה בהתאם לגודל העסק); ובצרפת שיעור ההיענות בשנת 2012 היה 27% בלבד.

¹ Stimulate labour demand by committing employers to employ a certain share of employees with disabilities (Fuchs, 2014, p. 2).

² בארה"ב היה תהליך להפעלת מערכת מחייבת של העסקת אנשים עם מוגבלות לפי הסדרי קוואטות. עם זאת, נכון לשנת 2015 התהליך אינו מחייב את המעסיקים.

מבנה הסקירה

לאור הניסיון המצטבר של אותן מדינות, ובהתאם להנחיית נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מחקר זה יתמקד בחמש מדינות מרכזיות: יפן, גרמניה, צרפת, בריטניה, אירלנד (בנוסף למספר מדינות נוספות, ובראשן ארה"ב והולנד, שייסקרו בקצרה). על מנת לבחון זאת, סקירה זו כוללת שני חלקים:

- א. **רקע ומידע כללי על מערכות הקווטות**: מידע כללי על מערכות הקווטות; נתונים כלליים הבחנה בין המודלים השונים; הצגת תוצאותיהם של כמה מהמחקרים שנעשו בתחום; תובנות כלליות שהועלו הן על ידי מקבלי החלטות והן על ידי מחקרים שונים.
- ב. **ניסיון מפורט של מספר מדינות**: יפן, צרפת, גרמניה, בריטניה (שביטלה את מערך הקווטות לפני עשרים שנה) ואירלנד. בכל אחת מהמדינות ייבחנו ההיבטים הבאים: סוג המערכת; היעד להעסקת אנשים עם מוגבלות; מיהו אדם עם מוגבלות לצורך הייצוג ההולם; המעסיקים שצריכים לעמוד בתנאי החוק; מערך התמריצים (שליליים וחייביים); כיצד בודקים את שיעור הייצוג ההולם; היבטים נוספים המייחדים כל אחת מהמערכות. כמו כן, נתייחס גם להסברים על אודות השינויים המרכזיים שמערכות אלו עברו.

מה הן מערכות לייצוג הולם?

מערכת קווטות "מחייבת מעסיקים במגזר הפרטי ו/או הציבורי, המעסיקים מספר מינימלי של עובדים, להבטיח שיעור מינימלי של אנשים עם מוגבלות" (Patricia Thornton, 1998, p. 4).³ לפי גריב (Greve, 2009), שהסתכל על מערך זה באופן נרחב יותר, יש שלוש מערכות של ייצוג הולם,⁴ שהן הבסיס להבחנה בין המודלים השונים בסקירה זו. הבחנות אלו מגדירות הן את האופי המרכזי של המערכות והן את האופן שבו נאספים הנתונים:

- א. **מערכת וולונטרית**: תקנות וחקיקה כללית שבמסגרתם המדינה מחליטה שיש צורך להעסיק אנשים עם מוגבלות ברמה כלשהי. בחלק מהמערכות נכתב יעד ברור, אך במרבית המדינות הללו אין יעד מספרי מוגדר. לעתים, חברות וסקטורים שונים מקבלים אחריות ומגדירים יעדים באופן עצמאי.

a. אין מערכת ממוסדת לאיסוף מידע

b. דוגמאות בולטות: בריטניה, ישראל כיום.

³ requires private and/or public sector employers, who employ a certain minimum number of workers, to ensure that a given proportion of employees consists of designated persons with disabilities

⁴ המלצות משפטיות כלליות, מחויבות משפטית ללא אכיפה, מחויבות משפטית מגובה בסנקציות (levy-quota system).

ב. **מערכת ייצוג הולם חצי-מחייבת**: מערכת המגדירה יעד מומלץ ונוקטת בצעדים לבדיקת שיעור העמידה של חברות וארגונים בתנאי החוק. לעתים קרובות יש הבחנה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי.

a. **מערכת איסוף מידע וולונטרית**: איסוף המידע מתבצע על ידי שאלון כללי ובדרך כלל באחריות העסקים או הגופים הציבוריים.

b. **דוגמאות בולטות**: המגזר הציבורי באירלנד (ארה"ב – באופן חלקי)

ג. **מערכת קווטות (levy-quota system)**: מערכת מחייבת עם אכיפה קפדנית. היעדים ברורים מאוד, והמדינה אוספת את הנתונים באופן מערכתי ומפרסמת דוחות שנתיים. מערכת זו מגובה בסנקציות ותמריצים כלכליים (בעיקר תמריצים שליליים).

a. **מערכת איסוף מידע מחייבת וחיצונית**: איסוף המידע מתבצע על ידי גוף חיצוני, כיוון שהיעדים קשורים לחלוקת משאבים והפעלת סנקציות כלכליות.

b. **דוגמאות בולטות**: צרפת, גרמניה ויפן.

הסוגיה העקרונית: מתח בין שתי גישות לעידוד העסקה מינימלית

כאשר מתבוננים בהיבטים המשפטיים, ניתן לראות שתי גישות מרכזיות (Kudo, 2010):

א. **מערכת חוקית המבוססת על חקיקה למניעת אפליה**: מערכת המבוססת על חקיקה והתערבות לא ישירה, שנועדו לכפות על מעסיקים לשפר את סביבת העבודה.

ב. **כלים משפטיים (legally-prescribed) לשיעור העסקה מינימלי**: מערכת המבוססת על חקיקה והתערבות ישירה בשוק העבודה וקובעת שיעורי העסקה בחוק. המערכת מחייבת מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות. במדינות שאימצו תכניות אלו אין מחויבות בנוגע לשיפור או אי-שיפור תנאי העבודה של האנשים.

על אף טענותיהם של חלק מאנשי המקצוע כי שתי התפיסות טומנות בחובן סתירה מהותית (Fuchs, 2014), חוקרים אחרים (Kudo, 2010; Nazarov, Kang, & Schrader, 2015) מדגישים כי אין פה שאלה איזו שיטה עדיפה, אלא כיצד ניתן לשלב בין שתי השיטות. באופן זה, מערכת החקיקה האירופאית מאפשרת מרחב גדול בין שתי התפיסות המתקיימות במקביל (Eichhorst et al., 2010).

3) מודלים לייצוג הולם: הבחנה מתודולוגית והניסיון הבינלאומי

א. הבחנה מתודולוגית בין המודלים השונים: העקרונות המרכזיים

1. גורמים המשפיעים ישירות על קביעת היעד הכמותי

שלושה גורמים מרכזיים ישפיעו על היעד הכמותי שייקבע על פי החוק:

א. **הרף המינימלי של שיעור העובדים עם מוגבלות במקום העבודה:** בישראל נקבעו שני יעדים: 3% במגזר הפרטי ו-5% בשירות המדינה, בסופו של תהליך לפי החלטת ממשלה.

ב. **מי הם האנשים עם מוגבלות במסגרת החוק:** הדיון העיקרי שמתנהל בישראל ובמדינות אחרות לוקח בחשבון שני קהלי יעד מרכזיים:

a. **מקבלי קצבאות עם שיעור נכות מסוים.**

b. **אנשים עם מוגבלות –** הדגש במרבית המדינות הוא על אנשים המוכרים לאחת מהרשויות הממשלתיות, אך אינם מקבלי קצבאות. בחלק מהמקרים, לדוגמה בצרפת, הקריטריונים מקלים הרבה יותר על מנת לעמוד ביעד הגבוה מאוד (6%).

ג. **שיעור המעסיקים שעומדים בתנאי החוק:** שיעור נמוך או גבוה (יחסית) של מעסיקים העומדים בתנאי החוק. זוהי החלטה עקרונית ללא יעד מספרי קבוע מראש.

תיבה 1: שילוב בין שלושה מימדים המשפיעים על היעד הכמותי בהתאמה לפי נתונים מישראל

השילוב בין שלושת הגורמים: מכיוון שבשירות היעד המינימלי כבר נקבע – הגדרת קהל היעד תשפיע על שיעור המעסיקים העומדים בתנאי החוק, כפי שיומחש בטבלה הבאה:

מי הם אנשים עם מוגבלות		יעד קבוע של 3%, 5%	
40% ומעלה	20% ומעלה		
	X	שיעור גבוה יותר	שיעור המעסיקים שעומדים בתנאי החוק
X		שיעור נמוך יותר	

המצב בישראל (2013)

מי הם אנשים עם מוגבלות			יעד קבוע של 3%,5%	
40% ומעלה	40% ומעלה או שעברו שיקום	20% ומעלה		
		52%	שיעור גבוה יותר	שיעור המעסיקים שעומדים בתנאי החוק
	34%		שיעור בינוני	
25%			שיעור נמוך יותר	

- אם לניתוח זה יתווספו נתוני מערכת הביטחון ותכניות שיקום במשרדי ממשלה אחרים, הנתונים צפויים לעלות במקצת. הנתונים נכונים לחודש יוני 2013.

1. אופי המערכת: אכיפה וסנקציות

- התמהיל בין שלושת המשתנים, שפורטו קודם לכן, אמנם מגדיר את היעדים הכמותיים, אך מדינות התמודדו עם מספר שיקולים נוספים שהשפיעו על האופי של אותן מערכות:
- א. **אכיפה:** ההחלטה של מדינות עד כמה יש לאכוף את מערכת הייצוג ההולם, היוותה גורם משמעותי בהחלטה על המערכת שאותה רצו לפתח. הניסיון מראה, שקביעת מערכת יעדים מפורטת ומחייבת, כללה אכיפה משמעותית יותר.
- ב. **תמריצים:** המדינות שהפעילות מערכות מחייבות נקטו בשני סוגים של תמריצים:
- **תמריצים חיוביים:** סיוע במימון פעילויות (לדוגמה, השתתפות במערך התאמות).
 - **תמריצים שליליים:** הקנס על אי-עמידה בתנאי החוק הוא המרכיב העיקרי בפעילויות של אותן מדינות שהפעילו מערכת מחייבת. מעסיקים רבים העדיפו (או שנאלצו) לשלם את הקנס (חלקם ראו בו תחליף לשיעור מינימלי של אנשים עם מוגבלות). קנסות אלו משמשים ישירות לקידום תעסוקה של אנשים עם מוגבלות, כפי שאפשר לראות בצרפת, גרמניה ויפן.

ב. הניסיון הבינלאומי הלכה למעשה

לאור הקריטריונים שפורטו בשני הסעיפים הקודמים, להלן שתי טבלאות מסכמות על אודות הניסיון של המדינות השונות. בראשונה, מסוכמים העקרונות הכלליים:

טבלה 1: קריטריונים מרכזיים להבחנה בין המדינות השונות

המודל הבריטי	המודל האירי	המודל הגרמני	המודל היפני	המודל הצרפתי	סוג המערכת
מערכת וולונטרית (ללא יעדים)	מערכת ייצוג הולם חצי- מחייבת	מערכת קווסטות	מערכת קווסטות	מערכת קווסטות	
כיום אין חיוב; עד 1993 היה 3%	3%	5%; בעבר: 6%	2% (מ- 2013); בעבר: 1.8%, 1.6%	6%	היעד להעסקת אנשים עם מוגבלות
בעבר – מעסיקים עם למעלה מ-20 עובדים	מגזר ציבורי	מעסיקים פרטיים וציבוריים (למעלה מ-20 עובדים)	56 עובדים ומעלה; בעבר 63	כל חברה וארגון בעלי 20 עובדים או יותר; בעבר: 9	מי הם המעסיקים שנדרשים לעמוד בתנאי החוק
בעבר – מקבלי קצבאות	כל אדם המביא אישור על ידי איש מקצוע (אין אישור מיוחד על ידי הרשויות).	• 'מגבלה חמורה' (50% נכות ומעלה); • 'מגבלה מקבילה' (יותר מ-30% נכות לצד פגיעה של 50% בכושר העבודה) • מגבלה נפשית - רק באופן חלקי	אדם עם מוגבלות שקיבל תעודת נכה (לפי סוג הנכות), המזכה אותו בחבילת סיוע.	הגדרה רחבה מאוד (החל ממקבלי קצבאות ועד לאנשים שקיבלו מעמד של 'עובד עם מוגבלות', שאינו קשור בהכרח לקבלת קצבה).	מי הם אנשים עם מוגבלות
--	פרסום המידע על כל הגופים כתמריץ השלילי העיקרי	תמריץ שלילי למעסיקים גדולים (כיום, מעל 100)	מערכת קנסות ופיצוי על כל משרה שלא אוישה	מערך תמריצים שליליים וחיוביים נרחב	תמריצים (שלילי וחיובי)
--	אכיפה של הצגת הדוחות; לא ידוע אם יש בדיקה על כל אדם	אכיפה קפדנית	אכיפה קפדנית	חוק מאוד גמיש, אבל יש אכיפה קפדנית על מי שעונה לקריטריונים	אכיפה

מאפיינים ייחודיים של כל אחת מהמדינות

על מנת להבין טוב יותר את המערכת הקיימת בכל אחת מהמדינות, להלן טבלה כללית (טבלה

2), המדגישה מאפיינים ייחודיים נוספים של המערכות במדינות המרכזיות.

טבלה 2: מאפיינים ייחודיים נוספים להבחנה בין המודלים השונים

יפן	מערכת קווטות מחייבת חזקה; יעד נמוך	• הבחנה בין מערכת קווטות המחייבת את כלל המעסיקים ובין מערך תמרוץ כלכלי שיישומו תקף לגבי עסקים גדולים (למעלה מ-100 עובדים). • יעד נמוך וקהל יעד מוגדר ומצומצם (בעיקר מקבלי קצבאות). • הדגש על אנשים עם מוגבלות פיזית, חושית ופיגור. • עלייה בשיעור המעסיקים.
גרמניה	מערכת קווטות מחייבת חזקה	• קנסות דיפרנציאליים לפי סקטורים וגודל המעסיקים. • שיעור המעסיקים העומד בתנאי החוק נמוך. • החקיקה הגרמנית של הקווטות מתקיימת לצד חקיקה אחרת (לדוגמה התאמות עבור מעסיקים).
צרפת	מערכת קווטות מחייבת חזקה; יעד גבוה; הגדרה רחבה של קהל יעד	• המערכת כוללת אוכלוסיות רבות מאוד – כולל אישור מיוחד של 'אדם עובד' (ככל הנראה, מקביל לאישור לקבלת מימון התאמות), ואפילו בני משפחה.⁵ • יעד גבוה. • התמודדות במכרזים ממשלתיים מחייבת עמידה בתנאי החוק. • אין הבחנה בין רמת הנכות. • קרן מיוחדת המבוססת על קנסות (כחצי מיליארד יורו), המהווה את אחד ממקורות המימון העיקריים לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות. • שיעור המעסיקים שעמד בתנאי החקיקה הוא 27%.
בריטניה	מערכת וולונטרית (המלצה כללית)	• מערכת קווטות בוטלה (1993) עקב אכיפה לא אפקטיבית – פחות מ-20% מהמעסיקים עמדו בתנאי החוק. • ישנן הנחיות כלליות להעסקה של מספר מינימלי של אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי – ללא מערכת יעדים.
אירלנד	מערכת יעדים מעין מחייבת במגזר הציבורי	• הגדרה רחבה של האנשים (כולל אישור של רופא). • מערך איסוף מידע מפורט ונרחב – כולל דוחות שנתיים וטפסים • המדינה עברה תהליך מקיף של בחינת הנושא לפני שהוחלט איזו מערכת צריך לקדם.

⁵ החוק רחב מאוד ובמקרים מסוימים הוא כולל גם בני משפחה של אנשים עם מוגבלות.

איסוף המידע

כמעט כל המדינות שהפעילו מערך של קווטות יישמו אמצעים לרישום ומדידה של שיעור האנשים עם מוגבלות במוסדות הציבוריים. לצורך כך, באותן מדינות רק אנשים הרשומים כאנשים עם מוגבלות (לפי קריטריונים שונים), נחשבים ככאלו שעומדים בתנאים (Fuchs, 2014). עם זאת, ההגדרה מצומצמת בדרך כלל ובמרבית המקרים אינה כוללת מגבלות קלות ואף בעיות רפואיות שונות (Fuchs, 2014; Koenig, 2008). מצב זה מדגיש את הצורך של מערכות הקווטות להיות סלקטיביות מאוד. לצורך כך, בחלק מהמדינות, כגון יפן וברזיל, אנשים עם בריאות נפש מוחרגים מהפעלת החוק, אלא במקרים מיוחדים.⁶

קיימות מספר פרקטיקות המסייעות למדינות בזיהוי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בקרב עסקים וארגונים. סקירה על המודלים השונים התבצעה באירלנד, שם חילקו את רישום הנתונים לפי מספר פרקטיקות (NDA, 2007), ובכלל זה **מערכות נתונים מנהליים**: מערכות שוטפות האוספות את הנתונים על המעסיקים;⁷ **מערכות בניהול הארגונים**: מערכות שהן פועל יוצא של אחריות הארגונים; **מערכות איסוף נתונים חיצוניים**: כגון מערכת איסוף נתונים ומאגרי מידע – לדוגמה, איסוף מידע במגזר הציבורי ו**סקרים ארגוניים**: לדוגמה, סקרים של המעסיקים.

מקורות עיקריים לאיסוף נתונים: על בסיס החלוקה הקודמת, מחקר המשך באירלנד (NDA, 2010) מדגיש את המקורות האפשריים שדרכם ניתן לאסוף מידע על אנשים עם מוגבלות במסגרת התקנות: **תיקים אישיים**; **מערכות ניהול אישיות** (Personal administration systems); **ידע אישי**; **רישום פורמלי כמקבלי קצבאות**; **תיקים רפואיים**; **חופשות מחלה**.

- על מנת לבחון את דרך הפעולה המתאימה והאפקטיבית ביותר, יש לקחת בחשבון מספר מימדים:
1. **תוקף (validity)**: שיעור האנשים המדווח צריך לשקף את המספר המדויק של העובדים עם מוגבלות והרקע התעסוקתי שלהם.
 2. **אמינות (reliability)**: הפיקוח צריך לכלול תוצאות עקביות, לאורך זמן, במטרה לזהות מגמות משותפות.
 3. **פרקטיות** – האם ובאיזה אופן ניתן לאסוף את הנתונים ולהשוות בין ארגונים שונים.
 4. **המרכיב האתי** – הגנה על סודיות הנתונים.

⁶ הבחירה במגבלה נראית בלבד, מאפשרת להתגבר על הסטיגמה עבור אלו שאינם רוצים שידעו על המגבלה – לדוגמה, בריאות נפש או מגבלה קלה שאנשים מעדיפים להסתיר.

⁷ מערכת כזו אינה קיימת באירלנד.

4) מחקרים ותובנות כלליות על אודות מערכות הייצוג ההולם

נכון לשנת 2015 ניתן לראות מחקרים מעטים שהתמקדו בבחינת האפקטיביות של מערכת הקווסות על התעסוקה של אנשים עם מוגבלות (Nazarov et al., 2015), והתוצאות של אותם מחקרים אינן חד-משמעיות (Eichhorst et al., 2010).

תיבה 2: הקושי המתודולוגי לבחינת מערכות הייצוג ההולם

הקושי להשוות לכלים אחרים: הקושי להשוות בין מערכות לייצוג הולם ובין שיעורי התעסוקה, בא לידי ביטוי, בקרב חוקרים רבים, שטענו כי לא ניתן להשוות בין האפקטיביות של מערכת הקווסות ובין כלים אחרים לשילוב בתעסוקה (Eichhorst et al., 2010; Fuchs, 2014; Wüllrich et al., 2007). לאור זאת, ובהתאם לטענה כי הכנסת מערכות כאלו היא סוגיה פוליטית יותר מאשר סוגיה מקצועית, גופי מחקר רבים, ובראשם ה-OECD, החליטו להתמקד בסוגיות אחרות.⁸

הבחנה בין מחקרים שהתמקדו בתוצאות (outcomes) למחקרים התמקדו ביישום:

א. מחקרים שבחנו את האפקטיביות:

ההלימה בין שיעורי התעסוקה ליישום המערך לייצוג הולם: ההשפעה על שיעורי התעסוקה היא השאלה העיקרית שעלתה סביב מערכת הייצוג ההולם, ובייחוד סביב מערך הקווסות. למרות הקושי להעריך את ההשפעה של מערכות אלו (ר' ריבוע 1), המחקרים שבחנו זאת העלו תוצאות מעורבות.

לפי נאזארוב ואחרים (Nazarov et al., 2015), עם הכלת מערך הקווסות בקוריאה, באמצע שנות האלפיים, חלה עלייה של שיעורי העסקה של אנשים עם מוגבלות, לעומת אנשים ללא מוגבלות, והחוקרים מקשרים זאת באופן חלקי להכלת מערך הקווסות. עם זאת, לטענתם לא היה שיפור משמעותי להעסקה גוברת של אנשים עם מוגבלות חמורה. מחקרים אחרים הראו שאין השפעה על העלאת שיעורי התעסוקה לטווח ארוך, כמו בגרמניה (Wüllrich et al., 2007).

⁸ שיחה עם כריסטופר פרינץ, מנהל פרויקט מחלה ונכות ב-OECD (אפריל 2015).

באופן כללי יותר, אף על פי שכמה מהמדינות האירופאיות, עם הפער הנמוך ביותר בשיעורי התעסוקה בין אנשים עם וללא מוגבלות – גרמניה, לוקסמבורג, אוסטריה, סלובניה, איטליה וצרפת – מפעילות מערכת מכסות מפותחת, לא ניתן לראות הלימה ברורה בין שיעורי התעסוקה ליישום והאופי של מערכת הקווטות (Grammenos, 2013). הפערים, אם ישנם, טוענים ב-OECD (2009), נעוצים בהסברים אחרים.

השפעות נוספות בתחום התעסוקה: מחקרים נוספים כללו ממצאים על כך שתכניות קווטות מסייעות לאנשים עובדים ולאנשים עם מוגבלות קלה, ומערכות אלו מכוונות אנשים לתעסוקה במשרות קצה ומשרות נמוכות (Greve, 2009). בנוסף, אפקטיביות של מערכת כזו באה לידי ביטוי בעיקר כאשר השוק נמצא במצב של 'תעסוקה מלאה', וההשפעה קטנה בצורה ניכרת בעת מיתון כלכלי (National Institute of Vocational Rehabilitation, 2002; Wadington 1995; Kudo 2010).

להלן מספר השפעות נוספות, שמרביתן התמקדו בצדדים השליליים של מערכות אלו:⁹

- א. אנשים מתויגים כ'אנשים עם מוגבלות' בתוך המערכות.
- ב. חברות מעדיפות לשלם את הקנס מאשר לעמוד בתנאי החוק.
- ג. המשרות ממולאות על ידי הזזת עובדים בתוך הארגון ולא על ידי קליטה של עובדים חדשים (Greve, 2009).
- ד. מערכת הקווטות היא מערכת בדיקה כמותית ולא איכותית, ולכן מערכות אלו אינן מסייעות לאיכות המשרות שבהם מועסקים אנשים עם מוגבלות.
- ה. מערכות אלו מתקשות לענות לצרכים המגוונים של אנשים עם מוגבלות.

ב. מחקרים הקשורים ליישום:

לצד מחסור במחקרים המדגישים את האפקטיביות של אותן מערכות, מחקרים מצאו גורמים שונים היכולים להשפיע על יכולת היישום של מערכות אלו:

- **אכיפה יעילה יותר של מערכת הקווטות לעומת החקיקה נגד אפליה:** לפי ה-OECD, מערכות הקווטות עבור אנשים עם מוגבלות נאכפות טוב יותר על ידי המדינות השונות

⁹ National Institute of Vocational Rehabilitation, 2002; Wadington 1995; Kudo 2010

מאשר חקיקה נגד אפליה (OECD, 2009). עם זאת, מחקרים אחרים מדגישים את הקושי בנקיטת סנקציות אפקטיביות לאכיפה של המערכת.¹⁰

- **הנגשת מקומות עבודה:** לעומת שיעורי התעסוקה, מערכות הקוטרות מצליחות לסייע בהתאמה של מקומות עבודה עבור אנשים עם מוגבלות (OECD, 2009).
- **הקשר שבין מערכת היעדים להפעלת תכניות נוספות:** הפעלת מערכת קוטרות, באופן מנותק מתכניות סיוע נוספות (כגון מערך ההתאמות) ובלא סביבה תומכת, אינה יעילה (Eichhorst et al., 2010).

תיבה 3: קרן לניהול כספים - מקור מימון מרכזי לתכניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות

ערך מוסף במדינות השונות - הקמת קרן למימון תכניות לקידום תעסוקה:
בחלק מהמדינות ניתן לראות כי התשלום עבור אי-עמידה בשיעור שנקבע לפי החוק מועבר לקרן מיוחדת. בין המדינות שבהן מופעלת קרן זו נמצאות אוסטריה, צרפת וגרמניה ומספר מדינות נוספות (Eichhorst et al., 2010).

¹⁰ Ibid.

5) מדינות מרכזיות: המודל הוולונטרי (Voluntary System)

א. בריטניה

כיום (2011) אין אף כלי חוקי בבריטניה המחייב ארגונים וחברות במגזר העסקי לנקוט בצעדים להעסקה של מספר מינימלי של אנשים עם מוגבלות (EFD, 2011). מעסיקים יכולים לקבוע לעצמם יעדים להעסקת אנשים עם מוגבלות.

ביטול מערכת מורכבת של קוואטות

בניגוד למדינות שנסקרו עד כה, בריטניה חיסלה את המערכת הוותיקה של מערכת הייצוג ההולם המחייב והחליפה אותה במערך וולונטרי יותר. בריטניה היא אחת המדינות הראשונות שאימצו תפיסה של ייצוג הולם עבור אנשים עם מוגבלות בתוך עסקים עוד באמצע המאה העשרים (ככל הנראה לאחר מלחמת העולם השנייה). לאור דוח תומפסון (The Tomlinson Report – 1943, חוקה בריטניה בשנת 1944 את החוק עבור אנשים עם מוגבלות (Disable Persons Employment Act). במסגרת החוק, נאכפה קוואטה של 3% על מעסיקים שיש להם 20 עובדים או יותר לצד קביעת קנסות למי שלא עמד בתנאים אלו. מעסיקים ציבוריים הוחרגו מהחוק, אבל קיבלו על עצמם לעמוד בו (P Thornton & Lunt, 1995). על פי החוק שהיה קיים בבריטניה, הממשלה יכלה לאשר קוואטה נפרדת (גבוהה או מיוחדת) בהתאם לנסיבות מיוחדות ולאחר ייעוץ עם ארגונים המייצגים את המעסיק והאדם. המעסיק צריך לשמור תיעוד מיוחד של כל האנשים שנמצאים אצלו (כולל שמות) ולדווח על הנתונים. במקביל, המשרד צריך לעשות בדיקות וניתן היה להגיש תלונה לרשויות על אי-עמידה בתנאי החוק (UK Government, 1944).

ביטול החוק

בשנת 1993 שיעור המעסיקים שעמדו במכסה עמד על פחות מ-20%. הסיבה העיקרית לכך נועצה בחוסר היכולת של הממשלות לאכוף את הקוואטות על ידי מדיניות קפדנית - בבריטניה (מעט מאוד תביעות נעשו על סמך החוק). בנוסף, מערך הקוואטות לא היה קרוב למומצע של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (P Thornton & Lunt, 1995). בעוד מערך הקוואטות בוטל (Disability Discrimination Act) נכנסה לתוקף בשנת 1995. בכך, החקיקה נגד אפליה החליפה הלכה למעשה את מערכת המכסות המחייבת.

חובת הייצוג ההולם לאנשים עם מוגבלות (The Disability Equality Duty & Equity Act)

אף על פי שבבריטניה אין מערך מחייב של ייצוג הולם, החברות במגזר הציבורי מחויבות לאסוף מידע אודות האנשים עם מוגבלות העובדים אצלם ולבנות תכניות עבודה (גופים בהם יש פחות מ-150 עובדים אינם מחויבים לפעול באופן זה). התקנה שהוחלה בדצמבר 2006 והשתנתה לפני מספר שנים לחוק השוויון 2010, (Equity Act 2010 - Specific Duties) יצרה חובה משפטית של כל הגופים הציבוריים (כ-45,000 גופים) לקדם שוויון הזדמנויות עבור אנשים עם מוגבלות. גופים אלו כוללים, בתי חולים, בתי ספר ומכללות, שירותי בריאות, כוחות משטרה, ממשל מרכזי ומקומי.

בניגוד לחקיקה קודמת, חוק זה מחייב את כל הארגונים להציג תפיסה פרואקטיבית במדיניות ובעבודה שלהם עם אנשים עם מוגבלות במטרה לקדם אותם לשינוי בתרבות ובפרקטיקה הארגונית (לדוגמה, הכנת תכנית פעולה אודות האופן בו הארגון פועל למלא אחר מחויבותיו והגדרת מטרות ארגוניות הולמות). עם זאת, אין מערכת אכיפה מעבר לכך, אין מערכת יעדים מוגדרת ואפילו אין חובת התייעצות עם אנשים עם מוגבלות או עם נציגיהם בנוגע למטרות השוויון ויישומם (Effiom, 2015; UK Parliament, 2012).

קהל היעד: האנשים לגביהם הנחיה זו תקפה כוללים:

- א. כל אדם שיש לו מגבלה – נפשית או פיזית – הנמשכת למעלה מ-12 חודשים.
- ב. מגבלה זו משפיעה על היכולת של האדם לבצע פעילויות יומיומיות.¹¹

¹¹ A) a long-standing physical or mental condition or disability that has lasted or is likely to last at least 12 months and B) this condition or disability has a substantial adverse effect on their ability to carry out normal day-to-day activities

(6) מדינות מרכזיות: מערכת חצי מחייבת (Quasi-Compelling System)

ב. אירלנד

באירלנד אמנם הושקה מערכת קוֹוֹטוּת בשנת 1977 במגזר הציבורי, אך מערכת זו מעולם לא נאכפה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שאותה מערכת נתפסה כמערכת שתפקידה הוא 'מוסרי' בלבד וכמרכיב ייצוגי בלבד (Conroy & Fanagan, 2000). עד לתהליך שהתקיים בשנים האחרונות, כל משרד הגיש טופס הכולל את מספר האנשים עם מוגבלות שנמצאים אצלו, אבל הגופים הציבוריים נטו להציג הגדרות רחבות ומשתנות. באופן זה, **האופן בו כל גוף חישב את העובדים עם מוגבלות אצלו השתנה בין מעסיק למעסיק** (NDA, 2007).

היעד להעסקת אנשים עם מוגבלות עומד כיום על 3% - במגזר הציבורי בלבד – אך כאמור זוהי מערכת לא מחייבת. כל גוף ציבורי מחויב להעביר דו"ח עד סוף מרץ הכולל את שיעור האנשים עם המוגבלות ביחס לכלל העובדים.

אנשים עם מוגבלות על פי תנאי היעד:

"הגבלה משמעותית ביכולת של אדם לבצע את הפעילות המקצועית, העסקית או העיסוק במדינה או להשתתף בחיים החברתיים והתרבותיים במדינה בגלל סיבה של לקות פיזית, חושית, נפשית או אינטלקטואלית ממושכת".¹²

אנשים נדרשים למלא את הטפסים (מופיע בסעיף הבא), תוך הנחייה כי עליהם למלא את הטופס בחיוב רק אם יש להם מגבלה שאובחנה על ידי אנשי מקצוע והמגבלה משפיעה באופן משמעותי על יכולת (העבודה)' (3, p. NDA, 2015). עם זאת, **האדם אינו עובר בדיקה מיוחדת ואינו נזקק להעביר אישורים**.

¹² a substantial restriction in the capacity of the person to carry on a profession, business or occupation in the State or to participate in social or cultural life in the State by reason of an enduring physical, sensory, mental health or intellectual impairment (<http://nda.ie/Publications/Employment/Employment-of-people-with-disabilities-in-the-public-service/>),

הנחיות לגופים הציבוריים לאיתור האנשים עם מוגבלות:

דוחות על היענות הגופים הציבוריים על עמידה ביעד אותו קבעה הממשלה

הרשות הלאומית למוגבלות (National Disability Authority – NDA) פיתחה ערכה של מגוון טפסים לאיסוף הנתונים:¹³

- א. **טופס ראשוני לאיסוף נתונים כללי (S1 Staff Census Form)** - טופס שנועד לאיסוף נתונים ראשוני על כלל האנשים הנמצאים אצל המעסיק.
- ב. **טופס לעובד חדש (S2 Form for New Staff)**.
- ג. **טופס לעדכון מצב (S3 Staff Update Form)**.

הטופס נשאר דיסקרטי, באופן שאף אחד לא יראה את הטופס פרט לאדם הממונה על איסוף הנתונים (NDA, 2015).¹⁴

תיבה 4: וועדות מפקחות על עמידה בתנאי החוק (אירלנד)

וועדות מפקחות (Monitoring committees) בכל גוף ציבורי

כל גוף מעביר את טופס מסכם לוועדות מפקחות (Monitoring Committees) לפי החלוקה הבאה:

- א. **נציבות שירות המדינה:** משרד האוצר (Department of Finance) הוא האחראי על נציבות שירות המדינה במדינה.
- ב. **כל משרד שהגוף הציבורי נמצא תחת אחריותו:** וועדה מפקחת שהוקמה בכל אחד ממשרדי הממשלה האחראים על הגופים הציבוריים.
- בעבר, משרד המשפטים, שוויון וחוק (Department of Justice, Equality and Law) היה אחראי על כלל השירותים הציבוריים.

¹³ ניתן למצוא טפסים אלו בקישור הבא: <http://nda.ie/Publications/Employment/Employment-of-people-with-disabilities-in-the-public-service/Guidance-to-public-bodies-on-how-to-get-the-number-of-their-staff-with-disabilities>

¹⁴ ניתן להוריד את הדו"ח [בקישורית המצורפת](#) { יכול להיות שנפרסם גם עותק מודפס אז כדאי גם לרשום מקור לא? }

תיבה 5: אפשרויות שונות לבדיקת היענות המעסיקים (מתוך תהליך מורכב שנערך באירלנד)

אפשרויות שהועלו באירלנד לבדיקה אודות העמידה בקריטריונים

במסגרת הדיונים באירלנד על חיזוק המערכת לייצוג הולם, הועלו מספר אפשרויות לבחינה אחידה אודות שיעור האנשים עם המוגבלות במגזר הציבורי (NDA, 2007):

א. שאלון אישי המופץ באופן מקומי אבל נאסף ומעובד על ידי גוף חיצוני.

ב. שאלון דיסקרטי

a. שאלון המופץ, נאסף ומעובד על ידי הגופים הציבוריים עצמם.

b. שאלון המופץ באופן מקומי אבל נאסף ומעובד על ידי גוף חיצוני.

ג. שימוש במקורות מידע נוספים – לדוגמה, מקבלי קצבאות.

7) מדינות מרכזיות: מודל הקוואטות (Levy-Quota System)

ג. יפן

המערכת היפנית הינה מחייבת וחזקה, המטילה קנסות על אלו שאינם עונים לקריטריונים לצד מתן סובסידיות ותמריצים כלכליים לחברות שכן עונות לקריטריונים, באמצעות מענקים ותכניות הכשרה לאותם עסקים.

תיבה 6: החוק לייצוג הולם עבור אנשים עם מוגבלות ביפן

"החוק לקידום תעסוקה של אנשים עם מוגבלות"¹⁵

החוק לייצוג הולם (Disability Employment Quota) התקבל ביפן במהלך שנות ה-60, אך החל לכלול מכסות חובה רחבות יותר בעשור לאחר מכן במסגרת תיקון חקיקה (Disabled Persons' Fundamental Law). החוק מעודד מעסיקים לקדם תעסוקה של אנשים עם מוגבלות תחת 'סולידריות חברתית' ומאפשר לגבות קנסות מאותן חברות בהן מועסקים יותר מ-301 עובדים (כיום למעלה מ-100) ואינן עומדות בתנאים – אותן חברות צריכות להכין תכנית עבודה מפורטת להגדלת שיעורי התעסוקה בחברה.¹⁶

המערכת היפנית מחולקת למעשה לשני חלקים, המופעלים על ידי משרד הבריאות, עבודה ורווחה.¹⁷ מצד אחד, קיימת מערכת קוואטות מחייבת, אך מצד שני מערך התמריצים השלייליים מופעל רק על החברות הגדולות בהם עובדים מעל 100 אנשים (Tsuchihashi & Oyama, 2010), כפי שאפשר לראות בתיאור הר"מ:

א. **מערכת הקוואטות להעסקת אנשים עם מוגבלות (EQSPD)¹⁸**: זוהי מערכת מחייבת של קוואטות, כאשר היעד להעסקה מינימלית עמד בעבר על 1.8% מהעובדים אבל עלה ל-2.0% בשנת 2013.

ב. **מערך התכניות והמענקים להעסקת אנשים עם מוגבלות (LGSEPS) כהרחבה למערכת הקוואטות:**¹⁹ מערך זה מרחיב למעשה את מערכת הקוואטות במספר היבטים.

1. מערך קנסות למי שלא עומד בתנאים במקביל למתן תמריצים כלכליים למי שעומד בתנאי החוק.

¹⁵ The Act on Employment Promotion etc. of Persons with disabilities

¹⁶ התשלום מוצג כמיסוי (Levy) ולא כקנס – כיוון שהקנס אינו פותר את המעסיק מעמידה בתנאים (Kudo, 2010).

¹⁷ Ministry of Health, Labor and Welfare - MHLW

¹⁸ Employment Quota System for Persons with Disabilities - EQSPD

¹⁹ Levy and Grant System for Employing People with Disabilities - LGSEPS

2. הקנסות הורחבו בשנת 2010 גם לחברות שכללו 200 עובדים במשרה מלאה ובשנת 2015 ל-100 עובדים או יותר.

3. הייתה הרחבה של בריאות נפש בשנת 2006 ובשנת 2010 גם נכויות פיזיות קלות או לקויות שכליות והתנהגותיות קלות יותר. הרחבה זו באה לאפשר למעסיקים לכלול עובדים עם לקות נפשית מוכרת, אך מצד שני זו אינה חובה, ככל הנראה במטרה שלא ללחוץ על אנשים לחשוף את הלקות שלהם במידה והם אינם רוצים זאת (לכן, רק מבין כלל המועסקים עם מוגבלות הרלוונטיים במסגרת החוק, רק כ-10,000 הינם עובדים עם לקות נפשית

איסוף המידע על ידי קרן מיוחדת: הגוף שאחראי על איסוף המידע הוא איגוד התעסוקה של אנשים עם מוגבלות (JAED).²⁰

מכסת ייצוג הולם משתנה לפי סקטורים: המערכת היפנית כוללת הבחנה בין סקטורים שונים, כפי שאפשר לראות בניתוח הבא המבוססת על תהליכים שהחלו כבר במאה ה-19 לפי מספר סקטורים (NDA, 2007).²¹

מגזר פרטי – 56 עובדים ומעלה	2.0%
חצי ממשלתי – ציבורי	*1.9%
מגזר ציבורי – עבודה משרדית	*2.0%
מגזר ציבורי – לא עבודה משרדית	*1.9%

* נכון לשנת 2007.

מעסיקים והשינוי בחוק

המעסיקים חייבים לדווח באופן שנתי על אנשים עם מוגבלות העובדים אצלם (כאמור, קהל היעד אינו כולל אנשים עם לקות נפשית פרט לאנשים שהלקות הנפשית שלהם ידועה. חברות בהן למעלה מ-100 עובדים,²² אשר אינן עומדות בתנאי ההעסקה המינימליים ניצבות נבפני שתי אפשרויות:

א. קנס - צריכות לשלם קנס של 50,000 ין עבור כל חודש (כ-1,600 ₪ לכל חודש).

ב. תגמול - חברות שכן עונות לתנאים, מקבלות תמורה של 27,000 ין.

²⁰ Japan Association for the Employment of the Disabled

²¹ למעשה החקיקה בנושא החלה להתפתח כבר במאה ה-19

²² אף על פי שתנאי החוק מופנים עבור החברות שבהן 56 עובדים ומעלה.

תיבה 7: נקודת השינוי ביחס כלפי החוק היפני: Naming & Shaming

נקודת השינוי בחוק – Naming & Shaming

נקודת השינוי המשמעותית ביחס כלפי המערכת הייתה בשנת 2003, כאשר לשכת הסטטיסטיקה של טוקיו פרסמה רשימה של 9,000 חברות שלא עמדו בתנאי החוק (Otake, 2006). עצם הפרסום של אותן חברות הביא ללחץ ציבורי על הגדלת שיעורי העסקה של עובדים עם מוגבלות.

קהל היעד

לצרכי החוק, אדם עם מוגבלות מוגדר באופן הבא (סעיף 2 בחוק הבסיסי לאנשים עם מוגבלות):

- "אדם שבמהלך חייו היום יום שלו בחברה מוגבל באופן משמעותי לאורך זמן רב כתוצאה ממוגבלות פיזית, פיגור או מגבלה נפשית".²³
- קריטריון זה נקבע בשנות השבעים והשתנה מאז מעט.

על מנת לקבל אישורים, אנשים עם מוגבלות צריכים לקבל אישור לפי מספר קטגוריות, כגון 'מחזיקי תעודת נכות פיזית',²⁴ נפשית, או פיגור אותה צריכים הרשויות לאשר לאחר שמוגשים אישורים רפואיים מתאימים על ידי רופאים. מתן אישורים אלו מספק לאדם זכויות שונות ומתן קצבה.

איסוף הנתונים

- ביפן מתבצעים שני סקרים עיקריים לבדיקת מצבם של אנשים עם מוגבלות (Kudo, 2010):
- דו"ח במסגרת מערך הקוואטות:** מערכת הקוואטות ביפן מחייבת סקר עומק – הדוח על מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות (**Report on Employee Situations**). הדוח אוסף מידע מחברות ומעסקים. הדוח מוגש על ידי כל החברות הרלוונטיות.
 - בדיקת עומק – פעם בחמש שנים:** פעם בחמש שנים מתקיים סקר על ידי 'המשרד לטיפול באנשים עם מוגבלות' במשרד הבריאות, עבודה ורווחה.²⁵

²³ Persons whose daily life or life in society is substantially limited over the long term due to a physical disability, mental retardation or mental disability

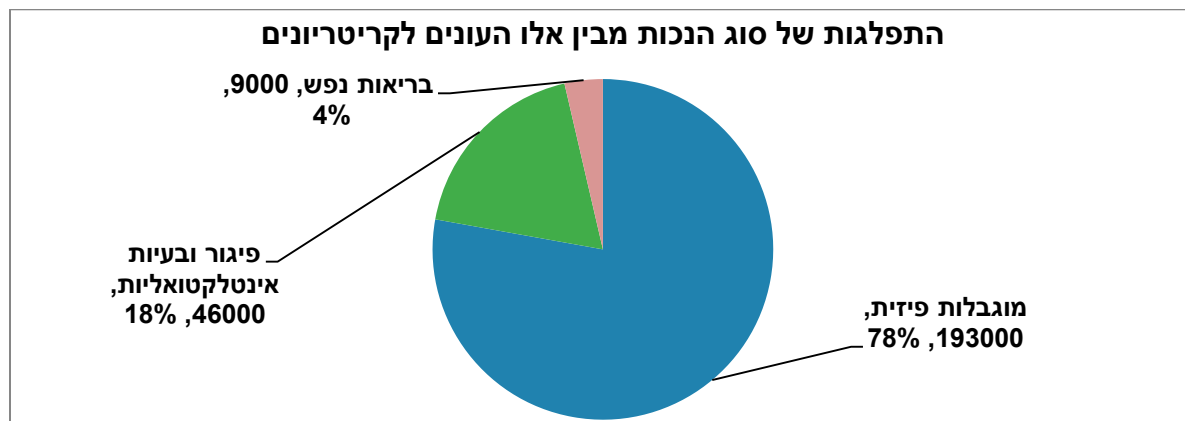
²⁴ Physical Disability Certificate; Shintai shougaisha techou,

²⁵ Disabled Workers' Affairs Division – The Ministry of Health, Labour and Welfare

נתונים כלליים

בדוח השנתי, שנערך בכל חודש יוני, נמצא כי חלה עלייה בשיעור החברות שלא ענו לקריטריונים הקבועים בחוק. קודו (Kudo, 2010), שהשתמש בנתונים המנהליים אלו, הדגיש מספר נתונים:

- בשנת 2009 היו רשומים כ-247,000 אנשים עם מוגבלות במסגרת מערך הקוואטות. אותה קבוצה היוותה 1.63% מבין כוח העבודה היפני.
- "שיעור התעסוקה בפועל" (actual employment rate) הינו השיעור הממוצע של האנשים המועסקים בפועל ביחס לשיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות (Kudo, 2010).
- בין השנים 1993 ל-2009 - מספר המועסקים עם מוגבלות עלה ב-33% לעומת מספר האנשים ללא מוגבלות שעלה רק ב-19%.
- יותר אנשים עם מוגבלות חמורה נכנסו לתוך המערכת (70%) לעומת אנשים עם מוגבלות מתונה יותר (17%), אף על פי שההבחנה בין מגבלה חמורה וקלה עומעמה בחוק עצמו.



מחקר מאוחר יותר הדגיש כי בשנת 2012 היה השיא של החברות שעמדו בתנאי הייצוג ההולם, שהגיע לכלל העסקים על 48% ובעסקים הגדולים (מעל 1,000 עובדים) על כ-58% (Nagae, 2015). עבור קודו (Kudo, 2010), ככל שהחברה קטנה יותר, כך שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות נמוך יותר.

השפעת מערכת הקוֹטות היפנית על שיעורי התעסוקה

באופן כללי, מחקרים ונתונים רבים יחסית הוצגו על ההשפעה וההצלחה של מודל הייצוג ההולם היפני. לפי שני חוקרים יפנים (Tsuchihashi & Oyama, 2010), שחקרו היבטים כלכליים של המערכת היפנית, המערכת אינה יעילה בגלל שהיא אינה מתייחסת לצרכים הייחודיים של המעסיקים ושל העובדים כאחד. יותר מכך, החוקרים מסיקים כי המערכת גורמת לבזבז משאבים כלכליים שהיו יכולים ללכת לצרכים טובים יותר. במקביל, ניתן לראות כי אחת הטענות המרכזיות כלפי המערכת היפנית היא **האופי הסגרגטיבי והיעדר שילוב מלא של אנשים עם מוגבלות** (Heyer, 2000)

תיבה 8: כיצד המעסיקים תופסים את המערכת היפנית של הקוֹטות

יחס המעסיקים ביפן כלפי מערכת הייצוג ההולם המקומית

בסקר שנערך על ידי 'המכון הלאומי לשיקום תעסוקתי'²⁶ עלו מספר ממצאים:

- יותר ממחצית מבין המעסיקים משוכנעים שהמערכת קפדנית מדי.
- 92% תומכים בצורך להפעלת מערכת כזו.
- מעסיקים ששילמו את הקנס, מדגישים שהקנס מהווה למעשה מענה לקריטריונים ובכך הם טוענים שהם עונים לתנאי החוק.

²⁶ National Institute of Vocational Rehabilitation, 2009

ד. גרמניה

הבסיס לחוק הגרמני נעוץ בתחילת שנות החמישים (1953), כאשר נחקק חוק המדבר על העסקה של מינימלית של 10% במגזר הציבורי, הביטוח והבנקים (ו-6% בכלל הסקטורים). בשנת 1974 נחקק חוק עבור "שילוב של אנשים עם מגבלה חמורה בעבודה, במקצוע ובחברה" (SDPA)²⁷ הקובע מחויבות סטטוטורית להעסקה של 6% לפחות של עובדים עם מוגבלות עבור מעסיקים שיש להם למעלה מ-16 עובדים (לאחר מכן, החוק שונה לעסקים שיש להם למעלה מ-20 עובדים). החוק תקף הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי (Lechner & Vazquez, 2011).

החל משנת 1974, בה חוקק החוק, שיעור העמידה בקוטר ירד משנה לשנה ויעד העסקה היומרי של 6% בממוצע מעולם לא הושג (בשנת 1982 שיעור העסקה עמד על 5.9%). במהלך סוף שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים השיעור הממוצע עמד על 4.2% (Vazquez & Lechner, 2003).

סוגיות מרכזיות במסגרת המערכת הגרמנית

- **הגדרת העסקים וקהלי היעד:** כל מעסיק (פרטי וציבורי) שיש לו 20 עובדים ויותר חייב למלא 5% מהמשרות באנשים עם מוגבלות חמורות. עם זאת, מעסיקים לא מחויבים ליצור עבודות עבור אנשים עם מוגבלות.
- **קנס:** מעסיק שאינו עומד בגובה הקוטרות, חייב לשלם תשלום פיצוי עבור כל משרה שלא אוישה לכל חודש שבו אדם לא הועסק לפי החלוקה הבאה (105 יורו – בין 3% ל-5%; 180 יורו – בין 3%-2%; 260 יורו – מתחת ל-2%). הקנס משמש למתן קצבאות נוספות וסיוע עבור אנשים עם מוגבלות ומעסיקיהם.
- **מרבית המעסיקים אינם עומדים בתנאי החוק** – בשנת 2000 עמד שיעור הייצוג הממוצע של אנשים עם מוגבלות על 3.7% בלבד (Martin, 2002).
- **מעסיקים שלא עומדים בתנאי של 5%** אינם זכאים למערך תמרוץ וסיוע (Martin, 2002).
- **חפיפה עם הסדרים אחרים:** חוק הקוטרות מתקיים במקביל להסדרים אחרים, כך שלדוגמה, אותם מעסיקים מתחייבים לערוך התאמות בסיסיות בכל מקומות העבודה שלהם (Thornton & Lunt, 1995).

²⁷ Disabled Persons Act of 1974 (Schwerbehindertengesetz Schwbg)

תיבה 9: גרמניה - הגדרת קהל היעד במסגרת החוק

הגדרת קהל היעד

הערכת הנכות מהווה מרכיב חשוב כיוון שמערכת הקוֹוֹטות מכוונת עבור שתי קבוצות עיקריות:

- **מוגבלות חמורה:** 50% נכות ומעלה.
- **מוגבלות 'מקבילה':** יותר מ-30% לצד פגיעה של 50% בכושר העבודה (NIVR, 2012).

מחקרים

מחקר שנעשה בגרמניה מצא שהרפורמה שנעשתה בשנת 2001 – במסגרתה שיעור הקוֹוֹטות ירד ב-1 נקודת האחוז (מ-6% ל-5%) והכלתו רק על חברות של למעלה מ-20 עובדים (לעומת 16 עד אותה עת) – לא השפיעה על שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות חמורה (Nazarov et al., 2015). חוקרים אחרים, כגון ואריק (Wüllrich et al., 2007), טענו כי לא נמצאה השפעה ארוכת טווח של על הגדלת או הקטנת שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. לצד זאת, מחקרים אחרים טענו כי המערכת יוצרת חסמים עבור אלו המחפשים עבודה (European Commission, 2012), אך היא מסייעת להשאיר בעבודה אנשים החווים מגבלה במהלך עבודתם (Pater, 2012).²⁸

²⁸ האיחוד האירופאי כינה חוק זה כ'חוק להגנה מפיטורין' (European Commission, 2012).

ה. צרפת

לצד המערכת הגרמנית, המערכת הייצוג ההולם המחייב בצרפת מהווה את אחת מדוגמאות הדגל לאופן בו מתקיים מערך נרחב לסיוע עבור אנשים עם מוגבלות. מערכת הקוֹטות בצרפת המיועדות לסייע לגיוס של עובדים הוקמה בשנת 1987, ופועלת לפי העקרונות הבאים.

- כל חברה שבה יש יותר מ-20 עובדים חייבת להעסיק אנשים עם מוגבלות – בשיעור של 6% (European Commission, 2012).
- אם החברה לא מעסיקה, היא חייבת לשלם תשלום מיוחד לקרן לקידום השילוב המקצועי של אנשים עם מוגבלות – קרן זו מהווה את אחד המקורות המרכזיים לפיתוח תכניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.
- בניגוד לעבר, כיום אין הבחנה בין רמות שונות של מוגבלות (מגבלה חמורה נחשבה בעבר כ-2.5 משרות).

החוק בצרפת מרחיב את אפשרויות בגיין המעסיק יכול לעמוד בתנאי מערך הקוֹטות, כגון קשר עם מפעלים מוגנים והסכמים להפעלת תכניות מול חברות נוספות, בגיין יכול אדם להימנות על מצבת העובדים עם מוגבלות במקום העבודה.

רקע – גלי חקיקה

החקיקה בצרפת אינה חדשה. כבר בשנת 1957 נחקק חוק, במסגרתו חברות פרטיות (למעלה מ-9 עובדים) היו צריכים ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות – הסף השתנה בהתאם לצרכים של קהלי היעד השונים, כגון פצועי מלחמה וכו'.

חיזוק מערכת הקוֹטות: שינויים בחקיקה החל משנת 2005

- א. העלאת הסנקציות והקנסות – העלאת הקנסות שחברות צריכות לשלם (לפי גודל החברה).
- ב. סנקציה על מכרזים - חוסר היענות לדרישות החוק ואי-עמידה ביעדים משמעותה שאין אפשרות להתמודד במכרזים ממשלתיים (כולל ברמה המוניציפלית).
- ג. חובה להגשת דוח חברה שנתי - יש חובה להגיש דוח שנתי.

בהתאם לחוק, המעסיקים צריכים לעמוד בדרישות המשפטיות של החוק (French OETH) במספר דרכים (Barnay, Duguet, Le Clainche, & Videau, 2015):

- א. העסקה באופן ישיר או עקיף – העסקה של אנשים עם מוגבלות או כחלק מחוזים עם מוסדות של מפעלים מוגנים
- ב. מתן תשלום עבור הפער בין מספר האנשים עם מוגבלות לבין הקוואטה שנקבעה (6%).

קהל היעד ואופן קביעת הזכאות

רישום האנשים נעשה בצרפת דרך איסוף מידע בתוך מערכת מיוחדת (מערכת La COTOREP),²⁹ המופעלת על ידי קרן מיוחדת האחראית לניהול המידע ולאיסוף הקנסות – קרן שתוצג בהמשך. בניגוד למצב שהיה בבריטניה, בצרפת (וגם בהולנד) קביעת מספר האנשים אינה נשענת רק על רישום מיוחד, אלא כל אדם שמקבל קצבת נכות נספר לצורך רישום בחוק (P Thornton & Lunt, 1995).

הקריטריונים המרכזיים

- הוא בין 20 ויותר
 - אזרח צרפתי
 - כל אדם שיש לו מגבלה חושית, נפשית או פיזית
 - ההכרה צריכה להינתן על ידי אחד מהמוסדות הבאים (Barnay et al., 2015):
- הנציבות/מינהלת לשוויון זכויות ועצמאות של אנשים עם מוגבלות, מקבלי קצבאות נכות, נפגעי עבודה ומחלקות מקצועיות.**³⁰

באופן כללי, החוק בצרפת, נרחב מאוד וכולל כ-11 קריטריונים בגין אדם יכול להיחשב כאדם עם מוגבלות. ביניהן:³¹

- א. נפגעי תאונות או מחלות תעסוקתיות עם 10% נכות לפחות.
- ב. מקבלי קצבת נכות – אנשים שיש להם ירידה של 2/3 מכושר העבודה שלהם
- ג. מקבלי קצבת בגין מלחמה/פציעה.
- ד. כבאים שנפגעו בתאונות.

²⁹ La COTOREP : Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel

³⁰ The disabled people's rights and autonomy commission – CDAPH; o Beneficiaries of disability pension, victims of work injuries, professional diseases.

³¹ Le code du travail (article L 5212-13)

- ה. מחזיקי כרטיס נכות (אלו שלהם למעלה מ-80%).
- ו. ילדים ואלמנות/אלמנים של אנשים עם מוגבלות – במקרים מסוימים הם גם יכולים להיות זכאים להיחשב במסגרת החוק.
- ז. אדם המוכר כאדם עובד עם מוגבלות על ידי המינהלת/נציבות לשוויון זכויות ועצמאות של אנשים עם מוגבלות (CDAPH). הייחודיות של קריטריון זה הינו מיוחדת כיוון שהוא מבוסס על הגדרה רחבה מאוד (תיבה 8).³²

תיבה 10: תעודת 'עובד עם מוגבלות' בצרפת (הגדרה רחבה של קהל היעד)

תעודת עובד עם מוגבלות (travailleur handicap)

קבלת ההחלטה על ידי הנציבות לזכויות ועצמאות עבור אנשים עם מוגבלות (CDAPH)³³

הנציבות/המינהלת אחראית להערכת המצב של אדם עם מוגבלות ומחליטה אודות הזכאות לקצבת נכות ומחליטה האם האדם מקבל תעודת נכה (Carte d'invalidité), תוך תמיכה בהסדרים שיאפשרו לסייע להעסקת האדם ולהעניק לו מעמד של "עובד עם מוגבלות" (travailleur handicapé).

RQTH - La reconnaissance de la qualité de travailleur handicap

לפי החוק (L.323-10 of the Labour Code), עובד עם מוגבלות נחשב לפי ההגדרה הבאה:

"כל אדם שהאפשרויות שלו להשיג או לשמור תעסוקה נמוכים באופן

משמעותי כתוצאה מחוסר יכולת או החלשת היכולות הפיזיות או

המנטליות שלו".

ההגדרה זו ניתנת לאנשים על פי שלוש קטגוריות, שכל אחת מהן מאפשרת למעסיק לכלול אדם זה במסגרת חוק הקוואטות (CSF, 2013):

א. **קטגוריה A:** מגבלה קלה המאפשרת באמצעות התאמה קטנה לשוק העבודה החופשי

ב. **קטגוריה B:** מוגבלות חמורה

ג. **קטגוריה C:** מוגבלות חמורה מאוד

³² <http://www.journaldunet.com/management/pratique/vie-professionnelle/5055/cotorep-cdaph-et-emploi-des-handicapes.html>

³³ CDAPH - la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (The disabled people's rights and autonomy commission)

תיקונים מרכזיים - 2005

- בשנת 2005 המדינה ערכה מספר תיקונים מרכזיים במסגרת החוק, ובראשם:
- א. **הפסקת ההבחנה בין רמות שונות של מוגבלות**: במסגרת התיקון לחוק (כאמור, בשנת 2005), צרפת יצרה האחדה של הקריטריונים והפסיקה את ההבחנה בין רמות שונות של מוגבלות, בעיקר מהטעם שעסקים העדיפו להעסיק אנשים עם מוגבלות קלה (Eichhorst et al., 2010; NDA, 2010).
- ב. **הפסקת ההבחנה בין רמות שונות של מוגבלות**: בשנת 2005 החקיקה התחזקה במטרה לכלול גם אנשים שעובדים במשרה זמנית ולהפוך את הגיוס של אנשים עם מוגבלות למערכת מודרנית יותר, המתאימה עצמה לשוק העבודה המשתנה (פחות משרות לכל החיים, כפי שהיה מקובל מאוד ביפן)

ניהול התכנית והקרן

במסגרת התיקונים לחוק, החליטה צרפת על הקמת קרן, הכוללת סנקציות ותמריצים כלכליים ומתן שירותים, המבססת את תקציב, בין היתר, על הקנסות שמועברות אליה על ידי עסקים שאינם מצליחים לעמוד בתנאי הייצוג ההולם (European Commission, 2012):

- א. **AGEFIPH**³⁴: **הקרן לניהול השילוב המקצועי של אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי**: הקרן אחראית לאיסוף המידע ולניהול הנתונים מעסקים וחברות שאינן עומדות ביעדי הייצוג ההולם שנקבעו להם.

אחריות הקרן: ניהול גביית התשלומים מחברות שאינן עומדות ביעדים. באופן כללי, בשנת 2010, אספה הקרן כמעט חצי מיליארד יורו מ-46,565 מעסיקים. במקביל, בשנה זו, חתמו 35 מעסיקים או קבוצות גדולות (למעלה מ-10,000 עובדים) על הסכמים לקידום והסדרה של התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. באופן זה, הקרן משתמשת בכסף שנצבר מהקנסות לקידום תכניות תעסוקה לאוכלוסייה.

- ב. **FIPHEP**³⁵: **הקרן לניהול השילוב המקצועי של אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי**: גוף זה אחראי לקידום תעסוקה, הכשרות וסיוע טכני במגזר הציבורי. הארגון אחראי למעקב אחרי תכניות עבודה אישיות עבור כל אדם עם מוגבלות (European Commission, 2012).

³⁴ Fund Management Organisation for the Professional Integration of People with Disabilities

³⁵ Fond pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique

מעסיקים רבים מעדיפים לשלם את הקנס מאשר להעסיק

מעסיקים שאינם עומדים ביעדים משלמים קנס עבור אותה קרן מיוחדת. לפי נתונים ממקורות מגוונים (NDA, 2007), מעסיקים רבים העדיפו לשלם לקרן מאשר להעסיק אנשים עם מוגבלות באופן ישיר או עקיף.³⁶ באופן זה, מעסיקים רבים מעדיפים לשלם את העלות לקרן מאשר להעסיק אדם עם מוגבלות.

ניהול הקנסות והקשר מול המעסיקים

המערכת הצרפתית מחייבת תשלום של המעסיקים על כל משרה שלא מולאה, כאשר גובה הקנס משתנה בהתאם לגודל הארגון.

- **גובה הקנס:** הקנס נשען על שכר המינימום השעתי כפול 600 פעם (כ-10,000 ש"ח בשנה עבור כל עובד חסר. במידה וחברה לא עומדת בתנאים שלוש שנים ברציפות, הקנס יועלה מ-600 פעם ל-1,500 שכר המינימום השעתי).

תוצאות הפעלת מערכת הקנסות

לפי נתונים משנת 2014 (Dares, November 2014),³⁷ מבין 100,300 מוסדות שהיו צריכים לעמוד במחויבות להעסקת אנשים עם מוגבלות בשנת 2012, רק 27% עמדו במחויבות על פי החוק. כ-67% מבין המוסדות בחוק העסיקו לפחות אדם אחד.³⁸

³⁶ <http://nda.ie/Publications/Employment/Employment/Employment-Publications/Statutory-targets-on-employment-of-people-with-disabilities-in-the-public-sector/2-International-practice-in-quota-monitoring/>

³⁷ <http://www.agefiph.fr/FAQ>

³⁸ בשנת 2009, 90% מהעסקים הצריכים לעמוד בחובת הייצוג ההולם לא עשו כן; יותר מכך, 32% מאותן חברות כלל לא העסיקו אנשים עם מוגבלות (ANED, 2010; European Commission, 2012; Koenig, 2008).

ו. ארה"ב – מערכת חצי מחייבת ביוזמת ממשל אובמה

בארה"ב אין מערכת קוֹוטות מחייבת (NIVR, 2012), על אף הניסיון של ממשל אובמה לשנות את החוק. במסגרת ההצעה של הממשל, היה ניסיון לחייב את המעסיקים הגדולים, האוניברסיטאות ועסקים רבים קטנים לאמץ מכסות של 7% של אנשים עם מוגבלות עבור כל עסק שרוצה לחתום חוזה עם הממשל הפדרלי. מדיניות זו, שנתפסת כקיצונית מאוד ועוררה ביקורת רבה, יכולה לפגוע בעבודה של 200,000 חברות בארה"ב.³⁹

לאור הביקורות ולאחר שינויים גדולים בהצעה, הממשל קבע שמעסיקים גדולים (וגם מעסיקים קטנים יותר) החותמים חוזה עם הממשל הפדרלי יצטרכו לעמוד ביעד של 7%. השינוי הגדול מההצעה המקורית היא שכרגע לא מדובר ב'מכסה מחייבת' אלא ביעד שצריך לעמוד בו, תוך הצגת תכנית עבודה ומרכיבים נוספים.

ז. הולנד – הצגת יעד במגזר הציבורי

הולנד, כמו בבריטניה, הפעילה תכנית מנדטורית שבפועל בוטלה באופן חלקי. בשנת 1998 נחקק חוק לשילוב מחדש של אנשים עם מוגבלות (Re-integration of Disabled Workers Act) במטרה למנוע יציאה של אנשים עם מוגבלות מחוץ לשוק העבודה וחיזוק מערך האחראיות של המעסיקים. החוק כלל מערכת קוֹוטות מנדטוריות, תוך התמקדות במקבלי קצבאות. החל מינואר 2006 בוטלה מערכת הקוֹוטות המחייבת אך כל המעסיקים חייבים להציג יעדים הנעים בין 2-5% במגזר הפרטי והציבורי אותו אמורים להשיג בתוך מספר שנים (NDA, 2007).

ח. ברזיל – מערכת מכסות מחייבת דיפרנציאלית⁴⁰

בברזיל יש מערכת מחמירה עם מערכת קוֹוטות דיפרנציאלית, כך שלמעסיקים גדולים יש חובה להעסקה של שיעור גדול יותר של אנשים עם מוגבלות (בין 2% ל-5%). עד שנת 2001 המערכת הייתה ללא אכיפה, אך מצב זה השתנה באותה שנה עם כניסה של מערכת קפדנית יותר, באחריות שני משרדים המטפלים בשוק העבודה.⁴¹

³⁹ <http://jimbovard.com/blog/2012/04/08/wall-street-journal-obamas-new-disability-hiring-quota>

⁴⁰ נכתב במיוחד על ידי גיוואנה קוונגארו (Giovanna Cavagnaro), מתמחה אורחת בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ששהתה בישראל במהלך חודשים מאי-יוני 2015.

⁴¹ The Public Ministry of Labor, and the Ministry of Labor and Employment

כיום (2015) יש בברזיל כ-306,000 אנשים עם מוגבלות העובדים במסגרת החוק, כאשר הטענה היא כי 226,000 משרות נוצרו כתוצאה מהכנסת מערכת הקוֹטוֹת המחייבת. אף על פי שבכ-60% מהעסקים יש אנשים עם מוגבלות, רק 26% מהמעסיקים עומדים בתנאי שהוצב לפניהם (קרי, קוואטה לפי גודל העסק).

ט. פורטוגל – הבחנה בין מגזר ציבורי ופרטי עם אכיפה נמוכה⁴²

מעסיקים ציבוריים חייבים להעסיק 5% אנשים עם מוגבלות מכלל העובדים, בעוד מעסיקים פרטיים צריכים לעמוד בתנאי של 2% בלבד. למרות זאת, האכיפה של החוק הינה מוגבלת עבור המעסיקים הציבוריים החייבים לתת פירוט על מספר המשרות החדשות ועושים זאת באופן חלקי, אך בעיקר עבור המעסיקים הפרטיים שבמרבית המקרים מתעלמים מחובת ההעסקה.

י. איטליה – מערכת מחייבת חזקה יחסית⁴³

חוק הקוֹטוֹת באיטליה, המכונה 'התקנות לזכות לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות לשנת 1999',⁴⁴ מחייב מעסיקים פרטיים וציבוריים להעסקה של שיעור מסויים של אנשים עם מוגבלות בהתאם לגודל העסק. מעסיקים שיש להם עד 50 עובדים מחויבים ב-2 משרות (מעסיקים בין 15-35 מחויבים להעסקה של אדם אחד עם מוגבלות), ועסקים מעל 51 עובדים מחויבים להעסיק 7%.

אנשים עם מוגבלות המועסקים לתקופה של פחות מתשעה חודשים אינם יכולים להיחשב כחלק מהחוק. כמו כן, אם חברה ניצבת בפני תנאים כלכליים שליליים, היא יכולה לקבל פטור מהחוק. הקנסות הניתנים לחברות שלא עמדו בתנאי החוק, מועברים לקרן מיוחדת המקדמת את התעסוקה של אנשים עם מוגבלות.

המעסיקים מחויבים לדווח על מספר האנשים עם מוגבלות הנמצאים בעסק בכל שנה ובכלל זה את מספר ההשמות ומספר המשרות הפנויות והזמינות עבור אנשים עם מוגבלות – מנגנון אכיפה זה ממצב את איטליה כמערכת עם רמת קוֹטוֹת חזקה יחסית. במקביל, המדינה מספקת תמריצים לעידוד ההיענות לחוק, הכוללים מימון סכמות להתאמות של מקומות העבודה ואף לבונוסים כלכליים.

⁴² ר' הערה מספר 40.

⁴³ ר' הערה מספר 40.

⁴⁴ Regulations on the Right to Employment for PWD of 1999

- ANED. (2010). *Academic Network of European Disability experts (ANED) – VT/2007/005* (Vol. 2009). Retrieved from <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED Task 6 - NRP synthesis report - 070110 - final.pdf>
- Barnay, T., Duguet, E., Le Clainche, C., & Videau, Y. (2015). The Impact of the French Law 1987 on the Employment of Disabled People: An Evaluation by the Triple Difference Methodology.
- Conroy, P., & Fanagan, S. (2000). *Research Project on the Effective Recruitment of People with Disabilities into the Public Service, 2000*. Equality Authority. Retrieved from <http://www.lenus.ie/hse/handle/10147/82066>
- CSF. (2013). *Cancer and Welfare Services*. Retrieved from http://www.cancersupportfrance.org/sites/default/files/Cancer and Welfare Services-Final revision Oct 14 2013_0.pdf
- EFD. (2011). *Reasonable Adjustments - Line Manager Guide*. doi:10.1002/9780470669341.ch19
- Effiom, S. B. (2015). Disability Discrimination and Substantive Equality: What Lessons Could Be Learned from the British Public Sector Equality Duty? *E-Journal of International and Comparative Labour ...*, 2(4), 2–31.
- Eichhorst, W., Kendzia, M. J., Knudsen, J. B., Hansen, M. O., Vandeweghe, B., Vanhoren, I., ... Schulte, B. (2010). *The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market. I Z A Research Report No. 29*. Brussels.
- European Commission. (2012). *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA*. doi:10.2838/72424
- Fuchs, M. (2014). *Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity*. Vienna, Austria. Retrieved from http://pdc.ceu.hu/archive/00007076/01/ECSWPR_Quota-systems-for-disabled-persons_2014.pdf
- Greve, B. (2009). The Labour Market Situation of Disabled People in European Countries and Implementation of Employment Policies: A Summary of Evidence from Country Reports. *Academic Network of European Disability ...*
- Heyer, K. (2000). Between Equality and Difference: The Politics of Disability in Japan. *Japanstudien*, 11, 105–135. Retrieved from http://www.contemporary-japan.org/japanstudien/japanstudien_11_japan_im_21_jahrhundert/dij-

jb_11-heyer.pdf

- Koenig, M. O. Report on the Employment of Disabled People in European Countries Country: Austria. , xn--renovveis-41a.www.disability- ... 1–26 (2008). Retrieved from http://xn--renovveis-41a.www.disability-europe.net/content/aned/media/AT_Employment_report.pdf
- Kudo, T. (2010). Japan's Employment Rate of Persons with Disabilities and Outcome of Employment Quota System. *Japan Labor Review*, 7(2), 5–25. Retrieved from http://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2010/JLR26_kudo.pdf
- Lechner, M., & Vazquez-Alvarez, R. (2011). The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Germany. *Applied Economics*. doi:10.1080/00036840802599974
- Martin, K. (2002). Disability Law in Germany : An Overview of Employment, Education and Access Rights. *German Law Journal*, 05(11), 1373–1392.
- Nagae, A. (2015). Disability Employment and Productivity. *Japan Labor Review*, 12(1), 56–75.
- Nazarov, Z., Kang, D., & Schrader, S. von. (2015). Employment Quota System and Labour Market Outcomes of Individuals with Disabilities : Empirical Evidence from South Korea. *Fiscal Studies*, 36(1), 99–126. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-5890.2015.12047.x/full>
- NDA. (2007). *Research and Policy Development on Part V of Disability Act 2005 – Statutory Targets on Employment of People with Disabilities in the Public Sector*.
- NDA. (2010). *Developing Services for People with Disabilities : A synthesis paper summarising the key learning of experiences in selected jurisdictions as at October 2010 (A Contemporary Developments in Disability Services Paper)*. Ireland. Retrieved from [http://www.nda.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/FF7105D82D4C7E6D80257877005A8745/\\$File/SynthesisReport.pdf](http://www.nda.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/FF7105D82D4C7E6D80257877005A8745/$File/SynthesisReport.pdf)
- NDA. (2015). Frequently Asked Questions on recording the disability status of staff in the Public Service - Part 5 Disability Act 2005 (Ireland). Dublin, Ireland. Retrieved from <http://nda.ie/nda-files/FAQs-on-Disability-Status.docx>
- NIVR. (2012). *Current Status and Problems of Legislation and Policies for Employment of Persons with Disabilities in Europe and the United States*.
- OECD. (2009). *Sickness, Disability, and Work - Breaking the Barriers (A Synthesis of Findings Across OECD Countries)*. Work (Vol. 2006). Paris: OECD Publishing.
- Otake, T. (2006, August). Is “Disability” Still a Dirty Word in Japan? *The Japan*

Times. Retrieved from http://www.japantimes.co.jp/life/2006/08/27/to-be-sorted/is-disability-still-a-dirty-word-in-japan/#.VVNc0_mqqkp

Pater, E. De. (2012). *The results from a logistic regression analysis show evidence that the disability quota in Germany has a positive effect on the probability of job retention after a health shock*. Erasmus University Rotterdam.

Thornton, P. (1998). *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for policy and practice*. Retrieved from <http://eprints.whiterose.ac.uk/73404/>

Thornton, P., & Lunt, N. (1995). *Employment for Disabled People: Social obligation or individual responsibility?* Retrieved from <http://eprints.whiterose.ac.uk/73349/>

Tsuchihashi, T., & Oyama, D. (2010). *Disability Employment Levy-Grant Scheme from an Economic Viewpoint*. *Japan Labor Review*. Retrieved from http://www.adapttech.it/old/files/document/7032JLR26_2010.pdf#page=45

UK Government. *Disabled Persons (Employment) Act (1944)*. UK: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1944/10%20/pdfs/ukpga_19440010_en.pdf.

UK Parliament. *The Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011*. , Pub. L. No. Statutory Instruments (2012). United Kingdom. Retrieved from http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/2260/pdfs/uksi_20112260_en.pdf

Vazquez-Alvarez, R., & Lechner, M. (2003). *THE EFFECT OF DISABILITY ON LABOUR MARKET OUTCOMES IN GERMANY: EVIDENCE FROM MATCHING*. doi:<http://dx.doi.org/10.1680/geot.2008.T.003>

Wüllrich, J.-P., Wüllrich, J.-P., Lalive, R., Lalive, R., Zweimüller, J., & Zweimüller, J. (2007). *Do Financial Incentives for firms Promote Employment of Disabled Workers? A Regression Discontinuity Approach*. [http://www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/1176ad62df2ddb13c12568f000482b94/d2bf791b4221402dc125729d004c491a/\\$FILE/DisabledEEA07.pdf](http://www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/1176ad62df2ddb13c12568f000482b94/d2bf791b4221402dc125729d004c491a/$FILE/DisabledEEA07.pdf) (Vol. 41). Retrieved from [http://www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/1176ad62df2ddb13c12568f000482b94/d2bf791b4221402dc125729d004c491a/\\$FILE/DisabledEEA07.pdf](http://www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/1176ad62df2ddb13c12568f000482b94/d2bf791b4221402dc125729d004c491a/$FILE/DisabledEEA07.pdf)

א. ישראל 2013 - שיעור המעסיקים הגדולים במשק העומדים בתנאי של 3%

להלן טבלה מפורטת של שיעור המעסיקים הגדולים במשק העומדים בתנאי של 3%. הנתונים כוללים עובדים עם מוגבלות בגיל העבודה, אשר נקבעו להם אחוזי נכות בענפי נכות כללית, נכות מעבודה, נידות, גזת, פוליו (לא כולל נפגעי איבה ונפגעי משרד הביטחון ואנשים עם מוגבלות שלא הוכרו ע"י הביטוח לאומי), ואחוזי הנכות שלהם היו בתוקף ביוני 2013, וכן אנשים שעברו שיקום מקצועי במוסד לביטוח לאומי. נתונים אלו אינם כוללים את האוכלוסייה המטופלת בידי משרד הביטחון. כמו כן, נתונים אלו אינם כוללים אנשים עם מוגבלות שעברו שיקום במשרדי ממשלה אחרים פרט לביטוח הלאומי.

חברות בהן מועסקים 100 עובדים לפחות, לפי שיעור העובדים עם מוגבלות המועסקים בחברה יוני 2013

עובדים עם 40% נכות לפחות או שקיבלו שיקום תעסוקתי מביטוח לאומי		עובדים עם 40% נכות לפחות		עובדים עם 30% נכות לפחות		עובדים עם 20% נכות לפחות		שיעור עובדים עם מוגבלות בחברה
אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	
100%	3,228	100%	3,228	100%	3,228	100%	3,228	סה"כ חברות
23%	741	31%	1,001	22%	715	13%	421	0%
25%	800	27%	868	24%	775	17%	548	1%
18%	594	17%	541	18%	582	18%	581	2%
34%	1,093	25%	818	36%	1,156	52%	1,678	3% ומעלה
11%	364	10%	308	13%	405	14%	452	3%
8%	259	6%	178	8%	262	11%	344	4%
5%	148	4%	121	5%	147	9%	284	5%
3%	104	2%	63	4%	115	5%	177	6%
2%	73	2%	55	2%	64	4%	116	7%
1%	48	1%	30	2%	52	3%	85	8%
1%	35	1%	18	1%	39	2%	55	9%
2%	62	1%	45	2%	72	5%	165	10% מעלה

ב. ההסכם הקיבוצי בין ההסתדרות והמעסיקים לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה

שנחתם ביום 25 ביוני 1998

בין

לשיאיות הארגונים המעסיקים המפורטים מטה¹, ובראשה יו"ר נשיאות הארגונים המעסיקים ונשיא התאחדות התעשיינים, מר צביקה אורן;

(להלן: "צד א'" ו/או "לשכת התיאום")

לבין

ההסתדרות העובדים הכללית החדשה, המיוצגת על-ידי יו"ר ההסתדרות ויו"ר האגף לאיגוד מקצועי, מר אבי ניסנקורן;

(להלן: "צד ב'" ו/או "ההסתדרות")

הואיל: והצדדים ויחידיהם מיוצגים את רוב העובדים והמעסיקים המאורגנים במגזר הפרטי בישראל;

והואיל: והצדדים מחויבים לעקרון שוויון הזדמנויות בעבודה לאנשים עם מוגבלות ומכירים בתועלת הרבה אשר יש בהעסקת עובדים עם מוגבלות, הן לעובדים, הן למעסיקים והן למשק בכללותו;

והואיל: והצדדים מעוניינים לעודד העסקת אנשים עם מוגבלות ולהגביר את שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות במשק הישראלי;

והואיל: והראיה המשותפת לצדדים הינה כי יש לקבוע נורמות ומעלות לשם השגת מטרה זו, בצד הוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998;

אשר על כן הוסכם והותנה בין הצדדים כדלקמן:

הגדרות

1. בהסכם זה:

¹ רשימת הארגונים: התאחדות התעשיינים בישראל, איגוד לשכות הסחר, התאחדות בניי הארץ, התאחדות האיכרים בישראל, איגוד המכס בישראל, התאחדות חברי לביטוח חיים בע"מ, התאחדות תעשיית הייטק בישראל, התאחדות חסידות בישראל, האיגוד הארצי של מפעלי התעשייה בישראל, האיגוד הארצי של מפעלי התעשייה והנמלן בישראל, התאחדות הסוכנות והתעשייה בישראל, חלב - שבת איגוד העובדים בישראל, ארגון רכביות לאספסת משאבי ארץ בישראל, התאחדות עובדי המסעדה בישראל

"אדם עם מוגבלות" - כמשמעותו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998;

"מעסיק" - מעסיק המעסיק 100 עובדים או יותר;

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

2. מוסכם על הצדדים כי ייוצגו הולם לאנשים עם מוגבלות" כאמור בסעיף 9 לחוק יחא -

בתום השנה הראשונה לכניסתו לתוקף של הסכם זה, יראו במעסיק אשר 2% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כנוף שיש בו ייצוג הולם כאמור;

בתום השנה השנייה לכניסתו לתוקף של הסכם זה, יראו במעסיק אשר 3% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כנוף שיש בו ייצוג הולם כאמור;

3. מעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי תעסוקת אנשים עם מוגבלות לשם יישום סעיף 2 לעיל וקידום הייצוג ההולם כאמור, ולמען שילוב מיטבי וראוי של אנשים עם מוגבלות במסגרת העבודה.

4. אין בהסכם זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.

5. הצדדים ימשיכו ויבחנו קביעת הוראות משלימות באשר למעסיקים המעסיקים פחות מ-100 עובדים.

6. הצדדים יקימו ועדת מעקב משותפת אשר תעקוב אחרי יישום ההסכם ותהא מוסמכת להכריע בהסכמה בחילוקי דעות בנוגע ליישום ובצינוע, ככל שיתעוררו, לרבות קשיים פרטניים ביישום ההסכם וכן לקבוע הוראות מתאימות לשם כך.

7. הצדדים יפנו לשר הכלכלה בבקשה להוצאת צו הרחבה על הוראות הסכם זה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים. הוראות הסכם זה יכנסו לתוקף עם הוצאתו של צו הרחבה כאמור.

ולראייה באו הצדדים על החתום:

נשיאות הארגונים המעסיקים

ההסתדרות העובדים הכללית החדשה

ג. צו ההרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות



צו ההרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז - 1957

בתוקף סמכותי לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז - 1957, אני מצווה כי תורחב תחולתו של הוראות הסכם הקיבוצי הכללי (להלן - ההסכם) שנחתם בין השתיים הארנוניות העסקיות, לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, האגף לאגוד מקצועי ביום כ"י סיוון תשע"ד (25.6.2014) ומספרו בפנקס ההסכמים הקיבוציים הוא 7027/2014 וכי ההוראות המורחבות שבתוספת יחולו על כל מעסיק כהגדרת "מעביד" בסעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, אך למעט:

מעסיקים המעסיקים פחות מ-100 עובדים. ולעניין זה - בקרב מעסיק בענף הבניין, לא יימנו עובדים המועסקים במקצועות תפסנות, רצפות, בנאות, טיח, וברזל ובקרב מעסיק בענף עבודה עונתי, מניין העובדים יבחן ב-1 בינואר לפי ממוצע 12 חודשים אחרונים.

וכן לעניין הייצוג ההולם, יבואו במניין אנשים עם מוגבלות המועסקים בחצרי המעסיק, לצורך חשמה בו, ומתקיימים יחסי עובד ומעביד בינם לבין המפעל המונן, ובלבד שהעסקה באמצעות המפעל המונן אינה עלה על שישה חודשים ושנקבע להם שכר שלא יפחת משכר מינימום מותאם וזכויות סוציאליות.

"מפעל מוגן" כמשמעותו בסעיף 17 א' לחוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987.

ת ו ס כ ת
הוראות המורחבות
מס' תשע"ד
בהסכם

הגדרות

1. בצו זה:
"אדם עם מוגבלות" - כמשמעותו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998.
"מעסיק" - מעסיק המעסיק 100 עובדים או יותר.
"החוק" - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998.

ס"ח התש"ח, ע' 63
ס"ח התשנ"ח, ע' 152



2. "ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות" כאמור בסעיף 9 לחוק יחא - בתום השנה הראשונה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 2% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור. בתום השנה השנייה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 3% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור.

3. מעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי תעסוקת אנשים עם מוגבלות לשם יישום סעיף 2 לעיל וקידום הייצוג ההולם כאמור, ולמען שילוב מיטבי ראו של אנשים עם מוגבלות במקום העבודה.

4. אין בצו זה כדי לגרוע מחוראות כל דין.

התשע"ד
(2014, 24 סבטמבר)

נפתלי בנט
שר הכלכלה



2. "ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות" כאמור בסעיף 9 לחוק יחא - בתום השנה הראשונה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 2% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור. בתום השנה השנייה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 3% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור.

3. מעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי תעסוקת אנשים עם מוגבלות לשם יישום סעיף 2 לעיל וקידום הייצוג ההולם כאמור, ולמען שילוב מיטבי וראוי של אנשים עם מוגבלות במקום העבודה.

4. אין בצו זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.

התשע"ד, כ"א אלול
(2014, 29 ספטמבר)


נפתלי בנט
שר הכלכלה

ד. הנחיות וועדת המעקב (ישראל 2015)



כ"ג/תשרי/תשע"ו
06/10/2015

חוזר מספר 5/2015

לשכת יו"ר ההסתדרות

לכבוד
יו"ר איגודים מקצועיים/יו"ר מרחבים
מזכירי חטיבות
מזכירי איגודים מקצועיים
ראשי וועדים
מחזיקי התיקים ומנהלי המחלקות

שלום רב,

הנדון: עידוד והגברת תעסוקה של אנשים עם מוגבלות

אבקש לעדכן כי ביום 5 באוקטובר 2015 הסתיימה השנה הראשונה מאז כניסתו לתוקף של ההסכם הקיבוצי הכללי שנחתם ביום 25.6.2014 והורחב בצו הרחבה מיום 21.9.2014 בעניין ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות.

בהמשך להוראות ההסכם וצו ההרחבה, החל מיום זה שיעור העובדים עם מוגבלות בגוף המעסיק 100 עובדים ומעלה לא יפחת מ-2%, על מנת שגוף זה יוכר כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור.

החל מיום 5 באוקטובר 2016 שיעור זה יעלה ל-3%.

בהתאם להוראות ועדת המעקב מיום 1.10.2015 שנחתמה בין ההסתדרות לבין נשיאות הארגונים העסקיים, אדם עם מוגבלות לצורך יישום ההסכם הוא אדם עם מוגבלות כמשמעו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, השת"י - 1998, אשר מתקיימים בו אחד מאלה:

1. מוגבלות הינה מוגבלות של 40% נכות ומעלה המוכרת ע"י המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, מס הכנסה או משרד הבריאות;
2. עבר שיקום מקצועי לצורך השמה בעבודה על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה או משרד הבריאות;
3. הינו נכה צה"ל אשר עבר שיקום מקצועי לצורך השמה בעבודה על ידי משרד הביטחון.

מכבוד רב,
אבי ניסנקורן
יו"ר ההסתדרות

מצורפים:
צו ההרחבה
ועדת המעקב מיום 01.10.2015

העתק:
מר אבי יחזקאל, יו"ר אגף ארגון במרחבים
עו"ד קובי טריפט, מנכ"ל ההסתדרות
מר ג'יהאד עקל, מ"מ יו"ר האג"מ ויו"ר חדר מצב
מר אלי בן גרא, סגן יו"ר האגף לאיגוד מקצועי
עו"ד אמיר ירון, סגן יו"ר האגף לאיגוד מקצועי
מר גיא שמחי, הממונה על תעסוקת אנשים עם מוגבלות
עו"ד אריס ורדי, היועצת המשפטית לאג"מ
עו"ד עינב קאבלה, רמ"ט יו"ר ההסתדרות ומנכ"ל האג"מ

רח' ארלוזורוב 92 תד. 156 תל-אביב | טל. 03-6921593/4 | פקס 03-6921533 | אתר: www.histadrut.org.il

ועדת מעקב**מיום 1.10.2015**

(העסקת אנשים עם מוגבלות)

בהמשך להסכם הקיבוצי שנחתם ב- 25.6.14 (להלן: "ההסכם הקיבוצי") ובמטרה לקדם את ביצועו ולתת כלים בידי המעסיקים לביצוע ההסכם הקיבוצי, מעוניינים הצדדים לקבוע בוועדת מעקב זו הוראות ביצועיות אשר יחולו על מעסיקים ביישום ההסכם הקיבוצי, כדלקמן:-

1. על מנת להביא להגשמת תכלית ההסכם הקיבוצי, מסכימים הצדדים כי "אדם עם מוגבלות" לצורך יישום ההסכם הוא אדם עם מוגבלות, כמשמעו בחוק, אשר מתקיימים בו אחד מאלה:
 - א. מוגבלותו הינה מוגבלות של ארבעים אחוזי (40%) נכות ומעלה המוכרת על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, מס הכנסה, או משרד הבריאות;
 - ב. עבר שיקום מקצועי לצורך השמה בעבודה על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה או משרד הבריאות;
 - ג. הינו נכה צה"ל אשר עבר שיקום מקצועי לצורך השמה בעבודה על ידי משרד הביטחון;
2. מעסיק אשר אינו עומד במכסה הקבועה בהסכם הקיבוצי להעסקת אנשים עם מוגבלות, יידרש להראות כי לעניין משרות פנויות או חדשות נקט בצעדים לשם העסקת אנשים עם מוגבלות כדלקמן:
 - א. קיים אצל המעסיק עובד הממונה כאחראי להעסקת אנשים עם מוגבלות.
 - ב. למעסיק תכנית שנתית בנושא קידום העסקת אנשים עם מוגבלות. ככל שהמעסיק הינו חברה, התוכנית השנתית הובאה לאישור על ידי דירקטוריון המעסיק. תוכנית שנתית תכלול הוראות בדבר העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות שהם כשירים לתפקיד או למשרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה.
 - ג. המעסיק פנה לשלושה גורמים שונים המתמחים בהשמת עובדים עם מוגבלות, לשם קידום קליטת אדם עם מוגבלות לתפקיד הרלוונטי, והם: אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי, למרכזי תמיכה למעסיקים - מטה לשילוב אנשים עם מוגבלות שבמשרד הכלכלה, ולאחד מהגורמים הבאים:
 - שירות התעסוקה (הצדדים יפנו לשר הכלכלה לצורך קידום פעילות ייעודית בשירות התעסוקה להשמת אנשים עם מוגבלות במקומות עבודה)
 - אגף השיקום במשרדי הרווחה / הבריאות / הביטחון
 - גופי השמה המתמחים בהשמת עובדים עם מוגבלות
 - שירות לעיוור
 - פורטל "עבודה נגישה"
 - ד. מעסיק אשר אדם עם מוגבלות ביקש להתקבל לתפקיד אצלו ולא התקבל, יתעד בכתב הנימוקים לאי קבלת המועמד לעבודה, בכפוף להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1988 ולחובת איסור הפליה כמפורט שם, וישמור תיעוד זה.

3. מעסיק שעשה הפעולות האמורות בתום לב יראו אותו כמי שפעל לקידום הייצוג ההולם.
4. ועדת המעקב מכוח ההסכם הקיבוצי בהרכב יו"ר ההסתדרות ויו"ר האגף לאיגוד מקצועי, מר אבי ניסנקורן, ויו"ר נשיאות הארגונים העסקיים, מר שרגא ברוש, תדון אחת לשנה בהוראות החלטה זו לצורך בחינה שוטפת של הדרכים לעודד ולקדם העסקת אנשים עם מוגבלות.
- מוקם בזאת צוות היגוי מטעם הצדדים, בהרכב הממונה על תעסוקת אנשים עם מוגבלות בהסתדרות וראש אגף עבודה ומשאבי אנוש בהתאחדות התעשייתיים מטעם המעסיקים, ולאחר התייעצות עם נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, אשר יענה על שאלות שוטפות ויביאן במידת הצורך להחלטת ועדת המעקב.

ולראייה באו הצדדים על החתום:



 הסתדרות העובדים הכללית החדשה



 נשיאות הארגונים העסקיים



צו הרחבה
לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות
 לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957

בתוקף סמכותי לפי סעיף 25 לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז - 1957¹, אני מצווה כי תורחב תחולתן של הוראות ההסכם הקיבוצי הכללי (להלן - ההסכם) שנחתם בין נשיאות הארגונים העסקיים, לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, האגף לאיגוד מקצועי ביום כז' סיוון תשע"ד (25.6.2014) ומספרו בפנקס ההסכמים הקיבוציים הוא 7027/2014 וכי ההוראות המורחבות שבתוספת יחולו על כל מעסיק כהגדרת "מעביד" בסעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998², אך למעט:

מעסיקים המעסיקים פחות מ-100 עובדים. ולעניין זה- בקרב מעסיק בענף הבניין, לא יימנו עובדים המועסקים במקצועות תפסנות, רצפות, בנאות, טיח, וברזל. ובקרב מעסיק בענף עבודה עונתי, מניין העובדים יבחן ב-1 בינואר לפי ממוצע 12 חודשים אחרונים.

וכן לעניין הייצוג ההולם, יבואו במניין אנשים עם מוגבלות המועסקים בחצרי המעסיק, לצורך השמה בו, ומתקיימים יחסי עובד ומעביד בינם לבין המפעל המוגן, ובלבד שהעסקה באמצעות המפעל המוגן אינה עולה על שישה חודשים ושנקבע להם שכר שלא יפחת משכר מינימום מותאם וזכויות סוציאליות.

"מפעל מוגן" כמשמעותו בסעיף 17 א' לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.

ת ו ס פ ת
ההוראות המורחבות
מס' הסעיף
בהסכם

הגדרות

1. בצו זה:
 - "אדם עם מוגבלות" - כמשמעותו בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998.
 - "מעסיק" - מעסיק המעסיק 100 עובדים או יותר
 - "החוק" - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998

¹ ס"ח התשי"ז, עמ' 63
² ס"ח התשנ"ח, עמ' 152



2. "ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות" כאמור בסעיף 9 לחוק יהא - בתום השנה הראשונה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 2% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור. בתום השנה השנייה לכניסתו לתוקף של צו זה, יראו במעסיק אשר 3% מקרב עובדיו או יותר הם אנשים עם מוגבלות כגוף שיש בו ייצוג הולם כאמור.

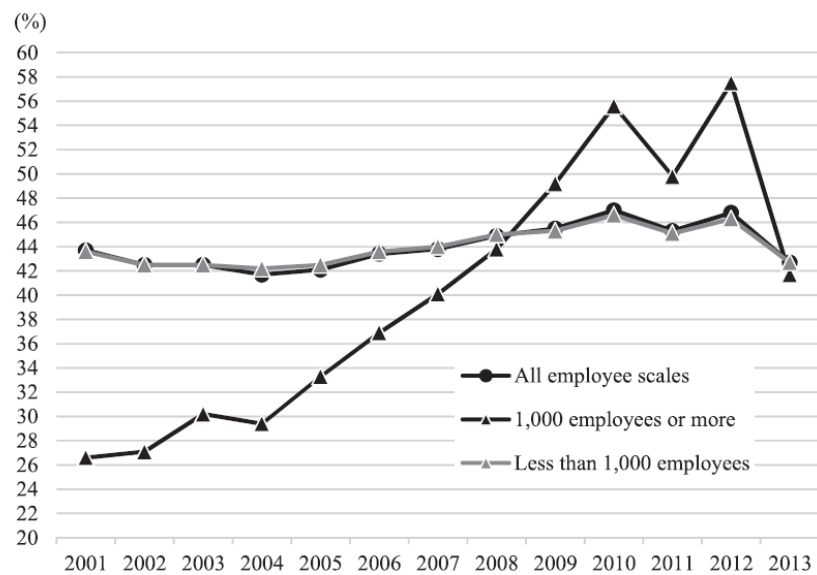
3. מעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי תעסוקת אנשים עם מוגבלות לשם יישום סעיף 2 לעיל וקידום הייצוג ההולם כאמור, ולמען שילוב מיטבי וראוי של אנשים עם מוגבלות במקום העבודה.

4. אין בצו זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.

התשע"ד, 21 סט 21
(2014, 21 סט 21)


גפני בנט
שר הכלכלה

ה. שיעור המעסיקים שעמדו בחוק הקווטות ביפן (2001-2013)



Source: Compiled by the author from Ministry of Health, Labour and Welfare, "2013 Aggregated Results of Disabled Employment Status."

Figure 2. Trends in the Proportion of Companies Meeting the Quota

מקור: Nagae, 2015.

***Adequate Representation for People with Disabilities in Practice:
Global Experience Review (Israel and the OECD Countries)***

Gal Zohar

***A Arport Made for
The Commission for Equal Rights for People with Disabilities in Israel***

January 2016



גל זהר – ייעוץ, מחקר ופיתוח
גורודיסקי 20 רחובות; נייד: 050-6829374, טלפקס: 08-9417394
Gal Zohar – Counselling, Research & Development
972-50-9829374, www.g-crd.com

