



משרד התמ"ת
מחקר וכלכלה

תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי ואחריותם של משרדי עבודה ברחבי העולם אל מול שינויים במדיניות ובמאפייני האוכלוסייה

גל זהר

על המחבר

גל זהר, חוקר מדיניות ותכניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות במדינות OECD ובארגונים בינלאומיים במינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.

אוגוסט, 2012

תוכן עניינים

תקציר	עמ' 4
מטרת המסמך	4
מדוע נבחרו המדינות המופיעות במסמך זה	5
ארה"ב (Office for Development of Employment Policy)	5
אירלנד (Training and Employment Authority FAS)	6
אוסטרליה (Department of Education, Employment and Work Relations)	7
שבדיה	8
הקדמה – מבנים שונים למדיניות, רקע בינלאומי בנושא	עמ' 10
הרקע לשינויים המרכזיים שהתחוללו בעשור האחרון	10
שיעור מקבלי הקצבאות ושיעורי התעסוקה	10
שינויים בסדרי העדיפויות הממשלתיים – הוצאות המדינה	12
המלצות ה- OECD לשינויים במדיניות ובתכנית לשילוב בתעסוקה	14
עיקר רפורמות משמעותיות במספר מדינות	15
השקעה כספית משמעותית לקידום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות	15
חיבור לשוק החופשי והגדלת הסמכויות של משרדי העבודה	15
רפורמות במשרדי העבודה המקומיים	16
ניסיון מצטבר של רפורמות במשרדי העבודה בעולם	17
ארה"ב	עמ' 19
משרד העבודה (Department of Labor)	19
ODEP : המשרד למדיניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות במשרד העבודה	20
נושאים מרכזיים בטיפול המשרד	22
תרשים של המבנה הארגוני מול חלוקה של הנושאים (2008 מול 2010)	25
יחידות מבצעיות ברמה הארגונית	26
מחקר ב- ODEP	27
תכניות עיקריות תחת משרד העבודה האמריקאי	29
גופים אחרים העוסקים בשילוב אנשים עם מוגבלות	29
הביטוח הלאומי (US Social Security)	30
המשרד לחיילים משוחררים (Department of Veterans Affairs)	31
משרד החינוך (Department of Education)	31
אירלנד	עמ' 31
חלוקת תחומי האחריות הממשלתיים	32
חלוקת הסמכויות בין המשרדים השונים	32
המינסטריון לעסקים, מסחר ותעסוקה	33
הרשות להכשרה ותעסוקה FAS (Foras Aiseanna Saothair)	34

- 35 פעילויות הרשות בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות
- 36 תהליך הפניה של אנשים עם מוגבלות לקבלת השירותים השונים שמפעילה הרשות

עמ' 38	אוסטרליה
38	מערך טיפול באנשים עם מוגבלות: תכניות סלקטיביות ותכניות אוניברסליות
41	מערך התעסוקה האוסטרלי החדש – מרץ 2010
44	תעסוקת אנשים עם מוגבלות באוסטרליה – מבט על
44	שירותי תעסוקה בשוק העבודה הפתוח
45	א. מרכז שירות אחד (One Stop Center): מרכז סנטרלינק (Centrelink) באוסטרליה
46	ב. רשת תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (Disability Employment Network DEN)
47	ג. שירותי שיקום מקצועי – Vocational Rehabilitation Services
47	ד. שירותים וכלים נוספים לשילוב בשוק העבודה
53	משרד החינוך, תעסוקה וקשרי תעסוקה: יחידות המשרד המטפלות בתעסוקה ומבנה הפעילות בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות
עמ' 50	שבדיה
50	עיקרי התכניות המרכזיות
51	שינויים מרכזיים החל מאמצע שנות התשעים
51	הרפורמה במדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות
52	שינויים מבניים
52	משרד העבודה השבדי (Ministry of Employment)
54	שותפויות בין משרדים
54	מודל FAROS לשיתוף פעולה בין שירותי התעסוקה לבין הביטוח הלאומי המקומי
עמ' 55	ביבליוגרפיה
עמ' 57	נספחים
57	נספח 1: היסטוריה של טיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה

- איור 1 - שיעור מקבלי הקצבאות בגילאי העבודה - שינויים בעשור האחרון 10
- איור 2 - שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות (אמצע שנות התשעים לעומת שנות האלפיים) 11
- איור 3 - הוצאה ממשלתית על קצבאות נכות לעומת קצבאות אבטלה 12
- איור 4 - התפלגות ההשקעה תקציבית בתעסוקת אנשים עם מוגבלות - לפי תחומים 13
- איור 5 - מבנה משרד העבודה האמריקאי ויחידת מדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (ODEP) 19
- איור 6 - הגידול בתקציב הממשלתי ל-ODEP 20
- איור 7 - בקשת תקציב לשנת 2011 על ידי ODEP בחלוקה לפי תחומי הפעילות – מבוסס על הצעת התקציב שהוגשה לקונגרס בשנת 2010 21
- איור 8 - מבנה ארגוני של ODEP (2009) 24
- איור 9 - הצעה למבנה ארגוני של ODEP (2011) 24
- איור 10 : חלוקת תחומי האחריות הממשלתיים עבור תעסוקת אנשים עם מוגבלות (Thornton 2004) 34
- איור 11 - מבנה המשרד לעסקים, מסחר ותעסוקה (DETE) ותחומים עבור אנשים עם מוגבלות 36
- איור 12 - מערך הטיפול החדש לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה - החל ב-1 למרץ 2010 42
- איור 13 - חלוקת אחריות ממשלתית לטיפול באנשים עם מוגבלות ותכניות מרכזיות באוסטרליה (2010) 43
- איור 14 - הגידול בתקציב לטיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה : 2004 עד 2009 44
- איור 15 - הגידול בתקציבים ובמספר המשתתפים לטיפול בשוק החופשי ותעסוקה נתמכת באוסטרליה (2003-2008) 45
- איור 16 - מבנה ארגוני של משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה באוסטרליה ותחומי הטיפול באנשים עם מוגבלות (DEEWR 2009B) 51

בעשרים השנה האחרונות חל שינוי עמוק בהתייחסותן של מדינות כלפי אנשים עם מוגבלות. שינוי זה הינו תוצאה של מספר מגמות חברתיות ודמוגרפיות שהובילו לגידול משמעותי במספר מקבלי קצבאות הנכות והכבידו את הנטל על תקציב המדינה. כמו כן, שיעורי התעסוקה והאבטלה של אנשים עם מוגבלות נשארו נמוכים ואחוז האנשים החיים בעוני בקרב האוכלוסייה נשאר גבוה באופן משמעותי לעומת אנשים ללא מוגבלות. מציאות זו הובילה את מקבלי ההחלטות במדינות להחליט על שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה; אותן מדינות החלו להתמקד בשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (במיוחד בשוק העבודה הכללי) תוך השקעה כספית משמעותית ועריכת רפורמות בקנה מידה שלא הכרנו בעבר.

מטרת הסקירה

סקירה זו נועדה להציג את התפתחות מגמות המדיניות והאסטרטגיות הממשלתיות כלפי אנשים עם מוגבלות הלכה למעשה כפי שהם באים לידי ביטוי במדיניות של מספר מדינות. מסמך זה משלב את המגמות המשותפות למדינות ה-OECD בתחום כפי שהדגישו אותם כלכלני הארגון, אך עיקר תשומת הלב תופנה למדיניות ולתכניות בחמש מהמדינות המובילות בתחום: ארה"ב, אירלנד, אוסטרליה, בריטניה ושבדיה. מטרת המסמך היא להציג את השינויים המבניים ואת עבודתם של משרדי העבודה באותן מדינות כפי שהדבר בא לידי ביטוי בעבודתם בעשור האחרון. שינויים אלו נערכו בתוך הקשר (קונטקסט) רחב יותר והינם כוללים את שינוי סדרי העדיפויות הלאומי באותן מדינות והפנית תשומת הלב והמשאבים לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי.

שינויים מבניים

המגמה המשמעותית ביותר היא הסטת המאמצים לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי תוך העברת אחריות גדולה יותר לידי משרדי העבודה/תעסוקה, כפי שאפשר לראות באירלנד, ארה"ב, אוסטרליה ואפילו בשבדיה (Murray & Heron, 2003). בעשרים השנה האחרונות חלו שינויים משמעותיים גם בדרכי העבודה של הממשלות תוך הגברת העבודה באמצעות מיקור חוץ, הגברה ותיאום שיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים אחרים ותוך תיאום המדיניות והפעולה ברמה הכלל-ממשלתית.

עקרונות עבודה משותפים כפי שבאים לידי ביטוי כמעט בכל המדינות

בחינת התהליכים במספר מדינות מרכזיות וכפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בהמלצות של ארגון ה-OECD, מוביל אותנו להדגיש למספר עקרונות עבודה משותפים ובראשם הפיכת העבודה למשתלמת.¹ כמו כן, במרבית המדינות אפשר לראות שני מסלולים מקבילים: מחד, מופעלים **שירותים ייחודיים** רבים יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות (בעיקר בשוק העבודה הכללי). מאידך, יש צורך לאפשר לאנשים עם מוגבלות גישה נוחה ומותאמת **לשירותים האוניברסאליים** המיועדים לכל האוכלוסייה (לדוגמא, הנגשת שירות התעסוקה לקליטת אנשים עם מוגבלות).

¹ Make Work Pay

מדוע נבחרו המדיניות המופיעות במסמך זה?

מדיניות התעסוקה כלפי אנשים עם מוגבלות עברה שינויים משמעותיים במדינות רבות, תוך התמקדות במספר מדינות, כגון נורבגיה, פולין, שווייץ (2006), אוסטרליה, לוקסמבורג, ספרד, בריטניה (2007), דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד (2008) ושבדיה (2009). בכל אותן מדינות התבצעו רפורמות משמעותיות ופיתוח של מדיניות ותכניות, אותן כדאי ללמוד ולהביא לישראל.

עם זאת, בסקירה זו בחרנו להתמקד ברפורמות שנעשו במספר מדינות בולטות. לכן, במרכז סקירה זו עומדות אוסטרליה ובאירלנד אשר התמודדו מול מציאות מבנית מורכבת אף יותר מזו שקיימת בישראל. כמו כן, בחרנו להתמקד גם בשבדיה ובריטניה, בהן הופעלו מספר מודלים מעניינים לשילוב ובשינויים שהתרחשו בארה"ב והפעלת מודל הפעולה הברור בכוח אדם מצומצם יחסית. חשוב להבין כי תחום הטיפול בארה"ב שונה מזה של ישראל, אולם פיתוח תהליכי העבודה מתאימים במהותם גם למציאות הישראלית. מדינות אלו מגלמות בתוכן את השינויים הגדולים שעובר בתחום, כתוצאה מהבנה של הממשלות בצורך להתמודד טוב יותר עם המשך הדרתם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

ארה"ב (Office for Development of Employment Policy – ODEP)

במשך שנים פעלו גופים שונים בכל רמות הממשל שעסקו בתחום בתוך משרד העבודה ובמשרדים הרלוונטיים האחרים. בשנת 2001 הגיעו מקבלי ההחלטות להחלטה כי יש צורך להקים גוף שירכז את הפעילות ויקבע מדיניות לתעסוקה (מחוץ ובתוך המשרד).

רקע כללי – מטרות היחידה ומאפייני העבודה

היחידה הוקמה בחקיקה בשנת 2001, כאשר מטרתה העיקרית הייתה לפתח מדיניות כוללת ואינטגרטיבית בתחום התעסוקה וליצור אסטרטגיות שיובילו להגדלת שיעורי התעסוקה הנמוכים של האוכלוסייה ולשילוב טוב יותר בשוק העבודה. המשרד פועל באמצעות שני מסלולים עיקריים: (א') מסלול אוניברסאלי בכלים הקיימים בתוך משרד העבודה על מנת לשלב אותם בשירותים לכלל האוכלוסייה; (ב') מסלול ייחודי בו מופעלות תכניות עבור אנשים עם מוגבלות.

מבנה ארגוני

היחידה מפעילה כ-15 תכניות מרכזיות, מתבצעות באמצעות שיתוף פעולה עם סוכנויות אחרות, המחולקות לשלושה תחומים:

- מערכות כוח העבודה
- מעסיקים ומקומות עבודה
- כלים תומכים לעולם התעסוקה

תכניות אלו מופעלות על ידי מחלקה אחת או שתי מחלקות הקיימות במטה: מחלקת תכנון ומחקר (מחקרים, סקירות, הערכת תכניות, תרבות ארגונית), מחלקת פיתוח מדיניות (צוותים שונים – מעסיקים, תמיכה במדיניות תעסוקה, מדיניות מבוגרים, מדיניות צעירים) ומחלקת תקשורת ויחסי ציבור.

תקציב

בשנים 2007 עמד תקציב היחידה על כ-27 מיליון דולר, אך בעקבות המשבר הכלכלי ותכנית התמרוץ האמריקאית חל גידול משמעותי במשאבים המוקצים ל-ODEP, כך שהתקציב עמד בשנתיים האחרונות

על רמה של 37-38 מיליון דולר. חשוב לזכור שזהו התקציב הישיר דרך הממשל הפדראלי והמדינות משקיעות תקציבים משמעותיים נוספים.

אירלנד (Training and Employment Authority FÁS)

במהלך שנות התשעים הוקמה באירלנד נציבות למעמד אנשים עם מוגבלות, האחראית למדיניות הכוללת ולתכניות לשילוב האוכלוסייה בשוק העבודה. בשנים שלאחר מכן ניסתה המדינה להגדיר מחדש את האופן בו צריך להיערך לטיפול באוכלוסייה. דיונים אלו הובילו לאימוץ חוק הנכויות (Disability Act) בשנת 2005, שכלל גם את חלוקת העבודה המוסדית בין המשרדים העיקריים:

א. האחראיות עבור שוק העבודה החופשי עבר תחת אחריות משרד העבודה (DETE²) ומנוהל על ידי מינהל התעסוקה, ההכשרה, וההשמה (FÁS)³.

ב. האחראיות ל"תעסוקה שיקומית" נשארה בידי משרד הבריאות, ילדים ושירותי הבריאות (DHCHSE⁴).

מטרות עיקריות של משרד העבודה ומאפייני העבודה

המטרה העיקרית של מדיניות התעסוקה וההכשרה עבור אנשים עם מוגבלות הינה להגדיל את שיעור ההשתתפות של האנשים בשוק העבודה באמצעות הגברת תכניות ההכשרה והתמיכה בתעסוקה. משרד המסחר, תעשייה ותעסוקה מספק מגוון תכניות הכשרה, השמה וסיוע באופן ישיר או עקיף לאנשים עם מוגבלות. בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר הקורסים ובמספר האנשים המשתתפים בהם, אך אירלנד עדיין מתקשה לייצר מדיניות כוללת לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק ושיתופי הפעולה עם גורמים מחוץ למשרד הינם בעייתיים.

מבנה ארגוני

בראש מיניסטרוני העסקים, מסחר ותעסוקה (DETE) עומד שר, שתפקידו הוא לטפל בסוגיות הקשורות לאנשים עם מוגבלות.⁵ השר פועל מול יחידות המשרד השונות העוסקות בתעסוקה: **היחידה לפיתוח כוח העבודה, היחידה לזכויות והיחידה לתכנון כלכלי**.

הרשות להכשרה ותעסוקה (Foras Áiseanna Saothair - FÁS), הפועלת תחת המשרד, היא האחראית לביצוע ההכשרה ולמתן שירותי תעסוקה. הרשות מספקת תכניות הכשרה מקצועית (וכישורים רכים) באופן ישיר או עקיף באמצעות ספקים הנותנים סיוע נוסף לאנשים עם מוגבלות. הסיוע כולל הכשרה מקצועית במרכזים השונים, דרך סוכנויות מתמחות ובאמצעות קורסים מותאמים עבור אנשים עם מוגבלות.

תקציב

בשנת 2009 עמד תקציב הפעילות של היחידה בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות על כ-77 מיליון יורו, המחולק לארבעה תחומים: תכניות הכשרה מיוחדת (כ-79% מהתקציב בשנת 2004), סכמות לסובסידיות

² Department of Enterprise, Trade and Employment

³ The National Employment, Training and Placement

⁴ Department of Health and Children and the Health Services Executive

⁵ השר לענייני אנשים עם מוגבלות פועל לצד שלושה שרים מרכזיים: שר המסחר והתעשייה, השר לענייני עבודה והשר האחראי על מדע, טכנולוגיה והמצאות.

בשכר (8.6%), תעסוקה נתמכת (11.6%) ותכניות להעלאת מודעות (כ-1%). השירות כולל מענקים, תכניות להשבת אנשים לעבודה, טכנולוגיה מסייעת, חקיקה, ותעסוקה נתמכת.

אוסטרליה (Department of Education, Employment and Work Relations)

בעשור האחרון ערכה אוסטרליה מספר שינויים משמעותיים שמטפלים במישרין ובעקיפין על הטיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. שני שינויים בולטים במיוחד: בשנת 2005 הועברה האחריות לטיפול באנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הכללי מ"המשרד לשירותים קהילתיים" ל"משרד התעסוקה וקשרי עבודה" (שלאחר מכן הפך להיות "משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה"). ביולי 2009 הושקה רפורמה שכללה את כל שירותי התעסוקה תחת המשרד. כחלק מהתהליך הכולל יצא לדרך במרץ 2010 גם מערך הטיפול באנשים עם מוגבלות (Disability Employment Services). באופן נקודתי יותר, הרפורמה החדשה כוללת מערך שירותים הניתן בשני מסלולים בשוק החופשי⁶: (א') **אנשים שיכולים לחזור לשוק העבודה**: אלו שיכולים לעבוד לפחות באופן חלקי; (ב') **אנשים שיצטרכו סיוע קבוע**: אנשים שיכולים לעבוד לפחות 8 שעות עבודה בשבוע, אך יצטרכו לקבל סיוע כלשהו לאורך חייהם.

רקע כללי – מטרות היחידה ומאפייני העבודה

העבודה של המשרד ושל המשרדים האחרים מחולקת לשירותים ייחודיים עבור אנשים עם מוגבלות במקביל לשילוב מותאם של האנשים במסגרת השירותים האוניברסאליים עבור כלל האוכלוסייה. השירותים האוניברסאליים כוללים **תמיכה בחיפוש עבודה, שירותי השמה, עסקים קטנים, תכניות תמיכה אישית ועוד**. לעומת זאת, השירותים הייחודיים כוללים **מערכת ייחודי של "שירותי תעסוקה", רשת התעסוקה בשוק החופשי ושירותי שיקום מקצועי**.

מבנה ארגוני

מיניסטריון החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה כולל שבע יחידות משנה, ששתים מהן מטפלות באנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. השר לתכנון אסטרטגי ותעסוקה אחראי על פיתוח האסטרטגיה עבור אנשים עם מוגבלות, אך סגן השר לענייני תעסוקה הוא זה שאחראי הכולל לסוגיות התעסוקה. השר אחראי על שבע יחידות משנה ובכלל זה על שירותי תעסוקה מתמחים (Specialist Employment Services). במסגרת היחידה ניתנים שלושה סוגי שירותים עיקריים עבור אנשים עם מוגבלות: **שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; מדיניות וביצוע בתחום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ומסלולי התעסוקה לאנשים עם מוגבלות** (כחלק ממערך מסלולי התעסוקה הראשיים של המשרד). מסלולי התעסוקה הללו נקבעים באופן מותאם אישית על מנת לענות לצרכים הייחודיים של כל אדם.

תקציב

התקציב הכולל לפעילות של "שירותי התעסוקה לאנשים עם מוגבלות" עומד על כ-1.2 מיליארד דולר אוסטרלי לתקופה של חמש שנים עד ליוני 2012.⁷ זוהי תוספת לתקציב השוטף, שגם בו חלה עלייה עקבית ומ-400 מיליון התקציב השנתי עומד על כמעט 550 מיליון דולר אוסטרלי.

⁶ המסלול השלישי מיועד לעבודה בסביבה מוגנת והוא נמצא תחת אחריות המשרד לשירותים קהילתיים. אדם יכול להיכנס לשירות באמצעות פנייה עצמאית או דרך ה-One-Stop-Center שמפנה אותו לאחד משלושת המסלולים.
⁷ במסגרת התכנית המשתתפים יקבלו גישה לתכניות מותאמות יותר, אישיות יותר הכוללות הכשרה רחבה יותר והיא תכלול גם אנשים בעלי מוגבלות זמנית.

שבדיה

רקע כללי – טיפול באנשים עם מוגבלות בשוק החופשי ובתעסוקה נתמכת

השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה עמד תמיד בראש סדרי העדיפויות הפוליטיים. בעשרים השנה האחרונות חלו שינויים חשובים בתחום, כאשר בשנת 1999 קיבלה הממשלה החלטה כי תעסוקה בשוק הכללי תקבל עדיפות על פני תעסוקה מסובסדת וקצבאות. הדבר בא לידי ביטוי במספר הגדול של אנשים בעלי כושר עבודה מופחת המשתתפים בשוק העבודה החופשי (למעלה מ-50%). בשנת 2007 התנתק משרד התעסוקה ממשרד התעשייה, תקשורת ותעסוקה וקיבל מעמד עצמאי. תכניות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות נמצאות באחריות המשרד זה, אך ישנם מוסדות ממשלתיים אחרים המעורבים בתהליך.

רקע כללי – מטרות היחידה ומאפייני העבודה

מדיניות התעסוקה השבדית חרטה על דגלה את המטרה של "תעסוקה לכולם". מדיניות זו כוללת את הסדרת אפשרויות התעסוקה של האנשים בשוק הפתוח וסיוע לאלו המתקשים להשתלב בו. לפי תפיסה זו, כל אדם עם מוגבלות זכאי לקבל סיוע (כמו כל אדם אחר) בשירותים הכלליים. בנוסף, יש הקצאה של אמצעים ייעודיים עבור אנשים עם מוגבלות, כגון סובסידיות בשכר (Lönebidrag), תעסוקה נתמכת (SIUS), מענקים עסקיים לאנשים עם מוגבלות (Näringshjälp). כמו כן, המדינה מממנת התאמות במקום העבודה ויש פעילות רבה מול מעסיקים המגובה בחקיקה. בשנים האחרונות החלו להתגבר שיתופי הפעולה בין משרד העבודה ושותפים אחרים. אחד משיתופי פעולה עיקריים זה הוא המודל לשיתוף פעולה בין שירות התעסוקה לבין הביטוח הלאומי (FAROS) בעת הערכה והטיפול באדם עם מוגבלות.

מבנה ארגוני

האגף לשוק העבודה (Division of Labour Market) הוא האחראי למדיניות שוק העבודה ולתכניות ההכשרה לתעסוקה, קצבאות אבטלה וסוגיות אחרות הקשורות שוק העבודה. המחלקה אחראית גם למספר סוכנויות ביצוע:

- א. מינהל לשוק העבודה הלאומי (AMV) – אחראי לתכניות שונות, כולל תכניות האקטיבציה השבדית (מקבילה של תכנית וויסקונסין הישראלית).
- ב. קרן קצבאות אבטחת הכנסה (Unemployment Insurance Fund)
- ג. סמהאל (Samhall) – מסגרת זו מפעילה מסגרות לתעסוקה מוגנת (ותעסוקה נתמכת). זהו הקדש, (בדומה לקרן מפעלי שיקום בישראל) וחברים בה כמה עשרות אלפי אנשים עם מוגבלות. סמהאל, היא מסגרת ידועה מאוד בשבדיה ומקור ללימוד רבות מהתכניות הישראליות. כיום יש שיתוף פעולה רב בין הארגון ובין שירותי התעסוקה המקומיים.
- ד. המשרד להערכת מדיניות התעסוקה.

הקדמה – מבנים שונים למדיניות, רקע בינלאומי בנושא

סקירה זו נכתבה במטרה להציג את ההתפתחויות בטיפול באנשים עם מוגבלות הלכה למעשה כפי שהם באים לידי ביטוי במדיניות המעשית של במספר מדינות בולטות: ארה"ב, אירלנד, אוסטרליה, בריטניה ושבדיה. מטרת המסמך היא להציג את השינויים המבניים ואת עבודתם של משרדי עבודה שונים באותן מדינות כפי שהדבר בא לידי ביטוי בעבודתם בעשור האחרון. עם זאת, שינויים אלו כוללים את שינוי סדרי העדיפויות הלאומי של אותן מדינות ולכן במסמך זה מוצגים התכניות והמדיניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי בכלל.

הרקע לשינויים המרכזיים שהתחוללו בעשור האחרון

הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי מדגיש (OECD, 2009a, 2010) כי בשנים האחרונות הלכה וגברה ההשקעה במדיניות חברתית המתמקדת בהפעלה ושילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ובמיוחד בשוק העבודה החופשי. אחד הגורמים לשינוי זה הוא הגידול במספר האנשים המקבלים קצבאות נכות אל מול הסיכוי להשתלב בעבודה עבור אנשים הנמצאים תחת קצבאות נכות הוא כמעט לא קיים. ברם, כלכלני הארגון מדגישים כי עקב הקושי לשנות את מערכת הקצבאות, יש להשקיע משאבים רבים בתכניות לשילוב בשוק החופשי. בין השנים 1985-2007 חלו שינויים גדולים בכל אחת ממדינות ה-OECD, אשר השקיעו כספים ומאמצים רבים לשילוב בתעסוקה וכחלק מרכזי גם בתעסוקה בשוק החופשי (ניתן לראות הקשחה כלשהי בקריטריונים לזכאות בקבלת קצבאות).

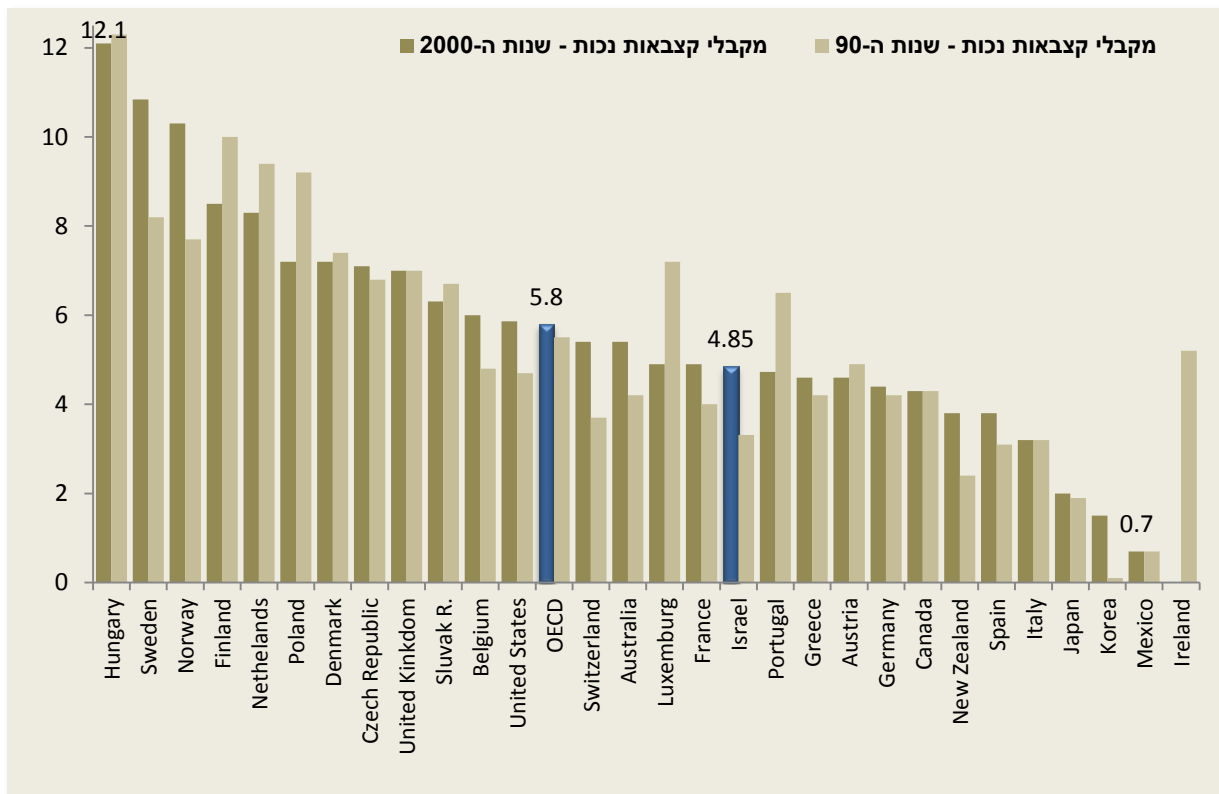
אם בשנות התשעים ובתחילת המילניום השקיעו המדינות משאבים גדולים בעצירת הגידול במספר מקבלי הקצבאות, בשנים האחרונות אפשר לראות השקעה גדלה והולכת במאמצים לשילוב, תוך התמקדות בשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי. בכמה מהמדינות הופעלו רפורמות בקנה מידה שלא זכור כמותו, כמו באוסטרליה, אירלנד, דנמרק, בריטניה ואפילו בשבדיה. במספר תחומים אפשר לראות שוני ברפורמות, כגון היקף האחריות של המעסיקים, אך בסך הכל כמעט בכל מדינה הופעלו תכניות דומות. בכל אחת מהמדינות המתועשות חלה השקעה משמעותית בקידום של תכניות אקטיבציה (אולי השינוי המשמעותי ביותר), בהקמת מרכזי תעסוקה (One Stop Center) ומאמצים להפיכת העבודה למשתלמת, בדומה לתהליכים שהובלו על ידי וועדת לרון בישראל.

שיעור מקבלי הקצבאות ושיעורי התעסוקה⁸

אף על פי ששיעור מקבלי הקצבאות בישראל עדיין נמוך יחסית, במהלך עשרים השנה האחרונות התחולל בישראל תהליך עקבי של גידול במספר בעלי המוגבלות הזכאים לקצבת נכות. תהליך זה אינו שונה מהשינויים שחלו כמעט בכל המדינות המפותחות, אך בניגוד לישראל מדינות רבות הצליחו להאט את קצב הגידול. שינוי המגמה החל כבר בסוף שנות התשעים בעיקר כתוצאה מהבנה בקרב מקבלי ההחלטות כי עלייה זו טומנת בחובה מספר השפעות שליליות ולכן יש צורך בשילוב של האנשים בשוק העבודה.

⁸ ניתוח מפורט של מגמות אלו ייצא לאור בפרסום נוסף של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ויכלול סטטיסטיקה השוואתית רבה.

איור 1 - שיעור מקבלי הקצבאות בגילאי העבודה - שינויים בעשור האחרון

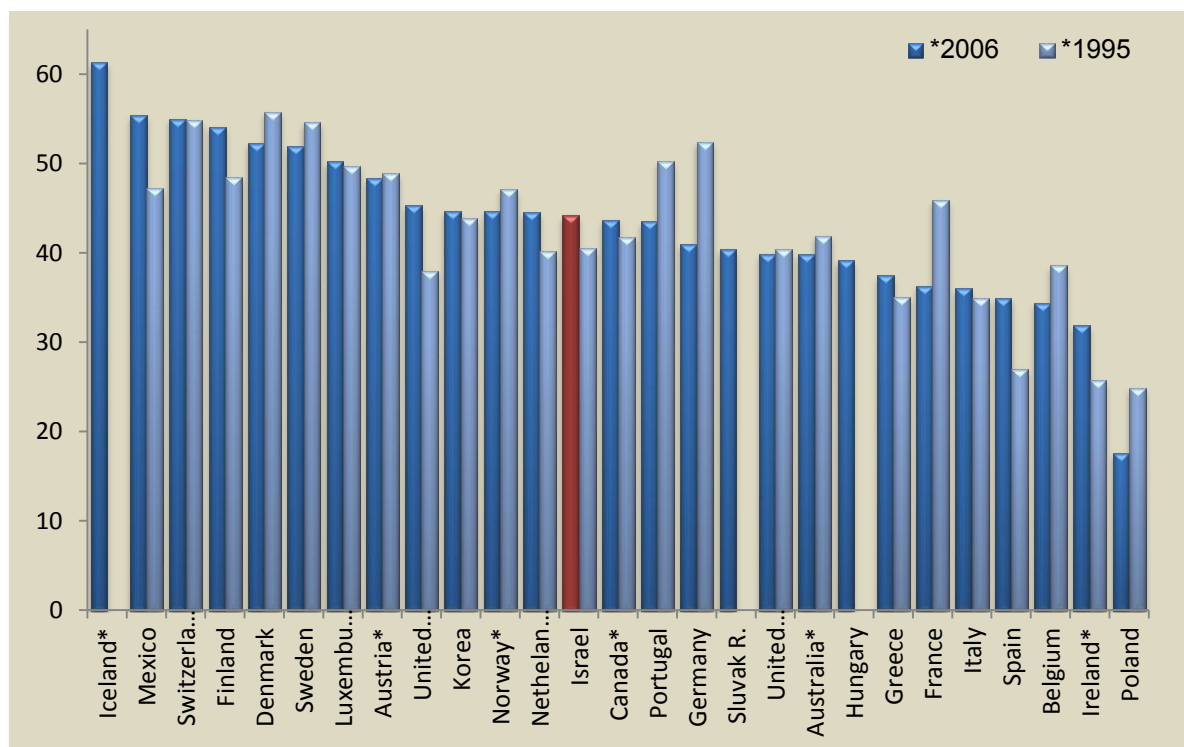


במקביל לגידול במספר מקבלי הקצבאות, חלה עלייה מסוימת גם בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה. עם זאת, קיימת שונות משמעותית בכמה מהמדינות הקשור למצב השוק אך גם לקריטריונים המגדירים את הזכאויות לקצבאות. בחלק מהמדינות אפשר לזהות גידול ובחלק צמצום באחוז ההשתתפות בשוק העבודה, כפי שאפשר לראות בסרטוט הבא (OECD, 2008).⁹ השינוי בגידול בשיעורי התעסוקה התרחש גם בישראל ובתוך ארבע שנים בלבד צמח שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות מ-40.5 בשנת 2002 לכדי 43.2 בשנת 2006.

ברם, השפעתו של שינוי קטנה אם בוחנים זאת על רקע מצבם התעסוקתי של כלל האוכלוסייה. קרי, הסיכוי של אנשים עם מוגבלות להיות מועסקים קטן באופן משמעותי מזה המקביל של אלו שאינם בעלי מוגבלות. יותר מכך, אנשים עם מוגבלות נשארים תחת מצב של אבטלה ארוכת טווח (למעלה משנה) באחוזים גבוהים באופן משמעותי לעומת עמיתיהם ללא המוגבלות, כפי שאפשר לראות בנתונים שהוצגו על ידי OECD בשנת 2009 (OECD, 2009a).

⁹ מבוסס על בסיס הגדרה עצמית: קיום של בעיה כרונית, נכות, או מגבלה ארוכת טווח בפעילויות היומיומיות (דנמרק, פינלנד ואירלנד) או נכות בעבודה (הולנד): הסובלים מתלונה ארוכת טווח, מחלה או נכות, אשר פוגעת באפשרות להשגת עבודה בשכר.

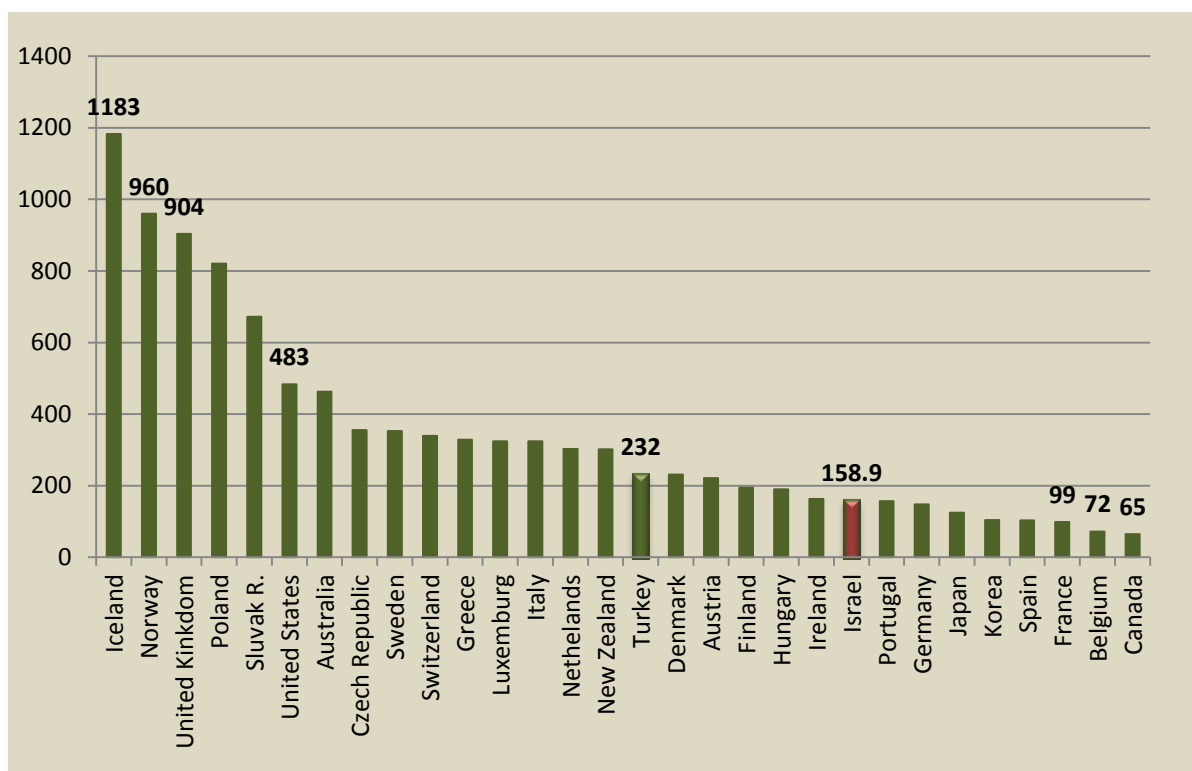
איור 2 - שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות (אמצע שנות התשעים לעומת שנות האלפיים)



שינויים בסדרי העדיפויות הממשלתיים – הוצאות המדינה

החל מאמצע שנות התשעים החלו מדינות רבות להשקיע מאמצים רבים בהקטנת מספר מקבלי קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה בעיקר באמצעות החמרת הקריטריונים לקבלת קצבאות אלו ובהפעלת תכניות אקטיבציה (תכנית מהל"ב ולאחר מכן אורות לתעסוקה הינן היישום בישראל של תכנית זו). אחת מתוצאות הלוואי של מדיניות זו הינה גידול במספר מקבלי הקצבאות הנכות, שבעבר השתייכו לקבוצה הראשונה. גידול זה חייב את המדינות להתמודד עם מציאות זו במיוחד באמצעות עידוד להשבת אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה, אם כי ללא אמצעי סנקציה המופעלים כלפי כלל האוכלוסייה אלא בעיקר באמצעות הפיכת העבודה למשתלמת. כלכלני ה-OECD מדגישים כי העלות הכוללת של קצבאות הנכות עולה בהרבה על פני עלות קצבאות הבטחת ההכנסה והאבטלה (OECD 2009):

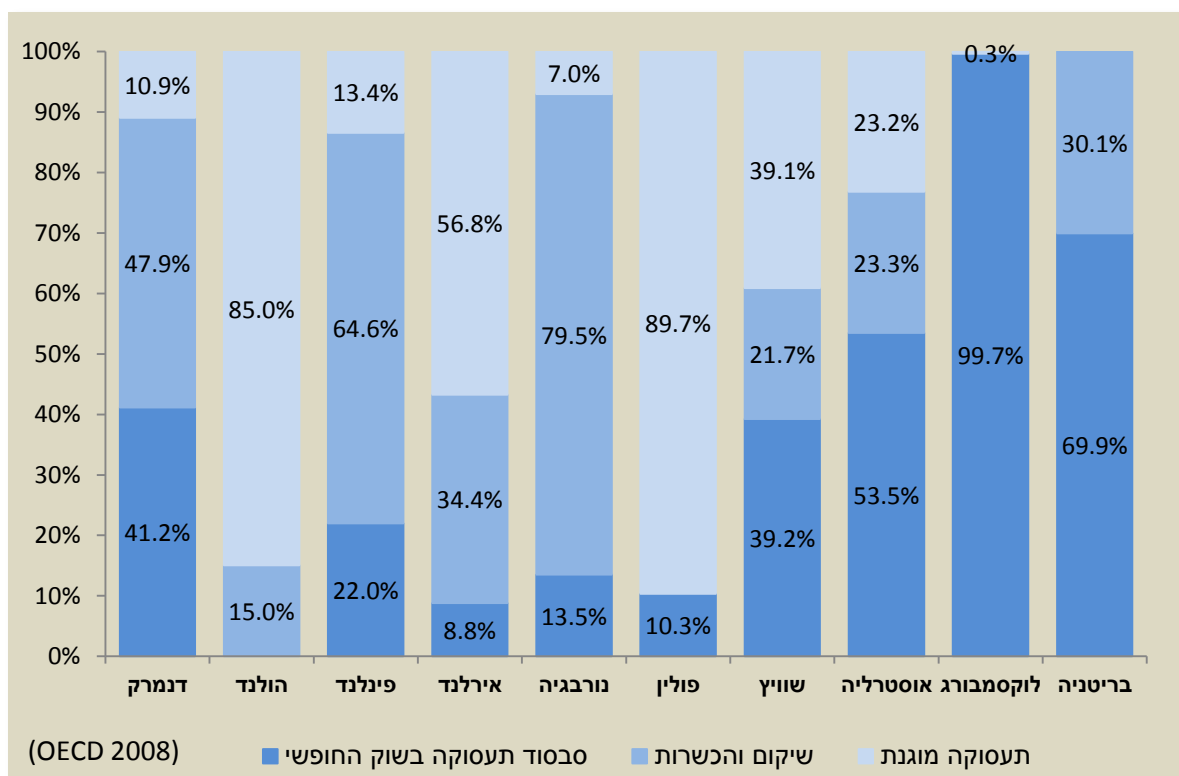
איור 3 - הוצאה ממשלתית על קצבאות נכות לעומת קצבאות אבטלה



השקעה גדולה בתכניות שיקום וסבסוד תעסוקה בשוק החופשי

הגידול בתקציבים לעידוד התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות כלל גם שינוי בסדרי העדיפויות. בסרטוט הבא אפשר לראות כיצד בכמה מהמדינות יש השקעה גדולה מאוד במאמצים לשילוב בשוק החופשי ובהגברת ההון האנושי של אנשים עם מוגבלות, על מנת שהשילוב בשוק העבודה יהיה מוצלח יותר. בכמה מהמדינות ההשקעה בתעסוקה מוגנת עדיין תופסת מקום מרכזי (כמו בפולין אירלנד והולנד), אך במדינות אחרות אפשר לראות השקעה משמעותית הרבה יותר בתכניות לשיקום והכשרות, כמו בדנמרק (47.9% מההשקעה בתחום), פינלנד (64.6%) ובעיקר בנורבגיה שם מקוצים כמעט 80% לתכניות אלו. מערכת מאוזנת יותר קיימת באוסטרליה, שם אפשר לראות השקעה זהה בתעסוקה מוגנת ובתכניות שילוב והכשרה, תוך תוספת משמעותית הרבה יותר לסבסוד תעסוקה בשוק החופשי.

איור 4 - התפלגות ההשקעה תקציבית בתעסוקת אנשים עם מוגבלות - לפי תחומים



השקעה גדלה בתעסוקה נתמכת

בשנים האחרונות, וכפי שאפשר לראות ניצנים לכך גם בישראל, ההשקעה בתכניות לתעסוקה נתמכת גדלה במספר מדינות, כפי שאפשר לראות בדנמרק ובצ'כיה או בפולין, שם כמעט ולא הופעלו תכניות לתעסוקה נתמכת (דומה יחסית למצב בישראל) אך בשנים האחרונות הוחלט להשקיע בתכניות אלו.

המלצות ה-OECD לשינויים במדיניות ובתכניות לשילוב בתעסוקה

הנתונים הללו הובילו את הארגון למספר מסקנות מרכזיות, המבוססות על ארבע מגמות עיקריות המעידות על מצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: (א') אחוזי השתתפות נמוך בשוק העבודה; (ב') רמת הכנסה נמוכה גם של אנשים עם מוגבלות הנמצאים בשוק העבודה (ג') עלויות מערכות הקצבאות הפכה להיות נטל משמעותי על המדינה, כאשר בחלק מהמדינות עלויות מערכת הקצבאות עומדות על פי 2.5 מאשר מערכת קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה ביחד (OECD, 2009b). כמו כן, (ד') אפשר לראות גידול משמעותי במספר נפגעי הנפש. הסיבות לכך הן מגוונות וכוללות שינוי בנורמות החברתיות, דרישות קפדניות יותר של מערכת האבטלה המקבילה ושוק עבודה דורשני הרבה יותר.

בכדי להתמודד עם מציאות זו (והכישלון של תכניות קודמות) יש צורך בפיתוח של אמצעים קצרי טווח, שנועדו להביא לשילוב בעבודה אך בעיקר בשינויים מבניים, שיובילו להכרה ביכולת הכלכלית גם של בעלי כושר עבודה חלקי. לשם כך, יש צורך בשיפור התמריצים לעבודה בקרב מקבלי קצבאות, בביצוע של שינויים מבניים והרחבת שיתוף הפעולה הבין-משרדי, שיפור התמריצים לספקי שירותים ושילוב של מדדים ברורים יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. באופן ממוקד יותר, מדגישים כלכלני ה-OECD כי יש צורך בשינויים מבניים-תרבותיים, פיתוח אסטרטגיות לשונות (תוך שילוב בתכניות

אוניברסאליות המיועדות לכלל האוכלוסייה), פיתוח הממשקים עם תכניות אחרות, מתן תמריצים לעובדים, מעסיקים ולארגונים המסייעים לשילוב, לפתח את שיתופי העבודה באמצעות מיקור חוץ ושיתוף פעולה אמיתי עם בעלי עניין ובמיוחד מעסיקים ואנשים עם מוגבלות.

עיקר רפורמות משמעותיות במספר מדינות

בשנים האחרונות אפשר לזהות מספר רפורמות מקיפות שנערכו במרבית המדינות המתועשות, שהבינו כי הגידול במספר מקבלי הקצבאות הוא נטל בלתי נסבל על תקציב המדינה. המדיניות והתכניות שהופעלו עד כה השיגו רק תוצאות חלקיות והדבר הוביל להשקעה גדולה במאמצים לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי.

השקעה כספית משמעותית לקידום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות

ההיבט הבולט מכולם שמעיד על השקעה זו הוא הגידול המשמעותי בשנים האחרונות בתקציבים המופנים לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בכלל ובשוק החופשי בפרט. לדוגמא, באוסטרליה מופנה תקציב של יותר מחצי מיליארד דולר אוסטרלי ישירות לשירותי תעסוקה, המהווה גידול של יותר מ-100 מיליון דולר מזה שהושקע בשנת 2004. יותר מכך, בשנתיים האחרונות הופנו כ-5 מיליארד דולר אוסטרלי לשינוי מערכת התעסוקה האוסטרלי ומתוכם יותר מ-1.2 מיליארד (!) הוקצו לטיפול בשוק העבודה החופשי. באותן שנים חל גידול משמעותי במספר האנשים המקבלים סיוע בעבודה נתמכת ועבודה בשוק החופשי (כ-40% בתוך חמש שנים).

נתונים דומים, אפשר למצוא באירלנד, שם בכל שנה יש השקעה של משרד העבודה בתכניות לקידום תעסוקה בשוק החופשי בגובה של כמעט 80 מיליון יורו, שמרביתם מושקעים בתכניות הכשרה וחלקם מגיע כסובסידיות להשלמת שכר, תעסוקה נתמכת ותכניות לשינוי מודעות. מצב זה קיים גם בארה"ב, אם כי שם מדובר בתקציב של כ-39 מיליון דולר המגיע ליחידה לטיפול באנשים עם מוגבלות בתוך משרד העבודה. אף על פי שמדובר בתקציב קטן יותר ביחס למספר התושבים במדינה, יש צורך לזכור כי בנוסף לתקציבים אלו יש תקציבים משמעותיים המגיעים במישרין דרך המדינות.

חיבור לשוק החופשי והגדלת הסמכויות של משרדי העבודה

חיזוק האחריות של משרד התמ"ת והפרדה ברורה בין התמ"ת לרווחה

באופן מסורתי, האחריות לסוגיות הקשורות למדיניות ותכניות עבור אנשים עם מוגבלות הייתה בסמכות משרדי הרווחה או משרדי הבריאות, כפי שהדבר קיים עדיין במדינות רבות. עם זאת, כפי שמדגישים זאת גם בארגון העבודה הבינלאומי (ILO), בשנים האחרונות חל שינוי במדיניות שהגיע במקביל לשינוי בתפיסה כלפי אנשים עם מוגבלות, והאחריות הועברה באופן הדרגתי למשרדי העבודה. באותו אופן אפשר לראות כיצד מדינות שהפעילו שירותי תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות הפעילו אותם תחת משרדי העבודה כפי שהדגיש הארגון (Murray & Heron, 2003).

אם בוחנים זאת אל מול המציאות הישראלית, הקמת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות וגלגוליו הקודמים במשרד התמ"ת הינה חלק ממגמה זו. אחת הסיבות לכך, היא הגידול המשמעותי במספר מקבלי קצבאות הנכות והצורך לטפל באוכלוסייה באופן יעיל יותר. מגמות כאלו אפשר לזהות בארה"ב (הקמת ODEP) אך בעיקר באירלנד ובאוסטרליה. אחת הרפורמות המשמעותיות ביותר הופעלה באוסטרליה, שם חלה הפרדה בין שירותי התעסוקה בשוק החופשי ובתעסוקה נתמכת לעומת שוק העבודה הסגור, עליו אחראי המשרד לשירותים קהילתיים. תפיסה זו הביאה לשינוי משמעותי בטיפול בתעסוקת אנשים עם

מוגבלות והגדלת המאמצים והמשאבים לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, תוך חלוקת סמכויות ברורה יותר בין המשרדים. תהליך זה אינו פשוט ומומלץ ללמוד מהאופן בו נושא זה טופל באוסטרליה במהלך החצי השני של העשור.

שותפויות רחבות עם משרדים אחרים

כאשר בוחנים את השינויים המשמעותיים בהתאמה למציאות הישראלית, אפשר ללמוד אודות הצורך בחיזוק הקשרים בין משרד התמ"ת ויחידות הביצוע שלו לבין המשרד לביטוח הלאומי. חלוקת תפקידים ברורה, תוך הפרדה בהסכמה בין בסמכויות משרדי הרווחה לתמ"ת, תאפשר את הגברת שיתוף הפעולה עם גורמים אחרים. אחת הדוגמאות לכך הינו שיתוף הפעולה שמתקיים בשבדיה בין שירות התעסוקה המקומי לבין המשרד לביטוח לאומי, כאשר במרכזי התעסוקה (One Stop Center) מטפלים בכל אדם נציגים משירות התעסוקה ומהביטוח הלאומי יחדיו.

הקמת גוף על שירכו סוגית משותפות ויבנה מדיניות

במספר מדינות הוקם בעשור האחרון גוף על-משרדי, שיכול לעזור בפיתוח מדיניות וחלוקת תפקידים ברורה יותר. המגמה לחזק מועצות כאלו, באופן שיעזור לשיתופי הפעולה הבין-משרדיים. דוגמא למועצה כזו אפשר למצוא באוסטרליה, ארה"ב ובאירלנד.

רפורמות במשרדי העבודה המקומיים

על מנת להבין את הרפורמות במשרדי העבודה, יש צורך לקחת בחשבון את ההפרדה בין שירותים סלקטיביים המיועדים לאנשים עם מוגבלות ושירותים אוניברסאליים המיועדים לכלל הציבור אך משרתים גם אנשים עם מוגבלות. שני מסלולים אלו מקבילים ומשלימים, כפי שאפשר לראות בכל המדינות (חלוקה זו באה לידי ביטוי היטב בארה"ב ובאוסטרליה).

א. שירותים סלקטיביים¹⁰: שירותים ייחודיים עבור אנשים עם מוגבלות, שיכללו את העבודה מול מעסיקים, התאמות במקום העבודה, מערכות תמריצים ועוד. שירותים אלו מיועדים בעיקרם עבור אנשים עם מוגבלות, בכדי שיקבלו מענה לצרכיהם הייחודיים במטרה לשלבם טוב יותר בשוק העבודה.

ב. שירותים אוניברסליים: משרד התמ"ת, באופן זהה למדינות אחרות בעולם, מפעיל שירותים אוניברסליים לכלל הציבור (בכלל זה חשוב להוסיף גם את מרכזי התעסוקה – One-Stop-Center), אותם ניתן להנגיש עבור אנשים עם מוגבלות על מנת שיוכלו לצרוך שירותים אלו כמו כל אזרח אחר.

מסלולים לפי רמת תפקוד עכשווית ועתידית

קבוצת מסוימות יכולות להסתדר ללא עזרה בשוק החופשי אך ישנם אחרים שיוכלו להסתדר בשוק החופשי בעזרת תמיכה מתאימה וממושכת. הרפורמה החדשה, שנכנסת בימים אלו לתוקף באוסטרליה, מחלקת את הטיפול באנשים עם מוגבלות בשוק החופשי למספר מסלולים. בתחילה עוברים האנשים הפונים למרכז התעסוקה הכללי (המקבל את כלל הציבור ולא רק אנשים עם מוגבלות), שם הם עוברים אבחון שבסופו מתקבלת החלטה משותפת מהו המסלול המתאים ביותר – אלו שצריכים סיוע מוסדי מתמיד לוקחים חלק במסלול ייחודי, הנמצא באחריות המשרד לשירותים קהילתיים אך תחת אותו מערך כולל.

¹⁰ כאמור, שירותים המיועדים רק לאנשים עם מוגבלות.

יחידות לפיתוח מדיניות הפועלות באמצעות מיקור חוץ או עבודה באמצעות שותפויות

פיתוח של מערכת מותאמת נעשה ברובו על ידי אנשי הממשלה במדינות השונות, כך שלבית הפעילות תופעל על ידי אנשי המשרד. יחד עם זאת, תכניות במיקור חוץ הן חשובות, ומדינות שונות הפעילו מודלים שונים להפעלת קבלני משנה לביצוע והפעלת תכניות במערכת. שני מודלים שאפשר וחשוב ללמוד מהם הינם המודל האמריקאי בו בכל תכנית יש מספר שותפים (שותפויות אד-הוק בהתאם לנושא) והמודל האירי בו ניסו לנהל באופן משותף, את עבודת קבלני הביצוע.

תקציר על הניסיון מצטבר של רפורמות במשרדי העבודה בעולם

כאמור, להלן, תקציר על מספר מדינות מרכזיות, שהובילו שינויים מערכתיים משמעותיים בתחום. על כן, סקירה זו מתמקדת ברפורמות שנעשו במספר מדינות בולטות (בנוסף לסקירה קצרה על שבדיה). לכן, במרכז סקירה זו עומדות אוסטרליה ובאירלנד אשר התמודדו מול מציאות מורכבת הדומה לזו שקיימת בישראל ובבריטניה, בה הופעלו מדיניות ותכניות מגוונות. מדינה נוספת שעומדת במרכז סקירה זו הינה ארה"ב, שם הופעל בשנים האחרונות מודל פעולה שונה. חשוב להבין כי בארה"ב קיימת מערכת שונה מזו שנמצאת בישראל אף כי פיתוח תהליכי העבודה יכולים להתאים גם למציאות הישראלית. מדינות אלו מגלמות בתוכן את השינויים הגדולים שעובר בתחום, כתוצאה מהבנה של הממשלות בצורך להתמודד טוב יותר עם שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בהבנה של מקבלי ההחלטות כי יש צורך לטפל בסוגיה זו עקב המשך ההדרה של האוכלוסייה מתעסוקה ובעלויות הגבוהות מאוד של המדינה כתוצאה מאי שילובם.

ארה"ב

היחידה הראשית הפועלת לפיתוח ולקידום תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בארה"ב הינו הגוף העיקרי האחראי על פיתוח מדיניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (ODEP),¹¹ הפועלת תחת משרד העבודה האמריקאי. יחידה זו הוקמה בשנת 2001 ותקציבה גדל במהלך השנים. בנוסף ליחידה ניתן לראות כי גופים שונים במשרד העבודה האמריקאי (DOL) עוסקים גם הם בקידום היבטים של תעסוקה כמו מנהל התעסוקה והכשרה, המשרד לקידום מדיניות, והמנהל לקידום סטנדרטים בתעסוקה. המשרד פועל בשלושה תחומים (מערכות כוח העבודה; מעסיקים ומקומות העבודה, וכלים תומכים לשילוב בשוק העבודה), באמצעות שלוש מחלקות ביצוע: (1) תקשורת, (2) פיתוח מדיניות ו-(3) תכנון ומחקר. צוותים שונים פועלים לקידום הנושאים השונים, תוך הדגשת שיתופי הפעולה בין יחידות ממשל שונות בכל אחד מהפרויקטים השונים המאפיינים את חלוקת העבודה האמריקאית.

אירלנד

במקביל להקמת היחידה תחת משרד העבודה האמריקאי, החליטה הממשלה האירית בשנת 2000 על פיתוח השירותים עבור אנשים עם מוגבלות, החלטה זו הובילה לחלוקת סמכויות חדשה על תחום ההכשרה של אנשים עם מוגבלות והעברת האחריות לקביעת המדיניות לידי משרד העסקים, מסחר ותעסוקה - הגוף המבצע הינו "הרשות להכשרה ותעסוקה" (FÁS). בשנת 2004 יצאה לדרך רפורמה משמעותית בתחום, תוך חלוקת תפקידים ברורה יותר. האחריות עבור שוק העבודה החופשי נמצאת תחת משרד העבודה

¹¹ Office of Disability Employment Policy

(DETE) ומנוהל על ידי מינהל התעסוקה, ההכשרה וההשמה. לעומת זאת, האחריות על "תעסוקה שיקומית" נשאר בידי משרד הבריאות, ילדים ושירותי הבריאות.

הרשות להכשרה ותעסוקה מספקת מגוון תכניות הכשרה הפתוחות עבור אנשים עם מוגבלות, במקביל לפיתוח שירותים באמצעות חוזים עם גופים שונים. ניתן לחלק את תחומי הפעילות לתכניות הכשרה מיוחדות (עם דגש נרחב על הכשרה מקצועית), סכמות לסובסידיות בשכר, תכניות לתעסוקה נתמכת ותכניות להעלאת מודעות.

אוסטרליה

במהלך העשור האחרון עברה מערכת התעסוקה בכלל והטיפול באנשים עם מוגבלות בפרט שינויים משמעותיים. שיאו של התהליך חל בתחילת 2008, כאשר אוסטרליה ביצעה את אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק העבודה.¹² אחד מהמרכיבים המרכזיים ברפורמה היה הטיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות, תחת אחריות של משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה (DEEWR) תוך הקצאה של למעלה ממיליארד דולר ייחודיים בנוסף לחצי מיליארד בכל שנה. משאבים אלו מיועדים להגדלת מאמצי השילוב בתעסוקה באמצעות תעסוקה נתמכת ותעסוקה בשוק החופשי. אחד השינויים הגדולים היה העברת האחריות למדיניות התעסוקה בשוק הפתוח מהמשרד לשירותים הקהילתיים למשרד העבודה האוסטרלי, ובכלל זה גם על מסגרות התעסוקה הנתמכת המפותחת במדינה.

כמו במדינות אחרות, גם פה ניתן לראות חלוקה בין תכניות סלקטיביות לבין תכניות אוניברסאליות לכלל הציבור, ממנו הודרו עד לעת החדשה אנשים עם מוגבלות. על כן, החלק המשמעותי ביותר ברפורמה הוא פתיחת שירותי התעסוקה הציבוריים עבור אנשים עם מוגבלות, תוך ניצול המשאבים שמופעלים על ידי משרד העבודה המקומי ובמיוחד שירותי התעסוקה הציבוריים (בדומה לשירות התעסוקה הישראלי) והאגף להכשרה מקצועית. אדם עם מוגבלות מגיע למרכז תעסוקה לכלל הציבורי (Centerlink), שם נעשה לו אבחון והוא מופנה למספר מסלולים המנוהלים על ידי משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה: (א') עבודה בשוק החופשי, שם מקבל האדם סיוע נקודתי מוגבל בזמן; (ב') עבודה נתמכת בשוק החופשי, עבור בעלי מוגבלות קבועה תוך תמיכה ארוכת טווח. המסלול השלישי (ג') מופעל על ידי המשרד לשירותים קהילתיים והוא מיועד עבור בעלי מוגבלות שמרביתם יצטרכו סיוע תמידי.

מיניסטריון החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה כולל מספר יחידות, שחלקן מטפלות בשילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי באופן ישיר או באמצעות תעסוקה נתמכת. בתוך המיניסטריון ממונה תת-שר האחראי על תעסוקה, ובאחריותו מספר יחידות הפועלות בתחומים שונים. חלק מאותן יחידות מתמקדות בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות באמצעות יחידות ביצוע, פיתוח מדיניות ומעקב אחרי תוצאות, אך דגש נרחב ניתן גם ל מסלול התעסוקה הכללי בו אנשים עם מוגבלות לוקחים חלק.

כחלק ממערך ההמלצות שהופיעו בדוחות של ארגונים בינלאומיים בולטים, ניתן לראות מספר המלצות בהן צריך להתמקד.

- מתן קדימות פוליטית ברמה הגבוהה ביותר לעידוד תעסוקה איכותית והבטחת התקשורת בין הסוכנויות האחראיות לנושאים אלו.
- בחינת גישות שונות לסיוע לאנשים עם מוגבלות ובחינתן באופן מפורט. גישות אלו צריכות להיות מיועדות לשילוב בשוק הפתוח.
- חיזוק המבנה הממשלתי-מוסדי והרחבת שיתופי הפעולה, תוך חלוקת אחריות ברורה יותר.

¹² החשיבות של תחום התעסוקה בא לידי ביטוי בניהול התחום ברמה הפדראלית בניגוד לתחומים אחרים כמו שילוב בקהילה, המופעלים על ידי המדינות

השינוי המשמעותי בטיפול באנשים עם מוגבלות חל בשנת 2001 עם הקמת המשרד למדיניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (ODEP) תחת משרד העבודה האמריקאי, כפי שיורחב בהמשך. חשוב לציין כי אחד המרכיבים הייחודיים והבולטים במערכת האמריקאית ביחס למדינות אחרות, הינו שיתופי הפעולה המשמעותיים והבולטים יותר בין הגופים המעורבים. גופים רבים עוסקים בתחום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ואפילו בתכניות לשילוב בשוק העבודה החופשי. בהתאם לכך, רבים מהתכניות המופיעות כאן הינן תוצאה של שיתוף הפעולה, הלכה למעשה, בין המשרדים השונים ברמה הפדראלית והמקומית.

כמו במדינות אחרות, המשבר הכלכלי האחרון הוביל להרעה במצב התעסוקה בקרב האוכלוסייה ולשינויים נוספים בחלוקת התפקידים וסדרי העדיפויות. בתקופה שלפני המשבר ירד שיעור האבטלה וחלה עלייה בשיעורי התעסוקה, אך בעקבות המשבר חלה הרעה ושיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות עמד במהלך חודש יוני 2009 על 14.3% לעומת 9.5% בקרב האוכלוסייה הכללית. חודש לאחר מכן (יולי 2009), שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות עלה ל-15.1% לעומת שיעור האבטלה הכללי בו לא חל שינוי – שינוי זה הוביל לקריאה להתאמה טובה יותר של משרות לצרכים הייחודיים של אנשים עם מוגבלות, במיוחד במשרות "תשתית" (NCCD, 2010).¹³

משרד העבודה (Department of Labor)

יחידת מדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות מספקת את המנהיגות הלאומית לקידום מדיניות תעסוקת אנשים עם מוגבלות למשרד העבודה האמריקאי (DOL) ולסוכנויות פדראליות אחרות. משרד עבודה האמריקאי פועל באמצעות "המשרד למדיניות תעסוקה של אנשים עם מוגבלות" (ODEP)¹⁴ על מנת לפתח ומקדם יישום של מדיניות אינטגרטיבית משולבת ביחד עם אסטרטגיות לקידום כוח העבודה במקומות עבודה ובתכניות תמיכה רלוונטיות אחרות. יישום של המדיניות נועדה לשנות את המצב בו מספר נמוך של אנשים עם מוגבלות משתתפים בעבודה במטרה לעודד מעורבות אקטיבית ושיתופי פעולה גדולים יותר ממספר בעלי עניין כול סוכנויות פדראליות ומדינות.¹⁵

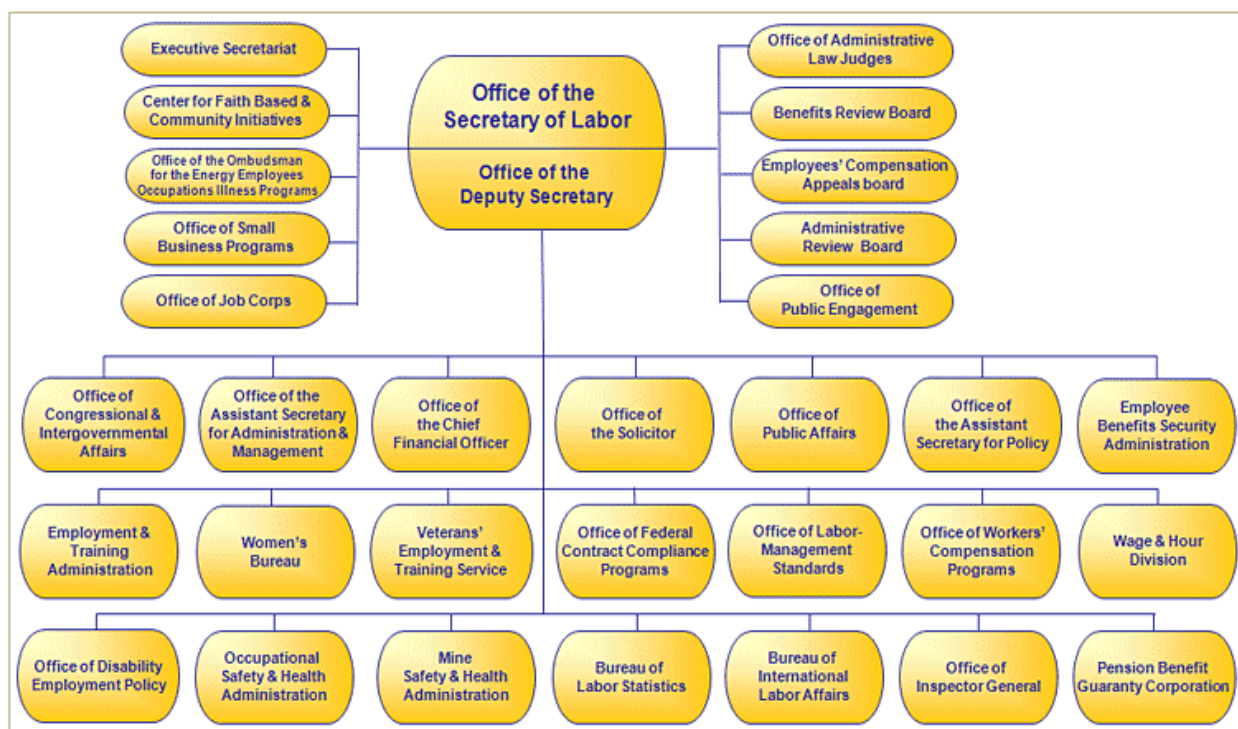
כאמור, היחידה הראשית הפועלת לפיתוח ולקידום תעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות הינו המשרד לפיתוח מדיניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (ODEP), בנוסף לעבודה מקבילה המתבצעת על ידי כי גופים שונים במשרד העבודה העוסקים גם הם בקידום היבטים של תעסוקה, כמו מנהל התעסוקה וההכשרה, המשרד לקידום מדיניות, והמנהל לקידום סטנדרטים בתעסוקה.

¹³ "שירותי תשתית עבור אנשים עם מוגבלות" (Disability Services Infrastructure) מתייחס למגוון הרחב של שירותי תמיכה הקיימים עבור אנשים עם מוגבלות, כולל חינוך, בריאות, תכניות מקצועיות, חברתיות ופנאי, וכן תכניות לשירותי אנוש אחרים, המשפיעים על איכות החיים והעצמאות של אנשים עם מוגבלות בכל הגילאים ועל משפחותיהם. תכניות אלו יכולות להיות פרטיות או ציבוריות, ואפשר והן פותחו במיוחד לתנאים של אנשים עם מוגבלות או הותאמו לשימוש עבור אנשים עם מוגבלות.

¹⁴ Office of Disability Employment Policy

¹⁵ <http://www.federalgrantswire.com/employment-programs-for-people-with-disabilities.html>

איור 5 - מבנה משרד העבודה האמריקאי ויחידת מדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (ODEP)

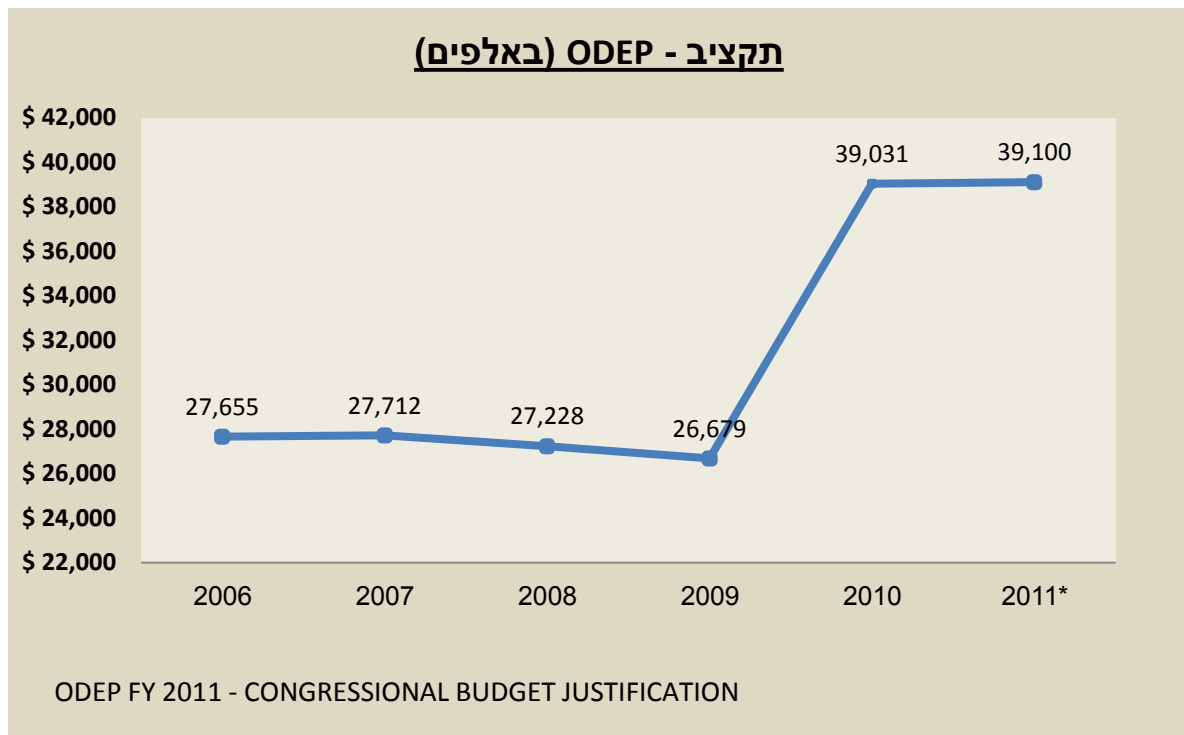


ODEP: המשרד למדיניות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות במשרד העבודה

המשרד לתעסוקת אנשים עם מוגבלות פועל באמצעות מתן תשומת לב למרכיב ההיצע והביקוש בשוק העבודה וההכרה בכך שהמעסיקים הינם שותף קריטי בהשגת המטרה של הכלת אנשים עם מוגבלות לעולם העבודה.

היחידה/משרד לתעסוקת אנשים עם מוגבלות הוקמה ותקציבה עוגן בתקציב המדינה בשנת 2001 על ידי הקונגרס במשרד העבודה, תוך הכרה בצורך לקבוע מדיניות לאומית שתבטיח כי אנשים עם מוגבלות ישולבו באופן מלא בכוח העבודה במאה העשרים ואחת.¹⁶ היחידה פועלת בשונה מיחידות אחרות בעולם, בכך שהיא שמה דגש על ההיצע והביקוש בשוק העבודה כאחד ומכירה בכך שהמעסיקים הם בעלי עניין עיקריים ושותפים קריטיים בהשגת השילוב של אנשים עם מוגבלות – השילוב בין משרד העבודה ומשרד המסחר והתעשייה מספק לפחות באופן חלקי, בסיס דומה בישראל. במהלך השנים תקציב היחידה גדל (מצ"ב סרטוט). חשוב לזכור כי בשנת 2009 התקציב היה נמוך הרבה יותר, כפי שאפשר יהיה לראות בהמשך, אך כבר בשנת 2010 תקציב היחידה גדל והגיע לשיא של כ-39 מיליון דולר, שאמור לגדול במקצת בשנת 2011 (ODEP, 2010).

¹⁶ מגמה זו משתלבת עם המגמה בעשור האחרון להגברת אחריותם של משרדי עבודה עבור אנשים עם מוגבלות



להלן המבנה הארגוני העדכני של המשרד לקידום מדיניות תעסוקה. בנוסף ליחידות הנ"ל אפשר למצוא סוכנויות עצמאיות, כמו רשת ההתאמות (JAN – Job Accommodation Network).¹⁷

מטרות היחידה

המחלקה אחראית לפיתוח ומשפיעה על יישום המדיניות במטרה להקטין את החסמים עבור אנשים עם מוגבלות. המחלקה אחראית להגדלת שיעור ההשתתפות בקרב אנשים עם מוגבלות, באופן שיסיר מחסומים הנובעים מהעובדים ומהמעסיקים כאחד. כמו כן, המחלקה מפתחת מדיניות אודות ועבור מערכות כוח העבודה, המעסיקים, מקומות העבודה ותמיכה מבוססת תעסוקה (DOL 2007B).

המרכיבים העיקריים כוללים:

- אימוץ של מדיניות ותכניות אפקטיביות.
- עריכת מחקרים וניתוח במטרה לזהות ולאמת אסטרטגיות תעסוקה מוצלחות
- מתן סיוע טכני ליישום מדיניות ופרקטיקות אפקטיביות

התגובה של ODEP לאחוז ההשתתפות הנמוך בקרב אנשים עם מוגבלות נעשתה באופן מערכתי-כוללני. בכדי לעשות זאת מדגישים פקידי היחידה את הצורך לפעול באופן אקטיבי ובשיתוף פעולה עם בעלי עניין, כולל סוכנויות נוספות של הממשל הפדרלי, סוכנויות מקומיות, ארגונים לא ממשלתיים ומעסיקים

¹⁷ בכדי להבין טוב יותר את דרך העבודה של המשרד, יש לבחון את תהליכי העבודה, התכניות והיחידות העצמאיות שעוזרות בקידום מטרות ה-ODEP. ניתן לעשות זאת באמצעות בדיקת התכניות השונות והאחריות להפעלתן. כמו כן, חשוב להבין כי ישנם משרדי ממשלה שונים המטפלים בהיבטים משלימים.

פרטיים וציבוריים. שיתוף פעולה זה הוביל להתפתחות מדיניות מחודשת ויישומה, אשר הרחיבה את הגישה למערכת (כמו תעסוקה והכשרה, חינוך ושיוקום מקצועי) במקביל להגדלת הזמינות והנגישות לתכניות תומכות תעסוקה (כמו ביטוח בריאות, תחבורה וטכנולוגיה).

ההשקעה של היחידה במחקר ובסיוע טכני מספקת למעסיקים את המידע אותו הם צריכים במטרה להגביר את הגיוס, שרידות והקידום של אנשים בעלי מוגבלות. מאמץ זה בא לידי ביטוי בתכניות אך גם במדדים ובמטרות אותם הציבה היחידה לעצמה בכדי לבדוק את הפעילות.

נושאים מרכזיים בטיפול המשרד

המשרד משתמש ב"מודל המערכות הפתוחות" להעריך את המידע הנמצא במטרה לאסוף מידע אודות התפוקות (המשאבים אותם צריכים לאיסוף הפעולות), תהליכים (פעילויות להשגת התוצאות), תשומות (התוצרים המופקים מאותן יחידות, כגון מסמכים ותכניות) וכמובן התוצאות (תוצאות מכוונות, כגון גישה למשאבי תעסוקה, הכשרות לספקי השירותים ועוד). בהתאם לכך, אפשר לראות פער בין החלוקה לתחומי הפעילות לבין המבנה הארגוני שעבר שינויים במהלך השנים. להלן שלושת הנושאים בהם מתמקד המשרד כפי שאפשר לראות בשנת התקציב 2001 (לאחר מכן יורחב המבנה הארגוני עצמו):

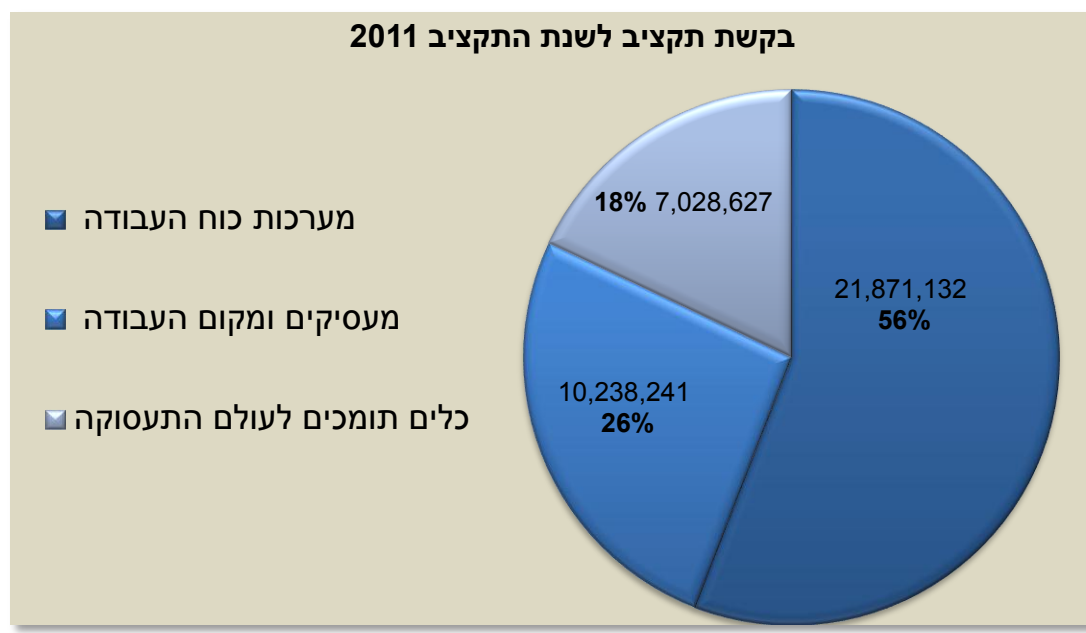
א. מערכות כוח העבודה (Workforce Systems)

ב. מעסיקים ומקום העבודה (Employers & the Workplace)

ג. תמיכה הקשורה לעולם העבודה (Employment-Related Supports)

בנוסף ליישום תכניות במסגרת תחומים אלו, היחידה אחראית לניהול המיזם של הבית הלבן למידע בתחום (DisabilityInfo.gov) והיא עורכת מחקרים כלליים וממוקדים במטרה לתרום לידע אודות פיתוח מדיניות וכבסיס לפיתוח בכל שלושת תחומי המחקר.

איור 7 - בקשת תקציב לשנת 2011 על ידי ODEP בחלוקה לפי תחומי הפעילות – מבוסס על הצעת התקציב שהוגשה לקונגרס בשנת 2010



מדיניות ותחום מחקר זה כולל **מערכות מתמחות** (שירותים ותכניות המותאמים במיוחד עבור אנשים עם מוגבלות) ו**מערכות גנריות** (שירותים ותכניות עבור כלל הציבור המותאמות גם עבור אנשים עם מוגבלות). המערכות מתמקדות בצעירים ובמבוגרים עם מוגבלות בהכנתם למעבר לעבודה, חיזוק הכלים להתמודד בעבודה ופיתוח קריירה. כל זאת באמצעות שימוש בשירותים שונים, כגון שיקום מקצועי, מערכות הבריאות, הבטחת הכנסה, תחבורה או דיור. היחידה משקיעה מאמצים ומשאבים רבים בזיהוי, אימות והגברת היישום של אסטרטגיות חדשניות בהכנת האנשים לעבודה. בשנת 2010 הופעלו תכניות חדשות שהתמקדו בתחומים הבאים:

- תמיכה לחיילים משוחררים
- הנגשת השירותים האוניברסליים הניתנים על ידי המדינה גם עבור אנשים עם מוגבלות.
- המשך למידה לחיים (REALlifelines)
- פיתוח חוקים, מדיניות ופרקטיקה
- פיתוח מסלולים למעבר לבתי ספר ומסלולים לפיתוח מקצועי.

בשנים הקודמות ניתן היה לראות מספר יוזמות נוספות (ODEP 2007)¹⁸:

- **מיזם מדיניות תעסוקה עבור צעירים (Youth with Disabilities Policy Initiative)** – שירות הכולל תמיכה במערכות, מחקרים, הכנת הכשרות, הכנת המערכות המטפלות בצעירים שיטפלו גם באנשים עם מוגבלות וסיוע למדינות ביישום המדיניות הפדרלית.
- **מיזם מדיניות תעסוקה עבור מבוגרים (Adults with Disabilities Policy Initiative)** – פיתוח מערכות פרטיות וציבוריות בכוח העבודה במטרה שהן יוכלו לטפל טוב יותר באנשים עם מוגבלות. מדיניות חדשנית ופרקטיקות אפקטיביות נועדו להגביר את הנגישות (תוכן ופיזי) וכן את התיאום בין הסוכנויות והתכניות.
- **מיזם תעסוקה לעצמאיים (Self-Employment Policy Initiative)** – היחידה פועלת ביחד עם הרשות לפיתוח עסקים קטנים להכרה מלאה בפוטנציאל של אנשים עם מוגבלות כיזמים וכבעלי עסקים קטנים במטרה לפתח אסטרטגיות למיצוי פוטנציאל זה.
- **יוזמה לפיתוח מנהיגות סגל (Leadership Personnel Policy Initiative)** – פיתוח מודלים להרחבת התשתית של אנשי הסגל עם הידע והכישורים אותם צריך בכדי לקדם תעסוקה מותאמת וכן פיתוח מודלים להגברת המנהיגות המקצועית בתוך מערכות פיתוח כוח האדם, שיקום מקצועי, ביטוח בריאות, ביטוח לאומי וכו'.
- **יוזמה לפיתוח מדיניות לעובדים מבוגרים יותר (Older Workers Policy Initiative)** – הגידול במספר העובדים המבוגרים בגילאי 55-64 (גידול של 42% בין 2004-2010) מצריך טיפול מיוחד בנושא זה. הפעילות כוללת סמינרים מותאמים, מחקרים, ייעוץ בפיתוח מדיניות ועריכת כנס גדול בנושא.

¹⁸ רשימה זו נכונה לשנת התקציב של 2008, אך אפשר לראות שלא היה שינוי משמעותי אם כי נוספו מעט מערכות חדשות. להרחבה ניתן לפנות ללינק המצורף (ODEP, 2007)

ב. מעסיקים ומקום העבודה (Employers & the Workplace)

מדיניות והמחקר בתחום זה כוללים את סביבת העבודה. היחידה מפתחת מדיניות ואסטרטגיות המתמקדות במבנים ארגוניים וכן בפרקטיקות ומדיניות הנוגעות למועמדים ולעובדים, כמו בתהליכי הגיוס, התאמות, קידום, שרידות בעבודה וכושר עבודה בשלושה מיזמים גדולים: גיוס והעסקה, בריאות ופיריון במקום העבודה ופרקטיקות ארגוניות. היחידה פועלת בשיתוף פעולה עם סוכנויות פדראליות במטרה להביא לפיתוח משאבים ולספק סיוע טכני למעסיקים במגזר הפרטי והציבורי תוך שימוש בטכנולוגיות תקשורתיות, תמריצי מס להעסקה, פיתוח ושימוש במערכות נגישות או יצירת מדיניות ארגונית נגד אפליה. בנוסף, היחידה פתחה שותפויות עם בתי ספק, מעסיקים וארגוני מעסיקים במטרה לעודד כיסוגיות על תעסוקת נכויות ופרקטיקות ישולבו בקוריקולום ובסביבת העבודה המגוונת (ODEP 2010). להלן כמה מהתוכניות שהופעלו בשנת 2008.

• **מיזם בריאות במקום העבודה ופיריון עבודה (Workplace Health and Productivity Initiative)**

• **מיזם גיוס והעסקה (Recruiting and Hiring Initiative)**

• **מיזם מודל הממשלה כמעסיק (Government as a Model Employer Initiative)**

• **מיזם פרקטיקות מעסיקים ארגוניים (Employer Organizational Practices Initiative)**

ג. כלים תומכי תעסוקה (Employment-Related Supports)

בתחום זה נכללים מספר פרויקטים הקשורים לתמיכה בעולם התעסוקה. שירותים אלו מופעלים בשיתוף פעולה עם סוכנויות פדראליות אחרות (ביטח לאומי, רשות השיקום הלאומי, משרד התחבורה ועוד), ארגוני מעסיקים, המגזר הפרטי וארגונים המקדמים שימוש בטכנולוגיה מסייעת, פיתוח של סוגיות הקשורות לבריאות, בריאות הנפש ואפילו שירותי סיוע אישי עבור אנשים עם מוגבלות. בנוסף, היחידה מפתח ביחד עם משרד התחבורה, פיתוח של אפשרויות תחבורה הולמות באמצעות מודלים לניהול ניידות (GPS מותאם, ספקי תחבורה, תכנון מסלולים) או הגברת הזמינות של טכנולוגיה מסייעת (ODEP 2010).

להלן כמה מפרויקטים אלו ((ODEP, 2007)) שלפיהם אפשר להבין את התמונה הכוללת גם היום:

• **מיזם בריאות ומדיניות תעסוקה (Health Care and Employment Policy Initiative)**

• **מיזם תחבורה ותעסוקה (Transportation and Employment Policy Initiative)**

• **מיזם דיור (Housing Initiative)**

• **מיזם טכנולוגיה מסייעת (Assistive Technology Initiative)**

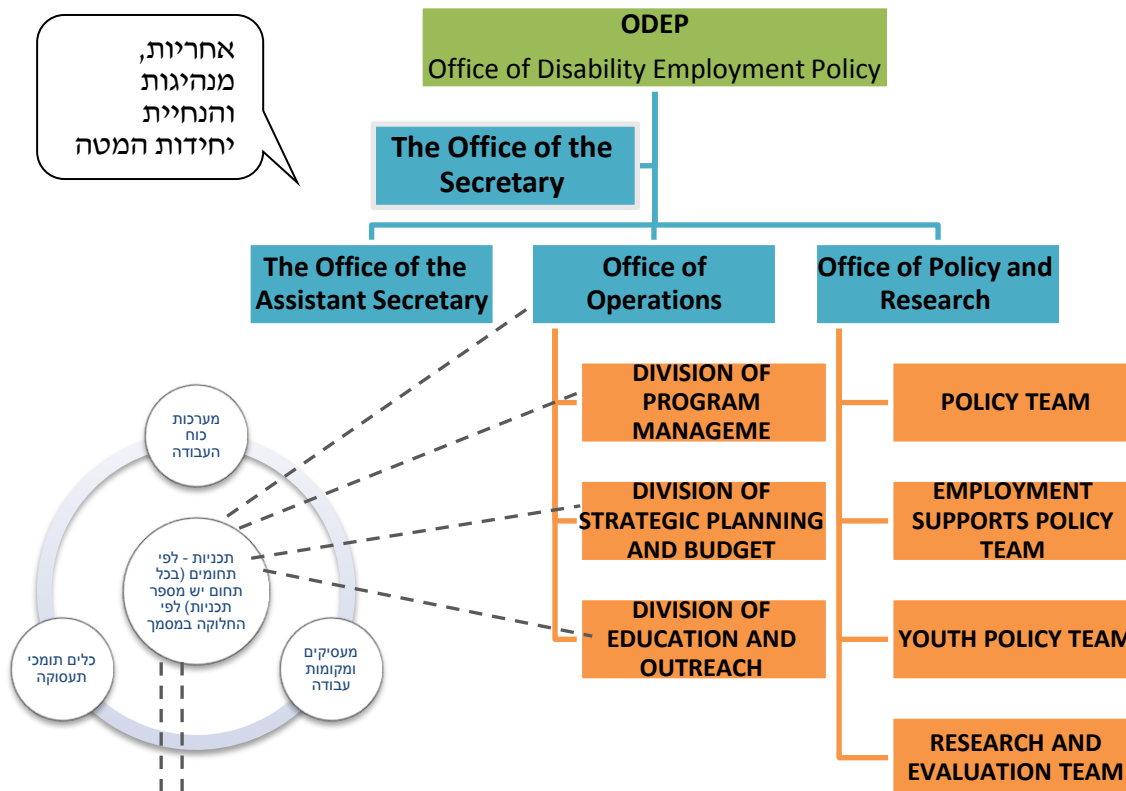
• **אנשי בטחון משוחררים בעלי מוגבלות (Veterans Issues)**

• **מיזם בריאות נפש ותעסוקה (Mental Health and Employment Initiative)**

מבנה ארגוני 2008

התכניות מחולקות לפי התחומים (שלושה תחומים : מערכות כוח העבודה, מעסיקים ומקומות עבודה וכלים תומכי תעסוקה). מנהלי התכניות פועלים מול המבנה הארגוני במידת הצורך.

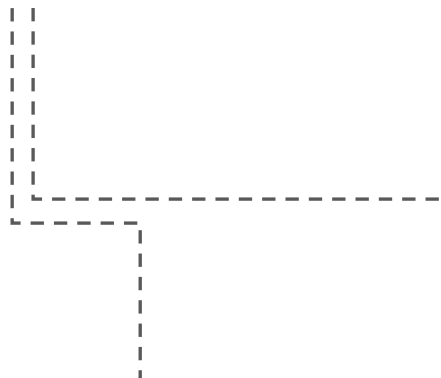
איור 8 - מבנה ארגוני של ODEP (2009)

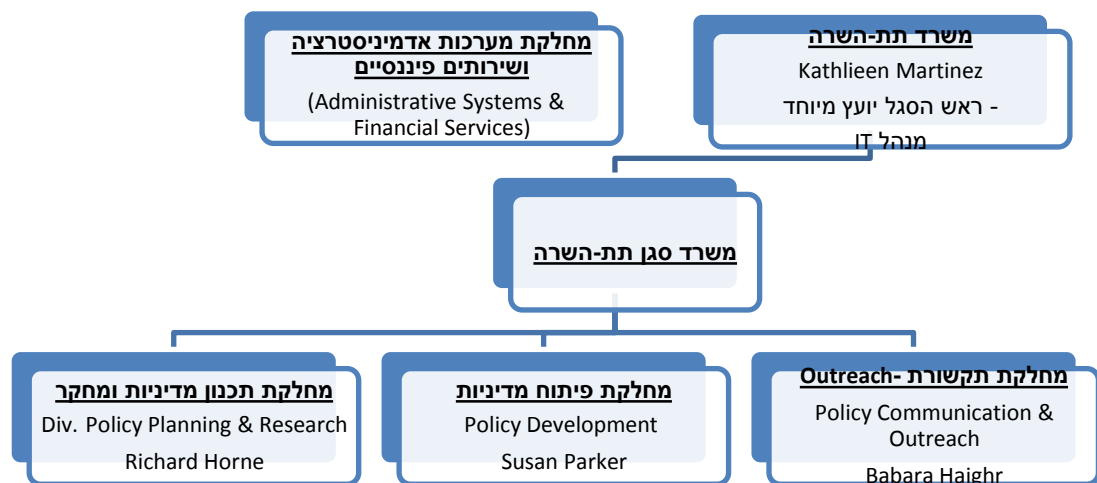


מבנה ארגוני 2010

לפי הגשת התקציב לשנת 2011 על ידי המשרד (ODEP 2010)

איור 9 - הצעה למבנה ארגוני של ODEP (2011)





יחידות מבצעיות ברמה הארגונית

המשרד למדיניות ומחקר (Office of Policy and Research) ¹⁹

המשרד אחראי לתיאום עם משרד העבודה ועם יחידות פדרליות נוספות במטרה לקדם את המדיניות ולפתח אסטרטגיות והמלצות לשיפור תוצאות התעסוקה בקרב האוכלוסייה. המשרד, כפי שיוצג להלן, אחראי לעריכת מחקרים לזיהוי סוגיות ומגמות אותם צריך לקחת בחשבון בפיתוח מדיניות, כולל נתונים סטטיסטיים, ניתוחים ובדיקת האפקטיביות של מדיניות ותכניות המשרד. להלן היחידות המרכזיות:

א. **הצוות למדיניות מעסיקים (Employer Policy Team):** הצוות בוחן את סוגיות המונעות ממעסיקים להעסיק ולקדם אנשים עם מוגבלות. המטרה הינה ליצור "חלון" לעולם הכלכלי, הניהולי ושוק העבודה בתעשייה ובממשל תוך תיאום בין צרכי המעסיקים ואנשים עם מוגבלות. הצוות מפקח ומעריך את החוקים הפדראליים והממשלתיים, מפתח יוזמות לקידום מודלים לעידוד תעסוקה בקרב מעסיקים ופרקטיקות העסקת אנשים עם מוגבלות בקרב סוכנויות הממשל.

ב. **צוות התמיכה במדיניות תעסוקה (Employment Supports Policy Team):** המטרה העיקרית של הצוות הוא לתמוך בסוכנויות הפדראליות ובמדינות השונות בקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, תוך מתן תמיכה ועזרה בקידום טכנולוגיות מסייעות. הצוות פונה למערכות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה המסורתי, כולל דיור, תחבורה, בריאות הנפש (סוכנויות לקידום בריאות הנפש) ומערכות הבריאות השונות (לדוגמא, סוגיית הביטוח הרפואי ומעמדם של אנשים עם מוגבלות).

ג. **צוות למדיניות מבוגרים (Adult Policy Team):** הסרת חסמים מבניים, תכניים וחסמי מדיניות במגזר הציבורי והפרטי במטרה להגדיל את הזדמנויות התעסוקה הניצבות בפני אנשים עם מוגבלות. הצוות מתמקד במחקר, יישום פרויקטים וניתוח מדיניות. עבודת הצוות מצריכה תיאום בין סוכנויות (ברמה הארצית והמקומית) תוך שילוב בעלי עניין כולל מערכות התעסוקה הציבוריות והפרטיות, מעסיקים, גופים לפיתוח כלכלי, ארגוני נכים ואנשים עם מוגבלות.

ד. **צוות למדיניות צעירים (Youth Policy Team):** עבודה ופיתוח תוך שותפויות עם מערכות החינוך, במטרה להבטיח שאנשים עם מוגבלות יעברו את ההכשרה המתאימה לשילוב בשוק העבודה. עבודת

¹⁹ http://www.acbro.com/acbro/index.php?www.dol.gov/odep/about/strategic_plan_contents.htm

מחקר הראתה שהכנה מתאימה לשוק העבודה, בניית קריירה, פיתוח צעירים, קידום קריירה ומעורבות משפחתית הם המרכיבים העיקריים לשילוב מוצלח של צעירים נכים בשוק העבודה.

ה. **צוות המחקר והערכה (Research and Evaluation Team):** הצוות עוזר לקידום המשימות של היחידה במטרה להבטיח מידע מדויק, זמין ויעיל. הצוות עוקב ומנתח אחרי נתונים מתכניות התעסוקה השונות תוך ביצוע הערכות פנימיות ושילוב עם מחקרי הערכה עצמאיים.

משרד המבצעים (Office of Operations)

המשרד אחראי להיבטים הניהוליים של הסוכנות, כולל ניהול פרויקטים לזיהוי צרכים, פיתוח או מתן תוקף ואפקטיביות לפרקטיקות הנמצאות בלב עבודת המשרד. המשרד מבצע קמפינים להעלאת המודעות, אחראי לחיזוק הקשר עם בעלי עניין (מעסיקים, האוכלוסייה, ספקי שירותים), מפתח ומבצע תכניות אסטרטגיות וניהול התקציב. כמו כן, המשרד אחראי לעמידה בקריטריונים ובתכניות העבודה המופעלות על ידי הממשל.

1. **המחלקה לניהול פרויקטים (Division of Program Management):** המחלקה אחראית לתמיכה אופרטיבית לצוותי המחקר והמדיניות באמצעות ניהול הפרויקטים. המחלקה מספקת את המבנה המנהלתי ופועלת תחת יחידת התקצוב של משרד העבודה.

2. **המחלקה לתכנון אסטרטגי ותקצוב:** היחידה אחראית לביצוע הכולל ולתשתית המבצעית של ODEP. המחלקה היא האחראית לניהול כוח האדם, ניהול פיננסי ותקציבי ולתכנון האסטרטגי של המשרד.

3. **המחלקה לחינוך ואוטריצ' (Division of Education and Outreach):** המחלקה מקדמת ויוזמת שותפויות בין ODEP לבין בעלי עניין נוספים במטרה לחנך ולשכנע את מערכות מתן השירותים והמעסיקים להגדלת הזדמנויות התעסוקה, הגיוס וקידום של אנשים בעלי מוגבלות.

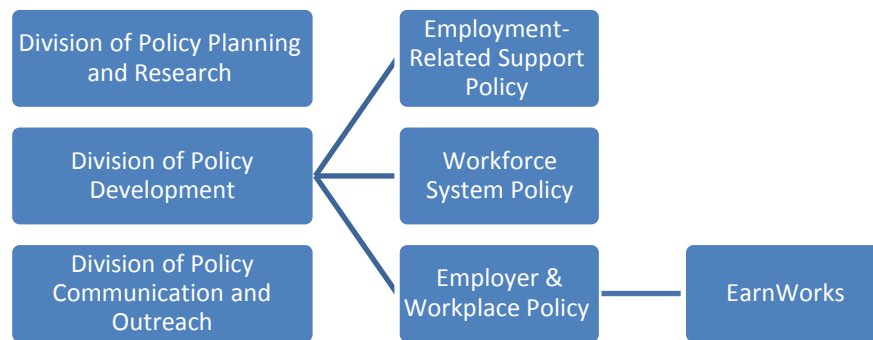
מחלקת תכנון מדיניות ומחקר (Division of Policy, Planning and Research)

המשרד מחפש לקדם פרקטיקות מבוססות ניסיון ושינוי במערכות שיוביל להגברת אפשרויות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות באמצעות מחקרים, המתמקדים הן בהיצע (עובדים) והן בביקוש (מעסיקים). באמצעות התמקדות במערכות אלו, צוות המחקר וההערכה (Research & Evaluation Team) מנסה להבין טוב יותר אילו מודלים הינם יעילים יותר ויכולים לעזור להגדיל את אפשרויות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. להלן רשימה חלקית של פרויקטים שהתבצעו בחודש מרץ 2010:

מחקרים בולטים שפורסמו בשנים האחרונות

- תפיסות המעסיקים (Survey of Employer Perspectives)
- שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות (Disability Employment Rate)
- עבודה מהבית (Telework) - הסדרי עבודה גמישים הן בשעות העבודה והן במקום העבודה
- פיתוח יחסי עבודה באמצעות חקר מקרה (Workforce Development Case Study)
- הערכת תכניות תעסוקה (Evaluation of Disability Employment Policy Programs)
- מערך ההתאמות במקומות העבודה (Job Accommodations)
- עצמאיים ופתיחת עסקים קטנים
- תרבות ארגונית (Corporate Culture)

- א. סקר מעסיקים: סקר ארצי שנועד לקדם מדיניות ופרקטיקות באמצעות השוואה של תפיסות המעסיקים בכל רחבי המדינה תוך התמקדות בענפים (הסקטורים) השונים. הסקר הינו חלק מהתהליך העבודה האסטרטגי שיסייע לפיתוח תכניות ומדיניות אל מול מעסיקים.
- ב. שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות: היחידה בשיתוף מחלקת העבודה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (Department of Labor Bureau of Labor Statistics) פיתחה ביחד שיטת מהימנות למדידה אחוז התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בסקרי כוח האדם. בעקבות שיתוף הפעולה הוכנסו שאלות חדשות לתוך הדיווח החודשי המפורסם על ידי משרד העבודה.
- ג. טלמרקטינג (Telework): בחינה אודות אפשרויות התעסוקה בטלמרקטינג בשלושה תחומים: תכניות השבה לעבודה, חיילים משוחררים והתאמת הטלמרקטינג לצרכי האוכלוסייה.
- ד. מרכזי תעסוקה (לכלל הציבור): במסגרת אחד החוקים המרכזיים (Workforce Investment Act) שדרכו הוקמו מרכזי תעסוקה (One Stop Centers) ומרכזי שירות לנוער, שנועדו לסייע לכל האוכלוסיות לשוב לעבודה. היחידה עורכת בחינה של 12 אתרים לבחון את אפשרויות התעסוקה ולשפר את התכניות שמופעלות דרך חקיקה זו, כולל אלו עבור אנשים עם מוגבלות.
- ה. הערכת תכניות התעסוקה: כאמור, היחידה מממנת תכניות בכל ארה"ב שמטרתן לפתח את בניית היכולות ולשנות את מערכות שוק העבודה על מנת שיתמודדו טוב יותר עם אנשים עם מוגבלות. על מנת לבחון את האפקטיביות של התכניות נבחר ספק חיצוני (WESTAT) שתפקידו להעריך את כל תכניות היחידה ולבחון האם היחידה עומדת ביעדים שאותם היא אמורה להשיג.
- ו. התאמת מקומות עבודה: הערכת שתי התכניות המרכזיות בתחום, רשת התאמות בתעסוקה (JAN) וסיוע למעסיקים (EARN).
- ז. תרבות ארגונית: ODEP מממן סיוע עצמאי, משאבים והכשרה בשותפות של גופים אחרים, על מנת לסייע לארגונים לפתח תרבות ארגונית מכילה.
- ח. הכשרה וסיוע טכני לספקי שירותים: באמצעות שיתוף פעולה עם מכון המחקר "ברטון בלאט" בסירקיוז (Burton Blatt Institute at Syracuse University – BBI), נבחן פרויקט שמתמקד בפרקטיקות ארגוניות להעסקת אנשים עם מוגבלות. מפגשי המומחים ממומנים על ידי ODEP ביחד עם BBI ואוניברסיטאות אחרות, כגון אוניברסיטת קורנל (Cornell). מטרת מערך המחקר היא לזהות כיצד מבנים ארגוניים, ערכים, מדיניות ופרקטיקות יומיומיות משפיעות מצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.



1. Workforce Recruitment Program
2. Business Case
3. Business Sense : Small Business Newsletter
4. JAN
5. EarnWorks
6. America's Heroes at work
7. ODEP Alliance: Employers Working with ODEP for Workers with Disabilities
8. Start-Up USA
9. National Collaborative on Workforce and Disability (NCWP)
10. National Technical Assistance and Research Center
11. Disability Mentoring Day - A Pipeline of Qualified Workers
12. Emergency Preparedness
13. High School/High Tech
14. Perspectives on Employment
15. Small Business and Self Employment

פירוט על מספר תכניות מרכזיות

America's Heroes at Work



פרויקט מיוחד פונה לעזרת אלו החיים עם פגיעת ראש טראומטית (Traumatic Brain Injury) או הפרעה פוסט-טראומטית במיוחד עבור חיילים משוחררים. זהו פרויקט פיילוט שהחל בשנת 2009.

JAN – Job Accommodation Network



רשת זו מציגה את מערכת המשאבים להתאמות בעבודה הקיימים במטרה לקדם אנשים בשוק העבודה באמצעות מידע למעסיקים, נותני שירותים, האוכלוסייה ושחקנים אחרים אודות התאמות במקום העבודה, תעסוקה עצמאית ואפשרויות תעסוקה במסגרת עסקים קטנים.

²⁰ ר' תיאור קצר של כמה מהתכניות הללו והקשר שלהם למשרד העבודה האמריקאי בנספחים

EARNWorks (Employer Assistance & Resource Network)



רשת הסיוע והתמיכה למעסיקים מספקת שירותי ייעוץ חנם ומשאבים למעסיקים במטרה לתמוך בגיוס ובהעסקת אנשים עם מוגבלות. הרשת מתמקדת בסיוע למעסיקים בהבנת הסיבות העסקיות ובפרקטיקות להגברת התעסוקה וקידום של האוכלוסייה במקומות העבודה. כמו כן, הרשת נותנת סיוע לשירותי השמה ולמחפשי עבודה עם מוגבלות.

National Collaborative on Workforce and Disability (NCWD)



שיתוף פעולה לאומי בנושא כוח העבודה ומוגבלות עבור צעירים, במטרה לסייע למערכות הפיתוח הפדראליות והמקומיות להתמודד ולשרת טוב יותר את כל הצעירים כולל צעירים עם מוגבלות ונוער מנותק אחר. התכנית נוצרה בשנת 2001 תוך שילוב מומחים בחינוך, פיתוח נוער, נכויות, תעסוקה, התפתחויות בכוח העבודה וסוגיות משפחתיות. התכנית ממומנת ממענק של משרד העבודה האמריקאי. במסגרת התכנית מוצעים שירותים טכניים ועוד.

High School/High Tech

אחת התכניות ההוליסטיות והמבטיחות ביותר להכנת צעירים בעלי מוגבלות למסלולי קריירה במתמטיקה, מדע וטכנולוגיות. במסגרת התכנית יש ניסיון לפתוח צוהר לצעירים מוכשרים לקריירה אקדמית באמצעות פיתוח משאבים, שיאפשרו להם להתמודד מול דרישות של שוק העבודה של המאה ה-21.

גופים אחרים העוסקים בשילוב אנשים עם מוגבלות

הביטוח הלאומי (US Social Security)

הביטוח הלאומי ממלא בארה"ב תפקיד מרכזי בטיפול באנשים עם מוגבלות, באמצע אחריותו הכוללת למדיניות כלפי האוכלוסייה. במשרד פועלת יחידה האחראית למדיניות (Retirement and Disability Policy), המפעילה מספר יחידות המתמקדות בפיתוח תכניות ומחקר; רשת מדיניות ותמיכה בתכניות; מומחיות רפואית ותעסוקתית; מחקר, הערכה וסטטיסטיקה; ויחידה האחראית על מדיניות פרישה. יחידה נוספת אחראית לסוגיות המשפטיות (Disability Adjudication and Review). בסוף המסמך מצורף מבנה ארגוני מעודכן.

Retirement and Disability Policy (ORDP): מטרת היחידה

סגן הנציב האחראי על היחידה ממלא תפקיד כמיינץ לביטוח הלאומי במגוון נושאים מרכזיים והוא האחראי לכל הפעילויות בתחום האסטרטגיה, תכנון מדיניות, מחקר והערכה למדיניות, סטטיסטיקה וממלא גם את התפקיד של אחראי על מדיניות, פיתוח, ניתוח ויישום תכניות ויעדי המשרד. סגן הנציב משמש כדובר המשרד בכל הנוגע להצעות למדיניות ולניתוח בתוך ומחוץ למשרד. המשרד מנהל ומפקח על הפיתוח, תכנון, ביטוח והערכה של פעולות אופרטיביות ואחראי על יצירת סטנדרטיזציה במגוון תכניות בתחומים עליהם הוא מופקד. המשרד אחראי לניתוח חקיקה, תקנות והשפעות תקציביות על כל התכניות המנוהלות על ידי הביטוח הלאומי. המשרד מפקח, מציג, תומך ומציג נתונים מהתוכניות, ניתוח, סטטיסטיקה ומנתח בפרוטרוט מגמות והשפעות של התכניות על הלכוחות. המשרד עובד ביחד עם משרד האוצר על סוגיות של מדיניות הקשורות לביטוח הלאומי ברמה הפדראלית כולל יישומי החקיקה. כמו כן, המשרד מנהל רשת בפריסה ארצית של מומחים (רפואיים, פסיכולוגיים ותעסוקתיים) המסייע להחלטות הוועדות המקצועיות. לבסוף, המשרד אחראי להערכת האפקטיביות של מדיניות לאומיות ובעמידה הן במטרות לטווח קצר ובמטרות לזמן ארוך.

המשרד לתכניות נכויות (The Office of Disability Programs - TME)

המשרד מתכנן, מפתח ומעריך סוגיות והפעלה ויישום תהליכי מדיניות, סטנדרטים והוראות עבור תכניות הביטוח הלאומי עבור אנשים עם מוגבלות. המשרד מפתח ומפרש את תכניות הביטוח הלאומי בסוגיות הקשורות למדיניות ברמה הפדראלית, המקומית ומפקח על מתן השירותים על ידי הספקים הפרטיים. אנשי המשרד אחראים להעריך את השפעת החקיקה והצגת תיקוני חקיקה רצויים בפני הקונגרס. היחידה אחראית גם להבטחת התיאום בין תחומי מדיניות קשורים.

המשרד לפיתוח תכניות ומחקר (The Office of Program Development and Research- TMG)

המשרד מספק ניתוח רחב ותמיכה בביטוח נכות ותכניות להשלמת הכנסה ואחראי להעלאת מודעות לנושא בקרב בעלי העניין, כולל הקונגרס, המגזר הפרטי וסוכנויות ממשל אחרות. המשרד מקדם מחקרים להערכת סוגיות של מדיניות הקשורות לפיתוח ולהערכה עבור אנשים עם מוגבלות ופועל על מנת לזהות מגמות שיסייעו בגיבוש מדיניות הביטוח הלאומי בנוגע לסוגיות חותכות ולתכנית הבטחת הכנסה בשיתוף פעולה עם סוכנויות ממשל נוספות.

המשרד לחיילים משוחררים (Department of Veterans Affairs)

המשרד מציע שירותי שיקום מקצועי לחיילים משוחררים עם מוגבלות. בדוח שנכתב בשנת 2008 נמצא כי תוכניות אלו השתפרו כתוצאה מהוספת תכניות מותאמות אישית לסוגים שונים של מוגבלות והתמקדות בשירותי ההשמה על חשבון ההשקעה בהכשרה ובתכניות חינוך (NCCD, 2010).

משרד החינוך (Department of Education)

Rehabilitation Services Administration (RSA)

משרד החינוך מפעיל מספר תכניות ושירותים. אחת מהתכניות הנתפסות כ"ספינת הדגל בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות הינה תכניות השיקום המקצועי הפדראלי. המינהל מפעיל 80 תכניות ברחבי המדינה. חלק מהמדינות מכילות שני סוכנויות: שירות לאוכלוסייה הכללית של בעלי מוגבלות ושירות לליקויי ראייה. המטרה העיקרית של תכניות אלו הינה להגדיל את העצמאות של אנשים עם מוגבלות באמצעות תעסוקה.

סוכנויות אלו מטפלות בכל שנה ב-600,000 אנשים עם מוגבלות – יותר מ-200,000 מאותם אנשים קיבלו סיוע בקהילה. לפי נתונים משנת 2006, יותר מ-205,000 אנשים עם מוגבלות הושמו בעבודה באותה שנה כתוצאה מקבלת שירות על ידי תכניות השיקום (NCCD, 2010).

בשנת 2000 החליטה הממשלה האירית לפתח את השירותים בשוק העבודה הכללי עבור אנשים עם מוגבלות. החלטה זו הובילה לעיצוב מחדש של האחריות סביב הכשרת אנשים עם מוגבלות והאחריות לקביעת מדיניות ההכשרה מקצועית (Vocational Training) הועברה לידי משרד "העסקים, מסחר ותעסוקה". על תכניות ההכשרה אחראית "הרשות להכשרה ותעסוקה" (FÁS) הפועלת באמצעות 24 סניפיה הפרוסים לרוחב המדינה. היקף הפעילות המשווער בשנת 2009 עבור תעסוקה והכשרה של אנשים בעלי מוגבלות עמד על כ-77 מיליון יורו!!! (EBU - The Voice of Blind and Europe, 2009). במסגרת החלוקה, כל מה שקשור לתכניות שיקום (Rehabilitative Training) נמצא בידי "משרד הבריאות והילדים".²¹

המטרה העיקרית של מדיניות ההכשרה המקצועית עבור אנשים עם מוגבלות הינה לשפר את אחוז ההשתתפות של האנשים בשוק העבודה באמצעות הגברת ההכשרה והתמיכה בתעסוקה. הכשרות מקצועיות ניתנות באופן ישיר או עקיף באמצעות FAS. הרשות מספקת מגוון תכניות הכשרה, וכרגע מגוון תכניות ההכשרה פתוחות בפני אנשים עם מוגבלות.²² מרכזי ההכשרה של FAS פתוחים בפני כל אדם עם מוגבלות, אשר עומד בתנאי הסף. בנוסף, הרשות מפתחת שירותים באמצעות חוזים עם גופים שונים המבצעים הכשרה נוספת עבור אנשים בעלי מוגבלות (Indecon, 2007).

ניתן לציין כמה מאפיינים של תעסוקת אנשים עם מוגבלות באירלנד (Bollens et al., 2008): האחוז הכולל של השתתפות בעבודה בקרב אנשים עם מוגבלות הוא נמוך (רק 22% לעומת 60% בציבור הכללי); אין דגש על מדיניות תעסוקה כוללת בשוק החופשי במטרה לסייע לאנשים לחזור לעבודה; חוסר ידע במחקר בנוגע לצרכים ולדרכים בהם צריך ללכת בנוסף למחסור במחקרי הערכה; בעיקר, קיים קשר רופף בלבד בין סוכנויות הביטוח הלאומי וסוכנויות לטיפול בשוק העבודה החופשי ביחס לאנשים עם מוגבלות.

רקע כללי על הטיפול באנשים עם מוגבלות באירלנד

באופן מסורתי, המערכת האירית נטתה להניח כי אנשים בעלי מוגבלות הפוגעת ביכולת העבודה, לא יהיו בתעסוקה. במהלך שנים התגלע וויכוח אודות המדיניות עבור אנשים עם מוגבלות – שהובילה ליצירה של הנציבות לסטטוס אנשים עם מוגבלות (Commission on the Status of People with Disabilities), שפרסמה בשנת 1996 דוח משמעותי בנושא. בשנים האחרונות הובילו דיון זה לאימוץ חוק הנכויות (Disability Act) בשנת 2005. עם זאת, התנאי הספציפי הברור בחוק בנוגע לתעסוקה היה הצורך לאמץ אמצעים הגיוניים לקידום ולתמיכה בתעסוקה של ועבור אנשים עם מוגבלות, כולל יעדים מוגדרים. במסגרת החוק נקבע כי על המשרדים השונים לפתח תכניות סקטוראליות שיאומצו על ידי שרים מרכזיים. כתוצאה מכך, נערכה מחדשת חלוקת האחריות והסמכויות בין המשרדים השונים:

²¹ Department of Health and Children

²² חשוב להדגיש כי FAS פועל כגוף המיישם של המשרד עבור כלל האוכלוסיות ולא רק עבור אנשים עם מוגבלות.

ג. האחריות עבור שוק העבודה החופשי עבר תחת אחריות משרד העבודה ²³ (DETE) ומנוהל על ידי מינהל התעסוקה, ההכשרה, וההשמה (FÁS).

ד. האחריות ל"תעסוקה שיקומית" נשארה בידי משרד הבריאות, ילדים ושירותי הבריאות (DHCHSE).²⁴

כתוצאה מכך אפשר לראות את ההכרה הגוברת בחשיבות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות במסמכי המדיניות האחרונים ובמספר היוזמות הממשלתיות שהוצעו או שהחלו בניסויי פיילוט. עם זאת, ההשפעה של כל אמצעי המדיניות ברמה הלאומית עבור סיוע לאנשים עם מוגבלות בגישה לתעסוקה הייתה, במקרה הטוב, מוגבלת מאוד (Bollens et al., 2008, p. 323).

חלוקת תחומי האחריות הממשלתיים

אירלנד חילקה את הסמכויות לתעסוקת אנשים עם מוגבלות לכל הסוכנויות, כאשר אחריות העל בתחום זה ניתנה למשרד DETE ולסוכנות FÁS, אף על פי ששתיהן רואות עצמן כמובילות. הקשר בין הביטוח הלאומי והמשרד החברתי ולענייני משפחה ²⁵ (DFSA) נתפס כרופף מאוד. על אף המספר הגבוה של מקבלי קצבת נכות לטווח ארוך (136,000) התמיכה בזכאים היא בעייתית (Bollens et al., 2008). אף ישנם מספר שיתופי פעולה מקומיים, אבל המערכת טרם השכילה לעשות שינוי זה על בסיס לאומי.

הפער בין מספר האנשים המוכנים ורוצים לעבוד ובין מספר המשרות הפתוחות הוא משמעותי. סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2002 הצביע שגם אנשים בעלי מוגבלות שמגדירים עצמם בסיכון, חווים שיעורי תעסוקה נמוכים יותר מאשר חבריהם שאינם נכים (Bollens et al., 2008). כתוצאה מכך, ניתן לראות תכניות שונות, שהופעלו תחת עבודת המשרדים השונים.²⁶

חלוקת הסמכויות בין המשרדים השונים

דוח חשוב שהתפרסם בשנת 2004 ניסה לתאר את חלוקת האחריות המעודכנת בטיפול באנשים עם מוגבלות, כולל בחלוקה בשוק החופשי. בסרטוט ניתן לראות כי שני הגופים קיבלו מנדט לעסוק בפיתוח תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי.²⁷ להלן מבנה הפעילות של המשרד:

1. **המשרד לעסקים, מסחר ותעסוקה** (Department of Enterprise, Trade, and Employment - DETE)

- המשרד אחראי על פיתוח מדיניות

2. **הרשות להכשרה ותעסוקה** (Foras Áiseanna Saothair – Training and Employment Authority FÁS):

- הגוף המיישם

²³ Department of Enterprise, Trade and Employment

²⁴ Department of Health and Children and the Health Services Executive

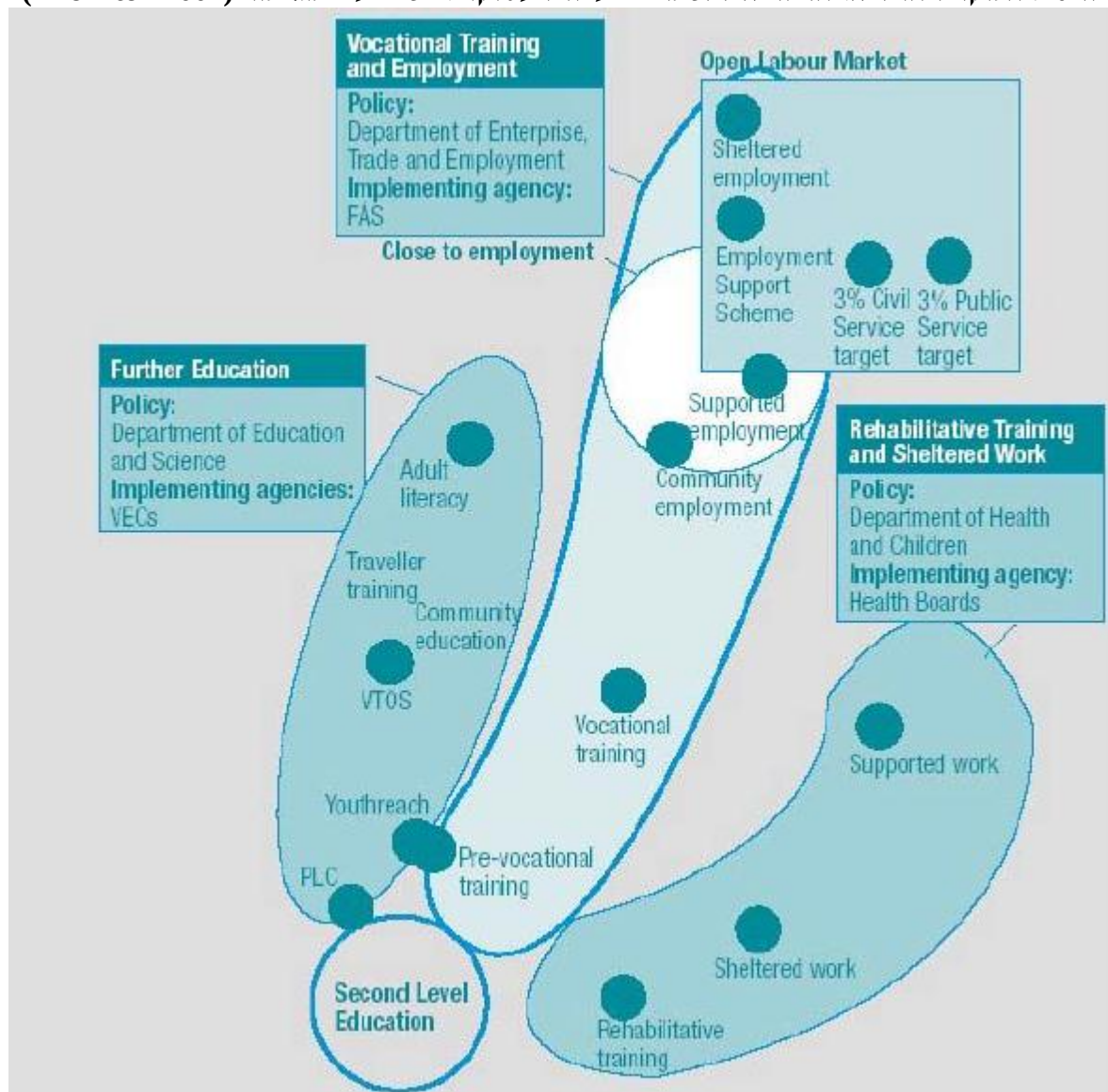
²⁵ Department of Social and Family Affairs

²⁶ אפשר לציין תכניות לתעסוקה במגזר הציבורי:

Code of Practice for the Employment of People with a Disability in the Irish Civil Service

²⁷ המסמך עצמו נכתב בשנת 2004 וייתכן כי חלו בו שינויים מאז. עם זאת, זוהי החלוקה הבסיסית הקיימת בנוגע לאחריות.

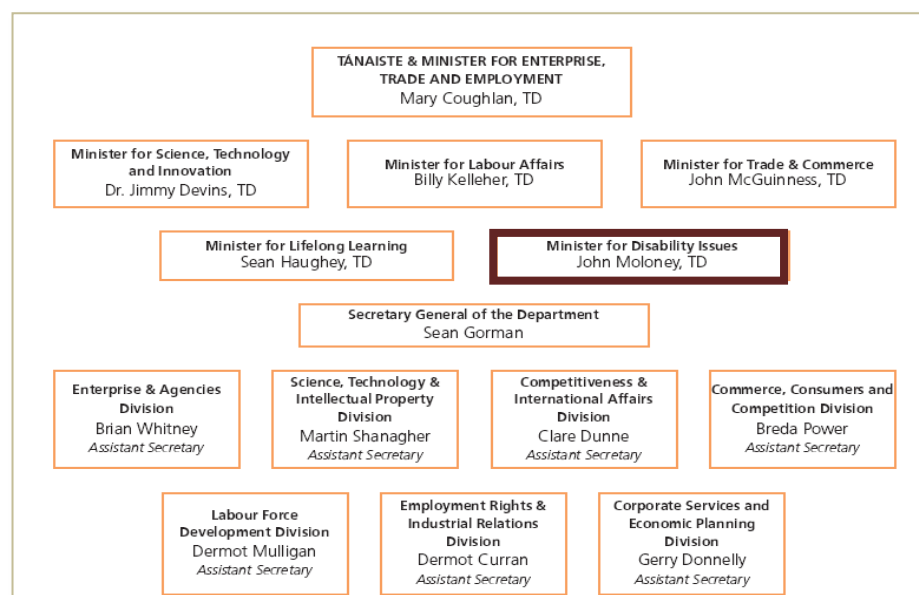
איור 10: חלוקת תחומי האחריות הממשלתיים עבור תעסוקת אנשים עם מוגבלות (Thornton 2004)



1. המינסטריון לעסקים, מסחר ותעסוקה

להלן מבנה המיניסטריון לעסקים, מסחר ותעסוקה, בו ניתן למצוא מספר שרים העוסקים בתחומים הקשורים לשוק העבודה, כולל שר מיועד שתפקידו מתמקד בסוגיות הקשורות לתחומי המשרד מול אנשים עם מוגבלות (DETE, 2007). המשרד אחראי לפיתוח האסטרטגיה הכוללת בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות. שלושה עקרונות מרכזיים מנחים את פעולת המיניסטריון בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות:

- הגברת האפקטיביות של התעסוקה ותכניות ההכשרה המקצועית עבור אנשים עם מוגבלות.
- המשך פיתוח פיננסי ותכניות אחרות שנועדו לתמוך במעסיקים פוטנציאליים ובאנשים עם מוגבלות.
- פיתוח תכניות תעסוקה עבור אנשים שחוו את נכותם במהלך עבודתם.



2. הרשות להכשרה ותעסוקה (FAS *Foras Áiseanna Saothair*)²⁸

זוהי הסוכנות הממשלתית האחראית להכשרה ולשירותי התעסוקה, הפועלת תחת אחריות המשרד לעסקים, מסחר ותעסוקה (DETE). כאמור, תכניות ההכשרה המקצועיות ניתנות על ידי הרשות באופן ישיר או עקיף והן כוללות מגוון תכניות שונות הפתוחות לאנשים בעלי מוגבלות. אנשים הצריכים סיוע נוסף מקבלים סיוע מגופים נוספים הפועלות תחת חוזה של הרשות, כגון ספקי הכשרה מיוחדים (Specialist Training Providers - STP). סיוע זה כולל תמיכה נוספת, קורסים ארוכים וממושכים יותר, הכשרה מותאמת יותר, תכניות בעלות תכנים נוספים, והנחיה ותמיכה נוספת שיכולה לסייע עבור אנשים בעלי מוגבלות (Indecon, 2007).

בשנת 2007 אפשר לראות חלוקה מעניינת בין הקורסים שנעשו כתכניות שיקום (תחת משרד הבריאות והילדים) לעומת תכניות ההכשרה תחת הרשות ואשר התמקדו בשילוב בשוק העבודה החופשי:

שיקום (הכשרה שיקומית)	הכשרה מקצועית	
176	54	מרכזים
57	38	סוכנויות
90	45	קורסים

בשנים 2004-5 עברו 3,381 אנשים תחת תכניות ההכשרה המקצועיות בנוסף ל-804 אנשים שהשתתפו בקורסים של הרשות להכשרה ותעסוקה (לעומת 3035 אנשים שהשתתפו בקורסים ותכניות שיקום).

Pathways to Work

על מנת להבין את מערך ההכשרות, צריך להבין את מודל "הדרך לעבודה" (Pathway to Work), המתאר את השלבים בדרך לעבודה, במטרה לספק תכניות ושירותי הכשרה ותעסוקה שיסייעו לאנשים עם מוגבלות להשיג או לשמור על תעסוקה.²⁹

פעילויות הרשות בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות

איור 11 - מבנה המשרד לעסקים, מסחר ותעסוקה (DETE) ותחומים עבור אנשים עם מוגבלות



פעילויות הרשות בנושא תעסוקה בחלוקה לפי הנושאים הבאים:³⁰

- מענקים
- השבת אנשים לעבודה
- תעסוקה נתמכת – המודל האירי
- ספקי הכשרה מיוחדים (חשוב ללמוד על מרכיבי ההכשרה המקצועית והפריסה הארצית).
- פרסום והסברה
- טכנולוגיה מסייעת
- חקיקה

ניתן לחלק פעילויות אלו בחלוקה לפי תחומים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהתפלגות התקציב בפועל:

²⁹ To provide training and employment programmes and services to assist persons with disabilities to seek and obtain employment

³⁰ <http://www.fas.ie/en/Equality/Disability/default.htm>

טבלה 1 - חלוקת התקציב לשנת 2005 לפי תחומי פעילות

תקציב תכניות FAS - בשנת 2005	תקציב ביוור	אחוזים
א. תכניות הכשרה מיוחדות (Training Programmes Specialist)	44,783,000	78.9%
ב. סכמות לסובסידיות בשכר (Subsidy Scheme Wage)	4,882,000	8.6%
ג. תכניות לתעסוקה נתמכת (Employment Programmes Supported)	6,578,000	11.6%
ד. תמיכה ותכניות להעלאת מודעות (Disability Support/ Awareness)	497,000	0.9%
סך כל התקציב לתכניות FAS	56,740,000	

פירוט אודות התכניות המרכזיות עבור אנשים עם מוגבלות תחת הרשות להכשרה

להלן פירוט אודות התכניות המרכזיות, כאשר בהפנייה המצורפת ניתן לראות פירוט על מרכיביהם של כל אחת מתכניות אלו (WRC 2008):

א. תכניות הכשרה מיוחדות (Specialist training Programmes - STP)

כעשרים גופים מספקים הכשרה, למידה ורחוק ותכניות התערבות שונות עבור אנשים עם מגוון סוגי הנכויות ב-55 אתרים ברחבי המדינה. התערבויות אלו מסופקות על בסיס סגרגטיבי, כלומר, ההתערבות נעשות על ידי ארגונים העובדים כמעט באופן בלעדי עבור אנשים בעלי מוגבלות ובאזורים נפרדים.

ב. סכמות לסובסידיות בשכר (Wage Subsidy Scheme):

a. סכמות תמיכה בתעסוקה (Employment Support Scheme)³¹

b. תכנית פיילוט לתעסוקה (Pilot Employment Programme)

מערך זה הופעל בשנת 2005 והוא החליף את תכניות התמיכה בתעסוקה ואת מרכיבי תכניות הפיילוט. במסגרת תכניות אלו ניתנים תמריצים פיננסיים למעסיקים, מחוץ למגזר הציבורי להעסקת אנשים עם מוגבלות העובדים למעלה מ-20 שעות עבודה בשבוע.

ג. תכניות לתעסוקה נתמכת (Supported Employment Programmes):

תכנית התעסוקה הנתמכת הוצגה לראשונה בשנת 2001 כחלק מהרצון לשלב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הכללי. התכנית מיועדת לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי בשכר. התכנית מבוצעת על ידי גופים שונים במשותף עם FAS ומנסה למצוא פתרונות לצרכי המעסיקים והאוכלוסייה כאחד באמצעות מגוון תמיכות שנתפרו לצרכיהם הייחודיים של מחפשי עבודה ועובדים שטרם הצליחו להגיע לעצמאות בעבודה.

ד. תמיכה בתעסוקה ומודעות (Disability Support/ Awareness):

התכנית מורכבת ממגוון תכניות:

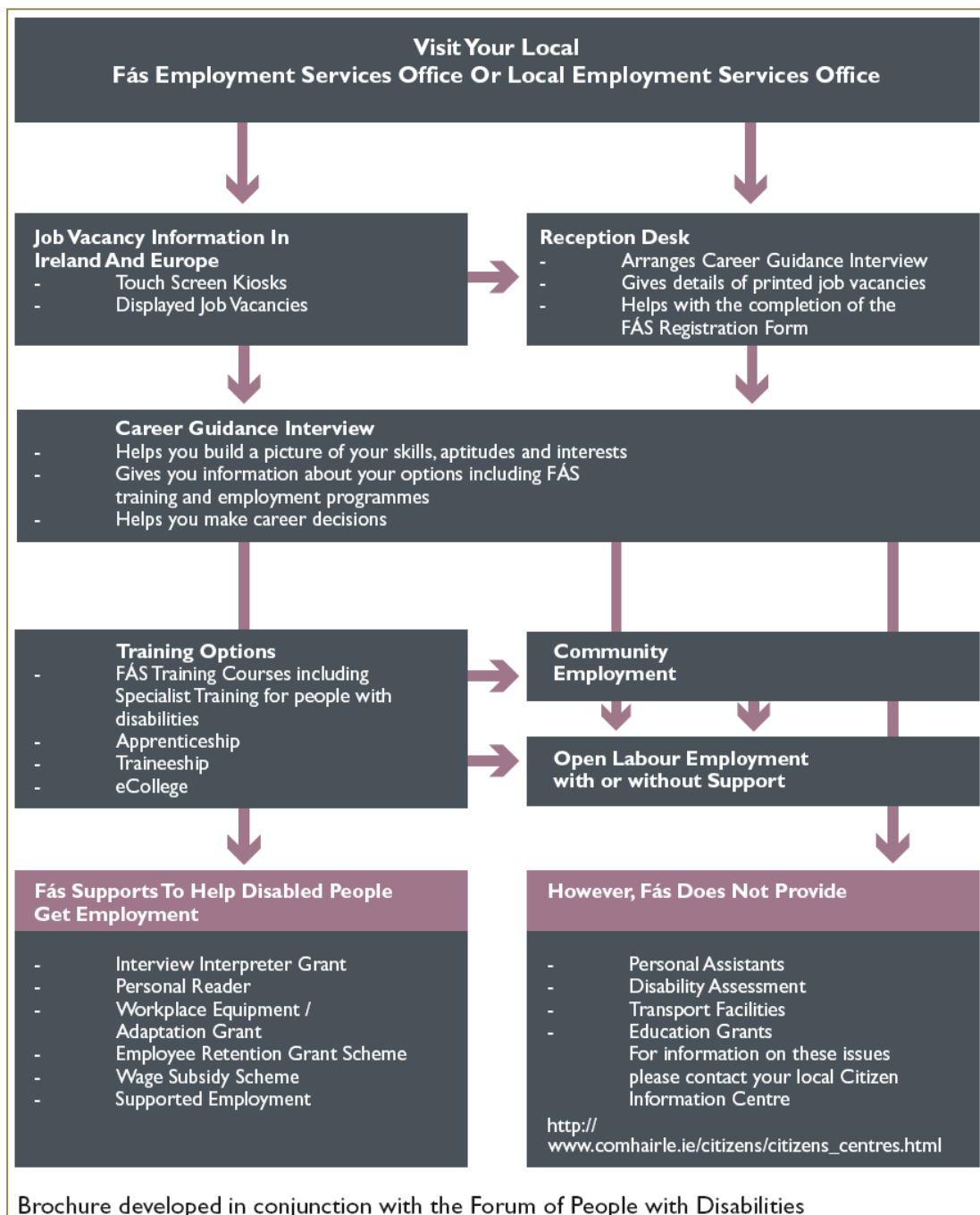
- תכניות חדשניות
- מימון מרכזי
- מענקים להתאמות במקום העבודה

³¹ החל משנת 2005, סכמות התמיכה בתעסוקה ותכניות הפיילוט נכללות בתקציב הכולל של סכמות לסובסידיות בשכר, שלמעשה החליף את שתי הפונקציות הקודמות.

- Job Interview/personal reader
- מענקים להתמדה בעסוקה
- תקציב להעלאת המודעות.

3. תהליך הפניה של אנשים עם מוגבלות לקבלת השירותים השונים שמפעילה הרשות

להלן תהליך ההפניה והאבחון המיועד עבור בלתי מועסקים ואוכלוסיות ייחודיות, במסגרתו ניתן הזדמנות להשתלב בעבודה יעילה בתוך הקהילה על בסיס זמני, במטרה ליצור שגרת חייה עבודה שתאפשר לאנשים לפתח את הכישורים האישיים והטכניים שלהם. פרויקטים אלו ממומנים על ידי קבוצות ציבוריות וקהילתיות למען הקהילה במקביל לסיוע הממשלתי. ניתן למצוא פירוט נוסף גם במקורות הבאים (FÁS, 2009; WRC Social and Economic Consultants, 2007).



אחת המדינות המרכזיות שחוו את השינויים הבולטים ביותר הינה אוסטרליה, שם הממשלה שמה את ידה על קידום אנשים עם מוגבלות בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. על אף שחלק מהרפורמות חלו רק בתקופה האחרונה (השינוי האחרון חל במרץ 2010), זהו תהליך הנמשך למעלה מעשור, במסגרתו עלתה ההשקעה בתכניות לשילוב בשוק החופשי (open program) לעומת ירידה בהשקעה בתכניות של תעסוקה נתמכת (supported programa).³² תהליכי השינוי תועדו בדוחות הרבים שיצאו בנושא על ידי גופים שונים ורבים מהם רלוונטיים למציאות הישראלית.

ב-1 ביולי 2009 הושקה אחת הרפורמות המשמעותיות והגדולות ביותר בהספקת שירותי תעסוקה המקבילים לשירות התעסוקה הישראלי: "שירותי תעסוקה של אוסטרליה" (Job Services Australia), שכללה גם את שינוי במרכזי השירות עבור מחפשי עבודה עבור כלל הציבור. כחלק מהתהליך חל שינוי משמעותי גם בטיפול באנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה החופשי והגדלת האחריות של משרד החינוך, תעסוקה, וקשרי תעסוקה (DEEWR), במטרה להביא לשינוי מבני בתהליכי העבודה.

כשנה וחצי לאחר מכן (1 למרץ 2010) יצא לדרך מערך תעסוקה חדש (Disability Employment Services - DES) תחת המשרד לחינוך, תעסוקה וקשרי תעסוקה (DEEWR). התקציב הכולל של הרפורמה עומד על - כ-1.2 מיליארד דולר אוסטרלי (!) בשנים 2010-2012, כ-600 מיליון דולר בכל שנה (סכום זה יעלה ל-750 מיליון בכל שנה בשלוש השנים הקרובות).³³ לשם השוואה, תקציב המדינה להשקעה בתכניות תעסוקה בשוק החופשי ובתעסוקה מוגנת/נתמכת עמד בשנת 2003 על כ-345 מיליון בלבד. במסגרת התכנית יקבלו המשתתפים גישה לתכניות מותאמות יותר, אישיות יותר הכוללות הכשרה רחבה יותר. תכנית זו תתמקד גם באלו שהוגדרו כבעלי מוגבלות זמנית ותורחב לתת סיוע גם לקרן פעילות לתמיכה במעסיקים (Employee Assistance Fund) וכלים נוספים (ATO Australian Taxation Office, 2009).³⁴

מערכת טיפול באנשים עם מוגבלות: תכניות סלקטיביות ותכניות אוניברסליות

ניתן לחלק את השירות הניתן עבור התעסוקה של אנשים בעלי מוגבלות לתכניות סלקטיביות במסגרת הסכם נכויות לאומי (National Disability Agreement), ותכניות אוניברסליות המיועדות לכלל הציבור והממשלה האוסטרלית הנגישה אותם גם עבור אנשים עם מוגבלות (Aihw, 2009).

א. תכניות סלקטיביות: תכניות המיועדות לסייע לאנשים עם מוגבלות

במסגרת השירות הייעודי מופעלים שני מסלולים: מחד (1) שירותי תעסוקה אוסטרליים, שנקראו עד 2009 כ"שירותים העסקיים" (Business Services), הינם שילוב בין עבודה מוגנת ונתמכת ו-(2) רשת התעסוקה בשוק החופשי (DEN) האחראית להספקת שירותים מגוונים המותאמים לכל אדם ברמה האישית:

³² ההשקעה בתכניות בשוק הפתוח על חשבון תעסוקה נתמכת עמדה על 65% בשנת 2009-2010 לעומת 51% בשנת 2003. שיעור המשתתפים בתכניות אלו בשנת 2009 עמד על 75% לעומת 56% מספר שנים לפני כן (עיבוד עצמי של תקציב 2012 באוסטרליה: http://www.pc.gov.au/data/assets/excel_doc/0010/114967/51-government-services-2012-chapter14-attachment.xls).

³³ שנת התקציב באוסטרליה אינה מתחילה בינואר ולכן זהו התקציב למשך שנתיים.

³⁴ הערה: השירות המרכזי שיחל את פעילותו במרץ 2010 הינו מערך השירותים לתעסוקה, המשלב בין שתי מערכות קיימות (DEN and VRS). לא ברור אם השירותים האחרים הינם עצמאיים הוא שיופעלו תחת מערך זה. בכל מקרה, המטרה היא להשתמש בשירותים אחרים של המשרד ולהביא לשילוב גם בכלים הקיימים.

- a. *שירותי תעסוקה אוסטרליים (Australian Disability Enterprises)*.³⁵ שירותים אלו מנסים להעסיק אנשים בעלי מוגבלות על בסיס תמיכה קבועה, כאשר המשרד ל"משפחות, דיור, שירותים קהילתיים וילדים" (FaHCSIA) הוא האחראי למימון השירות על ידי ספקי ביצוע המפעילים את השירות. למעשה, אלו השירותים אותם אנו מכנים בישראל כ"עבודה מוגנת" ובדרך כלל גם כ"עבודה נתמכת" שאינה כוללת שילוב מלא בשכר רגיל/מותאם בשוק החופשי. זהו שירות המאפשר סיוע משמעותי עבור אותם אנשים הצריכים להסתייע בסביבה מוגנת.
- b. *רשת התעסוקה בשוק החופשי (Disability Employment Network – DEN)*: מספקת שירותי תעסוקה בשוק החופשי לאנשים בעלי מוגבלות ברמה בינונית או חמורה, כפי שאפשר לראות בסרטוט המצורף. מערך שירותים זה מסייע לאנשים בעלי מוגבלות המחפשים עבודה בשוק החופשי. האחריות למימון השירותים נתונה בידי משרד החינוך, תעסוקה ויחסי עבודה (DEEWR) שעובד מול ספקי שירותים מגוונים.
- c. *שירותי שיקום מקצועי (Vocational Rehabilitation Services)*. תכנית שמיועדת לעזור לאנשים בעלי מוגבלות, נכות או מחלה ארוכת טווח לבנות את כושר העבודה שלהם.³⁶

ב. תכניות אוניברסליות: סיוע ייעודי עבור אנשים עם מוגבלות כחלק מהשירות הניתן לכלל הציבור

- תכניות לציבור הכללי עם זכאות לאנשים עם מוגבלות לקחת חלק בתכניות אלו
- תמיכה בחיפוש עבודה** – שירות שניתן על ידי החברים ברשת התעסוקה.
 - שירותי השמה** – התאמת הכישורים למקומות העבודה, העדפת אנשים וכו'.
 - סכמת העסקים הקטנים** – New Enterprise incentive Scheme
 - Work for the Dole** – יצירת ניסיון בעבודה על ידי מחויבות הדדית עבור אנשים שאינם עובדים.
 - תמיכה אינטנסיבית** – סיוע "אחד על אחד" עבור מחפשי עבודה שלא מצאו עבודה לאחר 3 חודשים.
 - The personal Support Scheme** – הסרת חסמים הקשורים בעקיפין לשוק העבודה.

ייצוג נמוך של אנשים עם מוגבלות בקבלת שירותים אוניברסליים

במסגרת השירותים האוניברסליים, אנשים עם מוגבלות מקבלים שירות כמו כל אדם אחר גם אם תוך כדי תשומת לב מיוחדת. החידוש העיקרי של מסלול זה הינו מערך ההפניה והאבחון המאפשר לקבל סיוע כחלק מהשירות האוניברסלי לכלל האוכלוסייה. לאורך השנים היה תת-ייצוג של אנשים עם מוגבלות בתכניות ההכשרה המקצועית ותכניות ההדרכה (Macali, 2006):

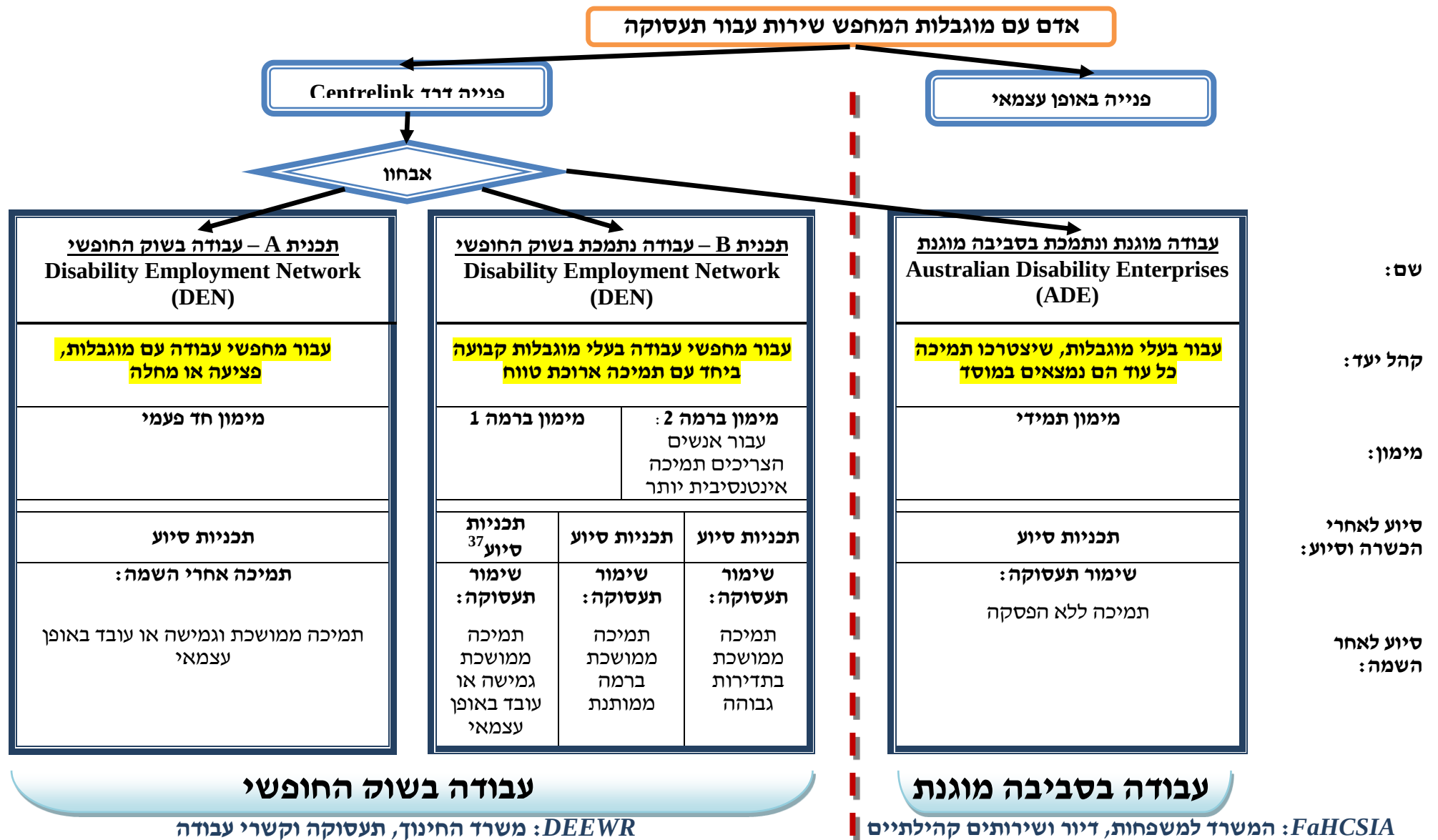
• הציבור הרחב

- שירותי הכשרה מקצועית ושירותי הדרכה: 11%
- "חונכות החדשה" (New Apprenticeships): 16.7%

• אנשים עם מוגבלות

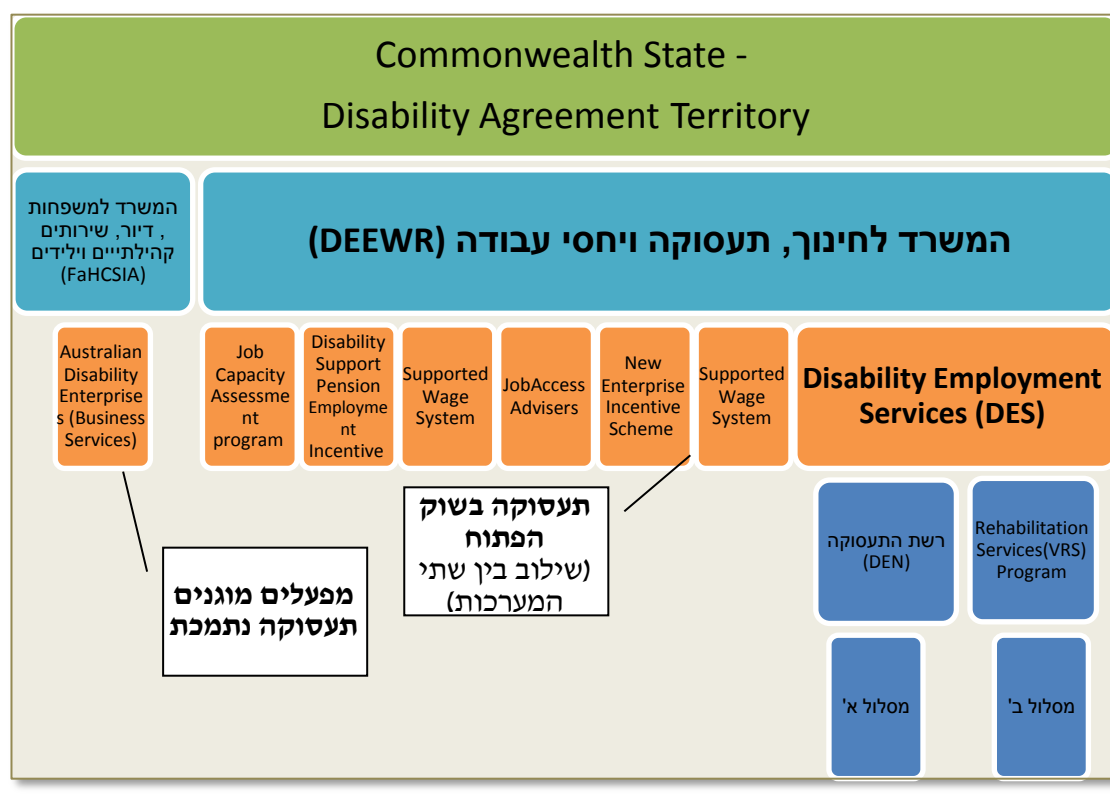
- שירותי הכשרה מקצועית ושירותי הדרכה: 2.4%
- "חונכות החדשה" (New Apprenticeships): 2.0%

³⁵ עד 2009 התכניות כונו "שירותים עסקיים" (Business Services), ששילבו בין "עבודה נתמכת" ו"עבודה המוגנת". שירות זה אינו מממן על ידי הסכמי הקהיליה האוסטרלית (CSTDA), שהוחלפו לאחר מכן ב"הסכם הנכויות הלאומי" (NDA). ההסכם החדש נועד להפעלת שירותים ייחודיים עבור אנשים עם מוגבלות בניהול המדינה ובמסגרתו ממנת הממשלה סכום של 5.3 מיליארד דולר אוסטרלי לתקופה של חמש שנים. ההסכם מיסד את מאמצי התיאום בכל המדינה במטרה לאפשר לאנשים בעלי מוגבלות גישה לשירותים והשתתפות פעילה בחברה האוסטרלית. במסגרת ההסכם נכללים עשרה תחומים מרכזיים, כגון פיתוח סטנדרטים, אסטרטגיות וכמובן העלאת מספר האנשים בעלי המוגבלות בשוק העבודה.



³⁷ מיד ניתן לראות פירוט אודות תכניות הסיוע

איור 13 - חלוקת האחריות הממשלתית לטיפול באנשים עם מוגבלות ותכניות מרכזיות באוסטרליה (2010)



שירותי התעסוקה ממומנים על ידי הממשל האוסטרלי תחת אחריות הממשלה האוסטרלית בהסכם מיוחד: CSTDA (Commonwealth State/Territory Disability Agreement). הסכם זה מספק את המסגרת הארצית להספקת, מימון ופיתוח שירותי התעסוקה המיוחדים. במסגרת ההחלטה, הקהילייה (Commonwealth) היא האחראית הבלעדית לתכנון, קביעת מדיניות, מימון וניהול שירותי התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות.

חלוקת האחריות הממשלתית בין משרדי הממשלה

המשרד למשפחות, דיור, שירותים קהילתיים ולילידים (FaHCSIA) הוא האחראי למדיניות הכוללת עבור אנשים עם מוגבלות. האחריות הניהולית לאספקת שירותי תעסוקה מחולקת בין המשרד למשפחות, דיור ושירותים קהילתיים האחראים על "השירותים העסקיים" (Business Services) ובין המשרד לחינוך, תעסוקה ויחסי עבודה (DEEWR),³⁸ האחראית על מימון עבור משתתפים ב"רשת התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות" (Disability Employment Network - DEN) בשוק הפתוח (ANAO, 2009).³⁹

³⁸ אחד השינויים המשמעותיים בשנים האחרונות, הייתה העברת האחריות בשוק הפתוח לידי המשרד לחינוך, תעסוקה ויחסי עבודה (DEEWR), כפי שמצוין גם במסמך המבקר (ANAO, 2009).

³⁹ חשוב להבין כי באוסטרליה יש חלוקה בין עבודה בשוק החופשי לבין מה שמכונה "שירותים עסקיים" (Business Services), הכולל עבודה מוגנת, עבודה נתמכת ומסלולים רלוונטיים בתחום. מערכות התאמת השכר בדרך מתייחסות דווקא לאותם "שירותים עסקיים" (זהר 2006).

בשנת 2007-8 קיבלו שירות 156,343 איש במסגרת כל התכניות שנוהלו על ידי הממשלה האוסטרלית (במדינות השונות), כאשר עלות לאדם הגיעה לכדי 26,617 דולר אוסטרלי (כ-19,000 דולר אמריקאי באותן שנים).

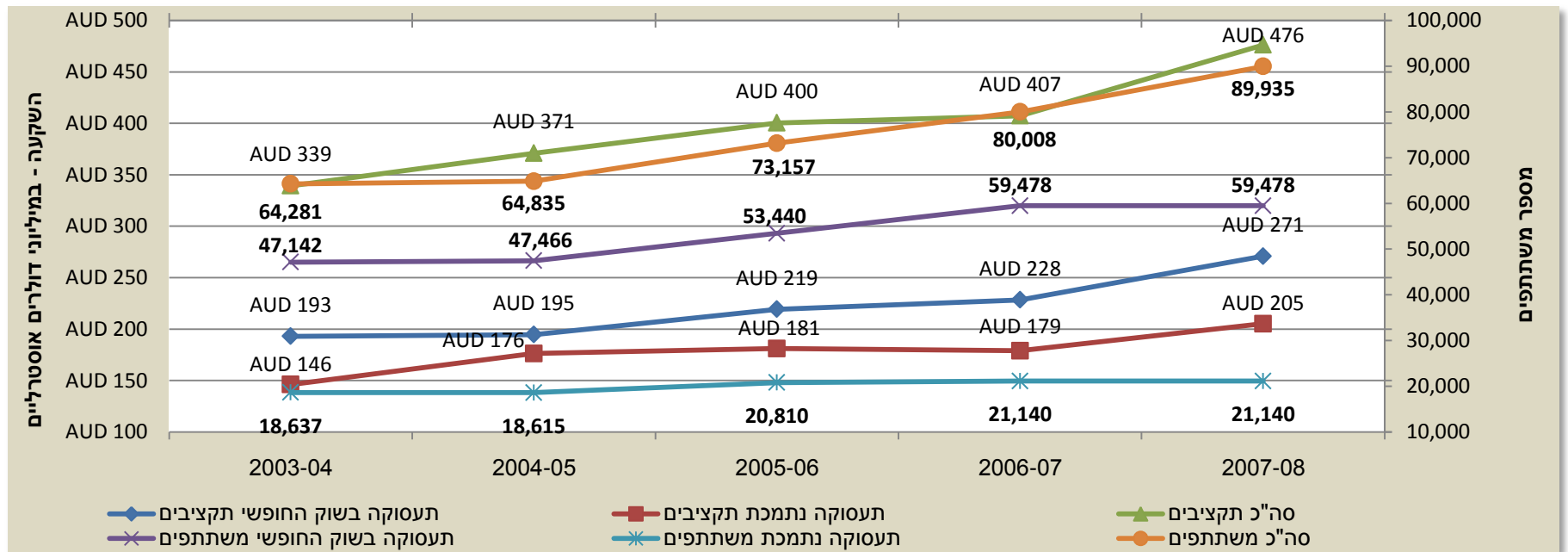
הפעילות הממומנת על ידי היחידה מחולקת לשני חלקים. מחד, ישנם שירותים שונים המסופקים על ידי הממשלות המקומיות (ובכלל זה דיור, נגישות לקהילה ושירותי תמיכה לחיים בקהילה ולבני משפחותיהם). בשנת 2008-9 הממשלה השקיעה כ-4.2 מיליארד דולר אוסטרלי בשירותים עבור אנשים עם מוגבלות. ההשקעה הריאלית לתעסוקה עמד על קצת יותר מחצי מיליארד דולר אוסטרלי, כפי שאפשר לראות בסרטוט הבא (לפי ערך של שנת 2008). עם זאת, וכפי שיורחב בהמשך, בשנת 2010 החלה להיכנס רפורמה גדולה וההשקעה בתקציבים לשילוב בשוק החופשי גדלה אף יותר.

איור 14 - הגידול בתקציב לטיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה: 2004 עד 2009



⁴⁰ הממשלה האוסטרלית מפעילה גוף מחקר עצמאי הבוחן את פעילות הממשלה במגוון נושאים כלכליים, חברתיים וסביבתיים המשפיעים על רווחת האוסטרלים. בכל שנה הם בוחנים גם את המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות ואת ההשקעה הכספית בתכניות. הנתונים המופיעים בחלק זה נלקחו מתוך הדוח שהתפרסם בתחילת 2010 (Chapter 14: Services for people with disability - Report on Government Services 2010).

איור 15 - הגידול בתקציבים ובמספר המשתתפים לטיפול בשוק החופשי ותעסוקה נתמכת באוסטרליה (2003-2008)



לפי הנתונים שסופקו לממשלה האוסטרלית, אפשר לראות כיצד הן מספר האנשים שמשותפים בתכניות לתעסוקה (תעסוקה נתמכת ותעסוקה בשוק החופשי) והן התקציב עלה באופן דרסטי בכ-40%! תוך חמש שנים. מספר המשתתפים גדל מ-64,281 ל-89,935 והתקציב גדל מ-339 מיליארד דולר אוסטרלי לכדי 476 מיליארד דולר במחירים שוטפים.⁴¹ נתונים אלו כוללים רק השקעות ישירות וללא עלויות מימון הכנסת מערכות איכות, או תמריצים למעסיקים כגון שכר מותאם או סובסידיות לשכר. ניתוח של התקציב מראה כי בסך הכל היחס בהשקעה בשוק החופשי או בתעסוקה נתמכת לא עברה שינויים רבים, אף כי החל משנת 2004-5 חלה השקעה גדולה הרבה יותר במשאבים לשילוב בשוק החופשי (כ-40% לעומת 16% בלבד בתעסוקה נתמכת) ואנשים רבים יותר החלו להשתתף בתכניות ייעודיות לשילוב בשוק החופשי (26%) לעומת אלו שהשתתפו בתעסוקה נתמכת (13% בלבד). במלים אחרות, אוסטרליה שינתה את סדרי העדיפויות והפנתה משאבים רבים יותר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי. הממשלה האוסטרלית לא הסתפקה בשינויים אלו ובתכניות, שחלק לא נחלו הצלחה עד כה, ומרץ 2010 החלה להפעיל רפורמה משמעותית לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי, כפי שיורחב בתת-הפרק הבא.

⁴¹ בשנים 2003-04 ו-2004-05 היה מסלול משולב של עבודה נתמכת ועבודה בשוק החופשי. מספר המשתתפים (כ-4,000) והתקציב (11 ו-19 מיליון) משנים אלו הוכנס לתוך עבודה בשוק החופשי.

הבסיס לשינוי – שינוי מערך התמיכה האוסטרלי (Job Services Australia)

בתאריך ה-1 ליוני 2009 החלה אחת הרפורמות המשמעותיות ביותר בשוק התעסוקה האוסטרלי והופעל מערך שירות (One-stop shop) עבור שירותי התעסוקה האוניברסליים ביותר מ-2000 ערים ועיירות (עבור כלל הציבור). מטרת המהלך הייתה ליצור מערך שירותים אחד במקום לצרוך שירותים שונים מתכניות שונות, כאשר מחפשי העבודה יוכלו לבחור את השירות המתאים להם ואותו נציג/ה ילווה אותם בכל תהליך ההשמה וההתמדה במקום העבודה. השירות ניתן עבור כלל מחפשי העבודה, כולל אלו שאיבדו את עבודתם בזמן האחרון ולקבוצות חלשות יותר של מחפשי תעסוקה. הכלי החדש מציע סיוע משמעותי, גמיש ומותאם יותר לצרכים האישיים. השירות החדש זול יותר למדינה ושיתוף הפעולה מול המעסיקים גדול הרבה יותר.

הרישום למערכת השירותים החדשה מתבצע באמצעות מרכז (Centrelink), הפועל במשותף תחת חסות המשרד והמשרד למשפחות, דיור וילידים. במקרים מסויימים ניתן יהיה לפנות ישירות לאחד מספקי השירותים (Job Services Australia provider). לאחר הקליטה עורך המועמד פגישה ראשונה עם אחד הספקים ותקבע לו תכנית אישית (Employment Pathway Plan).

בשלב הראשון לא כללה הרפורמה אנשים עם מוגבלות, אך בחודש מרץ 2010 החל השירות לפעול גם עבור אנשים עם מוגבלות וישולב עם הרפורמה הכללית, מתוך מטרה להגביר את המאמצים לשילוב האוכלוסייה בשוק העבודה החופשי. שירותי התעסוקה הייעודיים ישולבו כחלק אינטגרלי מעבודת המשרד - לדוגמא, באוגוסט 2009 התפרסם מכרז לתכנית ייעוץ אודות האופן בו ניתן יהיה לשלב את מערכת המחשוב עבור אנשים עם מוגבלות בשירות הכללי.⁴² תהליך זה הציב את אוסטרליה כאחת המדינות הראשונות שהצליחה ליצור מנגנונים מכילים לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הכללי.

שני המסלולים לשילוב בשוק העבודה הפתוח

במסגרת הרפורמה נערך אבחון, שבסופו נקבע האם האנשים יופנו למסלול עבודה בסביבה מוגנת או לאחד משני המסלולים לתעסוקה בשוק החופשי: תכניות תעסוקה שנועדו לעזור לאדם להשתלב בתעסוקה תוך כדי תמיכה חד-פעמית ובאופן נקודתי או תכניות עבור אנשים היכולים להשתתף בשוק העבודה, אך יש צורך בתמיכה ברמה כלשהי לאורך זמן (DEEWR, 2009) כפי שאפשר לראות באיור 12

ב. **אנשים היכולים לחזור לשוק העבודה ללא סיוע ממושך – תכנית A:** סיוע לאנשים היכולים לחפש עבוד במטרה להשתתף לפחות באופן חלקי לקבלת הבטחת הכנסה. קבוצה זו מקבלת בדרך כלל סיוע למשך כשנתיים המאפשר להם לעבוד בין 15-29 שעות כל שבוע באופן עצמאי בשכר מלא.

- עדכון קורות חיים
- גישה ועזרה בחיפוש עבודה
- הערכה של הכישורים העדכניים
- גישה להכשרות
- פגישות אישיות סדירות
- סקירה קבועה לקביעת המצב

⁴² <http://www.deewr.gov.au/Employment/Programs/desit/Documents/DESITConsultationPlan.pdf>

א. **אנשים הנוקטים לסיוע קבוע – תכנית B:** סיוע עבור אנשים עם מוגבלות, היכולים לעבוד לפחות 8 שעות בכל שבוע, אך קיימת סבירות גבוהה כי הם יצטרכו סיוע נוסף על מנת לשמור על התעסוקה גם לאחר שמצאו עבודה. עבור אותם אנשים אפשר לראות שלושה מסלולים אינטנסיביים יותר אשר יכללו את מערך של סיוע פיננסי וכן את השירותים הבאים:

- חיפוש עבודה
- הזדמנויות לרכישת ניסיון בעבודה
- רכישת יכולות וכישורים חדשים
- התגברות על חסמים לכניסה לעבודה

במסגרת תהליך השילוב בין המערכות הקודמות, עלה הצורך לערוך שינויים משמעותיים, ובעיקר בצורך לחבר בין שתי מערכות: "רשת תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות" (DEN) ו"שירותי השיקום המקצועי" (Vocational Rehabilitation Services) כפי שמופיעים להלן.

א. מרכז שירות אחד (One Stop Center): סוכנות Centrelink בשירות משרדי הממשלה האוסטרלית

מרכז השירות, או סנטרלינק (Centrelink), הוא השם המסחרי של "סוכנות מתן השירותים של הקהילייה" (CSDA⁴³), אשר הינה רשות עצמאית האחראית על מתן שירותי אנוש מטעם של גופי הממשל האוסטרליים. מרבית השירותים כוללים מתן תשלומים של הביטוח הלאומי. הסוכנות מספקת שירותים בעיקר מטעם של המשרד למשפחות, דיור ושירותים קהילתיים (FaHCSCIA) ומשרד החינוך, תעסוקה ויחסי עבודה (DEEWR).

חשוב להדגיש כי המרכז שונה מסוכנויות רווחה קודמות, כיוון שהיא פועלת בעיקר כמסלול וכצינור להספקת שירותים ולא נותנת שירות ישיר. משרדי הממשלה מספקים את המימון והם גם האחראים לקידום מדיניות, כולל פיתוח של זכאויות הביטוח הלאומי ומדיניות מתן הקצבאות. השירותים ניתנים במסגרת הסכם שנחתם ומתחדש באופן קבוע עם כל סוכנות, על אף שהסוכנות מקבלת תשלום ישיר גם במסגרת התקציב הפדראלי.

הסוכנות אחראית למתן שירות לאנשים עם מוגבלות במספר תחומים:

- **מתן תשלומים שונים של הסוכנויות השונות:** מתן קצבת נכות, קצבת ניידות, קצבאות התחלה חדשה (Newstart Allowance), קצבאות נוער ותשלומים נוספים.
- **הערכה:** הסוכנות אחראית לאבחון ראשוני ולאחר מכן גם להערכת כושר העבודה (Job Capacity Assessment). כמו כן, הסוכנות אחראית לקביעת הדרישות מהמשתתפים ולחלוקת התשלומים (Activity Test and participation requirement)⁴⁴.

⁴³ Commonwealth Services Delivery Agency

⁴⁴ חלק מהתשלומים ניתנים לאנשים לאחר שנמצא כי הם חיפשו עבודה באופן פעילה, כולל חיפוש עבודה, השתתפות בראיונות עבודה, נוכחות בפגישות עם צוות המרכזים. במידה ונמצא כי האדם אינו ענה לקריטריונים אלו, חלק מהקצבה יכולה להישלל עבורו.

- שירות בתחומים שונים – כולל בתחום התעסוקה: ניתן לפנות באופן ישיר או דרך הפניה של סוכנויות אחרות. השירות ניתן עבור מחפשי עבודה אך גם עבור עובדים המעוניינים להגדיל את מספר שעות העבודה, הכנסתם ואף מקבלי קצבת נכות, המעוניינים להשתלב בשוק החופשי. הסוכנות מפנה למספר שירותים מגוון, כגון (על חלק מהשירותים יורחב בהמשך):
 - **שירותי ייעוץ (Senior Customer Services Advisors)**: מגוון אפשרויות תמיכה באלו הרוצים לחזור לעבודה באמצעות צוות מיומן שיכול להפנותם לספקי שירות רלוונטיים, גישה לעבודה, מיצוי זכויות והפנייה לארגוני נכים במידה והאדם אינו מוכן לעבודה בשוק החופשי.
 - **מתקנים לחיפוש עבודה (JobSearch Facilities)**
 - **שירותי ייעוץ ומידע (JOBAccess)**
 - **הפנייה לשירותים לקידום לתעסוקה**
 - **הפנייה לרשת התעסוקה (Disability Employment Network)**: רשת של שירותי תעסוקה המתמחה במתן סיוע לאנשים עם מוגבלות למצוא ולשמור על עבודה באמצעות מתן הכשרות והשמות בשוק העבודה החופשי. ההפניה ניתנת לאחר שמתבצעת הערכה בתחום.
 - **שירותי שיקום מקצועי (Australian Vocational Rehabilitation)**: שירות הניתן לאנשים במטרה להביא לשיקום חייהם של אלו שחוו פגיעה, נכות או מצב רפואי אחר באמצעות תעסוקה.
 - **ארגוני נכים (Australia Disability Enterprise)**: ארגונים המספקים תעסוקה בתשלום בסביבה מוגנת עבור אנשים שיש להם צורך בתמיכה אינטנסיבית יותר.

ב. רשת תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות (Disability Employment Network DEN)

- רשת ארצית הכוללת ארגונים פרטיים וקהילות המחויבים להכנת אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה בשוק העבודה החופשי.⁴⁵ הרשת מספקת מגוון שירותים במטרה לענות על צרכי הפרט ובכלל זה:
1. הכנה ומוכנות לעבודה
 2. סיוע בחיפוש עבודה, כמו כתיבת קורות חיים, ראיונות וחיפוש של עבודות הולמות.
 3. עזרה לאחר ההשמה במקום העבודה, כמו הכשרה בעבודה ותמיכה מצד עמיתים
 4. תמיכה ממושכת במידה ויש צורך
 5. רכישה של הכשרה מקצועית וסיוע רלוונטי אחר.
 6. עזרה למעסיק, כולל התאמות למקום העבודה.

הרשת מנסה לסייע למחפשי עבודה ולהכינם לעולם העבודה ולסייע להם לשמור על מקום העבודה לאחר ההשמה. הרשת מורכבת מ-240 ארגונים, גדולים וקטנים – מהמגזר השלישי וארגונים פרטיים הממומנים על ידי הממשלה האוסטרלית באמצעות משרד העבודה והחינוך. הרשת תומכת בכ-55,000 איש בכל שנה. כל העבודה מתבצעת בשוק החופשי תוך תשלום בתעריפים רגילים ולא מותאמים.⁴⁶

ACE (Association of Competitive Employment) National Network: זוהי רשת המייצגת את מרבית החברים ברשת מול הממשלה ומול בעלי עניין אחרים. ACE מייצגת, עושה

⁴⁵ www.workplace.gov.au/workplace/Programmes/DEN

⁴⁶ <http://www.acenational.org.au/about-us/166/about-the-disability-employment-network/>

לובי, מייצגת, מספקת הכשרה, מידע ומקדמים אירועים לקידום מגוון שירותים המסופקים על ידי DEC. הרשת קיימת על מנת:

- ייצוג האינטרסים של האוכלוסייה ברמה הלאומית
- זיהוי הזדמנויות במטרה להשיג תנאים טובים יותר טובים עבור אנשים בעלי מוגבלות המשתתפים בכוח העבודה.
- הסברה עבור מעסיקים והציבור הכללי אודות סוגיות הקשורות לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.

ג. שירותי שיקום מקצועי - Vocational Rehabilitation Services

שירותים אלו מספקי סיוע ותמיכה לאנשים בעלי מוגבלות, פציעה או מצב בריאותי המצריך סיוע למצוא או לשמור עבודות. סיוע זה של סיוע ניתן על ידי הגופים השונים תוך התייחסות למצב האישי של כל אחד מהם. השירות כולל הערכה, ייעוץ מקצועי, סיוע בחיפוש עבודה ובהשמות (DEEWR, 2009). עיקר ההתערבות נועדה לעזור למחפשי עבודה להבין, לפצות או לנהל את מצבם בעקבות פציעתם, נכותם או מצבם הרפואי. התכנית נועדה לסייע לבנייה של יכולות ולהימנע מפגיעה חוזרת. ספקי השיקום התעסוקתי עובדים עם מעסיקים במטרה להבטיח הזדמנויות תעסוקה, כולל מציאת המועמדים המתאימים ביותר לעבודה, התאמת העבודה, הערכה של מקום העבודה, התאמות, תקופות נסיון ואפילו סובסידיות בשכר.

ד. שירותים וכלים נוספים לשילוב בשוק העבודה

ד.1. מערכת התאמת השכר (Supported Wage System)

זוהי מערכת התאמת השכר עבור אנשים בעלי מוגבלות העובדים בשוק החופשי. זהו תהליך המאפשר למעסיקים לשלם לעובדים פחות מאשר שכר המינימום על סמך יכולת הייצור. בעזרת מערכת השכר, אנשים יכולים לגשת לתהליך לבדיקת יכולת הייצור שלהם במטרה לקבוע האם הם מקבלים שכר מתאים במקום עבודתם.⁴⁷

ד.2. אבחון כושר העבודה (JOB CAPACITY ASSESSMENTS)

במידה וישנן בעיות המקשות על אנשים למצוא או לשמור עבודה, הם מופנים על ידי מרכז המידע (CENTERLINK) לבחינת כושר העבודה. הערכה זו יכולה לעזור בסוג השירות אותו צריך בכדי לעזור לאדם למצוא עבודה והערכה. זוהי מערכת הערכה אישית וכוללת של יכולת האדם לעבוד. במסגרת הערכה מתמקדים בזיהוי החסמים מונעים מהאנשים לעבוד ובהתאמת תכנית ההתערבות המתאימה ביותר שתאפשר לאדם להתגבר על חסמים אלו. התכנית עבר במרץ 2010 לאחריות משרד החינוך, תעסוקה וקשרי תעסוקה (ATO Australian Taxation Office, 2009).

ד.3. תמריצים לפנסיה (Disability Support Pension Employment Incentive)

הממשלה האוסטרלית מקצה 6.8 מיליון דולר לתכנית פיילוט, שנועדה לתמריץ מעסיקים להעסקת אנשים המקבלים קצבת נכות. עבור כל אדם שנקלט יינתן תמריץ של כ-\$3000.⁴⁸

⁴⁷ זוהי מערכת מורכבת עליה ניתן לקרוא בהרחבה בסקירה אודות מערכות שכר מותאם (זהר 2006)

⁴⁸ <http://www.deewr.gov.au/Employment/Pages/DSPEmploymentIncentivePilot.aspx>

ד.4. התאמות במקומות העבודה (Workplace Assessments - New Employment Assistance Fund)

מערך המימון של התאמות במקום העבודה ישולב לתוך קרן סיוע לתעסוקה (Employment Assistance Fund). מערך חדש של שמאים יבדוק את כל הבקשות שעולות מעבר ל-\$10,000 אוסטרלי בכדי לקבוע את ההתאמות ולייעץ על אפשרויות להסרת סיכונים במקום העבודה.

ד.5. הערכה שוטפת של הצרכים (Ongoing Support Assessments)

במהלך 12 החודשים שלאחר ההשמה, הספק יקבע את רמת התמיכה אותה צריך האדם באופן שוטף. במידה ויש צורך בתמיכה לתקופה שתעלה על שנה, יש צורך בהערכה חיצונית, תוך התייעצות עם המעסיקים, העובד וספק השירותים.

ד.6. התכנית הלאומית לגיוס מעסיקים (National Disability Recruitment Coordinator - NDRC)

מערך הרכזים יעבוד עם מעסיקים המעסיקים יותר מ-100 אנשים במטרה לפתח מזכר הבנות (MOU) במטרה להגביר שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. שירות זה נועד ליצור הזדמנויות תעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות על ידי פיתוח מדיניות גיוס ותעסוקה לאומית.

ד.7. פיתוח עסקים קטנים (New Enterprise Incentive Scheme)

מערכת שנועדה לעזור לאנשים עם מוגבלות שאינם עובדים, לפתוח ולנהל בעצמם עסקים קטנים. בשנה הראשונה ניתנת תמיכה וייעוץ בהקמת עסק נתמך ועצמאי. המשתתפים לוקחים חלק בקורס לפיתוח וניהול עסקים קטנים ומקבלים ייעוץ וחונכות במטרה לעזור לעסק להפוך לעצמאי. התכנית ניתנת באמצעות רשת של ארגונים פרטיים, קהילתיים וארגונים ממשלתיים מקומיים, הפועלים תחת חוזה עם משרד "החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה"⁴⁹. במחקר מלווה נמצא כי 78.2% מבין אלו שסיימו בהצלחה את מסלול ההכשרה עדיין מועסקים.

ד.8. גישה לשירותים, סיוע ומידע דרך האינטרנט (JOBACCESS)

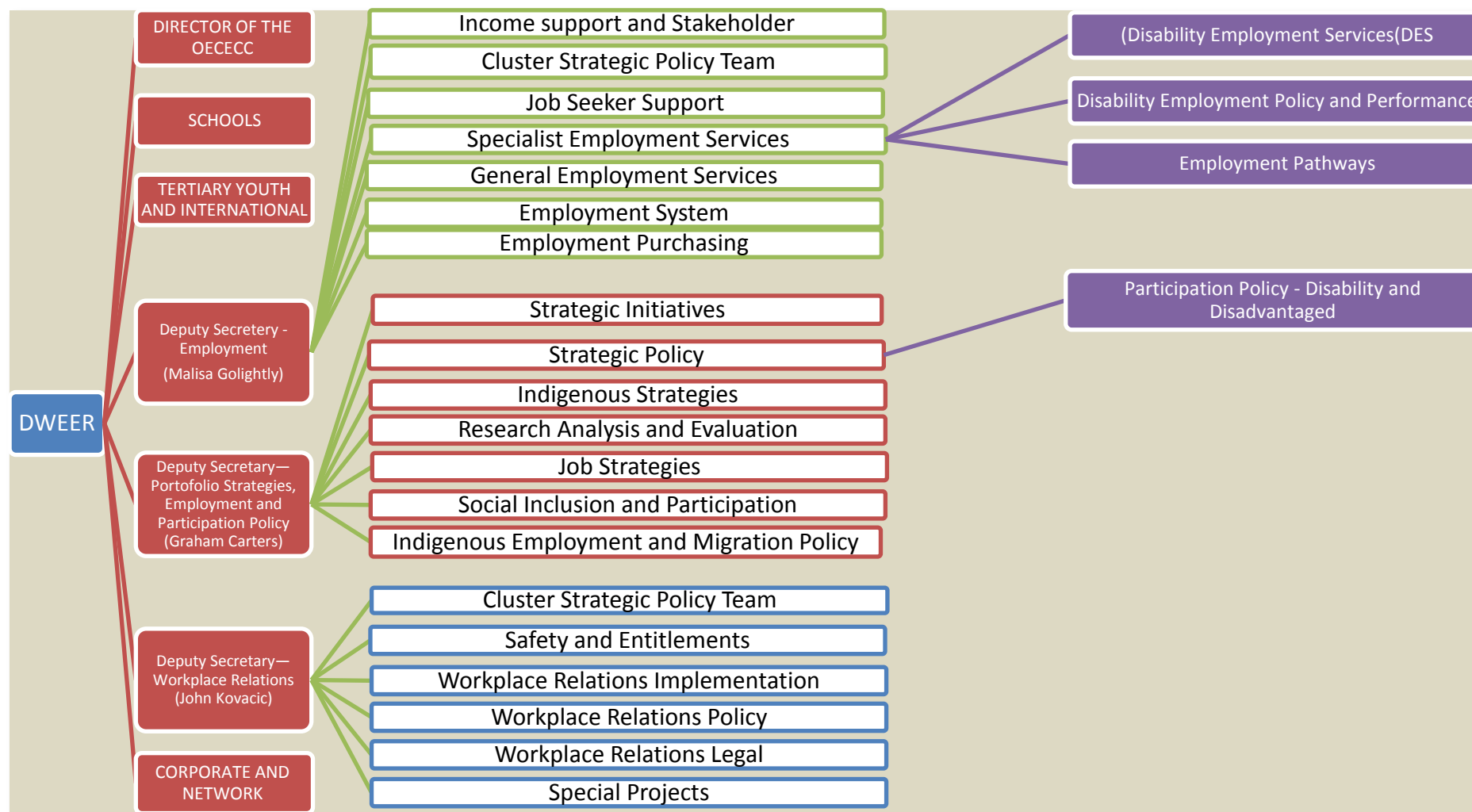
שירותי סיוע ומידע. השירותים כוללים סיוע בשימוש באתרי אינטרנט, קו מידע טלפוני למידע ושירותי ייעוץ. השירות ניתן עבור אנשים בעלי מוגבלות, מעסיקים, עמיתים וספקי שירות לתעסוקה. אתר האינטרנט כולל מידע על מגוון השירותים הממשלתיים, חיפוש עבודה, הכשרה, סיוע פיננסי והתאמות במקום העבודה.

⁴⁹ להרחבה אודות התכנית ניתן להגיע באמצעות הקישור הבא :

<http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/EmploymentServices/Pages/NEIS.aspx>

משרד החינוך, תעסוקה וקשרי תעסוקה: יחידות המשרד המטפלות בתעסוקה ומבנה הפעילות בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות
 להלן מבנה המיניסטריון, תוך התייחסות לתעסוקה ובמיוחד לנושא שירותי התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות בשוק הפתוח. המידע מעודכן לתאריך 3 לדצמבר 2009
 (DEEWD 2009B)

איור 16 - מבנה ארגוני של משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה באוסטרליה ותחומי הטיפול באנשים עם מוגבלות (DEEWR 2009B)



המטרה המוצהרת של מדיניות התעסוקה השבדית לאורך השנים היא "תעסוקה לכולם", הכוללים את גם המאמץ לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הפתוח והקצאת אמצעים אחרים לאלו שלא הצליחו להשתלב. מדיניות זו מבוססת על חוק (The Work Environment Act) שנחקק בשנת 1977 ניתן דגש על התאמת מקומות העבודה לאנשים עם מוגבלות. מספר שנים לאחר מכן נחקק חוק נוסף שמגן על אנשים עם מוגבלות במקום העבודה (The Employment Protection Act), במסגרתו עובדים עם יכולת עבודה מופחתת זכאים להגנה נוספת מפני פיטורין. עם זאת, גם המעסיקים מקבלים הגנה במסגרת החוק, כאשר הם מצליחים להוכיח כי יש פגיעה משמעותית במעביד. החוק כולל התייחסות מיוחדת לפיטורין.

אדם עם מוגבלות, כמו כל אדם, זכאי לסיוע מהמשרדים בשוק העבודה רגיל במציאת עבודה. משרדי הממשלה הרלוונטיים כוללים מספר אמצעים לשילוב זה, כאשר מטרתם היא להקל על אדם אם מוגבלות להשיג עבודה בשוק העבודה הפתוח (Council of Europe, 2003).

עיקרי התכניות המרכזיות

סובסידיות בשכר (Lönebidrag)

הסובסידיה יכולה להינתן עבור מעסיקים שמעסיקים אנשים עם מוגבלות שלהם כל סוג של חוסר תפקוד. השכר משולם בתיאום עם הסכמים קולקטיביים בין ארגוני המעסיקים ובין ארגוני העובדים. הסובסידיה מכסה עבור הקטנה ביכולת העבודה הנגרמת על ידי הנכות. ההחלטה על צמצום כושר העבודה יכול להגיע עד ל-80% מהשכר הממוצע. רמת הסובסידיה נקבעת בהתאם להסכם בין המעסיק, העובד, נציגי ארגוני העובדים ושירותי התעסוקה. ההסכם כולל תכנית עבודה אישית לשיקום במטרה להגיע לשילוב בעבודה ללא סובסידיות.

תעסוקה נתמכת (SIUS)

במסגרת התכניות של תעסוקה נתמכת, יש צורך במיפוי הכישורים והרצונות של מחפש העבודה ולאחר מכן איתור של האפשרויות הטובות ביותר לעבודה, תוך סיוע בהכשרה ובשילוב הראשונים של העבודה. תכניות אלו מיועדות בראשונה עבור אנשים בעלי מוגבלות קוגניטיביות ואינטלקטואלית.

מענקים לפתיחת עסקים (Näringshjälp)

במידה והאדם עם מוגבלות מגיע עם רעיון עסקי טוב, ניתן לספק לו/לה מענק לעסק. התנאי הוא שהעסק צפוי לצמוח בעתיד וההכנסה ממנו תהווה בסיס משמעותי מהכנסת הפרט.

שירותים אחרים

בנוסף לשלושת הכלים המרכזיים, המדינה מעניקה סיוע בהתאמות במקום העבודה ובכלל זה סיוע כספי, סיוע טכני, ומענקים לסיוע בעבודה. כמו כן, **השירותים האוניברסאליים פתוחים גם בפני אנשים עם מוגבלות באופן מלא.**

שינויים מרכזיים החל מאמצע שנות התשעים

השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה נמצא במרכז הדיון הפוליטי בשבדיה לאורך שנים. דרך שילובם נאבקה המדינה להקטנת המחסור בכוח העבודה ולמניעת ההדרה של אנשים עם מוגבלות. עם כניסתו לתפקיד של נציב שוויון זכויות בשנת 1994 חלו מספר שינויים ובשנת 1999 נחקק החוק נגד אפליה.

אחד השינויים המשמעותיים ביותר התרחש עם הכנסת עיקרון האקטיבציה (1999) במסגרת מדיניות שוק העבודה השבדי. במסגרת זו, הובלט העיקרון כי יש צורך **להעדיף תעסוקה של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הכללי מאשר תעסוקה מסובסדת והשקעה בקצבאות**. דגש רב ניתן למאבק באלו המובטלים לטווח ובצורך לבנות תכנית אישית עוד לפני תום תקופת האבטלה. יותר מכך, אפשר לראות כיצד המדינה החלה לסייע באמצעות מתן סובסידיות למעסיקים (Extended Recruitment Incentives).

בשנת 2000, החלה המדינה להפעיל את "תכנית הפעולה הלאומית" שיועדה במיוחד עבור אנשים עם מוגבלות ולאחר מכן (2001), הוצגה תכנית לאומית שתבטיח את הפעילות של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה (Activity Guarantee) עבור בעלי מוגבלות עבורם קיים סיכוי גדול להישען על מערכת הקצבאות הממשלתית. במסגרת זו הופעלו תכניות שילוב שכללו תכניות עבור אנשים עם מוגבלות אך רק עד אשר הם מוצאים עבודה או נכנסים לתוך תכניות הכשרה או השכלה.

הרפורמה במדיניות התעסוקה עבור אנשים עם מוגבלות

בדומה למדינות אחרות, שחלקן נסקרות במסמך זה, גם שבדיה עוברת מספר רפורמות משמעותיות לטיפול בבעיות המבניות הקשורות לטיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות ובטיפול בקצבאות המחלה, שמהוות את אחד המקורות המרכזיים לגידול במספר מקבלי הקצבאות.

המקור לשינויים בשבדיה נעוצים במשבר הכלכלי החמור שארע במדינה בתחילת שנות התשעים, שהובילו לגידול באבטלה מ-2% בלבד לכדי 8%-10% באמצע שנות התשעים. משבר זה השפיע בעקיפין גם על הגידול במספר מקבלי קצבאות נכות, שבשנת 2004 עמד על כ-14%! גידול זה הוביל לדיון ער בכל רבדי החברה השבדית, תוך קריאה ליצירה של שינויים בפעילות המדינה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה במקום להמשיך ולהגדיל את מספר מקבלי קצבאות הנכות.

על בסיס מציאות זו, הבטיחה הממשלה החדשה בשנת 2006 להקטין את מספר אלו שאינם פעילים כלכלית (Inactivity),⁵⁰ תוך הדגשת התמיה כי "אירופה החברתית מתחילה בעבודה".⁵¹ מקבלי ההחלטות שמו לנגד עיניהם להביא לשינוי בנטייה להישען על הקצבאות ולהקטין את הסיכונים שעומדים בפני אלו שרוצים ויכולים לחזור לשוק העבודה. בניגוד לרפורמות שנערכו במדינות השונות, בשבדיה התמקדו בתכניות מניעה (נכות ומחלה) והתמקדו **בעריכת רפורמה בתנאים לזכות בחופשות המחלה, שהארכתן מהווה מקור מרכזי לגידול במספר מקבלי הקצבאות**.

הגידול במספר מקבלי הקצבאות הוביל את מקבלי ההחלטות בשבדיה להחליט על הצורך בשינוי מבני, כך שאנשים חולים יחזרו לעבודה מהר יותר; כבר בשלבים הראשונים של חופשת המחלה יש ניסיון למצוא עבודה מתאימה. הכוח המניע לשינויים אלו היו המחקרים שהראו כי **ככל שתקופת חוסר הפעילות ארוכה יותר, כך קטן הסיכוי שהאדם ישוב אי פעם לשוק העבודה**. חלק מהשינויים המשמעותיים ביותר מייצגים

⁵⁰ הקריטריון המקובל במדינות OECD להצגת אלו שאינם פעילים כלכלית, אל מול אלו המחפשים עבודה (מובטלים) ואלו המועסקים.

⁵¹ SOCIAL EUROPE START WITH A JOB

מעבר קיצוני מהמדיניות השבדית הקלאסית. הרעיון לעידוד מוביליות בעבודה בשלבים מוקדים הוא היה אחד הראשונים במדינות המפותחות ופנה לטפל באחת הסיבות המשמעותיות ביותר לגידול המשמעותי בקרב מקבלי קצבאות כמוצא אחרון (benefits as a last resort). על מנת להתמודד עם מציאות זו, הגדילה המדינה את האחריות של המעסיקים לטיפול בעובדיהם, שנאלצו לעזוב את מקומות העבודה כתוצאה ממחלה בעיקר דרך הארכת תקופת התשלום על חשבון המעסיק והגדלת אחריותו של המעסיק למצוא עבודה לאנשים כבר במהלך השנה הראשונה של ההיעדרות מהעבודה.

שינויים מבניים

בשנת 2006, הגיעה הממשלה החדשה בשבדיה למסקנה כי יש צורך ברפורמה לקידום צמיחה ותעסוקה ויצרה תכנית רב-שנתית שמטרתה הייתה להבטיח משק עבודה מכיל (Inclusive Labour Market), הגדלת האטרקטיביות של תעסוקה והפיכת העבודה כמשתלמת עבור מחפשי עבודה עבור קבוצות של מרוויחי שכר נמוך וקבוצות חלשות/מוחלשות אחרות. על מנת להגשים את המטרה להגיע לתעסוקה מלאה, הממשלה זיהתה מספר קבוצות בהן צריך להשקיע בכדי לקדם תעסוקה. קבוצות אלו כללו מובטלים לזמן ארוך, חופשות מחלה ארוכות, צעירים, מבוגרים ואנשים עם מוגבלות. התכנית כללה את ההקמה של סוכנות ממשלתית חדשה, שתתאם את כל נושא המדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות ושעתידה הייתה לתאם באופן טוב יותר את יישומה של "תכנית העבודה הלאומית לקידום מדיניות לצמיחה ותעסוקה"⁵² שנכתבה כבר בשנת 2000.

בשבדיה יש שלוש רמות של ממשל: רמה לאומית, רמה אזורית ורמה מקומית. פעילות נוספת מתבצעת ברמה האירופאית, שחשיבותה גברה עם הצטרפות שבדיה לאיחוד האירופאי. בבחירות לפרלמנט ולרשויות המקומיות נבחרות מועצות מקומיות, לתקופה של ארבע שנים. בתחום התעסוקה, אפשר לראות שני משרדים האחראים לקידום התחום – כל אחד בהיבט אחר.

המשרד לשילוב ושוויון מגדרי (Ministry of Integration and Gender Equality), העוסקת במספר תחומים כגון, אזרחות, צרכנים, דמוקרטיה, סוגיות של אפליה, שוויון מגדרי, זכויות אדם, שילוב, פיתוח עירוני, מיעוטים לאומיים, ארגונים לא ממשלתיים ומדיניות לטיפול בנוער. מצד שני, פועל משרד התעסוקה, כפי שיתואר כעת.

משרד התעסוקה השבדי (Ministry of Employment)

משרד התעסוקה הוקם בשנת 2007⁵³ כגוף עצמאי ונפרד במקום "משרד התעשייה, תעסוקה ותקשורת". במשרד יש כ-100 עובדים (7 מינויים פוליטיים) הפועלים לקידום נושאים בתחום התעסוקה. ביולי 2010 התפטר השר הקודם ובמקומו מונה שר חדש (Billström). בתוך המשרד אפשר למצוא מספר מחלקות.⁵⁴

המחלקה ל"מדיניות שוק העבודה" (Division for Labour Market)

המחלקה ל"מדיניות שוק העבודה" כוללת את האחריות לשירותי התעסוקה, תכניות לשוק העבודה ותכניות עבור אנשים עם מוגבלות. המחלקה אחראית למדיניות שוק העבודה, כולל הכשרה לתעסוקה,

⁵² The Swedish Reform Programme for Growth and Employment 2005–2008

⁵³ עד אז הפעילות הייתה תחת משרד התעשייה, תעסוקה ותקשורת, בו הועסקו יותר מ-400 עובדים.

⁵⁴ חשוב להדגיש כי משרד הבריאות והשירותים החברתיים בשבדיה מטפל בתחומים אחרים מנושא התעסוקה ובכלל זה בחיים בקהילה ושילוב חברתי.

קצבאות אבטלה וסוגיות אחרות הקשורות למדיניות שוק העבודה. המחלקה אחראית גם למספר סוכנויות:

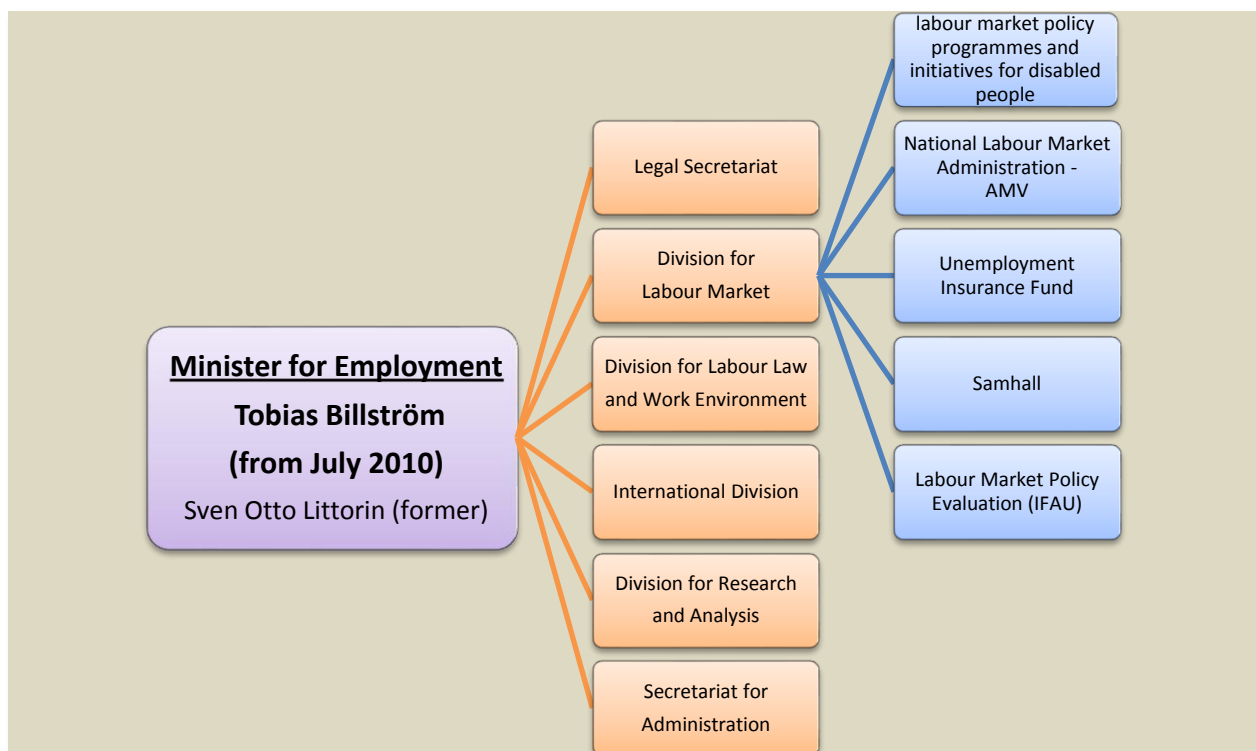
א. **מינהל לשוק העבודה הלאומי (National Labour Market Administration – AMV)** – המינהל אחראי להכשרה בתעסוקה, תכניות אקטיבציה (בדומה לתכנית וויסקונסין הישראלית), תוכניות עבור אוכלוסיות מיוחדות, סובסידיות בשכר ותמיכה מיוחדת עבור אנשים עם מוגבלות.

ב. **קרן קצבאות אבטחת הכנסה (Unemployment Insurance Fund)**

ג. **סמהאל (Samhall)** – מסגרת זו מפעילה מסגרות לתעסוקה מוגנת (ותעסוקה נתמכת), בה משתתפים כמה עשרות אלפי אנשים ביותר מ-300 אתרים ברחבי המדינה. זהו הקדש בבעלות המדינה (בדומה ל"קרן מפעלי שיקום" בישראל) בו ניתנת תעסוקה מקצועית משמעותית עבור אנשים עם מוגבלות הצריכים סיוע. יש קשר בין שירות התעסוקה המקומי ובין הארגון, כאשר סמהאל מוביל אנשים לתעסוקה בשוק החופשי.

ד. **המשרד להערכת מדיניות שוק העבודה (Labour Market Policy Evaluation – IFAU)**

בכל אחת מהיחידות מתבצעת עבודה לקידום אנשים עם מוגבלות. חשוב להדגיש כי יחידות אלו פעלו גם תחת "משרד התעשייה, תעסוקה ותקשורת" – כך שהפעילות אינה חדשה.



מודל FAROS לשיתוף פעולה בין שירות התעסוקה לבין הביטוח הלאומי המקומי

בשנים האחרונות התפתח מודל לשיתוף פעולה טוב יותר בין "הביטוח הלאומי" (SIA) לבין "שירותי התעסוקה הציבוריים" (PES). שותפות זו נועדה לעזור למקבלי חופשת מחלה לאורך זמן לשוב לעבודה. בעוד שתי הסוכנויות (קרי ביטוח לאומי ושירות התעסוקה) ממשיכות להדגיש היבטים שונים בעת הערכת יכולת העבודה של האדם, חלו בשנים האחרונות מספר שינויים מוסדיים שביחד עם גישת מימון חדשנית⁵⁵ שאיפשרו שיתוף פעולה אפקטיבי יותר בין הסוכנויות.

בכל שנה, חותמים נציגים של שתי הסוכנויות על תכנית משותפת ליישום תכנית העבודה על ידי הצוות בעת טיפול באותם לקוחות. מודל זה, המכונה FAROS, פותח על ידי שתי הסוכנויות במטרה לעזור לאותם לקוחות שנפלו בין הכיסאות: אותם אנשים שאינם עובדים לטווח ארוך והנשענים על קצבאות נכות. הפעולה מתחילה בפגישה בין שתי הסוכנויות במטרה לפתח תכנית שתעזור להחזיר את האדם לעבודה בזמן הקצר ביותר, כאשר מנהלי התיקים משתי הסוכנויות דנים בתיקים ביחד. כמו כן, הלקוחות מקבלים תמיכה אינטנסיבית הרבה יותר, כאשר לכל מנהלי תיקים יש 35 לקוחות במקום ההקצאה הרגילה של 100 לקוחות למנהל תיקים אחד.

ברמת הביניים מתקיימת וועדת היגוי שנועדה לקבל החלטות באותם מקרים בהם אנשי המשרד (ברמת השטח) אינם יכולים להגיע להסכמה. עם זאת, השימוש בוועדה כזו הוא נדיר. החל משנת 2003 כ- 50,000 מקבלי קצבאות קיבלו סיוע משירותי התעסוקה הציבוריים במסגרת מנגנון זה.

⁵⁵ הביטוח הלאומי מקצה מימון מיוחד בו ניתן להשתמש רק במידה ומתקיים שיתוף פעולה עם שירותי התעסוקה הציבוריים על מקבלי קצבאות, הצריכים שיקום מקצועי. יותר מזה, הסוכנויות צריכות לתכנן שיתוף פעולה בכל הרמות – תוצאות מראות ששיתוף פעולה זה מוצלח יותר. מנגנון אדמיניסטרטיבי אפשר מקום לשתי הרשויות לבנות יחסי אמון טובים הנמצאים במרכז שיתוף הפעולה (OECD 2010).

- ANAO. (2009). *Disability Employment Services, Report No.11 2008–09, Performance Audit*. Canberra, Australia. Retrieved from http://www.anao.gov.au/download.cfm?item_id=EFCD85F41560A6E8AAFA20A6770E2B79&binary_id=FAFB18D21560A6E8AA530E8D5FE57E80
- ATO Australian Taxation Office. (2009). *Budget 2009-2010, Jobs, Productivity and Fairness - A Foundation for Recovery, Employees at risk and retrenched employees*. Canberra, Australia. Retrieved from http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/deewr/html/ms_deewr-02.htm
- Aihw. (2009). *Australia's Welfare 2009. Australias Welfare Series*. Canberra, Australia: Australian Institute of Health and Welfare. Retrieved from <http://www.aihw.gov.au/publications/aus/aw09/aw09.pdf>
- Bollens, J., Tomeš, I., Koldinská, K., Greve, B., Litz, A., Cousins, M., & Roberts, S. (2008). Integration into work of persons who were already disabled before adulthood, national report Denmark. *Annex Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Een*, (September). Retrieved from <http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/publications/publicationsgroup/2008/wajongbijlages.pdf>
- Council of Europe. (2003). *Rehabilitation and Integration of People with Disabilities: Policy and Legislation*. Brussels, Belgium: Council of Europe Publishing. Retrieved from [http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/7th edition legislation E in color.pdf](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/7th%20edition%20legislation%20E%20in%20color.pdf),
- DEEWR. (2009). *Vocational Rehabilitation Services*. Canberra, Australia. Retrieved from <http://www.workplace.gov.au/workplace/Individual/DisadvantagedJobseekers/Vocational+Rehabilitation+Services/VocationalRehabilitationServices.htm>
- DETE. (2007). *Annual Report 2007*. Dublin, Ireland. Retrieved from <http://www.djei.ie/publications/corporate/2007/AnnualReport2007.pdf>
- EBU - The Voice of Blind and Europe, P. S. P. in E. (2009). *Article 27 - Work and Employment*. Paris, France.
- FÁS. (2009). *STEPS TO EMPLOYMENT FOR DISABLED PEOPLE*. Dublin, Ireland.
- Indecon, I. E. C. (2007). *Study of Efficiency and Effectiveness of Vocational Training Services and Rehabilitative Training Services for People with Disabilities provided by Specialist Training Providers* (p. 174). Dublin, Ireland. Retrieved from <http://www.djei.ie/labour/strategy/indeconreport.pdf>
- Macali, L. (2006). Contemporary Disability Employment Policy in Australia: How Can It Best Support Transitions from Welfare to Work? *Australian Bulletin of Labour*, 32(2), 227-239. Thomson Gale. Retrieved from <http://www.amazon.com/Contemporary-disability-employment-policy-Australia/dp/B000KIXCLQ>

- Murray, B., & Heron, R. (2003). Placement of Job-Seekers with Disabilities - Elements of an effective service. *GLADNET Collection*. Geneva, Switzerland. Retrieved from <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/521>
- NCCD, N. C. O. D. (2010). Workforce Infrastructure in Support of People with Disabilities : Matching Human Resources to Service Needs. *Workforce*.
- ODEP. (2007). Fy 2008 Congressional Budget Justification Office of Disability Employment Policy.
- ODEP. (2010). *Fy 2011 Congressional Budget Justification Office of Disability Employment Policy* (p. 31). Retrieved from <http://www.dol.gov/dol/budget/2011/PDF/CBJ-2011-V3-03.pdf>
- OECD. (2008). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2009a). Sickness, Disability and Work - Keeping on Track in The Economic Downturn (High-Level Forum, Stockholm, 14-15 May 2009) (p. 44). Paris. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/42/15/42699911.pdf>
- OECD. (2009b). Background Document - OECD Labour and Employment (Meeting, Ministerial). *Labour*, (September), 28-29.
- OECD. (2010). *Sickness, Disability, and Work - Breaking the Barriers (A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES)* (p. 165). Paris: OECD Publishing.
- WRC Social and Economic Consultants. (2007). *Measure Study of Vocational Training Pathways to Employment for People with Disabilities - Measure 16 of the EHRDOP Implemented by FÁS* (p. 50). Retrieved from <http://www.esf.ie/GetAttachment.aspx?id=44b18823-7596-403a-9707-c1cc636f73d8>

נספח 1: היסטוריה של טיפול בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה

בכדי להבין את סוגיית התעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה, יש צורך להבין את הצמתים המרכזיים בהתפתחות התחום, ששורשיו נטועים עוד בתחילת המאה העשרים. במהלך השנים אפשר לזהות מספר שינויים משמעותיים, כאשר חשוב לציין שניים מרכזיים:

- **1986** – חוק שירותים עבור אנשים עם מוגבלות, שנתן את הבסיס החוקתי והמימוני לפיתוח שירותים עבור קבוצה זו.
- **2004** – העברת הסמכות המרכזית לטיפול של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי לידי משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה. שינוי זה נחשב כאחד השינויים המשמעותיים ביותר במדיניות התעסוקה האוסטרלית במשך שנים רבות (Macali, 2006), כאשר בראשונה היה ניסיון לחבר בין הזכויות והחובות עבור אנשים עם מוגבלות.

טבלה 2 - שינויים מרכזיים בטיפול בתחום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות באוסטרליה - 1919 עד 2010

שנים	מסמך או תכנית מרכזית	פירוט
1919	Commonwealth's Repatriation Commission	טיפול בחיילים משוחררים שחזרו נכים אחרי המלחמה.
1948	CRS - Commonwealth Rehabilitation Service -	הכשרה מקצועית לחיילים משוחררים ואחרים. תפקיד מרכזי ל-Commonwealth בטיפול בתכניות הכשרה מקצועית, הכשרות ותכניות.
1950's	הקמת שירותי עבודה מוגנת	הוקמו בעיקר על ידי גופים פרטיים וארגונים וולנטריים. מטרתם העיקרית הייתה לעזור לאנשים להתחרות ולהגיע לשוק החופשי. לאורך השנים התגברה הדרישה
1985	New Directions ⁵⁶	הצעות לשיפור השירותים עבור אנשים עם מוגבלות. סקירה זו הובילה לחקיקת חוק שירותים עבור אנשים עם מוגבלות.
1986	Disability Service Act	מתן המסגרת החקיקתית והמימונית למגוון שירותים עבור אנשים עם מוגבלות. תחת החוק היה מימון לשירותים המרכזיים הבאים: • CRS Australia⁵⁷ • Business Services (sheltered workshops) • Open Employment Services השירותים הללו מממנים על פי חוק זה. החוק קובע עקרונות מרכזיים ומטרתם עבור מתן השירותים – מהווה את הבסיס למערכת היום.
2004	העברת האחריות לטיפול באנשים עם מוגבלות בשוק החופשי	האחריות לטיפול באנשים בשוק החופשי הועברה מהמשרד לשירותים קהילתיים למשרד העבודה, שאחראי גם על Job- Network – מעבר זה נחשב כאחד השינויים המשמעותיים ביותר במדיניות התעסוקה האוסטרלית במשך שנים רבות.

⁵⁶ Under the Handicapped Programs Review

⁵⁷ ספקי שירותי שיקום מקצועי ושירותי הערכת יכולות עבור אנשים עם יכולות, פגיעות או מצבים רפואיים

הקצאת מקומות חדשים במהלך 4 שנים. מתוך זה אפשר לחלק את המשתתפים לשתי קבוצות: א. 4,000 הינם מבלי קצבאות שמשתתפים באופן וולונטרי. ב. 17,000 מקומות נפתחו עבור אנשים עם מוגבלות שעברו הערכה במסגרת תהליך ההערכה (Comprehensive Work Capacity Assessment process), אשר נמצאו כשירים לעבוד יותר מ-15 שעות עבודה בשבוע ללא תמיכה ארוכת טווח.	הקצאת 21,000 מקומות חדשים במסגרת הפעילות בשוק החופשי - במסגרת תקציב המדינה 2005-6	2005
מספק את המסגרת הלאומית ותחומי הטיפול העיקריים ברפורמה למתן התמיכה הממשלתית והשירותים בעבור אנשים עם מוגבלות. NDA מחליף את ההסכם הקודם⁵⁹ (CSTDA) שהופעל ביולי 2002.	NDA - The National Disability agreement	⁵⁸2009
תחילה המשווערת של מערך התעסוקה החדש תחת משרד החינוך, תעסוקה ויחסי עבודה.	שירותי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות (Disability employment Services)	2010