

שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה



בני פפרמן

היו ננקטות הפעולות המתאימות. במקביל, יועלו מספר השערות המסייעות לשפוך אור על תמונת המצב בתחום בחמש עשרה השנים האחרונות. על רקע זה, נסיים בהצגת העקרונות המנחים את עבודת המטה ואת תוכניותיו להביא לשינויים משמעותיים במצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל.

א. רקע כללי

כזכור, בחורף 2002 התקיימה שביתת הנכים הגדולה, אשר זכתה לתשומת לב ציבורית רבה ולכיסוי תקשורתי נרחב. שביתה זו באה לסיומה ב־28 בפברואר של אותה שנה, לאחר שנחתם

במאמר זה אבקש להציג את התפיסות והעקרונות המנחים את עבודת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד התמ"ת, תוך פירוט עיקר הכלים והתוכניות שמפעיל המטה לעידוד השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

תחילה יוצג הרקע להקמת המטה באמצעות מענה על מבחר שאלות הכרחיות המתייחסות לאנשים עם מוגבלות בישראל ותוך התייחסות למאפיינים הסוציו־דמוגרפיים והתעסוקתיים של אוכלוסיה זו. לאחר שנדון בשיעורי התעסוקה הנמוכים, נציג אומדן של אובדן פוטנציאל התעסוקה של אנשים עם מוגבלות שניתן היה לשלב בשוק העבודה לו

בני פפרמן, מנהל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ומנהל מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת. המחבר מבקש להדגיש כי הדעות המוצגות במאמר זה הן על דעתו בלבד ואינן מייצגות בהכרח את עמדת המשרד. המחבר מביע את תודתו ל**מיכל אלפסי**, רכזת תחום מחקר אנשים עם מוגבלות במנהל מחקר וכלכלה, על שסייעה לו רבות בכתיבת מאמר זה וכן ל**מרים גרינשטיין**, על הניתוח הסטטיסטי.

על האוכלוסיות במפעלים המוגנים ובתעסוקה הנתמכת, בעוד שמשרד התמ"ת אחראי על שילוב של אוכלוסיות שאינן בהגדרת אחריותם של שני המשרדים הללו. חלוקת עבודה זו שיקפה את תפיסת הוועדה ביחס לרצף התעסוקתי שאמור להתקיים בהשמת אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, החל בתעסוקה מוגנת, עבור בהשמה נתמכת וכלה בהשמה רגילה בשוק העבודה ללא ליווי ובמסגרת יחסי עובד-מעביד מלאים.

בטרם יוצגו פעולות המטה והעקרונות המנחים את עבודתנו, אנו מבקשים להשיב על שלוש שאלות עיקריות הנוגעות לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בכלל ולמאפייני תעסוקתם בפרט¹:

1. מהו גודלה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ומהם מאפייניה הסוציו-דמוגרפיים?
 2. כמה עובדים בקרב אוכלוסייה זו והאם ומדוע קיים פער בין ישראל לבין שאר המדינות המפותחות בשיעורי התעסוקה?
 3. כמה אנשים עם מוגבלות ניתן היה לשלב בתעסוקה אילו הוסרו החסמים?
- התשובות לשאלות הללו, אשר תופענה מייד בתחילת הפרק הבא, הן המפתח לגיבוש התפיסה והחשיבה האסטרטגית שעל בסיסן פועל המטה.

ב. מספר עובדות יסוד על אנשים עם מוגבלות

אומדן גודל האוכלוסיה

אחת השאלות הראשונות שעמדה לנגד עינינו עם הקמת המטה במשרד התמ"ת נגעה לגודלה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בכלל וזו הרלוונטית להגדרת תפקידי המטה בפרט. שאלה זו קשורה בראש ובראשונה בהגדרה מיהו איש עם מוגבלות ולחלוקת העבודה בין המשרדים האחראים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ובתעסוקה.

ההגדרה של אדם עם מוגבלות, כפי שהיא נגזרת מתוך חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, היא: "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".



הפגנת הנכים ליד הכנסת, פברואר 2002
צילום: עמוס בן גרשום, לשכת העתונות הממשלתית

הסכם בין הממשלה לבין מטה מאבק הנכים, אשר קבע כי תוקם ועדה ציבורית לבדיקת ענייני הנכים (ועדת לרון).

בהחלטת הממשלה בדבר הקמת הוועדה נאמר כי אחת המטרות המרכזיות היא קביעת דרכים לתמרוץ ועידוד אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. חברי הוועדה ייחסו חשיבות מיוחדת לנושא התעסוקה, כיוון שהשילוב בעבודה נותן תוכן לחיי האדם, לרבות אדם עם מוגבלות, משפר את הרגשתו, את ערכו בעיני עצמו ואת כבודו העצמי, ובכך תורם לשיפור איכות חייו, לשינוי ביחס הציבור אליו ולתפיסתו כחלק אינטגרלי מהחברה והקהילה וכתורם לה.

במאי 2005 קיבלה ממשלת ישראל את המלצותיה השונות של הוועדה, הכירה בכך שמצב העניינים שהתקיים בשעתו מנע מנכים רבים לצאת לעבודה והטילה על משרד התמ"ת לבצע שורה של משימות שעיקרן נועדו לשלב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הרגיל, לרבות יישום תקנות וחקיקה. הדבר הוביל את מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, רענן דינור, להקים את המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, בכדי להוציא אל הפועל את המלצות הוועדה.

יודגש כי הוועדה קבעה חלוקת עבודה בין משרדי הממשלה השונים, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות אחראים

1. המקורות לנתונים שיוצגו הם שלושה: (1) עיבודים מיוחדים שביצע מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת לסקרים החברתיים של הלמ"ס לשנים 2002-2006; (2) ממצאים ונתונים שעלו מתוך הסקירות והמחקרים השוטפים שנכתבו בשנה האחרונה במינהל מחקר וכלכלה ובמטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (3) ספרות ומחקרים אקדמיים בארץ ובעולם.

ניתן לראות כי החוק מדגיש שני דברים – לקות (זמנית או קבועה) ורמת תפקוד. הגדרה זו איננה אופרטיבית במובן זה שהחוק אינו מספק כלים מעשיים בעזרתם ניתן יהיה לקבוע את מספרם הכולל של אנשים עם מוגבלות. לכן, התפתחו עם השנים הגדרות שונות בהתאם לצרכים האופרטיביים של כל משרד או גוף ציבורי בעל נגיעה לתחום ההתייחסות והטיפול של אנשים עם מוגבלות, דבר שהביא להתפתחות אומדנים שונים על מספרם של הנכים בישראל.²

אחד המקורות להערכת מספרם של אנשים עם מוגבלות בישראל, כמו גם במדינות אחרות בעולם, הוא מספר מקבלי קצבאות הנכות השונות. נכון להיום יש למעלה מ-300 אלף מקבלי קיצבאות בתחומי הנכויות השונים על-פי החלוקה הבאה: (1) 200 אלף מקבלי קצבת נכות כללית מהמוסד לביטוח לאומי, (2) כ-70 אלף מקבלי קצבת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, (3) כ-50 אלף נכי צה"ל הזכאים לקצבה על-פי חוק נכי צה"ל.³

הקושי בהתבססות על מקור זה הוא, כמובן, בכך שקרוב לוודאי קיימת קבוצה גדולה מאוד של אנשים עם מוגבלות שאינם נופלים בסף של מקבלי קצבאות, ולפיכך אינם עונים על הקטגוריה של אנשים עם מוגבלות לפי הגדרות המוסד לביטוח לאומי. אולם אם הם מגדירים עצמם כבעלי מוגבלות שתפקודם היומיומי נפגע, הרי שהם בוודאי עונים על הקטגוריה של אנשים עם מוגבלות בחוק השוויון.

מקור סטטיסטי נוסף לבחינת גודל אוכלוסיית הנכים ומאפייניה הוא הסקר החברתי של הלמ"ס.⁴ הנתונים שיוצגו בהמשך מתבססים על עיבודים מיוחדים שנערכו במינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, על הסקרים החברתיים של הלמ"ס לשנים 2002–2006, אשר חלקם מופיעים באוגדן הנתונים הסטטיסטי שהפיק מינהל המחקר וחלקם נעשו במיוחד לצורך כתיבת מאמר זה.

שתי השאלות הבודקות מוגבלות בסקר החברתי מאפשרות הבחנה בין מי שהבעיה הפיזית או הבריאותית מפריעה לו מאוד, מפריעה, לא כל כך מפריעה או כלל לא מפריעה בפעילויות היומיום. בנוסף לכך, בשנים 2002–2006 נכללו בסקר החברתי חמש שאלות נוספות שבדקו את היכולת של האדם שדיווח על מוגבלות להתהלך, להתרחץ, להתלבש ולאכול בעצמו וללא קושי. במינהל המחקר יצרנו משתנה משולב ייחודי המאפשר לעמוד גם על רמת התפקוד של האדם (מלא, חלקי או מועט) על בסיס היכולות הללו.

בעזרת לוח 1 ביקשנו, באמצעות ההגדרה לעיל, להשיב על השאלה – כמה אנשים עם מוגבלות יש בישראל? הלוח מפרט את מספרם של האנשים בשלוש דרגות המוגבלות ושלוש רמות התפקוד. מהלוח עולה שמספרם הכולל של אנשים המגדירים עצמם כמוגבלים בישראל⁵ הוא 840 אלף, שהם 24% מאוכלוסיית ישראל בגילאי 20–64. כאמור, קבוצה זו כוללת גם את מי שדיווחו כי הבעיה הפיזית או הבריאותית שממנה סובלים לא כ"כ מפריעה להם בפעילויות היומיום. לאחר שבחנו את הנתונים הגדרנו לצורך עבודת המטה כי אנשים עם מוגבלות משתייכים אך ורק לשתי הקבוצות של מפריעה מאוד ומפריעה, קרי, השמטנו את המדווחים כי הבעיה לא כ"כ מפריעה להם.⁶ לפיכך, בסה"כ לצרכינו, מספרם של אנשים עם מוגבלות מגיע ל-645 אלף, המהווים 8.1% מאוכלוסיית ישראל בגילאי 20–64.

את בעלי המוגבלות המפריעה והמפריעה מאוד (645 אלף) פילחנו גם לשלוש רמות תפקוד. אחרי הכל, אין זה משנה האם המוגבלות מפריעה או מפריעה מאוד לאדם אם התפקוד שלו דומה בשניהם, שכן רמת התפקוד היא המשתנה הרלוונטי לשוק העבודה. באופן עקיף, מדובר בגישה המדגישה את מידת התפקוד ופחות כאמור את רמת המוגבלות וכל שכן את סוג המוגבלות.

2. דוגמה להגדרה אופרטיבית שכזו היא ההגדרה של המוסד לביטוח לאומי, המגדירה אדם עם מוגבלות כמי שזכאי לקבל קצבת נכות ועל פי שילוב של שיעור הנכות הרפואית ודרגת אי כושר.

3. בנוסף לכל אלו ישנם אנשים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, שחלק מהם הינם אנשים עם מוגבלות שהיו אמורים לקבל קצבת נכות ומסיבות שונות מצויים במערכת הבטחת הכנסה. נתונים אלו עולים מפעילויות «אורות לתעסוקה» שנועדו להפנות אנשים לקיצבאות המתאימות.

4. מקור המקובל גם בחלק ממדינות ה-OECD. השאלות הבודקות מוגבלות בסקר החברתי של הלמ"ס הן סובייקטיביות ונשענות על הדיווח העצמי של המרואייין, אשר נשאל האם הוא סובל מבעיה בריאותית או פיזית כלשהי (אשר קיימת שישה חודשים או יותר) וכן עד כמה בעיה זו מפריעה לו בפעולות יומיומיות.

5. בגילאי 20–64.

6. יצוין כי בדקנו את מאפייניהם של אותם אנשים עם מוגבלות אשר דיווחו כי המוגבלות לא כל כך מפריעה להם (190 אלף) ומצאנו כי הם דומים במאפייניהם הסוציו-דמוגרפיים, ההשכלתיים והתעסוקתיים לאנשים ללא מוגבלות. לפיכך, החלטנו לא לכלול אותם בהגדרת אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות.

אם נחזור ללוח 1, אזי על־פי ההגדרות שזה עתה הוצגו, נמצא כי בסה"כ מתוך 645 אלף אנשים עם מוגבלות מפריעה ומפריעה מאוד, 415 אלף דיווחו כי הם בתפקוד מלא (65%). משמע, רוב האנשים עם מוגבלות מגדירים עצמם כבעלי תפקוד מלא. כזכור, התפקוד הוגדר כמלא, חלקי או מועט על סמך הדיווח שלהם כי ביכולתם לבצע שורה של מטלות פיזיות הכרחיות. לפיכך, אנו משערים כי קבוצה זו כוללת למעשה את כל מי שמוגבלותם אינה פיזית, כגון לקויי למידה, פגועי נפש וכבדי שמיעה. על רקע זה קל יותר להבין את גודלה היחסי של הקבוצה.

לוח 1: מספרם של אנשים עם מוגבלות לפי רמת מוגבלות וצורת תפקוד

רמות תפקוד				
תפקוד מלא	חלקי	תפקוד מועט	סה"כ	
אלפים				
108	112	30	250	מפריעה מאד
307	79	7	393	מפריעה
415	191	37	643	סה"כ מפריעה ומפריעה מאוד
190	7	0.4	197	לא כל כך מפריעה
605	198	37	840	סה"כ כללי
אחוזים				
64.5%	29.7%	5.8%	100%	סה"כ מפריעה ומפריעה מאוד
16.8%	17.4%	4.7%		מפריעה מאד
47.7%	12.3%	1.1%		מפריעה

מקור: עיבודים מיוחדים לסקר החברתי של הלמ"ס 2002-2006, מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

עומד על 45.5 שנים, בהשוואה ל־36.5 שנים בקרב אנשים ללא מוגבלות. יתר על כן, ניתן לראות כי בעלי המוגבלות שתפקודם נמוך הינם המבוגרים יותר. לא מדובר בתופעה ייחודית לישראל, אלא בתופעה כלל עולמית המובנת מאליה, מכיוון שיכולותיהם של אנשים נשחקות עם השנים, בייחוד היכולות לתפקודים פיזיים. פירוש של דבר הוא כי אצל חלק מבעלי המוגבלות אין מדובר במגבלה מלידה, אלא בכזו שהתפתחה עם השנים.

עוד עולה מהלוח כי שיעור הנשים עם מוגבלות (54.2%) הינו גבוה יותר משיעור הגברים עם מוגבלות (45.8%). ייצוג היתר של נשים בקבוצת בעלי המוגבלות הינה תופעה אוניברסלית. יש לכך מספר סיבות, ביניהן תוחלת החיים הגבוהה יותר של נשים (ומכיוון שבגיל מבוגר שיעורי המוגבלות גבוהים יותר, יש יותר נשים עם מוגבלות מאשר גברים עם מוגבלות), וכן הקשרים שבין מגדר, עוני ומוגבלות. ידוע כי עוני ומוגבלות מתואמים באופן חיובי ומכיוון שיש יותר נשים עניות מגברים עניים, נשים מצויות בסיכון גבוה יותר למוגבלות מאשר גברים.

מהלוח עולה כי יש ייצוג יתר לערבים עם מוגבלות בהשוואה לחלקם באוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות (22.0% בהשוואה ל־15.6% בהתאמה). כמה הסברים עיקריים לכך. ראשית, בקרב קבוצות מסוימות באוכלוסייה הערבית רווחת תופעה של נישואי קרובים המגדילה את הסבירות להולדת ילדים עם לקויות שונות. הסבר שני מתייחס לשימוש המופחת ברפואה מונעת בקרב האוכלוסייה הערבית. הסבר שלישי מתייחס לנגישות המועטה לשירותי רפואה בהשוואה לנגישות של האוכלוסייה היהודית. הספרות מלמדת כי גם במדינות מפותחות אחרות נמצא כי יש ייצוג יתר לבני מיעוטים עם מוגבלות ביחס לחלקם באוכלוסייה, בעיקר על רקע עוני ונגישות מוגבלת לשירותי רפואה.

מאפייני ההשכלה של אנשים עם מוגבלות מעידים על נחיתות של אוכלוסייה זו, ובייחוד בקרב בעלי התפקוד המועט, בהשוואה לבעלי תפקוד מלא ולאנשים ללא מוגבלות כלל. ראשית, ניתן לראות כי שיעור האנשים עם מוגבלות שהם בעלי השכלה תיכונית בלבד (שאינה כוללת תעודת בגרות) הינו גבוה יותר משמעותית מאשר שיעור בעלי השכלה זו באוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות (55.7% בהשוואה ל 33.7% בהתאמה). בהמשך ניתן לראות כי שיעורי בעלי תעודת בגרות והשכלה אקדמית

מאפיינים סוציו־דמוגרפיים של אנשים עם מוגבלות עד כה הצגנו אומדן של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, תוך התייחסות לקשיים שבהצגת אומדן זה. כעת נשרטט את דיוקנם הסוציו־דמוגרפי של אנשים עם מוגבלות לפי רמות תפקוד וזאת בהשוואה למאפייניהם של אנשים ללא מוגבלות. לוח 2 מציג מספר מאפיינים סוציו־דמוגרפיים של אנשים עם מוגבלות לפי רמת התפקוד ותוך השוואה לאנשים ללא מוגבלות. מהלוח עולה כי אנשים עם מוגבלות הינם מבוגרים יותר, כאשר ממוצע גילם

בקרב אנשים עם מוגבלות (13.3% ו־14.5%) הינם נמוכים משמעותית מאשר בקרב אנשים ללא מוגבלות (23.5% ו־25.1%).

עוד ניתן לראות כי בקרב בעלי התפקוד החלקי והמועט שיעור בעלי תעודת בגרות נמוך יותר ועומד על 9.6% ו־9.9% בהתאמה וכן כי ישנם פערים גבוהים בשיעור האקדמאים בין אנשים עם מוגבלות בתפקודים הנמוכים (7.6% בתפקוד החלקי ו־9.8% בתפקוד המועט) לבין אנשים עם מוגבלות בתפקוד מלא (18.4%).

ככל הנראה, מאפייני ההשכלה קשורים למאפיינים נוספים המשפיעים על ההשתלבות בחברה ועל היכולת להשתלב בעבודה איכותית, כגון שימוש במחשב וידיעת אנגלית. בעלי המוגבלות המדווחים כי יש בבעלותם מחשב עומד על כ־60% בלבד, בהשוואה ל־74% בקרב אנשים ללא מוגבלות. עוד ניתן לראות כי שיעור זה הולך ופוחת ככל שרמת התפקוד נמוכה יותר.

בהתייחס לידיעת השפה האנגלית נראה ייצוג חסר לאנשים עם מוגבלות יודעי אנגלית בהשוואה

לחלקם של יודעי השפה באוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות (21.4% בהשוואה ל־42.7% בהתאמה). גם כאן ניתן לראות כי שיעור המדווחים שידועים אנגלית פוחת ככל שרמת התפקוד נמוכה יותר.

מהלוח עולה עוד כי שיעור האנשים עם מוגבלות ששירתו בצבא או בשירות לאומי נמוך משמעותית מהשיעור המקביל בקרב אנשים ללא מוגבלות (51.4% לעומת 72.3% בהתאמה). מכיוון שבישראל שירות צבאי מעיד על שילוב חברתי ומהווה מקדם טוב לתעסוקה, העדר שירות מציב שוב את האדם עם המוגבלות בעמדת נחיתות.

כל המאפיינים שתוארו לעיל, ובייחוד מאפייני ההשכלה, מהווים חסם משמעותי להשתלבות בתעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט. לכן, שיעורנו ששיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות יהיו נמוכים יותר מאשר שיעורי התעסוקה בקרב אנשים ללא מוגבלות ושברמות התפקוד הנמוכות יותר שיעורי התעסוקה יהיו נמוכים יותר. במקביל שיעורנו כי שיעורי האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות יהיו גבוהים יותר מאשר בשאר

לוח 2: מאפיינים סוציו דמוגרפיים עיקריים לפי רמות תפקוד

אין מוגבלות	מוגבלות מפריעה מאוד + מפריעה				
	סה"כ	תפקוד מועט	תפקוד חלקי	תפקוד מלא	
2556	643	37	191	415	סה"כ באלפים
36.5	45.5	50.0	47.9	43.9	ממוצע גיל
49.4	45.8	46.1	43.9	46.7	% הגברים
50.6	54.2	53.9	56.1	53.3	% הנשים
15.6	22.0	33.6	35.6	14.8	% הערבים
9.0	5.2	1.5	5.4	5.4	% החרדים
15.1	20.5	17.4	20.8	20.7	% העולים
64.4	7.5	4.1	3.4	9.7	% שבראותם טובה מאד
0.2	19.7	58.1	36.6	8.5	% שבראותם לא טובה בכלל
33.7	55.7	70.0	68.8	48.4	% עד השכלה תיכונית ⁷
23.5	14.5	9.9	9.6	17.1	% בעלי תעודת בגרות
25.1	13.3	9.8	7.6	18.4	% השכלה אקדמאית
12.9	11.2	9.5	9.5	12.1	ממוצע שנות לימוד ⁸
73.9	59.9	43.6	50.4	65.5	% בעלי מחשב
42.7	21.4	11.1	12.7	26.2	% היודעים אנגלית היטב
72.3	51.4	33.5	40.4	56.6	% ששירתו בצבא/ ש. לאומי

מקור: עיבודים מיוחדים לסקר החברתי של הלמ"ס 2002-2006, מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

7. כולל 'אחר' שרובם חסרי השכלה. 8. שנים 2005-2006.

האוכלוסייה. עוד שיערנו כי בהינתן רמת ההשכלה של אנשים עם מוגבלות, חלקם הלא מבוסס יאופיין בעבודה בלתי-מקצועית או מקצועית למחצה. מכיוון שבתחומים אלה יש מחסור בכוח-אדם, נוצרה הזדמנות לאנשים עם מוגבלות למלא את החסר וכך להפוך להיות תחליף לעובדים זרים ולשמש ככוח-עבודה זול. לבסוף, בהינתן רמת ההשכלה ובשילוב עם מאפייני משלח היד (עבודה בלתי-מקצועית בעיקר), שיערנו כי אנשים עם מוגבלות ישתכרו שכר נמוך יותר מאשר אנשים ללא מוגבלות וכי יימצא ייצוג גדול יותר למשתכרים בסביבות שכן המינימום מאשר בשאר האוכלוסייה. לאור כל זאת, אין זה מפתיע כי ההערכה השלטת היא ששיעור העוני בקרב אנשים עם מוגבלות הינו גבוה יותר מאשר בשאר האוכלוסייה. בפרק הבא נתייחס למכלול הנושאים הללו.

מצב תעסוקתי

בהתאם להשערות שהועלו בפרק הקודם אודות מאפייני התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, אכן מצאנו כי אנשים עם מוגבלות, בין אם ברמת תפקוד מלאה ובין אם בתפקוד חלקי או מועט, מאופיינים בשיעורי תעסוקה נמוכים ובשיעורי אבטלה גבוהים, עם פערים מובהקים ביחס לאוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות.

ראשית, ניתן לראות מלוח 3 כי ממוצע שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות עומד על 43% בהשוואה לשיעור של 71% בקרב אנשים ללא מוגבלות. עוד ניתן לראות כי בהתאם לממצאים עד כה, גם בהתייחס למועסקים, השיעור הולך ופוחת ככל שירדת רמת התפקוד של הפרט, כך ששיעור המועסקים מקרב בעלי התפקוד המלא עומד על 55% ויורד ל-24% בקרב בעלי התפקוד החלקי ול-13% בלבד בקרב בעלי התפקוד המועט.

בהשלמה לכך, שיעור הבלתי-מועסקים⁹ בקרב אנשים עם מוגבלות הינו גבוה באופן משמעותי מאשר בקרב אנשים ללא מוגבלות ועומד על 15.5% בהשוואה ל-8.5% בקרב אנשים ללא מוגבלות. זאת ועוד, שיעור הבלתי-מועסקים הינו נמוך יותר בקרב בעלי התפקוד המלא (14%) והוא הולך וגדל ככל שפוחתת רמת התפקוד, כך ששיעור הבלתי-מועסקים בקרב בעלי התפקוד המועט עומד על 24%. הדבר מלמד על הרצון החזק של אנשים אלו להשתלב בשוק העבודה, במיוחד בקרב בעלי

התפקוד הנמוך ששיעורי התעסוקה שלהם הינם נמוכים בכלל ובקרב מקבלי הקצבאות בפרט.

בהתייחס לגובה השכר מצאנו כי שיעור האנשים עם מוגבלות המשתכרים פחות משכר המינימום החודשי הינו גבוה יותר בהשוואה לשיעור המקביל בקרב אנשים ללא מוגבלות, וגם כאן ניתן לראות כי שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום הולך וגדל ככל שפוחתת רמת התפקוד: שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום החודשי בקרב בעלי התפקוד המלא עמד על 31%, עולה ל-44% בקרב בעלי התפקוד החלקי וליותר מ-50% בקרב בעלי התפקוד המועט ובהשוואה ל-22% בלבד בקרב האוכלוסייה ללא מוגבלות.

אין זה מפתיע אם כן כי שכרם הממוצע של אנשים עם מוגבלות נמוך יותר משכרם הממוצע של אנשים ללא מוגבלות, כאשר הפער בין השכר הממוצע של בעלי התפקוד המועט לבין השכר הממוצע של אנשים ללא מוגבלות הינו גבוה מ-2,000 ש"ח. גם בהתייחס לפרמטר זה ניתן לראות כי השכר תלוי ברמת התפקוד כך שהוא גבוה יותר בקרב בעלי התפקוד המלא (5,518 ש"ח) ופוחת בקרב בעלי התפקוד החלקי (4,595 ש"ח) והמועט (4,862 ש"ח). לשם השוואה, השכר הממוצע של אנשים ללא מוגבלות עמד על 6,606 ש"ח. משמעות הממצאים הללו היא כי עובדים עם מוגבלות חוו אובדן הכנסות באופן שוטף במהלך חייהם. ניתן לראות כי הפער בין ההכנסה הממוצעת של אנשים עם מוגבלות (5,344 ש"ח) לבין ההכנסה הממוצעת של אנשים ללא מוגבלות (6,606 ש"ח) עומד על כ-1,300 ש"ח. כלומר, בחישוב לאורך כל חיי האדם עם המוגבלות הוא מפסיד הכנסה בהיקף של למעלה מ-600 אלף ש"ח. מובן שההפסד הכספי הינו אף גדול יותר עבור בעלי מוגבלות ברמת התפקוד המועט והוא עומד על כ-850 אלף ש"ח. הפסד הכנסות זה אינו מתבטא רק ברמת הפרט, כי אם גם ברמת משק הבית. מהלוח ניתן לראות כי ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית של אדם עם מוגבלות עומדת על כ-7,000 ש"ח והיא נמוכה בכ-3,000 ש"ח מזו של אנשים ללא מוגבלות (10,304 ש"ח). כלומר, הפסד ההכנסות החודשי של משק הבית של אדם עם מוגבלות גבוה פי שניים מהפסד ההכנסות של הפרט עם המוגבלות, ובהתייחס למשק בית של אדם עם מוגבלות בתפקוד מועט ההפסד גבוה פי ארבעה. אובדני ההכנסות

9. בלתי מועסקים הם אנשים שאינם עובדים, אך הם מחפשים עבודה באופן פעיל וזמינים לעבודה.

הללו, הן ברמת הפרט והן ברמת משק הבית, מביאים לשיעורי העוני הגבוהים בקרב אנשים עם מוגבלות.

אין ספק כי ניתן להסביר חלק מהפער בין שכרם של אנשים עם מוגבלות לבין שכרם של אנשים ללא מוגבלות בממוצע שעות העבודה של אנשים עם מוגבלות, שהוא נמוך יותר מאשר בקרב אנשים ללא מוגבלות. זאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, עד לאחרונה אנשים עם מוגבלות נמנעו מלהגדיל את שעות העבודה שלהם בשל ההפחתה בקצבת הנכות (המצב תוקן לאחרונה בעקבות חוק לרון). שנית, חלק מבעלי המוגבלות מתקשים פיזית לעבוד שעות רבות יותר ולכן אינם יכולים להשוות את שעות העבודה שלהם לשעות העבודה של אנשים ללא מוגבלות. אולם, ההבדל בממוצע שעות העבודה לבדו אינו מצליח להסביר את הפער הגדול בין שכרם של אנשים עם מוגבלות לבין שכרם של אנשים ללא מוגבלות וככל הנראה פער זה מעיד בין היתר גם על אפליית אנשים עם מוגבלות במקום עבודתם.

ואכן, מסקר מיוחד שנערך במינהל המחקר של משרד התמ"ת¹⁰ נמצא כי 70% מקרב שכירים בעלי מוגבלות דיווחו כי הם חשים מופלים לרעה במקום

העבודה בשל מוגבלותם. כ־30% מהם דיווחו כי האפליה מתבטאת בשכר. הדבר מסביר את השיעור הגבוה יותר בקרב אנשים עם מוגבלות של המדווחים כי כלל אינם מרוצים משכרם בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות (32% בקרב בעלי התפקוד המועט לעומת 16% בקרב אנשים ללא מוגבלות). כאמור, שיערנו כי נמצא שיעורים גבוהים של אנשים עם מוגבלות המועסקים במשלחי יד בלתי־מקצועיים או מקצועיים למחצה, וזאת בשל מאפייני השכלתם והעובדה כי הם נתפסים ככוח עבודה זול ולעיתים כתחליף לעובדים זרים. אכן, אנו מוצאים בלוח 3 ייצוג יתר לאנשים עם מוגבלות במקצועות בלתי־מקצועיים ומקצועיים למחצה ומאידך ייצוג חסר במשלחי יד הנחשבים ליוקרתיים, כגון אקדמאים ומנהלים. חיזוק לממצאים אלו נמצא בסקר נוסף שערך מינהל המחקר של משרד התמ"ת¹¹, בו קרוב למחצית מהשכירים עם המוגבלות תיארו את עבודתם כפיזית ורוטינית, כ־70% דיווחו כי עבודתם אינה דורשת כישורים מיוחדים ולמעלה מ־90% דיווחו כי עבודתם אינה דורשת תעודה אקדמית או השכלה גבוהה אחרת לשם ביצועה. כל אלו עשויים להסביר את השיעורים הנמוכים יותר של אנשים עם מוגבלות שדיווחו כי

לוח 3 - מאפייני תעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי רמת תפקוד והכנסה למשק הבית, באחוזים

אין מוגבלות	מוגבלות מפריעה מאוד + מפריעה				
	סה"כ	תפקוד מועט	תפקוד חלקי	תפקוד מלא	
2556	643	37	191	415	סה"כ באלפים
70.9	43.2	13.0	24.2	54.8	שיעור מועסקים
8.5	15.5	23.6	21.1	13.9	ש. בלתי מועסקים
42.8	39.8	34.2	36.7	40.6	ממוצע ש"ע בשבוע
22.1	13.4	19.2	10.7	13.9	% אקדמאים ומנהלים
10.5	18.8	8.6	29.5	22.0	% בלתי מקצועיים ומקצועיים למחצה ¹²
6606	5,344	4,862	4,595	5,518	שכר ברוטו לחודש בש"ח ¹³
22.4	33.4	53.1	43.8	30.9	% המשתכרים פחות משכר מינימום ¹⁴
10,304	7,038	5,485	5,552	7,889	הכנסה חודשית למשק בית ברוטו בש"ח

מקור: עיבודים מיוחדים לסקר החברתי של הלמ"ס 2002-6002. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

10. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2009. 11. המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, 2009. 12. שנים 2005-2006. 13. שנים 2004-2006. 14. שכר מינימום למועסקים בשנים 2004-2006 עמד על 3,377 ש"ח לחודש. בגלל שהשכר בסקר הוא לפי קטגוריות, נלקחו הקטגוריות עד לגובה 3,500 ש"ח.

אחת אינדיקטור ראשוני (תחושת) ליעילות ולמידת הישגי התוכניות שמפעילה המדינה לעידוד שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. לקובעי מדיניות ומפעילי תוכניות יש עניין לדעת האם פעולותיהם מביאות לתרומה ושינוי ממשיים. על מנת לעשות זאת, לא אחת הם נוקטים בשיטה של השוואה למערכות אחרות בעולם.

ההשוואה המקובלת ביותר היא למדינות ה-OECD. מצאנו כי ממוצע שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בקרב מדינות ה-OECD עמד בשנת 2007 על 43%, כאשר ממוצע שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל הינו כמעט זהה ועומד על 43.2%. עם זאת, הממוצע במדינות ה-OECD מושפע ממדינות פחות מפותחות, אשר הצטרפו עם השנים לארגון, ולכן חשוב להשוות את שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל לממוצע שיעור התעסוקה בשבע המדינות המתועשות (G7)¹⁵, שהוא גבוה יותר ואילו נוסאת ישראל את עיניה. שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בקרב מדינות ה-G7 גבוה ב-6% משיעור התעסוקה בכלל מדינות ה-OECD ועומד על כ-50%.

מספר האנשים עם מוגבלות שניתן היה לשלב בתעסוקה אילו הוסרו החסמים

כפי שניתן להתרשם מהנתונים עד כה, שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל הינו נמוך יחסית ויעבור עוד זמן רב עד שאוכלוסייה זו תגיע למיצוי הפוטנציאל התעסוקתי שבה, כאשר לגבי חלק ממנה, בייחוד האנשים המצויים זמן רב מחוץ לשוק העבודה, קיים ספק אם כלל ניתן יהיה לשלבם בתעסוקה. עוד ראינו כי אוכלוסייה זו עומדת בפני חסמים לא מעטים בבואה להשתלב בתעסוקה, ובמיוחד חסמים הקשורים בהשכלה והכשרה. על כן, הנחת העבודה היא שבכדי שניתן יהיה להגדיל את שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בתפקודים השונים, יש לפעול להסרת החסמים.

הלוח הבא מפרט את מספר העובדים עם המוגבלות ואת שיעורי התעסוקה לפי רמת מוגבלות ורמת תפקוד. לוח זה מתאר את המצב הקיים בעשור האחרון ומהווה בסיס לתחשיב פוטנציאל ההשבה לשוק העבודה, בהנחה שהיינו מסירים את החסמים לתעסוקה.



הם מרוצים מאוד מעבודתם בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות (21% בקרב בעלי התפקוד החלקי בהשוואה ל 34% בקרב אנשים ללא מוגבלות). הפער בין ישראל לבין מדינות מפותחות בשיעורי התעסוקה

בעת שאנו מאבחנים את מצב התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות עולות באופן מיידי שאלות רבות, כגון האם שיעור התעסוקה הוא גבוה או נמוך? בכדי להשיב על שאלה זו, הכרחי לקבוע את קו הייחוס שאליו משווים את התוצאות. אחד מקווי הייחוס השכיחים ביותר הוא ההשוואה לשיעורי התעסוקה במדינות אחרות בעולם המערבי המפותח.

ההשוואה למדינות אחרות בהתייחס למצבן התעסוקתי של אוכלוסיות מסוימות חשובה משתי סיבות עיקריות. ראשית, ההשוואות הללו מתחייבות מעצם התחרות בין המדינות. במקרה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות מדובר באוכלוסייה מודרת עם שיעורי תעסוקה נמוכים ביותר, וזהו איתות לכך שקיים אובדן של פוטנציאל הפוגע לא רק בפרט עצמו, כי אם גם בצמיחה במשק ככל שחלקה של האוכלוסייה שנמצאת מחוץ לכוח העבודה הולך וגדל. במקרה שכזה, היכולת של כלכלה מסוימת להתחרות בכלכלות אחרות נעשית קשה יותר. לכן, נושא השילוב של אוכלוסיות מודרות בשוק העבודה הפך למרכזי במילים אחרות, מההיבט המאקרו-כלכלי התחרותי ההשוואה למדינות אחרות הינה חיונית ומתבקשת. שנית, ההשוואה למדינות אחרות משמשת לא

12. ארצות הברית, בריטניה, קנדה, יפן, רוסיה, גרמניה, צרפת ואיטליה.

לוח 4: מספר מועסקים ושיעורי תעסוקה לפי רמת מוגבלות ורמת תפקוד

ללא מוגבלות	רמת תפקוד				
	סה"כ	מועט	חלקי	מלא	
באלפים					
	200,000	2000	23,000	175,000	מוגבלות מפריעה
	75,000	3,000	23,000	49,000	מוגבלות מפריעה מאוד
1,762	275,000	5,000	46,000	224,000	סה"כ
באחוזים					
	51.6	18.0	29.5	58.0	מוגבלות מפריעה
	30.2	10.7	20.5	46.0	מוגבלות מפריעה מאוד
70.9	43.2	13.0	24.2	54.8	סה"כ

תוצאת הסימולציה שערכנו מפורטת בלוח 5 המציג את מספר המועסקים כיום ביחס למספר המועסקים הפוטנציאלי בהינתן מצב בו הוסרו החסמים. כך למשל, ניתן לראות כי הסרת החסמים בקרב אנשים עם מוגבלות בתפקוד מלא אמורה להביא לתוספת של כ-37,000 עובדים, בתפקוד חלקי לתוספת של כ-23,000 ובתפקוד מועט לתוספת של כ-2,300 עובדים. בסה"כ, תוצאות הסימולציה מראות כי פעולות של הסרת החסמים אמורות להביא לתוספת של כ-63,000 עובדים עם מוגבלות. במידה וכך יהיה דבר, יוגדל שיעור התעסוקה מ 43.2% (ראה לוח 4) ל-53%.

בכדי לאמוד את מספר האנשים עם מוגבלות שניתן היה לשלב בתעסוקה אילו היינו מסירים את החסמים, יצאנו מנקודת הנחה התחלתית שכל קבוצת תפקוד ברמת מוגבלות מסוימת תוכל להעלות את שיעור התעסוקה שלה לרמה של קבוצה אחת לפנייה. לדוגמה, בקרב אנשים עם מוגבלות מפריעה מאוד ברמת תפקוד מועט היעד הוא להעלות מ-10.7% ל-18% (הוא השיעור בקרב בעלי המוגבלות המפריעה ברמת התפקוד המועט, ראה לוח 4), את שיעור התעסוקה בקרב המוגבלות המפריעה בתפקוד המועט (כאמור 18%) להעלות ל-20.5% (שיעור התעסוקה בקרב המוגבלות המפריעה מאוד ברמת התפקוד החלקי) וכן הלאה.

לוח 5: הערכות לפוטנציאל הגדלת מספר העובדים בקרב אנשים עם מוגבלות מפריעה ומפריעה מאוד לפי רמת תפקוד

תפקוד מועט	תפקוד חלקי	תפקוד מלא	
5,000	46,000	224,000	מספר המועסקים כיום
7,390	69,000	261,520	מספר המועסקים במידה ויוסרו החסמים – תוצאות סימולציה ¹⁶
2,390	23,000	37,520	התוספת לתעסוקה

16. הנחות הסימולציה מפורטות בעמוד זה

המסקנה העולה מהסימולציה היא כי גם לאחר שיעשו מאמצים ניכרים להסרת החסמים העומדים בפני אנשים עם מוגבלות בבואם להשתלב בתעסוקה, עדיין שיעורי התעסוקה יהיו נמוכים מאשר בקרב אוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות. במילים אחרות, ישנם אנשים עם מוגבלות שבשל מוגבלותם הקשה ככל הנראה לא יוכלו לעבוד ולכן יש לפתח כלים ומבחנים בכדי לאתרם ובעיקר לדאוג לשפר את רמת חייהם הנמוכה כיום, היות ומדובר בקבוצה גדולה למדי, המשתקפת בפער שבין שיעור התעסוקה של אנשים ללא מוגבלות (70.9%) לבין שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בתפקוד חלקי ומועט לאחר הסרת החסמים (22%).

אין ספק כי מדובר באוכלוסייה גדולה יחסית שכמעט ולא טופלה מבחינה תעסוקתית בעשרים השנים האחרונות, כך שחלקה התבגר והזדקן, וקשה יהיה לשלבו בתעסוקה. לכן, אנו משערים כי בהינתן מצב זה, שיעורי התעסוקה יגדלו באופן מתון והדרגתי בשנים הקרובות. אשר על כן, עיקר הגידול בשיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות צריך לבוא בשנים הבאות מתוך הקבוצות הצעירות שמתווספות לכוח העבודה. מובן שכל הפעולות הללו נעשות במקביל למי שמצליחים להשתלב בתעסוקה ללא עזרה.

חשוב לציין כי לצד היעדים להעלאת רמת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, יש לבחון מהי מסגרת הזמן שבתוכה ניתן אמנם להביא לגידול בשיעורי התעסוקה מ-43.2% ל-53%. בד"כ הגדלת שיעור תעסוקה ב-10 נקודות אחוז באוכלוסייה שהיא ללא מוגבלות ובהנחה של צמיחה כלכלית של 3% עד 4%, תארך כ-10 שנים. זהו משך הזמן המינימלי שיידרש לאוכלוסייה עם מוגבלות בכדי להעלות את שיעור התעסוקה בקרבה. במילים אחרות, מדובר בפעולה ארוכת טווח שקשורה במדיניות המחייבת הסרת חסמים מנקודת ראות הפרט והמעסיקים.

ג. מדוע מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות כמעט ולא השתנה במשך שנים רבות?

לאור כל הכתוב לעיל, מתעוררת השאלה – מדוע לא החלה הממשלה לטפל בנושא שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשלב מוקדם יותר?

ניתן להעלות כמה השערות לכך. הראשונה מתייחסת למידת המודעות לנושא ולתפיסה השלטת. עד סוף שנות ה-80 המודעות הציבורית לנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות הייתה נמוכה ורווחה הגישה שיש לספק לאנשים עם מוגבלות קצבאות ולהבטיח את רמת חייהם, ללא צורך לסייע להם להשתלב בשוק העבודה. היות ומודעות ציבורית מהווה מרכיב משמעותי בהנעת תהליכים ובעלת השפעה על מקבלי החלטות לפעול בכיוונים מסוימים, הרי שבהעדרה לא קרה דבר.

באותה עת ולמעשה עד לאחרונה, רווחה תפיסה של העסקת אנשים עם מוגבלות כמעשה של חסד ורחמים ולא מתוך תפיסה שהעסקתם יוצרת ערך כלכלי, הן לפרט והן למעסיק. תפיסה זו ראתה את המעסיקים כספקי עבודה העושים צדקה ותורמים לחברה, מבלי שמפיקים מכך רווח, בשונה מהעסקת אנשים ללא מוגבלות. מובן מכך שבגישה שכזו, לא נוצרו מספיק תמריצים ואפשרויות לשלבם בתעסוקה. מיעוט המעסיקים שכן סברו כי יש בהעסקת אנשים עם מוגבלות משום רווח כלכלי, לא ידעו כיצד להתמודד עם המורכבות הכרוכה בהעסקת נכים, דבר שהביא ליצירת הסדרי תעסוקה שמרביתם לא חוקיים ומיעוטם אף פוגעניים שהביאו להגדלת הרווח למעסיקים. כל זה נבע מתוך תפיסה שהיעד העיקרי הוא לעבוד ואין זה משנה באיזו עבודה. במשך שנים רבות עורר הדבר תסכול ומצוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, שחלק גדול מהם הינם בעלי כישורים ומיומנויות שעבדו בלית ברירה (ועובדים עד היום) בעבודות שהן מתחת לכישוריהם, דבר שהביא לאובדן פוטנציאל ברמת הפרט ולאובדן תוצר ברמת המשק.

כאן המקום להוסיף כי לא אחת מעסיקים, ובעיקר אלו שלא התנסו בהעסקת אנשים עם מוגבלות, נוטים לתפוס אנשים עם מוגבלות כעובדים לא חרוצים ולא יעילים. תפיסה זו חיזקה את ההנחה כי מעסיק אשר נותן עבודה לאדם עם מוגבלות עושה עמו חסד. זאת ועוד, מעסיקים רבים נוטים לחשוב כי להעסקת אדם עם מוגבלות בארגון יש השפעה רעה על יתר העובדים וכי בכל מקרה לא ניתן לשלבם בכל עבודה בארגון ובייחוד לא בעבודה מול קהל. בוודאי שהנחות אלו מוטעות מיסודן. חיזוק לכך נמצא בסקר שערך מינהל מחקר וכלכלה בשנת 2007¹⁷, בו נמצא כי מעסיקים שהעסיקו אנשים עם מוגבלות נטו פחות להסכים עם היגדים

17. מינהל מחקר וכלכלה, 2009

כגון "העסקת אנשים עם מוגבלות פוגעת בעסק"; "אין תועלת בהעסקת אדם עם מוגבלות" ו"לא ניתן לשלב אדם עם מוגבלות בעבודה עם קהל", בהשוואה למעסיקים שלא העסיקו אנשים עם מוגבלות.

בנוסף לכך, עלינו לדעת כי מעסיקים רבים נמנעו בעבר, כמו גם כיום, מלקלוט ולהעסיק אנשים עם מוגבלות בשל אי הנעימות שתיגרם אם יאלצו לפטרם. מכאן עולה שהחשש מהשלכות הפיטורים מביא להימנעות מקליטת עובדים עם מוגבלות.

השערה נוספת מתייחסת למצבי המעבר ברצף התעסוקתי (ראה פרק א'). קרוב לשלושים שנים התבססה התפיסה בקרב גורמי הטיפול ומשרדי הממשלה על כך שאנשים עם מוגבלות צריכים לעבוד במפעלים מוגנים. זאת בזמן שמדינות מערביות אחרות הבינו שהפתרון הרחב יותר הינו השילוב בקהילה ובשוק העבודה הרגיל, בעוד שההסדר המוגן הוא הפתרון השאירתי לאותה אוכלוסייה הזקוקה להגנה. בישראל לא התרחש שינוי חשיבתי זה בעיתו וניתן להניח כי אחת הסיבות לכך היא שלא נוצרו מספיק כוחות חזקים אשר יניעו תפיסה זו וידחקו את קודמתה. על רקע זה אפשר להבין כי ניתן למצוא עד היום במסגרות המוגנות קבוצה לא מבוטלת של עובדים עם מוגבלות שהם בעלי כישורים שיכולים לעבוד בשוק העבודה הרגיל, אך מסיבות כאלו ואחרות נשארים במפעל המוגן.

השערה זו קשורה גם במבנה הארגוני של שוק העבודה. כאמור בפרק א', השמתם של אנשים עם מוגבלות בעבודה אמורה לנוע על פני רצף תעסוקתי שמצידו האחד השמה במפעל מוגן ומצידו השני השמה בשוק הרגיל במסגרת של תעסוקה נתמכת וסופו בהשמה רגילה או אף במעבר של אנשים עם מוגבלות משכירים לעצמאים זעירים. לו היה מתפתח רצף זה מוקדם יותר, היה נוצר ביקוש בשל המעבר הטבעי בין שלבי הרצף ובסופו של דבר חלק לא מבוטל מהעובדים עם מוגבלות היו מגיעים לשוק העבודה הרגיל.

לבסוף, בהתייחס לאנשים עם המוגבלות בתפקודים הנמוכים, התקיים מצב בו הסדרי הקצבאות לא עודדו אותם להשתלב בעבודה ולהתקדם בה מהחשש שיאבדו את קצבתם¹⁸. כך נוצר מצב שבו בעוד שרמת החיים בישראל עלתה, הפערים בין

הנכים לבין האוכלוסיות החזקות גדלו והעוני בקרב אנשים עם מוגבלות ככל הנראה החריף. לכאורה, הפיתרון היה להגדיל את הקצבאות בכדי לשמור על רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות. אלא שלנקודה זו מתוזמנת התפיסה החדשה של מעבר מרווחה לעבודה, לפיה על הפרטים להתחיל להישען על מקורות הכנסה שאינם קצבאות ובמילים אחרות על הכנסה מעבודה. על רקע תסכול זה מתפרצת שביית הנכים, שבסופה הביאה להחלטת המדינה על הקמת ועדת לרון, אשר רבים ראו בהמלצותיה סיכוי לחולל שינוי משמעותי במצבם של אנשים עם מוגבלות. למרות האופטימיות שהתפתחה לאחר שהממשלה קיבלה את מסקנות הוועדה, נכון להיום טרם התחוללו שינויים משמעותיים בשטח.

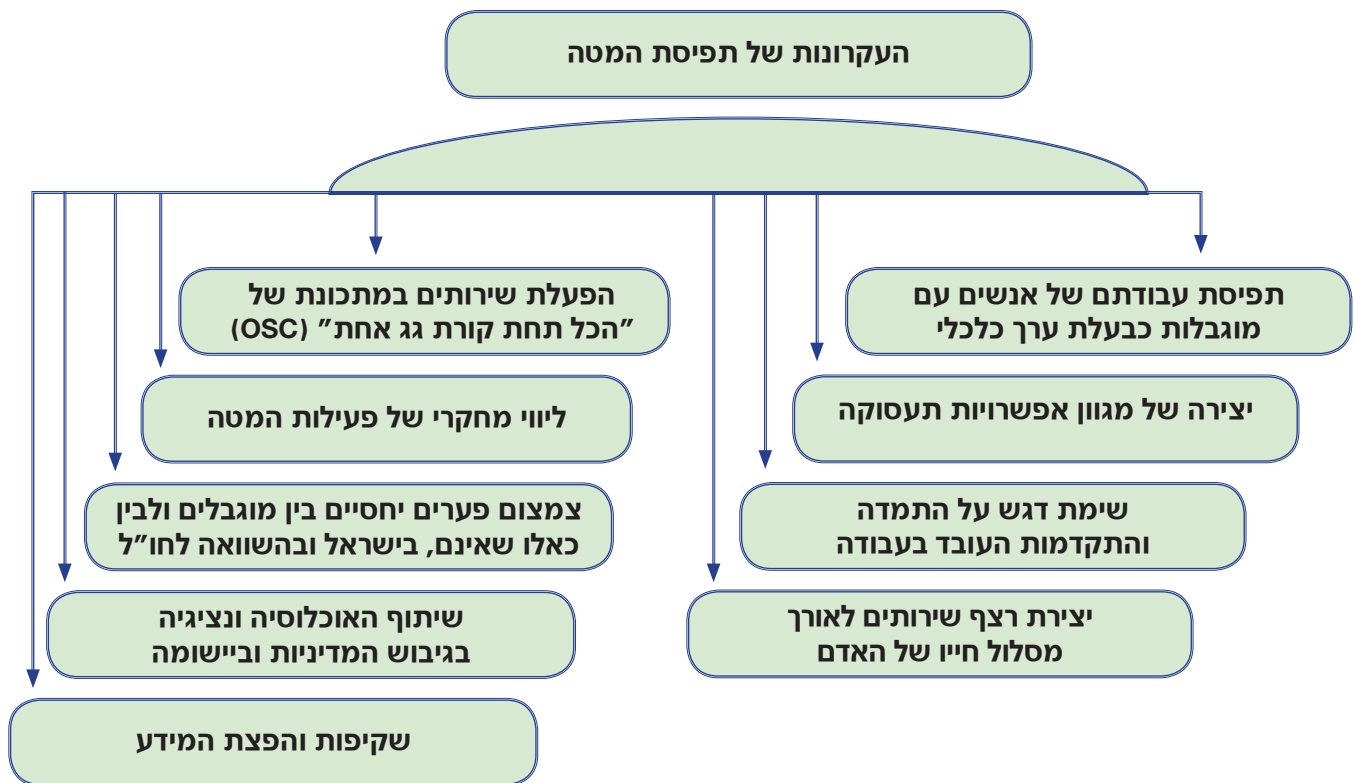
לסיכום, ניתן לראות כי ההישגים המצומצמים שמדינת ישראל הגיעה אליהם בתחום שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הם תוצאה של שורה של גורמים שבחלקם אף לא נדונו בוועדת לרון. אנו סבורים כי הגורם המרכזי הוא העדר תפיסה מובילה ומגובשת לפיה יש בהעסקת נכים משום ערך כלכלי לארגון המעסיק ולמשק בכלל, וכי הדבר אינו צריך להיעשות מתוך שיקולים של חסד או מטוב ליבם של כמה מעסיקים. כמו כן, חוסר יצירה של מגוון אפשרויות תעסוקה, העדר ניידות בין מקומות העבודה ובתוך מקום העבודה, מודעות נמוכה של מעסיקים והעדר שימור עסקים שהעסיקו בעבר ומסיבות שונות חדלו מלעשות כן, כל אלו הובילו למצב הקשה בו שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות הינם נמוכים במיוחד. מתוך רצון ליצור תפנית בכלל ובהיבט התפיסתי בפרט, הטילה ועדת לרון על משרד התמ"ת אחריות מרכזית ביצירת שינוי במצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. על רקע זה הוקם המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, אשר גיבש את העקרונות המנחים את תפיסת עבודתו לאור הבעיות והליקויים שצוינו לעיל.

ד. העקרונות המנחים העומדים בבסיס עבודת המטה

להלן נציג את העקרונות המנחים העומדים בבסיס עבודת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ואשר על פיהם פותחו התוכניות והשירותים אותם מפעיל המטה. בשל קוצר היריעה, נפרט ביתר הרחבה רק חלק מהעקרונות המופיעים בתרשים מספר 1.

18. המצב שונה רק לאחרונה עם קבלת המלצות ועדת לרון וקבלת התיקון לחוק הביטוח הלאומי.

תרשים 1 - העקרונות המנחים שביסוד תפיסת המטה



שימת דגש על התמדה והתקדמות העובד בעבודה

סיוע לאדם עם מוגבלות להשתלב במקום עבודה אינו מספיק. הצלחת ההשתלבות בשוק העבודה כוללת התמדה בעבודה וכן התקדמות של האדם בהיבטים שונים כגון סוג העבודה, התפקיד, השכר ותנאי ההעסקה. דהיינו, יצירת מסלול התקדמות ואפשרות לפיתוח קריירה.

יצירת רצף שירותים לאורך מסלול חייו של האדם
בכדי לסייע לאנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה, יש לפגוש אותם בצמתים מרכזיים בחייהם, כגון סיום הלימודים התיכוניים, גיוס לצה"ל והשחרור ממנו או שילוב בשירות אזרחי, סיום לימודים גבוהים ועוד. חשוב ליצור רצף שירותים שיסייע לאדם להתקדם על פני תחנות אלו עד להשמתו בעבודה וכן ללוותו שם על מנת לסייע להשתלבות ולהתקדמותו.

הפעלת שירותים במתכונת של "הכל תחת קורת גג אחת" (OSC)

המטה שואף לפתח מערך שירותים שיינתנו במתכונת של "הכל תחת קורת גג אחת", על

תפיסת עבודתם של אנשים עם מוגבלות כבעלת ערך כלכלי

בבסיס עבודת המטה עומדת התפיסה כי אנשים עם מוגבלות הם כוח עבודה משמעותי, אשר בדומה לאנשים ללא מוגבלות הם בעלי יכולות רבות ומגוונות וכי השתלבותם בעבודה יכולה וצריכה להיעשות על בסיס כלכלי ועל יסוד תרומתם למקום העבודה. לצד הערך שבהשתלבות בעבודה יש לוודא כי בחירת העבודה מאפשרת לאדם להביא את יכולותיו לידי ביטוי ולידי מימוש אופטימלי לטובת האדם ולטובת המעסיק. כן יש להבטיח כי תנאי העבודה וההעסקה מכבדים את האדם.

יצירה של מגוון אפשרויות תעסוקה

חובתנו היא ליצור שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות בעבודה בכל האפיקים הפתוחים עבור אנשים ללא מוגבלות. כשם שאדם ללא מוגבלות יכול לבחור בין עבודה כשכיר או כעצמאי, ביחסי עובד-מעביד או כנותן שירותים או קבלן, ולעסוק במגוון מקצועות ותפקידים בהתאם לאופיו, צרכיו ורצונותיו, כך אפשרויות אלה כולן צריכות להיות פתוחות בפני אנשים ללא מוגבלות.

מנת לייעל את השירות ולהקל על האנשים עם המוגבלות ועל המעסיקים. עם זאת, מאחר ומרבית השירותים הינם שירותים חדשים, הם מופעלים כיום במתכונת ניסויית ובאופן נפרד זה מזה. בסופו של תהליך מטרתנו היא להקים מרכזים אשר יתאמו בין השירותים השונים ויספקו מענה יעיל לאוכלוסייה.

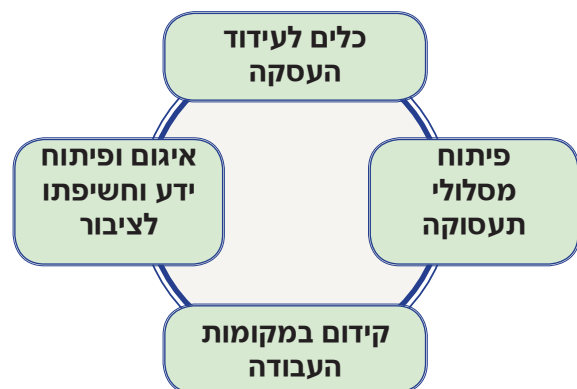
שקיפות וליווי מחקרי של פעילות המטה

המטה נוקט במדיניות של שקיפות לגבי פעילותו. כחלק ממדיניות זו אנו מציגים ומפיצים מידע רב לציבור הרחב ומקדמים בברכה פניות, הצעות והתייחסויות, בין היתר באמצעות אתר האינטרנט של המטה, ידיעון המטה המופץ מדי חודשיים לאלפי מנויים ולשכת פניות הציבור. כמו כן, פעילויות המטה מלוות מחקרית, דבר המאפשר בחינה של אופן הפעלת התוכניות, עמידתן ביעדים וניתוח השפעות השירות בהיבטיו הרחבים.

ה. תחומי העבודה של המטה

כפי שניתן לראות מן הפרק הקודם, תפיסת המטה משקפת את המחויבות להגדיל משמעותית את ההזדמנויות הקיימות לאנשים עם מוגבלות להשתלב בתפקידים ההולמים את כישוריהם בשוק העבודה, תוך מתן התמיכות והשירותים הנדרשים לשם הצלחת קליטתם בעבודה, שרידותם והתקדמותם במקום העבודה. לשם כך הגדרנו מספר תחומים בהם פועל המטה. תחומי העבודה קשורים זה לזה ומזינים זה את זה ויוצרים יחד את מערך השירותים של המטה המופיע בתרשים 2. בשל ריבוי התוכניות במסגרת תוכנית העבודה, לא ניתן לפרט את כולן, לפיכך נציג בלוח 6 בהמשך את כלל התוכניות, אולם נפרט כאן רק לגבי העיקריות שבהן.

תרשים 2 - תחומי העבודה של המטה



הפעלת חקיקה - השתתפות במימון התאמות לעובד עם מוגבלות במקום העבודה ותקנות שכר מינימום מותאם לעובדים בעלי יכולת עבודה מופחתת

על-פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, אשר על הפעלתן אחראי המטה, משתתפת המדינה במימון התאמות במקום עבודה עבור עובדים עם מוגבלות. זהו למעשה כלי שהמדינה מספקת למעסיק, הנדרש להתאים את סביבת העבודה לעובד עם מוגבלות, על מנת שיוכל לבצע את תפקידו ולהתנהל במקום העבודה ככלל העובדים. באמצעות המימון הממשלתי ניתן להפחית למעסיק את עלויות ההעסקה של עובד עם מוגבלות, בכוונה להשוותן לעלויות ההעסקה של עובדים אחרים ללא מוגבלות.

בנוסף, המטה אחראי על הפעלת תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת) התשס"ב-2002, על-פיהן רשאי אדם עם מוגבלות, שיכולת העבודה שלו מופחתת ביחס לזו של אדם ללא מוגבלות באותו תפקיד, להגיש בקשה לקביעת שכר מותאם בהתאם ליכולת עבודתו. קביעת יכולת העבודה מתבצעת באמצעות אבחון במקום העבודה, הכולל בין היתר תצפית על ביצוע העבודה וקבלת מידע מהמעסיק ומהעובד עצמו.

הקמת מרכז תמיכה למעסיקים ופורום מעסיקים
בשנה הקרובה יחל לפעול מרכז תמיכה למעסיקים. המרכז יפעל כמוקד שיספק תמיכה למעסיקים בשני מסלולים - מסלול של סיוע טלפוני נקודתי ומסלול של ליווי ויצירת תוכנית אישית לעסק, במסגרתו נסייע למעסיק בכל שלבי ההעסקה של עובדים עם מוגבלות, החל מאיתור התפקידים המתאימים, דרך הדרכה בעת קליטת העובד, ובהמשך סיוע, במידת הצורך, במהלך ההעסקה. השירות יכלול גם הדרכה וסיוע למעסיקים בפיתוח וביישום מדיניות ארגונית המקדמת העסקת וקידום עובדים עם מוגבלות.

בנוסף, המטה יתחיל השנה להפעיל פורום של מעסיקים בישראל המעוניינים לקדם השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. הפורום ישמש כר להגברת המודעות ליתרונות ההעסקה של אנשים עם מוגבלות, ללמידה הדדית, להחלפת דעות, לייעוץ ולפיתוח יוזמות אשר יגדילו השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

יצירת תו חברתי בנושא העסקת עובדים עם מוגבלות והענקת אותות ומענקים לעסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות

במחצית השנייה של שנת 2010 יחל המטה בניסוי של הטמעת תו חברתי המעיד על העסקת עובדים עם מוגבלות. לאחר שנלמדה האפקטיביות של השימוש בתווים חברתיים בארץ ובעולם, עוסק היום המטה, באמצעות ארגון "אמון הציבור", בפיתוח תו חברתי זה, לרבות אמות המידה והעקרונות על פיהם יינתן. בנוסף לכך, המטה מצוי בשלבים מתקדמים של ניסוח הצעת חוק המבוססת על מודל שהתקבל בחוק עידוד העסקת נשים, לפיו יינתנו מענקים כספיים ואותות הוקרה לעסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות. בקרוב יופץ תזכיר החוק להערות הציבור.

מרכז סיוע להשתלבות בעבודה לאנשים עם מוגבלות נפשית

במסגרת תוכנית זו, המשותפת למשרד הבריאות ולמטה, יוקם מרכז אשר יספק ליווי ותמיכה לאנשים עם מוגבלות נפשית בכל שלבי ההשתלבות בעבודה. כל מקבל שירות ילווה על ידי מנהל תיק, אשר יסייע בבניית תוכנית אישית המבוססת על יכולותיו של מקבל השירות, צרכיו ורצונותיו. התוכנית האישית עשויה לכלול בין היתר סדנאות העצמה והכנה לעולם העבודה, סדנת מחשב, הכשרה מקצועית, סיוע באיתור מקום עבודה מתאים וליווי לתקופה של עד 18 חודשים במקום העבודה. המרכז הראשון צפוי להיפתח במחצית השנייה של 2010.

לוח 6: פירוט פעילות המטה לפי תחומים עיקריים

כלים לעידוד העסקה	פיתוח מסלולי תעסוקה	קידום במקומות העבודה	איגום ופיתוח ידע
השתתפות במימון התאמות לעובד עם מוגבלות במקום העבודה	סיוע בהקמה ותמיכה בעסקים של אנשים עם מוגבלות	הפעלת תוכניות לקידום עובדים עם מוגבלות בהיבטי התפקיד, השכר ותנאי העבודה	איגום והרחבת הידע הקיים באקדמיה בתחומים הרלוונטיים וכן העמקת הידע במסגרת השתלמויות מקצועיות
הפעלת תקנות שכר מינימום מותאם וחוקי זכויות אנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים	מסלול לרכישת שירותים על ידי הממשלה שיבוצעו על ידי אנשים עם מוגבלות		עריכת סקר בקרב אנשים עם לקויות למידה בוגרי אקדמיה, ובחינת מידת השתלבותם והתמדתם בעבודה
הקמת מרכז תמיכה למעסיקים	מרכז סיוע להשתלבות בעבודה לאנשים עם מוגבלות (OSC)		עריכת סקר בקרב אוכלוסיית החרשים בישראל, על מנת לזהות את מאפייניהם ולבחון את השתלבותם וקידומם בשוק העבודה.
הקמת פורום מעסיקים	פיתוח תוכנית לשילוב בעבודה לאנשים עם לקויות למידה		עריכת סקר בקרב צעירים עם מוגבלות המתנדבים לשירות לאומי-אזרחי ובחינת השפעת השירות על השתלבותם בעבודה
התאמת הכלים הקיימים במשרד התמ"ת לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות			הצגת דיוקנם של האנשים עם מוגבלות המשתתפים בתוכניות התעסוקה של תב"ת
מתן עדיפות למעסיקים של אנשים עם מוגבלות בהתמודדות במכרזים ממשלתיים			ביצוע מחקרים מלווים לתכניות שמפעיל המטה, כגון שכר מותאם והשתתפות במימון התאמות
יצירת תו חברתי בנושא העסקת עובדים עם מוגבלות			
הענקת אותות ומענקים לעסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות			

אחרית דבר

ישראל הפסידה בעשור האחרון הזדמנות לשלב קרוב ל-65 אלף אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, דבר שהינו בעל השלכות המתבטאות באובדן תוצר אך בעיקר בפגיעה ברווחתו האישית והכלכלית של הפרט עם המוגבלות ומשפחתו. חלק לא מבוטל מהפסד זה מתמקד באנשים עם מוגבלות בתפקודים הגבוהים על-פי הצהרתם. כלומר, בעוד שרוב המיקוד התעסוקתי נותב בעשור האחרון לבעלי התפקוד המועט מקבלי הקצבאות, שסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה הינם נמוכים לאין שיעור מסיכוייהם של בעלי התפקוד הגבוה יותר, באופן טבעי פחתו תשומת הלב והמאמצים שהושקעו בקבוצה האחרונה.

אני סבור כי מאחורי ההחלטה למקד את פעילויות הממשלה בקבוצת בעלי התפקוד המועט עומדים בין השאר שיקולים תקציביים, לפיהם תורחב ההוצאה לשילוב אנשים עם מוגבלות קשה יחסית מחד וייחסכו תקציבי קצבאות מאידך. במבחן התוצאה, השיקולים לעיל ככל הנראה לא הוכיחו את עצמם, ולראיה, שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בתפקוד נמוך בשוק העבודה עומד אחר שנים רבות על 13% ובקרב מקבלי קצבאות נכות על 2.5% בלבד.

בשל חוסר מיקוד נכון של פעולות הגורמים השונים העוסקים בנכויות, חלקים גדולים מקבוצת בעלי המוגבלות שניתן היה להשיב לשוק העבודה לפני שנים רבות, כבר לא ניתן לשלב כיום ולכן מדובר עבורם באובדן סופי של הכנסות שבגינן אין ברירה, אלא לפצות את האוכלוסיה ולדאוג לרווחתה באמצעות מערך הקצבאות.

יתרה מזאת, למדנו כי אנשים עם מוגבלות מתקשים להשתלב בשוק העבודה, וכאשר הם כבר

משולבים, מדובר בעבודות אשר לא תמיד הולמות את כישוריהם ושהשכר בצידן נמוך ובקרב רבים מהם אף נמוך משכר המינימום. דבר זה גוזר על עובדים עם מוגבלות חיים של עוני והפסד הכנסות בהיקף שנע בין 600 אלף ל-800 אלף ₪ לאורך כל חייהם בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות. יש לזכור כי תמונה זו מתייחסת לעובדים, כאשר מצבם של מי שאינם עובדים והם נתמכי קצבאות הוא אף חמור יותר.

לבסוף, הערכתי היא כי אילו תפיסת העולם של הגורמים והרשויות המטפלים באנשים עם מוגבלות בישראל הייתה מבצעת תפנית לפני כ-15 שנים, כפי שקרה במדינות מפותחות בעולם, המצב כיום היה שונה בתכלית. דהיינו, לו היינו ממירים את תפיסת החסד ששולטת עד היום בחוגים רחבים בקרב גורמי הטיפול באוכלוסייה זו, אל תפיסה המעמידה במרכז את העסקתו של הנכה כבעלת ערך כלכלי, אזי קרוב לוודאי ששיעורי התעסוקה היו גבוהים יותר ושיעורי האבטלה נמוכים יותר, כל שכן אובדני ההכנסות של הפרט ומשפחתו. אלו היו מובילים לשימוש מצומצם בקצבאות ולהקטנת הוצאות המדינה בתחום זה.

המטה, מאז שהוקם, פועל להביא לקדמת הבמה את התפיסות מחוללות השינוי המגיעות אלינו באיחור רב. אם אכן תינתן הזדמנות לתפיסות החדשות להכות שורש ולהיטמע בתוכניות העבודה של כל גורמי הטיפול, לרבות המשרדים הממשלתיים, אזי ייתכן שבעוד כעשור אפשר יהיה להציג תמונה אופטימית יותר המשקפת שוויון בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא מוגבלות, כמו גם את הכללתם בחברה, הלכה למעשה ולא רק ברמת ההצהרות.

רשימת מקורות

- דו"ח הועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (דו"ח ועדת לרון), 2005. האגודה לזכויות האזרח בישראל. (1999). איפה ואיפה – מאזן השוויון בישראל [חוברת].
- המוסד לביטוח לאומי. (2008). סקירה שנתית – 2008. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (ספטמבר, 2009א). אנשים עם מוגבלות בישראל: דיוקן האוכלוסיה ומאפייני תעסוקה 2002–2006. ירושלים: מסחר התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. (ספטמבר, 2009ב). תעסוקת אנשים עם מוגבלות. ירושלים: מסחר התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- מינהל מחקר וכלכלה. (נובמבר, 2009). אפליית אנשים עם מוגבלות במקום העבודה ועמדות מעסיקים כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

- Avery, D.R., McKay, P.F., & Wilson, D.C. (2008). What are the odds? How demographic similarity affects the prevalence of perceived employment discrimination. *Journal of applied psychology*, 93 (2), 235 – 249.
- Deitch, E.A., Barsky, A., Butz, R.M., Chan, S., Brief, A.P., & Brasley, J.C. (2003). Subtle yet significant: The existence and impact of everyday racial discrimination in the workplace. *Human Relations*, 56 (11), 1299 – 1324.
- Emmet, T. (2006). Disability and social change: A South-Africa agenda. In B. Watermeyer, L. Swartz, T. Lorenzo, M. Schneider & M. Priestly (Eds.). *Poverty, gender and race* (pp. 207-233). HSRS press: Cape town.
- Gerschick, T. J. (2004). Toward a theory of disability and gender. *Signs*, 25 (4), 1263 – 1268.
- Gouvier, W.D., Sytsma-Jordan, S., & Mayville, S. (2003). Patterns of discrimination in hiring job applicants with disabilities: The role of disability, job complexity and public contact. *Rehabilitation Psychology*, 48 (3), 175 – 181.
- Meekosha, H. (2004). Gender and disability - draft entry for the forthcoming sage encyclopaedia of disability written in 2004. Retrieved from the world wide web on January 13, 2010: <http://portal.moital.gov.il/SearchOut.htm?sp=google&q=draft%20entry%20for%20the%20forthcoming%20sage>.
- Morris, J. (1994). Gender and disability. In S. French (Ed.). *On equal terms – Working with disabled people* (pp. 207 – 219). Linacrehouse: Oxsford.
- Pokempner, J. AND Roberts, D.E. (2001). Poverty, welfare reform, and the meaning of disability. *Ohio state law journal*, 62, 1 – 23.
- Stephen, M. (2003). Patterns of discrimination in hiring job applicants with disabilities. The role of disability type, job complexity and public contact. *Rehabilitation psychology*, 48 (3), 175 – 181.

אתרי אינטרנט:

www.moital.gov.il

www.btl.gov.il

www.mugbaluyot.justice.gov.il

www.worldbank.com