

שילוב בעלי מוגבלויות בשוק העבודה בישראל

תמונת מצב, סקירה השוואתית בינלאומית, ניתוח, והמלצות מדיניות.

מוגש לאגף לקידום שוויון בהסתדרות החדשה

ד"ר רובי נתנזון

עינת בן-שמעון



נובמבר
2018



תוכן עניינים

5	תמצית מנהלים
6	מבוא
8	חלק א' רקע
8	הגדרות נתונים ותמונת מצב נוכחית
9	שכיחות המוגבלות בישראל
13	מדיניות והתפתחות קצבת הנכות הישראלית בעבר ובהווה
17	חלק ב' בעלי מוגבלויות בשוק העבודה הישראלי
17	חקיקה
18	נתונים
26	חינוך והשכלה
28	השפעות על כלל המשק בישראל
29	בעלי מוגבלויות בשוק העבודה בקרב החברה הערבית
32	חלק ג' סקירה השוואתית בין לאומית
44	חלק ד' מדיניות שילוב אפשרית
46	בילבליוגרפיה

תרשימים

10	תרשים א.1: אנשים עם מוגבלויות בישראל לפי קבוצת גיל, 2015
	לוח א.2: אומדנים למספר האנשים עם מוגבלות מקרב האוכלוסייה הבוגרת, לפי גיל ולפי חומרת המוגבלות, 2015
10	(מספרים מוחלטים ואחוזים)
10	תרשים א.3: מקבלי קצבת נכות כללית בביטוח לאומי, 2012-2016
11	תרשים א.4: מקבלי גמלאות ענף נכות לפי סוג גמלה (ממוצע לחודש), 2012-2016 (אלפים ואחוזים)
11	תרשים א.5: שיעור מקבלי קצבת נכות בקבוצת האנשים עם מוגבלויות, לפי דרגת אי כושר ומין, דצמבר 2016
12	תרשים א.6: השינוי במקבלי קצבת נכות ושיעורם באוכלוסייה בגיל העבודה (אחוזים), 2006-2016
14	לוח א.7: סיכומי הגדלת קצבאות הנכות הכללית (עיקרי התיקון):
18	תרשים ב.1: בני 20-64 עם מוגבלות אשר דיווחו על קשיי תפקוד, מקרב האנשים עם מוגבלות, 2015 (אחוזים)
19	תרשים ב.2: פילוח מצב תעסוקתי - השוואה בין בעלי מוגבלות, לפי דרגות, וללא מוגבלות, 2015
19	תרשים ב.3: פילוח מצב תעסוקתי בקרב נשים, לפי דרגת המוגבלות, 2016
20	תרשים ב.4: פילוח מצב תעסוקתי בקרב גברים, לפי דרגת המוגבלות, 2015
20	תרשים ב.5: השוואת שיעור העסקה בקרב קבוצות האוכלוסייה, 2002-2015
21	תרשים ב.6: התפלגות השכר החודשי בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה, 2015
21	תרשים ב.7: התפלגות משלחי יד בקרב האוכלוסייה
22	תרשים ב.8: פילוח תעסוקה לפי מעמד בעבודה
23	תרשים ב.9: בני 20-64 לפי מין, גיל ולקות כלשהי בראיה, 2017
24	תרשים ב.10: בני 20 - 64 לפי מצב הראיה ומצב התעסוקה, אחוזים, 2017
24	תרשים ב.11: בני 20-64 לפי מצב הראייה ועמדות כלפי העבודה, אחוזים, 2017
25	תרשים ב.12: בני 20 ומעלה עם לקות שמיעה כלשהי, לפי מין, גיל, 2015
26	תרשים ב.13: בני 25-64, לפי גיל, מצב השמיעה ומצב תעסוקה, 2015
27	תרשים ב.14: שיעור האנשים שאינם זכאים לתעודת בגרות - לפי ליקוי עיקרי, 2014
29	תרשים ב.15: התפלגות מצב תעסוקתי בחברה הערבית, 2015
30	תרשים ב.16: השוואה בין החברה היהודית לחברה הערבית, בקרב אנשים עם מוגבלויות
31	תרשים ב.17: השוואת רמת השכלה בקרב בעלי מוגבלות בין החברה הערבית לבין החברה היהודית
34	תרשים ג.1: המודל הביו-פסיכי-סוציאלי
35	תרשים ג.2: שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות בגילאי העבודה, מדינות נבחרות, 2014
35	תרשים ג.3: שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות בגילאי העבודה, מדינות נבחרות, 2014
	תרשים ג.4: שיעור הפורשים בשלבים מוקדמים של השכלה מתוך קבוצת הגיל (18-24) באוכלוסייה, מדינות נבחרות, 2014
36	
	תרשים ג.5: שיעור הצעירים (גילאי 15-24) שאינם עובדים או בהכשרה ואינם לומדים, לפי סוג המוגבלות, מדינות נבחרות, 2014
36	
37	תרשים ג.6: אנשים עם מוגבלויות הנמצאים בסיכון לעוני, מדינות נבחרות
37	תרשים ג.7: תחולת העוני בקרב משקי בית בישראל, עם וללא מקבלי קצבת נכות
38	תרשים ג.8: השפעת הקצבאות על החילוץ מעוני, הכנסה כלכלית מול ההכנסה הפנויה, 2014
39	תרשים ג.9: מחסור חומרי* בקרב אנשים עם מוגבלויות, מדינות מפותחות נבחרות, 2016
42	תרשים ג.10: תעסוקה ואבטלה בקרב בעלי מוגבלות בגילאי עבודה (21-64)
42	תרשים ג.11: שיעורי תעסוקה בקרב בעלי מוגבלות וללא מוגבלות בארה"ב לעומת ישראל
43	תרשים ג.12: השכלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל וארה"ב

תמצית מנהלים

- נכון להיום ישנם למעלה מ-350 אלף מקבלי קצבאות בתחומי הנכויות השונים על-פי החלוקה הבאה:
כ-247 אלף מקבלי קצבת נכות כללית מהמוסד לביטוח לאומי, כ-70 אלף מקבלי קצבת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי וכ-50 אלף נכי צה"ל הזכאים לקצבה על-פי חוק נכי צה"ל.
- **שכיחות המוגבלות בישראל:** כ-1.412 מיליון אנשים חיים עם מוגבלות והם מהווים כ-17% מהאוכלוסייה. כ-15% (כ-703,700 נפש) מתוך האנשים בגיל העבודה (64-18), הם אנשים עם מוגבלות, כלומר, כ-50% מן האנשים עם המוגבלות הם בגיל העבודה. בגילאים אלו שיעור הנשים והגברים עם מוגבלות שווה, שיעור האנשים עם מוגבלות גבוה יותר בחברה הערבית בישראל לעומת שיעור האנשים עם מוגבלות בחברה היהודית (25% לעומת 19% בהתאמה). הפער בין החברה הערבית לחברה היהודית גדול במיוחד כאשר מדובר באנשים עם מוגבלות חמורה (12% לעומת 7% בהתאמה). נכון לשנת 2018, 4.9% מבני 20 ומעלה הם בעלי מוגבלות תפקודית חמורה.
- **24.7% מהאוכלוסייה בגילאי העבודה בישראל מגדירים עצמם (הגדרה סובייקטיבית) כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם** (לפי ביטוח לאומי). מכאן שרק כרבע מהמגדירים את עצמם נכים מקבלים קצבת נכות מהביטוח הלאומי. לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק חוק לרון, שיעור הגידול השנתי במספר מקבלי הקצבה התייצב והוא זהה לשיעור הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה (פחות מ-2%).
- בעקבות מאבק ארוך לטובת זכויות הנכים בישראל שונתה קצבת הנכות הכללית והחל מה-1 במרץ 2018 עודכנה תוספת של 470 ₪ לבסיס הקצבה לכלל מקבלי קצבת הנכות הכללית. כחלק מהתיקון התבצע גם איחוד של הקצבה החודשית הנוספת (קח"ן) לבעלי דרגת נכות מלאה כאשר סכום הקח"ן ייכלל בבסיס הקצבה. מטרתו של אחד התיקונים המרכזיים לעודד השתלבות בשוק העבודה. הסכום אותו ניתן להרוויח בעבודה מבלי שתיפגע הקצבה עלה מ-2,805 ₪ (29% מהשכר הממוצע) ל-3,700 ₪ (37.35% מהשכר הממוצע), כלומר ההפחתה מהקצבה בגין הכנסות מעבודה תחל מסכום של 3,700 ₪.
- נכון לשנת 2016 רק 50% מהאנשים עם מוגבלות מועסקים, בקרב בני 64-20, לעומת 79% מקרב אנשים ללא מוגבלות. הפער גדול אף יותר בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה, מהם רק 38% מועסקים. 58% מן האנשים עם מוגבלות חמורה ו-35% מן האנשים עם מוגבלות מתונה אינם שייכים לכוח העבודה לעומת 17% מן האנשים ללא מוגבלות. הפער בשיעור התעסוקה בין אנשים עם מוגבלות לאנשים בלי מוגבלות אינו מצטמצם.
- בשנת 2015, 21% מן העובדים עם מוגבלות חמורה ו-18% מן העובדים עם מוגבלות מתונה מרוויחים שכר הנמוך מ-3,000 ש"ח נטו, לעומת 13% מן העובדים ללא מוגבלות. רק 14% מן העובדים עם מוגבלות מרוויחים שכר הגבוה מ-10,000 ש"ח נטו לעומת 23% מן העובדים ללא מוגבלות. לאור העובדה כי עד לא התרחש שינוי מדיניות, הצפי של מרכז מאקרו לכלכלה מדינית הוא כי נתונים אלו לא השתנו באופן מהותי ברמות השכר של אנשים עם מוגבלויות.

- נכון לשנת 2017, שיעורם של אנשים עם מוגבלות בגיל העבודה בישראל שאינם זכאים לתעודת בגרות בקרב מקבלי קצבת הנכות הכללית גבוה כמעט פי 2 לעומת השיעור באוכלוסייה הכללית (כ- 61% לעומת 35%). אם כי ניתן לזהות שוני בהתאם לסוג חלקות הרפואית, השיעור הנמוך ביותר של העדר זכאות לתעודת בגרות נמדד בקרב בעלי ליקוי שמיעה ועמד על 56%.
- לפי אומדן של מרכז מאקרו (על בסיס משרד הכלכלה), בהסתמך על הנתונים העדכניים ביותר סך אובדן התוצר המשקי לשנה, הנגרם מהיעדר שילוב מוצלח של אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה, הוא כ- 6.46 מיליארד ₪.
- בחברה הערבית רק 20% מהאנשים עם מוגבלות חמורה היו מועסקים ורק 34% מהאנשים עם מוגבלות מתונה. לעומת שיעור תעסוקה של 60% בקרב האנשים ללא מוגבלות בחברה הערבית.
- קיימים פערים גדולים בהשכלה של אנשים עם מוגבלויות בין החברה הערבית לבין החברה היהודית. 68% מהאנשים עם מוגבלויות בחברה הערבית הם בעלי השכלה תיכונית ומטה (ללא תעודת בגרות), לעומת 37% מן החברה היהודית עם מוגבלות. 9% מהאנשים עם מוגבלויות בחברה הערבית הם בעלי השכלה אקדמית, לעומת 23% מהחברה היהודית.
- בחברה הערבית, אמנם רק 2% מהמשתתפים אינם מועסקים (לעומת 5% בחברה היהודית) אך 70% כלל אינם בכוח העבודה (לעומת 44% בחברה היהודית). כמו כן, רק 27% מכלל האנשים עם מוגבלויות בחברה הערבית מועסקים (לעומת 51% מהחברה היהודית).
- בישראל קיים פער של 28% בין שיעור התעסוקה של אנשים ללא מוגבלות לאנשים עם מוגבלות. מדובר בפער הגדול ב-8% מהפער הממוצע במדינות האיחוד האירופי.
- מנגנון הביטחון הסוציאלי לחילוץ מעוני באמצעות הביטוח הלאומי ממפחית את תחולת העוני של מקבלי קצבת הנכות בשיעור גבוה בהרבה מזה של האוכלוסייה הכללית - כשני שלישים – תחולת העוני יורדת מכ-58% לפי ההכנסה הכלכלית לכ-18.8% לפי ההכנסה הפנויה. באוכלוסייה הכללית שיעור זה עומד עד כשליש. עם זאת קיימים הבדלים בהבחנה בין סוגי הליקויים: בליקויים הנזירולוגיים ובליקויי הראייה, אך נמוכה יחסית בליקויים הלוקומוטורי והליקוי השכלי.
- מתוך הניתוח הסטטיסטי של המידע אודות אנשים עם מוגבלות בקרב מדינות נבחרות ב-OECD, הכולל נתונים ביחס לשוק העבודה, השכלה והכשרה, עוני ואי שוויון בהכנסה, עולה כי בצרפת ושבדיה ברוב המקרים, מצבה של קבוצה זו הוא המוצלח ביותר. מכאן ניתן להסיק כי מדיניות הרווחה במדינות הללו היא כזו ממנה ניתן ללמוד בנוגע לסוגיה זו.

מבוא

העבודה היא זירת התרחשות מרכזית בחייהם של גברים ונשים בוגרים והיא מהווה יסוד מארגן בשגרה היום יומית שלהם. אנו מבליים בעבודה שעות ארוכות, לומדים מיומנויות מקצועיות ובין אישיות, קושרים קשרים חברתיים, מממשים את מטרותינו ואף חווים תחושת שייכות לקהילה שבה אנו חיים. לכן, הזכות לעבוד ולהתפרנס בכבוד נחשבת אחת מזכויות האדם הבסיסיות; כאשר אדם אינו עובד או, לחילופין, מועסק בתנאי ניצול, נפגע לא רק חוסנו הכלכלי, אלא גם כבודו כאדם. זה נכון אף יותר לאנשים מקבוצות מוחלשות ומודרות בכלל ולאנשים עם מוגבלות בפרט. קיימים פערים ניכרים בין אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ובין האוכלוסייה הכללית, והדבר בא לידי ביטוי ביתר שאת בשוק העבודה.

שילוב אנשים בעלי מוגבלויות בתעסוקה יש פוטנציאל לשיפור רווחתם, שכן, כאמור, עבודה, במיוחד אם היא בעלת משמעות עבור העובד או העובדת עצמם, יוצרת תחושה של סיפוק וכבוד עצמי. יתר על כן, אם השכר בצדה הוגן אזי היא גם תורמת להעלאת רמת החיים החומרית ולצמצום הסיכון להידרדרות למצב של עוני. ארגון ה-OECD מדגיש במדיניותו את הצורך לעודד בעלי מוגבלות להשתלב בשוק העבודה כדי להבטיח צמיחה בת-קיימא, בטענה שלאחוז גדול מהם יש יכולת תעסוקה חלקית לא מנוצלת. על פי הערכות שביצע מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד הכלכלה, סך אובדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כ-5 מיליארד\$. שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של Win-Win). על הממשלה מוטל תפקיד חשוב בהקשר זה, הן כמעסיק הגדול במשק והן כבעלת יכולת להטמיע שינויים בשוק העבודה.

במחקר זה ראשית נציג את הרקע לעיסוק בסוגיית שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה – את השאלות המרכזיות שעומדות בבסיס הניתוח והמחקר הנוגעות לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בכלל ולמאפייני תעסוקתם בפרט, כמו גם נתונים על קבוצת אוכלוסייה זו, שכיחות המגבלות, פילוח קבוצת האנשים עם המוגבלויות לפי מאפיינים שונים וכיו"ב. בחלק זה נציג גם את התפתחות המדיניות ואת המדיניות הנהוגה היום, קרי, מנגנון הרווחה הקיים של הביטוח הלאומי וקצבת הנכות הכללית. בחלק השני למחקר, נתמקד בשוק העבודה נתח נתונים לגבי מידת ואופן ההשתתפות של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, תוך שילוב ממצאים מרכזיים ממחקרים בולטים ועדכניים בנושא שנערכו בישראל. בחלק זה נציג את ההערכה הכלכלית שלנו לגבי אובדן התוצר השנתי למשק הנגרם כתוצאה מהעדיר שילוב מוצלח של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. עוד בחלק זה נתמקד בחברה הערבית בה מצבם של האנשים עם מוגבלות חמור מזה של אנשים עם מוגבלות בחברה היהודית. בחלק ג' של המחקר נציג רקע לתפיסה העומדת בבסיס המדיניות הנהוגה במדינות המערביות המתקדמות ונערוך השוואה למדינות נבחרות ב-OECD. בחלק האחרון נציג המלצות מדיניות ראשוניות לטיפול בנושא הנידון.

חלק א' רקע

מטרתו של מחקרנו היא גיבוש המלצות לנקיטת מדניות שילוב מיטבית של אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות בשוק העבודה בישראל. על מנת לגבש את ההמלצות נבקש ראשית לנתח את הסוגיה של מקומה של קבוצת אוכלוסייה זו ביחס לשוק העבודה. השאלות המרכזיות המנחות אותנו ועליהן יש להשיב כדי לערוך ניתוח ומחקר בנושא, הנוגעות לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בכלל ולמאפייני תעסוקתם בפרט הן:

1. מיהו אדם בעל מוגבלות, 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 ומה הייתה התרומה למשק הישראלי אם אכן היה שילוב כזה?
- התשובות לשאלות הללו, הן המפתח לגיבוש התפיסה והחשיבה האסטרטגית שעל בסיסן יש לקבל לבחור את המדיניות הנכונה ביותר למימוש המטרה.

הגדרות נתונים ותמונת מצב נוכחית

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

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.

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-350 אלף מקבלי קצבאות בתחומי הנכויות השונים על-פי החלוקה הבאה: (1) כ-247 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"ל¹. מקור סטטיסטי נוסף לבחינת גודל אוכלוסיית בעלי המוגבלויות ומאפייניה הוא הסקר החברתי של הלמ"ס

בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (משרד המשפטים) מחלקים את האוכלוסייה לשלוש קבוצות עיקריות: מוגבלות חמורה, מוגבלות מתונה, ללא מוגבלות. בעלי מוגבלות חמורה הם מי

¹ הקושי בהתבססות על מקור זה הוא, כמובן, בכך שקרוב לוודאי קיימת קבוצה גדולה 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, והרי שהם בוודאי עונים על הקטגוריה של אנשים עם מוגבלות בחוק השוויון.

שדיווחו כי יש להם בעיה בריאותית או פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, והיא מפריעה להם מאוד בפעולות יום-יומיות. בעלי **מוגבלות מתונה** הם מי שדיווחו כי יש להם בעיה בריאותית או פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, והיא מפריעה להם בפעולות יום-יומיות. אנשים **ללא מוגבלות** דיווחו כי אין להם בעיה בריאותית או פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, וכן אנשים שדיווחו כי יש להם בעיה בריאותית או פיזית הקיימת שישה חודשים או יותר, אך היא בכלל לא מפריעה להם או לא כל כך מפריעה להם בפעולות יום-יומיות. מקור המגבלה הוא לקות שכלית התפתחותית, אוטיזם, נכות פיזית, לקות חושית (עיוורון ולקות ראייה, חרשות וכבדות שמיעה), מחלות ניווניות, ולקות נפשית.

שכיחות המוגבלות בישראל

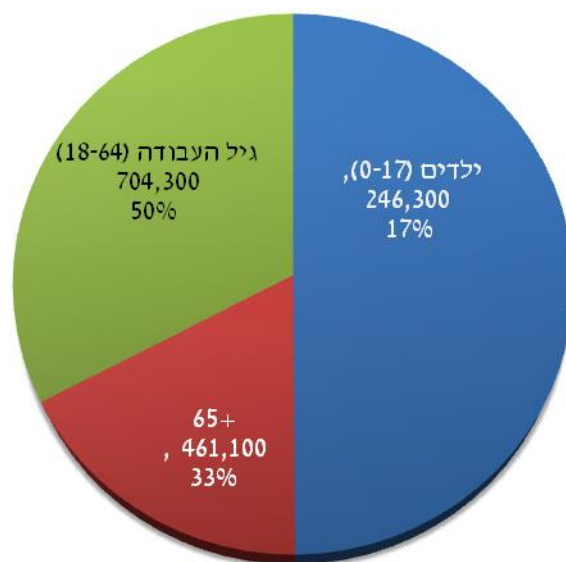
נכון לשנת 2018, 4.9% מבני 20 ומעלה הם בעלי מוגבלות תפקודית חמורה.

נכון לשנת 2015, שכיחות המוגבלות בישראל היא²:

- כ-1,412,000 אנשים חיים עם מוגבלות והם מהווים כ-17% מהאוכלוסייה.
- 21% מקרב האוכלוסייה הבוגרת (בני 20+) הם אנשים עם מוגבלות (כ-1,149,500 נפש).
- 13% מקרב האוכלוסייה הבוגרת הם אנשים עם מוגבלות מתונה (כ-695,100 נפש).
- כ-15% (כ-703,700 נפש) מתוך האנשים בגיל העבודה (64-18), הם אנשים עם מוגבלות, כלומר, כ-50% מן האנשים עם המוגבלות הם בגיל העבודה.
- בגיל העבודה, שיעור הנשים והגברים עם מוגבלות שווה, אולם בקרב בני 65+ שיעור הנשים עם מוגבלות גבוה משיעור הגברי (50% לעומת 41%, בהתאמה).
- 22% מן הנשים הבוגרות (בנות 20+) הן נשים עם מוגבלות לעומת 18% מן הגברים המבוגרים.
- 9% מן הילדים (עד גיל 17), כ-246,300 נפש, הם ילדים עם מוגבלות.
- 50% מבני 65+, כ-461,100 נפש, הם אנשים עם מוגבלות.
- שיעור האנשים עם מוגבלות גבוה יותר בחברה הערבית בישראל לעומת שיעור האנשים עם מוגבלות בחברה היהודית (25% לעומת 19% בהתאמה).
- הפער בין החברה הערבית לחברה היהודית גדול במיוחד כאשר מדובר באנשים עם מוגבלות חמורה (12% לעומת 7% בהתאמה).

² "אנשים עם מוגבלות בישראל 2017" בעריכת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מארייס-ג'וינט-ברוקדייל

תרשים א.1: אנשים עם מוגבלויות בישראל לפי קבוצת גיל, 2015

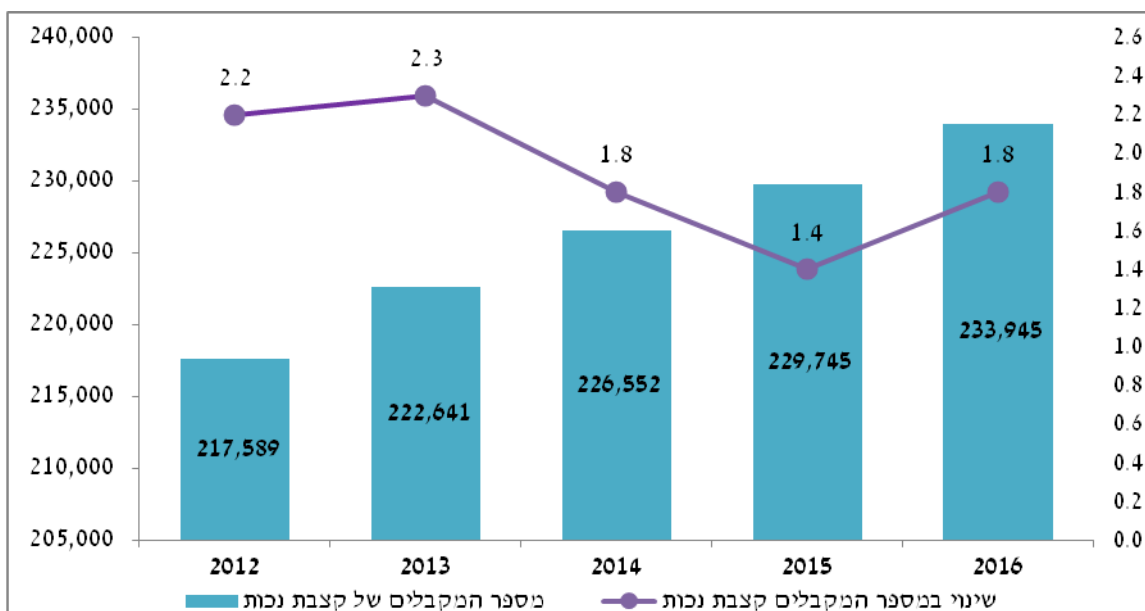


לוח א.2: אומדנים למספר האנשים עם מוגבלויות מקרב האוכלוסייה הבוגרת, לפי גיל ולפי חומרת המוגבלות, 2015 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

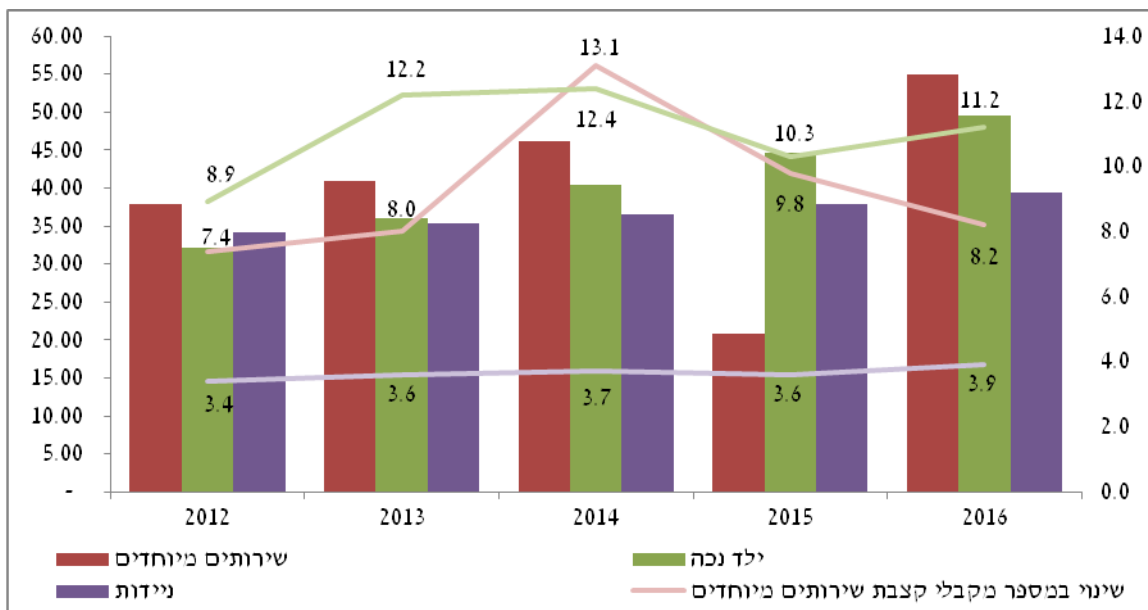
גיל		אנשים עם מוגבלות מתונה		אנשים עם מוגבלות חמורה		כלל האנשים עם מוגבלות*
	מספר	אחוז בקבוצת הגיל	מספר	אחוז בקבוצת הגיל	מספר	אחוז בקבוצת הגיל
20-64	428,700	10%	259,700	6%	688,400	16%
65+	266,400	29%	194,700	21%	461,100	50%

* על בסיס נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס בתוספת אומדנים של אוכלוסיות שאינן נכללות בו.

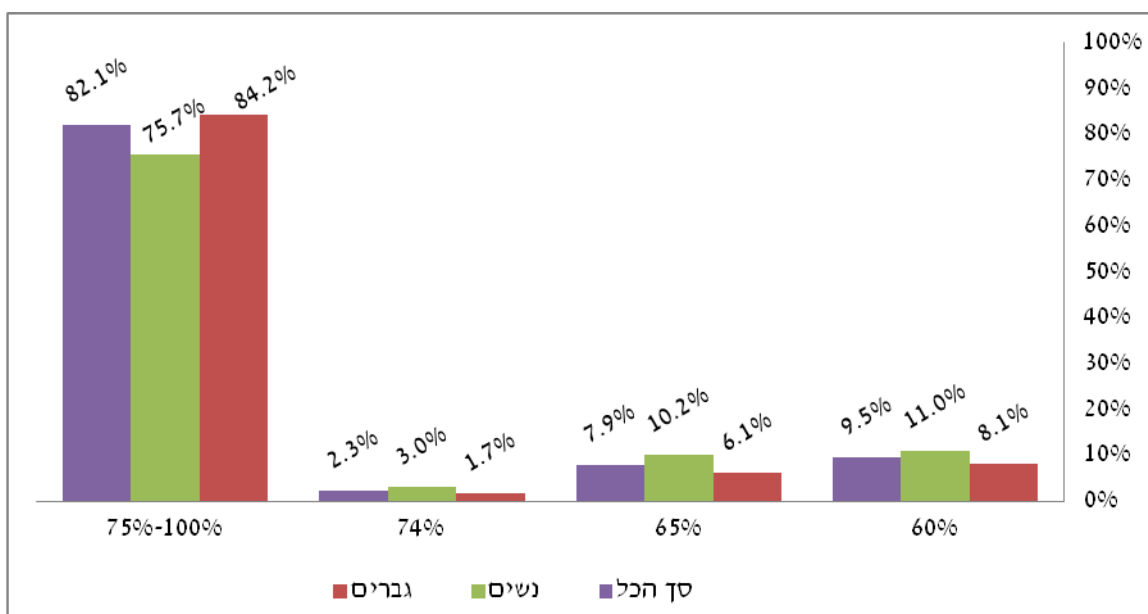
תרשים א.3: מקבלי קצבת נכות כללית בביטוח לאומי, 2012-2016



תרשים א.4: מקבלי גמלאות ענף נכות לפי סוג גמלה (ממוצע לחודש), 2012-2016 (אלפים ואחוזים)



תרשים א.5: שיעור מקבלי קצבת נכות בקבוצת האנשים עם מוגבלויות, לפי דרגת אי כושר ומין, דצמבר 2016



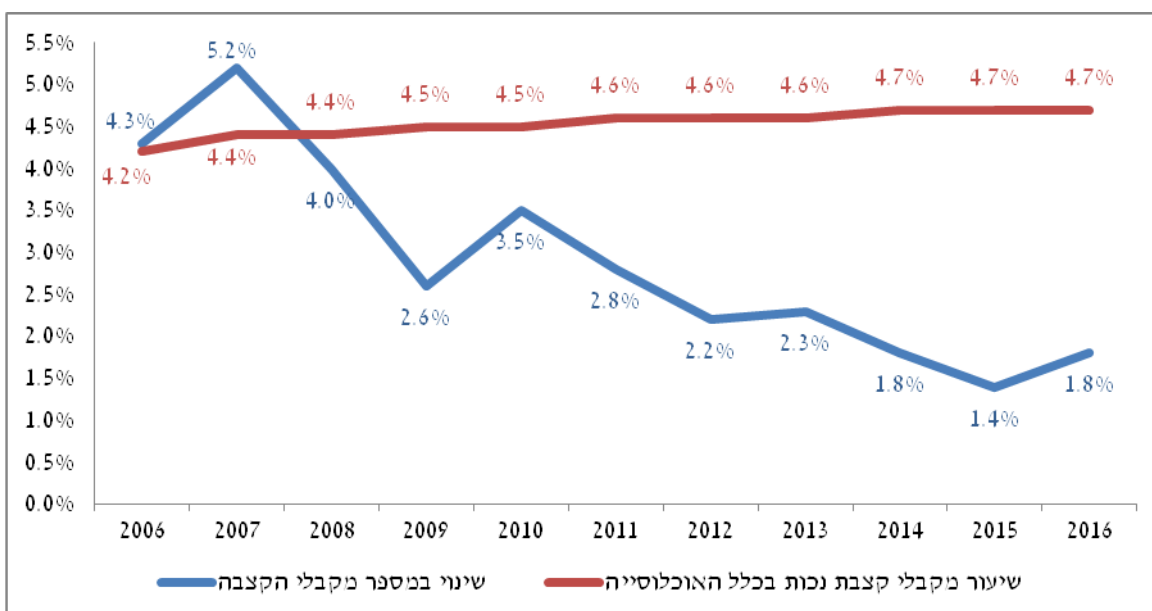
מקור: ביטוח לאומי, דו"ח שנתי, 2017

לפי נתוני הדו"ח האחרון של הביטוח הלאומי, בשנת 2016 אלף אנשים קיבלו קצבה אחת או יותר מענף נכות כללית בביטוח לאומי – גידול שנתי של 2.5% במספר הזכאים. אנשים אחרים קיבלו קצבה מאגף השיקום במשרד הביטחון או קצבה לנפגעי עבודה מהביטוח הלאומי, והיתר – רמת הנכות שלהם לא היתה מספיקה לזכאות לקצבה, או שהם לא איבדו מכושרם להשתכר או שלא מיצו

את זכויותיהם. כמו כן, על-פי מחקר מ-2012, שעשה המוסד לביטוח לאומי בשיתוף ג'וינט-מכון ברוקדייל, 24.7% מהאוכלוסייה בגילאי העבודה בישראל מגדירים עצמם (הגדרה סובייקטיבית) כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם. ומכאן שרק כרבע מהמגדירים את עצמם נכים מקבלים קצבת נכות מהביטוח הלאומי. לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק (חוק לרון), שיעור הגידול השנתי במספר מקבלי הקצבה התייצב והוא זהה לשיעור הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה (פחות מ-2%).

ניתן לראות בתרשים הבא כי בתחילת שנות ה-2000, שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות היה גבוה פי 2 ויותר בהשוואה לגידול הטבעי באוכלוסייה. לגידול זה כמה סיבות: ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה לגברים ולנשים; הגידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה, שנבע מהעלייה בדיווח על מחלות ומהירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים; הורדת המינימום להכנסות המאפשר זכאות לקצבת נכות והקיצוץ ההדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. משמוצה הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שנעשו זכאים בעקבות השינויים הללו, התייצב הגידול השנתי ברמה של 1.8% בשנה, היתה לשיעור הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה ובעקבות כך חלקם של מקבלי קצבת נכות באוכלוסייה בגיל העבודה התייצב והיה 4.7% ב-2016.

תרשים 6.א. השינוי במקבלי קצבת נכות ושיעורם באוכלוסייה בגיל העבודה (אחוזים), 2006-2016



מקור: ביטוח לאומי, דו"ח שנתי, 2017

מדיניות והתפתחות קצבת הנכות הישראלית בעבר ובהווה

במסגרת ענף נכות כללית של הביטוח הלאומי, משולמות על-פי חוק הקצבאות הבאות³:

- קצבת נכות – מבטיחה הכנסה מינימלית לקיום לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע (משולמת מ-1974).
- קצבה לשירותים מיוחדים – מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום או הזקוקים להשגחה מתמדת, לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה (משולמת מ-1979).
- גמלה לילד נכה – למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית (משולמת מ-1981)

מי שאינו יכול להשתכר בגלל מצב רפואי זכאי לקצבה על פי הפירוט הבא:

קצבה חודשית	תוספת עבור ילדים	תוספת עבור בן/ בת זוג
דרגה מלאה (100% או 75%)	2,342 ₪	937 ₪
דרגה חלקית בשיעור 74%	1,733 ₪	693 ₪
דרגה חלקית בשיעור 65%	1,522 ₪	609 ₪
דרגה חלקית בשיעור 60%	1,405 ₪	562 ₪

בנוסף, קיימת קצבה חודשית נוספת (קח"ן) המשולמת בנוסף לקצבה החודשית:

אחוז נכות רפואית	סכום
40%-49%	151 ₪
40%-49%	350 ₪
לפי סעיפי ליקוי 32א(1), 33 או 91	
50%-79%	350 ₪
80% ומעלה	451 ₪

יתר על כן, בעלי מוגבלויות זכאים לזכויות במימון בענף הבריאות, מכשירי עזר, טיפולי שיניים, דיור, חינוך ולימודים, תעסוקה, נגישות ותחבורה, צבא ושירות לאומי, התחום המשפטי, פנאי וחברה, כספים וצרכנות ועוד. ניתן למנות בין הזכויות הבולטות של קבוצה זו פטורים והנחות עבור שירותים רפואיים ורכישת תרופות, מימון מכשירי תקשורת תומכת וחלופית, הנחה בחשבונות חשמל ומס רכישה, התאמות בבחינות הפסיכומטרי ובחינות מועצת רואי החשבון, התאמות וייצוג הולם במקום העבודה, ייצוג על ידי סניגור ציבורי בהליך פלילי ועוד. בנוסף, גם בני המשפחה של בעלי המוגבלות זכאים לזכויות כגון ימי מחלה בגין טיפול בבן משפחה, נקודות זיכוי ממס הכנסה בעד ילד או בוגר עם מוגבלות ובגין בן זוג ללא הכנסה ועוד.

³ ענף נכות כללית בביטוח לאומי מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי: קצבת ניידות – למי שסובלים בליקויים ברגליים כמפורט בחוק, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית; פיצוי לנפגעי גזת – למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזת בשנים 1946-1960 ועקב כך חלה; פיצוי לנפגעי פוליו – למי שחלה במחלת הפוליו בישראל או טופל בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית.

מצבם הקשה של אנשים עם מוגבלות בתחום התעסוקה עמד פעמים רבות על סדר היום הציבורי. בשנת 2017 התנהל מאבק להשוואת קצבת הנכות לשכר המינימום מאבק אותו מובילים ארגוני נכים לצד גורמים ציבוריים שונים בישראל. המאבק התנהל באמצעות פעילות ברשתות חברתיות, הפגנות מחאה, חסימות כבישים, משא ומתן עם ממשלת ישראל והצעות חוק בכנסת. נכון לדצמבר 2017, עמדה קצבת נכות מלאה לחסרי יכולת השתכרות, על 2,342 ₪, אשר אליה מצטרפת, במקרה של אחוזי נכות רפואית גבוהים, קצבה חודשית נוספת הנעה בין 150 ל-450 ₪, כאשר שכר המינימום החודשי נקבע 5,300 ₪. לקצבה בשיעור מלא זכאים בעלי דרגת אי כשירות עבודה של 75% ומעלה, וזכאים לגמלה בשיעור חלקי מקבלים 1,400-1,700 ₪. גם לגביהם התנהל מאבק, כך שקצבתם תעלה בשיעור יחסי בהתאם לאחוז אשר לו הם זכאים מהגמלה. בעקבות מאבק ארוך זה שונתה קצבת הנכות הכללית והחל מה-1 למרץ 2018 עודכנה לפי הפירוט הבא:

לוח א.7 סיכומי הגדלת קצבאות הנכות הכללית (עיקרי התיקון):

דרגת אי הכושר	שיעור הנכות הרפואית	סכום קצבה נוכחי (ללא קח"ן)	קח"ן (סכום ישן)	סכום קצבה נוכחי (כולל קח"ן)	תוספת אחידה לקח"ן	סה"כ שינוי	סה"כ קצבה מתאריך 1.3.18
100%	80%-100%	2,350	452	2,802	0	470	3,272
100%	50%-79%	2,350	351	2,701	101	571	3,272
100%	40%-49%	2,350	152	2,502	300	770	3,272
74%	כל שיעורי הנכות	1,739		1,739		470	2,209
65%	כל שיעורי הנכות	1,528		1,528		470	1,998
60%	כל שיעורי הנכות	1,410		1,410		470	1,880

השינוי בקצבת הנכות הכללית כללה **תוספת של 470 ₪ לבסיס הקצבה לכלל מקבלי קצת נכות כללית**. נכים המאושפזים במוסדות יקבלו את התוספת לידיהם, כלומר, התוספת לא תחולק עם הגוף המאשפז, אלא תתווסף ל-20% שהנכה המאושפז מקבל לידי כיום. **אזרחים ותיקים** מקבלי קצבת נכות שיגיעו לגיל פרישה אחרי ה-1.3.18 יקבלו במעבר מקצבת נכות לקצבת זקנה את ההשלמה המלאה לקצבת הנכות (470 ₪) בקצבת האזרח הוותיק. מי שעבר מקצבת נכות לקצבת אזרח ותיק עד ל-1.3.18 (כולל) יקבל מחצית מהתוספת, 235 ₪. כמו כן, כחלק מהתיקון התבצע **איחוד של הקצבת החודשית הנוספת (קח"ן) לבעלי דרגת נכות מלאה**: בעלי הדרגות המלאות יקבלו את סכום הקח"ן הגבוה (452 ₪) ללא התחשבות בשיעור הנכות הרפואית שלהם, **וסכום זה ייכלל בבסיס הקצבה**,

כלומר הקח"ן יבוטל. אחד התיקונים המרכזיים מטרתו לעודד השתלבות בשוק העבודה. **הסכום אותו ניתן להרוויח בעבודה מבלי שתיפגע הקצבה עלה מ-2,805 ₪ (29% מהשכר הממוצע) ל-3,700 ₪ (37.35% מהשכר הממוצע)**, כלומר ההפחתה מהקצבה בגין הכנסות מעבודה תחל מסכום של 3,700 ₪.

המאבק בשנת 2017 הוא המאבק האחרון בשורת מאבקים גדולים שהתנהלו בעשורים האחרונים. בחורף 2002 התקיימה שביתת הנכים הגדולה, אשר זכתה לתשומת לב ציבורית רבה ולכיסוי תקשורתי נרחב. שביתה זו באה לסיומה בפברואר של אותה שנה, לאחר שנחתם הסכם בין הממשלה לבין מטה מאבק הנכים. ההסכם קבע כי תוקם ועדה ציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (שבראשה עמד השופט אפרים לרון ז"ל, להלן - ועדת לרון). בהחלטת הממשלה בדבר הקמת הוועדה נאמר כי אחת המטרות המרכזיות היא קביעת דרכים לתמרוץ ועידוד אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. במרץ 2005 חלה נקודת מפנה כאשר הגישה ועדת לרון את המלצותיה ובכללן המלצות הנוגעות לתחום התעסוקה. 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. הממשלה אימצה את עקרונות דוח הוועדה, וקבעה כי תוקם ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות הוועדה (להלן - ועדת המעקב). בעשותה כן, הכירה ממשלת ישראל, בכך שמצב העניינים שהתקיים בשעתו מנע מנכים רבים לצאת לעבודה והטילה על משרד הכלכלה לבצע שורה של משימות שעיקרן נועדו לשלב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הרגיל, לרבות יישום תקנות וחקיקה.

חוק לרון המקורי (תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי) נכנס לתוקף בשנת 2009. לפני חוק זה, מקבל קצבת נכות כללית שרצה ויכול היה לעבוד נאלץ ברוב המקרים לעמוד בפני דילמה: להוסיף ולקבל קצבת נכות כללית ולא להרוויח משכורת סבירה מעבודה, או לוותר על קצבתו. קושי נוסף שהיה מנת חלקם של מקבלי קצבאות שרצו לעבוד הוא אובדן "ההטבות הנלוות" - שחלק ממקבלי קצבת נכות כללית היו זכאים להם. **כתוצאה מכך, רק אחוזים בודדים של מקבלי קצבה השתכרו מעבודה בכלל, על פי רוב בשכר זעום.** בעיה נוספת בשיטה הקודמת הייתה החשש של מקבלי קצבאות מההשלכות של הפסקת העבודה. ברוב המקרים, גם אם מקבל קצבה החליט שהוא מתחיל לעבוד ולהרוויח, נותר חשש כי אם יאבד את מקום העבודה - ימצא את עצמו "קירח מכאן ומכאן". הוא יאבד גם את השכר מעבודה וגם את מקור ההכנסה הקבוע של הקצבה ואת ההטבות הנלוות אליה.

תיקון לחוק לרון (תיקון 187 לחוק ביטוח לאומי) נכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2017. במסגרת התיקון: הועלתה משמעותית יכולתו של אדם להשתכר ועדיין לקבל קצבת נכות. קצבת הנכות משולמת בנוסף למשכורת, תוך הפחתת אחוזים מסוימים ממנה. קצבת הנכות פוחתת ככל שהמשכורת עולה. לגבי מי שעובר את רף המשכורת, מתחילה הקצבה להיות מופחתת. עד גובה שכר זה משולמת קצבת נכות מלאה. חשוב להדגיש כי למרות הפחתת הקצבה של מי שמשכר, סך הכנסתו תהיה גבוהה יותר מכפי

שהיתה אלמלא עבד. הכנסת אדם כזה כוללת הן משכורת מעבודה והן קצבת נכות מופחתת (משכורת + קצבה מופחתת = הכנסה כוללת)⁴.

הסכום שניתן להשתכר ללא ביטול קצבת הנכות אינו סכום אחיד מי שיש לו קצבה גבוהה יותר בשל תוספת עבור בני משפחה (תלויים), יכול להשתכר יותר. עם זאת, לא מתחשבים בקצבה החודשית הנוספת (קח"ן) לעניין זה. עוד חשוב להדגיש, כי אדם שמשתכר סכום שמביא לשלילת קצבת הנכות שלו, ימשיך לקבל את ההטבות הנלוות לקצבה, כדוגמת הנחות במוסדות שונים, למשך שלוש שנים ממועד הפסקת הקצבה.

מבחינת כללי הזכאות לקצבת נכות כללית (לאחר התיקון לחוק לרון), כדי להתחיל לקבל קצבת נכות ניתן להשתכר לא יותר מ-5,804 ₪ לחודש (60% מהשכר הממוצע, נכון לינואר 2017) למשך 90 יום, מהתאריך שבו הפך האדם ל"נכה". חשוב להדגיש כי "תקרה ראשונית" זו נוגעת אך ורק לתחילת קבלת הקצבה. לאחר שאדם הוכר בידי הביטוח הלאומי כ"נכה" והתחיל לקבל קצבת נכות יוכל להשתכר יותר, כפי שכבר פורט. אך מי שטרם התחיל לקבל קצבת נכות ומשתכר יותר מ-5,804 ₪ לחודש לא יהיה זכאי לקצבה זו.

חוק לרון המתוקן מתבסס על שני עקרונות מרכזיים: הראשון - ככל שאדם משתכר יותר מעבודה כך הכנסתו הכוללת תהיה גדולה יותר. כלומר, ההכנסה מעבודה ומקצבת נכות כללית יחד - תגדל (קצבת נכות + הכנסה מעבודה = הכנסה כוללת). בניגוד לשיטה שקדמה לחוק לרון, בעקבות התיקון הקצבה מקוזזת באופן הדרגתי. השני - דרגת אי הכושר שנקבעה לא תופחת בשל הגדלת ההשתכרות מעבודה. כמו כן, אדם בעל מוגבלות הזכאי לקצבת נכות כללית ועומד בתנאי ההטבות לא יאבד את ההטבות הנלוות בעקבות היציאה לעבודה. אם נשללה לאדם קצבת הנכות בשל הכנסות גבוהות מעבודה, הוא ימשיך ויהיה זכאי להטבות הנלוות למשך 3 שנים.

⁴ לדוגמא, יחיד ללא בן זוג וללא ילדים, שדרגת נכותו הרפואית ודרגת אי כושרו הם 100% - יכול להשתכר עד 8,751 ₪ ועדיין להמשיך לקבל חלק מקצבת הנכות.

חלק ב' בעלי מוגבלויות בשוק העבודה הישראלי

חקיקה

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

אנשים בעלי מוגבלות נתקלים במכשולים רבים בניסיונם להשתלב בחברה בכלל, ובשוק העבודה בפרט. במטרה לסייע לאותם אנשים בעלי מוגבלות למצוא עבודה שוויונית ומכילה הנותנת מענה לצרכיהם, ניתנות להם על פי החוק, זכויות, הטבות וכלים:

ראשית, **האיסור להפלות אדם עם מוגבלות**, מחמת מוגבלותו, בכל הקשור לעבודה ובתנאי שהוא כשיר לתפקיד או למשרה. כמו כן, אין להפלות בנוסף בן משפחה של אדם עם מוגבלות מחמת מוגבלותו של קרובם.

שנית, **אדם עם מוגבלות זכאי להתאמות במקום העבודה** אם הדבר נדרש כדי שיוכל לבצע את תפקידו ולהשתלב במקום העבודה כעובד ללא מוגבלות. ההתאמות יכולות להיות פיזיות – בעמדת העבודה האישית, שינוי נהלי עבודה, התאמת דרישות התפקיד, התאמת שעות העבודה, התאמות בהכשרה ובהדרכה ועוד. כך למשל, לפי חוק, במקום עבודה בו יש לפחות שלוש חניות לעובדים, המעסיק חייב לספק לעובדו בעל מוגבלות בניידות חניה נגישה. המעסיק מחויב לתת התאמות אשר נחוצות בשל המוגבלות ובשל דרישות התפקיד, אך הוא אינו חייב לבצע התאמות אם ההתאמה תפגע במהות התפקיד או המשרה. עם זאת, מעסיק שאינו מספק התאמות הנחוצות לעובד או דורש עבודה עם מוגבלות, עלול להיחשב כמי שהפלה אותו. מעסיק פרטי רשאי לקבל סיוע כספי מהמדינה לצורך מימון התאמות עבור עובד עם מוגבלות.

שלישית, תיקון 15 לחוק השוויון מאוגוסט 2016 קבע את ההוראות לייצוג הולם בקרב מעסיק ציבורי גדול וכאן חובת מינוי "ממונה על תעסוקה לאנשים עם מוגבלות" בכל גוף ציבורי המונה למעלה מ-25 עובדים. מתוקף החוק קיימת חובה להעסיק 2%-3% אנשים עם מוגבלות, ו/או ליזום מהלכים לקידום ושילוב עובדים נוספים עם מוגבלות. הצו קובע **שתי חובות למעסיקים** עליהם הוא חל; **ייצוג הולם** לעובדים עם מוגבלות בקרב כלל העובדים; **ומינוי אחראי להעסקת אנשים עם מוגבלות** מטעם המעסיק. כל גוף ציבורי גדול (100 עובדים ומעלה) מחויב להעסיק 5% אנשים עם מוגבלות משמעותית.⁵ מעסיקים שאינם עומדים בדרישות החוק, יחויבו להגיש תכנית עבודה להגדלת שיעורי הייצוג ההולם ובה שורה של צעדים לקידום התעסוקה ואף למנות אחראי על נושא זה.

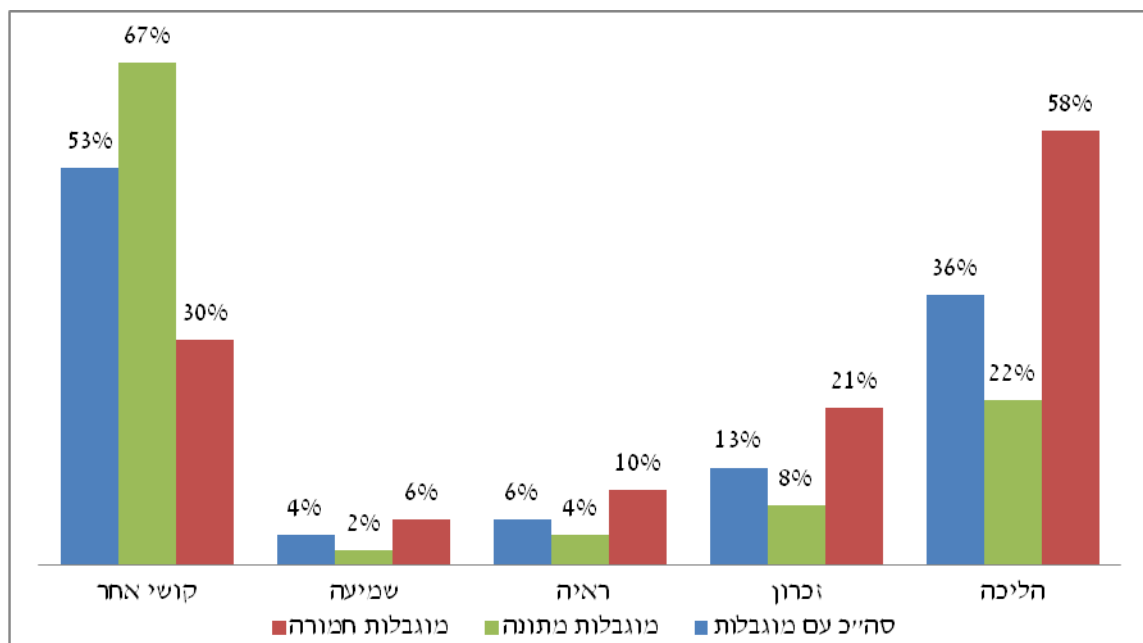
⁵ על פי החוק, אדם עם מוגבלות משמעותית הוא אחד מהבאים: (1) מי שנקבעה לו 40% נכות ומעלה על ידי גורם מוסמך (שהוסמך לאשר נכות על פי כל דין לקבוע נכות), (2) מי שנקבעה לו על ידי גורם מוסמך 20% נכות ומעלה וכן הוא זכאי לשיקום תעסוקתי על ידי המוסד לביטוח לאומי או משרד הביטחון, או שהוא משתתף/השתתף בתכנית תעסוקה לאנשים עם מוגבלות מטעם המטה; (3) מי שנקבע לו שכר מינימום מותאם לפי תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002; (4) מי שהוכר על ידי משרד העבודה והרווחה כזכאי לשירותי רווחה מחמת מוגבלותו, (5) מי שנקבעה לו על ידי גורם מוסמך 20% נכות ומעלה או שרופא מטעם המשטרה או שירות בתי הסוהר, לפי העניין, חיווה את דעתו שמצבו הרפואי עולה כדי דרגת נכות שעשויה להגיע לכדי 20%, ואשר ועדה רפואית של המשטרה או של בתי הסוהר, לפי העניין, שחררה אותו בשל מוגבלותו משירות מבצעי או משירות בתפקיד מבצעי בכוח הייעודי לתפקיד אחר, במשטרה או בבתי הסוהר.

לבסוף, כל מעסיק רשאי לפרסם משרות שיהיו מיועדות לאנשים עם מוגבלות בלבד מטעמי העדפה מתקנת. מעסיק רשאי להעדיף, אדם עם מוגבלות בקבלה למשרה אשר פתוחה לכל על פני מועמדים אחרים בעלי כישורים דומים.

מערכות הביטחון הסוציאלי בנויות בדרך כלל כך שעד לסכום מסוים של השתכרות הן משאירות בידו של העובד את מלוא קצבת הנכות הכללית ("הדיסריגרד"). לעובד שמגדיל את הכנסתו מעבודה מעבר לסכום זה מקוזז שיעור מסוים מקצבתו עד שהיא מתאפסת.

נתונים

תרשים ב.1: בני 20-64 עם מוגבלות אשר דיווחו על קשיי תפקוד, מקרב האנשים עם מוגבלות, 2015 (אחוזים)

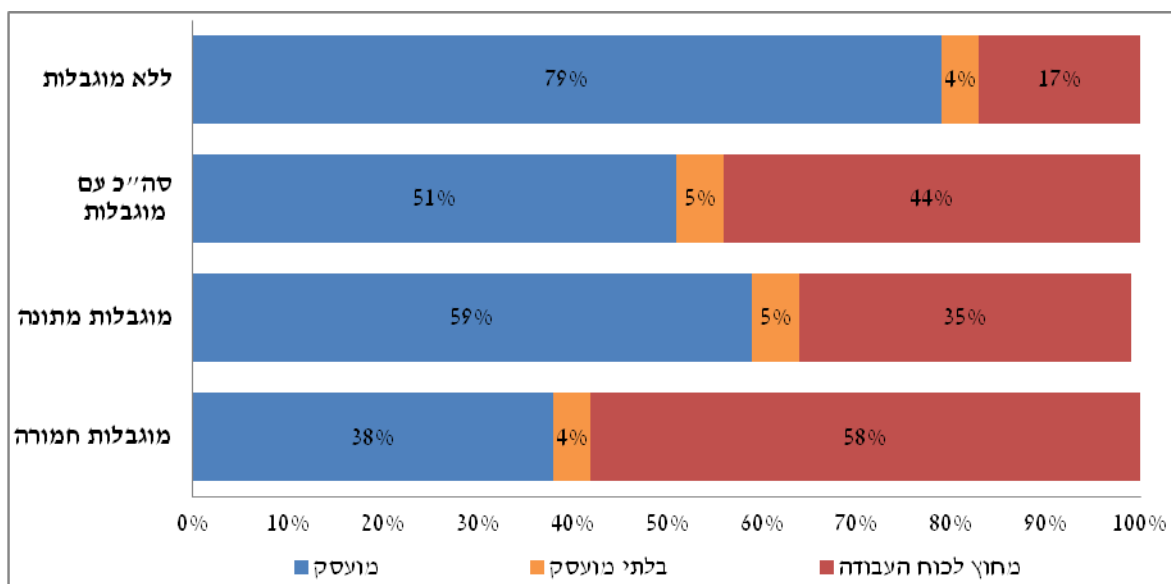


מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בשנת 2015 רק אחד מכל שני אנשים⁶ עם מוגבלות מועסק, בקרב בני 20-64, לעומת 79% מקרב אנשים ללא מוגבלות. הפער גדול אף יותר בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה, מהם רק 38% מועסקים. 58% מן האנשים גם מובלות חמורה ו-35% מן האנשים עם מוגבלות מתונה אינם שייכים לכוח העבודה לעומת 17% מן האנשים ללא מוגבלות. רמות התעסוקה הנמוכות מעידות על הקושי של אנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה, מה שמוביל להרעה במצבם הכלכלי (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות 2017).

⁶ בקירוב – 51%

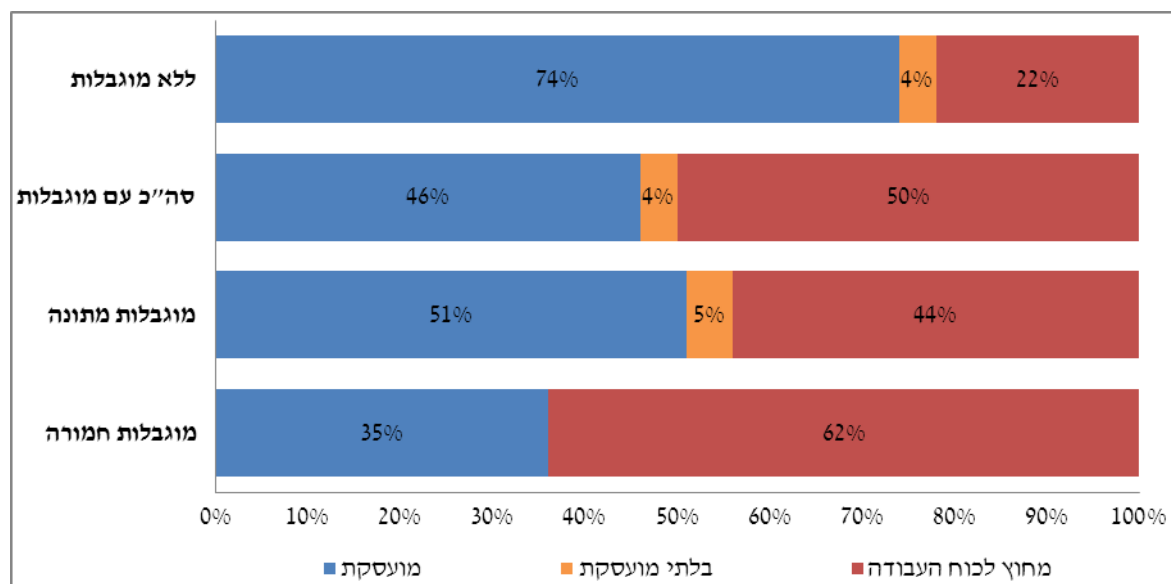
תרשים ב.2 פילוח מצב תעסוקתי - השוואה בין בעלי מוגבלות, לפי דרגות, וללא מוגבלות, 2015



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

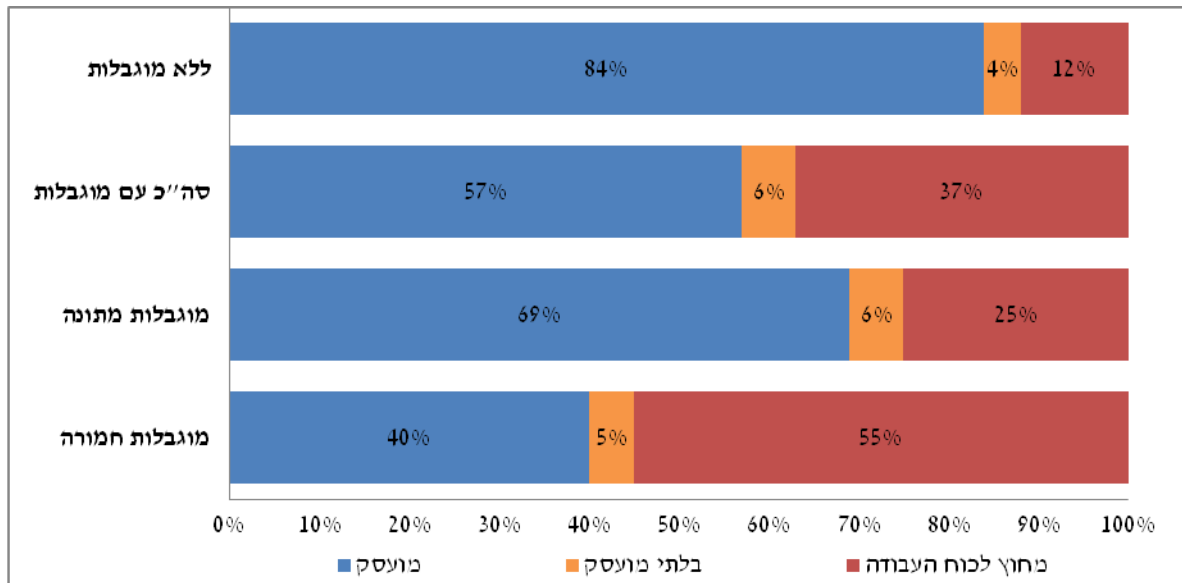
רק 35% מן הנשים עם מוגבלות חמורה ו-51% מן הנשים עם מוגבלות מתונה מועסקות לעומת 74% מן הנשים ללא מוגבלות. רק 40% מן הגברים עם מוגבלות חמורה ו-69% מן הגברים עם מוגבלות מתונה מועסקים לעומת 84% מן הגברים ללא מוגבלות. שיעור הנשים המועסקות (עם מוגבלות וללא מוגבלות) נמוך משיעור הגברים המועסקים, אולם הפער באחוז המועסקים בין אנשים ללא מוגבלות ואנשים עם מוגבלות דומה בשני המינים: בקרב גברים השיעור הוא 27%, ובקרב נשים השיעור הוא 28%.

תרשים ב.3: פילוח מצב תעסוקתי בקרב נשים, לפי דרגת המוגבלות, 2016



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

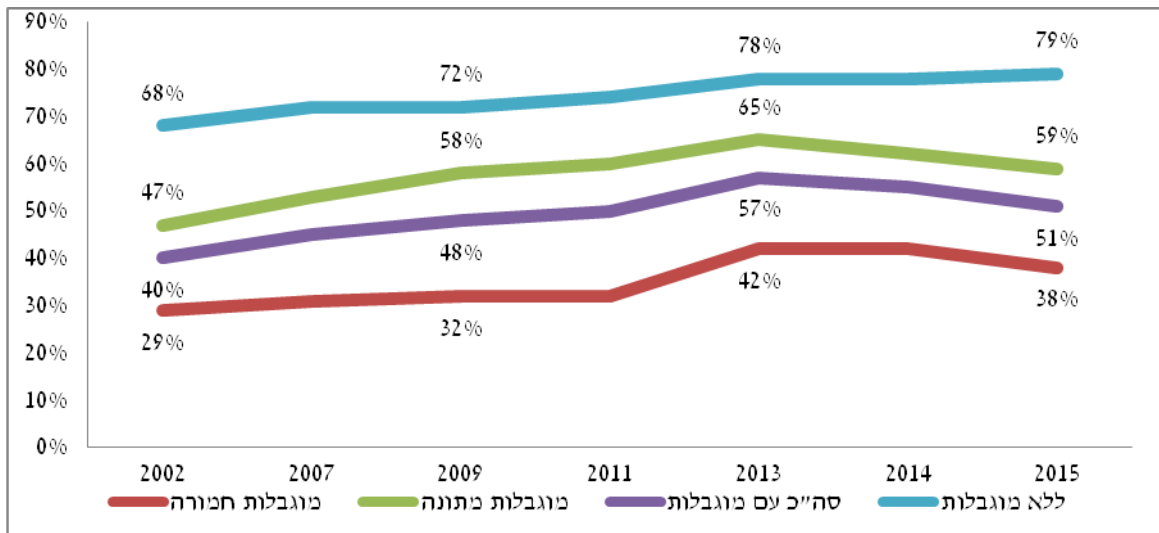
תרשים ב.4: פילוח מצב תעסוקתי בקרב גברים, לפי דרגת המוגבלות, 2015



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

חשוב לציין כי בשנים האחרונות חלה עליה בשיעור המועסקים בכלל קבוצות האוכלוסייה לרבות בקרב האנשים בעלי המוגבלות. עם זאת, הפער בשיעור התעסוקה בין אנשים עם מוגבלות לאנשים בלי מוגבלות אינו מצטמצם.

תרשים ב.5: השוואת שיעור העסקה בקרב קבוצות האוכלוסייה, 2002-2015

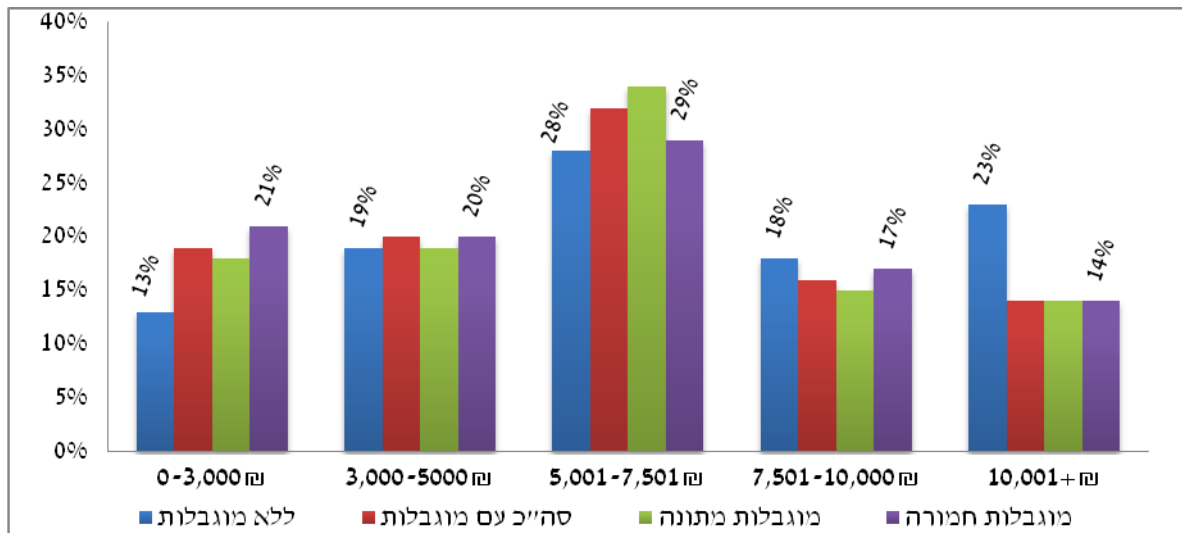


מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בשנת 2015, 21% מן העובדים עם מוגבלות חמורה ו-18% מן העובדים עם מוגבלות מתונה מרוויחים שכר הנמוך מ-3,000 ש"ח נטו, לעומת 13% מן העובדים ללא מוגבלות. רק 14% מן העובדים עם מוגבלות מרוויחים שכר הגבוה מ-10,000 ש"ח נטו לעומת 23% מן העובדים ללא מוגבלות. הפערים בשכר נובעים הן מההבדלים בשכר והן מההבדלים בהיקף שעות העבודה (31% מן העובדים עם

מוגבלות חמורה ו-26% מן העובדים עם מוגבלות נתונה עבדו במשרה חלקית לעומת 16% בלבד מן האנשים ללא מוגבלות.

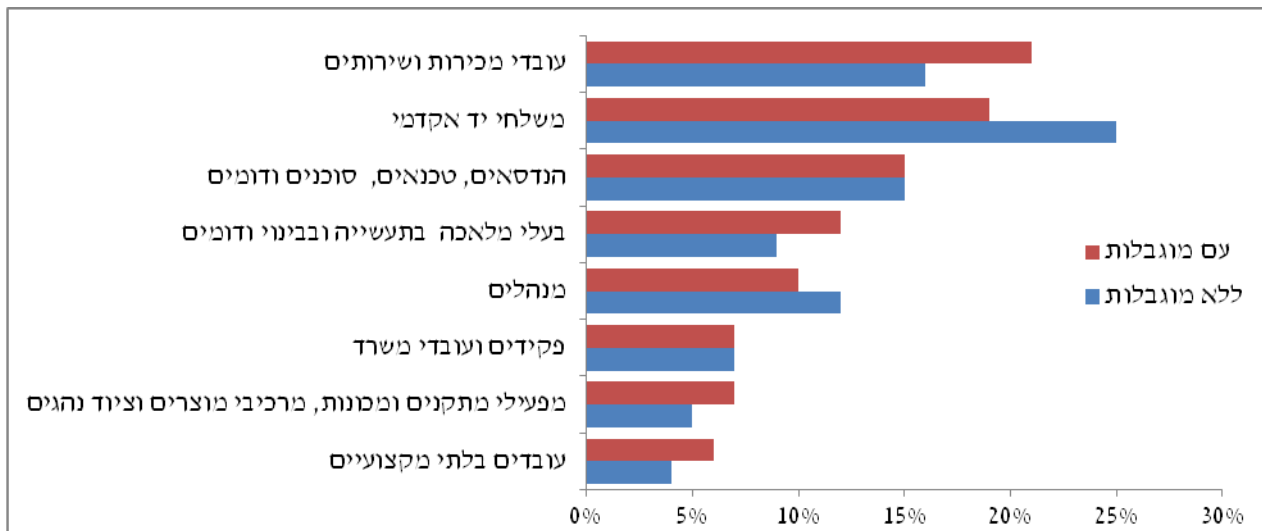
תרשים ב.6: התפלגות השכר החודשי בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה, 2015



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

במרבית משלחי היד אין הבדלים משמעותיים בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא מוגבלות. בקרב עובדים בלתי מקצועיים, בעלי מלאכה, מפעילי מתקנים ומכונות, מרכיבי מוצרים וציוד, נהגים, ובעלי מלאכה ושירותים, שיעור אנשים עם מוגבלות גבוה במקצת משיעור אנשים ללא מוגבלות.

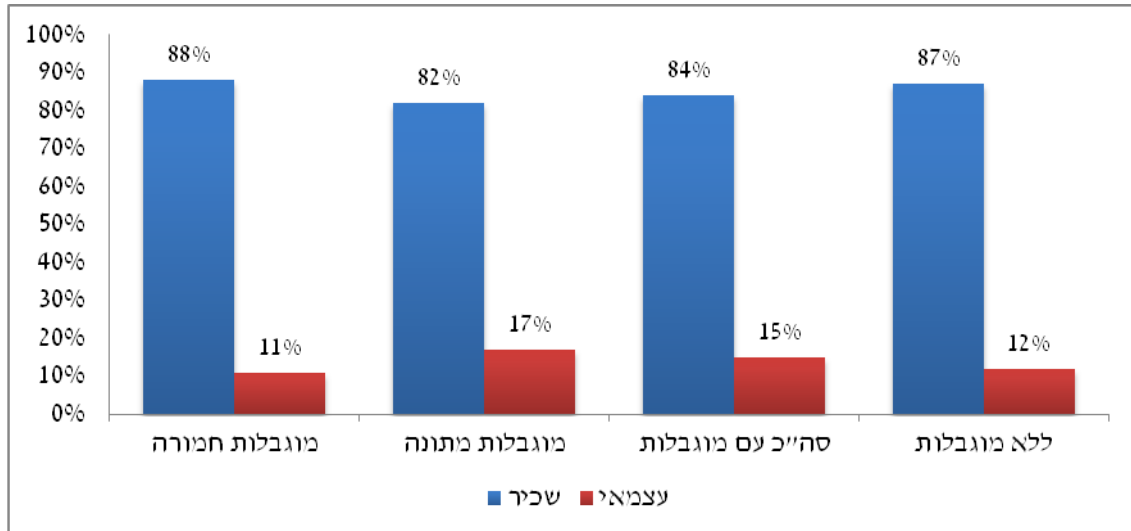
תרשים ב.7: התפלגות משלחי יד בקרב האוכלוסייה



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

17% מן האנשים עם מוגבלות מתונה עובדים כעצמאיים, נכון לשנת 2015, לעומת 12% מן האנשים ללא מוגבלות ו-11% מן האנשים עם מוגבלות מתונה.

תרשים ב.8: פילוח תעסוקה לפי מעמד בעבודה



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני הנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בישראל, שיעור הפונים ליזמות עסקית, כלומר להעסקה עצמית מתוך בחירה ולא מתוך כורח, נמוך מהממוצע במדינות המפותחות. מחקר השוואתי הצביע על כך שישראל דורגה במקום ה-18 מבין 26 מדינות מפותחות. בתחום זה ניכרים הבדלים בולטים בין קבוצות אוכלוסיה שונות: רוב העסקים הצעירים בבעלותם של יהודים ותיקים בארץ ושל גברים מעולי חבר העמים, הוקמו מתוך בחירה חופשית ואילו שיעורי הבחירה החופשית בקרב נשים עולות ובקרב ערבים נמצאו נמוכים בהרבה. השיעור הנמוך ביותר של יזמות מתוך בחירה נמצא בקרב נשים יזמיות מן המגזר הערבי – רק מעט יותר מרבע מן העסקים הצעירים שלהן הוקמו מתוך בחירה חופשית, והיתר בעיקר בשל כורח כלכלי והעדר חלופות אחרות (גרובר ואחרים 2017).

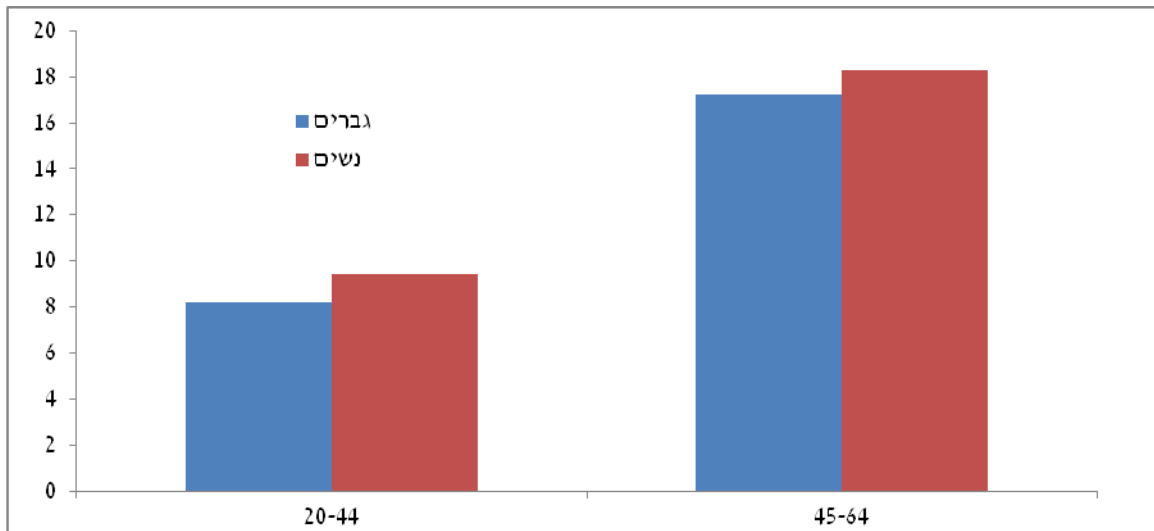
שיעור התעסוקה בחברה הערבית נמוך יחסית לזה של האוכלוסייה היהודית, ובקרב נשים ערביות שיעור המועסקות נמוך במיוחד. אפשרויות תעסוקה מוגבלות יחסית במשרות שכיר ואילו פרנסה הם ככל הנראה מה שמסביר את הנטייה המוגברת של ערבים בכלל ושל נשים ערביות בפרט לפנות בעל כורחם להעסקה עצמית (שם).

עקב דלות והעדר במסדי הנתונים הכוללים את קבוצת האנשים עם המוגבלויות בישראל, ככל שזה נוגע להיקף ומאפיינים של השתתפות בשוק העבודה נציג כעת שתי קבוצות מובחנות עליהם קיימים נתונים עדכניים; אנשים עם לקות ראייה, ואנשים עם לקות שמיעה.

אנשים עם לקות ראייה⁷

נכון לשנת 2017, 15% (כ-834 אלף נפש) מבני 20 ומעלה מתקשים בראייה במידה כלשהי, 17% מהנשים ו-14% מהגברים. 13% מבני 20 ומעלה מתקשים בראייה קושי מועט ו-2.3% מתקשים קושי רב או שאינם רואים כלל, גם אם הם מרכיבים משקפיים (אנשים עם לקות ראייה חמורה). שיעור המתקשים בראייה עולה עם הגיל: 9% מבני 20-44, 18% מבני 45-64, 23%. בכל קבוצות הגיל נשים מתקשות בראייה יותר מגברים.

תרשים ב.9: בני 20-64 לפי מין, גיל ולקות כלשהי בראיה, 2017

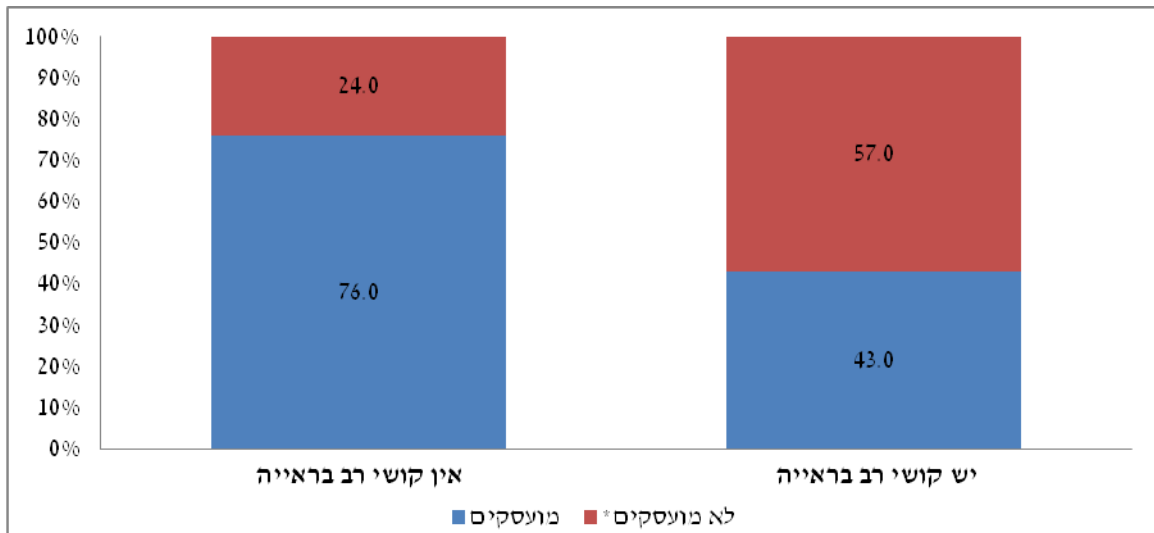


מקור: הלמ"ס מתוך הסקר החברתי 2017 בנושא אוכלוסיית לקויי הראייה בישראל

אחוז המועסקים בקרב לקויי הראייה נמוך יותר מאשר בקרב אנשים שאינם לקויי ראייה, בכל קבוצות הגיל ובמיוחד בגילים המבוגרים. אחוז המועסקים בקרב אנשים עם לקות ראייה חמורה בגיל 20-64 הוא 43%, לעומת 76% בקרב שאר האוכלוסייה.

⁷ הכוונה למתקשים בראייה גם אם מרכיבים משקפיים. אחוז האנשים באוכלוסייה עם לקות ראייה גבוה יותר בפועל, מכיוון שהנתונים לא כוללים דיירי מוסדות טיפוליים וסיעודיים, שלא נכללו בסקר.

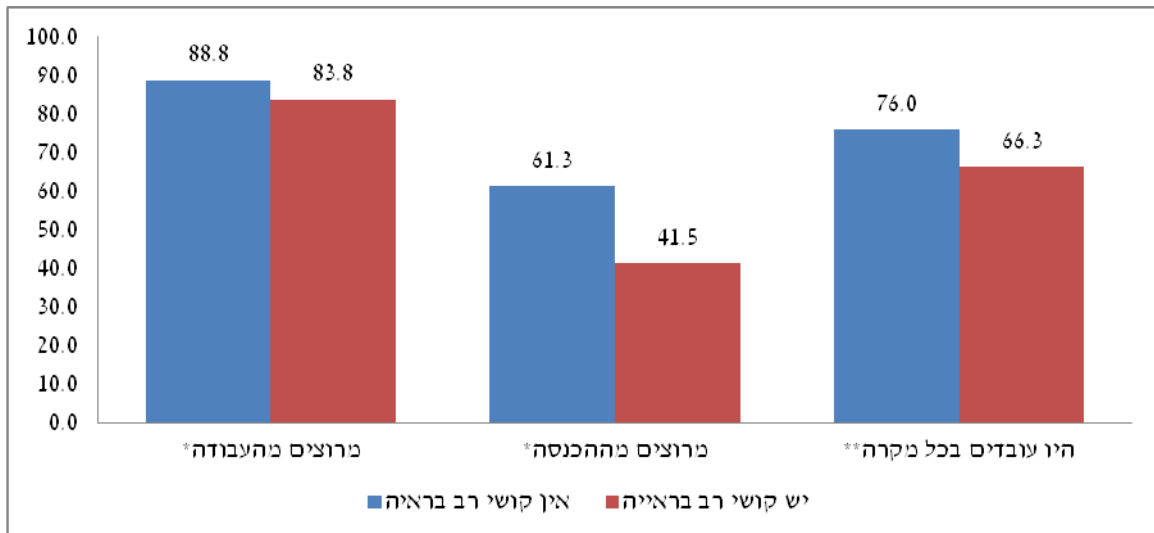
תרשים ב.10 בני 20 - 64 לפי מצב הראייה ומצב התעסוקה, אחוזים, 2017



* בלתי מועסק או אינו בכוח העבודה

מקור: הלמ"ס מתוך הסקר החברתי 2017 בנושא אוכלוסיית לקויי הראייה בישראל

תרשים ב.11 בני 20-64 לפי מצב הראייה ועמדות כלפי העבודה, אחוזים, 2017



* מרוצים מאוד ומרוצים

** גם אם היו יכולים להרשות לעצמם לא לעבוד

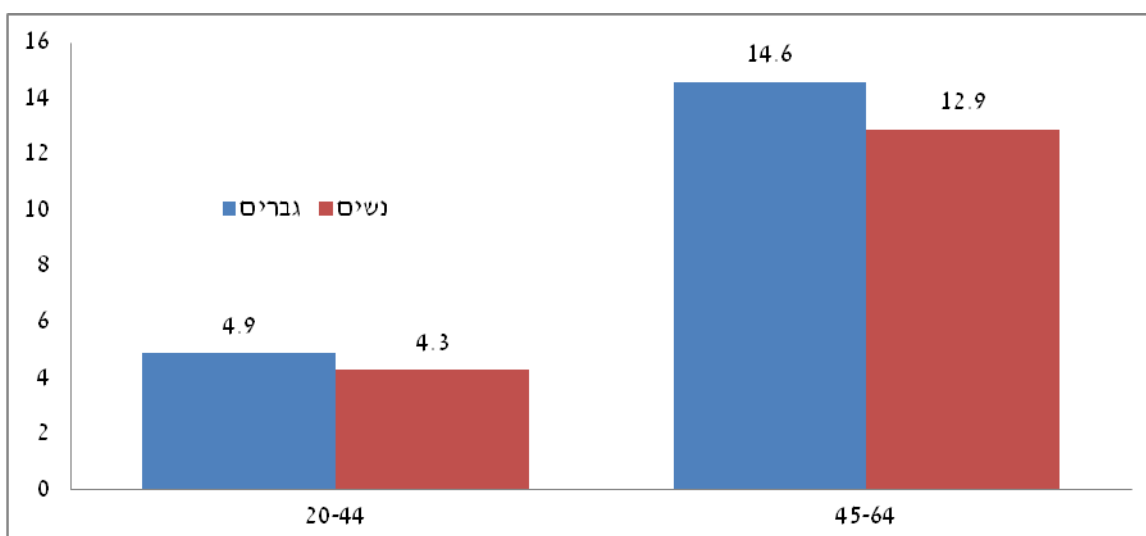
מקור: הלמ"ס מתוך הסקר החברתי 2017 בנושא אוכלוסיית לקויי הראייה בישראל

בגילי העבודה המרכזיים (20-64) 84% מהמועסקים עם מוגבלות ראייה חמורה מרוצים מעבודתם ו-42% מרוצים מהכנסתם, לעומת 89%-ו 61% בהתאמה בקרב שאר המועסקים. 66% מהמועסקים עם מוגבלות ראייה חמורה השיבו שהם היו עובדים גם אילו היו יכולים להרשות לעצמם מבחינה כלכלית לא לעבוד, לעומת 76% בקרב שאר המועסקים.

אנשים עם לקות שמיעה

13% (כ-680 אלף נפש) מבני 20 ומעלה מתקשים בשמיעה במידה כלשהי. ל-10% (כ-547 אלף נפש) יש קושי מועט ול-2.5% (כ-131 אלף נפש) יש קושי רב או שאינם שומעים בכלל (לקות שמיעה חמורה).⁸ שיעור המתקשים בשמיעה עולה עם הגיל: 5% מבני 20–44 מתקשים בשמיעה במידה כלשהי, 14% מבני 45–64.

תרשים ב.12: בני 20 ומעלה עם לקות שמיעה כלשהי, לפי מין, גיל, 2015

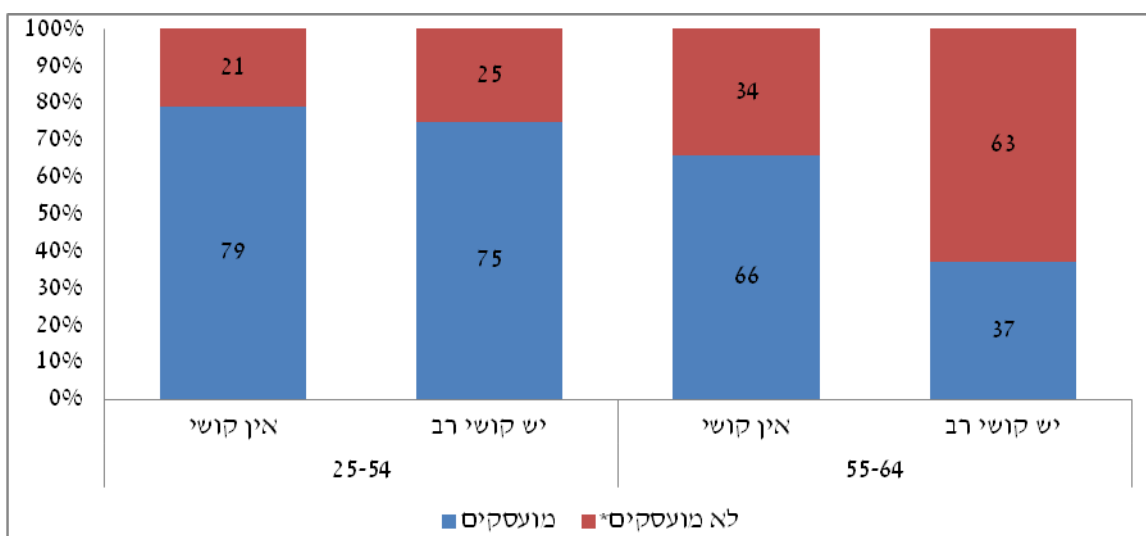


מקור: הלמ"ס מתוך הסקר החברתי 2015 בנושא אוכלוסיית לקויי השמיעה בישראל

שיעור המועסקים בקרב לקויי שמיעה נמוך יותר מאשר בקרב אנשים שאינם לקויי שמיעה, בכל קבוצות הגיל ובמיוחד בגילי המבוגרים. בגילי העבודה העיקריים (25–54) שיעור המועסקים בקרב אנשים עם לקות שמיעה חמורה הוא 75% (79% בקרב אנשים שאינם לקויי שמיעה). בגילי 55–64, כשני שלישים (63%) מקרב האנשים עם לקות שמיעה חמורה אינם מועסקים, לעומת כשליש (34%) בקרב אנשים שאינם לקויי שמיעה.

⁸ שיעור האנשים באוכלוסייה עם לקות שמיעה גבוה יותר בפועל, מכיוון שהנתונים לא כוללים דיירי מוסדות טיפוליים וסיעודיים, שלא נכללו בסקר, וכן נדגמים שלא יכלו להתראיין לסקר בשל מוגבלות השמיעה שלהם.

תרשים ב.13: בני 25–64, לפי גיל, מצב השמיעה ומצב תעסוקה, 2015



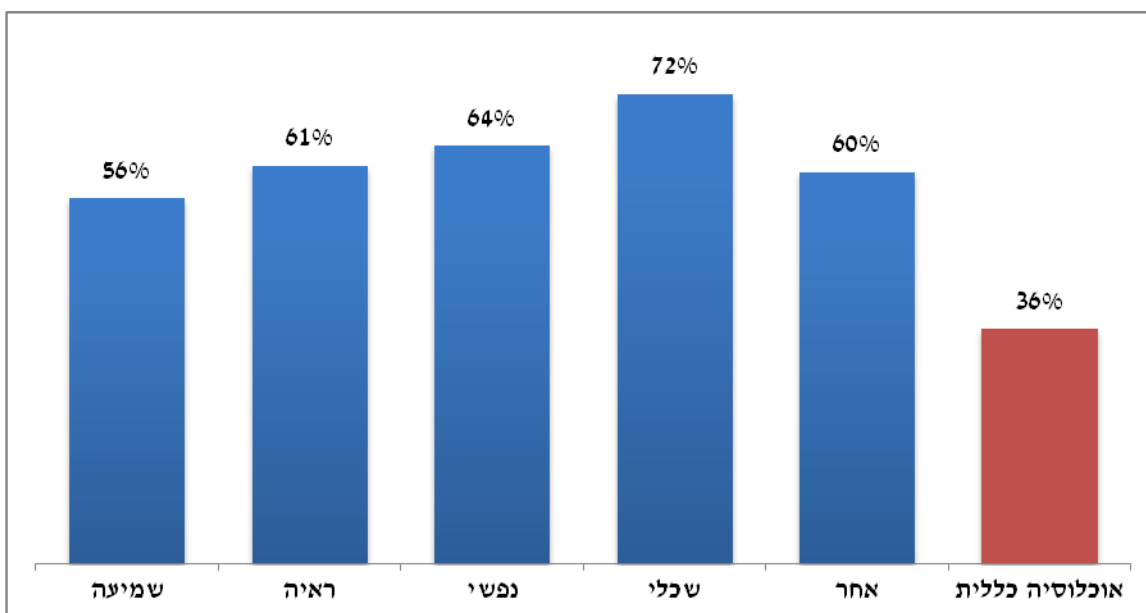
* בלתי מועסקים או שאינם בכוח העבודה.

מקור: הלמ"ס מתוך הסקר החברתי 2015 בנושא אוכלוסיית לקויי השמיעה בישראל

חינוך והשכלה

לרמת ההשכלה השפעה ישירה על סיכויי ההצלחה וההשתלבות בשוק העבודה. באופן טריוויאלי, ככל שההשכלה של איש או אישה גבוהה יותר כך גדלה ההסתברות שהם יעבדו. מתוך בחינת מאפייני האנשים עם מוגבלות בגיל העבודה בישראל עולה כי שיעורם של מי שאינם זכאים לתעודת בגרות בקרב מקבלי קצבת הנכות הכללית גבוה כמעט פי 2 לעומת השיעור באוכלוסייה הכללית (כ-61% לעומת 35%). ניתן לזהות שוני בהתאם לסוג הלקות הרפואית. בקרב אנשים עם ליקוי שכלי שיעור הלא זכאים לבגרות היה כ-71% ואילו בקרב בעלי ליקוי שמיעה שיעור הלא זכאים לבגרות היה 56%. ממצאים אלו מצביעים על סיכויי תעסוקה גבוהים יותר בקרב בעלי ליקוי השמיעה ולכן תואמים את הממצאים לגבי הפערים בשיעורי התעסוקה בין בעלי הליקויים השונות ובפרט לגבי שיעור התעסוקה הנמוך של בעלי ליקוי שכלי.

תרשים ב.14: שיעור האנשים שאינם זכאים לתעודת בגרות - לפי ליקוי עיקרי, 2014



מקור: ביטוח לאומי – עוני, תעסוקה, שכר וקצבאות של מקבלי נכות כללית, 2017

בכל קבוצות הגיל, שיעור בעלי השכלה נמוכה (חסרי תעודת בגרות), גדול יותר בקרב אנשים המתקשים בשמיעה, מאשר בקרב אנשים שאינם לקויי שמיעה. בגיל 45-64 שיעור **חסרי תעודת בגרות** בקרב לקויי השמיעה הוא 41%, לעומת 33% בקרב אנשים שאינם לקויי שמיעה. בגיל 45-64, רבע (25%) מהאנשים עם לקות שמיעה חמורה הם **בעלי תעודה אקדמית** לעומת שליש (33%) מאנשים שאינם לקויי שמיעה.

אחוז חסרי תעודת בגרות גדול יותר בקרב אנשים עם לקות ראייה חמורה בכל קבוצות הגיל: בגילאי 20-64 אחוז **חסרי תעודת בגרות** בקרב אנשים עם לקות ראייה חמורה הוא 50%, לעומת 29% בקרב שאר האוכלוסייה. בקבוצת גיל זו, אחוז **בעלי תעודה אקדמית** בקרב אנשים שאינם לקויי ראייה, הוא יותר מפי שניים מהאחוז בקרב אנשים עם לקות ראייה חמורה (33% לעומת 14%, בהתאמה).

שיקום תעסוקתי והכשרה מקצועית

בעקבות תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי – תיקון חוק לרון ערך המוסד לביטוח לאומי יחד עם מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל מחקר שנועד על מנת להעריך את השלכותיו של התיקון בחוק על מצב התעסוקה של מקבלי קצבת הנכות הכללית. השלב הראשון של המחקר נערך ב-2009-2010, וכלל סקר ארצי בקרב מקבלי קצבת נכות כללית ובקרב אנשים עם מוגבלות שאינם מקבלים קצבה זו. בסקר נמצא כי שיעור המועסקים בקרב מקבלי קצבת הנכות הכללית עמד על כ-20%. בניתוח נתוני הביטוח הלאומי נמצא כי השיעור לא עלה משמעותית לאחר החלת חוק לרון (הפניה).

על רקע זה נערך ב-2014-2015 השלב השני של המחקר בו ביקשו החוקרים לבחון אלו גורמים מקדמים, ומנגד אלו גורמים מעכבים השתלבות בעבודה של מקבלי הקצבה, מלבד מאפיינים דמוגרפיים ורפואיים. ממחקר זה עלה כי בקרב חסרי הניסיון בעבודה, **השתתפות בשיקום תעסוקתי** מגדילה את הסיכוי להשתלב בעבודה פי 2.5. ממצא זה מעיד על חשיבות ההכשרה במסגרות השיקום,

בייחוד עבור מי שרחוקים משוק העבודה. ובנוסף ככל שהפרט סבור יותר שבני משפחתו וחבריו מצפים ממנו לעבוד, סיכוייו להשתלב בעבודה גדלים פי שלושה, ובקרב בעלי הניסיון בעבודה – סיכוייו גדלים פי 20. דפוס זה מצביע על הערך המוסף שבהתייחסות לסביבתו הקרובה של הפרט בתהליכי עידוד להשתלבות בעבודה. בקרב בעלי הניסיון בעבודה, **היות הפרט מאובחן עם לקות למידה מקטינה את סיכוייו להשתלב בעבודה פי חמישה**. ממצא זה מצביע על הצורך לפתח תכניות התערבות מותאמות, בייחוד עבור לקויי למידה שנשרו מעבודה. בקרב כלל האנשים עם המוגבלויות (בעלי ניסיון וחסרי הניסיון בעבודה) **לא נמצא הבדל משמעותי בידיע על חוק לרון בין אלו שהצליחו להשתלב בשוק התעסוקה לבין אלו שלא**. כשליש בלבד ממקבלי הקצבה מכירים את חוק לרון, ושיעור נמוך יותר מבינים את השלכותיו המעשיות. ממצא זה עשוי להסביר את השפעתו המועטה של החוק, ומציע כי הפצת המידע בנוגע לחוק והנגשתו הם גורמים מתווכים קריטיים למימוש.

השפעות על כלל המשק בישראל

לפי נוסחה של מרכז מאקרו המתבססת על אומדן שפוחת ע"י משרד הכלכלה ובהסתמך על הנתונים העדכניים ביותר סך אובדן התוצר המשקי לשנה הוא כ- 6.46 מיליארד ₪

•	אובדן כתוצאה מאבטלת יתר	0.79 מיליארד ₪	12%
•	אובדן כתוצאה מהיעדרות יתר מכוח העבודה	3.18 מיליארד ₪	50%
•	אובדן כתוצאה מעבודה חלקית שלא מרצון	1.7 מיליארד ₪	26%
•	אובדן כתוצאה מהתייאשות והיעדרות שלא מרצון	0.79 מיליארד ₪	<u>12%</u>
			100%

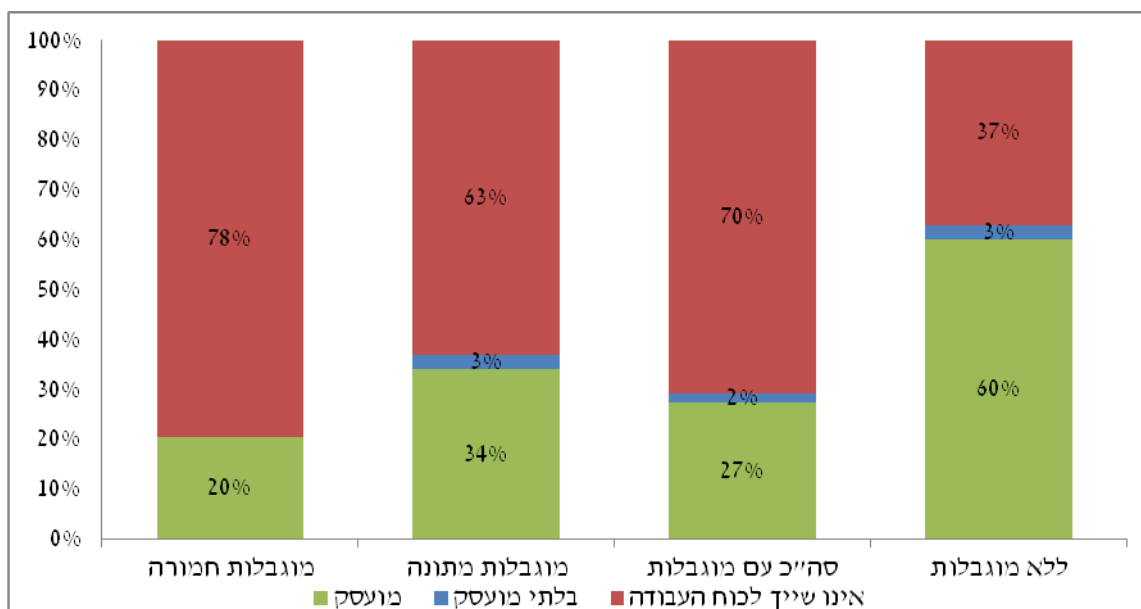
הנחות לאומדנים:

1. שיעור האבטלה: 5% בהשוואה ל-4% בכלל האוכלוסייה ולכן אבטלת יתר לצורך התחשיב 1%.
2. שיעור השתתפות בכוח העבודה: 35% בקרב אנשים עם מוגבלות מתונה בלבד לעומת 17% בכלל האוכלוסייה ולכן היעדרות יתר מכוח העבודה לצורך התחשיב (צמצום מינימלי של הפער) 5%.
3. שעות עבודה לשבוע:
 - a. ממוצע מועסקים (2018) - 36.2 ש"ע
 - b. משרה מלאה - 42 ש"ע,
 - c. עבדו חלקית שלא מרצון - 21 ש"ע
4. תוצר לשעת עבודה (2018):
 - a. למובטלים ומתייאשים – 120.8 ₪ לש"ע,
 - b. עבדו חלקית ו/או נעדרו שלא מרצון - 172.6 ₪ לש"ע

בעלי מוגבלויות בשוק העבודה בקרב החברה הערבית

במבט השוואתי על קבוצות אוכלוסיה שונות, ניתן לראות כי קיימים הבדלים רבים בתעסוקת אנשים עם מוגבלות בין המגזר הערבי למגזר היהודי. בשנת 2015, מתוך החברה הערבית, רק 20% מהאנשים עם מוגבלות חמורה היו מועסקים ורק 34% מהאנשים עם מוגבלות מתונה. זאת לעומת שיעור תעסוקה של 60% בקרב האנשים ללא מוגבלות בחברה הערבית. באוכלוסיה היהודית, 48% מהאנשים עם מוגבלות חמורה ו-67% מהאנשים עם מוגבלות מתונה מועסקים לעומת 83% מבין אלו שאין להם מוגבלות כלל – פער של 22%. בחברה הערבית הפער בין הקבוצות גדול אף יותר ועומד על 33%.

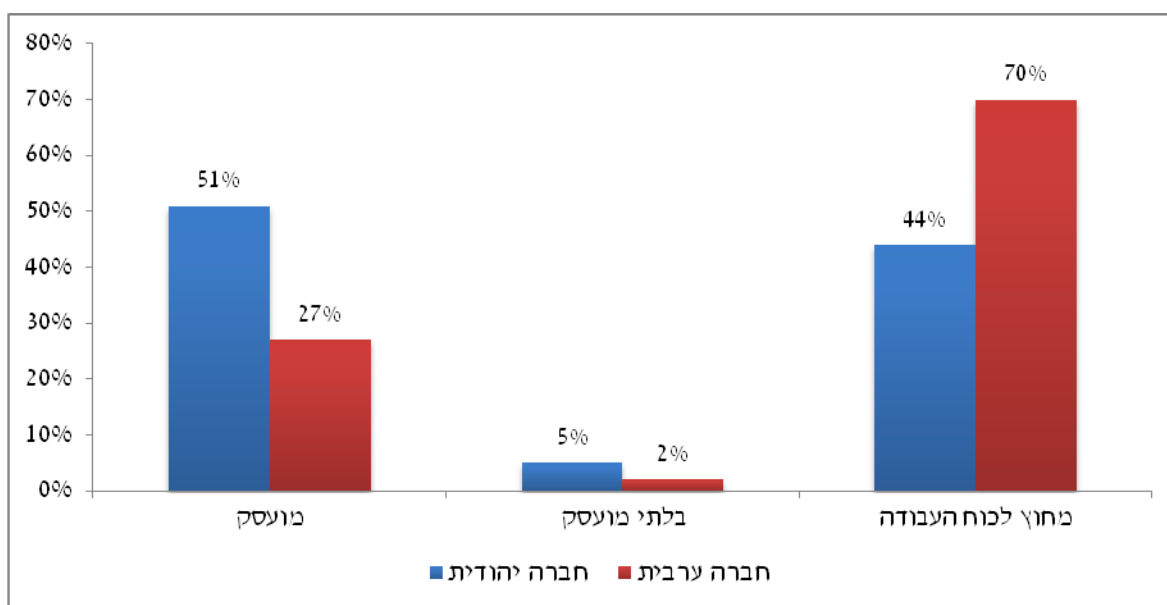
תרשים ב.15 התפלגות מצב תעסוקתי בחברה הערבית, 2015



ניתן לחלק את החסמים התעסוקתיים העומדים בפני אנשים עם מוגבלות לשלושה סוגים מרכזיים:

1. חסמי היצע – גיל מבוגר, השכלה נמוכה, שימוש מופחת במחשב, היעדר ידע של השפה האנגלית או כישורים מצומצמים, חסמים פסיכולוגיים כמו ביטחון עצמי נמוך וחסמים הנובעים מקשיים לוגיסטיים למשל, קשיי נגישות.
2. חסמי ביקוש – סטריאוטיפים ודעות קדומות בקרב מעסיקים אודות יכולתם של אנשים עם מוגבלות, חשש של מעסיקים כי העסקת אנשים עם מוגבלות היא יקרה יותר בין היתר בשל ההתאמות הנדרשות, חשש מהצורך לפטר ומחשיפה לתביעות, היעדר תמריצים וקשיי איתור.
3. חסמים מבניים – היחס של אנשים עם מוגבלויות למבנה הקצבאות והחשש של הזכאים לאבד את הקיצבה בעקבות יציאה לעבודה, היעדר מדיניות ציבורית כוללת ומקיפה וביזור בין הרשויות המטפלות באוכלוסיית האנשים עם המוגבלות.

תרשים ב.16 השוואה בין החברה היהודית לחברה הערבית, בקרב אנשים עם מוגבלויות



מקור: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ומכון מארייס ג'וינט ברוקדייל

בקרב אנשים עם המוגבלויות ניתן לראות כי קיים פער של 24% לטובת החברה היהודית במספר המועסקים, פער קטן לטובת החברה הערבית בה שיעור הבלתי מועסקים עומד על 2% בלבד לעומת 5% בחברה היהודית. הפער הגדול ביותר נמדד בשיעור האנשים עם מוגבלויות הנמצאים מחוץ לכח העבודה כאשר מקרב החברה הערבית, 70% מהאנשים עם המוגבלויות אינם משתתפים בשוק העבודה כלל, לעומת 44% בחברה היהודית.

כעת נתמקד בשתי סיבות מרכזיות להבדלים בין תכונות כח העבודה של האנשים עם מוגבלויות מקרב החברה הערבית לבין החברה היהודית, והם, אי-נגישות, ופערי השכלה.

אי נגישות

נכון לשנת 2015, כ-56.51% מהחברה הערבית מרוכזת בשני המחוזות הצפוניים (מחוז צפון ומחוז חיפה) וכ-13.63% במחוז דרום, ואילו כ-27.96% מהחברה היהודית מרוכזת בשני המחוזות הצפוניים, וכ-14.63% במחוז דרום.⁹

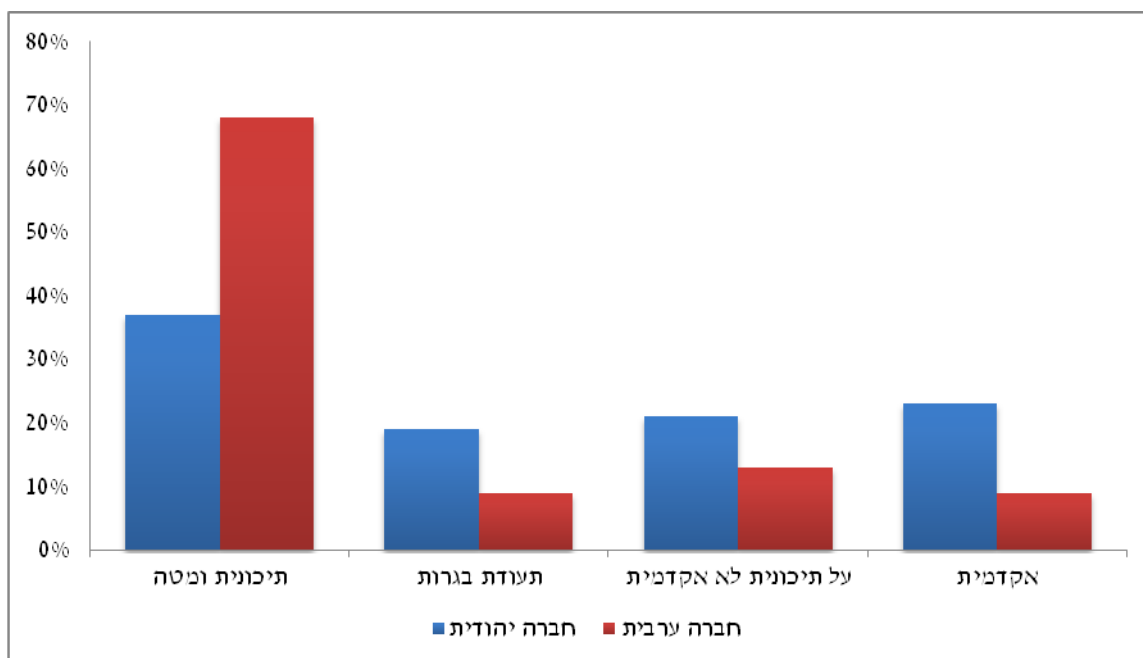
אנו רואים כי רוב האוכלוסייה הערבית מתגוררת באזורי הצפון והדרום, לעומת החברה היהודית, המתאפיינת ביישובים במקומות הרריים עם היעדר תחבורה ציבורית, מה שמקשה על אותם התושבים להתנייד ממקום למקום ועל כן חוסר התעסוקה בקרב החברה הערבית. בנוסף באיזורים כאלה מצויים פחות משרדים ממשלתיים ומרכזים המסייעים לבעלי המוגבלויות בחיי היום יום, לעומת הערים באזור המרכז.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השתנון הסטטיסטי לישראל 2016, לוח 2.19

השכלה

נכון לשנת 2015, 68% מהאנשים עם מוגבלויות בחברה הערבית הם בעלי השכלה תיכונית ומטה (ללא תעודת בגרות), לעומת 37% מהחברה היהודית. 9% מהאנשים עם מוגבלויות בחברה הערבית הם בעלי השכלה אקדמית, לעומת 23% מן החברה היהודית עם מוגבלות. נתונים אלה מעידים על פערים גדולים בהשכלה בין אנשים עם מוגבלות במגזר הערבי, לבין אנשים עם מוגבלות במגזר היהודי.

תרשים ב.17: השוואת רמת השכלה בקרב בעלי מוגבלות בין החברה הערבית לבין החברה היהודית



מקור: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מארייס ג'וינט ברוקדייל

בקרב המועסקים והבלתי מועסקים ראינו כי הפער הוא לטובת החברה היהודית, אך בקרב האנשים שאינם שייכים לכוח העבודה, הפער הוא דווקא לטובת החברה הערבית. בקרב אנשים עם מוגבלות הפער עומד על 37%, ובקרב אנשים ללא מוגבלות הפער עומד על 24%.

חלק ג' סקירה השוואתית בין לאומית

ברחבי העולם, אנשים עם מוגבלות הם עצמאים ויזמים, פועלים, חקלאים ועובדי מפעלים, רופאים ומורים, מוכרים, נהגי אוטובוסים, אמנים וטכנאי מחשבים. אדם עם מוגבלות יכול לבצע כמעט כל עבודה, ובהינתן סביבה מתאימה רוב האנשים עם המוגבלות יכולים להיות פרודוקטיביים. ואולם, הפוטנציאל המקצועי של אנשים עם מוגבלות לעיתים קרובות נשאר בלתי מנוצל בשל תפיסות מוטעות לגבי יכולת העבודה של אנשים עם מוגבלות, עמדות חברתיות שליליות והעדר סביבה פיזית מתאימה ומידע נגיש. כפי שתועד במספר מחקרים¹⁰ הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות, שיעור התעסוקה של אנשים בגיל העבודה עם מוגבלות הוא נמוך משמעותית ושיעורי האבטלה גבוהים בהרבה משהשיעור בקרב אנשים ללא מוגבלות. לרוב, שיעור נמוך של השתתפות בשוק העבודה הוא מסלול מרכזי דרכו מוגבלות עלולה להוביל לעוני ולכן תעסוקה ועבודה הוגנת הם האמצעי היעיל ביותר לשילוב החברתי כלכלי של אנשים עם מוגבלות ולשבירת מעגל הקסמים של עוני ודחיקה לשוליים. חלק זה של המחקר מספק נתונים וסקירה כללית על מאפיינים שונים הנוגעים להשתתפות אנשים עם מוגבלות בכוח העבודה ומציג חקיקה בינלאומית העוסקת בסוגיות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, כמו כן, נציג בחלק זה פירוט צעדי מדיניות שנקטו במדינות שונות לטובת שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה באופן נכון ומוצלח.

מודלים וגישות לנושא

באופן מסורתי, קיימים שני מודלים עיקריים¹¹ לאבחון והגדרה של מוגבלות – המודל הרפואי והמודל החברתי. מודלים התיאורטיים הללו נועדו ליצור בסיס קונספטואלי שיאפשר לממשלות ולחברות לגבש אסטרטגיות ליצירת מענה לצורכיהם של אנשים עם מוגבלות במגוון רב של תחומי חיים.

המודל הרפואי היה הדומיננטי עד שנות ה-90 של המאה שעברה. על פי מודל זה, המוגבלות נובעת ממחלה, טראומה, מגבלה פיזית או מנטלית והיא כמעט לחלוטין אינה קשורה לסביבה החברתית או הגיאוגרפית שבה הפרט מתקיים. מודל זה מניח את האחריות לקיומה של המוגבלות על כתפיו של האדם עם המוגבלות זוהי "הבעיה של האדם" ומתוקף כך גם הפתרון לה צריך להתמקד בו. כלומר, מטרת המדיניות ביחס לאנשים עם מוגבלות התמקדה בניסיון לסייע לאדם "לשקם" את יכולותיו, תוך התאמתן לנורמות המקובלות בחברה ותוך שמסופקים לו תנאי מחיה סבירים. הגישה הנעוצה בבסיסו של מודל זה הינה גישת הסעד, אשר הכתיבה לא רק את היחס אל האדם עם המוגבלות ואל מקומו בחברה, אלא גם את היקף הצרכים שבאחריות המדינה לספק לו.

המודל החברתי הוא המודל המקובל כיום, אשר פותח כתגובה למודל הרפואי במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20. מודל זה מבטא מגישת הסעד, שאפיינה את המודל הרפואי, אל גישת הזכויות,

10

¹¹ Mackelprang, R. W., & Salsgiver, R. (2016). *Disability: A diversity model approach in human service practice*. Oxford University Press.

שהכתיבה הגדרה אחרת של אדם עם מוגבלות והתייחסות אחרת של החברה אל אוכלוסיה זו. המודל החברתי מתמקד בתנאים החברתיים למוגבלות. על פי מודל זה, המוגבלות נתפסת כתוצאה של חסמים סביבתיים, חברתיים וערכיים, אשר מונעים מאנשים עם מוגבלות השתתפות מלאה ופעילה בחברה בה הם חיים. עמדות פיזיות או חששות ותכונות חברתיות אחרות שאינן מתאימות למגוון היכולות של האוכלוסייה. כלומר, המוגבלות היא תוצר של פעילות גומלין בין הפרט לבין סביבתו הפיזית והחברתית. המוגבלות איננה ה"בעיה" של האדם עם המוגבלות, אלא היא כלולה באחריות קולקטיבית של החברה ועל כן, ההתמודדות עם הבעיה מחייבת נקיטת פעולות שנועדו להתאים את הסביבה, כך שתאפשר לאנשים עם מוגבלות השתתפות מלאה בכל היבטי החיים בחברה. מכאן גם החוזק של המודל, שאינו "מאשים" את הפרט במוגבלותו ומניח את האחריות לקיומה של המוגבלות לא על כתפי הפרט, כי אם על כתבי החברה שבה חי האדם עם המוגבלות.

המודל הביו-פסיכי-סוציאלי

מודל זה הוא הבסיס לסיווג התפקוד, המוגבלות והבריאות¹² שפורסם על ידי ארגון הבריאות העולמי. סיווג זה, במקום להיות סיווג של מוגבלות בלבד, הוא סיווג מקיף של מוגבלות, תפקוד ובריאות לפי המרכיבים הבאים:

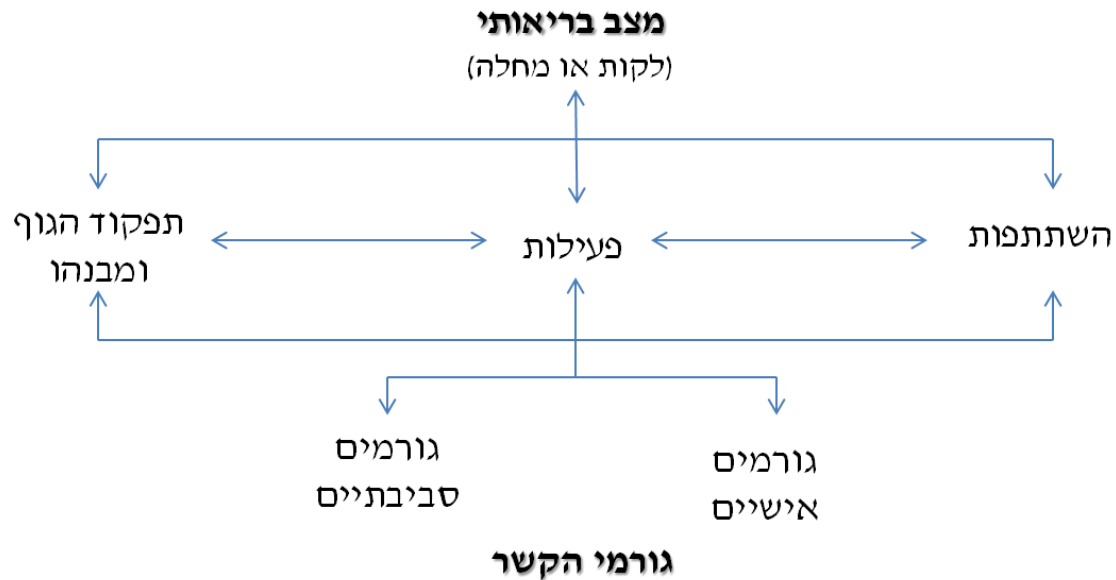
- **תפקוד ומבנה גוף** – מגבלות בתחום זה הן מגבלות כתוצאה מלקות גופנית.
- **פעילות** – רמת היכולת של אדם במצב בריאותי נתון לבצע מגוון פעולות בסביבה סטנדרטית. מגבלות פעילות הן קשיים שיכולים להיות לאדם בביצוע פעילויות.
- **השתתפות** – יכולת ממשית של אדם במצב בריאותי נתון לפעול בסביבה הרגילה שלו. מוגבלות בתחום זה הם חסמים המונעים מאדם מעורבות במצבי חיים.

במודל זה המונח 'תפקוד' מתייחס לשלושת המרכיבים (תפקודי גוף, פעילויות והשתתפות), והמונח "מוגבלות" מתייחס ללקויות רפואיות למגבלות פעילות והגבלות על השתתפות. למעשה, משלב המודל בין גורמים ביולוגיים, פסיכולוגיים (מחשבה, רגש והתנהגות) לבין גורמים חברתיים (כלכליים, סביבתיים ותרבותיים). מדובר בשילוב הצד הרפואי של מצבים בריאותיים וכן גורמי 'הקשר' הן בהיבט של היחיד (גורמים אישיים) והן בהיבט של החברה (גורמים סביבתיים). גורמים סביבתיים מרכיבים את הסביבה הפיזית והחברתית בה אנשים חיים ומנהלים את חייהם וכוללים, למשל, עמדות חברתיות, מאפיינים אדריכליים, מבנים משפטיים וחברתיים, אקלים וסביבה פיזית. גורמים אישיים כוללים: מין ומגדר, גיל, רקע חברתי, השכלה, מקצוע, יכולת להתמודד, ניסיון וחוויות עבר והווה, דפוס התנהגות, אופי וגורמים אחרים המשפיעים על חוויית החיים של הפרט עם המוגבלות.

¹² The International classification of functioning, disability and health (ICF).

התרשים הבא הוא ייצוג גרפי של המודל:

תרשים ג.1: המודל הביו-פסיכי-סוציאלי

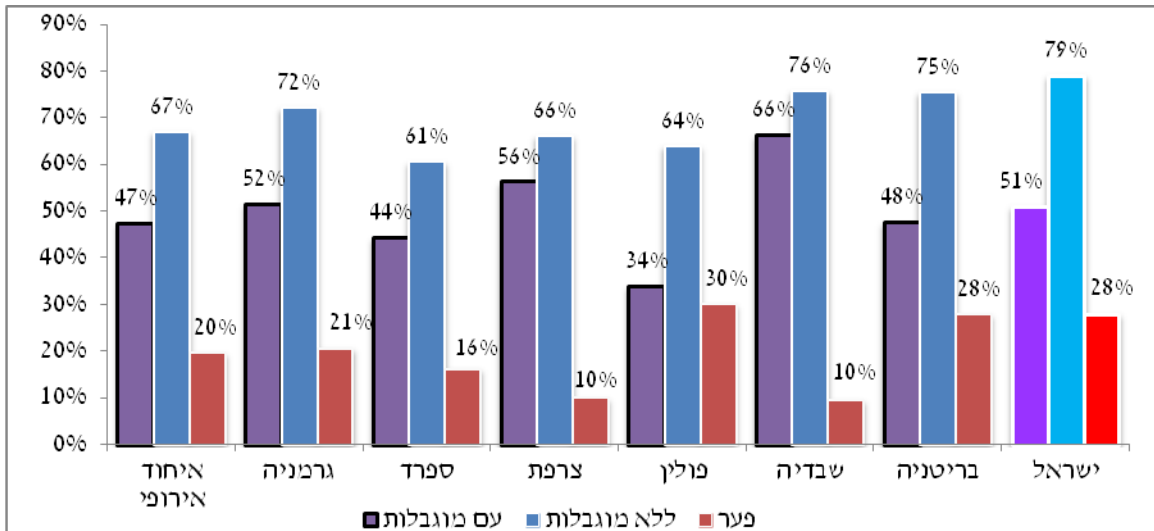


מקור: ארגון הבריאות העולמי

בעשורים האחרונים ארגון ה-OECD אימץ תפיסה חדשה יחסית הקוראת לשילוב מלא יותר של אוכלוסיות שונות בחברה, כדי לאפשר להן ליהנות מפירות הצמיחה הכלכלית. כחלק מהשינוי השתנתה גם הגישה כלפיי אנשים עם מוגבלויות מגישה רפואית לגישה חברתית וחברתית המבוססת על זכויות אדם, כאשר ההתמקדות היא בהסרת חסמים להשתלבות בחברה ובשוק העבודה. מזכ"ל הארגון אנחל גורייה (Gurtia Angel) הגדיר זאת כמדיניות הכלה: "פריזמה חדשה שדרכה אנחנו מסתכלים מעבר להיבטים כלכליים מסורתיים. [...] היבטים כמו חינוך, כישורים, איכות עבודה, מצב בריאותי, סביבה, השתתפות אזרחית ולכידות חברתית". כדי להגשים את מטרת ההכלה החברתית, התפתחו בשנים האחרונות תפיסות ופרקטיקות חדשות לשילוב האוכלוסייה בשוק העבודה. אם בעבר הושם הדגש על מרכיבי הפיזי, כגון פרישה מוקדמת ומתן קצבאות לקבוצות הנמצאות בשולי שוק העבודה, מתחילת שנות ה-90 הועברה לאנשים עצמם אחריות רבה יותר, והיא הייתה כרוכה בהתניות למקבלי קצבאות, וחלקית גם למקבלי קצבאות נכות החלו בד בבד להישמע קולות נגד הטלת האחריות על האדם עצמו. המודל החברתי לקידום אנשים עם מוגבלויות מדגיש את תפקידה המרכזי של הסביבה (והמדינה) ביצירת תנאים מיטביים לשילוב מלא ומוצלח יותר בשוק העבודה. תפיסה זו באה לידי ביטוי בין היתר באמנת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלות, שבה ניתן דגש לחיזוק ההיבטים המבניים-המוסדיים בשוק העבודה (גרובר ואחרים 2017).

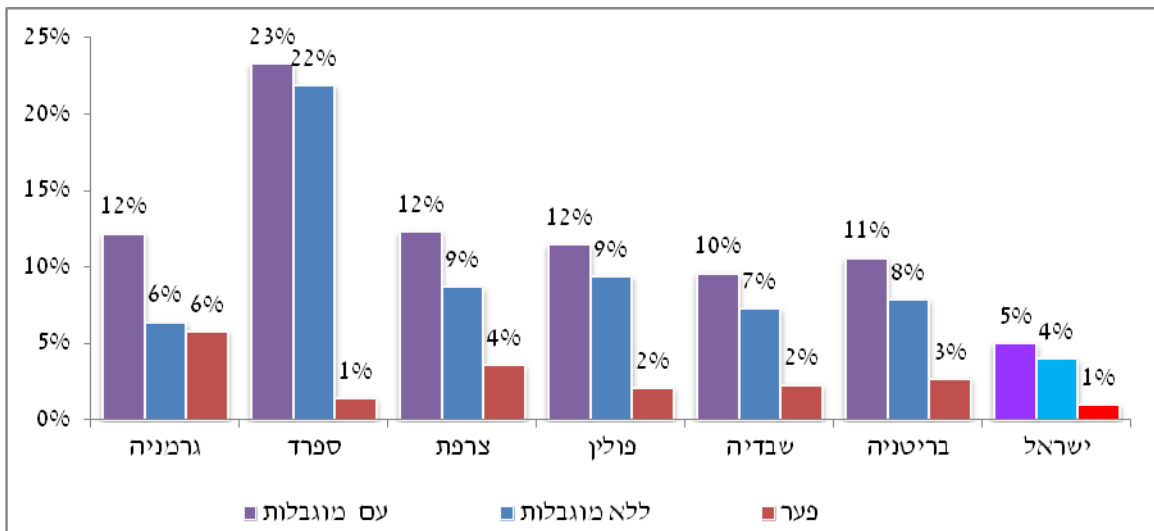
השוואת נתונים ומדדים – ישראל מול מדינות נבחרות באירופה ומול ארצות הברית

תרשים ג.2: שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות בגילאי העבודה, מדינות נבחרות, 2014



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני Eurostat

תרשים ג.3: שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות בגילאי העבודה, מדינות נבחרות, 2014



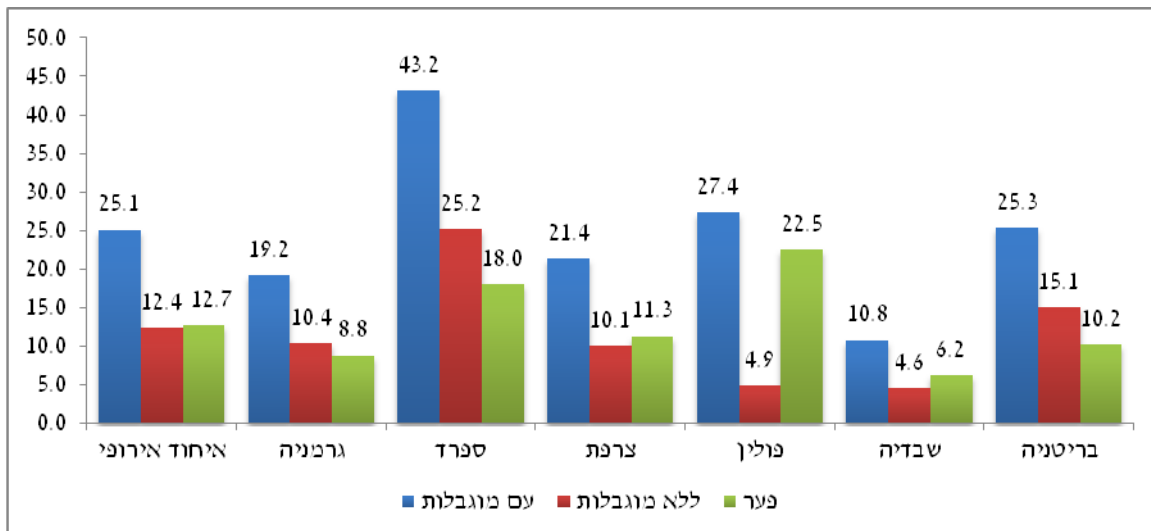
מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני Eurostat

התרשימים לעיל מצביעים על כך שבאשראי קיים הפער של 28% בין שיעור התעסוקה של אנשים ללא מוגבלות לאנשים עם מוגבלות. מדובר בפער הגדול ב-8% מהפער הממוצע במדינות האיחוד האירופי. שיעור התעסוקה הגבוה ביותר של אנשים עם מוגבלות מבין המדינות נמדד בשבדיה (62.2%) והנמוך ביותר הוא בפולין (34%), הממוצע באיחוד האירופי עומד על 47%, מעט נמוך משיעור המועסקים עם מוגבלות בישראל העומד על 38% - כמעט חצי משיעור התעסוקה בקרב אנשים ללא מוגבלות. שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל עומד על 5% בלבד, בהשוואה ל-4% בקרב אנשים ללא

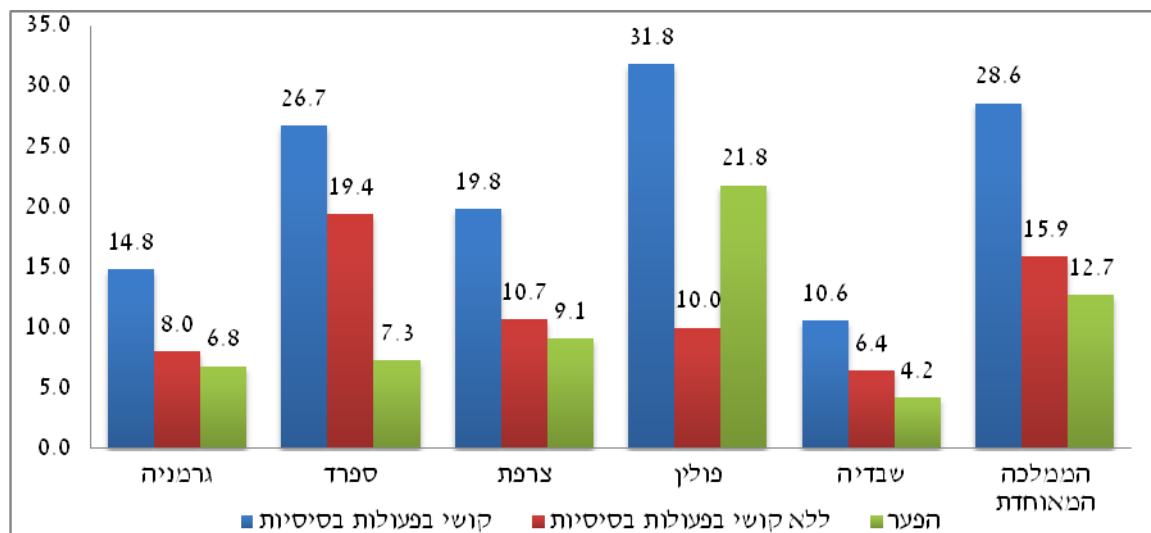
מוגבלות. מדובר בפער של 1% בלבד, שהוא מהנמוכים מבין מדינות האיחוד האירופי. עם זאת, נתון זה לבדו אינו בהכרח חיובי הואיל ולפי הנתונים שהוצגו בפרקים קודמים ישנו שיעור גבוה של אנשים עם מוגבלויות שכלל אינם משתתפים בשוק התעסוקה (כלומר אינם עובדים ואף לא מחפשים עבודה ולכן אינם נחשבים לבלתי מועסקים)

חינוך והשכלה

תרשים ג.4: שיעור הפורשים בשלבים מוקדמים של השכלה מתוך קבוצת הגיל (18-24) באוכלוסייה, מדינות נבחרות, 2014



תרשים ג.5: שיעור הצעירים (גילאי 15-24) שאינם עובדים או בהכשרה ואינם לומדים, לפי סוג המוגבלות, מדינות נבחרות, 2014



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני Eurostat 2018

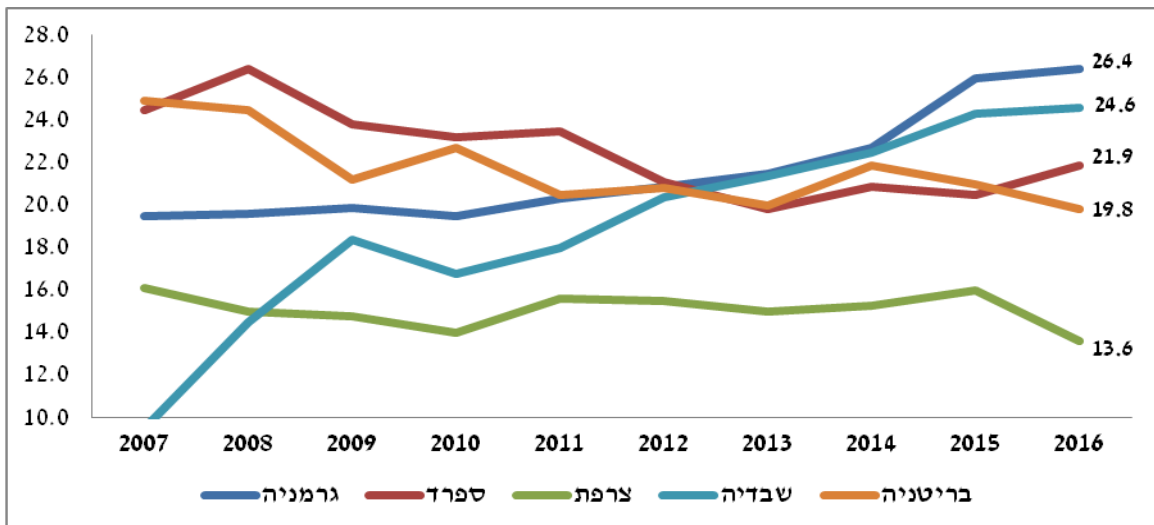
ניתן להשוות את נתוני ההשכלה של האנשים עם מוגבלויות במדינות האיחוד האירופי לנתון הישראלי לפיו 65% מתלמידי התיכון בעלי המוגבלויות כלל אינם זכאים לתעודת בגרות יותר מפי 2 מהממוצע

של אנשים עם מוגבלויות שפורשים בשלב מוקדם של ההשכלה – 25.1%. רוב הצעירים עם המוגבלויות בישראל כלל אינם מגיעים לשלב בו הם זכאים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה.

עוני ואי-שוויון בקרב אנשים עם מוגבלות

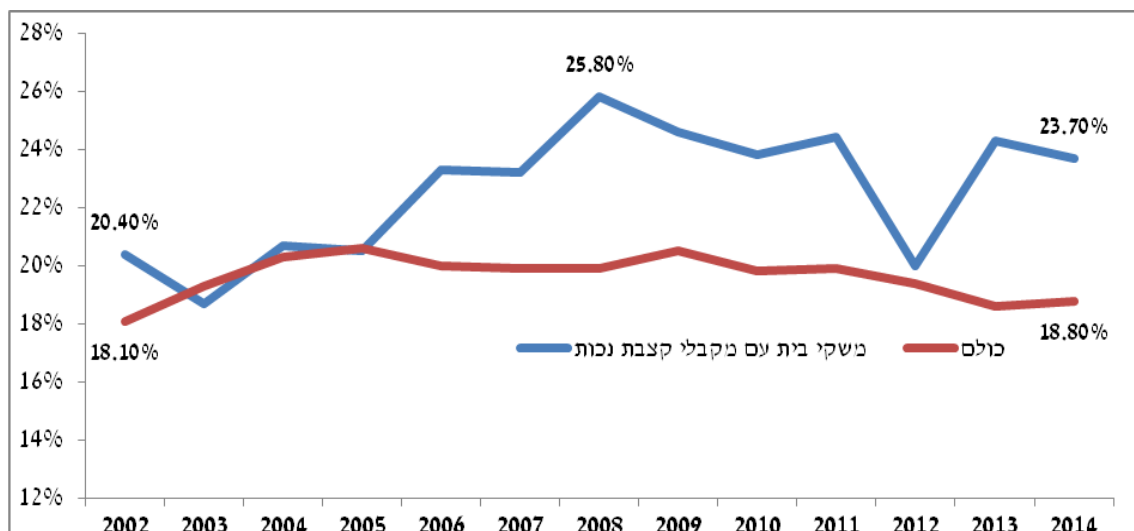
סיכון לעוני או להדרה חברתית, הוא מצבם של אנשים הנמצאים בסיכון לעוני, או מקופחים באופן משמעותי או מתגוררים במשק בית עם עוצמת עבודה נמוכה מאוד. שיעור הסיכון לעוני הוא חלקם של אנשים שהכנסתם הפנויה (לאחר העברות קצבאות) היא מתחת לקו העוני (באיחוד האירופי נקבע על 60% מהחציון של ההכנסה הפנויה לאחר העברות חברתיות). שיעור הסיכון לעוני הוא מדד המפקח על היעד של אסטרטגיית האיחוד האירופי לשנת 2020.

תרשים 6.ג: אנשים עם מוגבלויות הנמצאים בסיכון לעוני, מדינות נבחרות



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לנתוני Eurostat

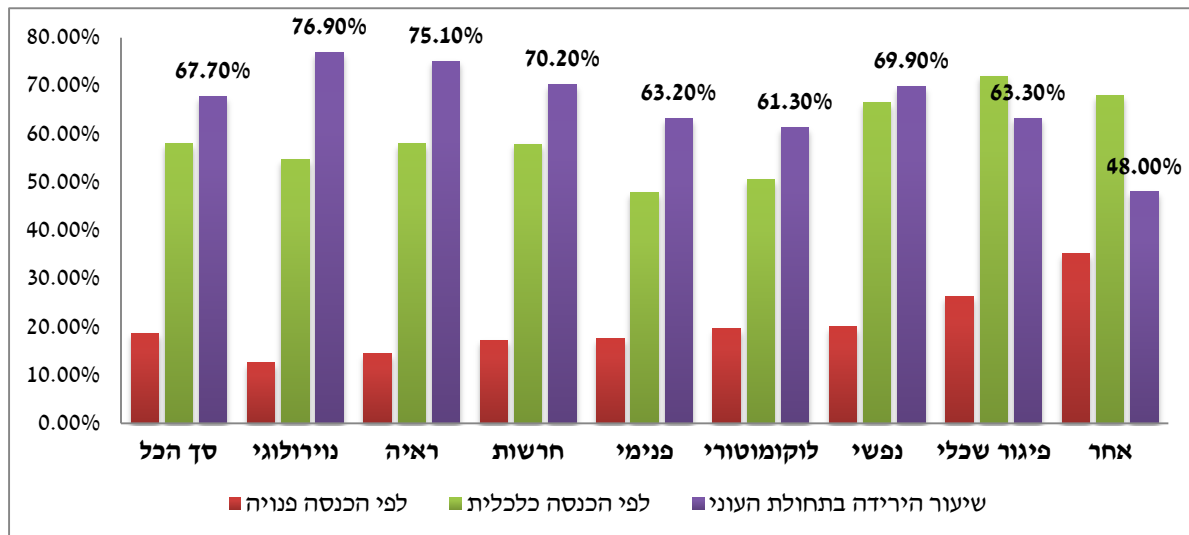
תרשים 7.ג: תחולת העוני בקרב משקי בית בישראל, עם וללא מקבלי קצבת נכות



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לביטוח לאומי על בסיס סקרי הכנסות והוצאות של הלמ"ס

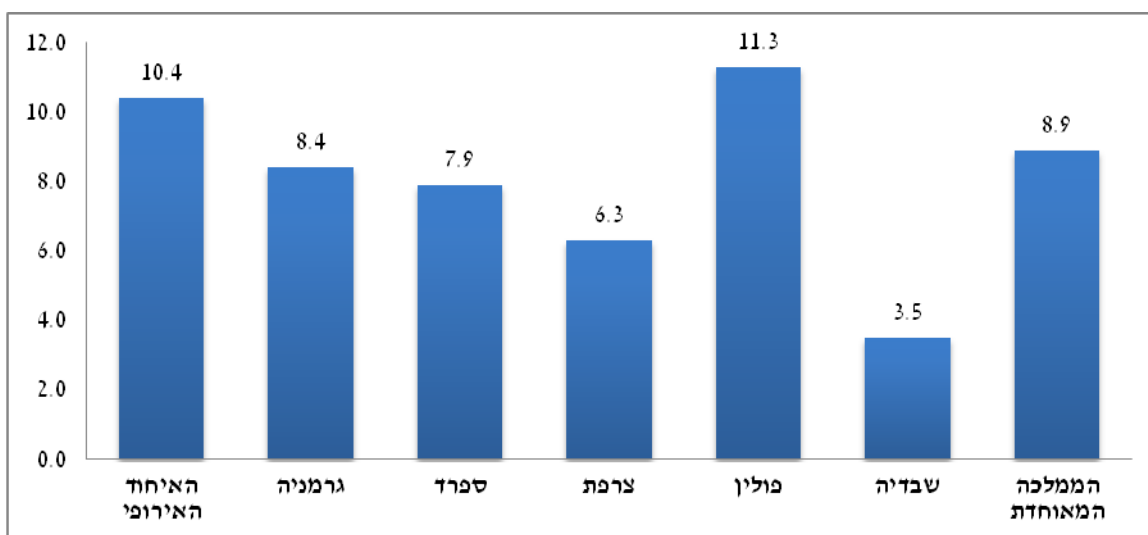
כדי לברר את השפעת הקצבאות על ממדי העוני לפי הליקויים השונים, נמדדו בביטוח לאומי (2017), תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (הכנסה מעבודה ומפנסיה) בהשוואה לזו הנמדדת הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה (ההכנסה הכוללת קצבאות והפחתת תשלומי חובה). התוצאות המוצגות בתרשים הבא מראות כי אמצעי המדיניות מפחיתים את תחולת העוני של מקבלי קצבת הנכות בשיעור גבוה בהרבה מזה של האוכלוסייה הכללית - כשני שלישים – תחולת העוני יורדת מכ-58% לפי ההכנסה הכלכלית לכ-18.8% לפי ההכנסה הפנויה. באוכלוסייה הכללית שיעור זה עומד עד כשליש. עם זאת קיימים הבדלים בהבחנה בין סוגי הליקויים: התערבות הביטוח הלאומי בחילוף מעוני גבוהה יותר בליקויים הנוירולוגיים ובליקויי הראייה, אך נמוכה יחסית בליקויים הלוקומוטורי והליקוי השכלי.

תרשים 8.ג: השפעת הקצבאות על החילוף מעוני, הכנסה כלכלית מול ההכנסה הפנויה, 2014



מקור: ביטוח לאומי: עוני, תעסוקה, שכר וקצבאות של מקבלי נכות כללית, 2017

תרשים 9.ג: מחסור חומרי* בקרב אנשים עם מוגבלויות, מדינות מפותחות נבחרות, 2016



*מחסור חמור לפי מידת מגבלת פעילות, אינדיקטורים סובייקטיביים

מקור: Eurostat 2018

מתוך הניתוח הסטטיסטי של המידע אודות אנשים עם מוגבלות בקרב מדינות נבחרות ב-OECD, הכולל נתונים ביחס לשוק העבודה, השכלה והכשרה, עוני ואי שוויון בהכנסה, עולה כי בצרפת ושבדיה ברוב המקרים, מצבה של קבוצה זו הוא המוצלח ביותר. מכאן ניתן להסיק כי מדיניות הרווחה במדינות הללו היא כזו ממנה ניתן ללמוד בנוגע לסוגיה זו.

שבדיה

חוק השירות והתמיכה באנשים עם ליקויי תפקוד מסוימים (LSS)

האוכלוסייה הנמנית עם הזכאים לזכויות מתוקף חוק זה הם אנשים עם לקות שכלית או אוטיזם או מצבים רפואיים הדומים למקרים אלו, אנשים עם לקות שכלית משמעותית וקבועה לאחר היווצרות נזק מוחי בגיל בוגר עקב תאונה או מחלה, או אנשים שיש לקות משמעותית וקבועה אחרת, פיזית או שכלית, אשר בבירור אינם נובעים מסיבות נורמליות של הזדקנות כלומר לקות הגורמת לקשיים ניכרים בחיי היומיום, וכתוצאה מכך קיים גם צורך נרחב בתמיכה ובשירות.

בחוק ניתן למצוא עשרה מרכיבים בסיסיים:

1. ייעוץ ותמיכה אישית אחרת הנתינים על ידי עובד סוציאלי, פסיכולוג, פיזיותרפיסט.
2. סיוע אישי לאנשים עם ליקויי תפקוד משמעותיים; 20 השעות הראשונות ממומנות על ידי הרשות המוניציפאלית, ושעות הסיוע שמעבר לשעה ה-20 מותנות בזכאות, וממומנות על ידי המינהל לביטוח סוציאלי.
3. שירותים נלווים המוענקים לאנשים שאינם זכאים לסיוע אישי על מנת שיוכלו להשתתף בחיי הקהילה.

4. קשר אישי, באמצעות "מלווה", הנועד כדי להפחית את הבידוד החברתי הניתן למשל על ידי משפחה תומכת.
5. שירות סיוע בבית.
6. שהות קצרה מחוץ לבית למשל, בית הפוגה ומנוחה, מחנה נוער או נופש.
7. תקופת פיקוח קצרה על תלמידים מעל גיל 12.
8. מגורים בבתים משפחתיים או בבתים עם שירות מיוחד לילדים ולצעירים.
9. הסדרי מגורים הכוללים שירות מיוחד למבוגרים או הסדרי מגורים מותאמים במיוחד.
10. פעילויות יומיות.

יש לציין כי בשבדיה אנשים עם מוגבלות שאינם זכאים לסיוע ותמיכה לפי חוק זה כן עשויים להיות זכאים לזכויות אחרות מתוקף חוק שירותי הרווחה, חוק שירותי הבריאות והרפואה, חוק החינוך, חוק התכנון והבניה או חוק אפליה. בנוסף, קיימת בשבדיה נציבות שוויון המבצעת בקרה אחר הציות לחוקים הללו.

בתחום שוק העבודה ניתן בשבדיה סבסוד שכר לעובדים המעסיקים אנשים עם מוגבלות, ומנגנון יצירת מקומות עבודה והעסקה של אנשים עם מוגבלות בחברות ממשלתיות וציבוריות. בתחום התחבורה והניידות קיימים שירותי תחבורה ייחודיים וזמינים לאנשים עם מוגבלות המשלימים את שירותי התחבורה הציבורית הכללית, לרבות נסיעות בין-עירוניות. קיים חוק מוגבלויות ותחבורה ציבורית המקנה זכויות הנוגעות לנסיעה בתחבורה ציבורית מקומית ואזורית. מעבר לזה, ישנה קצבת רכב אליה זכאים אנשים הסובלים ממוגבלות המונעות מהם שימוש בתחבורה הציבורית. בשבדיה נעשו שינויים והתאמות של מעבר הולכי רגל, תעלות ניקוז, ותחנות אוטובוסים לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות.

צרפת

בצרפת, המדינה מנהלת תוכנית ביטוח כתוצר של ביטוח בריאות. קצבת הנכות הצרפתית מחושבת לפי השכר הממוצע של הפרט על פני תקופה של מעל 10 שנים. אם תובע הקצבה מסוגל לעבוד שיעור הקצבה מבוסס על 30% מהשכר הממוצע שלו במשך העשור והוא יכול לנוע בין 282 ל-951 € לחודש. עבור אלה שאינם מסוגלים עוד לעבוד, שיעור הקצבה גבוה יותר של ועומד על 50% כאשר ישנה תקרת תשלום של 1,585 € לחודש. אלה שאינם יכולים לעבוד ונזקקים לשירות טיפול אישי מקבלים את אותו שיעור הטבות כמו של הקבוצה השנייה, ובנוסף תשלום של 1,104 € לחודש לכיסוי הוצאות הטיפול האישי. אנשים עם מוגבלויות שמעולם לא עבדו זכאים לקצבה חודשית של 403 € לאדם יחיד, ו-666 € לזוג, כל עוד אין להם הכנסות כספיים של יותר מ-800 € לחודש לאדם יחיד ו-1,600 € לזוג. אם אדם עם מוגבלות עבד במשך פחות משנה ויש לו הכנסה מינימלית, הוא רשאי לפנות למנהל שירותי השיקום ולקבל הבטחת הכנסה (revenu de solidarité active, RSA), כמו גם הטבות הנוגעות לדירור. לקצבת נכות זכאים גם הורים המטפלים בילדים עם מוגבלות מתחת לגיל 20 החיים

בבית. קצבאות אלו מכסות את הוצאות החינוך והעסקת מטפל, עם זאת, לסוג זה של קצבאות קיימים מבחני הכנסה והוצאות תלויה מידת הלקות והמוגבלות של הילד.

קצבת הנכות בצרפת

ביטוח נכות הוא תוצר של ביטוח בריאות ומיועד לפצות נכים על אובדן הרווחים הנובע מירידה ביכולת העבודה או הפרנסה. קצבת נכות מוענקת למבוטח, אשר נכותו לא נגרמה עקב תאונת עבודה מחלה ואשר: לא הגיע לגיל פרישה סטטוטורי (בין הגילאים 60-62 בהתאם לשנת הלידה); סבל מירידה של לפחות שני שלישים מיכולת ההשתכרות או כושר העבודה; היה מבוטח במשך 12 חודשים לפחות בעת שהפסיק לעבוד או עבד לפחות 600 שעות, או הפריש מתוך השכר סכום בגובה שווה ערך לפי 2,030 פעמים שכר המינימום השעתי באותה עת.

ישנן שלוש קטגוריות לחישוב קצבת הנכות, בהתאם למידת חוסר היכולת לעבוד:

הקטגוריה הראשונה חלה על נכים שעדיין מסוגלים לבצע צורה כלשהי של פעילות רווחית. עבורם, הקצבה מחושבת לפי הנוסחה הבאה: שכר שנתי (הכנסה שנתי ממוצעת) $\times 30\%$. הסכום החודשי המרבי שווה ל- 30% מתקרת הביטוח הלאומי (€ 980.70).

הקטגוריה השנייה חלה על אנשים עם מוגבלות שאינם מסוגלים לבצע כל צורה של פעילות רווחית. החישוב זהה לחישוב עבור קבוצת הקטגוריה הראשונה של הקצבה למעט מכפלה בשיעור גבוה יותר של 50% מההכנסה השנתית הממוצעת. הסכום החודשי המרבי שווה ל- 50% מתקרת הביטוח הלאומי (€ 1,634.50).

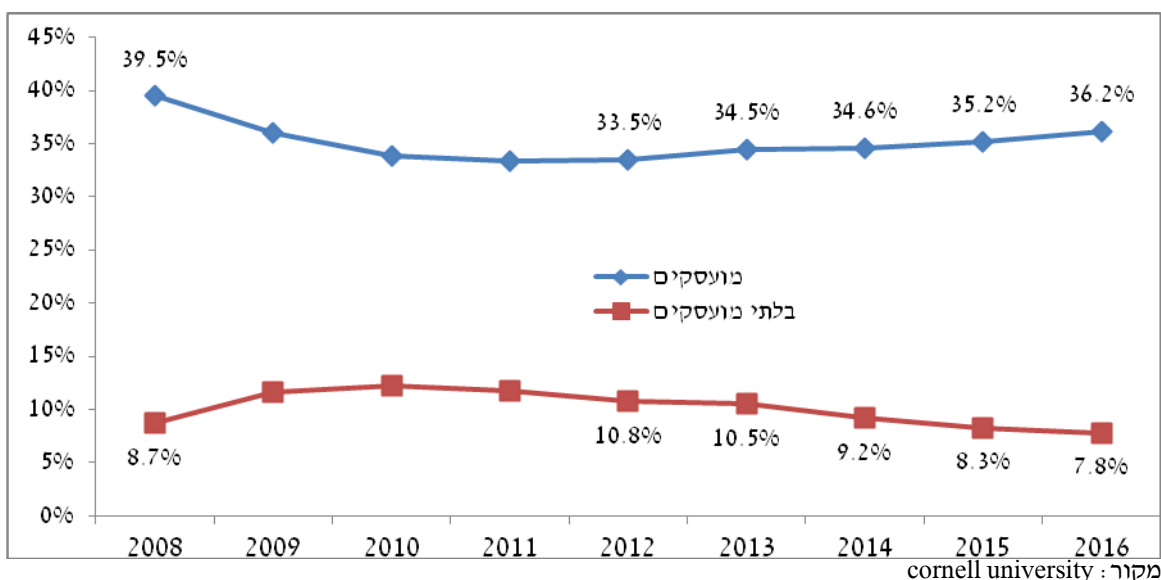
הקטגוריה השלישית חלה על אנשים עם מוגבלות השייכים לקטגוריה השנייה, אך זקוקים לסיוע צמוד של אדם אחר כדי לבצע פעולות של חיי היומיום. עבור אלו, סכום הקצבה הבסיסית גדל אז ב- 40% ולא יכול להיות נמוך מסכום מינימלי קבוע (שנתי) המוערך מחדש בכל שנה. הסכום החודשי המרבי לקצבת נכות בקטגוריה השלישית הוא € 2,742 + € 1,634.50 + € 1,107.49.

ארצות הברית:

נכון לשנת 2016, בארה"ב חיים כ-41 מיליון אנשים עם מוגבלות המהווים כ- 12.8% מן האוכלוסייה. כ- 12.7% מהגברים וכ- 12.9% מהנשים הם אנשים עם מוגבלות. מתוך האוכלוסייה בגילאי העבודה (21-64), מהווים אנשים עם מוגבלות כ- 10.9% מסך האוכלוסייה (49.64% מהם גברים ו- 50.36% נשים). האוכלוסייה של אנשים לבנים עם מוגבלות בארה"ב מהווה כ- 13.4% , והאוכלוסייה האפרו אמריקאית מהווה כ- 14.2% . מתוך האוכלוסייה הלבנה בעלת המוגבלויות כ- 49% גברים והיתר נשים, ומתוך האוכלוסייה האפרו אמריקאית כ- 45.3% גברים והיתר נשים.

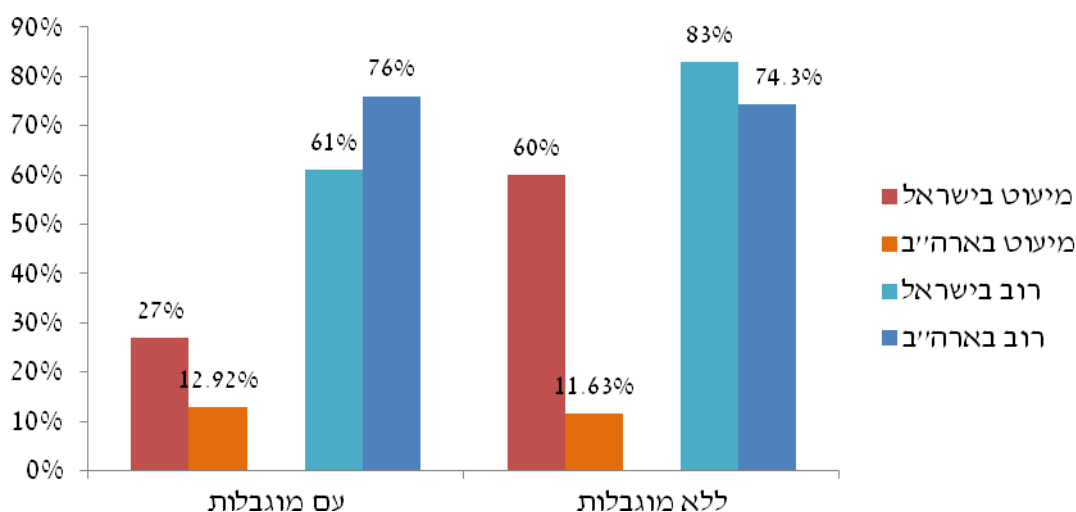
כאשר מסתכלים לאורך השנים, בין 2008 ל-2016, ניתן לראות כי בקרב בעלי המוגבלות בגילאי העבודה מתוך כלל האוכלוסייה, קיימת תחילה ירידה באחוז המועסקים, אך החל משנת 2013 אחוז המועסקים בעלי המוגבלות גדל. מאידך, בקרב הבלתי מועסקים קיימת עלייה עד שנת 2010, והחל משנת 2010 קיימת ירידה באחוז הבלתי מועסקים בעלי המוגבלות מסך האוכלוסייה.

תרשים ג.10: תעסוקה ואבטלה בקרב בעלי מוגבלות בגילאי עבודה (21-64)



הנתונים מראים כי ישנם פערים בהיקף התעסוקה בין המיעוט האפרו אמריקאי לבין האוכלוסייה הלבנה בארה"ב. בשנת 2015 סך המועסקים מקרב האנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה עמד על כ-7 מיליון אנשים, מתוכם כ-12.92% אפרו אמריקאיים, ומנגד בקרב אנשים ללא מוגבלות בגילאי העבודה (כ-129 מיליון אנשים) רק 11.63% היו אפרו אמריקאיים. כאשר משווים בין המיעוט הערבי בישראל למיעוט האפרו אמריקאי בארה"ב ניתן לראות כי הן בקרב אנשים עם מוגבלות והן בקרב אנשים ללא מוגבלות, שיעור התעסוקה בישראל גבוה יותר. לעומת זאת, כאשר משווים בין הרוב היהודי בישראל לרוב הלבן בארה"ב ניתן לראות כי בקרב אנשים עם מוגבלות שיעור התעסוקה בארה"ב גבוה יותר.

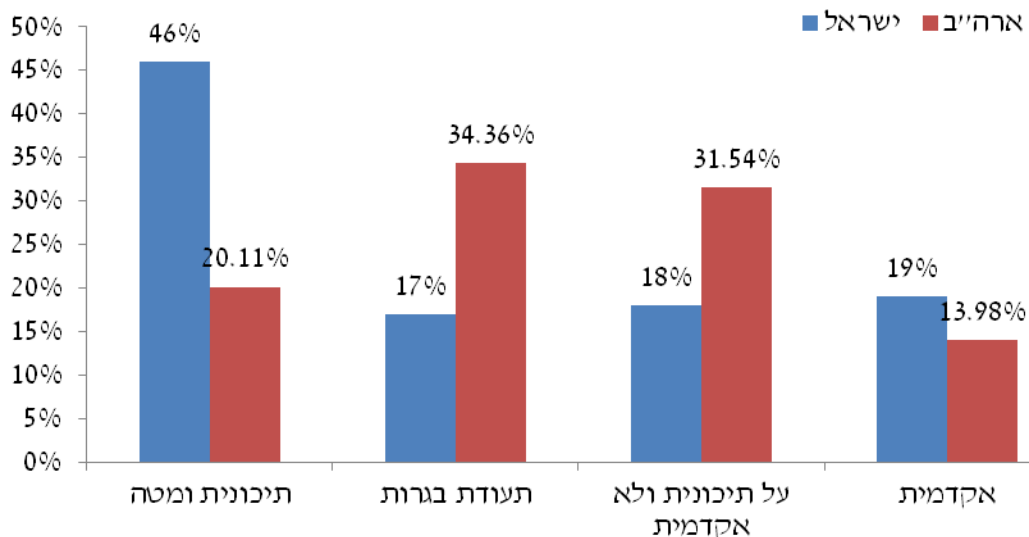
תרשים ג.11: שיעורי תעסוקה בקרב בעלי מוגבלות וללא מוגבלות בארה"ב לעומת ישראל



מקור: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מארייס ג'וינט ברוקדייל, cornell university

בשנת 2015 בארה"ב, עמד מספר האנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה על כ-19.7 מיליון. מתוכם רק כ-35.16% היו מועסקים. ממצא זה נמוך משמעותית משיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה בישראל שעמד בשנת 2015 על 51%. ניתן להסביר את הפער בין ארה"ב לבין ישראל (15.84%) על ידי העובדה שקצבת הנכות בארה"ב גבוהה יותר באופן יחסי ומוחלט מזו הישראלית. קצבת הנכות האמריקאית עומדת על כ-\$1,165 (Social security administration) שהם כ-4531 ₪. סיבה נוספת שייתכן כי מסבירה את ההבדל היא פערי ההשכלה בקרב אנשים עם מוגבלות בגילאי עבודה בישראל לעומת ארה"ב. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, בשנת 2015, 46% מתוך האנשים עם המוגבלות בגילאי העבודה בישראל הם בעלי השכלה תיכונית ומטה, 17% בעלי תעודת בגרות, 18% בעלי השכלה על תיכונית ולא אקדמית ו-19% בעלי תואר אקדמי. לעומת זאת בארה"ב באותה השנה, כ-20.11% מן האנשים הם בעלי השכלה תיכונית ומטה, כ-34.36% הם בעלי תעודת בגרות, כ-31.54% בעלי השכלה על תיכונית ולא אקדמית, ורק כ-13.98% הם בעלי תואר אקדמי.

תרשים ג.12: השכלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל וארה"ב



מקור: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מארייס ג'וינט ברוקדייל, cornell university

מחד גיסא השכלה אקדמית של אנשים עם מוגבלויות בגילאי העבודה בישראל עומד על כ-19%, לעומת כ-13.9% בארה"ב. מאידך, שיעור בעלי ההשכלה התיכונית ומטה בישראל גבוה מזה בארה"ב, 46% לעומת 20.11% נתון המחליש את הטענה שרמת ההשכלה היא הסיבה היחידה לפער.

חלק ד' מדיניות שילוב אפשרית

צירי התמודדות עם חסמים

לפי הספרות ומחקרים בעולם קיימים מגוון מנגנונים להסרה וצמצום של החסמים אותם ניתן לסווג לפי התחומים הבאים:

• חקיקה ורגולציה

- חקיקה אפקטיבית ואכיפת חוקים נגד אפליה.
- שילוב ותיאום בין צעדים שונים של מדיניות ציבורית שיוצרת תמריצים ותמיכה לחיפוש עבודה בקרב אנשים עם מוגבלות, ובקרב המעסיקים להעסיק אותם. תכניות התערבות מותאמות

• תכניות התערבות מותאמות

- פתיחה והנגשה של שירותי תעסוקה מרכזיים לאנשים עם מוגבלויות על בסיס של שוויון עם כלל מחפשי העבודה.
- פיתוח שירותים המותאמים לצרכים אינדיווידואליים וקהילתיים, במקום שירות בעל מאפיין אחידות ("one-size-fits-all")
- מעקב והערכה של תוכניות תעסוקה שמטרתן להקל ולהגדיל את התעסוקה של אנשים עם מוגבלות ולהגדיל את היקף התכניות המראות תוצאות חיוביות תוך התמקדות בפתרונות של שילוב ולא הפרדה
- סיפוק מימון הולם ובר קיימא עבור תוכניות הכשרה, על מנת לבנות כוח עבודה מיומן של אנשים עם מוגבלויות.

• שיקום והכשרה מקצועית

- התאמה של מערכת ייחודית להערכת מוגבלויות. מערכת המעריכה את ההיבט החיובי של התפקוד (לעומת הלכות) וכושר העבודה.
- פתיחה והנגשה של הכשרות מקצועיות ותכניות הנחיה מרכזיות לאנשים עם מוגבלויות.

• הגנה וביטחון סוציאלי

- מדיניות המבטיחה כי תכניות ביטחון סוציאלי מרכזיות לכולם יכללו גם אנשים עם מוגבלות ובה בעת תמיכה של חזרתם לעבודה. זאת במקום יצירת הבחנות לאלו המחפשים עבודה או חוזרים לעבודה.
- תכנון רשת ביטחון של תכניות התערבות כדי לקדם שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה באמצעות שירותי סיוע ותמיכה או כיסוי ההוצאות הנוספות הכרוכות בכניסתם של אנשים עם מוגבלות למעגל התעסוקה. למשל הוצאות הגעה לעבודה וציוד נוסף.

• מאבק בדעות קדומות והתמודדות לשינוי הגישה

- קידום מודעות בקרב מעסיקים בדבר חובתם שלא להפלות והכלים העומדים לרשותם המסייעים להם בהעסקה של אנשים עם מוגבלות

○ הטמעת תפיסה בקרב בציבור שאנשים עם מוגבלויות מסוגלים לעבוד בהינתן התמיכה הנכונה.

○ המגזר הציבורי, כמעסיק, יכול להוות דוגמה לקידום תעסוקה של אנשים עם מוגבלויות.

- **העסקה עצמית ומיקרו-מימון**

- **איסוף מידע**

○ הכללה של אנשים עם מוגבלויות באיסוף ובניית מסדי נתונים. למשל סקר כוח אדם של הלמ"ס.

○ שימוש באינדיקטורים בינלאומיים מוסכמים (למשל של ארגון העבודה הבינלאומי – ILO) על מנת למדוד ולבצע בקרה של מצב התעסוקה ורמת החיים של אנשים עם מוגבלויות.

בחינת אופן שילוב בעלי המוגבלויות בקרב אוכלוסיות שונות בישראל, דוגמת האוכלוסיה החרדית והאוכלסייה הערבית. כמו כן, לבחון את אופן השילוב במגזרי התעסוקה השונים תוך מתן דגש על שילוב בעלי מוגבלויות במגזר הציבורי.

מקורות

משרד המשפטים נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מארייס- ג'וינט- ברוקדייל, 2017. אנשים עם מוגבלות בישראל.

גרובר ל., זהר, ג., פריאר דרור, י., 2017, גישת "ההסללה למרכז" של אנשים עם מוגבלות: *הקמת מרכזי הכוון ותעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD* בתוך: תעסוקת אנשים עם מוגבלות – מחקר, מדיניות ומעשה, ביטחון סוציאלי, 102

אנסון. י, ומאירי א., 1996. דתיות, לאומיות ופיריון בישראל. ביטחון סוציאלי, 46, 43-63.

גוטליב, ד., אנדבלד מ., גיטלסון נ., הלר א., פינטו א., פריאור ר., רוזנברג מ., 2017 עוני, תעסוקה, שכר וקצבאות של מקבלי נכות כללית, מחקרים לדיון 125, ביטוח לאומי

WHO, 2017 World report on disability Chapter 8 Work and employment