

השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

תהליך תכנון בין-מגזרי



"השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות" תהליך תכנון בין-מגזרי

"שמונה מעלות יש בצדקה, זו למעלה מזו: מעלה גדולה שאין
למעלה ממנה, זה המחזיק בידי ישראל שמך, ונותן לו מתנה או
הלוואה, או עושה עמו שותפות, או ממציא לו מלאכה, כדי לחזק את
ידו עד שלא יצטרך לבריות ולא ישאול" (הרמב"ם, הלכות צדקה)

"השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות"

תהליך תכנון בין-מגזרי

רענן דינור יזם ויו"ר השותפות הבין מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

כתיבה ועריכה:

ד"ר בת חן וינהבר	יועצת לתהליך ותוכן השיח הבין מגזרי מטעם שיתופים
עו"ד ירון קידר	יועץ לניהול השיח הבין מגזרי מטעם שיתופים
שלמה דושי	מנכ"ל שיתופים
גלי סמבירא	מנהלת מקצועית, שיתופים
עדי פרג'ון	רכזת תחום שיח בין מגזרי, שיתופים
יעל נחמיאס	מנהלת השותפות הבין מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות
יואב לפ	מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
דורי ריבקין	מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
יוסי אברהם	מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
יעל הדר	מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
אברהם וולדה-צדיק	מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

תודה לכל השותפים על המאמץ ועל ההשקעה מזמנם, מרצם, ניסיונם ומקצועיותם, לקידום תחום התעסוקה לאנשים עם מוגבלות

תודה מיוחדת לראשי צוותי התכנון:

אחיה קמארה, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - יו"ר צוות איתור ומפוי חסמים
 אילן כהן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר - יו"ר צוות פתוח עסקי
 יוסי שובל, מנהל קשרי חוץ אינטל ישראל - יו"ר צוות שינוי מודעות
 פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת ג'וינט ישראל - יו"ר צוות כלכלי חברתי
 מוטי שפירא, מנכ"ל להב, לשכת ארגוני העצמאים בישראל - יו"ר צוות משאבי אנוש

ניהול הפקה: יעל נחמיאס, מנהלת השותפות הבין מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

עורך: עופר המבורגר

מזכירות ותיאום: סימונה דוד, ג'וינט ישראל אשל

עיצוב וביצוע גרפי: פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל

מנהל ההוצאה לאור: טוביה מנדלסון, ג'וינט ישראל אשל

חשון-כסלו תשע"ב - נובמבר 2011

כל הזכויות שמורות לג'וינט ישראל

www.jdc.org.il

כסלו תשע"ב
נובמבר 2011

דבר יו"ר השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות

עת סימתי תפקידי כמנכ"ל משרד ראש הממשלה (מאי, 2009), חתמתי 18 שנות שירות במגזר הציבורי ומצאתי לנכון לרתום את הניסיון והידע שצברתי בשנים אלו לטובת החברה בישראל. בחרתי לפעול לקידום של אנשים עם מוגבלות – האוכלוסייה המוחלשת מבין המוחלשות – ולקדם תהליכים שיובילו לשינוי משמעותי בשיעור המועסקים בשוק העבודה החופשי, באיכות ובמגוון התעסוקה.

התמודדותם היום-יומית של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית אינה רק עם נכותם ומוגבלותיהם, אלא גם עם הקשיים שהחברה הישראלית מערימה עליהם – דעות קדומות, סטראוטיפים, הדרה ואפליה – המגבילים אותם ומחזקים את חריגותם.

על פי נתוני מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות בישראל עומד על כ-45% (בהשוואה ל-72% בקרב אוכלוסיית אנשים ללא מוגבלות). מקרב כ-220 אלף מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, כ-11% בלבד מועסקים. שיעור האבטלה בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות גבוה פי שניים מזה שבקרב אוכלוסיית האנשים ללא מוגבלות, ועומד כיום על 13%, בעוד שיעור האבטלה בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות קשה עומד על 25%.

על כל אחת ואחד מאתנו מוטלת החובה להבטיח זכויותיו של האדם עם מוגבלות, לאפשר השתתפותו השוויונית והפעילה בחברה, בכלכלה ובכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים, באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולותיו.

האמונה והחזון לפיהם "החברה הישראלית – על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה – מחויבת לתעסוקת האדם עם מוגבלות באשר הוא – על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו – ולקדם בכך שילובו המלא בחיי החברה והכלכלה בישראל", הובילו אותי לקידום מיזם "השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות".

"השולחן העגול הממשקי", אותו הקמתי במשרד ראש הממשלה, הוכיח באופן חד-משמעי את התועלות שיש בשיתוף פעולה בין-מגזרי לקידום נושאים כלכליים וחברתיים. על בסיס עקרונותיו, יזמתי את הקמת "השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות", שתאפשר את שיתופי הפעולה בין הממשלה, המעסיקים, המועסקים, ארגוני הנכים וארגוני החברה האזרחית לקידום נושא חשוב זה.

לשמחתי, ולא להפתעתי – בסיועם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, המנכ"לים במשרדי הממשלה העוסקים בתחום, מנכ"ל ג'וינט ישראל, נשיא לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, יו"ר הסתדרות העובדים החדשה, נציגי ארגוני הנכים וארגוני החברה האזרחית – הצלחנו ללכד את השותפים סביב חזון משותף ולקיים תהליך חשיבה ותכנון אסטרטגי, אשר במסגרתו הוקמו חמישה צוותי תכנון, שבראש כל אחד מהם עמד נציג בכיר ומוביל באותו תחום. השתתפו בצוותים כ-80 נציגים בכירים משלושת המגזרים, אשר השקיעו ממיטב ניסיונם וזמנם, ללא תמורה כלשהי. העיקרון המנחה בעבודת הצוותים היה מקסום היכולות וההישגים של כל מגזר באמצעות שיתוף בין-מגזרי במידע, בכלים, במטרות וביעדים. עבודת הצוותים הניבה חמישה תוצרים שעל בסיסם נכתבה התכנית האסטרטגית המונחת לפניכם, אשר ממנה תיגזרנה תכניות העבודה השנתיות של השותפות.

אני מוצא חובה נעימה להודות לכל השותפים שליוו אותנו בתהליך: לכל אחת ואחד מחברי צוותי התכנון ולעומדים בראשם, למשרדי הממשלה בהובלת מר איל גבאי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לנציגי שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מר אחיה קמארה, לג'וינט ישראל ולצוות תב"ת בראשותו של פרופ' יוסי תמיר, לצוות מכון ברוקדייל בראשותו של גב' דניז דאון אשר הכין את מסמכי הרקע לתכנון האסטרטגי, לצוות שיתופים בראשותו של מר שלמה דושי ולצוות עמותת נובה בראשותו של שגיא שחר – על ההירתמות למאמץ ועל ההשקעה הרבה מזמנם, מרצם, ניסיונם ומקצועיותם, אשר הביאו לכך שתוך זמן קצר יחסית עומדים לרשותנו תוצרים משקפים, ממוקדים ומקצועיים.

תודה מיוחדת שמורה לגב' יעל נחמיאס, מנהלת "השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות" אשר בזכות אישיותה המיוחדת הצליחה לרתום קבוצה כל כך גדולה של מתנדבים ובעלי תפקידים לעשייה משותפת, מורכבת, איכותית ומועילה.

בברכה,

רענן דינור

יו"ר השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות (בהקמה)



משרד ראש הממשלה
מנהל כללי

ירושלים, תשרי תשע"ב

שילובם של אנשים עם מוגבלות, בשוק העבודה, הינו עניין בעל חשיבות חברתית, כלכלית וציבורית. שילוב בעלי מוגבלות בשוק העבודה, יורד לשורש ההכרה בעבודה כחלק מכבוד האדם, ובצורך האנושי להיות חלק מהחברה העובדת. שילובם תורם לשיפור מצבם הכלכלי, איכות חייהם וביטחונם העצמי של בעלי המוגבלות, ותורם לחוסנה החברתי ולתפיסת הערבות ההדדית של המדינה כולה.

בתחילת שנת 2010 פנה אלי מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, והציג בפני נתונים מהם עולה כי שיעור ההשתתפות של אנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה, נמוך. במקביל, הציע מר דינור הקמת מסגרת משותפת למגזר הציבורי, למגזר העסקי ולארגוני החברה האזרחית, אשר תפעל במטרה להביא לשינוי משמעותי בתחום זה. פעולתה של מסגרת זו נועדה, בין השאר, לסייע ולמנף את פעילות משרדי הממשלה העוסקים בנושא, ובראשם, המטה לקידום אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה במשרד התמ"ת, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות ומשרד החינוך.

לאור הנתונים, ומתוך הכרה ביכולתה של שותפות בין מגזרית לקדם את הנושא, כינס משרד ראש הממשלה את מנכ"לי משרדי הממשלה ובעלי התפקידים העוסקים בדבר, לבחינת המיזם. בסיומה של בחינה זו, הוחלט כי הממשלה תצטרף לשותפות עם גיוינט ישראל בקידום המיזם.

כמו כן, הוחלט להקים ועדת מנכ"לים של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שתסייע בקידום הנושא.

המסמך שלפנינו הינו התוצר הראשון של פעילות המיזם המשותף לממשלה ולגיוינט ישראל. מיפוי הצרכים, החסמים והכלים לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות, מהווה בסיס לבניית אסטרטגית הפעולה של המיזם המשותף. אני מקווה כי בשנים הקרובות, בעשייה משותפת, יוצאו הרעיונות המובאים במסמך זה מן הכח אל הפועל.

אני מודה לכל העוסקים במלאכה ומאחל הצלחה לכולם בשליחות חשובה זו.

בכבוד רב,

איל גבאי

דבר מנכ"ל ג'וינט ישראל

החברה הישראלית הינה פסיפס אנושי מגוון, המורכב מקבוצות ופרטים שונים בעלי יכולות וצרכים ייחודיים. במהלך השנים הצליח שיתוף הפעולה ההדוק בין ג'וינט-ישראל לממשלת ישראל לתת מענה הולם לבעיות שעלו מהשטח.

היזמה לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות מציבה שני אתגרים בשני נושאים בהם צברנו בג'וינט-ישראל ניסיון רב. האחד, הינו בתחום התעסוקה בו עסק רבות ג'וינט-ישראל, כיום במסגרת תבת, בשילובן של אוכלוסיות שונות בעולם התעסוקה על פי מאפייניהן הייחודיים. תבת פועלת לשילוב בתעסוקה איכותית של קבוצות באוכלוסיה אשר אינן משתתפות בכוח העבודה, תוך הבטחת יציבות תעסוקתית בת-קיימא. כמו כן, מובילה תבת לתפישה של מוביליות בשכר לצד מוביליות חברתית באיכות התעסוקה, לצד שינוי עמדות מצד אוכלוסיות היעד והמעסיקים גם יחד. זאת, על מנת להתגבר על החסמים המשמעותיים ביותר העומדים היום בפני שילובן של אוכלוסיות היעד במעגל העבודה.

האתגר השני הינו בתחום קידום אנשים עם מוגבלות. ג'וינט-ישראל פועל רבות, עוד מאז הקמתו, בנושא אנשים עם מוגבלות - על מנת לתת מענה לצורכיהם המיוחדים, בייחוד במסגרת מסד-נכויות. אופי הפעילות והדגשים השתנו בהתאם לתנאים ולצרכים המשתנים של החברה בישראל. המוקד עבר מסיוע ישיר לפיתוח שירותים מוסדיים למען הנכים, פיתוח מסגרות חינוך והכשרה, הקמת ארגונים וולונטריים, פיתוח שירותים קהילתיים לאנשים עם מוגבלות, בניית בסיס מידע ומחקר ועוד. תשומת לב מיוחדת ניתנת במסד-נכויות לפיתוח דגמים חדשניים של שירותים למען נכים, הבניית רצף של שירותים, פיתוח מערכות תמיכה בקהילה, שיפור הנגישות לשירותים ולמידע, ושילוב אנשים עם נכויות בכל תחומי החיים כאחד.

במהלך השנים, לקחנו בג'וינט-ישראל חלק במספר רב מאוד של שותפויות, סייענו בהקמתם של מיזמים חברתיים רבים ובהטמעתם ברשויות המוסמכות הרשמיות. הנני סבור, כי ג'וינט-ישראל יוכל להיות לעזר רב, הן ברמה המקצועית והן ברמה הפרקטית, בגיבוש תהליכי התכנון השונים של השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.

לאור חשיבותה של הסוגיה, הגופים המצוינים הלוקחים חלק בשותפות זו והרצון האמיתי של כולנו לסייע, אני בטוח כי היזמה הברוכה הזו תגיע להישגים מרשימים, למען ציבור הנכים בישראל.



ארנון מנטבר,
מנכ"ל ג'וינט ישראל



מדינת ישראל, משרד המשפטים
מחלקת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
 دولة إسرائيل، وزارة العدل
 مفوضية مساواة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
State of Israel, Ministry of Justice
Commission for Equal Rights of Persons with Disabilities



27 במרץ, 2011
 אל בבסל וטעליב

דבר מייב שוויין זכויות לאנשים עם מוגבלות

בד"ח הראשון של ארגון הבריאות העולמי (WHO) על מצבם של אנשים עם מוגבלות (World Report on Disability) שהתפרסם לאחרונה, מובאים נתונים על האידל במספר האנשים עם מוגבלות מוח, ועל שיפור גבוה במחזור של אנשים עם מוגבלות בשכבות המוציאות אקונומית וחלשות, ומידך. אחת הסיבות לשיפור גבוה במיוחד של אנשים עם מוגבלות בשכבות החלשות, היא שיעור התעסקות המנך שלהם. לעומת, הסטנים במנך חמים.

ממשלת ישראל לקחה על עצמה להגדיל את שיעור התעסקות במשק, כדי להורדות בשוק העולמי. משרד הממשלה פועלים, כל אחד במחוזות, בנך בקרב ערבים וחרדים, כדי להכניס עוד אנשים עוד לעבוד. האוטר שלם הוא להביא לכך שגם אנשים עם מוגבלות, שהם למעלה משליש מרבע נשות אלף איש, מחזיקים עם מוגבלות חמורה, יהיו קבוצת מורה מרכזית במישור האוטר של הגולת שיעור התעסקות במשק.

מייב שוויין זכויות לאנשים עם מוגבלות הקמה בשנת 2000 נכחו חוק שוויין זכויות לאנשים עם מוגבלות (התשנ"ח, 1998), כדי לשמור לישום החוק התבקש ליצר מציאות מקבולת, מכילה ומשולבת לאנשים עם מוגבלות בכל חלקי החברה, ומונך המנה ששל החברה שלם מוטלת האחריות להסרת החסמים העומדים בדרכם של אנשים עם מוגבלות בדרך לשילוב ממשל מרכזי בו פועלת המייב, הוא נמשך המייב, והמקנת המקנת העסקות במחוזות מייב, והמקנת שגבר נכסו לתקף. וכן מספר שנים יראה המרחב המייב שלם אחרות ויהיה נגיש הרבה יותר עבור אנשים עם מוגבלות, דבר המהווה במקרים רבים וטמי מקדים לעבודה. מייב השוויין הינה שותפה למהלך להקמת "חוק לוח", והמבטא את השאיפה של הממשלה לעודד אנשים עם מוגבלות לאצט לעבודה, על ידי כך שהיא מבטיחה לאדם עם מוגבלות שמוכח להמשיך ולקבל את קצבת הכנסת שלו (בשיעור הולך ופוחת, לפי דרגת הנשק). המייב הינה שותפה למהלך מימון התאמות במקום העבודה למעסיקים אנשים עם מוגבלות (מימון הביון על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד התמ"ת), שותפה למהלכים לתמרוך מעסיקים להעסקת אנשים עם מוגבלות, ומעבירה מהלך לקבלת החלטות ממשלה לתשורות יעודיות לאנשים עם מוגבלות בשירות המדמה.

אך המאמצים הממשלתיים אינם מספיקים. מסגרת המובנית האסטרטגית של מייב התעסקות, והמחנות לפנים, לזייס את שלוש הממדים במשק: הממשלתי, הפרטי והשלישי (האזרחי) לעבודה. משותפת לשם השגת המטרה של הגולת שיעור התעסקות בקרב אנשים עם מוגבלות, ויצירת מציאות בה אנשים עם מוגבלות זכאים להשתתפות שוויונית ופנילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן שכן מענה המלם לצרכיהם המיוחדים, באופן שאפשר להם להיות אנשים בעצמאות מרבית ובבטח, וכן מייב מלוא יכולתיהם, כך שקובץ חוק האוטר.

מתקף תפקיד, מדכיות מייב האוטר את המיזם ממעט הממשלה. אם נעשה הכל כדי שהמחנות ויצור שימי אחרים בחייהם של אנשים עם מוגבלות בישראל ובחום החברה אלינו.

כל אחד והקרא דחו זה צריך לשמור את עצמו, מה הוא או היא עשו לשילובם של אנשים עם מוגבלות בעבודה (כך אצלם בארגון), ועד כמה הוא או היא נרדמים ומאמינים להצלחת פרויקט זה.

אני תקווה שבמאמצים הקרובים נראה את תחילתה של תמכת עלייה בשיעור התעסקות בקרב אנשים עם מוגבלות. כל מעסיקים יכחו עובדים עם מוגבלות וראו "כי טוב", וכל שאנשים עם מוגבלות יאמינו בסחם לעבוד, נאחזי עוד אחד אנשים למעלה העבודה. זה האוטר הגול העומד בפנים.

אנדה קמארה
 מייב שוויין זכויות לאנשים עם מוגבלות
 משרד המשפטים

צוות ההיגוי לפיתוח התכנית

רענן דינור	יו"ר השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות (בהקמה)
פרופ' יוסי תמיר	מנכ"ל תב"ת, ג'וינט ישראל
אחיה קמארה	נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים
יעל נחמיאס	מנהלת השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות, ג'וינט ישראל

תהליך התכנון במודל בין-מגזרי לווה על ידי "שיתופים" לקידום החברה האזרחית

צוות שיתופים	צוות מקצועי
שלמה דושי - מנכ"ל	ד"ר בת חן וינהבר - יועצת לתהליך ותוכן השיח הבין-מגזרי
גלי סמבירא - מנהלת מקצועית	מטעם שיתופים
עדי פרג'ון - רכזת תחום שיח בין-מגזרי	עו"ד ירון קידר, בוגט-קידר עורכי דין, יועץ לניהול השיח הבין-מגזרי מטעם שיתופים

שותפי תהליך התכנון

צוות משאבי אנוש:	
מוטי שפירא, יו"ר	מנכ"ל להב - לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל
איה חסדאי	מנכ"לית חברת אשנב
ד"ר דליה טל	מפקחת ארצית, ממונה על תכנון פדגוגי - האגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך
ד"ר הלה הדס	מנכ"לית אנוש - העמותה הישראלית לבריאות הנפש
טלית רינגולד	מנהלת תחום השמה תעסוקתית, בית הגלגלים
יובל רכלבסקי	יו"ר אתגר - משאבי אנוש
יעל הנדלסמן	מנהלת תחום שכר מינימום והתאמות במקום עבודה - המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת
יעל שטיינפלד	מנהלת תחום פרויקטים מיוחדים במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת
ליאת גני	סמנכ"לית תחום מגזרים, חברת מנפאוור
עינת אברהם	מנהלת תחום עסקים למען קהילה, ציונות 2000
עו"ד ערן תמיר	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
קלרה חן	מנהלת היח' לנכה ולמשפחתו, עיריית נתניה
רויטל ביתן	קשרי קהילה ומנהלת אחריות חברתית ישראל, חברת אינטל
שחר בר יהודה	מכון מנדל למנהיגות
ד"ר שלמה אלישר	סמנכ"ל בכיר (שירותי שיקום) משרד הרווחה והשירותים החברתיים
צוות כלכלי-חברתי:	
פרופ' יוסי תמיר, יו"ר	מנכ"ל תב"ת, ג'וינט ישראל
אביטל סנדלר-לף	ראש תחום, מסד נכיוות, ג'וינט ישראל
אוהד רייפן	אגף התקציבים, משרד האוצר
אלי בנטטה	ראש תחום נכיוות וצעירים, תב"ת - ג'וינט ישראל
בני פפרמן	ראש מנהל מחקר וכלכלה ומנהל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת

מנהלת אגף קרנות, המוסד לביטוח לאומי	ברנדה מורגנשטיין
מנהלת המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מכון ברוקדייל	דניז דאון
מרכז תחום תעסוקה ורווחה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה	חגי לוין
מנכ"ל "בית אקשטיין"	יובל אקשטיין
רכזת תכניות מיזם בטוח לאומי וקרן רש"י, עמותת יחדיו.	לימור לב
מרכזת תחום תעסוקה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים	ד"ר נורדהיים-גולן שלי
קרן לזלו נ. טאובר, מנכ"לית ישראל	סילביה טסלר-לזוביק
מנכ"ל אלמנארה, עמותת לקידום העיוורים בחברה הערבית	עו"ד עבאס עבאס
מטה מאבק הנכים	רוני שכטר
צוות פיתוח עסקי:	
חברה להשקעות ויזמות - POC, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר	אילן כהן, יו"ר
קבוצת אריסון, יו"ר חברת מיה	בוקי אורן
סגן יו"ר בית השקעות מיטב	אבנר סטפק
מנכ"ל אגודת ש"י, בית הגלגלים	אברמי טורם
מייסד ומנכ"ל By the people	אורן גלנץ
מייסד חברת כרומטיס ופריסיד טכנולוגיות	אורני פטרושקה
By the people	אביטל ינובסקי
מנכ"ל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי	איימן סייף
ראש האגף הכללי במשרד ראש הממשלה	אמיר ברקן
ראש מנהל מחקר וכלכלה ומנהל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת	בני פפרמן
מייסד call יכול	ד"ר גיל יונש
By the people	דורון היימן
חוקרת בכירה, מכון ברוקדייל	דורי ריבקין
מנכ"ל מעבדות בצלאל בע"מ, אקדמיה בצלאל לאמנות ועיצוב	פרופ' ידיד לין
מייסד קרן דואליס ליזמות עסקית חברתית	חנוך ברקת
חוקר, מכון ברוקדייל	יואב לפי
אחוזה - איגוד רב-תחומי לאנשים עם מוגבלות	ד"ר ליאור חביב
מנהלת תחום מחקר, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת	מיכל אלפסי
מנהלת השירות לשיקום, משרד הרווחה ושירותים חברתיים	מיכל גולן
מנהלת תכניות תחום אנשים עם מוגבלות, תב"ת, ג'וינט ישראל	עינת מסטרמן
מנהלת תחום תעסוקה, בריאות הנפש, משרד הבריאות	רונית דודאי
מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד התמ"ת	רן קיויתי
עמותת נובה, ניהול ואקדמיה בשירות הקהילה	שגיא שחר
עמותת נובה, ניהול ואקדמיה בשירות הקהילה	טליה נייברגר
עמותת נובה, ניהול ואקדמיה בשירות הקהילה	אלעד כהן
עמותת נובה, ניהול ואקדמיה בשירות הקהילה	אריק פוס
צוות איתור ומיפוי חסמים:	
נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים	אחיה קמארה, יו"ר
מנכ"ל Abiliko	אמיר נתן

מנכ"לית בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות	עו"ד אסתר סיון
חוקר בנושא אנשים עם מוגבלות, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, משרד התמ"ת	גל זוהר
מנהלת תכניות קידום, האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים	ד"ר דליה ניסים
מייסד ומנכ"ל אריאל נתיבים	חיים אריאל
מנהל מאגר מועמדים, מנפאוור	חן דנטס
ממונה על היח' המשפטית לפניות ציבור, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים	עו"ד טובה רקנטי
ממונה על מערך שיקום נפגעי הנפש בקהילה, אגף לבריאות הנפש משרד הבריאות	יחיאל שרשבסקי
מנהלת קרן לאוטמן	עו"ד יעל נאמן
מנהלת אגף תיאום מעקב ובקרה, משרד ראש הממשלה	מיכל פרנק
מנכ"ל חברת נטפירוטק	מנחם יעקובוביץ
מנכ"לית עמותת שק"ל	קלרה פלדמן
מנכ"ל עמותת יחדיו (קרן רש"י)	רון בן חיון
צוות שינוי המודעות הציבורית:	
מנהל קשרי חוץ, אינטל ישראל	יוסי שובל, יו"ר
פרופסור בכיר לתקשורת	פרופ' יחיאל לימור
אורלי וגיא בע"מ, אנשי תקשורת	אורלי וגיא מרוז
מייסד ומנכ"ל חברת תובנות	ד"ר גל אלון
מנהלת אחריות חברתית, קבוצת פישמן	ורד רז
סמנכ"לית בכירה, האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים	ד"ר חיה עמינדב
דוברת משרד התמ"ת	חיה פרי
מנכ"ל רשות השידור לשעבר	יאיר אלוני
מטה מאבק הנכים	יואב קריים
מנכ"ל אשוקה ישראל	ד"ר ניר צוק
יו"ר ארגון הגג של ארגוני הנכים	השופטת (בדימוס) ציפורה ברון
מבכירי התקשורת הישראלית, מיסד טלעד ומנכ"ל טלעד לשעבר	עוזי פלד
מנהלת מסד נכויות, ג'וינט ישראל	תמי ברנע

תוכן העניינים

חלק א'

תהליך התכנון הבין-מגזרי

1.	דברי פתיחה:	3
	• יו"ר השותפות הבין-מגזרית	5
	• מנכ"ל משרד ראש הממשלה	7
	• מנכ"ל ג'וינט ישראל	9
	• נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	10
2.	צוות ההיגוי לפיתוח התכנית	10
3.	שותפי תהליך התכנון	15
4.	תקציר	17
5.	רקע	17
6.	תהליך התכנון:	17
	• העקרונות המנחים לתהליך	17
	• שלבי התכנון	18
	• צוותים ומשימות מרכזיות	19
	• אתגרים מרכזיים מתוך תהליך התכנון	19
	• תרשים תהליך השתלבות אנשים עם מוגבלות בתעסוקה	19
	• רצף לקראת תעסוקה	22
7.	הקמת השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות:	22
	• חזון	22
	• מטרות	23
	• מודל הפעולה	23
	• מבנה השותפות הבין-מגזרית ומוסדותיה	25
	• צעדים ראשונים בהקמת השותפות הבין-מגזרית	27
8.	עיקרי המלצות צוותי התכנון	59
9.	נספחים - מסמכי צוותי התכנון:	85
	• צוות כלכלי-חברתי	97
	• צוות איתור ומיפוי חסמים	124
	• צוות פיתוח עסקי	128
	• צוות משאבי אנוש	
	• צוות שינוי מודעות	

חלק ב'

מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל - סקירות בנושא תעסוקה של אנשים עם מוגבלות

1.	הקדמה	135
2.	ריכוז הטיפול בהשמת אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה - סקירת מודלים מרחבי העולם	136
3.	קידום העסקה עצמית ויזמות עסקית של אנשים עם מוגבלות	137
4.	תמריצים כלכליים למעסיקים לשם קידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הפתוח	165
5.	מודלים בין-לאומיים לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות - סקירה של שש מדינות	193
6.	מודלים בין-לאומיים לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות - טבלאות משוות	209
		271

מסמך זה מתאר את תהליך התכנון האסטרטגי לתעסוקת אנשים עם מוגבלות ולהקמת "השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות". הצורך בתהליך נובע מהשיעור הנמוך של אנשים עם מוגבלות המשולבים בשוק בעבודה החופשי בישראל, ומתבסס על חזון משותף הרואה בשילוב אנשים עם מוגבלות בעולם התעסוקה נורמה חברתית מחייבת. הקמת שותפות בין-מגזרית - Public-Private-Social Partnership (PPSP) - ממשלה, מגזר עסקי ומגזר שלישי - מהווה סמל למעורבות, לאחריות ולהתגייסות החברה כולה, על מוסדותיה ומגזריה השונים, לנושא. כמו כן, השותפות מתמודדת עם אתגר שאינו יכול לקבל מענה אמיתי כתוצאה מפעולתו של כל מגזר בנפרד. השותפות מזמנת חשיבה חדשנית, איגום כוחות ויצירת מרחבי שיתוף ואחריות חדשים.

חזון השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות קובע, כי החברה הישראלית - על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה - מחויבת לתעסוקת האדם עם מוגבלות באשר הוא - על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו, ולקדם בכך את שילובו המלא בחיי החברה והכלכלה.

מטרות השותפות כפי שהתגבשו בתהליך התכנון¹ הן:

- שילוב מנהיגות בין-מגזרית לתיאום, סנכרון והבניית התשתיות לשיתופי פעולה אפקטיביים ורתימתם למימוש חזון משותף.
- חילול תהליכים שיובילו לגידול בשיעור המועסקים מקרב אנשים עם מוגבלות ולשיפור מגוון ואיכות התעסוקות בהן יועסקו.
- יצירת תנאים המאפשרים מימוש עצמי על פי יכולותיו, רצונותיו וצרכיו של האדם עם מוגבלות.
- זיהוי החסמים המרכזיים, הן בקרב המעסיקים והן בקרב האנשים עם מוגבלות, לשילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות, ועידוד המגזרים השותפים לפעול להסרת החסמים.
- יצירת אווירה ציבורית להגברת המודעות ולשינוי עמדות והתנהגות בקרב המעסיקים ובקרב אנשים עם מוגבלות.

הקמת השותפות הבין-מגזרית

לשם הקמתה של השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות, הומלץ לפעול בשני שלבים: שלב א' - הקמת ההנהלה הציבורית המכוננת, ושלב ב' - תחילת עבודת המועצה הציבורית הקבועה. ההנהלה הציבורית המכוננת תהווה בסיס רחב ליצירת כללי השיח, ותייצר בסיס יציב הנדרש למהלך חדשני זה. המועצה הציבורית תפעל בהתאם לכללי השיח שיוגדרו בהנהלה הציבורית המכוננת, ותקדם את אתגרי השותפות הבין-מגזרית לכדי מימוש ויישום.

אתגרי השותפות הבין-מגזרית

תהליך הפיתוח הראשוני הניח בפני השותפות הבין-מגזרית מספר אבני דרך לקידום הנושא. הראשונה שבהן כללה תפיסה כוללת של הבניית רצף תעסוקתי.

תפיסת הרצף לקראת תעסוקה - תפיסת הרצף מכוונת לזיהוי והבנת חשיבותן של החוליות המהוות שלבים בהכנה והשתלבות בעולם התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. מתוך תפיסת הרצף, נבנתה מפה המורכבת ממספר שלבים מרכזיים: טרום כניסה לשוק העבודה, פילוח פוטנציאל כוח האדם בשוק העבודה, "חבילות שילוב" ושילוב עובדים. המפה המוצגת בתרשים "תהליך השתלבות אנשים עם מוגבלות בעולם העבודה של הרצף לקראת תעסוקה", הובילה לניתוח מורכב ולזיהוי נקודות ההשפעה המרכזיות עליהן יש לתת את הדעת במסגרת השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.

¹ תהליך התכנון נערך באמצעות חמישה צוותי תכנון רב-מגזריים, המורכבים ממגוון רחב מאוד של בעלי תפקידים ומומחים מובילים בתחום.

חמישה צוותי תכנון רב-מגזריים, המורכבים ממגוון רחב מאוד של בעלי תפקידים ומומחים מובילים בתחום, הגדירו את התשתית והאתגרים הראשוניים הניצבים בפני השותפות הבין-מגזרית. חמשת הצוותים שהוקמו הם: צוות כלכלי-חברתי, צוות משאבי אנוש, צוות פיתוח עסקי, צוות איתור ומיפוי חסמים, וצוות שינוי המודעות הציבורית. עבודת צוותי התכנון נמשכה כארבעה חודשים וכללה מספר מפגשי דיון ולמידת הנושא, הצגת חלופות וגיבוש מסמך מסמך.

עיקרי התוצרים של צוותי התכנון היו:

הצוות הכלכלי-חברתי הציג מסגרת מושגית לניתוח תועלת-עלות של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות. הוצגו ניתוחים ונתונים כמותיים כבסיס לתכנון ותיעודף מודלים לפעולה בתחום וכן הוצגו מודלים לבחינת אפקטיביות כלכלית חברתית של תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

צוות משאבי האנוש הציג את התהליכים על הרצף התעסוקתי והניח תשתית בסיסית לבניית מסגרת מושגית, הכוללת הגדרות ואפיונים לניתוח כוחות ויכולות של אוכלוסיית היעד כבסיס לקליטה בתעסוקה.

צוות הפיתוח העסקי הציג מודלים של העסקה הניתנים לפתוח כמענה להעסקת אנשים עם מוגבלות. כמו כן הציג הצוות כלים ותמריצים למעסיקים, תשתית לפיתוח מגוון תעסוקות ותכנית ראשונית למגוון התנסויות (פיילוטים) להרחבת הזדמנויות התעסוקה בשוק העבודה החופשי. בנוסף, עסק הצוות באיתור תכניות/תחומי פעולה חדשים ופורצי דרך לתחומי עיסוק המגלים יתרון לאוכלוסיית היעד.

צוות איתור ומיפוי החסמים ערך מיפוי שיטתי והיררכי של מגוון החסמים בקרב כל אחת מהאוכלוסיות בהקשר של תעסוקת אנשים עם מוגבלות, וסימן מתוכם את תשעת החסמים המרכזיים להם יש לתת קדימות ועדיפות בטיפול. הצוות הציג מגוון אפשרויות פעולה להסרת החסמים המרכזיים שזוהו, כדי לחולל את השינוי.

לבסוף, **צוות שינוי המודעות הציבורית** הציג תכניות פעולה מומלצות לשינוי תודעה ציבורית בהקשר של אנשים עם מוגבלות: תכנית פעולה לשינוי המודעות בקרב המעסיקים, תכנית פעולה לשינוי המודעות בקרב האנשים עם מוגבלות להשתלבות בשוק העבודה, ותכנית פעולה לשינוי המודעות בקרב הציבור הרחב.

כאמור, סיומו של פרק התכנון, עבודת הצוותים הרחבים ומעורבותם של גורמים בכירים בתהליך מהווה את **הצעד הראשון** במהלך חשוב זה. האתגר הכפול של השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקה לאנשים עם מוגבלות מתחיל כעת. מחד, ניצב האתגר של מימוש ויישום מיטבי של שותפות בין-מגזרית, ומנגד, ניצבת הציפייה להשגת תוצאות מעשיות של הגדלת היקף ואיכות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל בשנים הקרובות.

בישראל חיים כיום כ-750,000 אנשים עם מוגבלות בגילאי 20 עד 64 (פיסית, חושית, נפשית, שכלית וקוגניטיבית). התמודדותם היום-יומית של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית אינה רק עם נכותם ומוגבלותיהם, אלא גם עם הקשיים שהחברה הישראלית מערימה עליהם - דעות קדומות, סטראוטיפים ואפליה - המגבילים את חיי האנשים עם מוגבלות ומטביעים בהם תחושת חריגות.

במשרדי הממשלה ובארגוני החברה האזרחית במדינת ישראל מתקיימת פעילות ענפה ומוגוונת לשמירה על זכויות האנשים עם מוגבלות, אך עדיין קיימים פערים בתחומים רבים: שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות גבוה באופן ניכר מזה שבמגזרי אוכלוסייה אחרים, חלק ניכר משטחי הציבור ומקומות העבודה אינם נגישים, ואנשים עם מוגבלות השוהים במוסדות נמצאים מחוץ לקהילה, דבר המונע מהם השתלבות ראויה בחברה.

היזמה לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות החלה כמהלך בין-מגזרי ביוזמתו של רענן דינור, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אייל גבאי, ומנכ"ל ג'וינט ישראל, ארנון מנטבר. במרץ 2010, אישר פורום מנכ"לי משרדי הממשלה את השתתפות הממשלה במהלך.

מהלך בין-מגזרי זה נובע מתוך תפיסתם של כלל השותפים בדבר מחויבותה של החברה הישראלית - על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה - לתעסוקת האדם עם מוגבלות באשר הוא - על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו - ולקדם בכך את השתלבותו המלאה בחיי החברה והכלכלה בישראל.

בכדי לממש מיזם זה, ומתוך תפיסה הרואה בכלל המגזרים שותפים לקידום הסוגיה, התבקשה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים להוביל את המהלך מטעם הממשלה בשותפות עם "ג'וינט ישראל", המשמש תשתית ארגונית לשלב ההקמה, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמים מהמגזר העסקי והמגזר השלישי. תהליך התכנון לווה על ידי חברת "שיתופים" לקידום החברה האזרחית, כחלק מהתמחותה בהובלת תהליכים חברתיים בין-מגזריים.

תהליך התכנון

מטרת תהליך התכנון המקדים היתה גיבוש תכנית פעולה בין-מגזרית שתוביל לשינוי משמעותי בהיקף, באיכות ובמגוון הזדמנויות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות בישראל.

העקרונות המנחים לתהליך היו:

1. **תלת-מגזריות** - שלב התכנון, כמו גם המיזם בהמשך, הובל בשיתוף פעולה בין מגזרי (ממשלה, מגזר עסקי, מגזר שלישי), תוך שיתוף נציגי ארגוני הנכים ומעסיקים מקרב אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות. עקרונות הפעולה ליישום שותף הפעולה הבין-מגזר גובשו על בסיס עקרונות הפעילות של השולחן העגול הממשקי במשרד ראש הממשלה.
2. **איגום וקידום אמצעים** - תהליך התכנון נעשה תוך איגום ומקסום ידע ומשאבים קיימים, וקידום אמצעים ודרכים חדשות לשילוב אנשים עם מוגבלות במעגל העבודה.
3. **ביסוס ופיתוח ידע** - תהליך התכנון התבצע על בסיס נתונים קיימים ולמידה של מודלים מוכחים מהארץ ומהעולם.

התכנון התחלק למספר שלבים מרכזיים:

1. **איגום גורמים בעלי עניין וידע**, מסמכי מדיניות וחקיקה בתחום.
2. **סקירה בינלאומית** השוואתית לנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות.
3. **ראיונות** רקע עם מגוון רחב של בעלי עניין וקבוצות מיקוד ראשוניות.
4. **הקמת צוותי תכנון** בין-מגזריים ממוקדי משימה.
5. **איגום המלצות ותכניות** ובניית המערך השלם לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

כבר בתחילת תהליך הבירור נראה היה כי מדובר ב"שדה חרוש" של ועדות, החלטות של משרדי ממשלה, התכנסויות מרובות ומגוון רב של גורמים מובילים. חלק מן התהליכים הקודמים אף הובילו להמלצות ולכיווני פעולה מרחיקי לכת. יחד עם זאת, לאורך כל תהליך הבירור הראשוני עלתה התחושה, כי טרם נפרץ המחסום בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, ולמרות כל המאמצים, החקיקה המתקדמת והמיזמים החדשניים, תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל נתקלת בקשיים ובחסמים מסוגים שונים, שאינם מאפשרים מיצוי יכולות.

בכדי לקדם חשיבה פורצת דרך, בין-מגזרית, המבוססת על ניסיון עבר והזדמנויות עתיד, הוקמו חמישה צוותי תכנון רב-מגזריים, המורכבים ממגוון רחב מאוד של בעלי תפקידים מובילים בתחום (פירוט שמות המשתתפים). משימתו של כל צוות הוגדרה והרכב המשתתפים בו נקבע בהתאם למידת התרומה של הגורמים למשימת הביצוע של הצוות.

צוותים ומשימות מרכזיות

צוות	משימה מרכזית	תוצרים עיקריים
צוות כלכלי-חברתי בראשות פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת, ג'וינט ישראל	פיתוח מודל לניתוח תועלות ולקידום הפוטנציאל הכלכלי-חברתי של העסקת אנשים עם מוגבלות במדינת ישראל	- יצירת בסיס מוסכם לניתוח עלות-תועלת כלכלית, בהקשר של העסקת אנשים עם מוגבלות - הצגת ניתוח ונתונים כמותיים כבסיס לתכנון ותיעדוף מודלים לפעולה בתחום - פיתוח פרמטרים מוסכמים ומדידים לבחינת אפקטיביות חברתית של תעסוקת אנשים עם מוגבלות - פיתוח מודל של תיעדוף אוכלוסיות על פי סיכויים וקשיים - הצגת מודל כלכלי-חברתי תלת-מגזרי הנותן מענה למרב פוטנציאל התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות
צוות משאבי אנוש בראשות מוטי שפירא, מנכ"ל להב	- בניית מסגרת מושגית חדשה המובילה את השיח התעסוקתי. הגדרת פרמטרים רלוונטיים לניתוח כוחות ויכולות של האדם - מיפוי מגוון התפקידים הנדרשים לפיתוח	- הצגת תשתית למסגרת מושגית הכוללת הגדרות ואפיונים לניתוח כוחות ויכולות של אוכלוסיית היעד כבסיס לקליטה בתעסוקה - הגדרת מגוון וסוגי תעסוקות העונים על יכולות אלו - הגדרת מגוון וסוגי תעסוקות שמומלץ לפתח אל מול הכוחות והמאפיינים של קהלי היעד השונים
צוות פיתוח עסקי בראשות אילן כהן, חברת POC, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה	- פיתוח מודלים חדשניים ומגוון תעסוקות לאנשים עם מוגבלות: - בכל אחד מהמגזרים - חשיבה בין-מגזרית	- תכנית של מודלים מרכזיים כמענה להעסקת בעלי צרכים שונים - מודלים מאיצי שכפול, פיתוח מגוון תעסוקות - תכנית ראשונית למגוון התנסויות (פיילוטים) בכל אחד מהמודלים - איתור תכניות/תחומי פעולה חדשים ופורצי דרך לתחומי עיסוק המגלמים יתרון לאוכלוסיית היעד
צוות איתור ומיפוי חסמים בראשות אחיה קמארה, נציג שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	- איתור ומיפוי חסמים מרכזיים בפעילות שלוש המגזרים - איתור ומיפוי חסמים בקרב אנשים עם מוגבלות - תשתית חוקית קיימת	- מיפוי שיטתי והיררכי של מגוון החסמים בקרב כל אחת מהאוכלוסיות בהקשר של תעסוקת אנשים עם מוגבלות - סימון עשרת החסמים המרכזיים להם יש לתת קדימות ועדיפות בטיפול - הצגת מגוון אפשרויות פעולה להסרת החסמים המרכזיים שזוהו - כדי לחולל את השינוי
צוות שינוי המודעות הציבורית בראשות יוסי שובל, מנהל קשרי חוץ של חברת אינטל ישראל	גיבוש אסטרטגיה לקידום ושינוי תודעה ציבורית לנושא העסקת אנשים עם מוגבלות	- תכנית פעולה לשינוי תודעה ציבורית בהקשר של אנשים עם מוגבלות: - תכנית פעולה לשינוי המודעות בקרב המעסיקים - תכנית פעולה לשינוי המודעות להשתלבות בשוק העבודה בקרב האנשים עם מוגבלות - תכנית פעולה לשינוי המודעות בקרב הציבור הרחב

עבודת צוותי התכנון נמשכה כארבעה חודשים וכללה מספר מפגשי דיון ולמידת הנושא, הצגת חלופות וגיבוש מסמך מסכם. תוצרי הצוותים הוצגו בכנס רב משתתפים. בפרקים הבאים מוצגים עיקרי התוצרים של צוותי התכנון.

- העמקת התיאום בין הגופים והמגזרים הפועלים לקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.
- הגברת המודעות בקרב המעסיקים לתועלות הכלכליות והחברתיות שיש בהעסקת אנשים עם מוגבלות.
- גיוס מחויבותם של אנשים עם מוגבלות כשותפים אקטיביים לשינוי בתחום התעסוקה, תוך הנעתם לשינוי ולהגברת המוטיבציה להשתלב בתעסוקה.
- פיתוח מענים להסרת החסמים המרכזיים שיחוללו את השינוי - בקרב מעסיקים, יזמים ואנשים עם מוגבלות.
- שינוי המודעות הציבורית, דעות קדומות והתנהגות כלפי אנשים עם מוגבלות והעסקתם.
- קידום מסלולי ההשכלה בכלל, וההשכלה הגבוהה בפרט, לקידום התעסוקה בשוק העבודה הפתוח.
- בניית מסגרת מושגית מוסכמת וכלים לבחינת פוטנציאל המועסקים על פי כישוריהם ויכולותיהם של האנשים, ולא על בסיס המוגבלות.
- הרחבת התשתיות להקניית ניסיון ראשון בעבודה: שירות לאומי/אזרחי, צה"ל, שלטון מרכזי ושלטון מקומי, ארגונים, מעסיקים, מערכת החינוך המיוחד והמשולב.
- שילוב חברות כוח אדם במערך ההשמה של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי.

תרשים תהליך השתלבות אנשים עם מוגבלות בעולם העבודה



רצף לקראת תעסוקה

תהליך העבודה בצוותי הפיתוח, שיוצג בהמשך, בחן את סוגית תעסוקת אנשים עם מוגבלות מנקודות מבט שונות, שהובילו למספר תובנות משותפות. אחת המרכזיות שבהן, עסקה בתפיסת הרצף לקראת תעסוקה. מרכזיותה של תפיסת הרצף היא בהבלטה ובהבנה של החוליות המרכזיות המהוות שלבים בתעסוקת אנשים עם מוגבלות, במיוחד בהבנת הקשרים והחיבורים בין החוליות השונות.

יצירת תרשים תהליך השתלבות אנשים עם מוגבלות בעולם העבודה של הרצף לקראת תעסוקה, הובילה לניתוח מורכב ולזיהוי נקודות ההשפעה המרכזיות עליהן יש לתת את הדעת במסגרת השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.

המפה מורכבת ממספר שלבים מרכזיים: טרום כניסה לשוק העבודה, פילוח פוטנציאל כוח האדם בשוק העבודה, "חבילות שילוב" ושילוב עובדים.

טרום כניסה לשוק העבודה

ככלל, ניתן לחלק את קבוצות האנשים עם מוגבלות באופנים רבים. כיום מקובלות מגוון רחב של קטגוריות הנשענות על סוג המגבלה (לקות שמיעה, מגבלה נפשית, מגבלה פיזית, וכיוצא באלה), על מידת השפעתה של המגבלה על חיי היום-יום, או על מידת זכאותו של אדם עם מוגבלות לתמיכה מוכרת של מדינת ישראל. במסגרת תהליך התכנון נראה היה, כי היבטים אלו של סוג המגבלה ומידת החומרה שלה אמנם מהווים פרמטרים חשובים, אך אל להם להיות הפרמטרים הבלעדיים בתכנון ההשתלבות בשוק העבודה. נראה כי יש לקחת בחשבון שני מרכיבים מרכזיים נוספים שעמדו בבסיס יצירת המפה. המרכיב הראשון, מתייחס לשלב בחיים בו נכנס האדם לקבוצת האנשים עם מוגבלות (בשלב ינקות, ילדות או במהלך חייו הבוגרים). המרכיב השני, בעל משמעות מרכזית, הוא הצורך בפיתוח עולם מושגים של כוחות ויכולות, להבדיל מעולם של מוגבלות וקשיים. יש חשיבות מכרעת ליצירת עולם מושגים שתפקידו להוות גשר במציאת פתרונות תעסוקה בשוק החופשי.

ילדים ובני נוער עם מוגבלות, מלידה או מגיל צעיר, משולבים כיום במערכת החינוך באחת משתי דרכים. קבוצה אחת משולבת במסגרות החינוך המיוחד - רשת בתי ספר המיועדים לילדים ובני נוער שאינם מסוגלים להשתלב במערכת החינוך הרגילה. החינוך המיוחד מהווה מסגרת ייחודית עבורם ונותן מענה מגוון עד גיל 21. קבוצה שנייה של ילדים ונוער עם מוגבלות משולבת כיום במסגרת תכניות שילוב כאלו ואחרות בתוך בתי ספר הרגילים של מערכת החינוך הכללית.

חינוך מיוחד ו"שילוב"

כך או אחרת, בכל אחת מהדרכים יש לקדם את ההזדמנות הקיימת במסגרת מערכת החינוך להכנת הילדים עם המוגבלות לעולם העבודה. כיום קיימים מספר מודלים חלקיים, וחסרה שיטה וראייה מערכתית המחברת אל עולם התעסוקה. מן הראוי לקדם בשלבים אלו גם את ההזדמנות לקיים אבחון וייעוץ קריירה פרטני.

היבט נוסף, שנראה כי יש לשים עליו דגש בשלב זה בחייו של האדם עם מוגבלות, קשור לצבירת התנסות. יש לבחון דרכים בהן ילדים עם מוגבלות יחוו ויצברו התנסויות יישומיות בהקשר של עולם התעסוקה. יודגש כי יש להציע, לזמן, לאפשר ולעודד את הלומדים להתנסויות אלו, וכן לאפשר להם בחירה מגוונת ואיכותית, התואמת מגוון יכולות וכישורים אפשריים להתנסות.

נקודות המעבר מילדות לבגרות בקרב ילדים ללא מוגבלות מלוות, בדרך כלל, במעבר מבית הספר לצבא או לשירות לאומי. מעבר זה חסום בחלק ניכר מהמקרים בפני צעירים עם מוגבלות. עבור בוגרי מערכת החינוך עם מוגבלות, אי-השילוב במסגרות ביניים מונע מהם את ההתנסות וצבירת הניסיון המקנות תחושת שייכות וערך חברתי והמחברות אותם עם החברה הישראלית.

נראה כי קשה להגזים בחשיבותו ובהשפעתו של שלב מעבר זה, וכי יש לבחון ולזמן אפשרויות חברתיות בעלות ערך לחברה ולאדם.

אנשים עם מוגבלות שנוצרה במהלך חייהם הבוגרים

קבוצה שנייה של אנשים עם מוגבלות מוגדרת על בסיס פגיעה במהלך החיים.

ברוב המקרים, מדובר באנשים שעד נקודה מסוימת בחיים לא היו עם מגבלה. חלקם הגדול רכש לעצמו מקצוע והתנסה כבר במקום עבודה כזה או אחר. יחד עם זאת, המגבלה שחוה האדם יוצרת שינויים רבים באורח חייו, בתפיסתו ובנכונותו לחזור ולקחת חלק בעולם העבודה.

אחת מהתובנות המובהקות שעלו היתה, כי לגבי אוכלוסייה זאת קיימת חשיבות מכרעת להחזירה למעגל העבודה הקודם או למעגל חדש במהירות האפשרית, על מנת לצמצם ככל האפשר את השפעת המוגבלות על תפיסת יכולת התעסוקה בקרב אנשיה.

פילוח פוטנציאל כוח האדם בשוק

חוליה מרכזית, לא פחות מקודמתה, התמקדה ביצירת בסיסים של ניהול כוח אדם וקידום משרות בתחומים נדרשים. מהלך זהיוו וליווי מתקיים כיום במסגרות שונות, אך ברוב המקרים אין המדובר במסגרות על בסיס השוק החופשי. נראה כי יש לעודד גופים העוסקים בהשמה בשוק החופשי להתמודדות עם האתגר והצורך הנדרשים בעבודה עם אוכלוסייה עם מוגבלויות שונות.

ההנחה המקובלת היא, כי שוק העבודה מורכב משיעור של 20% עצמאיים לעומת שיעור של 80% שכירים.

בהקשר של תעסוקת העובדים השכירים, יש להתמודד עם מספר אתגרים:

- אפיון כישורים ויכולות
- פיתוח תשתית לכניסה ראשונית (תפקיד ראשון לכל אדם)
- הכוונה להכשרה במקצועות נדרשים

בתחום תעסוקת העצמאיים, האתגרים המרכזיים הדורשים מיקוד והתאמה לצורך התמודדות עם תעסוקת אנשים עם מוגבלות הם: קידום מערך תומך ביזמות וזיהוי תחומים מועדפים.

חבילות שילוב

מתוך הנחה כי הכשרת העובד לקראת השתלבות בעבודה, אם אקדמית ואם מקצועית, מהווה שלב בסיסי בתהליך הקליטה וההשתלבות בתעסוקה, יש לקיים חיבור מחשבותי מעמיק לשילוב ההתאמה לצרכים ולתמריצים הקיימים כיום לרשותו של אדם עם מוגבלות.

כיום קיימים תמריצים מסוגים שונים, שבדרך כלל אינם ידועים או מוכרים למנהלי העסקים או לאנשים עם מוגבלות עצמם. בנוסף, יש לפתח ולבחון תמריצים נוספים שיהוו מנוף ועידוד לגיוסם ולשימורם של אנשים עם מוגבלות במקום עבודה.

שינוי המודעות הציבורית:

לצד התמריצים, יש להעמיק ולקדם את נושא **ההסברה ושינוי דעת הקהל**, הן באמצעות חשיפה והן באמצעות עידוד האחריות הציבורית.

אל שני רכיבים מרכזיים אלו, מצטרף חלקן של **ההתאמה והנגישות** במקומות עבודה רבים.

תפקידן של חבילות השילוב הוא לייצר גשר מזמן ומאפשר קליטת עובדים עם מגבלה באופן נכון ונוח, הן למעביד והן לעובד.

שילוב עובדים

שילוב העובדים בשוק העבודה מהווה נקודה משמעותית ביותר, שכן זהו שיאו של תהליך ארוך שעובר האדם, אם כי אין מדובר בשלב הסופי מבחינתו, שכן השלמת תהליך הקליטה אורכת זמן וכרוכה בקשיים. אך אין חולק על כך, כי בהקשר זה, מדובר בשלב המרכזי ביותר שיש בתעסוקה - שלב אליו ניתן להתייחס ולמפות במונחים של צרכים, ציפיות ודרכי פעולה בהתאם לכל אחד מהמגזרים:

מגזר ראשון

- תעסוקה נתמכת ושוק עבודה חופשי
- שילוב עובדים במגזר הציבורי - שלטון מרכזי ושלטון מקומי
- קידום ופיתוח תמריצים

מגזר שני

- עסקים גדולים - מעל 150 עובדים
- עסקים קטנים ובינוניים - עד 150 עובדים
- יזמות עסקית

מגזר שלישי

- קידום ופיתוח אפשרויות לקידום תעסוקה
- קליטת מגוון עובדים
- ליווי עובדים הנקלטים בשוק העבודה החופשי

כוחה וייחודה של תמונת הרצף היא בעצם הדגשת השלבים השונים, חשיבותם וחלקם בתהליך, לצד יצירת חיבורים ומעברים בין כל אחד מהשלבים.

השותפות הבין-מגזרית תסמן הן את הרצף והן את השלבים הקריטיים להצלחה במשימת קידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

הקמת השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

מתוך הבנת מורכבות הרצף ומגוון הגורמים המעורבים, ומתוך חזון משותף הרואה בשילוב אנשים עם מוגבלות בעולם התעסוקה נורמה חברתית בסיסית ומרכזית, הומלץ להקים ולייסד את "השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות".

הקמת שותפות (Public-Private-Social Partnership) בין-מגזרית (ממשלה, מגזר עסקי ומגזר שלישי) תהווה סמל למעורבות, לאחריות ולהתגייסות החברה כולה (מוסדותיה, ומגזריה) לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ותקדם הגדלת שיעור המועסקים והרחבת איכות ומגוון אפשרויות התעסוקה לאנשים עם מוגבלות בישראל.

הנחות היסוד להקמת השותפות הבין-מגזרית

- שיעור המועסקים מקרב אנשים עם מוגבלות - נמוך.
- קיימים יתרונות כלכליים וחברתיים בהעסקת אנשים עם מוגבלות.
- תעסוקת אנשים עם מוגבלות ראוי שתיבחן על פי פוטנציאל, כישורים ויכולות - ולא על פי מוגבלויות.
- התיקון בחוק הביטוח הלאומי (המלצות דוח לרון) מעודד יציאה לעבודה והשתכרות בכבוד.
- בחברה הישראלית, התדמית והמודעות הציבורית לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה - נמוכות.
- שילוב ושיתופי פעולה בין-מגזריים הם תנאי הכרחי לשינוי משמעותי בהיקף ובאיכות תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

חלון ההזדמנות:

- מחויבות ממשלתית ליישום המלצות דוח "ועדת לרון" (הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה).
- תהליכים ומגמות לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות במדינות ה-OECD.
- פתיחות בקרב המגזר העסקי והסתדרות העובדים החדשה לפעול לקידום הנושא.
- התגייסות ציבורית-תקשורתית - העלאת הנושא על סדר היום הציבורי.

החזון

החברה הישראלית - על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה - מחויבת לתעסוקת האדם עם מוגבלות באשר הוא - על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו - ולקדם בכך את שילובו המלא בחיי החברה והכלכלה.

מטרות

- שילוב מנהיגות בין-מגזרית לתיאום, סנכרון והבניית התשתיות לשיתופי פעולה אפקטיביים ורתימתם למימוש חזון משותף.
- חילול תהליכים שיובילו לגידול בשיעור המועסקים מקרב אנשים עם מוגבלות ולשיפור מגוון ואיכות התעסוקות בהן יועסקו.
- יצירת תנאים המאפשרים מימוש עצמי על פי יכולותיו, רצונותיו וצרכיו של האדם עם מוגבלות.
- זיהוי החסמים המרכזיים, הן בקרב המעסיקים והן בקרב האנשים עם מוגבלות, לשילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות, ועידוד המגזרים השותפים לפעול להסרת החסמים.
- יצירת אווירה ציבורית להגברת המודעות ולשינוי עמדות והתנהגות בקרב המעסיקים ובקרב אנשים עם מוגבלות.

מודל הפעולה

- השותפות תפעל על בסיס עקרונות "השולחן העגול" הממשקי ותהווה מסגרת לפיתוח ולעיצוב מדיניות משלבת בין-מגזרית.
- השותפות תהווה גוף תיאום, תמרוץ וחוללות של תהליכים בין-מגזריים לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות בישראל.
- השותפות תשמש במה לשיח ולשיתוף פעולה מתמשך, לעיצוב תמונת העתיד של החברה הישראלית בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות (תיאום, העברה ושיתוף במידע וידע).
- השותפות תפעל לעידוד, ייזום ופיתוח תכניות בהיקף ארצי ואזורי, תפעל לעידוד והעתקת מודלים מוצלחים של העסקה מהארץ ומהעולם ותעודד קיומן של התנסויות חדשות, סקרים ומחקרים.
- השותפות תהווה מסגרת מסייעת ליישום מדיניותם של השותפים ולהשגת יעדיהם בתחום זה, על בסיס הדדיות ותוך שמירה על עצמאותו של כל אחד מהמגזרים המובילים.
- השותפות תתבסס על תשתיות ויכולות קיימות של כל אחד מהמגזרים, ובעת הצורך, בתיאום עם השותפים, תעודד הקמתן של תשתיות נוספות לקידום האתגר המשותף.
- השותפות אינה מחליפה מסגרות קיימות, ותפעל באמצעות גופים וארגונים מומחים.

מבנה השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות



מוסדות השותפות הבין-מגזרית

אמנת השותפות:

ההכרזה על יסוד השותפות תעשה במעמד חתימה על אמנת השותפות הבין-מגזרית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, שתתקיים בבית הנשיא במעמד נשיא המדינה וראשי המגזרים. טכס החתימה יתקיים בסימן היום הבינלאומי לזכויות הנכה ואשרור אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, על ידי מדינת ישראל.

החתימה על האמנה מבטאת את מחויבותם של הגופים והארגונים השותפים לפעול ליצירת הזדמנויות תעסוקה מגוונות ואיכותיות לאנשים עם מוגבלות, לאפשר השתלבותם בשוק העבודה ולעודד אותם לממש את זכותם לעבוד ולהתפרנס בכבוד.

דיווח על עשייתה והשגיה של השותפות הבין מגזרית בדבר קידום התעסוקה לאנשים עם מוגבלות, יועבר לבית הנשיא מידי שנה.

המועצה הציבורית:

- המועצה הציבורית הינה הסמכות העליונה של השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות. המועצה מאשרת את תכנית העבודה של השותפות ואת תקציבה.
- המועצה תהווה מסגרת לביסוס ההסכמות והלגיטימציה למחויבותה של החברה הישראלית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות.
- חברי המועצה יהיו בעלי עניין והשפעה המחויבים לחזון.
- מספר זהה של נציגים מכל המגזרים ולא פחות מ-14 נציגים מכל מגזר.

- המועצה הציבורית תבחר את ההנהלה הציבורית מבין חבריה ומחוצה לה.
- בראש המועצה יכהן יושב ראש, אשר יבחר ברוטציה מקרב ראשי המגזרים, על פי כללים שייקבעו.
- הרכב המשתתפים יבחר על פי עדיפות לעקרון השיקוף (Reflection) על פני עקרון הייצוג (Representation) של החברה הישראלית, תוך מתן ייצוג הולם לסוגי ארגונים, מגזרים וקבוצות חברתיות שונות.
- המועצה תתכנס לפחות פעם בשנה לאישור המדיניות המשותפת ותכנית העבודה הנגזרת ממנה.
- המועצה תקדם את הזיקה והתמיכה של השותפות הבין-מגזרית בקרב גורמי שטח, גופים מממנים ומתנדבים.
- המועצה תהיה רשאית למנות צוותי עבודה או שולחנות עגולים נושאים ולשתף גופים, מומחים וגורמים נוספים שאינם בהכרח חברי המועצה.

ההנהלה הציבורית:

- הפורום המנהל של השותפות הבין-מגזרית.
- מנחה את המנהלת, מאשרת את תכנית העבודה והתקציב של המנהלת (בטרם אישורם על ידי המועצה הציבורית) וממנה ועדות משנה לפעולתה.
- בהנהלה הציבורית יכהנו 42 חברים - שבעה מכל מגזר.
- בראש ההנהלה הציבורית יעמדו ברוטציה ששת יושבי ראש, שייבחרו מקרב חברי המועצה ויפעלו בהתאם לכללים שייקבעו.
- נפגשת לפחות אחת לשלושה חודשים (במליאה ובוועדותיה).

הרכב ההנהלה הציבורית:

שלטון מרכזי	ארגוני עובדים	ארגוני חברה אזרחית
משרד ראש הממשלה משרד המשפטים (נציבות שוויון) משרד הרווחה ושירותים חברתיים משרד התמ"ת משרד הבריאות משרד החינוך משרד האוצר	הסתדרות העובדים הכללית החדשה: האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות - שני נציגים איגודים בעלי פוטנציאל תעסוקה גדול - שלושה נציגים איגודים מקצועיים בתחומים בעלי ניסיון בתעסוקת אנשים עם מוגבלות - שני נציגים	ג'וינט ישראל ארגוני אנשים עם מוגבלות - שלושה ארגוני מגזר שלישי המקדמים תעסוקת אנשים עם מוגבלות - שלושה
סה"כ: שבעה נציגים	סה"כ: שבעה נציגים	סה"כ: שבעה נציגים
שלטון מקומי וסוכנויות ניהול וביצוע (שירות ישיר לאזרח)	ארגוני מעסיקים	קרנות ויצוג ציבורי
המוסד לביטוח לאומי שירות התעסוקה מרכז השלטון המקומי - שניים פורום ה-15 מועצות אזוריות שלטון מקומי - מיעוטים	לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים - שלושה נציגים איגוד לשכות המסחר - שני נציגים עסק חברתי חברת השמה	קרן פילנתרופית - שני נציגים מנהיגות אזרחית אקדמיה - שני מומחים בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות נציגי ציבור - שני נציגים
סה"כ: שבעה נציגים	סה"כ: שבעה נציגים	סה"כ: שבעה נציגים

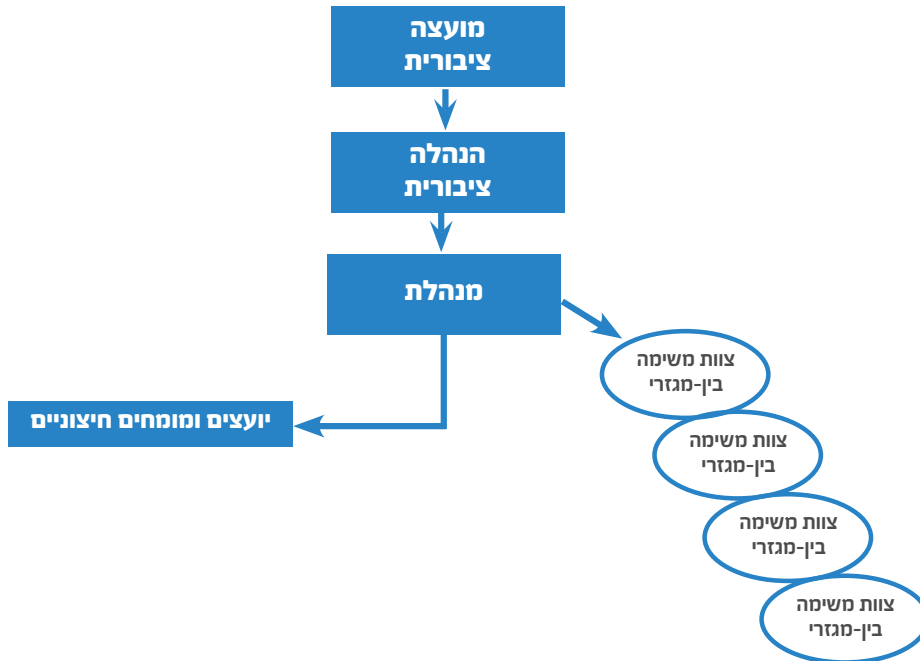
המנהלת:

- מוציאה לפועל מדיניות המועצה הציבורית והנחיות ההנהלה הציבורית.
- תפעל לקידום החזון, יעדי המועצה ותפקידיה.
- אחראית על תפעולן של מוסדות השותפות הבין-מגזרית, ניהול ממשקיה ומקורות המימון שלה.
- כוללת צוות בשכר הפועל לקידום משימות המועצה ולתיאום בין הגורמים השונים.
- המנהלת תורכב מאנשי מקצוע בתחום.

דפוסי פעולה של המנהלת:

- תפעל על בסיס צוות המנהלת ותסתייע במומחים ובגורמים מקצועיים בהתאם לצורך.
- תפעיל שולחנות עגולים נושאים/משימתיים בין-מגזריים, מתוך המועצה ומחוצה לה, על בסיס עקרונות מוסכמים לניהול השיח. (בסיוע גורמים מקצועיים לניהול הדיונים).
- תספק ליווי מקצועי בתחומי ידע נבחרים.
- תקים את אתר האינטרנט של השותפות הבין מגזרית, לקיום שיח אינטראקטיבי, לאיגום ולהפצת ידע ומידע וכו'.

מבנה ארגוני :



צעדים ראשונים להקמת השותפות הבין-מגזרית לתעסוקת אנשים עם מוגבלות:

ההנהלה הציבורית המכוננת של השותפות:

- ההנהלה הציבורית המכוננת נועדה להניח את התשתית למועצה הציבורית הקבועה, לגבש את תפיסת עבודתה, לאשר תכנית עבודה לשנת הפעולה הראשונה, ולהכין תכנית פעולה תלת-שנתית למועצה הציבורית.
- ההנהלה הציבורית המכוננת תידרש לגבש מסמך מסגרת שיקבע את כללי פעולת המועצה הציבורית, ובכלל זה:
1. אופן בחירת נציגי המגזרים השותפים, תקופות הכהונה ומנגנון ההחלפה של חברי המועצה, ובתוך כך תפקידי היו"רים.
 2. אופן קביעת סדר היום.
- בעת הכנת מסמך המסגרת, יעמדו לנגד חברי ההנהלה מסמכי המסגרת של השולחן העגול במשרד ראש הממשלה.

תוקם ועדה מייעצת שתורכב מאנשי ציבור ואקדמיה. הוועדה תיעץ להנהלה הציבורית המכוננת וליו"ר המועצה (בהקמה), מר רענן דינור, בנושא הרכב המועצה, על פי מפתח הייצוגים שייקבע. במסגרת זו, תינתן עדיפות לעקרון השיקוף - Reflection - על פני עקרון הייצוג Representation - במינוי חברי המועצה, תוך מתן ייצוג הולם ומגוון לסוגי ארגונים ולקבוצות חברתיות שונות.

למועצה הציבורית יהיו שישה יושבי ראש (ברוטציה), אחד מכל מגזר, אשר ישמשו כנשיאות המועצה, ינהלו את ישיבות המועצה ויקבעו את סדר יומה ואת נוהלי עבודתה בעת פעולתה.

ההנהלה הציבורית המכוננת תאשר מסמך מסגרת לפעולת המועצה הציבורית, שיביא לבחירת המועצה הציבורית הקבועה. ההנהלה הציבורית המכוננת תתפזר מיד לאחר שהמועצה הציבורית תבחר את ההנהלה הציבורית הראשונה.

עיקרי המלצות צוותי התכנון

בעמודים הבאים מוצגים עיקרי המלצות צוותי התכנון כפי שנכתבו על ידי חבריהם. הניתוח וההמלצות מוקדו להגדרת המשימה של הצוות. הם נשענו על הידע של החברים בצוות ועל חומרי רקע מקצועיים (מאמרים, דוחות וסקירות הספרות שהוכנו לטובת התהליך).

צוות כלכלי-חברתי

ראש הצוות: פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת ג'וינט ישראל

ניתוח תועלות:

לשם קידום הניתוח המושכל, ולאור הרצון לפתח שפה כלכלית לצד השפה החברתית, בחן הצוות הכלכלי-חברתי את סוגיית התועלות בהעסקת אנשים עם מוגבלות. הצוות בחן מחקרים שפורסמו בנושא בבריטניה ובצפון אמריקה וגיבש מתוכם את התמונה הבאה.

את המסמך המלא של עבודת הצוות ניתן למצוא בנספח 1. במקרה זה, נדגיש נקודות מבט ומודלים בניתוח עלות-תועלת בקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

המודל המוצע לניתוח תועלת-עלות (BCA):

הצעד הראשון בניתוח תועלת-עלות, הוא פירוט שיטתי של התועלות והעלויות של תכניות רווחה (לדוגמה, תכניות תעסוקה למוגבלים) וייחוס ערך כספי לכל אחת מהן. אז, נערכת השוואה בין התועלות לעלויות, אשר נהוג להציגה כיום במונחים של התועלות נטו (התועלות, פחות העלויות) ובמונחים של היחס בין התועלות לעלויות (BGVW).

בבריטניה, משרד העבודה (DWP – The Department of Work and Pensions) פיתח מסגרת לניתוח תועלת-עלות Cost Benefit Framework - CBF בדומה למסגרת בה נעשה שימוש בלוח 1 (נספח 1). ה-CBF בוחן את התועלות והעלויות משלוש נקודות מבט: של החברה, של הממשלה ושל המשתתף. שיטה זו משמשת לדירוג תכניות של ה-DWP מבחינת יחס התועלת-עלות שלהן בצורה שיטתית ואחידה. המטרה העיקרית היא, להבטיח שכספי הציבור יושקעו בצורה יעילה, כך שיביאו לתועלת נטו הרבה ביותר לחברה.

נקודות מבט של ניתוחי תועלת-עלות:

ניתן לבחון את הסוגיה מתוך שלוש נקודות המבט הסטנדרטיות של ניתוחי תועלת-עלות: של החברה (תפוקה כלכלית), של הממשלה (תקציב), ושל משתתפי התכניות (מצב אישי). ההגדרות להלן מספקות תיאור כללי של כל אחת מנקודות מבט אלו:

פרט	ממשלה	חברה	
הכנסות ברוטו והטבות נלוות כתוצאה מעבודה	גידול בתשלומי מס וצמצום בתשלומי העברה	הכנסות ברוטו והטבות נלוות מהגידול בתעסוקה	תועלות
מענקים מיוחדים כתוצאה מהשתתפות בתכניות	צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה	צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה	
תשלומי מס וצמצום קצבאות	עלות תכנית התעסוקה	עלויות הפעלת התכנית	עלויות
הוצאות חדשות בגין חזרה לעבודה (נסיעות, ילדים)	תשלומים ישירים שניתנו למשתתפים בתכנית	הוצאות חדשות בגין חזרה לעבודה (נסיעות, ילדים)	
• שניונים בתוחלת החיים ובאיכותם • הוצאות הקשורות לעבודה	• שניונים בניצול בריאות ורווחה • השתתפות בהוצאות הקשורות לעבודה שניונים בעלויות המנהליות בגביית מסים • הרחבת מיסוי מעבודה של מטפלים משפחתיים	• שניונים בניצול בריאות ורווחה • הוצאות הקשורות לעבודה • צמצום בנטל העודף של המיסוי • צמצום הפגיעה בעבודה של מטפלים משפחתיים • צמצום התלות בתשלומי העברה • דחיקת עובדים אחרים משוק העבודה • השפעה על אחרים שאינם בתכנית	תועלות בלתי נמדדות

החברה (תפוקה כלכלית): השפעתה של התכנית על התפוקה הכלכלית נטו של החברה היא ההפרש שבין התועלות, כפי שהן משתקפות בגידול בתפוקות, לבין העלויות של המשאבים הריאליים ששימשו להפעלת התכנית. התועלות לחברה:

- ההכנסות ברוטו והטבות נלוות, עקב הגידול בתעסוקה.
- צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה, כתוצאה מצמצום במספר מקבלי קצבאות.
- העלויות לחברה:
- עלויות ההפעלה של תכניות התעסוקה.
- הוצאות של המשתתפים בעת החזרה לעבודה, כגון הוצאות השגחה על ילדים ונסיעות.

הממשלה (תקציב): השפעת התכנית על הממשלה היא ההפרש שבין התועלות, כפי שבאות לידי ביטוי בגידול בהכנסות ובצמצום בהוצאות, לבין עלותה של הפעלת התכנית. יש לציין, שלמרות ההבחנה הקלאסית בין התועלת לחברה ולממשלה, ניתן לראות גם את החיסכון בתקציב הממשלה כדבר שהחברה בכללה נהנית ממנו. התועלות לממשלה:

- גידול בתשלומי מס וצמצום בתשלומי העברה, בשל הגידול בתעסוקה.
- צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה, כתוצאה מצמצום במספר מקבלי הקצבאות.
- העלויות לממשלה:
- עלות תכנית התעסוקה.
- תשלומים ישירים שניתנו למשתתפים במסגרת תכנית התעסוקה.

המשתתפים (מצב אישי): השפעת התכנית על מצבו הכלכלי של הפרט היא ההפרש שבין התועלת, כפי שהיא מתבטאת בגידול בהכנסותיו, לבין העלויות כפי שהן מתבטאות בויתור על הטבות סוציאליות ובהוצאות הקשורות בחזרה לעבודה. התועלות למשתתפים:

- הכנסות ברוטו והטבות נלוות, עקב הגידול בתעסוקה.
- מענקים מיוחדים שניתנים למשתתפים, כחלק מתכנית לשילוב בתעסוקה.
- העלויות למשתתפים:
- גידול בתשלומי מס וצמצום בקבלת קצבאות, עקב הגידול הכולל בתעסוקה.
- הוצאות שיש למשתתפים בעת החזרה לעבודה, כגון השגחה על ילדים ונסיעות.

עלות-תועלת של המעסיק: נקודת מבט רביעית, הנכללת לפעמים בניתוחי תועלת-עלות, היא זו של המעסיקים. לגבי המעסיק, התועלת מהתערבות נובעת מהשמירה על רמת הפריון של עובד מסוים או שיפור בה. באמצעות שמירה על העובד, המעסיק חוסך את העלות הכרוכה בחיפוש, בריאיון ובקבלתו לעבודה של עובד חדש. תועלת נוספת למעסיק, היא הגידול בפריון העבודה של העובד המוגבל, כתוצאה משיפור והתאמת התנאים במקום העבודה, למשל. העלויות למעסיק הן, בדרך כלל, ההוצאות הכספיות הישירות הכרוכות בהכנסת השינוי במקום העבודה. עלות נוספת למעסיק, היא של זמן עובדים המוקדש להכשרה או להתאמת מקום העבודה.

היוון

התועלת והעלות אינן מתייחסות בהכרח לשנה אחת - ייתכן שהן יצטברו על פני שנים רבות, ואולי אף על פני כל תקופת החיים. לכן, יש להוון את התועלות והעלויות העתידיות לערכים של היום, תוך שימוש בשיעור ההיוון החברתי - בדרך כלל, 3 או 3.5 אחוזים לשנה (פעמים רבות אף מבצעים ניתוח רגישות לשיעור ההיוון).

קיימות שתי סיבות מקובלות לכך שיש להוון את התועלות והעלויות העתידיות:

1. ערכם של משאבים שיתקבלו בעתיד נמוך יותר כיום ביחס לאותה כמות משאבים הזמינה כבר כעת. זאת, משום שהשקעת המשאבים הזמינים כיום מאפשרת המרה שלהם לכמות גדולה יותר של משאבים בעתיד BGVW.
2. אנשים מעדיפים, בדרך כלל, לצרוך כמות נתונה של משאבים כיום ולא בעתיד. לכן, למשאב שיתקבל היום ערך גדול יותר ממשאב שיתקבל בעתיד.

ניתוח יעילות העלויות נמצא בשימוש רחב כחלופה לניתוח תועלת-עלות. בניתוח יעילות העלויות משתמשים בעיקר כאשר אילוצים שונים מקשים על ביצוע ניתוח תועלת-עלות. לפי BGVW, הסיבה העיקרית לשימוש בניתוח יעילות העלויות היא, שלעתים לא ניתן, או אין עניין מסיבות שונות, לאמוד במונחים כספיים את תועלת המדיניות הנחשבת לחשובה ביותר. הסיבה לכך יכולה להיות עלות המדידה, הזמן הכרוך במדידה וכדומה. שיקול נוסף הוא, שלעתים ניתן לבחון במונחים כספיים רק את אחת התועלות המרכזיות, ולכן יש סכנה של מתן רושם כאילו יש התייחסות לכלל התועלות ולא רק לחלק מהן. בניתוח יעילות העלויות, הערכת התכנית מתייחסת לעלויות שלה ולמדד אפקטיביות יחיד הניתן לכימות, אך לא לאמידה במונחים כספיים כגון כמות שקלים לכל השמה בעבודה או לכל השמה איכותית בעבודה BGVW. בדומה לניתוח תועלת-עלות, אפשר לערוך גם את ניתוח יעילות העלויות מהזווית של החברה, הממשלה והפרט. לדוגמה, עלות להשמה בעבודה יכולה לשקף תועלות לחברה, לממשלה ולפרט.

המטרה הרחבה של ניתוחי תועלת-עלות ויעילות העלויות, היא לסייע בקבלת החלטות בתחומים חברתיים, או ליתר דיוק, לסייע בהקצאה יעילה יותר של משאבי החברה. מכאן, שבעזרת ניתוחים אלה ניתן לענות על שתי שאלות: האחת, האם תכנית חברתית נתונה היא כדאית. השנייה, מהי הדרך האפקטיבית ביותר להשיג תוצאה מסוימת מבין כמה חלופות אפשריות.

הצעד הראשון בניתוחי תועלת-עלות, הוא לפרט באופן שיטתי את התועלות והעלויות של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ולייחס ערך כספי לכל אחת מהן. ההשוואה בין התועלות לעלויות מוצגת, בדרך כלל, במונחים של התועלות נטו (התועלות, פחות העלויות), ובמונחים של היחס בין התועלות לעלויות. מסגרת הניתוח הסטנדרטית בוחנת את התועלות והעלויות משלוש נקודות מבט: של החברה (תוצר כלכלי נטו של החברה), של הממשלה (חיסכון תקציבי ממשלתי נטו) ושל המשתתף (מצבו הכלכלי של הפרט). כל מחקרי התועלת-עלות בסקירה זו משתמשים במדדים הסטנדרטיים. מכאן, שיש מגוון רחב של גישות משותפות לניתוחי תועלת-עלות. יחד עם זאת, יש שונות רבה בהצגת מגוון נקודות המבט, ורוב המחקרים אינם מציגים את כל השלוש.

ניתוחים של יעילות העלויות מהווים חלופה נפוצה לניתוחי תועלת-עלות. במסגרת ניתוחים של יעילות העלויות, נעשית הערכה של תכניות על בסיס עלויותיהן ביחס למדד יחיד, שהוא כמותי אבל לא מיוחס לו ערך כספי, כמו העלות בדולרים לכל השמה בעבודה.

בקרב רבים מן המחברים קיימת הכרה בכך, שבאופן אידיאלי, יש להביא בחשבון את כל העלויות והתועלות כבסיס להקצאת משאבים. אי-הכללתן של תועלות ועלויות עלול להביא לאומדן חסר או לאומדן יתר של יחס תועלת-עלות ולעיוות בהשוואה בין תכניות שונות.

אחד החששות העיקריים העולים מן הספרות, הוא היעדר מדדים כלשהם להיבטים שונים של איכות חיים כגון שיפור בבריאות, ביחסים חברתיים, בהערכה עצמית או בהרגשת אושר. נראה, כי השקעת מאמצים להרחבת המדידה של תועלות תכניות שיקום תספק הבנה טובה יותר של התועלות ויחסי התועלת-עלות האמיתיים הנובעים מהשקעה בתכניות מעין אלו.

כמעט כל מחקרי התועלת-עלות מדווחים על תועלות נטו חיוביות, או על יחסי תועלת-עלות שהם גדולים מאחד לכל נקודות המבט וללא קשר לשיטה המתודולוגית.

צוות חסמים

ראש הצוות: אחיה קמארה, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

לצד התועלות המוזכרות לעיל, נראה כי ניסיונות מגוונים לקדם את תעסוקת אנשים עם מוגבלות לא הובילה עד כה לפריצת דרך בתחום. תהליך זה נשען על ניתוח ולמידת מסמכים רבים כגון

- דוח לרון
 - דוח "מבוגרים בעלי מוגבלות בישראל" - מכון ברוקדייל
 - סקירת מודלים בינלאומיים לעידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות - מכון ברוקדייל
 - דוח נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות - 2009
 - דוחות וסקרים של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות - משרד התמ"ת
- מרבית הגורמים העלו מגוון חסמים ואף הציעו דרכי התמודדות מומלצות. צוות שעסק בסוגיית החסמים והגורמים המונעים מיישום המלצות ומשינוי בהיקפי ובמגוון תעסוקת אנשים עם מוגבלות, הציג תשעה חסמים מרכזיים (המסמך המלא - בנספח 2):

חסמים עיקריים להעסקת אנשים עם מוגבלות

- א. הכשרה לתעסוקה
- בבואם למצוא עבודה, אנשים עם מוגבלות ומעסיקים רבים מגלים כי ההכשרה המקצועית אינה מספקת, לעתים בשל היעדר מתן התאמות בעת ההכשרה או בשל רמתה.
- בישראל אין מדיניות כוללת להכשרה לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. כתוצאה מכך, קיימים פערים בידע המקצועי של אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות. פעמים רבות, מוצעות לאנשים עם מוגבלות הכשרות בלתי מותאמות ליכולותיהם ו/או בלתי נגישות, וכן קיים חסר בתמיכה בשלבי מעברים בין מסגרות ההכשרה לבין כניסה למסגרות התעסוקה.

המלצות הצוות ביחס לחסם הכשרה לתעסוקה

• הכשרות לתעסוקה במערכת החינוך. • הקמת מכינות קדם-אוניברסיטאיות לאנשים עם מוגבלות - בדגש על חונכות. • עדכון מקצועות הנלמדים בבתי הספר המקצועיים למגמות נדרשות בשוק העבודה המתאימות לאנשים עם מוגבלות. • יצירת מסלולי לימוד "קצרים" לתפקידים נדרשים. • בקשר לשירות הצבאי/לאומי: 1. הקצאת תקנים רבים יותר לשירותם הלאומי של אנשים עם מוגבלות. 2. עידוד הצבא לאפשר התנדבות או גיוס מלא. 3. הגמשת הליך ההתנדבות לצבא והרחבת מגוון התפקידים. • הקמת מערך הסברה למעסיקים ולאנשים עם מוגבלות לגבי זכויות בכלל, וזכויות בסיוע בהתאמת ההכשרה בפרט. • התאמת ההכשרות הניתנות על ידי המדינה עבור סוגים שונים של מוגבלות. • שינוי חקיקה של תקנות מימון התאמות, כך שיאפשרו מימון התאמת ההכשרה וסיוע בהתאמתה מבחינה מקצועית.	ממשלה
על המעביד להודיע לכל האנשים שהתקבלו לעבודה על ההכשרה המוצעת ועל זכותם לקבלה מותאמת לצורכיהם, ולבקשם להודיע על הצורך בהתאמה.	מעסיקים
על העובד להודיע למעביד כי הוא נזקק להתאמות, בין היתר, להתאמת ההכשרה עצמה.	האדם עצמו
	הציבור הרחב

ב. דעות קדומות

דעות קדומות הן תוצאה של היעדר היכרות. אנו חגים במעגל קסמים. מחד, כל עוד הציבור הרחב, ובכללו המעסיקים, לא יתרגל לחיות עם אנשים עם מוגבלות - בבית הספר, בשכונה, במועדון הכושר, ברחוב ובקניין - יקשה עלינו ליצור מצב בו מעסיקים ישקלו בחיוב העסקת אנשים עם מוגבלות. מאידך, כל עוד לא נעבוד לצד אנשים עם מוגבלות בכל סוגי המוגבלות ובכל מדרג התפקידים, יישאר חלק מהציבור בישראל זר לאנשים עם מוגבלות. יש צורך בשינוי חברתי של תפיסות עולם. ללא נגישות אמיתית בכל תחומי החיים, ימשיכו אנשים עם מוגבלות להיות סגורים בבית ללא אפשרות לצאת לעבודה. במקביל, יש מקום לפעולה משמעותית נגד אפליה של אנשים עם מוגבלות, בעיקר בתחום התעסוקה, שהוא התחום הבסיסי למיצוי עצמי של האדם ולתחושות השוויון והעוצמה שבו.

המלצות הצוות ביחס לחסם של דעות קדומות

ממשלה	
מעסיקים	חשיפה של הנושא. מתן מידע על אודות אנשים עם מוגבלות: זכויותיהם, סיפורי הצלחה, אפיונים חיוביים של עובדים עם מוגבלות, מפגשים של מעסיקים ואנשים עם מוגבלות.
האדם עצמו	תכנית הסברתית תקשורתית לעידוד האנשים עם מוגבלות ולהגברת המוטיבציה והמחויבות שלהם להשתלב בתעסוקה.
הציבור הרחב	קמפיין חשיפה בתקשורת. חינוך במסגרת מערכת החינוך הרגילה, תוך הטמעת הנושא בשיח הרגיל (למשל: שינוי התמונות בספרי קריאה/לימוד לכאלה המציגות אנשים בכיסאות גלגלים המבצעים פעולות רגילות, וכדומה).

ג. היעדר מדיניות ציבורית להעסקת אנשים עם מוגבלות

משרדי ממשלה רבים עוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. חלקם עוסקים בהעסקתם מזוויות שונות ובתחומים שונים. בין היתר, ניתן לציין את הביטוח הלאומי, את משרד הבריאות, את משרד התמ"ת, את משרד הרווחה, את משרד החינוך ואת נציבות השוויון. קיים צורך ליצור קשר בין הגורמים על ידי מדיניות ברורה בנושא התעסוקה, אשר תתווה את הדרך לקידום הנושא, תקבע העדפות ודרכי פעולה ותאפשר אמירה ציבורית בנושא.

ממשלה	פרסום קול קורא
	- עידוד עבודה בשוק החופשי - עידוד מקומות עבודה המשלבים אנשים עם מוגבלות יחד עם אנשים ללא מוגבלות מועצה לאומית - תיאום בין המשרדים - חלוקת עבודה ברורה - איתור לקונות - יצירת שיתופי פעולה - העדפה מתקנת - הגברת מודעות לנושא - הגדרת "כישורים דומים" - ייצוג הולם - שינוי חקיקה - חוק שוויון - יצירת סמכות פיקוח ובקרה על יישום החובה על ידי מעסיקים - הגברת מודעות לנושא ולחובות שבו - בחינה מחודשת של נושא המכסות אוכלוסיות בלתי מטופלות - חשיבה על קידום תעסוקה של אוכלוסיות בלתי מטופלות (למשל: מוגבלות נפשית מתחת ל-40% - שאנה זכאית לסל שיקום, מי שאינו זכאי לשיקום תעסוקתי מהבטוח הלאומי).

מעסיקים	פעולות של ארגוני מעסיקים להגברת מודעות מתן "תעודה" מטעמם של ארגוני מעסיקים למעסיק הפועל להעסקה ולקידום העסקה של אנשים עם מוגבלות. בדיקת האפשרות שתעודה זו תשמש כמסייעת בניקוד במכרזי שירות המדינה.
האדם עצמו	
הציבור הרחב	פעולה של ארגוני אנשים עם מוגבלות להגברת המודעות

המלצות הצוות ביחס לחסם של היעדר מדיניות בתחום

ד. היעדר תמרוץ להעסקה

על מנת להביא את המעסיקים להירתם לנושא, יש לדאוג, לפחות בשלבים הראשונים של התהליך, לדרכי תמרוץ אשר יהפכו את העסקתם של אנשים עם מוגבלות לכדאיים כלכלית וחברתית. כל זה, בתקווה כי בשלב מאוחר יותר, לכהמעסיקים ייחשפו ליתרונות הגלומים בהעסקה זו, עצם ההעסקה יהווה את התגמול הנצרך למעסיק.

ה. חסמים מצד המעביד

מסקרי הנציבות שנעשו בעבר, עולה בבירור החשש של מעסיקים רבים מפני העסקתם של אנשים עם מוגבלות. מעסיקים רבים חוששים כי לא יוכלו לפטר אדם עם מוגבלות, מסתמן חשש מעלות גבוהה במיוחד ומהיעדרות נרחבת ממקום העבודה בשל המוגבלות. המעסיקים חשים כי אין להם די מידע לגבי השלכות המוגבלות על ביצוע התפקיד, ועל כן מעדיפים שלא להיכנס לנושא.

המלצות הצוות מצד המעביד

ממשלה	- מתן תמריצים - תמריצים המבטאים ותק של העובד ולא רק את קליטתו. למשל: מתן מענק בסוף שנה ראשונה ובסוף שנה שנייה. - תמריצים, ללא קשר לוותק, למעסיק שיותר מ-5% מעובדיו הם אנשים עם מוגבלות. - לשימוש בכלים של המדען הראשי למתן הלוואות ומענקים למעסיק המראה חדשנות טכנולוגית הקשורה באנשים עם מוגבלות ו/או למעסיק עובדים חדשים שהם אנשים עם מוגבלות. - להכנסת אנשים עם מוגבלות לשם קבלת תקציבים מכוח חוק עידוד השקעות הון. - מתן הטבות מס על ידי ניקוד. - מימון ממשלתי של פיצוי על ימי מחלה מרובים בשל המוגבלות. - שינוי חקיקה - הגדלת משך הזמן עד לקביעות, בהתאם לימי ההיעדרות שנלקחו בתשעת החודשים הראשונים להעסקתו של העובד. - השתתפות בליווי העובד והמעביד בתחילת העבודה.
מעסיקים	- קבלת דף מידע למעסיק שיפרט את היתרונות לצד הקשיים, וייתחם ישירות לשאלת אפשרות פיטורי אדם עם מוגבלות. - סיוע למעביד בהכרת הקשיים הספציפיים של העובד, על ידי הכנת שאלון מפורט לגבי צרכיו, מתוך התייחסות לשונות הכוללת בחברה. - ליווי של גורם מתמחה מטעם חברת ההשמה בכל אחד משלבי התעסוקה. - בדיקת אפשרות למשרה גמישה או חלקית, לפי הצורך.
האדם עצמו	- שקיפות מול המעביד בהגדרת הצרכים והקשיים. - מתן ביטוי לצרכים שאינם קשורים במקום העבודה, כדי לאפשר למעביד היכרות טובה יותר עם העובד. - התייחסות אמפתית לחששות המובעים על ידי המעביד ומתן מענה מקיף להם, עד כמה שניתן. - מתן ליווי לעובד בתחילת עבודתו מטעם חברת ההשמה המתמחה.

הציבור הרחב	פיתוח קמפיין ליצירת סביבת עבודה מגוונת וסובלנית. פיתוח קמפיין לזכויות עובדים ומעבידים.
-------------	---

ו. היעדר ניסיון תעסוקתי

אחד המכשולים המשמעותיים ביותר בפני מועמד עם מוגבלות, הוא היעדר היכולת לציין ניסיון תעסוקתי בדפי קורות החיים המוגשים למעביד. להבדיל ממועמד ללא מוגבלות (העובד למחייתו כבר בגיל ההתבגרות, מדריך בתנועת הנוער ומשרת בצבא - נקודות ציון היכולות להעיד על יכולותיו בתחום הארגוני, על המוטיבציה שלו ועל יכולת ההנהגה שלו), הרי שמועמד עם מוגבלות (שלא הושם דגש על העסקתו עוד כנער, ואשר לא שירת בצבא או בשירות לאומי) יתקשה מאוד ליישר קו בבואו לחפש מקום עבודה ראשון.

המלצות הצוות ביחס לחסם של היעדר ניסיון תעסוקתי

ממשלה	- התנסות וקידום במסגרת מערכת החינוך והרווחה (שנת י"ג) - הקמת מנגנון סיוע ב"מקום עבודה ראשון"
מעסיקים	יצירת תנאים להתנסות, ללא יחסי עובד-מעביד וללא תשלום: - לסטודנטים: עבודה מעשית בשנת הלימודים האחרונה, תוך קבלת נקודות זכות במסגרת הלימודים. מקומות הלימוד ידאגו שהמעביד מעסיק את המתנסה בעבודות רלוונטיות, באמצעות "חונכים". מימון ההתאמות בשלב זה - יש לבחון מימון על ידי המל"ל, כחלק מהשיקום התעסוקתי. - למי שאינו סטודנט: הגדרת ההתנסות כהתנדבות, לצורך הביטוח. - בני נוער: עידוד בני נוער עם מוגבלות להתנדב במקומות תעסוקה, בין היתר, באמצעות הארגונים המסייעים להם ותנועות הנוער. עידוד חברות המעסיקות בני נוער עם מוגבלות. שירות לאומי: השמת בני נוער במקומות ההתנדבות - לאחר אבחון תעסוקתי, מתוך ראייה להמשך החיים; קיום שנת הכנה לאלה שעדיין אינם בשלים לתעסוקה; עריכת סדנאות במהלך ההתנדבות בשיתוף עם המעסיקים, במטרה להפיק לקחים מן התפקוד בשירות עוד במהלכו, ולצמצם פערים במיומנויות התעסוקה.
האדם עצמו	
הציבור הרחב	

ז. היעדר נתונים במאגרי מידע

קיים צורך משמעותי לקיים מידה אובייקטיבית אשר תשקף את היקף האוכלוסייה הנזקקת לסיוע בתחום התעסוקה ותפלה, עד כמה שניתן, את היקף הצורך בכל חסם וחסם. היעדר נתונים מדויקים ועדכניים מקשה ביותר על הכנת תכניות העבודה לקידום הנושא.

המלצות הצוות ביחס לחסם של היעדר נתונים במאגרי מידע

ממשלה	- ברמה סטטיסטית - יש לקיים סקרים שוטפים. מוצע להשתמש בשאלות קיימות מסקרי OECD ודומיהם. - הקמת מאגר מידע של מעסיקים המעוניינים להעסיק אנשים עם מוגבלות. אדם יוכל לפנות ישירות, וכן גורמים המטפלים בו. - הקמת חברות מתווכות בין אנשים עם מוגבלות למעסיק + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אנשים עם מוגבלות. - הקמת מאגר מידע בתחום של זכויות בתעסוקה. - העברת דף מידע באשר לזכויות במכרזים של שירות המדינה, והעובדה שהם מתפרסמים באתר נציבות שירות המדינה.
מעסיקים	הקמת גופים או חברות מידע שיחברו בין אנשים עם מוגבלות לבין מעסיק, באמצעות פרסום הצורך בעובדים וקורות חיים של מועמדים פוטנציאליים + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אנשים עם מוגבלות.

האדם עצמו	
הציבור הרחב	- הקמת חברות מתווכות בין אנשים עם מוגבלות למעסיק + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אנשים עם מוגבלות. - הפצת מכרזים בשירות המדינה לאנשים עם מוגבלות.

ח. חסמים ברצף המעבר בין סוגי תעסוקות

אנשים עם מוגבלות המועסקים בתעסוקה מוגנת או נתמכת מוצאים קושי במעבר לתעסוקה בשוק החופשי. קיים צורך "לרכך" את המעברים וללוות את העובד ואת המעביד בשעת המעבר, על מנת לתאם ציפיות, להכיל את השינויים ולהבטיח במקביל "חזרה לאחור", במקרה הצורך.

המלצות הצוות ביחס לחסם ברצף המעבר בין סוגי תעסוקה

ממשלה	- לגבי מעבר בין תעסוקה מוגנת לתומכת, ראה התייחסות לסעיף 9. - לגבי מעבר בין עבודות בשל המוגבלות: העמדת יועץ תעסוקה לרשות "נפלט" מקום עבודה קודם, כחלק מ-ONE STOP CENTER, על מנת שיעץ להם לגבי השתלבות במקום עבודה חדש.
מעסיקים	- חקיקת חוק המסדיר את זכויותיהם של מועסקים במפעלים מוגנים. - תמרוץ כספי להוצאת עובדים ממפעל מוגן לתעסוקה נתמכת. - שינוי תפיסת העולם של התעסוקה המוגנת למפעל עם "דלת פתוחה": 1. שינוי סמנטי - ממפעל מוגן לשירותים קהילתיים מוגנים, שירותים משקמים וכדומה. 2. הסתכלות על המפעל כעל רצף תעסוקתי מובנה, שעיסוקו באבחון ולמידת מיומנויות לקראת השתלבות מיטבית בשוק החופשי. 3. התניית היקף הזמן לשהות במפעל מוגן - עד ליציאה ממנו. 4. התייחסות לתעסוקה המוגנת כ-ONE STOP CENTER ויצירת ארבע רמות של תמיכה במסגרתו: • שירותים קהילתיים • ליווי אינטנסיבי - עם אפשרות יציאה למסגרות אחרות • ליווי חלקי - או לעתים, • סיוע נקודתי 5. הטלת חובה על המעסיק לפתח "סולמות קריירה", כהכנה ליציאה החוצה. 6. הגדלת האופציות בתוך המפעל, כך שיאפשרו קידום משלב לשלב, עד להקמת יחידה של "השלב שלפני היציאה" (למשל: הי-טק?). יצירת אופק קידום תוך-מפעלי למי שלא יוכל לצאת ממנו, כדי שגם הוא יחוש מעבר משלב לשלב.
האדם עצמו	
הציבור הרחב	

ט. מפעלים מוגנים

המפעלים המוגנים מעסיקים אנשים שיכולת התעסוקה שלהם נמוכה במיוחד והם נזקקים למעטפת הדוקה של תמיכה וליווי לשם סיוע בשיקומם ובקידומם התעסוקתי. מצד המעסיקים, קיימת נטייה לשמר את העובדים אשר בגינם מתקבל תקציב המפעל. מצדם של העובדים, קיימת בעיה של היעדר קידום בתוך המפעל המוגן מחד, וקושי ופחד אמיתי ביציאה מן המפעל המוגן לעבר תעסוקה בשוק החופשי, מאידך.

המלצות הצוות ביחס למפעלים מוגנים

ממשלה	
מעסיקים	• חקיקת חוק המסדיר את זכויותיהם של מועסקים במפעלים מוגנים. • תמרוץ כספי להוצאת עובדים ממפעל מוגן לתעסוקה נתמכת. • שינוי בתפיסת העולם: מתעסוקה מוגנת - לעבר מפעל בעל "דלת פתוחה": 1. שינוי סמנטי: ממפעל מוגן - לעבר שירותים קהילתיים מוגנים, שירותים משקמים וכדומה. 2. הסתכלות על המפעל כעל רצף תעסוקתי מובנה, שעיסוקו באבחון ולמידת מיומנויות לקראת השתלבות מיטבית בשוק החופשי. 3. התניית היקף הזמן לשהות במפעל מוגן - עד היציאה ממנו. 4. התייחסות לתעסוקה המוגנת כ- ONE STOP CENTER ויצירת ארבע רמות של תמיכה בה: 5. שירותים קהילתיים, ללא אפשרות יציאה החוצה. 6. ליווי אינטנסיבי, עם אפשרות יציאה למסגרות אחרות. 7. ליווי חלקי - או לעתים, סיוע נקודתי 8. הטלת חובה על המעסיק ועל גורם השיקום לפתח "סולמות קריירה", כהכנה ליציאה החוצה. 10. הגדלת האופציות בתוך המפעל, כך שיאפשרו קידום משלב לשלב, עד להקמת יחידה של "השלב שלפני היציאה" (למשל: הי-טק?). יצירת אופק קידום תוך-מפעלי למי שלא יוכל לצאת ממנו, כדי שגם הוא יחוש מעבר משלב לשלב.
האדם עצמו	
הציבור הרחב	

מגוון החסמים, הבנת הפריסה שלהם לאורך ציר חייו של אדם, והצורך ביצירת מהלך מתמשך, הובילו לגיבוש תפיסה מתכללת בקידום סוגיית תעסוקת אנשים עם מוגבלויות.

הצוות ערך גם סקירה של חוקים ותקנות הנוגעים לתעסוקת אנשים עם מוגבלות אותו ניתן לראות בנספח 2.

צוות פיתוח עסקי

ראש הצוות: אילן כהן, חברת POC, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה

במהלך תהליך מיפוי המודלים הקיימים כיום התברר, כי לא קיימת זהות בעולם המונחים של הגורמים העוסקים בטיפול באנשים עם מוגבלות. הדבר גרם לכך, שלא ניתן לקיים דיון עתידי יעיל לגבי פיתוח מודלים נוספים, על יתרונותיהם וחסרונותיהם. הדבר נובע מכך, שסוגי מודלים שונים נמצאים תחת אחריות גופים שונים, וכך גם מערכות התמריצים השונות המכוונות למודלי העסקה השונים זה מזה. מעבר לכך, השוני בעולם המונחים יצר חפיפה לא מלאה מול סוגי המעסיקים השונים. מעסיקים רבים "נפלו בין הכיסאות" ולא זכו לטיפול מאף גורם מסייע. לפיכך, החליט הצוות ליצור שפה משותפת המקובלת על כל הגופים השותפים במיזם, תוך כדי ניסיון להרחיב את עולם המונחים לכל הגופים המסייעים. יצירת השפה המשותפת הינה משימה בפני עצמה בדרך לפיתוח מודלים חדשים.

מרבית הגופים המשתתפים במיזם משתמשים ברצף תעסוקתי כלשהו. רצפים אלו הם צירים חד-ממדיים המתרכזים בעיקר באופי ההעסקה של העובד - העסקה מוגנת, ליווי, וכדומה. רצפים אלו כושלים בהכלת ארגונים רבים בתוכם, בעיקר ארגונים בעלי מטרות רווח המקיימים פעילות חברתית משמעותית מאוד, כגון העסקה מכוונת בשיעור ניכר של אנשים עם מוגבלויות. במהלך המחקר נתגלה ציר נוסף², שאינו בשימוש בפועל, והוא ציר הכולל את יחס החשיבות שהארגון מקדיש לשמירה על רווחיות מול ביצוע פעולות חברתיות. נמצא, שציר זה מצליח לבדל ארגונים שעד כה לא מצאו מקום ברצפים המסורתיים, אך אינו מצליח להבדיל בין ארגונים הדומים ברמת הרווחיות אך שונים באופי ההעסקה.

לאחר בחינת מאפייני ארגונים רבים וניסיון לצמצם למספר מועט ככל הניתן של מאפיינים, הוחלט שניתן למפות את כל הארגונים המעסיקים וצורות ההעסקה השונות בעזרת מטריצה. צירי המטריצה הם:

א. צורת ההעסקה: נמצאו שלוש קבוצות העסקה - העסקה ייעודית, העסקה בשוק הפתוח ויזמות.

1. העסקה ייעודית: ארגונים שחרטו על דגלם העסקת אנשים עם מוגבלויות בשיעור הגבוה ביותר הניתן בארגון. במקביל לחזון העסקת אנשים עם מוגבלויות, לארגונים אלו יכולות להיות או לא להיות מטרות רווח.

2. העסקה משולבת בשוק הפתוח: ארגונים ללא מדיניות להעסקת אנשים עם מוגבלויות בלבד, אשר משלבים במסגרת הארגונית הרגילה אנשים עם מוגבלויות. ניתן להבחין בשלושה סוגי שילוב בשוק הפתוח:

- **השמה נתמכת מתואמת:** עובדים המקבלים שכר מתואם בעבור עבודתם, יחד עם ליווי לעובד במהלך עבודתו, שממומן על ידי גורמים מתמריצים ולא על ידי המעסיק.
- **השמה נתמכת:** עובדים המקבלים ליווי ותמיכה, אך עובדים בשכר נורמטיבי.
- **השמה רגילה:** עובדים המתקבלים לעבודה ללא תמיכה ובשכר נורמטיבי.

* בנוסף לצורת ההשמה, הושם דגש במטריצה להבדל בין ארגונים המבצעים השמה לאנשים בודדים עם מוגבלויות, לבין אלו הבוחרים לבצע השמה לקבוצת אנשים עם מוגבלויות יחדיו.

3. יזמות: ארגוני גג או אנשים עם מוגבלויות עצמאיים המגיעים להעסקה על ידי יצירת מקורות תעסוקה לעצמם.

ב. אופי המעסיק: בכדי לאפשר הכלת כל סוגי ההעסקות הקיימות, ציר זה אינו רציף, אלא ממפה את סוגי ההעסקות במשק:

1. ממשלתי
2. שלטון מקומי
3. אלכ"רים
4. ארגוני המגזר הרביעי (עסקים חברתיים)
5. ארגונים עסקיים: בשל הבדלים באופי ההעסקה בתוך מגזר זה, ומתוך ראייה שנדרשים בהתאם תמריצים ומודלים שונים להעסקה, פוצל המגזר על פי כמות המועסקים בו: 1-4, 5-19, 20-100, 100+.

מטריצת שפה משותפת

יחד עם בניית המטריצה, הוכנסו לתוכה, כדוגמה בלבד, מספר ארגונים שנחקרו. זאת, על מנת לוודא שקבוצות השפה המשותפת מכילות מאפיינים משותפים. כמו כן, המיפוי אפשר לזהות אזורים בהם כמעט ולא קיימים ארגונים מעסיקים (ללא קשר לכמות המועסקים עם מוגבלות):

רצף תעסוקתי	מעסיקים <--	ממשל	שלטון מקומי	אלכ"רים	מגזר רביעי	מועסקים 1-4	5-19	20-100	100+
ייעודי	תעסוקה ייעודית - ללא כוונת רווח			כישורית					
	תעסוקה ייעודית - עם כוונת רווח			המשקם	ecommunitiy			joy	call יכול
משולב בשוק הפתוח	השמה נתמכת מותאם: עובד בשוק הפתוח בשכר מותאם המקבל ליווי	שילוב יחידני					דפוס משי		ארומה
	השמה נתמכת: עובד בשוק הפתוח בשכר מותאם המקבל ליווי	שילוב קבוצתי	הכנסת		סטודיו בין השורות				יורוקום (בניבוש)
	השמה נתמכת: עובד בשוק הפתוח בשכר נורמטיבי המקבל ליווי	שילוב יחידני			כלביית גבע		By The People פיצה פצה	פרומדיקו	סלקום
	השמה נתמכת: עובד בשוק הפתוח בשכר נורמטיבי המקבל ליווי	שילוב קבוצתי	הכנסת	בי"ח סורוקה			טוליפ		הום סנטר
	השמה רגילה: ללא ליווי		כלל משרדי הממשלה	עיריית תל אביב				דיאלוג	בטר פלייס
	עצמאי				סימן טוב		Netpro- tect		
עידוד יזמים עם מוגבלות									

מיפוי כלל פעולות עידוד העסקה לאנשים עם מוגבלויות:

מעבר לפעולות ישירות ליצירת מקומות עבודה עבור אנשים עם מוגבלויות אשר מופו במסגרת מטריצת הרצף התעסוקתי, נמצא שקיים תחום שלם של פעולות שאינן ישירות. פעולות קיימות נמצאו במהלך מיפוי הפעולות הנעשות על ידי הגורמים המתמחים, בעיקר הממשלתיים. כמו כן, במהלך דיוני צוות המיזם ובמהלך ראיונות שנערכו עם מעסיקים, עלה צורך במגוון פעולות עקיפות. בדומה למטריצת הרצף התעסוקתי, עלתה חשיבות המיפוי של כלל הפעילויות, בכדי למנוע כפילות או חוסר תמרוץ בקרב הגופים הקיימים. חשיבות רבה עלתה ביחס לחלוקת אחריות כלל הפעילויות בין הגורמים השונים ושימוש במיפוי המדויק, על מנת לראות אילו תחומים אינם מטופלים דיים, ובאילו תחומים כדאי ליצור פעולות נוספות.

מיפוי כלל הפעולות הראה, שניתן לחלק את הפעולות הקיימות לעידוד העסקה לשלושה תחומים:

- מודלי העסקה: יצירת מקומות תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות באופן ישיר. מודלי העסקה נכנסים כולם למטריצה הנ"ל. המיפוי בחן גם את יכולת שכפול תהליכי יצירת מקום התעסוקה, על מנת להגדיל את כמות המועסקים.
- פעולות להסרת חסמים בקרב מעסיקים: נמצא, שכל יתר הפעולות המבוצעות נכנסות תחת קטגוריה זו. להסרת החסמים מאפיינים דומים: מדובר בטיפול חד-פעמי, אך יקר וממושך ביחס לפעולות בתחומים האחרים. החסמים מופו לתת-קריטריונים, יחד עם מיפוי פעולות שמתקיימות או שכבר מתוכננות להתקיים, ויחד עם הצעות אפשריות לטיפול בחסם:

1. חסם ידע למעסיק
2. חסם ביורוקרטי לקבלת תמריצים
3. חסם תודעתי לגבי הכדאיות בהעסקת אנשים עם מוגבלויות
4. חשש פסיכולוגי להעסקת אנשים עם מוגבלויות
5. קושי באיתור דורשי עבודה עם מוגבלויות בעלי כישורים מתאימים
6. קיום הוצאות כלכליות מוגדלות קבועות בהעסקת אנשים בעלי מוגבלויות

כלל הפעולות בשני התחומים הראשונים מופו להלן:



פעולות להסרת חסמים בקרב אנשים עם מוגבלויות: חששות אלו מופו על ידי צוות הסרת החסמים, אך אינם נוגעים ישירות לצוות הפיתוח העסקי. לכן, הם לא טופלו תחת עבודת הצוות.

סקירת פעילויות תתי-הצוותים

סקירת פעילות תת-צוות מגוון תעסוקות

בשלב הראשון לעבודת הצוות, התמקדנו בהבנה ובהצעת מגוון משלח-יד בהם אנשים עם מוגבלויות יכולים לעסוק. כל זאת נעשה תחת הנחת היסוד, שלאנשים עם מוגבלויות יש הפוטנציאל לבצע כל עבודה. תהליך הסינון צריך להיות זהה לכל אדם, תוך התאמה לכישוריו, יכולותיו ומוגבלותיו.

בשלב השני הבנו, כי ניתן לאפיין את משלח-היד לשלוש קטגוריות:

- **מקצועות חסרים בשוק העבודה:** מקצועות שקיים עבורם ביקוש בשוק העבודה.
- **משלח-יד בהם קיים יתרון למעסיק בהעסקת אנשים עם מוגבלויות:** משלח-יד בהם המגבלה של אותו אדם עם מוגבלויות יוצרת עבורו יתרון בפני המעסיק.
- **משלח-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי:** משלח-יד בהם אפשר ונרצה להפוך אנשים עם מוגבלויות למומחים בתחום. משלח-יד אלו יכולים להיות מקצועות מבוקשים ומקצועות חדשניים.

מקצועות חסרים בשוק העבודה

במרץ 2006, החלה תבת להפעיל תכנית הכשרה נתמכת, הפועלת גם היום, שמטרתה השמה מקצועית בתיאום עם מעסיקים, במודל פנים-מפעלי או במרכזי הכשרה.

תחילה מבוצע מחקר, שלאחריו מוציאים פרויקט לדרך. שלב זה נקרא 'רעיון מעצב'. את הפרויקט מלווים במשך כשלוש שנים, שלאחריהן מחליטים על מידת הצלחתו והאם להמשיך אותו. פרויקט נחשב לפרויקט לא מוצלח אם, לדוגמה, עלתו יקרה מידי למועסק או בשל העסקת נתח קטן מדי של אנשים.

נקודות המפתח של התכנית:

1. זיהוי שדות תעסוקתיים בהם פרט עם מוגבלות יכול להתמקצע ולהשתלב בחברה.
2. עבודה מול מעסיקים ומרכזי הכשרה שמצאו אינטרס בפיתוח משותף של המודל.
3. בניית אופק תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות באמצעות רכישת מקצוע נדרש.

הכשרות שהושמו בהצלחה:

- טבחות סוג 01
- טיפול בקשישים (הושם בהצלחה - אך לא במקצוע - אנשים עם מוגבלות שלקחו חלק ורכשו את הכלים בהכשרה זו אכן מצאו לבסוף תעסוקה - אך בתפקיד אחר)
- חיווט והלחמה
- מכונאות רכב

הכשרות שנמצאות כיום בבחינה:

- טכנאות מחשב בסיסי
- מזכירות/סביבה מתוקשבת (פקידות, מנהל והנהח"ש)
- מוקדנים טלפוניים (נמשך כשנתיים - ללא הצלחה עד כה)

הכשרות העתידיות להיפתח:

- אוטוטרניקה (מכונאות יחד עם חשמלאות)
- אבטחת מידע
- מערכות מיגון ושמע

משלחי-יד בהם קיים יתרון למעסיק בהעסקת אנשים עם מוגבלות

מדובר במקומות עבודה בהם נדרשת ישיבה ממושכת, מקומות עבודה בהם ישנה תחלופה מהירה של עובדים, מקומות עבודה בהם קיימת תדמית של קידום מהיר השונה מהמתרחש בפועל, ומקומות עבודה בהם קהל היעד הוא אנשים עם מוגבלות. חשוב לציין, כי בעקבות מוגבלותם ודרך ניסיון החיים שלהם, אנשים עם מוגבלות רכשו כישורים רבים ותכונות שמעסיקים דורשים ומחפשים אצל מועמדים פוטנציאלים. לדוגמה, אנשים עם מוגבלות הנדרשים בקבלת סיוע לביצוע פעולה מסוימת לומדים בעצמם איך לעבוד בצוות. מכאן, דרך החשיבה והתפיסה שלהם שונה משל אדם ללא מוגבלות. דוגמאות למשלחי-יד בשכר נורמטיבי עם יתרון יחסי עבור המעסיק:

- מוקדן
- טיפול בבע"ח
- עיצוב
- שזירת פרחים
- קופאי
- עובדי פס ייצור

משלחי-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי

משלחי-יד אלו הם אלה בהם נרצה לייצר יתרון יחסי בקרב אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות, ובכך להפוך אותם לאוטוריטה ולמומחים בתחום.

דוגמאות למשלחי-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי עבור אנשים עם מוגבלות:

- מקצועות חדשניים בשוק העבודה:
 1. צווארון ירוק - גננות קהילתית, גגות ירוקים
 2. מקצועות האקולוגיה
 3. מידענות, ניהול תוכן
- מקצועות האינטרנט
- יועצי הנגשת מבנים
- יועצי הנגשת אתרי אינטרנט
- יזמות אינטרנטית (חנות מקוונת)
- יזמות על פי סוג מוגבלות

להלן טבלה מסכמת של שלב החלוקה לקטגוריות ודוגמאות למשלחי יד פוטנציאליים

מקצועות חסרים בשוק העבודה	משלחי-יד בעלי יתרון יחסי למעסיק	משלחי-יד בעלי שוויון יחסי	משלחי-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי
טבחות סוג 1	מקצועות התפעול (Back office)	עו"ד, רו"ח	צווארון ירוק
מכונאות רכב	טיפול בבע"ח (כלביית גבע)	טכנאות שיניים	מקצועות האינטרנט (בניית אתרים, קידום/ עיצוב אתרים)
מקצועות המחשב (ניהול רשת)	מוקדן (Call יכול)	מדעי מחשב (פיתוח תכנה - Abilities)	סיעוד (נכים למען נכים)
מזכירות (כולל הנהח"ש)	קופאי (ארומה)	אקדמיה - מחקר	מידענות, ניהול תוכן
מוקדים טלפוניים (נציגי שירות, תמיכה טכנית, מכירות)	עיצוב (סטודיו בין השורות)	אדריכלות	יזמות אינטרנטית (חנות מקוונת)
זבנים בחנויות	עובדי פס ייצור (טוליפ, שוקוני, כישורית)	הוראה	מקצועות האקולוגיה
עבודה פקידותית	סוכני נסיעות	יועצי ופקחי נגישות - מורשים?	
מחסנאות	מהנדסים	יזמות על פי סוג מוגבלות (סימן טוב)	
נציגי שירות פרונטליים	מתורגמן	סוכני נסיעות מתמחים במסלולים לאנשים עם מוגבלות	
מוקדני 106		יועצי הנגשת אתרי אינטרנט - מורשים?	
שזירת פרחים (Joy ט)		מקצועות הבמה	
בחינה מחודשת מדי תקופה בראייה לטווח ארוך	יצירת מודעות	קידום השכלה גבוהה	הכשרות ייחודיות
מנגנון המאפשר לתעשייה להציף מקצועות חסרים		יצירת יתרון	

הוצאות נלוות קבועות

הוצאות אלו רלוונטיות למעסיקים במודל ייעודי (המעסיק מספר גדול של אנשים עם מוגבלות). ניתן לחלק את ההוצאות הנלוות הקבועות לפי קבוצות:

- עלויות בגין מצב בריאותי (חלקיות משרה, אשפוזים, הפסקות יומי מחלה)
- עלויות הליווי המקצועי של העובדים (ליוויים אישיים והדרכות על ידי יועצים מומחים בשיטה)
- עלות היועצים ועלות זמן העובדים

- עלויות הליווי המקצועי של המנהלים הישירים והמטה (ליוויים אישיים והדרכות על ידי יועצים מומחים בשיטה)
 - עלות היועצים ועלות זמן המנהל
 - עלות משרות מיוחדות (לביאה/מנהל פרויקט/עובד סוציאלי)
- על פי פרמטרים אלו חושב ונמצא, כי התקורה הנלווית למעסיק ייעודי של אנשים עם מוגבלות עומדת על 2,680 ש"ח בחודש לכל עובד.

סיכום ומסקנות צוות מגוון תעסוקות:

- כוחות השוק יובילו לאיתור הזדמנויות המייצגות הזדמנויות תעסוקה טובה (עסקית וחברתית).
- מתן סיוע (תקציבי ומקצועי) לאחר זיהוי בעיה עסקית הניתנת לפתרון על ידי העסקת אנשים עם מוגבלות.
- קיים מגוון מקצועות בהם ישנו יתרון יחסי למעביד המעסיק אנשים עם מוגבלות - ניתן להניח כי מודעות גבוהה יותר ליתרונות אלו תביא לעלייה בשיעור העסקתם.
- השכלה גבוהה עלתה כתנאי מרכזי למשלחי-היד בהם ישנו שוויון יחסי (דוגמת מקצועות עריכת הדין וראיית החשבון).
- ניתן לייצר יתרון יחסי במגוון משלחי-יד מבוקשים/חדשניים. זאת, באמצעות הכשרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות.
- בתכניות קיימות, כגון מכון היצוא והמדען הראשי, יש לשקול התניית הסיוע בהעסקת אנשים עם מוגבלות.
- תמיכת המדינה בהעסקת אנשים עם מוגבלות צריכה להתייחס לתקורות הקבועות הנדרשות לצורך כך.
- הקמת מרכז ידע למעסיק המעוניין להעסיק אנשים עם מוגבלות.

סקירת פעילות תת-צוות מנופים ותמריצים

עבודת תת-הצוות מנופים ותמריצים התמקדה בשני תחומים: תמריצים כלכליים ותחום היזמות וההעסקה העצמית.



תמריצים כלכליים

מדינות מבצעות מודלים	אוסטריה	פולין	בריטניה	אסטורליה	ארה"ב	גרמניה	ישראל
הטבות מס		הטבות במס הבטוח במס שר			לעסקים קטנים -בין המטה-הדמיות		
סבסוד שכר	תכנית סובסידיה		תקופת תיאום ציפיות	תכנית סובסידיה		תכנית סובסידיה	מסלול תעסוקה
התאמות במקום העבודה	תמיכה נספית		אזהר לעבודה פסית	מימון התאמות פסית		הטבות לאורך התאמות	השתתפות בהתאמות
מענקים ליצירת תעסוקה		הטבות ל"עסק מוגן"		תמריצים ליזמות			קורסים לבעלי מוקדים
מסכות	מל 25 עובדים	מל 25 עובדים, לפחות 6%				מל 16 עובדים	
עידוד הזמנות מוצרים ושירותים	פרמיה למזמינים ממוסדות מוגנים		סמל המגבלות -ספק מיוחד				מקום העדפה במסגרת של מיטל הרש המטלות
התאמות שכר				התאמת שכר			התאמת שכר
מודלים נוספים							חמשת זמנות עסקית

כפי שניתן לראות, ישנם שני סוגי תמריצים שלא מופיעים בישראל וקיימים במספר מדינות. שיטת המכסות, אשר אומצה בחלק ממדינות אירופה, היא דרישה חוקית המחייבת בעלי עסקים להעסיק מכסה קבועה של עובדים עם מוגבלות. לשיטה מספר בעיות מהותיות, שלאורן הוחלט שלא לאמץ שיטה זו בישראל. תמריץ כלכלי נוסף - הטבות במס - לא נמצא בסל התמריצים הקיים בישראל, מאחר ואינו תואם את תפיסת רשויות המס.

מסלול תעסוקה

המסלול הוא, למעשה, הקצאה תחרותית של כספי סיוע בין עסקים שונים. הזוכים בו, מקבלים תמריץ בדמות השתתפות המדינה בעלות שכר עבודה של עובד המועסק מתוקף המסלול למשך חמש שנים, בסך שנתי של 120 אלף ₪ (15 אלף ₪ בחודש). המסלול פונה לעסקים הממוקמים בפרפריה ולעסקים המעסיקים עובדים ממגזרים ששיעור השתתפותם בתעסוקה נמוך (חרדים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלויות והורים יחידים). בכדי להביא לכך שיותר מעסיקים יפנו למסלול, במטרה להעסיק אנשים עם מוגבלות, מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת החליט על נקיטת פעולות ספציפיות לשינוי תנאי התכנית, לכאלו שיתאימו יותר לקליטת עובדים מקרב אוכלוסייה זו ויהפכו את העסקתם לכדאית ומשתלמת יותר.

במהלך הרבעון הראשון של שנת 2011 יושק מקצה עבור מעסיקים המתכוונים ומתעתדים להעסיק אנשים בעלי מוגבלויות. ההתאמות העיקריות עבור מסלול תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות הן:

- הפחתת מספר העובדים המינימלי הנדרש - מחמישה עובדים במשרה מלאה, למינימום עובד אחד עם מוגבלות. הנמכת "רף" זה תאפשר למעסיקים רבים יותר לעמוד בקריטריון הכניסה לתכנית. משמעות הדבר היא, שכל מעסיק המעוניין להעסיק עובד אחד בלבד בעל מוגבלות יוכל להתמודד וליהנות מהמסלול. חשיבותו של שינוי זה הינה בכך, שהוא יאפשר לכמות גדולה של עסקים קטנים וזעירים להיכנס למסלול.
- הגמשת קריטריון תקופת ההקמה - משישה חודשים מיום ההודעה על הזכייה, לשמונה חודשים. שינוי זה ייתן זמן רב יותר למציאת עובדים עם מוגבלות המתאימים לאופי העבודה.
- ביטול קריטריון ענפי יעד (ענפי השירותים, התיירות, התעשייה והטכנולוגיה העילית) והחלת המסלול על כל ענפי המשק. שינוי זה יביא, באופן טבעי, לכניסתם למסלול של מספר רב של עסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות.
- הגמשת קריטריון שכר מינימום - מ-5,500 ₪ שכר מינימום לעובד (עלות מעביד), לשכר מינימום מותאם - על מנת שניתן יהיה להעסיק אנשים מוגבלים במשרות חלקיות. רבים מהאנשים המוגבלים אינם מסוגלים לעבוד יום עבודה מלא. מאידך, בקרב רבים מהמעסיקים ממילא אין דרישה לכך.

שכר מינימום מותאם

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה החל להפעיל את תקנות שכר מינימום מותאם בנובמבר, 2006. על פי התקנות, רשאי עובד עם מוגבלות לפנות למטה ולבקש שייקבע לו שכר עבודה הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק, בהתאם ליכולת העבודה שלו בפועל. שכר המותאם נקבע על בסיס הערכת יכולת העבודה של העובד ביחס ליכולת העבודה של עובד ללא מוגבלות באותו התפקיד. לשם קבלת הערכה זו מתבצע אבחון על ידי מאבחן מקצועי. האבחון מתקיים במקום העבודה, והוא תקף לתפקיד המסוים אותו מבצע העובד ואשר בגינו הוא עובר את האבחון.

התאמות במקום העבודה

החל מ-21.10.07, מטפל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בבקשות של מעסיקים להשתתפות המדינה במימון התאמות סביבת העבודה לעובדים עם מוגבלות. השתתפות המדינה באה מכוח תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות) התשס"ו - 2006, הבאות מתוקף חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות התשנ"ח - 1998.

מטרות התקנות הן שתיים, בעיקרן:

- לקדם את שוויון ההזדמנויות בתעסוקה בין האוכלוסיות השונות בשוק העבודה.
- להגביר את שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות. זאת, על ידי הפחתת העלויות למעסיקים הכרוכות בהתאמת סביבת העבודה לעובד עם מוגבלות, והשוואתן לעלויות התעסוקה של עובדים אחרים ללא מוגבלות.

היתרונות והחסרונות העיקריים של כל סוג תמריץ (מתוך נתוני הצוות הכלכלי-חברתי)

חסרונות	יתרונות	
במידה שההטבה דרך מס חברות לא מתקיימת כאשר חברה אינה רווחית הטבה דרך מס הכנסה - מיטיבה עם מקבלי המשכורות הגבוהות	יכולת לחלק את ההטבה לאוכלוסייה רחבה ובעלות נמוכה	הטבות מס
קושי התנתקות למעסיק וחשש מפיטורי העובד בתום תקופת הסבסוד	הגברת כושר התחרותיות של בעל מוגבלות לעומת יתר האוכלוסייה	סבסוד שכר*
אפשרות לניצול ההטבה לשם שינויים מבניים נוספים	הפחתת חסמים למעסיקים יצירת נתוני פתיחה שווים	התאמות במקום העבודה
השמות עובדים בתפקידים שלא הולמים את יכולות העובד - לשם קבלת המענק	הגברת כושר התחרותיות של בעל מוגבלות לעומת יתר האוכלוסייה	מענקים ליצירת מקומות עבודה
התייחסות המעסיק לתקנה כגזרה ואי-מתן הזדמנות לתפקיד משמעותי	הבטחת כמות מועסקים. לחלופין, הבטחת סכום כסף שניתן לתעל למטרות נבחרות	מכסות 2
חשש מהתייחסות כאל פילנתרופיה וחוסר הבנה/הערכה של יכולות העובד	מעודד העסקת אנשים עם מוגבלות	עידוד הזמנת מוצרים ושירותים
חשש שהתקנות יקבעו דעות קדומות ביחס לציבור הנכים ³ ניצול לרעה בידי מעסיקים - כך שעובד ייאלץ להסתפק ברמת שכר נמוכה בסדר גודל ניכר מתפוקתו	מקדם אפשרות יציאה לעבודה לאנשים ששווי תפוקתם נמוך משכר מינימום	שכר מינימום מותאם

זימות והעסקה עצמית

מסקירה על אודות התחום עולה, כי בשנים האחרונות הולכת ומתגבשת ההכרה בעולם, כי העסקה עצמית הינה פתרון תעסוקתי חשוב בעבור אנשים עם מוגבלות. מסיבות שונות, אנשים עם מוגבלות עשויים לגלות יותר מאחרים נטייה להתעניין בהעסקה עצמית ואף לממשה בפועל. יזמות עסקיות כאלה עשויות לתת מענה לצרכים רבים ומוגוונים של בעליהן, ואת תרומתן הרבה לא ניתן לבחון בכלים כלכליים בלבד.

בישראל, התמיכה עד היום ביזמות ובהעסקה עצמית עבור אנשים עם מוגבלויות הסתכמה במספר תכניות פיילוט בקנה מידה קטן⁴. אחד הגורמים המרכזיים בהפעלת התכניות הוא ארגון תבת (תנופה בתעסוקה - חברה לתועלת הציבור מיסודם של הג'וינט וממשלת ישראל). בתבת מקיימים בשנים האחרונות מספר מודלים לביסוס העסקה עצמית של אנשים עם מוגבלות ועומדים לפתוח בקרוב מסגרת מסוג נוסף, כולם בשיתוף עם רשויות שונות. דגמים אלה מצויים עדיין בשלבי הרצה, בקנה מידה קטן יחסית. המטרה היא, שגורמים ממשלתיים ימשיכו לקיימם ולהרחיבם בעתיד. מטרתם המשותפת הינה סיוע לאדם לבסס עיסוק מקצועי עצמאי במעמד של "עוסק פטור" (כיום, עד הכנסה ברוטו של כ-70,000 ₪ בשנה). הדבר מאפשר לעוסקים אלה מידה של תחרותיות בתמחור מוצריהם או שירותיהם (בשל אי-חיוב במע"מ), ולחלופין - רווח גדול במעט על מוצר/שירות שנמכרים במחיר השוק (מאותה סיבה).

הפרויקטים הרלוונטיים של תבת בעבור אנשים עם מוגבלות הם:

1. א) "גולשים בעסקים" - במסגרת תכנית זו, מסייעים לאדם להקים עסק קטן המופעל באמצעות אתר אינטרנט שבונים עבורו. כמו כן, מקנים לו כישורים בתחום העבודה מול ספקים ולקוחות. הפרויקט, שהינו שותפות בין תבת לבין משרד

לפי י. קידום העסקה עצמית ויזמות עסקית של אנשים עם מוגבלות. מכון ברוקדייל.

התמ"ת ומט"י (מרכזי טיפוח יזמות), מממן כ- 90% מעלויות התכנית ובניית אתר האינטרנט (סה"כ כ-10,000 ₪ לאדם). תהליך ההכשרה והתמיכה משלב עבודה קבוצתית שמאפשרת רישות (Networking), וכן הנחייה וליווי אישיים. עד כה, השתתפו בתכניות אלה כ-70 אנשים עם מוגבלות. כ-70% מהם הקימו אתר עסקי משלהם (דוגמאות להעסקה עצמית מסוג זה: אתר אינטרנט ללימוד יפנית, ואתר הנותן סיוע וייעוץ בתחום הזוגיות לאנשים עם מוגבלות).

2. "יוזמה - חממה שיקומית" - פרויקט שפעל בבאר שבע, בשיתוף עם משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי. היוזמה כללה שילוב של ליווי טיפולי ושל הכשרה להקמת עסק, תוך מתן מקום פיסי מממן ניתן לעבוד, ובה בעת לפתח רישות חברתי. המשתתפים הקימו פסי ייצור קטנים (למשל, לייצור חפצי נוי) המאפשרים שותפויות בעבודה, גם אם לא במובן המשפטי (כל אחד מהמשתתפים הינו עוסק פטור בפני עצמו, אך מתאפשר גיבוי תעסוקתי ביניהם המסייע במקרים בהם אחד האנשים מתאשפז לזמן מה או נזקק לסיוע מסיבה אחרת).

3. ג) פרויקט הכשרה ליזמות עסקית - התקיים במסגרת שיתוף פעולה בין תבת לבין בית ליונישטין ומט"י רעננה. הפרויקט לא היה מוצלח מבחינת תוצריו. זאת, בעיקר בשל העובדה שהשתתפה בו אוכלוסייה של בעלי מוגבלויות קשות במיוחד. לדברי אלי בנטטה, ראש תחום צעירים בעלי מוגבלויות ויזמות עסקית בתבת, פרויקט זה הבהיר כי ישנן מגבלות לקידום ההעסקה העצמית, וכי הדבר אינו מתאים לחלק מן האוכלוסיות.

מסקנות והמלצות תת-צוות מנופים ותמריצים

המיזם כגוף מתכלל

תפקיד המיזם יהיה ליצור הסכמה ושפה משותפת בין כל הגורמים. לשם כך, חשוב שהגוף יהיה ממשלתי ויעבוד בשיתוף הדוק עם המגזר העסקי והשלישי.

מסלול תעסוקה

כאמור, בקרוב יצא לדרך מקצה ראשון של מסלול תעסוקה ייעודי עבור עובדים עם מוגבלויות. בנוסף להתאמות שבוצעו עבר מקצה זה, ישנן המלצות נוספות:

- תמרוץ דיפרנציאלי ויצירת מספר מסלולי תמרוץ שונים.
- הרחבת הגדרות ההנגשה, בכדי לקבל תקציב הנגשה גם לעובדים מהבית.
- יצירת סל תמיכה מיוחד לארגונים ייעודיים, כאלה ששיעור העובדים עם המוגבלויות בהם הינו 80% ומעלה. ניתן לתת תמרוץ מוגבר למי שעומד בקריטריון כזה, רצוי מספר נומינלי שיתווסף למענק הרגיל של מסלול תעסוקה.
- שינוי הגדרות, בכדי לאפשר למעסיק לקבל מסלול תעסוקה גם אם הוא מעסיק עובד עם מוגבלות שהגיע מתעסוקה ייעודית.
- חברות כוח אדם זכאיות למסלול תעסוקה - יש למנף זאת על ידי הגברת מודעות.

קרן השקעות

נדרשת עבודת המשך מעמיקה לצורך בחינת קרנות ייעודיות ופיתוח פתרונות מיקרו-פיננס.

יזמות/העסקה עצמית

יש לחזק את התמיכה ביזם על ידי הקמת מט"י ייעודי לאנשים עם מוגבלות במסגרת ה-One Stop Center. הדגש צריך להיות על הכשרה, ליווי לאורך זמן וסיוע במימון.

סקירת מודלים להעסקה

ליבת פעולת צוות הפיתוח העסקי היא מציאת מודלים המקדמים תעסוקה באופן ישיר בקרב אנשים עם מוגבלויות. לשם כך, לאורך כל תקופת פעולת הצוות, בוצע איסוף של מודלים מהארץ ומהעולם, איסוף רעיונות ממרואיינים בעלי ניסיון בתחום, וכן ביצוע סיעור מוחות עצמאי. בכדי לבחון את היכולת להוציא לפועל את המודלים, הושם דגש על מספר מרכיבים:

- פשטות המודל: היכולת להוציאו לפועל ללא צורך בהקמת מנגנון מסובך.
- יכולת שכפול: יכולת להרחיב את המודל למשלחי-יד נוספים/אזורים נוספים או להרחיב את המודל עצמו.
- מסת מועסקים: לבחון את מספר המועסקים המתקבל מהמודל בשלב הראשוני שלו, והערכה של כמות מועסקים סופית לאחר ביצוע תהליכי שכפול.

מודלים שלא ענו למרכיבים הנ"ל, לא הוכנסו לרשימת המודלים. עם זאת, חשוב לציין, שלא בוצעה למודלים המוזכרים להלן תכנית עסקית מלאה, אלא רק תכנית רזה. התכנית הרזה כוללת תיאור של מהות המודל, סוג המימון הנדרש לקיומו (ללא המלצה לגוף המממן) והנקודות החיוניות להצלחת המודל (KEY SUCCESS FACTORS) - שבלעדיהן המודל לא יפעל. במסגרת עבודת המיזם יהיה צורך בעיבוד התכנית העסקית, בעיקר בתחום סקרי שוק לבחינת הביקוש החיצוני למודל, והעמדת יעדים ומדדים להצלחה (כולל קיבועי זמן להרצת המודל).

א. העסקה מהבית:

1. תיאור: ישנם מקצועות רבים שאינם דורשים אינטראקציה רצופה עם אנשים אחרים בחברה, ואשר מרבית העבודה בהם נעשית מול מחשב וטלפון. דוגמה בולטת לכך הם סוכני נסיעות באינטרנט וסוכני ביטוח. הכוונה היא לתמרץ מעסיקים לאפשר לאנשים עם מוגבלות לעבוד מביתם כעובד רגיל, על ידי מתן תשתית לאדם לעבוד מהבית.
2. מימון נדרש:
 - מימון להתאמות התשתית בבית העובד.
 - מימון לתקשורת בין העובד למעסיק.
3. KSF:
 - טיפול נאות בבעיות אבטחת מידע בחלק מסוגי התעסוקה.
 - הכרה בהתאמות כהנגשת מקום העבודה.

ב. השמה קבוצתית:

1. תיאור: מעסיקים רבים יעדיפו לקבל יחדיו קבוצת עובדים לעבודה, בשל החיסכון הנובע מחלוקת משאבי הקליטה בין מספר אנשים. הדבר אינו שונה עבור אנשים עם מוגבלות. המודל יזהה צרכים/בקשות של מעסיקים להעסקה קבוצתית וידאג להשמה כזו - על ידי ביצוע הכשרה לאנשים מתאימים או איתורם לקבוצה.
2. מימון נדרש:
 - מימון להתאמות התשתית אצל המעסיק.
 - מימון לליווי קבוצת האנשים לתקופה משמעותית שתאפשר קליטה מלאה.
3. KSF:
 - הקמת מאגר נתונים שיאפשר השמה נוחה ויעילה.

ג. תמרוץ העסקה יישובי (מודל בהקמה על ידי תבת):

1. תיאור: ניצול הידע הפנימי של יישוב לגבי מבקשי עבודה ומשרות פנויות, על מנת לקדם העסקת אנשים עם מוגבלות מאותו יישוב. הכוונה היא לאייש ביישוב משרת רכז, אשר ייצור מנגנון התאמה ומאגר של אנשים עם מוגבלות המתאימים למשרות השונות.
2. מימון נדרש:
 - הוצאות שכר לבעל תפקיד ייעודי.
 - מימון לפרויקט השמה יישוביים.
3. KSF:
 - מחויבות השלטון המקומי.
 - הקמת מאגר נתונים עירוני.

ד. יצירת מקומות עבודה ייעודיים:

1. תיאור: קיים יתרון מובהק במקומות מסוימים ליצירת מקום עבודה המורכב ברובו מגדול ממועסקים בעלי מוגבלויות - עלויות ההנגשה, החניכה והליווי הקבועות מתחלקות בין יותר אנשים, וכן נצבר ניסיון רב בטיפול במהלך העבודה. נמצא גם, כי אנשים עם מוגבלות חשים נוח יותר במקום עבודה שכזה. מן הצד השני, למקום עבודה ייעודי ישנן עלויות גבוהות בהרבה ממקומות המעסיקים אנשים עם מוגבלות בקבוצה או כבודדים. עלויות שנספגות במקום עבודה המעסיק שיעור נמוך של בעלי מוגבלויות הופכות למהותיות במקום עבודה ייעודי. עלויות לדוגמה: מערך הסעות, ליווי צמוד של מספר עובדים רב. בנוסף, נמצא שקיימת רתיעה רבה על ידי יזמים להקים מקום עבודה ייעודי וכי יש צורך בתמרוץ יזמים כאלו.
2. מימון נדרש:
 - מערכת תמריצים מוגדלת למקומות עבודה המעסיקים 80% ומעלה אנשים עם מוגבלות.

3. KSF:

- יצירת מודעות המעסיקים למענקים המוגדלים.
- תמרוץ (לא כספי) של הדרכה וליווי מקצועי ליזם הבא להקים עסק חדש.

ה. ליווי מקצועי פנים ארגוני - "לביאה":

1. תיאור: תהליך הליווי הוא קריטי לאנשים עם מוגבלות, בשל הזמן הממושך יותר שלוקח להם להגיע לרמת פרודוקטיביות. נמצא, שהליווי היעיל ביותר הוא על ידי עובד חברה היכול לשלב בין ליווי מקצועי וסוציאלי. כמו כן, יש לאפשר ליווי כזה לכל קבוצה של כ-10 עובדים, ולא לפי המפתחות הקיימים כיום.

2. מימון נדרש:

- מימון משרת "לביאה".

3. KSF:

- יצירת מודעות לתמריץ בקרב מעסיקים.

ו. ביצוע הכשרות על ידי המגזר העסקי:

1. תיאור: יצירת קורס פנימי בחברות עסקיות המעוניינות להעסיק אנשים עם מוגבלות, ומימונו על ידי המדינה. המודל משלב תמרוץ כספי למעסיק יחד עם מתן הידע הרלוונטי ביותר למועסק לצורך העסקתו.

2. מימון נדרש:

- מימון קורס ההכשרה.

3. KSF:

- מאגר נתונים להשמת עובדים לקורס.
- התחייבות החברות על שיעורי השמה בתום הקורס.

ז. אפשרות תנועת עובדים על הרצף התעסוקתי:

1. תיאור: כיום לא קיים תמריץ להעברת אנשים עם מוגבלות מתעסוקה ייעודית לתעסוקות בשוק הפתוח. המודל יתמרץ את המעבר.

2. מימון נדרש:

- תמריץ כלכלי למעסיק.
- מענק למועסק על המעבר.

3. KSF:

- מציאה יעילה של תעסוקות חלופיות המתאימות לאנשים עם מוגבלויות.

ח. העסקת אנשים עם מוגבלות למען אנשים עם מוגבלות (הרחבת מודל קיים של תבת):

1. תיאור: השמת אנשים עם מוגבלות בכל מקום המעניק שירותים לאנשים עם מוגבלות. מקומות אלו אמורים להיות נגישים ומותאמים למקבלי השירות. לכן, תהליך ההעסקה יהיה פשוט יותר. מן הפן השני, אנשים עם מוגבלות יידעו לשפר את השירות הניתן, מתוך הבנה טובה של צורכי הלקוחות.

2. מימון נדרש:

- הכשרות ייעודיות לעבודה/הדרכה הנדרשת.

3. KSF:

- התפקיד דורש רמת ביצוע גבוהה - ביצועה של השמה איכותית של אנשים.

ט. יזמות - הקמת עסקים אינטרנטיים (מודל קיים של תבת בשיתוף מט"י):

1. תיאור: מתן תמיכת ידע וליווי הקמת עסק אינטרנטי לאנשים עם מוגבלות.

2. מימון נדרש:

- מימון ההכשרות הייעודיות להקמת העסק.
- מימון ליווי לשלב ההקמה.

3. KSF:

- זיהוי ואיתור מועמדים מתאימים להקמת עסק ויזמות.

י. יזמות - הקמת קרן ייעודית:

1. תיאור: הקמת קרן מונגשת לאנשים עם מוגבלות, שאינה משקללת את עובדת היות המבקש בעל מוגבלות כסיכון פוסל הענקת סיוע, כפי שעושות קרנות מסוימות.
2. מימון נדרש:
 - תקציב ממשלתי להקמת הקרן.
3. KSF:
 - מודעות אנשים עם מוגבלות ויזמים לקרן.
 - הוספת תמיכה וליווי מתמשכים לזוכים במענק.

יא. יזמות - הגדלת ערבות המדינה לאנשים עם מוגבלות בבקשה לקרנות:

1. תיאור: הגדלת ערבות המדינה מקטינה סיכונים גלומים בהשקעה ביזמות מצד אנשים עם מוגבלות לרמת סיכון השווה לזו של אנשים ללא מוגבלויות. יש להגדיל את הערבויות מ-70% לכדי 85% עבור אנשים עם מוגבלות.
2. מימון נדרש:
 - מימון הגידול בערבויות.
3. KSF:
 - מודעות אנשים עם מוגבלות לתמריץ.

יב. יזמות - קידום אנשים עם מוגבלות כפריילנסרים:

1. תיאור: שיעור העצמאים מבין אנשים עם מוגבלות גבוה מזה שבקרב יתר האוכלוסייה, מכיוון שתעסוקה זו מתגברת על קשיים רבים של אנשים עם מוגבלות כשכירים. כוונת המודל היא להנגיש מקצועות מתאימים לפריילנסרים, על ידי מתן הכשרות ייעודיות במקצועות אלו.
2. מימון נדרש:
 - מימון ההכשרות הייעודיות לקורסים.
 - מימון ליווי ותמיכה לתחילת העבודה כעצמאי.
3. KSF:
 - זיהוי ואיתור מועמדים מתאימים להקמת עסק יזמות.

צוות משאבי אנוש

ראש הצוות: מוטי שפירא, מנכ"ל להב

צוות משאבי אנוש עסק בבניית מסגרת מושגית חדשה שתוביל את השיח התעסוקתי ובהגדרת פרמטרים רלוונטיים לניתוח כוחותיו ויכולותיו של האדם. כמו כן, נדרש הצוות למפות את מגוון התפקידים הנדרשים לפיתוח.

הצוות בחר לקדם את תהליך ההמשגה והניתוח על בסיס הדגשת היכולות (Abilities) במקום הדגשת המגבלות (Disabilities), תוך יצירת כלי ברור לניתוח היכולות והיתרונות - על מנת שיאפשר למעסיקים קליטה "רכה" יותר של המועמד.

בנוסף, הצוות ראה חשיבות במתן תחושה לאנשים עם מוגבלות כי הם חלק משוק העבודה הרגיל - באמצעות שילובם באמצעים מודרניים ומתקדמים המופעלים באמצעות האינטרנט, הרשתות החברתיות, מנהלי משאבי אנוש וחברות השמה, ובמקביל, באמצעות "טיפול נקודתי" ואישי של עמותות, מלכ"רים וגופים אחרים.

מיפוי שדות התעסוקה העיקריים

שדות התעסוקה העיקריים מתחלקים לכמה קבוצות:

1. העסקה בסקטור הציבורי (הרחב).
2. העסקה בקרב מעסיקים (בעיקר, בינוניים וגדולים).
3. העסקה בתעסוקה מוגנת ונתמכת - על ידי הממשלה, זרועותיה והמגזר השלישי.
4. תעסוקה כעצמאים, יזמים ובעלי עסקים זעירים וקטנים.

מנהלי/ות משאבי אנוש וחברות השמה כ"שחקן מרכזי" בהגדלת שיעור

המועסקים

אנו מודעים לכך, כי בבסיס היכולת להגדיל את פוטנציאל התעסוקה בסקטור הפרטי עומדים בעלי העסקים - בעצם מודעותם ונכונותם לנושא. בכדי ליצור מצב של "הנגשת" פוטנציאל (על גווניו ומגבלותיו השונים), יש צורך ב"נשאים" אשר יעשו את העבודה בשטח.

"נשאים" אלו יכולים לכלול את חברות ההשמה, שהינן בעלות יכולות בתחום המיון, האבחון וההנגשה למעסיקים, ואת מנהלי/ות משאבי האנוש בעסקים עצמם, אשר עוסקים במלאכת ניהול המשאב האנושי הלכה למעשה.

חברות ההשמה אף יכולות לסייע בכל הקשור לעיצוב "שפה" של "פרמטרים רלוונטיים לניתוח כוחות ויכולות של האדם" - נושא אשר יטופל בהמשך בנפרד בצוות משאבי אנוש.

עד כמה שידוע לנו, חברות ההשמה אינן עוסקות כיום בשיבוץ "בודדים" מעצם היותם עם מוגבלות, אלא מסייעות בשילוב קבוצות. נושא זה ייבחן לעומקו בהמשך.

תרומת המגזר השלישי וארגונים חוץ-ממשלתיים

לגופי המגזר השלישי וארגונים חוץ-ממשלתיים חשיבות מרובה בתהליך. יש לעשות כל מאמץ לחזק את מעורבותם, אחיזתם ויכולותיהם, תוך שילוב בכל "הרצף התעסוקתי".

גם כיום, מהווים רבים מהם גורם כמעט בלעדי לשילוב ולטיפול באנשים עם מוגבלות (בעיקר קשות). יש מקום לפתוח גופים אלו להשתלבות בזרימה הכוללת של תהליך השילוב - אם וכאשר יעוצב ויופעל הלכה למעשה.

הרצף התעסוקתי

הרצף התעסוקתי משמעותו, על פי תפיסתנו, תהליך קבוע ומתמשך של הכנת אנשים עם מוגבלות לתעסוקה למרות מוגבלותם, הכשרתם במידת הצורך, העסקתם בשוק החופשי או המוגן ויצירת יכולת של "מוביליות" בין מצבי התעסוקה השונים, תוך מתן אפשרות ל"מצטרפים חדשים" להשתלב במערכת.

אנו סבורים שיש מקום לבחון באופן עמוק את תפקידה של מערכת החינוך המיוחד בנושא זה, ואת שילובו של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. למבנה החדש המוצע על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה של משרד התמ"ת תהיה משמעות גדולה בחיזוק רצף זה. גורמי ניהול המשאב האנושי שהוזכרו לעיל (מנהלי/ות משאבי אנוש וחברות השמה) מהווים שחקן חשוב ביותר ברצף התעסוקתי.

מעבר ל"מערכת פתוחה" של שילוב בתעסוקה

מלימוד כמה דוגמאות מחו"ל, וגם מניסיונו בארץ, יש מקום לפיתוח מערכות תומכות תעסוקה באמצעות אתרי אינטרנט ו"פורטלים" מתאימים - כאשר במרכז יעמוד הנושא כמשימה ממשלתית - אך יש אפשרות גם לסקטור הפרטי להשתלב בכך.

יש במהלך זה משום "ריכוך" תהליך שילובם של אנשים עם מוגבלות והבנייתו כתהליך "רגיל", עד כמה שאפשר.

צוות שינוי מודעות ציבורית

ראש הצוות: יוסי שובל, מנהל קשרי חוץ, 'אינטל ישראל'

צוות שינוי תודעה החל את פעולתו במיפוי החסמים האמיתיים והחסמים המדומים הקיימים בתודעה הציבורית בנושא תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

חסמים אמיתיים וחסמים מדומים:

הסרת החסם	תיאור	חסם
שכנוע מנהלי הערוצים הציבוריים והמסחריים	אין די אנשים עם מוגבלות אשר יכולים להופיע	נגישות לתקשורת ויזואלית TV Online
פעולות חינוך והסברה יסודית בקרב האנשים עם מוגבלות	האנשים עם מוגבלות מניחים הנחה שלילת המגשימה את עצמה	"אני מוכן לעבוד - אין לי סיכוי למצוא עבודה"
פנייה לארגוני הנכים	נכים לא מפגינים/הפגינו על הזכות לעבוד	"נכים אינם מעוניינים לעבוד - רק להפגין"
מתן נגישות תקשורתית לאנשים עם מוגבלות העובדים ומצליחים בעבודתם	יצירה של סטיגמה והסכמה עמה...	"כמו חרדים, נכים מעוניינים רק בנושא הקצבאות"
התאחדויות מעסיקים, משרדי התמ"ת, הרווחה והביטוח הלאומי	אין אדם חף ממוגבלות כלשהי או חסין מפני מוגבלות בפוטנציה	"מעסיקים אינם רוצים נכים במקום העבודה"
גורמי חקיקה, ארגוני עובדים, הביטוח הלאומי, תקשורת.	אי אפשר לפטר נשים בהיריון ו/או נכים	"לגייס נכים = לגייס בעיה"
"הסברה" - התאחדויות מעסיקים, התמ"ת, הרווחה והביטוח הלאומי	רעיה מהמוגבל, מהשונה...	"נכים אינם יכולים לעבוד עם קהל"

תובנות עיקריות ביחס לנגישות תקשורתית:

- בדומה לאוכלוסייה הכללית, ציבור האנשים עם מוגבלות אינו הומוגני. אין מרשם אחיד לכל הציבור הנ"ל.
- הנגישות התקשורתית לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות חשובה לא פחות מהנגישות הפיזית.
- מי שנכח בתקשורת נוטל חלק בשיח הציבורי, ולהיפך. אנשים עם מוגבלות, אשר בדרך כלל אין להם נגישות לתקשורת, נדחקים פעם נוספת מן החברה.
- במקרה שיש אנשים עם מוגבלות הכובשים את המסך, הרי זה לא מעט משום שהם תואמים לאחד הסטראוטיפים הנפוצים בחברה: או שהם גיבורים בעלי תכונות והישגים מיוחדים, או שהם "מקופחים ומסכנים הזקוקים לחסד ולרחמים".
- נוכחות תקשורתית עשויה להעצים את מעמדם של אנשים עם מוגבלות, בעיני עצמם ובעיני הזולת.
- אין אדם חף ממוגבלות כלשהי או חסין מפני מוגבלות בפוטנציה. התעלמות התקשורת מאנשים עם מוגבלות, כמוה כהדחקה ובריחה מן המציאות.
- על ידי חינוך, לובינג, שימוש נכון בתקשורת ורצון טוב (?), ניתן לשנות המודעות הציבורית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

"זה עובד" - סיפורי הצלחה ועדויות מעסיקים על קליטה מוצלחת⁵

בדיונים הוצע כי בצד חינוך, הסברה, חקיקה ושימוש בתקשורת, ייעשה גם שימוש ב"סיפורי הצלחה" ובעדויות מעסיקים על קליטה מוצלחת של אנשים עם מוגבלות. הודגש, כי קיים מדריך מרתק למעסיקים ולמנהלי משאבי אנוש.

למה נחוץ גיוון בצוות העבודה?

שאלת הגיוון בצוות העבודה מהווה כיום את אחת הסוגיות הבולטות בעולם משאבי האנוש. מחד גיסא, צוות הומוגני מבטיח תקשורת קלה בין החברים והסכמה עם נורמות דומות. מאידך גיסא, הרכב כזה מועד לבעיות של חשיבה קבוצתית ושל חוסר רגישות לנקודות מבטם של אנשים ממגזרים אחרים בחברה - עמיתים ולקוחות גם יחד. אין ספק שהגיוון בצוות העבודה - נשים וגברים, עולים וותיקים, אנשים עם וללא מוגבלות, דתיים וחילוניים וכן הלאה, תורם לצוות ולארגון ככלל. הגיוון יוצר הון אנושי, מקוריות, חדשנות וגישה רב-תרבותית. הוא בא לידי ביטוי במודעות לסביבה וברגישות גבוהה, בהרחבת סגנונות ההתמודדות ובפתרון הבעיות. הוא משפיע באופן ישיר על רוח צוות העובדים, משפר את יכולת ההסתגלות של הצוות ושל הארגון לצרכים ולאתגרים בסביבתו. בקיצור, הגיוון בצוות העבודה מרחיב את מעגלי ההכנסות והפרסום של הארגון מול לקוחות, ספקים, בני משפחות העובדים ועוד. טיפוח כוח עבודה מגוון, הכולל אנשים עם מוגבלות, משפר את היכולת לספק מוצרים ושירותים הפונים למגוון רחב יותר של לקוחות. העסקת אנשים עם מוגבלות בצוות מסייעת לארגון לגלות הבנה כלפי לקוחותיו בעלי המגבלות. באופן טבעי, עם העלייה בדרישה למוצרים נגישים, עסקים המכוונים כבר לצרכים של קבוצות לקוחות בעלי דרישות לנגישות, והמנוסים בכך, נמצאים בעמדה טובה יותר. כוח עבודה מגוון מאפשר לעסקים לפתח תובנות שוק, שייתכן כי לא היו מושגות בדרך אחרת. הדבר מעניק יתרון תחרותי.

"העסקת אנשים עם מוגבלות מעניקה לארגון תדמית של חברה עם נשמה, יוצרת בידול מהמתחרים ותפיסה אוהדת של הלקוחות כלפי הארגון... הם גאים לעבוד בארגון שעושה למען הקהילה, ארגון המעדיף להוציא את הכסף למען מטרות טובות."

ארן שדמי, סמנכ"ל משאבי אנוש, פישמן רשתות.

"חגי מוכיח בהישגיו, כמו גם במגוון כישוריו ומיומנותיו, את היעדר הקשר שבין מוגבלות פיזית לבין היכולת לתרום תרומה משמעותית לארגון דינמי השואף למציאות והמעודד הישגיות. העסקתו של חגי תורמת לחברה ולסביבת העבודה. מוגבלותו כלל אינה באה לידי ביטוי ברמת תוצרי עבודה. הישגיו, יחד עם העזרה הפיסית הניתנת לו על ידי העובדים, מחדדים לסביבת העבודה שני ערכים בסיסיים בתרבות הארגונית: המדידה על פי תוצאות והצורך בעזרה לחבר לעבודה."

מוטי שבתאי, סמנכ"ל פיתוח חטיבת וידיאו, NICE.

"הארגון מתחשב באדם עם מגבלה כמו שמתחשב באנשים דתיים, באימהות מניקות וכיוצא באלה".
שולי שהרבני-ישי, סמנכ"לית משאבי אנוש, NICE.

לסיכום, אין תחליף לחינוך מגיל צעיר לשם טיפוח ופיתוח יחסו אל השונה/המיעוט. לאמצעי התקשורת תרומה פוטנציאלית משמעותית. בכוחם לשקף, ליצור ולהבנות מציאות חדשה, מציאות בה אנשים עם מוגבלות משולבים בחברה ולא מודרים ממנה. יחסה של התקשורת בכלל, והעיתונות בפרט, הוא גורלי לחיי הנכים. תיאורן בתקשורת של קבוצות מסוימות משפיע על הדימוי העצמי של חבריהן, על הקשרים שלהם עם הסביבה ואף על מצבם הכלכלי והפוליטי. מחקרים מצביעים על כך, שפוליטיקאים מושפעים בבחירת הנושאים לשאילתות שלהם מהסוגיות המועלות בתקשורת.

⁵ חיה אמזלג-באהר, בטי סבו, ד"ר, חגית הכהן וולף, נובמבר 2006. ג'וינט ישראל ו"מתן".

"זה עובד" - מדריך למעסיקים ולמנהלי משאבי אנוש לשילוב של עובדים עם מוגבלות במגזר העסקי.

כדי לשנות את יחס התקשורת לנכים, מן הראוי לשלב בה עיתונאים שהם עצמם נכים. אם וכאשר אנשים עם מוגבלות ישולבו במסעות פרסום (כמו בקנדה, בשבדיה ובחברות נאורות אחרות), וכאשר יחלו לשדר בקביעות בטלוויזיה גם ספורט נכים - אז נדע שמהו בתפיסת המוגבלות השתנה בחברה הישראלית בכלל ובקהילת התקשורת בפרט.

המלצות - טווח קצר:

- שיפור מידי של הנגישות לאמצעי התקשורת - התקשורת היא מנוע שינוי.
- הקמת לובי בכנסת למען קידום העסקת אנשים עם מוגבלויות.
- חקיקה רלוונטית, בליווי תקשורתי צמוד.
- גיוס תקציב ממלכתי לפעולות הסברה באמצעות הערוצים הרלוונטיים.
- שכירת משרד פרסום שיכין תכנית לשינוי מודעות ציבורית ויתמודד עם המסרים לקהלי היעד השונים (ראה המטריצה).
- גיוס מעצבי דעת (מעסיקים נוצצים - "הון ושוויון" - מחנכים, אנשי ציבור, פוליטיקאים, אנשי תקשורת וכיוצא באלה) לסיוע בשינוי המודעות.
- חשיפה תקשורתית לעסקים ולארגונים המעסיקים אנשים עם מוגבלות.
- חתימה על "אמנה בין-מגזרית" לשינוי גישה יסודי ביחס "לזכות לעבוד בכבוד" - ממשלה, מגזר עסקי ומגזר שלישי.
- "בניית ספר מרואיינים" פוטנציאליים בנושאים שונים מקרב אנשים עם מוגבלות (כדוגמת "ספרי המרצים" של האוניברסיטה), שיועבר לרשות השידור לשימוש ושילוב בתכניות דיון ואירוח.
- פגישה עם ראשי הערוצים הציבוריים והמסחריים (כגון הפגישה עם מנכ"ל רשות השידור, מוטי שקלאר) וקבלת הסכמתם לשיתוף פעולה.

המלצות - טווח ארוך ובינוני:

- הכנת תכנית חינוך מקיפה - בשיתוף משרד החינוך וארגוני הנכים - העוסקת ביחסנו "לגר, לתושב, לשונה... ולמוגבל".
- הפעלת התכנית כלפי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, כמו גם כלפי תלמידים, מעסיקים וכן הלאה.
- פעולות הסברה נרחבות ועקביות על "שינוי מודעות" ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות.
- חקיקה מגינה, אך גם מעודדת תעסוקה, אף כי חקיקה כשלעצמה אין בה די כדי לשנות את המצב מעיקרו.
- לחייב משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות וכיוצא באלה, למנות "נאמן" (איש משאבי אנוש) לנושא העסקת עובדים עם מוגבלות.
- לקבוע בהוראות המדען הראשי, כי קבלת מענקים מהמדינה מחייבת העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- לקבוע בחוק לעידוד השקעות הון, כי קבלת מענקים והטבות מהמדינה מחייבת העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- להבטיח כי דירוג "מעלה" יתייחס בכובד ראש לנושא העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- להבטיח כי דירוג BDI - TheMarker יתייחס לנושא העסקתם של אנשים עם מוגבלות.

נספחים

מסמכי צוותי התכנון:

- צוות כלכלי-חברתי
- צוות איתור ומיפוי חסמים
- צוות פיתוח עסקי
- צוות משאבי אנוש
- צוות שינוי מודעות

צוות כלכלי חברתי

לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ראש הצוות: פרופ' יוסי תמיר, יו"ר צוות כלכלי-חברתי

סיכום ספרות בנושא ניתוחי תועלת-עלות (BCA) ויעילות העלויות (CEA) של תכניות תעסוקה ותכניות אחרות לשיקום אנשים עם מוגבלות

ליסה קייב, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

07/10/10

תוכן העניינים

1. מבוא
2. מסגרת מושגית לניתוח תועלת-עלות ויעילות העלויות של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות
 - א. ניתוח תועלת-עלות (BCA)
 - ב. ניתוח יעילות העלויות (CEA)
 - ג. תועלות ועלויות אשר בדרך כלל אינן נכללות בניתוחי תועלת-עלות
 - ד. הגדרות חשובות
3. תיאור המחקרים השונים והממצאים
 - 3.1. התערבויות ישירות בתעסוקה
 - א. בריטניה
 - ב. ארה"ב
 - ג. קנדה
 - 3.2. התערבויות אחרות
 - 3.3. הדגמה של מדדי תועלת לא כלכליים
 - 3.4. הדגמה של עלויות לחברה במקרים של אוטיזם במשך תקופת חיים
4. סיכום הנקודות העיקריות
5. ביבליוגרפיה

1. מבוא

בעבודה זו מוצגת סקירת ספרות בנושא ניתוח תועלת-עלות (Benefit Cost Analysis - BCA) וניתוח יעילות העלויות (Cost Effectiveness Analysis - CEA) של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ושל מספר תכניות שיקום נוספות. כבסיס לניתוח, נערכה סקירת ספרות מקיפה. בעבודה הנוכחית נסקרים כל המאמרים העיקריים המופיעים בספרות וכן כמה מאמרים נוספים, במטרה להדגים את מגוון הניתוחים שנערכו.

כל מחקר נסקר בעזרת מסגרת הניתוח דלהלן (הרכיבים העיקריים של כל מחקר מוצגים בלוח מסכם באנגלית). לכן, לנוחיותכם, המושגים באנגלית מופיעים בסוגריים:

- מאפייני התכנית (Program characteristics)
 1. סוג ההתערבות (Nature of intervention)
 2. השתתפות - חובה או רשות (Mandatory or voluntary participation)
 3. אוכלוסיית היעד הספציפית של התכנית (Specific target population)
- שיטת המחקר (Methodology of analysis)
 1. קבוצת ביקורת (Control group)
 2. מסגרת הזמן (Timeframe)
 3. הגדרת התועלות (Definition of the benefits)
 4. הגדרת העלויות (Definition of the costs)
- הממצאים (Findings)
 1. העלות בפועל למשתתף (Actual cost per individual)
 2. יחס יעילות העלויות (Cost effectiveness ratios)
 3. מדדי תועלת-עלות (Benefit cost measures):
 - תועלות נטו (תועלות - עלויות) (Net benefits)
 - יחס תועלת-עלות (Benefit cost ratio)
 - לפי נקודת מבט: של החברה, הממשלה והפרט (By perspective: society, government and individual)
 4. דיון של מחברי המחקרים לגבי המסקנות אליהן ניתן להגיע ממחקריהם

הדוח מאורגן כך: בפרק השני, נציג את המסגרת המתודולוגית הבסיסית. בנוסף, נגדיר את המדדים השונים בהם נעשה שימוש במחקרים שסקרנו ונדון במדדי תועלת ועלות - שבדרך כלל אינם נכללים בניתוחי תועלת-עלות ויעילות העלויות. בפרק השלישי, נתאר מחקרים שונים וממצאיהם. בסעיף 3.1, ייסקרו מחקרים של התערבויות ישירות בתעסוקה (Direct employment type interventions) בבריטניה, ארה"ב וקנדה. בסעיף 3.2, נסקור מאמרים בהם נערכו ניתוחי תועלת-עלות ויעילות עלויות במקרים של התערבויות מסוגים אחרים. בסעיף 3.3, נדגים את השימוש במדד תועלת לא-כלכלי אשר לא קשור להכנסות או לתעסוקה - שנת חיים מתוקנת לאיכות (לבריאות טובה) (Quality adjusted life year – QALY). בסעיף 3.4, נביא דוגמה לניסיון לאמוד את העלויות לחברה במקרה של אוטיזם במשך החיים. בפרק הרביעי, נסכם את הנקודות העיקריות העולות מסקירת הספרות.

2. מסגרת מושגית לניתוח תועלת-עלות ויעילות העלויות של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות

בפרק זה, נציג את המסגרת המושגית לניתוחי תועלת-עלות ויעילות עלויות. המטרה העיקרית של ניתוחים אלה, היא לסייע בקבלת החלטות בתחומים חברתיים, ובמיוחד לסייע להקצאה יעילה יותר של משאבי החברה. בחלק זה, אנו מסתמכים רבות על המסגרת המושגית של Boardman, Greenberg, Vining & Weimer 2006 - להלן, BGWV.

למעשה, משתמשים בניתוחי תועלת-עלות ויעילות עלויות כדי לענות על שתי שאלות: האחת, האם תכנית רווחה מסוימת היא כדאית. השנייה, מהי הדרך האפקטיבית ביותר להשגת תוצאה מסוימת. בניתוחים מהסוג הזה משתמשים בדרכים רבות

1 התרגום מאנגלית מובא מתוך הלקסיקון לכלכלה בעריכת איתן אבניאן, הוצאת ידיעות אחרונות, 2004. האקדמיה ללשון עברית עושה שימוש במינוחים

"עלות יעילות" ו"עלות תועלת" לצורך תרגום המונח Cost effectiveness.

ושונות, דבר העלול ליצור בלבול מסוים. בדרך כלל, ניתוחי תועלת-עלות משמשים בהקשרים בהם ניתן לייחס ערך כספי הן לתועלות והן לעלויות. ניתוחי יעילות העלויות משמשים, לעומת זאת, לבחינת היחס בין תועלת שאיננה נאמדת במונחים כספיים לבין העלות שלה. כתוצאה מכך, מסגרת ניתוח של תועלת-עלות מתאימה במיוחד לבחינת השאלה אם תכנית רווחה זו או אחרת היא כדאית. שתי המסגרות גם יחד מתאימות להשוואה בין חלופות, לצורך מענה על השאלה מהי הדרך האפקטיבית ביותר להגיע לתוצאה מסוימת. נתחיל בניתוח תועלת-עלות.

א. ניתוח תועלת-עלות (BCA)

הצעד הראשון בניתוח תועלת-עלות, הוא לפרט באופן שיטתי את התועלות ואת העלויות של תכניות רווחה (לדוגמה, תכניות תעסוקה למוגבלים) ולייחס ערך כספי לכל אחת מהן. אז, נערכת השוואה בין התועלות לעלויות, אשר נהוג להציג כיום במונחים של התועלות נטו (התועלות פחות העלויות) ובמונחים של היחס בין התועלות לעלויות (BGVW). בבריטניה, משרד העבודה (DWP – The Department of Work and Pensions) פיתח מסגרת לניתוח תועלת-עלות Cost Benefit Framework - CBF בדומה למסגרת בה נעשה שימוש בלוח 1. ה-CBF בוחן את התועלות והעלויות משלוש נקודות מבט של החברה, של הממשלה ושל המשתתף. שיטה זו משמשת לדירוג תכניות של ה-DWP מבחינת יחס התועלת-עלות שלהן בצורה שיטתית ואחידה. המטרה העיקרית, היא להבטיח שכספי הציבור יושקעו בצורה יעילה - כך שיביאו לתועלת נטו הרבה ביותר לחברה.

א.1. נקודות מבט של ניתוח תועלת-עלות

לוח 1, מציג את שלוש נקודות המבט הסטנדרטיות של ניתוחי תועלת-עלות של החברה (תפוקה כלכלית), של הממשלה (תקציב) ושל משתתפי התכניות (מצב אישי). ההגדרות להלן מספקות תיאור כללי של כל אחת מנקודות מבט אלו.

א.1.1. החברה (תפוקה כלכלית): השפעתה של תכנית על התפוקה הכלכלית נטו של החברה היא ההפרש שבין התועלות, כפי שהן משתקפות בגידול בתפוקות, לבין העלויות של המשאבים הריאליים ששימושו להפעלת התכנית. התועלות לחברה:

- ההכנסות ברוטו והטבות נלוות עקב הגידול בתעסוקה
- צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה - כתוצאה מצמצום במספר מקבלי קצבאות העלויות לחברה:
- עלויות ההפעלה של תכניות התעסוקה
- הוצאות של המשתתפים בעת החזרה לעבודה - כגון הוצאות השגחה על ילדים ונסיעות

א.1.2. הממשלה (תקציב): השפעת התכנית על הממשלה היא ההפרש שבין התועלות, כפי שבאות לידי ביטוי בגידול בהכנסות ובצמצום בהוצאות, לבין העלות של הפעלת התכנית. יש לציין, שלמרות ההבחנה הקלאסית בין התועלת לחברה ולממשלה, ניתן לראות גם את החיסכון בתקציב הממשלה כדבר שהחברה בכללה נהנית ממנו. התועלות לממשלה:

- גידול בתשלומי מס וצמצום בתשלומי העברה - בשל הגידול בתעסוקה
- צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה - כתוצאה מצמצום במספר מקבלי הקצבאות העלויות לממשלה:
- עלות תכנית התעסוקה
- תשלומים ישירים שניתנו למשתתפים במסגרת תכנית התעסוקה

א.1.3. המשתתפים (מצב אישי): השפעת התכנית על מצבו הכלכלי של הפרט היא ההפרש שבין התועלת, כפי שהיא מתבטאת בגידול בהכנסותיו, לבין העלויות, כפי שהן מתבטאות בויתור על הטבות סוציאליות ובהוצאות הקשורות בחזרה לעבודה. התועלות למשתתפים:

- הכנסות ברוטו והטבות נלוות - עקב הגידול בתעסוקה
- מענקים מיוחדים שניתנים למשתתפים כחלק מתכנית לשילוב בתעסוקה העלויות למשתתפים:
- גידול בתשלומי מס וצמצום בקבלת קצבאות - עקב הגידול הכולל בתעסוקה
- הוצאות שיש למשתתפים בעת החזרה לעבודה - כגון השגחה על ילדים ונסיעות

4.1.א. המעסיק: נקודת מבט רביעית, הנכללת לפעמים בניתוחי תועלת-עלות, היא זו של המעסיקים. לגבי המעסיק, התועלת של התערבות נובעת מהשמירה על רמת הפרייון של עובד מסוים או שיפור בה. באמצעות שמירה על העובד, המעסיק חוסך את העלות הכרוכה בחיפוש, ריאיון וקבלה לעבודה של עובד חדש. תועלת נוספת למעסיק, היא הגידול בפרייון העבודה של העובד המוגבל, כתוצאה משיפור והתאמת התנאים במקום העבודה, למשל. העלויות למעסיק הן, בדרך כלל, ההוצאות הכספיות הישירות הכרוכות בהכנסת השינוי במקום העבודה. עלות נוספת למעסיק, היא של זמן עובדים המוקדש להכשרה או להתאמת מקום העבודה.

2.א. הייון: התועלת והעלות לא מתייחסים בהכרח לשנה אחת - ייתכן שהן יצטברו על פני שנים רבות ואולי אף על פני כל תקופת החיים. לכן, יש להוון את התועלות והעלויות העתידיות לערכים של היום, תוך שימוש בשיעור ההיוון החברתי - בדרך כלל, 3 או 3.5 אחוזים בשנה (פעמים רבות, אף מבצעים ניתוח רגישות לשיעור ההיוון). קיימות שתי סיבות מקובלות לכך שיש להוון את התועלות והעלויות העתידיות: (א) ערכם של משאבים שיתקבלו בעתיד נמוך יותר כיום ביחס לאותה כמות משאבים הזמינה כבר כעת. זאת, משום שהשקעת המשאבים הזמינים כיום מאפשרת המרה שלהם לכמות גדולה יותר של משאבים בעתיד (BGVW). (ב) בדרך כלל, אנשים מעדיפים לצרוך כמות נתונה של משאבים כיום ולא בעתיד. לכן, למשאב שיתקבל היום ערך גדול יותר ממשאב שיתקבל בעתיד.

ב. ניתוח יעילות העלויות (CEA)

ניתוח יעילות העלויות נמצא בשימוש רחב כחלופה לניתוח תועלת-עלות. בניתוח יעילות העלויות משתמשים בעיקר כאשר אילוצים שונים מקשים על ביצוע ניתוח תועלת-עלות. לפי BGVW, הסיבה העיקרית לשימוש בניתוח יעילות העלויות היא, שלעיתים לא ניתן או אין עניין מסיבות שונות לאמוד במונחים כספיים את תועלת המדיניות הנחשבת לחשובה ביותר. הסיבה לכך יכולה להיות עלות המדידה, הזמן הכרוך במדידה וכדומה. שיקול נוסף, הוא שלעיתים ניתן לבחון במונחים כספיים רק את אחת התועלות המרכזיות, ולכן יש סכנה של מתן רושם כאילו יש התייחסות לכלל התועלות ולא רק לחלק מהן. בניתוח יעילות העלויות, הערכת התכנית מתייחסת לעלויות שלה ולמדד אפקטיביות יחיד הניתן לכימות, אך לא לאמידה במונחים כספיים כגון כמות שקלים לכל השמה בעבודה או לכל השמה איכותית בעבודה (BGVW). בדומה לניתוח תועלת-עלות, אפשר לערוך גם את ניתוח יעילות העלויות מהזווית של החברה, הממשלה והפרט. לדוגמה, עלות להשמה בעבודה יכולה לשקף תועלות לחברה, לממשלה ולפרט.

לוח 1: מסגרת מושגית לניתוח תועלת-עלות של תכניות תעסוקה והכשרה

	Society Economic Output	Government	Participant
Output Produced by Participant			
Gross Earnings	+	No Effect	+
Fringe Benefits	+	No Effect	+
Participant Work-Related Expenses			
Tax Payments	No Effect	+	-
Use of Transfer Programs by Participant			
Benefit Payments	No Effect	+	-
Transfer Programs Operating Cost	+	+	No Effect
Use of Employment Programs by Participants			
Employment Program Operating Costs	-	-	No Effect
Reimbursement of job-related expenditures	No Effect	-	+

Source: Greenberg, David H., and Genevieve Knight (2007)

Notes:

The plus signs indicate anticipated sources of benefits and minus signs anticipated sources of costs from different perspectives

The first column represents society or the economy as a whole. The second column represents the Government sometimes called the 'fiscal perspective'. The third column represents those participants or clients served by the program.

ג. תועלות ועלויות אשר בדרך כלל אינן נכללות בניתוחי תועלת-עלות

באופן אידיאלי, יש לכלול את כל העלויות והתועלות כבסיס להקצאת משאבים. אבל, למעשה, הן ניתוח תועלת-עלות והן ניתוח יעילות העלויות מתייחסים לרשימה חלקית של תועלות ועלויות. זאת, ממספר סיבות. יש מספר תועלות ועלויות נוספות שאילו ניתן היה לכמת אותן, מן הראוי היה לכלול אותן בניתוח, על מנת לכסות בצורה מלאה יותר את התועלות והעלויות החברתיות. אולם, קיים קושי לאמוד את התועלות והעלויות האלו, ואין כיום דרך מקובלת אחת למדוד אותן. אי-הכללתן של תועלות ועלויות אלו עלול להביא למתן אומדן חסר או אומדן יתר של אומדני התועלת-עלות ולעיוות בהשוואה בין תכניות שונות. בלוח 2, מובאת רשימה של מספר תועלות ועלויות שבדרך כלל אינן נכללות בניתוח. זאת, על-פי נקודות המבט השונות. רשימה זו מבוססת בעיקרה על מאמרם של 2006 (BGVW).

ג.1. החברה (תפוקה כלכלית)

שינויים בניצול שירותי בריאות ורווחה: ירידה בצורך במגוון שירותי בריאות ורווחה. אם יהיה שיפור ברמות הבריאות והתלות, אז ייתכן צמצום במשאבי החברה המושקעים בטיפול.

צמצום הפגיעה בעבודתם של המטפלים המשפחתיים: חיזוק עצמאותם של אנשים עם מוגבלות יכול לצמצם את הנטל על המטפלים המשפחתיים ולאפשר להם לעבוד יותר.

השפעה רחבה יותר של התכנית על השתתפותם בעבודה של מי שלא השתתפו בתכנית: תכנית המגבירה את התעסוקה, עשויה להביא לשינוי תרבותי רחב יותר בקרב אוכלוסיית המוגבלים או בקרב המעסיקים. היא עשויה לעודד אנשים עם מוגבלות, שלא היו מועסקים ולא השתתפו בתכנית תעסוקה כלשהי, לחפש עבודה. כמו כן, היא יכולה לעודד את נכונותם של מעסיקים להעסיק אוכלוסיות כאלו.

הערך הניתן לצמצום התלות בתשלומי העברה: החברה יכולה ליהנות מן הידיעה, שאנשים עם מוגבלות מועסקים ואינם חיים על קצבאות, ולהפיק מכך תועלת.

דחיית עובדים אחרים משוק העבודה: אם אדם בעל מוגבלות מקבל עבודה, יכול הדבר לבוא על חשבונם של אנשים אחרים בחברה המתחרים על אותה משרה.

צמצום בנטל העודף של המיסוי (Deadweight taxation): חיסכון בתקציב הממשלה, אשר מביא לצמצום היקף המיסוי, יכול להביא לצמצום הנטל העודף של המיסוי.

הוצאות הקשורות לעבודה: הוצאות אלו לא נמדדות כלל, או לא באופן מלא. הן כוללות, בדרך כלל, הוצאות על טיפול בילדים ונסיעות הכרוכות בכניסה לעבודה. Adams et al. מציינים, שעבור חלק מהעובדים המוגבלים, הוצאות הנסיעה יכולות להיות גבוהות מאוד.

ג.2. הממשלה (תקציב)

שינויים בעלויות המנהליות של גביית המסים ומתן הקצבאות: צמצום בעלויות מנהליות של תכניות לתשלומי העברה, כתוצאה מצמצום מספר מקבלי הקצבאות. מצד שני, הגידול במספר משלמי המסים כרוך בעלויות נוספות לניהול המיסוי.

שינויים בניצול שירותי בריאות ורווחה אחרים: אם יהיה שיפור ברמות הבריאות והתלות, אזי ייתכן צמצום בעלויות התקציביות של שירותים אלו.

הרחבת המיסוי מעבודה של המטפלים המשפחתיים: חיזוק עצמאותם של אנשים עם מוגבלות יכול לצמצם את הנטל על המטפלים המשפחתיים ולאפשר להם לעבוד יותר.

הוצאות הקשורות לעבודה: הוצאות אלו לא נמדדות כלל, או לא באופן מלא. הן כוללות, בדרך כלל, הוצאות על טיפול בילדים ונסיעות הכרוכות בכניסה לעבודה. Adams et al. מציינים, שעבור חלק מהעובדים המוגבלים, הוצאות הנסיעה יכולות להיות גבוהות מאוד. לעתים הממשלה משתתפת במימון הוצאות אלו.

ג.3. המשתתפים (מצב אישי)

שינויים בתוחלת החיים, במצב הבריאותי ובאיכות החיים: תכניות המשפיעות על תעסוקה עשויות להשפיע על תחומים אלו. השפעות חיוביות כוללות שיפור בפעילות, בבריאות, בתפיסת הערך העצמי או בהשקפת החיים. מצד שני, ייתכנו גם השפעות שליליות כגון תחושות מוגברות של דחק וחרדה (Adams et al).

הוצאות הקשורות לעבודה: הוצאות אלו לא נמדדות כלל, או לא באופן מלא. הן כוללות, בדרך כלל, הוצאות על טיפול בילדים ונסיעות הכרוכות בכניסה לעבודה. Adams et al. מציינים, שעבור חלק מהעובדים המוגבלים, הוצאות הנסיעה יכולות להיות גבוהות מאוד. לא תמיד הוצאות אלו מסובסדות. הן עשויות להיות מוטלות על הפרט.

לוח 2: סוגים נוספים של עלויות ותועלות אשר אינן נכללות בדרך כלל בניתוחי תועלת-עלות ונקודות המבט המושפעות מכך

	Societal	Government	Participant
Displacement of Other Workers	√		
Value Placed on Reductions in Welfare	√		
Reductions in Deadweight Costs of Taxation	√		
Broader Impact of the Program on Employment Behavior of non-Participants	√	√	
Cost to Caregivers	√		
Changes in Tax and Benefit Administration Costs		√	
Changes in Utilization of Related Health and Social Services	√	√	
Changes in Life Expectancy, Health Status, & Quality Of Life			√
Work-Related Expenditures	√	√	√

Source: Adapted from Adam, Stuart., Bozio, Antoine., Emmerson, Carl., Greenberg, David., and Genevieve Knight (2008)

Notes:

This table indicates the primary perspectives' net benefits most likely to be impacted.

ד. הגדרות חשובות

ערך עכשווי (Present Value): "תועלות ועלויות עתידיות, מהוונות ביחס לתועלות ולעלויות עכשוויות, בכדי לעמוד על ערך העכשווי" על פי שיעור ההיוון (BGVW).

תועלות נטו (Net Benefits): ההפרש שבין כלל התועלות וכלל העלויות.

- אם התועלת נטו היא חיובית, אזי כלל התועלות גדולות מכלל העלויות.
- אם התועלת נטו היא שלילית, אזי כלל התועלות קטנות מכלל העלויות.

יחס תועלת-עלות (Benefit Cost Ratio): כלל התועלות חלקי כלל העלויות

- אם יחס תועלת-עלות הוא גבוה מ-1, אזי כלל התועלות גדולות מכלל העלויות.
- אם יחס תועלת-עלות הוא נמוך מ-1, אזי כלל התועלות קטנות מכלל העלויות.

שנת חיים מתוקנת לאיכות (Quality Adjusted Life Year - QALY): שנת חיים בבריאות טובה.

3. תיאור המחקרים השונים והממצאים

בפרק זה, נציג מגוון מחקרים וממצאיהם. בסעיף 3.1, יסקרו מחקרים של התערבויות ישירות בתעסוקה בבריטניה, ארה"ב וקנדה. בסעיף 3.2, נסקור מאמרים בהם נערכו ניתוחי תועלת-עלות ויעילות עלויות במקרים של התערבויות מסוגים אחרים. בסעיף 3.3, נדגים את השימוש במדד תועלת לא-כלכלי אשר לא קשור להכנסות או לתעסוקה- שנת חיים מתוקנת לאיכות (לבריאות טובה) (Quality adjusted life year - QALY). בסעיף 3.4, נביא דוגמה לניסיון לאמוד את העלויות לחברה במקרים של אוטיזם במשך החיים.

3.1 התערבויות ישירות בתעסוקה

א. בריטניה

לוח 3: ניתוח תועלת-עלות ויעילות העלויות לתכניות NNDDP ו-Pathways: מאפייני התכנית וממצאים

	New Deal For Disabled People (NDDP) Greenberg and Davis (2007)	Pathways To Work Adam et al., (2008)
PROGRAM CHARACTERISTICS		
Intervention	Multiservice program – participants are assigned a Personal Advisor, attend WFI's and provided with an individualized package of activities and services	Multiservice program – participants are assigned a Personal Advisor, attend WFI's, and provided with an individualized comprehensive package of activities and services
Mandatory/ Voluntary	Voluntary	Mandatory for new Incapacity Benefit Claimants
Target Population	Continuing Registrant New Registrant	Enquiries into Program
METHODOLOGY		
Control Group	No control Group	IB claimants in comparison sites that do not offer Pathways
Matching Basis		Economic and Social Composition
Timeframe for measuring the benefits	36 months after registration	18 months 37.5 months

לוח 3: ניתוח תועלת-עלות ויעילות העלויות לתכניות NNDP ו-Pathways: מאפייני התכנית וממצאים

	New Deal For Disabled People (NDDP) Greenberg and Davis (2007)	Pathways To Work Adam et al., (2008)
METHODOLOGY		
Discount Rate	3.5%	3.5%
Data Type	Administrative	Administrative
Costs	Program Costs	Program Costs
FINDINGS		
Actual Cost per Individual	£700 to £1,100* per Average Registrant	£340 per Average Enquiry
Cost Effectiveness	£2,000 - £3,000 per placement £4,000 - £5,000 per sustained placement	not presented
Benefit Costs Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Benefit Cost Ratios: Benefits/ Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Benefit Cost Ratios: Benefits/ Costs
Society Net Societal Economic Output	36 Months Continuing Claimants: £2,915 to £3,163 per Average claimant £4 to £5 per pound of program Expenditure 36 Months New Claimants: £613 to £861 per Average claimant £2 per pound of program Expenditure	18 months: £701 per Average enquirer £3.06 per pound of program Expenditure 37.5 months: £1,683 per Average enquirer £5.95 per pound of program Expenditure

לוח 3: ניתוח תועלת-עלות ויעילות העלויות לתכניות NNDDP ו-Pathways: מאפייני התכנית וממצאים

	New Deal For Disabled People (NDDP) Greenberg and Davis (2007)	Pathways To Work Adam et al., (2008)
FINDINGS Benefit Costs Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Benefit Cost Ratios: Benefits/ Costs
Government: Net Government Budget Savings	36 Months Continuing Claimants: reduced Budget by £2,500 per Average claimant £3.41 to £4.5 per pound of program Expenditure 36 Months New Claimants: reduced Budget by £750 per Average Claimant £1.71 to £2.26 per pound of program Expenditure	18 months: reduced Budget by £175 per Average enquirer £1.51 per pound of program Expenditure 37.5 months: reduced Budget by £748 per Average enquirer £3.20 per pound of program Expenditure
Individual Individual Economic Status	not presented	18 months: increased net benefits for the average enquirer into Pathways by £526 37.5 months: increased net benefits for the average enquirer into Pathways by £935

1. **Net Benefits to Society** = Gross Earnings + Fringe Benefits – Expenditures on Childcare, transportation + reduction in operating costs of transfer programs – employment program operating costs
2. **Net Benefits to Government** = Increased tax payments + reduced benefit payments + reduced operating costs of transfer programs – employment program operating costs – any reimbursements provided to participants
3. **Net Benefits to Individual** = Gross Earnings + Fringe Benefits – Tax Payments – Expenditures on childcare, transportation – reduction in Benefit Payments + any reimbursements provided by program

*There is considerable variation between the service providers in their operational costs. Therefore, actual costs per registrant vary depending on their service provider.

ב. ארה"ב

לוח 4: ניתוח תועלת-עלות של שלוש תכניות בארה"ב: הכשרה מובנית ושירותי מעבר לתעסוקה (STETS), תכנית הדגמה של הכשרה לעבודה (TETD) ופרויקט NetWork.

	STETS Sav (1989)	TETD Decker and Thornton (1995)	Project NetWork Kornfeld and Rupp (2000)
PROGRAM CHARACTERISTICS			
Intervention	Provides transitional employment services – work exposure, on-the-job training, job placement, post-employment follow up and job support	Outreach, benefit protections, job placement, training, job retention services	Four models of intensive employment-focused case management, rehabilitation, individual employment plan and direct employment counseling services
Mandatory/ Voluntary	Voluntary	Voluntary	Voluntary
Target Population	Person with an intellectual disability between the ages of 18 to 24	SSI Claimants aged 18 to 40 with intellectual disability	SSDI and SSI claimants between 15 and 65
METHODOLOGY			
Control Group	Randomly selected	Randomly selected	Randomly selected
Matching Basis	Not matched	Not matched	Not matched
Timeframe for measuring the benefits	22 Months	6 Years	2 Years
Discount Rate	5%		5%
Data Type	Administrative	Administrative	Administrative

לוח 4 המשך: ניתוח תועלת-עלות של שלוש תכניות בארה"ב: הכשרה מובנית ושירותי מעבר לתעסוקה (STETS), תכנית הדגמה של הכשרה לעבודה (TETD) ופרויקט NetWork.

	STETS Sav (1989)	TETD Decker and Thornton (1995)	Project NetWork Kornfeld and Rupp (2000)
METHODOLOGY			
Costs	Program costs	Program costs	Program Costs
FINDINGS			
Actual Cost per Individual	\$6,657 (1982 dollars) per participant	\$5,600 (1996 dollars) per participant	\$3,986 (1994 dollars) per participant
Cost Effectiveness	not presented	not presented	not presented
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Benefit Cost Ratios: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Society Net Societal Economic Output	-\$1,039(1982 dollars) per average participant BC Ratio: 0.83	not presented	not presented
Government: Net Government Budget Savings	Increased the Budget by \$3,149 (1982 dollars) per average participant	Increased the budget by \$4,730 (1996 dollars) per average participant	Increased the Budget by \$2,019 (1994 dollars) per average participant
FINDINGS			
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Benefit Cost Ratios: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Individual Individual Economic Status	Increased net benefits for the average participant in STETS by \$2,110 (1982 dollars)	Increased net benefits for the average participant in TETD by \$3,400 (1996 dollars)	Increased net benefits for the average participant in NetWork by \$399 (1994 dollars)

לוח 5: ניתוח תועלת-עלות של תכניות שיקום מקצועי: מאפייני התכנית וממצאים

	Vocational Rehabilitation Conley (1969)	Vocational Rehabilitation Worrall (1978)
PROGRAM CHARACTERISTICS		
Intervention	Federal-state program that provides medical, therapeutic, counseling, education training, and work-related placement assistance	Federal-state program that provides medical, therapeutic, counseling, education training, and work-related placement assistance
Mandatory/ Voluntary	Voluntary	Voluntary
Target Population	Any disabled person who has a work limitation and is accepted to the VR program, and had their cases closed, between fiscal year 1958 and 1967	Randomly selected from any disabled person who has a work limitation and is accepted to the VR program and had their cases closed, in the 1970 fiscal year
METHODOLOGY		
Control Group Matching Basis	No control group	No control group
Timeframe for measuring the benefits	Lifetime	Lifetime
Discount Rate	Calculated with no discount rate; 4% and 8%	Calculated with no discount rate; 4% and 8%
Data Type	Administrative	Administrative
Costs	Program Costs	Program costs
FINDINGS		
Actual Cost per Individual	not presented	not presented
Cost Effectiveness	not presented	not presented
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs

* Over 54, White, 0-7 Years Education, with Mental Disability

** Under 25, Nonwhite, 9-11 Years Education, with Mental retardation

לוח 6: ניתוח תועלת-עלות של תכניות תעסוקה נתמכת (SE): מאפייני התכנית וממצאים

	Supported Employment (SE) Cimera (2010)
PROGRAM CHARACTERISTICS	
Intervention	Emphasizes job placement in socially integrated work settings and time limited or ongoing support. Includes vocational assessment, career planning, job development, job site training, assistive technology, accommodations, case management, and employee supports.
Mandatory/ Voluntary	Voluntary
Target Population	All VR funded disabled persons receiving SE that had their cases closed between 2002 and 2007 Range of disability groups
METHODOLOGY	
Control Group	No control group
Matching Basis	
Timeframe for measuring the benefits	5 Years
Discount Rate	not presented
Data Type	Administrative
Costs	Program Costs

לוח 6: ניתוח תועלת-עלות של תכניות תעסוקה נתמכת (SE): מאפייני התכנית וממצאים

	Supported Employment (SE) Cimera (2010)
PROGRAM CHARACTERISTICS	
Intervention	Emphasizes job placement in socially integrated work settings and time limited or ongoing support. Includes vocational assessment, career planning, job development, job site training, assistive technology, accommodations, case management, and employee supports
Mandatory/ Voluntary	Voluntary
Target Population	All VR funded disabled persons receiving SE that had their cases closed between 2002 and 2007 Range of disability groups
METHODOLOGY	
Control Group	No control group
Matching Basis	
Timeframe for measuring the benefits	5 Years
Discount Rate	not presented
Data Type	Administrative
Costs	Program Costs

	Supported Employment Cimera (2010)
FINDINGS	
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Actual Cost per Individual	\$544.31 per participant (monthly)
Cost Effectiveness	not presented
Society Net Societal Economic Output	not presented
Government: Net Government Budget Savings	reduced Budget by over \$251.34 per Average participant reduced the Budget by \$446.30* to \$111.62** per participant by type of disability BC ratio range from 2.20* to 1.17** by type of disability
Individual Individual Economic Status	not presented

^ Employers that hire supported employers are eligible for a tax credit equal to 40 percent of the \$6,000 earned by the supported employee – this tax credit is an additional cost of the program

*"Other Learning Disabilities" provided the highest level of net benefits and BC ratios

**"TBI – Traumatic Brain Injuries" resulted in the lowest level of net benefits and BC ratios

לוח 7: ניתוח תועלת-עלות של חוק 'לאמריקאים בעלי מוגבלויות' (ADA), לעובדים הזכאים להתאמת סביבת העבודה שלהם: מאפייני החוק וממצאים

	Americans with Disabilities Act Schartz, Hendricks, and Blanck (2006)
PROGRAM CHARACTERISTICS	
Intervention	The ADA prohibits discrimination against qualified workers with disabilities – one form of discrimination is failure to make reasonable accommodations in the work environment for a qualified job applicant or employee's physical or mental limitation
Mandatory/ Voluntary	Mandatory
Target Population	Disabled Individual that requires workplace accommodation
METHODOLOGY	
Control Group	Employees in the same position, of the same company that do not have a disability
Matching Basis	not matched
Timeframe for measuring the benefits	1 Year
Discount Rate	not presented
Data Type	Interviews with employers: Employers that contacted Job Accommodation Network (JAN)
Costs	Program Costs

לוח 7: ניתוח תועלת-עלות של חוק 'לאמריקאים בעלי מוגבלויות' (ADA), לעובדים הזכאים להתאמת סביבת העבודה שלהם: מאפייני החוק וממצאים

	Americans with Disabilities Act Schartz, Hendricks, and Blanck (2006)
FINDINGS	
Actual Cost per Individual	\$7,700 per employee requiring an accommodation
Cost Effectiveness	not presented
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Society Net Societal Economic Output	not presented
Government: Net Government Budget Savings	not presented
Individual Individual Economic Status	not presented
Employer Net Employer Budget Savings	\$11,335 per employee requiring an accommodation

לוח 8: ניתוח תועלת-עלות של טיפול ניסיוני בכאבי גב: מאפייני ההתערבות וממצאים

	Treatment of Back Pain Loisel, Lemaire, Poitras, Durand, Champagne, Stock, Diallo, and C. Tremblay (2002)
INTERVENTION CHARACTERISTICS	
Injury Being Treated	3 Experimental Treatments of Back Pain
Intervention	Experimental model, using clinical and occupational rehabilitation to treat back pain Three Models Experimental Clinical Rehabilitation Experimental Occupational Intervention^ Combination of both Experimental treatments (Sherbrook)
Mandatory/ Voluntary	Voluntary
Target Population	Workers that are absent for more than 4 weeks from their regular work for occupational Back Pain
METHODOLOGY	
Control Group Matching Basis	Random assignment not matched

לוח 8 המשיך: ניתוח תועלת-עלות של טיפול ניסיוני בכאבי גב: מאפייני ההתערבות וממצאים

	Treatment of Back Pain Loisel, Lemaire, Poitras, Durand, Champagne, Stock, Diallo, and C. Tremblay (2002)
METHODOLOGY	
Timeframe for measuring the benefits	1 Year 6.4 Years
Discount Rate	not presented
Data Type	Survey data
Costs	Intervention Costs
FINDINGS	
Actual Cost per Individual	One Year \$2,656 – per person in the control group \$5,580 – per person in the clinical intervention \$3,040 – per person in the occupational intervention \$5,622 – per person in the Sherbrook (2 + 3) intervention 6.4 Years \$9,562 – per person in the control group \$6,857 – per person in the clinical intervention \$3,432 – per person in the occupational intervention \$7,434 – per person in the Sherbrook (2 + 3) intervention

לוח 8 המשיך: ניתוח תועלת-עלות של טיפול ניסיוני בכאבי גב: מאפייני ההתערבות וממצאים

	Treatment of Back Pain Loisel, Lemaire, Poitras, Durand, Champagne, Stock, Diallo, and C. Tremblay (2002)
FINDINGS	
Cost Effectiveness	not presented
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Society Net Societal Economic Output	not presented
Government*: Net Government Budget Savings	1 Year Increased Budget by \$2,250 per clinical participant Reduced Budget by \$220 per occupational participant Increased Budget by \$2,348 per Sherbrooke (1 + 2) participant Years Reduced Budget by \$16,176 per clinical participant Reduced Budget by \$16,827 per occupational participant Reduced Budget by \$18,585 per Sherbrooke (1 + 2) participant
Individual Individual Economic Status	not presented

*Government represents the Quebec Single Workers' Compensation Board (CSST) – Canadian work related disability board

^: Occupational Intervention: included visits to the occupational physician and an ergonomics intervention at the workplace

3.2 התערבויות אחרות

לוח 9: ניתוח תועלת-עלות של תכניות לטיפול במחלות נפש: מאפייני התכנית וממצאים

	Enhanced Depression Treatment Lo Sasso, Rost, and Beck (2006)	NICE Guidelines – Cognitive Behavioral Therapy Layard, Clark, Knapp, and Mayraz (2007)
PROGRAM CHARACTERISTICS		
Intervention	Depression interventions provided to a national sample of workers employed in a range of positions from surveyed companies	NICE guidelines state that all newly diagnosed mentally ill patients receive Cognitive Behavior Therapy (CBT)
Mandatory/ Voluntary	not relevant	Mandatory (but rarely implemented due to lack of therapists within the NHS)

	Enhanced Depression Treatment Lo Sasso, Rost, and Beck (2006)	NICE Guidelines – Cognitive Behavioral Therapy Layard, Clark, Knapp, and Mayraz (2007)
Target Population	Primary care patient presenting at Community practice diagnosed with depression	Mentally ill patients that receive CBT In the following categories: Depression, Phobia, Obsessive compulsive disorder, Panic Disorder, General anxiety disorder, and Post-traumatic stress disorder.
METHODOLOGY		
Control Group	Random assignment of Patients presenting at Community primary care practices	Patients who would otherwise have no treatment
Matching Basis	Sociodemographic (gender, marital status, insurance, occupation, salary) and clinical characteristics (depression symptoms)	"Representative sample" of the mentally ill categories stated above
Timeframe for measuring the benefits	1 Year 2 Years	2 Years

לוח 9 המשיך: ניתוח תועלת-עלות של תכניות לטיפול במחלות נפש: מאפייני התכנית וממצאים

	Enhanced Depression Treatment Lo Sasso, Rost, and Beck (2006)	NICE Guidelines – Cognitive Behavioral Therapy Layard, Clark, Knapp, and Mayraz (2007)
METHODOLOGY		
Discount Rate	not presented	not presented
Data Type	Survey data	Survey data
Costs	Intervention costs	Intervention costs
FINDINGS		
Actual Cost per Individual	2 Years: \$1,088 per person	2 Years: £750 per person
Cost Effectiveness	not presented	not presented
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Society Net Societal Economic Output	not presented	£7,050 per person treated with CBT
Government: Net Government Budget Savings	not presented	reduced Budget by £450 per person treated with CBT

לוח 9 המשיך: ניתוח תועלת-עלות של תכניות לטיפול במחלות נפש: מאפייני התכנית וממצאים

	Enhanced Depression Treatment Lo Sasso, Rost, and Beck (2006)	NICE Guidelines – Cognitive Behavioral Therapy Layard, Clark, Knapp, and Mayraz (2007)
FINDINGS		
Benefit Cost Measures	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs	Net Benefits: Benefits – Costs Ratio of Benefits to Costs: Benefits/Costs
Individual Individual Economic Status	not presented	not presented
Employer Net Employer Budget Savings	1 Year: reduces budget by \$30 per worker receiving enhanced depression treatment 2 Years: reduces budget by \$257 per worker receiving enhanced depression treatment	not presented

3.3 הדגמה של מדדי תועלת לא-כלכליים

לוח 10: עלות לשנת חיים מתוקנת לאיכות (QALY) בעת טיפול בדלקת חוליות מקשחת (Ankylosing Spondylitis) (AS)

	Treatment of Ankylosing Spondylitis (AS) Boonen (2006)
INTERVENTION CHARACTERISTICS	
Injury Being Treated	Ankylosing Spondylitis (AS)
Intervention	Review of 5 CE Studies in treating Ankylosing Spondylitis (AS) Five Models – 1 Spa and 4 Drugs SPA (NL) Drugs Infliximab (UK) Infliximab (Canada) Infliximab (NL) Etanercept (NL)
Mandatory/ Voluntary	Voluntary
Target Population	Person with Ankylosing Spondylitis (AS)
METHODOLOGY	

Control Group	Standard Treatment – Non-Steroidal Anti-Inflammatory Drugs (NSAIDs) and usual physical exercise
Matching Basis	not matched

(AS) בעת טיפול בדלקת חוליות מקשחת (QALY) לוח 10 המשך: עלות לשנת חיים מתוקנת לאיכות (Ankylosing Spondylitis)

	Treatment of Ankylosing Spondylitis (AS) Boonen (2006)
METHODOLOGY	
Timeframe for measuring the benefits	Five Models – 1 Spa and 4 Drugs SPA (NL) – 1 Year Drugs Infliximab (UK) – 2 Years Infliximab (Canada) – 30 Years Infliximab (NL) – 5 Years Etanercept (NL) – 5 Years
Discount Rate	not relevant
Data Type	Review of previous studies (check from the studies)
Costs	Treatment Costs
FINDINGS	
Actual Cost per Individual	SPA (NL) - \$1,327 per treated person – 1 Year Drugs Infliximab (UK) - \$9,755 per treated person – 2 years Infliximab (Canada) - \$89,323 per treated person – 30 Years Infliximab (NL) – \$42,663 per treated person – 5 Years Etanercept (NL) - \$32,297 per treated person – 5 Years

בעת טיפול בדלקת חוליות (QALY) לוח 10 המשך: עלות לשנת חיים מתוקנת לאיכות (Ankylosing Spondylitis) (AS) מקשחת

FINDINGS	Treatment of Ankylosing Spondylitis (AS) Boonen (2006)
Cost Effectiveness:	Cost per Quality Adjusted Life Year (QALY)** SPA (NL) - \$7,809 per QALY Drugs Infliximab (UK) - \$55,573 per QALY Infliximab (Canada) - \$30,218 per QALY Infliximab (NL) – \$198,289 per QALY Etanercept (NL) - \$123,454 per QALY

**QALY: A year of life lived in good health

3.4 הדגמה של עלויות לחברה במקרים של אוטיזם במשך תקופת חיים

לוח 11: מחקר אשר מדגים את מדידת העלויות לחברה במקרים של אוטיזם במשך החיים

	Lifetime Costs of Autism Ganz (2007)
DISEASE CHARACTERISTICS	
Disease Type	Autism
Mandatory/ Voluntary	not relevant
Target Population	Hypothetical incidence of Autism on the cohort born in 2000 and diagnosed in 2003
METHODOLOGY	
Control Group	Those born in 2000 and are not diagnosed with Autism in 2003
Matching Basis	not matched
Discount Rate	3%
Timeframe	Lifetime
Costs	Direct Costs: medical, Special Education, Transportation, Childcare, Babysitting, Respite care, Out-of home placement, home & vehicle modifications Indirect Costs: welfare benefits, household services, caregivers lost or impaired work time, missed time at work, reduced hours, lower paying but more flexible job or absence from the workforce

לוח 11 המשיך: מחקר אשר מדגים את מדידת העלויות לחברה במקרים של אוטיזם במשך החיים

	Lifetime Costs of Autism Ganz (2007)
FINDINGS	
Actual Cost per Individual	not presented
Cost Effectiveness	not presented
Cost Measure	Net Lifetime Costs
Society Net costs to society due to the incidence of Autism	Net lifetime cost of \$3.2 million per person born in 2000 and diagnosed with Autism in 2003.
Government:	not presented
Individual	not presented

4. סיכום הנקודות העיקריות

בחלק זה, נסכם את המסגרת התיאורטית לניתוחי תועלת-עלות (BCA) ויעילות העלויות (CEA), נציג את מגוון התכניות שנבחנו, נסקור את עיקרי הממצאים, ונדון בכמה מן ההבדלים המתודולוגיים העיקריים בין המחקרים השונים.

א. ניתוחי תועלת-עלות ויעילות העלויות

המטרה הרחבה בניתוחי תועלת-עלות ויעילות העלויות, היא לסייע בקבלת החלטות בתחומים חברתיים, או ליתר דיוק, לסייע בהקצאה יעילה יותר של משאבי החברה. מכאן, שבעזרת ניתוחים אלה ניתן לענות על שתי שאלות. האחת, האם תכנית חברתית נתונה היא כדאית. השנייה, מהי הדרך האפקטיבית ביותר להשגת תוצאה מסוימת מבין כמה חלופות אפשריות. בניתוחי תועלת-עלות ויעילות העלויות משתמשים באופנים רבים, דבר העלול לגרום לבלבול. ניתוחי תועלת-עלות משמשים, בדרך כלל, בהקשרים בהם ניתן ליחס ערך כספי הן לתועלות והן לעלויות; ואילו ניתוחי יעילות העלויות משמשים יותר לבחינת היחס שבין תועלת שאי אפשר ליחס לה ערך כספי לבין העלות שלה. על כן, ניתוחי תועלת-עלות מתאימים במיוחד לשאלה אם תכנית מסוימת היא כדאית. כמעט כל המחקרים שנסקרו השתמשו בניתוחי תועלת-עלות. רק שניים מהם השתמשו בניתוחי יעילות העלויות.

הצעד הראשון בניתוחי תועלת-עלות, הוא לפרט באופן שיטתי את התועלות והעלויות של תכניות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ולייחס ערך כספי לכל אחת מהן. ההשוואה בין התועלות לעלויות מוצגת, בדרך כלל, במונחים של התועלות נטו (התועלות פחות העלויות) ובמונחים של היחס בין התועלות לעלויות. מסגרת הניתוח הסטנדרטית בוחנת את התועלות והעלויות משלוש נקודות מבט: של החברה (תוצר כלכלי נטו של החברה), של הממשלה (חיסכון תקציבי ממשלתי נטו) ושל המשתתף (מצב כלכלי של הפרט). כל מחקרי התועלת-עלות בסקירה זו משתמשים במדדים הסטנדרטיים. מכאן, שיש מגוון רחב של גישות משותפות לניתוחי תועלת-עלות. יחד עם זאת, יש שונות רבה בהצגת מגוון נקודות המבט. רוב המחקרים אינם מציגים את כל השלוש.

כל מחקרי התועלת-עלות שנסקרו משתמשים בתועלות נטו, ביחס תועלת-עלות או בשילוב בין שניהם. המחקרים הישנים יותר בסקירה אומדים רק את יחסי התועלת-עלות, מבלי להזכיר את התועלות נטו, ואילו המחקרים החדשים יותר מציגים או את התועלות נטו בלבד, או את שניהם.

ניתוחים של יעילות העלויות מהווים חלופה נפוצה לניתוחי תועלת-עלות. במסגרת ניתוחים של יעילות העלויות, נעשית הערכה של תכניות על בסיס עלויותיהן ביחס למדד יחיד, שהוא כמותי, אבל לא מיוחס לו ערך כספי, כמו העלות בדולרים לכל השמה בעבודה.

ב. מגוון התכניות ומאפייניהן

בעבודה זו נסקרים כל המאמרים העיקריים בספרות, וכן מספר מאמרים נוספים, בכדי להדגים את מגוון הניתוחים הקיים. המחקרים שנסקרו מחולקים לשתי קטגוריות רחבות. הראשונה, כוללת את המחקרים הבוחנים את השפעתן של התערבויות ישירות בתעסוקה. השנייה, כוללת את המחקרים שבחנו את השפעתן של תכניות שיקום נוספות.

כל המאמרים שנסקרו הם מבריטניה ומצפון אמריקה. לא הצלחנו למצוא מחקרים רלוונטיים ממדינות אחרות. נסקר טווח רחב של תכניות מסוגים שונים:

החל בתכניות כגון Pathways באנגליה - תכנית מרובת שירותים, בה למשתתפים ממונה יועץ אישי, הם משתתפים בראיונות ממוקדי עבודה, ומקבלים סל פעילויות ושירותים מקיף בהתאמה אישית; דרך תכניות לתעסוקה נתמכת - השמות דגש על השמה חברתית במקומות עבודה המהווים חלק מהחברה הרגילה, והמספקות תמיכה זמנית או מתמשכת. תכניות אלה כוללות הערכה מקצועית, תכנון קריירה, פיתוח תפקיד, הכשרה במקום העבודה, טכנולוגיות עזר, התאמת הסביבה, ניהול טיפול ומתן תמיכה לעובדים; וכלה בחוקים ממלכתיים כגון The Americans with Disabilities Act (ADA), משנת 1990. חוק זה, בצירוף האיסור על אפליה מצד מעסיקים, דורש מן המעסיקים לספק "סביבה מותאמת סבירה" במקום העבודה לעובדים בעלי מוגבלויות. רוב התכניות הן התנדבותיות, למעט ADA-ו Pathways, שההשתתפות או הציות להן הם חובה. רוב התכניות מכוונות למגוון רחב של מוגבלויות, אם כי יש מספר תכניות המתמקדות במוגבלות מסוימת.

ג. סוגיות מתודולוגיות

מעבר למושגים המשותפים הכלליים, קיימים הבדלים משמעותיים במתודולוגיות בהן נעשה שימוש במחקרים השונים. שני הבדלים עיקריים הם: האם נעשה שימוש בקבוצת ביקורת, ומה הוא משך הזמן למדידת התועלות.

במחצית המחקרים על התערבויות ישירות בתעסוקה נעשה שימוש בקבוצת ביקורת, ובמחציתם לא נעשה שימוש כזה. בכל המחקרים של ההתערבויות הטיפוליות נעשה שימוש בקבוצת ביקורת. בכל מקרה שבו נכללה קבוצת ביקורת, נערכה הקצאה אקראית. קבוצת הביקורת קיבלה טיפול רגיל בלבד, ובמקרה אחד לא קיבלה טיפול כלל.

ההבדל המתודולוגי העיקרי השני, מתייחס למשך הזמן בו העריכו את התועלות. המחקרים המוקדמים יותר נקטו בגישה של מדידת תועלות ההתערבות למשך כל תקופת החיים. כלומר, ההכנסות הצפויות עד לגיל פרישה מסוים. גישה זו דורשת מן החוקרים להניח הנחות רבות לגבי תוחלת החיים ולגבי שיעורי התעסוקה וההכנסות לאורך החיים - כדי לאמוד את התועלות. שכן, אף אחד מן המחקרים לא עקב אחרי המשתתפים לאורך כל חייהם. יתרה מכך, ככל שהתקופה ארוכה יותר, כך הממצאים רגישים יותר לשיעור ההיוון שנבחר. מסיבות כגון אלה, מסתמנת מגמה של התרחקות מגישה זו, לכיוונם של משכי זמן קצרים בהרבה להערכת התועלות. לדוגמה, במחקרים של השנים האחרונות, משך הזמן הוא על פי רוב שנתיים או שלוש, כאשר התקופה הארוכה ביותר במחקרים שסקרנו היא שש שנים של מעקב בפועל. כמעט בכל המקרים, המחברים מהווים את התועלות והעלויות העתידיות לפי שיעור קבוע.

ד. ממצאים

כמעט כל מחקרי התועלת-עלות מדווחים על תועלות נטו חיוביות, או על יחסי תועלת-עלות שהם גדולים מאחד לכל נקודות המבט וללא קשר לשיטה המתודולוגית. זאת, למרות העובדה שהתכניות מודדות את ההשפעה על תעסוקה ועל הכנסות על פני תקופת זמן קצרה בלבד.

יוצא מן הכלל מעניין, הוא המחקר על שלוש יוזמות תעסוקה של מקבלי קצבאות SSI ו-SSDI בארה"ב. מנקודת מבטה של הממשלה, התועלות נטו הן שליליות בכל שלוש היוזמות, אבל מכל שאר נקודות המבט, התועלות נטו הן חיוביות.

בציטוטים להלן מובאות דוגמאות של התייחסות המחברים לממצאים שלהם לגבי ניתוחי תועלת-עלות:

- תכנית Pathways to Work באנגליה: "המסקנה העיקרית היא, שתועלות התכנית שנמדדו גדולות יותר מעלויות התכנית שנמדדו לגבי משתתפי התכנית, לגבי הממשלה ולגבי החברה בכללותה." (Adams et al)
- יוזמת תעסוקה STETS בארה"ב: "משלמי המסים, והחברה בכלל, נהנים מגידול בתפוקת מוצרים ושירותים ומצמצום בתלות של אנשים עם מוגבלויות." (Sav)
- התכנית לשיקום מקצועי בארה"ב: "מן הממצאים עולה, שהכספים שהוצאו על תכנית השיקום המקצועי הוחזרו, בממוצע, פי כמה וכמה, בגידול בתפוקה." (Conley)... וכן "מצאנו, שתכנית השיקום, באופן כללי, מחזירה לחברה יותר במונחי תפוקה מגידול בפריון מאשר עלות ההוצאות." (Worrall)
- הטיפול הניסיוני בכאבי גב בקנדה: "נראה כדאי מבחינת הצמצום בעלויות הממשלה." (Loisel et al)
- תכנית New Deal for Disabled People (NDDP) באנגליה: "המסקנה היא, שהתכנית כדאית לשתי קבוצות הצרכנים, מנקודת המבט של הממשלה." (Greenberg and Davis)

הציטוט הבא מביא דוגמה של הערה שלילית יותר:

פרויקט NetWork - יוזמת תעסוקה למקבלי SSDI ו-SSI בארה"ב: "הפרויקט הפיק תועלות נטו צנועות לאנשים עם מוגבלויות ועלויות נטו לממשלה." (Kornfeld and Rupp).

מכאן, שהמחברים מתייחסים לממצאים בשני דגשים. האחד - האם התועלות גדולות מן העלויות; השני - באיזו מידה הן גדולות מן העלויות ומה הוא גודלו של יחס התועלת-עלות.

דרך נוספת לבחינת תוצאות ניתוחי תועלת-עלות מודגמת על ידי גרינברג ודייוויס, במחקר של ה-NDDP. הייחודי במחקרם הוא, שהם שואלים כמה שעות עבודה של המשתתפים (בהנחה שירוויחו את השכר החציוני במשק) נדרשות כדי שתועלתה של התכנית תעלה על עלותה. בהמשך לכך, מסקנתם היא, שרוב מפעילי התכניות יוכלו להגיע לרמה זו של הכנסות לגבי רוב המשתתפים, ומכאן, שיחס תועלת-עלות חיובי הוא יעד ריאליסטי.

מחקר יעילות העלויות של Boonen מדגים את אופן ההשוואה בין תכניות. המחקר משווה את יעילות העלויות של שלושה טיפולים שונים לסוג נכות מסוים (AS). Boonen השוותה את העלות לשנת חיים מתוקנת לאיכות (QALY) של שיטות טיפול שונות, ומצאה הבדלים ניכרים ביעילות העלויות שלהן. בנוסף, החוקרת מציינת, שהטיפול עם העלות הנמוכה ביותר לכל QALY הוא "בעל יחס יעילות העלויות הכדאי".

ה. תועלות ועלויות שלא נכללות בדרך כלל בניתוח

בקרב רבים מן המחברים קיימת הכרה בכך, שבאופן אידיאלי, יש להביא בחשבון את כל העלויות והתועלות כבסיס להקצאת משאבים. אי-הכללתן של תועלות ועלויות עלול להביא לאומדן חסר או לאומדן יתר של יחס תועלת-עלות ולעיוות בהשוואה בין תכניות שונות. בפרק המתודולוגי של עבודה זו, הבאנו רשימה של כמה מן התועלות והעלויות שבדרך כלל אינן נכללות במחקרים בתחום.

יש סיבות שונות לכך שמגוון רחב של תועלות וכמה סוגים של עלויות אינן נכללות, בדרך כלל:

- הנתונים אינם זמינים ואיסופם יקר יחסית
- לא קיים מדד מקובל או הגדרה סטנדרטית
- לא ניתן לייחס ערך כספי בניתוח תועלת-עלות, ואילו בניתוח יעילות העלויות נדרש מדד יחיד של תוצאות על מנת להשוות בין פרויקטים. יש ניסיונות מסוימים ליצור מדד מסכם של מספר תועלות, אבל הדבר מחייב התבססות על הנחות רבות.

אחד החששות העיקריים העולים מן הספרות הוא, היעדר מדדים כלשהם להיבטים שונים של איכות חיים כגון שיפור בבריאות, ביחסים חברתיים, בהערכה עצמית או בהרגשת אושר. המחקר היחיד בסקירה זו שניסה לעשות שימוש במדדים מעין אלה הוא מחקרה של בונן. מחקר זה עשה שימוש במדד מקובל מאוד במחקרי יעילות העלויות בתחום הבריאות: העלות לכל שנת חיים מתוקנת לאיכות, כלומר, שנה שחיים אותה בבריאות טובה.

הסקירה כוללת מחקר אחד שאיננו הערכת תועלת-עלות או יעילות העלויות של תכנית מסוימת. מחקר זה מדגים דרכים בהן ניתן למדוד תועלות נוספות. Ganz בוחן את המחיר שהחברה משלמת על מוגבלות לאורך החיים. הוא מודד את העלויות של כל סוגי השירותים שאדם בעל מוגבלות נזקק להם כדי לנהל את חייו היום-יומיים: שירותים רפואיים, חינוך מיוחד, תחבורה, טיפול בילדים, השגחה על ילדים, נופשונים, שירותי השמה מחוץ לבית, התאמות לבית ולרכב, שירותי משק בית ותשלומי העברה. באופן ייחודי, הוא מודד גם את העלויות למטפלים: הפסד או פגיעה בשעות עבודה, איבוד זמן עבודה, מעבר לעבודה בשכר נמוך - אך גמישה יותר, או יציאה מכוח העבודה.

נראה, כי השקעת מאמצים בהרחבת מדידת התועלות של תכניות שיקום תספק הבנה טובה יותר של התועלות ויחסי התועלת-עלות האמיתיים הנובעים מהשקעה בתכניות מעין אלו.

5. ביבליוגרפיה

מחקרים שנכללו בסקירה:

Adam, Stuart, Antoine Bozio, Carl Emmerson, David Greenberg and Genevieve Knight. "A cost-benefit analysis of Pathways to Work for new and repeat incapacity benefits claimants." Department for Work and Pensions, Research Report No 498, (2008).

Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., and D. Weimer, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall (2006).

Bond, Gary R., Drake, Robert E., and Deborah R. Becker, "An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment", Psychiatric Rehabilitation Journal, 31 (4): 280-290 (2008)

- Boonen, Annelies. "A Review of Work-Participation, Cost-of-Illness and Cost-Effectiveness Studies in Ankylosing Spondylitis." *Nature Reviews Rheumatology*, Vol 2, 546-553 (2006).
- Burkhauser, Richard V., Schmeiser, Maximilian D., and Robert R. Weathers II, "The Importance of Anti-Discrimination and Workers' Compensation Laws on the Provision of Workplace Accommodations Following the Onset of a Disability" *Cornell University Working Paper* (October 2009).
- Cimera, Robert E. "Supported Employment's Cost-Efficiency to Taxpayers: 2002 to 2007" *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities* 34(2) (Summer 2010): 13-20
- Clayton, Stephen., Gosling, Rachael., Povall, Sue., Misso, Kate., Bamba, Clare., and Margaret Whitehead, "Assembling the Evidence Jigsaw: Insights from a Systematic Review of UK Studies of Return to Work Initiatives for Disabled and Chronically Ill." Paper presented at Social Policy in Times of Change, Social Policy Association Annual Conference, University of Lincoln, 5 -7 (July 2010).
- Conley, Ronald W. "A Benefit-Cost Analysis of the Vocational Rehabilitation Program." *Journal of Human Resources*, 4(2), (1969): 226-252.
- Cook, J. A. et al. Results of a multisite randomized trial of supported employment interventions for individuals with SMI. *Arch. Gen. Psychiatry* 62, (2005): 505-512.
- Decker, Paul T., and Craig V. Thornton, "The Long-Term Effects of Transitional Employment Services," *Social Security Bulletin*, 58(4) (1995): 71-81
- Ganz, Michael, "The Lifetime Distribution of the Incremental Societal Costs of Autism" *Arch Pediatr Adolesc Med.* 161(4) (2007):343-349
- Greenberg, David and Abigail Davis. "Evaluation of the New Deal for Disabled People: The cost and cost-benefit analyses." Department for Work and Pensions. Research Report No. 431 (2007).
- Kornfeld, Robert, and Kalman Rupp, "The Net Effects of the Project NetWork Return-to-Work Case Management Experiment on Participant Earnings, Benefit Receipt, and Other Outcomes," *Social Security Bulletin*, 63(1) (2000): 12-33
- Layard, Richard, Clark, David., Knapp, Martin, and Guy Mayraz "Cost-Benefit Analysis of Psychological Therapy." Centre for Economic Performance, CEP Discussion Paper No 829 (2007)
- Lo Sasso, Anthony., Rost, Kathryn, and Arne Beck, " Modeling the Impact of Enhanced Depression Treatment on Workplace Functioning and Costs: A Cost-Benefit Approach" *Medical Care*, 44(4), (2006): 352-358.
- Loisel, P., Lemaire, J., Poitras, S., Durand, M-J., Champagne, F., Stock, S., Diallo, B., and C. Tremblay, "Cost-benefit and cost-effectiveness analysis of a disability prevention model for back pain management: a six year follow up study" *Occup Environ Med*, 59 (2002):807-815
- Rangarajan, Anu., Wittenburg, David., Honeycutt, Todd and Deborah Brucker, "Programmes to Promote Employment for Disabled People: Lessons from the United States" Department for Work and Pensions, Research Report No 548 (2008)

Sav, Thomas, "Benefit-Cost Analysis of Transitional Employment Programs," Journal of Rehabilitation, April/May/June (1989): 44-52

Schartz, Helen A., Hendricks, D.J., and Peter Blanck, "Workplace accommodations: Evidence based outcomes" Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation, 27(4) (2006): 345-354.

Worrall, John D. "A Benefit-Cost Analysis of the Vocational Rehabilitation Program" The Journal of Human Resources, 13(2) (spring, 1978): 285-298

מחקרי תועלת-עלות ויעילות עלויות אשר לא נכללו בסקירה:

Berkowitz, Monroe and William Johnson, "Towards an Economics of Disability: The Magnitude and Structure of Transfer and Medical Costs." Journal of Human Resources, 5(3), (1970): 271-297

Bond, Gary R., Drake, Robert E., and Deborah R. Becker, "An Update on Randomized Controlled Trials of Evidence-Based Supported Employment", Psychiatric Rehabilitation Journal, 31 (4) (2008): 280-290.

Burkhauser, Richard V., Schmeiser, Maximilian D., and Robert R. Weathers II, "The Importance of Anti-Discrimination and Workers' Compensation Laws on the Provision of Workplace Accommodations Following the Onset of a Disability" Cornell University Working Paper (October 2009)

Cimera, Robert E., "The national cost-efficiency of supported employees with intellectual disabilities: The worker's perspective " Journal of Vocational Rehabilitation, 33(2) (2010): 1052-2263

Cimera, Robert E. "The Cumulative Cost-Effectiveness of Supported and Sheltered Employees With Mental Retardation" Research & Practice for Persons with Severe Disabilities. 32(4) (2007): 247-252.

Critchley, Duncan J., Ratcliffe, Julie., Noonan, Sandra., Jones, Roger H., and Michael V. Hurley, "Effectiveness and Cost-Effectiveness of Three Types of Physiotherapy Used to Reduce Chronic Low Back Pain Disability: A Pragmatic Randomized Trial With Economic Evaluation" Spine, 32(14) (June 2007): 1474-1481

Drake, Robert E., Skinner Jonathan S., Bond, Gary R., and Howard H. Goldman, "Social Security And Mental Illness: Reducing Disability With Supported Employment" Health Affairs (Millwood), 28(3) (May-June 2009): 761-770

Cook, J. A. et al. Results of a multisite randomized trial of supported employment interventions for individuals with SMI. Arch. Gen. Psychiatry 62, (2005): 505-512.

Decker, Paul T., and Craig Thornton,, "The Transitional Employment Training Demonstration Analysis of Program Impacts," Mathematica Policy Research, July 1989.

Karagiannaki, Eleni, "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK", Journal of Social Policy, 36(2) (2007):177-195

צוות איתור ומיפוי חסמים לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ראש הצוות: אחיה קמארה, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

מסמך סיכום

מבוא

מאז חקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בשנת 1998, מתחולל במדינת ישראל מהפך מחשבתי ומעשי, שעיקרו, שימת דגש על חובת החברה לקדם שוויון זכויות ומתן אפשרות הולמת לאנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה בכבוד ובעצמאות מרבית, תוך מיצוי הפוטנציאל הטמון בהם.

העסקת אנשים עם מוגבלות מתאפיינת במסירות למקום העבודה ולתפקיד, ברצון עז להצליח ולהתקדם, ובהשקעה רבה מצד העובד. מטבע הדברים, הואיל ומסמך זה נדרש להתייחס לחסמים המקשים על אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה, נעסוק להלן בקשיים ובחסרים, ולא ביתרונות הגלומים בהעסקת אנשים עם מוגבלות - לאנשים עצמם, למעסיקיהם, לעמיתיהם ואף לחברה בכללותה.

לפי דו"ח נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לשנת 2009, המבוסס על סקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך כ-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות בישראל, 784,000 הם בגילאי העבודה (20-64). מתוכם, 292,000 עם מוגבלות חמורה ו-490,000 עם מוגבלות מתונה.

כ-60% מקרב אנשים עם מוגבלות חמורה נמצאים מחוץ לשוק העבודה, בהשוואה לכ-30% בלבד מקרב אוכלוסיית אנשים ללא מוגבלות. כ-40% מאנשים עם מוגבלות מתונה נמצאים אף הם מחוץ למעגל העבודה, ללמדנו שאף הם נתקלים בחסמים המונעים מהם עבודה וזקוקים לפתרון ולסיוע.

על צוות החסמים

צוות החסמים מנה חברים משלשה מגזרים - משרדי הממשלה, ארגונים מהחברה האזרחית, וכן מעסיקים ויזמים מהשוק הפרטי.

על הצוות הוטל למפות את מגוון החסמים בתעסוקה העומדים בפני אנשים עם מוגבלות, תוך התמקדות בחסמים המרכזיים שלדעתו יש לתת להם קדימות ועדיפות בטיפול. כן התבקש הצוות, להציג מגוון פתרונות ופעולות להסרת החסמים המרכזיים שזוהו. בנוסף, התבקש הצוות להמציא רשימת חקיקה רלוונטית בתחום זה.

הצוות ראה את עבודתו כבסיס לעבודת שאר הצוותים.

הצוות התכנס לארבע פגישות בהרכב מלא ולמספר פגישות נוסף בהרכב מצומצם. להלן תוצריו:

עקרונות יסוד

1. כל אדם זכאי לעבוד.
2. להעסקת אנשים עם מוגבלות יתרונות חברתיים וכלכליים.
3. בבואנו להעריך את אפשרויות התעסוקה של אדם עם מוגבלות, עלינו להתמקד ביכולותיו ולא במוגבלויותיו.
4. רכישת השכלה ומקצוע הם תנאי יסוד להתפתחותו ולמיצוי יכולותיו של הפרט.
5. עבודה בשוק החופשי מהווה מיצוי מיטבי של יכולותיו התעסוקתיות של האדם.
6. ליווי אישי, במידת הצורך, הן של העובד והן של המעביד, יש באפשרותו לסייע ולקדם את הקליטה וההצלחה בעבודה.
7. כניסת אדם עם מוגבלות מתונה לשוק העבודה תפרוץ את הדרך להעסקתם של אנשים עם מוגבלות חמורה.

חסמים עיקריים להעסקת אנשים עם מוגבלות

הכשרה לתעסוקה

בבואם למצוא עבודה, אנשים עם מוגבלות ומעסיקים רבים מגלים כי ההכשרה המקצועית אינה מספקת, לעתים בשל היעדר מתן התאמות בעת ההכשרה או בשל רמתה.

בישראל אין מדיניות כוללת בנושא ההכשרה לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. כתוצאה מכך, קיימים פערים בידע המקצועי של אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות. פעמים רבות, מוצעות לאנשים עם מוגבלות הכשרות בלתי מותאמות ליכולותיהם ו/או בלתי נגישות. כמו כן, קיים חסר בתמיכה בשלבי מעבר בין מסגרות ההכשרה לבין הכניסה למסגרות תעסוקה.

דעות קדומות

דעות קדומות הן תוצאה של היעדר היכרות. אנו חגים במעגל קסמים. מחד, כל עוד הציבור הרחב, בכללו המעסיקים, לא יתרגל לחיות עם אנשים עם מוגבלות - בבית הספר, בשכונה, במועדון הכושר, ברחוב ובקניון - ייקשה עלינו ליצור מצב בו מעסיקים שוקלים בחיוב העסקת אנשים עם מוגבלות. מאידך, כל עוד לא נעבוד לצד אנשים עם מוגבלות מכל הסוגים ובכל מדרג התפקידים, יישאר חלק מהציבור בישראל זר לאנשים עם מוגבלות. יש צורך בשינוי חברתי של תפיסות עולם. ללא נגישות אמיתית בכל תחומי החיים, ימשיכו אנשים עם מוגבלות להיות סגורים בבית - ללא אפשרות לצאת לעבודה. במקביל, יש מקום לפעולה משמעותית נגד הפליה של אנשים עם מוגבלות - בעיקר בתחום התעסוקה, שהוא התחום הבסיסי למיצוי עצמי של האדם ולתחושות השוויון והעוצמה שבו.

היעדר מדיניות ציבורית להעסקת אנשים עם מוגבלות

משרדי ממשלה רבים עוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. חלקם עוסקים, מזוויות שונות, בהעסקתם וכן בתחומים נוספים. בין היתר, ניתן לציין את הביטוח הלאומי, את משרד הבריאות, את משרד התמ"ת, את משרד הרווחה ואת נציבות השוויון. קיים צורך ליצור קשר בין הגורמים - על ידי מדיניות ברורה בנושא התעסוקה - אשר תתווה את הדרך לקידום הנושא, תקבע העדפות ודרכי פעולה ותאפשר אמירה ציבורית בנושא.

היעדר תמרוץ להעסקה

על מנת להביא את המעסיקים להירתם לנושא, יש לדאוג, לפחות בשלבים הראשונים של התהליך, לדרכי תמרוץ אשר יהפכו את העסקתם של אנשים עם מוגבלות לכדאיים כלכלית וחברתית. כל זה, מתוך תקווה כי בשלב מאוחר יותר, לכשהמעסיקים ייחשפו ליתרונות הגלומים בהעסקה זו, עצם ההעסקה יהווה את התגמול הנצרך למעסיק.

חסמים מצד המעביד

מדו"חות הנציבות שנעשו בעבר, עולה בבירור החשש של מעסיקים רבים מפני העסקתם של אנשים עם מוגבלות. מעסיקים רבים חוששים כי לא יוכלו לפטר אדם עם מוגבלות, מסתמן חשש מעלות גבוהה במיוחד ומהיעדרות נרחבת ממקום העבודה בשל המוגבלות. המעסיקים חשים כי אין להם די מידע לגבי השלכות המוגבלות על ביצוע התפקיד, ועל כן מעדיפים שלא להיכנס לנושא.

היעדר ניסיון תעסוקתי

אחד המכשולים המשמעותיים ביותר בפני מועמד עם מוגבלות, הוא היעדר היכולת לציין ניסיון תעסוקתי בקורות החיים המוגשים למעביד. להבדיל ממועמד ללא מוגבלות (העובד למחיתו כבר בגיל ההתבגרות, מדרך בתנועת הנוער ומשרת בצבא - נקודות ציון היכולות להעיד על יכולותיו בתחום הארגוני, המוטיבציה שלו ויכולת ההנהגה), הרי שמועמד עם מוגבלות (שלא הושם דגש על העסקתו עוד כנער, ואשר לא שירת בצבא או בשירות לאומי) יתקשה מאוד ליישר קו בבואו למקום עבודה ראשון.

היעדר נתונים במאגרי מידע

קיים צורך משמעותי לקיים מדידה אובייקטיבית אשר תשקף את היקף האוכלוסייה הנזקקת לסיוע בתחום התעסוקה, ותפלה, עד כמה שניתן, את היקף הצורך בכל חסם וחסם. היעדר נתונים מדויקים ועדכניים מקשה ביותר על הכנת תכניות העבודה לקידום הנושא.

חסמים ברצף המעבר בין סוגי תעסוקות

אנשים עם מוגבלות המועסקים בתעסוקה מוגנת או נתמכת מוצאים קושי במעבר לתעסוקה בשוק החופשי. מחד, קיים צורך "לרכך" את המעברים וללוות את העובד ואת המעביד בשעת המעבר, על מנת לתאם ציפיות ולהכיל את השינויים. במקביל, יש להבטיח "חזרה לאחור" במקרה הצורך.

מפעלים מוגנים

המפעלים המוגנים מעסיקים אנשים שיכולת התעסוקה שלהם נמוכה במיוחד, והם צריכים מעטפת הדוקה של תמיכה וליווי אשר תסייע בשיקומם ובקידומם התעסוקתי. מצד המעסיקים, קיימת נטייה לשמר את העובדים אשר בגינם מתקבל תקציב המפעל. מצדם של העובדים, קיימת בעיה של היעדר קידום בתוך המפעל המוגן מחד, וקושי ביציאה מן המפעל המוגן לתעסוקה בשוק החופשי, מאידך.

פתרונות מוצעים (הפתרונות במלואם מובאים בטבלה המצ"ב)

הכשרה לתעסוקה

יצירת רצף הזדמנויות בהכשרה לתעסוקה

הקניית מיומנויות שיסייעו בעולם העבודה - כבר במערכת החינוך. עדכון המקצועות הנלמדים בבתי הספר המקצועיים למגמות הנדרשות בשוק העבודה והמתאימות לאנשים עם מוגבלות. הקמת מכינות קדם-אוניברסיטאיות, בדגש על חונכות לסטודנטים עם מוגבלות (למשל, באמצעות פרויקט פר"ח). יצירת מסלולי לימוד "קצרים" באוניברסיטאות, מכללות מקצועיות ועוד, לתפקידים נדרשים. הקצאת תקנים לשירות לאומי של אנשים עם מוגבלות (כולל ליווי, תמיכה והנגשה), ועידוד הצבא לאפשר את התנדבותם. הגמשת הליך ההתנדבות לצבא, הגדלת מגוון התפקידים והנגשתם. הכשרות כלליות לאנשים עם מוגבלות, שיאפשרו יצירת שינוי פנימי לקראת היציאה לחיפוש עבודה.

הנגשת הכשרות לתעסוקה

הקמת מערך הסברה לגבי זכויות מעסיקים, וכן לאנשים עם מוגבלות באשר לזכויות להנגשה. קידום הזכויות לסיוע בהתאמת ההכשרה. התאמת ההכשרות הניתנות על ידי המדינה עבור סוגים שונים של מוגבלויות. הטלת חובה על המעביד ליידע את כל האנשים שהתקבלו לעבודה בדבר ההכשרה המוצעת ובדבר זכותם לקבלה המותאמת לצורכיהם. כמו כן, על המעסיק לבקשם להודיע על הצורך בהתאמה. הרחבת המידע באשר לחובתו של העובד להודיע למעביד כי הוא נזקק להתאמות, בין היתר, להתאמת ההכשרה עצמה.

חקיקה

שינוי חקיקה של תקנות מימון התאמות, כך שיאפשרו מימון התאמת ההכשרה וסיוע בהתאמתה מבחינה מקצועית.

דעות קדומות

יש לפעול לחשיפת הנושא, הן באמצעות מתן מידע על אודות אנשים עם מוגבלות וזכויותיהם, על סיפורי הצלחה ועל אפיונים חיוביים של עובדים עם מוגבלות, והן על ידי יצירת מפגשים בין מעסיקים לבין אנשים עם מוגבלות. הטמעת נושא 'אנשים עם מוגבלות' במערכת החינוך על ידי הכנסת דמויות לשיח הרגיל, ולא כקבוצה יוצאת דופן.

היעדר מדיניות ציבורית להעסקת אנשים עם מוגבלות

הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר יאחד בין משרדי ממשלה לשם קידום העדפה מתקנת, הגברת מודעות לנושא, חלוקת עבודה ברורה בין המשרדים, מציאת לקונות, חשיבה על קידום אוכלוסיות "בלתי מטופלות" ועוד.

מעורבות גדולה יותר של ארגוני מעסיקים בנושא, בין היתר, באמצעות מתן תעודה מטעמם למעסיקים אנשים עם מוגבלות.

פעולה של ארגונים חברתיים להגברת המודעות.

הקמת פורום בין-מגזרי לחיזוק שיתוף הפעולה בין המגזרים השונים, לעידוד העסקת אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי, ולהכרה בחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלות וללא מוגבלות במקומות העבודה.

היעדר תמרוץ להעסקה

יש לעודד יצירת מנגנוני תמרוץ למעסיקים כגון סבסוד שכר, הטבות מס, התניית כספי תמיכות בהעסקת אנשים עם מוגבלות ועוד. (עוד על תמריצים, ראה בסעיף הבא).

חסמים מצד המעביד

פתרונות מצד הממשלה:

- מתן תמריצים המבטאים ותק של העובד (מענק התמדה) ולא רק את קליטתו. למשל: מתן מענק בסוף השנה הראשונה ובסוף השנה השנייה.
- מתן תמריצים, ללא קשר לוותק, למעסיק שיותר מ-5% מעובדיו הם אנשים עם מוגבלות.
- הכנסת אנשים עם מוגבלות לקבלת תקציבים מכוח חוק עידוד השקעות הון.
- מתן הטבות מס על ידי ניקוד.
- מימון ממשלתי של פיצוי על ימי מחלה מרובים, בשל המוגבלות.
- שינוי חקיקה - הרחבת משך הזמן עד לקביעות - בהתאם לימי ההיעדרות שנלקחו בתשעת החדשים הראשונים להעסקתו של העובד.
- השתתפות בליווי העובד והמעביד בתחילת העבודה.

פתרונות מצד המעסיקים

המצאת מידע אשר יפרט את היתרונות הגלומים בהעסקת עובד עם מוגבלות; סיוע למעביד בהכרת החסמים הספציפיים העומדים בפני אותו עובד - באמצעות הכנת שאלון מפורט לגבי צרכיו - מתוך התייחסות לשונות הכוללת בחברה; יצירת מצע פורה לשיח בין המעביד לעובד באשר למוגבלות והשלכותיה; ליווי של המעסיק על ידי גורם חיצוני ועוד.

פתרונות מצד העובד

שקיפות בהגדרת הקשיים והצרכים, מתן מענה לתהיות המובעות מצד המעביד, ליווי של העובד על ידי גורם חיצוני ועוד.

פתרונות כלליים

יציאה בקמפיין תקשורתי למען סביבת עבודה מגוונת וסובלנית, ומתן מידע באשר לזכויות עובדים ומעבידים.

היעדר ניסיון תעסוקתי

יצירת מנגנון להתנסות תעסוקתית בתנאים הוגנים במסגרות החינוך והרווחה ובחיים האזרחיים.

לבני נוער - למשל, על ידי עידוד בני נוער עם מוגבלות להתנדב במקומות תעסוקה - בין היתר, באמצעות הארגונים המסייעים להם ותנועות הנוער. עידוד חברות המעסיקות בני נוער עם מוגבלות.

לבני/בנות שירות לאומי - השמת בני נוער במקומות ההתנדבות (לאחר אבחון תעסוקתי), מתוך ראייה להמשך החיים.

לסטודנטים - על ידי עבודה מעשית, למשל, תוך קבלת נקודות זכות במסגרת הלימודים.

למבוגרים - למשל, קיום שנת הכנה למי שעדיין אינו בשל לתעסוקה; עריכת סדנאות במהלך ההתנדבות בשיתוף המעסיקים, במטרה להפיק לקחים מן התפקוד בשירות, עוד במהלכו, ולצמצם פערים במיומנויות התעסוקה.

היעדר נתונים במאגרי מידע

על המדינה לקיים סקרים שוטפים לבדיקת מצב התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, לפעול להקמת מאגר מידע של מעסיקים המוכנים להעסיק אנשים עם מוגבלות, להקים מאגר מידע של זכויות בתחום התעסוקה ועוד.

הקמת גופים או חברות מידע שיחברו בין אנשים עם מוגבלות לבין מעסיקים, תוך מתן ליווי בשותפות של המדינה, המעסיקים וארגונים הפועלים למען אנשים עם מוגבלות.

חסמים ברצף המעבר בין סוגי תעסוקות

לגבי מעבר בין עבודות בשל המוגבלות - העמדת יועץ תעסוקה לרשות "נפלטי" מקום עבודה קודם, כחלק מ-ONE STOP CENTER, על מנת שיעץ להם לגבי השתלבות במקום עבודה חדש.

קידום חקיקה המסדירה את זכויות העובדים במפעלים המוגנים; מתן תמרוץ כספי למעבידים - על מנת שיפעלו לקידום העובדים על ידי הפנייתם לתעסוקה נתמכת; שינוי מהות התעסוקה המוגנת ויצירת רמות תעסוקה פנימיות אשר יאפשרו התקדמות תוך כדי העבודה; הגדלת האופציות לתפקידים בתוך המפעל ויצירת אופק קידום פנימי לעובדים שאינם יכולים לעבור לתעסוקה נתמכת ועוד.

טבלת החסמים וההצעות לפתרון, כפי שגובשה על ידי צוות החסמים, וכן רשימת חקיקה רלוונטית לנושא

מוקדים עיקריים בהם יש לטפל / רשימת החסמים לפי עדיפות	ממשלה (ומוסדות - גופים מפעילים)	מעסיקים	האדם עצמו	חברתי - הציבור הרחב
עקרונות הבסיס זכותו של כל אדם לעבוד - כדי להיות חלק מהחברה. עבודה בשוק החופשי מהווה מיצוי מיטבי ליכולותיו התעסוקתיות של האדם. רכישת מקצוע והשכלה הן תנאי יסוד להגדרת עצמיותו הכלכלית ולמיצוי יכולתו של הפרט. ליווי אישי, במידת הצורך, יכול לסייע ולקדם הן את המעסיק והן את העובד. להעסקת אנשים עם מוגבלות יתרונות חברתיים וכלכליים.				
הכשרה לתעסוקה: היעדר מדיניות כוללת, ידע מקצועי נמוך, הכשרות בלתי מותאמות והיעדר תמיכה בשלבי מעברים.	הכשרות לתעסוקה במערכת החינוך, תוך מתן התייחסות שונה לתלמידים בחינוך המיוחד (שם ניתן לבצע את ההכשרות במסגרת ביה"ס) ולתלמידים המשולבים בחינוך הרגיל (שם יהיה צורך לבצע את ההכשרות אחר-הצהריים). 1. הקמת מכינות קדם-אוניברסיטאיות לאנשים עם מוגבלות, בדגש על חונכות. 2. עדכון המקצועות הנלמדים בבתי הספר המקצועיים למגמות הנדרשות בשוק העבודה והמתאימות לאנשים עם מוגבלות. 3. יצירת מסלולי לימוד "קצרים" לתפקידים נדרשים. 4. בקשר לשירות הצבאי/לאומי: • הקצאת תקנים לשירות לאומי של אנשים עם מוגבלות. • עידוד הצבא לאפשר התנדבות. • הגמשת הליך ההתנדבות לצבא והרחבת התפקידים. 5. הקמת מערך הסברה למעסיקים ולאנשים עם מוגבלות לגבי זכויות בכלל, וזכאות בסיוע בהתאמת ההכשרה בפרט. 6. התאמת ההכשרות הניתנות על ידי המדינה עבור סוגים שונים של מוגבלויות. 7. שינוי חקיקה של תקנות מימון התאמות, כך שיאפשרו מימון התאמת ההכשרה וסיוע בהתאמתה מבחינה מקצועית.	על המעביד להודיע לכל האנשים שהתקבלו לעבודה על ההכשרה המוצעת ועל זכותם לקבלה מותאמת לצורכיהם. עליו גם לבקשם להודיע על הצורך בהתאמה.	על העובד להודיע למעביד כי הוא נזקק להתאמות, בין היתר, להתאמת ההכשרה עצמה.	
דעות קדומות		חשיפה של הנושא. מתן מידע על אודות אנשים עם מוגבלות וזכויותיהם, על סיפורי הצלחה ואפיונים חיוביים של עובדים עם מוגבלות. מפגשים בין מעסיקים לבין אנשים עם מוגבלות.		קמפיין חשיפה בתקשורת. חינוך במסגרת מערכת החינוך הרגילה, תוך הטמעת הנושא בשיח הרגיל (לדוגמה: שינוי התמונות בספרי הקריאה/הלימוד לתמונות המציגות אנשים בכיסאות גלגלים המבצעים פעולות רגילות וכדו').

מוקדים עיקריים בהם יש לטפל / רשימת החסמים לפי עדיפות	ממשלה (ומוסדות - גופים מפעילים)	מעסיקים	האדם עצמו	חברתי - הציבור הרחב
היעדר מדיניות ציבורית להעסקת אנשים עם מוגבלות (שירות המדינה, מכרזים, עדיפות לחברות).	קול קורא 1. עידוד עבודה בשוק החופשי. 2. עידוד מקומות עבודה המשלבים אנשים עם מוגבלות יחד עם אנשים ללא מוגבלות. מועצה לאומית 1. תיאום בין המשרדים 2. חלוקת עבודה ברורה 3. איתור לקונות 4. יצירת שיתופי פעולה 5. העדפה מתקנת 6. הגברת מודעות לנושא 7. הגדרת "כישורים דומים" ייצוג הולם 1. שינוי חקיקה - חוק שוויון. יצירת סמכות פיקוח ובקרה על יישום החובה על ידי מעסיקים. 2. הגברת מודעות לנושא ולחובות שבו. 3. בחינה מחודשת של נושא המכסות. אוכלוסיות בלתי מטופלות 1. חשיבה על קידום תעסוקה של אוכלוסיות בלתי מטופלות (למשל: מוגבלות נפשית מתחת ל-40% שאינה זכאית לסל שיקום, מי שאינו זכאי לשיקום תעסוקתי מהמל"ל וכדו'). 2. מכרזים 3. ניקוד גבוה לחברות המעסיקות אע"מ	• פעולות של ארגוני מעסיקים להגברת מודעות. • מתן "תעודה" מטעמם למעסיק הפועל להעסקה ולקידום ההעסקה של אע"מ. • בדיקת אפשרות שתעודה זו תשמש כמסייעת בניקוד במכרזי שירות המדינה.		פעולה של ארגוני אע"מ להגברת המודעות.
היעדר תמרוץ להעסקה (חיובי, שלילי, תמריצי מס וכו')	הצוות יגבש אמירה כוללת שתעודד יצירת מנגנוני תמרוץ למעסיקים (סבסוד שכר, הטבות מס, התניית כספי תמיכות בהעסקת אנשים עם מוגבלות). בין היתר, ניתן לגבש תכנית הסברה לציבור הרחב שמטרתה עידוד רכישת מוצרים מחברות המעסיקות אע"מ, וכן הסברה למעסיקים שמטרתה עידוד רכישת מוצרים של אנשים עם מוגבלות. (ר' גם פירוט תמריצים בסעיף 7)			

מוקדים עיקריים בהם יש לטפל / רשימת החסמים לפי עדיפות	ממשלה (ומוסדות - גופים מפעילים)	מעסיקים	האדם עצמו	חברתי - הציבור הרחב
היעדר ניסיון תעסוקתי	התנסות וקידום במסגרת מערכת החינוך והרווחה (שנת י"ג). הקמת מנגנון סיוע ב"מקום עבודה ראשון".	יצירת תנאים להתנסות ללא יחסי עובד-מעביד וללא תשלום. לסטודנטים: עבודה מעשית בשנת הלימודים האחרונה, תוך קבלת נקודות זכות במסגרת הלימודים. מקומות הלימודים ידאגו שהמעביד מעסיק את המתנסה בעבודות רלוונטיות, באמצעות "חונכים". מימון ההתאמות בשלב זה - יש לבחון מימון על ידי המל"ל, כחלק מהשיקום התעסוקתי. למי שאינו סטודנט: הגדרת ההתנסות כהתנדבות - לצורך הביטוח. בני נוער: עידוד בני נוער עם מוגבלות להתנדב במקומות תעסוקה, בין היתר, באמצעות הארגונים המסייעים להם ותנועות הנוער. עידוד חברות המעסיקות בני נוער עם מוגבלות. שירות לאומי: להשיג בני נוער במקומות ההתנדבות (לאחר אבחון תעסוקתי), מתוך ראייה להמשך החיים. קיום שנת הכנה למי שעדיין אינו בשל לתעסוקה, עריכת סדנאות במהלך ההתנדבות, בשיתוף עם המעסיקים, כדי להפיק לקחים מן התפקוד בשירות, עוד במהלכו, ולצמצם פערים במיומנויות התעסוקה.		
היעדר נתונים במאגר מידע נגיש, שקוף ומשותף.	- ברמה סטטיסטית - יש לקיים סקרים שוטפים. מוצע להשתמש בשאלות קיימות מסקרי OECD ודומיהם. - הקמת מאגר מידע של מעסיקים המעוניינים להעסיק אע"מ. אדם יוכל לפנות ישירות וכן הגורמים המטפלים בו. - הקמת חברות מתווכות בין אע"מ למעסיק + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אע"מ. - הקמת מאגר מידע בתחום של זכויות בתעסוקה. - העברת דף מידע באשר לזכויות במכרזים של שירות המדינה, והעובדה שהם מתפרסמים באתר נציבות שירות המדינה.	הקמת גופים או חברות מידע שיחברו בין אע"מ לבין המעסיק - באמצעות פרסום הצורך בעובדים וקורות חיים של מועמדים פוטנציאליים + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אע"מ.		- הקמת חברות מתווכות בין אע"מ למעסיק + מתן ליווי בשותפות של המדינה, מעסיקים וארגוני אע"מ. - הפצת מכרזים בשירות המדינה בקרב אע"מ.

מוקדים עיקריים בהם יש לטפל / רשימת החסמים לפי עדיפות	ממשלה (ומוסדות - גופים מפעילים)	מעסיקים	האדם עצמו	חברתי - הציבור הרחב
חסמים מצד המעביד - פגיעה ברווחיות (פיטורי אנשים עם מוגבלות, שוק מקובע, עלות גבוהה בהעסקה של משרה מפוצלת, ימי היעדרות רבים). - מתן תמריצים: תמריצים המבטאים ותק של העובד, ולא רק את קליטתו. למשל: מתן מענק בסוף שנה ראשונה ובסוף שנה שנייה. - תמריצים, ללא קשר לוותק, למעסיק שיותר מ-5% מעובדיו הם אנשים עם מוגבלות. - שימוש בכלים של המדען הראשי למתן הלוואות ומענקים למעסיק המראה חדשנות טכנולוגית הקשורה לאנשים עם מוגבלות ו/או למעסיק עובדים חדשים שהם אנשים עם מוגבלות. - הכנסת אנשים עם מוגבלות לקבלת תקציבים מכוח חוק עידוד השקעות הון. מתן הטבות מס על ידי ניקוד. מימון ממשלתי של פיצוי על ימי מחלה מרובים (בשל המוגבלות). - שינוי חקיקה - הגדלת משך הזמן עד לקביעות, בהתאם לימי ההיעדרות שנלקחו בתשעת החדשים הראשונים להעסקתו של העובד. השתתפות בליווי העובד והמעביד בתחילת העבודה.	- לגבי מעבר בין תעסוקה מוגנת לתומכת, ראה התייחסות בסעיף 9. - לגבי מעבר בין עבודות בשל המוגבלות: העמדת יועץ תעסוקה לרשות "נפלט" מקום עבודה קודם, כחלק מ-ONE STOP CENTER, כדי שייצץ להם לגבי השתלבות במקום עבודה חדש.	- קבלת דף מידע למעסיק המפרט את היתרונות, בצד הקשיים, והמתייחס ישירות לשאלת אפשרות פיטורי אדם עם מוגבלות. - סיוע למעביד בהכרת הקשיים הספציפיים של העובד - על ידי הכנת שאלון מפורט לגבי צרכיו, מתוך התייחסות לשונות הכוללת בחברה. - ליווי של גורם מתמחה מטעם חברת ההשמה בכל אחד משלבי התעסוקה. - בדיקת אפשרות למשרה גמישה או חלקית, לפי הצורך.	- שקיפות מול המעביד בהגדרת הצרכים והקשיים. - מתן ביטוי לצרכים שאינם במקום העבודה, כדי לאפשר למעביד היכרות טובה יותר עם העובד. - התייחסות אמפתית לחששות המובעים על ידי המעביד ומתן מענה מקיף להן, עד כמה שניתן. - מתן ליווי לעובד בתחילת עבודתו מטעם חברת ההשמה המתמחה.	- פיתוח קמפיין ליצירת סביבת עבודה מגוונת וסובלנית. - פיתוח קמפיין לזכויות עובדים ומעבידים.
חסמים ברצף המעבר בין סוגי העסקות - לגבי מעבר בין תעסוקה מוגנת לתומכת, ראה התייחסות בסעיף 9. - לגבי מעבר בין עבודות בשל המוגבלות: העמדת יועץ תעסוקה לרשות "נפלט" מקום עבודה קודם, כחלק מ-ONE STOP CENTER, כדי שייצץ להם לגבי השתלבות במקום עבודה חדש.				

מוקדים עיקריים בהם יש לטפל / רשימת החסמים לפי עדיפות	ממשלה (ומוסדות - גופים מפעילים)	מעסיקים	האדם עצמו	חברתי - הציבור הרחב
מפעלים מוגנים - תנאים, מגוון תעסוקתי, נטייה לשימור עובדים.	- חקיקת חוק המסדיר את זכויותיהם של מועסקים במפעלים מוגנים. - תמרוץ כספי להוצאת עובדים ממפעל מוגן לעבודה נתמכת. - שינוי תפיסת העולם של התעסוקה המוגנת, לכזאת של מפעל עם "דלת פתוחה": 1. שינוי סמנטי - ממפעל מוגן לשירותים קהילתיים מוגנים, שירותים משקמים וכדו'. 2. הסתכלות על המפעל כעל רצף תעסוקתי מובנה, שעסיקו באבחון ולמידת מיומנויות לקראת השתלבות מיטבית בשוק החופשי. 3. התניית היקף הזמן לשהות במפעל מוגן, עד היציאה ממנו. 4. התייחסות לתעסוקה המוגנת כ-ONE STOP CENTER ויצירת ארבע רמות של תמיכה בתוכו: • שירותים קהילתיים, ללא אפשרות יציאה החוצה. • ליווי אינטנסיבי, עם אפשרות יציאה למסגרות אחרות. • ליווי חלקי - או לעתים, סיוע נקודתי. 5. הטלת חובה על המעסיק לפתח "סולמות קריירה" כהכנה ליציאה החוצה. 6. הגדלת האופציות בתוך המפעל, כך שייאפשרו קידום משלב לשלב, עד להקמת יחידה של "השלב שלפני היציאה (למשל: הי-טק?). 7. יצירת אופק קידום בתוך המפעל למי שלא יוכל לצאת ממנו, כדי שגם הוא יחוש מעבר משלב לשלב.			

חוקים הנוגעים לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998

קובע בסעיף 8 איסור הפליה בשל מוגבלותו של אדם עם מוגבלות הכשיר לביצוע התפקיד, וכן את חובת המעסיק למתן התאמות, העדפה מתקנת וייצוג הולם. החוק מחייב את שר התמ"ת לקדם תעסוקת אנשים עם מוגבלות על פי תוכניות שיכין. החוק קובע סנקציות הענשה, פליליות ואזרחיות, בגין הפליה (החוק מפנה לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח - 1988 - בין היתר, לעניין התיישנות עילת הפליה בתעסוקה).

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), תשס"ו - 2006

התקנות קובעות חובת השתתפות של המדינה במימון התאמות לעובדים עם מוגבלות בשוק הפרטי, את היקף המימון ואת הליך קבלתו.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (עדיפות במקומות חנייה במקומות העבודה), תשס"ב - 2001

מעביד שהעמיד לרשות שלושה או יותר מעובדיו מקומות חנייה, יקצה לכל עובד עם מוגבלות שלו תג חנייה, מקום חנייה נגיש לשימוש הבלעדי בזמן העבודה. על מקום חנייה זה להתאים לצרכיו של העובד עם מוגבלות: הוא ימוקם קרוב ככל הניתן לכניסה, ויאפשר לעובד עם מוגבלות בניידות להגיע באופן עצמאי, מכובד ובטיחותי למקום העבודה ובחזרה ממנו.

חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט - 1959

מחייב לתת לאנשים עם מוגבלות ייצוג הולם בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

תקשי"ר

תקנון שירות המדינה אוסר על הפליית אנשים עם מוגבלות מחמת מוגבלותם, בהתאם לחוק השוויון, מחייב את מדינת ישראל, כמעסיק, לפעול למתן ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות, לאפשר התאמות של מקום העבודה לצורכי העובד, וכן התאמת מכרזים ובחינות. התקשי"ר מורה על העדפתם של אנשים עם מוגבלות חמורה הכשירים לביצוע התפקיד, ושכישוריהם דומים לכישורי יתר המועמדים לתפקידים בשירות המדינה או לקידום במסגרת השירות.

חוק שירות התעסוקה, תשי"ט - 1959

החוק אוסר על שירות התעסוקה להפלות אדם עם מוגבלות בשליחה לעבודה, ואוסר על הזקוק לעובד שלא לקבל אדם עם מוגבלות לעבודה. החוק מחייב להכין תכניות להתעסקה של אנשים עם מוגבלות.

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה - 1995

בענפי נפגעי עבודה ונכות כללית, ישנה זכאות לשיקום מקצועי על פי קריטריונים שנקבעו. המוסד לביטוח לאומי מקיים/מפנה לשירותי השמה לאנשים עם מוגבלות במסגרות מוגנות (לא בשוק החופשי) כחלק מנהלי (לא מחויב חוקי). תיקון 109 (המכונה גם תיקון לרון) קובע את זכותו של אדם עם מוגבלות המקבל קצבת נכה לצאת לעבוד ולהשתכר מבלי שהקצבה תילקח ממנו. נהלים פנימיים מאפשרים הפניה לתעסוקה נתמכת ולתעסוקה בשוק החופשי.

תקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי), תשט"ז - 1956

קובעות את זכותו לשיקום מקצועי של נפגע עבודה בהיקף של 10% נכות ומעלה (ולעתים אף פחות). נהלים פנימיים מחילים את הזכאות גם על מקבלי קצבאות נכות ונפגעי פעולות איבה בהיקף של 20% נכות לפחות.

פקודת מס הכנסה

קובעת את זכותו של עיוור או נכה בהיקף של 100% (או 90% לליקויים באיברים שונים) לפטור (חלקי או מלא) מהכנסה מעבודה.

חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), תשנ"ג - 1993

קובע את זכותו של הורה לילד עם מוגבלות (בכל גיל) להיעדר מעבודתו לצורך סיוע אישי וליווי לילדו, על חשבון ימי המחלה או ימי החופש הצבורים לו, לפי בחירתו.

תקנות דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), תשנ"ד - 1993

קובעות כי הורה לילד עם מוגבלות (בכל גיל) הזקוק לסיוע אישי או לליווי בשל מוגבלותו, יוכל להיעדר מעבודתו 15 יום (ועד 30 יום, אם בן זוגו לא ניצל את הימים המוקנים לו) לצורך סיוע אישי וליווי, על חשבון ימי המחלה או על חשבון ימי החופש הצבורים לו, לפי בחירתו.

חוק שכר מינימום, תשמ"ז - 1987

קובע חובת שכר מינימלי לעובדים במדינת ישראל. החוק קובע, כי יחול על אנשים עם מוגבלות המועסקים במפעלים מוגנים, אם ייקבע כך בתקנות. עד עתה לא הוסדר מעמדם כאמור. הנציבות פועלת לחקיקת חוק שיסדיר את הנושא (לגבי העסקת אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת בשוק החופשי, ראה תקנות בנושא. לגבי העסקת משתקמים, ראה חוק בנושא).

תקנות שכר מינימום מותאם (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), תשס"ב -

2002

קובעות שמונה מדרגות שכר המותאם לאדם עם מוגבלות שיכולת התעסוקה שלו נמוכה מן הנורמה, על פי אבחון הנעשה לבקשתו על ידי משרד התמ"ת. כן מסדירות התקנות את זכויותיו של עובד שלו 20% יכולת השתכרות ומעלה ליחסי עובד-מעביד ולתנאים סוציאליים מלאים ככל עובד (בעלי יכולת השתכרות של 19% ומטה, מוגדרים כמשתקמים. עיגון זכויותיהם בחוק נפרד, כאמור לעיל). התקנות אינן חלות על עובדים עם מוגבלות המועסקים במפעלים מוגנים.

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז - 2007

החוק מסדיר שתי מדרגות שכר המהוות גמול התעסוקה לו זכאי משתקם המועסק בשוק החופשי, וכן קובע זכאות לתנאים סוציאליים חלקיים כגון שכר בימי מחלה, חופשה (גם חופשת לידה) וחגים. החוק קובע, כי למשתקם קיימת זכות לקבל מידע על תנאי העסקה, מהות התעסוקה, זהות הממונה, שיעור הגמול והזכויות המגיעות לו. החוק אינו מקנה למשתקם יחסי עובד-מעביד. החוק אינו חל על תעסוקה במפעלים מוגנים/מרכזי שיקום מקצועיים.

חוק שיקום נכי נפש בקהילה, תש"ס - 2000

אדם עם מוגבלות נפשית בשיעור של 40% ומעלה זכאי, במסגרת "סל השיקום" ובכפוף להחלטת ועדת שיקום, לשירותים במגוון תחומים. בין היתר - בתעסוקה, בדיור, בשעות הפנאי ועוד.

חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט - 1959

בחוק נקבעו הוראות לעניין שיקום נכי צה"ל. בין היתר - בהקניית מקצוע והכשרה, בהשמה תעסוקתית ועוד.

תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (לימודים לרכישת מקצוע), תשמ"ח - 1987

קובעות את זכותו של נכה צה"ל בעל דרגת נכות של 10% או יותר, או שאין לו מקצוע, או שמחמת נכותו אינו יכול לעסוק במקצועו, לקבלת הכשרה לשם רכישת מקצוע שימש לו מקור תעסוקה והכנסה.

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

קובע, כי על מקום חדש המיועד לשמש מקום עבודה להיות נגיש, לרבות הגישה לשטחים האישיים, המסדרונות והכניסה לחדרי עבודה - למעט שטחים שאינם מיועדים לשהיית אדם ושטחי עבודה אישיים (שיותאמו על פי חובת ההתאמות לעובד עם מוגבלות שבחוק השוויון).

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות, תש"ל - 1970

קובעות, כי החובה להגיש מקום עבודה חדש (על פי חוק התכנון והבנייה שלעיל) לא תחול במקרה שמקום העבודה אינו נותן שירות ציבורי ו/או מעסיק פחות משישה עובדים).

חוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט - 1969

אדם עם פיגור עשוי להיות זכאי לתעסוקה מוגנת, בכפוף להחלטת ועדת אבחון. עם זאת, החוק אינו מכיר בזכות עקרונית לתעסוקה של אנשים עם פיגור. מכוח הוראות פנימיות של משרד הרווחה, ועדת האבחון רשאית להפנות את המאובחן לתעסוקה נתמכת או לתעסוקה בשוק החופשי.

חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א - 1980

נקבע כי מי שהוא חולה במשך עד שישה חודשים יכול לקבל הבטחת הכנסה ללא התייצבות בשירות/מרכז תעסוקה כלשהו - על פי תעודות מחלה, ובכפוף להחלטת רופא המוסד לביטוח לאומי.

חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו - 2006

החוק אוסר על פיטורי אדם עם מוגבלות בשעת חירום, "לרבות בשל מוגבלותו".

צוות פיתוח עיסקי

לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ראש הצוות: אילן כהן, חב' POC, מנכ"ל משרד ראש הממשלה (לשעבר)

תוכן העניינים

1. מבוא

1.1 חזון ומטרות

1.2 משימה ותוצרים מרכזיים

2. חלק א': מיפוי הקיים - תמונת מצב בארץ ובעולם

2.1 רקע

2.2 נתונים מספריים

2.3 מודלים וגישות כיום

2.4 מטריצת שפה משותפת

3. חלק ב': ממצאים עיקריים

3.2 סקירת פעילות תתי-הצוותים - מגוון תעסוקות/מנופים ותמריצים

3.3 סקירת מודלים להעסקה

4. חלק ג': נקודות להמשך העבודה

4.1 אפיון מעמיק של מודלי העסקה

4.2 מיקוד במודלים נבחרים מחוללי שינוי

4.3 תכנית למודלים נבחרים

מקורות

1. מבוא

1.1 חזון ומטרות

החזון

החברה הישראלית - על אזרחיה, ארגוניה ומוסדות השלטון שלה - מחויבת לתעסוקת האדם המוגבל באשר הוא - על פי רצונותיו, יכולותיו וצרכיו - ולקדם בכך את השתלבותו בחיי החברה והכלכלה בישראל.

המטרה

הובלת שינוי משמעותי בהיקף ובאיכות העסקת אנשים עם מוגבלות בישראל.

1.2 משימה ותוצרים מרכזיים

- תכנית של מודלים מרכזיים כמענה להעסקת בעלי צרכים שונים
- מודלים הניתנים לשכפול מואץ
- פיתוח מגוון תעסוקות
- תכנית ראשונית למגוון התנסויות (פילוטרים) בכל אחד מהמודלים
- איתור תכניות/תחומי פעולה חדשים ופורצי דרך לתחומי עיסוק המגלמים יתרון לאוכלוסיית היעד
- מיפוי הנתונים - הבנת הסביבה בה אנו עוסקים

2. חלק א': תמונת מצב בארץ ובעולם

2.1 רקע

חקיקה בישראל

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מגבלות נחקק בשנת 1998. הוא נוגע בעיקר לנושאים הבאים:
- עקרונות למימוש זכויות וקבלת שירותים באופן זהה
- איסור הפליה בתעסוקה
- פיתוח תכניות לשילוב אנשים עם מוגבלויות במעגל העבודה

מאז החקיקה, נוספו לחוק סעיפים ותוקנו תקנות, בעיקר בנושא הנוגע לנגישות:

- עדיפות בחנייה (2001)
- נגישות לתחבורה ציבורית (2003)
- נגישות למבנים (2007)
- בניית מבני ציבור חדשים נגישים בלבד (2009)

ישנם חוקים נוספים בישראל העוסקים בשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. למשל:

- חוק התכנון והבנייה (1972)
- חוק שידורי טלוויזיה (2005)

בתאריך 8.3.2010, התווסף לחוק סעיף 9 המתייחס לייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות:

"9. (א) ראה מעביד כי בקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות (להלן - ייצוג הולם), יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות¹.

(ב) פעולות מעביד לפי סעיף זה, יכול שייעשו בתכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות שהם כשירים לתפקיד או למשרה, ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה.

1 "התאמות" - לרבות התאמת מקום העבודה, הציוד שבו, דרישות התפקיד, שעות העבודה, מבדקי קבלה לעבודה, הכשרה והדרכה, נוהלי עבודה, והכול מבלי שהדבר יטיל על המעביד נטל כבד מדי; עבודה, והכול מבלי שהדבר יטיל על המעביד נטל כבד מדי;

- (ג) שר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, בהתאם לעקרונות היסוד של חוק זה ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי -
- (1) לקבוע הוראות משלימות, בין למקרה מסוים ובין לסוגי מקרים, בדבר חובות מעביד לפי סעיף זה, לרבות הוראות בדבר סוג המוגבלות או חומרת המוגבלות של אנשים שיש להעסיקם או לקדם בעבודה;
- (2) לקבוע הוראות בדבר חובת דיווח של מעביד על ביצוע פעולות לפי סעיף זה;
- (3) לקבוע סייגים לחובות מעביד לפי סעיף זה.
- (ד) בסעיף זה - "מעביד" - מעביד המעסיק יותר מ-25 עובדים, למעט המדינה או מעביד אחר שהוראות סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, חלות עליו;

למרות כל האמור לעיל, ישנם עדין פרקי חקיקה שלא נחקקו במטרה להוביל לשוויון זכויות בקרב אנשים עם מוגבלות: דיור בקהילה, השלמת השכלה, פיתוח שירותי פנאי וספורט, הקלות לרכישת מכשירים מיוחדים, ואישור לבני משפחה לזקיפת ימי טיפול לאדם עם נכות.

ועדת לרון

ועדת לרון הוקמה כדי לבחון את שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. לאור המלצות הוועדה, החל ב-1.8.09 נכנס לתוקף תיקון חוק הביטוח הלאומי, הבא לשפר את תנאי מקבלי קצבת הנכות לאנשים עם מוגבלות היוצאים למעגל העבודה.

הוועדה החליטה להתמקד בהמלצות שיובילו לשיפור איכות החיים של אנשים עם מוגבלות ולשילובם והכלתם בחברה ובתעסוקה, תוך כדי התמקדות בהסרת אחד החסמים המרכזיים העומדים בפניהם - החשש מפגיעה בהכנסתם. במסגרת זו, התמקדה הוועדה בתחום עידוד התעסוקה המהווה בסיס לשיפור בכל התחומים.

להלן סיכום המסקנות העיקריות של ועדת לרון:

רפורמה בשיטת תשלום הקצבאות

הקשר הקיים היום בין קצבאות הנכות לבין הכנסות אנשים עם מוגבלות מעבודה מהווה חסם מרכזי בפני יציאה לעבודה של אנשים עם מוגבלות. דבר זה נובע מכך שהגדלת ההשתכרות מעבודה של אדם עם מוגבלות מביאה, במרבית המקרים, להקטנת הכנסתו הכוללת (קצבה והכנסה מעבודה יחד), ובכך מהווה תמריץ שלילי וחסם מרכזי ליציאה לעבודה.

בעקבות כך, ועדת לרון המליצה על הנהגת שיטה לפיה לא יופסק תשלום הקצבה בבת אחת, לאחר השתכרות לא גדולה, אלא הקצבה תופחת באופן הדרגתי, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקצבה תמשיך ותגדל ככל שגדלה הכנסתו מעבודה, ובשום מקרה לא ייווצר מצב שעקב הגדלת ההכנסה מעבודה תקטן הכנסתו הכוללת של האדם עם המוגבלות.

שינוי זה יהווה תמריץ חיובי ויעודד יציאה לשוק העבודה, ובעיקר יביא להגברת המאמץ להגדלת ההכנסה מעבודה. במקביל, המליצה הוועדה על הפעלת מנגנון שישמור על זכותו של האדם עם המוגבלות לחזור למעגל הקצבאות, אם וכאשר לא יצליח להשתלב בתעסוקה. כך, יפוג החשש מפני איבוד הקצבה כתוצאה ממאמץ לצאת לשוק העבודה.

הקלת קליטת אנשים עם מוגבלות בתעסוקה ושיפור המסגרת הארגונית לטיפול בקליטתם כדי להביא לשילובם והכלתם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, יש ליצור תנאים בצד המעסיקים אשר יקלו על קליטתם במעגל העבודה. להלן עיקרי המלצות הוועדה:

- ייצוג הולם - יצירת מערכת שתשקוד על מימוש עקרון הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות במקומות עבודה.
- הפעלת התקנות בדבר התאמות במקומות עבודה (כגון משקופים רחבים, רמפות, מעליות מותאמות וכו'), הכוללות הוראות באשר לסיוע המדינה במימון ההתאמות הנדרשות.
- הפעלת תקנות בדבר שכר מינימום מותאם לתקופת ניסיון. לרוב, מדובר בשכר הנמוך משכר המינימום הכללי במשק, והמותאם לתפוקתו של עובד ספציפי². מטרת תקנה זו היא להפחית בקרב המעסיקים את הרתיעה מהעסקת עובדים עם מוגבלות.
- התניית מתן תמיכות ממשלתיות והשתתפות במכרזים ציבוריים בהעסקת אנשים עם מוגבלות בשיעור מסוים, בהתאם לעיקרון הייצוג ההולם.

² מועסק בעל מוגבלות רשאי ליזום אבחון שכר, לאחר שעבד אצל מעסיקו 120 יום לפחות. אבחון שכר מוביל להתקיימות יחסי עובד-מעביד.

- הגברת המודעות לחשיבות שבהעסקת אנשים עם מוגבלות, תוך שיתוף הקהילה העסקית ביוזמות המקדמות העסקת אנשים עם מוגבלות.
- שיפור המסגרת הארגונית לסיוע בהעסקת אנשים עם מוגבלות, תוך יישום המכשירים "תחנת שירות אחת" (One Stop Center) ו"מתאם טיפול" (Case Manager).
- הטיפול עד לשלב ההעסקה בשוק החופשי יעשה במסגרת מנהל השיקום במשרד הרווחה. הטיפול באנשים עם מוגבלות שיימצאו מתאימים לעבודה בשוק החופשי יועבר למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מתוך הכרה שלמשרד התמ"ת יש את הכלים לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק החופשי, דבר שלא נעשה עד עתה במסגרת שירות התעסוקה.
- המוסד לביטוח לאומי ושירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות ימשיכו, בשלב זה, לפעול במתכונת הקיימת: המוסד לביטוח לאומי מתמקד באותם אנשים עם מוגבלות הזקוקים לשיקום באופן כללי, ומשרד הבריאות בנפגעי נפש הזקוקים למסגרת מיוחדת. ייקבעו כללים להפניית אנשים עם מוגבלות המתאימים לכך אל מנהל השיקום ואל משרד התמ"ת.
- הפעלת ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגי המשרדים הנוגעים בדבר ובראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, אשר תהיה מופקדת על מימוש עקרון הרצף השיקומי והתעסוקתי.

עידוד התעסוקה הנתמכת

הרחבת מודל התעסוקה הנתמכת, שנועד לאפשר תמיכה בהדרכה, בליווי ובסיוע לאנשים עם מוגבלות הזקוקים לקליטה ולהשתלבות בעבודה. ההתייחסות הינה לאנשים עם מוגבלות בעלי רמת תפקוד העולה על זו של האוכלוסייה המשולבת במפעלים המוגנים, אך רמת תפקודם אינה מספקת לקליטה עצמאית בשוק החופשי.

ריכוז פעולות השיקום

בתחום השיקום בכל תחומי החיים (תעסוקה, דיור, התאמות, פנאי ועוד), ממליצה הוועדה על הקמת מנהל לשירותי שיקום אשר יהווה, בשלב הראשון, יחידה במשרד הרווחה וימלא את הפונקציות אותן ממלאים היום אגף השיקום, האגף לטיפול באדם המפגר והיחידה לטיפול חוץ ביתי באוטוטיסטים במשרד הרווחה, וכן המחלקה העוסקת בטיפול באיברי עזר במשרד הבריאות.

ועדות רפואיות

כיום, אנשים עם מוגבלות נאלצים לפנות למספר רב של ועדות רפואיות כדי לממש את זכויותיהם. הוועדות הרפואיות מופעלות במסגרת משרדים שונים, דבר המכביד מאוד על אנשים עם מוגבלות. כמו כן, יש לציין, כי לעתים אין עקביות והתאמה בין קביעות הוועדות השונות. הוועדה ממליצה להביא לאיחוד הוועדות הרפואיות השונות תחת קורת גג אחת, תוך הקמת יחידה מרכזית אשר תרכז את הטיפול בתחום זה ותפעל מתוך מגמה לרכז, ככל האפשר, את הבדיקות במסגרת ועדה רפואית אחת.

חינוך וסיוע למעבר מלימודים לעולם העבודה

המציאות מלמדת, שככל שרמת השכלתם של האנשים עם מוגבלות גבוהה יותר, כן גדלים הסיכויים לשילובם בתעסוקה ובחברה. מכאן, החשיבות הרבה בעידוד רכישת חינוך, השכלה גבוהה ומקצוע כבר מגיל צעיר בקרב אנשים עם מוגבלות. הוועדה ממליצה לעודד את העיסוק בהכנה ובהכוונה לתעסוקה בכל מסגרות החינוך לילדים עם מוגבלות. הוועדה ממליצה להקים מערך הדרכה ותמיכה עבור משפחותיהם של ילדים ובני נוער עם מוגבלות, ולהקצות שעות לימוד לפיתוח מיומנויות תעסוקתיות, להכנה לתעודת בגרות מלאה ולתעודה מקצועית.

עידוד פעולות תרבות, חברה ופנאי

הוועדה הכירה בחשיבות עידוד פעולות תרבות, חברה ופנאי - שנועדו לתת אפשרות לציבור האנשים עם מוגבלות לנצל באופן פרודוקטיבי את שעות הפנאי שלהם ולצאת מן הבדידות החברתית הנובעת מן המגבלות. במסגרת זו, ממליצה הוועדה לעודד פיתוח תכניות שונות בתחום זה, לפרסם מכרזים בהם יוכלו להשתתף גופים המתאימים לספק שירותים בתחום זה, ולהקצות לנושא זה בשנים הקרובות תקציב נוסף בסכום לא גדול.

ריכוז מידע על אוכלוסיית הנכים בישראל והקמת ועדת מעקב

הקמת מאגר נתונים מקיף וכולל של אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות, אשר יסייע ויתרום לשיפור ולייעול עבודת הגורמים

המטפלים. כמו כן, מאגר נתונים מקיף יאפשר הסרת חסמים בקרב מעסיקים המצביעים כיום על קושי באיתור דורשי עבודה בקרב אנשים עם מוגבלויות.

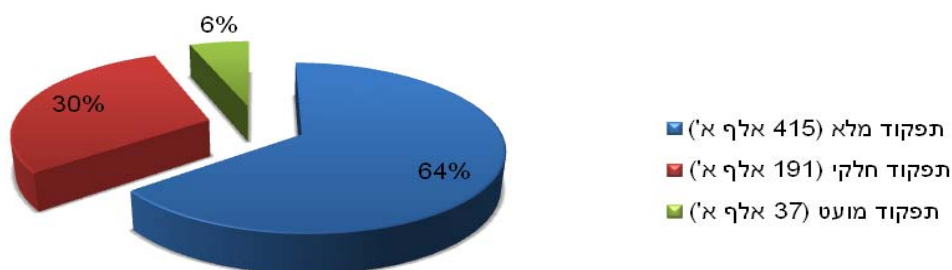
אוטונומיה והשתלבות בחברה

הוועדה ממליצה לסייע, במידה שתתבקש לכך על ידי אנשים עם מוגבלויות, בהקמת ארגון יציג בדומה לארגונים הקיימים כיום לנכי צה"ל, לנכי עבודה ולנפגעי פעולות איבה. ברור שהיזומה והפעולה להקמת הארגון צריכה לבוא מצד האנשים עם המוגבלויות ולא מצד ארגון יציג שיוקם בעבורם על ידי הממשלה.

2.2 נתונים מספריים

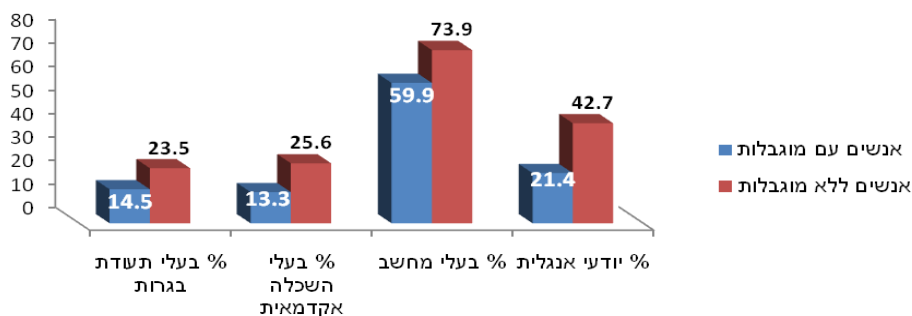
בכדי להבין את המספרים, יש להבין תחילה את המסגרת בה אנו פועלים. על פי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, חיים כיום בישראל כ-643,000 אנשים עם מוגבלות (בחלוקה למוגבלות המובילה לתפקוד מועט, חלקי או מלא). נתון זה מהווה 18.1% מאוכלוסיית ישראל בגילאי העבודה (20-64). מסגרת אוכלוסייה נוספת שמטרת המיזם לקדם הינה מקבלי קצבאות הנכות הכללית, המהווים 200,072 איש³ מאוכלוסיית ישראל, נכון לשנת 2009. המסגרת הראשונה אליה נתייחס, היא זו של 643,000 איש אשר הצהירו על עצמם (בדיווח עצמי) בסקר של הלמ"ס כבעלי מוגבלות. אוכלוסייה זו מכילה בחלקה אנשים עם מוגבלויות אשר מקבלים קצבת נכות. הנסקרים התבקשו להצהיר עד כמה המוגבלות מפריעה להם, אם בכלל, בפעילויות השונות בחיי היום-יום כגון אכילה עצמאית והליכה עצמאית, לפי סולם הדירוג הבא: מפריעה מאוד - מפריעה - מפריעה מעט - לא מפריעה. נתונים אלו נותחו וצומצמו לאומדן גילאי 20-64, בהתייחסות למי שהצהיר כי המוגבלות מפריעה או מפריעה לו מאוד, וסווגו לשלוש קטגוריות: תפקוד מלא, תפקוד בינוני ותפקוד מועט⁴.

מספרם של אנשים עם מוגבלות לפי רמות תפקוד



כנראה שרוב מקבלי הקצבאות נמנים עם קבוצת התפקוד החלקי והמועט.

השוואה בין מאפיינים דמוגרפיים השכלתיים



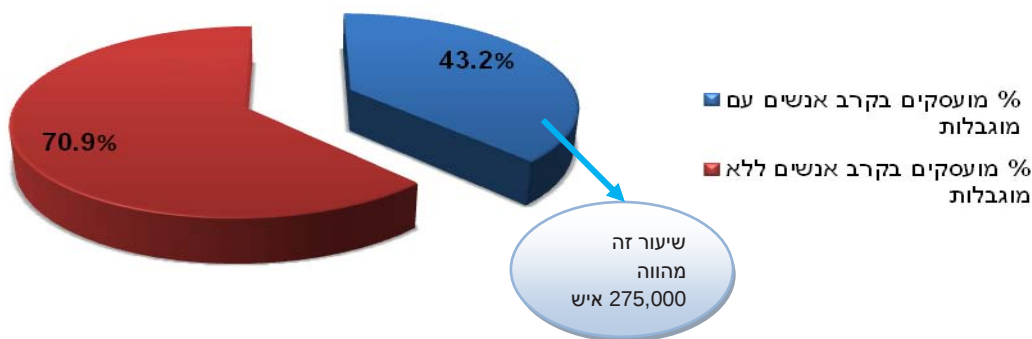
ניתן להסיק, כי המאפיינים הדמוגרפיים-השכלתיים בקרב אנשים עם מוגבלות נמוכים בשיעור משמעותי בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות.

3 נתוני התמ"ת שהוצגו בפגישה.

4 חשוב לציין, שהדיווח של הפרט בסקר לא מעיד על יכולות התפקוד שלו בשוק העבודה.

אחת הסיבות המרכזיות לשיעור העסקה נמוך כל כך בקרב אנשים עם מוגבלויות נובע מרמת ההשכלה. נתוני התמ"ת מלמדים, כי שיעור האנשים עם מוגבלות בעלי תעודת בגרות, בעלי תואר אקדמי, המשתמשים במחשב, היודעים אנגלית ועוד, ביחס לאוכלוסייה הוא נמוך. נתון זה רלוונטי להבנת ההשפעות החלות על אנשים עם מוגבלות במהלך חייהם.

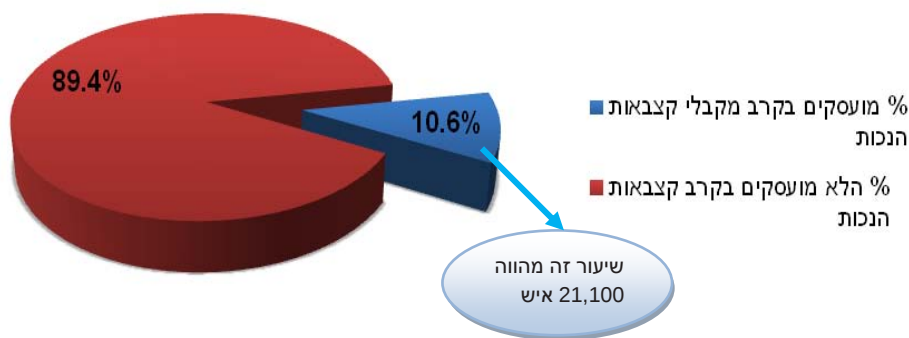
השוואת שיעור התעסוקה



בסה"כ מועסקים כ-275 אלף איש מקרב אנשים עם מוגבלויות

המסגרת השנייה אליה נתייחס, היא זו של מקבלי קצבת נכות כללית. נכון לשנת 2009, מדובר ב-200,072 איש. יש להדגיש, כי רק בעשור האחרון חלה תוספת של 50,000 מקבלי קצבאות נכות.

נתוני העסקה בקרב מקבלי קצבת נכות כללית

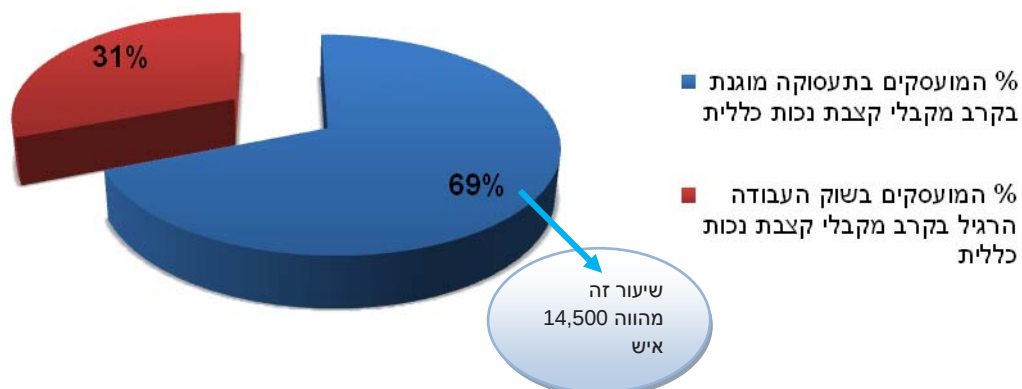


בסה"כ מועסקים רק 10.6% (21,100 איש) מקרב מקבלי קצבאות הנכות הכללית

מתוך כלל מקבלי קצבת הנכות הכללית מועסקים בסה"כ 10.6%. ז"א, בסה"כ מועסקים (במספרים) 21,100 מקבלי קצבת נכות כללית. מספר מקבלי קצבת הנכות הכללית שעובדים מתייחס הן לנכים בעבודה מוגנת והן לאלו העובדים בשוק העבודה.

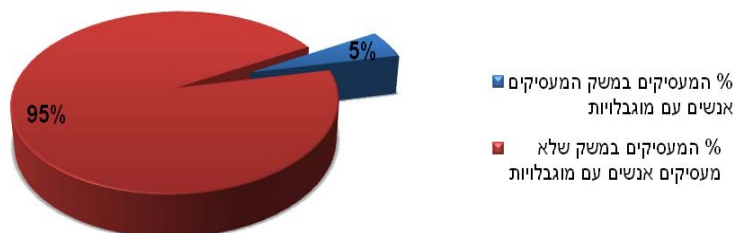
רוב המועסקים מקרב מקבלי הקצבאות הכלליות עובדים בתעסוקה מוגנת, נכון לשנת 2009. זאת אומרת, בסה"כ (במספרים), 14,500 איש מקרב העובדים המקבלים קצבת נכות כללית, נכון לשנת 2009, עובדים בתעסוקה מוגנת. תמונת המצב בישראל כיום היא, כי רק 5% מהמעסיקים במשק המהווים כ-7,530 בתי עסק, מעסיקים אנשים עם מוגבלות. נתון חשוב נוסף וא, כי 5% נוספים מקרב המעסיקים במשק שהעסיקו אנשים עם מוגבלות בחמש השנים האחרונות כבר אינם עושים זאת.

העסקה באחוזים על גבי הרצף התעסוקתי



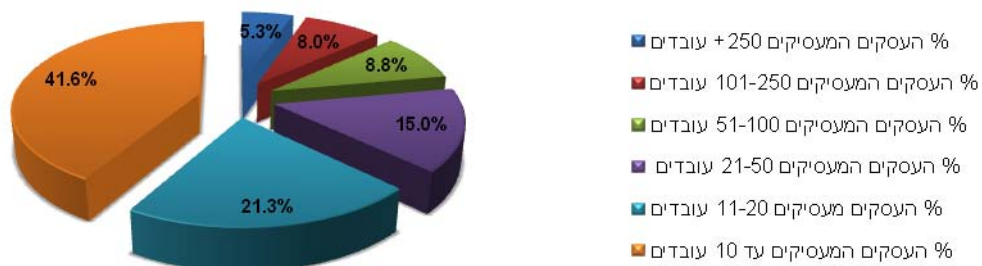
רוב המועסקים מקרב מקבלי קצבאות הנכות הכללית (69%) מועסקים בתעסוקה מוגנת

אחוז העסקת אנשים עם מוגבלות בקרב המעסיקים במשק



לצד הגדלת מספר המעסיקים, ישנו גם צורך בשימור מעסיקים קיימים.

עסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות לפי גודל העסק



רוב המעסיקים מעסיקים עד 20 עובדים עם מוגבלות

2.3 מודלים וגישות כיום

2.3.1 רקע

החל משנות התשעים, רוב מדינות המערב פועלות לקידום מדיניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. בתחום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, אנו עדים בשינוי בחקיקה - מחקיקה סוציאלית, המדגישה תמיכה וסעד, לחקיקה היוצרת תנאים להעסקת אנשים עם מוגבלות, כמו יצירת תמריצים שיעודדו אדם עם מוגבלות לצאת לשוק העבודה ויצירת תמריצים להעסקת אנשים עם מוגבלות.

להלן סקירת מודלים הקיימים בעולם ובישראל:

2.3.2 סקירת מודלים בעולם

לגבי כל מדינה, מוצג תיאור כללי של החקיקה ויעדיה העיקריים, תוך מיקוד בתחום העסקת אנשים עם מוגבלות. הסקירה כוללת תיאור העקרונות של מודלי העסקה ותמריצים כלכליים.

באופן כללי, ניתן לסווג את הפעולות למספר סוגים עיקריים:

- הטבות במס למעסיקים המשלבים בעבודה אנשים עם מוגבלות;
- סובסידיות למעסיקים על שכרם של מועסקים עם מוגבלות;
- הטבות בהקשר של עריכת התאמות פיסיות במקום העבודה;
- מענקים ליצירת מקומות עבודה;
- מכסות להעסקת אנשים עם מוגבלות, לעתים השתת הטלת על מעסיקים שאינם עומדים במכסות אלה;
- עידוד גופים המזדמנים מוצרים או שירותים מגופים המעסיקים אנשים עם מוגבלות.

אוסטרליה

חוק הפליית אנשים עם מוגבלות, משנת 1992, (The Disability Discrimination Act), קובע איסור כללי להפלות לרעה אנשים עם מוגבלות. החוק גם אוסר באופן מפורש על מעסיקים להפלות אדם לרעה על רקע מוגבלותו בקבלה לעבודה ובתנאי ההעסקה, ובכלל זה בקידום, בפיטורים או בכל עניין אחר הקשור לעבודה. לפי חוק זה, על המעסיק לערוך התאמות סבירות למקום העבודה, לשיטות העבודה, לציוד וכדומה, אשר יפחיתו את השפעת המוגבלות.

ב- 2009 הוקם מנהל הנכות הלאומי (National Disability Administrators (NDA)). ה-NDA הינו גוף מייצג ארצי עבור סוכנויות ממשלתיות האחראיות לאספקת שירותי תמיכה באנשים עם מוגבלויות, כולל קידום העסקתם. הגוף מכיל את כל ראשי הרשויות האחראיים על שירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלויות.

באוסטרליה זיהו, כי ישנה חשיבות רבה לנגישות המידע בנוגע לשירותים המוצעים שמטרתם לעזור לאנשים עם מוגבלות להיכנס למעגל העבודה, לאנשים עם המוגבלות עצמם, למעסיקיהם ולספקי השירותים. לשם כך הוקם שירות ושמו Job Access, המהווה מעין "One-stop-center" למידע למעסיקים, למחפשי עבודה עם מוגבלות ולספקי שירותי התעסוקה. השירות ניתן ללא תשלום ומקיף את כל השירותים הרלוונטיים.

תכניות ייחודיות לאנשים עם מוגבלות

- מתאם לאומי להעסקת אנשים עם מוגבלות (National Disability Recruitment Coordinator) - גורם שתפקידו הוא לסייע במציאת פתרונות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, במתן שירותי השמה מתקדמים אשר מתאימים את העובד לעבודה הספציפית ומכשירים אותו לקראתה. מאז 2004, מפעילה חברת "Disability-WORKS" את השירות בכל רחבי אוסטרליה, לאחר שזכתה במכרז ממשלתי.
- רשת תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ושירותי שיקום מקצועי - סיוע לאנשים עם מוגבלות בינונית וקשה בכניסה לשוק העבודה - תכניות אלה מספקות עזרה בחיפוש, קליטה והתמדה בעבודה. ההבדל בתכניות הוא במשך התמיכה הנדרשת. רשת התעסוקה לאנשים עם מוגבלות מיועדת למי שנדרש לתמיכה במשך יותר משישה חודשים לאחר השמה.
- שירות היוזמות האוסטרלי (Australian Disability Enterprises) - שירות של תעסוקה נתמכת, אשר מעניק סיוע המאפשר השתלבות בשוק החופשי. כיום, קיימים יותר מ-400 מיזמים להעסקת אנשים עם מוגבלות בתעסוקה נתמכת, המספקים תעסוקה לכ- 20,000 עובדים עם מוגבלות.
- תכניות לעידוד המעסיקים
- מערכת התמיכה בשכר (Supported Wage System) - מערכת המאפשרת למעסיק לשלם לעובד עם מוגבלות שכר יחסי, בהתאם לתפוקה המופחתת שהוא מפיק מעבודתו בהשוואה לעובד שאינו מוגבל. התכנית חלה רק על עובדים עם מוגבלות אשר אינם מסוגלים לקבל עבודה בשכר מלא בגלל מוגבלותם.

- תכנית סובסידית השכר (Wage Subsidy Scheme) - תכנית לתמיכה כספית במעסיק המתחיל בהעסקת עובד עם מוגבלות. מטרתה, הגדלת סיכוייהם של אנשים עם מוגבלות לקבל עבודה בשוק החופשי. לשם קבלת הסיוע, צריך שההעסקה תתבסס על יחסי עובד ומעביד רגילים, בחוזה רגיל, ובכלל זה מתן תנאים סוציאליים נלווים. התנאים לקבלת ההטבה הם העסקה לתקופה של 13 שבועות לפחות, בהיקף שבועי ממוצע של שמונה שעות לפחות.
- תכנית ההתאמות במקום העבודה (Workplace Modifications Scheme) - תכנית שנועדה לסייע למעסיקים לערוך התאמות פיזיות במקום העבודה או לרכוש ציוד לצורך העסקת עובד עם מוגבלות.

ארצות הברית

חוק האמריקנים עם מוגבלות, משנת 1990, (The Americans with Disabilities Act) אוסר להפלות אנשים עם מוגבלות - גופנית או שכלית - בכל היבטי התעסוקה. החוק חל על מעסיקים פרטיים המעסיקים 15 עובדים ויותר ועל כל גופי השלטון המדינתי והמקומי, ומחייב אותם לתת לאנשים עם מוגבלות הזדמנות שווה בקבלה לעבודה, בקידום ובקבלת זכויות נלוות, ולמנוע את הטרדתם. על המעסיק לערוך במקום העבודה התאמות סבירות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות שוויון הזדמנויות כאמור.

חוק השיקום, משנת 1973, (The Rehabilitation Act) אוסר אף הוא הפליית אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. זאת, בשלושה תחומים עיקריים, כמפורט להלן:

- סעיף 501 - אוסר על רשויות פדרליות המעסיקות עובדים להפלות לרעה אנשים עם מוגבלות, וקובע כי על הרשויות לנקוט מדיניות של הפליה מתקנת בהעסקת אנשים עם מוגבלות ובקידומם.
- סעיף 503 - מחייב קבלנים שהתקשרו בחוזה עם הממשלה הפדרלית בהיקף של 10,000 דולר או יותר, וכן קבלני משנה שלהם העומדים באותם קריטריונים, לנקוט מדיניות של הפליה מתקנת כלפי אנשים עם מוגבלות.
- סעיף 504 - אוסר על גופים המקבלים סיוע פדרלי להפלות לרעה אנשים עם מוגבלות בתעסוקה ובפעילויות שהם מארגנים.

נוסף על אלה, קיימים שלושה תמריצי מס שנועדו לסייע למעסיקים במימון התאמתו של מקום העבודה לצורכי עובדים עם מוגבלות והנגשתו לעובדים ו/או ללקוחות עם מוגבלות, כמפורט להלן:

- זיכוי ממס לעסקים קטנים (Small Business Tax Credit) - זיכוי שנתי עד שווי 50% מההוצאות שהוצאו בפועל לצורך התאמת מקום העבודה לעובדים עם מוגבלות. הזיכוי ניתן לעסקים קטנים שהכנסתם קטנה ממיליון דולר בשנה, או אלה המעסיקים לא יותר מ-30 עובדים במשרה מלאה. הזיכוי ניתן על ההוצאות שמעל 250 דולר ועד 10,250 דולר (כלומר, הזיכוי המקסימלי הוא 5,000 דולר). סכום הזיכוי מופחת מסכום המס שעל המעסיק לשלם.
- ניכוי ממס בגין הנגשת מבנים ותחבורה (Architectural/Transportation Tax Deduction) - ניכוי ממס עד 15,000 דולר בשנה בגין הוצאות לצורך הנגשת מקום העבודה עבור אנשים עם מוגבלות. סכום ההוצאה מופחת מסכום ההכנסה הכוללת של העסק לצורך הגדרת ההכנסה החייבת במס.
- זיכוי ממס בגין מתן הזדמנות לעבוד (Work Opportunity Tax Credit) - זיכוי ממס למעסיקים עובדים מקרב תשע קבוצות מוגדרות בעלות הכנסות נמוכות, בהן אנשים עם מוגבלות אשר סיימו תהליך שיקום. המעסיק עובדים מקבוצות אלה מקבל זיכוי ממס עד 40% מתוך 6,000 הדולרים הראשונים ששולמו לעובד כשכר בשנה הראשונה להעסקתו. כדי שהמעסיק יהיה זכאי לזיכוי, על העובד להיות מועסק 400 שעות לפחות בסך הכול. על המעסיק לקבל אישור מראש על זכאות העובד להיכלל בתכנית.

בריטניה

חוק הפליית אנשים עם מוגבלות, משנת 1995, (Disability Discrimination Act) אוסר הפליה לרעה בהעסקת אנשים עם מוגבלות. החוק אוסר הפלייתם לרעה של אנשים עם מוגבלות בקבלה לעבודה ובתנאי העבודה, ובכלל זה בתנאי ההעסקה, בסיכויי הקידום, בפיתורים וכדומה. החוק גם מחייב מעסיקים לבצע התאמות סבירות שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתלב בסידורי העבודה ובמקום הפיסי בו היא נעשית. על פי החוק, חובה על רשויות ציבוריות לקדם שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות במסגרת המדיניות שהן קובעות.

עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות

בד בבד עם האמור לעיל, הוקם במשרד הממשלתי לעבודה ולפנסיה (Department of Work and Pensions) מרכז Job Centre Plus ("מרכז התעסוקה"), הנותן שירות לאנשים עם מוגבלות ולמעסיקים המבקשים להעסיקם. להלן התכנית לתמרוץ מעסיקים שמרכז התעסוקה מפעיל:

- שירות יועצים להעסקת אנשים עם מוגבלות (Disability Employment Advisers – DEA) - סיוע בגיבוש מדיניות העסקה רצויה שתעזור הן למעסיקים והן לעובדים עם מוגבלות, וכן מתן מידע על התכניות שהמרכז מקיים.
- "צעד לעבודה" (WorkStep) - תכנית של תעסוקה נתמכת המסייעת לאנשים עם מוגבלות קשה שניצבים בפניהם מחסומים מורכבים יותר בקבלת עבודה או בשמירה על מקום עבודתם. מטרת התכנית היא להעביר אנשים מתעסוקה מוגנת לנתמכת בשוק הפתוח, ובהמשך, מתעסוקה נתמכת לתעסוקה עצמאית. העובד והמעסיק מקבלים חבילת סיוע מותאמת אישית, ובה, בין היתר, סיוע לעובד בהתאמה לתפקיד, ייעוץ, ולעתים גם סיוע כספי.
- תכניות לעידוד המעסיקים
- "גישה לעבודה" (Access to Work) - תכנית המציעה למעסיקים מענק סיוע בכיסוי ההוצאות הנגרמות על רקע מוגבלותו של עובד. בהוצאות אלה נכללים, בין השאר, סיוע של מתרגם או מקריא בעבודה או במהלך ראיון העבודה, ציוד מיוחד לסיוע לעובד עם מוגבלות, התאמות פיזיות לסביבת העבודה או לציוד במקום העבודה, וסיוע במימון הוצאות נסיעה לעבודה במקרה שהעובד אינו מסוגל להשתמש בתחבורה הציבורית.
- תקופת תיאום ציפיות (Job Introduction Scheme) - תכנית המאפשרת לאנשים עם מוגבלות להתנסות בעבודה, וכן למעסיקים להתנסות בהעסקת אדם עם מוגבלות. במסגרת תכנית זו, המעסיק משלם לעובד את השכר הרגיל למשרה ומקבל מענק בסך 75 ליש"ט לשבוע במשך שש שבועות ההעסקה הראשונים.
- שימוש ב"סמל המוגבלות" - השימוש בסמל זה מבהיר לאנשים עם מוגבלות כי הגישה כלפיהם במקום העבודה היא חיובית וכי יזכו בו ליחס הוגן. השימוש בסמל עשוי לסייע למעסיק לפתח מצרכים ושירותים ללקוחות עם מוגבלות ולשווקם.

זכות השימוש ב"סמל המוגבלות" ניתנת למעסיקים המתחייבים לעמוד בחמש התחייבויות בעניין העסקת אנשים עם מוגבלות:

- התחייבות לראיין כל מועמד עם מוגבלות העונה על דרישות תפקיד פנוי אצל המעסיק ולשקול את העסקתו;
- התחייבות לקיים אחת לשנה לפחות שיחה עם עובדים עם מוגבלות, כדי לבחון את אפשרויות ההתפתחות התעסוקתית שלהם;
- התחייבות לעשות כל מאמץ לאפשר לעובדים שעתידיים להפוך בעלי מוגבלות להמשיך בעבודתם;
- התחייבות לפעול לפיתוח מודעות בקרב כלל העובדים כלפי אנשים עם מוגבלות - לשם שיפור סביבת העבודה;
- התחייבות לסקור מדי שנה את ההתחייבויות ואת ההצלחות ולתכנן שיפורים לעתיד.

תמריצים להזמנת מוצרים ושירותים

בנובמבר 1994, הנהיגה הממשלה "הסדרי חוזים מיוחדים" (Special Contracts Arrangements) שמטרתם לסייע למעסיקים אנשים עם מוגבלות להתמודד על חוזים עם גופים ומשרדים ממשלתיים בבריטניה. תכנית זו מופעלת אף היא בידי מרכז התעסוקה. כדי להירשם כספק במסגרת ההסדרים האמורים, על המעסיק להיות חברה שלא מטרת רווח העומדת בתנאים האלה:

- על פי תקנון החברה, אסור לה לחלק דיבידנד לחברים או לבעלי מניות, ועליה להשקיע את רווחיה בקידום מטרותיה;
- החברה מוקמת בתוך שטחי האיחוד האירופי;
- לפחות 50% מכלל העובדים בחברה הם עם מוגבלות חמורה;
- תפוקת העובדים המוגבלים היא בין 30% ל-80% מהתפוקה שהיתה לעובדים ללא מוגבלות באותם תפקידים;
- בעבודת העובדים המוגבלים יש משום תרומה ממשית לעסקי החברה, ולא רק עבודה טיפולית;
- העובדים המוגבלים מקבלים שכר זהה או דומה לזה שהיה מקבל עובד ללא מוגבלות שביצע משימות דומות.

במסגרת הסדרי החוזים המיוחדים, אין חובה על גופים ממשלתיים להתקשר בחוזים עם הספקים הרשומים. אולם, הם מתבקשים לתת לספקים הרשומים התייחסות מיוחדת. ההסדר העיקרי המוחל על הספקים הרשומים הוא הסדר "ההצעה החוזרת" ("offer back"), שלפיו, אם הצעת הספק הרשום אינה קבילה אך ורק בשל מחירה, ניתנת לספק הזדמנות להגיש הצעה מתוקנת. אם זו משתווה להצעה הטובה ביותר, תתקבל ההצעה המתוקנת.

גרמניה

חוק אנשים עם מוגבלות חמורה (Severely Disabled Persons Act), נועד למנוע הידרדרות במעמדם החברתי של אנשים עם מוגבלות, לאפשר להם להיות מועסקים בעבודות שיביאו לידי ביטוי את מלוא כישוריהם, ולהבטיח להם תחרות הוגנת עם עובדים אחרים, שאינם מוגבלים.

תכניות ייחודיות לאנשים עם מוגבלות

- מרכזי הכשרה מקצועית - מרכזים הפועלים בשיתוף עסקים פרטיים, לשם הענקת הכשרה מקצועית ראשונית. קיימים ארבעה מרכזים, המתמחים באוכלוסיות שונות של אנשים עם מוגבלות.
- תעסוקה נתמכת - ב-2008, נכנס לתוקף חוק המאפשר לאנשים עם מוגבלות לקבל עזרה פרטנית במטרה להשיג ולשמור על עבודה הולמת בשוק הפתוח. כאשר אדם מתחיל עבודה חדשה, הוא מקבל הכשרה, הכוונה ותמיכה אישית לתקופה הדרושה לו. התקופה המקסימלית היא שלוש שנים.

תכניות לעידוד המעסיקים

- Job4000 - תכנית שמטרתה השמת 4,000 אנשים עם מוגבלות קשה בשוק העבודה הפתוח. יצירת מקומות העבודה נעשית תוך תמרוץ מעסיקים במענקים כספיים עבור יצירת משרות חדשות, הכשרות ייעודיות ועוד.
- "Job Budget" - תכנית שמטרתה לתמוך וללוות אנשים עם מוגבלות במעבר מתעסוקה מוגנת לשוק הפתוח. הליווי כולל הכשרה ומאמן תעסוקתי. התכנית מאפשרת לאדם בעל המוגבלות לקבל תקציב עבור שיקום במקום שירותים.

קנדה

הצ'רטר הקנדי לזכויות ולחירויות, משנת 1982, (Canadian Charter of Rights and Freedoms) מצהיר כי כל בני האדם הם שווים בפני החוק וזכאים להגנה שווה של החוק, ללא הפליה על רקע גזע, מוצא לאומי או אתני, צבע עור, דת, מין, גיל או מוגבלות שכלית או פיזית. החוק לשוויון בתעסוקה, משנת 1995, (Employment Equity Act) מצהיר, כי מטרתו להביא לשוויון במקום העבודה ולתקן את מצב התעסוקה הנחות של קבוצות מסוימות, בכללן אנשים עם מוגבלות. בדצמבר 2003, אישרו השרים האחראים לעניינים חברתיים את מחויבות הממשלה הפדרלית והממשלות המחוזיות לפעול להבטחת האפשרות של אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק התעסוקה.

המשרד הממשלתי לפיתוח חברתי בקנדה (Social Development Canada) פועל לתמרוץ מעסיקים להעסקת עובדים עם מוגבלות, בין השאר, באמצעות התכניות האלה:

- תכנית לסבסוד שכר (Targeted Wage Subsidies Program) - התכנית מיועדת לזכאים לתשלומי ביטוח אבטלה. לשם קבלת הסבסוד, על המעסיק להתקשר בחוזה עם משרד אזורי של המרכז למשאבי אנוש של קנדה (Human Resource Centre of Canada) למשך תקופה שאינה ארוכה מ-78 שבועות.
- קרן הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות (Opportunities Fund for Persons With Disabilities) - המיועדת לתמיכה בפעולות חדשניות, בין השאר, עידוד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות שלא היו מעסיקים בנסיבות אחרות. כל פרויקט יותאם לצורכי העובד הספציפי ויימשך עד 52 שבועות. במקרים מסוימים, בהתאם לצורכי העובד, תוארך ההעסקה עד 78 שבועות בסך הכול. תכנית זו מתאימה, בדרך כלל, למי שאינם זכאים לתשלומי ביטוח אבטלה.

אוסטריה

עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות

בשנת 1992, יזם המשרד הפדרלי לעבודה, לבריאות ולעניינים חברתיים תכנית ניסיונית - "עזרה בעבודה" (Arbeitsas-sistenz). מטרת התכנית היתה אימוץ תפיסה חדשה בכל הקשור לאנשים עם מוגבלות, לפיה שילוב בשוק העבודה הרגיל עדיף על פני הפרדה לשוק עבודה משני מוגן. יישום התכנית נעשה כיום באמצעות מתווכים - ארגונים ללא מטרת רווח העוסקים בהשמת אנשים עם מוגבלות בעבודה ובייעוץ בעניין זה. בתכנית "עזרה בעבודה" כמה אמצעים לעידוד מעסיקים להגברת שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

- מכסות - כל המעסיק יותר מ-25 עובדים מחויב להעסיק לפחות אדם אחד עם מוגבלות על כל 25 עובדים. מעסיק שאינו עומד במכסה, ישלם היטל מפצה בגין חריגה מהמכסה בגין כל עובד שהיה אמור להיות מועסק. ההכנסות מההיטל מנוהלות בקרן המסייעת בשיקום מקצועי וחברתי של אנשים עם מוגבלות.
- סובסידיות - במקרים מסוימים, המעסיק זכאי לקבלת סבסוד לשכרו של עובד עם מוגבלות, לשם פיצוי על תפוקות נמוכות יותר, בשיעור של עד 50% - לפי הירידה בתפוקה בפועל. במקרה של יצירת מקום עבודה חדש לאדם עם מוגבלות שהיה מובטל במשך תקופה ארוכה, עם התחייבות להעסקתו שלוש שנים לפחות, המעסיק זכאי לסבסוד בשיעור של עד 80% בשנה הראשונה, עד 50% בשנה השנייה, ומהשנה השלישית והלאה - לפי הירידה בתפוקה בפועל.
- פרמיות - המעסיק אנשים עם מוגבלות כחניכים יהיה זכאי לפרמיה.
- סיוע בהתאמת מקום העבודה - תמיכה כספית לשם התאמת מקום העבודה והציוד לצורכי עובד עם מוגבלות.

תמריצים לביצוע הזמנות

נוסף על האמור, במסגרת התכנית "עזרה בעבודה", משולמת פרמיה לגופים המזמינים מוצרים ושירותים ממוסדות מוגנים (מוסדות המעסיקים אנשים עם מוגבלות בתנאים מוגנים).

2.3.3 בחינת תמריצים למעסיקים - יתרונות וחסרונות

כפי שניתן ללמוד בסעיף 2.3.3, קיים מגוון של תמריצים כספיים למעסיקים במטרה לעודד העסקת עובדים עם מוגבלות. למדיניות אקטיבית זו, של יצירת תנאים להעסקת אנשים עם מוגבלות, מספר מטרות:

1. מניעת תלות בקצבאות הנכות
2. הגברת יכולת האדם עם מוגבלות להיכנס לעבודה ולהמשיך בה
3. פיצוי המעסיק בשל תפוקה מופחתת ועל הוצאות הדרושות לשם התאמת סביבת העבודה כך שתתאים למוגבלותו של העובד

הטבלה הבאה מרכזת את היתרונות והחסרונות העיקריים בכל סוג תמריץ:

יתרונות	חסרונות
יכולת לחלק את ההטבה לאוכלוסייה רחבה בעלות נמוכה	הטבות מס
הגברת כושר התחרותיות של בעל מוגבלות לעומת יתר האוכלוסייה	*סבסוד שכר
הפחתת חסמים למעסיקים יצירת נתוני פתיחה שווים	התאמות במקום העבודה
הגברת כושר התחרותיות של בעל מוגבלות לעומת יתר האוכלוסייה	מענקים ליצירת מקומות עבודה
הבטחת כמות מועסקים. לחלופין, הבטחת סכום כסף שניתן לתעל למטרות נבחרות	מכסות
מעודד העסקת בעלי מוגבלות	עידוד הזמנת מוצרים ושירותים
מקדם אפשרות יציאה לעבודה לאנשים ששווי תפוקתם נמוך משכר מינימום	שכר מינימום מותאם

2.3.4 סקירת מודלים בישראל

עד לפני מספר שנים רווחה בישראל התפיסה, כי היעד העיקרי בהתייחס לאנשים עם מוגבלות הינו קיום תעסוקה, ואין זה משנה איזו. כתוצאה מכך, רבים מבין האנשים עם מוגבלות העובדים הושמו במקומות עבודה שאינם הולמים את כישוריהם.

בינואר 1999, נכנס לתוקפו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. החוק מבטא שינוי בתפיסה כלפי אוכלוסייה זו, מגישה של סעד לגישה המענגת את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות שוויונית בחברה תוך מיצוי יכולתו. מכוח חוק זה, הוקמה בשנת 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. הנציבות ממונה על יישום חוק זה וחוקים אחרים הקשורים לאנשים עם מוגבלות. בנוסף לנציבות, הוקמו גופים ציבוריים נוספים העוסקים בתחום זה, ביניהם, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד התמ"ת, אשר הוקם בעקבות ועדת לרון, ותבת - תנופה בתעסוקה - מיזם שהקים ג'וינט ישראל בשותפות עם ממשלת ישראל, המפתח מודלים שיאפשרו את שילובם של אנשים עם מוגבלות במשרות בעלות פוטנציאל להתמדה וקידום של האנשים.

מודלים להעסקה בישראל (תבת)

- צרכנים נותני שירות (נכים למען נכים) - התכנית מאפשרת לאנשים עם מוגבלות לעבוד כאנשי מקצוע בתחומים בהם רכשו השכלה וניסיון, למען אנשים עם מוגבלות דומה.
- הנגשה של הכשרות מקצועיות - אפשרות להכשרות מקצועיות של התמ"ת יחד עם אנשים ללא מוגבלות; צוות זיהוי צורכי מעסיקים (טבחות)

- הוצאת אנשים עם פיגור לאחר שיקום למערך התעסוקה הנתמכת
- הקמת חממת יזמות עסקית בדרום
- פתיחת עסקים אינטרנטיים (תבת בשיתוף עם המט"י)
- "מקדמי שותפויות עסקים-קהילה" (תבת בשיתוף עם התמ"ת):
 1. פורום מעסיקים גדולים כצוות חשיבה
 2. ביצוע ראיונות למעסיקים
 3. קורס לחברות השמה לאנשים עם מוגבלות - לשיפור התקשורת עם המעסיק

פעולות להסרת חסמים - המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות

חקיקה

- הפעלת תקנות השתתפות המדינה במימון התאמות במקום העבודה - החל מאוקטובר, 2007
- הפעלת תקנות שכר מינימום מותאם - החל בנובמבר, 2006
- קידום חוק תעסוקה מעברית
- חוק להענקת אותות ומענקים לעסקים המעסיקים אנשים עם מוגבלות - המטה ניסח הצעת לחוק אותות ומענקים

כלי סיוע לעובדים עם מוגבלות ומיצוי זכויות

- הקמת מרכז לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (One Stop Center) - המטה נמצא במו"מ עם משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי להפעלה משותפת
- הקמת מרכז לשילובם של אנשים עם לקויות למידה בשוק העבודה - נכון לאוקטובר 2010, הסתיים הליך כתיבת המכרז
- פרויקט שדרוג עובדים עם מוגבלות במקומות עבודה
- התאמת הכלים הקיימים במשרד התמ"ת לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות
- בניית תכניות ממוקדות לטיפול במצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות מאוכלוסיות מוחלשות
- תכנית אכיפת שכר מינימום מותאם

כלי סיוע למעסיקיהם של עובדים עם מוגבלות

- ליווי ויישום פרויקט רכישת שירותים על ידי הממשלה אשר יבוצעו על ידי אנשים עם מוגבלות במסגרת המכרז של מנהל הרכש - נכון למועד כתיבת מסמך זה, נבחרו ספקים, נערך יום עיון לאנשים הרלוונטיים ובקרוב תחל ההשמה. יש ציון, כי בפרויקט זה, המטה מסייע לחשכ"ל במשרד האוצר ביישום המכרז
- הקמת מרכז תמיכה למעסיקים - נכון למועד כתיבת מסמך זה, המטה נמצא בשלבי סיום כתיבת המכרז
- מסלול תעסוקה מותאם - יושמו המלצות של המטה ובשלב זה ממתנים למקצה
- הקמת פורום מעסיקים לעידוד העסקת עובדים עם מוגבלות
- מתן העדפה במכרזים של מנהל הרכש הממשלתי לטובת מעסיקיהם של אנשים עם מוגבלות (השתתפות בוועדות בראשות סגן החשכ"ל)

תכניות נוספות

- הטמעת תוכני המטה באקדמיה
- הגברת המודעות לשילובם של אנשים עם מוגבלות בעבודה (הפקת ידיעון, כנס שנתי, אתר אינטרנט, יריד תעסוקה רדיופוני, דו"ח סיכום פעילות המטה ועוד)
- יצירת תו תקן חברתי - הנושא נמצא בשלבי למידה

2.4 שפה משותפת

מיפוי מודלי העסקה:

במהלך תהליך מיפוי המודלים הקיימים כיום, התברר כי לא קיימת זהות בעולם המונחים של הגורמים העוסקים בטיפול באנשים עם מוגבלויות. הדבר גרם לכך, שלא ניתן לקיים דיון עתידי יעיל לגבי פיתוח מודלים נוספים, על יתרונותיהם וחסרונותיהם. הדבר נובע מכך, שסוגי מודלים שונים נמצאים תחת אחריות גופים שונים, וכך גם מערכות התמריצים השונות - המכוונות למודלי העסקה שונים זה מזה. מעבר לכך, השוני בעולם המונחים יצר חפיפה לא מלאה מול סוגי המעסיקים השונים, ומעסיקים רבים "נפלו בין הכיסאות" ולא זכו לטיפול מאף גורם מסייע. לפיכך, הוחלט ליצור שפה משותפת המקובלת על כל הגופים השותפים במיזם, תוך כדי ניסיון להרחיב את עולם המונחים לכל הגופים המסייעים. יצירת השפה המשותפת הינה משימה בפני עצמה בדרך לפיתוח מודלים חדשים.

מרבית הגופים המשתתפים במיזם משתמשים ברצף תעסוקתי כלשהו. רצפים אלו הם צירים חד-ממדיים, המתרכזים בעיקר באופי ההעסקה של העובד: העסקה מוגנת, ליווי וכדומה. רצפים אלו כושלים בהכלת ארגונים רבים בתוכם, בעיקר ארגונים בעלי מטרות רווח המקיימים פעילות חברתית משמעותית מאוד – כגון העסקה מכוונת של שיעור ניכר של אנשים עם מוגבלויות. במהלך המחקר נתגלה ציר נוסף⁶, שאינו בשימוש בפועל, והוא ציר הכולל את יחס החשיבות שהארגון מקדיש לשמירה על רווחיות מול ביצוע פעולות חברתיות. נמצא, שציר זה מצליח לבדל ארגונים שעד כה לא מצאו מקום ברצפים המסורתיים, אך אינו מצליח להבדיל בין ארגונים הדומים ברמת הרווחיות אך השונים באופי ההעסקה.

לאחר בחינה של מאפייני ארגונים רבים, וניסיון לצמצם למספר מועט ככל הניתן של מאפיינים, הוחלט שניתן למפות את כל הארגונים המעסיקים וצורות ההעסקה השונות בעזרת מטריצה. צירי המטריצה הם:

צורת ההעסקה: נמצאו שלוש קבוצות העסקה – העסקה ייעודית, העסקה בשוק הפתוח ויזמות.

1. העסקה ייעודית: ארגונים שחרטו על דגלם העסקת אנשים עם מוגבלויות בשיעור הגבוה ביותר הניתן בארגון. במקביל לחזון העסקת אנשים עם מוגבלויות, לארגונים אלו יכולות להיות או לא להיות מטרות רווח.
2. העסקה משולבת בשוק הפתוח: ארגונים ללא מדיניות להעסקת אנשים עם מוגבלויות באופן בלעדי, אשר משלבים במסגרת הארגונית הרגילה אנשים עם מוגבלויות. ניתן להבחין בשלושה סוגי שילוב בשוק הפתוח:
 - השמה נתמכת מתואמת: עובדים המקבלים שכר מתואם בעבור עבודתם, יחד עם ליווי לעובד במהלך עבודתו, הממומן על ידי גורמים מתמרצים ולא על ידי המעסיק.
 - השמה נתמכת: עובדים המקבלים ליווי ותמיכה, אך עובדים בשכר נורמטיבי.
 - השמה רגילה: עובדים המתקבלים לעבודה ללא תמיכה ובשכר נורמטיבי.
- * בנוסף לצורת ההשמה, הושם דגש במטריצה להבדל בין ארגונים המבצעים השמה לאנשים בודדים עם מוגבלויות לבין אלו הבוחרים לבצע השמה קבוצתית לאנשים עם מוגבלויות.
3. יזמות: ארגוני גג או אנשים עצמאיים עם מוגבלויות המגיעים להעסקה על ידי יצירת מקורות תעסוקה לעצמם.

אופי המעסיק: בכדי לאפשר הכללת כל סוגי ההעסקות הקיימות, ציר זה אינו רציף, אלא ממפה את סוגי ההעסקות במשק:

1. ממשלתי
2. שלטון מקומי
3. אלכ"רים
4. ארגוני המגזר הרביעי
5. ארגונים עסקיים: בשל הבדלים באופי ההעסקה בתוך מגזר זה, ומתוך ראייה שנדרשים בהתאם תמריצים ומודלים שונים להעסקה, פוצל המגזר על פי כמות המועסקים בו: 1-4, 5-19, 20-100, 100+.

מטריצת שפה משותפת

יחד עם בניית המטריצה, הוכנסו לתוכה, כדוגמה בלבד, מספר ארגונים שנחקרו. זאת, על מנת לוודא שקבוצות השפה המשותפת מכילות מאפיינים משותפים. כמו כן, המיפוי אפשר לזהות אזורים בהם כמעט ולא קיימים ארגונים מעסיקים (ללא קשר לכמות האנשים עם מוגבלויות המועסקים):

רצף תעסוקתי	מעסיקים <--	ממשלתי	שלטון מקומי	אלכ"רים	מגזר רביעי	4-1 מועסקים	19-5	100-20	+100
ייעודי	תעסוקה ייעודית - ללא כוונת רווח			כישורית					
	תעסוקה ייעודית - עם כוונת רווח			המשקם	ecommu-nity			joy	call יכול
משולב בשוק הפתוח	השמה נתמכת מותאם: עובד בשוק הפתוח בשכר מותאם המקבל ליווי	שילוב יחידני					דפוס משי		ארומה
		שילוב קבוצתי	הכנסת		סטודיו בין השורות				יורוקום (בניבוש)
	השמה נתמכת: עובד בשוק הפתוח בשכר נורמטיבי המקבל ליווי	שילוב יחידני			כלביית גבע		By The People פיצה פצה	פרומדיקו	סלקום
		שילוב קבוצתי	הכנסת	בי"ח סורוקה			טוליפ		הום סנטר
	השמה רגילה: ללא ליווי		כלל משרדי הממשלה	עיריית תל אביב				דיאלוג	בטר פלייס
	עצמאי				סימן טוב		Net-protect		
עידוד יזמים עם מוגבלות									

מיפוי כלל פעולות עידוד העסקה לאנשים עם מוגבלויות:

מעבר לפעולות ישירות ליצירת מקומות עבודה לאנשים עם מוגבלויות, אשר מופו במסגרת מטריצת הרצף התעסוקתי, נמצא שקיים תחום של פעולות שאינן ישירות. פעולות קיימות נמצאו במהלך מיפוי הפעולות הנעשות על ידי הגורמים המתמחים - בעיקר הממשלתיים. כמו כן, במהלך דיוני צוות המיזם ובמהלך ראיונות שנערכו עם מעסיקים, עלה צורך במגוון פעולות עקיפות. בדומה למטריצת הרצף התעסוקתי, עלתה חשיבות המיפוי של כלל הפעילויות, בכדי למנוע כפילות או חוסר בתמרוץ בקרב הגופים הקיימים. חשיבות רבה עלתה לחלוקת אחריות כלל הפעילויות בין הגורמים השונים ושימוש במיפוי המדויק, על מנת לראות אילו תחומים אינם מטופלים דיים ובאילו תחומים כדאי ליצור פעולות נוספות.

מיפוי כלל הפעולות הראה, שניתן לחלק את הפעולות הקיימות לעידוד העסקה לשלושה תחומים:

- מודלי העסקה: יצירת מקומות תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות באופן ישיר. מודלי העסקה נכנסים כולם למטריצה הנ"ל. המיפוי בחן גם את יכולת שכפול תהליכי יצירת מקום התעסוקה, על מנת להגדיל את כמות המועסקים.
- פעולות להסרת חסמים בקרב מעסיקים: נמצא, שכל יתר הפעולות המבוצעות נכנסות תחת קטגוריה זו. להסרת החסמים מאפיינים דומים - מדובר בטיפול חד-פעמי, אך יקר וממושך ביחס לפעולות בתחומים האחרים. החסמים מופו לתת-קריטריונים, יחד עם מיפוי פעולות קיימות או אלה שכבר מתוכננות להתקיים, ויחד עם הצעות אפשרויות לטיפול בחסם:

- חסם ידע למעסיק
- חסם ביורוקרטי לקבלת תמריצים
- חסם תודעתי לגבי הכדאיות בהעסקת אנשים עם מוגבלויות
- חשש פסיכולוגי מהעסקת אנשים עם מוגבלויות
- קושי באיתור דורשי עבודה עם מוגבלויות בעלי כישורים מתאימים
- קיום הוצאות כלכליות מוגדלות קבועות בהעסקת אנשים בעלי מוגבלויות

כלל הפעולות בשני התחומים הראשונים מופו להלן:

פעולות להסרת חסמים בקרב אנשים עם מוגבלויות: חששות אלו מופו על ידי צוות הסרת החסמים, אך אינם נוגעים ישירות לצוות הפיתוח העסקי. לכן, לא טופלו תחת עבודת הצוות.



3. חלק ב': ממצאים עיקריים

3.1 סקירת פעילויות תתי-הצוותים

3.1.1 סקירת פעילות תת-צוות מגוון תעסוקות

השלב ראשון בעבודת הצוות התמקד בהבנה והצעת מגוון משלחי-יד בהם אנשים עם מוגבלות יכולים לעסוק. כל זאת נעשה תחת הנחת היסוד, שלאנשים עם מוגבלות יש הפוטנציאל לבצע כל עבודה. תהליך הסינון צריך להיות זהה לכל אדם, תוך התאמה לכישוריו, יכולותיו ומגבלותיו.

בשלב השני הבנו, כי ניתן לאפיין את משלחי-היד באמצעות שלוש קטגוריות:

- מקצועות חסרים בשוק העבודה - מקצועות שקיים עבורם ביקוש בשוק העבודה.
- משלחי-יד בהם קיים יתרון למעסיק בהעסקת אנשים עם מוגבלות - משלחי-יד בהם המגבלה של אותו אדם עם מוגבלות יוצרת עבורו יתרון בפני המעסיק.
- משלחי-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי - משלחי-יד בהם אפשר ונרצה להפוך אנשים עם מוגבלות למומחים בתחום. משלחי-יד אלו יכולים להיות מקצועות מבוקשים ומקצועות חדשניים.

מקצועות חסרים בשוק העבודה

במרץ 2006, החלה תבת להפעיל תכנית להכשרה נתמכת, הפועלת גם כיום, ומטרתה השמה מקצועית בתיאום עם מעסיקים במודל פנים-מפעלי או במרכזי הכשרה.

תחילה מבוצע מחקר, שלאחריו מוציאים פרויקט לדרך. שלב זה נקרא 'רעיון מעצב'. את הפרויקט מלווים במשך כשלוש שנים, שלאחריו מחליטים על מידת הצלחתו והאם להמשיך אותו. פרויקט נחשב כפרויקט לא מוצלח, למשל כאשר עלותו יקרה מדי למועסק, או בשל העסקת נפח קטן מדי של אנשים.

נקודות המפתח של התכנית:

- זיהוי שדות תעסוקתיים בהם פרט עם מוגבלות יכול להתמקצע ולהשתלב בחברה
- עבודה מול מעסיקים ומרכזי הכשרה שמצאו אינטרס בפיתוח משותף של המודל
- בניית אופק תעסוקתי עבור אנשים עם מוגבלות באמצעות רכישת מקצוע נדרש

הכשרות שהושמו בהצלחה:

- טכנות סוג 01
- טיפול בקשישים (הושם בהצלחה - אך לא במקצוע - אנשים עם מוגבלות שלקחו חלק ורכשו את הכלים בהכשרה זו אכן מצאו לבסוף תעסוקה - אך בתפקיד אחר)
- חיווט והלחמה
- מכונאות רכב

הכשרות שנמצאות כיום בבחינה:

- טכנאות מחשב בסיסי
- מזכירות/סביבה מתוקשבת (פקידות, מנהל והנהח"ש)
- מוקדנים טלפוניים (נמשך כשנתיים - ללא הצלחה עד כה)

הכשרות העתידיות להיפתח:

- אוטוטרניקה (מכונאות יחד עם חשמלאות)
- אבטחת מידע
- מערכות מיגון ושמע

משלח-יד בהם קיים יתרון למעסיק בהעסקת אנשים עם מוגבלות

מדובר על מקומות עבודה בהם נדרשת ישיבה ממושכת, מקומות עבודה בהם ישנה תחלופה מהירה של עובדים, מקומות עבודה בהם קיימת תדמית של קידום מהיר, השונה מהמתרחש בפועל, ומקומות עבודה בהם קהל היעד הוא אנשים עם מוגבלות. חשוב לציין, כי בעקבות מוגבלותם ודרך ניסיון החיים שלהם, אנשים עם מוגבלות רכשו כישורים רבים ותכונות שמעסיקים דורשים ומחפשים אצל מועמדים פוטנציאליים. לדוגמה, אנשים עם מוגבלות הנדרשים בקבלת סיוע לביצוע פעולה מסוימת לומדים בעצמם איך לעבוד בצוות, ומכאן, דרך החשיבה והתפיסה שלהם שונה מזו של אדם ללא מוגבלות. דוגמאות למשלח-יד בשכר נורמטיבי עם יתרון יחסי עבור המעסיק:

- מוקדן
- טיפול בבע"ח
- עיצוב
- שזירת פרחים
- קופאי
- עובדי פס ייצור

משלח-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי

אלו הם משלח-יד בהם נרצה לייצר יתרון יחסי בקרב אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות, ובכך להפוך אותם לאוטוריטה ולמומחים בתחום.

דוגמאות למשלח-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי עבור אנשים עם מוגבלות:

מקצועות חדשניים בשוק העבודה:

- צווארון ירוק - גננות קהילתית, גגות ירוקים
- 1. מקצועות האקולוגיה
- 2. מידענות, ניהול תוכן
- 3. מקצועות האינטרנט
- יועצי הנגשת מבנים
- יועצי הנגשת אתרי אינטרנט
- יזמות אינטרנטית (חנות מקוונת)
- יזמות על פי סוג מוגבלות

להלן הטבלה המסכמת של שלב החלוקה לקטגוריות ודוגמאות למשלחי-יד פוטנציאליים:

מקצועות חסרים בשוק העבודה	משלחי-יד בעלי יתרון יחסי למעסיק	משלחי-יד בעלי שוויון יחסי	משלחי-יד בהם ניתן לייצר יתרון יחסי
טבחות סוג 1	מקצועות התפעול (Back office)	עו"ד, רו"ח	צווארון ירוק
מכונאות רכב	טיפול בבע"ח (כלביית גבע)	טכנאות שיניים	מקצועות האינטרנט (בניית אתרים, קידום/ עיצוב אתרים)
מקצועות המחשב (ניהול רשת)	מוקדן (Call יכול)	מדעי מחשב (פיתוח תכנה - Abilities)	סיעוד (נכים למען נכים)
מזכירות (כולל הנהח"ש)	קופאי (ארומה)	אקדמיה - מחקר	מידענות, ניהול תוכן
מוקדים טלפוניים (נציגי שירות, תמיכה טכנית, מכירות)	עיצוב (סטודיו בין השורות)	אדריכלות	יזמות אינטרנטית (חנות מקוונת)
זבנים בחנויות	עובדי פס ייצור (טוליפ, שוקוני, כישורית)	הוראה	מקצועות האקולוגיה
	עבודה פקידותית	סוכני נסיעות	יועצי ופקחי נגישות
	מחסנאות	מהנדסים	יזמות על פי סוג מוגבלות (סימן טוב)
	נציגי שירות פרונטליים	מתרגם	סוכני נסיעות המתמחים במסלולים לאע"מ
	מוקדני 106		יועצי הנגשת אתרי אינטרנט
	שזירת פרחים (Joy ט)		מקצועות הבמה
KSF	בחינה מחודשת מדי תקופה - בראייה לטווח ארוך	קידום השכלה גבוהה	הכשרות ייחודיות
	מנגנון המאפשר לתעשייה להציף מקצועות חסרים	יצירת יתרון	

הוצאות נלוות קבועות

הוצאות אלו רלוונטיות למעסיקים במודל ייעודי (המעסיק מספר גדול של אנשים עם מוגבלות). ניתן לחלק את ההוצאות הנלוות הקבועות לשש קבוצות:

1. עלויות בגין מצב בריאותי (חלקיות משרה, אשפוזים, הפסקות וימי מחלה)
 2. עלויות הליווי המקצועי של העובדים (ליוויים אישיים והדרכות על ידי יועצים מומחים בשיטה)
 3. עלות היועצים ועלות זמן העובדים
 4. עלויות הליווי המקצועי של המנהלים הישירים והמטה (ליוויים אישיים והדרכות על ידי יועצים מומחים בשיטה)
 5. עלות היועצים ועלות זמן המנהל
 6. עלות משרות מיוחדות (לביאה/מנהל פרויקט/עובד סוציאלי)
- על פי פרמטרים אלו חושב ונמצא, כי התקורה הנלווית למעסיק ייעודי של אנשים עם מוגבלות עומדת על 2,680 ש"ח בחודש לכל עובד.

סיכום ומסקנות צוות מגוון תעסוקות:

- כוחות השוק יובילו לאיתור הזדמנויות המייצגות הזדמנויות תעסוקה טובה (עסקית וחברתית).
- מתן סיוע (תקציבי ומקצועי) לאחר זיהוי בעיה עסקית הניתנת לפתרון על ידי העסקת אנשים עם מוגבלות.
- קיים מגוון מקצועות בהם ישנו יתרון יחסי למעסיק אנשים עם מוגבלות - ניתן להניח כי מודעות גבוהה יותר ליתרונות אלו תביא לעלייה בשיעור העסקתם.
- השכלה גבוהה עלתה כתנאי מרכזי למשלחי-היד בהם ישנו שוויון יחסי (דוגמת מקצועות עריכת הדין וראיית החשבון).
- ניתן לייצר יתרון יחסי במגוון משלחי-יד מבוקשים/חדשניים. זאת, באמצעות הכשרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות.
- בתכניות קיימות, כגון מכון היצוא והמדען הראשי, יש לשקול התניית הסיוע בהעסקת בעלי מוגבלות.
- תמיכת המדינה בהעסקת אנשים עם מוגבלות צריכה להתייחס לתקורות הקבועות הנדרשות לצורך כך.
- הקמת מרכז ידע למעסיק המעוניין להעסיק אנשים עם מוגבלות.



3.1.2 סקירת פעילות תת-צוות מנופים ותמריצים
עבודת תת-הצוות "מנופים ותמריצים"
התמקדה בשני תחומים: תמריצים כלכליים
ותחום היזמות והעסקה עצמית.

תמריצים כלכליים

כרקע לתחום זה, נסקרו מודלים לתמרוץ כלכלי מרחבי העולם.⁷ להלן טבלה מסכמת:

מדינות קבוצת מודלים	אוסטריה	פולין	בריטניה	אוסטרליה	ארה"ב	גרמניה	ישראל
הטבות מס		הטבות במס הכנסה הטבות במס שכר			לעסקים קטנים בגין הנמכה בגין מתן הזדמנות		
סבסוד שכר	תכנית סובסידיה		תקופת תיאום ציפיות	תכנית סובסידיה		תכנית סובסידיה	מסלול תעסוקה
התאמות במקום העבודה	תמיכה נספית		"השה לעבודה"	מימון התאמות פסיכיות		הטבות לצורך התאמות	השתתפות ברשתות
מענקים ליצירת תעסוקה		הטבות לעסק מוגן		תמריצים לזמנות			קורסים לבעלי מקדים
מכסות	מעל 25 עובדים	מעל 25 עובדים, לפחות 6%				מעל 16 עובדים	
עידוד הזמנת מוצרים ושירותים	פרמיה למזמינים ממוסדות מוגנים		סמל המגבלות ספק מיוחד				**מתן העדפה במכרזים של מינהל הרקש המשלתי
התאמות שכר				התאמת שכר			התאמת שכר
מודלים נוספים							הפחתת זמנות עסקית

כפי שניתן לראות, ישנם שני סוגי תמריצים הקיימים במספר מדינות, אך לא בישראל. שיטת המכסות אשר אומצה בחלק ממדינות אירופה, היא דרישה חוקית המחייבת בעלי עסקים להעסיק מכסה קבועה של עובדים עם מוגבלות. לשיטה מספר בעיות מהותיות שלאורם הוחלט שלא לאמץ שיטה זו בישראל.
תמריץ כלכלי נוסף, הטבות במס, לא נמצא בסל התמריצים הקיים בישראל, מאחר והוא אינו תואם את תפיסת רשויות המס.

7 אברהם, י. הדר, י. ריבקיין, ד. (2010), תמריצים למעביד - שילוב עובדים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק הפתוח. מכון ברוקדייל.

מסלול תעסוקה

המסלול הוא למעשה הקצאה תחרותית של כספי סיוע בין עסקים שונים. הזוכים מקבלים תמריץ בדמות השתתפות המדינה בעלות שכר עבודה של עובד המועסק מתוקף המסלול במשך חמש שנים, בסך שנתי של 120 אלף ₪ (15 אלף ₪ בחודש). המסלול פונה לעסקים המוקמים בפריפריה ולעסקים המעסיקים עובדים ממגזרים ששיעור השתתפותם בתעסוקה נמוך (חרדים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלויות והורים יחידים). בכדי להביא לכך שיותר מעסיקים יפנו למסלול, במטרה להעסיק אנשים בעלי מוגבלות, מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת החליט על נקיטת פעולות ספציפיות לשינוי תנאי התכנית, לכאלו שיתאימו יותר לקליטת עובדים מקרב אוכלוסייה זו ואשר יהפכו את העסקתם לכדאית ומשתלמת יותר.

במהלך הרבעון הראשון של שנת 2011 יושק מקצה עבור מעסיקים המתכוונים ומתעתדים להעסיק אנשים בעלי מוגבלויות. ההתאמות העיקריות עבור מסלול תעסוקה לאנשים עם מוגבלויות הן:

- הפחתת מספר העובדים המינימלי הנדרש, מחמישה עובדים במשרה מלאה למינימום עובד אחד עם מוגבלות. הקטנת ה"רף" תאפשר למעסיקים רבים יותר לעמוד בקריטריון הכניסה לתכנית. משמעות הדבר היא, שכל מעסיק המעוניין להעסיק עובד אחד בלבד בעל מוגבלות יוכל להתמודד וליהנות מהמסלול. חשיבותו של שינוי זה הינה בכך, שהוא יאפשר לכמות גדולה של עסקים קטנים וזעירים להיכנס למסלול.
- הגמשת קריטריון תקופת ההקמה, משישה חודשים מיום ההודעה על הזכייה, לשמונה חודשים. שינוי זה ייתן זמן רב יותר למציאת עובדים בעלי מוגבלות המתאימים לאופי העבודה.
- ביטול קריטריון ענפי יעד - (ענפי השירותים, התיירות, התעשייה והטכנולוגיה העילית) והחלת המסלול על כל ענפי המשק. שינוי זה יביא, באופן טבעי, לכניסתם למסלול של מספר רב של עסקים המעסיקים אנשים בעלי מוגבלות.
- הגמשת קריטריון שכר מינימום - מ- 5,500 ₪ שכר מינימום לעובד (עלות מעביד) לשכר מינימום מותאם, על מנת שניתן יהיה להעסיק אנשים מוגבלים במשרות חלקיות. רבים מהאנשים המוגבלים אינם מסוגלים לעבוד יום עבודה מלא, ומאידך, בקרב רבים מהמעסיקים ממילא אין דרישה לכך.

שכר מינימום מותאם

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה החל להפעיל את תקנות שכר מינימום מותאם בנובמבר, 2006. על פי התקנות, רשאי עובד עם מוגבלות לפנות למטה ולבקש שייקבע לו שכר עבודה הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק, בהתאם ליכולת העבודה שלו בפועל.

שכר המותאם נקבע על בסיס הערכת יכולת העבודה של העובד ביחס ליכולת העבודה של עובד ללא מוגבלות באותו התפקיד. לשם קבלת הערכה זו, מתבצע אבחון על ידי מאבחן מקצועי. האבחון מתקיים במקום העבודה, והוא תקף לתפקיד המסוים אותו מבצע העובד ואשר בגינו הוא עובר את האבחון.

התאמות במקום העבודה

החל ב-21.10.07, מטפל המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בבקשות מעסיקים להשתתפות המדינה במימון התאמות סביבת העבודה עבור עובדים עם מוגבלות. השתתפות המדינה באה מכוח תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו - 2006, הבאות מתוקף חוק שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח - 1998.

מטרות התקנות הן שתיים, בעיקרן:

- קידום שוויון ההזדמנויות בתעסוקה בין האוכלוסיות השונות בשוק העבודה.
- הגברת שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות. זאת, על ידי הפחתת העלויות למעסיקים הכרוכות בהתאמת סביבת העבודה לעובד עם מוגבלויות, והשוואתן לעלויות התעסוקה של עובדים אחרים ללא מוגבלות.

יזמות והעסקה עצמית

מסקירה על אודות התחום עולה, כי בשנים האחרונות הולכת ומתגבשת בעולם ההכרה בכך שהעסקה עצמית הינה פתרון תעסוקתי חשוב בעבור אנשים עם מוגבלות. מסיבות שונות, אנשים עם מוגבלות עשויים לגלות, יותר מאחרים, נטייה להתעניין בהעסקה עצמית ואף לממשה בפועל. יזמות עסקית כאלה עשויות לתת מענה לצרכים רבים ומגוונים של בעליהן. את תרומתן הרבה לא ניתן לבחון בכלים כלכליים בלבד.

כיום, התמיכה ביזמות ובהעסקה עצמית בישראל עבור אנשים עם מוגבלויות הסתכמה במספר תכניות פיילוט בקנה מידה קטן⁸. אחד הגורמים המרכזיים בהפעלת התכניות הוא ארגון תבת (תנופה בתעסוקה - חברה לתועלת הציבור מיסודם של הג'וינט וממשלת ישראל). בתבת מקיימים בשנים האחרונות מספר מודלים לביסוס העסקה עצמית של אנשים עם מוגבלויות ועומדים לפתוח בקרוב מסגרת מסוג נוסף, כולם בשיתוף עם רשויות שונות. דגמים אלה מצויים עדיין בשלבי הרצה בקנה מידה קטן יחסית. המטרה היא, שגורמים ממשלתיים ימשיכו לקיימם ולהרחיבם בעתיד. המטרה המשותפת להם הינה סיוע לאדם בביסוס עיסוק מקצועי עצמאי במעמד של "עוסק פטור" (כיום, עד הכנסה ברוטו של כ-70,000 ₪ בשנה). הדבר מאפשר לעוסקים אלה מידה של תחרותיות בתמחור מוצריהם או שירותיהם (בשל אי-חיוב במע"מ), ולחלופין - רווח גדול במעט על מוצר/שירות הנמכרים במחיר השוק (מאותה סיבה).

הפרויקטים הרלוונטיים של תבת בעבור אנשים עם מוגבלויות הם:

1. "גולשים בעסקים" - במסגרת תכנית זו, מסייעים לאדם להקים עסק קטן המופעל באמצעות אתר אינטרנט שבונים עבורו. כמו כן, מקנים לו כישורים בתחום העבודה מול ספקים ולקוחות. הפרויקט, שהינו שותפות בין תבת לבין משרד התמ"מ ומט"י (מרכזי טיפוח יזמות), מממן כ-90% מעלויות התכנית ובניית אתר האינטרנט (בסה"כ, כ-10,000 ₪ לאדם). תהליך ההכשרה והתמיכה משלב עבודה קבוצתית המאפשרת רישות (Networking), וכן הנחייה וליווי אישיים. עד כה השתתפו בתכניות אלה כ-70 אנשים עם מוגבלויות, וכ-70% מהם אף הקימו אתר עסקי משלהם (דוגמאות להעסקה עצמית מסוג זה: אתר אינטרנט ללימוד יפנית, ואתר הנותן סיוע וייעוץ בתחום הזוגיות לאנשים עם מוגבלויות).
2. "יוזמה - חממה שיקומית" - פרויקט שפעל בבאר שבע, בשיתוף עם משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי. היוזמה כללה שילובם של ליווי טיפולי והכשרה להקמת עסק, תוך גם הקצאת מקום פסי ממנו ניתן לעבוד ובה בעת לפתח רישות חברתי. המשתתפים הקימו פסי ייצור קטנים (למשל, לייצור חפצי נוי) המאפשרים שותפויות בעבודה, גם אם לא במובן המשפטי (כל אחד מהמשתתפים הינו עוסק פטור בפני עצמו, אך מתאפשר גיבוי תעסוקתי ביניהם, המסייע במקרים בהם אחד האנשים מתאשפז לזמן מה או נזקק לסיוע מסיבה אחרת).
3. פרויקט הכשרה ליזמות עסקית - התקיים במסגרת שיתוף פעולה בין תבת לבין בית לוינשטיין ומט"י רעננה. הפרויקט לא היה מוצלח מבחינת תוצריו. זאת, בעיקר בשל העובדה שהשתתפה בו אוכלוסייה של בעלי מוגבלויות קשות במיוחד. לדברי אלי בנטאטה, ראש תחום צעירים, בעלי מוגבלויות ויזמות עסקית בתבת, פרויקט זה הבהיר כי ישנן מגבלות לקידום ההעסקה העצמית, וכי הדבר אינו מתאים לחלק מן האוכלוסיות.

מסקנות והמלצות תת-צוות מנפים ותמריצים

המיזם כגוף מתכלל

תפקיד המיזם יהיה ליצור הסכמה ושפה משותפת בין כל הגורמים. לשם כך, חשוב שהגוף יהיה ממשלתי ויעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם המגזר העסקי והשלישי.

מסלול תעסוקה

כאמור, בקרוב יצא לדרך מקצה ראשון של מסלול תעסוקה ייעודי עבור עובדים עם מוגבלויות. בנוסף להתאמות שבוצעו כבר מקצה זה, ישנן המלצות נוספות:

- תמרוץ דיפרנציאלי ויצירת מספר מסלולי תמרוץ שונים.
- הרחבת הגדרות ההנגשה, בכדי לקבל תקציב הנגשה גם לעובדים מהבית.
- יצירת סל תמיכה מיוחד לארגונים ייעודיים, כאלה ששיעור העובדים עם המוגבלויות בו הוא 80% ומעלה. ניתן לתת תמרוץ מוגבר למי שעומד בקריטריון כזה, רצוי מספר נומינלי שיתווסף למענק הרגיל של מסלול תעסוקה.
- שינוי הגדרות, בכדי לאפשר למעסיק לקבל מסלול תעסוקה גם אם הוא מעסיק עובד עם מוגבלויות שהגיע מתעסוקה ייעודית.
- חברות כוח אדם זכאיות למסלול תעסוקה - יש למנף זאת על ידי הגברת מודעות.

קרן השקעות

נדרשת עבודת המשך מעמיקה לצורך בחינת קרנות ייעודיות ופיתוח פתרונות מיקרו-פייננס.

יזמות/העסקה עצמית

יש לחזק את התמיכה ביזם על ידי הקמת מט"י ייעודי לאנשים עם מוגבלות במסגרת ה-One Stop Center. הדגש צריך להיות על הכשרה, ליווי לאורך זמן וסיוע במימון.

3.2 סקירת מודלים להעסקה

ליבת פעולת צוות הפיתוח העסקי היא מציאת מודלים המקדמים תעסוקה באופן ישיר בקרב אנשים עם מוגבלויות. לשם כך, לאורך כל תקופת פעולת הצוות, בוצע איסוף של מודלים מהארץ ומהעולם ואיסוף רעיונות ממרואיינים בעלי ניסיון בתחום. כמו כן, בוצע סיעור מוחות עצמאי. בכדי לבחון את היכולת להוציא לפועל את המודלים, הושם דגש על מספר מרכיבים:

- פשטות המודל: היכולת להוציא לפועל ללא צורך בהקמת מנגנון מסובך.
- יכולת שכפול: יכולת הרחבת המודל למשלחי-יד נוספים/אזורים נוספים או הרחבת המודל עצמו.
- מסת מועסקים: בחינת מספר המועסקים המתקבל מהמודל בשלבו הראשוני, והערכת כמות מועסקים סופית לאחר ביצוע תהליכי שכפול.

מודלים שלא ענו למרכיבים הנ"ל, לא הוכנסו לרשימת המודלים. עם זאת, חשוב לציין, שלא בוצעה למודלים המוזכרים לעיל תכנית עסקית מלאה, אלא רק תכנית רזה. התכנית הרזה כוללת תיאור של מהות המודל, סוג המימון הנדרש לקיומו (ללא המלצה לגוף המממן) והנקודות החיוניות להצלחת המודל (KEY SUCCSES FACTORS) - בלעדיהן המודל לא יפעל. במסגרת עבודת המיזם יהיה צורך בעיבוי התכנית העסקית, בעיקר בתחום סקרי שוק לבחינת הביקוש החיצוני למודל והעמדת יעדים ומדדים להצלחה (כולל קבועי זמן להרצת המודל).

העסקה מהבית:

תיאור: ישנם מקצועות רבים שאינם דורשים אינטראקציה רצופה עם אנשים אחרים בחברה, ואשר מרבית העבודה בהם נעשית מול מחשב וטלפון. דוגמה בולטת לכך, הם סוכני נסיעות באינטרנט וסוכני ביטוח. הכוונה היא, לתמרץ מעסיקים לאפשר לאנשים עם מוגבלות לעבוד מביתם כעובד רגיל, על ידי מתן תשתית לאדם לעבודה מהבית.

מימון נדרש:

- מימון להתאמות התשתית בבית העובד.
- מימון לתקשורת בין העובד למעסיק.

:KSF

- טיפול נאות בבעיות אבטחת מידע בחלק מסוגי התעסוקה.
- הכרה בהתאמות כהנגשת מקום העבודה.

השמה קבוצתית:

תיאור: בשל החיסכון הנובע מחלוקת משאבי הקליטה בין מספר אנשים, מעסיקים רבים יעדיפו לקבל לעבודה קבוצת עובדים. הדבר אינו שונה עבור אנשים עם מוגבלויות. המודל יזהה צרכים/בקשות של מעסיקים להעסקה קבוצתית ואף ידאג להשמה כזו - על ידי ביצוע הכשרה לאנשים מתאימים או איתורם לקבוצה.

מימון נדרש:

- מימון להתאמות התשתית אצל המעסיק.
- מימון לליווי קבוצת האנשים לתקופה משמעותית המאפשרת קליטה מלאה.

:KSF

- הקמת מאגר נתונים המאפשר השמה נוחה ויעילה.

תמרוץ העסקה יישובי (מודל בהקמה על ידי תבת):

תיאור: ניצול הידע הפנימי של יישוב לגבי מבקשי עבודה ומשרות פנויות, על מנת לקדם העסקת אנשים עם מוגבלות מאותו יישוב. הכוונה היא לאייש ביישוב משרת רכז, אשר תפקידו יהיה ליצור מנגנון התאמה ומאגר של אנשים עם מוגבלות המתאימים למשרות השונות.

מימון נדרש:

- הוצאות שכר לבעל תפקיד ייעודי.
- מימון לפרויקטי השמה יישוביים.

:KSF

- מחויבות השלטון המקומי.
- הקמת מאגר נתונים עירוני.

יצירת מקומות עבודה ייעודיים:

תיאור: קיים יתרון מובהק במקומות מסוימים ליצירת מקום עבודה המורכב ברובו מגדול ממועסקים בעלי מוגבלויות - עלויות הנגשה, חניכה וליווי קבועות מתחלקות בין יותר אנשים, נצבר ניסיון רב בטיפול במהלך העבודה, ונמצא כי אנשים עם מוגבלות חשים נוח יותר במקום עבודה שכזה. מן הצד השני, למקום עבודה ייעודי ישנן עלויות גבוהות בהרבה ממקומות המעסיקים אנשים עם מוגבלות בקבוצה או כבודדים. עלויות שנספגות במקום עבודה המעסיק שיעור נמוך של בעלי מוגבלויות הופכות למהותיות במקום עבודה ייעודי. עלויות לדוגמה: מערך הסעות וליווי צמוד של מספר עובדים רב. בנוסף, נמצא שקיימת רתיעה רבה בקרב יזמים להקים מקום עבודה ייעודי. יש צורך בתמרוץ יזמים כאלו.

מימון נדרש:

מערכת תמריצים מוגדלת למקומות עבודה המעסיקים 80% ומעלה אנשים עם מוגבלות.

KSF:

- יצירת מודעות בקרב המעסיקים למענקים המוגדלים.
- תמרוץ לא כספי, של הדרכה וליווי מקצועי, ליזם הבא להקים עסק חדש.

ליווי מקצועי פנים-ארגוני - "לביאה":

תיאור: תהליך הליווי הוא קריטי לאנשים עם מוגבלות, בשל הזמן הממושך יותר שלוקח להם להגיע לרמת פרודוקטיביות. נמצא, שהליווי היעיל ביותר הוא על ידי עובד חברה, היכול לשלב בין ליווי מקצועי וסוציאלי. כמו כן, יש לאפשר ליווי כזה לכל קבוצה של כעשרה עובדים, ולא לפי המפתחות הקיימים כיום.

מימון נדרש:

מימון משרת "לביאה".

KSF:

יצירת מודעות לתמריץ בקרב מעסיקים.

ביצוע הכשרות על ידי המגזר העסקי:

תיאור: יצירת קורס פנימי בחברות עסקיות המעוניינות להעסיק אנשים עם מוגבלות, ומימונו על ידי המדינה. המודל משלב תמרוץ כספי למעסיק, יחד עם מתן הידע הרלוונטי ביותר למועסק לצורך העסקתו.

מימון נדרש:

מימון קורס ההכשרה.

KSF:

- מאגר נתונים להשמת עובדים לקורס.
- התחייבות החברות על שיעורי השמה בתום הקורס.

אפשרות תנועת עובדים על הרצף התעסוקתי:

תיאור: כיום לא קיים תמריץ להעברת אנשים עם מוגבלות מתעסוקה ייעודית לתעסוקות בשוק הפתוח. המודל יתמרוץ את המעבר.

מימון נדרש:

- תמריץ כלכלי למעסיק.
- מענק למועסק בגין המעבר.

KSF:

מציאה יעילה של תעסוקות חלופיות המתאימות לאנשים עם מוגבלויות.

העסקת אנשים עם מוגבלות למען אנשים עם מוגבלות (הרחבת מודל קיים של תבת):

תיאור: השמת אנשים עם מוגבלות בכל מקום המעניק שירותים לאנשים עם מוגבלות. מקומות אלו אמורים להיות נגישים ומותאמים למקבלי השירות. לכן, תהליך ההעסקה יהיה פשוט יותר. מן הפן השני, אנשים עם מוגבלות ידעו לשפר את השירות הניתן, מתוך הבנה טובה של צורכי הלקוחות.

מימון נדרש:

הכשרות ייעודיות לעבודה/הדרכה הנדרשת.

KSF:

התפקיד דורש רמת ביצוע גבוהה - ביצוע השמה איכותית של אנשים.

יזמות - הקמת עסקים אינטרנטיים (מודל קיים של תבת בשיתוף מט"י):
תיאור: מתן תמיכת ידע וליווי הקמת עסק אינטרנטי לאנשים עם מוגבלות.

מימון נדרש:

- מימון ההכשרות הייעודיות להקמת העסק.
- מימון ליווי לשלב ההקמה.
- זיהוי ואיתור מועמדים מתאימים להקמת עסק ויזמות.

יזמות - הקמת קרן ייעודית:

תיאור: הקמת קרן מונגשת לאנשים עם מוגבלות, שאינה משקללת את עובדת היות המבקש בעל מוגבלות כסיכון פוסל הענקה סיוע, כפי שעושות קרנות מסוימות.

מימון נדרש:

תקציב ממשלתי להקמת הקרן.

:KSF

- מודעות יזמים מקרב אנשים עם מוגבלות לקרן.
- הוספת תמיכה וליווי מתמשכים לזוכים במענק.

יזמות - הגדלת ערבות המדינה לאנשים עם מוגבלות בבקשה לקרנות:

תיאור: הגדלת ערבות המדינה מקטינה סיכונים גלומים בהשקעה ביזמות מצד אנשים עם מוגבלות לרמת סיכון השווה לזו של אנשים ללא מוגבלויות. יש להגדיל את הערבויות מ-70% ל-85% עבור אנשים עם מוגבלות.

מימון נדרש:

מימון הגידול בערבויות.

:KSF

מודעות אנשים עם מוגבלות לתמריץ.

יזמות - קידום אנשים עם מוגבלות כפריילנסרים:

תיאור: שיעור העצמאים מבין אנשים עם מוגבלות גבוה מזה שבקרב יתר האוכלוסייה, מכיוון שתעסוקה זו מתגברת על קשיים רבים של אנשים עם מוגבלות כשכירים. כוונת המודל היא להנגיש מקצועות מתאימים לפריילנסרים על ידי מתן הכשרות ייעודיות במקצועות אלו.

מימון נדרש:

- מימון ההכשרות הייעודיות לקורסים.
- מימון ליווי ותמיכה לתחילת העבודה כעצמאי.

:KSF

זיהוי ואיתור מועמדים מתאימים להקמת עסק ויזמות.

4. חלק ג': נקודות להמשך עבודה

חלק זה כולל את המלצות הצוות בנוגע לשלב המעבר שבין האפיון הראשוני שבוצע עד כה, לבין הרצה מלאה של מודלי ההעסקה. כפי שצוין כבר, הרצת המודלים אינה יכולה להיות מבוצעת באפקטיביות מלאה ללא עבודה מקבילה בתחום הסרת החסמים, וללא ביצוע של פעולות תומכות לעידוד העסקה.

4.1 אפיון מעמיק של מודלי ההעסקה

על האפיון לכלול את זמן ההבשלה של המודל עד להרצה ואת עלות הקמת המנגנונים הנדרשים ליצירת ההשמה. בנוסף, יש לבצע סקר שוק בכדי לבחון את משלחי-היד השונים האפשריים במסגרת המודל, משלחי-יד אפשריים במקרה של שכפול, ואת רמת הביקוש למקצוע - שגוזרת פוטנציאל העסקה. יש לנסח KSF בצורה סופית ולמפות יתרונות וחסרונות של המודל. להלן תקציר אפיון למודל שהוצע ראשון בפרק הקודם:

מודל העסקה לדוגמה - העסקה מהבית:

1. מהות המודל - העסקת עובדים בביתם בתעסוקות מתאימות.
2. זמן להבשלה ועלות - זמן בינוני, עלות בינונית.
3. משלחי-יד הניתנים ליישום - מוקדנים, סוכני ביטוח.
4. פוטנציאל העסקה - גבוה.
5. KSF - עמידה בדרישות אבטחת מידע של חברות.
6. יתרונות וחסרונות בולטים
 - + גמישות שעות ומבט על תפוקת העובד בלבד.
 - - עלויות טכנולוגיות גבוהות, פיקוח מועט על העובד.
7. טווח ארוך:
 - משלחי-יד נוספים: סוכני מכירות ונסיעות.
 - יכולת שכפול גיאוגרפית: גבוהה.
8. הערת נוספות: מחסום טכנולוגי גבוה, שלאחריו שכפול נוח.

4.2 מיקוד במודלים נבחרים מחוללי שינוי

מבין המודלים, יש לבחור כשלושה ולהיערך להרצתם. ההמלצה היא, לבחור את המודלים על ידי שקלול הקריטריונים הבאים (הקריטריונים להלן אינם מובאים בהכרח על פי סדר חשיבותם):

- עלות כספית ליישום
- מורכבות רגולטורית
- מידת ניצול פוטנציאל העובד
- פוטנציאל העסקה עתידי כולל
- יכולות שכפול
- השתלבות חברתית
- יכולת לייצר הצלחה מיידית

להלן דוגמה לתהליך שקלול שכזה:

מקרא:	נמוך = 1	בינוני = 3	גבוה = 6		
	מודלים לשילוב בשוק הפתוח	מודלים לשילוב בשוק הפתוח	מודלים לשילוב בשוק הפתוח		
	מודלים	העסקה מהבית	השמה קבוצתית	מודל יישובי	
קריטריון לבחינה	14%	עלות כספית ליישום	3	3	1
	14%	מורכבות רגולטורית	6	6	3
	14%	מידת ניצול פוטנציאל העובד	6	3	6
	14%	פוטנציאל העסקה	3	3	6
	14%	יכולות שכפול	6	1	3
	14%	השתלבות חברתית	1	3	6
	14%	יכולת לייצר הצלחה מיידית	3	6	3
	100%				
ציון			40	36	40

4.3 תכנית למודלים הנבחרים

יש ליצור תכנית הפעלה למודלים, תוך שימת דגש על יעילות ומדידה מדויקת. הדבר צריך לבוא לידי ביטוי בקביעת מסגרת זמנים להרצת המודל וביעדים מדידים רבים ככל האפשר.

קביעת גוף/משרד מוביל לכל מודל

- מבחינת מודלים מוצלחים שבוצעו והצלחתם להמשיך ולעמוד בפני עצמם עד כה, עולים שני תחומים כתורמים להצלחה:
- איכות המודל עצמו: הכולל את כל האלמנטים הנזכרים לעיל, כגון מציאת מודל מתאים הכולל תמריצים מתאימים והוא קל ונוח להפעלה.
- לקיחת אחריות על ידי הגוף המוביל בצורה אקטיבית - החל מהרגע הראשון: מודלים רבים יופעלו כפיילוט או בשיתוף פעולה בין-משרדי או בין-גופי. חשוב להגדיר, מהרגע הראשון, מי יהיה האחראי על המודל כשה יכנס לשלב החיים הבוגרים שלו - לאחר תהליכי השכפול - שעה שישמש כשער קבוע להכנסת אנשים עם מוגבלות למעגל התעסוקה. החשיבות נובעת מכך, שגם הגורם המוביל נדרש לשינויים פנימיים על מנת להכיל את המודל: הוא נדרש להכשיר כוח אדם מפעיל, לרכוש ניסיון בהפעלת המודל, ולהעמיד תקציבים פנימיים לצורך השינוי הארגוני (הוספת משרות, שעות עבודה לצבירת הניסיון וכו'). גוף אחראי שיחל לפעול רק בסמוך למועד העברת המודל לידי, לא יספיק לבצע את כל התהליך ויגרום למודל להיות חד-פעמי.

מקורות

לרון, א. (2005), דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה. משרד ראש הממשלה, ירושלים.

צדוק, ד. (2004), מנגנונים לעידוד מעסיקים לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלות. מרכז מחקר ומידע בכנסת.

וולדה-צדיק, א. אברהם, י. (2004), מנגנונים לעידוד מעסיקים לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלות. מרכז מחקר ומידע בכנסת.

אברהם, י. הדר, י. ריבקין, ד. (2010), תמריצים למעביד - שילוב עובדים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק הפתוח. מכון ברוקדייל.

ריאיון עם מיכל אלפסי, רכזת תחום מחקר אנשים עם מוגבלות, המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה במשרד התמ"ת, 4.8.10 ו-13.9.10.

ריאיון עם אחיה קמארה, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, 16.9.10.

בנזימן, ר. (2009) לא על הפילנתרופיה לבדה... מיזמים עסקיים חברתיים בישראל.

פפרמן ב. (אוגוסט 2010), מצגת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה במשרד התמ"ת.

ריאיון עם עינת מסטרמן, מנהלת תכניות לצעירים ואנשים עם צרכים מיוחדים, תבת - תנופה בתעסוקה, 1.8.10 ו-19.9.10.

ריאיון עם יואב קריים, 3.10.10.

ריאיון עם רונית דודאי, מנהלת תחום תעסוקה באגף לבריאות הנפש, משרד הבריאות, 16.9.10.

חברי הצוות

ראשי הצוות:

אילן כהן | בוקי אורן

חברי הצוות (על פי א"ב):

אלפסי מיכל | ברקן אמיר | ברקת חנוך | גולן מיכל | גלנץ אורן | דודאי רונית | היימן דורון | וינש גיל | חביב ליאור | טורם אברמי | ינובסקי אביטל | יעקובוביץ מנחם | לוין תמר | לין ידידי | לפ יואב | מסטרמן עינת | סטפק אבנר | סייף איימן | פטרושקה אורני | פן רות | פפרמן בני | קיויתי רן | ריבקין דורי

חברי צוות נובה

שגיא שחר - ראש הצוות

טליה נייברגר | אלעד כהן | אריק פוס

צוות משאבי אנוש לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ראש הצוות: מוטי שפירא, מנכ"ל להב

כללי:

- צוות משאבי אנוש קיים מספר ישיבות הכנה לקראת הכנס המסכם של צוותי התכנון, שנערך באחד בנובמבר, 2010.
- בישיבות ההכנה נכחו חלק מחברי הצוות, אך בהרכב מספיק בכדי לנסות ולהגיע להמלצות ראשוניות.
- בפתח דבריי, אני מבקש להודות לכל חברי הצוות אשר טרחו והגיעו לישיבות ותרמו רבות מהידע והניסיון שלהם.
- למדתי רבות מתבונתם ומניסיונם. אני מקווה שהטמעת דברים אלו בסיכום עבודת הצוות.

המשימה והתוצר העיקרי - על פי הגדרת המנהלת:

- על פי המסמך שחולק על ידי מנהלת המיזם, המשימה המרכזית של הצוות כוללת את הנושאים הבאים:
- בניית מסגרת מושגית חדשה המובילה את השיח התעסוקתי, והגדרת פרמטרים רלוונטיים לניתוח כוחות ויכולות של האדם.
- מיפוי מגוון התפקידים הנדרשים לפיתוח.
- התוצרים העיקריים הוגדרו כך:
- הצגת תשתית למסגרת מושגית, הכוללת הגדרות ואפיונים לניתוח כוחות ויכולות של אוכלוסיית היעד כבסיס לקליטה בתעסוקה.
- הגדרת מגוון וסוגי תעסוקות העונים על יכולות אלו.
- הגדרת מגוון סוגי תעסוקות שמומלץ לפתח אל מול הכוחות והמאפיינים של קהלי היעד השונים.

בסיס עבודת הצוות:

- הבסיס העיקרי והחשוב ביותר לעבודת צוות משאבי אנוש, הם הנתונים לגבי התעסוקה, על כל מרכיביה השונים, על מנת לאבחן את מקורות ומוקדי הבעיה, ובהתאם לכך, להעמיד תשובה מערכתית.
- לצערנו הרב, הנתונים הקיימים אינם מאפשרים ניתוח מעמיק ("ומדעי") לגבי מוקדי הבעיה - הן מבחינת ה"פוטנציאל" והן מבחינת היעדים - אם כי הם מאפשרים התבוננות כוללת ביחס לשיעורי התעסוקה בקבוצות גדולות של נתונים.
- משעה שזה המצב, התמקד הצוות בדיוני ביכולת להבנות "רצף תעסוקתי", לבחון מי הם ה"שחקנים" העיקריים האפשריים למען הגדלת שיעור התעסוקה (במובן של מערכות משאבי אנוש), ובעיקר לבחון את הקשר שבין המערכות הציבוריות לבין אלה הפרטיות וגורמי המגזר השלישי.

הנחות יסוד מערכתיות:

- הנחת היסוד המערכתית העיקרית היא, כי קיים פוטנציאל רב "בלתי-מוצא" של אנשים עם מוגבלות (ברמות שונות של מוגבלות) אשר ניתן עוד לשלבם בתעסוקה, שעה שהיקף הבעיה אינו ברור - בגין חוסר נתונים - אך ברור שקיים.
- הנחת יסוד נוספת היא, כי לממשלה וזרועותיה תפקיד חשוב ומרכזי בשילוב אנשים בתעסוקה - בעיקר אלה בעלי מוגבלות קשה (באמצעות תעסוקה נתמכת ומוגנת).
- המגזר השלישי אף הוא שחקן חשוב בתעסוקת אנשים עם מוגבלות. במידה רבה, הוא משלים את עבודת המערכת הציבורית.
- "קפיצת המדרגה" הנדרשת היא בשיעור התעסוקה בסקטור הציבורי, ובהבניית תהליכים מקצועיים ו"תפעוליים" שיאפשרו שילוב רב יותר של אנשים עם מוגבלות בקרב עסקים פרטיים (בעיקר בינוניים וגדולים).
- שיעור העצמאים בקרב אנשים עם מוגבלות עומד על השיעור הממוצע הארצי (כ-13%), אך בהחלט ניתן ויש מקום להגדלת שיעור זה ושילוב יותר ויותר פוטנציאל בהקמת מיזמים ועסקים קטנים, תוך ניצול האפשרות של עבודה בבית או בסביבה שקל יותר להתאימה למוגבלים.

עקרונות קפיצת המדרגה:

- הבסיס לצמיחת שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות כולל את המרכיבים הבאים:
 - רמת נתונים מדויקת ודינמית של תעסוקת (ואבטלת) אנשים עם מוגבלות בכל החתכים האפשריים.
 - אווירה לאומית לעידוד קליטת אנשים עם מוגבלות.
 - מערכות ממשלתיות מותאמות להשגת יעדים אלו (לא רק ברמה המשרדית, אלא גם ברמה הכוללת).
 - חוקי הגנה, אי-אפליה, אפליה מתקנת וחובת נגישות.
 - "קוד חברתי" ומחויבות אישית של מעסיקים (פרטיים וציבוריים כאחד).
 - מערכות משוכללות, פתוחות ונגישות, להגברת שילוב אנשים עם מוגבלות בקרב המעסיקים הפרטיים.
- יצירת "תרבות" של העסקת אנשים עם מוגבלות שאינה על בסיס "סעד", אלא על בסיס "הזדמנות וסיכוי" - המבטאים הגשמה עצמית ושאיפה להשתלבות בחברה.
- הדגשת היכולות (Abilities) במקום הדגשת המגבלות (Disabilities), תוך יצירת כלי ברור לניתוח היכולות והיתרונות, על מנת שיאפשר למעסיקים קליטה "רכה" יותר של המועמד.
- מתן תחושה לאנשים עם מוגבלות כי הם חלק משוק העבודה הרגיל - שילובם באמצעים מודרניים ומתקדמים המופעלים באמצעות האינטרנט, הרשתות החברתיות, מנהלי משאבי אנוש וחברות השמה; ובמקביל, באמצעות "טיפול נקודתי" ואישי של עמותות, מלכ"רים וגופים אחרים - בעיקר במצבים הקשים יותר.

מיפוי שדות התעסוקה העיקריים:

- שדות התעסוקה העיקריים מתחלקים לכמה קבוצות:
 - העסקה בסקטור הציבורי (הרחב).
 - העסקה בקרב מעסיקים (בעיקר בינוניים וגדולים).
 - העסקה בתעסוקה מוגנת ונתמכת - על ידי הממשלה, זרועותיה והמגזר השלישי.
 - תעסוקה כעצמאים, יזמים ובעלי עסקים זעירים וקטנים.
- מהנתונים, כפי שידועים לנו, שיעור התעסוקה בסקטורים הפרטי והציבורי כאחד הינו נמוך - למעט בעלי מוגבלות נמוכה עד נמוכה ביותר אשר משתלבים בתעסוקה באופן "טבעי".
- "התרפקות" על כמה מפעלים או חברות מתחום המסחר והשירותים המעסיקים, בקבוצות מאורגנות, בעלי מוגבלות - אין בה בכדי לפתור את הבעיה. נהפוך הוא - שילובים אלו, עם כל חשיבותם, סותרים במידה מסוימת - כי יש לשאוף למודל של שילוב שוטף בתעסוקה.
- אין לנו ספק, למרות שאין בידינו נתונים מדויקים, כי בעלי מוגבלות רבים (המוגדרים ככאלו במסגרת 750,000 המוגבלים) מועסקים ללא סיועו של אף אחד, אלא במסגרת השוק החופשי - הן שכירים והן כעצמאים. הבעיה העומדת בפנינו, היא למצוא תהליך רציף ומקצועי של הגדלת שיעור זה.
- שיעור התעסוקה הנמוך בסקטור הציבורי הרחב הוא כשל מוסרי, פוליטי, חברתי וכלכלי חמור - בעיקר שעה ששיעור התעסוקה בסקטור הציבורי עומד על כ-30% מכלל התעסוקה במשק, וממוצע השכר בסקטור הציבורי שווה לזה שבסקטור הפרטי.
- צוות החסמים וצוות הסקטור העסקי יביאו, ללא ספק, תובנות חשובות לגבי היכולת לשלב בעלי מוגבלות רבים יותר בסקטור זה.
- התעסוקה כיזמים עצמאיים וכבעלי עסקים זעירים וקטנים מחייבת עיסוק שונה מאשר תעסוקת שכירים - לכך יש מקום לדיון רחב בהמשך עבודת המטה.

מנהלי ומנהלות משאבי אנוש וחברות השמה כ"שחקן מרכזי" בהגדלת שיעור המועסקים:

- אנו מודעים לכך, כי בבסיס היכולת להגדיל את פוטנציאל התעסוקה בסקטור הפרטי עומדים בעלי העסקים, בעצם מודעותם ונכונותם לנושא.
- לעניין החסמים יש חשיבות מרובה - אשר נבחנת בנפרד.
- אולם, בכדי ליצור מצב של "הנגשת" פוטנציאל (על גווניו ומגבלותיו השונים), יש צורך ב"נשאים" אשר יעשו את העבודה בשטח.
- אני רואה כ"נשאים" אלו את חברות ההשמה, שהינן בעלות יכולות בתחום המיון, האבחון וההנגשה למעסיקים, ואת מנהלי ומנהלות משאבי האנוש בעסקים עצמם, אשר עוסקים במלאכת ניהול המשאב האנושי הלכה למעשה.

- חברות ההשמה אף יכולות לסייע בכל הקשור לעיצוב "שפה" של "פרמטרים רלוונטיים לניתוח כוחות ויכולות של האדם" - נושא אשר יטופל בנפרד בהמשך על ידי צוות משאבי אנוש.
- עד כמה שידוע לנו, חברות ההשמה אינן עוסקות כיום בשיבוצם של "בודדים" מעצם היותם בעלי מוגבלות, אלא מסייעות בשילוב קבוצות. נושא זה ייבחן לעומקו בהמשך.

תרומת המגזר השלישי וארגונים חוץ ממשלתיים:

- לגופים אלו חשיבות מרובה בתהליך. יש לעשות כל מאמץ לחזק את מעורבותם, את אחיזתם ואת יכולותיהם, תוך שילוב בכל ה"רצף התעסוקתי".
- גם כיום מהווים רבים מגופים אלה גורם כמעט בלעדי בשילובם של אנשים עם מוגבלויות (בעיקר קשות) ובטיפול בהם.
- יש מקום לפתוח גופים אלו להשתלבות בזרימה הכוללת של תהליך השילוב - אם וכאשר יעוצב ויופעל הלכה למעשה.

הרצף התעסוקתי:

- הרצף התעסוקתי משמעותו, על פי תפיסתנו, תהליך קבוע ומתמשך של הכנת אנשים עם מוגבלות לתעסוקה - למרות מוגבלותם - הכשרתם במידת הצורך, העסקתם בשוק החופשי או המוגן, ויצירת יכולת "מוביליות" בין מצבי התעסוקה השונים, תוך מתן אפשרות ל"מצטרפים חדשים" להשתלב במערכת.
- אנו סבורים, שיש מקום לבחון באופן עמוק את תפקידה של מערכת החינוך המיוחד בנושא זה, ואת שילוב האגף להכשרה מקצועית של משרד התמ"ת.
- למבנה החדש המוצע על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה של משרד התמ"ת תהיה משמעות גדולה בחיזוק רצף זה.
- גורמי ניהול המשאב האנושי שהוזכרו קודם (מנהלי ומנהלות משאבי אנוש וחברות השמה) מהווים שחקן חשוב ביותר ברצף התעסוקתי.
- ברור לנו, שתעסוקת אנשים עם מוגבלות, ככלל, תצטרך להיות חייבת בליווי זה או אחר ברוב שלביה.

מעבר ל"מערכת פתוחה" של שילוב בתעסוקה:

- מלימוד כמה דוגמאות מחו"ל, וגם מניסיונו בארץ, יש מקום לפיתוח מערכות תומכות תעסוקה - באמצעות אתרי אינטרנט ו"פורטלים" מתאימים. במרכז יעמוד הנושא כמשימה של הממשלה, אך יש אפשרות גם לסקטור הפרטי להשתלב בכך.
- יש במהלך זה משום "ריכוך" תהליך שילובם של אנשים עם מוגבלות והבנייתו כהליך "רגיל" עד כמה שאפשר.

לימוד מניסיונם של אחרים:

- שיטות שטחי באתרי האינטרנט של ממשלות שונות בעולם המפותח ו/או של יזמים פרטיים מצביע על כל מיני יישומים מעניינים וחשובים.
- ברור לנו, שלא ניתן להעתיק מודל ממדינה אחרת באופן מלא לישראל. אולם, אני בהחלט דוגל בלימוד המודלים כרעיונות וכאופציות לפעולה.
- סקרנו דוגמאות מאוסטרליה, מארה"ב, מבריטניה וכן מגורמים אחרים במדינות שונות. אנחנו מוצאים בחלק מהמדינות מודלים מעניינים.
- אין לראות במודלים אלו כ"כזה ראה וקדש", אך בהחלט ניתן לייבא רעיונות.

לסיכום:

- לפנינו עוד דרך ארוכה בכדי לנתח את כל ההיבטים הקשורים לניהול משאבי אנוש שיש בהם פוטנציאל להגדלת שיעור התעסוקה - לא רק באופן חד-פעמי, אלא כהליך מתמשך.
- סיכום זה מהווה בעיניי רק "מבוא" לגישה מערכתית לנושא. לאחר מכן, יש לגשת פרטנית לכל חוליה וחוליה בתהליך.
- חומר זה מוגש ללא אינטגרציה בין הצוותים השונים. על כן, ייתכן שעצם לימוד הסיכומים של הצוותים האחרים יוכל לשפוך אור על סוגיות המועלות בעבודה זו.

תודות:

אני מבקש להודות לכל חברי וחברות הצוות אשר הקדישו מזמנם, מרצם ומחשבתם בנושא. למדנו מהם רבות - ואני מניח שעוד נפעל במשותף לקידום הנושא והקטנת ה"חיכוכים" בנושאים מסוימים שעלו. תודה מיוחדת ליעל נחמיאס, אשר כיוונה אותנו לכל אורך הדרך בהערותיה המחכימות. תודה לד"ר בת-חן ויינהבר, על המודל אשר טרחה והציגה - אותו אני מציע לצרף לכנס המסכם.

בברכה,
מוטי שפירא

חברי צוות משאבי אנוש (לפי א"ב):

מוטי שפירא (יו"ר)	להב, לשכת הארגונים העצמאיים
איה חיסדאי	אשנב
דליה טל	משרד החינוך
הלה הדס	אנוש
טלית רינגולד	בית הגלגלים
יובל רכלבסקי	אתגר - משאבי אנוש
יעל אנדלסמן	משרד התמ"ת
יעל שטיינפלד	משרד התמ"ת
ליאת גני	מנפאוור
עינת אברהם	ציונות 2000
ערן תמיר	נציבות שוויון זכויות
קלרה חן	עיריית נתניה
רויטל ביתן	אינטל
שחר בן יהודה	מכון מנדל
שלמה אלישר	משרד הרווחה

צוות שינוי מודעות ציבורית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ראש הצוות: יוסי שובל, מנהל קשרי חוץ "אינטל ישראל"

תוכן עניינים:

תקציר

מבוא

שינוי מודעות ציבורית ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות
מי הם קהלי היעד אליהם יש לפנות כדי להבטיח השינוי המצופה?

עקרונות בניית המסרים

מטריצת קהלי יעד/ערוצים/מסרים

שאלת הקמפיין

חסמים אמיתיים וחסמים מדומים

תובנות עיקריות ביחס לנגישות תקשורתית

"זה עובד" - סיפורי הצלחה ועדויות מעסיקים על קליטה מוצלחת

מדוע נחוץ גיוון בצוות העבודה?

המלצות - טווח קצר

המלצות - טווח בינוני וארוך

סיכום

חברי צוות שינוי מודעות ציבורית

המסמך שלפנינו נועד להציג עבודת סיכום של "צוות שינוי מודעות ציבורית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות" ולהציע דרכים לפתרון המצב הקיים, המאופייין באי-שוויון משמעותי ובהיעדר הזדמנויות הוגנות בתקשורת לאנשים עם מוגבלות. בדגש על פיתוח תכניות לקידום ועידוד המודעות לתעסוקת אנשים עם מוגבלות, אנו מבקשים למקד את תשומת הלב הציבורית לפערים בתחום זה ולהצביע על המחיר הכלכלי-חברתי העולה מהם. העלאת המודעות והצגת המצב הקיים הם רק השלב הראשון בתהליך השינוי הנדרש בתודעה הציבורית.

במסמך זה נציג את המצב התודעתי הקיים לגבי אנשים עם מוגבלות, נדון בחסמים אמיתיים ומדומים המקשים על השתלבותם בשוק העבודה, נסקור סיפורי הצלחה של מעסיקים, ולבסוף, יובאו המלצותינו לטווח הקצר, המידי, ולטווח הבינוני והארוך.

פתרון לסוגיה גלובלית, מורכבת וארוכת שנים, אינו יכול להיות מוצג כמופע קסם חד-פעמי במהותו. שיפור ותיקון המצב הקיים גוזלים משאבים יקרים ודורשים תמיכה ממשלתית ופרטית מסיבית ביותר. ננסה להציע כאן פתרון ריאלי לשינוי המודעות, אשר באמצעות תכנית מערכתית, תמיכה ממשלתית ותכניות ייעודיות, יביא לשילובם של אנשים עם מוגבלות בעולם העבודה המודרני-טכנולוגי, ואולי אף לשנות את אותו העולם, כך שתתאפשר הזדמנות שווה בכלל לכל אדם באשר הוא - ללא תלות במגזרו, גילו, מעמדו, דתו ונכותו.

מבוא

שינוי, כל שינוי, הוא משימה לא פשוטה - ליחיד ו/או לקבוצה. אנשים שיש להם עמדה מסוימת דבקים בה. היא מקנה להם תחושה של יציבות. המבקש להציע שינוי עמדה מערער את היציבות הקיימת. הדבר נכון ביחס לשינוי עמדות, שינוי מודעות וכיוצא באלה.

- אף כי קשה לשנות עמדות ו/או מודעות, הדבר ניתן בתנאים מסוימים:
- שינוי בולט במציאות, כפי שאנו מכירים אותה (לא בהכרח שינוי דרמטי, כמו מלחמה או שלום...).
 - דוגמה אישית מרתקת.
 - מנהיגות כריזמטית.
 - מסר מנצח, אשר ניתן להפיצו במהירות (שאלת ערוצי התקשורת היא רלוונטית, אם וכאשר דנים על שינוי מודעות ציבורית). חברות פרסום עוסקות ביצירת ובהפצת מסרים האמורים לשנות את דעתנו לגבי קניית מוצר מסוים, וכן הלאה.
 - מוכנות היחיד או הקבוצה להשתכנע לשינוי דעה, עמדה ומודעות.
 - כאשר אנו חושבים על שינוי או כאשר אנו אומרים "שינוי" - אנחנו מתכוונים לשינוי לטובה.
 - שינוי מתבצע כאשר המצב הקיים לא עונה על שאיפותינו ו/או צורכינו. אז, אנחנו עושים מעשה - כדי להיות במצב אחר/ שונה.
 - לעתים השינוי יזום על ידינו, ולעתים הוא נכפה עלינו. שינוי הוא תהליך לא קל, המעורר, בדרך כלל, התנגדויות.
 - לכן, שינוי אמיתי יבוא, בדרך כלל, כתוצאה מצורך רוחני, קיומי ו/או כלכלי.
 - לכולנו עמדות ברורות, סטיגמות, פחדים ודעות קדומות המהווים מחסום מפני שינוי.
 - בכל רחבי העולם אנשים משתמשים בחינוך, בהסברה, בתקשורת ובטכנולוגיות דיגיטליות לקידום שינוי חברתי ופוליטי.

משימת הצוות

בחינת האמצעים והדרכים לשינוי המודעות הציבורית ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות, הן בקרב המעסיקים (ממשלה, סקטור פרטי, הציבור הרחב וכן הלאה) והן בקרב אנשים עם מוגבלות.

שינוי מודעות ציבורית ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות

העסקת אנשים עם מוגבלות או אי-העסקתם, היא רק סימפטום אחד ליחסנו אל השונה/המיעוט. יחס זה הוא בר-שינוי, אך מורכבות השינוי בנושא זה נוגעת, מצד אחד, בשורשי החינוך לשוויון ובהבנת והערכת השונה, ומצד שני, נוגעת באנשים עם מוגבלות, בציבור המעסיקים, בגורמי ממשל, במעצבי דעת קהל, בתקשורת לגווניה ועוד.

הנחות היסוד

- "שינוי מודעות" (טווח ארוך) ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות הוא תהליך ארוך ומורכב, אשר חייב להתחיל בשינוי יחסנו אל השונה/המיעוט. זאת, על ידי חינוך והסברה מגיל צעיר.
- ביחס להווה (טווח קצר), צריך שיתוף פעולה של הממשלה, על שלוחותיה, של הרשויות המקומיות, של חברות ממשלתיות, של ארגוני הנכים, של המעסיקים ושל התקשורת, על כל אמצעיה.
- אנשים עם מוגבלות הם בעלי יכולות אשר בהינתן התנאים המתאימים יוכלו לתרום לעצמם ולחברה.
- חקיקה היא חיונית, אך אין בה די בכדי לשנות את המודעות הציבורית בטווח הקצר.

מי הם קהלי היעד אליהם יש לפנות כדי להבטיח השינוי המצופה?

אם מניחים שניתן לשנות את המודעות הציבורית ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות, מתעוררת השאלה אל מי יש לפנות בכדי לפעול לשינוי המבוקש, או מי הם קהלי היעד.

נציגי האנשים עם מוגבלות טענו, כי בשלב ראשון, יש לשנות את דעתם של המעסיקים, והם בלבד.

חינוך והסברה בבתי ספר או קמפיין פרסומי בטלוויזיה הם מותרות בעת הזאת, אך אין בהם כדי לשכנע ולו מעסיק אחד לשינוי דעתו בדבר קבלת נכה לעבודה... מנגד נטען, כי לכל מעסיק יש משפחה, חברים וקהילה שהוא חלק ממנה - עליה הוא משפיע וממנה הוא מושפע (השינוי שחל בציבור בנושא פרחים מוגנים, למשל, החל עם ילדי הגן ובית הספר).

הגענו למסקנה שאין דרך אחרת, אלא לנסות ולפנות אל קהלי היעד כולם, אם כי ייתכן שבעוצמות שונות ובטווחים גמישים.

עקרונות בבניית המסרים

- כחלק מהגדרת המסרים וניסוחם, יש לבחון בזהירות את המינוחים בהם ייעשה שימוש. לדוגמה: "מוגבלות תעסוקתית" או "אנשים עם מוגבלות"?
- ראוי להימנע מהצגת "סיפורי הצלחה קיצוניים" (דוגמת סטיבן הוקינג).
- יש להתייחס לעובדים עם מוגבלות בהתאם ליכולות שלהם, ולא על פי המוגבלות שלהם.

מטריצת קהלי יעד/ערוצים/מסרים:

קהלי היעד	המסרים	הערוצים
המעסיקים	שילוב יכולות ייחודיות בעסקים ובמפעלים, כדאיות כלכלית, אחריות תאגידית	התאחדויות מקצועיות, משרד התמ"ת, הביטוח הלאומי
מועסקים פוטנציאליים עם מוגבלות	שוויון הזדמנויות, שינוי המיצוב, השתכרות נאותה הערכה עצמית	ארגוני נכים, ארגוני עובדים, הביטוח הלאומי, הסברה
גורמי ממשל	שילוב כמנוע צמיחה כלכלי	הקמת לובי, חקיקה, רגולציה
הציבור הרחב	גיוון ושילוב כאחד מערכי הדמוקרטיה	חינוך, הסברה, תקשורת, קמפיין פרסומי
מעצבי דעת קהל	אחריות חברתית	במות ציבוריות, ממשל, תקשורת

שאלת הקמפיין

בדיון בשאלה אם אכן רצוי וצריך לפנות לציבור הרחב, מסרה השופטת (בדימוס) ציפורה ברון, העומדת בראש ארגון הגג של ארגוני הנכים, על תכנית למבצע הסברה - קמפיין נרחב באמצעי תקשורת המונים - בעלות של מיליוני שקלים, לקידום שינוי המודעות להעסקת אנשים עם מוגבלות. הפרויקט, שתוכנן על ידי משרד פרסום, יבוצע כאשר יימצאו המשאבים הדרושים לכך. הוויכוח על שינוי מודעות בקרב הציבור הרחב נמשך, אלא שהמשאבים הדרושים אינם בהישג יד. סברנו, כי אם הפרויקט הנ"ל אכן יבוצע בזמן הקרוב, ראוי לנצל להפקת לקחים וליישומם על ידי הוועדה לשינוי המודעות הציבורית, גם אם הדבר יחייב דחייה בגיבוש ההמלצות הסופיות של הוועדה ו/או שילובו של המבצע במסגרת תכנית רחבה יותר של המיזם.

חסמים אמיתיים וחסמים מדומים

הסרת החסם	תיאור	חסם
שכנוע מנהלי הערוצים הציבוריים והמסחריים	אין די אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת הופעה במדיה	נגישות לתקשורת ויזואלית TV ו Online
פעולות חינוך והסברה יסודית בקרב האנשים עם מוגבלות	האנשים עם מוגבלות מניחים הנחה שלילת המגשימה את עצמה	"אני מוכן לעבוד - אין לי סיכוי למצוא עבודה"
פנייה לארגוני הנכים	נכים לא מפגינים/הפגינו על הזכות לעבוד	"נכים אינם מעוניינים לעבוד - רק להפגין"
מתן נגישות תקשורתית לבעלי מוגבלות - עובדים ומצליחים בעבודתם	יצירת סטיגמה והסכמה עמה...	"כמו חרדים, נכים מעוניינים רק בנושא הקצבאות"
התאחדויות מעסיקים, משרדי התמ"ת, הרווחה, הביטוח הלאומי	אין אדם חף ממוגבלות כלשהי או חסין מפני מוגבלות בפוטנציה	"מעסיקים אינם רוצים נכים במקום העבודה"
גורמי חקיקה, ארגוני עובדים, הביטוח הלאומי, תקשורת	אי אפשר לפטר נשים בהיריון ו/או נכים	"לגייס נכים - לגייס בעיה"
"הסברה" - התאחדויות מעסיקים, התמ"ת, הרווחה, הביטוח הלאומי	רתיעה מהמוגבל, מהשונה...	"נכים אינם יכולים לעבוד עם קהל"

תובנות עיקריות ביחס לנגישות תקשורתית

- בדומה לאוכלוסייה הכללית, ציבור האנשים עם מוגבלות אינו הומוגני. לכן, אין מרשם אחד אחיד לכל הציבור הנ"ל.
- הנגישות התקשורתית לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות חשובה לא פחות מנגישותה הפיזית.
- מי שנכח בתקשורת - נוטל חלק בשיח הציבורי - ולהיפך. אנשים עם מוגבלות, אשר בדרך כלל אין להם נגישות לתקשורת, מוצאים את עצמם נדחקים פעם נוספת מן החברה.
- במקרה שיש בעלי מוגבלות הכובשים את המסך, הרי זה לא מעט משום שהם תואמים את אחד הסטראוטיפים הנפוצים בחברה: הם "גיבורים בעלי תכונות והישגים מיוחדים" ו/או "מקופחים ומסכנים הזקוקים לחסד ולרחמים".
- נוכחות תקשורתית עשויה להעצים את מעמדם של אנשים עם מוגבלות, בעיני עצמם ובעיני הזולת.
- אין אדם חף ממוגבלות כלשהי או חסין מפני מוגבלות בפוטנציה. התעלמות התקשורת מאנשים עם מוגבלות, כמוה כהדחקה ובריחה מן המציאות.
- על ידי חינוך, לובינג, שימוש נכון בתקשורת ורצון טוב (?), ניתן לשנות המודעות הציבורית לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות.

"זה עובד" - סיפורי הצלחה ועדויות מעסיקים על קליטה מוצלחת

בדיונים הוצע, כי בצד חינוך, הסברה, חקיקה ושימוש בתקשורת, ייעשה גם שימוש ב"סיפורי הצלחה" ובעדויות מעסיקים על קליטה מוצלחת של אנשים עם מוגבלות. הודגש, כי קיים מדריך מרתק למעסיקים ולמנהלי משאבי אנוש: "זה עובד" - מדריך למעסיקים ולמנהלי משאבי אנוש לשילוב של עובדים עם מוגבלות במגזר העסקי. חיה אמזלג-באהר, בטי סבו, ד"ר חגית הכהן וולף, נובמבר 2006. ג'וינט ישראל ו"מתן".

מדוע נחוץ גיוון בצוות העבודה?

שאלת הגיוון בצוות העבודה מהווה כיום אחת הסוגיות הבולטות בעולם משאבי האנוש. מחד גיסא, צוות הומוגני מבטיח תקשורת קלה בין החברים והסכמה עם נורמות דומות. מאידך גיסא, הרכב כזה מועד לבעיות של חשיבה קבוצתית ושל חוסר רגישות לנקודות מבטם של אנשים ממגזרים אחרים בחברה - עמיתים ולקוחות גם יחד.

אין ספק, שהגיוון בצוות העבודה - נשים וגברים, עולים וותיקים, אנשים עם וללא מוגבלות, דתיים וחילוניים וכן הלאה - תורם לצוות ולארגון ככלל. הגיוון יוצר הון אנושי, מקוריות, חדשנות וגישה רב-תרבותית. הוא בא לידי ביטוי במודעות לסביבה, ברגישות גבוהה, בהרחבת סגנונות ההתמודדות ובפתרון הבעיות. הוא משפיע באופן ישיר על רוח צוות העובדים ומשפר את יכולת ההסתגלות בצוות ובארגון לצרכים ולאתגרים בסביבתם. בקיצור, הגיוון בצוות העבודה מרחיב את מעגלי ההכנסות והפרסום של הארגון מול לקוחות, ספקים, בני משפחות העובדים ועוד.

טיפול כוח עבודה מגוון - הכולל אנשים עם מוגבלות - משפר את היכולת שלך לספק מוצרים ושירותים הפונים למגוון רחב יותר של לקוחות. העסקת אנשים עם מוגבלות בצוות מסייעת לארגון לגלות הבנה כלפי לקוחותיו בעלי המגבלות. באופן טבעי, עם העלייה בדרישה למוצרים נגישים, עסקים המכוונים כבר לצרכים של קבוצות לקוחות בעלי דרישות לנגישות, והמנוסים בכך, נמצאים בעמדה טובה יותר. כוח עבודה מגוון מאפשר לעסקים לפתח תובנות שוק, שיתכן שלא היו מושגות בדרך אחרת. הדבר מעניק יתרון תחרותי.

<http://www.microsoft.com/enable>

"העסקת אנשים עם מוגבלות מעניקה לארגון תדמית של חברה עם נשמה, יוצרת בידול מהמתחרים ותפיסה אוהדת של הלקוחות כלפי הארגון... הם גאים לעבוד בארגון שעושה למען הקהילה, ארגון המעדיף להוציא את הכסף למען מטרות טובות".

ארן שדמי, סמנכ"ל משאבי אנוש, פישמן רשתות.

"חגי מוכיח בהישגיו, כמו גם במגוון כישוריו ומיומנותיו, את היעדר הקשר שבין מוגבלות פיזית לבין היכולת לתרום תרומה משמעותית לארגון דינמי השואף למציאות והמעודד הישגיות. העסקתו של חגי תורמת לחברה ולסביבת העבודה. מוגבלותו כלל אינה באה לידי ביטוי ברמת תוצרי עבודה. הישגיו, יחד עם העזרה הפיזית הניתנת לו על ידי העובדים, מחדדים לסביבת העבודה שני ערכים בסיסיים בתרבות הארגונית: המדידה על פי תוצאות והצורך בעזרה לחבר לעבודה".

מוטי שבתאי, סמנכ"ל פיתוח חטיבת וידאו, NICE.

"הארגון מתחשב באדם עם מגבלה כמו שמתחשב באנשים דתיים, באימהות מניקות וכיוצא באלה".

שולי שהרבני-ישי, סמנכ"לית משאבי אנוש, NICE.

המלצות

טווח קצר:

- שיפור מידי של הנגישות לאמצעי התקשורת - התקשורת היא מנוע שינוי.
- הקמת לובי בכנסת למען קידום העסקת אנשים עם מוגבלויות.
- חקיקה רלוונטית, בליווי תקשורת צמוד.
- גיוס תקציב ממלכתי לפעולות הסברה באמצעות הערוצים הרלוונטיים.
- שכירת משרד פרסום שיכין תכנית לשינוי מודעות ציבורית ויתמודד עם המסרים לקהלי היעד השונים (ראה

המטריצה).

- גיוס מעצבי דעת (מעסיקים נוצצים - "הון ושוויון" - מחנכים, אנשי ציבור, פוליטיקאים, אנשי תקשורת וכיוצא באלה) לסיוע בשינוי המודעות.
- חשיפה תקשורתית לעסקים ולארגונים המעסיקים אנשים עם מוגבלות.
- חתימה על "אמנה בין-מוגדרת" לשינוי גישה יסודי ביחס ל"זכות לעבוד בכבוד" - ממשלה, מגזר עסקי ומגזר שלישי.
- "בניית ספר מרואיינים" פוטנציאליים בנושאים שונים מקרב אנשים עם מוגבלות (כדוגמת "ספרי המרצים" של האוניברסיטה), שיועבר לרשות השידור לשימוש ושילוב בתכניות אירוח ודיון.
- פגישה עם ראשי הערוצים הציבוריים והמסחריים (כגון הפגישה עם מנכ"ל רשות השידור, מוטי שקלאר) וקבלת הסכמתם לשיתוף פעולה.

טווח בינוני וארוך:

- הכנת תכנית חינוך מקיפה - בשיתוף משרד החינוך וארגוני הנכים - העוסקת ביחסנו "לגר, לתושב, לשונה... ולמוגבל".
- הפעלת התכנית כלפי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, כמו גם כלפי תלמידים, מעסיקים וכן הלאה.
- פעולות הסברה נרחבות ועקביות על "שינוי מודעות" ביחס להעסקת אנשים עם מוגבלות.
- חקיקה מגינה, אך גם מעודדת תעסוקה, אף כי חקיקה כשלעצמה אין בה די כדי לשנות את המצב מעיקרו.
- לחייב משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות וכיוצא באלה, למנות "נאמן" (איש משאבי אנוש) לנושא העסקת עובדים עם מוגבלות.
- לקבוע בהוראות המדען הראשי, כי קבלת מענקים מהמדינה מחייבת העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- לקבוע בחוק לעידוד השקעות הון, כי קבלת מענקים והטבות מהמדינה מחייבת העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- להבטיח כי דירוג "מעלה" יתייחס בכובד ראש לנושא העסקת שיעור מסוים של אנשים עם מוגבלות.
- להבטיח כי דירוג BDI - TheMarker יתייחס לנושא העסקתם של אנשים עם מוגבלות.

סיכום

אין תחליף לחינוך מגיל צעיר לשם טיפוח ופיתוח יחסנו אל השונה/המיעוט. לאמצעי התקשורת תרומה פוטנציאלית משמעותית. בכוחם לשקף, ליצור ולהבנות מציאות חדשה, מציאות בה אנשים עם מוגבלות משולבים בחברה ולא מודרים ממנה. יחסה של התקשורת בכלל, והעיתונות בפרט, הוא גורלי לחיי הנכים. תיאורן בתקשורת של קבוצות מסוימות משפיע על הדימוי העצמי של חבריהן, על הקשרים שלהם עם הסביבה, ואף על מצבם הכלכלי והפוליטי. מחקרים מצביעים על כך, שפוליטיקאים מושפעים בבחירת הנושאים לשאילתות שלהם מהסוגיות המועלות בתקשורת. כדי לשנות את יחס התקשורת לנכים, ראוי לשלב בה עיתונאים שהם עצמם נכים. אם וכאשר אנשים עם מוגבלות ישולבו במסעות פרסום (כמו בקנדה, שבדיה ובחברות נאורות אחרות), וכאשר יחלו לשדר בקביעות בטלוויזיה גם ספורט נכים - אז נדע שמשנה השתנה בתפיסת המוגבלות בחברה הישראלית ובקהילת התקשורת בפרט.

חברי צוות שינוי מודעות ציבורית:

מר יוסי שובל (יו"ר)	אינטל
מר גיא מרז	תקשורת
גב' ורד רז	קבוצת פישמן
ד"ר חיה עמינדב	משרד הרווחה
גב' חיה פרי	משרד התמ"ת
מר יאיר אלוני	תקשורת
מר יואב קריים	מטה המאבק
פרופ' יחיאל לימור	אקדמיה
גב' יעל נחמיאס	ג'וינט ישראל
ד"ר ניר צוק	אשוקה
מר עוזי פלד	תקשורת
גב' צפורה ברון	ארגון הגג של ארגוני הנכים
גב' תמרה ברנע	ג'וינט ישראל