



החסה לשילוב
אנשים עם מוגבלות
בשוק העבודה

תעסוקת אנשים עם מוגבלות

ברחבי העולם:

מספר מגמות מרכזיות

תכניות ומדיניות - OECD

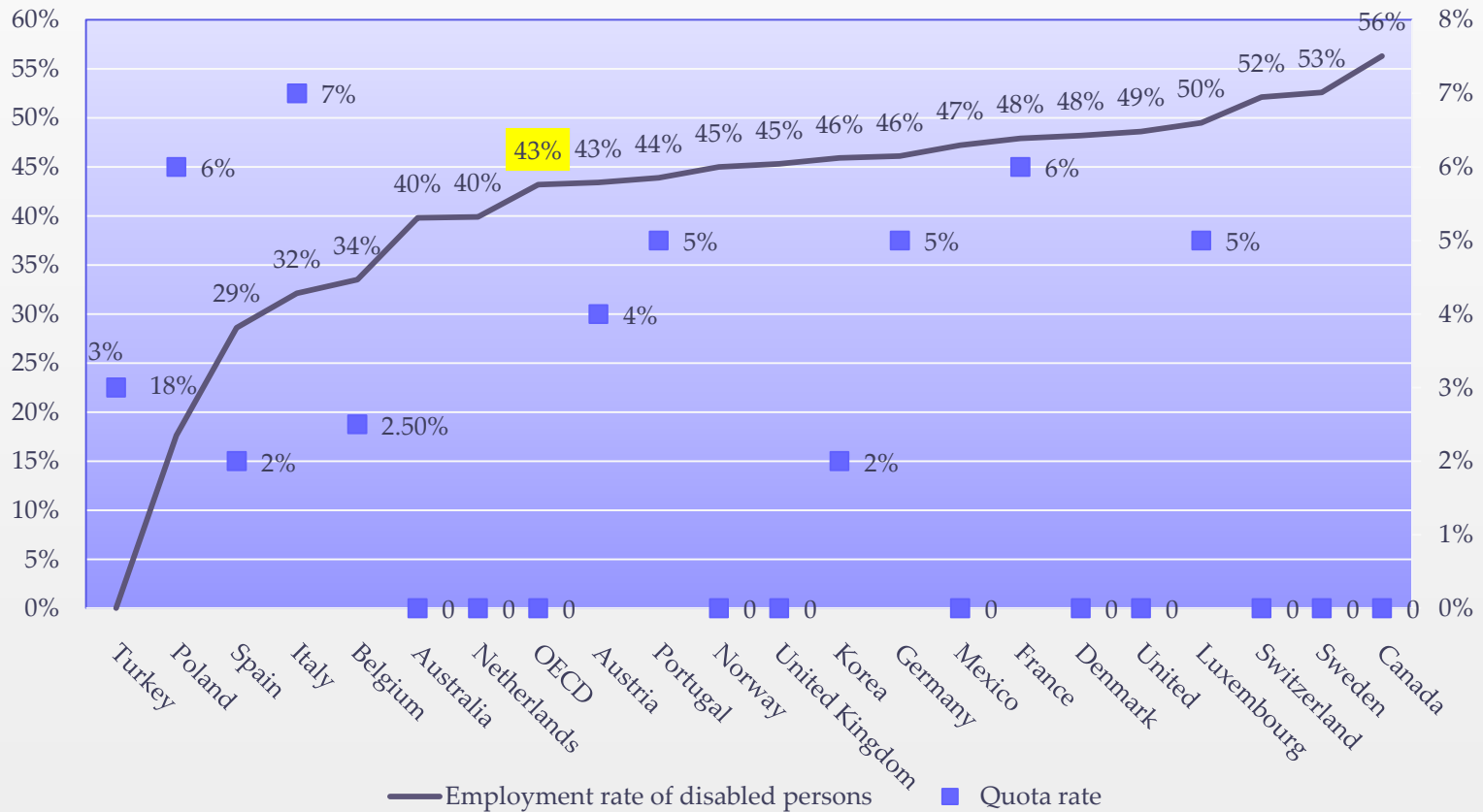
מבנה הדיון

1. נתונים כלליים ומגמות
2. מדיניות עכשוויות, תהליכים דומים
3. הרלוונטיות של החלוקה הקלאסית
(לא בטוח שיעלה)
4. דוגמאות לתהליכים קיימים
(+דוגמאות על מדיניות ותכניות)

נתונים כלליים ומגמות משותפות
מדינות ה-OECD

דפוסי התעסוקה כיום בקרב מדינות ה-OECD

Employment quota and employment rates of disabled persons - OECD 2007

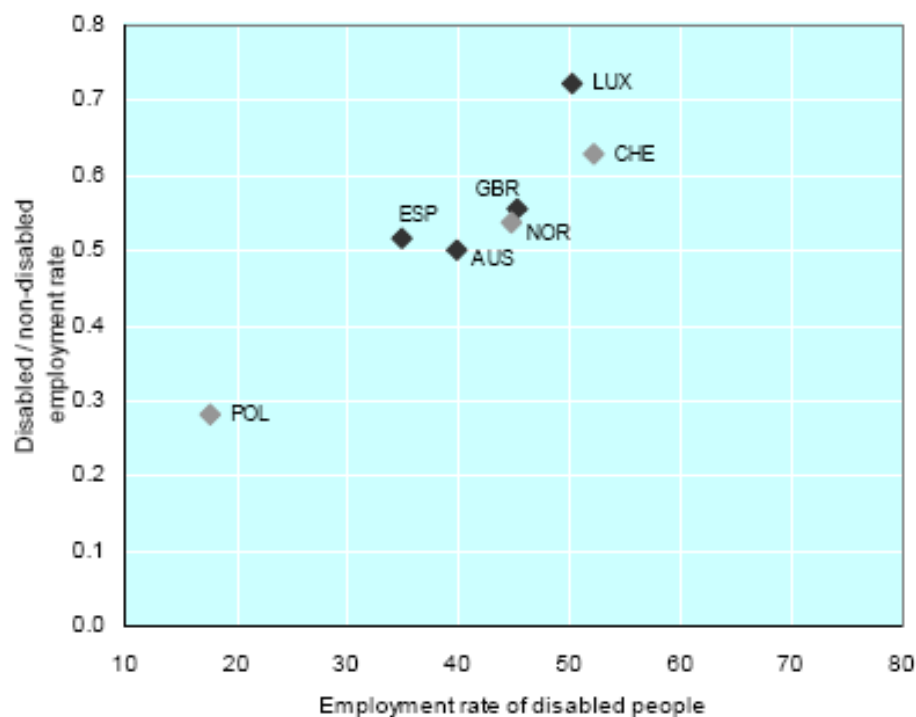


אחוז התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות

II. KEY OUTCOMES AND CHALLENGES FOR DISABILITY POLICIES

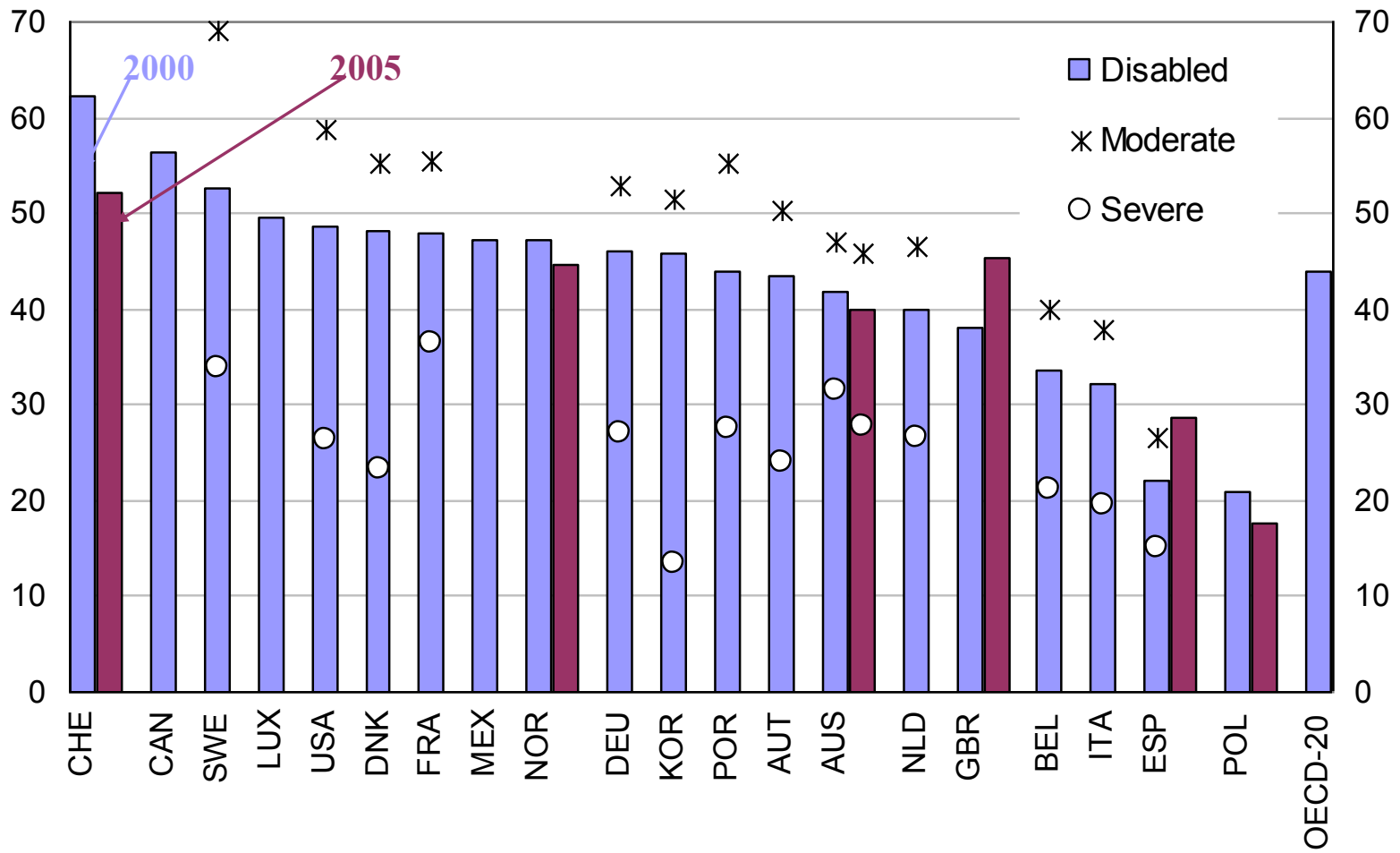
4. Low employment among people with disabilities

Employment rates of disabled persons and employment relative to non-disabled people



Source: OECD

אחוז התעסוקה בקרב בעלי מוגבלות



חשיבות ההגדרות: מיהו אדם עם מוגבלות:

שלוש גישות שונות ומשלימות להגדרת "מוגבלות":
כל הגדרה משפיעה באופן משמעותי על אחוז
ההשתתפות בשוק העבודה ולטיפול בנושא

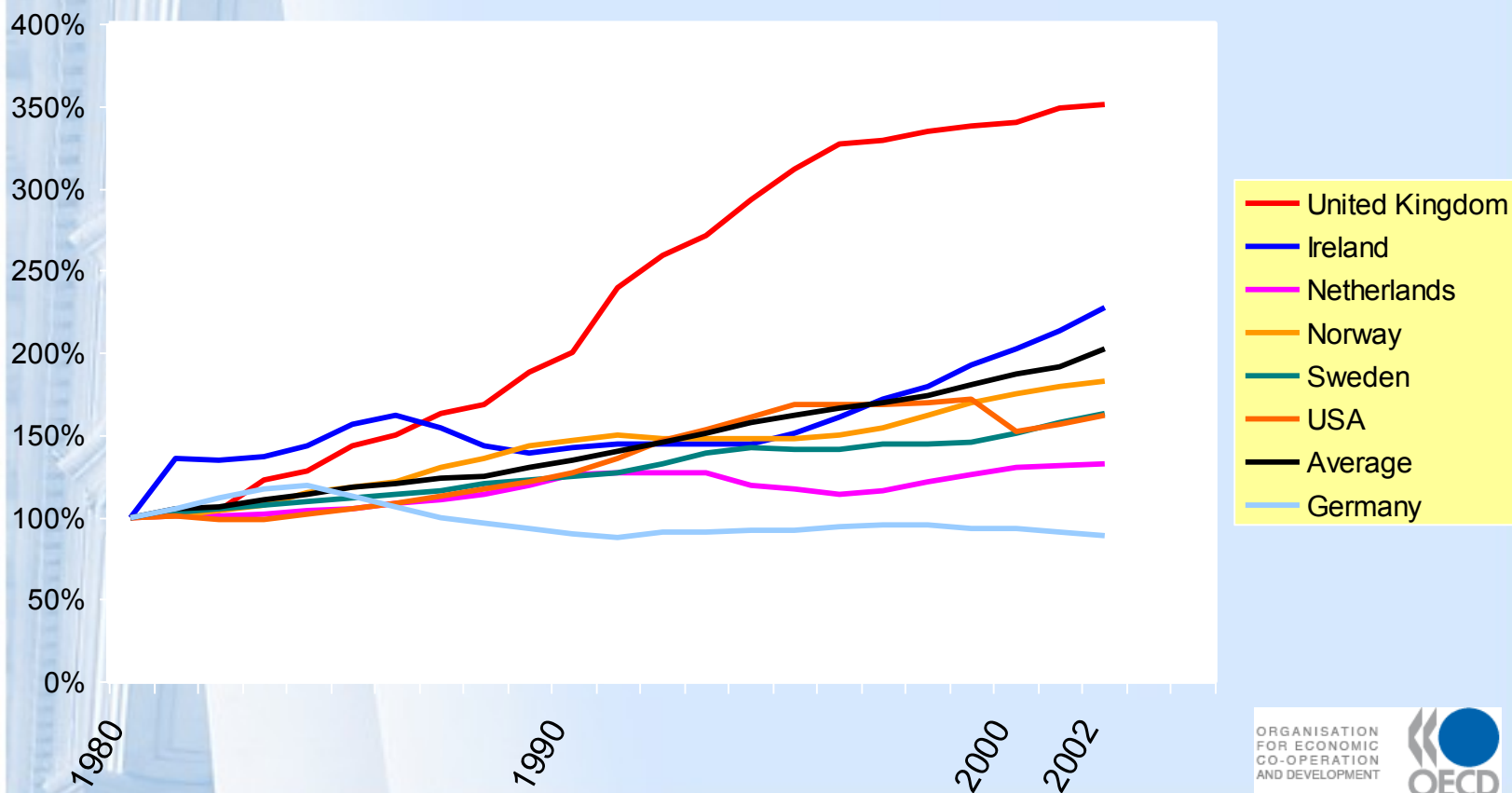
– הערכה עצמית: אלו הסובלים מכל מחלה כרונית (לאורך
זמן) ומוגבלות בפעילויות היומיות, עקב בעיות רפואיות
לאורך תקופה הארוכה מ-8 חודשים (לדוגמא)

– מקבלי קצבאות נכות: שונות משמעותית בקריטריונים
לקבלת הזכאות

– לפי הגדרות הקיימות בחוק: הגדרות משפטיות הלוקחות
בחשבון גם שיקולים לא רפואיים

צמיחה במספר מקבלי קצבאות הנכות

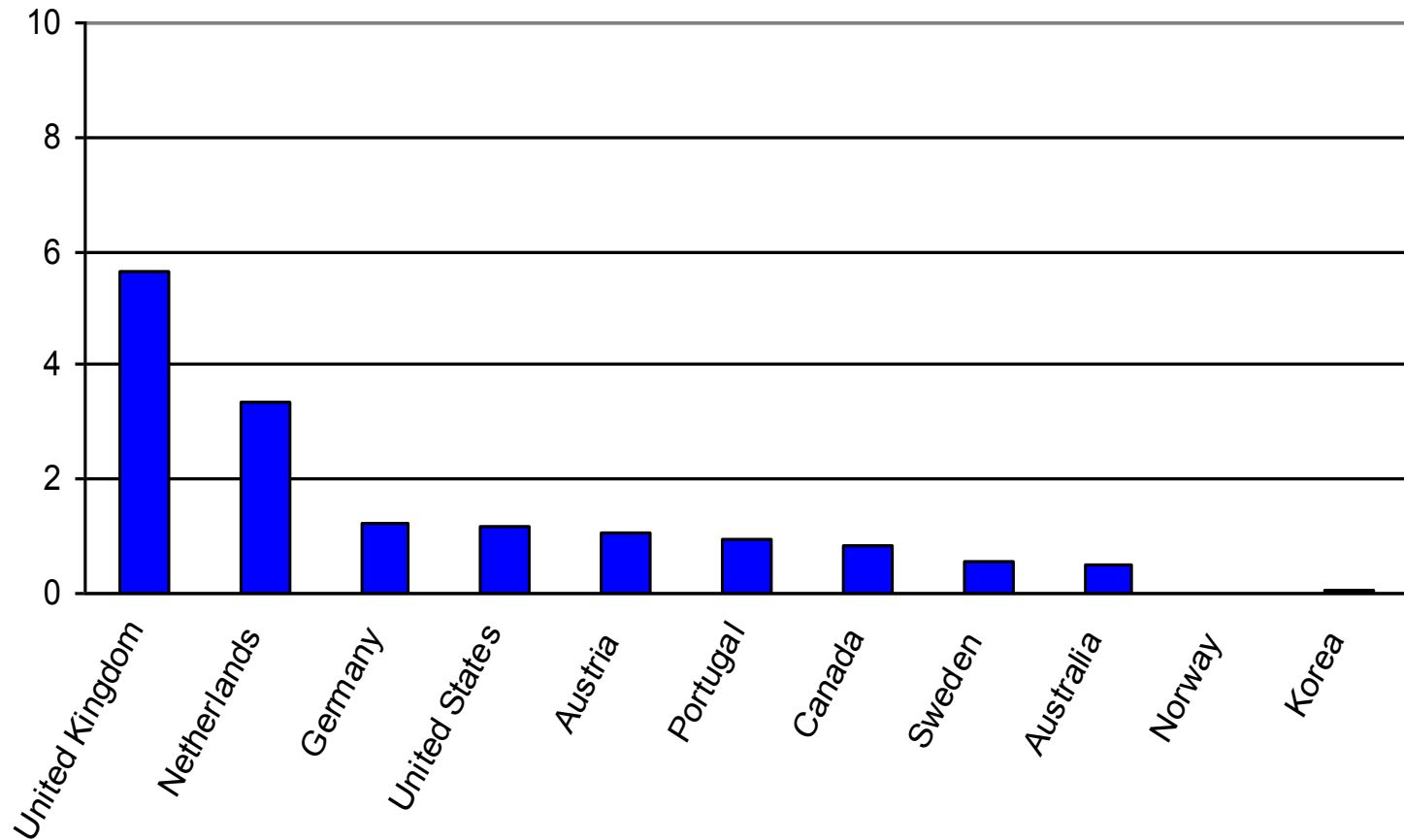
מגמת גידול משמעות במספר מקבלי הקצבאות במדינות ה-OECD (1980=100)



מלכודת הקצבאות:

כמעט ואין אפשרות לצאת מרשימת הקצבאות

אחוז אלו שמצאו עבודה מקרב מקבלי הקצבאות (1999)



כובד קצבאות הנכות על המדינה

- בממוצע, מדינות OECD מוציאות 1.2 מהתל"ג שלהם על קצבאות נכות בלבד.
- כאשר כוללים גם את הוצאות עבור (חופשות) מחלה, המספרים מגיעים עד ל-2% (בחלק מהמדינות גם ל-4%-5%)
- לעומת זאת, על קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה המדינות מוציאות פי 2.5 פחות.
- ב-15 השנה האחרונות יש עלייה במספר מקבלי הקצבאות במרבית המדינות
- הסבירות לחזור לעבודה אחרי קבלת הזכאות לקצבת נכות עומד על כ-2% בלבד*

חמש מגמות עיקריות – לפי נתונים של ה-OECD

1. השתתפות בשוק העבודה: אחוזי ההשתתפות עבור אנשים עם בעיות בריאותיות או מוגבלות הוא נמוך
2. הכנסה נמוכה: משקי בית שבהם יש אנשים עם מוגבלות או בעיות בריאות סובלים מהכנסה נמוכה
3. עלות מערכת קצבאות הנכות: העלויות עבור קצבאות נכות ומחלה הפכו להיות גבוהות מאוד
4. תלות בקצבאות: תלות רווחת בקצבאות נכות
5. אוכלוסיית בתשושי נפש: התמקדות גדולה לכיוון מקבלי קצבאות מהאוכלוסייה ובמיוחד בקרב צעירים

למה התרחש המעבר לתלות מוגברת בקצבת נכות

מגמה קיימת מסוף שנות ה-80

- שינוי בנורמות חברתיות: העדפה להישאר תחת קצבת נכות מאשר קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה
- דרישות קפדניות יותר סביב נושא קצבאות אבטלה: החמרת הדרישות גרמה לתעדוף בקבלת קצבאות נכות
- שוק עבודה דורשני יותר: דרישות שוק העבודה הקשו על שמירת מקומות העבודה עבור אנשים עם מוגבלות
- אז מה עושים?
- הקטנת התלות בקצבאות
- הגדרת האפשרויות והמסוגלות התעסוקתית
- הצלחה?: חלקית מאוד – חיפוש אחרי גישה אקטיבית יותר*

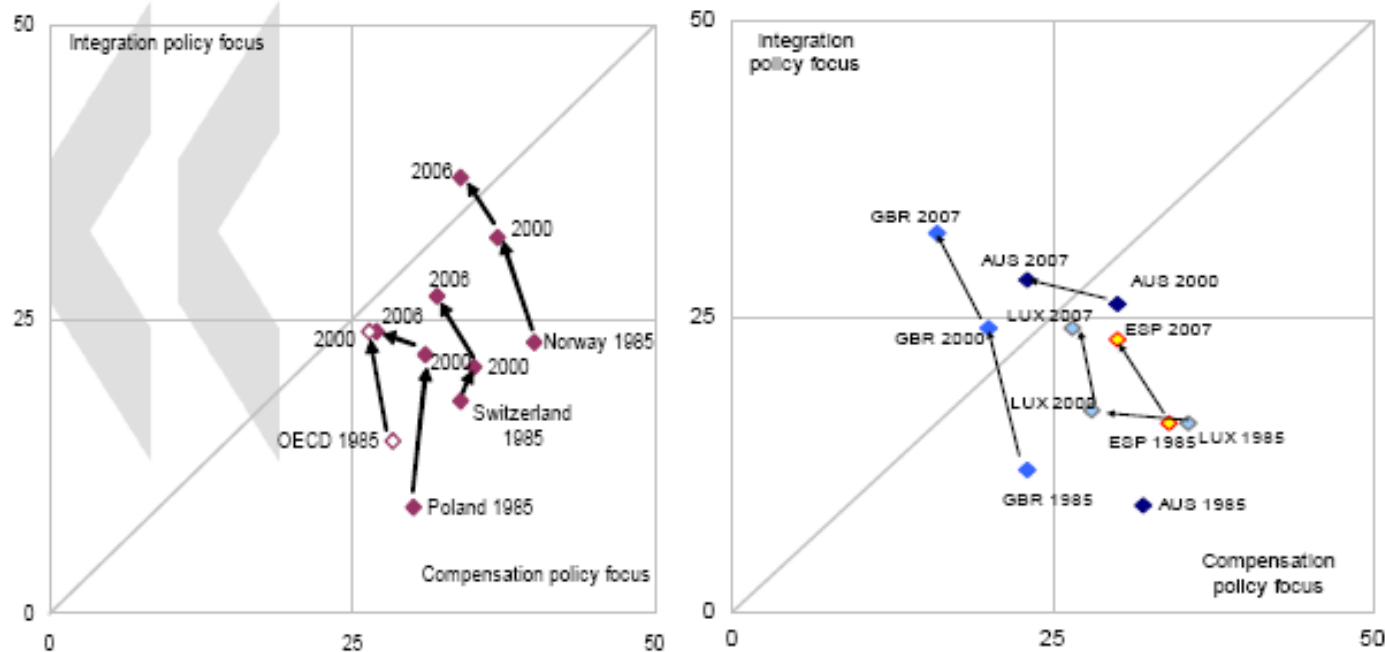
אין אפשרות להישען על אותה מדיניות
וחייבים להביא שינוי בכלים אחרים:

מדיניות עכשוויות,
מגמות משותפות של מדיניות
ושאלות על יישומן

ממדיניות של פיצוי למדיניות אקטיבית של אינטגרציה

III. THE REFORM AGENDA: THE "PHILOSOPHY" OF APPROACHES

Large changes have taken place:
Disability policy typology changes 1985 - 2007



Source: : OECD (2003, 2006, 2007)

גישות חדשות: גישות אקטיביות יותר לשילוב

- שינוי של מערכת הקצבאות: ממערכות שנועדו ליצירת הכנסה חלופית למערכות שנועדו לעודד התערבות בשוק העבודה (labour-market-oriented intervention)
- חשיבה על בעלי יכולת שילוב חלקית: איך ניתן לשלב את אלו המתקשים להיכנס ולהישאר בשוק העבודה כתוצאה מהמוגבלות
- חלוקה לשלוש קבוצות:
 - אינם עובדים - קלים יותר לטיפול: שילוב מהיר ותכניות התערבות קצרות
 - אינם עובדים - קשים יותר לטיפול: תהליכים ארוכים יותר, חלק גדול לא יצליח להשתלב
 - עובדים: מניעה, שמירה על מקומות עבודה (retention) וכמובן ניהול תקופות מחלה.

שני תהליכים משלימים: אמצעים קצרי טווח ושינויים מבניים

• אמצעים קצרי טווח: אמצעים שנועדו להביא לשילוב בעבודה או שמירה על מקום עבודה קיים עבור בעלי יכולת עבודה מופחתת

• שינויים מבניים: שינויים שנועדו

– שיפור התוצאות באמצעות קידום של תרבות הכלה: הכרה שהחברה רואה נכס גם בקרב בעלי כושר עבודה חלקית. כמו כן, המשבר הכלכלי עלול לעודד גידול במספר האנשים הנשענים על קצבאות נכות.

– תמריצים לכל מי שמעודד שמירה על מקום עבודה או חזרה לעבודה: הצורך ליצור תמריצים למעסיקים ולכל מי שמטפל באנשים עם מוגבלות

– חשיבות הרפורמות מוסדיות ורפורמות במקומות עבודה: מדדים ממוקדים באדם ותיאום טוב יותר בין השחקנים השונים – השירות הנכון ביותר לאנשים הנכונים ביותר

הפעלת מקבלי קצבאות נכות: שינוי לטווח ארוך

- שיפור התמריצים לעבודה בקרב מקבלי הקצבאות: הפעלת אמצעים מגוונים יאפשרו חסכון לאורך זמן. האפשרות להרוויח סכומי כסף משמעותיים ללא פגיעה בקצבה ביחד עם אפשרות לחזור לקצבאות יובילו יגדילו את הסיכוי לשוב
- שינויים מבניים והגדלת שיתוף הפעולה והתיאום הבין-משרדי: שיפור היעילות והקטנת חוסר היעילות כתוצאה משיתוף פעולה בין הגופים המתאמים את הפעילות בשוק החופשי (לדוגמא, משרדי העבודה והביטוח הלאומי) – מדינות אחדות השתמשו במודל של One-Stop-Shop כבסיס לשיתוף פעולה.
- שיפור התמריצים לספקי השירותים: הצורך במתן תמריצים שישאירו את הספקים מחוייבים למטרה להשבה לשוק העבודה
- שילוב של אלמנטים של הצלחה מבוססת תוצאות: לדוגמא, הפעלת מערכות שאפשר למדוד את הצלחתן (מספר האנשים העובדים, המתקדמים). עם זאת, חשוב לשים לב כי צריך לדאוג גם לחלשים ולמערכת תמריצים שונה.

שאלות מרכזיות לפיתוח המדיניות (1)

השירות הנכון ומערכת קצבאות פעילה

• מתן השירות הנכון לאדם הנכון:

– איך ניתן לקדם את גישת ה-One Stop Center?*

– כיצד התמריצים למוסדות ציבוריים יכולים לעודד באמצעות שינויים מבניים או רפורמות פיננסיות? האם מימון מבוסס תוצאות יכול להביא לשיפור התוצאות?

– האם הרשויות מכינים היטב האנשים לשוב לעבודה?*

• מערכת קצבאות פעילה יותר:

– מה יהיו האלמנטים המרכזיים במערכת המתמקדת ביכולות עבודה חלקיות? האם אפשר עדיין לעשות את ההפרדה בין קצבאות הנכות לבין קצבאות האבטלה?

– האם המדינות צריכות לעודד ביתר שאת בעלי מוגבלות חדשים היכולים להשתלב בשוק העבודה?

– האם הגישה החדשה צריכה לכלול מקבלי קצבאות וותיקים? האם צריך לנקוט בגישה זו כבר עכשיו כאשר המצב הכלכלי עדיין לא ברור?

שאלות מרכזיות לפיתוח מדיניות (2)

מדיניות מוצלחות ויישום שינויים מבניים

• אילו מדיניות ותכניות הינן מוצלחות לעומת אחרות:

- איך ניתן לשפר תמריצים לשחקנים מרכזיים לשימור אנשים במקומות עבודה? איך הופכים את המעסיקים לחלק מהפתרון ולא כחלק מהבעיה?
- באילו רפורמות צריך לנקוט במטרה להשתמש יותר טוב באלו שיש להם יכולת עבודה מוגבלת, האם צריך להתייחס אחרת לאלו שיש להם יכולת מוגבלת? (באופן דומה יותר כפי שמתייחסים למקבלי הבטחת הכנסה)
- אילו רפורמות מוסדיות הינן הכרחיות במטרה לשפר את שירותי התעסוקה בכדי שהן יגיעו לאנשים הנכונים בזמן הנכון? איך אפשר להגדיל את צריכת השירותים על ידי אלו שנזקקים לה?

• איך מיישמים שינויים מבניים:

- איך ניתן לשמר את התמיכה הציבורית בתהליכים אלו גם במשבר הכלכלי? מהו התפקיד של שותפים בתהליך המדיניות?
- אילו בעיות מבניות ניצבות בפני מדינות הרוצות ומוכנות לעשות שינוי? (כולל שינויים ברמת השטח)
- איך ניתן להתאים את השינויים המוצלחים ממדינות אחרות למצב בישראל?

מגמות משותפות של מדיניות

1. מאמץ למנוע תלות בקצבאות
2. ניסיון להביא את התעסוקה ושירותי ההכשרה כנושא מרכזי
3. תמריצים להשתתפות בתוכניות השכלה, הכשרה ותעסוקה
4. מעורבות גדולה יותר של מעסיקים
5. שיפור שירותי התמיכה בתעסוקה
6. שיפור היישום והאכיפה של חוקים נגד-אפליה
7. אכיפה טובה יותר של סכמת המכסות (quotas)

כיוונים אליהם מכווין ה-OECD

- שינויים מבניים ותרבותיים: הצורך בשינוי מבני ביחד עם שינויים תרבותיים של נותני השירותים והגופים המטפלים
- אסטרטגיה לשונות: שילוב בתכניות אוניברסליות, תוך דגש על השונות בין הקבוצות השונות (נכויות, גיל וכו')
- ממשקים עם תכניות אחרות: שיתוף פעולה עם גופים המטפלים באותן אוכלוסיות
- תמריצים: אפשרויות סיוע מגוונות, תמריצים כספיים ביחד אפשרויות סיוע מוגברות
- עבודה עם קבלני משנה: מתן תמריצים לגופים מפעילים תוך פיקוח קפדני
- אינטראקציה עם בעלי עניין: ארגוני נכים ועסקים
- צורך הכרחי בשינוי: הסכמה גורפת על הצורך לעשות שינוי
- מרכזיות ה-OECD – הארגון שם עצמו בחזית הפעילות בנושא

**תהליכים קיימים במדינות;
דוגמאות לתהליכים במספר
מדינות; סיכום**

דוגמאות לתהליכים קיימים: לפי נושאים (1)

מבוסס על *Sickness, Disability and Work* – עמ' 17-27

1. תרבות ורמת מאקרו - התגברות על "תרבות קצבאות

הנכות"; מדיקליזציה של בעיות בשוק העבודה; מחוסר יכולת ליכולת (From Disability to Ability);

2. יכולת עבודה חלקית: גישות חדשות עבור אנשים להם

יכולת עבודה חלקית, הפעלת אנשים להם יכולת עבודה חלקית (partial work capacity)

3. מקבלי קצבאות היום ובעתיד: מחוייבות עבור מקבלי

קצבאות חדשים; אחריות כלפי מקבלי קצבאות; מניעה; פרקטיקות לניטור (חופשות) מחלה

דוגמאות לתהליכים קיימים: לפי נושאים (2)

4. מעסיקים: חיזוק התמריצים למעסיקים, אחריות המעסיק כלפי ניהול חופשות מחלה, אחריות המעסיק כלפי אנשים עם מוגבלות, תמיכה מתאימה למעסיקים
5. תמריצים: מתן תמריצים לאנשי המקצוע הטיפוליים; תמריצים לגופים נותני שירותים; מימון מבוסס תוצאות
6. חקיקה: חקיקת זכויות ומערכת המכסות (Quotas); עידוד מעסיקים באמצעות חקיקת מס
7. עשייה משותפת: שיתוף פעולה ותיאום בין משרדי ובין סוכנויות
8. רפורמות מוסדיות: ההכרח לבצע רפורמות מוסדיות

One Stop-Shop (Nynäshamn, Sweden)

1. 290 רשויות מקומיות – שונות גדולה בפעילות, מדיניות ואחריות שונה של כל רשות, זיהוי של צרכים ייחודיים למחוז. 86.8% מהרשויות (223) מסתכלות בחיוב על הצורך בשינוי
2. שירותי התעסוקה הציבוריים, הביטוח הלאומי ורשויות התעסוקה נותנים שירות באותו שטח
3. המרכז הראשון שעודד שותפות למען קידום התעסוקה
4. המטרה הינה להציע מרכז בו תהיה גישה לכל האזרחים במטרה לאפשר להם גישה מהירה לתעסוקה
5. המבחן יהיה בתוצאות (במצב האנשים ולא במצב המוסדות)
6. שינוי בתפיסה ולא רק מתן שירותים במקום פיזי אחד

מערכת מבוססת תוצאות (אוסטרליה)

1. שירותי התעסוקה הכלליים – כוללים:

- תמריצים גדולים יותר להצבת אנשים בתעסוקה
- דגש רב יותר לנזקקים ביותר

2. שינוי המערך הכולל של תעסוקת אנשים עם מוגבלות

בשוק החופשי (במסגרת הרפורמה בשוק התעסוקה):

- פישוט מסלולי הסיוע והתמקדות בתוצאות
- מערכת מונעת שירות – אין יותר המתנה לשירותים
- מענקים גדולים יותר לשימור עבודה
- תמריצים גדולים יותר עבור הכשרה לאנשים
- קרן השקעות גדולה בקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות
- תפקיד משמעותי יותר של משרד החינוך, תעסוקה וקשרי עבודה

אוסטרליה (2)

Centrelink Registration			
JSCI/JCA			
PROGRAM A		PROGRAM B	
Employment Pathway Plan			
For job seekers with disability, injury or ill health		For job seekers with permanent disability plus long term ongoing support	
Single funding level		Funding level 1	Funding level 2 For people requiring more intensive support
Flexible ongoing support or exit independent worker		Flexible ongoing support or exit independent worker	Moderate Ongoing Support
			High Ongoing Support
Employer Incentives Scheme			

PROGRAM A		PROGRAM B	
Employment Pathway Plan			
		LEVEL 1	LEVEL 2
	<ul style="list-style-type: none"> Disability, injury, ill health 	<ul style="list-style-type: none"> Permanent disability plus long term ongoing support 	<ul style="list-style-type: none"> Permanent disability plus long term ongoing support
SERVICE FEES	<ul style="list-style-type: none"> Up to \$6 050 for 18 months Up to \$1 430 for an optional 6 month extension 	<ul style="list-style-type: none"> Up to \$5 340 for 18 months Up to \$1 780 for an optional 6 month extension 	<ul style="list-style-type: none"> Up to \$11 400 for 18 months Up to \$3 800 for an optional 6 month extension
OUTCOME FEES	<ul style="list-style-type: none"> \$770 for a Job Placement \$945 to \$7 260 for an outcome 	<ul style="list-style-type: none"> \$770 for a Job Placement \$945 to \$7 260 for an outcome 	<ul style="list-style-type: none"> \$1 540 for a Job Placement \$1 815 to \$13 200 for an outcome
ONGOING SUPPORT FEES	<p>← FLEXIBLE ONGOING SUPPORT \$440 PER INSTANCE →</p> <p>← MODERATE ONGOING SUPPORT \$1 320 QTLY →</p> <p>← HIGH ONGOING SUPPORT \$3 300 QTLY →</p>		
<p>← Employment Assistance Fund / Employer Incentives →</p>			

סוגיות נוספות – קצה הקרחון!

1. שכר מינימום: קביעת תעריפים; תפקיד המעסיק; שכר מותאם-שכר מינימום-שכר לאומי
2. סוגיות באכיפת החוק: קושי לפיקוח על המעסיקים
3. חוסר מוביליות של הנכים: חוסר היכולת להניע אנשים על הרצף התעסוקתי
4. הקשר בין השכר ו/או התשלום ובין מערכת הקצבאות
5. קבוצות ייחודיות: עיוורים, בעלי נכות נפשית
6. תפקיד המדינה במודלים: המדינה מעניקה הכנסה מינימלית בסיסית ללא קשר לשכר (לוקסמבורג); המדינה וגופים חיצוניים נותנים סיוע בשכר (הולנד)
7. מודלים מגוונים של תעסוקה נתמכת: אך במספרים נמוכים

נושאים נוספים ככר לפעולות עתידיות

1. נתונים סטטיסטיים: הגדרות משותפות, ברורות, ניסיון מהעולם בסקרים דומים, הסברים אפשריים לפער בין מדינות*
*מדינות
2. התמקדות בתכניות: One-Stop-Center, תכניות "לשבירת הקרח", גישור בין מעסיקים לעובדים ועוד.
3. הקשר בין הקצבאות לשוק העבודה: בהמשך לתהליכים שהוכוונו על ידי וועדת לרון?
4. האחריות לטיפול באוכלוסיות: מודלים מהעולם, כגון הנעשה באוסטרליה, באירלנד, צרפת ומדינות אחרות
5. שיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים – ILO, OECD, מדינות*
*מדינות
6. עבודה מול מעסיקים: מודלים מגוונים
7. התמקדות במספר מדינות: מדינות שעברו תהליכים דומים