



אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: ישראל ביחס למדינות OECD

גל זהר

על המחבר

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

הקדמה	עמ' 5
פרק א' – גודל האוכלוסייה ושיעור מקבלי קצבאות	עמ' 7
שיעור אנשים עם מוגבלות (בהשוואה למקבלי קצבאות)	7
השינוי בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל	8
פרק ב' – תעסוקה ואבטלה	עמ' 11
שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בעשור האחרון	11
שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות ביחס לאנשים ללא מוגבלות	12
שיעורי האבטלה	15
פרק ג' – השקעות תקציביות של המדינה: תקציב גדול יותר ושינוי סדרי עדיפויות	עמ' 17
הוצאה על קצבאות נכות בהשוואה לקצבאות אבטלה	17
סיכום	עמ' 19
רשימת מקורות	עמ' 21

רשימת תרשימים

- תרשים 1 : שיעור בעלי המוגבלות ושיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD 8
- תרשים 2 : שינויים בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל 9
- תרשים 3 : שינויים בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD 10
- תרשים 4 : גידול בשיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל ובמדינות OECD 12
- תרשים 5 : שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל ובמדינות OECD 15
- תרשים 6 : ההוצאה הממשלתית על קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD 17
- תרשים 7 : שיעור ההוצאה על קצבאות נכות ביחס לשיעור ההוצאה על קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה 18
- לוח 1 : שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות וכלל האוכלוסייה בישראל ובמדינות OECD 14

בשנים האחרונות החלה מדינת ישראל להעניק תשומת לב רבה יותר למצבם של אנשים עם מוגבלות בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט. תשומת לב זו באה לידי ביטוי בהתגייסות של גורמים רבים יותר בפעילות להשבת אנשים עם מוגבלות לשוק העבודה. הפעלתו של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד התמ"ת הינו חלק ממגמה זו.

תכניות רבות ומגוונות יותר פותחו, במקביל להתפתחותו של מחקר סביב מצבה של האוכלוסייה בשוק העבודה, על אף הקושי ביצירת תשתית שתאפשר השוואה בינלאומית בין המדינות השונות. במובן זה, צירופה של ישראל כמדינה חברה בארגון ה-OECD ביוני 2010, הרחיב את ההזדמנויות המחקריות ופתח צוהר להצגת מצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה ביחס למדינות אחרות בעולם.

מחקר זה, הראשון בסדרה של מחקרים השוואתיים, מדגיש מחד את הייחודיות של מעמדם ומצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הישראלי, ומאידך הוא מראה כי אנשים עם מוגבלות בישראל מתמודדים עם סוגיות דומות כמו עמיתיהם בכל מדינות ה-OECD. רבות מהסוגיות שאיתן מתמודדת ישראל ניצבות במרכז הדיון במדינות רבות, כך שהניסיון הרב שנצבר בישראל יוכל לעזור להן להתמודד טוב יותר עם אתגרים אלו. במקביל, הניסיון הקיים במדינות אחרות מאפשר לאנשי המקצוע הישראליים להתמודד באופן מושכל יותר וללמוד מהניסיון הקיים באותן מדינות.

סקירה זו, אשר נעשתה כהכנה לביקור של נציגי ה-OECD בישראל (מרץ 2011), כוללת כמה מהמדדים המרכזיים המשקפים את מצבם של אנשים עם מוגבלות בישראל המאפשרים כיום השוואה בינלאומית מקיפה ומדויקת יותר. לפי הנתונים המובאים במסמך זה, מצבם של אנשים עם מוגבלות בישראל דומה בחלקו לאלו של האוכלוסייה ברחבי העולם, אך לפי כלכלני ה-OECD (OECD, 2009a) מצב זה יכול לתעתע. אותם חוקרים מדגישים כי ללא התערבות מושכלת, מצבם התעסוקתי והחברתי של אנשים עם מוגבלות בישראל יחמיר ועל כן, הממשלה צריכה לחזק בעיקר (אך לא רק) את המדיניות והתכניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הכללי.

סקירה זו מבוססת ברובה על עבודתו המורכבת של ארגון ה-OECD ביצירת השוואה בינלאומית אודות שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. אולם, הואיל ולא קיים מערך מידע מקיף הכולל את כל הנתונים בכל המדדים עבור כל המדינות, נבנה מאגר נתונים אחד הנשען על מספר מקורות ובראשם מסד הנתונים המרכזי של ה-OECD והדו"חות שהארגון הפיק במהלך עשר השנים האחרונות. בדו"ח זה מוצגים הנתונים העדכניים ביותר שהארגון הפיק נכון לעת כתיבת המסמך (אוגוסט 2011), כאשר מרביתם נכונים לשנים 2005-2008. במידה ולא כך הדבר, מצוינת השנה במפורש. כמו כן, פרט לנתונים אודות ישראל, שאינם מופיעים בדוחות המרכזיים של ה-OECD, הנתונים בכל אחד מהתרשימים נלקחו מאותו מקור, על מנת ליצור אחידות ככל שניתן.

¹ ברצוני להודות לאנשי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת: מרים כרינשטיין, מירב גרינשטיין ועידית מרדכי. תודה מיוחדת לבני פפרמן ומיכל אלפסי על הערותיהם המועילות.

דו"חות המחקר של ה-OECD מבוססים על נתונים שהועברו על ידי גופים מוסמכים בכל המדינות החברות. "אנשים עם מוגבלות" מוגדרים לרוב לפי הגדרה עצמית, פרט למספר נתונים מוגבל אודות מקבלי קצבאות נכות. כמו כן, מרבית הנתונים כוללים את קבוצת הגיל 20-64 במטרה לשקף באופן ברור יותר את מצבם של אנשים עם מוגבלות בישראל אל מול מדינות אחרות. חשוב לציין כי עקב קוצר היריעה, לא כל מדינות OECD מוצגות בכל התרשימים.

פרק א' – גודל האוכלוסייה ושיעור מקבלי הקצבאות

שיעור אנשים עם מוגבלות (בהשוואה למקבלי קצבאות)

דפוסי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות מושפעים באופן ישיר מהאופן בו כל אחת ממדינות ה-OECD מגדירה מיהם "אנשים עם מוגבלות". שתי ההגדרות המקובלות לבחינת שיעור האוכלוסייה הינן גודל האוכלוסייה הזכאית לקצבאות נכות לעומת אלו המגדירים עצמם כ"בעלי מוגבלות" (מפריעה ומפריעה מאוד). אם בוחנים את שיעור האנשים המצהירים על עצמם כ"בעלי מוגבלות", אזי שיעור האנשים עם מוגבלות בישראל העומד על 18.3% בממוצע לשנים 2001-2009² הוא בין הגבוהים במדינות OECD (ממוצע של 14.0%). לעומת זאת, שיעור מקבלי קצבת נכות בישראל (4.85%) בגילאי 20-64 הינו נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD שעומד על 5.8% (OECD, 2009a).³ פער זה יכול להעיד על השפעות חברתיות הכרוכות בהגדרה העצמית של אנשים את עצמם, לעומת הקריטריונים המחמירים שבהם משתמשת המדינה על מנת לקבוע האם האדם מוגדר בחוק כ"אדם עם מוגבלות".

כפי שניתן לראות מתרשים 1, קיימת שונות בשיעור האנשים עם מוגבלות במדינות ה-OECD, בין אם על בסיס דיווח עצמי ובין אם לפי הגדרת הרשויות, אך בכל המדינות קיים פער משמעותי בין שתי קבוצות אלו. פער זה בולט במיוחד בישראל ומשפיע גם על שיעורי התעסוקה, התלויים כאמור בהגדרה מיהו "עובד עם מוגבלות". לפי הנתונים המוצגים כאן, ניתן לראות כי שיעור מקבלי קצבת הנכות בישראל מהווה רק כ-27% בלבד מבין אלו המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות לעומת ממוצע של 41% במדינות ה-OECD (רק פורטוגל, גרמניה, קוריאה ומקסיקו מציגות פער גדול יותר).⁴ במלים אחרות, בישראל יש אנשים רבים יותר המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות אך אינם זכאים לקבלת קצבת נכות, לעומת המצב במרבית מדינות ה-OECD.⁵

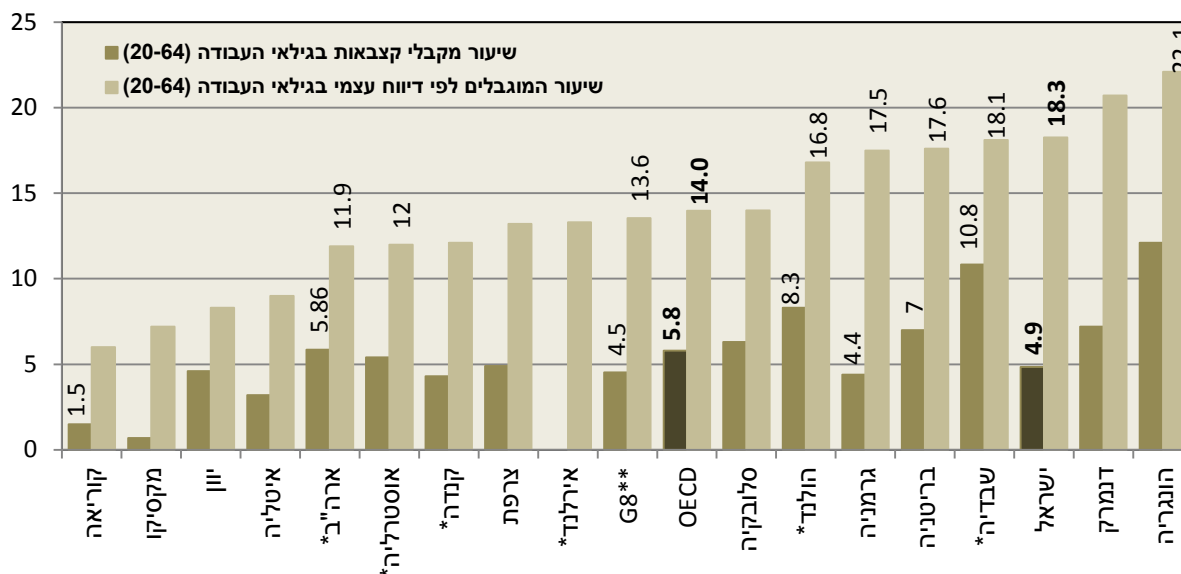
² מבוסס על עיבוד מיוחד של סקר למ"ס על ידי הגב' מיכל אלפסי והגב' מרים גרינשטיין ממניחל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת.

³ בדוח שפורסם על ישראל (OECD, 2009a) נכתב כי הנתונים נכונים לקבוצת גיל של 15-64. עם זאת, בבירור מול נתונים מקבילים שהארגון פרסם (OECD, 2009c) ובוודא שנערך לאחר מכן מול חוקרי ה-OECD (Prinz, 2011), נמצא כי הנתונים נכונים לגילאי 20-64. כמו כן, נתוני הביטוח הלאומי (2011) מחזקים טענה זו, כך ששיעור מקבלי קצבת נכות עמד על 187,500 בשנת 2007 והיווה כ-4.86% מכלל האוכלוסייה בגילאי 20-64 בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008).

⁴ הפער הממוצע בין מקבלי הקצבאות ובין שיעור בעלי המוגבלות בחברה עומד על 41.6% (מבין המדינות עליהן יש מידע).
⁵ במחקרים שנעשו על ידי ה-OECD (2008) ניתן לראות שלוש קבוצות: מקבלי קצבאות בלבד, מקבלי קצבת נכות ואלו המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות, אך יש גם אנשים המקבלים קצבת נכות ואינם מגדירים עצמם כבעלי מוגבלות.

תרשים 1: שיעור בעלי המוגבלות ושיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD

גילאי 20-64; בשנים 2006-2007***



* חלק מעשר המדינות להן התמ"ג לנפש הוא הגבוה ביותר בין מדינות OECD (נכון לשנת 2008).

** מדינות ה-8G החברות ב-OECD.

*** מרבית הנתונים נכונים לשנים 2006-2007 (ישראל 2007). עם זאת, עבור מספר מדינות לא נמצאו נתונים מקבילים בשנים אלו, ולכן נלקחו נתונים משנים קרובות.

מקור: עבור מדינות ה-OECD (OECD, 2010a, 2010b); ישראל (מינהל מחקר וכלכלה, 2009).

על מנת להבין פער, זה יש לבחון את שני הנתונים בנפרד. מחד, השיעור הגבוה במספר בעלי המוגבלות בישראל (על פי דיווח עצמי, כפי שעולה מהסקרים החברתיים של הלמ"ס) יכול להיות מוסבר הן מתוקף השיעור הגבוה יחסית של נכי צה"ל או מתוקף של סיבות סוציולוגיות, כגון תפקיד הסטיגמה או מוכנות של אנשים להגדיר עצמם כבעלי מוגבלות באופן שאינו מחייב.⁶ מאידך גיסא, בישראל הקריטריונים המאפשרים זכאות לקצבה מחמירים יותר מאשר במרבית מדינות ה-OECD ובכך מונעים גידול משמעותי יותר בשיעור מקבלי הקצבאות. ייתכן כי חלק מאותם אנשים, אשר אינם מקבלים קצבה בישראל, היו זכאים לקצבת נכות במדינות אחרות.

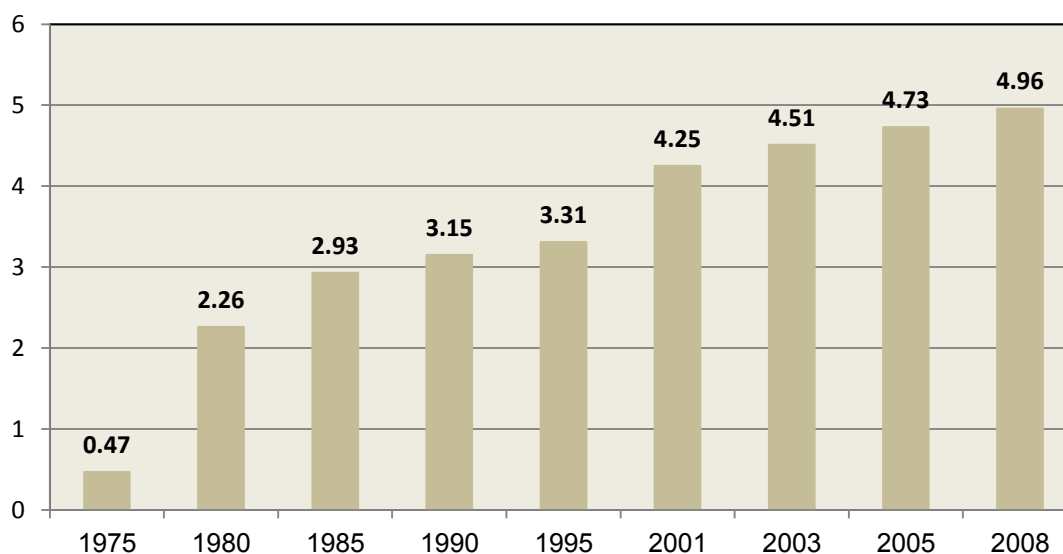
השינוי בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל

אף על פי ששיעור מקבלי קצבאות הנכות בישראל עדיין נמוך יחסית, במהלך עשרים השנים האחרונות התחולל בישראל תהליך עקבי של גידול במקבלי קצבת נכות. מגמה זו אפיינה את מדינות ה-OECD במהלך שנות התשעים, אך לקראת סוף העשור היא הואטה ואף נעצרה במרביתן. בניגוד לכך, בישראל מגמת הגידול לא נעצרה ושיעור הזכאים לקצבת נכות המשיך לעלות במהלך כל העשור הראשון של שנות האלפיים (ר' תרשים 2).

⁶ הצהרה עצמית אינה מחייבת עמידה בקריטריונים מחייבים ונותנת מקום לשיקולים אישיים וחברתיים, כפי שאפשר לראות לדוגמה בהכפלה של מספר האנשים המשתמשים בריטלין בעשור האחרון ומגדירים עצמם כ"בעלי מוגבלות" (אבן, 2011).

תרשים 2: שינויים בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל

גילאי 20-64; בשנים 1975-2008



מקור: דו"ח ה-OECD על שוק העבודה הישראלי (OECD, 2010a)

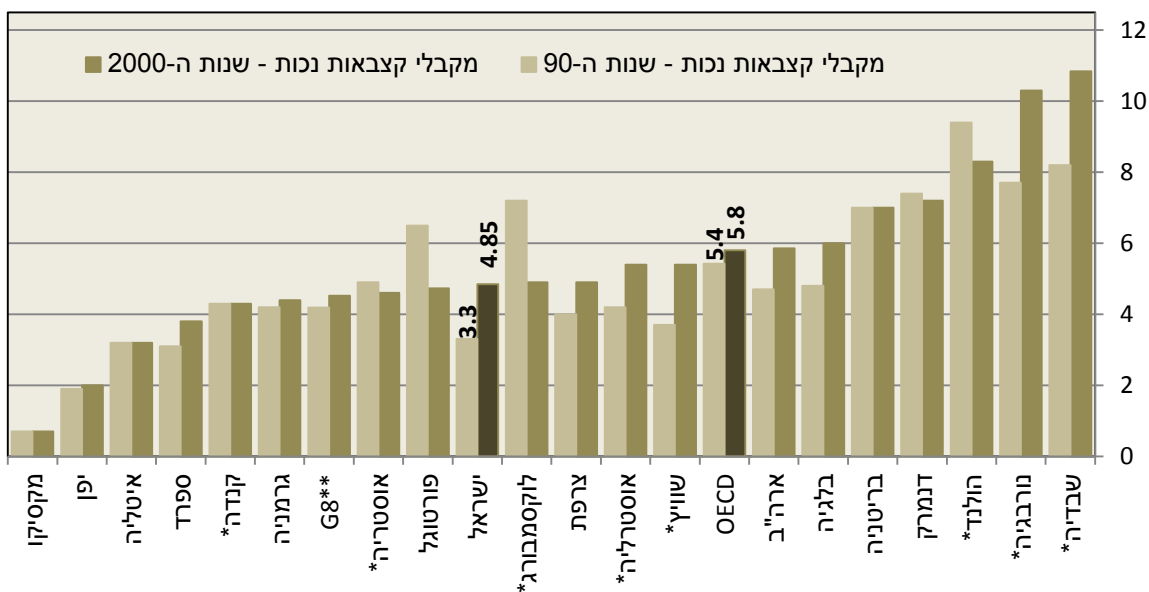
עם השנים חלחלה ההבנה בכל מדינות ה-OECD כי ברגע שאנשים נמצאים תחת מערכת קצבאות הנכות, הסיכוי שלהם לשוב לעבודה כמעט ואינו קיים (OECD, 2003). בהתאם לכך, מדינות רבות החלו לנקוט בצעדים שיעודדו את השבתם לעבודה, בין אם על ידי החמרת הקריטריונים לקבלת קצבאות (לדוגמא, הולנד) ובין אם בתכניות רבות יותר לשילוב בשוק העבודה, כפי שנעשה לדוגמא באוסטרליה, אירלנד ושבדיה. מדיניות זו נשאה פרי וזרם הגידול במספר מקבלי הקצבאות נעצר.

שיעור מקבלי הקצבאות בישראל עדיין נמוך מהמוצע במדינות ה-OECD. עם זאת, זהו כאמור מצב זמני כיוון שמגמת הגידול נמשכת באופן עקבי בניגוד למגמות סותרות בקרב אותם אנשים המגדירים עצמם "אנשים עם מוגבלות"⁷. שיעור מקבלי הקצבאות בישראל עבור אנשים בגילאי העבודה עלה באופן משמעותי משנת 1995 (3.31%) לשנת 2007 (4.85%).⁸ נתונים אלו הביאו את כלכלני ה-OECD להביע את דאגתם, פן מגמה זו תימשך ותוביל את ישראל לאחת המדינות שבהן שיעור מקבלי הקצבאות יהיה מהגבוהים ביותר בין המדינות החברות (OECD, 2009a).

⁷ לפי עיבודי התמי"ת על "הסקר החברתי" שמתבצע על ידי הלמ"ס החל משנת 2001, נמצא כי שיעור האנשים עם מוגבלות מפריעה ומפריעה מאוד בחברה נעו בין 17.6 ו-17.5 בשנים 2001 ו-2008 (בהתאמה) ועד ל-19.1 בשנת 2005.
⁸ נתונים שפורסמו לאחרונה מעידים על מגמה דומה גם בקרב אנשים עם מוגבלות בגילאי 20-64 (OECD, 2010a).

תרשים 3: שינויים בשיעור מקבלי קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD

גילאי 20-64; אמצע שנות ה-90 לעומת העשור הראשון בשנות האלפיים***



* חלק מעשר המדינות להן התמייג לנפש הוא הגבוה ביותר בין מדינות OECD (נכון לשנת 2008)
 ** מדינות ה-8G החברות ב-OECD
 *** מרבית הנתונים נכונים לשנים 1995 ו-2007 פרט לישראל (2002-2006). עם זאת, עבור מספר מדינות לא נמצאו נתונים מקבילים בשנים אלו, ולכן נלקחו נתונים משנים קרובות.

מקור: עבור מדינות ה-OECD (OECD, 2010a, 2010b) ישראל (OECD, 2009a). הנתונים כוללים את שיעור מקבלי הקצבאות ביחס לגודל האוכלוסייה בגילאי 20-64.

פרק ב' – תעסוקה ואבטלה

שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בעשור האחרון⁹

בחינת שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל מראה כי המצב בישראל דומה למרבית מדינות ה-OECD. שיעור התעסוקה הממוצע בקרב אותן מדינות עמד באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 על 43.6% בלבד (OECD 2010), לעומת 44.2% בישראל. יתרה מכך, בתוך תקופה קצרה מאוד (2002-2006) עלה שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל בכמעט ארבע נקודות אחוז מ-40.5% (מינהל מחקר וכלכלה, 2011). עלייה זו בולטת לעומת עלייה ממוצעת של 0.9 נקודות אחוז בלבד במדינות ה-OECD מאמצע שנות התשעים ועד לאמצע שנות האלפיים (OECD, 2010b). חשוב להדגיש כי מצב זה בולט אף יותר אל מול ירידה בשיעורי התעסוקה במספר מדינות בולטות כמו גרמניה, פורטוגל וצרפת. ברם, על אף הגידול בשיעור התעסוקה, כמעט ולא חל שינוי במצבה היחסי של ישראל אשר התקדמה מהמקום ה-16 למקום ה-15 בשיעורי התעסוקה בקרב המדינות החברות.¹⁰

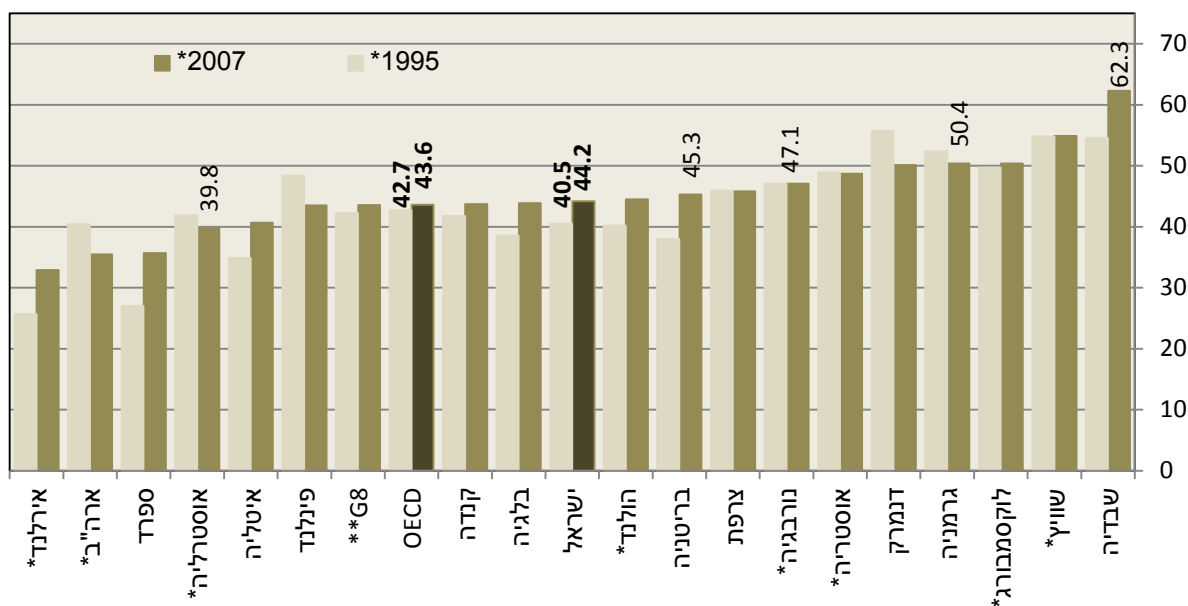
חוקרים רבים משווים את המצב בישראל למדינות להן תמי"ג גבוה, אולם מבדיקות שערכנו נמצא כי גובה התמי"ג אינו משפיע במישרין על שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות. בשש מדינות ניתן לזהות שיעורי תעסוקה גבוהים יותר (כולל לוקסמבורג ואיסלנד שחוותה את המשבר הכלכלי של 2008 באופן חמור יותר). שיעורי תעסוקה נמוכים יותר נמדדו באירלנד, אוסטרליה, ארה"ב וקנדה, כחלק מעשר המדינות להן התמי"ג הגבוה ביותר נכון לשנת 2008. חשוב להדגיש כי הנתונים משקפים את המציאות בתקופה שקדמה למשבר הכלכלי, שלאחריו מצבם של אנשים עם מוגבלות הורע גם ביחס למצבם של אלו שאינם בעלי מוגבלות (OECD, 2010b).

⁹ במאגר הנתונים של ה-OECD אין נתונים על שיעורי התעסוקה במדינות בכל אחת מהשנים ולכן חוקרי הארגון משמשים בנתונים משנים שונות עבור כל מדינה. עם זאת, מרבית הנתונים נכונים לשנים 2007 ו-1995 (OECD, 2010a).

¹⁰ הנתונים אודות ישראל אינם מופיעים בדוחות ה-OECD, אלא נלקחו מתוך פרסומי התמי"ת (מינהל מחקר וכלכלה, 2011).

תרשים 4: גידול בשיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל ובמדינות OECD

גילאי 20-64; בשנים 1995-2007



* חלק מעשר המדינות להן התמ"ג לנפש הוא הגבוה ביותר בין מדינות OECD (נכון לשנת 2008)
 ** מדינות ה-8G החברות ב-OECD
 *** מרבית הנתונים נכונים לשנים 1995 ו-2007 פרט לישראל (2002-2006). עם זאת, עבור מספר מדינות לא נמצאו נתונים מקבילים בשנים אלו, ולכן נלקחו נתונים משנים קרובות.

מקור: מסד הנתונים המרכזי של ה-OECD (נתונים על ישראל; תמ"ת 2011)

שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות ביחס לאנשים ללא מוגבלות¹¹

בחינת שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות אינה יכולה להיות מלאה ללא השוואה לשוק העבודה הכללי. לשם כך, מקובל להשוות את הפער בין שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות לעומת אנשים ללא מוגבלות (במידה ויש נתונים) או אל מול שיעורי התעסוקה בקרב כלל הציבור.

כאמור, שיעורי התעסוקה השנתיים של אנשים עם מוגבלות בישראל קרוב לממוצע הקיים במדינות ה-OECD.¹² אולם, אם לוקחים בחשבון את שיעור התעסוקה הנמוך יחסית בישראל עבור כלל האוכלוסייה בגילאי 20-64 (67.6%), ניתן לראות כי היחס בין עובדים בעלי מוגבלות בישראל לכלל האוכלוסייה הוא קטן מהממוצע במדינות ה-OECD. היחס בין שתי הקבוצות עומד בישראל על 1.55 בלבד (קרי, על מאה מועסקים בעלי מוגבלות יש 155 מועסקים מקרב כלל האוכלוסייה) בעוד היחס הממוצע במדינות OECD עומד על כ-1.60 וישראל מדורגת במקום השביעי מכלל המדינות החברות (לא כל המדינות מופיעות בגרף המצורף).

ברם, נתון זה מושפע משיעורי תעסוקה נמוכים יחסית בקרב כלל האוכלוסייה בישראל, זאת ביחס לממוצע במדינות OECD¹³ ולכן יהיה זה מטעה להשוות את ישראל רק למדינות להן שיעור תעסוקה גבוה בקרב אנשים עם מוגבלות. לפיכך, יש לקחת נתונים אלו בחשבון גם אל מול מדינות כמו מקסיקו, שבה היחס בין

¹¹ בשונה מישראל, בדוחות ה-OECD ניתן למצוא השוואה בין שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לעומת כלל האוכלוסייה (ולא בהשוואה של אנשים עם מוגבלות לעומת עמיתיהם שלא מוגבלות). אי לכך, סקירה זו כוללת השוואה בין שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לעומת שיעור התעסוקה של כלל האוכלוסייה בכל מדינות ה-OECD וישראל.

¹² עבור כלל האנשים להם מוגבלות מפריעה או מפריעה מאוד.

¹³ יש לציין כי בשנים האחרונות הצטמצם הפער בשיעור התעסוקה של כלל האוכלוסייה בישראל לבין הממוצע במדינות OECD. בשנת 2010, עמד שיעור התעסוקה בישראל על 72% בדומה לממוצע של 73% במדינות ה-OECD.

שתי הקבוצות הוא הנמוך ביותר (כ-1.17 בלבד) כתוצאה משיעור התעסוקה הנמוך בקרב כלל הציבור. נתונים אלו מציבים דילמה חשובה בפני מקבלי ההחלטות בישראל: **במידה ושיעורי התעסוקה בקרב חרדים ומיעוטים יעלה, כיצד הדבר עלול להשפיע על הפער בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא מוגבלות?** התשובה אינה ברורה ולכן חשוב להקדיש תשומת לב מיוחדת לשילוב של אנשים עם מוגבלות בקרב אותם שני מגזרים בהם שיעור התעסוקה (ושיעורי ההשתתפות) הוא הנמוך ביותר.

חשוב לציין כי הנתונים עבור אנשים עם מוגבלות כוללים את האוכלוסייה בגילאי 20-64 בשנים 2006-2007 (או השנה הקרובה ביותר אליהן). בכדי להבין את מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות, יש לבחון זאת מול הנתון המקביל של כלל האוכלוסייה באותה השנה. פרט לישראל לא עלתה בידינו אפשרות להשיג מידע אודות האוכלוסייה הבריאה בלבד ולכן, אנו בוחנים את שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות אל מול נתונים אודות כלל האוכלוסייה כפי שנבחן לאחרונה גם בדוח של ארגון הבריאות העולמי והבנק העולמי (WHO & World Bank, 2011).

הנתונים אודות שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות נלקחו מדו"חות שהופקו על ידי צוות מחקר של ה-OECD העוסק בסוגיית השילוב; פרט לישראל, שבה שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל נלקח ממחקר שבוצע על ידי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמי"ת (2011). כמו כן, שיעורי התעסוקה הכלליים עבור כלל המדינות נלקחו ממאגר הנתונים המרכזי של ה-OECD. חשוב להדגיש כי בידי ה-OECD אין נתונים על שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בכל המדינות בשנת 2007 ולכן חוקרי הארגון מפרסמים את השנה הקרובה ביותר אליה. במידה והנתון נכון לשנה אחרת, כך גם שיעורי התעסוקה בקרב כלל הציבור. לדוגמא, במידה והנתון אודות שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות נלקח משנת 2005, כך גם הנתונים אודות שיעורי התעסוקה בקרב כלל הציבור.

לוח 1 : שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות וכלל האוכלוסייה בישראל ובמדינות OECD

שיעורי התעסוקה והיחס בין שתי הקבוצות בגילאי 20-64 ; בשנים 2006-2007***

מדינה	שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות	שיעור התעסוקה בקרב כלל האוכלוסייה	היחס בין שתי הקבוצות
אירלנד*	32.9	73.8	2.24
ארה"ב*	35.5	74.5	2.10
ספרד	35.7	69.5	1.95
אוסטרליה*	39.8	72.3	1.82
קנדה*	43.7	75.9	1.74
פינלנד	43.5	74.9	1.72
הולנד*	44.5	75.0	1.68
נורבגיה*	47.1	78.4	1.66
בריטניה	45.3	75.0	1.65
דנמרק	50.1	77.5	1.55
איטליה	40.7	62.8	1.54
בלגיה	43.9	67.3	1.53
צרפת	45.8	70.1	1.53
ישראל	44.2	67.6	1.53
אוסטריה*	48.7	74.4	1.53
שוויץ*	54.9	82.3	1.50
גרמניה	50.4	73.0	1.45
לוקסמבורג*	50.4	69.9	1.39
שבדיה*	62.3	80.9	1.30
מקסיקו	55.4	64.8	1.17
**G8	43.6	71.9	1.65
OECD	43.6	71.3	1.64

* חלק מעשר המדינות להן התמייג לנפש הוא הגבוה ביותר (נכון לשנת 2007)
 ** מדינות ה-8G החברות ב-OECD (לא כולל יפן, עבורה לא פורסמו נתונים עבור אנשים עם מוגבלות).
 *** מרבית הנתונים נכונים לשנים 2006-2007. עם זאת, עבור מספר מדינות לא נמצאו נתונים מקבילים בשנים אלו, ולכן נלקחו נתונים משנים קרובות.

מקור : הנתונים עבור כלל האוכלוסייה במדינות OECD נלקחו מתוך מאגר הנתונים של הארגון. הנתונים עבור כלל האוכלוסייה בישראל נלקחו מתוך סקר כוח אדם (למ"ס, 2007), אך אינם כוללים את אלו המשרתים בצבא; נתונים עבור אנשים עם מוגבלות נלקחו מתוך דוח ה-OECD אודות אנשים עם מוגבלות בגילאי 20-64 (OECD, 2010a). שיעורי התעסוקה כוללים את שיעורי התעסוקה השנתיים. הטבלה ממוינת לפי גובה היחס בין שתי הקבוצות

שיעורי תעסוקה בקרב מקבלי קצבאות

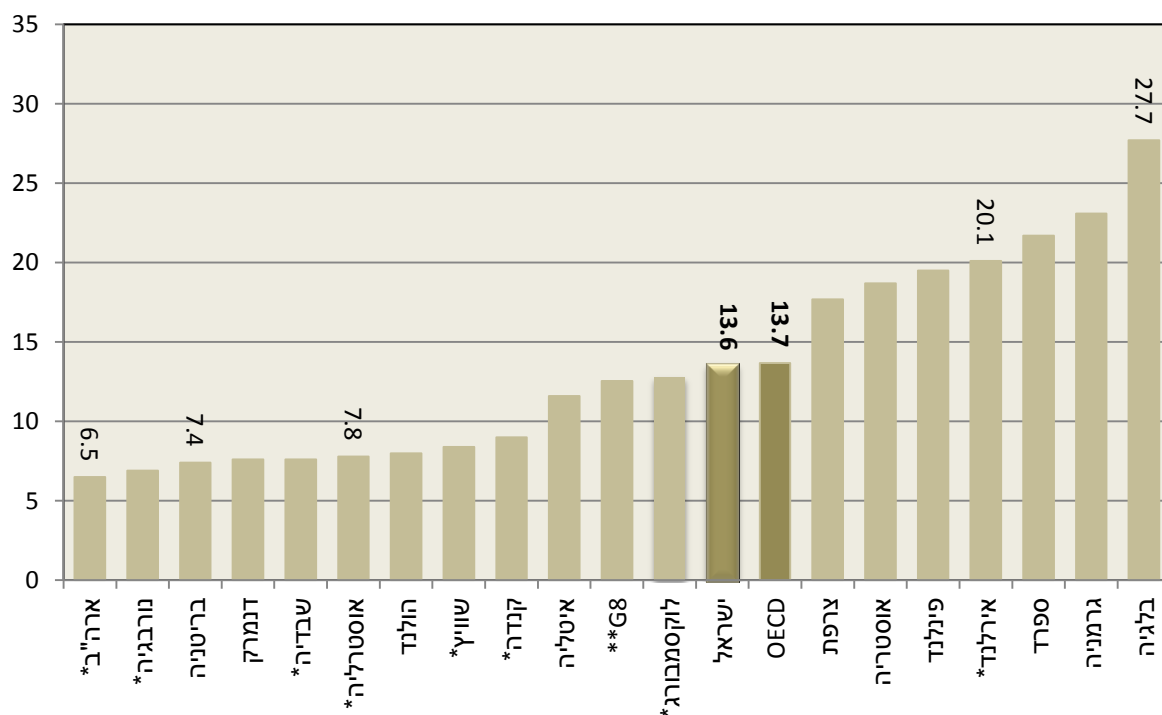
מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות ברמת תפקוד נמוכה, הינו בעייתי יותר בישראל ביחס למדינות OECD אחרות. מעט מחקרים של ה-OECD התמקדו בשנים האחרונות בהבחנה בין קבוצות התפקוד השונות בקרב אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות והארגון פרסם מספר נתונים מוגבלים אודות שיעורי התעסוקה בקרב מקבלי קצבאות, המהווים חלק ארי מבין אלו ברמת תפקוד נמוכה. על פי הנתונים, אפשר לראות כי שיעור תעסוקה בקרב מקבלי הקצבאות בישראל הוא נמוך יחסית (10.6%)¹⁴ ביחס לאוסטרליה ומדינות אחרות אך עדיין כפול מזה של בריטניה (5%)¹⁵. חשוב לזכור כי בכל מדינה קיימים תנאי סף שונים לקבלת קצבאות ולכן, נתוני התעסוקה בקרב מקבלי קצבאות עלולים להיות מטעים.

שיעורי האבטלה

שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל זהה לממוצע במדינות ה-OECD. בדומה לשיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, גם שיעור האבטלה בקרב האוכלוסייה גדול באופן ניכר מזה של אנשים ללא מוגבלות ועומד על פי שתיים בממוצע (OECD, 2010b). בכמה מהמדינות, שיעורי האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות אף גבוהים פי שלוש לעומת שאר האוכלוסייה (אוסטריה, ציכיה, אירלנד, קוריאה, לוקסמבורג ושווייץ).

תרשים 5: שיעור האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל ובמדינות OECD

גילאי 20-64 ; בשנים 2006-2007***



* חלק מעשר המדינות להן התמ"ג לנפש הוא הגבוה ביותר (נכון לשנת 2007)

** מדינות ה-8G החברות ב-OECD

*** מרבית הנתונים נכונים לשנים 2006-2007. עם זאת, עבור מספר מדינות לא נמצאו נתונים מקבילים בשנים אלו, ולכן נלקחו נתונים משנים קרובות.

מקור: מסד הנתונים המרכזי של ה-OECD (OECD, 2011a), ונתוני התמ"ג אודות ישראל (אלפסי, מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, 2011). בהתאם להגדרות ה-OECD, שיעור האבטלה הינו אחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי (OECD, 2011b).

¹⁴ שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בעלי תפקוד נמוך עומד על כ-13% (אלפסי 2011).

¹⁵ לפי נתוני ה-OECD, שיעורי התעסוקה בקרב מקבלי קצבאות נכות בגילאי 20-64 עומד על כ-5% בבריטניה, 18% באוסטרליה ולוקסמבורג ו-26% בספרד בשנת 2005 (Oecd, 2007: 102). הארגון לא פרסם נתונים מקבילים על מדינות נוספות.

חוקרי ה-OECD מדגישים כי המשבר הכלכלי האחרון הביא להרחבת הפער בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשים ללא המוגבלות ולגידול משמעותי יותר בשיעור האבטלה. לא רק זאת, אלא שבניגוד לנתונים המראים כי כמה מהמדינות החלו להתאושש מהמשבר ושיעורי האבטלה באותן מדינות החלו לרדת, אנשים עם מוגבלות אינם חווים צמיחה זו (OECD, 2010b). עם זאת, יש צורך לבחון כיצד ההתאוששות המהירה בשוק העבודה הישראלי תשפיע על שיעורי האבטלה בקרב אנשים עם מוגבלות בעתיד הקרוב.

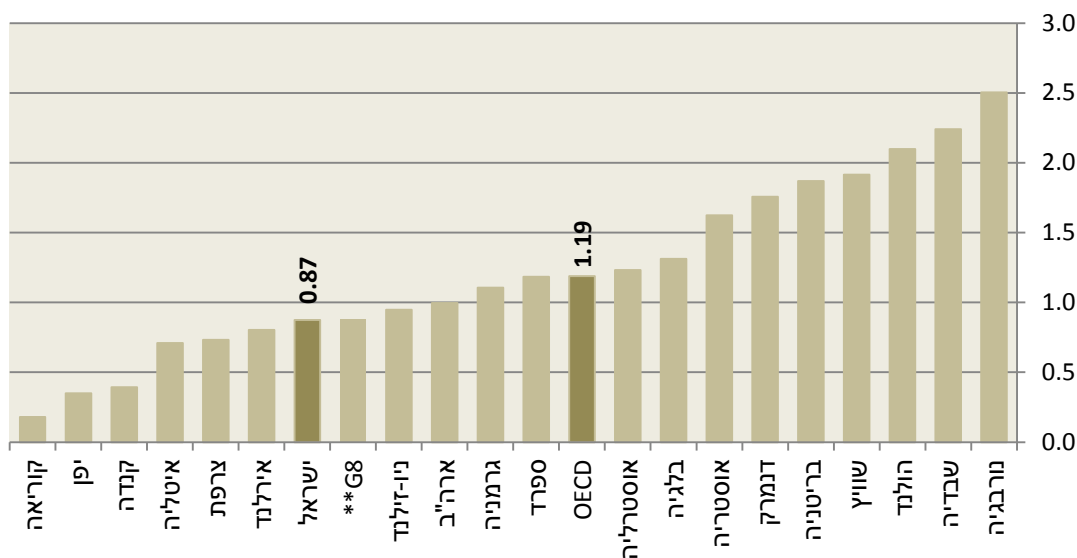
פרק ג' – הוצאות המדינה על קצבאות: תקציב גדול יותר ושינוי סדרי עדיפויות

הוצאה על קצבאות נכות בהשוואה לקצבאות אבטלה

אחד המדדים העיקריים בהם משתמשות מדינות על מנת להדגיש את חשיבות הטיפול באנשים עם מוגבלות, הוא ההשוואה בין עלותה של מערכת קצבאות הנכות למערכת המקבילה של קצבאות אבטלה (והבטחת הכנסה), אליה מופנית מרבית תשומת הלב הציבורית (ר' לדוגמא את הדיון הער סביב תכנית "אורות לתעסוקה"). תשומת לב זו נבעה בעיקר כתוצאה מהעלייה בתשלומי הקצבאות עבור אותן קבוצות כמו צעירים וקבוצות של מיעוטים הנתפסות כבעלות סיכוי רב יותר לשוב לשוק העבודה (OECD, 2009b, 2010b). במקביל לכך, בעשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית יותר בקרב מקבלי קצבת נכות. להלן תרשים המראה את שיעור ההוצאה השנתית על קצבאות נכות ביחס לתוצר מקומי גולמי במספר מדינות, כאשר שיעור ההוצאה הממשלתית על קצבאות נכות בישראל נמוך מהמוצע במדינות OECD.

תרשים 6: ההוצאה הממשלתית על קצבאות נכות בישראל ובמדינות OECD

ההוצאה הממשלתית על קצבאות נכות כאחוז ביחס לתוצר מקומי גולמי; בשנת 2007*



* הנתונים נכונים לשנת 2007 (שיעור דומה נמדד בישראל גם בשנת 2008)
 ** מדינות ה-8G החברות ב-OECD

מקור: מסד הנתונים המרכזי של ה-OECD (OECD, 2011a), ועיבוד מיוחד על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי על ישראל בשנת 2007 ו-2008.

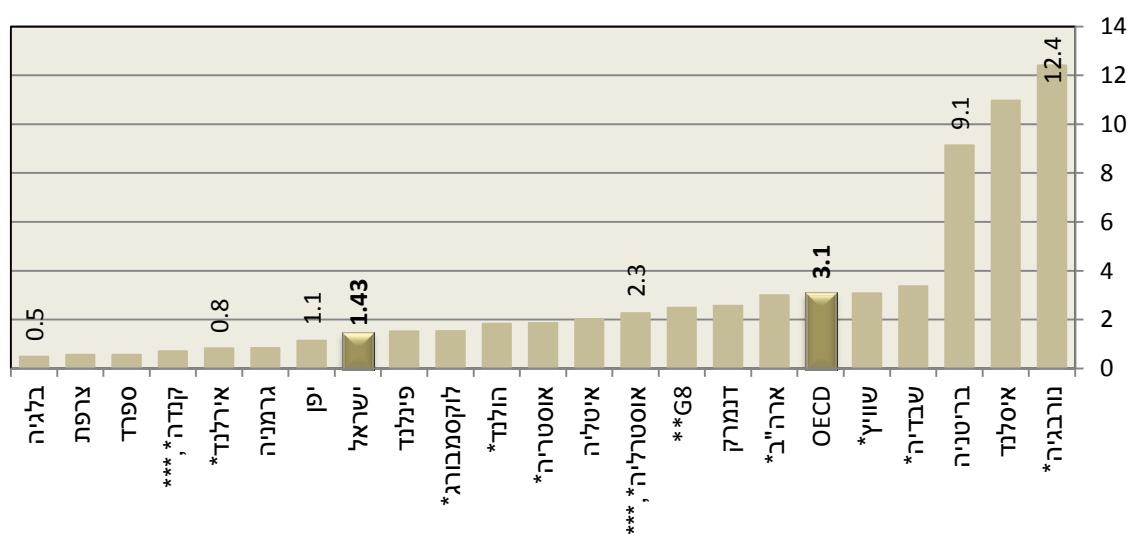
כאשר בוחנים את ההוצאה הממשלתית על מערכת קצבאות הנכות אל מול מערכת קצבאות האבטלה (לטווח ארוך), עולה נתון מפתיע לכאורה: במרבית מדינות ה-OECD, ההשקעה בקצבאות נכות גדולה מזו של קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה באופן ניכר (OECD, 2009c, 2010b). במוצג, מדינות ה-OECD משקיעות פי 3 במערכת קצבאות הנכות מאשר במערכת המקבילה של קצבאות הבטחת הכנסה ואבטלה. במספר מדינות, כגון נורבגיה, איסלנד ובריטניה, השקעה על קצבאות נכות מגיעה עד לרמה גבוהה בהרבה. יוצאות דופן הן צרפת, ספרד וקוריאה, שבהן ההשקעה בשתי המערכות כמעט זהה או בקנדה ובלגיה שם

ההשקעה בקצבאות נכות אף נמוכה יותר מאשר ההוצאה הממשלתית עבור קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה (המקור לנתונים מופיע בגרף הר"מ).

הפער בהוצאות הממשלתיות הכוללות על שתי המערכות אינו גבוה יחסית בישראל. עלות ההשקעה בקצבאות נכות ביחס לקצבאות אבטלה והבטחת הכנסה עומד על כ-1.43 ביחס להשקעה בקצבאות הבטחת ההכנסה והאבטלה. אולם, סביר כי פער זה יתרחב במידה והגידול בשיעור מקבלי הקצבאות יימשך ויתבצע מעבר מתוך מערכת קצבאות האבטלה והבטחת הכנסה לתוך קצבת נכות. תהליך דומה התרחש במדינות רבות ב-OECD, אשר חוו נהירה משמעותית ממערכת קצבאות האבטלה למערכת המקבילה של קצבאות נכות (Prinz & Tompson, 2009).

תרשים 7: שיעור ההוצאה על קצבאות נכות ביחס לשיעור ההוצאה על קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה

שיעור ההוצאה ביחס לתוצר מקומי גולמי; בשנים 2005-2007.



* חלק מעשר המדינות להן התמייג לנפש הוא הגבוה ביותר (נכון לשנת 2007).
 ** מדינות ה-G8 החברות ב-OECD.

מקור: עיבוד מנתונים שהופיעו בדוח ה-OECD (OECD, 2010b); הנתונים על ישראל נלקחו מתוך הרבעון הסטטיסטי לישראל בהוצאת ביטוח לאומי (2010). כל הנתונים מבוססים על מחירים שוטפים. השוואה זו אינה מתייחס לגודל האוכלוסייה.

שוק העבודה הישראלי עבר שינויים משמעותיים בעשור האחרון. בתוך תהליך זה, חלו שינויים גדולים גם במצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות בישראל. כפועל יוצא של שינויים אלו, כל משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמים אחרים רבים במגזר השלישי ובמגזר העסקי, פיתחו תכניות התערבות מגוונות ואפקטיביות יותר לשילוב האוכלוסייה בשוק העבודה, בין אם במסגרת תעסוקה מוגנת או בין אם במסגרת תכניות תעסוקה נתמכת ותכניות לשילוב בשוק העבודה הכללי.

בחלק מהנושאים, אפשר לראות שונות גדולה בין ישראל ומדינות אחרות. לעומת זאת, במדדים אחרים ניתן לראות כיצד מצבם של אנשים עם מוגבלות דומה לממוצע במדינות ה-OECD בשיעורי התעסוקה והאבטלה, הוצאה על קצבאות ועוד. יותר מכך, ישראל עוברת כיום שינויים המאפיינים מדינות רבות אחרות ולעתים בקצב מהיר אף יותר. לדוגמא, אפשר להדגיש את שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל (בלא התייחסות לרמת הנכות) שעלה בקצב מהיר מאשר במספר מדינות OECD מובילות.¹⁶

עם זאת, מצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הישראלי אינו טוב. בחלק מהנתונים ניתן לראות כי שיעור מקבלי קצבאות הנכות בישראל ממשיך לעלות. בדו"ח שכתבו כלכלני ה-OECD על ישראל אף הובע חשש פן מצבם של אנשים עם מוגבלות יחמיר, אלמלא המדינה תשכיל לפתח תכניות להכלה משמעותית יותר של האוכלוסייה בחברה בכלל ובשוק העבודה בפרט.

התמונה המתקבלת מסקירה זו הינה חלקית ועל כן, סקירות נוספות חייבות לכלול נתונים אודות תחולת העוני, שיעור האנשים עם מוגבלות העובדים במשרה חלקית, או בחינת מצבם התעסוקתי של מקבלי קצבאות נכות לעומת מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ו/או אבטלה. נושאים אלו ורבים אחרים יצטרכו להיבחן בסקירות עתידיות, שיאפשרו לתת תמונה מדויקת יותר אודות מצבם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הישראלי.

¹⁶ חשוב לזכור כי הגדלת שיעורי התעסוקה אינה מתכון בטוח ליציאה מהעוני, כך שיתכן כי אנשים רבים עם מוגבלות יישארו עובדים עניים.

- OECD. (2003). *Transforming Disability into Ability: Policies To Promote Work And Income Security For Disabled People* (p. 219). Paris: OECD Publications Service. doi:81 2003 021 p
- OECD. (2007). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers* (Vol. 2). *Work*. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264038165-en
- OECD. (2008). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2009a). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel 2009. Labour* (p. 286). Paris: OECD Publishing. doi:812010031P1
- OECD. (2009b). Background Document - OECD Labour and Employment (Meeting, Ministerial). *Labour*, (September), 28-29.
- OECD. (2009c). *Sickness, Disability and Work - Keeping on Track in The Economic Downturn* (High-Level Forum, Stockholm, 14-15 May 2009) (p. 44). Paris. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/42/15/42699911.pdf>
- OECD. (2010a). *OECD Economic Surveys: Israel 2009* (Vol. 2009, p. 160). OECD Publishing. doi:10.1787/eco_surveys-isr-2009-en
- OECD. (2010b). *Sickness, Disability, and Work - Breaking the Barriers (A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES)* (p. 165). Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011a). Data and metadata for OECD countries and selected non-member economies (OECD Database). Retrieved from <http://stats.oecd.org/Index.aspx>
- OECD. (2011b). *Labour Force Statistics 1989 - 2009, 2010 Edition, OECD - Définitions International Labour Organisation / Bureau International du travail / Population (English Edition)* (pp. 359-478). Paris, France. Retrieved from http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34251_2023214_1_1_1_1,00.html#data
- Prinz, C. (2011). An Interview. Paris, France.
- Prinz, C., & Tompson, W. (2009). Sickness and disability benefit programmes: What is driving policy convergence? *International Social Security Review*, 62(4), 41-61. doi:10.1111/j.1468-246X.2009.01345.x
- WHO, & World Bank. (2011). *World Report on Disability 2011* (p. 325). Geneva, Switzerland: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data. Retrieved from http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html

אבן, דן (2010), מחקר: רופאים רושמים ריטלין בלי לבדוק הפרעות נלוות; 1 מכל 5 מטופל שלא לצורך, "הארץ", הוצאת שוקן, 10 למרץ, 2010, הפנייה: www.haaretz.co.il/hasite/spages/1155310.html, פעם אחרונה באתר, 14 ליולי 2011.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2007), שנתון סטטיסטי לישראל 2007 – מספר 58 (לוח מספר 1 מפרק 12), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008), שנתון סטטיסטי לישראל 2007 – מספר 59, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי (2010). רבעון סטטיסטי אוקטובר-דצמבר 2010. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2011). אנשים עם מוגבלות בישראל בעשור האחרון – דיוקן נתונים סטטיסטיים, מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים (גרסה מעודכנת לפרסום של 2009).

מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009). אנשים עם מוגבלות בישראל בעשור האחרון – דיוקן נתונים סטטיסטיים, מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים.