

9. שיקום מקצועי

א. כללי

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מסייע לזכאים שנפלטו משוק העבודה או לזכאים נעדרי ניסיון בתעסוקה, להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית הנוכחית באמצעות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. השירות ניתן באמצעות פקידי שיקום המעניקים שירותי אבחון וייעוץ ומלווים את המשתתפים בכל תהליך השיקום.

עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם שירותים בעין: אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה למי שמתקשים להשתלב בשוק העבודה. נוסף על כך, המשתתפים זכאים למימון ההוצאות הנלוות לשיקום, בין היתר למימון האבחון והלימודים, לדמי שיקום ולכיסוי עלות הנסיעות הנוגעות לתהליך ההכשרה.

האוכלוסייה שהאגף מטפל בה מחולקת לשלוש קבוצות¹: פונים חדשים לשיקום, משתתפים בעיצומו של תהליך שיקום ומסיימי תוכנית שיקום. נציין כי מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים לו, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך.

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק גם במתן חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים שונים, בהם מתן חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים, מתן חוות דעת בנוגע למינוי מקבל גמלה ועוד. האגף גם מסייע לנפגעי העבודה ונפגעי האיבה במיצוי הטבות כספיות שהן זכאים להן. עובדי השיקום, בהיותם עובדים סוציאליים, גם מטפלים בשעת משבר באלמנות ובנפגעי פעולות איבה².

ב. הזכאים לשירותי שיקום מקצועי³

- **נכים כלליים** - תושב ישראל שאירע לו ליקוי גופני, שכלי או נפשי, אם מתקיימים בו התנאים האלה: (1) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (2) הוא אינו יכול עוד לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב ליקויו; (3) כתוצאה מליקויו הוא זקוק ומתאים להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת. גם בן זוג של נכה, אשר עקב ליקויו אינו בר שיקום והוא מתגורר עימו בקביעות, זכאי לשיקום.
- **נפגעי עבודה⁴** - מי שנפגע בעבודה ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, והוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10% אם המשך עבודתו במקום הקודם עלול לסכן באופן חריג את בריאותו או את בטיחותו (להלן מחלת מקצוע). גם אלמן/אלמנת של נפגע עבודה זכאים לשיקום.

1 משתתפים יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת.
 2 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל טיפול תמיכתי וליווי מתמשך לאורך החיים.
 3 מלבד המפורט, הזכאות לשיקום מקצועי מותנית בהיות התובע מתחת לגיל פרישה.
 4 פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת בזמן ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך לעבודה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

- **אלמנים/ות** - אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבל/ת קצבת שאירים ומתקיימים בהם כל התנאים האלה: (1) הוא חסר מקצוע או שאינו יכול להתפרנס במקצועו למחייתו; (2) הוא אינו יכול להמשיך ולעבוד במקום עבודתו הקודם בעקבות התאלמנותו; (3) עובד השיקום קבע כי הוא מתאים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצבו הרפואי ולהשכלתו.
- **נפגעי איבה** - נפגע בפעולת איבה⁵, בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית⁶ לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי.

ג. הפונים לשיקום מקצועי

בשנת 2011 טיפל אגף השיקום בביטוח הלאומי ב-27,301 פניות שונות שהתקבלו מ-24,542 אנשים שונים. זו השנה השנייה שבה נעשה מיפוי ראשוני של הפונים לשיקום, במטרה להפריד בין מי שפונים לקבלת מידע בלבד לבין מי שפונים לשיקום מקצועי. כתוצאה מכך, מספר הפונים לשיקום מקצועי הוסיף (לכאורה) להצטמצם, ומספרם ירד ב-25% לעומת 2010: בסך הכול הושלמה ירידה של 40% במספר הפונים לשיקום מקצועי בשנתיים האחרונות. בשנה החולפת 7,829 איש הגיעו במטרה לעבור לשיקום מקצועי והיתר הגיעו לצורך קבלת חוות דעת, ייעוץ מקצועי או מיצוי זכויות. מרבית האנשים שפנו לעזרת השיקום יותר מפעם אחת במהלך השנה הגיעו במטרה לקבל חוות דעת לכושר השתכרות. בלוח 1 מוצגת התפלגות מספר הפניות והפונים לשיקום בשנת 2011. גם השנה, כבכל שנה, רוב הפונים לשיקום, אם מקצועי ואם אחר, שייכים לענף נכות כללית (כ-90% מכלל הפניות וכ-80% מסך הפונים לשיקום מקצועי). בדיקה שנערכה העלתה כי 63% מהפונים לשיקום זכאים לקצבה חודשית מענפי הגמלאות השונים במוסד לביטוח לאומי.

בשנת 2011 טיפל אגף השיקום בביטוח הלאומי ב-27,301 פניות שונות שהתקבלו מ-24,542 אנשים שונים. רוב הפונים לשיקום, אם מקצועי ואם אחר, שייכים לענף נכות כללית

לוח 1

הפניות והפונים לאגף השיקום, לפי ענף ומטרה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

מטרת הפנייה	סה"כ פניות		ענף			סה"כ פונים
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	
סה"כ פניות	27,301	100%	24,633	1,682	496	27,301
שיקום מקצועי	7,920	100%	80%	13%	6%	7,920
חוות דעת לכושר השתכרות	18,300	100%	100%	.	.	18,300
מיצוי זכויות כספיות	1,021	100%	.	63%	0%	1,021
טיפול בשעת משבר	60	100%	.	.	57%	60
סה"כ פונים	27,301	100%	21,929	1,641	482	24,542

5 נפגע איבה הוא מי שנפגע מפעולה של כוחות צבאיים/צבאיים למחצה/כוחות בלתי סדירים של מדינה או ארגון העוינים לישראל, או מפעולה שבוצעה תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם, ואשר כוונתו נגד ישראל.
6 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ומעלה.

לוח 2

הפונים לשיקום מקצועי והפונים לראשונה, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

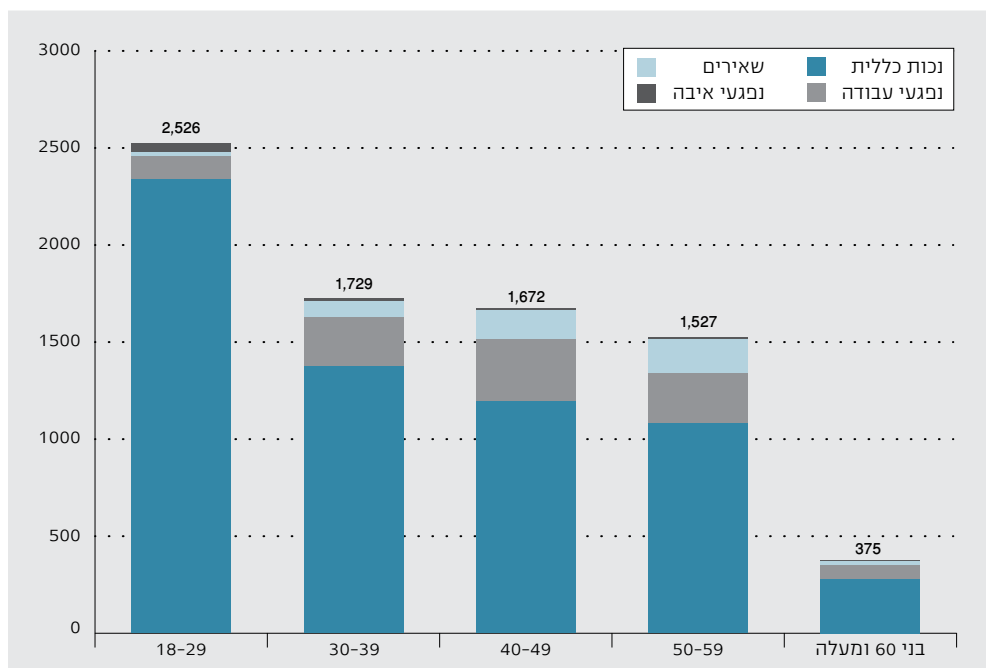
מין / מספר פנייה				סך הכול		גיל
נשים		גברים		אחוזים	מספרים מוחלטים	
מהן: פונות לראשונה	סה"כ	מהם: פונים לראשונה	סה"כ			סה"כ
56%	3,377	52%	4,452	100%	7,829	
58%	1,087	61%	1,439	32%	2,526	29-18
50%	739	51%	988	22%	1,727	39-30
55%	786	49%	888	21%	1,674	49-40
60%	684	45%	842	19%	1,526	59-50
56%	81	47%	295	5%	376	בני 60 ויותר

לוח 2 מציג את התפלגות הפונים לשיקום מקצועי על פי גיל, מין ומספר הפנייה. כפי שאפשר לראות, כשליש מהפונים הם צעירים בשנות העשרים, ולהם פוטנציאל שיקום גבוה משום שבדרך כלל הם נעדרי השכלה גבוהה, יכולתם ללמוד גבוהה יותר והביקוש להם בשוק העבודה הוא הגדול ביותר. עוד עולה כי מתוך הפונים לשיקום מקצועי ל-54% מבין הפונים היתה זו פנייתם הראשונה לעזרת אגף השיקום.

כשליש מהפונים לשיקום הם צעירים בשנות העשרים ולהם פוטנציאל שיקום גבוה

תרשים 1

התפלגות הפונים לשיקום מקצועי לפי גיל וענף, 2011



בתרשים 1 מובאת התפלגות הפונים לשיקום בגילים השונים בהתאם לענף שהם שייכים אליו. כצפוי, רוב הפונים בגילים הצעירים שייכים לענף נכות כללית, שכן מרביתם נכים מלידה הפונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18, ומקצתם נפגעי איבה או יתומים במשפחות שכולות. בגילים המבוגרים יותר גדל חלקם של נפגעי העבודה והאלמנים/ות. נתונים אלה מסבירים את ההבדלים בנתוני הגיל החציוני של הפונים לשיקום: הגיל החציוני של הפונים מענף איבה הוא 29, נכות - 36, נפגעי עבודה - 44 ושאיירים - 48.

בלוח 3 מובאת התפלגות הפונים לשיקום מקצועי בהתאם לליקוי העיקרי⁷ ושיעורי הנכות הרפואית שלהם. כפי שאפשר לראות, כ-40% מהפונים בעלי 40-59 אחוזי נכות. אין זה מפתיע שכן זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום משום שבעלי הנכות הרפואית הנמוכה עצמאים יותר וביכולתם להשתלב בעבודה בכוחות עצמם, וככל שגדלה הנכות הרפואית קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. עוד אפשר לראות כי בין בעלי שיעורי הנכות הרפואית הנמוכה (-19% -1%) בולט חלקם של הסובלים מבעיות לוקומוטוריות. ככל ששיעורי הנכות גבוהים יותר קטן חלקם של הסובלים מבעיות אלה וגדל חלקם של הסובלים מבעיות פנימיות ונירולוגיות - בדומה לשיעורם מבין מקבלי קצבאות הנכות.

לוח 3

הפונים לשיקום מקצועי, לפי ליקוי עיקרי ואחוזי נכות רפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

ליקוי עיקרי	סה"כ	אחוז רפואי כולל					סה"כ	ללא'
		80-100	60-79	40-59	20-39	1-19		
	7,829	941	1,350	3,024	1,510	443	561	
נפש או פיגור	1,996	6%	21%	45%	18%	5%	26%	100%
פנימי	1,638	29%	28%	22%	21%	3%	21%	100%
אורוגניטלי	229	7%	4%	2%	3%	0%	3%	100%
נירולוגי	954	24%	16%	9%	13%	7%	12%	100%
לוקומוטורי	1,600	11%	16%	15%	32%	80%	21%	100%
ראייה	335	18%	4%	2%	3%	1%	4%	100%
שמיעה	295	5%	9%	2%	4%	2%	4%	100%
אחר	782	1%	2%	2%	7%	2%	10%	100%

1 הזכאות לשיקום בענפי איבה ושאיירים אינה בהכרח קשורה למצבו הרפואי של המשתקם.

ד. נמצאים בתהליך שיקומי

כפי שצוין, פעילות אגף השיקום מכוונת לסייע למשתקמים להשתלב בשוק העבודה. בתהליך השיקום נכללים מי שהתחילו תוכנית שיקום השנה ומי שהתחילו שיקום בעבר ועדיין לא סיימו. פעילות השיקום כוללת כמה תחנות שבהן נבחנת התאמתו של הפונה לשיקום ומותאמת לו התוכנית שיקום

7 ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין ליקויי של האדם.

הטובה ביותר לצורכיו, רצונותיו ויכולותיו ועל פי חוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. התחנות הבולטות הן:

- **אבחון תעסוקה** - שלב שבו נבדקים כישורי התעסוקה של המשתקם כולל ייעוץ והכוון מקצועי באמצעות פקידי השיקום, מכוני אבחון או מרכזי שיקום. האבחון נעשה בהתאם ליכולותיו של הנכה ובהתאם לחוות הדעת של פקיד השיקום.
- **טרום הכשרה מקצועית** - בהתאם לאבחון התעסוקה וכהכנה להשתלבות בהכשרה מקצועית או בעבודה. בשלב זה המשתקמים משולבים בתוכניות כגון הקניית הרגלי עבודה במרכזי שיקום, קורסי העצמה, השלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכו').
- **הכשרה מקצועית** - הכשרה הניתנת למשתקמים בעלי כישורי תעסוקה המתאימים למסגרת לימודית. שלב זה כולל לימודים במסגרות להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות), בתי ספר להנדסאים, קורסים מקצועיים (כגון טכנאי, מזכירות, הנהלת חשבונות, בישול ואחרים), אשר בעזרתם רוכש המשתקם מקצוע שיסייע לו להשתלב בעבודה.
- **השמה בעבודה** - שלב שבו עובדי השיקום מסייעים למשתקמים בעלי מקצוע או מסיימי הכשרה מקצועית בחיפוש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותו של המשתקם במקום העבודה.

בלוח 4 להלן מוצגת התפלגות תוכניות השיקום, על פי סוגי התוכניות והענפים שאליהם שייך המשתקם, לצד מספר המשתקמים שהשתתפו בהן. אפשר לראות שבשנת 2011 הופנו כ-25 אלף משתקמים לכ-50 אלף תוכניות שיקום שונות - כך שבממוצע כל משתקם השתתף השנה בשתי תוכניות שיקום, אשר אחת מהן לפחות היתה אבחון לתוכנית. כפי שאפשר לראות, 65% מהמשתקמים שייכים לענף נכות כללית. מלבד בתחום מיצוי זכויות, העבודה מול נכים כלליים מהווה כ-80% מנפח פעילותו של האגף.

בשנת 2011 הופנו כ-25 אלף משתקמים לכ-50 אלף תוכניות שיקום שונות - כך שבממוצע כל משתקם השתתף השנה בשתי תוכניות שיקום

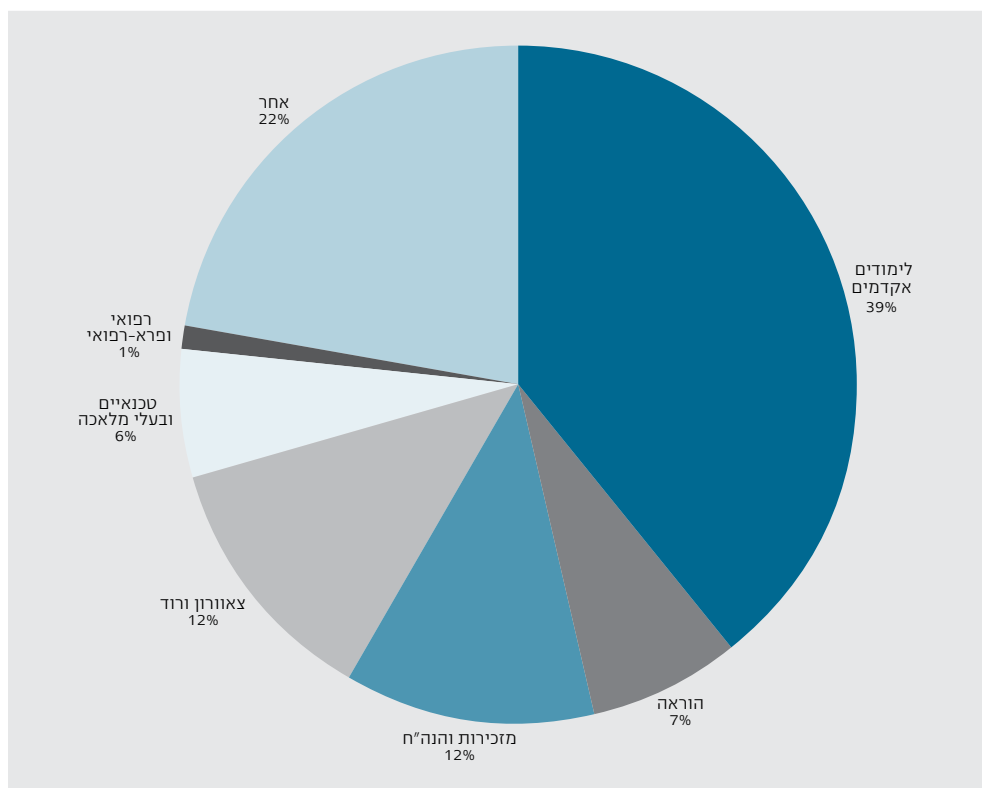
לוח 4

תוכניות לשיקום מקצועי ומשתתפים, לפי סוג תוכנית וענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

תוכניות	סה"כ תוכניות	ענף		
		נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים
סה"כ תוכניות	50,044	33,491	6,776	2,437
אבחון לתוכנית	29,989	69%	15%	5%
טרום הכשרה	3,617	77%	13%	7%
הכשרה מקצועית	8,177	79%	10%	6%
סיוע בהשמה	3,682	81%	12%	6%
הפניה לעבודה מוגנת	331	96%	3%	0%
הפניה לגורם בקהילה	156	96%	1%	2%
מיצוי זכויות	4,092	0%	16%	1%
סה"כ משתקמים	24,740	16,288	3,667	1,140
נפגעי איבה	7,340			

תרשים 2

משתתפי הכשרה מקצועית לפי מקצוע נלמד⁸ (אחוזים), 2011



מחקרים כלכליים רבים מוכיחים קשר חיובי בין מספר שנות הלימוד של האדם לבין הכנסתו - לימודים אקדמיים הם הכלי היעיל ביותר להשתלבות בעבודה ולמעבר מתמיכה להשתכרות. על כן לא מפתיע לגלות, כפי שעולה מתרשים 2, כי 46% מהמשתתפים שעברו הכשרה מקצועית השנה הופנו ללימודים אקדמיים (כולל לומדי ההוראה). מנגד מעטים הוכשרו בעבודות כפיים (חקלאות, מלאכה וכו') בשל המאמץ הפיזי הנדרש בעבודה ובשל הירידה בביקוש לבעלי מקצוע מתחומים אלה בשוק העבודה כיום.

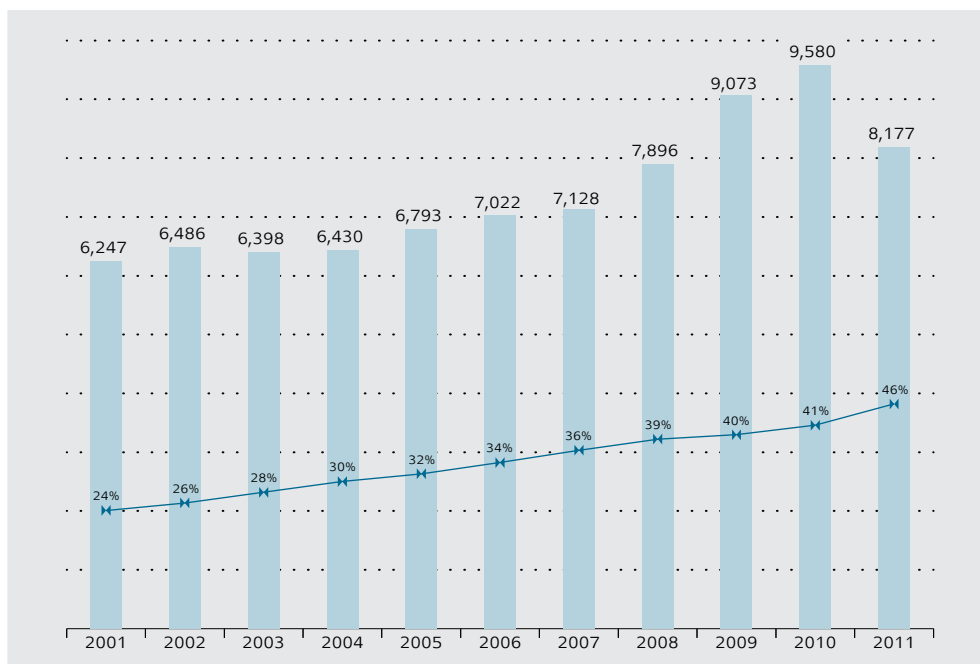
46% מהמשתתפים שעברו הכשרה מקצועית השנה הופנו ללימודים אקדמיים

היבט מעניין נוסף הוא התפתחות מספר המשתתפים העוברים הכשרה מקצועית תוך שימת דגש על שיעור האקדמאים מתוכם. מדינת ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם המערבי בשיעור האקדמאים שבה, ותופעה זו אינה פוסחת גם על משתתפי תוכניות השיקום. כפי שאפשר לראות מתרשים 3 שלהלן, שיעור התוכניות להשכלה גבוהה הוכפל מאז תחילת המאה והן מהוות היום כ-50% מכלל תוכניות ההכשרה המקצועית.

8 תחת הקטגוריה "צווארון ורוד" נכללים מקצועות הקוסמטיקה, הבישול, התפירה וכו', ותחת הקטגוריה "אחר" נכללים מקצועות כגון שמאות רכב, עוזר וטרינר וכו'.

תרשים 3

תוכניות להכשרה מקצועית ושיעור התוכניות להשכלה גבוהה מתוקן (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2001



ה. מסיימי טיפול שיקומי

תהליך השיקום אינו קבוע באורכו, והוא מושפע מגורמים רבים, החל במצבו הרפואי של המשתקם, עבור בסוג ההכשרה שהוא עובר וכלה במספר התחנות שהוא משתתף בהן. לפיכך, לעיתים השיקום אורך יותר משלוש שנים (למשל במקרים שהמשתקם לומד במכינה ולאחר מכן לתואר אקדמי ובסוף נדרש לעזרה בהשמה בעבודה או שמצבו הרפואי אינו מאפשר מערכת לימודים מלאה).

למסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011 נדרשו בממוצע שנתיים ושלושה חודשים לסיים את התוכנית. עם זאת, יש שונות גבוהה בין משתקמים מענפים שונים ובעלי אחוזי נכות רפואית שונים: בעוד משתקם מענף נפגעי עבודה סיים את התוכנית בשנה ורבע, משתקם מנכות כללית סיים בקצת יותר משנתיים, ומשתקם משאירים בשנה ושמונה חודשים בממוצע. ההבדלים נובעים מהרגלי העבודה וממידת העצמאות של המשתקמים מענף נפגעי עבודה בהשוואה למשתקמים מענפי נכות ושאיירים. כצפוי, למצבו הרפואי של המשתקם השפעה רבה על משך השהות שלו במסגרת השיקום: למי ששיעור נכותו הרפואית גבוהה מ-80% היה התהליך ארוך ב-60% בהשוואה למי ששיעור נכותו הרפואית נמוך מ-20%. תופעה זו משותפת הן לנכים מענף נכות כללית והן לנכים מענף נפגעי עבודה.

בלוח 5 מוצגת התפלגות מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011, בהתאם לאופן הסיום של התוכנית. הצלחת השיקום המקצועי תלויה במוטיבציה של הפונים להשתקם - קליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם אינו מעוניין בכך. ובכל זאת, כ-53% ממסיימי השיקום (לא כולל משתקמים שהטיפול בהם הופסק) הצליחו להשתלב בעבודה, ועוד כ-9% סיימו תהליך הכשרה וצפויים להשתלב בשנה הבאה.

כ-53% ממסיימי השיקום (לא כולל משתקמים שהטיפול בהם הופסק) הצליחו להשתלב בעבודה

לוח 5

מסיימי טיפול שיקומי, לפי אופן הסיום והענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

ענף			סך הכול			תחנת סיום
נפגעי איבה	שאירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	מספרים מוחלטים	אחוזים	
929	481	1,153	5,109	7,672		סך הכול
100%	100%	100%	100%	100%		
13%	69%	61%	57%	4,081	53%	נקלט בעבודה בשוק החופשי
0%	0%	0%	3%	142	2%	נקלט בעבודה מוגנת
2%	14%	6%	11%	683	9%	סיום הכשרה מקצועית
2%	10%	8%	14%	850	11%	סיום טרום הכשרה
0%	0%	0%	5%	273	4%	סיום ייעוץ או חוות דעת
83%	7%	25%	11%	1,643	21%	סיום סיוע ברווחה

ככל שהמשתקם צעיר יותר, סיכויי השתלבותו בעבודה בשוק החופשי גבוהים יותר, נוכח מאפייני הביקוש לעובדים בשוק העבודה היום

בחינה של גיל מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011 בהשוואה לאופן הסיום מוצגת בלוח 6. אין ספק כי לגילם של המשתקמים החדשים (כפי שהוצג בלוח 2) השפעה על שיעור המסיימים ותוכניות שיקום בכל קבוצת גיל. על פי נתוני הלוח אפשר לקבוע שככל שהמשתקם צעיר יותר, סיכויי השתלבותו בעבודה בשוק החופשי גבוהים יותר, נוכח מאפייני הביקוש לעובדים בשוק העבודה היום.

לוח 6

מסיימי טיפול שיקומי לפי אופן הסיום וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

גיל					סך הכול	תחנת סיום
60 ויותר	59-50	49-40	39-30	29-18		
673	1,470	1,611	1,745	2,173	7,672	סך הכול מספרים מוחלטים
9%	19%	21%	23%	28%	100%	אחוזים
5%	19%	23%	25%	28%	100%	4,081 נקלט בעבודה בשוק החופשי
14%	24%	19%	25%	18%	100%	142 נקלט בעבודה מוגנת
4%	19%	22%	23%	31%	100%	683 סיום הכשרה מקצועית
5%	18%	19%	22%	36%	100%	850 סיום טרום הכשרה
8%	23%	19%	16%	35%	100%	273 סיום ייעוץ או חוות דעת
23%	18%	17%	18%	25%	100%	1,643 סיום סיוע ברווחה

מדדים לפעילות אגף השיקום

השנה הוחלט לבחון את תרומתו של אגף השיקום לשיפור ממדי התעסוקה בקרב אוכלוסיות מודרות. לשם כך נבחרו שני מדדים:

- שיעורי הפונים לשיקום מקצועי, מבין כלל המצטרפים החדשים בכל שנה, ופרק הזמן שחלף ממועד ההצטרפות למעגל מקבלי הקצבה ועד למועד הפנייה לשיקום - זאת לצורך בחינת החשיפה של מקבלי הגמלאות לפעילות אגף השיקום ומידת מיצוי הזכויות של קבוצה זו.

- שיעור מסיימי תוכניות שיקום אשר השתלבו בעבודה, מתוך כלל מסיימי תוכניות השיקום מקצועי, ומשך הזמן שחלף ממועד סיום התוכנית ועד תחילת העבודה. הוחלט לבחון רק משתקמים שעברו לפחות אחת מהתוכניות האלה: טרום הכשרה, הכשרה מקצועית, סיוע בהשמה בעבודה או הפניה לעבודה מוגנת.

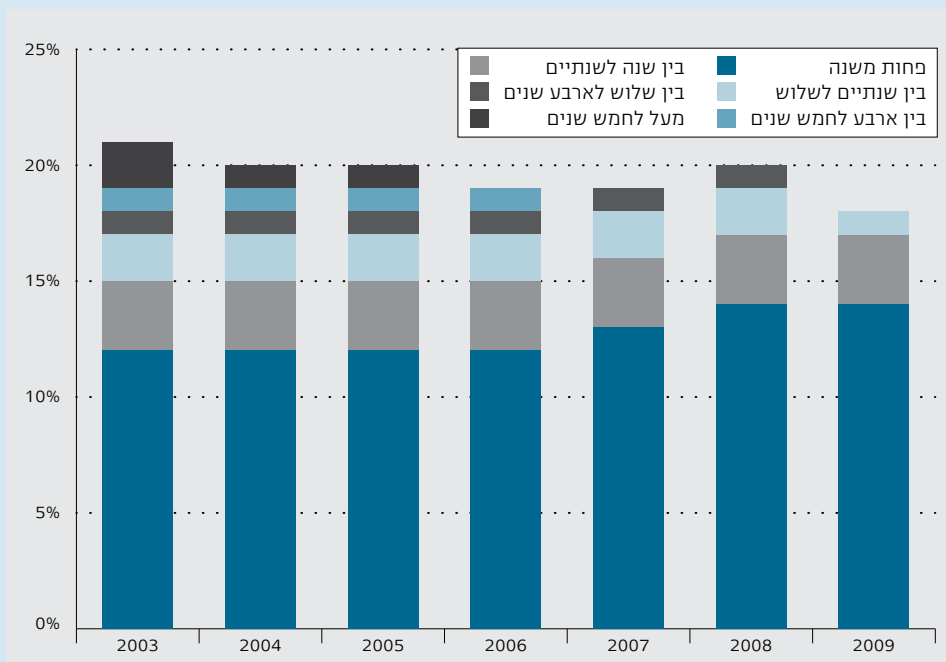
כדי לקבל תמונה כוללת ולא רק את זו העדכנית לנקודת זמן מסוימת, בחנו את המגמות לאורך השנים. נציין כי במוסד לביטוח לאומי מתקבל מידע מפורט על מצב התעסוקה של האדם כשנה וחצי לאחר תום שנת המס', כאשר בזמן כתיבת שורות אלה יש נתונים עד שנת 2009. כמו כן, נתונים שוטפים על מצטרפים חדשים למערכות נכות כללית ונפגעי עבודה יש רק משנת 2003 - על כן נבחנו הנתונים בטווח השנים האלה.²

שיעור הפונים לשיקום

נכון להיום, מרבית מהפניות החדשות לשיקום מתבצעות בידי המשתקם עצמו - זאת בגלל התפיסה שלפיה נדרשת מוטיבציה של המשתקם לעבור בהצלחה תהליך שכזה, ואין זה נכון להכריח אותו אם הוא אינו מעוניין בכך. עם זאת, במסגרת פרויקטים שונים אגף השיקום יוזם פניות לקבוצות משתקמים פוטנציאליות, במטרה להיחשף לפני קהלים נוספים.

תרשים 1

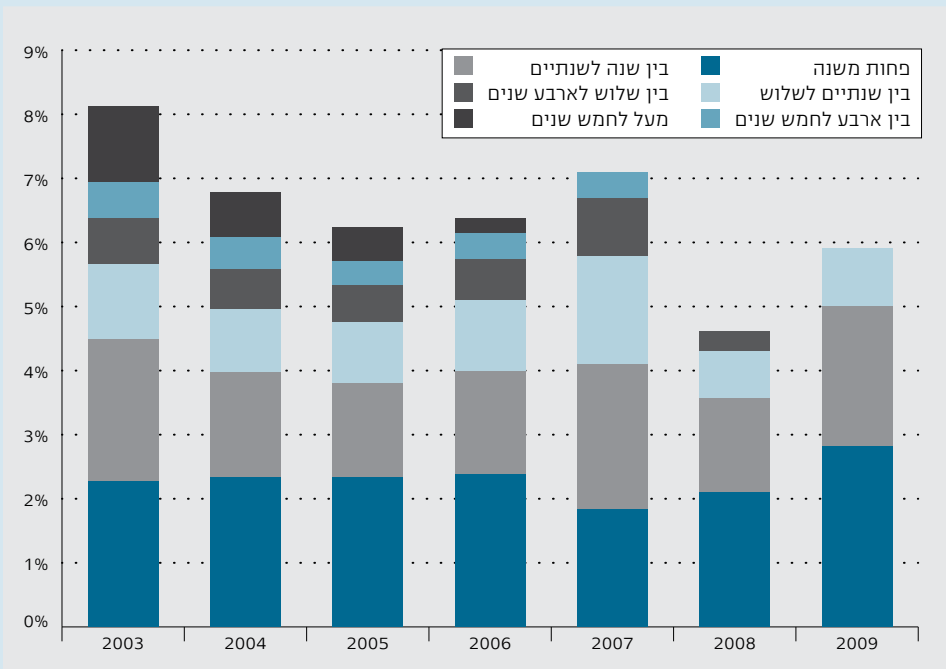
שיעור המצטרפים החדשים לנכות כללית שפנו לשיקום, לפי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף ממועד הזכאות לקצבה ועד מועד הפנייה, 2009-2003



1 נתוני התעסוקה וההכנסות מופקים על-ידי רשות המיסים ומתבססים על ההכנסות המדווחות לגבי כלל העובדים במשק - הן השכירים והן העצמאים.
 2 בסעיף 2, שבו לא נדרשה התייחסות למערכת נכות, נבחנו נתונים מתחילת העשור.

תרשים 2

שיעור המצטרפים החדשים לנפגעי עבודה שפנו לשיקום, לפי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף ממועד הזכאות לקצבה ועד מועד הפנייה, 2009-2003



מחקרים רבים מוכיחים כי למשך היעדרות משוק העבודה השפעה גבוהה על ההסתברות לשוב ולהיקלט בעבודה: ככל שתקופת היעדרותו של אדם נמוכה יותר גדלה ההסתברות לשוב ולהיקלט בעבודה. לאור זאת, יש חשיבות רבה למשך הזמן שחולף ממועד תחילת קבלת הקצבה ועד מועד אישור הזכאות בשיקום. תרשים א' להלן מציג את שיעור הפונים לשיקום מבין מקבלי הקצבה, שהצטרפו למעגל מקבלי קצבת נכות כללית בשנים 2009-2003, על פי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף עד למועד הפנייה. כפי שאפשר לראות, כ-20% מהנכים שהחלו לקבל קצבה לראשונה בשנים הללו פנו לשיקום מקצועי, מרביתם פנו בשנה הראשונה לזכאותם לקצבה. כמו כן, מבחינים בגידול מתמיד בשנים הללו בשיעור הפונים לשיקום בתוך שנה.

בתרשים 2 מוצגת התפלגות הפונים לשיקום מתוך מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שהחלו לקבל קצבה לראשונה בשנים הללו, על פי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף עד למועד הפנייה. הנתון הבולט ביותר הוא שיעור הפונים הנמוך יחסית לשיקום בהשוואה למקבלי נכות - רק כ-7.5% במוצע מהמצטרפים החדשים בכל שנה פונים לשיקום מקצועי, ואפשר לשער כי זו תוצאה של ההבדלים בהרגלי העבודה ובמידת העצמאות של המשתקמים נפגעי עבודה בהשוואה למשתקמים מענפי נכות.

מסיימי תוכניות שיקום שהשתלבו בשוק העבודה

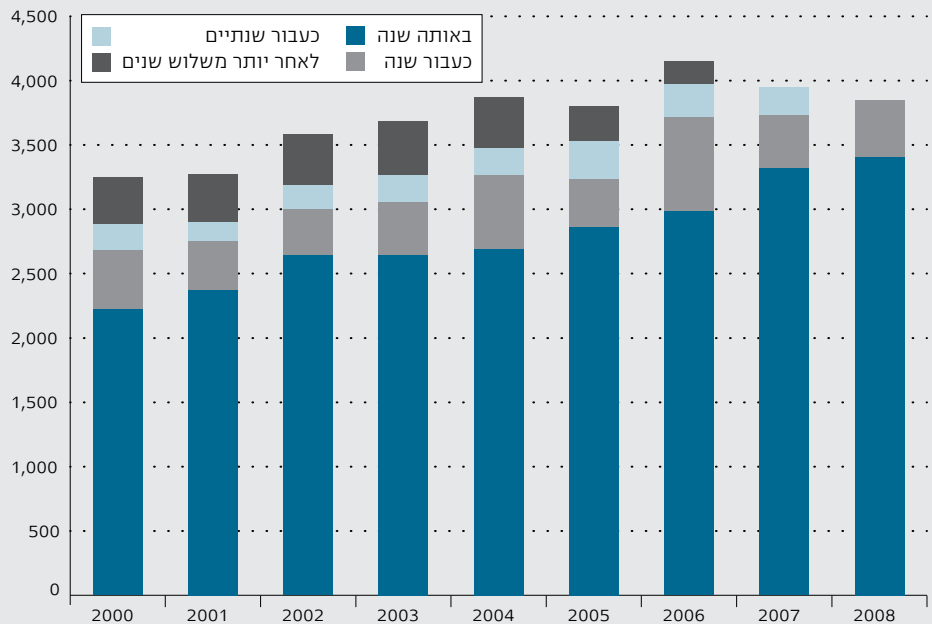
כאמור, נדבך משמעותי בפעילות אגף השיקום הוא שילוב המשתקמים בעבודה מתאימה, כזו שהוא יוכל להתמיד בה לאורך זמן. השמה מוצלחת בעבודה היא השמה של משתקם שסיים תוכנית

שיקום, מצא עבודה בתוך שנתיים ממועד הסיום והוא מתמיד בה לאורך זמן. מקובל להניח כי פרק הזמן הממוצע למציאת עבודה הוא חצי שנה, כאשר בעיתות האטה כלכלית³ הוא מתארך מן הסתם. אף על פי כן, בקרב מסיימי תוכניות השיקום בשנים 2000-2008⁴ (אשר עברו לפחות אחת מהתוכניות האלה: טרום הכשרה, הכשרה מקצועית, סיוע בהשמה בעבודה או הפניה לעבודה מוגנת בחברת המשקם) יש מגמה עקבית של עלייה במספר המשתלבים בשוק העבודה ובעיקר של אלה אשר הצליחו להשתלב בעבודה בתוך שנה מסיום התוכנית השיקומית.

הממצאים מלמדים כי 86% ממסיימי תוכניות השיקום בשנים 2000-2008 הצליחו להשתלב בעבודה לאחר סיום הטיפול השיקומי, כאשר מתוך מסיימי תוכניות להשכלה גבוהה שיעור המשתלבים בעבודה הוא 92% - שיעור גבוה לכל הדעות. עוד עלה מהממצאים, כי ל-10% מהנכים הכלליים אשר השתלבו בעבודה הופסקה קצבת הנכות החודשית לאחר היציאה לעבודה עקב עליית השכר מעבר לרף המזכה⁵. התפלגות המסיימים אשר השתלבו בעבודה דומה להתפלגות המשתקמים: כ-80% מענף נכות, 11% מענף נפגעי עבודה ו-10% נוספים מענף איבה ושארירים, ומגמה זו יציבה לאורך השנים. חשוב לציין כי 89% מהמשתלבים בעבודה עבדו גם לפני הפניה לשיקום, עובדה הממחישה את נחיצותה של המוטיבציה הגבוהה בהצלחת השיקום.

תרשים 3

מסיימי תוכניות הכנה לעבודה, לפי שנת הסיום ומשך הזמן שחלף עד למציאת העבודה, 2000-2008



- 3 בעשור הקודם חווה המשק שני גלי האטה (ב-2002 וב-2008) אשר פגעו בפעילות הכלכלית הסדירה ואשר הובילו בין היתר גם לעלייה במדדי האבטלה במשק.
- 4 לצורך הבדיקה נלקחו משתקמים שסיימו תוכנית שיקום עד לסוף שנת 2008 כדי לבחון את מצבם התעסוקה שלהם בשנת 2009.
- 5 לא נבחנו נתוני השכר והיקפי המשרה של מסיימי השיקום, אולם מנתוני סקר שנערך לפני כשנתיים בין מסיימי תוכניות שיקום, התברר כי רק 1/3 ממסיימי השיקום המועסקים עובדים במשרה מלאה.

מסיימי תוכניות הכנה לעבודה בשנים 2008–2008, לפי ענף ותוכנית אחרונה בשיקום

תוכניות	סך הכול					ענף		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה		
סך הכול	33,388	100	26,153	4,141	2,202	892		
			100%	100%	100%	100%		
טרם הכשרה	4,823	14%	15%	13%	13%	22%		
השלמת השכלה	1,938	6%	6%	7%	6%	5%		
הקניית הרגלי עבודה	2,885	9%	9%	6%	7%	17%		
הכשרה מקצועית	19,579	59%	54%	71%	80%	72%		
סך הכול	15,728	47%	43%	63%	67%	40%		
קורס מקצועי	3,224	10%	10%	6%	7%	32%		
השכלה גבוהה	627	2%	2%	2%	6%	1%		
יצירת תנאים לימודיים	8,031	24%	27%	16%	7%	5%		
סיוע בהשמה	955	3%	4%	1%	0%	0%		
הפניה לעבודה מוגנת								

בחינה של תוכנית השיקום האחרונה, שבה השתתפו מי שהשתלבו בעבודה, מגלה כי 60% ממשתקמי הענפים נכות ונפגעי עבודה עברו תוכניות להכשרה מקצועית, ול-25% נוספים ניתן סיוע בהשמה לפני שמצאו עבודה. בענף שאירים עיקר הפעילות מתמקדת בהכשרה מקצועית למשתקמים, ואילו בענף נפגעי איבה מוקד תשומת הלב הוא בהקניית הרגלי עבודה והפניה להשכלה גבוהה.

לבסוף נבדק שיעור הנשירה מעבודה בכל שנה. מחקרים שנעשו בארץ מראים כי שיעור הנשירה הממוצע באוכלוסייה הוא כ-4% בשנה. בקרב מסיימי תוכניות השיקום שיעור הנשירה הממוצע היה עד שנת 2007 3%⁶. נתונים אלה מוכיחים כי מאפייני העבודה של מסיימי השיקום המקצועי אינם שונים מאוד ממאפייני העבודה המקובלים בקרב האוכלוסייה הכללית בישראל.

סיכום

הממצאים מוכיחים כי פעילותו של אגף השיקום תורמת לשילוב אוכלוסיות ממודרות בשוק העבודה. יתר על כן, כאשר המשתקם מסיים תוכנית שיקום ומוצא עבודה בשוק החופשי, אם בעזרת שירותי ההשמה במוסד ואם לאו, שיעורי התמדדו בעבודה זהים למקובלים באוכלוסייה. בשנים האחרונות מבחינים בגידול מתמיד במספר הנכים הכלליים הפונים לשיקום בתוך שנה. יש להגביר את החשיפה של אוכלוסיות נוספות לאגף השיקום ולפועלו, תוך המשך הקפדה על איתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים.

6 נציין כי במהלך שנת 2008, שבה הורגשה האטה בפעילות הכלכלית, שיעורי הנשירה בקרב מסיימי תוכניות שיקום היו גדולים כפליים מאשר בקרב האוכלוסייה הכללית, ייתכן בשל היותם עובדים בעלי תפוקה שולית קטנה יותר.

1. תשלומי אגף השיקום

תהליך השיקום המקצועי כרוך גם במימון תשלומים נלווים, אשר מטרתם לאפשר את השיקום. תשלומים אלה כוללים השתתפות של המוסד בהוצאות המחיה (דמי שיקום, אש"ל ושכר דירה), הלימוד (שכר לימוד, שיעורי עזר ומכשירים) והניידות (נסיעות בתחבורה ציבורית, נסיעות מיוחדות והשלמה לגמלת ניידות כמשתכר) של המשתקם. להלן סוגי התשלומים:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה, בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים שאינם זכאים לקצבת נכות כללית או מעבודה, ובתנאי שלומדים 20 שעות שבועיות לפחות.
- **נסיעות:** החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית, בנסיעות מיוחדות⁹ או השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי גמלת ניידות חלקית.
- **שכר לימוד:** השתתפות המוסד בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה שעובר המשתקם, עד לסכום המרבי שנקבע בהוראות אגף השיקום.
- **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר, על פי הצורך, ובהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וכן סיוע מיוחד לנכים, אשר בשל נכותם הרפואית זקוקים לתרגום לשפת הסימנים, תמלול, הקראות וכו'.
- **שכר דירה:** המוסד משתתף בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, ובהתאם לתוכנית לימודיהם.
- **מכשירים:** סיוע לנכים ברכישת מכשירים החיוניים והכרחיים לביצוע תוכנית השיקום (מחשב, מקלדת מותאמת לעיוורים, ספרים, ציוד לימודי וכו').
- **הוצאות אחרות (כולל אש"ל):** סיוע למיצוי זכויות כספיות בעיקר בקרב נפגעי איבה ונפגעי עבודה וכן השתתפות בהוצאות כלכלה בכפוף לתקנות.

כחלק מההקפדה על אישור הזכאות לשיקום ועל בחירת תוכנית שיקום מתאימות, הורגשה בשנת 2011 ירידה ניכרת במספר מקבלי התשלומים ובהוצאה על שיקום: התשלומים הנלווים לשיקום המקצועי הסתכמו ב-193.4 מיליון ש"ח שחולקו בין 13,796 אנשים שונים - ירידה של 15.5% בסך ההוצאה לעומת 2010 וצמצום של כ-36% במספר המקבלים. כפי שאפשר לראות מלוח 7, ירידה זו משותפת לכל הענפים.

לוח 7

ההוצאה לשיקום מקצועי לפי ענף, מחירי 2011 (אלפי ש"ח), 2006-2011

שנה	סך כל ההוצאה	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
2006	208,191	128,738	25,985	12,310	34,080
2007	207,073	128,058	25,845	12,243	33,896
2008	205,415	129,798	25,112	11,516	32,336
2009	220,984	144,967	30,598	14,242	31,072
2010	229,170	151,713	32,452	14,640	30,365
2011	193,360	126,951	26,751	11,875	27,784

9 ניתנת לנכים קשים, שעקב מצבם הרפואי אינם יכולים להתייע בתחבורה ציבורית ואינם זכאים לניידות.

כחלק מההקפדה על אישור הזכאות לשיקום ועל בחירת תוכנית שיקום מתאימות, הורגשה בשנת 2011 ירידה ניכרת במספר מקבלי התשלומים ובהוצאה על שיקום

לוח 8

התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף ומספר המקבלים, 2011

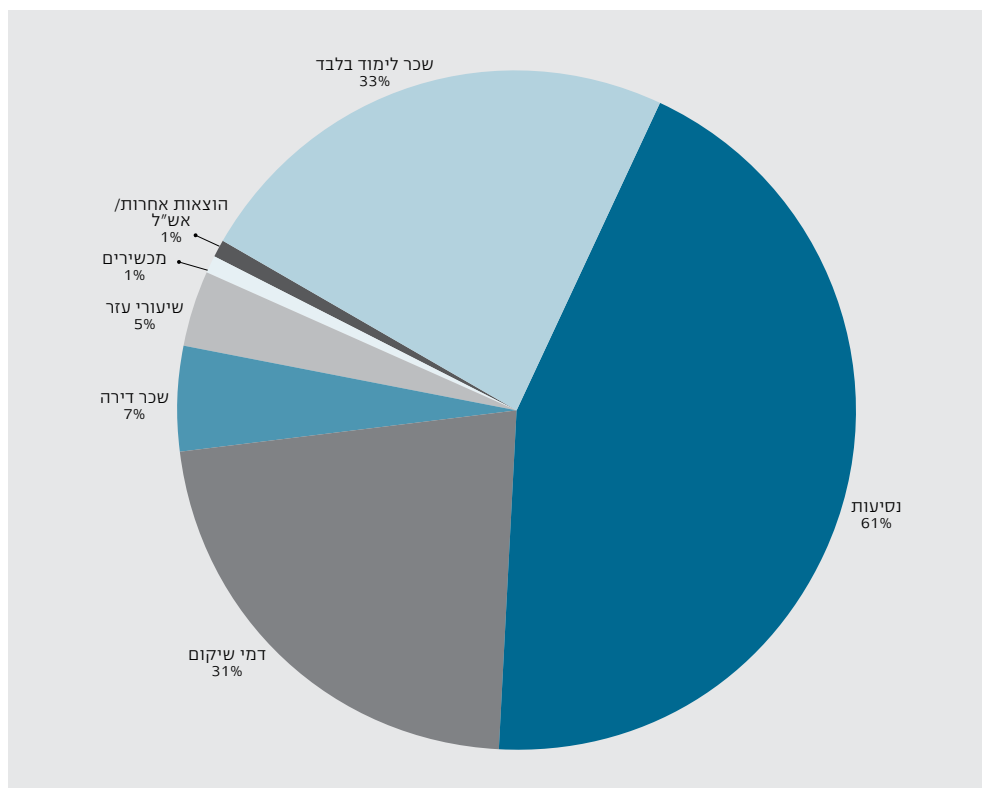
הוצאות אחרות	מכשירים	שכר דירה	שיעורי עזר	שכר לימוד	נסיעות	דמי שיקום	סה"כ	
15,416	1,363	7,303	5,979	94,382	11,678	57,240	193,360	סה"כ הוצאה
46	1,215	6,948	5,638	70,772	9,103	33,230	126,951	נכות כללית
20	66	275	292	10,052	1,515	14,531	26,751	נפגעי עבודה
64	11	1	33	4,905	936	5,926	11,875	שאירים
15,286	72	80	16	8,653	124	3,553	27,784	נפגעי איבה
1,271	169	976	706	12,312	8,095	4,061	13,796	סה"כ מקבלים

על אף האמור לעיל, בחינת מספר המקבלים בכל סוג תשלום בשנת 2011 לעומת 2010 לא מצביעה על ירידה של ממש במספר המקבלים. אם לא די בכך, העלות הממוצעת של כל משתקם היתה השנה כ-15 אלף ש"ח בשנה - 50% יותר מעלותו של משתקם בשנת 2010. התפתחות זו מוסברת בכך שבמסגרת המדיניות החדשה ישנה הקפדה רבה יותר בנוגע להענקת הזכאות מצד אחד, ונדיבות רבה יותר בחלוקת המשאבים למי שנמצא זכאי - מצד אחר. כפי שעולה מלוח 8, יש יחס ישיר בין מספר

העלות הממוצעת של כל משתקם היתה השנה כ-15 אלף ש"ח בשנה - 50% יותר מעלותו של משתקם בשנת 2010

תרשים 4

תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2011



המשתקמים בכל ענף ובין סך ההוצאה בו, כאשר ההוצאה בענף נכות היא הגבוהה ביותר ומהווה 66% מסך ההוצאה השנתית (ושיעור דומה מסך המשתקמים, ר' לוח 4). עוד עולה מהלוח כי התשלומים לשכר לימוד מהווים את ההוצאה העיקרית (כ-50%) והם משולמים לכ-90% מהמשתקמים.

מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר ממי שאינו לומד או נמצא בהכשרה מקצועית (בהם שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות ושכר דירה). ברור לכן מדוע עיקר התשלומים הנלווים משולמים לאוכלוסייה זו. בתרשים 4 מפורטים התשלומים הנוספים על שכר הלימוד, כאשר כל אדם יכול לקבל יותר מתשלום אחד. בדומה לשנים הקודמות, כשליש ממתקבלי שכר הלימוד אינם מקבלים תשלומים נוספים, ואפשר להניח שרובם מקבלי קצבאות, וכ-31% מקבלים השלמה לקצבת נכות מלאה כחלק מהשתתפותם בתוכניות שיקום. ב-61% מהמקרים משתתף המוסד בהוצאות הנסיעה של המשתקמים למקום הלימודים.

