



משרד הכלכלה  
מחקר וכלכלה

# שכר מינימום מותאם לעובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת

## כמה נקודות למחשבה...

מיכל אלפסי – הנלי<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> גבי מיכל אלפסי – הנלי, חוקרת ומנהלת תחום מחקר נכויות במינהל מחקר וכלכלה

### מטרות<sup>2</sup>

מטרתו של דף מידע זה הינה להציג נתונים עדכניים אודות מאפייניה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שעברו אבחון להתאמת שכר המינימום מראשית הפעלת התקנות על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד הכלכלה (11/2006) ועד לסוף שנת 2012. כמו כן, לאחר הצגת המידע על בסיס כמעט שש שנות תצפית בנתונים, נציג נקודות הצלחה במערכת שכר המינימום, זאת לצד דגשים לשיפור לקראת השנים הבאות.

### מקור הנתונים

לקט הנתונים מתבסס על עיבודים מיוחדים שנערכו במינהל מחקר וכלכלה על קובץ מאובחני שכר מינימום מותאם, המתייחס ל – 4,843 אבחונים שבוצעו ל – 3,773 עובדים עם מוגבלות, מאז ראשית הפעלת התקנות ועד סוף 2012.

---

<sup>2</sup> לקט נתונים זה מתבסס על מצגת שהועברה במסגרת הרצאה בכנס הארצי ה – 9 לשיקום של ארגון "חומש", אשר התקיים ב 4/3/14 בכפר המכביה.

### רקע כללי אודות שכר מינימום מותאם

בישראל חיים 723 אלף אנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה העיקריים 20-64 והם מהווים כ- 17% מהאוכלוסייה בגילאים אלו.<sup>3</sup>

אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות נחשבת לאחת הקבוצות המודרות ביותר, אשר מאופיינת במצב בריאותי פחות טוב (בנוסף למוגבלות), הישגים לימודיים טובים פחות, שיעורי תעסוקה נמוכים ושיעורי עוני גבוהים, כל זאת ביחס לאוכלוסייה ללא מוגבלות.<sup>4</sup>

בישראל, שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות עמד בממוצע שלוש השנים האחרונות<sup>5</sup> על 53.4% בלבד, זאת בהשוואה לכ- 75% באוכלוסייה ללא מוגבלות.

מסיבות אלו, נעשים מאמצים מצד ארגונים בינלאומיים, כגון ארגון הבריאות העולמי (WHO) וארגון ה-OECD, כמו גם בקרב ממשלות רבות, להסיר חסמים בדרך להכלה תעסוקתית וחברתית של אנשים עם מוגבלות בחברה ולפתח שירותי סיוע מגוונים<sup>6</sup>, בין היתר פיתוח כלים שמטרתם לעודד מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות. שכר מינימום מותאם הוא אחד מן הכלים הללו.<sup>7</sup>

שכר מינימום מותאם (Sub Minimum Wage) מוגדר כמדיניות של שוק עבודה עבור אנשים בעלי מוגבלות קשה שהם מובטלים וחסרי הזדמנויות להיחשף לתעסוקה ולרכישת מיומנויות תעסוקה<sup>8</sup>. כלי זה מאפשר למעסיקים, תחת תנאים מסויימים, לשלם לנכים אשר יכולת העבודה שלהם (הנמדדת על פי תפוקתם) נפגעה באופן משמעותי בשל הנכות ממנה סובלים, שכר הנמוך משכר המינימום<sup>9</sup>.

כיום, במרבית המדינות, לרבות ישראל, ניתן למצוא מערכת כלשהי להתאמת שכר לאנשים עם מוגבלות, אולם יש ביניהן שונות גדולה<sup>10</sup>.

3 עיבודים מיוחדים של מינהל מחקר וכלכלה לסקר החברתי של הלמ"ס, 2012.

<sup>4</sup> <http://www.who.int/features/factfiles/disability/en/index.html>

5 עיבודים מיוחדים של מינהל מחקר וכלכלה לסקרים החברתיים של הלמ"ס לשנים 2010, 2011 ו- 2012.

<sup>6</sup> World Report On Disability, World Health Organization, 2012

<sup>7</sup> Blanck et al., 2003; OECD, 2003b

<sup>8</sup> butterworth, Hall, Hoff, Migloire, 2007

<sup>9</sup> Blanck et al, 2003; Soffer et al., 2010; [www.moital.gov.il/mugbalut](http://www.moital.gov.il/mugbalut)

<sup>10</sup> Neumark & Wascherz, 2006; OECD, 2003

## שכר מינימום מותאם בישראל

תקנות שכר מינימום מותאם הותקנו בישראל בשנת 2002 והן נובעות מכוח חוק שכר מינימום שנחקק בשנת 1987. התקנות הופעלו לראשונה על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסקה (כיום משרד הכלכלה) ב 1/11/2006<sup>11</sup>.

התקנות קובעות כי עובד עם מוגבלות שמועסק במקום עבודה בשוק העבודה הפתוח (ולא במפעל מוגן) יכול לבקש כי יקבע לו שכר נמוך משכר המינימום ואשר יהיה מותאם ליכולת העבודה שלו בפועל במקום העבודה. גובה השכר המותאם נקבע באמצעות אבחון לקביעת יכולת העבודה של העובד, בהשוואה לעובד ללא מוגבלות בתפקיד דומה. הערכת יכולת העבודה שנקבעת מתורגמת לדרגת שכר, כקבוע בתקנות ובחוק. הערכת יכולת העבודה תקפה לתפקיד אותו העובד במקום העבודה בלבד ושנצפה במהלך האבחון<sup>12</sup>.

### **מטרות התקנות הן<sup>13</sup>**

1. להגדיל את סיכויי קליטתם של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת בתעסוקה בשוק העבודה
2. לאפשר למעסיק תשלום שכר על-בסיס תוצרי העבודה ותרומתם של עובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת
3. להסדיר את העסקתם של עובדים עם מוגבלות ביחסי עובד ומעביד - התקנות בישראל באות מתוקף חוק שכר מינימום ובכך מהוות נדבך בחקיקת המגן. עובד עם מוגבלות המועסק במקום עבודה בשוק העבודה הפתוח זכאי למלוא הזכויות הנלוות שמחויב מעסיק לשלם לעובדו לפי חוקי העבודה, הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה (להוציא במקרה של משתקמים כהגדרתם בחוק זכויות אנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים, 2007 – עליהם חלות הוראות חוק זה).

### **דרגות השכר מותאם<sup>14</sup>**

בתקנות קבועות שש דרגות של שכר מינימום מותאם, לפי רמת ההפחתה ביכולת העבודה של עובד עם המוגבלות ביחס לעובד ללא מוגבלות המבצע עבודה דומה. זאת בנוסף לשתי המדרגות הנמוכות של גמול תעסוקה הקבועות בחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007 (ראה הרחבה בהמשך פרק זה). עובד עם מוגבלות שנקבעה לו יכולת עבודה העולה על 80%, זכאי לשכר מינימום מלא.

<sup>11</sup> Soffer et al., 2011; <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/86CE789D-1B45-4758-8F96-FADF7A13ADC1.htm>

<sup>12</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

<sup>14</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

שיעור השכר משכר המינימום	יכולת עבודה
10%	בין 1% ועד 10%
19%	בין 10.01% ועד 19%
30%	בין 19.01% ועד 30%
40%	בין 30.01% ועד 40%
50%	בין 40.01% ועד 50%
60%	בין 50.01% ועד 60%
70%	בין 60.01% ועד 70%
80%	בין 70.01% ועד 80%
שכר מינימום מלא	יכולת עבודה שעולה על 80%

### האבחון<sup>15</sup>

האבחון לקביעת הערכת יכולת עבודה מתבצע על-ידי מאבחנת מקצועית. האבחון המבוצע הוא לבחינת התפקוד של העובד בעמדת העבודה שלו במקום העבודה. המידע הנאסף במהלך האבחון מהווה בסיס לקביעת יכולת עבודה כוללת של העובד אשר ממנה נגזרת רמת השכר לה הוא זכאי, כקבוע בתקנות. תוצאותיו חלות על עמדת העבודה שנבדקה בלבד.

החלקים העיקריים של האבחון הם :

- שיחה עם המעסיק ו/או המנהל הישיר של העובד – לצורך איסוף מידע על התפקיד, המטלות שמבצע העובד מגיש הבקשה לעומת מטלות של אדם ללא מוגבלות, מידע על המיומנויות של העובד וחוות דעתו על תפקודו
- שיחה עם העובד – לצורך איסוף מידע על התפקיד ואופן התפקוד, שביעות רצון ויחס במקום העבודה ועוד.
- תצפית – לפי הנחיות המטה, אורכה של תצפית לא יפחת משעה וחצי. במהלכה חובה לצפות בעובד מבצע את רוב המטלות העיקריות המרכיבות את התפקיד. אם לא מתקיים תנאי זה, תבוצע תצפית חוזרת במועד אחר.

### השגה, ערעור ואבחון חוזר<sup>16</sup>

התקנות קובעות כי עובד עם מוגבלות יכול לערער על החלטה בדבר השכר שנקבע לו, בפני בית הדין האזורי לעבודה, לא יאוחר מחלוף 45 מיום קבלת ההחלטה בגינו. במקביל ומבלי לפגוע בזכותו של העובד לערער לבית הדין לעבודה כאמור, המטה מאפשר הליך פנימי לבחינה מחדש של החלטת המנהל בנוהל של השגה. בהליך זה, העובד משיג על האבחון עצמו או על תוצאותיו (היינו, החלטת המנהל בדבר הערכת יכולת העבודה) ומתבצע לו אבחון נוסף כדי לקבל הכרעה בדבר הערכת יכולת העבודה שלו.

לאחר שמתקבלות תוצאות האבחון השני, מתכנסת ועדה מקצועית מטעם שתי חברות האבחון כדי לבחון את התמונה האבחונית שהוצגה בכל אחד משני האבחונים, לעמוד על הדומה והשונה, לנסות ולהסביר

<sup>15</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

פערים בתפקוד, אם נמצאו ולהמליץ למנהל על יכולת העבודה המשקפת את תפקודו של הפרט, לאור שני האבחונים.

עוד קובעות התקנות כי עובד אשר עבר אבחון לקביעת שכר מינימום מותאם, או מי שהוסמך מטעמו, יכול להגיש בקשה לאבחון חוזר לאחר שעברו 90 ימים לפחות מיום שנקבע שכרו, אם הוא סבור כי חל שינוי ביכולת העבודה שלו. בכל מקרה, אם עובד משנה תפקיד במקום העבודה, עליו להגיש בקשה לאבחון חוזר בתפקידו החדש. אבחון חוזר מתבצע על-ידי אותה חברת אבחון וככל שניתן, גם על ידי אותה המאבחנת.

### **פעילות המטה לשינוי התקנות<sup>17</sup>**

בחודש ינואר 2010 נכנסו לתוקפם מספר שינויים בתקנות. השינויים נוסחו ביוזמת המטה, לאור הניסיון שהצטבר בשנות ההפעלה הראשונות של התקנות והחוק, במטרה להבטיח כי התקנות תהווה כלי לעידוד העסקתם של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת, תוך שמירה על זכויותיהם, מניעת ניצולם והבטחת שכר ההולם את יכולת העבודה שלהם (להרחבה ראה הפרק העוסק בפעילות המטה לקידום חקיקה).

### **טיעונים בעד ונגד שכר מינימום מותאם**

בכל המדינות שבהן מופעלת מערכת להתאמת שכר מינימום ישנן מחלוקות רבות וטיעונים רבים בעד קיומה, כגון טיעונים כלכליים ושיקומיים, זאת לצד טיעונים רבים כנגדה, כגון פגיעה בערך השוויון ויצירת סגרגציה. להלן סיכום של עיקר הטיעונים בעד ונגד שכר מינימום מותאם.

#### **טיעונים בעד**

התומכים בשכר מינימום מותאם רואים בכך כלי שמתמרץ מעסיקים לקלוט עובדים עם מוגבלות ובכך כלי שיכול להגדיל את אפשרויות התעסוקה הפתוחות בפני אנשים עם מוגבלות בכלל ובפני אנשים עם מוגבלויות קשות בפרט<sup>18</sup>, כמו גם כלי שיכול להגדיל את רמת ההשתכרות של אנשים עם מוגבלות ולשלב אותם בתעסוקה בשוק החופשי, על פני תעסוקה בשוק המוגן<sup>19</sup>.

עוד טוענים המצדדים בשכר מינימום מותאם, כי אין להתעלם מהעובדה כי ישנם אנשים עם מוגבלות אשר יכולת העבודה שלהם פחותה מזו של אנשים ללא מוגבלות והם לא יכולים לייצר את אותה התפוקה. לכן, ישנה הצדקה לשלם להם שכר מופחת<sup>20</sup>.

זאת ועוד, תוכניות לשכר מינימום מיוחד עבור עובדים עם מוגבלות, מספקות לעובדים עם מוגבלות הזדמנות לרכוש הכשרה, התפתחות ומיומנויות כניסה לשוק העבודה, ללא קשר לתפקודה שלהם ולרמת הנכות שלהם<sup>21</sup>. במילים אחרות, מדובר בנימוק שיקומי המאפשר לאדם עם מוגבלות שיש לו מיומנויות תעסוקתיות מופחתות, דריסת רגל בשוק העבודה הפתוח, תוך הסדרת מלוא זכויותיו כעובד ומתן האפשרות להתקדמות על-פני הרצף התעסוקתי – הן ברמה התפקודית והן ברמה המעשית של עליה במדרגות השכר<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

<sup>18</sup> GAO, 2001; Morris et. Al., 2002

<sup>19</sup> Tagar, 2006, as cited in Soffer et al., 2011

<sup>20</sup> [www.spinalcordadvocates.org](http://www.spinalcordadvocates.org)

<sup>21</sup> Morris et. al, 2002

<sup>22</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

## טיעונים נגד

נראה כי עיקר ההתנגדות לשכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלות נובעת מכך שבבסיסו של כלי זה ישנה תפיסה כי המוגבלות הינה סטייה מהנורמה, הבאה לידי ביטוי בהיעדר היכולת לעבוד<sup>23</sup>. בהמשך לכך, טוענים המתנגדים כי כאשר ישנה מערכת של שכר מינימום מופחת, אזי ההסתכלות על הנכות הינה מן הפן הרפואי ולא מן הפן החברתי. וכך, מושם דגש רב מדי על החולשת והחסרונות של הפרט עם המוגבלות, במקום להתמקד בחסמים הפיזיים והחברתיים<sup>24</sup>. במילים אחרות, בנוכחות מערכת כזו, ישנה למעשה התרחקות מן המודל החברתי לנכות ובמקום זאת, תפיסת הנכות באופנים שאינם עולים בקנה אחד עם גישת הזכויות<sup>25</sup>.

טיעון עיקרי נוסף כנגד שכר מינימום מותאם/מופחת הינה סביב היותו כלי מנצל, מפלה וסטיגמטי<sup>26</sup>, אשר פוגע למעשה בעיקרון השוויון, לאור ההחרגה של אנשים עם מוגבלות קבוצת עובדים שניתן לקבוע לה תנאים מופחתים בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות<sup>27</sup>.

טיעון משמעותי נוסף כנגד שכר מינימום מותאם/מופחת לאנשים עם מוגבלות, מתייחס לדגש המושם על תפוקה, במקום על איכות, בהינתן הסדר של שכר מופחת<sup>28</sup>. בהקשר זה עולה הטענה כי עובדים ללא מוגבלות, על-פי רוב, לא יעברו אבחון תעסוקתי-תפקודי באותו אופן שעוברים עובדים עם מוגבלות לפי התקנות ובכך הם עומדים תחת זכוכית מגדלת בניגוד לעובדים ללא מוגבלות<sup>29</sup>.

עוד טוענים המתנגדים לשכר מינימום מותאם/מופחת כי הסדר זה לא שינה משמעותית את מצבם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות<sup>30</sup> ולמעשה הסדר זה לא נמצא יעיל בהעברת אנשים עם מוגבלות מן המסגרות הסגורטיביות אל מסגרות תעסוקה אינטגרטיביות בשוק החופשי<sup>31</sup>. במילים אחרות, ישנם הטוענים כי בהינתן העובדה שעדיין לא התגבשה הבנה באשר להשלכות קיומו של שכר מינימום במשק על שיעורי התעסוקה באוכלוסייה, אין זה נכון להניח שקיומו של שכר מינימום מותאם/מופחת יביא לשיפור בשיעורי התעסוקה של נכים.

לבסוף, נציין את ההסתייגות שמועלית כנגד הסדרים של שכר מינימום מותאם מן הפן של האכיפה, לפיהן ליקויים באכיפה מביאים לכך שמעסיקים עושים שימוש לרעה בהיתר שנותנת להם המדינה לשלם לעובדים עם מוגבלות שכר מינימום מיוחד, כך שבמצבים מסויימים מתקיימת תופעה של תת-שכר וניצול של עובדים עם מוגבלות<sup>32</sup>.

---

<sup>23</sup> Soffer et. Al., 2011

<sup>24</sup> Soffer et. al, 2011; Bickenbach, Chatterji, Badley & Uston, 1999; Oliver, 1990

<sup>25</sup> Soffer et. al, 2011; Butterworth et. al, 2007

<sup>26</sup> GAO, 2003, as cited in Soffer et. al, 2010; Morris et. al, 2002,; Blanck et. al., 2003

<sup>27</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

<sup>28</sup> Butterworth et. al, 2007

<sup>29</sup> <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/4E95826A-A6A0-424C-BE67-7787F81A0A65/0/X12218.pdf>

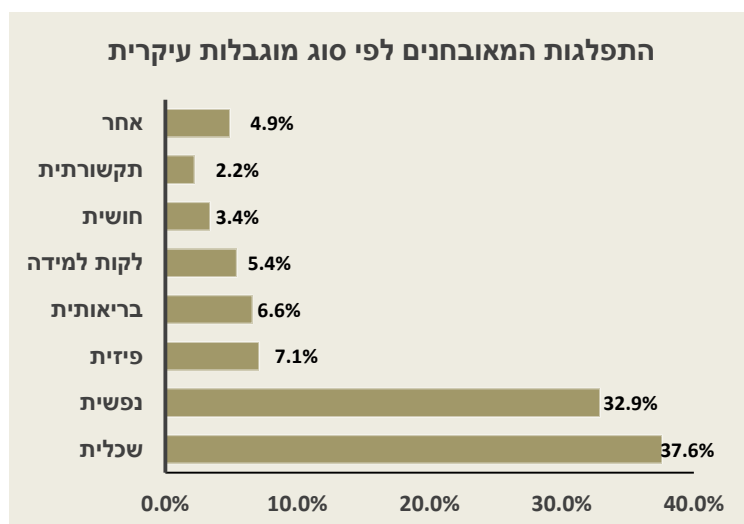
<sup>30</sup> GAO, 2003, as cited in Soffer et al., 2011; Morris et. al, 2002,; Blanck et. al., 2003

<sup>31</sup> Morris et al, 2000; Butterworth et. al, 2007

<sup>32</sup> GAO, 2001

## מאפייני רקע של מאובחני שכר מינימום מותאם

### סוג המוגבלות



- כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל, רוב המאובחנים הינם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (37.6%) ומוגבלות נפשית (32.9%). כ – 7% בעלי מוגבלות פיזית ושיעור דומה בעלי מוגבלות בריאותית. בשכיחויות נמוכות יותר ניתן למצוא מאובחנים עם לקות למידה (5.4%) ועם מוגבלות חושית (3.4%). מיעוט הינם מאובחני עם מוגבלות תקשורתית (2.2%).

- התפלגות זו של המאובחנים ע"פ סוג המוגבלות שונה מאוד מההתפלגות באוכלוסיה הכללית, כפי שעולה מהמחקר שערך מכון ברוקדייל בשנת 2012<sup>33</sup>, ובו נמצא כי שיעור בעלי מוגבלות שכלית קוגניטיבית עומד על כ – 4% ושיעור בעלי מוגבלות נפשית עומד על כ – 9%.
- שתי קבוצות האוכלוסיה הללו – בעלי מוגבלות שכלית ובעלי מוגבלות נפשית – הינן שתי קבוצות הסובלות מקשיים מרובים בשילוב בתעסוקה. הראשונה, בשל הקשיים הקוגניטיביים ויכולות העבודה הנמוכות והשניה בשל סטיגמה קשה מצד מעסיקים. העובדה כי שתי קבוצות אלו הן שתי הקבוצות העיקריות העושות שימוש בכלי זה של שכר מינימום מותאם מעידה על יעילות הכלי עבורן, ולו במקצה ראשונית לכניסה אל עולם העבודה ורכישת כישורים ומיומנויות תעסוקתיים.

### מאפייני רקע

מגדר	אחוז
גברים	61.5%
נשים	38.5%
<b>ממוצע גיל</b>	<b>35 שנים</b>
% ערבים	5.7%
<b>סוג מגורים</b>	
בית ההורים	40.4%
עצמאי	24.2%
מוגן	20.0%
הוסטל	12.8%
אחר	2.6%

- כפי שניתן לראות מהלוח לעיל, ישנו ייצוג יתר לגברים בקרב המאובחנים – 61.5% לעומת 38.5% נשים.
- עוד ניתן לראות כי ממוצע הגיל של המאובחנים עומד על 35 שנים (כאשר כ – 40% הינם בני 25-34 וכ – 25% בני 35-44), כך שמדובר על עובדים לא צעירים.
- רק כ – 6% מהמאובחנים הינם ערבים עם מוגבלות. הדבר נובע ככל הנראה מכמה סיבות. ראשית, חוסר

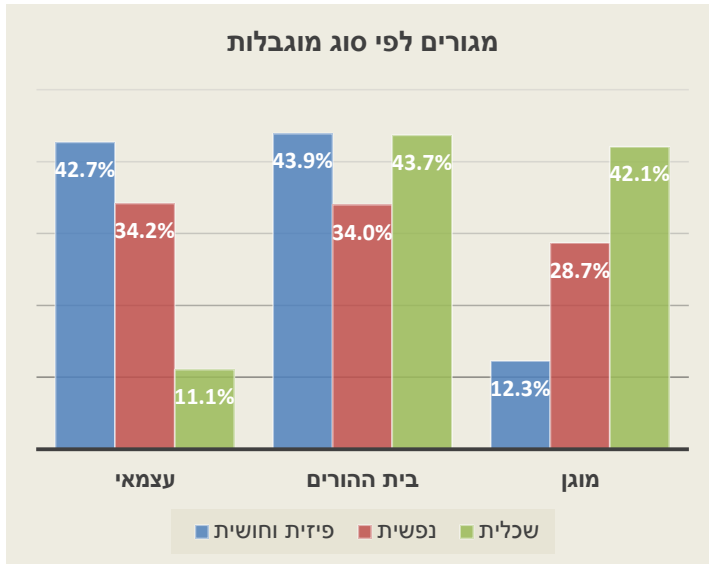
מודעות לכלי הסיוע השונים שמפעילה המדינה, כמו גם במודעות נמוכה באופן כללי לזכויותיהם של

<sup>33</sup> נאון ואחי (2012)



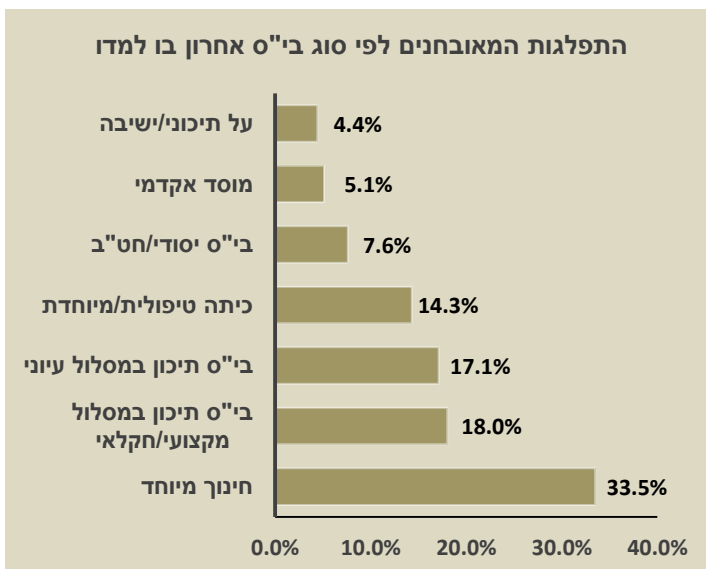
אנשים עם מוגבלות. שנית, באוכלוסייה הערבית נהוג עדיין להישען על פתרונות מוגנים עבור אנשים עם מוגבלות, כך שישנו פחות שימוש בכלי סיוע שבבסיסם תעסוקה נתמכת בשוק הפתוח.

- לבסוף, ניתן לראות ע"פ סוג המגורים כי מדובר באוכלוסייה לא מאוד עצמאית – כ – 40% מתגוררים בבית הוריהם, עוד כ – 24% בדירת מוגן או הוסטל. רק כ – 20% מתגוררים באופן עצמאי.
- כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל מגורים עצמאיים הינם שכיחים יותר בקרב בעלי מוגבלות פיזית



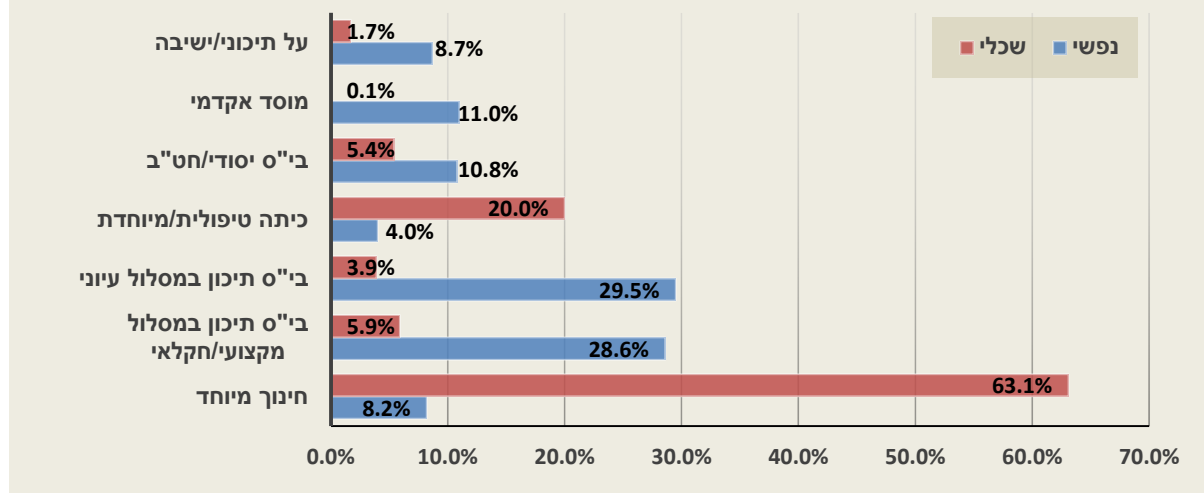
וחושי (42.7%) ובעלי מוגבלות נפשית (34.2%), מאשר בקרב בעלי מוגבלות שכלית – 11.1% בלבד. מנגד, דירת מוגן הינו שכיח הרבה יותר בקרב בעלי מוגבלות שכלית (42.1%), מאשר בקרב בעלי מוגבלות נפשית (28.7%) ופיזית/חושית (12.3% בלבד). במילים אחרות, נראה כי מרבית המאובחנים עם מוגבלות פיזית/חושית ונפשית מתגוררים באופן עצמאי או בבית ההורים, בעוד שמרבית המאובחנים עם המוגבלות השכלית מתגוררים בסוג כלשהו של דירת מוגן.

### מאפייני השכלה

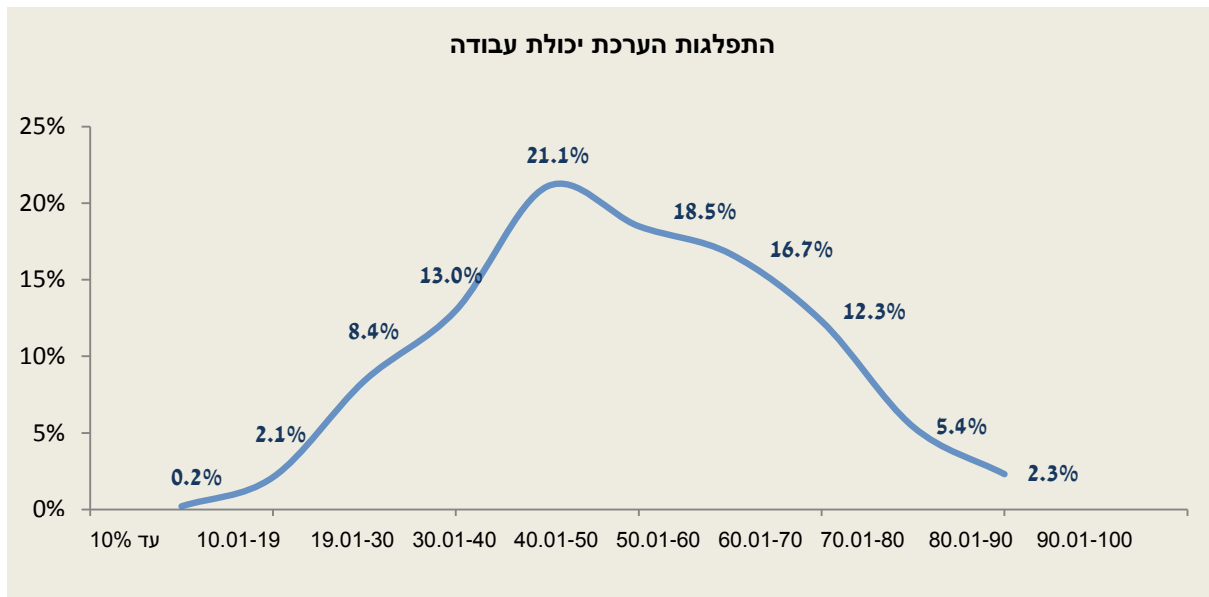


כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל, רוב המאובחנים הם בוגרי מערכת החינוך המיוחד (33.5%) ועוד כ – 14% סיימו את לימודיהם בכיתה טיפולית או מיוחדת. כ – 18% נוספים סיימו לימודיהם בבי"ס תיכון במסלול מקצועי או חקלאי. עבור קרוב ל – 8%, מוסד הלימודים האחרון הינו בי"ס יסודי או חטיבת ביניים ורק כ – 17% סיימו בי"ס תיכון במסלול עיוני. מיעוט מקרב המאובחנים למדו במוסד על תיכוני שאינו אקדמי או בישיבה (4.4%) וכ – 5% דיווחו כי מוסד הלימודים האחרון בו למדו הינו מוסד אקדמי.

### התפלגות המאובחנים לפי סוג בי"ס אחרון בו למדו וסוג מוגבלות

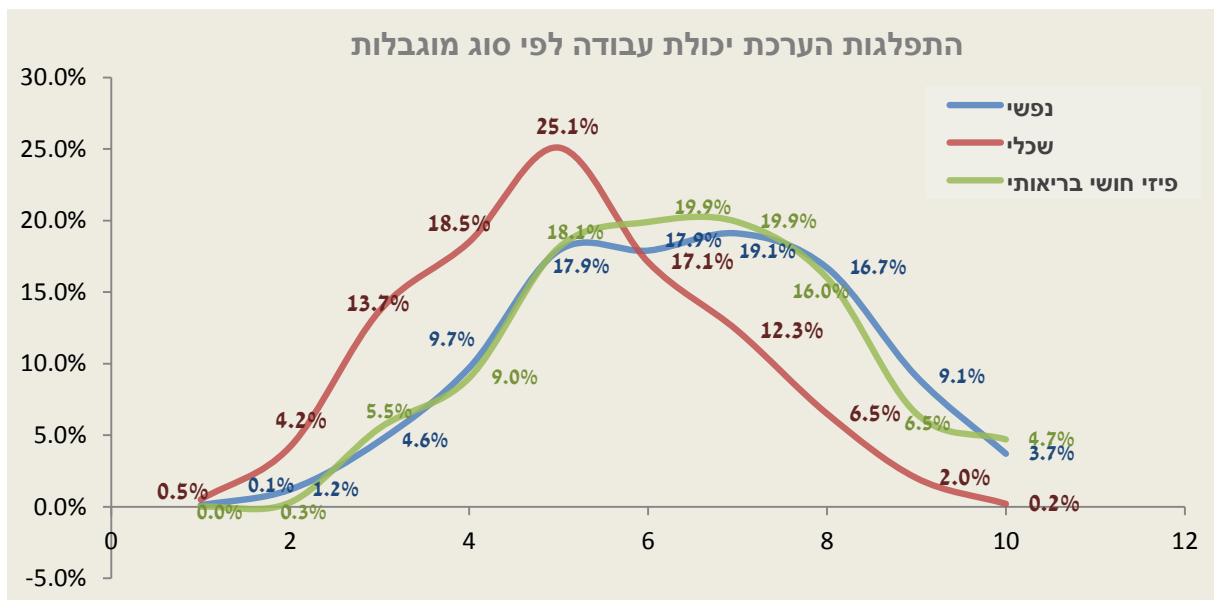


בבחינת סוג בית הספר האחרון בו למדו המאובחנים, תוך השוואה בין שני סוגי המוגבלויות העיקריים – נפשי ושכלי – ניתן לעמוד על ההבדלים הרבים בין שתי קבוצות אלו. כפי שניתן לראות, מרבית בוגרי החינוך המיוחד הם מאובחנים עם מוגבלות שכלית (63.1%), לעומת מיעוט עם מוגבלות נפשית (8.2%). בדומה, 20% מבוגרי כיתה טיפולית/מיוחדת הם בעלי מוגבלות שכלית, לעומת 4% בלבד עם מוגבלות נפשית. מנגד, ניתן לראות שיעור גבוה יותר של בעלי מוגבלות נפשית במוסדות על תיכוניים או אקדמיים, בהשוואה למיעוט של בעלי מוגבלות שכלית.

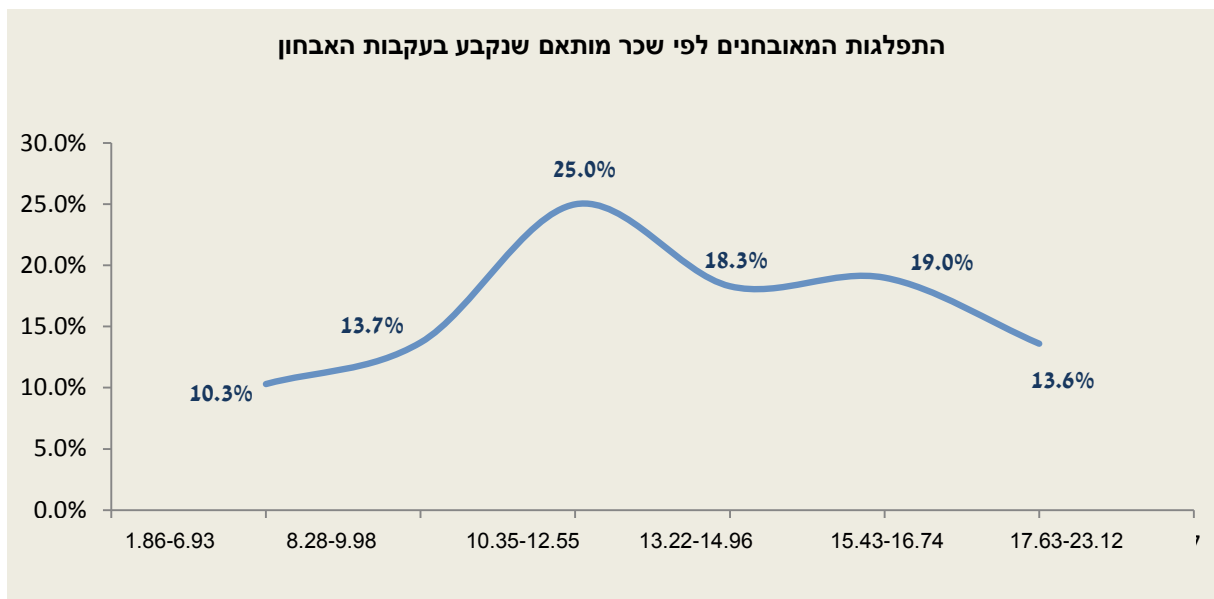


כפי שניתן לראות מהתרשים המופיע מעלה, התפלגות הערכות יכולת העבודה של המאובחנים הינה התפלגות נורמלית בקירוב, כך שמרבית המקרים נמצאים במרכז ובשולים – מיעוט יחסי. ניתן לראות כי לכ – 56% מהמאובחנים נקבעה יכולת עבודה שבין 40% ל – 70%, כאשר ממוצע יכולת העבודה עמד על 53.9. ניתן לראות כי לבודדים בלבד (2.3%) נקבעה יכולת עבודה של עד 19%, דבר אשר מגדיר מעמדם כמשתקמים. עוד ניתן לראות כי לכ – 8% נקבעה יכולת עבודה של 80% ומעלה, דבר אשר מזכה בשכר מינימום מלא.

כאשר משווים את הערכת יכולת העבודה של שלושת סוגי המוגבלות העיקריים, ניתן לראות את השונות הרבה בין מאובחנים עם מוגבלות שכלית לבין מאובחנים עם שני סוגי המוגבלויות האחרים. מחד, ניתן לראות שכיחות גבוהה יותר של מאובחנים עם מוגבלות שכלי בקצה הנמוך של יכולת העבודה (עד 30%) – 15.4% לעומת פחות מ 10% בקרב שני סוגי המוגבלויות האחרים. מובן כי לבעלי מוגבלות שכלית ישנו גם ייצוג יתר בקרב מי שנקבעה להם יכולת עבודה שאינה עולה על 19%, קרי משתקמים. מנגד, ניתן לראות כיצד השכיחות של בעלי מוגבלות שכלית הולכת ופוחתת ביחס לשני סוגי המוגבלויות האחרים, ככל שיכולת העבודה גבוהה יותר, כך שרק לכ – 2% מהם נקבעה יכולת עבודה של 80% ומעלה, לעומת כ – 13% בקרב בעלי מוגבלות נפשית ו כ – 11% בקרב בעלי מוגבלות פיזית, בריאותית וחושית. בסה"כ, לכ – 62% מקרב מאובחנים עם מוגבלות שכלית נקבעה יכולת עבודה שאינה עולה על 50%, לעומת כ – 33% מקרב בעלי מוגבלות נפשית וכ – 33% מקרב בעלי המוגבלויות הפיזיות.

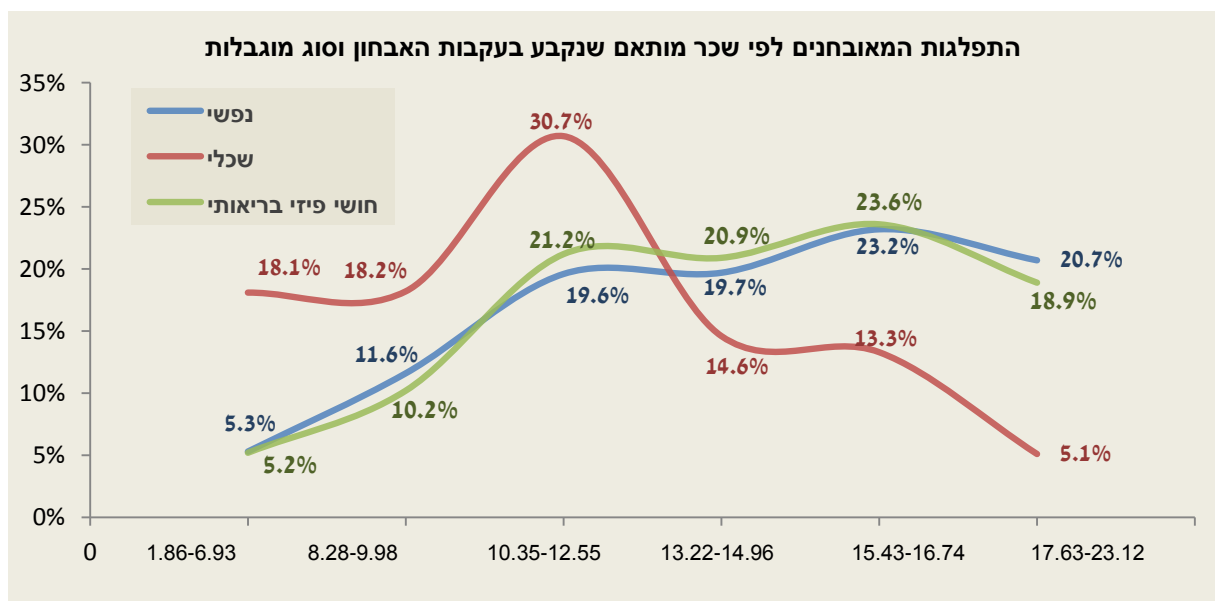


### שכר מותאם



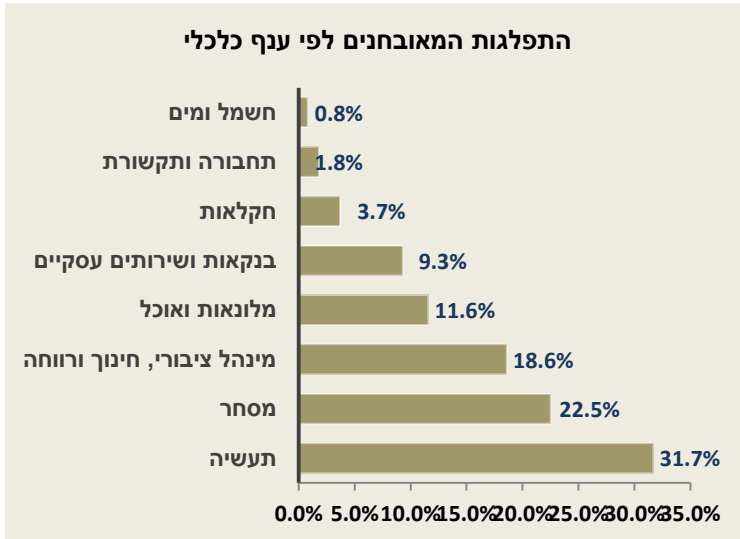
התרשים המופיע מעלה מציג את השכר המותאם שנקבע למאובחנים על בסיס יכולת העבודה שנקבעה להם ולפיכך מהווה המשך ישיר לשני התרשימים הקודמים. התרשים מציג את ההתפלגות על פי 6 רמות שכר המינימום הקיימות בפועל (כאמור, שתי הדרגות הראשונות מתייחסות למשתקמים והדרגה האחרונה מזכה בשכר מינימום מלא). **בסה"כ, ממוצע השכר המותאם שנקבע למאובחנים בממוצע לחמש השנים האחרונות עמד על 12.95 ₪ ובחישוב נומינלי לאורך השנים (לאור העליה השנתית בשכר המינימום), עולה כי מאובחנים הרוויחו בממוצע 50% משכר המינימום – בהלימה לממוצע יכולת העבודה שנקבעה להם ושפורטה בסעיף הקודם.**

כאשר משווים את השכר המותאם שנקבע למאובחנים בעקבות האבחון, ע"פ שלושת סוגי המוגבלויות העיקריים, ניתן לראות שוב את השונות הרבה בין בעלי מוגבלות שכלית, לבין שני סוגי המוגבלויות האחרים (נפשי ומוגבלויות פיזיות). כפי שעולה מהתרשים המופיע מטה, ובהלימה לתרשים המציג את התפלגות יכולת העבודה ע"פ סוג מוגבלות שהוצג בסעיף הקודם, ניתן לראות שכוחות גבוהה יותר של בעלי מוגבלות שכלית ברמות השכר הנמוכות יותר (כ- 36% המשתכרים עד 9.98 ₪), לעומת כחצי מכך בקרב כל אחת שמתני קבוצות המוגבלות האחרות. כשהלמה לכך, ניתן לראות שיעור נמוך של בעלי מוגבלות שכלית ברמות השכר הגבוהות יותר, זאת ביחס לשני סוגי המוגבלות האחרים.

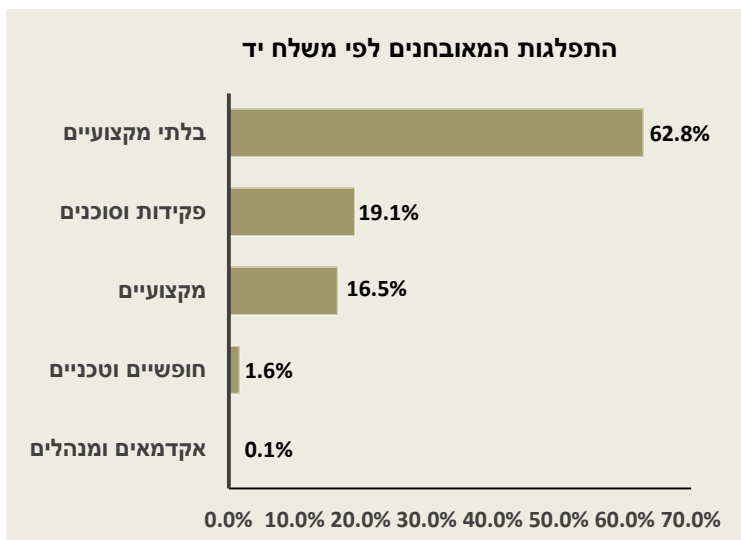


## מאפיינים תעסוקתיים של מאובחני שכר מינימום מותאם

### ענף כלכלי ומשלח יד



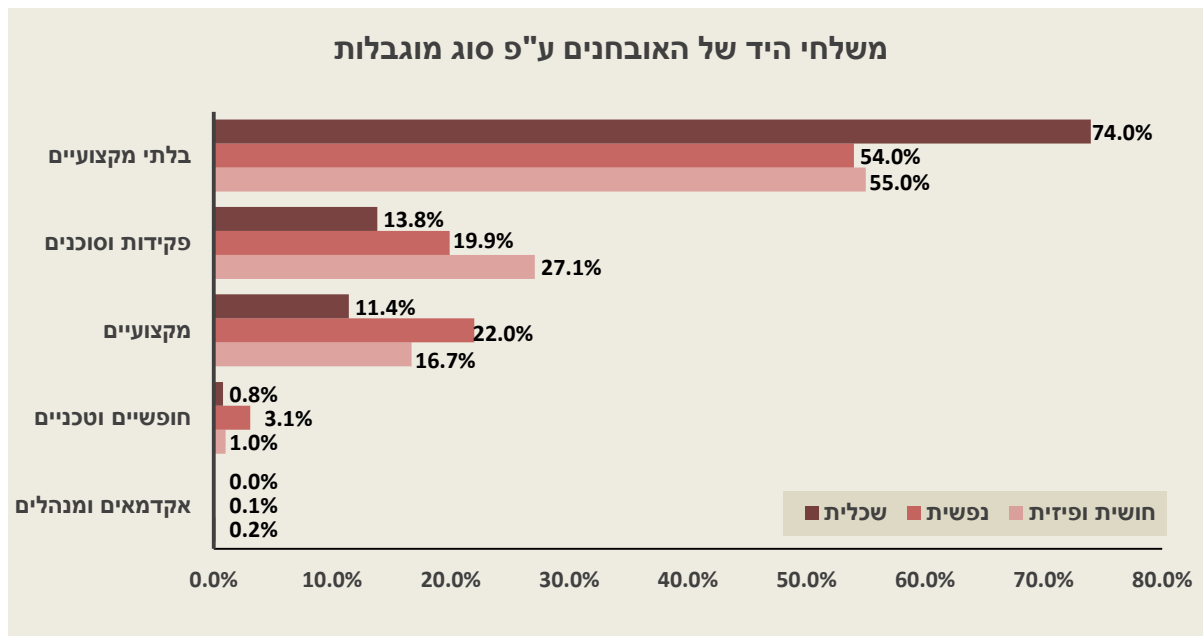
כפי שניתן לראות מהתרשים לעיל, מרבית המאובחנים מועסקים בענפי התעשייה (32%) והמסחר (22.5%). עוד כ-19% מועסקים בענף המינהל הציבורי ועוד כ-12% בתחום המלונאות והאוכל. פחות מ-10% מועסקים בענפי הבנקאות ובודדים בלבד מועסקים בענפי החקלאות (3.7%), תחבורה ותקשורת (1.8%) וחשמל ומים (0.8%).



באשר למשלחי היד של המאובחנים, ניתן לראות כי רובם המכריע הינם בעלי משלח יד בלתי מקצועי (כגון, פינוי שולחנות, סידור סחורה, אורזנות וכו'). קרוב ל-20% בעלי משלח יד פקידותיים, כגון קבלת קהל, הקלדות ותיוק ועוד 16.5% בעלי משלח יד מקצועי, קרי כזה הדורש ידע או הכשרה כלשהי. מרבית המאובחנים במשלח יד זה עוסקים בעבודות ייצור למיניהן. ניתן לראות כי רק בודדים הינם בעלי משלח יד חופשי וטעני (כגון גרפיקאים) ובעלי

משלח יד אקדמי או ניהולי (0.1%), כאשר המסווגים כבעלי משלח יד זה הינם למעשה עובדי ארכיב.

בחינת משלחי היד של המאובחנים על פי סוג המוגבלות, מראה שוב, באופן לא מפתיע, כי בעלי המוגבלות השכלית מצויים בשכיחות גבוהה יותר בקרב העובדים הבלתי מקצועיים (74%, לעומת 54% ו- 55% בקרב בעלי מוגבלות נפשית וחוזית/פיזית בהתאמה). מנגד, ניתן לראות כי שכיחותם של בעלי המוגבלות השכלית הינה נמוכה בקרב העובדים המקצועיים, ביחס לבעלי מוגבלות נפשית וחוזית/פיזית וכך גם בקרב פקידים וסוכנים.

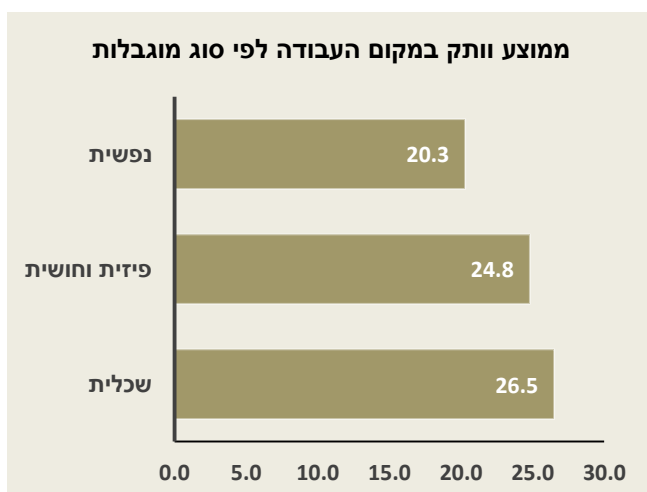


## מאפיינים תעסוקתיים נוספים

### **רקע תעסוקתי**

כ – 72% ממאובחני שכר מינימום דיווחו כי עבדו בעבר במקום עבודה אחר (לפני העבודה במקום העבודה בו בוצע האבחון), כאשר 50% מהם דיווחו כי מקום העבודה הקודם היה מקום עבודה מוגן. בחינת הרקע התעסוקתי ע"פ סוג המוגבלות, מלמדת כי שיעור גבוה יותר של מאובחנים עם מוגבלות נפשית דיווחו כי עבדו במקום כלשהו בעבר לפני העבודה במקום העבודה הנוכחי, ביחס לכ – 79% מקרב המאובחנים עם מוגבלות שכלית ופיזית/חוזית.

### **וوتק במקום העבודה**



רוב המאובחנים היו בעלי וותק במקום העבודה בו נערך האבחון של עד שנה (61%), כאשר לכ – 18% וותק עד שלוש שנים ולכ – 16% וותק של עד 5 שנים.

ממוצע וותק לפי סוג מוגבלות מראה כי מאובחנים עם מוגבלות שכלית הינם בעלי וותק רב יותר (26.5 חודשים בממוצע), מאשר בעלי מוגבלות פיזית וחוזית (24.8 חודשים בממוצע) ונפשית (20.3 חודשים בממוצע).

### **היקף משרה – ימי עבודה ושעות עבודה**

רוב המאובחנים (כ – 80%) עובדים 5 ימים בשבוע, רובם (כ – 88%) עד 6 שעות ביום ובסה"כ המאובחנים עובדים 4.9 ימים בשבוע בממוצע ולמשך 5.9 שעות בממוצע ביום. בחינת ממוצע ימי העבודה של המאובחנים ע"פ סוג מוגבלות מלמדת כי אין הבדל בין שלוש הקבוצות העיקריות שנסקרו לעיל. עם זאת, קיים הבדל קל בממוצע שעות העבודה ליום, כאשר מאובחנים עם מוגבלות נפשית נוטים לעבוד פחות שעות ביום (5.6 שעות ביום בממוצע), מאשר מאובחנים עם מוגבלות פיזית וחושית ומאובחנים עם מוגבלות שכלית (6.1 שעות ביום בממוצע).



## נקודות הצלחה ודגשים לשיפור

בעקבות מספר לא מועט של שנות תצפית בנתוני שכר מינימום מותאם, לרבות היכרות מעמיקה עם אוכלוסיית המאובחנים והמעסיקים, ניתן להצביע על שורה של הצלחות בכלי זה, זאת לצד דגשים לשיפור.

### נקודות הצלחה

#### **1. קידום על פני הרצף התעסוקתי**

השילוב התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות אמור לנוע על פני רצף תעסוקתי, אשר משקף את השיפור ביכולות התעסוקתיות של העובד עם המוגבלות, כך שבקצה אחד של הרצף קיימות המסגרות המוגנות, שבהן אמור העובד לרכוש מיומנויות תעסוקתיות בסיסיות ביותר והן ממילא מיועדות לאנשים עם מוגבלות ברמות תפקוד נמוכות ובקצה השני, שילוב בשוק החופשי, בין אם בתעסוקה נתמכת ובין אם באופן עצמאי לחלוטין.

בחינת מידת הסיוע של מערכת שכר מינימום מותאם לקידום עובדים עם מוגבלות על פני הרצף התעסוקתי מראה כי 51.5% מהמאובחנים עבדו לפני האבחון במסגרת מוגנת ואילו כיום הם משולבים במסגרת נורמטיבית של תעסוקה נתמכת בשוק החופשי, זאת לצד עובדים ללא מוגבלות ובמסגרת יחסי עובד – מעביד מלאים המבטיחים את תנאי עבודתם וכן בשכר גבוה יותר.

כלומר, נראה כי מערכת שכר מינימום מותאם אכן מאפשרת נידוד של עובדים עם מוגבלות על פני הרצף התעסוקתי ושחרורם של עובדים רבים מהמסגרות המוגנות שלעיתים קרובות הופכות לכובלות ולא מאפשרות צמיחה והתפתחות.

זאת ועוד, מבדיקה שערכנו עולה כי כ- 60% מהמדווחים כי עבדו לפני כן במסגרת מוגנת הינם אנשים עם מוגבלות שכלית, אשר נתפסים בעיני מעסיקים כפחות אטרקטיביים לקליטה בעסק בשל תפיסת יכולותיהם כנמוכות ביותר ולרוב אכן אוכלוסייה זו מתקשה בשילוב בשוק החופשי ומרבה להישאר במסגרות מוגנות ברמה כזו או אחרת. כאמור, הודות למערכת שכר מינימום מותאם, התאפשר שילובם בשוק העבודה החופשי במסגרת של תעסוקה נתמכת, בתנאי עבודה טובים יותר ובשכר גבוה יותר.

#### **2. שיפור בשכר**

כפי שצויין קודם לכן, 51% מהמאובחנים דיווחו כי בטרם שולבו בעבודתם הנוכחית במסגרת של התאמת שכר המינימום, הם עבדו במסגרת מוגנת. מבדיקות שערכנו עולה כי במסגרות תעסוקה מוגנות, שכר העובדים נע בין 3 ש"ל – 4 ש"ל לשעה ורובם המכריע מועסקים ללא יחסי עובד-מעביד. אולם, במסגרת עבודתם במקום העבודה הנוכחי בשכר מינימום מותאם, ממוצע שכרם עומד על כ- 13 ש"ל. במילים אחרות, בעקבות מערכת שכר מינימום מותאם ויציאה מהמסגרת המוגנת אל התעסוקה הנתמכת בשוק החופשי, עובדים עם מוגבלות שיפרו את שכרם פי 4 וזוכים בנוסף לתנאים נלווים שלא היו זוכים להם קודם לכן. מבדיקה שערכנו עולה כי אילו היו נשארים במסגרת המוגנת, היו מפסיגים לאורך חייהם כ- 500 אלף ש"ל.

זאת ועוד, הממצאים מלמדים שגם בקרב יתר המאובחנים (כלומר, לא רק מי שעברו מסגרת מוגנת, אלא גם מי שעברו אל מקום העבודה בו נערך האבחון ממקום עבודה אחר או שעבדו שם לפני כן וללא אבחון להתאמת שכר), האבחון עצמו הביא לשיפור בשכר המאובחנים, כך ש- 40% דיווחו כי מקבלים בעקבות האבחון שכר גבוה יותר בהשוואה לתקופה שקדמה לאבחון, כאשר לכ- 30% נקבע שכר

הגבוה ב 1-5 ₪ מהשכר שקדם לאבחון ולכ – 13% נקבע שכר הגבוה ב – 5 ₪ ומעלה מהשכר שקדם לאבחון.

### **3. שיעור נמוך של פיטורים בעקבות האבחון**

לקרת ובמהלך כניסתה של מערכת שכר מינימום מותאם בישראל, אחד החששות הגדולים של אנשים עם מוגבלות, בני משפחותיהם ואף עובדי ההשמה, היה כי בעקבות האבחונים, מי שכבר עובדים במקום עבודה בהסדר כלשהו, יפוטרו בעקבות האבחון מכיוון שמעסיקים לא ישתפו פעולה בכל הקשור לתשלום שכר גבוה יותר ומתן תנאים נלווים נוספים במסגרת של יחסי עובד - מעביד. עם זאת, הנתונים מלמדים כי לאורך כל שנות הפעלת התקנות, פחות מ 5% מהמאובחנים פוטרו בעקבות האבחון, דבר אשר בא ללמדנו כי לא רק שהחששות לא היו מוצדקים, אלא שבניגוד לעובדים עצמם, בני משפחותיהם ועובדי ההשמה, דווקא המעסיקים הם אלו שביטאו את הערכתם לתרומתם של המאובחנים למקום העבודה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בעובדה שהם לא בחרו באפשרות של פיטורים, גם במקרים בהם האבחון קבע כי עליהם לשלם לעובדים שכר גבוה יותר.

## **דגשים לשיפור**

### **1. מספר נמוך של בקשות לאבחון חוזר**

התקנות מקנות למאובחנים את הזכות לבצע אבחון חוזר (אין מדובר בהשגה, אלא בבקשה לבצע אבחון חוזר באם המאובחן חש כי חל שינוי ביכולת העבודה שלו ולכן זכאי לשכר שונה) באותו מקום עבודה. מדובר בזכות שמימושה בפועל תלוי מאוד בעובד ההשמה, אשר תפקידו אמור להיות לעודד את העובד עם המוגבלות למצות זכות זו ולטפל בהליך הבירוקרטי הכרוך בכך, ביחוד מול המעסיק. מבדיקת הנתונים עולה כי מקרב 1,333 מאובחנים שיש להם שנים או שלושה אבחונים, רק 9% (121 מאובחנים) מימשו זכות זו. מדובר בשיעור נמוך ומטריד במיוחד, שכן אי מימוש זכות זו משקף אי מימוש של הפוטנציאל להעצמת העובד עם המוגבלות ושיפור תנאיו, דבר החוטא למטרה. מכיוון שעיקר המימוש של זכות זו תלוי, כאמור, בעובד ההשמה, נשאלת השאלה האם המודל הכלכלי הנוכחי אשר על פיו עובדים עובדי ההשמה, אכן מאפשר להם מלכתחילה לעודד עובדים עם מוגבלות להגיש בקשה לאבחון חוזר. היות ובקשה לאבחון חוזר וביצועה בפועל מצריכה לא מעט עיסוק בירוקרטי מצידם של עובדי ההשמה (העמוסים ממילא) מבלי שהם מתוגמלים על כך, נראה כי התשובה לשאלה היא כי אכן המודל הכלכלי הנוכחי אינו מתמרץ אותם לעודד עובדים עם מוגבלות לבקש אבחון חוזר.

### **2. טיפול בהפרת הקביעה בדבר השכר המותאם**

מבדיקת הנתונים עולה כי כ – 9% מהמאובחנים שרואיינו בסקר המעקב (שמבוצע עד חצי שנה לאחר האבחון) דיווחו כי בפועל מעסיקים משלם להם שכר הנמוך מהשכר שנקבע באבחון. הפרת חוק שכר מינימום קיימת בשוק העבודה ביחס לכל העובדים השכירים, אולם בעוד ששכירים ללא מוגבלות יכולים על פי רוב לסגור על עצמם, עובדים עם מוגבלות, אשר זכותם לקבלת שכר מינימום מותאם מופרת, אינם נמצאים באותה עמדת כוח מול מעסיקים ומבלי שיקבלו עידוד וסיוע מולו, הם על פי רוב לא יתלוננו בגין ההפרה. גם במקרה הזה, אחריות לא מבוטלת מונחת על כתפיהם של עובדי ההשמה, אשר אמורים להעצים את אוכלוסיית המאובחנים בכך שיעודדו אותם להתלונן כנגד המעסיק, גם אם מדובר במשימה לא פשוטה שדורשת תשומות של זמן מכל הצדדים. בפועל, נראה כי לעובדי ההשמה אין כל תמריץ לעשות זאת - בראש ובראשונה אין להם תמריץ כלכלי - כך

ששוב הדבר בא על חשבון העצמת האוכלוסיה ושיפור תנאיה. יתרה מכך, נראה כי ההימנעות של העובדים עם המוגבלות ואולי גם בני משפחותיהם מפני עימות עם המעסיק בשל החשש מפיתורים מחלחלת גם אל עובדי ההשמה, דבר אשר יש לעצור מבעוד מועד.

**לסיכום**, ניתן לראות כי למערכת שכר מינימום מותאם בישראל יש לא מעט יתרונות ובמספר מובנים היא גם נחלה הצלחות. עם זאת, אין ספק שבכדי שימומש מלוא הפוטנציאל הגלום בכלי זה, חיוני כי המנוע שמניע את המערכת – עובדי ההשמה – יפעלו על פי מכרזים ומודלים כלכליים שמתגמלים אותם אחרת מכפי שקורה כיום, כך שכן יהיה להם תמריץ לעודד עובדים עם מוגבלות למצות את מלוא זכויותיהם ולהשתחרר מחששות שמחלחלים אליהם מהעובדים עצמם ומבני משפחותיהם.

נאון, ד., שטרסברג, נ., בן-שהם, א., הרן, דפ., פריאור, ר. ואלכסנדר גאליה, ד. (2012). בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל – שכיחות באוכלוסיה, מאפיינים ומצב תעסוקה. מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.

[http://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar\\_110.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_110.pdf)

Blanck, P., Schartz, H., & Schartz, K. (2003). Labor force participation and income of individuals with disabilities in sheltered and competitive employment: Cross-sectional and longitudinal analyses from seven states during the 1980 s and 1990s. *William & Mary Law Review*, 44, 1029 – 1108.

Bickenbach, J.E., Chatterji, S., Badley, E.M., & Ustun, T.B. (1999). Models of disablement, Universalism and the international classification of impairments, disabilities and handicaps. *Social Science & Medicine*, 48, 1173 – 1187.

Butterworth, J., Hall, A., Hoff, D., & Migloire, A. (2007). State and international efforts to reform or eliminate the use of sub-minimum wage for persons with disabilities. Developed for the Wisconsin departments of workforce development and health and family services, Insitute for community Inclusion University of Massachussets: Boston.

Morris, M., Ritchie, H., & Clay, L. (2002). Section 14c of the fair labor standards act: Framing policy issues. Retrieved July 2<sup>ND</sup> 2010 from the world wide web: <http://disability.law.uiowa.edu/Lhpdc/publications/morrispubs.html>.

Neumark, D. & Wascher, W. (2006). Minimum wages and employment: A review of evidence from the new minimum wage research. Working paper 12663. National Bureau Of economic research, Cambridge: MA. Retrieved July 3<sup>rd</sup> 2010 from the world wide web: <http://www.nber.org/papers/w12663.pdf>.

OECD. (2003). Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people. Retrieved July 4<sup>th</sup> 2010 from the World Wide Web: <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/8103021E.PDF>

Oliver, M. (1990). Disablement in society: A socio-political approach. London: Thames Polytecnic.

Soffer, M., Tal-Katz, p., & Rimerman, A. (2011). Sub minimum wage for persons with severe disabilities: Comparative perspective. *Journal of comparative policy analysis: Research and practice*, 13(3), 265-286.