

# תקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות: מחקר השוואתי בינלאומי<sup>1</sup> אור רביב<sup>2</sup> ואורלי בנימין<sup>3</sup>

## תקציר

הניאו-ליברליזציה מחד גיסא וההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מאידך גיסא שינו בשני כיוונים מנוגדים את מדיניות התקצוב הנוהגת בעניינם ברבות ממדינות אירופה. בהקשר זה פיתח ארגון ה-OECD מודל להערכת מצבם התעסוקתי של עובדים עם מוגבלות. דא עקא שהמודל לא התייחס לתרומתה של **תקנת שכר מינימום מופחת** לשלושה היבטים של מצבם של עובדים עם מוגבלות: שיעור העסקתם; ממוצע הכנסתם; סיכוייהם לחיות בעוני. המחקר הנוכחי עוסק בבחינה אמפירית שיטתית של שלושת אלה.

בכך הוא קורא תיגר על מודל ה-OECD, תורם לדיון על מהות התקנה ועל כיווני השפעתה ומחבר את ישראל להשוואה בינלאומית בסוגיה זו באמצעות שלושה מסדי נתונים קיימים – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008; OECD, 2006-2007;

- 
- 1 המאמר מבוסס על עבודת תזה שנכתבה בחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת בר-אילן, בהנחייתם של פרופ' אורלי בנימין וד"ר נדב גבאי. תודותי על המסירות ועל האמונה.
  - 2 החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב.
  - 3 המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת בר-אילן.

ביטחון סוציאלי, מס' 102

נשלח לפרסום ב-28.7.2015, התקבל ב-18.1.2016

Eurostat, 2010 – ויצירת מסד נתונים חדש הכולל מדינות שהתקנה נוהגת בהן וכאלה שלא. מממצאי המחקר עולה, שיחס שיעורם של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות דומה בין המדינות, ללא קשר לתקנת שכר מינימום מופחת. עוד עולה שבמדינות שהתקנה מתוקנת בהן ממוצעי הכנסתם לאחר תשלומי העברות נמוכים במובהק מאלה שבמדינות שבהן לא הופעלה התקנה. באופן פרדוקסלי נמצא, שבמדינות שהנהיגו מדיניות ליברלית, שגם בהן התקנה נוהגת, שני המדדים האחרונים נמוכים במובהק מאלה שבמדינות שהנהיגו מדיניות קורפורטיסטית וסוציאל-דמוקרטית. זאת ועוד, כאשר המדיניות ליברלית, הסיכון של עובדים עם מוגבלות לחיות בעוני הוא במובהק הגבוה ביותר בהשוואה לסוגי המדיניות האחרים. הממצאים מלמדים שמגמת מדיניותה של ישראל כלפי עובדים עם מוגבלות היא ניאוו-ליברלית.

**מלות מפתח:** שכר מינימום מופחת, מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, המועסקים בעוני

## מבוא

בשלושת העשורים האחרונים התחזקה התפיסה שתעסוקה הולמת ומצב כלכלי ראוי של אנשים עם מוגבלות הם עקרונות יסוד דמוקרטיים. מאז החקיקה הראשונה של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בארצות הברית ב-1990, שהדגישה את אחריות המדינה לפעול למען שוויון זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בכל מישורי החיים לרבות תעסוקה (פלדמן ובן משה, 2006), התפתחה מגמה עולמית בתחום זה. תנופת המודעות בנוגע לזכותם של אנשים עם מוגבלות למצות את הפוטנציאל שלהם בעולם העבודה התחוללה בד בבד עם הבנייה מחדש של מדינות הרווחה ברוח העקרונות הניאו-ליברליים (גל, 1994, 2006). בהקשר זה ניתן להצביע על שני תהליכי שינוי שהתחוללו מאז שנות ה-80 בהיקפים שונים במדינות דמוקרטיות מערביות בעולם: המעבר ממדיניות רווחה אוניברסלית למדיניות רווחה המתבססת על מבחני אמצעים; הפרטה של שירותים, המחזירה לשליטתו של השוק את הנגישות אליהם

ואת חלוקת המשאבים (גל, 1994; פילק, 2009; Carmeli & Applbaum, 2004). שינוי מוסדי זה לווה בהתפשטותה של גלובליזציה כלכלית שהניעה את הדה-רגולציה של השוק החופשי ותרמה להגמשת יחסי העבודה (Brady, Beckfield, & Zhao, 2007; Taylor-Gooby, Dean, Munro, & Parker 1999). מחקרים מצאו שתהליכים אלה קשורים למגמות של אבטלה מתמשכת, ירידה בייצור המקומי, היחלשות כוחם של ארגוני עובדים (Brady et al., 2007; Porster, 2013; Taylor-Gooby et al., 1999), עלייה באי-שוויון הכלכלי בין מעמדות חברתיים וירידה בשכר העובדים (Alderson & Nielsen, 2002). הקשר זה רלוונטי ברובו גם במקרה הישראלי (רוזנהק ושלי, 2013; Carmeli & Applbaum, 2004).

על רקע שני התהליכים המתחוללים במקביל, הניאו-ליברליזציה מחד גיסא וההכרה בזכויות אנשים עם מוגבלות מאידך גיסא, נוצרת סתירה הנוגעת למדיניות התקצוב. בעוד מדיניות רווחה ניאו-ליברלית שואפת לצמצם את הוצאות המדינה על תמיכה באוכלוסיות מוחלשות, להתרחבות ההכרה בזכאותם של אנשים עם מוגבלות לתמיכת המדינה עשויות להיות השלכות על גידול בהוצאות אלה. מחקר זה מבקש לברר סתירה זו בפרספקטיבה של השוואה בינלאומית, באמצעות התמקדות בתקנת שכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלות (ראו נספח). בהיותה מענה למניע הכלכלי הצר של מעסיקים פרטיים, תקנה זו נוטה להיות מושפעת מלחצי הניאו-ליברליזם; בה בעת היא עומדת בסתירה לחוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות.

מחקר זה קושר בין אוכלוסיית העובדים עם מוגבלות לבין הספרות הדנה באוכלוסיית המועסקים בעוני (In employment poverty). מחקרים שערכו השוואה בינלאומית הראו איך מדיניות רווחה נדיבה, לצד איגודים מקצועיים חזקים ומפלגות שמאל חזקות, יכולה להשפיע על הפחתת שיעור המועסקים בעוני (Brady, Cross, Fullerton, & Cross, 2010; Fraser, Palacios, & Casas, 2011; Lohmann, 2009; Moller, Huber, & Zuberi, 2006; Stephens, Bradley, & Nielsen, 2003). אך ככל הידוע טרם הפנתה הספרות המחקרית בנושא המועסקים בעוני את הזרקור אל אוכלוסיית העובדים עם מוגבלות, המצויים על פי רוב בתחתית הסולם הכלכלי-החברתי (OECD, 2010). מחקר זה קושר את נושא המועסקים בעוני לנושא העסקתם ושכרם של עובדים עם

מוגבלות, באמצעות בחינת השפעתם של קווים שונים של מדיניות ציבורית על עובדים אלה. בלב ההשוואה עומדת הטיפולוגיה של **מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות (2010)**, המבחינה בין שלושה קווי מדיניות ציבורית: ליברלית, קורפורטיסטית וסוציאל-דמוקרטית. דרכה ניתן לבחון איך תורם כל קו מדיניות לשיעור העסקתם, לממוצע הכנסתם ולמידת מועדותם לעוני של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות. במקביל ייעשה ניסיון לקרוא תיגר על מודל ה-OECD באמצעות בחינת שכחותה של **תקנת שכר מינימום מופחת**, שלא נלקחה בחשבון במודל, במסגרת קווי מדיניות אלה. על סמך אלה ייערך ניסיון חלוצי למקם את ישראל ביחס לקווי המדיניות השונים. בחינה כזו תאפשר לעמוד על טיבו של מודל ה-OECD (2010) וכן על טיבה של תקנת שכר מינימום מופחת בהקשר של מדיניות ניאו-ליברלית מואצת, מחד גיסא, וכמספקת מענה לתביעה של אוכלוסייה מוחלשת מאידך גיסא.

## המועסקים בעוני

מדינת הרווחה האוניברסלית שהתפתחה באירופה אחרי מלחמת העולם השנייה הבטיחה לעובדים מאורגנים מערכת זכויות, המכונה דה-קומודיפיקציה, לתקופות שבהן אין הם יכולים לעבוד (מחלה, חופשה, זקנה) (גל, 1994). זכויות אלה הורחבו לכדי זכויות חברתיות גם לאלה שאינם מועסקים. המרכזים המרכזיים של מדינת הרווחה האוניברסלית הם אפוא חינוך חובה חנם, שירותי בריאות ציבוריים, מדיניות דיור ציבורי, פנסיה, דמי אבטלה, קצבאות נכות וקצבאות ילדים (Esping-Andersen, 1990). בבריטניה הובילה מרגרט תאצ'ר, מאז 1979, מעבר מהיר למבנה כלכלי חברתי פוסט-פורדיסטי, ניאו-ליברלי, שאחד ממאפייניו הבולטים הוא מתקפה על מדינת הרווחה האוניברסלית, כלומר מסחור או מסחור מחדש של שירותים, כך שחלוקת המשאבים והנגישות לשירותים חוזרות לשליטתו של השוק (פילק, 2009). גם במדינות אחרות, שבהן היה המעבר איטי יותר, שליטתו של השוק מתחזקת, ומדינת הרווחה עוברת הבניה מחדש (גל, 1994, 2006). תפקידה המכריע של המדיניות הציבורית כמעצבת את איכות חייהם של המועסקים בעוני (In employment poverty), בא לידי

ביטוי במחקרים שערכו השוואה בינלאומית. המחקרים מראים איך תוכניות חברתיות, תוספות הכנסה, מדיניות רווחה נדיבה ואיגודים מקצועיים חזקים מפחיתים את הסיכון שהמועסקים בעוני יחיו חיי עוני לפני תשלומי העברות של קצבאות והטבות חברתיות ואחריהם (Brady et al., 2010; Lohmann, 2009; Lucifora, 2006; Abigail, & Wiemer, 2005; Zuberi, 2006). הממצא העקיב הוא שמדיניות הרווחה הנדיבה ביותר נוהגת במדינות צפון אירופה (סקנדינביה), אחריהן ניצבות מדינות מערב אירופה, המדינות האנגלו-סקסוניות, ובתחתית הדירוג מצויות מדינות דרום אירופה (Lohmann, 2009). בהקשר זה מרתקת במיוחד ההשוואה שערך צוברי (Zuberi, 2006) בין עובדי בתי מלון קנדים לאמריקנים משני עברי אתר התיירות, מפלי הניאגרה. במחקרו חשף צוברי את עוצמת פעולתם של שירותים חברתיים בקרב שתי האוכלוסיות. בעוד אלה הקנדים הצליחו להיחלץ באמצעותם מעוני; לא הצליחו האמריקנים אף לשמר את יציבות העסקתם בשל העדר שירותים תומכים. גם בהקשר הישראלי תועד הקושי של מועסקים בעוני לשמר את יציבות העסקתם בשל חולשת השירותים החברתיים (Lavee & Benjamin, 2014).

הספרות המחקרית הדנה בקשר בין תעסוקת עוני לבין מדינת רווחה המעיטה לעסוק בהשלכות שיש לקשר זה על אוכלוסיית העובדים עם מוגבלות, הנוטה להתרכז בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי. אוכלוסייה זו, שרבים מהנמנים עמה תלויים במיוחד בשירותיה של מדינת הרווחה, זכתה בשנים האחרונות להכרה מיוחדת במסגרת תקנת שכר מינימום מופחת שהתקבלה במדינות שונות. אך בטרם ניגש לדיון בסוגיה זו של המועסקים בעוני עם מוגבלות, נתאר תחילה את **מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות**, העשוי להאיר את יחסם של קווי מדיניות ציבורית שונים לרווחתם ולתעסוקתם של אנשים עם מוגבלות. לאחר מכן נתמקד במדינת הרווחה הישראלית, ונתייחס לדיון על תקנת שכר מינימום מופחת.

## **מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות**

המודל (OECD, 2010) נבנה בניסיון לעקוב אחר תוצאות של רפורמות שונות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות, שנערכו בין השנים 1990-2007. בוני המודל ביקשו להעריך את

האופנים שבהם השפיעו השינויים שנצפו במהלך שנים אלה על נדיבות ההטבות לאנשים עם מוגבלות, על נגישותם להטבות אלה ועל זמינותן ונגישותן של אפשרויות העסקה ותוכניות שיקום מקצועי, באמצעות השוואה בין מדינות שונות ובין נקודות זמן שונות (OECD, 2010). לשם כך יצרו החוקרים שני מדדים: מדד הפיצוי ומדד השילוב (האינטגרציה):

1. **מדד הפיצוי** מודד תוכניות המרחיבות את היקף ההטבות לאנשים עם מוגבלות. בין היתר הוא כולל את הדרגה המינימלית של אי כשירות הדרושה לזכאות להטבות, את גובהה של קצבת הנכות ואת משך ההטבה (קבועה או זמנית). ניקוד גבוה במדד זה משמעו נדיבות גדולה יותר של המערכת.
2. **מדד השילוב** (האינטגרציה) מודד את שילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. בין היתר הוא כולל חקיקה נגד אפליה, המכסה את אחריות המעסיק על החזקת העובד ועל ההתאמות הנדרשות למענו, תוכניות העסקה נתמכת, סבסוד תוכניות העסקה, תעסוקה מוגנת ותוכניות שיקום מקצועי. ניקוד גבוה במדד זה מצביע על גישה אקטיבית כלפי העסקת אנשים עם מוגבלות.<sup>4</sup>

במהלך השנים האחרונות הובילו רפורמות במדיניות כלפי מוגבלות במדינות ה-OECD לתפנית חדה במדיניות של רבות מהן. במודל ההערכה היא השתקפה בעלייה בניקוד במדד השילוב לצד ירידה בניקוד במדד הפיצוי (OECD, 2010).

בניתוח מדדי הפיצוי והשילוב זוהו שלושה קווי מדיניות עיקריים כלפי אנשים עם מוגבלות (מופיעים בלוח 1 להלן).<sup>5</sup> שלושת קווי המדיניות שזוהו הם ליברלי, קורפורטיסטי וסוציאל-דמוקרטי. קווי מדיניות אלה חופפים חלקית את מיון משטרי הרווחה של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990). ואולם יש מספר מדינות שאינן

4 מדד הפיצוי ומדד השילוב מורכבים מעשרה גורמים. כל גורם נמדד על פי סולם כמותי ואיכותני מ-5 נקודות, כש-50 הוא הניקוד הגבוה ביותר שניתן לקבל בכל מדד. את ההבדלים בין סכום שתי תוצאות הניקוד של המדדים לעיל ניתן לפרש כמדדי מגמת המדיניות של כל מדינה.

5 כל קו מדיניות נחלק לקווי משנה, אבל במחקר זה נתייחס רק לשלושת קווי המדיניות הראשיים.

מתיישבות עם המודל שהציע, כמו גרמניה ושוויץ, שמסווגות במודל הנוכחי עם המדינות הסוציאל-דמוקרטיות, ואילו אירלנד מסווגת כמדינה קורפורטיסטית.

**לוח 1: מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות**

קורפורטיסטית	ליברלית	סוציאל-דמוקרטית
אוסטריה, בלגיה, הונגריה צרפת, יוון, לוקסמבורג, פולין צ'כיה, אירלנד, איטליה, פורטוגל, סלובניה, ספרד	אוסטרליה, ניו-זילנד, בריטניה* קנדה, יפן, קוריאה, ארצות הברית	דנמרק, הולנד, שוויץ פינלנד, גרמניה, נורבגיה, שוודיה**

מדיניות סוציאל-דמוקרטית מעניקה את הפיצוי הנדיב ביותר. היא מציעה טווח גדול של הטבות אוניברסליות, תנאי סף מקלים לאנשים עם מוגבלות חלקית הזקוקים להם והטבות נדיבות לאנשים עם מוגבלות ולחולים. עוד היא מציעה חבילה אינטגרטיבית רחבה, נגישה ושווה לכול, בד בבד עם דגש חזק על שיקום מקצועי. במערכת זו יש תמיכה טובה לאלה אשר יכולים ורוצים לעבוד, אך גם הטבות מתחשבות לאלה המועמדים או המבקשים להישאר לאורך זמן במערכת ההטבות. גישה זו של אזרחות חברתית מוגנת במדינות שזו מדיניותן הציבורית, גם אם חוקרים סבורים שהיא יקרה ולא יעילה מבחינת העלאת שיעור השתתפות בשוק העבודה.

מדיניות ליברלית מעניקה את הפיצוי הצנוע ביותר. היא מציעה רמת הטבות נמוכה וקובעת סף מחמיר לקבלת הטבות, כמו גם קריטריונים להערכת היכולת לעבוד, המתייחסים לכל תפקיד בשוק החופשי ותכליתם לצמצם את הזכאות. דירוג מדד האינטגרציה של מדיניות זו בינוני בהשוואה לשני קווי המדיניות האחרים, ועל פי רוב אין השיקום המקצועי מפותח. בה בעת יש תמריצים חזקים לחזרה לעבודה וחוקים גמישים בכל הנוגע להשגחה של הטבות. סך הכול תקציב המדיניות דל יותר: תמריצי עבודה עצימים לצד מיעוט הטבות.

מדיניות קורפורטיסטית משלבת בין שני קווי המדיניות הקודמים. ההטבות שהיא מציעה נגישות ונדיבות יחסית, אך לא ברמה של המדיניות הסוציאל-דמוקרטית. תוכניות ההעסקה מפותחות למדי, אך אין הן מתקרבות בהיקף השיקום המקצועי

והתעסוקה הנתמכת למדיניות הסוציאל-דמוקרטית. במערכת זו יש מרכיבים יוצאי דופן; למשל: עידוד עובדים עצמאים, כיסוי נמוך יותר של האוכלוסייה והגבלות על הטבות ועל תמריצי עבודה.

מחקר זה מחיל טיפולוגיה זו של קווי המדיניות הציבורית לפי מודל ה-OECD, בבואו לבחון את שיעורי התעסוקה, ממוצעי ההכנסה והסיכון לחיות בעוני אצל עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות, תוך התמקדות בתקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות.

### ישראל – בין מדיניות רווחה נאו-ליברלית למדיניות רווחה אוניברסלית

מאז אמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת ישראל עוברת תהליך מואץ של נאו-ליברליזציה (בן-דוד, 2011-2012; מנדלקרן ושרמן, 2010; פילק, 2009; רוזנהק ושלי, 2013). מבחינת הדיון באנשים עם מוגבלות, שהם הצרכנים העיקריים של שירותי הרווחה, המסחור וההפרטה של שירותים חברתיים ושירותי הבריאות הם סוגיה מרכזית. פילק (2009) טען, שבעשורים האחרונים שירותי הבריאות נקנים לפי יכולת תשלום ולא לפי צורך אמיתי. המימון הממשלתי (להוציא את המס המקביל) צנח מ-45% מסך ההוצאה הלאומית לבריאות בשנות ה-70 המאוחרות ל-21.6% בשנות ה-90 המוקדמות. העברת המימון מהקופה הישירה (out-of-pocket) גדלה מ-19% מסך ההוצאה הלאומית על בריאות ב-1980 ל-28% ב-1989 (פילק, 2009). נתונים אלה מוצאים ביטוי בעליית חלקה של ההוצאה הפרטית על שירותי רפואה בסך התצרוכת של משק הבית הממוצע מ-4.1% ב-1997 ל-5.1% ב-2010. מגמה זו משקפת התגבשות של תפיסת רווחה הפוטר את המדינה מהאחריות לספק צרכים בסיסיים של האוכלוסייה ומהאחריות על צמצום פערים בחברה (נבון וצירניחובסקי, בנק ישראל 2012).

אחרים גורסים שבמובנים מסוימים שמרה מדינת ישראל על אופי של מדינת רווחה אוניברסלית (אסיסקוביץ', 2007; רוזנהק, 2002). עמדה זו מבוססת על הפער שבין



השיח ההגמוני הניאו-ליברלי של שחקנים המטיפים והפועלים לצמצום מעורבותה של המדינה בכלכלה לבין השינויים שהוצעו בתוכניות, אך נדחו מפאת אינטרסים פוליטיים ואלקטורליים מנוגדים (רוזנהק, 2002). בכל הנוגע לאוכלוסייה העומדת במרכז מחקרנו בשני העשורים האחרונים חלה במדינת ישראל מגמת עלייה בשיעור ההוצאה הציבורית מתוך התל"ג לטובת קצבאות נכות (1% ב-1995 ו-1.4% ב-2011).<sup>6</sup> הממוצע במדינות ה-OECD עומד על 1.1% (OECD, 2005-2007). מחקרים מלמדים, שבשלושת העשורים האחרונים גדל מאוד שיעור מקבלי הקצבאות בישראל ושענף קצבאות הנכות הוא השלישי בגודלו בתוכניות הביטחון הסוציאלי, אחרי קצבאות הזקנה והילדים (קופ, 2002). אולם ניתוח השינויים שחלו בקצבת הנכות הבסיסית משקף מגמת התייצבות בשיעור הגידול השנתי של הזכאים לה – כ-2% בשנה – שיעור זה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה. זאת ועוד, בין 2001 ל-2012 ירד שיעור השינוי של מקבלי הקצבאות (פינטו, 2012, מתוך דוחות ביטוח לאומי, עמ' 1, 4),<sup>7</sup> וב-2015 דחתה הכנסת הצעת חוק להשוות את קצבת הנכות לשכר מינימום לאומי. מכל האמור לעיל ניתן לשייך לקו הקורפורטיסטי את המדיניות הציבורית הנוהגת במדינת ישראל כלפי אנשים עם מוגבלות, ואולם תיקונה של תקנת שכר מינימום מופחת מבטא מגמה ליברלית, במיוחד על רקע התעצמות הניאו-ליברליזם והשלכותיו.

## תקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות

בניסיון לעודד את העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשוק הפתוח, מפתחות ממשלות במדינות מערביות בעולם את היבט השילוב באמצעות כלים שונים, כגון השלמת

6 במקרה הישראלי שיעור ההוצאה הציבורית מהתל"ג לטובת קצבאות נכות לא מאפשר להבחין בין הקצבאות לנכי צה"ל ולנפגעי פעולות איבה לבין הקצבאות של יתר האנשים עם מוגבלות.

7 בין הגורמים לעלייה בשיעור הזכאים לקצבאות נכות: קליטתם של העולים החדשים מברית המועצות לשעבר במסגרת ענף הנכות (רמתה הריאלית של הקצבה הממוצעת עלתה אמנם ב-50% ויותר בין 1980 ל-2000, אך עלייה זו הצליחה רק להדביק את הגידול שחל באותה התקופה במשק וברמת החיים של כלל האוכלוסייה) (קופ, 2002); הקשחת הקריטריונים של קבלת הבטחת הכנסה ומיצוי זכאות של קצבת אבטלה והבטחת הכנסה, ועל כן זליגה למימוש זכויות דרך קצבאות נכות (פינטו, 2012, עמ' 31).

הכנסה, הכשרה תעסוקתית, מימון התאמות במקום העבודה (על פי רוב התאמות פיסיות אך גם מקצועיות), הענקת פרסים של "תווי תקן חברתיים" לארגונים הפועלים למען העסקת עובדים עם מוגבלות, ואף באמצעות חקיקת חוק שיעור העסקה מינימלי (מכסה) של עובדים עם מוגבלות בארגונים (זוהר, 2009; נאון ועמיתים, 2006; Thornton & Lunt, 1997; Kim, 2010).<sup>8</sup> בישראל יש עוד כלי לעידוד העסקה של אנשים עם מוגבלות – חוק לרון שערב ב-2008 (אתר המוסד לביטוח לאומי). החוק מאפשר לאנשים עם מוגבלות לצאת לעבוד בשוק החופשי, בלי שתנוכה קצבת הנכות שלהם, כך שההכנסה הכוללת של עובד עם מוגבלות מעבודה ומקצבת הנכות תמיד תעלה על הכנסתו מקצבת הנכות. אולם החוק תקף עד לסכום תקרה, ולכן ככל שעובד עם מוגבלות מרוויח משכורת גבוהה יותר מעבודה, כך מנוכה שיעור גבוה יותר מקצבתו. חוק זה, שבא לעודד את העסקה של עובדים עם מוגבלות, רשם בין השנים 2005-2011 עלייה צנועה של כחמש נקודות האחוז בשיעורי התעסוקה (דוח מבקר המדינה, 2014).<sup>9</sup>

כמו כן תוקנה בישראל, וגם במדינות אחרות, **תקנת שכר מינימום מופחת/מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת, התשס"ב-2002** (המאגר המשפטי הישראלי). תקנה זו נועדה לעודד אנשים עם מוגבלויות קשות, המגבילות את יכולת העבודה שלהם, להשתלב בעבודה בשוק החופשי. היא מאפשרת להם לפנות למטה לשילוב אנשים עם מוגבלות שבמשרד הכלכלה ולבקש שייקבע להם שכר עבודה הנמוך משכר המינימום הקבוע בחוק.<sup>10</sup> שכר זה מתבסס על הערכת מאבחן מקצועי את

8 בעסקים בגרמניה, שעובדים בהם 16 מועסקים ויותר, יש לוודא שלפחות 6% מכוח העבודה של הארגון כולל עובדים עם מוגבלות חמורה. מעסיקים שאינם עומדים בדרישת המכסה חייבים לשלם פיצוי. חוק דומה נוהג בצרפת (זוהר, 2009).

9 מבקרי חוק לרון טוענים שהוא חל רק על מקבלי קצבת נכות מלאה, מקשה על קבלת קצבה מלאה, כרוך בזימון של ועדה רפואית נוספת בעתיד, מותנה בהמרת קצבת נכות ב"קצבת עידוד" ושזוהי עוד דרך של המדינה לצמצם את תקציבי הרווחה המופנים לקצבאות נכות כללית (מנכ"ל זכותי, 2014).

10 חשוב לציין שהפנייה למשרד הכלכלה היא בהסכמתו של העובד עם המוגבלות, אך המעסיק הוא זה שעל פי רוב יוזם אותה.

יכולת העבודה של העובד בהשוואה ליכולת העבודה של עובד ללא מוגבלות באותו התפקיד (זוהר, 2009)<sup>11</sup> (ראו נספח, לוח 2: מדרגות שכר מינימום מופחת).

תקנה זו, הנמצאת בקו התפר שבין לוגיקת כלכלה ניאו-ליברלית, החותרת להפחתת הוצאות המדינה, לבין המספר הגדל של הזכאים לקצבת נכות, מתסיסה את הוויכוח בספרות בעד ונגד שכר מינימום לאומי ובעקבותיו את הדיון בשכר מינימום מופחת. התומכים בשכר מופחת טוענים, שהאפשרות לשלם לעובדים עם מוגבלות, ובמיוחד לעובדים עם מוגבלות חמורה, שכר הנמוך משכר המינימום הלאומי, אשר ייקבע לפי תפוקתם בעבודה, תוביל להזדמנויות תעסוקתיות שאחרת לא היו מוצעות להם (Butterworth, Hall, Hoff, & Migliore, 2007; OECD, 2003; Soffer et al., 2011). במחקר שבחן 17 מדינות החברות בארגון ה-OECD נמצא, שככל ששכר המינימום הלאומי היה גבוה יותר (בהשוואה לשכר הממוצע או לשכר החציוני), קטנה הסבירות לכניסת אוכלוסיות בסיכון לשוק העבודה (Neumark & Wascher, 2004). בד בבד דיווחו מחקרים שככל ששכר המינימום הלאומי היה גבוה יותר (בהשוואה לשכר החציוני במדינה), כך היה נמוך יותר שיעור העובדים שהשתכרו ממשכורות נמוכות (Kambayashi et al., 2013; Lucifora, et al., 2005). העלאת שכר המינימום הלאומי יכולה אפוא לפגוע בעובדים ברמת סיכון גבוהה, במיוחד באלה שבין תעסוקה לאבטלה, ולהביא להדרה משוק העבודה ולעוני (זוהר, 2007).

התומכים בשכר מינימום מופחת גורסים שהוא יעודד העסקה של עובדים עם מוגבלות, מכיוון שהוא יצמצם חיובים נוספים של המעסיק, ובכללם דמי חופשה, דמי מחלה, גמול שעות נוספות, פיצויי פיטורין, פיצויי הודעה מוקדמת ודמי ביטוח לאומי. חיובים קבועים, כגון דמי הבראה ודמי נסיעה, אינם משתנים עם מתן שכר מינימום מותאם (וגנר-בן שבת, 2006). המתנגדים מספקים מספר היבטים להתנגדותם: (א) הם

11 יש שיטות אחדות להחלת תקנת שכר מינימום מופחת/ מותאם. בדנמרק ובצרפת, למשל, הונהגו תעריפים לפי מספר דרגות שכר קבועות. במדינות כמו הפיליפינים השכר המותאם עומד באופן קבוע על דרגה אחת (לפחות 75% משכר המינימום הלאומי). בארצות הברית הוא נע בין 0% ל-100% משכר המינימום (זוהר, 2009). במדינת ישראל עובדים עם מוגבלות, העובדים בתעסוקה מוגנת (מפעל מוגן, מועדון תעסוקתי ועוד), משתכרים לפי מדרגות השכר הנמוכות ביותר בלוח שכר מינימום מופחת (נספח, לוח 3).

מזהירים ששכר מינימום מופחת לא יתרום לצמצום העוני והאי-שוויון, משום שאנשים עם מוגבלות שישקללו אותו עם הקצבאות עשויים לוותר על השתלבות בשוק העבודה (זוהר, 2007). (ב) מעסיקים משתמשים בקריטריונים נוספים, מלבד תפוקה או קצב עבודה, כדי להגדיר מהי עבודה איכותית (למשל יחסי אנוש, אמינות ועוד) (Butterworth et al., 2007). (ג) לא ניתן למדוד את תפוקתו של העובד במונחים כספיים, משום שערך המוצרים שהוא מייצר נקבע בשוק החופשי ותלוי לא רק, ואפילו לא בעיקר, באיכות עבודתו (פרסיץ, 2010). כחלק מהביקורת על שכר המינימום המופחת יזמה הנציבות האוסטרלית לשוויון זכויות (HREOC) מהלך נגד החלתו וגרסה שאין הוא מתיישב עם החוק נגד אפליה של אנשים עם מוגבלות שנחקק בשנת 1992, ושהוא מבצר את האפליה השוררת גם כך בתוך מערכת השכר. לחילופין הציעה הנציבות להעריך את האנשים לפי כישוריהם ויכולתם ולא לפי נכותם. התנגדות זו לא מנעה את העברת החוקים באוסטרליה, אולם בבריטניה הצליחה התנגדות דומה למנוע את החלת שכר המינימום המופחת על אנשים עם מוגבלות (זוהר, 2007). המחקר הנוכחי מעלה את הסברה שתקנת שכר מינימום מופחת/מותאם עלולה לפגוע בהעסקתם ובהכנסתם של עובדים עם מוגבלות, המועסקים בשוק החופשי. בהקשר זה הוא בוחן אם במדינות שבהן מתוקנת תקנת שכר מינימום מופחת שיעורי ההעסקה וממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות, בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות, נמוכים הרבה יותר מאשר במדינות שבהן אין התקנה מתוקנת. עוד הוא בוחן אם עובדים עם מוגבלות מועדים לחיות בעוני יותר מאשר עובדים ללא מוגבלות.

## מטרות המחקר

1. לבחון את שיעורי ההעסקה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות, לפי מודל ה-OECD;
2. לבחון את ממוצע שכרם של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים לפי מודל ה-OECD (לפני ההעברות ואחריהן);

3. לבחון עד כמה עובדים עם מוגבלות מועדים לחיות בעוני בהשוואה לאחרים לפי מודל ה-OECD ;
4. לבחון את תרומתה הייחודית של תקנת שכר מינימום מופחת לשיעור העסקתם וממוצע הכנסתם של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים ;
5. לבחון את תרומתה הייחודית של תקנת שכר מינימום מופחת לשיעור הסיכון לחיות בעוני של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים ;
6. לבחון את מדיניותה של ישראל לפי מודל ה-OECD.

## שיטה

כדי לבחון את מטרות המחקר לעיל, ביקשנו לערוך השוואה בינלאומית (Cross-National-Research), ועל פיה לנסות לראות איך מדינת ישראל נוהגת באנשים עם מוגבלות. ההשוואה הבינלאומית נעשתה בשני אופנים: לפי **מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות** (ליברלית, קורפורטיסטית וסוציאל-דמוקרטית) ולפי הבחנה בין מדינות שתיקנו תקנת שכר מינימום מופחת לבין מדינות שלא תיקנו אותה.

## קובצי הנתונים

הנתונים שהשתמשנו בהם לקוחים ממדגמים מייצגים שערכו שלוש סוכנויות רשמיות:

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל (2008) – הנתונים על ממוצע ההכנסה של עובדים עם מוגבלות בישראל, לפני תשלומי העברה, לקוחים מסקר מפקד האוכלוסין של הלמ"ס לשנת 2008, והוזמנו לטובת מחקר זה.

2. מאגרי הנתונים של ה-OECD (2006-2007) – ממאגרים אלה, הפתוחים לשימוש ציבורי, נדלו נתונים על שיעורי העסקה לשנים 1999 ו-2009 ועל שיעורי המועסקים בעוני לשנת 2006,<sup>12</sup> כאשר גיל האוכלוסייה נע בין 20 ל-64. הגדרת המוגבלות במחקר נעשתה לפי דיווח עצמי סובייקטיבי של מוגבלות (אין מדידה אובייקטיבית), כמקובל בלשכות לסטטיסטיקה במדינות מערביות. הגדרת המוגבלות לפי ה-OECD התבססה על תשובתו של הנשאל לשאלה "האם בששת החודשים האחרונים אתה סובל מבעיה מתמשכת שמגבילה את תפקודך היומיומי?".<sup>13</sup> אלה היו התשובות האפשריות עליה: (1) לא; (2) כן; (3) לא ידוע.<sup>14</sup>

3. מסד נתונים של ממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות ועובדים ללא מוגבלות לשנת 2010 – מסד זה הוזמן במיוחד למחקר זה מהמחלקה לאיכות חיים של הלשכה האירופית לסטטיסטיקה (Eurostat, Quality of life). גיל האוכלוסייה נע בין 16 ל-64. הגדרת המוגבלות הושתתה על השאלה "האם אתה מוגבל בפעילות עקב בעיית בריאות?".<sup>15</sup> אלה היו התשובות האפשריות עליה: (1) כן, מוגבל מאוד; (2) כן, מוגבל; (3) לא, לא מוגבל. במחקר זה הוגדרה המוגבלות על ידי סכימת הנתונים שהפיקו תשובות 1 ו-2; תשובה 3 הגדירה אנשים ללא מוגבלות.

כדי לבדוק אם תוקנה במדינות השונות תקנת שכר מינימום מופחת, בנינו מסד נתונים חדש, כפי שיתואר בהליך המחקר.

12 ארגון ה-OECD שאב את נתוניו מתוך הסקרים של ה-EU-SILC, 2008-2009.

13 "Chronic health problem for at least six months limiting daily activities."

14 בחלק מהמדינות המופיעות במאגר הנתונים של ה-OECD נמדדה הגדרת המוגבלות לפי הגדרה "רפואית" המתבססת על אפשרויות שונות, ובהן אנשים עם מוגבלות המקבלים הטבות חלקיות או מלאות, קצבת פרישה מוקדמת המיוחדת לאנשים עם מוגבלות ולפי יכולת עבודה מופחתת (להרחבה ראו OECD, 2010 עמ' 22).

15 "Do you have limitation in activities because of health problems?"

## משתנים

**משתנים בלתי-תלויים:** (1) קו המדיניות כלפי מוגבלות לפי ה-OECD (סוציאל-דמוקרטי, קורפורטיסטית, ליברלית); (2) תקנת שכר מינימום מופחת (מיון לפי מדינות שהתקנה חלה בהן וכאלה שלא). קטגוריית המדינות ללא תקנת שכר מינימום מופחת כוללת בתוכה את כל המדינות שאין התקנה מתוקנת בהן ומדינות שבהן החוק מתיר למעסיקים לשלם שכר מינימום מופחת, אך המדינה משלימה את הפער. בקטגוריית המדינות שהחילו תקנת שכר מינימום מופחת לעובדים עם מוגבלות, העובדים בשוק החופשי, אין המדינה משלימה את הפער.<sup>16</sup>

**משתנים תלויים:** (1) שיעור העובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות (בשנים 1999, 2009); השוואה בין שתי נקודות זמן אלה תאפשר לבחון את התוצרים ארוכי הטווח של התקנה (שעל פי רוב תוקנה במדינות השונות לאורך העשור של שנות ה-90; ראו נספח, לוח 3). (2) ממוצע שיעורי ההכנסה ברוטו לנפש בשנת 2010 (לפני העברת קצבאות נכות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לזה של עובדים ללא מוגבלות. (3) ממוצע שיעור ההכנסה נטו למשק בית בשנת 2010 (לאחר העברת קצבאות נכות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לזה של עובדים ללא מוגבלות.<sup>17</sup> (4) הסיכון שעובדים עם מוגבלות יחיו בעוני בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות (לפי שנת 2006). משתנה זה הוגדר על פי ה-OECD כשיעור האנשים עם מוגבלות במשקי בית שבהם ההכנסה נטו (לאחר העברה של קצבאות) היא פחות מ-60% מההכנסה החציונית במדינה.

16 למשל: חוק משנת 1991 בלוקסמבורג אפשר למדינה להעניק למעסיקים סובסידיות לכיסוי עלויות העסקת אנשים עם מוגבלות במגזר הפרטי והציבורי (כיסוי שנע בין 40%-ל-100%). בדומה, בצרפת ניתנת השלמה של המדינה, כדי להגיע לשכר המינימום, אם כי בתעריפים אחרים. תפקידה של המדינה במדינות אלה הוא להשלים את הפער בין שכרם של עובדים עם מוגבלות לשכר המינימום הלאומי (זוהר, 2009).

17 קצבאותיהם של נכי צה"ל גבוהות הרבה יותר מקצבאות ביטוח לאומי הניתנות על פי רוב לאנשים עם מוגבלות. אך הנתונים המוצגים במחקר לא מאפשרים להבחין בין נכי צה"ל לבין יתר העובדים עם מוגבלות.

## הליך המחקר

תחילה חילצנו נתונים מתוך מאגר הנתונים של ה-OECD, ופנינו למחלקה לאיכות חיים בארגון ה-EUROSTAT כדי לקבל נתונים על שכרם של עובדים עם מוגבלות. אז חישבנו את היחס בכל מדינה בין ממוצע ההכנסות של עובדים עם מוגבלות לבין ממוצע ההכנסות של עובדים ללא מוגבלות. לאחר מכן חישבנו ממוצע לפי שלושת קווי המדיניות של מודל ה-OECD. חישוב דומה נעשה גם כדי להשוות בין שיעורי העובדים עם מוגבלות לאלה ללא המוגבלות. בהמשך בדקנו במדינות החברות בארגון ה-OECD ובמדינות אחרות אם הוחלה בכל מדינה תקנת שכר מינימום מופחת או, לחילופין, אם ניתן לפי חוק לשלם לאנשים עם מוגבלות העובדים בשוק החופשי פחות משכר מינימום הקבוע במדינה. לשם כך נעזרנו בנתונים שנדלו מהספרות המחקרית בנושא ובמאגרי מידע רשמיים ברשת, הקשורים לאיגודים של אנשים עם מוגבלות, וגם התכתבנו בדואר האלקטרוני עם ראשי אגודות וגורמי סמכות רשמיים המייצגים אנשים עם מוגבלות ב-48 מדינות שונות. מתוך ההתכתבויות שאבנו מידע על החלטה של תקנת שכר מינימום מופחת או על אי החלטה ב-45 מדינות (ראו נספח, לוח 3).

## עיבוד הנתונים

כדי לבדוק את תרומתם של קווי המדיניות השונים של מודל ה-OECD לשיעור ההעסקה, לממוצעי ההכנסה ולשיעור העובדים העניים עם מוגבלות בהשוואה לאלה ללא מוגבלות, ערכנו ניתוחי סטטיסטיקה תיאורית. כדי לבחון הבדלים מובהקים בין שלושת קווי המדיניות, ערכנו מבחן קרוסקל-ווליס (Kruskal-Wallis)<sup>18</sup>. מבחן זה מתאים למדגמים קטנים שלא חלה עליהם הנחת התפלגות נורמלית (רביב, 2013, עמ' 152-157), ועל כן הוא מתאים למדגם הנוכחי הכולל 45 מדינות, כשבחלק מהניתוחים מספר המדינות אף נמוך יותר. מסיבה דומה נבדקה תרומתה של תקנת שכר מינימום

18 במבחני קרוסקל-ווליס ומאן-וויטני נהוג להציג נתוני דירוגים וחציונים. עקב העדפה להצגת ממוצעים, יוצגו תוצאות המבחנים הסופיים בלבד, שילוו את ממצאי הסטטיסטיקה התיאורית (נספח, לוחות 4 ו-5). ניתן לבקש מהחוקרת את הלוחות המקוריים.

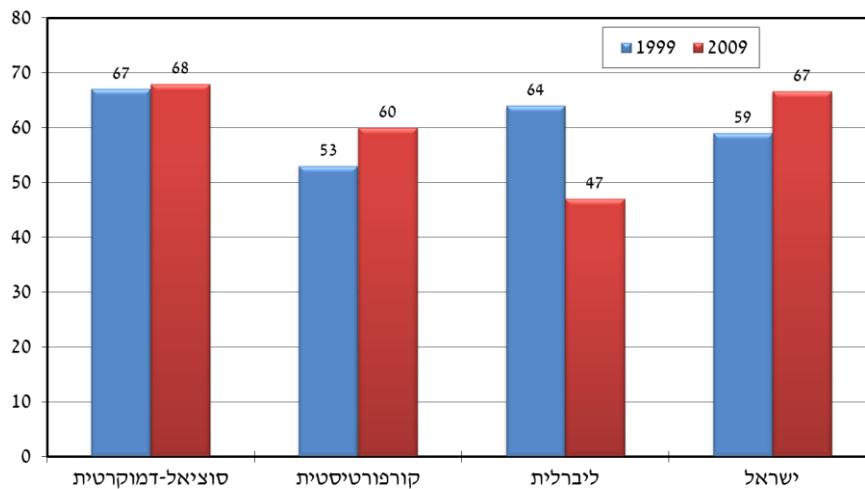


מופחת לארבעת המשתנים התלויים באמצעות מבחני מאן-וויטני (Mann-Whitney U test) לבדיקת הבדלי מובהקות בין שתי קבוצות השוואה.

## ממצאים

כדי לתת מענה למטרת המחקר הראשונה, חושבו ממוצעי שיעור העובדים עם מוגבלות בהשוואה לשיעור העובדים ללא מוגבלות בשנים 1999 ו-2009, לפי קווי המדיניות השונים של מודל ה-OECD. תרשים 1 מציג את שיעורי התעסוקה לפי קווי המדיניות השונים (לוח 5 בנספח מסכם את הממוצעים ואת סטיות התקן שנמצאו בכל הניתוחים שלהלן).

תרשים 1: יחס שיעור העובדים עם מוגבלויות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלויות, לשנים 1999 ו-2009



התרשים מלמד שב-2009 שיעורי התעסוקה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות היו גבוהים מאלה שב-1999 בקווי המדיניות הסוציאל-דמוקרטית והקורפורטיסטית. במדיניות הליברלית, לעומת זאת, חלה במהלך

העשור ירידה של כ-7% בממוצע שיעורי ההעסקה של עובדים עם מוגבלות. זאת ועוד, בשנת 2009 הציגה המדיניות הסוציאל-דמוקרטית את שיעור ההעסקה הגבוה ביותר (68%), אחריה המדיניות הקורפורטיסטית (60%) ולבסוף המדיניות הליברלית (47%). ממצא זה עומד בסתירה להנחת העבודה של מודל ה-OECD, ולפיו מדד השילוב נע בכל קווי המדיניות באופן שווה כלפי מעלה. במדינת ישראל עלה שיעור העובדים עם מוגבלות בהשוואה לשיעור העובדים ללא מוגבלות ב-7% ויותר במהלך עשור, ובשנת 2009 היה שיעור ההעסקה של עובדים עם מוגבלות (66.6%) גבוה מזה מפיקות המדיניות הליברלית והקורפורטיסטית, אך נמוך מזה שמפיקה המדיניות הסוציאל-דמוקרטית.<sup>19</sup>

כדי לבחון אם יש הבדלים מובהקים סטטיסטית בשיעורי התעסוקה על פי קווי המדיניות השונים, נערך מבחן קרוסקל-ווליס (Kruskal-Wallis). נמצא שבשנת 1999 לא היו הבדלים מובהקים [ $\chi^2(2) = 3.66, p > 0.05$ ] אבל בשנת 2009 היו [ $\chi^2(2) = 6.18, p < 0.05$ ]. נדגיש שברוב המדינות הנוקטות מדיניות ליברלית תוקנה תקנת שכר מינימום מופחת סביב שנות ה-90 ובתחילת העשור הראשון של שנות ה-2000 (ראו נספח, לוח 3), ולכן ההשוואה בין שתי נקודות זמן תורמת בעקיפין גם לביאור פעולתה של התקנה הנבחנת כאן. ביאור שיטתי יותר מופיע בדיון במטרה הרביעית של המחקר.

כדי לתת מענה למטרת המחקר השנייה, נערך ניתוח תיאורי של ממוצע שיעורי ההכנסה ברוטו לנפש בשנת 2010 (לפני העברת קצבאות נכות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות, לפי קווי המדיניות השונים. לוח 5 מסכם את הממצאים (ראו נספח). ממבחן קרוסקל-ווליס עולה שאין הבדלים מובהקים בין קווי המדיניות לפני תשלומי ההעברות [ $\chi^2(2) = 3.13, p > 0.05$ ], אבל יש הבדלים מובהקים

19 הנתונים על ישראל בתחילת העשור הראשון של שנות ה-2000 נכונים לשנת 2002. הנתונים נדלו מתוך השתלבות של אנשים עם מוגבלות בעבודה, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2011. אווזר מ-

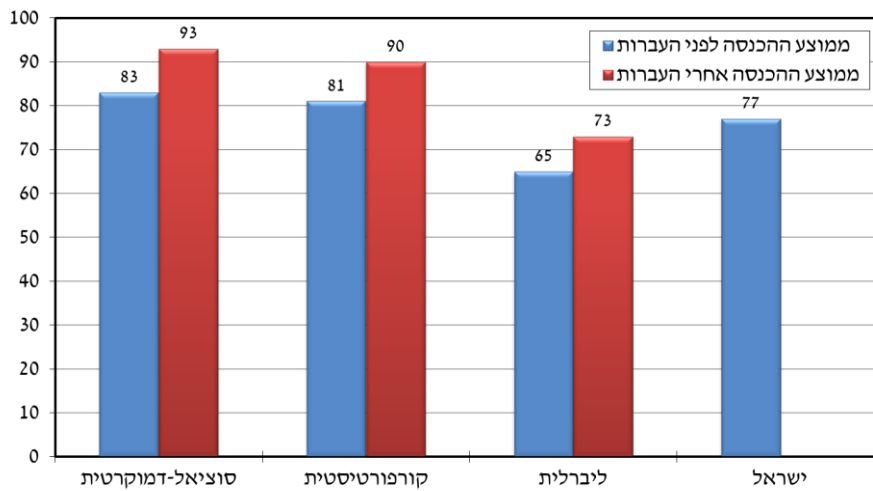
[http://www.mtlm.org.il/assets/davidovich\\_article.pdf](http://www.mtlm.org.il/assets/davidovich_article.pdf)

הנתונים על ישראל בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000 נכונים לשנת 2011. הנתונים נדלו מתוך לקט נתונים אודות גודל אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל, מצבם התעסוקתי ומדדים אודות איכות חייהם, מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת. אווזר מ-

<http://newsletter.moital.gov.il/NewsLetters/Mugbalut/newsletter9/Pages/item7.aspx>

אחריהם  $[\chi^2(2) = 5.95, p=0.051]$ <sup>20</sup>. תרשים 2 מציג את ממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות לפי קווי המדיניות השונים, לפני תשלומי העברות ואחריהם.

**תרשים 2: ממוצע ההכנסה לפני ואחרי העברות של קצבאות נכות, לפי סוג מדיניות, לשנת 2010**



לא קיימים נתונים של ממוצע ההכנסה אחרי העברות בישראל

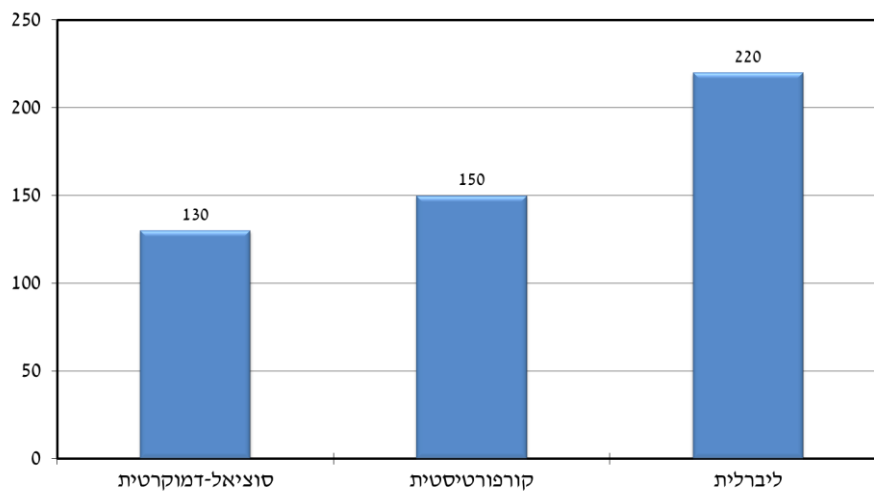
תרשים 2 מלמד שממוצע ההכנסה ברוטו, לפני תשלומי העברות, גבוה יותר, כשננקטת מדיניות סוציאל-דמוקרטית. אחריה מדורגת המדיניות הקורפורטיסטית ואחריה הליברלית. בהערכת ממצאים אלה יש לקחת בחשבון שבניתוחי ההכנסה לפי קווי מדיניות, המדיניות הליברלית נוהגת בשתי מדינות בלבד (ארצות הברית ובריטניה), וייתכן שהממוצע היה עולה, אילו מספר המדינות הליברליות שנדגמו היה גדל. עם זאת, סביר שעדיין היה נשאר נמוך ביחס לשני קווי המדיניות האחרים. במדינת

20 לא נמצאו נתונים על ממוצע ההכנסה נטו למשק בית (לאחר העברות) ועל הסיכון לחיות בעוני במדינת ישראל.

ישראל ממוצע ההכנסה לפני תשלומי העברות גבוה מזה שמפיקה המדיניות הליברלית, אך נמוך מהממוצע שמפיקים שני סוגי המדיניות האחרים. דירוג דומה נמצא גם בממוצע שיעורי ההכנסה נטו למשק הבית לאחר תשלומי העברות, ומכיוון שההבדלים בין הקבוצות מובהקים, ניתן להקיש שלתשלומי העברה תפקיד מכריע בהעלאת רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות, בדומה לממצאי מחקרים שנערכו על המועסקים בעוני (Brady et al., 2010; Lohmann, 2009; Lucifora et al., 2005; Zuberi, 2006).

כדי לתת מענה למטרת המחקר השלישית, נערך ניתוח תיאורי של שיעורי הסיכון לחיים בעוני של אנשים עם מוגבלות בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות, לפי קווי המדיניות השונים (הממצאים מסוכמים בלוח 5 בנספח, המציג הבדלים מובהקים בין הקבוצות [ $\chi^2 (2) = 9.98, p < 0.01$ ]). תרשים 3 מציג את הממצאים.

### תרשים 3: שיעור הסיכון לחיות בעוני לפי סוג מדיניות

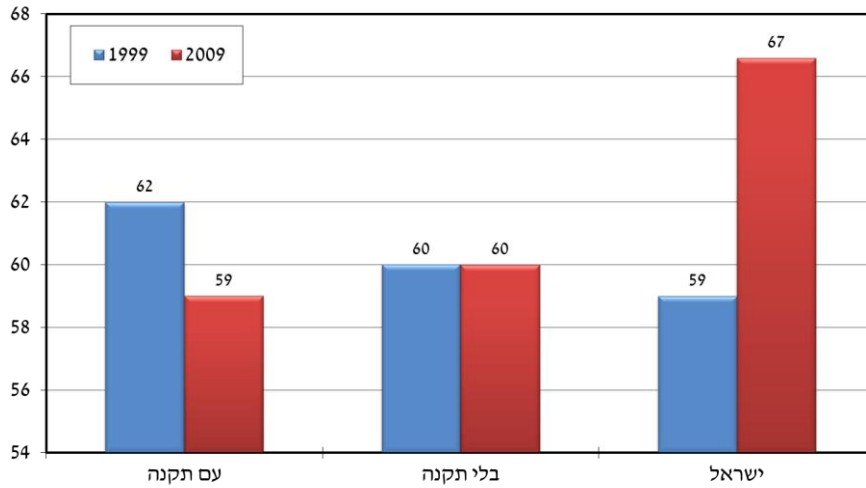


תרשים 3 חושף דירוג הפוך מזה שבתרשים 2; כלומר: תחת מדיניות ליברלית שיעור הסיכון לחיות בעוני הוא הגבוה ביותר, אחריה מדורגת המדיניות הקורפורטיסטית ואחריה המדיניות הסוציאל-דמוקרטית. מכאן ניתן להבין שמדיניות הרווחה הנדיבה

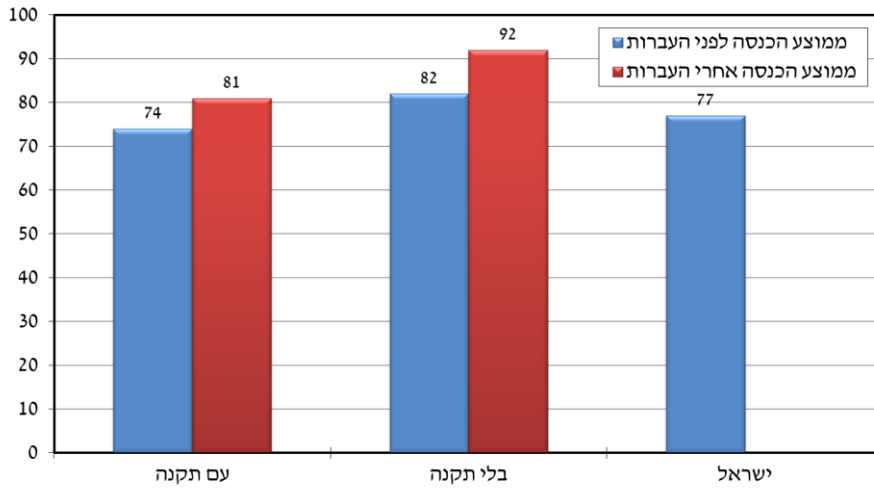
המאפיינת את המדיניות הסוציאל-דמוקרטית מסייעת לאוכלוסיות מוחלשות להתרומם מעל קו העוני, וכך גם המדיניות הקורפורטיסטית, אך במידה פחותה יותר. המדיניות הליברלית מכפילה פי שניים ויותר את מועדותם של אנשים עם מוגבלות, בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות, לחיי עוני, גם לאחר תשלומי העברה. מממצאים אלה ניתן להקיש שבהשוואה בינלאומית עובדים עם מוגבלות החיים במדינות ליברליות מצויים במצוקה.

כמענה למטרת המחקר הרביעית ביקשנו לבחון את התרומה הייחודית של תקנת שכר מינימום מופחת לשיעורי ההעסקה וממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות. לוח 6 (ראו נספח) מסכם את הממוצעים ואת סטיות התקן שעלו מכל הניתוחים. כדי לבחון אם יש הבדלים מובהקים בין שיעור העובדים עם מוגבלות לשיעור העובדים ללא מוגבלות, לפי מדינות שחלה בהן או לא חלה תקנת שכר מינימום מופחת, נערך מבחן מאן-וויטני (Mann-Whitney). מלוח 6 עולה שבשנת 1999 לא היו הבדלים מובהקים בשיעורי ההעסקה, לפי מדינות, אלה שחלה בהן התקנה ואלה שלא ( $U(17) = 44, Z = -0.08, p > 0.05$ ) ו-2009 ( $U(27) = 90.5, Z = -0.2$ ). מלוח 6 עולה שבשנת 2009 אין הממצאים תומכים בהנחה ששכר מינימום מופחת מעודד העסקה. עוד מלמד לוח 6 שבשנת 2009 לא נמצאו הבדלים בין מדינות שחלה בהן התקנה ואלה שלא מבחינת השכר הממוצע של עובדים עם מוגבלות, לפני תשלומי ההעברות, בהשוואה לאחרים ( $U(29) = 60, Z = -1.44, p > 0.05$ ). אולם נמצאו הבדלים מובהקים בשכר הממוצע לאחר תשלומי ההעברות ( $U(28) = 35, Z = -2.2, p < 0.05$ ). תרשימים 4 ו-5 מציגים את שיעורי ההעסקה וממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים.

**תרשים 4: שיעור עובדים עם מוגבלויות ביחס לעובדים ללא מוגבלויות, לפי מדינות עם/בלי תקנה לשנים 1999 ו-2009**



**תרשים 5: ממוצע ההכנסה לפני ואחרי העברות של קצבאות נכות, לפי מדינות עם/בלי התקנה, לשנת 2010**



תרשים 4 מציג שיעורי העסקה דומים במדינות שחלה בהן התקנה ואלה שלא, בשתי נקודות הזמן שנבחנו. מכאן שתקנת שכר מינימום מופחת, שנועדה להגביר את היקף העסקתם של עובדים עם מוגבלות בשוק החופשי, לא השיגה את המטרה שלשמה תוקנה. עוד מלמד התרשים ששיעור ההעסקה של עובדים עם מוגבלות בישראל גבוה בהשוואה בינלאומית. תרשים 5 מלמד שלהיעדרה של התקנה תפקיד חשוב בקירוב השכר הממוצע, לאחר העברות, של עובדים עם מוגבלות לשכר הממוצע של עובדים ללא מוגבלות. אם כן, השכר הממוצע, לאחר העברות של קצבאות נכות והטבות, במדינות שהתקנה לא חלה בהן גבוה ב-10% בקירוב מהשכר הממוצע במדינות שהתקנה חלה בהן.

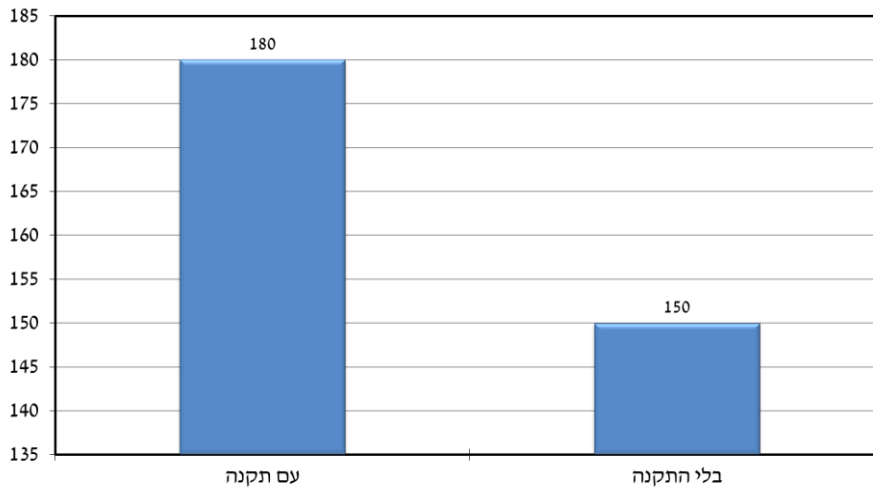
כדי לפקח על קו המדיניות נערך ניתוח של רגרסיה לינארית (לא מוצג במחקר הנוכחי).<sup>21</sup> מהניתוח עולה שהן לתקנת שכר מינימום מופחת במדינות השונות והן לקו המדיניות הציבורית תרומה נכבדה בהסברת ממוצע ההכנסה לאחר תשלומי העברות. על כן במדינות שנוקטות מדיניות ליברלית והתקנה חלה בהן ממוצע ההכנסה של עובדים עם מוגבלות עדיין נמוך מאוד בהשוואה לאחרים לאחר תשלומי העברות.<sup>22</sup>

בבחינת מטרת המחקר החמישית לא נמצאו הבדלים מובהקים בין מדינות שהתקנה חלה בהן לאלה שלא מבחינת שיעור הסיכון לחיים בעוני של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות ( $U(15) = 49.5$ ,  $Z = -1.79$ ,  $p > 0.05$ ). אך ניתן לשער שאילו היו נתונים על מדינות אחרות שתיקנו את התקנה, היינו מוצאים הבדלים מובהקים בין הקבוצות. תרשים 6 מציג את שיעור הסיכון לחיים בעוני (לאחר תשלומי העברות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים, לפי מדינות שחלה בהן התקנה ואלה שלא.

21 ניתן לבקש מהחוקרות את הפלטים/ממצאים. מגבלת הניתוח היא מיעוט המדינות הכלולות בו.

22 יש לפקח על עוד גורמים מלבד אלה שנלקחו בחשבון במחקר זה.

**תרשים 6: שיעור הסיכון לחיות בעוני עבור עובדים עם מוגבלויות ביחס לעובדים בלי מוגבלויות, לפי מדינות עם/בלי התקנה**



במדינות עם תקנת שכר מינימום מופחת, הסכנה שעובדים עם מוגבלות ייפלו לחיים בעוני גדולה פי שניים בקירוב מזו של עובדים ללא מוגבלות. ממצא זה מלמד שאין התקנה מסייעת להעלות את שיעור העובדים עם מוגבלות מעל לקו העוני, אלא להפך. אם כן, מדיניות שילובם בשוק החופשי של עובדים עם מוגבלות שהמדינות הליברליות נוקטות, הבאה לידי ביטוי, בין השאר, בתקנת שכר מינימום מופחת, תורמת למעשה להרעת מצבם הכלכלי של עובדים אלה באותן מדינות. מכיוון שגם מדיניות הרווחה במדינות ליברליות נדיבה פחות, עובדים עם מוגבלות החיים בהן נפגעים פעמיים.

## ישראל בהשוואה בינלאומית

יש להקדים ולהדגיש שהנתונים על ישראל בהשוואה לקווי המדיניות השונים מבוססים על השוואות של סטטיסטיקה תיאורית ולא על מבחני מובהקות. הסיבה לכך היא העדר נתונים הנוגעים למדינת ישראל, של סטיות תקן של המדדים במחקר,



הנחוצים כדי לסווג באמצעות מבחני מובהקות. בחלק זה ננסה לבחון באמצעות הנתונים שהושגו את מדיניותה של ישראל כלפי עובדים עם מוגבלות.

הנתונים מלמדים שבישראל חלה לאורך העשור הראשון של שנות ה-2000 עלייה בשיעור העובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות (מ-59% ל-66.6%). אלה שיעורי העסקה גבוהים בהשוואה בינלאומית, והם הולכים ומתקרבים לשיעורי ההעסקה של המדיניות הסוציאל-דמוקרטית (68%) (ראו תרשים 1 לעיל). אין שיעורי ההעסקה בישראל נופלים מאלה שנמצאו לפי סיווג של מדינות שחלה בהן תקנת שכר מינימום מופחת ואלה שלא חלה בהן, ואף שהתקנה מתוקנת בה, בשנת 2009 הם בכל זאת היו גבוהים מאלה שנמצאו במדינות שלא חלה בהן התקנה (60%) (ראו תרשים 4 לעיל). מכאן ניתן ללמוד, שבהתייחס ל**מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות** מדד השילוב של המדיניות הנוהגת בישראל כלפי עובדים עם מוגבלות זוכה לניקוד גבוה; כלומר: המדיניות בישראל מכוונת לשילוב תעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. אם ניקח בחשבון את שיעור ההוצאה הציבורית מתוך התל"ג על קצבאות נכות בישראל (1.4%; ראו בתת פרק" ישראל – בין מדיניות רווחה ניאוו-ליברלית למדיניות רווחה אוניברסלית" לעיל), שיעור גבוה בהשוואה בינלאומית, ניתן להקיש שגם מדד הפיצוי, המודד את רמת הנדיבות והזמינות של מדיניות קצבאות הנכות וההטבות, זוכה לניקוד גבוה יחסית (OECD, 2010). עם זאת שיעור זה נמוך מהשיעור הנוהג במדיניות הסוציאל-דמוקרטית (1.91%). לאור ממצאים אלה ניתן לסווג את מדיניותה של ישראל כלפי עובדים עם מוגבלות כמדיניות קורפורטיסטית.

מבחינת גובה ההכנסה בהשוואה לשיעור העובדים ללא מוגבלות, ישראל מציגה ממוצע הכנסה ברוטו לנפש (לפני תשלומי העברות) של עובדים עם מוגבלות (77%), הנמוך ממקביליו במדיניות הקורפורטיסטית (90%) והסוציאל-דמוקרטית (93%) (ראו תרשים 2 לעיל). זאת ועוד, ממוצע הכנסה הישראלי גבוה מזה שבמדינות שחלה בהן התקנה (74%) ונמוך מזה שבמדינות שאין היא חלה בהן (82%).<sup>23</sup> ממצאים אלה

23 לא נמצאו נתוני הכנסה של עובדים עם מוגבלות לאחר תשלומי העברות, כך שלא ניתן להשוות את מידת נדיבותה של מדיניות הרווחה בישראל מהיבט זה, אבל השיעור הגבוה של ההוצאה הציבורית מתוך התל"ג על קצבאות נכות בישראל בא לפצות על כך.

משקפים מגמות מדיניות ליברלית כלפי עובדים עם מוגבלות, במיוחד לאור הממצא שהתקנה רווחת יותר במדינות הליברליות (ראו נספח, לוח 4).

מכל האמור לעיל, אף שיחסית למדיניות הליברלית והקורפורטיסטית ניתן לדרג את ישראל במקום גבוה בממדד הפיצוי ובמדד השילוב, אין דירוג זה משקף שיפור במצבם הכלכלי של עובדים עם מוגבלות. כך שגם אם בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות שיעור ההעסקה של עובדים עם מוגבלות בישראל גבוה בדירוג הבינלאומי, ממוצע ההכנסה שלהם נמוך בהשוואה לקווי מדיניות ציבורית נדיבה ומשלבת. הסבר אפשרי לכך הוא תיקון תקנת שכר מינימום מופחת ב-2002, שייתכן שתרם להפחתת רמת השכר של חלק מהעובדים עם מוגבלות, שהתקנה חלה עליהם. לסיכום, לפי הניתוח המוצע לעיל נדמה שהמדיניות הנוהגת בישראל כלפי עובדים עם מוגבלות משקפת את המעבר המתחולל במדיניות הרווחה בישראל מקו מדיניות אחד לאחר: בעוד שניתן למצוא בה אפיונים של מדיניות קורפורטיסטית, הרי תקנת שכר מינימום מופחת מייצגת מגמה ליברלית. זו האחרונה מתיישבת עם שינויי מדיניות רחבים יותר ברוח הניאו-ליברליזם, המתחוללים במדינת ישראל בשדות אחרים. הרחבה על כך להלן.

## דיון

מאז תוקנה במדינות שונות בעולם תקנת שכר מינימום מופחת, טרם נבדקה תרומתה להעסקתם ולהכנסתם של עובדים עם מוגבלות בשוק העבודה החופשי בהשוואה בינלאומית, וטרם נבדק איפה ישראל ניצבת בסוגיה זו בהשוואה לקווי מדיניות כלפי מוגבלות לפי מודל ה-OECD. אף שמודל ה-OECD מושתת על מדדי הפיצוי והשילוב ואף שהרציונל העומד בבסיס תקנת שכר מינימום מופחת הוא במפורש רציונל של שילוב, נמנעו עד כה חוקרי המודל מלכלול את התקנה כחלק ממערך תוכניות השילוב. ייתכן שהסיבה לכך היא השיוך של הסדרי שכר המינימום לתחום אחר של מדיניות ציבורית. ההכרה במשקלה של תקנת שכר מינימום מופחת כחלק מהמדיניות לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה מחייבת להמשיג את המדיניות הנוהגת בתחום שכר המינימום כחלק מהדיון בתעסוקת עוני. במיוחד כשמדובר בתעסוקת עוני של

עובדים עם מוגבלות ובמחויבות המדינה להגן על אוכלוסייה זו מהסיכון של חיים בעוני. מחקר זה ביקש לתת מענה לחסר זה, תוך התמקדות בסתירה שעלתה בשנים האחרונות בין תהליכים כלכליים ניאוליברליים במדינות מערביות, ובהם הצטמצמות מדיניות הרווחה האוניברסלית, לבין התחזקות ההכרה החברתית והמוסדית בזכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון גם בתחום התעסוקה. תיקון תקנת שכר מינימום מופחת נבחר כאן כביטוי מובהק לסתירה זו, שכן תקנה זו מכוונת מחד גיסא לצמצום הוצאות המדינה בכל הנוגע לנגישות לשירותים ולקצבאות ארוכות-טווח, ומאידך גיסא היא נענית לדרישה הציבורית לתמוך באנשים עם מוגבלות.

מכיוון שאוכלוסייה זו של עובדים עם מוגבלות נמצאת על פי רוב בתחתית הסולם הכלכלי-החברתי, חשוב לבחון את תקנת שכר מינימום מופחת גם בנוגע לסיכון לחיות כמועסקים בעוני. בעוד הספרות טרם העמידה בחינה שיטתית של השפעותיה של סתירה זו על תנאי חייהם של עובדים עם מוגבלות, ההתמקדות בתקנת שכר מינימום מופחת מאפשרת לערוך השוואה בינלאומית בסוגיה זו. ממצאי המחקר מתיישבים חלקית עם מחקרים קודמים המצביעים על גידול שיטתי בתעסוקת עוני, המלווה את ההבניה מחדש של מדינות רווחה (Brady et al., 2010; Lohmann, 2009; Zuberi, 2006).

הממצא המרכזי הראשון נוגע לממוצעי ההכנסה ושיעורי התעסוקה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות: במדינות שבהן מדיניות הרווחה נדיבה יותר (המדינות הסוציאל-דמוקרטיות) ממוצעי ההכנסה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים גבוהים יותר (לאחר תשלומי העברות) מאשר במדינות קורפורטיסטיות וליברליות, הנוקטות מדיניות רווחה צנועה יותר. ממצא זה דומה לאלה שנמצאו במחקרים קודמים על אוכלוסייה ללא מוגבלות (Brady et al., 2010; Lohmann, 2009; Lucifora, Abigail, & Wiemer, 2005; Zuberi, 2006). אולם לפי מודל ה-OECD אין הבדלים בין קווי המדיניות השונים בממוצעי ההכנסה לפני תשלומי העברות. ייתכן שמחקר המשך, שיוסיף עוד משתנים על תקנת שכר מופחת והטיפולוגיה של ה-OECD, יוכל לחשוף הבדלים במדד זה. הבדלים בולטים בין קווי

המדיניות השונים נמצאו גם בשיעורי התעסוקה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים בשנת 2009, כשהמדיניות הסוציאל-דמוקרטית היתה המיטיבה ביותר, אחריה המדיניות הקורפורטיסטית ולבסוף המדיניות הליברלית. ואולם הבדלים אלה לא נראו בשיעורי התעסוקה בשנת 1999. גם כאן מחקר המשך, שיערוך ניתוחים אמפיריים מורכבים יותר, עשוי לגלות הבדלים מובהקים בשיעורי העסקה בתחילת שנות ה-2000.

ממצא מרכזי שני לפי מודל ה-OECD הוא שעובדים עם מוגבלות מועדים יותר לעוני, כשהמדיניות הציבורית היא ליברלית. באורח פרדוקסלי, שיעור הסיכון לחיות בעוני גבוה יותר דווקא במדינות הלוקחות על עצמן להמריץ תעסוקה של עובדים עם מוגבלות, בין היתר באמצעות תקנת שכר מינימום מופחת.

הממצא השלישי הוא שאין הבדלים בשיעורי ההעסקה ובממוצעי ההכנסה (לפני תשלומי העברות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים בין מדינות שבהן התקנה מתוקנת לבין מדינות שבהן אין היא מתוקנת.

מכאן שממצאי המחקר מצביעים על כך שלא הושגה מטרת העל שלשמה תוקנה תקנת שכר מינימום מופחת. אולם חשוב לציין שזהו מחקר חלוץ בתחום, ואפשר שמחקר המשך שיכלול עוד משתנים ברמת המיקרו והמקרו יחשוף הבדלים במדדים אלה. ואולם מכיוון שמדינות ליברליות נוטות לאמץ את תקנת שכר מינימום מופחת ומכיוון ששיעורי ההעסקה וממוצעי השכר נמוכים בהן בהשוואה למדינות הקורפורטיסטיות והסוציאל-דמוקרטיות, ניתן לצפות שגם אם יימצאו הבדלים בולטים במדדים אלה בין מדינות שחלה בהן התקנה לבין אלה שלא, הם יהיו לרעת הראשונות. ציפייה זו, שעולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר, מנוגדת לטענתם של החוקרים הגורסים שתקנת שכר מינימום מופחת מיטיבה עם עובדים עם מוגבלות (וגנר בן שבת, 2006; Neumark & Wascher, 2004).

חשוב להתעכב על הסוגיה האחרונה מטעמים מספר:

1. ניתן להניח שעצם קיומה של התקנה במדינות אלה עלול להרתיע ואף להפחית את המוטיבציה של אנשים עם מוגבלות לחזור לעבוד בשוק העבודה החופשי.
2. מטרתו הנעלה של שכר מינימום לאומי היא להבטיח את זכותו של העובד להתפרנס בכבוד מעבודתו, ברוח חוק כבוד האדם וחירותו, הבא להבטיח קיום אנושי בסיסי לכל אחד מהפרטים בחברה (פרסיץ, 2010). תקנת שכר מינימום מופחת פוגעת בזכויותיהם של עובדים עם מוגבלות ובעצם מסווגת אותם כלא שווים לפני החוק, כלומר אזרחים סוג ב.
3. החלת התקנה גורמת להרחבת הפערים הכלכליים בין אוכלוסיות מוחלשות ללא מוחלשות בחברה, כפי שקורה בכלכלה הקפיטליסטית הניאו-ליברלית.
4. בשל ממוצע הכנסתם הנמוך (לאחר העברות) של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות, במדינות שחלה בהן תקנת שכר מינימום מופחת, הרי בתנאים של מדיניות רווחה סלקטיבית הנוהגת במדינות ליברליות אוכלוסייה זו נפגעת פעמיים.

תרומתו של המחקר הנוכחי, בין השאר, היא ניסיונו החלוצי לבחון את מדינת ישראל לפי מודל ה-OECD להערכת מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, ובאמצעותו לעמוד על מידת יעילותה של המדיניות הנוהגת בארץ כלפי אוכלוסייה זו. הממצאים מראים שהמדיניות הנוהגת בישראל כלפי עובדים עם מוגבלות היא מדיניות קורפורטיסטית, המזוהה עם מדינות אירופיות. אם כן, בהשוואה בינלאומית ישראל מאופיינת בשיעור גבוה של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לעובדים ללא מוגבלות ובשיעור גבוה של הוצאה ציבורית מהתל"ג לטובת קצבאות נכות. עם זאת, ממוצע השכר של עובדים עם מוגבלות בהשוואה לאחרים נמוך מזה שבמדינות שהנהיגו מדיניות קורפורטיסטית וסוציאל-דמוקרטית, אולי בגלל תקנת שכר מינימום מופחת. מכיוון שתקנה זו מאפיינת את המדינות הליברליות, ומכיוון שתכליתה לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלות, דרך צמצום תלותם בשירותי הרווחה ובמקביל צמצום הוצאות המעסיקים

הפרטיים, ניתן להצביע על שינוי במגמת המדיניות גם כלפי אוכלוסייה מוחלשת זו שנדמה לכאורה שהיא מוגנת בידי המערכת. כך תקנת שכר מינימום מופחת פועלת בחסות המדינה ככלי ויסות בתוך השוק החופשי, הדן חלק מהעובדים עם מוגבלות (בעיקר עם מוגבלות חמורה) לחיי עוני.

## מגבלות המחקר

1. במחקר זה השתמשנו בנתונים ממאגרי ה-OECD ו-EUROSTAT, שהגדרת המוגבלות המקובלת בהם היא הגדרה עצמית, בעוד שאת תקנת שכר מינימום מופחת ניתן להחיל רק על עובד שהוכר רשמית כעובד עם מוגבלות בידי מוסדות מדינה במדינות השונות, כמו המוסד לביטוח לאומי או משרד הבריאות. יחד עם זאת, כפי שצוין בפרק השיטה, ארגון ה-OECD השתמש בנתונים שהגיעו גם ממדינות שבהן הגדרת המוגבלות סובייקטיבית (הגדרה עצמית) וגם ממדינות שבהן הגדרת המוגבלות אובייקטיבית. אם כן, נתוני מחקר זה משלבים בין הגדרה עצמית סובייקטיבית לבין הגדרה אובייקטיבית. יתרה מזו, מכיוון ששיעור האנשים המקבלים קצבאות נכות בגין נכותם הרפואית תמיד נמוך יותר משיעור הגדרת הנכות הסובייקטיבית, ניתן להניח שגם על ידי שימוש בהגדרת מוגבלות אובייקטיבית, היו המגמות שנמצאו במחקר זה עומדות בעינין, ועוד במספרים נמוכים יותר. זאת אף זאת, במחקר זה הגדרת המוגבלות בישראל דומה לזו המקובלת ב-OECD וב-EUROSTAT, אך לא זהה לה. יחד עם זאת יש לציין ששיעור המועסקים המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות גבוה מזה של עובדים עם מוגבלות המשתכרים שכר מופחת. מחקר המשך שיפקח על עוד משתנים יוכל לספק תמונה מלאה יותר ולבחון את תרומתה היחסית של התקנה.
2. מדגם המדינות הליברליות שנמצאו נתונים הנוגעים להן היה מצומצם, ולכן נערכו מבחנים א-פרמטריים לבחינת מובהקות. מחקר המשך שיכלול מספר גדול יותר של מדינות ליברליות יוכל לאפשר מבחנים סטטיסטיים מורכבים יותר.

3. לא נמצאו נתונים על ממוצע השכר נטו, לאחר תשלומי העברות, של עובדים עם מוגבלות ועל שיעור הסיכון לחיות בעוני לאחר תשלומי העברות. לכן לא ניתן להציג תמונה מלאה של המדיניות הציבורית הנוהגת בישראל כלפי אנשים עם מוגבלות. מחקר המשך שייקח על עצמו אתגר זה יסייע בהבנה מדויקת ורחבה יותר של מדיניות זו.

## מקורות

אסיסקוביץ, שי (2007). גישת הפוליטיקה הבירוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית. **ביטחון סוציאלי, 75, 39-64.**

גוטליב, ד', אנדבלד, מ' ופרומן א' (2011). **מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון** (נייר עבודה). המוסד לביטוח לאומי. אוחר מ-

[http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Pages/default.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/default.aspx)

גל, ג' (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל. **חברה ורווחה, טו, 7-24.**

גל, ג' (2006). מדינת רווחה. בתוך א' רם וני ברקוביץ (עורכים), **אי-שוויון** (עמ' 228-232). באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.

דוח מבקר המדינה (2014). **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה** (עמ' 135). אוחר מ-

<http://www.zhuti.co.il/media/85938/mevaker-laron.pdf>

המאגר המשפטי הישראלי (2002). **תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת)**, תשס"ב-2002. אוחר מ-

<http://www.nevo.co.il/HakikaSearch.aspx>

המוסד לביטוח לאומי. **החוק המשופר למקבלי קצבאות נכות היוצאים לעבוד (חוק לרון)**. אוחר מ-

<https://www.btl.gov.il/benefits/Disability/laron/Pages/default.aspx>

וגנר בן-שבת, נ' (2006) **תקנות שכר מינימום מותאם – סוגיות משפטיות** (יום עיון בנושא יישום ותקנות שכר מינימום מותאם). ירושלים: משרד התמ"ת. אוחר מ-

<http://www.economy.gov.il/Research/Seminars/Documents/MinMutaam2006/yomnoa.pdf>

זהר, ג' (2007). **מערכת התאמת שכר לנכים ברחבי העולם, שכר מינימום, שכר מותאם והשפעות התאמות השכר על תעסוקת אנשים בעלי מוגבלות בשוק החופשי**. ירושלים: משרד התמ"ת, היחידה לפיתוח הון אנושי. אוחר מ-

[www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/A225D298-A80A.../X8140.pdf](http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/A225D298-A80A.../X8140.pdf)

מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2010). **ההפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ**. ירושלים: מכון ון ליר. אוחר מ-

[http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/ronen-arik - 9\\_5\\_13.pdf](http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/ronen-arik - 9_5_13.pdf)

בן-דוד, ד' (עורך) (2011-2012). **זוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

משרד הכלכלה (2015). **שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת, התשס"ב-2002**. אוחר מ-

<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/590EA5A0-A3DE-45E2-82F0-474CE6839682.htm>

נאון, ד', קניג, י' ווולדה-צדיק, א' (2006). **אוכלוסיות שאינן משתתפות באורח מלא בשוק העבודה: גודלן, מאפייניהן ותכניות לקידום תעסוקתן ולהגברת ניידותן בתעסוקה**. ירושלים: תב"ת, מאירס-ג'וינט מכון ברוקדייל, המרכז לחקר מוגבלות ואוכלוסיות מיוחדות. אוחר מ-

<http://brookdaleheb.jdc.org.il/Uploads/PublicationsFiles/490rr-labmarket-heb.pdf>

נבון, ג' וצ'רינובסקי, ד' (2012). **ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה, התפלגות ההכנסות ועוני בישראל** (סדרת מאמרים לדיון 2013). ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.

פלדמן, ד' ובן משה, א' (2006). **אנשים עם מוגבלות בישראל – 2006**. ירושלים: משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. אוחר מ-

<http://www.aisrael.org/Uploads/6478Reportupdated5Jan2007.pdf>



פילק, ד' (2009). השפעת המשפט על מסחור שירותי הבריאות בישראל. **מעשי משפט**, ב, 183-167.

פינטו, א' (2012). **מקבלי קצבאות נכות 2012**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון. אוחר מ-

[https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker\\_252.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_252.pdf)

פרסיץ, ד' (2010). **שכר מחיה הוגן** (נייר עמדה 2). ירושלים: מכון ון ליר. אוחר מ-

<http://www.vanleer.org.il/he/node/924>

קופ, י' (2002). מערכת הביטוח הלאומי. בתוך י' קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים** (עמ' 185-222). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רביב, א' (2013). **סטטיסטיקה אפרמטרית** (מהדורה שנייה אלקטרונית). אוחר מ-

<http://www.biostatistics.co.il/2013/06/403>

רוזנהק, ז' (2002). גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת הרווחה: תוכנית ביטוח האבטלה בישראל. **עבודה, חברה ומשפט**, ט, 174-155.

רוזנהק, ז' ושלו, מ' (2013). הכלכלה הפוליטית של מחאת 2011: ניתוח דורימעמדי. **תיאוריה וביקורת**, 41, 68-45.

Alderson, A. S. & Nielsen, F. (2002). Globalization and the great u-turn: Income inequality trends in 16 OECD countries<sup>1</sup>. *American Journal of Sociology*, 107, 1244-1299.

Alesina, A. F., Glaeser, E. L., & Sacerdote, B. (2006). Work and leisure in the US and Europe: Why so different? In M. Gertler & K. Rogoff (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual 20* (pp. 1-100). Cambridge: MIT Press. Retrieved from

<http://www.nber.org/chapters/c0073>

Brady, D., Beckfield, J., & Zhao, W. (2007). The consequences of economic globalization for affluent democracies. *Annu. Rev. Sociol.*, 33, 313-334.

- Brady, D., Cross, M. J., Fullerton, A. S., & Cross, J. M. (2010). More than just nickels and dimes: A cross-national analysis of working poverty in affluent democracies. *Social Problems*, 57, 559-589.
- Butterworth, J., Hall, A., Hoff, D., & Migliore, A. (2007). *State and international efforts to reform or eliminate the use of sub-minimum wage for persons with disabilities*. Boston (MA): Institute for Community Inclusion, University of Massachusetts Boston.
- Carmeli, Y. S., & Applbaum, K. (Eds.). (2004). *Consumption and market society in Israel*. Berg Publishers, 1-17.
- Kim, C. K. (2010). Comparative perspectives on disability employment policy. *International Review of Public Administration*, 15, 27-35.
- Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26, 10-36.
- Fraser, N., Palacios, R. G., & Casas, R. P. (2011). *Working poverty in Europe: A comparative approach*. UK: Palgrave Macmillan.
- Grimshaw, D. & Jill, R. (2003). Economics and industrial relations. In D. Grimshaw (Ed.), *Minimum wages, pay equity, and comparative industrial relations* (pp. 57-80). Oxford: Oxford University Press.
- Kabayashi, R., Kawaguchi, D., & Yamada, K. (2013). Minimum wage in a deflationary economy: The Japanese experience, 1994-2003. *Labour Economics*, 24, 264-276.
- Kaufman, B. E. (2010). Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and policy debate. *Industrial & Labor Relations Review*, 63, 427-453.

- Lavee, E. & Benjamin, O. (2015) "I've got no choice": Low-income mothers' emotional management of caring crisis. *Journal of Family Issues*, 37, 997-1021.
- Lohmann, H. (2009). Welfare states, labor market institutions and the working poor: A comparative analysis of 20 European countries. *European Sociology Review*, 25, 489-504.
- Lucifora, C., Abigail, M., & Wiemer, S. (2005). Low-wage employment in Europe: A review of the evidence. *Socio-Economic Review*, 3, 259-292.
- Moller, S., Huber, E., Stephens, J. D., Bradley, D., & Nielsen, F. (2003). Determinants of relative poverty in advanced capitalist democracies. *American Sociological Review*, 68, 22-51.
- Neumark, D. & William, W. (2004). Minimum wages, labor market institutions and youth employment. *A Cross-National Analysis, Industrial and Labor Relations Review*, 57, 223-248.
- OECD (2005, 2007-2011), OECD. Stat. retrieved from [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA\\_TABLE1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1)
- OECD (2010a). The direction of recent disability policy reforms. In *Sickness, disability and work: Breaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries* (pp. 77-104). Retrieved from <http://www.oecd.org/els/emp/transformingdisabilityintoability.htm>.
- OECD (2010b). Mental health, disability and work. OECD expert meeting, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/els/45008308.pdf>

- Porster, W. R. (2013). Hidden sides of the credit economy: Emotions, outsourcing, and Indian call centers. *International Journal of Comparative Sociology*, 54, 205-227.
- Soffer, M., Tal-Katz, P., & Rimmerman, A. (2011). Sub minimum wage for persons with severe disabilities: Comparative perspectives. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13, 265-286.
- Stigler, G. J. (1946). The economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review*, 36, 358-365.
- Taylor-Gooby, P., Dean, H., Munro, M., & Parker, G. (1999). Risk and the welfare state. *The British journal of sociology*, 50, 177-194.
- Thornton, P. & Lunt, N. (1997). *Employment for disabled people social obligation or individual responsibility*. York, England: University of York.
- Zuberi, D. (2006). *Differences that matter: Social policy and the working poor in the United States and Canada*. Ithaca NY: Cornell University Press.

## נספח

לוח 2: שכר מינימום לעובדים עם מוגבלות, בעלי יכולת עבודה מופחתת, בכפוף לאישור בהתאם לתקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.

הלוח תקף לשנת 2017

שכר שעות (לפי היקף משרה של 186 שעות בחודש)	שכר חודשי	אחוז משכר מינימום	שיעור יכולת עבודה באחוזים
2.68	2.59	10%	בין 1% ועד 10%
5.11	4.93	19%	בין 10.01% ועד 19%
8.06	7.78	30%	בין 19.01% ועד 30%
10.75	10.38	40%	בין 30.01% ועד 40%
13.44	12.97	50%	בין 40.01% ועד 50%
16.13	15.56	60%	בין 50.01% ועד 60%
18.82	18.16	70%	בין 60.01% ועד 70%
21.50	20.75	80%	בין 70.01% ועד 80%
26.88	25.94	שכר מינימום מלא	יכולת עבודה שעולה על 80%

עובדים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מינימום מותאם עד לתאריך 31.1.2010 חלות לגביהם מדרגות השכר הישנות

<http://economy.gov.il/Employment/WorkRights/TermsOfEmployment/Payroll/Pages/UpdatedMinWage.aspx>

לוח 3: חלוקה של כל המדינות במדגם לפי תקנת שכר מינימום מופחת  
(עם תקנה/בלי תקנה), בתוספת שנת החקיקה

מדינות בלי תקנה	מספר סידורי	השנה שבה נחקק שכר מינימום מופחת במדינה	מדינות עם תקנה	מספר סידורי
איטליה	1	2006	אוסטרליה	1
איסלנד	2	-	ארגנטינה	2
אירלנד	3	2001	ארצות הברית	3
אסטוניה	4	-	גרמניה	4
בולגריה	5	-	הונדורס	5
בלגיה	6	1968	יפן	6
בריטניה	7	2006	ישראל	7
גואטמלה	8	1983	ניו זילנד	8
דנמרק	9	1991	סלובקיה	9
הולנד	10	-	ספרד	10
הונגריה	11	1974	פורטוגל	11
טורקיה	12	2001	פיליפינים	12
יון	13	-	פינלנד	13
לאטביה	14	-	פרגוואי	14
לוקסמבורג (1991)	15	1994	צ'ילה	15
ליטא	16	2006	צ'כיה	16
מלטה	17	1990	קוריאה	17
מקדוניה	18	1998	קנדה	18
נורבגיה	19	-	-	-
סלובניה	20	-	-	-
סרביה	21	-	-	-
פולין	22	-	-	-
קרוואטיה	23	-	-	-
רומניה	24	-	-	-
שוודיה	25	-	-	-
שוויץ	26	-	-	-

בחלק מהמדינות שחלה בהן תקנת שכר מינימום מופחת לא ידוע באיזו שנה היא תוקנה. בלוקסמבורג התקנה נוהגת, אבל המדינה משלימה את השכר.

**לוח 4: שיעור תקנת שכר מינימום מופחת לפי סוג מדיניות**

תקנת שכר מינימום מופחת באחוזים		סוג מדיניות
לא % (N)	כן % (N)	מדדים
(5) 71.4	(2) 28.6	סוציאל-דמוקרטית
(8) 61.5	(4) 30.8	קורפורטיסטית
(1) 14.3	(6) 85.7	ליברלית
(14) 68.4	(12) 31.6	סך הכול

N = מספר המדינות בכל קבוצה.

**לוח 5: ממוצעים וסטיות תקן של המשתנים השונים, על פי קווי המדיניות של מודל ה-OECD, כולל ערכי קרוסקל-וואליס**

Kruskal-wallis $\chi^2$	מדדים			סוג מדיניות כלפי מוגבלות	משתנה
	N	SD	M		
<b>שיעורי תעסוקה 1999</b>					
3.66	6	7	67	סוציאל-דמוקרטית	
	7	14	53	קורפורטיסטית	
	6	10	64	ליברלית	
	19	12	61	סך הכול	
	-	-	59	ישראל	
<b>שיעורי תעסוקה 2009</b>					
* 6.18	5	3	68	סוציאל-דמוקרטית	
	13	11	60	קורפורטיסטית	
	4	16	47	ליברלית	
	22	12	60	סך הכול	
	-	-	66	ישראל	

Kruskal-wallis $\chi^2$	מדדים			סוג מדיניות כלפי מוגבלות	משתנה
	N	SD	M		
<b>ממוצע הכנסה לפני העברות</b>					
3.13	7	8	83	סוציאל-דמוקרטית	
	13	10	81	קורפורטיסטית	
	2	20	65	ליברלית	
	22	11	80	סך הכול	
	-	-	77	ישראל	
<b>ממוצע הכנסה אחרי העברות</b>					
* 5.95	7	3	93	סוציאל-דמוקרטית	
	13	8	90	קורפורטיסטית	
	2	18	73	ליברלית	
	22	9	90	סך הכול	
	-	-	-	ישראל	
<b>הסיכוי לחיות בעוני</b>					
** 9.98	7	0.42	1.3	סוציאל-דמוקרטית	
	13	0.36	1.5	קורפורטיסטית	
	5	0.34	2.2	ליברלית	
	25	0.48	1.6	סך-הכול	
	-	-	-	ישראל	

p<0.01 \*  
p<0.05 \*\*



לוח 6: ממוצעים וסטיות תקן של המשתנים השונים לפי מדינות שחלה בהן תקנת שכר מינימום מופחת/מותאם ואלה שלא, כולל ערכי מאן-וויטני

Mann-Whitney Test (Z)	Mann-Whitney Test (U)	df	מדדים			תקנת שכר מינימום מופחת	משתנה
			N	SD	M		
<b>שיעורי תעסוקה 1999</b>							
-0.08	44	17	9	13	62	כן	
			10	13	60	לא	
			19	13	60	סך הכול	
			-	-	0.59	ישראל	
<b>שיעורי תעסוקה 2009</b>							
-0.2	90.5	27	10	14	59	כן	
			19	11	60	לא	
			29	12	60	סך הכול	
			-	-	66	ישראל	
<b>ממוצע הכנסה לפני העברות</b>							
-1.44	60	29	8	14	74	כן	
			23	5	82	לא	
			31	9.5	78	סך הכול	
			-	-	77	ישראל	
<b>ממוצע הכנסה אחרי העברות</b>							
-2.2	* 35	28	7	15	81	כן	
			23	4	92	לא	
			30	9.5	86	סך הכול	
<b>הסיכוי לחיות בעוני</b>							
-1.79	49.5	15	10	50	180	כן	
			17	43	150	לא	
			17	46	165	סך הכול	

\* p<0.05  
דרגות החופש אינן כוללות את ישראל.

