

תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם: ישראל כחקר מקרה¹ אפרת קידר² וג'וני גל²

תקציר

מאמר זה בוחן את תהליך עיצוב המדיניות, שהוביל להתקנת תקנות שכר המינימום המותאם בישראל ולהחלתן. תהליך זה החל בחקיקה סוציאלית שנועדה לשפר את זכויות העובדים בישראל, אך בד בבד אפשרה להחריג עובדים עם מוגבלות שיכולתם לעבוד נמוכה יותר. המשך תהליך החקיקה מאופיין בניסיון מעצבי המדיניות להטמיע את השיח של שוויון זכויות על בסיס חקיקות מתפתחות בישראל ובעולם הנוגעות לאנשים עם מוגבלות. המאמר עוקב אחר תהליך היסטורי זה תוך מתן דגש לסוגיות שהוא מעלה בנוגע למודל הרפואי מול המודל החברתי, כמו גם בנוגע לתעסוקה, תפוקה ושכר בקרב אנשים עם מוגבלות. המאמר שופך אור על היווצרותה של מדיניות חברתית בכלל ומדיניות הנוגעת לאנשים עם מוגבלות בפרט.

-
- 1 ברצוננו להודות לשופטים של כתב העת **ביטחון סוציאלי** שסייעו בהכוננתם.
 - 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, מס' 102

נשלח לפרסום ב-14.8.2015, התקבל ב-3.5.2016

מלות מפתח: תעסוקה, אנשים עם מוגבלות, שכר מינימום מותאם, מדיניות חברתית

מבוא

שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות בישראל, כמו בעולם, נמוך מאוד בהשוואה לשאר האוכלוסייה (המטה לשילוב אנשים בשוק העבודה, 2010; נאון ועמיתים, 2012; OECD, 2010b; Fefferman, 2010). במהלך השנים נוצרו וישמו פרקטיקות שונות שתכליתן להעלות את שיעורי התעסוקה בקרב הנמנים עם קבוצת אוכלוסייה זו; אחת מהן היא שכר מינימום מופחת (sub minimum wage). בישראל הוא מכונה "שכר מינימום מותאם"³.

מאמר זה מבקש לבחון את תהליך עיצוב המדיניות בדבר תקנות שכר מינימום מותאם בישראל על רקע מגמות ותמורות הנוגעות במהלך השנים לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. בעיקרן הן מתמקדות בתנועה מהמודל הרפואי (Medical Model) למודל החברתי (Social Model) ולדגש על שיח של שוויון, אי אפליה וזכויות. באופן קונקרטי יותר אנו עדים בעשורים האחרונים למגמה של שינוי בדפוסי העסקה – מהעסקה במסגרות נפרדות ומוגנות להעסקה בשוק החופשי – ולדגש רב יותר על פרקטיקות ממוקדות בחברה, כמו למשל התאמות של סביבות העבודה לאנשים עם מוגבלות.

מדיניות שכר המינימום המותאם בישראל היא סוגיה מעניינת בשינוי זה משני טעמים:

³ מקור המונח subminimum wage הוא בחקיקה האמריקנית (ראו לשון החוק האמריקני: <http://www.dol.gov/whd/regs/compliance/whdfs39.htm>). Sub משמעו פחות. בישראל מכונה פרקטיקה זו שכר מינימום מותאם: adjusted minimum wage. במאמר זה נשתמש בדרך כלל במושג שכר מינימום מופחת; המושג שכר מינימום מותאם ישמש אותנו כשנתייחס ספציפית לגרסה הישראלית של פרקטיקה זו.

1) היא מקפלת בתוכה מגמות סותרות המשקפות את הגישות השונות (ואף המנוגדות) לסוגיית המוגבלות – מצד אחד היא מבקשת לשלב בשוק העבודה החופשי אנשים עם מוגבלות ולעודד יציאה ממסגרות מוגנות. ומהצד האחר היא מבליטה את התפוקה ואת הקושי של הפרט, שנאלץ להתאים את שכרו לדרישות שוק העבודה. ומהיבט זה ניתן לראות בה מאפיינים של המודל הרפואי.

2) פרקטיקה זו צמחה, לא כחלק ממאמץ מתוכנן וממוקד לקביעת מדיניות ראויה יותר לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, אלא מתוך חקיקה ראשית, שנועדה לתקן את חוק שכר המינימום ולשפר את זכויות העובדים בישראל (תיקון מספר 2 לחוק שכר המינימום התשנ"ז, 1997), ולצדה חקיקה שהחריגה את העובדים עם המוגבלות שיכולת העבודה שלהם נמוכה יותר. בכך היתה מדיניות שכר מינימום מותאם חלק ממדיניות רחבה יותר ואף הפוכה במהותה לזו שנקבעה ביחס לאוכלוסייה הכללית.

במאמר זה אנו טוענים אפוא שתהליך התקנת תקנות שכר מינימום מותאם בישראל התאפשר באמצעות פתיחתם של שני חלונות מדיניות: האחד היה תיקון מספר 2 לחוק שכר המינימום התשנ"ז-1997, והאחר – פירוק משרד העבודה והרווחה והקמת משרד התמי"ת⁴ והמטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בשנת 2006. מנקודת מבטו היה תהליך עיצוב המדיניות של שכר מינימום מותאם בישראל תהליך סבוך, מרובה תפניות ועתיר שחקנים. תהליך זה ביקש לתת מענה לבעיה ששינתה את פניה לאורך השנים, כאשר בתקופה זו שורד ומוחזק פתרון המדיניות של שכר מינימום מותאם.

המסגרת התיאורטית

תהליך עיצוב המדיניות של תקנות שכר מינימום מותאם ייבחן משתי זוויות: זווית חקר המדיניות הנוגעת לאנשים עם מוגבלות, שבה ניעזר במודל החברתי ככלי

4 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; כיום משרד הכלכלה.

שבאמצעותו ננתח את המשמעות של שכר מינימום מותאם וכן את התהליך שהביא לחקיקתו וליישומו על רקע מגמות שונות בעולם ובארץ; זוויית חקר המדיניות החברתית והציבורית. ניתוח זה יעשה באמצעות גישת היובלים של גיון קינגדון (Kingdon, 2011).

חקר המדיניות החברתית הנוגעת לאנשים עם מוגבלות הוא אפיק מחקר חדש יחסית בתחום המדיניות החברתית. ההתעניינות בה כאפיק מחקר החלה לצבור תאוצה רק בשנות ה-70 של המאה הקודמת (Hahn, 1985). אוליבר (Oliver, 1986) טען שאפיק זה זכה אך לעניין מועט קודם לכן, משום שרוב החוקרים בתחום המדיניות החברתית לא ראו במוגבלות קטגוריה הזקוקה לניתוח מחקרי. הם החזיקו בתפיסה המקובלת שמוגבלות היא טרגדיה אישית ושהסיבה שאין אנשים עם מוגבלות משתתפים בחברה באופן מלא היא מגבלותיהם הפיסיות או הנפשיות.

בחקר המדיניות הנוגעת לאנשים עם מוגבלות עולה שזו מורכבת למעשה מאוסף אקראי כמעט של פרקטיקות מדיניות שלכל אחת מהן מטרות ויסודות שונים, המשקפים מצב היסטורי שבו היה היחס למוגבלות חלק ממדיניות בתחומים רבים שחלשו על אוכלוסיות אחרות (הולר, 2013; Oliver, 1990). מדיניות זו כללה לאורך ההיסטוריה נושאים ממוקדים יותר, כמו עוני וזכויות עובדים, ונושאים רחבים יותר, כמו תוכניות ביטחון סוציאלי, בריאות ורווחה, המשפיעים על חייהן של כל קבוצות האוכלוסייה, ובתוכן גם על חייהם של אנשים עם מוגבלות (Oliver, 1990). על כן אין זה מפתיע שהמדיניות הציבורית הנוגעת לאנשים עם מוגבלות לא זכתה להתייחסות נפרדת במחקר, למשל תחת הכותרת "מדיניות כלפי מוגבלות", אלא שולבה במחקרים בתחומים כמו מדיניות תעסוקה ורווחה ומדיניות כלפי נכי מלחמה (Erlanger & Roth, 1985).

חקר המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות התפתח בד בבד עם שינוי התפיסה בנוגע לאנשים עם מוגבלות ועמו המעבר מהמודל הרפואי למודל החברתי (Tregaskis, 2002). לפי המודל הרפואי או האינדיבידואליסטי מקור הבעיה של האדם עם המגבלה הוא ליקוי גופני. המודל מתייחס למוגבלות כפגם של האדם עצמו ומשווה את יכולתו לזו של האדם ה"רגיל" (Abberley, 1998; Shakespeare & Watson, 2002). מתנגדי המודל

מציינים שהוא מדגיש אבחנות קליניות ומציג ראייה חלקית של אדם עם מגבלה (Oliver, 1990). במשך שנים רבות כיוונה המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות לטיפול תרופתי ושיקומי, המגובה בתלות במשפחה ובחברים וברשת ביטחון של הטבות רווחה ושירותים (Barnes & Mercer, 2005).

המודל החברתי⁵, לעומת זאת, רואה את המגבלה ככישלונה של החברה להתאים את עצמה לצורכיהם של אנשים עם מוגבלות ולספק שירותים מתאימים (Abberley, 1998; Barnes, 1991). המוגבלות, לפי מודל זה, היא אובדן או הגבלה של אפשרויות ההשתתפות השוויונית בחיים נורמטיביים בתוך קהילה בשל מחסומים פיסיים וחברתיים (Barnes, 1991; Eiesland, 1994). אין המודל החברתי מתכחש לקשיים הנובעים ממוגבלות, אלא תולה אותם בחברה (Oliver, 1990). על פי מודל זה הודרו אנשים עם מוגבלות במהלך השנים בשל קשיים אלה ומבנה החברה (Oliver, 1990; Tregaskis, 2002). בניגוד למצדדי המודל הרפואי, קידמו אנשים עם מוגבלות ופעילים למען זכויות של אנשים עם מוגבלות תפיסה חברתית-פוליטית שציידה בהתערבות משפטית בסוגיות של אפליה ודגלה ביציאה ממוסדות סגורים לחיים עצמאיים בקהילה ובסנגור עצמי (זיו, 2004; Eiesland, 1994). גישת השוויון שהתארגנויות אלו ביקשו לאמץ החלה להיטמע במדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות בעולם (רימרמן וארטן-ברגמן, 2005). בישראל התפתח מאוד שיח השוויון עם הקמת ארגון **בזכות** בשנת 1992, שקידם את תודעת הזכויות לכדי שיח משפטי מקצועי (מור, 2008).

בזווית חקר המדיניות החברתית והציבורית נעזרנו ב**תיאוריית היוכלים** (The policy streams approach) של קינגדון (Kingdon, 2011), ודרכה בחנו את תהליך עיצוב המדיניות של תקנות שכר מינימום מותאם. תיאוריה זו היא אבן דרך בחשיבה על מדיניות ציבורית; היא מציעה הסבר לתהליכים של שינוי מדיניות (John, 2003); בשונה מגישות אחרות המתארות מדיניות באמצעות מודלים ששלביהם מוגדרים, כמו המודל המעגלי או השלבי (וייס-גל וגל, 2011), בבסיס גישה זו ניצבת ההנחה שאין תהליך עיצוב המדיניות ליניארי, אלא תהליך מורכב; המפגש

5 אין זה מודל אחיד; יש בו זרמים תיאורטיים שונים (הולר, 2014; Tregaskis, 2002).

בין הבעיות לפתרונות תלוי בנסיבות מנסיבות שונות (וייס-גל וגל, 2011; Shaefer, 2006). המודל הממחיש הנחה זו בנוי משלושה יובלים: יובל הבעיה, יובל המדיניות והיובל הפוליטי. שינוי מדיניות מתחולל, כאשר אלה נפגשים עם פתיחתו של "חלון מדיניות" באמצעות פעולתם של יזמי המדיניות. קינגדון (Kingdon, 2011) נשען על המודל של כהן, מארש ואולסן (Cohen, March, & Olsen, 1972), המכונה "מודל פח האשפה". מודל זה מדמה את תהליך עיצוב המדיניות לפח אשפה שאליו משליכים המשתתפים בתהליך עיצוב המדיניות מגוון בעיות ופתרונות. כל יובל מתפתח באופן עצמאי ובמקביל, והם מתחברים כאשר נפתח חלון מדיניות.

יובל הבעיה של קינגדון הוא הזירה שבה מעלים אנשים שונים מתוך הממשלה ומחוץ לה מגוון בעיות. באופן הגדרת הבעיה ובהחלטה לאיזו קטגוריה לשייכה יש מרכיבים של תפיסה ופרשנות, ויש להם משקל בהחלטה אם להעלותה על סדר היום אם לאו. הקטגוריות של בעיות שונות עשויות להשתנות. קינגדון טבע את המושג "אירועים ממקדים" (focusing events), כמו משבר או אסון, המצביעים על בעיה והמעלים אותה לסדר היום. מספר אירועים ממקדים המתחוללים בסמיכות מחזקים את התפיסה שיש בעיה המצריכה התייחסות. עוד מרכיב הקובע אם בעיה תעלה על שולחן הדיונים הוא התקציב. שיקולי תקציב עשויים לקדם נושא בסדר היום הציבורי הממשלתי או לדרג אותו בעדיפות נמוכה או לבטל אותו. כך תוכניות וחקיקות שעלויותיהן נמוכות עולות מהר יותר לסדר היום (וייס-גל וגל, 2011; Kingdon, 2011).

יובל המדיניות הוא הזירה שבה מומחים, ובהם חוקרים, פקידי ציבור, פוליטיקאים וקבוצות אינטרס, מעלים רעיונות והצעות, דנים בהם ורוקחים פתרונות. קינגדון (Kingdon, 2011) מתאר תהליך זה כ"קדרת מרק קדום" (primeval soup), קלחת שבתוכה מתבשלים כל הרעיונות, ואז בתהליך שקינגדון מדמה אותו לתהליך ביולוגי של בחירה טבעית חלק מהרעיונות שורדים ומתקבלים, וחלקם מתפוגגים. קינגדון טוען שבתהליך פיתוח המדיניות לא יופיעו על פי רוב רעיונות שהם בגדר המצאות חדשות. בדרך כלל מדובר בחיבור או באיחוד של רעיונות קיימים ומוכרים לכדי מבנה חדש או הצעה חדשה. הצעות המדיניות מבוססות על נושאים, רעיונות והצעות שהושמעו, הועלו או נידונו כבר בעבר (בר, 2006; Kingdon, 1995).

היובל הפוליטי הוא הזירה של דעת הקהל ומצב הרוח הלאומי, קבוצות האינטרס, תוצאות בחירות ועוד. התפתחויות ביובל הפוליטי מבליטות תפיסות וערכים המשפיעים על סדר היום. נושאים מסוימים מקבלים חשיבות, ואחרים נדחקים הצדה. קינגדון (Kingdon, 2011) טוען שהגורם המסביר את הופעתו של נושא כלשהו על סדר היום הוא האקלים השורר בממשלה והנכונות לקלוט רעיונות מסוג מסוים. כדי לחולל שינוי מדיניות יש להבין, לא את מקור הרעיון, אלא מה אפשר לו לעלות ולצמוח.

מדיניות תשתנה, כאמור, כאשר ייפגשו שלושת היובלים עם פתיחתו של **חלון המדיניות**. חלון המדיניות הוא ההזדמנות של תומכי ההצעות והמדיניות השונים להסב את תשומת הלב לבעיותיהם המיוחדות ולקדם את פתרונותיהם. לעתים יודעים שהחלון עומד להיפתח, למשל כשמחדשים תוכנית נוהגת, ולעתים החלון נפתח בהפתעה, ושלושת היובלים הנפרדים נפגשים בחלון הזמן שנוצר. אין החלונות נפתחים תדיר, והם נשארים פתוחים לתקופות קצרות. ליזמי המדיניות תפקיד חשוב בחיבור שלושת היובלים, כשנפתח חלון המדיניות. עליהם להיות מוכנים עם פתרון מדיניות ובעיה המתועדת היטב. עליהם להצמיד פתרונות לבעיות, להתגבר על אילוצים שנוצרו על ידי גיבוש טיוטות חדשות להצעותיהם ולנצל אירועים פוליטיים. הצלחתם תלויה בעוצמה שיש בידיהם בעת השמעת דבריהם: הם באים מתוקף סמכות ממשית ויכולת לקבל החלטות או מתוקף מומחיותם או כנציגים של קבוצת אינטרס מסוימת (Kingdon, 2011).

לסיכום: המודל מבקש להסביר תהליך עיצוב מדיניות כתהליך מורכב, לא ליניארי, המושפע מגורמים שונים – הגדרת הבעיה, זירות פוליטיות משתנות וחלונות מדיניות שנפתחים לזמן מוקצב. באמצעות מודל זה נבקש להסביר את התפתחות הפרקטיקה של שכר מותאם בישראל, שידעה במהלך השנים תמורות רבות.

תעסוקה ואנשים עם מוגבלות

לדיון בשכר מינימום מופחת חשיבות מיוחדת, משום שהתעסוקה היא תחום חיוני בכל הנוגע לקשיים ולחסמים הניצבים לפני אנשים עם מוגבלות, והיא גם נתפסת

כאפיק חשוב להתמודדות עם מצוקה כלכלית והדרה חברתית של הנמנים עם אוכלוסייה זו (Barnes & Mercer, 2005; Hall, 2009; Schur, 2003). אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל בגיל העבודה מונה בין 800,000 למיליון איש הטוענים שמוגבלותם מפריעה בתפקוד היומיומי (בן משה, רופמן והבר, 2011; ברלב-קוטלר, ריבקין וסנדלר-לף, 2014; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012). בין אנשים עם מוגבלות לבין אלה ללא מוגבלות יש פערים עמוקים, והם מחריפים, ככל שהמוגבלות חמורה יותר. אנשים עם מוגבלות הם עניים יותר, משכילים פחות, חיים בדירות קטנות וצפופות יותר ושיעורי העסקתם נמוכים לאין ערוך משיעורי ההעסקה של אנשים ללא מוגבלות. על כן נפגעת גם השתלבותם בקהילה (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 2009).

תעסוקת אנשים עם מוגבלות היא, כאמור, אחד ההיבטים המרכזיים שהספרות והמחקרים השונים עוסקים בהם. לפי הנתונים לשנת 2011, עמד היקף תעסוקתם של אנשים עם מוגבלות בישראל על 51% לעומת 74% בקרב שאר האוכלוסייה. שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה נמוך אף יותר – כ-34% – ובקרב מקבלי קצבת נכות כללית מועסקים 18% בלבד (דו"ח מבקר המדינה, 2014).

החשיבות הרבה של תעסוקת אנשים עם מוגבלות נידונה רבות בספרות, הן בהיבט של הפרט (Schur, 2002) והן בהיבט הכלכלי. על פי הערכות מנהל המחקר והכלכלה במשרד הכלכלה בשנת 2012, סך אובדן התוצר המשקי לשנה עקב אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כחמישה מיליארד ש"ח. מכאן ששילובם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות חיוני להם ולמשק בכלל (דו"ח מבקר המדינה, 2014). השתתפותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה מושפעת מדפוסי השוק, ממבנה העבודה, מתשלומי העברה, מחקיקה הנוגעת לזכויות ומרגולציות שונות (Szymanski & Parker, 2003).

שכר מינימום ושכר מינימום מופחת

במהלך השנים נוצרו ויושמו פרקטיקות שונות שתכליתן להעלות את שיעורי התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות ולאפשר להם מעבר ממסגרות מוגנות לשוק

העבודה החופשי (Hyde, 1998; Galer, 2014). פרקטיקת שכר מינימום מופחת מבקשת להיעזר במנגנון של קביעת שכר מינימום כדי לסייע בכך; כלומר: פרקטיקה זו נועדה לקבוע שכר מינימום לאנשים עם מוגבלות המועסקים בשוק העבודה החופשי, כאשר שכרם נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק.

שכר מינימום הוא נושא שנוי במחלוקת בקרב חוקרים מתחומי הכלכלה, החברה והמשפט בעולם המערבי בכלל ובישראל בפרט (אליאב, אנדלברג, גוטליב וקצינובסקי, 2010). לקביעת שכר מינימום יש מטרות שונות (Ofek-Ghendler, 2009). יש הטוענים שמטרתו המרכזית היא חברתית – שכר המינימום אמור לאפשר לעובד לחיות ברמת חיים סטנדרטית וכן להגן על עובדים בשכר נמוך מפני ניצול ופגיעה מצד מעסיקהם (Choi & Ward, 2003). למטרה זו יש היבטים שונים, צרים יותר (מתן מענה לצרכים בסיסיים כמו מזון, ביגוד ומעון) ורחבים יותר (גישה למדיה, שירותי חינוך ובריאות ועוד) (Ofek-Ghendler, 2009).

בישראל נחקק חוק שכר המינימום בשנת 1987. תכליתו היתה "הבטחת זכותו של האדם העובד להתפרנס מעבודתו ולחיות ממנה בכבוד, כאדם עובד וגאה ולא כנתמך סעד"⁶. לצד ההגנה על אוכלוסיית העובדים ובתוכה על העובדים המוחלשים, שכר המינימום הוא גם כלי לפרקטיקות כלכליות (Ofek-Ghendler, 2009), כמו למשל עידוד עובדים להצטרף לשוק העבודה ולתרום לצמיחת המשק (Choi & Ward, 2003).

המורכבות של שכר המינימום גדלה, בבואנו לדון בשכר מינימום מופחת, כלומר בהחרגה של אוכלוסיית עובדים מחוק שכר המינימום ובמתן תשלום מופחת משכר המינימום. שכר מינימום מופחת הוא פרקטיקה ייחודית להעלאת שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות, בעיקר אלה שיכולתם לעבוד נמוכה מאוד (Butterworth et al., 2007). הוא נקבע מתוך ההבנה ששכר המינימום מדייר משוק העבודה חלק מהאנשים עם מוגבלות, משום שאין המעסיקים מעוניינים להעסיק אותם אף בשכר

6 דבריה של ח"כ אורה נמיר, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מהישיבה לקריאה שנייה על חוק שכר המינימום. מתוך דברי הכנסת, מליאת הכנסת, הישיבה ה-313 של הכנסת ה-11 מ-1987.30.3, עמוד 50, ארכיון הכנסת.

מינימום בשל תפוקתם הנמוכה (Volscho, 2005). החקיקה של שכר מינימום לאומי בבריטניה בשנת 1999, למשל, עוררה דאגה במספר ארגונים למען אנשים עם מוגבלות, שחששו ששכר המינימום עשוי לסכן את המשרות של אותם עובדים עם מוגבלות המקבלים שכר נמוך (Burchardt & McKnight, 2003). מולם טענו אחרים שאנשים עם מוגבלות קיבלו שכר נמוך עד שנחקק חוק זה, ועל כן החוק אמור להיטיב עם אוכלוסייה זו (Schneider, Simon, & Everatt, 2001).

עוד סוגיה מרכזית בנוגע לשכר מופחת מתייחסת לקשר בין שכר מינימום מלא לבין זכאותם של עובדים עם מוגבלות לקצבאות נכות (זהר, 2007). בסקרים שנערכו בבריטניה לאחר חקיקת חוק שכר המינימום בשנת 1999 עלה חשש ששכר המינימום יביא לקיצוץ הקצבה או לשלילתה, ואף צוינו מקרים מסוימים שבהם קוצצו שעות עבודה בתשלום, כדי לצמצם את ההשפעה על הקצבה (Schneider, Simon & Everatt, 2002; Schneider & Dutton, 2001). גם בישראל טוענים ששכר מינימום מלא עלול לפגוע בזכאות לקצבת נכות, טענה שאף הוצגה כחלק מיובל הבעיה, כפי שיורחב בהמשך.

טיעון אחר בנוגע לשכר מופחת הוא פגיעה בזכויות העובדים. מלבד הימנעות מהעסקה, מעסיקים רבים גם אינם מצייתים לחוק שכר מינימום בקרב אוכלוסיות מוחלשות (אנדבלד, גוטליב והלר, 2013). מחקרים שנעשו בישראל בניסיון לאמוד את שיעור הציות לחוק העלו שהוא נמוך מאוד (דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר המינימום בישראל, 2000). גם אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות סבלה במשך שנים רבות מהתנהלות זו ומהסדרי שכר פוגעניים. תקנות שכר המינימום המותאם בישראל ביקשו לתת פתרון מסוים לסוגיה זו.

ואולם מחקרים שבחנו את השפעת שכר המינימום המופחת התקשו לומר אם פרקטיקה זו אכן מעלה את שיעור העובדים עם מוגבלות (Butterworth et al., 2007; Soffer, Tal-Katz, & Rimmerman, 2011). הקושי העיקרי הוא מחסור בנתונים, ואלו מצטרפים קשיים לאתר גורמים משפיעים ולתכלל את תוצאות המחקרים (זהר, 2007). מכיוון שאין הכלכלנים תמימי דעים בנוגע להשפעות של העלאת שכר המינימום על כלל האוכלוסייה, ומכיוון ששכר מינימום מופחת דומה בעיקרון לשכר

המינימום, אין בהירות גם בנוגע להשפעתו של שכר מופחת על אנשים עם מוגבלות (Butterworth et al., 2007).

שכר מינימום מופחת הוצג לראשונה בארצות הברית בשנת 1938 במסגרת חוק שכר העבודה (The Fair Labor Standards Act (FLSA – סעיף 14c לחוק זה מאפשר למעסיקים לשלם לעובדים עם מוגבלות פחות משכר המינימום (Butterworth et al., 2007; Crawford & Goodman, 2012).⁷

המערכות להתאמת שכר לאנשים עם מוגבלות שונות מאוד בכל מדינה, מבחינת אופי העבודה (עבודה שיקומית/טיפולית, עבודה במפעלים מוגנים או בשוק החופשי), גובה השכר ודרגות השכר המותאם, הגוף האחראי ועוד. יש מדינות, כמו צרפת, שבהן המעסיקים רשאים לשלם שכר מינימום מופחת, אך המדינה עוזרת להשלימו (זהר, 2007).

אחד ההבדלים הבולטים בהתנהלות המערכות במדינות השונות הוא אופן החלתו של שכר מינימום מופחת על עובדים במפעלים מוגנים ועל עובדים בשוק החופשי (Soffer & Rimmerman, 2013). בארצות הברית נוהג שכר המינימום המופחת בדרך כלל במפעלים המוגנים (Soffer & Rimmerman, 2013; Soffer & Haimowitz, 2009). למעשה, כ-95% מהמועסקים מכוח סעיף 14c עובדים בסדנאות מוגנות (Butterworth et al., 2007; General Accounting Office, 2001).

בישראל מבחינים בין אלה המועסקים במפעלים המוגנים, הנחשבים משתקמים ולא עובדים, לבין אלה המועסקים בשוק החופשי (Soffer, Tal-Katz, & Rimmerman, 2011).⁸

7 להרחבה בנוגע להתפתחות החקיקה של שכר מופחת בארצות הברית ראו מאמרה של הופמן (Hoffman, 2013).

8 בישראל יש התייחסות גם לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים בשוק החופשי ללא יחסי עובד-מעביד, לפי חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

שכר מינימום מופחת מעלה, כאמור, סוגיות ודילמות שונות. בשנים האחרונות החלו חוקרים, אנשי מקצוע, איגודים מקצועיים וקבוצות סגור עצמי של אנשים עם מוגבלות לבקר פרקטיקה זו מסיבות שונות. נפרט פה את חלקן: (1) היא מפלה אנשים עם מוגבלות, ויש בה משום מתן צדקה העומד בסתירה לחוקים נגד אפליה, ובפרט חוקים נגד אפליה של אנשים עם מוגבלות (Soffer, Tal-Katz & Rimmerman, 2011). (2) היא טומנת בחובה סכנה של ניצול (Crawford & Goodman, 2012). בארצות הברית, למשל, אכן נמצאו הפרות של החוק, ליקויים באכיפתו ואף אי אכיפתו בכלל (Butterworth et al., 2007). (3) היא נותנת תמריצים למעסיקים במקום לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה נורמטיבית (Crawford & Goodman, 2012). (4) היא קושרת בין מוגבלות לתפוקה ומאמצת את ההנחה שאנשים עם מוגבלות אינם יצרנים בשל המגבלה שלהם (המודל הרפואי לעומת שיח הזכויות) (Soffer, Tal-Katz, & Rimmerman, 2011), ובכך למעשה היא מתרגמת את מוגבלותו של האדם לכסף (רימרמן, סופר, דגן, רוטלר ומשאלי 2011). (5) שכר מופחת מוסיף עול לאדם עם המגבלה, משום שעליו להוכיח שהוא יצרני מספיק, כדי להשתכר לפחות שכר מינימום, כאשר עובד ללא מגבלה מאובחנת לא נדרש למבחן זה וישתכר לפחות את שכר המינימום (Whittaker, 2005). אוליבר (Oliver, 1990) טען שהניסיון "למכור" את האנשים עם המוגבלות כמקרה מיוחד מחזק את התפיסה שהם שונים, והוא מדיר יותר מאשר מכיל. לאור ביקורות אלה נעשו ניסיונות במדינות שונות בעולם לשנות את שכר המינימום המופחת ואף לבטלו.

בארצות הברית למשל הולכת וגוברת הביקורת על הסתירה בין פרקטיקה זו שנוצרה בשנות ה-30 לבין חוקים הנוגעים לשוויון זכויות וחקיקות בסיסיות, כמו חוק ה-ADA (Americans with Disabilities Act, 1990) (Soffer & Rimmerman, 2013; The National Council on Disability, 2012). עוד הועלתה הטענה שפרקטיקה זו סותרת את התיקון ה-14 משנת 1868 לחוקת ארצות הברית הקובע שוויון זכויות לפני החוק (Crawford & Goodman, 2012). לאור ביקורות אלה הועלו במהלך השנים מספר הצעות לבטל את סעיף c14 (Soffer & Butterworth et al., 2007; Hoffman, 2013).

Rimmerman, 2013). בשנת 2011 למשל הגיש קליף סטרינס (Cliff Streans) הצעת חוק לבטל בהדרגה את סעיף c.14⁹. הצעת חוק זו טרם חוקקה (Crawford & Goodman, 2012). באוגוסט 2012 הציגה הוועדה הלאומית למוגבלות (The National Council on Disability; NCD)¹⁰ דוח שכותרתו **שכר מינימום מופחת ותעסוקה נתמכת**, ומסרה אותו לנשיא ארצות הברית. גם דוח זה קורא לבטל בהדרגה את סעיף c.14 ולשלב אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי.

לאור הדיון הער באשר לחיוניותו של שכר מינימום מופחת ולהשלכותיו, מבקש מחקר זה לבחון את התהליכים שהביאו להחלת דגם ייחודי של פרקטיקה זו במדינת ישראל.

מתודולוגיה

כדי לבחון את התהליך שהוביל להתקנת תקנות שכר מינימום מותאם, בין השנים 1992-2006, נעזרנו בגישת חקר המקרה ההיסטורי. לפי גריי ועמיתים (Gray, Williamson, Karp, & Dalphin, 2007) גישה זו בוחנת כל מצב חברתי כמעבדה שבה ניתן ללמוד היבטים מסוימים של חיים חברתיים. מחקר זה בוחן את תקנות שכר מינימום מותאם כתוכנית, אך גם כחלק ממהלך ארוך טווח שהחל בהצעות החוק לתיקון חוק שכר המינימום התשמ"ז-1987, שבעקבותיהן תוקן תיקון מספר 2, ובתוכו סעיף 17 לחוק (תיקון מספר 2 כלל את הוספת סעיף 17ב), ונחתם בהתקנת התקנות בשנת 2002 ובהחלתן בשנת 2006.

כדי לחזק את תוקף הממצאים, השתמשנו במקורות מידע ראשוניים ומשניים: ארכיון המדינה, ארכיון המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה וארכיון הכנסת. מלבד זאת ערכנו 17 ראיונות עם אנשים שהיתה להם נגיעה לתקנות שכר מינימום מותאם. המראיינים נבחרו על רקע תפקידם בהקשר זה או המשרד או הגוף שהם

9 The fair wages for workers with disabilities act of 2011. ראו הרחבה בנוגע להצעת החוק בקישור:

<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/3086/text> .

10 מתוך האתר <https://www.ncd.gov/about>

מייצגים או ייצגו בעבר, וביניהם משרד הרווחה, משרד הכלכלה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, כנסת ישראל, פורום פי"ת (פיתוח יוזמות תעסוקתיות) ומטה מאבק הנכים. הם אותרו באמצעות עיון בפרוטוקולים השונים ודרך מרואיינים אחרים באמצעות שיטת הדגימה **כדור שלג** (Noy, 2008; Pan & Tan, 2011).

הראיונות התבססו על שאלון מובנה למחצה שכלל 15 שאלות. שאלון זה נשלח למרואיינים שהסכימו להתראיין כשבוע לפני מועד הראיון, כדי שיוכלו להיזכר בנושא ולהיערך לקראת השאלות, מכיוון שחלפו כ-20 שנה מאז הצעות החוק הפרטיות לתיקון חוק שכר המינימום. למעט ארבעה ראיונות שנערכו בטלפון בשל המרחק, אחד מהם עם מרואיינת המתגוררת בחו"ל, נערכו כל הראיונות פנים אל פנים, ונמשכו בין חצי שעה לשעתיים.

תהליך התקנת תקנות שכר מינימום מותאם בישראל

שכר המינימום המותאם בישראל נגזר מחוק שכר המינימום, התשמ"ז-1987. שכר המינימום נקבע כשיעור קבוע מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ומתעדכן מדי שנה (גוטליב, פלוג וקסיר, 2000). שכר המינימום, שנקבע עם חקיקת החוק, עמד על 39% מהשכר הממוצע במשק, והוא הועלה בהדרגה, עד שבאפריל 1988 הגיע ל-45% ממנו. החוק חל על כל עובד בן 18 ומעלה (דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר המינימום בישראל, 2000). כעשר שנים לאחר חקיקת החוק, עבר בכנסת תיקון מרכזי ומקיף (תיקון מספר 2, התשנ"ז-1997) ששינה חלק מעקרונותיו ומיסודותיו. מטרתו היתה להיטיב עם העובדים מקבלי שכר מינימום: להעלות את שכרם ולהגן על זכויותיהם בחקיקה (משרד העבודה והרווחה, 2001). מאז תיקון זה הוגשו עוד הצעות לתיקון החוק¹¹ (גוטליב ועמיתים, 2000).

11 ראו הצעת חוק פרץ והצעת חוק שכר מינימום (תיקון – גובה שכר המינימום) התשע"א-2011.

בד בבד עם התיקונים והשיפורים שנעשו בחוק לטובת האוכלוסייה הכללית, נשמעת, כאמור, הטענה שחקיקת שכר המינימום מונעת מעובדים עם מוגבלות להיכנס לשוק העבודה החופשי. זו היתה אחת הסיבות לתהליך החקיקה של תקנות שכר המינימום המותאם בישראל. על פי תקנות אלה, עובד עם מוגבלות רשאי לפנות למשרד הכלכלה בבקשה שייקבע לו שכר עבודה הנמוך משכר מינימום הקבוע בחוק, בהתאם ליכולת העבודה שלו בפועל. אין התקנות מונעות מאדם עם מוגבלות לעבוד בשכר מינימום או בשכר גבוה ממנו.¹²

על פי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות זוהי מטרת התקנות:

להסדיר את תנאי העסקתם של עובדים עם מוגבלות שהשתלבו בתעסוקה בשוק העבודה, בין אם באופן חופשי ובין אם בתעסוקה נתמכת. התקנות באות מכוח חוק שכר מינימום, ומשכך, הנחת המוצא היא כי מתקיימים יחסי עובד-מעביד. משמעות הדבר היא כי עובד עם מוגבלות שעבר אבחון לקביעת יכולת עבודה זכאי לכל הזכויות על פי חוקי העבודה, הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה.¹³

לתהליך האבחון מספר שלבים; חלק הארי הוא אבחון יכולת העבודה במקום עבודתו של העובד. האבחון כולל שיחה עם המעסיק או המנהל הישיר של העובד, שיחה עם העובד עצמו, תצפית שבמהלכה העובד מבצע את מטלותיו העיקריות במקום העבודה ותצפית על עובד ללא מוגבלות המבצע אותן מטלות. המסקנות מיתרגמות לרמת שכר מינימום מותאם בהתאם לדרגות הקבועות בתקנות. האבחון תקף לתפקיד מסוים שהעובד ממלא ואשר בגינו הוא עובר את האבחון.¹⁴

12 מתוך האתר של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/86CE789D-1B45-4758-8F96-FADF7A13ADC1.htm>

13 מתוך האתר של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/86CE789D-1B45-4758-8F96-FADF7A13ADC1.htm>

14 ראו:

התהליך הפוליטי שהוביל להתקנת תקנות שכר מינימום מותאם בישראל היה מורכב, והתפרס על פני מספר תקופות. בהקשר של תהליך עיצוב המדיניות, כפי שהגדיר אותו קינגדון (Kingdon, 2011), עולה שפרקטיקת המדיניות של שכר מינימום מותאם התאפשרה באמצעות פתיחתם של שני חלונות מדיניות. חלון המדיניות הראשון נפתח בשנת 1997, עם תיקון מספר 2 לחוק שכר המינימום, והחלון השני נפתח בשנת 2006, עם הקמת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, על רקע הפרדת משרד העבודה והרווחה והקמת משרד התמיכה שאפשרו להחיל את התקנות.

חלון מדיניות ראשון: חיקה סוציאלית והחרגת העובדים עם המוגבלות

הקרקע שאפשרה את ההטמעה והצמיחה של רעיון שכר המינימום המותאם בישראל, והיא למעשה **היובל הפוליטי** לפי גישתו של קינגדון, היתה חקיקה רחבה יותר שהתגבשה בשנים אלה. בשנת 1997 התקבל בכנסת תיקון מספר 2 לחוק שכר המינימום. התיקון התקבל כעשור לאחר חקיקת חוק שכר המינימום בשנת 1987 ולאחר גלגולה של הצעת חוק משולבת בנוגע לחוק שכר המינימום, שאוחדה בשנת 1995 בוועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-13.¹⁵

המהלך שהוביל לתיקון מספר 2 החל בראשית שנות ה-90. באותה תקופה התחזקו מגמות ההפרטה והתחוללו שינויים בדפוסי ההעסקה בשוק העבודה הישראלי: הלכה והתרחבה העסקת עובדים דרך חברות כוח אדם וחברות קבלן, ובמקביל צמצמה המדינה עוד ועוד את אחריותה בכל הנוגע לתעסוקה (חסון 2006; פז-פוקס, 2010). ככל שנוספו לשוק העבודה עוד קבוצות עובדים מוחלשים ופגיעים, גברה מודעות הציבור ונציגיו לפגיעה בזכויותיהם. כך העלו חברי כנסת שונים הצעות חוק פרטיות, שביקשו להגן על קבוצות אלה מנזקי ההפרטה, ודיברו בגנות האפליה כלפיהן ותנאי

<http://economy.gov.il/Employment/UniquePopulation/IntegratingPeopleWithDisabilities/Pages/AdjustedMinimumWage.aspx>

15 פרטוקול ישיבת ועדה העבודה והרווחה, 4 ביולי 1995 (ארכיון הכנסת).

השכר הפוגעניים שלהן. הצעות אלה התייחסו להיבטים שונים של חוק שכר מינימום, לזכויות העובדים, ולמעשה לשיפור מצבם הכלכלי והתעסוקתי של עובדים בישראל (משרד העבודה והרווחה, 2001).

בסופו של דבר הפכו כל הצעות החוק להצעת חוק משולבת שעברה גלגולים ונוסחים רבים, ובגרסתה הסופית מנתה שמונה סעיפים.

הסעיף היחיד החריג מבחינת רוח החוק, שהוא נושא הדיון במאמר זה, מסמיך את שר העבודה והרווחה להתקין תקנות לשכר מינימום מופחת לאנשים עם מוגבלות:

תיקון אחר [...] מוצע על ידי צוות המשפטנים שעסק בנושא ולא על ידי חברי הכנסת, [...] שמציע לאפשר לשר העבודה לקבוע בתקנות, באישור ועדת העבודה, את שכר המינימום בשיעור נמוך לגבי עובדים שיש להם מגבלות גופניות. [...] המשפטנים חשבו להניח את התיקון הזה על שולחן הוועדה, כי נתקלנו בשטח במקרים שמעבידים מסרבים להעסיק אנשים כאלה בגלל שצריכים לשלם להם שכר מינימום.¹⁶

המשפטנים המוזכרים בדיון היו **יזמי המדיניות** מטעם התאחדות התעשיינים ומשרד העבודה והרווחה. הם החלו לפעול עוד בשנת 1987, ואז פנו במכתב לשר העבודה והרווחה:

אנו פונים אליך ומציעים כי אותן תקנות שיחולו על עובדים מוגבלים במפעלים מוגנים יחולו גם על עובדים מוגבלים בכל מקום עבודה, גם אם האוצר אינו משתתף בתקציבם. [...] במקרים רבים אין כדאיות כלכלית בהעסקת עובדים אלה, ועבודתם הנה יותר בבחינת שיקום. לדעתנו אין מקום להבחנה בנושא זה בין מעסיקים שונים.¹⁷

16 פרטוקול ישיבת ועדה העבודה והרווחה, 4 ביולי 1995, עמ' 4 (ארכיון הכנסת).

17 מכתב ששלח ב-2 באוגוסט 1987 עו"ד יוסי גטניו, ראש אגף עבודה ומשאבי אנוש בהתאחדות התעשיינים לשר העבודה והרווחה אז, משה קצב (ארכיון המדינה).

רעיון זה המשיך להתפתח דרך חלופת מכתבים מתמשכת בין משרד העבודה והרווחה להתאחדות התעשיינים, עד שלבסוף הוא הועלה במסגרת הצעת החוק הכללית לתיקון חוק שכר המינימום בשנת 1995. במכתב ששלח יו"ר הוועדה לענייני שכר במשרד העבודה והרווחה לשרת העבודה והרווחה אז, אורה נמיר, מוצעת לראשונה טיוטה של תקנות שכר מופחת:

חוק שכר מינימום במתכונתו הנוכחית מקשה לעתים על השמת נכים ומוגבלים בעבודה. קבוצה גדולה של נכים מעוניינים להיקלט בעולם העבודה בשוק הפתוח, אך בשל מגבלותיהם תפוקתם נמוכה, ואין היא מצדיקה תשלום שכר אפילו באמת שכר המינימום כנדרש היום בחוק. לכן נמנעים מעסיקים רבים מלהעסיקם. [...] משמעות היציאה לעבודה הינה שיפור איכות חייו של הנכה המוגבל, העלאת דימויו העצמי ותוספת להכנסתו החודשית, שבדרך כלל המקור היחידי שלה הינו קצבת הנכות של המוסד לביטוח לאומי.¹⁸

אם נחזור למודל של קינגדון, ב**יובל הבעיה** איתרו השחקנים השונים שני מרכיבים לבעיה: שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב אנשים עם מוגבלות והטענה שאין המעסיקים מוכנים להעסיק אותם בשל יכולת התפוקה הנמוכה שלהם; מתן שכר מופחת כדי לאפשר לעובד עם המגבלה להמשיך לקבל את קצבת הנכות שלו, שהיתה מתבטלת, כשעבר רף מסוים, מינימלי מאוד. כך נכתב בפרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה בכנסת:

זו היתה בקשה של משרד העבודה זה מכבר במסגרת המאמץ לשלב מוגבלים ונכים בעבודה. בדרך כלל המעביד אומר: "אם השכר הוא זה, אני לא מוכן לקחת מוגבל או נכה." מוגבלים ונכים שמקבלים גם

18 מתוך ההצעה בעניין שכר העבודה לבעלי כושר עבודה נמוך, ששלח ב-11 בינואר 1994 פרופ' אברהם (רמי) פרידמן, אז יו"ר הוועדה לענייני שכר במשרד העבודה והרווחה, לשרת העבודה והרווחה, אורה נמיר (ארכיון הכנסת).

קצבה מהביטוח הלאומי רשאים גם להשתכר שכר נוסף ועדיין לא מפסידים את הקצבה [...].¹⁹

אלה היו פני הדברים לפני תיקון מספר 109 לחוק הביטוח הלאומי, התשס"ח-2008 (חוק לרון), שנכנס לתוקפו בשנת 2009: אדם עם מגבלה שקיבל קצבת נכות כללית (לפי חוק ביטוח לאומי), היתה קצבתו מופחתת בהתאם לגידול בהכנסותיו, עד כדי ביטולה (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005).

הטענה בדבר תפוקה נמוכה והחשש מביטול קצבת הנכות הובילו להיווצרותם של הסדרים לא חוקיים של שכר מופחת: אלפי עובדים עם מוגבלות עבדו בשוק החופשי תחת הסדרי העסקה שונים (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות, 2013). הם הועסקו בצורות העסקה פוגעניות, לעתים אף בהתנדבות, ועל כן לא קיבלו שכר ראוי ואת כל הזכויות הסוציאליות הנלוות (רופמן, 2010).

ביובל המדיניות הוצע אפוא במסגרת תיקון חוק שכר המינימום הפתרון של שכר מינימום מותאם: מתן שכר מופחת על פי חוק, שיאפשר לשלם לעובדים עם מוגבלות על פי תפוקתם ולא יפגע בקצבה שלהם. במסגרתו התווסף סעיף 17ב, התווה את החקיקה הראשית לשכר מינימום מותאם ויצר את העוגן החוקי להתקנת התקנות בהמשך. כך נאמר בסעיף 17ב:

השר, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר תחולתו של חוק זה על עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות, אף שאינם מועסקים במפעלים המוגנים כאמור בסעיף קטן (א), ויכול שייקבע שכר מינימום לעובדים כאמור או לסוגים מהם, בשיעורים נמוכים מהאמורים בחוק זה.

19 מתוך פרוטוקול של ישיבת וועדת העבודה והרווחה בכנסת, 17 במארס 1997, עמ' 13 (ארכיון הכנסת).

כלומר: סעיף זה מתבסס למעשה על סעיף 17א, המתייחס לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות במפעלים המוגנים, ומצטרף אליו.²⁰ ייתכן שעצם קיומו של סעיף 17א, שהחריג משכר המינימום את אלה העובדים במפעל מוגן, נתן לגיטימציה להחרגה דומה של עובדים עם מוגבלות בשוק החופשי. ניתן להניח שגם העלות התקציבית של תיקון החוק תרמה לכך. בניתוח של עיצוב מדיניות עולה שתוכניות וחקיקות שאינן יקרות עולות מהר יותר לסדר היום (וייס-גל וגל, 2011; Kingdon, 2011).

בוועדה הציבורית בראשותו של השופט אפרים לרון, שהוקמה לאחר שביתת הנכים של חורף 2002, כדי לקבוע דרכים להמריץ ולעודד נכים להשתלב בשוק העבודה, עלתה הצעה לסבסד את שכרם של אנשים עם מוגבלות. ואולם ההערכה היתה שעלות הסבסוד תהיה גבוהה מאוד, ולכן בהתחשב במצב הכללי במשק החליטה הוועדה שלא להמליץ על כך (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005).

עוד הועלתה בוועדה ההצעה שהמדינה תשלים לעובדים עם מוגבלות, לזמן קצוב או דרך קבע, את ההפרש בין שווי התפוקה שלהם לבין שכר המינימום. עם זאת סברה הוועדה שמעבר לשיטה המדורגת של חישוב קצבה והכנסה מוביל לכך שברוב המקרים ההכנסה הכוללת היא מעל שכר המינימום, ושהשלמת ההפרש עלולה להיות כרוכה בתשלום סכומים גדולים, אשר "לאור המדיניות הכלכלית הקיימת ספק אם יוחלט על הקצאתם" (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005, עמ' 49).

תיקון חוק שכר המינימום היה למעשה **חלון המדיניות**, שדרכו קיבל הרעיון של שכר מופחת לעובדים עם מוגבלות תוקף. כך למשל אמר אז נציג משרד העבודה והרווחה: "ייתכן שרץ משהו עם חוק שכר מינימום ובא מישהו ואמר 'בוא ננצל את ההזדמנות

20 סעיף 17א לחוק שכר המינימום קובע כך: "הוראות חוק זה יחולו לגבי עובדים שיש להם מגבלות גופניות, נפשיות או שכליות, המועסקים במפעלים מוגנים, שאוצר המדינה משתתף בתקציבם, בין אם מלאו להם 18 שנים ובין אם לאו, אם קבע כך שר העבודה והרווחה בתקנות, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, דרך כלל או לסוגים; בתקנות כאמור יכול שייקבע שכר מינימום הנמוך מהאמור בחוק זה."

שיש לנו כבר תיקון לחוק שכר מינימום ונשחיל לשם סעיף שיכול להיות שהוא חשוב לנו.²¹

פרט לכך שפרקטיקה זו הוכנסה כחלק מחקיקה הפוכה במהותה לזו של שכר מופחת, גם לא השתתפו בדיונים אנשים עם מוגבלות ואלה המייצגים אותם, ומלבד זאת לא נמצאו בארכיונים עדויות לכך שאנשים עם מוגבלות ונציגיהם יצאו נגד חקיקה זו. עדות אחת שכן נמצאה, ומדגישה את הסתירה בין התיקון לחוק לבין החרגת עובדים עם מוגבלות, מופיעה במכתב ששלח מנכ"ל ארגון אק"ים ישראל במאי 1995 לשרת העבודה והרווחה:²²

חשוב שהכנסת, בהכניסה תיקון לחוק, שהוא סוציאלי מובהק, בו היא מתירה "הפליה" מוצדקת של עובדים בשל מוגבלויות שכליות ואחרות, תציין באותו התיקון, כי המוגבלויות לכשעצמן אינן סיבה "להפלות" את העובד, אלא יש לבדוק כל מקרה לגופו.

חלון מדיניות שני: הגדרה אחרת של הבעיה וניסיונות להטמיע את שיח הזכויות והשוויון

על אף החיבור הטבעי כמעט בין שלושת היובלים – יובל הבעיה, יובל המדיניות והיובל הפוליטי – מתעוררת שאלה באשר לעיתוי המפגש של יובלים אלה, על רקע חקיקה אחרת, שאומצה באותן שנים בנוגע לאנשים עם מוגבלות בישראל ובעולם, ורעיונות אחרים בדבר פתרון הבעיה של שיעורי העסקה נמוכים של אנשים עם מוגבלות. בשנות ה-90 התפתחו, כאמור, בעולם ובארץ תפיסות בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, והתבסס המודל החברתי. מגמה זו היא שהביאה לחוקים נגד אפליה כמו

21 ריאיון מ-23 ינואר, 2013.

22 מתוך מכתב ששלח מנכ"ל אגודת אקים ב-18 במאי 1995 לשרת העבודה והרווחה (ארכיון המדינה).

חוק ה-ADA בארצות הברית בשנת 1990 וחוק ה-Disability Discrimination) DDA (Act) בבריטניה. בישראל התגבשה הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתחילת שנות ה-90, והתקבלה לבסוף בחקיקה בשנת 1998.

חוק זה הדגיש את איסור האפליה כלפי אנשים עם מוגבלות בתחומים שונים, ובהם תחום התעסוקה (פרק ז), והוא מחייב התאמות בתעסוקה כדי לאפשר שילוב של אוכלוסייה זו.²³ השאלה המתבקשת היא כיצד הועבר חוק המפחית משכרם של עובדים עם מוגבלות, כאשר במקביל גובש חוק מקיף הדורש שוויון והאוסר להפלות אנשים עם מוגבלות.

אנשי מקצוע וחוקרים שונים, שרואיינו במחקר זה, לא ראו סתירה בין שני חוקים אלה, והסבירו שבעיניהם לא נתן חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות את המענה לפלח האוכלוסייה, שאליו כיוון סעיף 17ב, אשר "כרגע נמצא במסגרות עבודה לא נורמטיביות, וגם לא נמצא במקום שיכול להתחרות על מקומות עבודה בשוק הפתוח, כלומר שגם התאמות סבירות לא ייתנו לו את המענה".²⁴

ואולם הנציגים של אלה שהציעו את הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נעדרו מהדיונים ומהשיח בנוגע להחרגת העובדים עם המוגבלות, עם תיקון חוק שכר המינימום. גם קולם של האנשים עם המוגבלות לא נשמע כאמור. במאבק שניהלו האנשים עם המוגבלות שנתיים לאחר מכן התגלגלו העניינים באורח שונה: בשנת 1999 ובשנים 2001-2002 פרצו "שביתות הנכים", כפי שנקראו בתקשורת, על רקע כעסו של ציבור האנשים עם המוגבלות על הסכומים הנמוכים לדעתם של קצבאות הנכות הכללית ושל הקצבאות הנלוות להן ועל המגבלות השונות על מתן קצבאות אלה (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). בעקבות השביתה הראשונה הוקם ארגון מטה מאבק הנכים (מור, 2008; Rimon-Greenspan, 2007), שהוביל את השביתה השנייה של 2001-2002 (מור, 2008).

23 סעיף 8א בפרק התעסוקה של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998.

24 מתוך ריאיון עם נציגה מארגון **בזכות**, 19 דצמבר, 2012.

בשבתות מתוקשרות אלה ניצבו אנשים עם מוגבלות בקדמת הבמה, קבעו את אופי המאבק, הקימו מטה וניהלו משא ומתן (זיו, 2004). הם היו מעורבים גם בהתהוות שיח הזכויות וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מור, 2008; Rimmeman & Herr, 2004). שבתות אלה הביאו להקמת הוועדה שהביאה בסופו של דבר לרפורמה בקצבאות ולתיקון מספר 109 לחוק הביטוח הלאומי, התשס"ח-2008 (חוק לרון). הרפורמה הביאה ליצירת שיטה שבה יופחת תשלום הקצבה לנכה, לא בבת אחת, אלא בהדרגה, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקצבה תמשיך ותגדל, ככל שתגדל הכנסתו מעבודה (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). כך אמור היה לפחות גם חששם של אנשים עם מוגבלות שקצבתם תקוזז או תבוטל בשל הכנסה מעבודה.

על אף היעדרם של אנשים עם מוגבלות ונציגיהם מדיוני הוועדה, הורגשה נוכחותם לקראת חלון המדיניות השני, וכך אף ששיח שוויון הזכויות לא הופיע בחקיקה הראשית לחוק, הוא השפיע במידת מה על נוסח התקנות של שכר מינימום לאחר תיקון החוק.

עד הבאתן לאישור סופי בשנת 2002, נוסחו בין השנים 1994-2001 טיוטות שונות של תקנות שכר מינימום מותאם, והובאו לדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. עיון בהן מלמד שהשיח על זכויות של אנשים עם מוגבלות הולך ומתרחב. דוגמה בולטת לכך היא אחת ההצעות של ארגון **בזכות** להזכיר בתקנות את הקישור לעקרונות הכבוד והשוויון של אנשים עם מוגבלות:²⁵

ביקשנו להזכיר שגם החוק וגם התקנות מאפשרים לקבוע לעובד פחות משכר המינימום ואפילו אגיד הרבה פחות משכר המינימום – 30%. לכן אנחנו מבקשים להזכיר בתקנות את הקישור לעקרונות הכבוד והשוויון של אנשים עם מוגבלות. אנחנו הצענו

25 מתוך מכתב ששלח ארגון **בזכות** ליועצת המשפטית של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנוגע לתקנות, ב-4 בנובמבר 2001 (ארכיון הכנסת), וכן פרוטוקול של ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 5 בנובמבר 2001, עמ' 11-12 (ארכיון הכנסת).

להוסיף בתקנה 4ג, בהחלטה לפי סעיף קטן (א) – החלטת שכר מינימום – ייתן המנהל דעתו לזכותו של עובד עם מוגבלות לשוויון ולכבוד בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

אמנם סעיף זה לא נכנס לתקנות, אבל סעיף אחר הנוגע לכותרת התקנות התקבל. תחילה נוסחה הכותרת כך: "תקנות שכר מינימום מותאם לעובד עם מוגבלות." בהמשך הציעה נציבת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תיקון שהתבסס על הצעתו של ארגון **יתד** :

כאשר בפתח התקנות הללו מגדירים עובד עם מוגבלות, יוצרים מיד חיבור תרבותי בין עובד עם מוגבלות לבין תפוקה מופחתת, ולא היא. אנחנו יודעים שיש אנשים עם מוגבלות שיש להם תפוקה נורמלית ומעלה. בפרק זה אנחנו צריכים להגדיר אדם עם מוגבלות כהגדרתו בחוק השוויון; זו נקודת המוצא לאורך כל החוק. [...] אנחנו מתעניינים באדם עם מוגבלות שיכולת העבודה שלו מופחתת.²⁶

לדעה זו מצטרף ארגון **בזכות** :

אנחנו מצטרפים להצעתה של נציבת השוויון לא לקרוא לזה שכר מתואם לעובד עם מוגבלות, כי לא כל עובד עם מוגבלות צריך התאמה לשכר, אלא תקנות שכר מינימום (שכר מתואם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת).²⁷

עוד שינוי מרכזי בהגדרה נוגע לאדם הרשאי להגיש את הבקשה. בשונה מנוסח רוב הטיוטות בין השנים 1998-2002, שקבע שרשאים להגיש את הבקשה המעביד או האדם עם המוגבלות או נציגו, הדגישו הטיוטות האחרונות לתקנות שרק אדם עם

26 פרוטוקול של ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות מ-16 באוקטובר 2001, עמ' 2 (ארכיון הכנסת).

27 דבריה של עו"ד נטע דגן, היועצת המשפטית של ארגון **בזכות**, פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 5 בנובמבר 2001, עמ' 8 (ארכיון הכנסת).

מגבלה או מישהו מטעמו יכול להגיש את הבקשה לשכר מינימום מותאם.²⁸ שלא כמו בדיונים הקודמים, בדיונים בנושא אישור התקנות בולטת נוכחותם של אנשים עם מוגבלות, ונציגיהם הביעו את דעתם על התקנות ואף את התנגדותיהם. כך אמר, למשל, יואב קרייס, אז דובר מאבק הנכים:

לול להיות מצב שאדם כן יכול לעבוד באופן מלא, אבל מעבידים ינצלו אותו ויאמרו לו שבגלל שהוא נכה הם חייבים לשלם לו פחות. השאלה היא, כיצד אנחנו לא יוצרים פה פתח שיוצר משכורת לאדם בריא ומשכורת לאדם נכה.²⁹

למרות התנגדויות אלה, הותקנו בשנת 2002 התקנות באמצעות חקיקה משנית. ואולם החלתן התעכבה, והעידה אף היא על התהליך המורכב של עיצוב מדיניות. המשרד הממונה על הטיפול בבקשות לשכר מינימום מותאם ועל קביעת השכר היה משרד העבודה והרווחה.³⁰ המשרד אף הוציא הנחיות בנושא, אבל הן לא יושמו, כי לא נקבעו נהלים לעבודת הוועדות המחוזיות שהיו ממונות על קביעת השכר המופחת ולא הוקצו משאבים וכוח אדם להחלת התקנות. היו שטענו שהעיכוב נבע בחלקו מהעברת תחום התעסוקה ממשרד העבודה והרווחה למשרד התמ"ת (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). בסופו של דבר הוחלו התקנות בשנת 2006, עם פתיחתו של חלון המדיניות השני. כדי להבין דרך הפריזמה של עיצוב מדיניות את התהליך שהביא בסופו של דבר להחלת התקנות, נשתמש שוב במודל היובלים של קינגדון.

יובל הבעיה – מרכיב הסדרי השכר הפוגעניים, שתואר בחלון המדיניות הראשון, החרף מאוד עם השנים. מעסיקים העסיקו מספר רב של אנשים עם מוגבלות בשכר

28 בטיטה הראשונה מ-11 בינואר 1994 דווקא נאמר ש"האישור יינתן על פי בקשת הנכה ולנכה בלבד".

29 יואב קרייס, דובר מאבק הנכים בשנים 2001-2010, פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 16 באוקטובר 2001. עמ' 8 (ארכיון הכנסת).

30 מתוך מסמך ששלח אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה ב-10 במאי 2004 (ארכיון משרד התמ"ת).

נמוך משכר המינימום. ארגונים שונים שעסקו בשיקום ובטיפול לקחו חלק בתהליך ההשמה של עובדים עם מוגבלות, ובד בבד נתנו יד להסדרי שכר קלוקלים אלה. רבים מהמעסיקים באותה תקופה, וסביר שמגמה זו לא נעלמה גם היום, העסיקו שלא כחוק ואף בהתנדבות עובדים עם מוגבלות (רופמן, 2010). היו מעסיקים ששילמו שכר מתחת לשכר המינימום, והעבירו את התשלום דרך גופי השיקום לעובדים. אולם, שלא כמו בעבר, החלו גם אנשים עם מוגבלות לתבוע את זכויותיהם ופנו לבתי המשפט בתביעות נגד מעסיקים פוגעניים. כך נוצר לחץ בקרב מעסיקים וארגונים שונים לקדם את החלת התקנות. כך אמרה, למשל, היועצת המשפטית של עמותת אק"ים בשיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות: "אנחנו נתקלים יום יום בבעיה הזו. יש לנו מעסיקים שמחכים לחוק, משום שהם לא רוצים להיות עבריינים במצב הנוכחי."³¹

לכך מוסיף בריאיון מנכ"ל עמותה: "היו כמה גופים שקיבלו תביעות. [...] היבט נוסף בעייתי הוא שהגוף שאחראי על שיקומו של העובד לא צריך להתעסק בהעברת כספים אלא שיקבלו ישירות מהמעסיק."³²

אחד המקרים שהגיעו לבתי משפט, למשל, היה תביעתו של שמעון בלומנטל את עיזבון המנוח יהודה לב. בלומנטל הגיש תביעה לאחר שקיבל לאורך כל שנות עבודתו שכר הנמוך משכר המינימום. בין היתר הוא דרש הפרשי שכר ופיצויי פיטורין לפי משכורת בגובה שכר המינימום (לאחר שקיבל פיצויים חלקיים בלבד).³³ במקרה זה קבע בית המשפט ש"העובדה כי נראה שאכן נרקמה בין הצדדים שעבדו ביחד לבדם במשך 45 שנה בחנות קטנה מערכת יחסים של כבוד הדדי ואכפתיות, אין פירושה כי לא התקיימו יחסי עובד-מעביד".³⁴ בית המשפט קבע שהנתבע ישלם לתובע הפרשי שכר,

31 דבריה של שירלי גלאור, פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 16 באוקטובר 2001, עמ' 9 (ארכיון משרד התמ"ת).

32 ריאיון עם מנכ"ל עמותה ב-14 נובמבר 2012.

33 פס"ד עב 002449/00 בלומנטל נ' עזבון המנוח יהודה לב ז"ל על ידי אלמנתו דבורה לב, עמ' 1-2, 14 באפריל 2004.

34 שם, עמ' 4.

פיצויי פיטורים ופיצוי בגין אי הפרשה לפנסיה כחוק, והכול בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.³⁵

פסק דין אחר בהקשר זה הוא פסק דין רוט.³⁶ מר יעקב רוט הגיש לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה תביעה נגד מעסיקו בגין תקופה של עשר שנים שבהן היה מועסק אצלו ושכרו עמד על 33%-40% משכר המינימום במשק.³⁷ גם ג' גולשטיין, שהועסקה בהתנדבות במשך 10 שנים בגן ילדים בנעמ"ת, הגישה תביעה דומה נגד הארגון.³⁸ על פי קינגדון (Kingdon, 2011) התביעות השונות הן אירועים ממקדים. תביעות אלה שהוגשו בזו אחר זו ושמועות על תביעות שבדרך הילכו אימים על מעסיקים ועל העמותות שליוו עובדים בתהליך ההשמה שלהם ותרמו להכרה במצב זה כבעיה חברתית. הבעיה, שהוגדרה בעבר כתמהיל של קושי בשילוב עובדים עם מוגבלות בשוק העבודה, חשש מביטול הקצבאות והסדרי שכר פוגעניים, עברה הגדרה מחודשת, ובמוקד שלה הוצבו הסדרי השכר הפוגעניים. הרצון היה להוציא לפועל את תקנות שכר המינימום המותאם ולכונן הסדרי שכר חוקיים. כך אמר עו"ד יוסי גטניו, ראש אגף עבודה ומשאבי אנוש בהתאחדות התעשיינים:

אני מבקש מאוד שהתקנות האלה יגובשו במהרה כדי שנפתור בעיות של תעסוקה ובעיות שבין מעסיקים ואנשים עם מוגבלות, שהן קיימות לאורך זמן ואני יודע שכאן מפרים את החוק כשמעסיקים בגלל שמעסיק משלם שכר נמוך יותר וכו'. לאור מצב התעסוקה, אני מבקש לקדם כמה שאפשר את התקנות.³⁹

35 שם, עמ' 11-12.

36 פס"ד רוט עב 003327/01 יעקב רוט נ' רם מבנים בע"מ.

37 שם, עמ' 4.

38 פס"ד עב (ת"א) 010973/04 גולשטיין נ' נעמ"ת (2006). יש לציין שבפסקי הדין של רוט ונעמ"ת הוזכרו תקנות שכר מינימום מותאם, אשר ייתכן שעל פיהן היו התובעים מקבלים שכר מופחת.

39 פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 5 בנובמבר 2001, עמ' 7 (ארכיון הכנסת).

על רקע זה פנו בשנים 2002-2006 ארגונים רבים בתביעה לקדם את החלת התקנות. חלקם אף הגישו בקשות לשכר מינימום מותאם ונותרו ללא מענה. בקשתם לזרז את החלת התקנות נוגעת לטיעונים שהועלו זה מכבר בנוגע לקושי לשלב עובדים עם מוגבלות בתעסוקה בתנאי שכר נורמטיביים, בנוגע להסדרי תעסוקה לא ברורים ובנוגע לחשש של המעסיקים שיהיו חשופים לתביעות:

אנו מבקשים להתריע בפניך על המשמעויות החמורות הנובעות מאי מימוש התקנות. [...] בשל מצב האבסורדי של אי מימוש התקנות ובשל החשש של המעסיקים להיות חשופים לתביעות משפטיות. בשל היעדרו של המנגנון הקבוע בתקנות אשר נדרש לקבוע את שכר המינימום המופחת, נאלצים המעסיקים לסרב לבקשות להעסקת העובדים עם המוגבלות ובנסיבות מסוימות אף לפטר עובדים עם מוגבלות שכבר מועסקים על ידם.⁴⁰

יובל המדיניות – הרעיון של החלת תקנות שכר מינימום מותאם הוצע כפתרון אולטימטיבי. ואולם בריק שנוצר בשל העיכוב בהחלת התקנות והחשש מתביעות, הועלו הצעות חוק אחרות שביקשו לתת מענה לנושא זה, ועצם העלאתן קידמה את החלת התקנות. בכנסת ה-16 הגיש חבר הכנסת שאול יהלום את הצעת חוק עבודה נתמכת, שהתגלגלה בהמשך להצעת חוק אורלב-תעסוקה נתמכת, המתייחס לאנשים עם מוגבלות שיכולת העבודה שלהם נמוכה אף מהדרגה הנמוכה ביותר של תקנות שכר מינימום מותאם. הצעת חוק זו התפתחה בהמשך לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים, התשס"ז-2007.⁴¹

40 מכתב מאק"ים לשר התעשייה המסחר והתעסוקה אהוד אולמרט, 22 ביוני 2005 (ארכיון משרד התמ"ת).

41 חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007, ראו האתר של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/4957986A-158F-4A00-BDA4-A27094B84A5B.htm>

הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הציגה את הצעת חוק רצף תעסוקה לאנשים עם מוגבלות שיכולת השתכרותם נמוכה. הצעת חוק זו נועדה להסדיר את רצף התעסוקה של אנשים עם מוגבלות המועסקים במסגרות תעסוקתיות שיקומיות שהוגדרו בחוק זה. בהצעה זו יש גם קריאה ליחסי עובד-מעביד במפעלים מוגנים. הנציבות משכה בסופו של דבר הצעה זו לאור הצעת אורלב.

היובל הפוליטי – גם ביובל זה חלו שינויים שהעידו על הנכונות לקלוט רעיון זה ולקדמו. בשנת 2005 הוקם פורום פ"ת – פיתוח יוזמות תעסוקתיות, קואליציה של ארגונים וגופי שיקום העוסקים בין היתר בפיתוח פתרונות תעסוקתיים לאנשים עם מוגבלות. אחת המשימות הראשונות והמרכזיות שלקח על עצמו הפורום היתה טיפול בהסדרי ההעסקה של אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי וחשיבה על פתרונות מתאימים. במהלך עבודתם הגיעו חברי הפורום למסקנה שהתקנות יכולות להיות פתרון להסדרת הנושא: "הפורום לא הוקם לשם דיון בתקנות שכר מינימום מותאם, אבל הפורום היה הגוף העיקרי שלחץ הן במשרד התמ"ת, הן בכנסת, ליישום התקנות שטרם יושמו לקידום הנושא."⁴²

בשונה מחלון המדיניות הקודם שיזמי המדיניות בו היו מהתאחדות התעשיינים, **יזמי המדיניות** בחלון מדיניות זה היו למעשה הארגונים שהרכיבו את פורום פ"ת. החלפת המשמרות היא סוגיה מעניינת כשלעצמה, וניתן להסבירה בהתחזקות החברה האזרחית בישראל בעשורים האחרונים (גדרון, בר וכץ, 2003).

שלושת היובלים לא היו יכולים להיפגש, כאמור, ללא פתיחתו של חלון מדיניות. נקודת המפנה וחלון המדיניות השני שאפשרו בסופו של דבר את התקנת התקנות היו הקמת המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה בשנת 2005. המטה הוקם ביוזמת רענן דינור, אז מנכ"ל משרד התמ"ת, כשהוחלט להעביר את תחום התעסוקה ממשרד העבודה והרווחה למשרד התעשייה והמסחר שהפך למשרד התמ"ת. על משרד התמ"ת הוטלה האחריות על ההידברות עם המעסיקים בשוק העבודה החופשי לצורך

42 ריאיון עם נציגה מפורום פ"ת, 14 נובמבר 2012.

קידום התעסוקה של האנשים עם מוגבלות, ועל המשרדים האחרים, כמו משרד הרווחה, הוטלה האחריות על הסיוע לאנשים אלה בשוק העבודה המוגן והחופשי (המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, 2013). עם הקמת המטה נערך מכרז חיצוני על הפעלתו, והן סוף סוף יצאו לדרך.

מהחלת תקנות שכר מינימום מותאם עד היום

מרגע החלת התקנות בשנת 2006 עבד המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה על שינוין ושיפורו, כשהוא קשוב לקולות שעלו מהשטח ומקרב ארגוני השיקום המלווים. בינואר 2010 הוכנסו לתקנות מספר תיקונים (אלפסי-הנלי, 2014), ובמרכזם פריסת הדרגות לשש במקום שלוש, כאשר בכל דרגה הפרש של 10%. אלה שנקבע ששיעור יכולת העבודה שלהם נמוך מ-20% מוכללים בחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007; כלומר: מעמדם נקבע כמשתקמים. הם מקבלים שכר מותאם, אך אין בינם לבין המעסיק יחסי עובד-מעביד.⁴³ אלה שנקבעו להם 80% מקבלים שכר מינימום רגיל.

מבחינת אופן האבחון הוחלט על תקופת ניסיון של ארבע שנים שבמהלכה ייבחנו שתי שיטות אבחון שונות. בתקופה זו נערכו במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות מספר קבוצות דיון כדי להחליט איזו שיטה לאמץ (Soffer & Rimmerman, 2013). בעקבותיהן הוחלט להקים ועדת מומחים מהאקדמיה, שמסרה את חוות דעתה, ותקופת הניסיון הוארכה עד 2012 (Soffer & Rimmerman, 2013). עד שנת 2015 נהגו במקביל שתי שיטות אבחון שונות, ואז גיבש המטה כלי מדידה אחיד, המופעל כיום בשיתוף הפעולה של שתי החברות שערכו את האבחונים עד כה: המרכז להכשרה ושיקום מקצועי ליד בית החולים לוינשטיין ופרויקטים שיקומיים בע"מ.⁴⁴

43 אתר המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/4957986A-158F-4A00-BDA4-A27094B84A5B.htm>

44 אתר המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה:

נתוני המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה מלמדים שמספר הבקשות לאבחונים נמצא במגמת עלייה (אלפסי-הנלי, 2014; המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, 2008; נדיב, 2006). מהחלתן של התקנות בישראל בנובמבר 2006 עד סוף 2012 נערכו 4,843 אבחונים לקביעת הערכת יכולת העבודה של אנשים עם מוגבלות שיכולת העבודה שלהם מופחתת (אלפסי-הנלי, 2012).

מחקר שערך המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה העלה ש-51.5% מהמאובחנים עבדו לפני האבחון במסגרת מוגנת, בשכר נמוך אף יותר וללא יחסי עובד-מעביד, וכיום משולבים בעבודה בשוק החופשי. מכאן שפרקטיקה זו מאפשרת ניוד של עובדים עם מוגבלות על פני הרצף התעסוקתי. עם זאת נמצאו גם מפירי חוק, ו-9% מהמאובחנים במחקר דיווחו שהם מקבלים פחות מהשכר שנקבע להם באבחון. מלבד זאת, רק מעטים פונים בבקשה לאבחון חוזר, אשר אמור להיות ביוזמת עובדי ההשמה המלווים אותם (אלפסי-הנלי, 2014).

דיון וסיכום

מאמר זה דן בתהליך עיצוב המדיניות של התקנת תקנות שכר מינימום מותאם בישראל. בחנו תהליך זה מהזווית של עיצוב מדיניות חברתית וגישת היובלים של קינגדון ומהזווית של ניתוח מדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות על רקע תהליכים היסטוריים ובינלאומיים שהתחוללו באותן השנים בעולם ובישראל.

כפי שהוצג, שכר המינימום המותאם הוא סוגיה מורכבת. בעולם נמצא נוסחים ואופני הפעלה שונים שלו, והמחקר טרם הצליח להעיד על תרומתו לאוכלוסיית האנשים עם המוגבלות מבחינת השתלבותם בשוק העבודה (זהר, 2007; Butterworth et al., 2007; Soffer, Tal-Katz, & Rimmerman, 2011). שכר מינימום מופחת הוא מוקד למחלוקת,

ועם השנים הביקורת עליו הולכת וגוברת. כפי שצוין, מנסים בשנים האחרונות גופים שונים בארצות הברית לבטלו. בישראל נערכו במהלך השנים שינויים, שתכליתם היתה לשפר פרקטיקה זו.

חקר המקרה הישראלי של היווצרות שכר מינימום מותאם והחלתו מעלה מספר נקודות לדיון ולמחשבה:

1. הפרקטיקה של שכר מותאם בישראל ייחודית, משום שיש בה מרכיבים של עבודה בשוק החופשי (סביבה שיש בה גם אנשים ללא מוגבלות, המשימות הנדרשות במקום העבודה), אבל השכר נמוך משכר המינימום הרגיל, ובהתאמה נפגעים גם מרכיבי שכר אחרים, כמו חופשה, דמי מחלה, פיצויי פיטורין (רימרמן ועמיתים, 2011). כלומר: פרקטיקה זו משלבת עובדים עם מוגבלות בשוק החופשי, אך בה בעת יש לה מאפיין של דפוס מוגן – שכר מופחת המבחין בין העובדים עם המוגבלות לעמיתיהם במקום העבודה.

2. בשונה מהשיח, המתפתח בארץ ובעולם בנוגע לזכויות של אנשים עם מוגבלות, עולה הטענה ששכר המינימום המופחת מבטא את המודל הרפואי, כי הוא שם דגש על התפוקה של האדם עם המגבלה ומעריך אותה לפי מדדים שונים (רימרמן ועמיתים, 2011). שיח הזכויות, לעומתו, הוביל לחקיקת זכויות המבטאת את עקרונות השוויון ומניעת אפליה (Rimmerman & Herr, 2004). בהקשר זה שכר מינימום מופחת מייצג פרקטיקה המתמקדת בפרט ובהתאמתו לסביבת העבודה, בעוד פרקטיקות אחרות מתמקדות בחברה, כמו למשל התאמות במקום עבודה, ועוד פרקטיקות הנוהגות והמתפתחות בשנים האחרונות (Lunt & Thornton, 1994). דוגמה לכך היא סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המתייחס ל"ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות" במקומות עבודה, אשר לאחרונה הוחלט על כללים ראשוניים להחלתו. בספטמבר 2014 חתם שר הכלכלה על צו

הרחבה המחייב מעסיקים לקלוט עובדים עם מוגבלויות פיסיות או נפשיות בהיקף של 3% ממצבת כוח האדם, בחברות המעסיקות 100 עובדים לפחות.⁴⁵

3. לאור מורכבותה של מדיניות שכר מופחת, נשאלת השאלה כיצד בכל זאת היא התגבשה בישראל. נראה שבתהליך החקיקה הראשון לפחות לא היתה הפרקטיקה הזו חלק ממדיניות מכוונת כלפי אנשים עם מוגבלות, אלא חלק ממדיניות אחרת שהתגבשה באותן השנים, הפוכה במהותה לפרקטיקה השכר המופחת – תיקון מספר 2 לחוק שכר המינימום. כאשר היתה התייחסות לאוכלוסיות מוחלשות ולקשייהן בשוק העבודה, הודרו אנשים עם מוגבלות משיח זה, ולא רק שלא נתפסו כאוכלוסייה הזכאית לשכר שווה, הם הוחרגו מהחוק לצורך מתן שכר מופחת. הכנסת סעיף 17ב כחלק מהצעת החוק הכללית מתיישבת עם הטענה שהחקיקה הנוגעת לאנשים עם מוגבלות מורכבת מאוסף אקראי של פרקטיקות מדיניות שהועתקו ממדיניות כלפי אוכלוסיות אחרות בתחומים רחבים אחרים כמו עוני, זכויות עובדים, ביטחון סוציאלי ועוד (הולר, Oliver, 1990; 2013). טענה זו עשויה להסביר למה התגבשה חקיקה זו במקביל לחקיקה אחרת שהתגבשה באותן שנים, חקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 1998.

חקיקת חוק שוויון זכויות כשנה לאחר חקיקה זו מחדדת את התמיהה על העיתוי של פרקטיקה זו. הסתירה בינה לבין המגמה של שוויון זכויות אף מתחזקת על רקע הטענה הרווחת בארצות הברית שחוק שכר מופחת חוקק בשנות ה-30, לפני חוק שוויון זכויות, ושאין הוא הולם את העידן שלאחר חקיקת חוק ה-ADA (The National Council on Disability, 2012).

אולם על אף סתירה זו יש לציין שגם לאחר שנחקק חוק שוויון זכויות בישראל, היו עיכובים וקשיים בהקצאת המשאבים להחלה ולאכיפה של פרקיו (רימרמן

45 צו הרחבה לעידוד והגברת התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. פורסם י"פ – ילקוט פרסומים תשע"ה מס' 6891 מ-5 באוקטובר 2014, עמ' 48.

וארטן-ברגמן, 2005). לכך מצטרף הממצא ממחקרם של רימרמן ועמיתים (Rimmerman et al., 2015), שמשנת 1998 היתה רק מחצית מ-22 החקיקות והתקנות הנוגעות לתעסוקה של אנשים עם מוגבלות ממוקדת בשיח של זכויות.

4. בחלונות המדיניות שהוצגו ניתן לראות את תפקידם המרכזי של יזמי המדיניות באימוץ התקנות ויחסי הכוחות בין השחקנים השונים. בחלון הראשון בולטים נציגי התאחדות התעשיינים ומשרד העבודה והרווחה ובמקביל היעדרם של ארגוני זכויות וארגוני שיקום. בחלון השני בולטת נוכחותם של האחרונים והשפעתם הקונקרטי על עיצוב התקנות. לקראת חלון המדיניות השני ניכרת השפעה מסוימת של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, לפחות מבחינת השפה והניסוח של התקנות. ניתן להניח שניסיון זה "ריכך" במידת מה פרקטיקה זו. ואולם אף שבהתקנת התקנות אומצה הטרמינולוגיה של שיח זכויות (Rimmerman et al., 2015), הן עדיין מבטאות במידת מה את המודל הרפואי.

שיח הזכויות (מור, 2008) מקבל עוד ביטוי נכבד ביובל הבעיה בחלון המדיניות השני, כאשר אנשים עם מוגבלות מגישים לבתי המשפט תביעות שעניינן דפוסית העסקה פוגעניים ששררו באותן השנים. ניתן להסביר זאת באמצעות השפעתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שהיה לטענת מור (2012) הכלי המשפטי הראשון שיצר מסגרת דיון לתביעות אפליה, בפרט אפליה בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות. עם זאת, דווקא אותן תביעות משפטיות מחדדות שוב את היעדרם של אנשים עם מוגבלות בחקיקה ובניסוחה. על אף נציגותם בדיונים בוועדות הכנסת, לא היה כוחם דומיננטי מספיק בהשוואה למאבק אחר של שבתות הנכים בשנים 1999 ו-2001-2002. מעניין לבחון אם היתה החקיקה הראשית מתאפשרת, אילו היו מציעים להכניסה כחקיקה נפרדת המתייחסת לאנשים עם מוגבלות בלבד, ואם עקב כך היו ארגוני שיקום וסנגור ואנשים עם מוגבלות יוצאים לפעולה.

5. אחת התוצאות של שבתות הנכים, אשר הובילו לוועדת לרון, היתה חישוב מחדש של הזכאות לקצבה. חישוב זה נועד לפוגג את חששם של האנשים עם

מוגבלות היוצאים לעבוד מביטול הקצבה. למרות זאת לא נבלמה הפרקטיקה של שכר מופחת. הבעיה נוסחה מחדש וחודדה בידי אותם שחקנים חדשים שהצטרפו כבעיה של תפוקה נמוכה ואי רצון להעסיק עובדים עם מוגבלות בשוק החופשי, ובעיקר של הסדרי שכר פוגעניים שעוררו חשש מתביעות.

לאור סוגיות אלה ולאור הדיון המתמשך במדינות אחרות בעולם, סביר שפרקטיקה זו תמשיך להעסיק חוקרים, אנשי מקצוע ואנשים עם מוגבלות. ראוי לערוך מחקרים שיבחנו את אפקטיביות הפרקטיקה ואת השלכותיה על האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות.

מקורות

אנדבלד, מ', גוטליב, ד' והלר, א' (2013). **עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

אליאב, ת', אנדבלד, מ', גוטליב, ד' וקצ'נובסקי, י' (2010). מגמות באי-ציות לחוק שכר מינימום – מקרה הישראלי. **ביטחון סוציאלי**, 82, 46-11.

אלפסי-הנלי, מ' (2014). **שכר מינימום מותאם לעובדים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת – כמה נקודות למחשבה**. המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

בן משה, א', רופמן, ל' והבר, י' (2012). **אנשים עם מוגבלות בישראל 2011 – מוגבלות והשתלבות בחיי החברה בישראל מבט השוואתי רב שנתי**. ירושלים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים.

בר, מ' (2006). **מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות: פעילות הסנגור הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית, עבודה לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.**

ברלב-קוטלר, ל', ריבקין, ד' וסנדלר-לף, א' (2014). **אנשים עם מוגבלות בישראל: עובדות ומספרים. ירושלים: מכון ברוקדייל וג'וינט ישראל.**

גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.**

גוטליב, ד', פלוג ק' וקסיר נ' (2000). **הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום. ירושלים: בנק ישראל.**

דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (2005). ירושלים: הכנסת.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק שכר מינימום בישראל (2000). מוגש לשר האוצר, יו"ר הסתדרות העובדים החדשה, יו"ר לשכת התאום של הארגונים הכלכליים. אוחזר מ- http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/pay_report.pdf.

הולר, ר' (2013). **מדיניות תעסוקתית כלפי אנשים עם מוגבלות בישראל: 1948-1965** (עבודה לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה). ירושלים: האוניברסיטה העברית.

הולר, ר' (2014). **אנשים עם מוגבלויות ומדינת הרווחה הישראלית: המקרה של עבודות דחק. ביטחון סוציאלי, 95, 1-38.**

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (2008). **ניתוח ראשוני של ממצאי סקר המעקב – מאובחני שכר מינימום מותאם. הוצג בספטמבר 2008 ביום עיון של פרום פ"ת.**

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (2010). **חוברת מידע**. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (2010). **עלון מידע לעובד ולמעסיק**. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (2011). **כלי המטה לעידוד וסיוע לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה**. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (2013). **דוח לסיכום חמש השנים האחרונות**. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

וייס-גל, ע' וגל, ג' (2011). פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית. ירושלים: מאגנס.

זיו, נ' (2004). אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים. בתוך י' רבין וי' שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (עמ' 813-854). תל אביב: רמות.

זהר, ג' (2007). **מערכות התאמות שכר לאנשים עם נכות ברחבי העולם**. ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008, ס"ח תשס"ח 2169, עמ' 671.

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007, ס"ח תשס"ז 2109, עמ' 140.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ס"ח 1658, עמ' 152.

חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, ס"ח תשמ"ז 1211, עמ' 68.

חסון, מ' (2006). **שלושה עשורים של הפרטה**. אוהר מ-

<http://www.adva.org/>.

לוי, א' (2015). **תיאור וניתוח הצעת חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012). **סקר חברתי 2012**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה (2014). **פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה – דוח שנתי 64**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מור, ש' (2008). לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי. בתוך מ' אייזנשטדט וג' מונדלק (עורכים), **משפט חברה ותרבות: העצמה במשפט** (עמ' 91-157). תל אביב: הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, והוצאת נבו.

מור, ש' (2012). שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה: מתיקון הפרט לתיקון החברה. **עיוני משפט, לה, 97-150**.

נאון, ד', שטרוסברג, נ', בן-שהם, א', הרן, ד', פריאור, ר' ואלכסנדר גאליה, ד' (2012). **אנשים עם מוגבלויות בישראל בגיל העבודה: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה, מחקרים לדיון 110**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.

נדיב, ר' (2006). **עובדים עם מוגבלות שפנו להתאמת שכר: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים**. ירושלים: מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (2009). **אנשים עם מוגבלות בישראל 2009: מוגבלות והשתלבות בחיי החברה בישראל, מבט השוואתי רב שנתי.** ירושלים: משרד המשפטים. אוחר מ-

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/7B986C1E-DD17-4A53-AE86-5FEA264BDEE7/0/Report2009.pdf>.

פז-פוקס, א' (2010). **עובדים בעידן של הפרטה, פרק מתוך מחקר בנושא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה.** אוחר מ- www.vanleer.org.il.

פפרמן, ב' (2010). שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה: תמורות בתפיסות, פיתוח כלים ותוכניות תעסוקה. **עניין של גישה, 10, 5-20.**

רופמן, ל' (2010). עולם העבודה של אנשים עם מוגבלות. **עניין של גישה, 10, 23-32.**

רימרמן, א' וארטן-ברגמן, ט' (2005). חקיקת זכויות נכים ויישומה בישראל – מגמות וכיוונים עתידיים. **ביטחון סוציאלי, 69, 11-31.**

רימרמן, א', אברמי, ש' וארטן-ברגמן, ט' (2007). מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות** (עמ' 287-309). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רימרמן, א', סופר, מ', דגן, צ', רוטלר, ר' ומשאל, ל' (2011). **דוח בנושא חקיקת תעסוקה, מס ורווחה של אנשים עם מוגבלויות.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. אוחר מ-

<http://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Pages/145.aspx>

תיקון מספר 2 לחוק שכר מינימום, התשנ"ז-1997, ס"ח תשנ"ז 1621, עמ' 128.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, ק"ת תשס"ו 6480, עמ' 754.

תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002, ק"ת 6154 תשס"ב, עמ' 460.

Abberley, P. (1998). The spectre at the feast: Disabled people and social theory. In T. Shakespeare (Ed.), *The disability reader: Social science perspectives* (pp. 79-93). London: Cassell.

Barnes, C. (1991). *Disabled people in Britain and discrimination: A case for anti-discrimination legislation*. London: C. Hurst & Company.

Barnes, C. & Mercer, G. (2005). Disability, work, and welfare challenging the social exclusion of disabled people. *Work, Employment & Society*, 19 (3), 527-545.

Burchardt, T. & McKnight, A. (2003). Disability and the national minimum wage: A special case? Working paper. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

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.

Choi, B. H. & Ward, D. (2003). *Main Economic Indicators: Comparative Methodological Analysis: Wage Related Statistics Volume 2002 Supplement 3* (Vol. 2002). OECD Publishing.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1) 1-25.

Crawford, M. & Goodman, J. (2012). Below the minimum: A critical review of the 14c Wage Program for employees with disabilities. *Hofstra Lab. & Emp. LJ*, 30, 591.

Eiesland, N. L. (1994). *The disabled God: Toward a liberatory theology of disability*. Nashville, TN: Abington Press.

Erlanger, H. S. & Roth, W. (1985). Disability policy: The parts and the whole. *American Behavioral Scientist*, 28 (3), 319-345. Retrieved from <http://doi.org/10.1177/000276485028003003>

Galer, D. (2014). "A place to work like any other?" Sheltered workshops in Canada, 1970-1985. *Canadian Journal of Disability Studies*, 3 (2), 1-30. Retrieved from <http://doi.org/10.15353/cjds.v3i2.155>

General Accounting Office, Special Minimum Wage Program (GAO Report) (2001). Centers offer employment and support services to workers with disabilities. GAO-01-886. Washington Dc.

Gray, P. S., Williamson, J. B., Karp, D. A., & Dalphin, J. R. (2007), *The research imagination – An introduction to qualitative and quantitative methods*. New York: Cambridge University Press.

Hahn, H. (1985). Introduction disability policy and the problem of discrimination. *American Behavioral Scientist*, 28 (3), 293-318.

Haimowitz, S. & Soffer, M. (2009). *Adjusted minimum wage assessments of people with disabilities in the United States and Australia*. Syracuse, NY: The Burton Blatt Institute, Syracuse University.

- Hall, S. A. (2009). The social inclusion of people with disabilities: A qualitative meta-analysis. *Journal of Ethnographic & Qualitative Research*, 3 (3).
- Hoffman, L. C. (2013). Employment opportunity or a discrimination dilemma: Sheltered workshops and the employment of the disabled. *An. U. Pa. JL & Soc. Change*, 16, 151.
- Hyde, M. (1998). Sheltered and supported employment in the 1990s: The experiences of disabled workers in the UK. *Disability & Society*, 13 (2), 199-215. Retrieved from <http://doi.org/10.1080/09687599826786>
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31 (4), 481-498. Retrieved from <http://doi.org/10.1111/1541-0072.00039>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policy* (2nd ed.). New York: Longman.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policy* (3rd ed.). New York: Longman.
- Lunt, N. & Thornton, P. (1994). Disability and employment: Towards an understanding of discourse and policy. *Disability and Society*, 9 (2), 223-238.
- Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of social research methodology*, 11 (4), 327-344.

OECD (2010). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – Synthesis report*. Retrieved from www.oecd.org/els/disability

Ofek-Ghendler, H. (2009). Globalization and social justice: The right to minimum wage. *Law & Ethics of Human Rights*, 3 (2), 267-300.

Oliver, M. (1986). Social policy and disability: Some theoretical issues. *Disability, Handicap & Society*, 1 (1), 5-17.

Oliver, M. (1990). *The individual and social models of disability*. Paper presented at the joint workshop of the living options group and the Research Unit of the Royal College of Physicians.

Pan, S. L. & Tan, B. (2011). Demystifying case research: A structured-pragmatic-situational (SPS) approach to conducting case studies. *Information and Organization*, 21 (3), 161-176.

Rimmerman, A. & Herr, S. S. (2004). The power of the powerless. *Journal of Disability Policy Studies*, 15 (1), 12-19.

Rimmerman, A., Soffer, M., David, D., Dagan, T., Rothler, R., & Mishaly, L. (2015). Mapping the terrain of disability legislation: The case of Israel. *Disability & Society*, 30 (1), 46-58.

Rimon-Greenspan, H. (2007). Disability politics in Israel: Civil society, advocacy, and contentious politics. *Disability Studies Quarterly*, 27 (4), 19.

Schneider, J., Simons, K., & Everatt, G. (2001). Impact of the national minimum wage on disabled people. *Disability & Society*, 16 (5), 729-747. Retrieved from <http://doi.org/10.1080/09687590120070097>

- Schneider, J. & Dutton, J. (2002). Attitudes towards disabled staff and the effect of the national minimum wage: A Delphi survey of employers and disability employment advisors. *Disability & Society*, 17 (3), 283-306.
- Schur, L. (2002). The difference a job makes: The effects of employment among people with disabilities. *Journal of Economic Issues*, 36 (2), 339-347.
- Schur, L. A. (2003). Barriers or opportunities? The causes of contingent and part-time work among people with disabilities. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 42 (4), 589-622.
- Shaefer, H. L. (2006). State minimum wage laws: Examining the case of Illinois. *Journal of Poverty*, 10 (4), 67-87.
- Shakespeare, T. & Watson, N. (2002). The social model of disability: An outdated ideology? *Research in Social Science and Disability*, 2, 9-28.
- 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 (3), 265-286.
- Soffer, M. & Rimmerman, A. (2013). A comparative approach to revising sub minimum wage assessment policy: The case of Israel. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (ahead-of-print), 1-19.
- Szymanski, E. M. E. & Parker, R. M. (2003). *Work and disability: Issues and strategies in career development and job placement*: Pro-ed.
- The Americans with Disabilities Act- ADA, 1990, 42 U.S.C, 12101.
- Tregaskis, C. (2002). Social model theory: The story so far... *Disability & Society*, 17 (4), 457-470.