



מינהל מחקר וכלכלה  
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

## מערכות התאמות שכר לאנשים עם נכות ברחבי העולם

שכר מינימום, שכר מותאם והשפעות התאמות השכר  
על תעסוקת אנשים בעלי מוגבלות בשוק החופשי.

גל זהר

על המחבר

גל זהר, אחראי על מערך המידע בתבי"ת (תנופה בתעסוקה) מיסודה של גיוינט ישראל ומנהל תוכניות בתחום מחקר, ידע ופיתוח עבור תבי"ת וגיוינט-ישראל. בין השנים 2002-2005 היה מנהל תוכניות לתעסוקת נכים בגיוינט ישראל. בעל תואר שני מהאוניברסיטה העברית בירושלים (תוכנית אישית של סוציולוגיה ויחסים בינלאומיים).

ספטמבר 2007





## תוכן עניינים

<b>3</b>	<b>שכר מותאם עבור אנשים עם נכות – סקירה כללית</b>
4	הסדרים שונים של שכר מותאם לאנשים עם נכות
10	בעיות נפוצות ביישום שכר מינימום מותאם
12	מחקרים על השפעת מערכת שכר המינימום על אנשים עם נכות
<b>17</b>	<b>סקירת מערכות שכר המינימום לאנשים עם נכות במספר מדינות</b>
17	ארה"ב
22	בריטניה
23	אוסטרליה
27	ניו-זילנד
28	לוקסמבורג
29	צרפת
30	דנמרק
31	פורטוגל
32	הולנד
32	פיליפינים
33	צ'ילה
33	גואטמלה
34	ישראל
36	סיכום והשוואה בין מערכות התאמת השכר לאנשים עם נכות ברחבי העולם
38	טיפולוגיה – "טיפוסים אידיאליים" של הסדרי התאמת השכר
<b>41</b>	<b>סיכום</b>
41	המלצות כלליות
43	קביעת השכר המותאם לאנשים בעלי מוגבלות
<b>48</b>	<b>רשימת מקורות</b>
<b>57</b>	<b>נספחים</b>
57	נספח א' – טבלה מפורטת אודות מערכת השכר המותאם במדינות שונות
63	נספח ב' – מערכת שכר המינימום באוסטרליה



## 1. שכר מותאם עבור אנשים עם נכות – סקירה כללית

הסדרי שכר מינימום קיימים היום כמעט בכל מדינה, באופן סקטוריאלי לפי מגזרים (יפן) או עבור כלל הציבור. מערכות של שכר מינימום לכלל האוכלוסייה קיימת בארה"ב, אוסטרליה, צרפת, ניו-זילנד, גואטמלה, לוקסמבורג, פורטוגל, ציילה, טיוואן, יפן, דרום קוריאה, בריטניה ואחרים. במדינות אחרות כמו בגרמניה או באירלנד<sup>1</sup> מקיימים דיונים על מערכות אלו. למרות זאת, ישנן קבוצות שאינן נכללות במסגרת חוק זה כמו בעלי מקצועות מסוימים, מתלמדים וגם עובדים בעלי מוגבלות (Liu & Wu 1999) ובמקרים רבים עליהם חלים חוקים משלימים אחרים.

בעשר השנים האחרונות חל שינוי משמעותי במערכות שכר המינימום במדינות רבות, והמדינות החלו להכניס גמישות רבה יותר לתוך מערכות אלו. הדבר בא לידי ביטוי בגיוון ההסדרים עבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות, כמו צעירים, מתמחים ואנשים עם נכות. לדוגמא, רמה נמוכה יותר של שכר מינימום לעובדים צעירים קיימת בארה"ב משנת 1996 וכך גם בניו-זילנד (60%). שינויים אחרים הופעלו בהולנד, בלגיה, לוקסמבורג, בריטניה ואחרות.

חוק שכר המינימום נועד להקטין את אי-השוויון ולהקטין את העוני של המשפחות באמצעות קביעת רצפה לגובה השכר אותו נותנים המעסיקים (OECD 1998). אולם, בעוד ששכר המינימום הופך את העבודה למשתלמת, הוא גם עלול להפוך את העבודה לפחות נגישה ולעתים הוא יכול לשמש גם כחבר פיפיות שתצמצם את הסיכוי של קבוצות להיכנס לשוק העבודה. במחקרם של ניומרק וואסצ'ר על 17 מדינות (Neumark and Wascher 2004) נמצא כי ככל ששכר המינימום גבוה (יחסית לשכר הממוצע או החציוני) הוא מקטין הסבירות לכניסת אוכלוסיות בסיכון לשוק העבודה. במלים אחרות, השפעת שכר המינימום יכולה לפגוע באלו שנמצאים ברמת סיכון גבוהה להיות מודרים משוק העבודה ובמיוחד עבור אלו שנמצאים בתוך בין תעסוקה לאבטלה.

במחקר של ארגון ה-OECD (2003) נטען כי שכר מינימום גבוה יחסית לשכר החציוני יכול להשפיע על ההזדמנויות לכניסה לשוק העבודה ולכן, שכר מינימום גבוה יכול להקטין את העתיד התעסוקתי של קבוצות מוגדרות (OECD 2003). עבור קבוצות אלו, טוענים מחברי הדו"ח, הפתרון האפקטיבי

<sup>1</sup> באירלנד התקיים בתחילת העשור דיון אודות הצורך בצמצום פערי השכר ובעיקר על מערכת שכר המינימום שמרכיביה נועד להקטין את חוסר השוויון במיוחד עבור אלו שמקבלים שכר נמוך.

ביותר יהיה הקטנת שכר המינימום, אולם הדבר עלול להקטין את האטרקטיביות של העבודה לעומת זו של הקצבאות ולא לעזור בצמצום העוני ואי-השוויון.

למרות ממצאים אלו, ישנם אחרים שטוענים כי הדבר פוגע באפשרויות השילוב של האוכלוסייה ולכן מועלות חלופות אחרות מאשר הקטנת שכר המינימום, כגון סיוע למעסיקים בכיסוי עלויות אחרות. מחקרים רבים נעשו בנושא שכר המינימום הכללי והשפעתו על תעסוקה של קבוצות אוכלוסייה שונות ומשם אפשר להסיק מידע נוסף על השפעת שכר המינימום על קבוצות שונות<sup>2</sup>.

מבין קבוצות האוכלוסייה המושפעות משכר המינימום, קיימת התייחסות נרחבת להשפעת שכר המינימום על אנשים עם נכות. על אף המגמה להכיל שכר המינימום מותאם יותר כלפי קבוצות אוכלוסייה חלשות, גופים שונים ובראשם ארגוני אנשים עם נכות ברחבי העולם התנגדו למהלכים אלו. לדוגמא, הנציבות האוסטרלית לשוויון זכויות, טוענת ששכר מינימום מיוחד נוגד את החוק כנגד אפליה שנחקק בשנת 1992. לדעתם (HREOC 2006), חקיקת שכר מינימום מיוחד, מבצרת את האפליה הקיימת גם כך בתוך מערכת השכר ובמקום זה יש להעריך את האנשים לפי כישוריהם, יכולתם ולא לפי נכותם. התנגדות זו לא מנעה את העברת החוקים באוסטרליה, אולם התנגדות דומה בבריטניה מנעה את החלת שכר המינימום מיוחד לאנשים עם נכות.

מטרת הסקירה הינה להציג כמה מן המודלים העיקריים הקיימים בעולם לקביעת התאמות שכר עבור אנשים שלהם יש מוגבלות, שעלולה לפגוע בסיכוייהם להכנס לשוק העבודה. בתחילה יוצגו סוגיות מרכזיות אותן צריך לקחת בחשבון בעת הפעלת שכר מותאם לאנשים עם נכות, כפי שעולה מסקירת מערכות התאמת השכר במדינות רבות. לאחר מכן, תוצגנה בהרחבה מערכות התאמת שכר המינימום עבור אנשים בעלי מוגבלות במספר מדינות ברחבי העולם ובישראל. כהמשך ישיר לכך, בפרק השלישי תוצג טיפולוגיה שתאפשר השוואה בין שלושה מודלים עיקריים ואשר מאפיינים את השונות בין מערכות התאמות השכר, תוך השוואה למודל המתפתח בישראל. לסיכום יוצגו מספר המלצות לעדכון הסדר שכר המינימום המותאם בישראל.

### **הסדרים שונים של שכר מותאם לאנשים עם נכות**

בחינת מערכות התאמת השכר עבור אנשים עם נכות מעלה כי כמעט בכל מדינה קיימת מערכת כלשהי להתאמת שכר, אולם השונות בינן היא גדולה. במספר ממדינות ניתן לראות הסדרים שאינם כוללים שכר מינימום, אלא (א') מערכת של שכר מותאם הנמוך משכר המינימום (ארה"ב). במדינות

<sup>2</sup> להשוואה בין מחקרים שונים אפשר לראות את מחקרם של ניוארק ווסאצ'ר (Wascher & Neumark 2006)

אחרות קיימות (ב') מערכות של שכר מינימום מותאם הנמוך ברמתו משכר המינימום (אוסטרליה, צרפת, שבדיה) או (ג') מדינות שבהן אין מערכות התאמת שכר ייחודיות עבור אנשים עם נכות, כך שלא ניתן לשלם שכר הנמוך משכר המינימום (בריטניה). אחד ההבדלים המהותיים ביותר בין ההסדרים השונים מקורו בהבחנה ברורה בין פעילויות המוגדרות כ"עבודה" לבין אלו המוגדרות כ"שיקום".

**הבחנה בין "עבודה" ל"שיקום/פצילות רפואית"** בכל התוכניות נמצאת הקריאה לבחון את האדם עקב יכולת הייצור שלו ולא לפי הנכות אולם במרבית המקרים ההבדל בין המושגים אינו ברור. בבריטניה, שבה אין שכר מותאם כלפי אנשים עם נכות, אחוזים רבים מוגדרים כ"משתקמים" ולא כעובדים וזאת בניגוד למדינות אחרות שבהן אחוז גדול יותר של אנשים עם נכות משולבים בשוק העבודה כ"עובדים". וויטאקר (Whitaker 2006), שהתייחס למערכת השכר האמריקאית, טען שיש צורך ליצור הבחנה ברורה יותר בין שיקום (rehabilitation) מצד אחד ועבודה (work) מצד שני בכל הנוגע לעובדים או לנוקמים.

בארה"ב אין כיום הבדל מהותי בין מערכת השכר המיוחדת בשוק החופשי ובמפעלים המוגנים (בעבר הייתה 3) בתנאי שבין העובד למעביד קיימים "יחסי עבודה". במסגרת החוק ל"תעסוקת אנשים עם מוגבלות בעלי אישורים מיוחדים" נקבע כי יחסי עבודה "אינם תלויה ברמת הביצוע או בשאלה האם פעילות זו הינה פעילות טיפולית או לאו"<sup>4</sup> (DOL 1989). לכן, גם אנשים עם נכות הנמצאים במפעלים מוגנים מוגדרים כ"עובדים" בתנאי ש"העבודה מביאה לאי אלו רווחים כלכליים למוסד בו האדם נמצא"<sup>5</sup>. כפי שציין וויטאקר (2006) לעתים קרובות יש קושי להבחין בין עבודת צדקה או פעילות רפואית שהתועלת הרווחית שלה היא שולית, אך כל מקרה נבחן לגופו. בכל מקרה שבו נקבע כי אכן יש תועלת כלכלית בעלת משמעות, מופעלת מערכת דיפרנציאלית להתאמת השכר.

<sup>3</sup> מערכת התאמת השכר לאנשים עם מוגבלות בארה"ב עברה מספר שינויים מרכזיים במהלך המאה העשרים. בעבר הופעלו שתי מערכות נפרדות עבור עובדים בשוק החופשי, שקיבלו 50%/75% לעומת שכר המינימום של עובדים ללא מוגבלות לעומת עמיתיהם ששהו במסגרות המוגנות ועבורם לא ניתנה כלל רצפת שכר. כיום מערכת התאמת השכר (לא שכר מינימום) הינה אחידה עבור אלו הנמצאים במקומות עבודה מוגנים ועבור אלו הנמצאים בשוק החופשי, אם כי אלו מעטים יותר.

<sup>4</sup> "does not depend upon the level of performance or whether the work is of some therapeutic benefit"

<sup>5</sup> the work performed is of any consequential economic benefit to the institution

בבריטניה קיימת הבחנה ברורה בין אלו שמשותפים בשוק העבודה לבין אלו שלא, אולם בניגוד לארה"ב כל נכה עובד מקבל שכר רגיל ולא שכר מינימום מותאם. בבריטניה כל העובדים זכאים לתעריף שכר המינימום המלא ללא כל קשר ליכולת האישית, כושר הייצור או ליעילות העבודה שלהם. במלים אחרות, חוק שכר המינימום הלאומי (NMW) אינו עושה הבחנה בין אנשים עם נכות עובדים לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות. כפועל יוצא מכך, כל אדם בעל מוגבלות המוגדר כ"עובד", חייב לקבל לפחות את שכר המינימום. במידה והפעילות מוגדרת אך ורק למטרה "רפואית", המעסיק אינו צריך או זכאי לשלם כל תשלום כיוון שהאדם אינו מוגדר כ"עובד" (DTI 2005, p. 16).<sup>6</sup>

כתוצאה מבעיות שנבעו מהבחנה זו, הציעה "הנציבות לתשלום נמוך" (LPC 2003) להגדיר "עבודה" באופן מצומצם יותר. נציבות זו, אשר הוקמה במסגרת רפורמה בתחום התעסוקה בבריטניה, הדגישה את הצורך ליצור הבחנה בין אנשים שנשלחו או נמצאים במעקב ע"י גופים הקשורים לשירותי הרווחה לבין אלו שפועלים עבור מקום העבודה - פעילות שמטרתה היא לקדם את מקום העבודה ו/או קצב העבודה משרת את מקום העבודה ולא את האדם. התעסוקה הנתמכת מהווה חלק מאותה פעילות רפואית ולא כ"עבודה".

במקומות אחרים בעולם ניתן לראות חלוקה פחות דיכוטומית בין "עובדים" ל"לא-עובדים" המבוססת על אופיה של מסגרת העבודה (לדוגמא, אוסטרליה) או ברמת הנכות (צרפת). מערכת שכר המינימום באוסטרליה, שהיא אולי המגוונת ביותר כיום, כוללת הבחנה בין אלו העובדים במפעלים המוגנים ובעבודות נתמכות (היום מכונות עבודות יחדיו כ"שירותים עסקיים") לבין העובדים בשוק החופשי.<sup>7</sup>

בצרפת החלוקה מתבססת על רמת הנכות תוך חיבור ישיר בין הנכות של האדם וכושר העבודה שלו. "עובד נכה" (travailleur handicapé) מוגדר כאדם שהיכולת שלו/ה להשיג עבודה או לשמור עליה נפגעה באופן משמעותי כתוצאה מנכות פיזית או מנטלית. כושר העבודה מקוטלג לפי שלוש רמות: חמורה (C), מתונה (B) וקלה (A). בהתאם לרמת הנכות, המעסיק יכול לשלם פחות מאשר שכר המינימום לפי רמת הנכות, כאשר המדינה היא זו שלוקחת את התפקיד להשלים את ההכנסה לאותם עובדים (Ebersold 2001). נושא יידון בהרחבה בהמשך הסקירה.

<sup>6</sup> ר' הרחבה על סוגייה זו בפרק אודות חוק שכר המינימום הלאומי בבריטניה.

<sup>7</sup> במדינה יש הבחנה משמעותית גם בחוק בין אלו שיכולים להסתדר ללא תמיכה ואלו שאינם יכולים למצוא עבודה בשוק החופשי ללא הבחנה מיוחדת בשכר המינימום.

**רמות השכר: שכר מינימום מותאם ושכר מותאם**

במידה והמדינה מפעילה מערך שכר מינימום מותאם לעובדים אנשים עם נכות, ניתן לזהות שתי שיטות עיקריות לקביעת רמת שכר המינימום. מחד, במדינות כמו דנמרק וצרפת קיימים תעריפים לפי מספר דרגות שכר קבועות. מאידך, ישנן מדינות כמו בפיליפינים, שבהן שכר המינימום המותאם עומד באופן קבוע על דרגה אחת (לפחות 75% משכר המינימום הלאומי).

לעומת זאת, בארה"ב אין דרגת שכר מינימום ולכן קביעת רמת השכר היא שונה בעיקרה. בכל אחת מהמדינות יש שכר מינימום לכלל האוכלוסייה אבל אין רצפת שכר מינימום עבור האנשים עם נכות, כך שהשכר יכול לנוע על בכל הרמות החל מ-0% ועד ל-100% משכר המינימום. על מנת לקבוע את רמת השכר היחסית לשכר המינימום, האנשים עוברים תהליך שבאמצעותו נקבע "תעריף הולם" (Commensurate rate), כפי שניתן יהיה לראות בהרחבה בחלק הנוגע להסדר האמריקאי.

**הקשר בין שכר המינימום לאנשים עם נכות ובין מערכת הקצבאות**

הקשר בין "עבודה" ובין "נכות" הוא בעל משמעות גם למערך הקצבאות לאנשים עם נכות. לדוגמא, תיקוני חקיקה שאומצו בלוקסמבורג בספטמבר 2003 ואשר נועדו לחזק את מעמדם והכנסתם של אנשים עם מוגבלות, הבטיחו שכל אדם בעל מוגבלות יקבל לפחות את שכר המינימום. במסגרת זו יש הפרדה ברורה בין אלו שיכולים לעבוד ואלו שלאוו.

כל נכה בגיל העבודה (מעל גיל 18), אשר אינו יכול או מתאים לעבודה יקבל קצבה הדומה ברמתה לשכר המינימום המקומי (RMG - Guaranteed Minimum Income). לעומת זאת, אנשים עם נכות אשר אינם זכאים לקצבת נכות ונמצאים בשוק העבודה יקבלו לפחות את שכר המינימום הארצי. המעסיקים יכולים לשלם שכר נמוך יותר מאשר שכר המינימום, אולם במקרה כזה המדינה מעניקה סבסוד שנע מ-40% ל-100% בהתאם להתפתחות הנכות או אימוץ של סביבת העבודה המתאימה. בנוסף, אנשים עם נכות עובדים יכולים לקבל מהמדינה מענקים "לפיתוח קריירה" (€250 נכות לשנת 2002) המצטרפים לשכר שהמעסיק נותן. בניגוד לעבר, תוספות אלו נקבעות רק לפי ההכנסה האישית של האדם ולא של המשפחה.

**שכר האיניואוס ואימוץ הזכאות לקצבאות** אחת הטענות המרכזיות כנגד מתן שכר מינימום מלא לאנשים עם נכות, הייתה החשש כי השכר עלול לפגוע בזכאות האנשים עם נכות לקצבאות. בכדי למנוע מצבים כאלו, נקבעו כללים ברורים לקביעת שכר המינימום המתאים, אולם יישום החוק הוביל לקשיים (LPC 2000). חשוב לציין כי בהחלטה שהתקבלה בשנת 2000 (לא ברור אם שונתה מאז) הוחלט כי אין לכלול את תשלומי הקצבאות במטרה לקביעת שכר המינימום במסגרת החוק.

במחקר שנעשה בשנת 2001 ע"י שניידר ואחרים (Schneider et al. 2001) עבור כתב העת "נכות וחברה" (Disability and Society), נקבע שיישום שכר המינימום עבור אנשים עם נכות יכול לגרום להם לאיבוד הזכאות לקצבאות. לדעתם, הקביעה האם אנשים הרוויחו מהחלת שכר המינימום הלאומי לאנשים עם נכות נעוצה בהשפעת השכר על הקצבאות. המחברים מציינים כי בפועל ייתכן וניתן שכר נמוך יותר לאנשים עם נכות במטרה למנוע מהם לאבד את הזכות לקצבאות או במקרים רבים להוריד את מספר השעות שבהן האנשים עובדים עבור שכר. גם בישראל התפתח דיון נרחב אודות הקשר בין השכר לבין הקצבאות, כפי שניתן לראות בדו"ח של וועדת לרון משנת 2006.

#### **האחריות להשלמת השכר למקבלי שכר מותאם**

כפי שניתן היה לראות קודם לכן, יש מדינות שבהן המעסיקים יכולים לשלם שכר מינימום מופחת ברמתו, אולם המדינה עוזרת להשלים את הפערים. חוק משנת 1991 בלוקסמבורג, נתן למדינה את האפשרות למתן סובסידיות למעסיקים לכיסוי עלויות העסקת אנשים בעלי מוגבלות במגזר הפרטי והציבורי (כיסוי בין 40% ל-100%) ע"י המדינה. באופן דומה, בצרפת ניתנת השלמה של המדינה במטרה שתגיע לשכר המינימום אם כי בתעריפים אחרים. תפקידה של המדינה באותן מדינות הוא להשלים את הפער בין שכרם של בעלי מוגבלויות ובין שכר המינימום הלאומי.

מערכת השלמת שכר שונה קיימת בהולנד, כאשר המדינה באמצעות "המשרד לתעסוקה, עבודה והכשרה מקצועית" משלימה את השכר עבור אנשים הנמצאים בעבודות המוגנות. כן ייתכנו מצבים שבהם השלמה זו תעלה מעבר לשכר המינימום (עד 130%). לעומת זאת, קרן מיוחדת<sup>8</sup> היא זו שמסייעת להשלמת השכר עבור אנשים הנמצאים בשוק החופשי (EC 2003).

<sup>8</sup> "הקרן לשילוב תעסוקתי של אנשים אנשים עם נכות" (Disabled Workers' Occupational Integration Fund)

**תהליך קבלת האישורים למתן שכר מינימום מיוחד**

תהליך קבלת האישור המאפשר למעסיק לשלם שכר מיוחד לאדם בעל מוגבלות הוא מורכב. בניו-זילנד, המדינה היא זו שמספקת אישור אותו מנפיק משרד העבודה תחת החוק לשכר מינימום (Minimum Wage Act). על התהליך מופקדים פקחים של משרד העבודה המקומי והאישורים ניתנים לתקופה של שנה. חוק שכר המינימום הלאומי אינו חל על אלו הנמצאים במפעלים המוגנים, ושם ניתן אישור מיוחד (Under-rate worker's permit).

פקחי משרד העבודה באוסטרליה ממלאים תפקיד עקיף יותר מזה של שכנתה. באוסטרליה נקבעו גופים, שקיבלו רשיון מהמדינה להעניק אישור למתן שכר הנמוך משכר המינימום הארצי. המדינה היא זו שאחראית לפקח על התהליך ועל כל אחד מאותם גופים. אותם גופים מורשים, הם אלו שאחראים בפועל על מתן המלצות למתן שכר מותאם.

**תהליך קביעת התעריף** בהמשך להקדמה זו, אפשר לראות שקיימים שני אפיקים מרכזיים של קביעת התעריף, הליך באחריות המדינה והליך באחריות המעסיק. במרבית המקרים, האחריות לקביעת תעריפי שכר המינימום מוטלת על המדינה או על גופים שניתן להם רשיון מטעם המדינה. באוסטרליה קיימים מספר גורמים שונים שמקבלים אישור ממשרד העבודה לקבוע את רמת הנכות והשפעתה על השכר עבור כל עובד בנפרד. התהליך באוסטרליה הוא מובנה וכולל שלבים שונים<sup>9</sup>, כולל הערכה ראשונית ובחינה שוטפת של הרשויות על כל אחד מכלי ההערכה הקיימים כפי שניתן לראות בדו"ח של חברת ייעוץ שבוחנת את השירותים החברתיים במדינה (JPAP 2005).

בניו-זילנד ובארה"ב, האחריות לקביעת התעריפים נתונה הרבה יותר לשיקולו של המעסיק. בניו-זילנד מתקיים מו"מ בין המעסיק והעובד ולאחר מכן מתבצעת פנייה לפקחי משרד העבודה המקומי. המעסיק חייב להצדיק בכתב את בקשתו והאישור ניתן באופן פרטני עבור כל אדם.

אחריות גדולה יותר מונחת על פתחו של המעסיק האמריקאי תוך פיקוח מינימלי בלבד של הרשויות. המעסיק הוא זה שעושה הערכה ראשונית בהתבסס על השוואות של כושר הייצור של האדם לאנשים מנוסים ללא בעיות בריאות ולאחר מכן נחתם חוזה בין שני הצדדים (או אפוטרופוס של האדם) שממסד את אותו "תעריף הולם". בהמשך לכך, אפשר לראות שהמעסיק מקבל תעודה

<sup>9</sup> בשנת 1991 נכתב דו"ח (The Dunoon Report) בו נקבע כי יש צורך לפתח מערכת הערכה אחידה לקביעת השכר המתאים ליכולת הייצור של האדם. מערכת התמיכה בשכר (SWS) נשענת ברובה על המלצות לקביעת רמת הביצועים הנדרשת מכל עבוד או הערכת העובד מול סטנדרטים בשוק החופשי (Australian Government 2006)

מיוחדת למתן תעריפים מופחתים לעובד והוא צריך לערוך הערכה פעם בחצי שנה לעובד, ופעם בשנה אמורה להתבצע ביקורת על כל העובדים של המעסיק. אחת הביקורות הנוקבות ביותר של החשב הכללי (GAO 2001) על התהליך התייחסה לחוסר המומחיות של המעסיק לקבוע את כושר הייצור של העובד.

#### מאפיינים ייחודיים במערכת שכר המינימום המותאם

**קבוצות "חודיות" – צ'ולר'ט** אחד השינויים היחידים בחוק האמריקאי מאז 1986 בתחום הוציא את כבדי הראייה מעבר לסמכות החוק. ברגע שלקות הראייה היא הנכות היחידה, אותם אנשים אינם יכולים או זכאים לקבל שכר מינימום מותאם. קריאה דומה הושמעה באוסטרליה, כאשר נציבות שוויון הזכויות במדינה, קבעה כי אין הצדקה ליצור שכר מינימום נפרד עבור בעלי עוררון קבוע וללא כל קשר ליכולת הייצור שלהם שיכולה לעמוד על רמה של 100% (HREOC 2006).

**סכמת 'סקרי' הקרח** וויליאם וויטאקר (2005) בהתייחסותו למערכת השכר המותאם בארה"ב, טען שיש צורך לעודד את הכנסתן של סובסידיות נוספות למועסקים בעבודות מוגנות. סובסידיות אלו יכולות לנוע מהקלות במס (ניו-זילנד, ארה"ב), תשלום מענק חודשי לאנשים עם נכות עובדים (לוקסמבורג) אך גם למערכת לעידוד העסקה ראשונית של אנשים עם מוגבלות.

סכמה כזו, הופעלה בדנמרק והיא מכונה כ"סכמת שוברי הקרח" מיועדת לאנשים משכילים שכתוצאה מנכותם התקשו למצוא עבודה רגילה, כך שאינם מצליחים להשיג ניסיון בעבודה. במקרים כאלו, יש אפשרות לקבל תמיכה של כ-50% משכר הברוטו (Bengtsson 2002). גם באוסטרליה הופעלה מערכת דומה, שבמהלכה ניתן סיוע ראשוני שיכול לנוע מ-5 ימים למספר חודשים בתוכנית השמה לצבירת ניסיון בעבודה (Work Experience Placement programme).

#### בעיות נפוצות ביישום שכר מינימום מותאם

בכל אחד מהחוקים ניתן דגש נרחב לכך שחוקי השכר המיוחדים תקפים רק במידה והנכות משפיעה על יכולת הייצור של האדם. במקרים שבהם הנכות לא השפיעה על יכולת הייצור, נאמר במפורש שאין לתת שכר השונה משכר המינימום הארצי. לפי טענה זו, אנשים בעלי מוגבלות זכאים לקבל שכר המתאים לכישורים שלהם, הניסיון וההכשרה כמו כל עובד (HREOC 2006). על פניו קביעה זו ברורה, אולם יישומה נתקל בקשיים משמעותיים. בהמשך לכך, אפשר לעלות כמה מן הבעיות שעלו במהלך יישום מערכות שכר המינימום המיוחד בכמה מקומות בעולם.

**הקריטריונים לקבלת זכאות אינם בהכרח מקסימלית יכולת הייצור של האדם** יישום התקנות לשכר מינימום מותאם יכולים לכלול קריטריונים לקבלת זכאות לשכר מינימום, שאינם משקפים למעשה את יכולת הייצור של האדם. אחת הדוגמאות הופנתה למצבם של אנשים עם נכות שאינם מסוגלים לעבור למעלה מ-15 שעות בשבוע אך במהלך מסגרת זמן זו הם בעלי תפוקה מלאה. טענה דומה כוונה גם לצורך להבחין בין סוגי נכויות שונים כולל העוורים שיכולים לתת תפוקה מלאה במסגרת העבודה (HREOC 2006).

אחת הטענות המרכזיות שהעלתה נציבות שוויון זכויות באוסטרליה (HREOC 2006) התייחסה לשילוב בעלי מוגבלות תחת חוק אחד (ובמקום עבודה אחד). לטענתם, הדבר עלול לפגוע בכוונת המחוקק לעודד אנשים בעלי מוגבלות להשתלב בחברה משני טעמים. ראשית, אפשר לראות שהדבר עלול לפגוע בכבוד ובהערכה העצמית של בעלי הנכויות הקשים ביותר שלא יקבלו את הסיוע הבסיסי. שנית, הצרכים של בעלי מוגבלות קלה יחסית אינם ממולאים ובאופן זה החקיקה המוצעת עלולה לגרום להתעלמות מיכולת העבודה האמיתית של אותם אנשים בעלי נכות קלה יותר.

**פצילות באחוזי קביעת התעריף ההולם לקביעת שכר המינימום המיוחד** הוא אתגר רציני, ולא משנה באיזו מדינה מופעל מערך לקביעת שכר מינימום מותאם באיזו מדינה. סקירת השימועים בקונגרס ודוחות שונים העלתה את ההסתייגות האמריקאית מיכולתם של בעלי החברות/ארגונים או המנהלים כבעלי מומחיות מספקת לקביעת מבנה השכר (Whittaker 2005). באוסטרליה הופעלו נהלים ברורים יותר תחת הנחיות המדינה וקיימים מספר כלים מרכזיים לקביעת יכולת הייצור של האדם לקבל, אך גם שם ניתן לראות לעתים קשיים ביישום התקנות וגופים רבים כלל לא מקבלים את האישור של המדינה לספק אבחונים מתאימים.

לעומת מדינות אלו, המצב בבריטניה שבה שכר המינימום הלאומי תקף גם על אנשים עם נכות, הבעיה פחות חמורה. עם זאת, גם במערכת המקומית יש הבחנה בין אנשים עם נכות שעובדים ואלו שלאוו וקביעה זו היא בעלת משמעות רבה לקביעת ההכנסה של האדם. כתוצאה מכך, ייתכן שתהליך המסלול עודד הוצאתם של אנשים עם נכות משוק העבודה.

**אכיפת החוק** המדינה היא האחראית לפיקוח ואכיפה של החוק לקביעת התעריפים ההוגנים לשכר המינימום עבור אנשים עם מוגבלות. באוסטרליה, ניו-זילנד, צרפת, פיליפינים, לוקסמבורג וככל הנראה גם במדינות האחרות קיימת אכיפה אפקטיבית של החוק, על אף הקושי לבדוק את איכות

אכיפת החוק. בארה"ב יש חוקים מפורטים שאמורים לעזור באכיפת החוק, אולם אין זה ברור אם קיימים כלים להפעלת לחץ על היענות המעסיקים, אפילו במידה ומשרד העבודה האמריקאי יחליט לשים את כובד משקלו לאכיפת החוק ע"י המעסיקים (GAO 2001, Whittaker 2005).

**מציינת הנתונים** אכיפת החוק ובדיקת השפעת החוק מחייבת היערכות מתאימה לאיסוף וניהול הנתונים, אך זוהי אחת הבעיות המרכזיות שעלתה באוסטרליה ובארה"ב. הבעיה חמורה ביותר מוצאת את ביטוייה דווקא בארה"ב כאשר הנתונים נאספו הם ספורדיים בלבד ולכן לא יכלו לתת תשובה חד-משמעית על השפעת שכר המינימום לאנשים עם נכות (Whittaker 2005). נתונים ברורים יותר היו יכולים לענות על כמה מן השאלות הבאות:

- א. האם כל סוגי הנכות מושפעים באופן זהה מאפשרות השכר המותאם לאנשים עם נכות?
- ב. האם סוגי התעסוקה מושפעים באופן זהה מהכלת השכר המותאם?
- ג. האם המעסיקים בשוק העבודה החופשי מעסיקים אנשים בעלי מוגבלות בתעריפים נמוכים אך הם לא היו עושים זאת אם היו צריכים לשלם שכר מינימום מלא?

#### **מחקרים על השפעת מערכת שכר המינימום על אנשים עם נכות**

חוקרים רבים מתקשים לבחון את השפעת השכר המינימום הכללי או המיוחד על האנשים עם נכות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במחקרים שונים על השפעות שכר מינימום על קבוצות שונות. עיקר הקושי נעוץ במחסור בנתונים וסטטיסטיקה בעיות בהערכה מסודרת של השינויים, קשיים באיתור של גורמים משפיעים והשפעות מתגלגלות והקושי לעשות הכללה של תוצאות המחקרים.

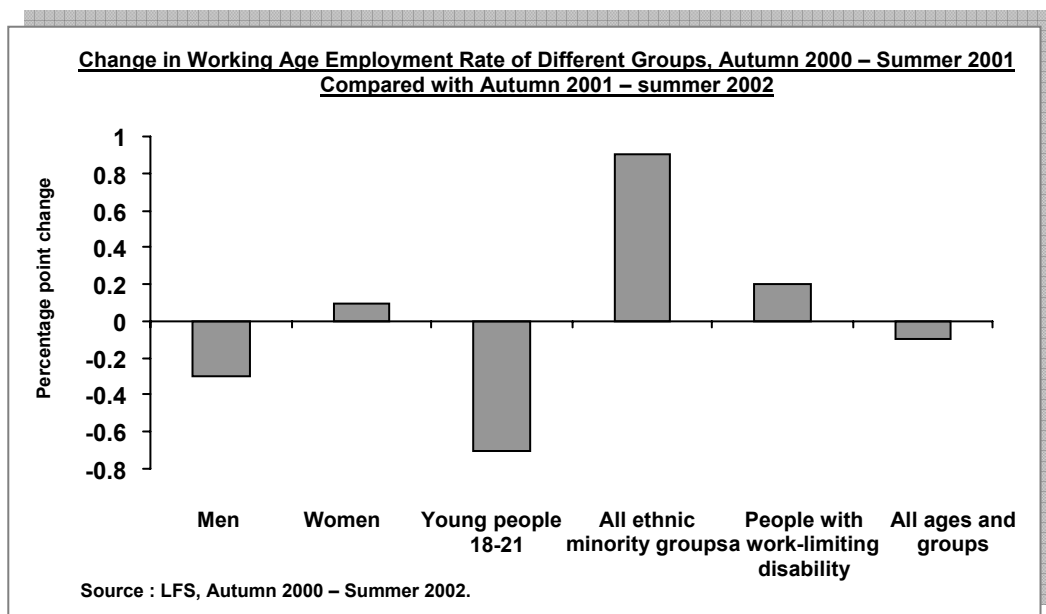
יותר מכך, גם במקרים בהם נאספו נתונים מספקים, השפעות שכר המינימום על רמת התעסוקה, עוני ושכר הן בלתי מוכרעות ולעתים הוצגו תוצאות סותרות (Liu & Wu 1999). מרבית המחקרים שמופיעים בסקירה זו, מתייחסים להשפעת שכר המינימום על אנשים עם נכות בבריטניה, שם אין מערכת של שכר מינימום מותאמת. עם זאת, מחקרים אלו יכולים לשפוך אור על סוגיות מרכזיות בנושא.

**השפעת התאריכים הכספיים על הצלחת הסבירות לקליטת עובדים בעלי מוגבלות** באופן כללי ניתן לראות מחקרים שבחנו את השפעת התמריצים הפיננסיים נכונותם של מעסיקים לקליטת אנשים בעלי מוגבלות, כפי שנעשה במחקרם של גראפם ואחרים (Graffam et al. 2002). לדעתם, סובסידיות לשכר הן בעלות השפעה מועטה מאוד על העסקת אדם בעל מוגבלות והקצאת שכר

מינימום מיוחד מוסיפה עוד נדבך של מורכבות לתוך מערכת ההשתכרות של האדם. גם במקרים שבהם השכר נמוך יחסית לשכר המינימום, רבים מהמעסיקים עדיין יירתעו מהעסקת עובדים בעלי מוגבלות במידה ויכולת הייצור שלהם מוגבלת. גם אם שכר נמוך יותר אכן יכול לעודד את העסקתם של אנשים עם נכות רבים יותר, החשש מורכבות היתר בתהליך ההעסקה פגעה ברצונם של מעסיקים לקלוט עובדים בעלי מוגבלות.

### שכר מינימום מותאם – כן או לא?

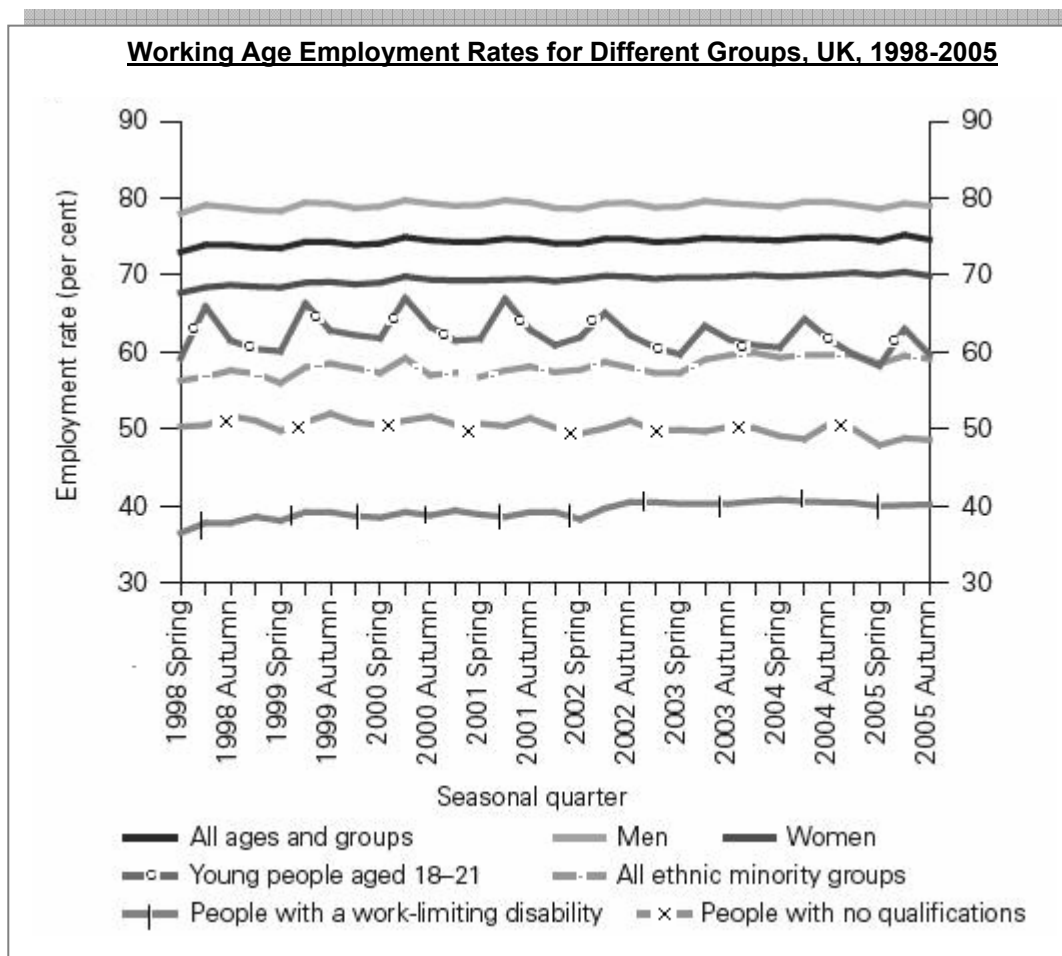
שכר מינימום מותאם מחקרים שנעשו באנגליה מצאו כי החלת שכר המינימום הכללי עזרה לאנשים עם נכות לצמצם את הפערים החברתיים, אולי יותר מכל תת-קבוצה אחרת. מחקר של "הנציבות לשכר נמוך" (LPC 2001) מצאה כי חקיקת שכר המינימום עזרה לשפר את מצבם של האנשים עם נכות שעשו עבודה דומה לזו אנשים ללא בעלי מוגבלות אולם עד תחילת החוק הרוויחו שכר נמוך יותר. מחקר שנעשה בשלב מאוחר יותר, הראה את ההשפעה החיובית של שכר המינימום על אנשים בעלי מוגבלות בהשוואה לקבוצות אחרות (LPC 2004, p. 68):



אחד הממצאים המעניינים נוגע לאחוזי השתתפות האנשים עם נכות בשוק העבודה לאחר החלת החוק. מחקר נוסף שנעשה בשנת 2006 הצביע על שינוי באחוז השתתפות בשוק העבודה של נשים, קבוצות אתניות, צעירים, חסרי כישורים מקצועיים וחינוכיים וכמובן האנשים עם נכות (LPC

20) p. 2006. לפי הנתונים, אפשר לראות שאחוז ההשתתפות של נשים ירד ב-0.1 נקודות ואחוז ההשתתפות של הגברים ירד ב-0.4 נקודות, אולם אצל האנשים עם נכות אפשר לראות תמונה שונה באופן משמעותי. הנתונים מראים על עלייה משמעותית של כ-4% משנת 1998 ועד לחורף 2005 (כ-40% השתתפות!)

חשוב להדגיש כי למרות שאחוזי ההשתתפות של אנשים עם נכות בעלי קשיי עבודה אכן עלו במהלך חורף 2004, גם אחוזי האבטלה עלו. בתגובה לממצאים אלו, חל ניסיון להכניס שינויים עדכניים במערכת הקצבאות במטרה לעודד אנשים עם נכות רבים יותר לחפש עבודה.



מריה הדסון (Hudson) מאוניברסיטת קיימברידג' הציגה גם היא מחקר אודות השפעת שכר המינימום הלאומי על סיכויי ההעסקה של אנשים בעלי מוגבלות תוך השוואה בין "עובדים" לבין אלו המשתתפים ב"פעילות רפואית". מראיונות שנערכו במסגרת המחקר עלה החשש פן הכניסה לעבודה תוביל במישרין לאיבוד הקצבאות. אחת המסקנות העיקריות של הדסון הייתה שגמישות בקשר בין יכולת ההשתכרות (כולל סוגיות של שכר המינימום) ולבין מערך הקצבאות תביא להגדלת האפשרויות ותעזור להם להשיג לעצמאות גדולה יותר.

מצד שני, אפשר לראות מחקר שנעשה ע"י ג'סטין שניידר וג'יליאן דאתון מאוניברסיטת דורהם (Schneider & Dutton 2002), אשר בחנו את השפעת של שכר המינימום הלאומי (כאמור בהיעדר הסדרים למתן שכר מינימום מותאם) על העסקת אנשים עם מוגבלות מנקודת מבטם של המעסיקים ושל יועצים שתפקידם היה להכניס אנשים עם נכות למקומות עבודה חדשים.

שתי הקבוצות הסכימו באופן כללי ששכר המינימום הלאומי הטיב עם האנשים בעלי המוגבלות באמצעות הפיכת עבודות בשכר נמוך לעבודות משתלמות יותר. שני שליש מהנשאלים חשבו ששכר המינימום לא הקטין את הזדמנויות התעסוקה עבור אנשים עם נכות בהשגת עבודה בשכר. עם זאת, רבים הביעו את דאגתם אודות המחסור באפשרויות הגישה לעבודה, עלויות העסקת אנשים שהמוגבלות שלהם החמירה והקשר בין תעסוקה נתמכת למערכת הקצבאות.

**שכר המינימום מותאם** על אף המחסור במחקרים רבים לנושא, ניתן לראות התייחסות ע"י הנציבות האוסטרלית לשוויון זכויות, שהציגה עמדה שמעלה בספק את ההשפעה של שכר המינימום המותאם לכלל האנשים עם נכות. לדעתם, הניסיונות להגדיל את אחוזי ההשתתפות של אנשים בעלי מוגבלות באמצעות תעריפים נמוכים אינם מתייחסים להשפעות משמעותיות יותר כמו תחבורה, עלייה בהוצאות רפואיות ועוד. עם זאת ולמרות טענותיה, הנציבות תמכה בהשאת המערכת הקיימת לתמיכה בשכר (SWS), שמהווה מערכת חלקית לקביעת שכר מינימום מותאם (HREOC 2006).

כפי שצויין במהלך כל הפרק, רבים מבין החוקרים ופקידי הממשלות שהתייחסו לשכר המינימום המותאם, ראו בו כבעל השפעה חיובית על תעסוקת אנשים עם מוגבלות על היבטיו השונים. החשב הכללי בארה"ב שערך מחקר בנושא בשנת 2001 (GAO) הדגיש את החשיבות הרבה של שכר מותאם לעידוד העסקה של אנשים רבים יותר במקומות הקיימים ובמקומות חדשים. ממצאים דומים הוצגו

גם ע"י וויטאקר במחקר שפורסם לפני כשנתיים (Whittaker 2005). להלן כמה מן המסקנות שהוצגו במחקרים אלו ואשר יכולות להוות בסיס לשיפור הטיפול הממשלתי במערכת השכר לאנשים עם נכות:

- \* שיפור איסוף הנתונים של המעסיקים והעובדים.
- \* אימות הנתונים והגברת הדיוק של מאגר המידע.
- \* שיפור תהליך הנפקת האישורים.
- \* הכשרה משמעותית יותר לאלו העוסקים בביקוח על התהליכים.
- \* עריכת מחקרים (עצמאיים וממשלתיים) של משרד העבודה בנושאים אלו.
- \* פגישות והסברים תכופים עם מעסיקים.
- \* פיתוח של סובסידיות פיננסיות נוספות לעידוד העסקת אנשים עם מוגבלות.

## 2. סקירת מערכות שכר המינימום לאנשים עם נכות במספר מדינות

### ארה"ב

שכר מינימום קיים בארה"ב כבר החל משנות ה-30, ובמסגרתו מקבלות מספר מספר קבוצות פטור ממערכת שכר המינימום תחת הגדרות ותנאים מדוייקים (Liu & Wu 1999). כבר עם תחילת החקיקה הייתה התייחסות ייחודית לאנשים עם נכות במסגרת "החוק הלאומי לשיקום התעשייה"<sup>10</sup>. במסגרת החוק, אנשים בעלי מוגבלות שעבדו בשוק החופשי קיבלו 75% משכר המינימום באותה תעשייה שבה עבדו.

בשנת 1966 נחקק חוק "הסטנדרטים בעבודה" (FLSA - Fair Labor Standards Act), שבמהלכו הוגבל שכר המינימום לאנשים עם נכות לכ-50% לפחות משכר המינימום במדינה<sup>11</sup> הן בשוק החופשי והן במסגרות המוגנות. המרכזים לפעילות לעבודה" (work activities centers) היו יוצאים מן הכלל, כיוון שהאנשים שנמצאו שם כלל לא הוגדרו כ"עובדים" ולכן התקנות לא היו תקפות לגביהם (Whittaker 2006).

עד שנת 1986 היו תעריפים מיוחדים לשכר מינימום לאנשים עם נכות הן בשוק החופשי והן במסגרת עבודות מוגנות, אולם בשנה זו התבצע עדכון של החוק וגרם לשינוי מהותי במצב. העדכון כלל את הסדרת ההבחנות בין אלו שפועלים במסגרות המוגנות ואלו הפועלים בשוק החופשי ובעיקר את הסרת רמת המינימום לשכר עבור האנשים עם נכות והסדרת מערכת למתן "שכר הולם". הזכות לאשר מתן שכר נמוך ניתנה רק לאלו הזכאים לכך במסגרת סעיף 14(c) בחוק "הסטנדרטים לעבודה מוגנת", אך בשנה האחרונה אפשר לראות חקיקה מקומית בכמה מדינות, כמו באריזונה שבה חוק שכר המינימום השתנה (2007) ויש הטוענים כי הדבר יחייב את המרכזים לשלם שכר מינימום לאנשים עם נכות.

<sup>10</sup> National Industrial Recovery Act – NIRA

<sup>11</sup> חשוב לזכור כי בארה"ב יש מערכת שכר מינימום פדרלית, אך כ-10 מדינות קבעו רף גבוה יותר.

התפתחות חקיקה אודות שכר מופחת לאנשים בעלי מוגבלות (Whittaker 2005, p. 28)

Statute	Certificated employment, competitive sector	Certificated employment, sheltered workshops	Certificated employment, work activities centers
<b>National Industrial Recovery Act (1933-1935)</b>	75% of the minimum wage in industry.	No specified wage floor.	NA
<b>Fair Labor Standards Act (FLSA, 1938)</b>	75% of the statutory minimum wage.	No specified wage floor; the rate to be based upon productivity of the disabled worker.	NA
<b>The 1966 FLSA Amendments</b>	50% of the statutory minimum wage.	50% of the statutory minimum wage.	No statutory minimum wage; rate to be "related to the worker's productivity"
<b>The 1986 FLSA Amendments (and forward)</b>	No separate standard, a commensurate rate to apply.	No separate standard, a commensurate rate to apply.	No separate standard, a commensurate rate to apply

**סעיף 14(c) ב"חוק הסטנדרטים לעבודה הוגנת" (Fair Labor Standards Act)**

במטרה למנוע את הקטנת אפשרויות התעסוקה לאנשים בעלי מוגבלות, הופעל בארה"ב סעיף 14(c) בחוק, שמאפשר למעסיקים לשלם לאנשים בעלי מוגבלות פחות מאשר שכר המינימום במידה והם סובלים מנכות נפשית או פיזית, שפוגעת בכושר הייצור. החוק תקף רק במידה ובין המעסיק והעובד מתקיימים יחסי עבודה. יחסים כאלו אינם תלויים ברמת הביצועים וגם לא במצב שהעבודה היא או בין אם העבודה היא במסגרת הטבות רפואיות, אלא בתנאי שעבודתם 'מביאה לאי אלו רווחים כלכליים למוסד בו האדם נמצא'<sup>12</sup>. העקרון שעומד בבסיס החוק הוא שהנכות יכולה להשפיע על עבודה אחת ולא בהכרח על עבודה אחרת, כך שכל קביעה לתשלום היא ייחודית למקום העבודה (GAO 2001).

כל האנשים עם נכות מקבלים שירותי תמיכה מיוחדים<sup>13</sup> כולל התאמות בשכר (לא בהכרח) פרט לשתי תת-קבוצות. ראשית, אותם אנשים עם נכות שאינם מקבלים שירותי תמיכה מיוחדים

<sup>12</sup> the work performed is of any consequential economic benefit to the institution

<sup>13</sup> התאמות הניתנות "במרכזי העבודה" (Work Centers) אלו יכולות לכלול דיור, מנהלי תיקים, תוכניות ללימוד והכשרה שונים, תחבורה, לימוד כלכלי התנהגות ועוד (GAO 2001, p. 13)

בהתאם לתנאי סעיף 14(c), בגלל שהם יכולים לבצע עבודה באותה רמת ייצור מלאה. לעומת זאת, בעלי נכויות חמורות מאוד שאינם יכולים להשתתף בפעילות כלכלית כלשהו אינם מוגדרים כעובדים.

במהלך עשרים השנה האחרונות היו ניסיונות רבים לשנות את החוק כמו בשנת 1994 והושמעו טענות על כך שמערכת השכר לאנשים עם נכות המבוססת על כושר הייצור אינה הולמת ואינה מעודדת תעסוקה. אף על פי ניסיונות אלו החוק לא שונה הרבה בזכות תמיכת המעסיקים שהעסיקו אנשים בעלי מוגבלות (Whittaker 2005). עם זאת, שני חוקים נוספים והרחיבו את ההסבר לחוק<sup>14</sup> ובשנת 2001 התבצע שינוי בתקנות החוק ובמהלכו נקבע משרד העבודה אינו יכול להנפיק תעודות אישור לאנשים שכל נכותם הינה קשורה לליקויי ראייה. הגבלה זו אינה תקפה לאותם אנשים הסובלים מרב-נכויות, כולל בעלי ליקויי ראייה שיש להם גם נכות נוספת (GAO 2001).

מערך החוקים מתייחס למה שמכונה רמת השכר ההולמת ("Commensurate Wage Rate"), שהיא מהווה את הבסיס להתאמות השכר וכוללת מספר שלבים (DOL 1996), אשר יפורטו בהמשך. כמו כן, אפשר לראות שבמדינות שונות תיתכן חקיקה שונה ועצמאית יותר כמו בדלאוור.

משרד העבודה (DOL) הוא האחראי לפקח וליישום של הסעיף באמצעות מחלקת השכר והשעות (Wage and Hour Division – WHD) של מנהל הסטנדרטים בתעסוקה<sup>15</sup>. המחלקה היא האחראית לניהול מערכת השכר לאנשים עם נכות והיא אחראית לנושאים הבאים:

- א. סקירת הבקשות של מעסיקים.
- ב. הענקת טפסים לתעודות חדשות ולחידוש אישורים ישנים.
- ג. מתן הנחייה והכשרה לצוותים שלהם ולמעסיקים.
- ד. אכיפת ההיענות מצד המעסיקים.
- ה. שמירה על זכויות העובדים וקבלת השכר המגיע להם.

<sup>14</sup> McNamara-O'Hara Service Contract Act (SCA), and/or Walsh-Healey Public Contracts Act (PCA)

<sup>15</sup> Employment Standards Administration - ESA

**נתונים** נכון לספטמבר 2001, יותר מ-5,600 מעסיקים שילמו בארה"ב שכר מינימום מיוחד ליותר מ-424,000 עובדים. 84% מהמעסיקים שקיבלו אישורים היו "מרכזי עבודה" לעומת 9% שהוגדרו כעסקים (כ-7% היו בתי חולים, מרכזי יום מיוחדים או בתי ספר). לעומת זאת, 94.5% מהאנשים שקיבלו אישור עבדו במרכזים תעסוקה (למעשה אלו הן עבודות מוגנות) ורק כ-1,500 אנשים (0.4%) בלבד עשו זאת במסגרת עסקים. מבין אלו שפעלו תחת סעיף 14(c), רמת יכולת הייצור של האנשים בתעסוקה (המוגנת) התפלגה כדלקמן:

רמת ייצור (אחוזים)	אחוז מהעובדים
עד 25%	41
26% עד 50%	29
51% עד 75%	19
מעל 75%	11

מקור: (GAO 2001, p. 41)

**תהליך קבלת האישור לאמתן שכר מופחת** כושר הייצור אינו נקבע באופן אחיד מצדו של המעסיק אולם הוא הגורם העיקרי בתהליך והשכר נקבע לאחר מו"מ בינו ובין העובד. כל מעסיק שמקבל אישור, חייב לקבל תעודה מ"מחלקת השכר והשעות" בכדי שיתאפשר ל/ה לשלם לאנשים בעלי מוגבלות פחות מאשר שכר המינימום ורמת השכר נקבעת לפי הערכת הנכות. במסגרת השיקולים לקביעת השכר, יש צורך לקחת בחשבון את אופי ורמת הנכות, תוך כדי השוואה בין יכולת הייצור של האדם ובין הנורמה המקובלת כלפי אנשים שאינם בעלי מוגבלות.

כאשר מעסיק מקבל תעודה להעסקת אדם עם מוגבלות (בדרך כלל מוגבל לשנתיים), התנאים בתעודה חייבים להיות ידועים לעובד או במקרים אחרים לאפוטרופוס שלו. התהליך כולל מספר שלבים ועל המעסיק להסכים על תנאים אלו (Whittaker 2006). על פי החוק יש צורך בפיקוח הדוק ובבקרה של משרד העבודה על התהליך, אך הפיקוח אינו אפקטיבי (GAO 2001).

- א. **הערכה ראשונית**: כאשר מעסיקים אדם עם מוגבלות, מתבצעת "הערכה ראשונית" (Initial Evaluation) של כושר הייצור שלו ע"י המעסיק. ההחלטה ניתנת במהלך החודש הראשון במטרה לקבוע את "רמת השכר ההולמת" ("Commensurate Wage Rate") שיכולה לנוע בין שכר מלא לשכר אפסי וכוללת את השיקולים הבאים:
- המעסיקים חייבים לזהות את השכר השכיח באותו אזור שבו הם מעסיקים עבור אדם מנוסה שאינו בעל מוגבלות המשפיעה על כושר הייצור שלו.
  - זיהוי יכולת הייצור האמיתית של העובד בכל עבודה מול אדם מנוסה שאינו בעל מוגבלות, ואשר מבצע עבודה דומה.
  - המעסיק חייב לחשב את תעריף שכר המינימום המיוחד, באמצעות השוואת יכולת הייצור של האדם לעבודה ולפרק לגורמים את איכויות העבודה המבוצעת
- ב. **הערכת כל עובד פעם ב-6 חודשים**: המעסיק חייב להסכים לסקירות אודות תעריפי השכר לעובד.
- ג. **הערכת כלל העובדים פעם בשנה**: סקירה של כל העובדים תחתיו במסגרת סעיף 14(c) – במטרה להבטיח שהשכר משקף את "השכר הניתן לעובדים מנוסים המועסקים במקום תחת אותו סוג של העבודה"<sup>16</sup>.
- ד. **ערעור**: העובד/ת או האפוטרופוס שלו/ה, זכאים לערער לשר על נסיבות של העסקתו/ה.

#### **בעיות והסתייגויות עם המערכת הקיימת**

שאלות רבות מועלות ביחס למערכת התאמת השכר לאנשים עם נכות בארה"ב. לא רק ע"י חוקרים אלא גם ע"י גופים רשמיים, כמו משרד החשב הראשי בארה"ב שהגיש מסמך מרכז בנושא לקונגרס האמריקאי בשנת 2001 (GAO 2001). לפי החשב הכללי, מטרת החוק היא נכונה ומוצדקת. לדעתם, במידה ואותם מרכזים ייאלצו לשלם את שכר המינימום המלא, עלויות המרכזים יעלו והם לא יוכלו להעסיק את אותם אנשים. לפי וויטאקר (Whitaker 2006) מטרתו העיקרית של סעיף 14(c) הייתה למנוע את המצב שהשכר יגביל את אפשרויות התעסוקה של האנשים עם נכות ולכן צריך לאפשר אפשרות למעסיקים לשלם פחות מאשר שכר המינימום הפדרלי. אולם, יש מעט הוכחות שתעריפים מוקטנים של שכר מינימום אכן יעודד את הרחבת אפשרויות התעסוקה של האנשים עם נכות.

<sup>16</sup> reflect changes in the prevailing wage paid to experienced nondisabled individuals employed in the locality for essentially the same type of work".

העובדים הזכאים לסיוע במסגרת סעיף זה, מקבלים מספר הטבות, אולם חישוב התעריפים הוא תהליך מורכב שמועד לבעיות ולכן צריך מערכת אכיפה אפקטיבית. החשב הכללי מצא שמשדר העבודה לא פעל באופן אפקטיבי להבטיח שהעובדים הפועלים תחת סעיף 14(c) אכן קיבלו את השכר המתאים במיוחד במהלך המעקב אחרי פעילות המעסיקים בשלבים מאוחרים יותר.

אחת הבעיות המרכזיות בחוק היא קביעת התעריף ההולם. סקירת השימועים והדוחות מעלה כי אין זה ברור שבעלי/מנהלי המפעלים המוגנים הם בעלי מומחיות מספיקה לקביעת מבנה השכר (Whittaker 2001).

### **בריטניה**

הזכאות לשכר מינימום תקפה לכל העובדים ללא כל קשר ליכולת האישית שלהם, לכושר הייצור אל ליעילות שלהם. לכן, כאשר אדם בעל מוגבלות מוגדר כ"עובד", הוא חייב לקבל לפחות את שכר המינימום כמו כל בוגר באוכלוסייה. עם זאת, עובדים בעלי מוגבלות שמשותפים בפעילות שאינה קשורה לעבודה כתוצאה מסיבות רפואיות בלבד. במקרים כאלו, אינו צריך או זכאי לשלם כל תשלום או כל תמורה אחרת לאותו אדם שאינו מוגדר כ"עובד" (DTI 2005, p. 16)

הגדרת "העובדים" – סעיף 54 בחוק שכר המינימום הלאומי (National Minimum Wage Act) שנחקק בשנת 1998 מגדיר עובד כמישהו שנמצא תחת חוזה תעסוקה (כולל חוזה חונכות) או כל עובד שנמצא תחת חוזה אישי והוא לא נתפס כעובד עצמאי. הגדרה זו מורחבת בהתאם לסעיפים 34-35 באופן שגם עובדי סוכנויות ועובדים בבית יוגדרו כ"עובדים" (DTI 2003). הממשלה היא זו שקבעה את החוק, אבל רק בתי המשפט יכולים להגדיר באופן מוחלט האם מדובר בפעילות שהיא "עבודה" או "פעילות רפואית" (DTI 2007).

"הנציבות לשכר נמוך" (Low Wage Commission), שמוציאה חוברת כל שנה לבחינת חוק שכר המינימום שנחקק בשנת 1999, הדגישה בדוח שלה בשנת 2003 כי האנשים עם נכות זכאים לשכר מינימום כמו כל עובד אחר. אולם הם מדגישים כי פעילות טיפולית שנועדה לקדם את האדם אינה צריכה להיות מקוטלגת כ"עבודה" ואף לפגוע בהתקדמות של האנשים. כתוצאה מכך, הם המליצו על הגדרת "עבודה" לפי הסעיפים הבאים (LPC 2003):

- 1) פעילות שמטרתה היא לקדם את מקום העבודה ולא את האנשים.
- 2) פעילות של האדם אינו נשלח או נמצא במעקב ע"י גופים הקשורים לשירותי הרווחה.
- 3) הסדרי העבודה נקבעו עם האדם ולא ע"י אחרים.
- 4) קצב העבודה משרת את מקום העבודה ולא את האדם.

שכר העבודה יכול להיקבע לפי ארבעת המרכיבים הבאים: "עבודה בתקופה", "עבודה בשכר שעות", "עבודה קבלנית", "עבודה שאינה נמדדת". ניתוח רמת השכר הוא שונה בין עבודה לעבודה וכך גם התעריף לתשלום.

### אוסטרליה

זהו המקרה המעניין ביותר ובו ניתן לראות תהליך מפורט ביותר להחלטה אודות הצורך להפעיל מערכת של שכר מינימום בשוק החופשי. לפני כמה חודשים באוקטובר 2006 הוחלט על מבנה שכר המינימום המיוחד לאנשים עם נכות לאחר דיונים ארוכים במדינה אך למעשה קיימת מערכת תמיכה בשכר כבר מספר שנים לפני כן. לפני שניתן יהיה להבין את החוק היום, חשוב לבחון את התפתחות נושא שכר המינימום לאנשים עם נכות בשנים האחרונות.

שכר המינימום הפדרלי (federal minimum wage) נקבע בשנת 1997 עבור כל המקצועות והתעשיות, למרות שלפני זה היו מערכות שונות שהבטיחו בפועל שכר מינימום כבר מתחילת המאה העשרים. גובה שכר המינימום נקבע ע"י הנציבות ליחסים תעשייתיים באוסטרליה (AIRC) ויש שוני בין מספר קבוצות. במקרים שבהם קשה להחליט האם האדם מהי מהו הקטגוריה שהעובד נמצא בה, מנסים להעזר בייעוץ משפטי (Liu & Wu 1999).

בעשור האחרון חל שינוי בשוק התעסוקה האוסטרלי שלא פסח גם על האנשים עם נכות. לפי דוח של הנציבות האוסטרלית לאנשים עם נכות (HREOC 2006), החל משנת 1993 יש ירידה של אחוז השתתפות האנשים עם נכות בשוק העבודה באוסטרליה שנאמד בכ-53.2% (לעומת 80% של כלל האוכלוסייה), וגם אחוזי האבטלה גבוהים יותר (8.65% לעומת 5%). הכנסתם פחותה לעומת עמיתיהם ללא נכות והפער בין אנשים עם נכות ובין לא אנשים עם נכות הוא גדול בקרב הגברים (17%) ואף יותר בקרב הנשים (24%). בנוסף, גם שכרם של המועסקים בשוק החופשי הוא נמוך ורק 14% מרוויחים מעל ל-\$500 אוסטרלי (שכר המינימום הוא \$484).

הירידה בתעסוקה הובילה לתיקון "החוקים ליחסי עבודה"<sup>17</sup> בשנת 2005 במהלכם הוחלט להקים את "הנציבות לשכר הוגן" (Australian Fair Pay Commission). הנציבות היא גוף סטטוטורי "האחראי לקביעה והתאמת שכר המינימום הפדרלי (Federal Minimum Wage) והיא זו שאחראית למתן מערכת התעריפים לקידום המצב הכלכלי של האנשים באוסטרליה. החל משנת 2006 הנציבות היא זו שקובעת ומתאימה את שכר המינימום המיוחד לעובדים צעירים, עובדים אשר נמצאים במסגרת הסדרי הכשרה כלשהם ועובדים בעלי מוגבלות.

#### **מערכת התמיכה בשכר באוסטרליה (עד 2006)**

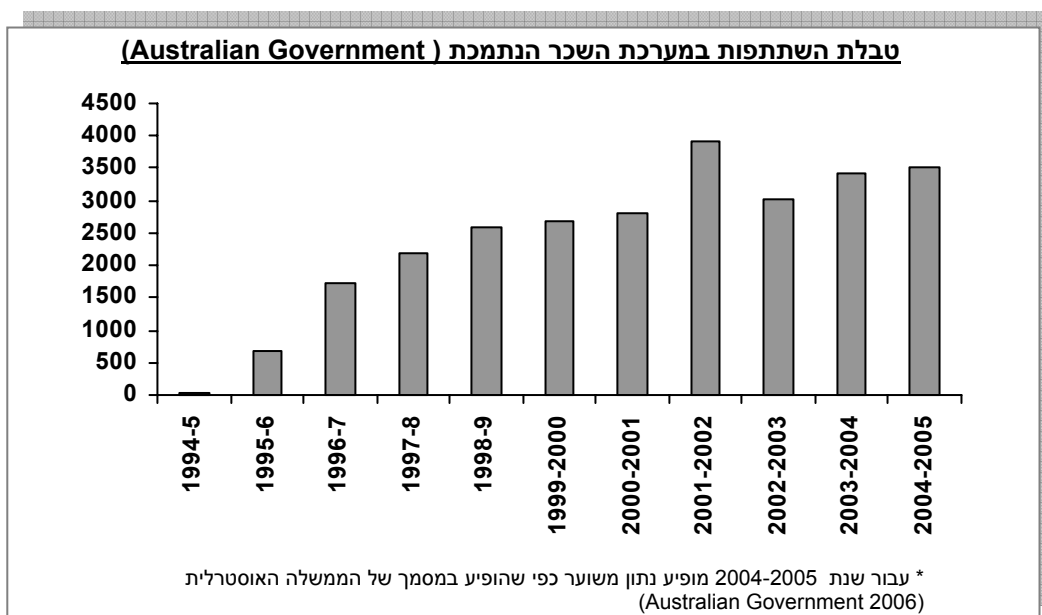
העקרון שעומד במערכת התמיכה בשכר באוסטרליה נשען על כך שמרכיב התחרותיות במשק האוסטרלי יחייב את המעסיק לבחון את העלויות היחסיות של העסקת אדם עם מוגבלות ולכן יש צורך להעריך את כושר הייצור שלו/ה (Australian Government 2006). שתי מערכות עבודה בשכר לאנשים עם נכות קיימות באוסטרליה: **תעסוקה בשוק החופשי** (open employment) ו"שירותים עסקיים" (business services), שבעבר כונו באוסטרליה כ"עבודה מוגנת" או "עבודה נתמכת" (AFPC 2006).

**צ'וקיט פלס החופשי** עבודת אנשים עם נכות בשוק החופשי מתחלקת לאלו שיכולים להרוויח שכר מבוגרים, מתלמדים או שכר נוער כמו כלל האוכלוסייה, כך שהנכות שלהם אינם פוגעת בכושר הייצור. מצד שני, ישנם אנשים שאינם יכולים לבצע את העבודה באותה רמת התחרות הנדרשת כתוצאה מהנכות שלהם. עבור אנשים אלו נקבעו מערכות מיוחדות לתמיכה. המדינה מספקת מנגנון להערכת כושר הייצור של האדם בעל המוגבלות במטרה לקבוע רמת שכר יחסית (AFPC 2006). לפי הערכות נציבות האנשים עם נכות באוסטרליה בשנת 2004 לקחו חלק במערכת זו 3,425 אנשים שמרביתם היו בעלי יכולות אינטלקטואליות גבוהות (HREOC 2006).

#### **מערכת השכר הנתמכת (Supported Wage Systems):** זוהי מערכת לאומית הכוללת

זכאיות אחידות וכתובות, המדברות על מתודולוגיה של יצירת התאמה והיא כוללת מעריכים חיצוניים לארגונים ולמדינה. במסגרת מערכת זו משתמשים בשכר המינימום הרלוונטי לשם קביעה של תעריפים מתאימים המשקפים את יכולות הייצור של האדם. כלומר, במידה וכושר הייצור של אדם נקבע על 70% בהשוואה לעובדים אחרים המבצעים עבודה דומה, השכר יהיה 70% משכרם. העובד צריך להסכים לתעסוקה כזו.

<sup>17</sup> Workplace Relations Amendment – WorkChoices



**תהליך קבלת האישורים למתן שכר מינימום מותאם:** במידה ואדם אינו יכול להיות מועסק בשכר מלא והמעסיק רוצה להעסיקו לפי תעריפים מותאמים עליו למלא ראשית טופס ממצה לבדיקת זכאות להכנסת האדם (והמעסיק) לתוך המערכת.<sup>18</sup> לאחר בדיקה נקבעת תקופת ניסיון ותוך הסכמה בין המעסיק לעובד נקבעים תנאי השכר המיוחדים במהלך התקופה חייב המעסיק לשלוח את כל הטפסים, לקבל את אישור המנהלת שמאפשרת לו לתת שכר מותאם ולתאם פגישה עם אחד מהגופים המורשים לעריכת האבחון הראשוני. המאבחן המורשה עורך אבחון ראשוני וממלא טופס מורכב לקביעת השכר. בסופו של התהליך ייחתם הסכם בין המעסיק לעובד שישלח לרשות ליחסי עבודה במחוז המתאים. המנהלת תשלח תזכורת קבועה למעסיק לעדכון ההערכה (JobAccess 2007).<sup>19</sup>

**שירותים עסקיים (עצמאי "עבודה נתמכת" ו"עבודות מוגנות")** לעומת זאת, תחת "השירותים העסקיים" נמצאים בעיקר ארגונים ועמותות ללא מטרת רווח, שפועלים מחוץ להסדרי התעסוקה הכלליים במדינה. המדינה מעניקה לגופים אלו מימון ואישורים בהתאם להסדרים שנקבעו בחוק מיוחד (Disability Services Act 1986). השלטונות מדגישים כי בערך 17,500 איש עובדים ב-226 גופים הפועלים ב-380 אתרים ברחבי אוסטרליה (AFPC 2006, p. 113).

<sup>18</sup> [http://www.jobaccess.gov.au/JOAC/Employers/Employer+incentives/Applying\\_for\\_SWS.htm](http://www.jobaccess.gov.au/JOAC/Employers/Employer+incentives/Applying_for_SWS.htm)

<sup>19</sup> משרד לענייני משפחה ושירותים חברתיים (FACS 2001) הוציא חוברת שבה ניתן לראות השוואה בין כלי ההערכה השונים לקביעת שכר מותאם בעבודות מוגנות ונתמכות.

**עדכון מערכות התמיכה בשכר**

אחת הבעיות באוסטרליה נבעה כתוצאה מפערי חקיקה, כאשר רבים אינם זכאים לתמיכה בשכר, כולל עובדים בעלי מוגבלות בעלי יכולת ייצור מלאה ואלו המתקשים לעבוד במשרה מלאה. סיבות נוספות הובילו לכך שגם אנשים עם נכות רבים העובדים בשוק החופשי אינם נכללים במסגרת שכר המינימום הפדרלי. בנוסף, אפשר לראות שגם רבים מהגופים המפעלים של השירותים העסקיים אינם פועלים תחת סטנדרטים מתאימים.

בהתאם לכך, ולמרות התנגדויות שונות, החליטה הממשלה האוסטרלית לקבוע הסדר מיוחד לאותם אנשים שאינם מכוסים בהסדרים הקיימים. במסגרת ההסכם, יעודכנו גם הסדרי השכר במסגרת מערכת התמיכה בשכר בשוק החופשי ובמסגרות המוגנות והנתמכות.

בחודש דצמבר 2006 נכנס לתוקפו החוק החדש לשכר מינימום מיוחד (Special FMW). במסגרת החקיקה החדשה, השכר המיוחד שווה ברמתו לשכר הניתן במסגרת "שכר המינימום הפדרלי" ונועד במיוחד עבור אותם אנשים עם נכות שיכולת הייצור שלהם (לאחר התאמות נדרשות) אינה נמוכה מעמיתיהם העושים עבודה דומה בחלק מהזמן. לדוגמא, אלו שיכולים לעבוד מספר שעות קטן יותר בשבוע, אך באותן שעות האפקטיביות שלהם דומה לזו של עמיתיהם.

במהלך תיקוני החקיקה, כיסוי "מערכת התמיכה בשכר" (SWS) הורחב גם הוא במטרה שהוא יהיה פרופורציונלי לשכר המינימום ויכלול גם את אלו שאינם נמצאים תחת הסכמים אלו (AFPC 2006).

**"השירותים העסקיים"**: על אף ש"השירותים העסקיים" אינם נכללים במסגרת יחסי העבודה, הוחלט על הכנסת תעריפים יחסיים לאותן מסגרות (מוגנות ונתמכות) בהחלטה משותפת של הצדדים ובתמיכה של הממשלה. במסגרת זו, הוחלט להרחיב את כלי הערכה לבחינת השכר (כולל הכנסת כלים נוספים לבחינה). זהו תהליך שיסתיים רק בשנה הבאה ולא יכללו בו הגופים שאינם משתמשים בכלים הקיימים (Australian Government 2006).

על אף קבלת החוק, חשוב להדגיש את הסתייגות "נציבות שוויון הזדמנויות" (HOEOC 2006). ראשית, הם מדגישים כי יש אנשים שאמנם לא יכולים לעבוד יותר מ-15 שעות בשבוע אך במהלך אותן שעות התמורה שלהן מלאה והם צריכים להיות מוגדרים כעובדים. שנית, הם מציעים לעשות

הבחנה בין סוגי הנכויות ומדגישים כי אין הכרח לתת לאנשים בעלי ליקויי ראייה שכר מופחת. התייחסות נרחבת יותר לנושא נכתבה ע"י גראפן ואחרים (Graffama et al 2002) ב-1992 שהדגישו כי מורכבת גדולה יותר תפגע ברצונם של מעסיקים לקלוט עובדים בעלי מוגבלות.

### ניו-זילנד

בניו-זילנד נחקק החוק לשכר מינימום בשנת 1983 ונכנס לתוקף בשנת 1985. במסגרת החוק, ניתן לקבל אישור לקבלת שכר מינימום בתעריף מופחת, הניתנים לעובד שמצליח להוכיח שאין ביכולתו להרוויח שכר מתאים ברמה הנקבעת לפי החוק. פקחי העבודה הם אלו שיכולים להעניק אישור לקבל שכר שהוא מתחת לתעריפי שכר המינימום כפי שמפורט באישור עצמו (NZ 1983).

החוק מאפשר לאנשים בעלי מוגבלות לקבל שכר מופחת מאשר שכר המינימום הלאומי באישור של פקחי משרד העבודה, כלומר לתת תעריפים מופחתים לאדם יחיד המועסק בעבודה מסוימת עד לשנה. פקחים אלו צריכים לקחת בחשבון את השיקולים הבאים: (א) הנכות מונעת מהאדם להרוויח את שכר המינימום; (ב) בהתאם להשפעה שיש לנכות על הביצועים בעבודה; ו-(ג) רק במידה שהמעסיק עשה את כל המאמצים להפוך את עבודת האדם לאפקטיבית יותר.

תהליך הבקשה מתחיל מדיונים בין המעסיק לאדם (או לאפוטרופוס שלו) ולאחר הסכמה נעשית פנייה משותפת לפקח המחוזי. בפנייה לפקח, המעסיק חייב לתת הסבר שמצדיק הענקת מתן שכר נמוך יותר ועליו להשוות את השכר ביחס לאנשים ללא מוגבלות שעובדים באותו תפקיד באותו מקום. פקחים של משרד העבודה צריכים להבטיח שהאדם מועסק בתנאים שנקבעו ושמקום העבודה והתפקיד הולמים למצבו ויכולתו של האדם.

בכל שנה ההסכם נבחן ועל הפקח לוודא שבמידה ושכר המינימום עלה כך גם שכר האנשים וכך הדבר במידה ויכולתו של האדם השתפרה (או שהוא צריך פחות פיקוח) או שהתכנים במקום העבודה השתנו (NZER 2006).

נכון לשנת 2004, אנשים בעלי מוגבלים המועסקים במפעלים מוגנים אינם זכאים לשכר מינימום (NEON 2006). הממשלה הצהירה שהיא מתכוונת להסיר מגבלה זו, אולם אנשים העובדים במקומות אלו ויכולת הייצור שלהם אינה מספיקה להרוויח שכר מינימום זכאים להגיש "בקשה

לאישור תעריף נמוך" (under-rate worker's permit)<sup>20</sup>. חשוב להדגיש כי ישנם מפעלים מוגנים שפועלים תחת חוק אחר (החוק לקידום תעסוקת אנשים עם נכות<sup>21</sup>) ושם ניתנים אישורים אחרים, אך חוק זה עומד להתבטל (NZER 2006).

**תהליכים הניוני החוק** תהליכים לשינוי חוקי שכר המינימום נדונו היטב בניו-זילנד כבר במהלך 2004, אולם למרות זאת החוק לא התקדם כתוצאה שהתגלעו מחלוקות וטענות כנגדו (NEON 2006). למרות זאת, בדצמבר הוגשה הצעת חוק מפורטת בנושא.

החוק עבר בקריאה ראשונה אך נכשל בשנייה והוחזר לוועדה ליחסי "תעשייה בפרלמנט". נכון לפברואר 2007, הנושא נמצא בטיפול של המחוקק המקומי. במסגרת ההצעה, יש התייחסות ישירה לאנשים עם נכות, שאינם אמורים לקבל את שכר המינימום. הצעת החוק מכירה בכך כי "נסיבות צודקות לשלם תשלום נמוך מאשר (שכר) המינימום לעובד נכה, שכתוצאה מהנכות שלו או שלה אינם יכולים להרוויח שכר בתעריפי המינימום" (NZ Parliament 2006, p. 3).

### לוקסמבורג

מערכת של שכר מינימום קיימת בלוקסמבורג. תיקוני חקיקה שאומצו בספטמבר 2003 נועדו לחזק מעמדם והכנסתם גם של אנשים עם מוגבלות. במסגרת החקיקה כל העובדים (גם במסגרת העבודה המוגנת) אמורים לקבל שכר בתמורה לעבודתם ברמה של שכר מינימום הזהה לפחות לאותה רמת שכר מינימום "לעובדים לא מוכשרים" ללא כל קשר לכושר הייצור שלהם תוך מתן הטבות נוספות לאותם אנשים שאינם יכולים לעבוד במטרה להבטיח להם הכנסה בסיסית (Feyereisen 2003).

כל אדם בגיל העבודה (מעל גיל 18) זכאי לפי החוק לקבל פיצוי על עבודתו בין אם במקומות עבודה בשוק החופשי או במרכזי הדרכה מיוחדים. החוק שמתייחס להכנסה של האנשים עם נכות מעבודה<sup>22</sup> מכליל למעשה את האנשים בעלי המוגבלות תחת חוקי התעסוקה הכלליים פרט למקרים יוצאים מהכלל הנובעים מהצרכים הייחודיים של האדם. החוק אפשר לאנשים העובדים בשוק החופשי לקבל שכר נמוך יותר מהמעסיק והמדינה אמורה להשלים את פערי השכר. האנשים

<sup>20</sup> אישורים אלו ניתנים תחת החוק לשכר מינימום. קיים מערך המבוסס על כושר היצרנות, אשר קובע את שכר המינימום עבור עובדים יחידים ברמה שהיא פחותה מהסטנדרטים של שכר המינימום.

<sup>21</sup> Persons Employment Promotion Act 1960 - DPEP Act

<sup>22</sup> החוק מגדיר "נכה" כל עובד/ת שיכול לבצע עבודה בשכר בשוק העבודה הרגיל או עובד/ת במפעלים מוגנים שיש להם יכולת עבודה מופחתת בלפחות 30% כתוצאה מתאונת עבודה, נפגעי מלחמה (בתקופת מלחמת העולם השנייה) או נכות פיזית, נפשית, חושית או פסיכולוגית.

העובדים במפעלים המוגנים (Training Centers for Disabled People) זכאים לקבל תמורה עד ל-£250 (נכון לשנת 2002) כמענק ל"פיתוח קריירה".

מטרתו העיקרית של החוק הייתה הגדלת עצמאותם הכלכלית של האנשים במטרה להבטיח להם הכנסה אישית בלא קשר להיותם עובדים או לאו. עד אותה תקופה, רמת ההכנסה של האנשים נקבעה באופן בלעדי כתוצאה ממערכת הקצבאות או כחלק משכר המינימום הכללי. שינוי החוק נועד במיוחד עבור אלו שאינם מגיעים לרמת הכנסה מינימלית באמצעות קצבת הנכות שלהם או שאינם עובדים ולכן מתקשים לקבל שכר מינימום (Borsenberger 2004).

במסגרת החוק יש הבחנה בין העובדים בשוק החופשי ובעבודה מוגנת לעומת בעלי נכות חמורה, שאינם יכולים לבצע כל עבודה. אלו שנמצאים בעבודה המוגנת זכאים לשכר עבור עבודתם ללא כל קשר ליכולת הייצור שלהם. לשם כך המרכזים המוגנים ומעסיקים בשוק החופשי צריכים לקבל אישור ממשלתי מ"משרד המשפחה" (Ministry of Family), שנועד להבטיח תנאים מיוחדים לעובדים הנמצאים במרכזים אלו. בהמשך לחוק משנת 1991, כיום המדינה יכולה לעזור לסבסד בין 40%-100% משכר העובדים (Feyereisen 2003, Borsenberger 2004).

בעלי הנכות החמורה שאינם יכולים לבצע כל עבודה ואינם מקבלים שכר מעבודה זכאים לקבל "הבטחת הכנסה". הנחייה זו תקפה גם עבור אנשים עם נכות שהכנסתם נופלת מהרמה שנקבעה במסגרת החוק להבטחת הכנסה לבעלי "נכות חמורה" שהיא זהה לשכר המינימום הלאומי (RMG - (Guaranteed Minimum Income). קצבה זו ניתנת לאלו שהנכות שלהם גדולה מ-30% והיא משפיעה על יכולת הייצור שלהם.

### צרפת

לצרפת יש מסורת ארוכה בחיפוש אחרי שליטה בשכר באמצעות הסדרים רחבים. אחרי 1945 רוב התעשיות סיכמו על הסכמים קולקטיביים למתן תעריפי מינימום לעובדים באותן תעשיות. בשנת 1968 צרפת החליטה ליצור מערכת אחידה של שכר מינימום ולאחר ביקורת ציבורית על החקיקה הקיימת נחקק בשנת 1970 החוק הלאומי החדש לשכר המינימום (salaire minimum interprofessionnel de croissance – SMIC). מטרתו המוצהרת של החוק הייתה לעזור לעובדים החלשים ליהנות מהצמיחה הגדולה של אותן שנים והחוק מהווה את הבסיס לחוק שכר המינימום היום (Liu & Wu 1999).

האנשים עם נכות אינם מוכלים במסגרת החוק ועליהם מופעלת מערכת נפרדת שבה נקבעת באופן פרטני רמת השכר (OECD 1998). בצרפת קיים קשר בין הנכות של האדם ובין כושר העבודה שלו, כך שאנשים בעלי מוגבלות העובדים מוגדרים "אנשים עם נכות עובדים" (travailleur handicapé) שיכולתם להשיג עבודה או לשמור עליה נפגעת באופן משמעותי כתוצאה מנכות פיזית או מנטלית. החוק מקטלג אנשים בעלי מוגבלות לפי שלוש קטגוריות:

א. קטגוריה A: נכות קלה.

ב. קטגוריה B: נכות מתונה.

ג. קטגוריה C: נכות חמורה.

ההכרה בסטטוס של האדם כ"עובד נכה" מאפשרת לו גישה לכל הזדמנויות החוקיות שלו להגיע לתעסוקה או לשמר אותה אך היא מזכה אותו בשום מענק. בחוק קיים סעיף המגדיר את הפיצוי בשכר הניתן למעסיק במטרה שהעובד ישיג את שכר ברמה מינימלית. שכר המינימום זה הוא תוצאה של שכר נתון ע"י המעסיק אחרי הפחתה, שאינה יכולה לעלות על 10% מהשכר הנורמלי המגיע לאדם השיך לקטגוריה B ו-20% לאדם השיך לקטגוריה C. בשוק התעסוקה הרגיל, ההשלמה של המדינה אינה יכולה לעלות מעבר ל-20% משכר המינימום.

במפעלים המוגנים ניתן לתת שכר נמוך יותר, כאשר המדינה יכולה לסייע בתוספת לאדם. במידה והשכר של האדם נע בין 35%-45%, הסיוע של המדינה יכול להגיע עד לרמה של 55% מערך שכר המינימום (Ebersold 2001).

### **דנמרק**

המערכת בדנמרק המעניקה עבודות מסובסדות לבעלי נכות קבועה, בהתחשבה בחומרת הנכות והיכולת של האדם לעבוד. הסובסידיות יכולות לכסות, שליש, חצי או שני שליש מתוך שכר המינימום לתקופה בלתי מוגבלת. אותם אנשים חייבים לסיים שיקום מקצועי ובתנאי שהרשויות החליטו שהם לא יכולים לעבוד בעבודות בשוק החופשי (OECD 2003)

במהלך שנות ה-90 השיק שר הרווחה קמפיין לאחריות חברתיות של עסקים והשותפים החברתיים עודד לכלול פרקים חברתיים בהסכמים הקולקטיביים של התעסוקה לאנשים בעלי יכולת עבודה מופחתת מ-100% (Bengtsson 2002).

החקיקה של 1998 לקידום "המדיניות החברתית האקטיבית" כללה הבחנה בין מספר סוגי עבודה שבהם יש תמיכה קבועה לסיוע בשכר לאנשים בעלי נכות, המשפיעה על עבודתם. במסגרת החקיקה נקבע כי מטרת המדינה הייתה לספק 40,000 עבודות גמישות (Flexjob), שבעבורן ניתן סבסוד של 25%, 50% ו-75% משכר המינימום – סבסוד של 25% אינו שכיח והוא אף הוסר בתיקון החוק משנת 2003. "עבודות גמישות" הינן עבודות בשליש מהזמן עבור אנשים בעלי מוגבלות שקצבת הנכות שלהם אינה עולה 50% מרמתו של שכר המינימום (Bengtsson 2002).

**סכמת "Icebreaker Scheme" הקרח** (Icebreaker Scheme) סכמה זו רלוונטית לאנשים אנשים עם נכות משכילים, שכתוצאה מהנכות שלהם, מתקשים למצוא עבודה רגיל וזאת בגלל חוסר נסיונם בעבודה אליה הוכשרו. בכדי לעזור להכניס את אותם אנשים לשוק העבודה, מופעלת תוכנית מיוחדת שתעודד את השבתם לשוק העבודה הנורמטיבי באמצעות מתן סיוע כספי לתקופה מוגבלת. התוכנית מיועדת לאנשים שלא נמצאים בשוק העבודה זמן רב ובכדי לעודד את השבתם לשוק העבודה ניתנת להם תמיכה כספית של 50% משכר הברוטו ועד לרמת מקסימום של 1474 יורו (11,000 קורונות).

### **פורטוגל**

בפורטוגל קיימת "הכנסה מובטחת" נגישה לכל התושבים והמשפחות הסובלים ממצוקות כלכליות חמורות, לצעירים בעלי מחוייבות משפחתית ואמהות או נערות הרות בנות 18 שנים ומתחת. מטרת החקיקה היא לבסס סולידריות לאומית והמטרות המרכזיות שלהן:

- \* הבטחת הכנסה מינימלית ותנאים לשילוב לכל האזרחים והתושבים ללא כל קשר לתרומה הקודמת שלהם.
- \* קידום האינטגרציה תוך שימוש בתוכניות תפורות שפותחו בייעוץ עם הלקוחות.
- \* הבטחת אמצעים מלווים לתמיכה המקדמים הכלה ושילוב בתוך החברה.
- \* העצמת הלקוחות בכל הנוגע לזכויות ולאחריות שלהם.

התוכנית מיושמת בשיתוף פעולה קרוב בין הרשויות הלאומיות, המקומיות, שחקנים בחברה האזרחית והלקוחות על מחוייבות של כל הצדדים. במסגרת זו יש תעריף מיוחד לאנשים עם נכות כמו גם למתלמדים ולעובדי משק בית (OECD 1998).

### הולנד

עבור אנשים עם מוגבלות שרוצים להיכנס (או לחזור) לשוק העבודה, הופעל "חוק שילוב נכויות" (*Disability Reintegration Act - REA*), שכולל בתוכו מספר אמצעים שיסייעו בכך.. החוק נועד למנוע מצב שבו אנשים מאבדים את יכולת העבודה שלהם לאורך זמן ומצד שני, לעודד העסקה של אנשים שמקבלים זכאויות שונות. האמצעים הם מגוונים ונעים החל מהתאמות תעסוקתיות ועד לעזרה בשכר. בהתאם לחוק, כאשר כושר ההשתכרות של אדם בעל מוגבלות קטן, ניתן לתת מענק זמני שישלים את השכר.

עבור אנשים בעלי נכות חמורה, אפשר לראות שהשכר שלהם נקבע ע"י המעסיק במפעלים המוגנים ומחושב לפי יכולת הייצור של האדם בעל המוגבלות מול אנשים בעלי תפוקה נורמטיבית. על מנת שהשכר של האנשים יגיע לרמה של 70% לפחות משכר המינימום הסטטוטורי (ועד ל-130%), המדינה משלימה את פערי השכר. "קרן לשילוב תעסוקתי של אנשים עם נכות" (*Disabled Workers' Occupational Integration Fund*) מסייעת בתשלום עבור אנשים עם נכות הנמצאים בשוק החופשי והמדינה (משרד העבודה, תעסוקה והכשרה מקצועית) היא האחראית להשלמת הפערים עבור אלו הנמצאים במפעלים מוגנים (EC 2003).

מעבר לכך, ישנן הקלות שונות, כמו הקלות במס. מעסיק שמעסיק אנשים עם מוגבלות בשכר שאינו עולה על 115% משכר המינימום – זוהי דרך נוספת לעודד את העסקת אנשים עם מוגבלות במסגרת מערכת השכר והמס.

### פיליפינים

במסגרת מערכת "שכר המינימום המיוחד לקבוצות של עובדים"<sup>23</sup> (NWPC 2001) כל עובד נכה יקבל את אותן רמות של שכר מינימום, בהתאמה לחוקי השוויון במדינה (Republic Act 7277).

למרות זאת ובמסגרת חוק שכר המינימום, כל העסקים שבהם יש אנשים עם נכות, יחתמו על הסכם תעסוקה מיוחד להעסקת האנשים עם נכות. ההסכם חייב להיות תחת פיקוח של משרד העבודה והוא כולל:

---

<sup>23</sup> Section 8: Wages of Special Groups of Workers

- א. שמות המועסקים בעסק.
- ב. רמת השכר המשולמת לעובדים אנשים עם נכות שלא תקטן ביותר מ-75% משכר המינימום החוקי.
- ג. המשך תקופת התעסוקה.
- ד. סוג העבודה המבוצעת ע"י האנשים עם נכות.

### צי"לה

קוד העבודה בצי"לה מחייב עבודה לכל האנשים במסגרת החוקה הלאומית, אם כי ללא התייחסות ייחודית לאנשים עם נכות. למרות זאת, במסגרת החוק לשילוב חברתי לאנשים בעלי מוגבלויות שנחקק בשנת 1994, קיימת התייחסות ייחודית לאנשים עם נכות שנמצאים במרכזי הכשרה לעבודה במטרה למקסם את יכולתם להשתלב בשוק העבודה. במסגרת זו יש התייחסות גם לשכר המינימום והשכר שניתן לאנשים במרכזים אלו.

החוק לנכות נפשית (Law on Mental Disability) מגדיר שכל חוזה עבודה שנכנס לתוקף מול אדם בעלי מוגבלות לא יהיה נתון לאותם חוקים כלליים של שכר המינימום, אולם יתקיים עליו מו"מ. החוק מגדיר אדם בעל מוגבלות כל אחד שכתוצאה מלפחות נכות אחת, פיזית, נפשית, חושית, בלי קשר אם הנכות היא נרכשת או מלידה, זמנית או קבועה. החוק תקף רק במידה והנכות גורמת ליכולת מופחתת של האדם ללמוד, לעבוד או להשתלב חברתית בלפחות שליש מיכולתם של אלו ללא נכות (CIR 2005).

### גואטמלה

במדינה קיים חוק (Ley de Atención a las Personas con Discapacidad) לשילוב של אנשים בעלי מוגבלות. במסגרת החוק המדינה מחוייבת ליצור עבודות עבור האנשים ולדאוג להכשרה מקצועית. המעסיקים חייבים ליצור הכשרה לעבודה לאנשים בעלי מוגבלות, ובהתאם לבקשתם של המעסיקים, המדינה חייבת ליצור סיוע טכני להתאמת סביבת העבודה לצרכים של אנשים בעלי מוגבלות.

עובדים בעלי מוגבלות חייבים לקבל את אותן הטבות בעבודה שמוענקות לעובדים אחרים והם חייבים לקבל שכר הולם לעבודה שאותה הם מבצעים, שאינה יכולה לפות מתחת לשכר המינימום הארצי (CIR 2005).

## ישראל

ב-1 לנובמבר 2006, הופעלו בישראל התקנות למתן שכר מינימום מותאם, במקביל לתהליך שמתרחש בכל העולם. במהלך הדיונים על האפשרות להפעלת שכר מינימום מותאם התגלעו וויכוחים שונים בנושא, ובעיקר הועלה החשש מפני ניצול המערכת ע"י המעסיקים כפי שהדגישו ארגוני האנשים עם נכות בישראל.

התהליך בישראל נמצא בראשיתו, על אף שתוקנה החקיקה המתאימה שאפשרה את הפעלת התקנות למתן שכר מינימום. כפי שמציינים במשרד התמ"ת (תמ"ת 2006), יישום התקנות והטמעתם בשטח, הינם חדשים וסוגיות רבות עדיין לא נפתרו כמו התיאום בין הגורמים אך גם שאלות מהותיות אודות אופי התקנות שעתידיים להוביל לשינויים בחוק. בהתאם לכך, הוחלט לראות בשנה הראשונה להפעלת שכר המינימום כשנת הניסוי ולאחריה תיערך הפקת לקחים. בינתיים מלווה את התהליך, צוות היגוי שבו חברים נציגי המשרדים הרלוונטיים.

## המציאות בישראל

בישראל קיימת הבחנה ברורה בין "המפעלים המוגנים" ובין עובדים בשוק החופשי. אחד הגורמים לכך, היא ההבחנה הברורה באחריות המיניסטריאלית. משרד התמ"ת (תעשיה, מסחר ותעסוקה) הוא האחראי על העובדים בשוק החופשי ואילו משרד הרווחה הוא האחראי על העובדים באותם מפעלים מוגנים. חשוב להדגיש כי תנאי השכר בתעסוקה הנתמכת דומים במהותם לתנאי השכר במפעלים המוגנים.

*שכר המינימום בשוק החופשי ושכר המינימום המפצלים האנשים* עד להפעלת התקנות למתן שכר מינימום מותאם בשוק החופשי, חוק שכר המינימום הארצי כלל גם את העובדים בעלי המוגבלות אשר נמצאו בשוק החופשי. אחת הטענות הנפוצות התייחסה בישראל למצב שבו החקיקה הקיימת מונעת את הכנסתם של אנשים רבים בעלי מוגבלות לשוק העבודה החופשי ומשאירה אותם בשוק עבודה ייחודי. טענה זו הייתה בין הגורמים הישירים להפעלת התקנות החדשות.

לעומת העובדים בשוק החופשי, בישראל לא קיימת חקיקה אודות שכר מינימום לאלו שעובדים במפעלים המוגנים. היעדר חקיקה ברורה בנושא אפשר מתן שכר שיכל להגיע למספר שקלים בודדים לשעה במרבית מקומות העבודה המוגנים. על אף האמור לעיל, חשוב לציין כי יש הסדרים מקומיים, כמו ב"חברת המשקם" ששכר המשתקמים העובדים מגיע אף ל-70% משכר המינימום.

**התקנות החדשות לקבלת שכר מינימום מותאם בישראל** כל אדם בעל מוגבלות שנמצא בשוק החופשי זכאי לקבל שכר מינימום מותאם. בתהליך שיפורט להלן, נקבעת רמת התפקוד של האדם ביחס לעמיתים שעובדים בעבודה דומה במקום העבודה. זהו שכר המינימום שניתן לתת לאדם, ולא השכר המלא שעל המעסיק לתת לאותם עובדים בעלי מוגבלות. בעת קביעת המשכורת על המעסיק לקחת בחשבון את בסיס תשלום השכר (חודשי, שעה, יומי); חלקיות המשרה; מרכיבי השכר שאינם באים לביטוי בשכר הבסיס; והוראות המוסיפות על זכותו של העובד, ובכלל זה הסכמי שכר קיבוציים.

קביעת שכר המינימום המותאם מקטינה חיובים נוספים של המעסיק, ובכלל זה דמי חופשה, דמי מחלה, גמול שעות נוספות, פיצויי פיטורין, פיצויי הודעה מוקדמת ודמי ביטוח לאומי. חיובים קבועים כגון דמי הבראה ודמי נסיעה, הינם חיובים קבועים ואינם משתנים עם מתן שכר מינימום מותאם (וגנר-בן שבת 2006).

רמת השכר המינימום מותאם נקבעת לפי הפירוט הבא: יכולת עבודה פחותה ברמה של 26%-50% מיכולת העבודה הרגילה, מאפשרת מתן של  $\frac{3}{4}$  משכר המינימום (נכון לשנת 2006, שכר המינימום צריך לעמוד על 14.46 ₪ לשעה). יכולת עבודה פחותה של 51%-70%, מאפשרת מתן  $\frac{1}{2}$  משכר המינימום (9.64 ₪), ויכולת עבודה פחותה מ-70% מאפשרת מתן  $\frac{1}{3}$  משכר המינימום (6.42 ₪).

#### **תהליך קבלת שכר המינימום המותאם בישראל (החל מנובמבר 2006)**

כל אדם רשאי לבקש לקבוע לו שכר נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק, ועליו לצרף לבקשה גם טופס הצהרה על וויתור סודיות רפואית, ומסמכים רפואיים מתאימים. על פי התקנות, אנשים בעלי מוגבלות (או אפוטרופוסים שלהם) יכולים להגיש בקשה למתן אישור לתשלום שכר מינימום מותאם. לעומתם, המעסיקים או אלו העוסקים בהשמה של אנשים עם מוגבלות, אינם זכאים להגיש בקשה לשכר מינימום מותאם.

כל בקשה נבדקת ראשית במוקד המידע המיוחד שהוקם לצורך כך, והיא מועברת לאותם גופים שקיבלו את הזיכיון לעריכת אבחונים לקביעת כושר התפקוד. בישראל נבחרו שני גופים שקיבלו את הזיכיון להכין אבחונים אלו ולהמליץ בפני המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד התמ"ת על הפחתה ביכולת עבודתו.

חברות האבחון אמורות להמליץ על רמת שכר המינימום המותאם, בהתבסס על הפחתה בכושר הייצור של האדם כתוצאה מהמגבלות בה הוא לוקה. רמת כושר הייצור צריכה להיקבע באופן יחסי

לגבי עמיתים לעבודה המבצעים עבודה דומה, תוך השוואה של כושר הייצור ומדדים התנהגותיים שונים.

המודלים לאבחון נמצאים עדיין בתהליך גיבוש, וכל גוף מבסס לעצמו את המודלים ההולמים לניבוי היכולת. בשיחה עם איה חסדאי מחברת "של" (חסדאי 2007), הוצג המודל שלפיו נבחנת התפוקה של האדם ומערכת התפקוד הבין-אישית של האדם בהשוואה לאותו עובד מן המניין בתנאי שהמשרה אינה ייחודית. בתהליך עצמו ניתן דגש על התפקוד של האדם, תוך התחשבו בצעדים שנקט המעסיק להתאמת מקום העבודה. תהליך האבחון כולל שאלונים ברורים שתוצאתם מוגשת למטה לטיפול באנשים עם מוגבלות.

כאשר נקבע שיעור ההפחתה, מודיע המטה בכתב למגיש הבקשה ועליו להגיש את תוצאותיה למעסיק. ניתן לערער על ההחלטה בפני המטה או בפני ביה"ד לעבודה. חשוב להדגיש כי זהו שכר המינימום והדבר אינו מונע מהעובד לקבל שכר לפי הסכם קיבוצי או משכר בחוזה אישי.

בחודשים מאז הפעלת החוק, ניתן לראות שהנושא הפך להיות מרכזי בדיונים אודות תעסוקה אנשים בעלי מוגבלות ומתקיימים דיונים אודות התאמתו ופיתוח כלים נוספים שיכולים לעזור בשילוב מלא יותר בשוק העבודה ובחברה הישראלית בכלל.

### **סיכום והשוואה בין מערכות התאמת השכר לאנשים עם נכות ברחבי העולם**

בחלק זה מוצגת טיפולוגיה של מערכות התאמת השכר לאנשים עם נכות ברחבי העולם, תוך התבססות על שלושה מודלים מרכזיים: (1) מודל "שכר המינימום המותאם" (אוסטרליה כמייצגת עיקרית של המודל), (2) מודל "השכר המותאם" (ארה"ב), ו-(3) מודל "שכר המינימום הלאומי" (בריטניה). שלושת המודלים הינם מודלים מייצגים, אך אין הלימה מוחלטת בין המודל לבין הקריטריון להשוואה.

באופן כללי, ישנן מדינות שבהן קיים הסדר של "שכר מינימום מותאם", שהבולטות בהן הן אוסטרליה, צרפת, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג ואחרות. ההסדרים הקיימים באותן מדינות שונים במהותן, ושונות זו באה לידי ביטוי גם בטבלה המצורפת. השונות יכולה לבוא לידי ביטוי ברמות שכר המינימום, האחריות לקביעת התעריפים, תפקיד המדינה ועוד.

ההסדר השני הוא מודל "השכר המותאם" ללא מערכת של שכר מינימום מותאם. בארה"ב אין שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות, אלא תעריפים להשוואה בין שכר אדם עם מוגבלות לעמיתו

במקום העבודה. בהתאם לכך, שכר אנשים עם מוגבלות, יכול לנוע על כל הרצף בהתאם לרמת התפקוד של האדם. במערכת זו, האחריות לקביעת יכולת התפקוד של האדם מוטלת על המעסיק והמדינה אמורה רק לפקח על החלטות אלו.

לעומת שני המודלים הללו, כל האנשים עם נכות בבריטניה העובדים בשוק החופשי זכאים לתשלום כמו כל עובד אחר (להלן "שכר המינימום הלאומי"). במערכת זו, כל מי שמוגדר כ"עובד", חייב לקבל לפחות את שכר המינימום. כפי ניתן היה לראות בסקירה אודות המערכת הבריטית, יש בעיות מגוונות הנוגעות בקביעה האם מדובר ב"עבודה" או ב"פעילות טיפולית" כלשהי.

הטיפולוגיה להשוואה בין ההסדרים השונים, מתמקדת כאמור בשלושת המודלים הללו אולם בכל אחת מהמדינה יש שונות משמעותית בהסדרים הקיימים. בכדי שניתן יהיה להביא בחשבון מגוון שיקולים רחב יותר, מופיעים מספר מאפיינים שאינם בהכרח זהים למודל המופיע בכותרת. לדוגמא, תהליך מתן האישורים והרשימות בארה"ב למתן שכר מיוחד דומה לתהליך דומה לתהליך הקיים באוסטרליה. מתוך כך, ברצוני להדגיש כי מטרת הטיפולוגיה הייתה ליצור טבלת השוואה משמעותית בין ההסדרים הקיימים, תוך הצגת השונות הגדולה ביותר ביניהם.

בטבלה הר"מ מופיע הפירוט אודות שמונה נקודות השוואה שונות. נקודות אלו כוללות את (א') קביעת אופי הפעילות: "עבודה" או "פעילות רפואית", שממלאים תפקיד עיקרי באופי המערכת ובשונות שלה, (ב') דרגות השכר, (ג') תפקיד המדינה בתהליך, (ד') השלמה להכנסה מינימלית של האדם, (ה') האחריות לקביעת התעריפים, (ו') תהליך מתן האישורים, (ז'), החיבור בין מערכת שכר המינימום ומערכת הקצבאות ו-(ח') קבוצות חריגות בתהליך.

*סקירה* המערכת בישראל קרובה למודל "שכר המינימום המותאם" הקיים באוסטרליה, אם כי יש שונות כלשהי גם בתחום זה. על מנת לבחון את מקומה של ישראל בתהליך, בכל אחת מנקודות ההשוואה, הצבתי את ישראל בהשוואה מול אותם מודלים. כאמור, המודל הישראלי עדיין בשלבי התפתחות וצפויים שינויים בעתיד.

## טיפולוגיה – "טיפוסים אידיאליים" של הסדרי התאמת השכר

קטגוריות להשוואה	"שכר מותאם"	"שכר מינימום לאומי"	"שכר המינימום המותאם"	המודל הישראלי
מדינות מייצגות – אם כי רק באופן חלקי.	ארה"ב	בריטניה	אוסטרליה, ניו-זילנד, צרפת, דנמרק, לוקסמבורג ואחרות.	שכר מינימום מותאם בשוק החופשי, ושכר מותאם (באופן חלקי) במפעלים המוגנים.
קביעת אופי הפעילות: "עבודה" או "פעילות רפואית"	תלוי ביחסי עובד-מעביד: נקבע לפי התרומה למקום העבודה. כל עוד יש תרומה בעלת משמעות למעסיק, האדם מוגדר כעובד.	אופי הפעילות תלוי ביחסי עובד-מעביד, הנקבעים לפי השתייכות לפעילות רפואית. כל אדם, שנמצא בפעילות המוגדרת כ"עבודה", זכאי לקבל שכר מינימום לאומי.	קביעה בהתאם להשתייכות למסגרת התעסוקה: יש מסגרות נפרדות לשוק החופשי ולעבודה מוגנת/נתמכת. השתייכות למסגרת קובעת את ההגדרה.	אופי הפעילות נקבע בהתאם למסגרת אליה משתייך הנכה - רק מיעוט מאלו שיכולים לעבוד בשוק החופשי וצריכים לקבל סיוע ותמיכה בכדי להשתלב באופן אמיתי, מנצלים זאת <sup>24</sup> .
דרגות השכר	אין רמת שכר מינימום – יש מערכת התאמת שכר ולא שכר מינימום.	דרגת סף מינימלית לשכר מינימום מותאם על שכר מותאם על רמה קבועה*.	רמות שכר לפי קטגוריות (25%, 75%, 50%), או לפי דרגות יכולת (A,B,C)	דרגות שכר מינימום בשוק החופשי מקוטלגות בהתאם לאחוזי תפקוד.

<sup>24</sup> שלוש מערכות נפרדות, לפי סוג המסגרות: שכר מינימום רגיל בשוק החופשי; שכר מינימום מותאם בשוק החופשי; אין הגבלה בעבודות מוגנות.

קטגוריות להשוואה	"שכר מותאם"	"שכר מינימום לאומי"	"שכר המינימום המותאם"	המודל הישראלי
<b>תפקיד המדינה, בתהליך</b>	המדינה מפקחת בלבד – תפקיד עקיף	המדינה אחראית במישרין על הביצוע, אבחון.	המדינה אחראית על מתן אישורים למאבחים ומעקב אחרי כל החלטה.	כיום יש שני גופים שנבחרו במכרז לעריכת אבחונים בשוק החופשי. המדינה אמורה לפקח על התהליך.
<b>השלמה להכנסה מינימלית</b>	שכר המינימום/ מותאם מתווסף לקצבת הנכות. אופי החישוב משתנה, אך אין תוספת סיוע.	קרן מיוחדת עוזרת בהשלמת שכר ברמה כלשהי.	המדינה נותנת סבסוד למעסיק בכדי להשלים לשכר המינימום הלאומי.	שכר המינימום מתווסף לקצבת הנכות. לאנשים עם נכות יש מגבלת רף שממנה הקצבה יורדת.
<b>אחריות לקביעת התעריפים</b>	מעסיק	מו"מ ישיר בין העובד למעסיק ובמקרה הצורך גישור של המדינה	קביעה ע"י גוף חיצוני, מאושר ע"י המדינה. מודלים שונים לאבחון, שעברו תהליך אישור.	אחריות לקביעת התעריף היא ע"י גוף חיצוני מאושר ולאחר מכן באישור המשרד.
<b>אישורים</b>	אישור כללי למעסיק שמאפשר לו לתת שכר מותאם, אשר עליו מתבצע מעקב.	אישור לעובד	אישור משולב – גם למעסיק וגם לעובד במקום עבודה מסויים. עבודה מסויים.	אישור ניתן לעובד במקום עבודה מסויים. אין אישור כללי למעסיק.

קטגוריות להשוואה	"שכר מותאם"	"שכר מינימום לאומי"	"שכר המינימום המותאם"	המודל הישראלי
<b>שכר המינימום ומערכת הקצבאות</b>	קשר ישיר – העלאת שכר, משפיעה על הזכאות לקצבאות.	מערכות נפרדות – אין חיבור בין הקצבאות לשכר	מערכות נפרדות, אך יש תוספת לקצבה כהשלמה להכנסה מינימלית	כל אדם ששכרו עובר 1,800 ₪ לחודש מפסיד את הזכאות לקצבאות. מציאות זו עלולה לגרום לתמריץ שלא לצאת לעבודה בשכר הולם, אלא נמוך יותר.
<b>אוכלוסיות יעד ייחודיות</b>	אין מקרים חריגים – כל האנשים עם נכות זכאים.	כל האנשים עם נכות לא זכאים, פרט לאלו ל"משתקמים"	עוררים	אין קבוצות חריגים. כל נכה שנמצא בשוק החופשי זכאי להגיש בקשה לשכר מותאם.

\* אין התאמה מלאה בין הקטגוריה ובין "הטיפוס האידיאלי" שמייצג אותה.

### 3. סיכום

בחלק זה, אציג את המסקנות הכלליות שעלו מתוך סקירת המדיניות במדינות השונות, תוך הצגת מספר המלצות נקודתיות ומספר המלצות כלליות. המודל הישראלי נמצא בשלבי גיבוש והתפתחות חשובים, אך אל לנו להסתפק במודל שכר המינימום המותאם שעלול להוות גם מלכודת שכר מקסימום לזכאים.

#### המלצות כלליות

גראפם ואחרים (Graffam et al. 2002) הדגישו כי תמריצים כספיים להעסקת אנשים עם מוגבלות הם בעלי השפעה מועטה יחסית. באופן דומה, גם השפעתו של שכר המותאם הינה מצומצמת. ללא הפעלתם של כלים משמעותיים נוספים, כגון תמריצי מס אך בעיקר של מנגנונים לגישור בין מעסיקים ובין אנשים בעלי מוגבלות והפעלת תוכניות אקטיביות להשבת אנשים לשוק העבודה (ALMP), האנשים עם נכות עדיין ימשיכו להיות מודרים משוק העבודה הישראלי. מנגנונים כאלו יאפשרו להקל על חששם של בעלי עסקים מהמשמעויות של העסקת אנשים בעלי מוגבלות.

ברם, מערכת שכר מינימום מותאם לאנשים עם נכות מהווה כלי נוסף ומשמעותי שיכול לעזור בשילוב אמיתי של אנשים בעלי מוגבלות בשוק העבודה הישראלי. בכדי לממש את הפוטנציאל של כלי זה, יש לנקוט בצעדים נוספים מעבר לחקיקה הקיימת, כמו קבלת המלצות וועדת לרון שבחנה את הקשר בין הקצבאות ליכולת ההשתכרות של האדם<sup>25</sup>. הפעלת חוק שכר המינימום משפיעה על יחסי הגומלין המורכבים בין שני גורמים אלו, והדבר מחייב לבחון את המשמעויות הנלוות לחקיקה זו.

כמו כן, הסדרי שכר המינימום המותאם לאנשים עם נכות עלולים להוות כלי בעל פוטנציאל להוות חרב פיפיות לשילוב אמיתי של אנשים בעלי מוגבלות לתוך החברה הישראלית. במצבים רבים שכר המינימום עלול להיות גם שכר המקסימום של אנשים בעלי מוגבלות והדבר עלול לקבע את מעמדם הנמוך גם כך של האנשים עם נכות בשוק העבודה הישראלי. סיכוי זה קיים גם בקרב עובדים אחרים, אולם עבור אנשים עם מוגבלות ובמיוחד עבור בעלי נכות שכלית, החשש גדול פי שניים.

<sup>25</sup> הדיון סביב קבלת המלצות וועדת לרון צריך לכלול גם את ההשפעות האפשריות של קבלת שכר מינימום מותאם על מתן הזכויות לקבלת הקצבאות. בעת התכנסותה של וועדת לרון, חוק שכר המינימום המותאם עדיין לא התקבל.

הבעיות של שכר המינימום המותאם הן רבות ובעיקר החשש המוצדק מפני ניצול של המערכת ע"י מעסיקים וזו אכן הבעיה המרכזית שמעלים ארגוני האנשים עם נכות בישראל (קריים ושכטר 2007) ובעולם (HREOC 2006). על מנת למנוע ניצול זה לנקוט בכמה מן הצעדים הבאים:

(א) פיקוח קפדני של המדינה על מתן הזכות לקבלת שכר מינימום מותאם לכל אדם ועל כל מעסיק. כל מעסיק צריך לקבל אישור עקרוני למתן שכר מינימום מותאם עבור כל עובד בנפרד.

(ב) פיקוח של המדינה יחייב הקצאת משאבים לבדיקת תקופתית של האישורים.

(ג) יש צורך להבטיח ששכר מינימום מותאם יתקבל רק במקרים חריגים, שבהם המעסיק לא יקבל לעבודה את אותו אדם בתנאים אחרים.

(ד) אכיפה משמעותית של החוק תעזור למנוע ניצול לרעה של החוק.

המערכת הישראלית כיום, נותנת מענה חלקי לבעיות אלו, כאשר רק אדם עם מוגבלות (או האפוטרופוס שלו) יכולים לפנות למשרד התמ"ת בבקשה לקבלת שכר מינימום מותאם.

**המנת שכר ע"י המדינה לשכר האותאם** אחת האפשרויות שדרכם ניתן יהיה להבטיח כי המערכת לא תנוצל, היא התחייבות של המדינה להשלים רמת הכנסה מסויימת לאדם, שמקבל פחות מאשר שכר המינימום. במקרים שבהם המדינה היא זו שתצטרך להשלים חלק כלשהו משכרו של האדם, האישור לא יוכל להתקבל ללא היסח דעת. באופן זה, אפשר יהיה להבטיח רמת הכנסה מינימלית לכל אדם בזכות ולא בחסד.

**האחריות לקביעת השכר** בישראל האחריות לקביעת השכר מוטלת על הגופים שנבחרו במכרז של משרד התמ"ת. מערכת זו דומה לזו הקיימת באוסטרליה, ולדעתי היא המתאימה ביותר למציאות הישראלית. כל גוף מורשה ואלו שיקבלו זכאות גם בעתיד, יוכל לפתח מודלים שונים והדבר יביא להפעלתם של מודלים משמעותיים יותר. עם זאת, על המדינה לדאוג לאמות המידה המתאימות ולפיקוח המתאים ובכך למלא את תפקידה כרגולטור ובכך לשמור מפני ניצול החוק.

**הקמת מערכת מידע ומעקב** בדו"ח של החשב הכללי בארה"ב (GAO 2001) הוצגה בעית איסוף המידע כאחת הבעיות המרכזיות ביותר בתהליך. בעיה זו הופיעה כמעט ההסדרים הקיימים בעולם. על מנת לשמור על אחידות המידע, יש לאסוף מידע על כל אדם, מעסיק ומאבן מורשה. מאגר מידע של המעסיקים והעובדים, יאפשר פיקוח אפקטיבי יותר לאורך זמן והתאמת המערכת לשינויים עתידיים.

### **המלצות כלליות ללמידה**

המודל האוסטרלי הוא המודל הדומה ביותר להסדר הישראלי המתפתח. מודל זה מאפשר מצד אחד פיתוח מודלים מגוונים לקביעת שכר מינימום ומצד שני, הוא מחייב פיקוח משמעותי של המדינה. מערכת הפיקוח באוסטרליה מופעלת באופן כלשהו כ-10 שנים באופן משמעותי כ"מערכת שכר נתמך" (SWS), ובמהלכה נקבעו סטנדרטים משמעותיים לפיקוח של המדינה על הזכאות למתן שכר מינימום מותאם. סטנדרטים אלו עומדים גם במרכז שינויי החקיקה שמתבצעים בשנה האחרונה באוסטרליה.

הקריטריונים שנקבעו באוסטרליה, לאחר תהליכי ניסוי ותהייה, יכולים לשמש גם את ישראל ובכך למנוע חזרה על טעויות שעליהם כבר התגברו בעבר במקומות אחרים. הדמיון הרב בין המערכת המגובשת באוסטרליה והמערכת המתגבשת בישראל, יכולים וצריכים לשמש את ישראל להמשך התהליך תוך ההתאמות הייחודיות למציאות הישראלית.

המודלים השונים, שהוצגו בטיפולוגיה, כוללים יתרונות וחסרונות רבים עליהם ניתן בכל אחד מהמודלים שהוצגו ובעיקר בנקודות ההשוואה השונות. המשך הלמידה אודות המודלים הללו ובעיקר המודל האוסטרלי המפותח, יאפשר את בנייתה של מערכת התאמת שכר לאנשים עם נכות באופן שיענה על הצרכים של המעסיקים, העובדים והמדינה.

**מצרפת קביעת השכר עבור אנשים בעלי מוגבלות הנמצאים בעבודות מוגנות ובעבודה נתמכת.** לעומת זאת, בישראל קיימת הפרדה בין הסדר שכר המינימום בשוק החופשי ומערכת קביעת השכר במפעלים המוגנים. על מנת להשתמש בכלים אלו באופן יעיל יותר, יש לבחון מחדש את מערכת קביעת השכר גם במפעלים המוגנים. המודל האמריקאי המופעל בעיקר עבור מעסיקים שנמצאים במפעלים מוגנים, יכול במידה מסויימת להוות בסיס ללמידה גם עבור קביעת השכר עבור התעסוקה המוגנת בישראל.

### **קביעת השכר המותאם לאנשים בעלי מוגבלות**

שכר מותאם לאנשים בעלי מוגבלות כולל שני מרכיבים משלימים. מצד אחד, "שכר מינימום מותאם" ומצד שני תוספת של מרכיב נוסף שיתווסף לשכר המינימום המותאם, אך לא בהכרח באמצעות חקיקה.

**שכר מינימום מותאם** (Adjusted Minimum Wage) בישראל מופעלת מערכת מתפתחת של התאמת שכר המינימום, שבה נקבעים הקריטריונים להשוואה בין אדם בעל מוגבלות לבין עמיתו. הקריטריונים נקבעים הן לפי כושר הייצור של האדם והן בהתאם לסוגיות התנהגותיות והתמיכה לה זקוק האדם, כל זאת ביחס לקריטריונים דומים לכל העובדים. החקיקה הקיימת בישראל מתייחסת לשכר המינימום המותאם, אך גם למאפייני שכר נוספים כפי שניתנים לכל עובד (לדוגמה, דמי הבראה).

בפועל, אין אדם שמבצע ביעילות מקסימלית את עבודתו במקום העבודה. לכל אדם יש קשיים אובייקטיביים, אולם במקרים רבים שכר העמיתים עולה על שכר המינימום ולא רק כתוצאה מאותן תוספות שלהן זכאי כל עובד לפי החוק. בעת קביעת רמת השכר לאדם בעל מוגבלות, יש לעשות השוואה לשכר המינימום, אך חשוב לזכור כי יש אדם בעל מוגבלות אמור לקבל את אותם תנאים כמו עמיתו. כלומר, הפער היחיד בין אדם בעל מוגבלות לעמיתו ללא המוגבלות, אמור לנבוע מיכולת הייצור ובמידים בין-אישיים רלוונטיים ותו לא. לכך כיוון גם המחוקק בישראל.

קביעת כושר הייצור של האדם, הינה תהליך מורכב ויש לבחון את המודלים המתפתחים בנושא בישראל ובעולם. במדינות שונות הופעלו מודלים מגוונים לקביעת השכר ובעיקר באוסטרליה, שבה מופעלים כ-11 מודלים המאושרים ע"י הרשויות. הניסיון הנלמד באותן מדינות הוביל לאמות מידה (benchmarks) מוגדרות אותן יש ללמוד אותן בכדי שלא לבזבז משאבים מיותרים על ניסיונות סרק. עם זאת, חשוב לבחון את התאמת המודלים הללו למציאות הישראלית.

ברם, לדעתי אין זה מספיק לפתח את המודלים הללו, שלפי הניסיון באוסטרליה יכולים להיות אמינים למדי. מודלים אלו מתמקדים בשכר המינימום המותאם בלבד ובכך עלולים ליצור מציאות שבה מרבית הזכאים יקבלו את השכר הנמוך ביותר אותו הם יכולים לקבל ולא בהכרח את השכר ההולם לכישוריהם<sup>26</sup>. על מנת למנוע ניצול של החוק ולאפשר לאנשים מוביליות בשכר ולא להסתפק בשכר המינימום בלבד, יש לבחון מרכיבים נוספים ולא להתמקד אך ורק בחקיקת שכר המינימום המותאם.

<sup>26</sup> במידה והמעסיק ירצה, הוא יכול להעלות את השכר מעבר לכך אך הדבר תלוי בהחלטה בלעדית שלו.

**פער בשכר** *fe admt eaino fca mofafot fcaumat fca hainiomas* (Wage Gap) במצבים שונים עלולה להיווצר פער בשכר הממשי בין אדם עם מוגבלות לעומת עמיתו שמבצע עבודה דומה מעבר להתאמות המתאימות המגיעות לו כיום כחוק. אחת האפשרויות שדרכה ניתן להמנע ממצבים כגון אלו, הינה הפעלת מערך שיעזור להשוות את פער השכר שאותו מקבלים בפועל שני עובדים באותו מקום עבודה לבין שכר המינימום המגיע להם: עבור אדם ללא מוגבלות ייבחן הפער מול שכר המינימום הרגיל לעומת עמיתו בעל הלקות, ששכרו ייבחן מול שכר המינימום המותאם (במידה והוא זכאי לקבל שכר מינימום מותאם). הפער (באחוזים 27) יכול להוות את התוספת שעל המעסיק לשלם לאדם בעל מוגבלות מעבר לשכר המינימום המותאם.

חשוב לזכור כי השכר כולל מרכיבים שונים, שאותם יש לבחון באופן מדוקדק בעת חישוב השכר. יתרה מכך, הפעלת מערכת לקביעת שכר של אנשים בעלי מוגבלות מעבר להפעלת שכר המינימום עלולה לפגוע בעקרון השוק. לכן, בחינת השכר המותאם **אינה צריכה להתבצע בחקיקה** אלא בהפעלת מערך השוואה, שמטרתו לבדוק שהזכאים לשכר מינימום מותאם לא יהיו מופלים בשכר. אף על פי שלא ידוע על הפעלתו של מערך כזה ברחבי העולם, יש ביכולתו למנוע את ניצול החוק לרעה כפי שרבים חוששים ממנו.

מערכת כזו תשקף באופן משמעותי יותר את יכולותיו של האדם בעל המוגבלות, ותגדיל את האינטרס של המעסיק לקבל אנשים בעלי מוגבלות לעבודה. כאמור, אחד החששות הגדולים ביותר של ארגוני האנשים עם נכות בישראל ובעולם הינו הקיבוע של אנשים בעלי מוגבלות על רמת שכר מינימלית קבועה. מערכת ההתאמה, שתוצג להלן, תאפשר גם אפשרויות למוביליות עתידית בשכר ותשקף באופן הולם יותר את יכולתם של האנשים עם נכות בהתאם לכוחות השוק.

#### **חישוב שכר המינימום והשכר המותאם לאנשים עם נכות במקום עבודה מסויים**

המערך המוצע בסעיף זה כולל הן את חוק שכר המינימום המותאם ואת המערך לבחינת פער השכר המותאם המגיע לאדם בעל מוגבלות (כאמור, לא בחקיקה). שילוב בין שני המרכיבים הנ"ל יאפשרו הכלת הסדר שישקף באופן אפקטיבי יותר את השכר האמיתי המגיע לאלו הזכאים לקבל שכר מינימום מותאם.

<sup>27</sup> יש אפשרות ליצור תוספת בעלת מרכיב מוחלט ולא יחסי, אך הדבר נתון להחלטה בין הצדדים המעורבים. החלטה זו יכולה להיות בעלת משמעות כספית משמעותית.

מערכת "השכר המותאם" (Adjusted Wage) לאדם עם מוגבלות, שתוצג להלן, יכולה לכלול את חוק "שכר מינימום מותאם" (Adjusted Minimum Wage) ואת מערך ההשוואה של פערי השכר בפועל (Wage Gap) שמקבלים העובדים לבין שכר המינימום הלאומי או שכר המינימום המותאם (בהתאמה). בכדי שמערכת זו תשקף את יכולות האדם באופן ברור יותר, ניתן לשנות את שיטת המדרוג המרובעת וליצור חלוקה לפי עשירונים.

### חישוב שכר המינימום המותאם לאנשים עם נכות במקום עבודה מסויים - חקיקה

$$\frac{DP}{NDP} * MW = AMW \text{ (Adjusted Minimum Wage rounds up to higher level - 1 of } 4^{28}\text{)}$$

### הפעלת מערך מצקה - חקיקה

$$\frac{MW}{NDW} = WG \text{ (Wage Gap in percentage between Non-Disabled salary and the MW)}$$

$$AMW + WG = AW \text{ (Adjusted Wage for Disabled at specific job for a specific employer)}$$

D=Disabled  
P=Productivity  
ND=Non Disabled  
W=Wage  
MW=Minimum Wage

לסיכום, בשנים האחרונות מתקיים תהליך איטי שטומן בחובו סיכוי אמיתי להביא לשינוי משמעותי במצבם של האנשים עם נכות בשוק העבודה הישראלי ולהכלתם בחברה הישראלית באופן אמיתי יותר. התהליך שעובר על ישראל אינו שונה במהותו מתהליכים שמתקיימים במדינות רבות. רבות ממדינות אלו הפעילו מערך כלשהו שמאפשר מתן התאמות בשכר המינימום.

<sup>28</sup> The current situation (April 2007). My proposition include 1-10 levels and not 1-4.

מעסיקים רבים מוכנים להתחשב בשיקולים ערכיים כגון שילוב משמעותי יותר של אנשים עם נכות בשוק העבודה, אולם האינטרס המובהק שלהם הוא לקחת עובדים ששיגו את התפוקה המקסימלית האפשרית. במציאות זו, על המדינה להשתמש בכלים שיש ברשותה בכדי להפוך את העסקת האנשים כמשתלמת תוך הגנה על זכויותיהם החברתיות והאזרחיות.

מעסיקים רבים חוששים מההשלכות של העסקת אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, כגון הקושי לפטר, השלכות ביטוחיות, קשיי תקשורת ועוד. אף על פי שיש כלים משמעותיים לא פחות אותם יש להפעילם במקומות העבודה (כגון מערך גישור), ההכרח לשלם שכר מינימום גם לעובדים שתפוקתם נמוכה יותר, עלול למנוע את קבלתם של אנשים עם נכות בשוק העבודה החופשי ולהפיכת העסקתם ל"לא כדאית" מבחינה כלכלית גרידא עבור המעסיקים.

במציאות שבה אנשים עם נכות מודרים משוק העבודה הישראלי וללא שינוי משמעותי בשנים האחרונות, הפעלת חוק שכר המינימום מותאם יכול להיות כלי נוסף בשילוב אמיתי יותר במקומות העבודה. אולם במקרים מסוימים הפעלת מערך כזה, עלול לפגוע גם באנשים עם נכות ואף לקבע את הדרתם משוק העבודה הישראלי. בהתאם לכך, יש לקחת בחשבון שיקולים רבים ולבחון באופן שוטף את השפעת החוק על הזכאים ועל קבוצות שונות ובמיוחד על החיבור בין השכר לבין מערכת הקצבאות, כפי שהמליצה עליה וועדת לרון.

מתוך כל האמור לעיל, ניתן לראות כיצד הסדרי השכר המותאמים מהווים חלק משמעותי אם כי מוגבל בתהליך השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. לדעתי זהו מרכיב חשוב ואף הכרחי, אולם ללא נקיטת צעדים נוספים השפעתו תהיה מינימלית בלבד.

## 4. רשימת מקורות

Australian Fair Pay Commission (2006), Wage-Setting Decision - October 2006, Department of Employment and Workplace Relations (DEWR), URL: [http://www.fairpay.gov.au/NR/rdonlyres/2AEED109-3F49-4D89-92E9-B479178C7112/0/AFPC\\_Oct2006\\_Reasonsfordecision\\_Sections6to12.pdf](http://www.fairpay.gov.au/NR/rdonlyres/2AEED109-3F49-4D89-92E9-B479178C7112/0/AFPC_Oct2006_Reasonsfordecision_Sections6to12.pdf), Last Accessed: 1 January 2007

Australian Government (2006), Chapter 11 – Minimum wages for employees with a disability, In: Minimum Wage Determination - Australian Government Submission to the Australian Fair Pay Commission, 28 July 2006, URL: <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/A180F6A9-E52E-46AA-A5C3-F8C08222C894/0/Chapter11Minimumwagesforemployeeswithadisability.pdf>, Accessed: 29 January 2007

Bengtsson, Steen (2002), Definitions of disability in Danish legislation, In: Definitions of Disability in Europe - A Comparative Analysis, Brunel University, Employment and Social Affairs (For the European Commission), September 2002, URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/index/complete\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/index/complete_report_en.pdf), Accessed: 25 January 2007

Borsenberger, Monique (2004), General Monitoring Report 2004 Luxembourg,

CIR (2005), International Disability Rights - An Overview and Comparative Analysis of International and National Initiatives to Promote and Protect the Rights of Persons with Disabilities, Center for International Rehabilitation, URL: [http://www.ideanet.org/cir/uploads/File/Law\\_Library\\_of\\_Congress.pdf](http://www.ideanet.org/cir/uploads/File/Law_Library_of_Congress.pdf), Accessed: 24<sup>th</sup> January 2006.

DOL (1989), 29 CFR 525.3 – Definitions (In: Employment of Workers With Disabilities Under Special Certificates), Wage and Hour Division, Department of Labor, URL: [http://www.dol.gov/DOL/allcfr/esa/Title\\_29/Part\\_525/29CFR525.3.htm](http://www.dol.gov/DOL/allcfr/esa/Title_29/Part_525/29CFR525.3.htm), Accessed: 1 February 2007.

DOL (1996), Notice to Workers with Disabilities Paid at Special Minimum Wages, Wage and Hour Division - Department of Labor, US, URL: <http://www.dol.gov/esa/regs/compliance/posters/pdf/disabc.pdf>, Accessed: 28 January 2007.

DTI (2003), The National Minimum Wage and 'Therapeutic' Work - Information Note, Department of Trade and Industry, March 2003, URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file11883.pdf>, Accessed: 25 January 2007.

DTI (2005), National Minimum Wage - Detailed guide to the National Minimum Wage (Revised October 2004), Department of Trade and Industry, URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file11671.pdf>, Accessed: 23 January 2007.

DTI (2007), The National Minimum Wage and Therapeutic Work – January 2007, Department of Trade and Industry, January 2007, URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file36956.pdf>, Accessed: 25 January 2007

Ebersold, Serge (2001), Comparative analysis and assessment of the policy implications of alternative legal definitions of disability on policies for people with disabilities - Progress Report about the French system, School of Politics and Sociology, Birkbeck University of London, URL: <http://www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/France>, Accessed: 20 January 2007

EC (2003), Social Protection of People with Disabilities, Employment & Social Affairs Unit - European Commission, URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2004/keaa03001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/keaa03001_en.pdf), Accessed: 3 February 2007

FACS (2001), A Guide to Good Practice Wage Determination, Minister for Families, Community Services and Indigenous Affairs, Australia, ISBN: 0 642 77002 6, URL: [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/gpg/\\$file/gpg.pdf](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/gpg/$file/gpg.pdf), Accessed: 6<sup>th</sup> February 2007

Feyereisen, Marc (2003), New law adopted on people with disabilities, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions (European Union), 29<sup>th</sup> October 2003, URL: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2003/10/feature/lu0310103f.html>, Accessed: 3 January 2007

Graffama, Joseph; Smith, Kaye; Shinkfield, Allison and Polzin, Udo (2002), Employer benefits and costs of employing a person with a disability. Journal of Vocational Rehabilitation, Vol. 17, No. 251

HOIP - Health Outcomes International Pty Ltd (2001), Research into Pro-Rata Wage Assessment Tools for People Working in Business Services - Discussion Paper, Department of Family and Community Services (the former FaCS), [http://www.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/gpg/\\$file/pro\\_rata\\_tools.pdf](http://www.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/gpg/$file/pro_rata_tools.pdf), Accessed: 1 February 2007

Hudson, Maria (2002), Disabled People and the National Minimum Wage: An Exploration of the Impact on Therapeutic Activity and Earnings. Final Report to the Low Pay Commission's Third Review of the National Minimum Wage

Jenny Pearson & Associates Pty Ltd (2005), Analysis of Wage Assessment Tools used by Business Services, Prepared for the Commonwealth Department of Family and Community Services, 16 February 2005, URL: [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/wage\\_assess/\\$File/wage\\_assessment\\_tools.pdf](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/wage_assess/$File/wage_assessment_tools.pdf), Accessed: 6 February 2007

Job Access (2007), Applying for Supported Wage System, JobAccess — workplace solutions for people with disability, Australian Government, Last updated: 15<sup>th</sup> January 2007, URL: [http://www.jobaccess.gov.au/JOAC/Employers/Employer+incentives/Applying\\_for\\_SWS.htm](http://www.jobaccess.gov.au/JOAC/Employers/Employer+incentives/Applying_for_SWS.htm), Accessed: 1<sup>st</sup> February 2007

Liu, Eva & Wu Juckie (1999), Minimum Wage Systems, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 20 May 1999

Low Pay Commission (2003), The National Minimum Wage, Fourth Report of the Low Pay Commission (Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty), March 2003, URL: <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/lowpay-nmw.pdf>, URL: 28 December 2006

National Equal Opportunities Network (2006), Minimum Wage (Abolition of Age Discrimination) Amendment Bill, Submission of the Human Rights Commission, 21 April 2006, URL: <http://www.neon.org.nz/minwage/>, Accessed: 2 January 2007

Neumark, David, & Wascher, William (2004), Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 57, No. 2 (January), pp. 223-48

Neumark, David, & Wascher, William (2006), Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research, Department of Economics, University of California, Irvine, URL: <http://www.socsci.uci.edu/econ/paper/2006-07/Neumark-08.pdf>, Accessed: 15<sup>th</sup> January 2007

New Zealand Employment Relations (2006), Minimum wage exemptions for disabled people, Department of Labour, 15 February 2006, URL: <http://www.ers.dol.govt.nz/pay/disabled.html>, Accessed: 27 December 2006

New Zealand Legislation (1985), 8 Under-rate workers' permits - Minimum Wage Act Commencement Order 1985, New Zealand Parliament, URL: [http://www.legislation.govt.nz/browse\\_vw.asp?content-set=pal\\_regs](http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_regs), Accessed: 20 January 2007.

New Zealand Parliament (2006), Minimum Wage (Abolition of Age Discrimination) Amendment Bill, New Zealand's House of Representatives, 9<sup>th</sup> December 2005, URL: [http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/13E2A3CC-232A-447E-B1AC-0C1966C71D5C/47538/DBHOH\\_BILL\\_7144\\_1219992.pdf](http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/13E2A3CC-232A-447E-B1AC-0C1966C71D5C/47538/DBHOH_BILL_7144_1219992.pdf), Accessed: 25 January 2007.

New Zealand Parliament (2006), Minimum Wage (Abolition of Age Discrimination) Amendment Bill – Explanatory Note, House of Representatives, 27 November 2006, URL: [http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/13E2A3CC-232A-447E-B1AC-0C1966C71D5C/47538/DBHOH\\_BILL\\_7144\\_1219992.pdf](http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/13E2A3CC-232A-447E-B1AC-0C1966C71D5C/47538/DBHOH_BILL_7144_1219992.pdf), Accessed: 1 February 2007).

NWPC (2001), Wage Order No. Ncr-12 - Providing an Increase in the Daily Minimum Wage in the National Capital Region, National Wages and Productivity Commission - Department of Labor and Employment, The Philippines, 2001, URL: [http://www.nwpc.dole.gov.ph/pages/ncr/wo%20\\_12.htm](http://www.nwpc.dole.gov.ph/pages/ncr/wo%20_12.htm), Accessed: 12 January 2007.

OECD (2003), OECD Employment Outlook: 2003 - Towards More and Better Jobs, Chapter 3: Making Work Pay, Making Work Possible, [www.oecd.org/Dataocd/62/59/31775213.pdf](http://www.oecd.org/Dataocd/62/59/31775213.pdf)

OECD, 1998, Chapter 2: 'Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty', Employment Outlook, June 1998, Paris, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/57/2080222.pdf>, Accessed: 28<sup>th</sup> December 2006

Schneider, Justin; Simmons, Ken; Everatt, Greg (2001), Impact of the National Minimum Wage on Disabled People, Disability & Society, Vol. 16, No. 5 (August 1, 2001), pp. 729-747

Schneider, Justine; 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, 283-306

Whittaker, William G (2006), Treatment of Workers with Disabilities Under Section 14(c) of the Fair Labor Standards Act, Domestic Social Policy Division, Cornell University, Updated: February 9, 2005, URL: [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1211&context=key\\_workplace](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1211&context=key_workplace), Accessed: 24th January 2007

וגנר בן שבת, נועה (2006), תקנות שכר מינימום מותאם - סוגיות משפטיות, יום עיון בנושא יישום תקנות שכר מינימום מותאם 26.12.2006, משרד התמי"ת, ירושלים, הפנייה: <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/5D88DC1D-B2F4-4957-A8CE-DF4EB81D6D9F/0/yomnoa.pdf>, פעם אחרונה באתר 10 באפריל 2007

חסדאי, איה (2007), חוק שכר המינימום בישראל (שיחה), חברת של, 10 באפריל 2007, תל-אביב

נדיב, רונית (2006), התאמת שכר מינימום לאנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת, יום עיון בנושא יישום תקנות שכר מינימום מותאם 26.12.2006, משרד התמ"ת, ירושלים הפנייה:

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/981A9ED9-0C9F-4638-9483-FD2A6FCA4DF4/0/yomronit.pdf>, פעם אחרונה באתר 10 באפריל 2007

קריים, יואב ושכטר רוני (2007), חוק שכר המינימום בישראל (שיחה), מטה מאבק האנשים עם נכות בישראל, 10 באפריל 2007, תל-אביב

תמ"ת 2007, צוות היגוי מלווה להפעלת תקנות שכר מינימום מותאם, תעסוקת אנשים עם מוגבלות,

משרד התמ"ת, מרץ 2007, הפנייה: <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/668FA611-FECB-4360-B438-E1BD6585B542.htm>, פעם אחרונה באתר 10 באפריל 2007

AFC (2006), National Minimum Wage Consultation, ACE Submission to the Australian Fair Pay Commission, July 2006, URL:

<http://www.fairpay.gov.au/NR/rdonlyres/E49EE8F9-13CA-45E5-9C4B-E14FEDDF21C9/0/AssociationofCompetitiveEmploymentSubmission.pdf>, Last accessed: July 1<sup>st</sup>, 2007



## נספחים

### נספח א' – טבלה מפורטת אודות מערכת השכר המותאם במדינות שונות

מדינה	שכר מינימום כללי	שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות בשוק החופשי	שכר מינימום ב"מפעלים מוגנים" או/ו ב"עבודה נתמכת"	תהליך קבלת האישור	מקרים חריגים
אוסטרליה	החל משנת 1997 – יש שכר מינימום לפי חוק	ישנן שתי מערכות עיקריות לשכר מיוחד בשוק החופשי: "מערכת שכר מותאמת" (SWS) ו"תעריפי שכר מינימום מיוחדים" (Special FMW) – נכנס לתוקף 12/06	ישנם חוקים חלקיים. הסדר לקביעת סטנדרטים יתחיל לפעול ב- 2008.	החלת תקופת ניסיון שבמהלכה מוגשים מסמכים ונקבע שכר ניסיוני. לאחר מכן אישור קבוע של מורשים לקביעת התעריף לשכר.	יש תוכנית לתמיכה בעלות העסקת האדם לזמן מוגבל לעידוד העסקתו.
ארה"ב	יש שכר מינימום פדרלי – ושכר מינימום לפי מדינות (כ- 10 מדינות בעלות שכר גבוה יותר מהמינימום)	אין שכר מינימום לאנשים עם נכות – אלא תעריף הולם (Commensurate rate) אין רצפת שכר אפקטיבי, והשכר יכול לנוע בין שכר מלא לשכר אפסי.	סעיף 14(c) לחוק "הסטנדרטים בעבודה" <sup>29</sup> – הגדרת עובדים שמביאים לתרומה כלכלית כשלהי למקום העבודה. מתן תעריף הולם – השוואה בין יכולת הייצור של האדם ובין הנורמה של אנשים שאינם בעלי מוגבלות.	תוך חודש מהעסקת האדם, מתבצעת הערכה ראשונית ופעם ב- 6 חודשים חייבים להסכים סקירת השכר לעובד ופעם בשנה לכלל העובדים תחת אישור 14(c) – האישור ניתן לשנתיים	ליקויי ראייה – במידה וזוהי הנכות הראשית, אין אפשרות להעניק אישור לשכר מתחת לשכר המינימום.

<sup>29</sup> Fair Labor Standards Act - חוק שנחקק בשנת 1966 ובשנת 1986 תוקן בו סעיף 14(c) במטרה להסיר את ההפרדה בין מפעלים מוגנים ו"מרכזים לקידום עבודה" (Work Activities Centers)

מדינה	שכר מינימום כללי	שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות בשוק החופשי	שכר מינימום ב"מפעלים מוגנים" או ב"עבודה נתמכת"	תהליך קבלת האישור	מקרים חריגים
בריטניה	החל משנת 1999 יש שכר מינימום לאומי (NMW)	אין שכר מינימום מיוחד – החוק הכללי מתאים גם לאנשים עם נכות: "העובדים זכאים לשכר המינימום הארצי כמו כל עובד אחר". (LPC 2003, p.136) לפי החוק, אים משמעות ליכולת הייצור של האדם אלא רק לשאלה האם האדם מועסק ע"י חוזה עבודה ועקב כך מוגדר כ"עובד" (DTI 2003)	ישנה הבחנה משמעותית בין עבודות המוגדרות כ"עבודה" ובין אלו שלא. רבים לא יקבלו שכר מינימום רגיל, בגלל שעבודתם אינה מוגדרת כ"עבודה" אלא כ"פעילות טיפולית".	הממשלה נותנת רק את ההנחיות הכלליות בחוק. נסיבות אישיות והסכמים יכולים להוביל לשינוי הסכם השכר (DTI 2003) חובת ההוכחה על תשלום של שכר המינימום היא על המעסיק ולא על העובד. התשלום נקבע לפי 4 סוגי פעילות המוגדרים כעבודה.	תשלומי הקצבאות אינם נכללים למטרת קביעת שכר המינימום הלאומי (LPC 2000) אנשים עם נכות המועסקים באישור "חקלאי" יקבלו גם הם שכר מינימום לפחות או יותר מכך במידה והשכר בעבודה זו גבוה יותר.
גואטמלה	קיים מערך של שכר מינימום	אנשים בעלי מוגבלות יקבלו שכר שלא ירד מרמה של שכר המינימום.			
דנמרק	יש שכר מינימום לאומי	יש סבסוד לבעלי נכות קבועה שיכולה לכסות 50% או 75% משכר המינימום (עד 2003 היה גם 25%). אותם אנשים חייבים לסיים שיקום מקצועי והסיוע ניתן רק במידה והם לא יכולים לעבוד בעבודות בשוק החופשי.	סבסוד משמעותי ניתן בעבודות במסגרות מוגנות.		"שוברי הקרח" : אנשים עם נכות משכילים המתקשים למצוא עבודה יכולים לקבל תמיכה של 50% משכר הברוטו במטרה לעזור להם להיכנס לעבודה.

מדינה	שכר מינימום כללי	שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות בשוק החופשי	שכר מינימום ב"מפעלים מוגנים" או/ו ב"עבודה נתמכת"	תהליך קבלת האישור	מקרים חריגים
לוקסמבורג	קיים מערך של שכר מינימום לאומי ברמות שונות.	האנשים עם נכות הפועלים בשוק החופשי ובמפעלים המוגנים חייבים לקבל לפחות שכר מינימום הזהה לשכר המינימום הלאומי עבור "אנשים לא מוכשרים". המדינה יכולה לסייע למעסיקים בעלות של 40%-100% מעלות העסקת האדם.	אלו הנמצאים במפעלים המוגנים חייבים לקבל שכר זהה לשכר המינימום הלאומי, פרט לאותם אלו המוגדרים כ"בעלי נכות חמורה" (שאינם מוגדרים כעובדים אנשים עם נכות).	כל מקום המעסיק אנשים בעלי מוגבלות (גם מפעלים מוגנים) חייב לקבל את אישור "משרד המשפחה".	אנשים עם נכות רבים מקבלים מענק עידוד "להישארות בעבודה".
ניו-זילנד	קיימת מערכת של שכר מינימום לאומי – Minimum MWA Wage Amendment	החוק שנחקק בשנת 1983 מאפשר מתן של שכר בתעריף מופחת לאנשים שכתוצאה מהפחתה בכושר הייצור שלהם כתוצאה מהנכות. אישורים ניתנים באופן פרטני ותחת פיקוח קפדני של משרד העבודה. כיום מתקיים דיון ענף לשינוי החוק.	אישורים מיוחדים לעבודה בשכר נמוך במפעלים מוגנים, הנקבעים לפי "כושר הייצור" של האדם.	פקחי העבודה יכולים לתת הקלות במסגרת החוק לאנשים יחידים בעבודה מסויימת למשך שנה תחת פיקוח מקפיד.	

מדינה	שכר מינימום כללי	שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות בשוק החופשי	שכר מינימום ב"מפעלים מוגנים" או/ו ב"עבודה נתמכת"	תהליך קבלת האישור	מקרים חריגים
פורטוגל	קיים מערך של שכר מינימום ( Remuneracao minima Nacional )	יש תעריף מיוחד לאנשים עם נכות (גם למתלמדים ולעובדי משק בית)			
פיליפינים	יש שכר מינימום כללי – לפי תעשייה/סקטורים	שכר מינימום לאנשים עם נכות שלא יפחת מאשר 75% משכר המינימום הלאומי		חתימת הסכם בין המעסיקים לעובדים בפקוח של משרד העבודה	
צ'ילה	קיים מערך של שכר מינימום	אנשים בעלי מוגבלות אינם משתתפים בחוק לשכר מינימום, אולם במצב כזה יש צורך לקיים מו"מ על רמת השכר (תקף לנכות נפשית)	ישנה מערכת של שכר ייחודית למרכזים שעוזרים בהכשרה מיוחדת לאנשים בעלי מוגבלות.		
צ'כיה	קיימת מערכת תעריפים של שכר מינימום לפי חקיקה. מערכת שונה לעובדי מדינה ( OECD 1998 )	תעריפים מופחתים לאנשים עם נכות, כאשר יש שונות כתוצאה מהמורכבות, האחריות של האדם והנכות הפיזית.			

מדינה	שכר מינימום כללי	שכר מינימום מיוחד לאנשים עם נכות בשוק החופשי	שכר מינימום ב"מפעלים מוגנים" או ב"עבודה נתמכת"	תהליך קבלת האישור	מקרים חריגים
צרפת	מערכת שכר המינימום נקבעת לפי המדינה SMIC (OECD 1998) – salaire minimum interprofessionnel de croissance	לאנשים עם נכות יש מערכת שכר מינימום נפרדת עבור "אנשים עם נכות עובדים". המדינה משתתפת בסיוע למעסיק בהשלמת השכר לעובד בהתאם לרמת הנכות שלו (עד השלמה של 20%).	במפעלים מוגנים הסיוע של המדינה יכול להגיע עד ל- 55% משכר המינימום. כלומר, המעסיק יכול לשלם שכר של 45% משכר המינימום תחת האישור המתאים.	יש צורך בקבלת אישורים מהממשלה למתן שכר מיוחד.	

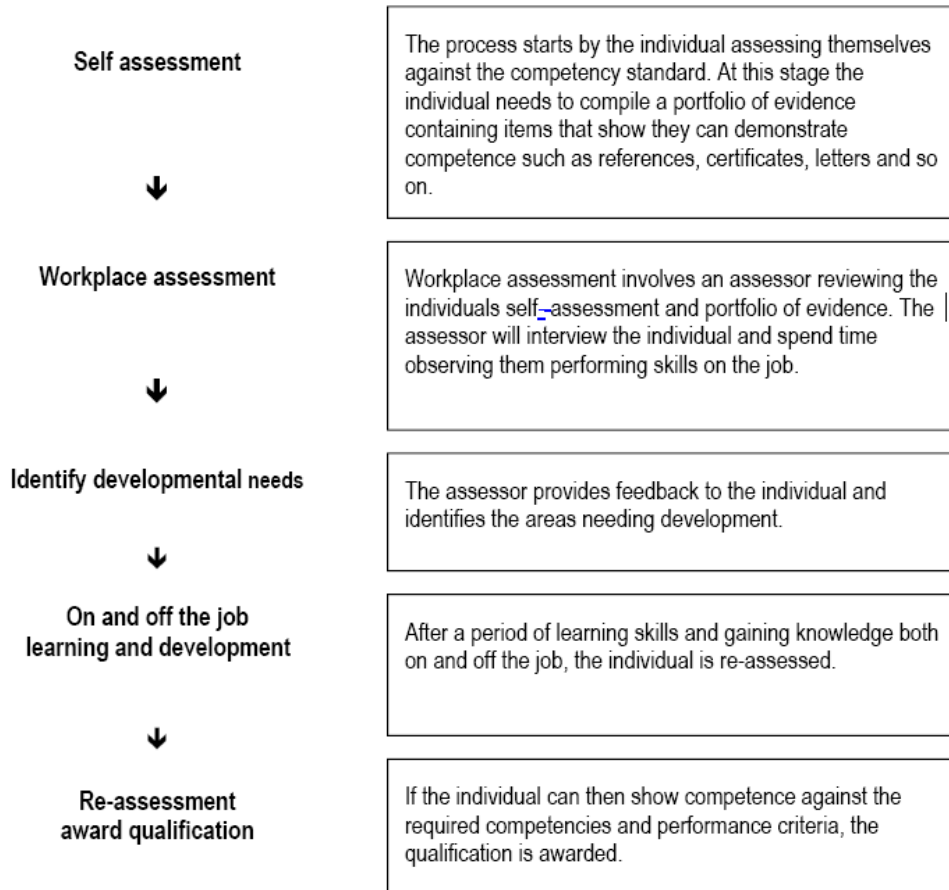


## נספח ב' – מערכת שכר המינימום באוסטרליה

### (א) תהליך קביעת השכר היחסי בעבודות נתמכות ומוגנות באוסטרליה

המקור: (HOIP 2001)

#### PRO-RATA WAGE ASSESSMENT FOR PEOPLE WORKING IN BUSINESS SERVICES



(ב) תהליך לקביעת תעריף השכר בשירותים העסקיים (אוסטרליה)

[http://www.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/security\\_qualityservices\\_choice/\\$file/wtfbs\\_admin\\_quick\\_reference.pdf](http://www.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/vIA/security_qualityservices_choice/$file/wtfbs_admin_quick_reference.pdf)

