

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים¹

מאת יהודית קינג*

בשנת 2005 אמורה להתבצע בארבעה אזורים בארץ רפורמה ניסיונית בטיפול בשילובם בעבודה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הצלחת הרפורמה, המכונה באמצעי התקשורת בשם "תוכנית ויסקונסין", מותנית, בין השאר, בהכרת החסמים של אוכלוסייה זו בשוק העבודה ובמתן מענים הולמים לצורכי העזרה שלה. מחקר מקיף שערכו מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי במחצית הראשונה של שנת 2000 על מדגם ארצי של משפחות שקיבלו את הגמלה זורה אור על הקשר שלהן עם שוק העבודה, ומפריך סטריאוטיפים לגבי אוכלוסייה זו. במאמר מתוארים שני סוגי חסמים בפני ההשתלבות בעבודה: מוסדיים, שמקורם במבנה ובתפקוד של מערכות ההכשרה וההשמה הממשלתיות וביחס שבין רמת הגמלה לשכר המינימום, ואישיים, הנובעים ממיעוט השכלה, מקצוע וניסיון בתעסוקה, מליקויי בריאות, גופנית או נפשית, וממאפיינים דמוגרפיים. במאמר מוצגים נתונים על החסמים ועל המשאבים של מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים, וכיצד אלה משפיעים על נכונותם לצאת לעבודה.

מבוא

בעשור האחרון מופעל במדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח, ה-OECD, מגוון של תוכניות במסגרת מדיניות של השבה לתעסוקה של בלתי מועסקים

* מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.

1 המאמר מסכם ממצאים מתוך מחקר מקיף על מצבן של משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בתחומי חיים שונים, שנערך במשותף בידי מכון ברוקדייל ומינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי. עד כה פורסם דוח מחקר אחד על "מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי סיוע להשתלבות בעבודה" (מאת יהודית קינג, ברנדה מורגנשטיין, מרים שמלצר, דניז נאון, תמר אהרוני, תמר הרון), פברואר 2003. מס' 79 בסדרת מחקרים וסקרים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, דמ 03-412 בסדרת הפרסומים של מכון ברוקדייל.

המתקיימים מגמלת הבטחת הכנסה. מדיניות זו ידועה בשם "Welfare to Work" או "Activation" (קטן, 2000; Ledemel & Trickey, 2000). גם בישראל אמורה להתחיל לפי התכנון במהלך 2005 רפורמה ניסיונית ברוח זו. לקראת הפעלת התוכנית יידונו במאמר זה ממצאי מחקר מקיף, שנערך במשותף בידי מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, והעוסק בחסמים ובמשאבים של אוכלוסיות היעד של התוכנית – מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים בישראל, ובצורכי העזרה שלהם בהשתלבות בעבודה. להצלחת רפורמה בתחום זה בישראל נחוצים מספר גורמים:

1. צמיחה כלכלית ויצירת מקומות עבודה. רמת האבטלה הנוכחית (10.8 אחוזים) תקשה מאוד על מציאת עבודה לעשרות אלפי דורשי עבודה חדשים.
2. צמצום מספר העובדים הזרים, המתחרים עם הקבוצות מעוטות ההשכלה באוכלוסייה המקומית על המשרות ברמה הנמוכה, ועקב כך מביאים לירידת השכר במשרות אלה.
3. אכיפת חוק שכר המינימום, שהיעדרה פוגע במוטיבציה לעבודה בקרב הבלתי מועסקים. אכיפת החוק רחוקה מלהיות משביעה רצון גם היום, וכניסת אלפי מקבלי הגמלה לשוק העבודה בעקבות הרפורמה תקשה עליה עוד יותר.
4. הגדלת התימרון לעבודה. ההפרש בין השכר שמקבל הגמלה יכול לצפות לו אם ייצא לעבודה (הנחת העבודה היא שמדובר בשכר מינימום) בניכוי ההוצאות הכרוכות בכך, ובין רמת הגמלה שיהיה זכאי לקבל אם לא יעבוד, צריך להיות גדול דיו על־מנת ליצור אצל הפרט (או הזוג) מוטיבציה לעבודה. בישראל נעשה הדבר בשנת 2003 בדרך של הקטנת הגמלה להבטחת הכנסה, ביטול מרבית ההטבות הנלוות שמקבלי גמלת הבטחת הכנסה היו זכאים להן (למשל, פטור מתשלום עבור ביקור אצל רופא מומחה, הנחות בתחבורה ציבורית ועוד) והתניית מתן הטבות גדולות יותר, כגון סיוע בשכר דירה והנחה בארנונה, ברמת הכנסה במקום במקור הכנסה. מדינות אחרות נקטו שיטות שונות של "מס הכנסה שלילי", שעיקרן תשלום תוספת הכנסה מטעם הממשלה למקבל גמלה שהחל לעבוד ומשתכר עד רמה שנקבעה. דוגמאות בולטות הן: ה־EITC (Earned Income Tax Return) בארצות־הברית (לרמן, אקס, וטסון, 1998) ו־WFTC (Working Families Tax Credit) בבריטניה (Millar, 2003).
5. טיפול בחסמים של מקבלי הגמלה המקשים על השתלבותם בתעסוקה והספקת השירותים הנלווים שסייעו להם בתהליך זה, שהעיקריים שבהם הם סידור לילדים בשעות הנחוצות לעבודה והסדרי תחבורה.

חסמים בפני השתלבות בתעסוקה

ניתן להבחין בין שני סוגי חסמים עיקריים המקשים על השתלבותם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בתעסוקה: הסוג הראשון (שאינו ייחודי למקבלי הגמלה) הוא חסמים מוסדיים; השני הוא חסמים אישיים. חסם חשוב נוסף, שלא יידון במאמר הנוכחי, הוא כמובן מצב שוק העבודה, הכולל את רמת הביקוש לעבודה במישור הארצי, באזורים שונים ובמקצועות שונים.

א. חסמים מוסדיים

החסמים המוסדיים טמונים במבנה ובתפקוד של המערכות הממשלתיות המופקדות על השילוב בעבודה וכן ביחס שבין הגמלה להבטחת הכנסה לשכר המינימום.

1. מבנה מערכות ההכשרה וההשמה. את המערכת מאפיין פיצול בין גופים שונים שכל אחד מהם מטפל בהיבט אחר שיש לו קשר לתהליך ההשתלבות בתעסוקה, אך ללא תיאום מספיק ביניהם: שירות התעסוקה מטפל בהשמה בעבודה ומבצע את מבחן התעסוקה, שהוא אחד הקריטריונים בקביעת הזכאות לגמלה;² המוסד לביטוח לאומי מבצע את מבחן התושבות ומבחן ההכנסות לצורך קביעת הזכאות; משרד העבודה מופקד על ההכשרה המקצועית; המשרד לקליטת עלייה מטפל בהכשרה מקצועית, ביזמות עסקית ובהשמה בעבודה של עולים בשנים הראשונות לאחר עלייתם; משרד החינוך מפעיל תוכניות להשלמת השכלה למבוגרים. במקרים רבים אין התאמה בין מועד תחילתו של קורס מקצועי ובין מועד סיום הקורס להשלמת השכלה המיועד להביא את תלמידיו לסף ההשכלה הנחוצה על-מנת להתקבל לקורס המקצועי. בנוסף לכך, בתהליך ההכשרה וההשמה אין התייחסות לצרכים של מחפש העבודה בשירותים אחרים (שירותים משלימים) שהם הכרחיים כדי לאפשר את יציאתו לעבודה. הבולט בין אלה הוא סידורי השגחה לילדים. השלכות המבנה המפוצל הן העדר טיפול המשכי וכוללני המביא בחשבון את מכלול צורכי העזרה של הפרט בתהליך הקליטה בתעסוקה (מדינת ישראל, 2003).

2. תפקוד מערכת ההשמה. מזה זמן רב יש אי שביעות רצון מתפקודו של שירות התעסוקה הממלכתי, והביקורת עליו מתייחסת בעיקר לנוהלי העבודה וליעילות העבודה. בדוח מבקר המדינה מס' 43 לשנת 1992 נכתב: "יכולתו של השירות לספק שירותים בכל הקשור לתיווך עבודה היא מוגבלת: עומס העבודה על רבים מפקידי

2. מבחן התעסוקה קובע, שמקבל הגמלה חייב להתייבב בשירות התעסוקה לפחות אחת לשבוע ולהיות זמין לעבודה, אלא אם כן הוא משתייך לקבוצה הפטורה ממבחן זה: אימהות לילדים קטנים - עד ינואר 2003 גיל הילד הצעיר עמד על 7, והיום הוא עומד על שנתיים - ואנשים שהוגדרו כבלתי ניתנים להשמה.

ההשמה גדול; משך הזמן שפקיד השמה יכול להקדיש לטיפול בדורש עבודה אינו עולה על ארבע דקות (בממוצע)... רוב הזמן מוקדש לרישום התייצבות דורשי העבודה לצורך קביעת זכאות לדמי אבטלה, ומיעוטו לניסיונות השמה בעבודה. מספר ההזמנות לעובדים שהשיג השירות ביוזמתו ממעסיקים מועט יחסית; שיעור דורשי העבודה שהשירות הפנה למעסיקים מכלל דורשי העבודה שהיו רשומים בשירות – בממוצע חודשי – היה נמוך; שיעור דורשי העבודה שהשירות הפנה למעסיקים היה קטן ביחס למספר העובדים שהוזמנו... (עמ' 478). גם הניסיון לשפר את הטכנולוגיה של מתן השירות לא הניב את התוצאות המצופות. בדוח מבקר המדינה מס' 49 לשנת 1998 נכתב: "השירות ניצל מעט מאוד את מנגנון ההתאמה הממוחשב שנועד לסייע לו בהתאמה בין דורש העבודה למשרה." (עמ' 325); ועוד נכתב באותו דוח: "השירות לא פעל להעמיד לרשות דורשי העבודה והמעסיקים את המידע הרב שנאגר... אופן רישום הנתונים במערכת והעדר הקפדה על מהימנותם ושלמותם פוגעים ביכולת השירות להיעזר בהם לצרכים סטטיסטיים, למחקר ולריכוז מידע על המצב בשוק העבודה." (עמ' 330). יש לזכור, שבעקבות ביטול זיקת החובה ב-1989 והופעתן של חברות כוח-האדם הפרטיות, איבד שירות התעסוקה את סמכותו מול הבלתי מועסקים, להוציא את הבחינה לקביעת זכאות לגמלה. רבים מן המעסיקים מעדיפים היום לפנות לחברות כוח-אדם פרטיות לשם גיוס עובדים (ראו מאמרו של נחמיה שטרסלר, "הארץ" מיום 16.4.04).

3. היחס בין הגמלה ובין שכר המינימום. עד ינואר 2003 היחס בין גובה הגמלה, בייחוד בשיעור המוגדל שלה,³ ובין גובה שכר המינימום היה כזה שלא היה בו כדי ליצור מוטיבציה לעבודה. במקרה של הרכבי משפחות אחדים ההפך היה הנכון. לדוגמה, רמת הגמלה המוגדלת ששולמה לזוג עם שני ילדים עמדה ביוני 2002 על 3,298 ש"ח בעוד ששכר המינימום בתקופה זו היה 3,280 ש"ח. כלומר, הכנסתה של משפחה שבה רק אחד מבני הזוג מועסק ומשתכר שכר מינימום היתה נמוכה במקצת מהכנסתה של משפחה דומה שהתקיימה מן הגמלה. המשפחה השנייה נהנתה גם מהטבות כספיות, שהעיקריות שבהן היו הנחה בארנונה וסיוע בשכר דירה, הטבות שהמשפחה המועסקת לא היתה זכאית להן. תנאים אלה מהווים תמריץ שלילי ליציאה ממצב של אבטלה (ראו גם מאמרם של זוסמן ורומנוב, 2000).

ב. חסמים אישיים

מחקרים רבים על אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה מדגישים את קיומם של חסמים שונים בקרב אוכלוסייה זו המקשים הן על כניסתה לעבודה והן על התמדתה בה (Coleman et al., 2003; Danziger et al., 2000; Loprest & Acs, 1996; Kalil, 2000).

3. לשיעור המוגדל היו זכאים אנשים שנמצאו במערכת הבטחת הכנסה למעלה משנתיים (ההנחה היתה, שמצוקתם קשה יותר), אימהות חד-הוריות וגילאי 46 ומעלה.

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 13

Olson & Pavetti, 1996; Schweingruber & Seefeldt, 2001; Sweeney, 2000; Zedlewski, 2000) החסמים הללו כוללים:

1. מיעוט הון אנושי – השכלה נמוכה, העדר מקצוע וחוסר ניסיון בתעסוקה. בערך למחצית ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה בארצות-הברית (AFDC) אין תעודה על סיום 12 שנות לימוד, ו-10 עד 30 אחוזים סיימו בית-ספר יסודי בלבד. מעטים הם בעלי ניסיון בתעסוקה מן השנים האחרונות (Olson & Pavetti, 1996). גם בבריטניה נמצאו חסמים אלה בקרב קבוצות שונות המהוות אוכלוסיות יעד לשילוב בעבודה במסגרת מדיניות ה-"New Deal". כך, רוב המובטלים ששולבו בתוכנית ETU (Earnings Top-up), המכוונת למובטלים ללא ילדים, היו חסרי כישורים פורמליים בתחומי ההשכלה והמקצוע ובעלי ניסיון מוגבל בלבד בתעסוקה (Marsh et al., no date). גם לגבי אימהות חד-הוריות דווח על חסמים של חוסר כישורים מקצועיים ואף חוסר אוריינות, שבחלק מן המקרים היה קשור לחוסר שליטה באנגלית (Coleman et al., 2003). גם אם המובטל הוא בעל ניסיון בתעסוקה, אבל זה נרכש לפני זמן רב, ניסיון זה איבד הרבה מאוד מערכו. מחקרים שונים מראים, שככל שאדם נמצא זמן ממושך יותר מחוץ לשוק העבודה, כך יקשה עליו למצוא עבודה. יכולות להיות לכך מספר סיבות: (א) מעסיקים מסתייגים מאנשים שלא עבדו במשך זמן רב; (ב) כישורי המקצועיים מיושנים או שאינם הולמים את דרישות שוק העבודה (דוגמה בולטת לכך היום הן מיומנויות טכנולוגיות המידע (Information Technology או IT); (ג) "החלדה" של מיומנויות למציאת עבודה; (ד) בלבול נוכח השינויים בשוק העבודה וכתוצאה מכך חוסר ביטחון ביכולתו למצוא עבודה עד כדי התייאשות (Layard, 1999; Moss & Arrowsmith, 2003; Trickey et al., 1998).

2. ליקויים בבריאות הגוף ונכויות. בערך 20 אחוזים ממקבלי הגמלה בארצות-הברית מדווחים על בעיה המגבילה את יכולתם לעבוד, ו-7 אחוזים מדווחים על ריתוק למיטה בשל מחלה במשך 30 יום בשנה האחרונה (Loprest & Acs, 1996). במחקר הערכה על ה-"New Deal for Lone Parents" בבריטניה דיווחו למעלה משליש מן האימהות החד-הוריות על בעיות בריאות או נכות ממושכת המגבילות את סוג העבודה שביכולתן לבצע (Coleman et al., 2003).

3. ליקויים בבריאות הנפש. שיעור הסובלים מליקויים נפשיים בקרב מקבלי הבטחת הכנסה עומד על 25 עד 35 אחוזים (Sweeney, 2000). שיעורי דיכאון שנמצאו במדגמים שונים נעים בין 29 ל-48 אחוזים (Belle, 1990). חלק מן החוקרים טוענים, ששיעור בעלי המוגבלויות הנפשיות בקרב מקבלי הסעד עולה על שיעור המוגבלים מבחינה גופנית.

4. התמכרות לסמים ולאכזריות. בארצות-הברית שיעור המתמכרים בקרב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה גבוה פי שניים מאשר בכלל האוכלוסייה ומגיע ל-15 אחוזים בערך.

5. חסמים הנובעים ממאפיינים דמוגרפיים, כגון גיל, מצב משפחתי, מספר ילדים קטנים. מעסיקים אינם ששים לגייס עובדים מעל גיל 45 (בתחומים אחדים מורד מחסום הגיל אף מוקדם עוד יותר). הדבר בולט במיוחד בגיוס לעבודות ברמה גבוהה, כגון תפקידי ניהול ומשרות אקדמיות ופרופסיונליות, וכן בעתות של אבטלה גבוהה, כאשר קיים מאגר של דורשי עבודה צעירים (Lazcko & Phillipson, 1991; U.N., 1994). מעסיקים מסתייגים גם מהעסקת אימהות לילדים קטנים, בעיקר אם הן חד-הוריות, בשל חששם מריבוי היעדרויות מעבודה. גם מקבלי הגמלה עצמם תופסים את אחריותם לטיפול בילדים או בבני משפחה חולים כחסם רציני, אולי לא לעצם השתלבותם בתעסוקה, אבל לסוג העבודה (Coleman et al., 2003).

6. העדר הרגלי עבודה. תוכניות שמטרתן קידום השתלבותם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (ומקבילותיה במדינות שונות) בתעסוקה כוללות פרק של הקניית הרגלי עבודה, על סמך ההנחה שבני אדם שלא חוו שגרת עבודה מעולם, או מזה זמן רב, או סובלים במידה זו או אחרת מבעיות נפשיות, או שניהם כאחד, יתקשו להתנהג בהתאם לנורמות של מקום העבודה, ולפיכך, גם אם הצליחו למצוא עבודה, הם עלולים להיפלט ממנה כעבור זמן קצר (Nightingale-Smith et al., 2002).

7. ריבוי חסמים. בני אדם עלולים לסבול מיותר מאשר חסם אחד, וצירופים אחדים של חסמים עלולים ליצור קשיים חמורים במיוחד (Barusch et al., 1999). לדוגמה, נמצא ששילוב של ליקויי בריאות גופנית ושל בעיות נפשיות מקשה במיוחד על השתלבות בתעסוקה (שם). מחקר שערכו לופרסט וזדלבסקי, מן ה-Urban Institute בושינגטון, העלה, ש"המנבא החזק ביותר של אי השתתפות בפעילות תעסוקתית הוא ריבוי חסמים." (Loprest & Zedlewski, 1999). גם מוס וארוסמית (Moss & Arrowsmith, 2003) מציינים את האפקט המצטבר של חסמים רבים, בייחוד לגבי גילאי 50 ומעלה, כשהם מתייחסים הן לחסמים אובייקטיביים, כגון מיעוט השכלה פורמלית, והן להשלכות הפסיכולוגיות של חסמים אלה על המובטל (למשל, איבוד הביטחון העצמי במפגש עם מעסיקים).

בספרות המקצועית העוסקת בהשתלבותם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשוק העבודה בולט יותר הדיון בחסמים שלהם בפני השתלבות בתעסוקה, אולם מן הנכון הוא לבחון גם את משאביהם. על מאפיינים אחדים ניתן להסתכל כמשאבים כאשר הם קיימים, וכחסמים כשהם חסרים. לדוגמה, השכלה נמוכה תהווה חסם, ואילו השכלה גבוהה תהווה משאב בכניסה לשוק העבודה. לעומת זאת, מגבלות בריאות הן חסם, ואילו מצב בריאות תקין בדרך-כלל אינו נתפס כמשאב, אלא נתפס כדבר המובן מאליו.

במחקר על מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בישראל נעשה ניסיון לזהות חסמים הן בצורה "אובייקטיבית" על בסיס מאפיינים שונים של המרוויינים הבלתי מועסקים,

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 15

והן בצורה סובייקטיבית באמצעות תפיסתם של המרוויינים את החסמים. אם הכוונה היא להתאים לבלתי מועסקים את סוגי הסיוע הדרושים להם לצורך יציאה לעבודה, יש חשיבות לקבלת זווית הראייה שלהם את הגורמים המקשים עליהם את המהלך הזה. לאור החסמים נבדקו גם צורכי העזרה של הנחקרים בהשתלבות בעבודה על-פי תפיסתם שלהם. כמו-כך, נעשה ניסיון לזהות את מידת נכונותם לצאת לעבודה ואת הגורמים המשפיעים עליה.

שאלות המחקר המרכזיות

שאלות המחקר המרכזיות הנדונות במאמר הן:

1. מה הם החסמים האישיים של מקבלי הגמלה בכלל, ושל תת-קבוצות שונות בתוכם, בפני השתלבות בתעסוקה?
2. מה הם המשאבים האישיים שבכוחם לקדם את תעסוקתם?
3. כיצד תופסים מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים עצמם את החסמים שלהם?
4. באיזו מידה קיימת אצלם נכונות לצאת לעבודה אם תינתן להם עזרה בכך?
5. מה הם צורכי העזרה העיקריים של תת-קבוצות שונות באוכלוסיית מקבלי הגמלה?

המדגם ושיטת המחקר

המחקר נערך על מדגם ארצי, שכלל 932 משפחות⁴ שראשיהן בגיל העבודה, ואשר קיבלו את הגמלה בתקופה שבין דצמבר 1999 למארס 2000. המדגם היה "שכבתי" – לפי יישוב (לוח מס' 1). הדגימה נעשתה מכל היישובים היהודיים, הערביים והמעורבים בארץ שבהם מתגוררים יותר מ-2,000 תושבים. במדגם לא נכללו תושבים ממזרח ירושלים. המדגם מייצג 99 אחוזים מאוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. שיטת איסוף המידע היתה ראיון טלפוני (להוציא נדגמים עולים מאתיופיה שעמם נערכו ראיונות פנים-אל-פנים) באמצעות שאלון מובנה שרובו שאלות סגורות. 1,246 תובעים ובנות זוגם (במשפחות עם שני בני זוג) רואיינו כל אחד בנפרד על מגוון נושאים שיש להם השלכות על השתלבותם בתעסוקה. הראיונות, שנערכו בעברית, בערבית, ברוסית ובאמהרית, התקיימו בחודשים ינואר-מאי 2000. בערך רבע ממקבלי

4. הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה היא משפחתית. כלומר, שני בני הזוג צריכים להיות בעלי עילה המצדיקה זכאות.

לוח מס' 1. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים והעילה לקבלת הגמלה

סה"כ 100 (934)	ערבים 30 (277)	יהודים ותיקים 37 (338)	עולים חדשים 33 (299)
מגדר			
גברים	40	37	28
נשים	60	63	72
מצב משפחתי			
יחיד	14	35	30
נשוי בלי ילדים	12	8	21
יחיד עם ילדים	7	31	31
נשוי עם ילדים	67	26	18
גיל			
35-18	39	41	24
45-36	27	33	24
64-46	34	26	52
עילה			
מחוסר עבודה	25	21	14
בלתי ניתנים להשמה	31	25	35
גיל מבוגר	5	3	15
אם לילדים	30	31	27
אחר	9	20	9

הגמלה היו מועסקים בעת הראיון, שני שלישים מהם במשרה חלקית, וקיבלו את הגמלה כהשלמת הכנסה לשכרם הנמוך. הנתונים המוצגים להלן אינם מתייחסים לפרטים אלה, אלא רק למקבלי הגמלה שלא היו מועסקים בעת הראיון. הרציונל מאחורי זה הוא הטענה של חוקרי מדיניות חברתית העוסקים בקשר בין מתן גמלאות להשתתפות בשוק העבודה, שיש לראות בגמלת השלמת הכנסה למועסקים (in work benefits) הטבה הבאה להשלים שכר נמוך, ולא גמלת קיום. השכר הנמוך כשהוא לעצמו נובע, בחלק נכבד מן המקרים, מעבודה במשרה חלקית, שהיא מצדה פרי העדפה של הפרטים בהתחשב במבנה הגמלאות (Werdig, 2003). החסמים המונעים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים לצאת לעבודה שונים במהותם או בעוצמתם מן החסמים המונעים ממקבלי הגמלה המועסקים באופן חלקי להגדיל את היקף העסקתם.⁵

5. בהשוואה בין החסמים (והמשאבים) לתעסוקה של המועסקים והבלתי מועסקים בקרב אוכלוסיית המחקר נמצא, שהמועסקים הם בעלי משאבים עדיפים מבחינת השכלה, מקצוע, מצב בריאות גופנית ונפשית.

חסמים אישיים "אובייקטיביים"

החסמים שנבדקו הם:

1. חסמי הון אנושי – מיעוט השכלה (פחות מ-12 שנות לימוד), העדר מקצוע, חוסר ניסיון בתעסוקה.
2. קיום מגבלת בריאות גופנית שפוגעת בתפקוד היומיומי (על-פי דיווח המרואייין). לא מדובר במוגבלים קשים או בינוניים (בעלי מוגבלות בשיעור של 40 אחוזים או יותר), שכן אלה מקבלים קצבת נכות, ורק אחוז קטן מאוד מקבל השלמה לקצבה במסגרת מערכת הבטחת הכנסה.
3. בעיות נפשיות. אלה נמדדו באמצעות גרסה מקוצרת בת 12 פריטים של GHQ (General Health Questionnaire), שהוא מכשיר סינון באוכלוסייה הכללית לבעלי בעיות נפשיות (Berwick, et al., 1987; Goldberg, 1987; Pevalin, 2000; Reijnveld, 1998). שאלון זה בודק את תדירותן של תחושות שליליות כגון דיכאון, לחץ, חוסר ערך עצמי, ושל תחושות חיוביות כגון יעילות ותרומה, הנאה מפעילויות יומיומיות ויכולת להתמודד עם בעיות. הוא מתמקד בהפסקת התפקוד הנורמלי, ולא במחלות נפש או במצוקות המאפיינות את האדם לאורך חייו. נחקרים הוגדרו כבעלי בעיות נפשיות אם הם דיווחו על 4 לפחות מתוך 12 מצבים שליליים שחוו בתדירות גבוהה יחסית ("כל הזמן" או "לעתים קרובות") בשבועות האחרונים.
4. מאפיינים דמוגרפיים – חד-הוריות, מספר ילדים קטנים (מתחת לגיל 7 ומתחת לגיל 3) לגבי אימהות, וגיל מבוגר (מעל 45).
5. העדר הרגלי עבודה – נמדד באמצעות מדד הכולל 9 פריטים, כגון קושי להגיע לעבודה בזמן, קושי להתמיד בעבודה אחת לאורך זמן, קושי לקבל ולמלא הוראות, קושי לעבוד בצוות וכדומה. הקושי נקבע על-פי דיווח עצמי של המרואייין.

א. חסמי הון אנושי

1. השכלה. עשרים וארבעה אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים הם בעלי 0 עד 7 שנות לימוד, ו-32 אחוזים נוספים הם בעלי 8 עד 11 שנות לימוד (ראו לוח מס' 2). בניגוד לכך, 25 אחוזים הם בוגרי 12 שנות לימוד, ו-19 אחוזים בוגרי 13 שנות לימוד או יותר. מיעוט השכלה מהווה מחסום במובן שהוא מגביל את אפשרויות הכניסה לעבודות הטובות יותר וגם למסלולים רבים של הכשרה מקצועית.⁶

6. לגבי העולים החדשים נעשתה התאמה בהתחשב במבנה מערכת החינוך בארץ המוצא. 80 אחוזים מן העולים למדו במדינות חבר העמים. שם מסיימים בית-ספר תיכון לאחר 11 שנות לימוד. מי שסיים בית-ספר על-יסודי כזה ועמד בבחינות הבגרות זכאי להתקבל ללימודים באוניברסיטה. במובן זה 11 שנות לימוד של העולים ממדינות חבר העמים זהות ל-12 שנות לימוד של מי שלמד בארץ. לפיכך,

לוח מס' 2. חסמים (ומשאבים) בהשתלבות בעבודה במישור הבריאות וההון האנושי,
לפי קבוצות אוכלוסייה (באחוזים)

סה"כ (N) 100	סה"כ	ערבים	יהודים ותיקים עולים חדשים
	(914) 100	(277) 30	(338) 37 (299) 33
מגבלת בריאות:			
אין מגבלה כלשהי	52	51	51
יש מגבלה כלשהי	48	49	45
בעיות נפשיות:			
אין	26	12	29
יש	74	88	65
השכלה (שנות לימוד):			
7-0	24	43	12
11-8	32	38	44
12	25	18	33
13+	19	1	11
מקצוע:			
אין מקצוע	48	68	45
אקדמאים ומקצועות חופשיים	20	2	13
פקידות	6	3	12
שירותים	7	4	10
מקצועות תעשייה ובניין	19	22	20
ניסיון בתעסוקה:			
לא עבד אף פעם או עבד רק בעבודות מזדמנות	35	43	31
עבד בעבר בעבודות קבועות אבל לא בחמש השנים האחרונות	30	28	26
עבד בעבודות קבועות בחמש השנים האחרונות	35	29	43

2. מקצוע. כמעט מחצית (48 אחוזים) ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים דיווחו שאין להם מקצוע (ראו לוח מס' 2). יש לזכור, שחוסר מקצוע אינו זהה לחוסר או למיעוט השכלה; 22 אחוזים מן המרואיינים שלמדו 12 שנים או יותר דיווחו שאין להם מקצוע. יחד עם זאת, השכלה בסיסית רחבה יותר מקלה על לימוד מקצוע.

בוגרי 11 שנות לימוד שעלו ממדינות חבר העמים סווגו כבוגרי 12 שנות לימוד. הנתונים שיוצגו להלן מבוססים על התיקון שנעשה לגבי רמת ההשכלה של העולים.

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 19

3. ניסיון בתעסוקה. הוגדרו שלוש רמות של ניסיון בתעסוקה. הן מהוות סולם המשלב את העוצמה והמועד של הניסיון בתעסוקה, החל מחוסר ניסיון, או ניסיון לא רציף, דרך ניסיון רציף לפני זמן רב וכלה בניסיון רציף לאחרונה, כדלקמן:

(1) לא עבד אף פעם או רק בעבודות מזדמנות;

(2) עבד בעבודות קבועות, אך לא בחמש השנים האחרונות;

(3) עבד בעבודות קבועות בחמש השנים האחרונות.

שלושים וחמישה אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים לא עבדו אף פעם תמורת שכר, או רק בעבודות מזדמנות שנמשכו פחות משלושה חודשים ברציפות (בעיקר עבודות ניקיון); 30 אחוזים הועסקו בעבודות קבועות, אבל לא בחמש השנים האחרונות; 35 אחוזים עבדו בעבודות קבועות בפרק זמן זה (ראו לוח מס' 2). ניתן לראות את הקבוצה האחרונה כבעלת ניסיון רב יותר בתעסוקה מאשר השניים האחרות.

4. מגבלת בריאות (גופנית או נפשית). ארבעים ושמונה אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים דיווחו שהם סובלים מבעיית בריאות או ממוגבלות באופן שפוגע בתפקוד היומיומי שלהם (ראו לוח מס' 2): 36 אחוזים סובלים מבעיה אחת, ו-12 אחוזים סובלים מ-2 עד 3 בעיות.

הבעיה השכיחה ביותר בקרב הבלתי מועסקים שדיווחו על בעיית בריאות היא מחלה כרונית, כגון מחלת לב קשה או בעיות גב קשות – 48 אחוזים. 16 אחוזים דיווחו על בעיות בגפיים; 14 אחוזים – על מחלות כרוניות המאופיינות בהתקפים פתאומיים, כגון אסתמה; 9 אחוזים – על מחלות נפש והפרעות נפשיות; 8 אחוזים – על מחלות המחייבות טיפול רפואי, לא רק תרופתי, קבוע, כגון דיאליזה; 4 אחוזים דיווחו על עיוורון או לקות ראייה או חירשות.

שבעים וארבעה אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים הוערכו על-פי שאלון ה-GHQ כבעלי בעיות נפשיות.⁷

5. מאפיינים דמוגרפיים – גיל מבוגר, חד-הוריות, הימצאות ילדים קטנים או ילדים מוגבלים בבית. שלושים ושבעה אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים הם בני 46 עד 64. שיעור המבוגרים גבוה במיוחד בקרב העולים. כמעט רבע מהם (24 אחוזים) הם הורים יחידים, רובם נשים.

ל-41 אחוזים מן הנשים הבלתי מועסקות יש ילדים מתחת לגיל 7.⁸ מתוכן ל-64 אחוזים יש ילד אחד בגיל זה, ל-21 אחוזים יש שני ילדים, ול-15 אחוזים יש 3 ילדים או יותר מתחת לגיל 7. ל-25 אחוזים מן הנשים יש לפחות ילד אחד מתחת לגיל שלוש. הימצאות ילדים קטנים בבית עשויה להשפיע על האימהות במובן של

7. אנו ערים לכך, שבעיות נפשיות עלולות להיות תוצאה של המצב של אי תעסוקה ותלות בגמלה, ולא רק לגרום למצב זה. על כל פנים, בנקודת זמן נתונה בעיות אלה מאפיינות את מצבו של מקבל הגמלה וצפויות להשפיע על התנהגותו ועמדותיו, כולל המוטיבציה שלו לצאת לעבודה.

8. בתקופת ביצוע המחקר, גיל הילד שמעבר לו האם היתה חייבת במבחן תעסוקה, היה 7.

הגבלת יכולתן לקבל על עצמן מחויבות לעבוד, בפרט בהיקף של משרה מלאה, וגם על הכדאיות הכלכלית של עבודתן, בהתחשב בזמינות ההסדרים וההוצאות הקשורות בטיפול בילדים מחד גיסא ובגובה הגמלה להבטחת הכנסה, מאידך גיסא.

6. קשיים מבחינת הרגלי עבודה. ל-27 אחוזים אין כל קשיים מבחינת הרגלי עבודה; ל-28 אחוזים יש קושי אחד; ל-18 אחוזים יש שני קשיים; ל-15 אחוזים יש בין 3 ל-4 קשיים, ול-11 אחוזים יש 5 קשיים או יותר (ראו לוח מס' 3). קיים מתאם של $r = -0.21$ בין מספר הקשיים ובין בעיות נפשיות. כלומר, ככל שרמת הבעיות הנפשיות של הפרט גבוהה יותר כך יש לו יותר קשיים בתחום של הרגלי עבודה.

ב. ריבוי חסמים וצירופי חסמים

הוגדרו 7 חסמים פוטנציאליים בפני השתלבות בתעסוקה: מיעוט השכלה, העדר מקצוע, חוסר ניסיון בתעסוקה, מגבלות בריאות, בעיות נפשיות, העדר הרגלי עבודה והימצאות ילדים קטנים בבית (האחרון רק לגבי נשים). אצל 39 אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים זוהו לפחות 4 חסמים מתוך 7 החסמים הפוטנציאליים (ראו לוח מס' 4). לעומת זאת, ל-19 אחוזים אין כל חסמים או רק חסם אחד. צירופי החסמים השכיחים ביותר בקרב מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים הם: השכלה נמוכה ונטייה לבעיות נפשיות (44 אחוזים), מגבלות בריאות ונטייה לבעיות נפשיות (38 אחוזים), בעיות בריאות והשכלה נמוכה (32 אחוזים), העדר מקצוע וחוסר ניסיון בתעסוקה (26 אחוזים).

ג. חסמים אופייניים של תת־קבוצות⁹

תת־קבוצות שונות בקרב אוכלוסיית מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים מאופיינות בחסמים שונים. למשל, צעירים גילאי 18 עד 35 סובלים יותר מגילאים מבוגרים יותר מחסמים של העדר מקצוע (55 אחוזים) וחוסר ניסיון בתעסוקה (42 אחוזים) בנפרד ובמשולב. בניגוד לכך, הם סובלים פחות ממגבלות בריאות (26 אחוזים בהשוואה ליותר מ-50 אחוזים) ומהשכלה נמוכה (49 אחוזים, בהשוואה ל-66 אחוזים מגילאי 36 עד 45, הם בעלי פחות מ-12 שנות לימוד).

לנשים יש חסמים רבים יותר מאשר לגברים בהשתלבות בתעסוקה, בעיקר משום חסם הילדים הקטנים, שהוא ייחודי להן. חסמי התעסוקה הבולטים של נשים הם העדר מקצוע (53 אחוזים) וחוסר ניסיון בתעסוקה (44 אחוזים), כאשר אצל שלישי מהן קיים צירוף של השניים. לעומת זאת, מבחינת הבריאות ורמת ההשכלה מצבן טוב ממצב הגברים מקבלי הגמלה.

לעריבים הבלתי מועסקים יש הרבה יותר חסמי תעסוקה אישיים בהשוואה לקבוצות

9. על־מנת שלא להכביד על הקורא מוצגים במאמר בפרוטרוט רק החסמים של קבוצות אוכלוסייה שונות, ולא לפי גיל, מגדר, מצב משפחתי ועילה לקבלת הגמלה. פרטים אלה ניתן למצוא בדוח המחקר.

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 21

לוח מס' 3. חסמים (ומשאבים) בהשתלבות בעבודה במישור של הרגלי עבודה,
לפי קבוצות אוכלוסייה (באחוזים)*

סה"כ (N)	סה"כ	ערבים	יהודים ותיקים	עולים חדשים
100 (914)	30 (277)	37 (338)	33 (299)	
קשיים בהרגלי עבודה:				
30	47	28	18	קושי להגיע כל יום לעבודה
32	48	30	20	קושי להגיע בזמן לעבודה
14	12	15	15	קושי לקבל ולמלא הוראות
7	7	9	6	קושי לעבוד בצוות
54	49	62	44	קושי לעבוד בעבודה גם אם איננה מעניינת
15	15	16	12	קושי לעבוד כמה שעות ברציפות
10	11	9	8	קושי לגמור את העבודה שהטילו עליו
				קושי להיות אחראי על הציוד שהעובד משתמש בו בעבודה
7	5	4	14	קושי להתמיד באותה עבודה לאורך זמן
16	16	15	19	מספר קשיים בהרגלי עבודה:
0	27	22	38	
1	28	33	28	
2	18	22	12	
3-4	15	12	12	
5+	11	11	10	

* המדד של קשיים בהרגלי עבודה לא שימש לגבי אלה שדיווחו שאינם מסוגלים לעבוד מסיבות של מגבלות בריאות – גופניות או נפשיות. משום כך ה־N הכללי עבור מדד זה הוא 657 פרטים.

האוכלוסייה האחרות: ל־55 אחוזים מהם יש 4 חסמים או יותר, בהשוואה ל־37 אחוזים מן היהודים הוותיקים ו־26 אחוזים מן העולים. חסמי התעסוקה הבולטים אצלם הם העדר מקצוע (68 אחוזים), השכלה נמוכה (81 אחוזים הם בעלי פחות מ־12 שנות לימוד) וחוסר ניסיון בתעסוקה (43 אחוזים), הקיימים על־פי רוב ביחד.

לעולים החדשים יש הכי מעט חסמים בפני תעסוקה: ל־40 אחוזים בקירוב אין אף מחסום מתוך שבעת החסמים שנבדקו. הצירוף הבולט אצלם, בהשוואה לצירופים אחרים, הוא הצירוף של מגבלות בריאות ובעיות נפשיות, ובהשוואה לשתי הקבוצות האחרות יש להוסיף את החסם של גיל מבוגר (46 אחוזים מהם הם בני 46 ומעלה).

קבוצה שעמדה לאחורונה במרכז הדיון הציבורי בנושא הפגיעה של השינויים בגמלת הבטחת הכנסה באוכלוסיות חלשות ואף הופעלה עבודה תוכנית מיוחדת לשילוב

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 23

הוריות הבלתי מועסקות אין אף חסם, או חסם אחד בלבד, מתוך החסמים שתוארו לעיל; ל־41 אחוזים יש 2 עד 3 חסמים, ול־38 אחוזים יש 4 חסמים או יותר. קבוצה נוספת במערכת הבטחת הכנסה אשר לגביה הוקשחו מאוד תנאי הזכאות במסגרת מדיניות הקיצוצים בגמלאות שהונהגה ב־2003 היא של מקבלי הגמלה בעילה שהם "בלתי ניתנים להשמה" (בנ"לים). בעשור האחרון הכפילו הבנ"לים את משקלם בקרב אוכלוסיית מקבלי הגמלה, וקיימת תחושה שמערכת ההשמה מגדירה תובעים בקלות רבה מדי כבנ"לים (כנראה על רקע הקשיים בשוק העבודה) ואינה מתאמצת למצוא פתרונות השמה לפונים בעלי קשיים בהשתלבות בתעסוקה. הבנ"לים אכן סובלים ממספר החסמים הרב ביותר – 54 אחוזים מהם סובלים מארבעה חסמים או יותר, לעומת 33 אחוזים מאלה המקבלים את הגמלה בעילה של חוסר תעסוקה ו־43 אחוזים מאלה המקבלות את הגמלה משום שהן אימהות. החסמים העיקריים של הבנ"לים הם מגבלות בריאות (77 אחוזים) ומיעוט השכלה (59 אחוזים) והצירוף של השניים (49 אחוזים). בנוסף לכך, רבים מהם מבוגרים – 27 אחוזים הם בני 55–64 ו־41 אחוזים הם בני 46–54.

בעוד שהבנ"לים בקרב העולים הם ברובם המכריע מבוגרים (80 אחוזים הם בני 46 ומעלה) וסובלים ממחלות כרוניות (45 אחוזים), בקרב היהודים הוותיקים והערבים יש יותר בנ"לים צעירים מאשר מבוגרים, ומחלות נפש שכיחות אצלם לא פחות ממחלות כרוניות. עם כל זאת, חשוב לציין, ששליש מן הבנ"לים עבדו באופן קבוע במהלך חמש השנים האחרונות, כך שחוסר ניסיון בתעסוקה אינו מאפיין אותם במיוחד.

חסמים אישיים בעיני המרואינים

האופן שבו המרואינים רואים את החסמים שלהם בפני השתלבות בתעסוקה נבדק באמצעות השאלה: "מדוע אינך עובד?". מקבלי הגמלה שלא היו מועסקים בעת הראיון נתבקשו לציין את הסיבה העיקרית (סיבה אחת בלבד) לאי תעסוקתם. מתוכם ציינו 46 אחוזים את מצב הבריאות כסיבה עיקרית. סיבה זו הזכירו במיוחד אלה שהם בגילים המבוגרים (68 אחוזים מבני 46 ומעלה בהשוואה ל־44 אחוזים מבני 36–45 ו־24 אחוזים מבני 18–35), וגברים יותר מאשר נשים (56 אחוזים לעומת 40 אחוזים, בהתאמה).

הסיבה העיקרית השנייה מבחינת משקלה (18 אחוזים) היא אי הצלחה במציאת עבודה בכלל או עבודה שתענה על דרישות המרואיין, למשל מבחינת כישוריו. עשרים ואחד אחוזים מן הנשים נימקו את אי יציאתן לעבודה בהעדר סידור לילדים, ו־13 אחוזים נוספים נימקו זאת בכך שהן מעדיפות לגדל את ילדיהן

בעצמן. החסם של העדר סידור לילדים מאפיין בעיקר את האימהות החד-הוריות (30 אחוזים).

רק 4 אחוזים מבין הבלתי מועסקים דיווחו שאינם מועסקים בשל העדר משאבי תעסוקה, כולל אי ידיעת עברית וחוסר ניסיון בתעסוקה. בערך 2 אחוזים (גברים בלבד, כמעט כולם ישראלים ותיקים) נימקו את אי יציאתם לעבודה בשימוש בסמים, באלכוהול או בהשתתפות בתוכנית גמילה. 6 אחוזים ציינו סיבות שונות אחרות, כגון המתנה להתחלת קורס מקצועי, או תוכנית שיקום, התנגדות הבעל, או גיל מבוגר. קיימת מידה כלשהי של הלימה בין "האבחון האובייקטיבי" שלנו ובין התפיסה הסובייקטיבית של המרואיינים בעניין החסמים, הגם שהיא מוגבלת בשל העובדה שבניתוח האובייקטיבי ניתן היה לזהות מספר חסמים אצל אותו אדם, ואילו בתפיסה הסובייקטיבית היתה אפשרות לציין את החסם העיקרי בלבד.

כפי שצוין לעיל, החסם העיקרי על-פי תפיסת המרואיינים הוא בעיות בריאות – 46 אחוזים. ב"אבחון האובייקטיבי" דיווחו 48 אחוזים על בעיות בריאות שמקשות על התפקוד היומיומי שלהם, ביניהם 9 אחוזים הסובלים ממחלות נפש או הפרעות נפשיות. בניגוד לכך, רק 3 אחוזים דיווחו, שסיבות נפשיות מונעות מהם לעבוד. ניתן להניח, שאלה שדיווחו ביוזמתם אובחנו ומצבם קשה יותר מאלה שלא ציינו את המצב הנפשי כסיבה לאי תעסוקה.

בעוד שבניתוח ה"אובייקטיבי" חוסר משאבי הון אנושי (השכלה, מקצוע, ניסיון בתעסוקה) עלה כחסם בולט, רק 3 אחוזים מן המרואיינים ציינו העדר כישורים מקצועיים וחוסר ניסיון בתעסוקה כסיבה העיקרית לאי תעסוקתם, ואחוז אחד בערך ציינו אי ידיעת עברית, שגם בה ניתן לראות משאב הון אנושי חסר. ייתכן שגורמים אלה חבויים בתוך הממצא הבא: 18 אחוזים מסרו שהסיבה העיקרית לכך שהם אינם עובדים היא שאינם מצליחים למצוא עבודה. ניתן לשער, שלפחות באופן חלקי הדבר קשור למיעוט משאבי ההון האנושי שלהם. נוסף לכך, במקרים רבים חסמי הון אנושי נמצאו בצירוף עם בעיות בריאות, וכאשר ניתנה אפשרות לציין סיבה אחת לאי יציאה לעבודה, הבולטות של סיבות הבריאות היתה חזקה יותר מזו של חסמי ההון האנושי.

כפי שצוין, ל-41 אחוזים מן הנשים הבלתי מועסקות יש לפחות ילד אחד מתחת לגיל 7 ("חסם אובייקטיבי"). אולם, שיעור הנשים שציינו את עניין הילדים הקטנים כסיבה עיקרית לאי יציאתן לעבודה נמוך יותר ומגיע ל-34 אחוזים. מקובל לחשוב, שהפתרון לחסם של הימצאות ילדים קטנים בבית הוא זמינות הסדרים מסוגים שונים ועלות סבירה של טיפול בילדים והשגחה עליהם בשעות שבהן האם עובדת. אולם, תשובות הנשים מגלות פן נוסף של חסם הילדים. בצד 21 אחוזים שדיברו על העדר סידור לילדים, אשר להערכתנו (למרות שהדבר לא נבדק באופן מפורש) משמעותו

חסמים ומשאבים להשתלבות בתעסוקה אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הבלתי מועסקים 25

קשורה יותר ליכולת המימון של סידורי השגחה לילדים ופחות לזמינות של סידורים אלה, ציינו 13 אחוזים מן הנשים כסיבה עיקרית לאי תעסוקתן את העדפתן לטפל בעצמן בילדיהן, או את התפיסה הערכית לפיה אימהות צריכות לגדל את ילדיהן בעצמן. ציינו, ששיעור הנשים שיציינו את העדר הסידור לילדים כסיבה עיקרית לאי יציאתן לעבודה יהיה גבוה יותר בקרב אימהות שיש להן ילדים מתחת לגיל 7 מאשר בקרב אימהות שילדיהן גדולים יותר, וגם יותר בקרב אימהות שיש להן יותר מילד אחד בגילים צעירים יותר מאשר בקרב אימהות שיש להן רק ילד אחד באותם גילים. ההבדלים בשיעור האימהות שנימקו את אי יציאתן לעבודה בהעדר סידור לילדים הם בניגוד למצופה. התברר, שמבין האימהות שיש להן ילד אחד מתחת לגיל 7, 31 אחוזים ציינו העדר סידור לילדים כסיבה לאי תעסוקה; מבין האימהות שיש להן 2 ילדים ומעלה בגיל זה 21 אחוזים ציינו סיבה זו. יתרה מזאת, גם בקרב האימהות שילדיהן מעל גיל 7, 17 אחוזים ציינו סיבה זו. נראה, שבתפיסת האימהות הבלתי מועסקות, החסם של ילדים קטנים אינו מסתיים בגיל 7.

נכונות להשתלב בתעסוקה

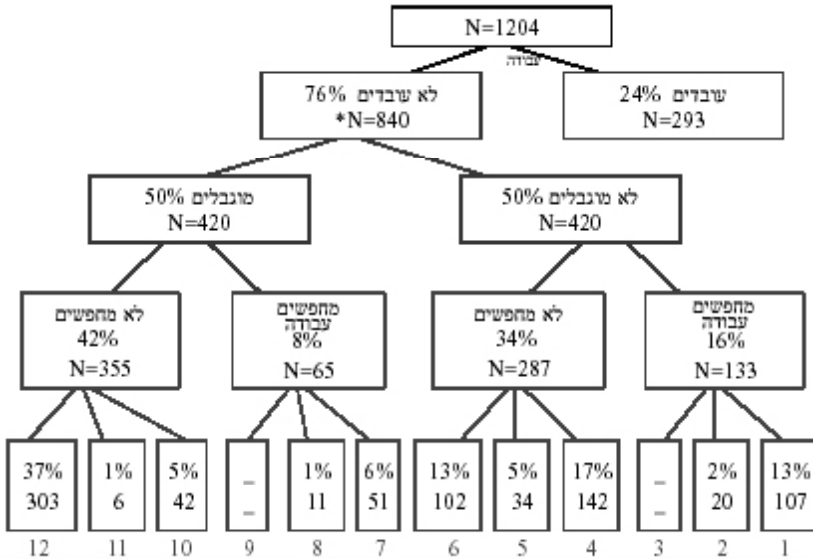
לאור הדימוי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה באמצעי התקשורת כמי שאינם רוצים לעבוד ומעדיפים להתקיים מגמלה, ניסינו לאמוד את נכונותם לצאת לעבודה בעזרת שני מדדים:

1. מדד התנהגות – חיפוש עבודה פעיל;
2. מדד מילולי – ציון צורך בעזרה כלשהי כדי להשתלב בתעסוקה. מדד זה מביא בחשבון את תופעת "העובד המיואש", אשר נואש מלחפש עבודה בעצמו, אבל יהיה מוכן לעבוד אם תוצע לו עזרה מתאימה.

כפי שניתן לראות באיור מס' 1, 24 אחוזים ממקבלי הגמלה הבלתי מועסקים דיווחו על חיפוש עבודה באופן פעיל, ביניהם 6 אחוזים הסובלים מבעיית בריאות או מוגבלות. אמנם 22 אחוזים נוספים (איור מס' 1, קוביות 4 ו-10) אינם מחפשים עבודה באופן פעיל, אך דיווחו על צורך כלשהו בעזרה על-מנת להיקלט בתעסוקה, ביניהם 5 אחוזים הסובלים ממוגבלות. מכאן ש-46 אחוזים ממקבלי הבטחת הכנסה שאינם מועסקים מגלים מידה כזו או אחרת של נכונות להיכנס למעגל העבודה.

ביקשנו לעמוד על השפעתם היחסית של מאפיינים דמוגרפיים מרכזיים וכן של משאבים (או חסמים) בנוגע לתעסוקה על מידת הנכונות לעבודה בקרב הבלתי מועסקים. לצורך זה בדקנו שני מודלים באמצעות ניתוח רב-משתני בשיטת רגרסיה לוגיסטית. המשתנה התלוי – נכונות לעבודה – הוגדר כחיפוש עבודה פעיל, או ציון

איור: מס' 1. תעסוקה ונכונות להשתלב בתעסוקה



מקרא

- 1, 4, 7, 10 - זקוקים לעזרה
- 2, 5, 8, 11 - לא זקוקים לעזרה
- 3, 6, 9, 12 - לא יכולים לעבוד

* לגבי 79 בני אדם אין בידינו נתונים האם הם מחפשים עבודה והאם הם זקוקים לעזרה. לפיכך הם לא נכללו בניתוח.

צורך בעזרה כלשהי כדי להשתלב בתעסוקה בקרב אלה שאינם מחפשים. מאחר שזהו משתנה בינארי, קבוצת ההשוואה שלו היא מי שאינם מחפשים. המשתנים הבלתי תלויים הוכנסו לניתוח כמשתני דְּמָה, כאשר אחת הקטגוריות הושארה בחוץ לצורך השוואה, והיא מצוינת בלוח מס' 5.

מודל מס' 1. במודל זה ניסינו לאמוד את השפעת המשתנים הדמוגרפיים - מגדר, גיל, מצב משפחתי וקבוצת אוכלוסייה. הנתונים מראים, שנכונותם של הישראלים הוותיקים לעבוד גבוהה מזו של העולים ושל הערבים; נכונותן של נשים אינה פחותה במידה מובהקת מזו של הגברים; אימהות חד-הוריות מגלות את הנכונות הרבה ביותר, אך גם יחידים ונשואים עם ילדים הם בעלי נכונות רבה יותר מאשר נשואים ללא ילדים, גם כאשר מפקחים על גילם. צעירים עד גיל 35 מגלים נכונות רבה יותר לעזמת גילאי 36-45, ואילו בני 46 ומעלה מגלים נכונות חלשה יותר. כל המשתנים הדמוגרפיים מסבירים ביחד 13 אחוזים מן השונות במשתנה התלוי.

מודל מס' 2. במודל זה הוספנו משתנים בלתי תלויים המבטאים משאבי הון אנושי (או חסמים): השכלה ברמה של 12 שנות לימוד ומעלה, ניסיון בתעסוקה במהלך חמש

לוח מס' 5. ממצאי הרגרסיה הלוגיסטית להסבר הנכונות לעבודה בקרב הבלתי מועסקים

מודל מס' 2		מודל מס' 1				משתנים בלתי תלויים
מקדם	SE	מקדם	SE			
דמוגרפיים						
קבוצת אוכלוסייה:						
				} בהשוואה לערבים		יהודים ותיקים
.79*	.244	.66*	.193			עולים
-.25	.256	.09	.210			מין:
				} בהשוואה לגברים		נשים
-.28	.212	-.20	.167			מצב משפחתי:
				} בהשוואה לנשואים ללא ילדים		יחידים
.44	.327	.78**	.294			חד-הוריות
1.13*	.362	1.44*	.320			נשואים + ילדים
.76*	.337	.70**	.297			גיל:
				} בהשוואה לבני 36-45		18
.29	.214	.68*	.178			46+
-.65*	.232	-.71	.203			משאבים/חסמים
השכלה:						
				} בהשוואה ל-0-11 שנות לימוד		12 שנות לימוד ויותר
.45**	.208					שנות לימוד: 12
				} בהשוואה לאין מקצוע		יש מקצוע
.42**	.212					ניסיון בתעסוקה:
-.46**	.232			} בהשוואה לחוסר ניסיון בתעסוקה		רחוק
.27	.234					קרוב
						בריאות לקויה
-1.55*	.184			} בהשוואה לחוסר מגבלות בריאות		בעיות נפשיות
-.11	.210					בעיות נפשיות
						טיב ההתאמה***
	23%		13%			

* p<.01

** p<.05

***טיב ההתאמה מחושב כך: יחס הניראות (likelihood) הבסיסי פחות יחס הניראות ההתחלתי.

השנים האחרונות וניסיון בתעסוקה מוקדם יותר, מקצוע (ללא הבדל איזה), מצב בריאות לקוי או קיום מוגבלות ובעיות נפשיות. הוספת המשתנים הללו משפרת את טיב ההתאמה של המודל, והוא מסביר 23 אחוזים מן השונות בנכונות לעבוד. במודל הזה השפעת הגיל הצעיר והיות הנבדק יחיד (לא נשוי וללא ילדים) מבחינת מצבו

המשפחתי הופכת להיות בלתי מובהקת, כנראה בגלל שהיא נבלעת במשתנה ההשכלה (ראינו שהצעירים, שהם על-פי רוב גם יחידים, הם בעלי מספר גבוה יותר של שנות לימוד מאשר הנשואים ללא ילדים). הגורם בעל ההשפעה הרבה ביותר הוא מצב הבריאות: מצב בריאות לקוי, או קיום מוגבלות, משפיע באופן שלילי על הנכונות לעבוד. לעומת זאת, בעיות נפשיות נמצאו חסרות השפעה (המתאם בין בריאות לקויה הוא 20- בלבד, כך ששני המשתנים אינם משפיעים זה על זה במידה המונעת את הכנסתם שניהם לרגרסיה). השכלה ברמה של 12 שנות לימוד ומעלה מגבירה את הנכונות, כמוה גם העובדה שלאדם יש מקצוע, בנפרד מהשפעת ההשכלה. ניסיון בתעסוקה במהלך חמש השנים האחרונות אינו משפיע באופן מובהק על הנכונות לעבוד בהשוואה לחוסר ניסיון בכלל, ואילו ניסיון בתעסוקה מוקדם יותר (כלומר, לפני למעלה מחמש שנים) משפיע לרעה. כלומר, אנשים המנותקים משוק העבודה למעלה מחמש שנים מתקשים יותר לחזור מאשר אנשים שלא עבדו מעולם.

צורכי עזרה בהשתלבות בתעסוקה, על-פי תפיסתם של מקבלי הגמלה¹⁰

התפלגות צורכי העזרה בקרב 371 מקבלי הגמלה שאמרו שהם זקוקים לעזרה מגלה שלושה צורכי עזרה עיקריים: עזרה ביצירת הקשר הראשון עם מעסיק פוטנציאלי (37 אחוזים), הכשרה מקצועית (33 אחוזים) ועזרה במימון סידור לילדים (33 אחוזים) (ראו לוח מס' 6). צורכי עזרה שהוזכרו בשיעור נמוך יותר כוללים: הכוונה וייעוץ מקצועי לגבי סוג העבודה המתאימה (15 אחוזים), השלמת השכלה (12 אחוזים) והסעה למקום העבודה או מימון הנסיעה (10 אחוזים). מעניין לציין, שרק 3 אחוזים אמרו שהם זקוקים לסדנה ללימוד מיומנויות חיפוש עבודה. נראה, שהמרווינים אינם מייחסים את הקושי שלהם במציאת עבודה לחוסר מיומנויות של חיפוש עבודה אפקטיבי, אולם הם ערים לחסרונות שלהם במישור של הון אנושי (השכלה כללית והכשרה מקצועית) והם מעוניינים במיוחד בעזרה בהשמה.

מרווינים שלא עבדו מעולם ציינו צורכי עזרה בתחומי השלמת השכלה והכשרה מקצועית בשיעור גבוה יותר מבעלי ניסיון בתעסוקה, במיוחד בהשוואה לאלה שהועסקו במהלך חמש השנים האחרונות – 18 אחוזים ביקשו השלמת השכלה ו-41

10. השאלה לאיזו עזרה הם זקוקים כדי להתחיל לעבוד הופנתה למקבלי הגמלה הבלתי מועסקים, למעט אלה שהצהירו שבשום אופן אינם מסוגלים לעבוד מסיבות של בריאות. בסך הכל נתקבל מידע מ-50 אחוזים מן המרווינים. 17 אחוזים מתוך אלה, רובם צעירים בוגרי 12 שנות לימוד ויותר, הצהירו שאינם זקוקים לעזרה כדי להתחיל לעבוד.

**לוח מס' 6. צורכי עזרה עיקריים בהשתלבות בתעסוקה,
לפי מאפיינים דמוגרפיים שונים (באחוזים)***

סה"כ	יצירת קשר עם מעסיק	הכוונה וייעוץ מקצועי	השלמת השכלה	הכשרה מקצועית	סידור לילדים	סיוע בדיור	הסעה לעבודה
37	15	12	33	33	7	10	
גיל:							
35-18	30	9	10	34	47	6	9
45-36	40	23	11	36	25	8	6
46+	49	17	18	24	10	7	15
מין:							
גברים	50	22	8	26	4	5	9
נשים	32	12	14	35	45	8	10
קבוצות אוכלוסייה:							
ערבים	49	16	19	36	28	(1)**	9
יהודים וותיקים	22	10	8	26	40	9	10
עולים	49	22	13	40	26	8	10

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100, מפני שניתן היה לציין עד שלושה סוגי עזרה. לא נערך ניתוח מפורט של תשובות שנתנו פחות מ-3 אחוזים מן האוכלוסייה הרלוונטית.
** תא עם פחות מ-5 מקרים.

אחוזים ביקשו הכשרה מקצועית, בהשוואה ל-6 אחוזים ו-26 אחוזים, בהתאמה, מבעלי ניסיון בתעסוקה בחמש השנים האחרונות. באופן מפתיע, בעלי הניסיון בתעסוקה הרגישו קצת יותר מחסרי הניסיון שהם זקוקים לסיוע ביצירת קשר עם מעסיק פוטנציאלי (41 אחוזים לעומת 34 אחוזים, בהתאמה), אולי דווקא בשל היכרותם עם הקשיים בתהליך הקבלה לעבודה.

בהשוואה לפי מגדר מתברר, שלגברים ולנשים יש צורכי עזרה שונים. גברים, לדבריהם, זקוקים הרבה יותר שמישהו ייצור עבורם את הקשר הראשון עם המעסיק – 50 אחוזים לעומת 32 אחוזים, בהתאמה, ולהכוונה וייעוץ מקצועי – 22 אחוזים לעומת 12 אחוזים, ואילו נשים מדגישות יותר את הצורך בהכשרה מקצועית – 35 אחוזים לעומת 26 אחוזים, בהתאמה. כצפוי, הצורך העיקרי של נשים הוא סיוע במימון סידור לילדים (45 אחוזים בהשוואה ל-4 אחוזים מן הגברים).

ערבים ועולים חדשים זקוקים, יותר מישראלים ותיקים, לכך שייצרו עבורם קשר עם מעסיקים. ניתן לשער, שהסיבות לכך שונות: אצל העולים הדבר עשוי להיות קשור בקשיי שפה והבדלי תרבות, ואילו אצל הערבים אפשר שהדבר נובע מחשש מפני אפליה לרעה בשל מוצאם כשמדובר בתעסוקה במגזר היהודי. הערבים והעולים

גם ציינו יותר מן הישראלים הוותיקים את הצורך בהכשרה מקצועית, אולם אצל הערבים דבר זה מלווה גם בצורך בהשלמת השכלה, על רקע השיעור הגדול של מעוטי השכלה בקרבם.

סיכום ודיון: ההשלכות של ממצאי המחקר על הרפורמה הניסיונית בתעסוקה

על בסיס ממצאי המחקר ניתן לזהות את פוטנציאל התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הרפורמה המתוכננת בטיפול בבלתי מועסקים תצטרך לספק אפוא מענים לחסמים האמיתיים שלהם ולעשות את השימוש המרבי במשאבי התעסוקה שלהם.

הממצאים מגלים, שבניגוד לדימוי הציבורי שלהם, מקבלי גמלת הבטחת הכנסה אינם אוכלוסייה שתמיד חיה על כספי הגמלה ואשר מנותקת משוק העבודה. כפי שצוין בתחילת המאמר, בערך רבע מכלל מקבלי הגמלה היו מועסקים בעת הראיון; קרוב לרבע מאלה שלא היו מועסקים בנקודת זמן זו הם אנשים שנפלטו מעבודתם על רקע המשבר במשק בשנים האחרונות, בייחוד בענפי הבניין והתעשייה, או על רקע של הגירה, כשהכוונה בעיקר לעולים מבוגרים שהתקשו להיקלט בתעסוקה בישראל. מי שלא עבדו מעולם הם בעיקר נשים (בולט משקלן של הנשים הערביות וכן עולות מקווקו ומאתיופיה) וצעירים שטרם נכנסו למעגל העבודה. העדר הרגלי עבודה, המדווח בספרות המקצועית בחוץ-לארץ כאחד הקשיים העיקריים בשילובם בעבודה של מקבלי סעד, אינו מאפיין מרכזי של מקבלי הגמלה בישראל, ומשום כך יש להביא זאת בחשבון בתכנון סוגי העבודות שיוצעו במרכזי התעסוקה.

אוכלוסיית מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים היא הטרוגנית מאוד מבחינת משאבי התעסוקה שלה והחסמים שעליה להתמודד עמם. בצד בני אדם שלא סיימו אפילו שמונה שנות לימוד יש קבוצה לא קטנה של בני אדם שלמדו 13 שנים או יותר. כמעט למחציתם אין מקצוע, אולם למחצית השנייה יש, וחלק מהם הם בעלי מקצועות אקדמיים, חופשיים וטכניים. קרוב למחציתם דיווחו על בעיות בריאות הפוגעות בתפקוד היומיומי שלהם, אולם למחציתם השנייה אין מגבלות כאלה. מכאן מתחייבת התייחסות אישית ודיפרנציאציה בטיפול, כלומר, מציאת מענים דיפרנציאליים לצרכים ויצירת מסלולים שונים לשילוב בתעסוקה בהתאם לחסמים ולמשאבים האישיים.

לגבי בני אדם הסובלים ממגבלות בריאות גופניות ונפשיות, אך לא במידה המזכה אותם בגמלת נכות, בחלק נכבד מן המקרים ניתן להתאים את סוג העבודה למגבלות הבריאות (למשל, עבודה בישיבה למי שסובל מבעיות בגפיים התחתונות) ולהגמיש

הסדרי עבודה (למשל, הגמשת שעת ההתחלה של העבודה), באופן שיאפשר את שילובם של אנשים אלה בעבודה. אשר לאחרים, אפשר שעבורם יהיה נחוץ ליצור מסגרות תעסוקה לא שגרתיות (לא בשוק הטבעי). יש גם מקום לפתח הזדמנויות לעבודה במשרה חלקית עבור אנשים שאינם מסוגלים לעבוד במשרה מלאה.

השכלה ברמה של פחות מ-12 שנות לימוד והעדר כישורים מקצועיים עדכניים מהווים חסמים רציניים בפני השתלבות בתעסוקה במשק טכנולוגי. אין ספק, שבאופן אופטימלי ובראייה ארוכת טווח היה רצוי לצייד את מקבלי הגמלה הבלתי מועסקים בכישורים שיאפשרו להם להתמודד עם הדרישות של משק טכנולוגי ובכך לצמצם את סיכויי היפלטותם מעבודה וחזרתם למערכת הבטחת הכנסה. יחד עם זאת, ספק אם הדבר ניתן לביצוע במסגרת הרפורמה הניסיונית המתוכננת שהיא מוגבלת בזמן. בטווח הקצר, ניתן להגדיר שני מסלולי שילוב בתעסוקה עבור האוכלוסייה מעוטת ההשכלה: לגבי בעלי השכלה על-יסודית חלקית לפחות אולי כדאי לדחות את הכניסה לעבודה ולהשקיע בשיפור ההון האנושי על-מנת לאפשר להם מן ההתחלה להגיע לעבודות מקצועיות יותר; לגבי בעלי השכלה יסודית, שאצלם נחוצה השקעה רבה יותר, אולי עדיף לשלבם תחילה בעבודה שאינה דורשת כישורי השכלה ומקצוע גבוהים (גם במשק טכנולוגי יש עבודות פשוטות יותר), אך כזו המנצלת כישורים אחרים שאולי יש להם (למשל, כישורים בינאישיים) ולהכשירם ולשדרגם תוך-כדי עבודה. בכל מקרה, יש לשים את הדגש על זיהוי המשאבים או נקודות החוזק שיש למקבלי הגמלה יותר מאשר על נקודות החסר ולהתבסס עליהם במציאת פתרונות תעסוקה, בדומה לעיקרון המנחה תוכניות התערבות המיועדות לקדם שילוב נכים בעבודה (Sainsbury, 2003).

הממצאים מצביעים על החיוניות של הספקת שירותים משלימים כתנאי לשילוב בתעסוקה. הבולט ביותר בין השירותים הללו הוא סידורי השגחה לילדים, שהעדרם מהווה חסם מרכזי בפני יציאת הנשים לעבודה. זמן הפעלתם של הסדרים אלה צריך להתחשב גם בשעת היציאה של האם מן הבית לעבודה ובזמן הנסיעות שלה לעבודה, ואולי גם בצורך לעבוד בשעות לא רגילות. אפשר ללמוד מתוכניות ה-Welfare to Work בארצות-הברית, אשר משלבות סידורים מוסדיים (מעון לילדים) עם סידורים משפחתיים בתשלום בשעות שבהן המעון אינו פתוח. אפשרות נוספת היא הארכת משך שעות הפעילות של המעונות, בדומה להסדרים הקיימים במדינות חבר העמים. בהנחה שבפריפריה קשה יותר לפתח מקורות תעסוקה, גם הסדרי תחבורה זמינים ומוזלים מיישבים מרוחקים למרכזי תעסוקה הם בעלי חשיבות רבה.

אמנם רק 24 אחוזים מבין הבלתי מועסקים מחפשים עבודה באופן פעיל, אך שיעור דומה (22 אחוזים) ציינו צורכי עזרה מוגדרים שסייעו בהשתלבות בעבודה. דבר זה מעיד, שבקרב מקבלי הגמלה יש קבוצה לא קטנה המבטאת נכונות להיכנס למעגל

העבודה, הגם שזו נכונות פסיבית. עם עזרה נכונה של מטפלי מקרה (case manager) במרכזי התעסוקה, שיפעלו במסגרת הרפורמה, שהיא שילוב של תמיכה ודחיפה, יש סיכוי שהם יצליחו להשתלב.

ועדת תמיר, אשר גיבשה את העקרונות לרפורמה הניסיונית המתוכננת בטיפול בשילובם בתעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, ניסחה את המלצותיה ברוח מסקנות המחקר (באוגוסט 2001). המסקנות שהוצגו לעיל מתייחסות רק להיבטים של הטיפול במקבלי גמלת הבטחת הכנסה, ולא לשינויים בשוק העבודה שהם תנאי להצלחת הרפורמה. יש לקוות שהרפורמה אכן תצליח להוציאן אל הפועל.

ביבליוגרפיה

- זוסמן, נ', רומנוב, ד' (2000). הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמות הכנסות. הרצאה ביום עיון במסגרת פורום ספיר, שנערך בירושלים ב-11 בדצמבר 2000. לרמן, ר', אקס, ג', וטסון, ק' (1998). המקל והגזר: כיצד מערכת הבטחת הכנסה החדשה בארצות-הברית מתמרצת הורים יחידים לצאת לעבודה? ביטחון סוציאלי, 53, 16-38.
- מדינת ישראל (2003). המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת (דוח תמיר). דוח ביניים, ירושלים, אוגוסט.
- משרד מבקר המדינה (1992). דוח מבקר המדינה מס' 43, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (1998). דוח מבקר המדינה מס' 49, ירושלים.
- נאון, ד', מורגנשטיין, ב', שימעל, מ', ריבליס, ג' (2000). ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים. ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- קטן, י' (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בעבודה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאד. ביטחון סוציאלי, 58, 151-172.
- שטרסלר, נ' (2004). כתבה בעיתון הארץ, ביום 16 באפריל.
- Barusch A.S. et al. (1999). *Understanding families with multiple barriers to self sufficiency: Final report*. Utah: University of Utah Social Research Institute. <http://www.socwk.utah.edu/finalreport.htm>
- Belle, D. (1990). Poverty & women's mental health. *American Psychologist* 45, 385-389.
- Berwick, D. M. et al. (1987). Assessment of psychological morbidity in primary care: Explorations with the general health questionnaire. *Journal of Chronic Disability*, 40 (suppl. 1), 71s-79s.
- Coleman, N., Rousseau, N. & Laycock, M. (2003). *National evaluation of the lone parent personal adviser meetings*. http://www.dwp.gov.uk/jad/index_2003.asp#top
- Danziger, S., Kalil, A. & Anderson J.A. (2000). Human capital, physical health & mental health of welfare recipients: Co-occurrence & correlates. *Journal of Social Issues*, 56(4), 635-655.

- Goldberg, D. (1987). The general health questionnaire. In MacDowell, I. L. & Newell C. (Eds.). *Measuring health: A guide to rating scales & questionnaires*. New York: Oxford University Press.
- Kalil, A. Schweingruber & Seefeldt, R. (2001). Correlates of employment among welfare recipients: Do psychological characteristics & attitudes matter?. *American Journal of Community Psychology*, 29(5), 701-723.
- Lazcko, F. & Phillipson, C. (1991). *Changing work & retirement: Social policy & the older worker*. Philadelphia: Open University Press. Milton Keynes,
- Layard, R. (1999). *Tackling unemployment*. Basingstok macMillan.
- Ledemal, I. & Trickey, H. (2000). *An offer you can't refuse*. Bristol: Policy Press.
- Loprest, P. J. & Zedlewski, S.R. (1999). *Current & former welfare recipients: How do they differ?*. Urban Institute, Discussion Paper 99-17. <http://www.newfederalism.urban.org/html/discussion-99-17.html>
- Loprest, P. & Acs, G. (1996). *Profile of disability among families on AFDC*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Marsh, A., Callender, C., Finlayson, L., Ford, R., Green, A. & White, M. (no date). *Low paid work in Britain: Baseline survey from the earnings top-up pilot evaluation. research summary*. U.K.: Department of Social Security Research Report No. 95.
- Millar, J. (2003). *Work as welfare? Lone mothers, social security and employment*. Paper presented at the Tenth International Research Seminar on Issues in Social Security held in Sigtuna, Sweden, June 14-16.
- Moss, N. & Arrowsmith, J. (2003). *A review of what works for clients aged over 50*. Department of Work & Pensions. http://www.dwp.gov.uk/jad/index_2003.asp#top.
- Nightingale-Smith, D., Pindus, N. & Trutko, J. (2002). *The implementation of the welfare to work grant program*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Olson, K. & Pavetti, L. (1996). *Personal & family challenges to the successful transition from welfare to work*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Pevalin, D., J. (2000). Multiple applications of the GHQ-12 in a general population sample: An investigation of long term retest effects. *Social Psychiatry & Epidemiology*, 35, 508-512.
- Reijnveld, AR & Schene, A.H. (1998). Higher prevalence of mental disorders in socioeconomically deprived urban areas in the Netherlands: Community or personal disadvantage? *Journal of Epidemial Community Health*, 52, 2-7.
- Sainsbury, R. (2003). *Developing employment and benefit policies for disabled people: Tensions between radicalism and incrementalism*. Paper presented at the Tenth International Research Seminar on Issues in Social Security, Sigtuna, Sweden June 14-16
- Sweeney, E.P. (2000). *Recent studies make clear that many parents who are current or former welfare recipients have disabilities & other medical conditions*. Washington, D.C.: Center on Budget & Policy Research.

- Tricky, H., Kellard, K., Walker, R., Ashworth, K. & Smith, A. (1998). *Unemployment & job seeking: Two years on*. U.K.: Department of Social Security, Research Report No. 87.
- U.N. (1994). *Bulletin on Aging*, nos. 2 & 3.
- Werdig, M. (2003). *In-work benenfits: Curing unemployment among the low-skilled in Germany*. Paper presented at the Tenth International Research Seminar on Issues in Social Security, Sigtuna, Sweden, June 14-16
- Zedlewski, S.R. (2000). Work activity & obstacles to work among TANF recipients. In Sweeney, E.P. (Ed.). *Recent studies make clear that many parents who are current or former welfare recipients have disabilities & other medical conditions*. Washington, D.C.: Center on Budget & Policy Research.