

בחינת ההשפעה של חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית היוצאים לעבוד: שיעור המועסקים ומאפייניהם¹ אופיר פינטו² ומישל סטרבצינסקי³

תקציר

בשנת 2009 החל המוסד לביטוח לאומי ליישם את תיקון 109 הידוע בשם **חוק לרון**. התיקון נועד לעודד את מקבלי קצבת נכות כללית להשתלב בשוק העבודה על ידי שינוי חישוב קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. בחלוף חמש שנים, בחנו את השפעת התיקון על מקבלי הקצבה. הבדיקה התבססה על השוואת ההתנהגות בשוק העבודה של שתי קבוצות: מקבלי הקצבה שהושפעו מהחוק ואנשים עם מוגבלות שתכונותיהם זהות, אשר לא קיבלו את הקצבה ולכן גם לא הושפעו מהתיקון, אך היו חשופים לכל שאר הגורמים המשפיעים על תעסוקת אנשים עם מוגבלות (ביקוש לעובדים, שינויים

-
- 1 אנחנו מבקשים להודות להסתר פאס, למיכאל בינשטוק, למומי דהן, לרבקה פריאור, לגל זוהר, למשתתפי סמינר המחקר בבית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, למשתתפי סמינר המחקר בביטוח הלאומי, למשתתפי סמינר המחקר בבנק ישראל ולשני שופטים אנונימיים על עזרתם ועל הערותיהם המועילות.
 - 2 מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ובית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
 - 3 בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל והמחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, מס' 102

נשלח לפרסום ב-15.8.2015, התקבל ב-16.4.2016

בשכר המינימום וכו'). בפרט בחנו את השאלות האלה: האם השפיע התיקון על שיעור מקבלי הקצבה היוצאים לעבוד וכיצד? מהו פרופיל האנשים שהחלו לעבוד לאחר החלת התיקון בהשוואה לפרופיל של אלה שעבדו לפניו?

הממצאים מראים שחל גידול בהיקף ההשתתפות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית. גידול זה מיוחס ברובו לאנשים שהחלו לקבל קצבה לאחר 2009 והשתלבו בעבודה מיד לאחר שנקבעה זכאותם. עוד נמצא, שהמאפיינים הכלכליים של מקבלי קצבה שהחלו לעבוד לאחר החלת התיקון היו "חלשים" יותר מאלה של מקבלי הקצבה שהשתלבו בעבודה לפניו. העובדים החדשים היו משכילים פחות. התכונות המוטיבציוניות שלהם לעבודה היו "חלשות" יותר: הכיוון שלהם היה עצמאי פחות, והם היו שמרנים יותר. הם התגוררו ביישובים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר, ורבים יותר מבני משפחתם קיבלו קצבאות קיום (הבטחת הכנסה או נכות כללית). זאת אף זאת, נראה שאנשים שהעידו על רמה גבוהה של עצמאות והישגיות כלל לא הושפעו משינוי החוק. יתר על כן, נמצא שהשתלבותם של מקבלי הקצבה בעבודה תלויה בביקוש לעבודה מצד המעסיקים: בתקופות שהאבטלה גדלה בהן פוחתים הסיכויים של אנשים עם מוגבלות לעבוד.

מלות מפתח: השתלבות בעבודה, השתכרות מעבודה לצד קצבה, חוק לרון, מקבלי קצבת נכות כללית

מבוא

מדיניות הרווחה במדינות רבות כוללת, בשלושת העשורים האחרונים, שורה של צעדים המכוונים להקל על השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה ובעבודה (דורון, 2011; טלר, 2001; ריבק, 2007; Prinz et al., 2010). השתלבות זו תורמת ברמה המקרו-כלכלית – צמיחת המשק – וברמה המיקרו כלכלית: בתמורה לעלות שולית נמוכה של הפנאי במצב של פנאי מרבי האדם מגדיל את תקציב משק ביתו ומפחית את הסיכוי שיידרדר מתחת לקו העוני. ואולם אין תרומת שילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה מצטמצמת לקידום רווחתם הכלכלית בלבד. ההשתלבות בשוק העבודה

נותנת תוכן לחייו של האדם, משפרת את הרגשתו ואת איכות חייו ומביאה להכרה בו כחלק אינטגרלי ותורם בחברה. לצד מדיניות המבקשת להבטיח את שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, מדינות רבות פועלות גם כדי להבטיח הכנסה שוטפת ומספקת, שתאפשר רמת חיים נאותה (דוח הוועדה הציבורית לענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005).

קצבת נכות כללית משולמת לאנשים עם מוגבלות בגיל העבודה, שכושר השתכרותם מעבודה נפגע עקב נכותם. קצבה זו נועדה להבטיח למקבליה את המינימום הדרוש לקיום, והיא משולמת בהתאם לדרגת אי כושר ההשתכרות ולהרכב המשפחה. בשנת 2002, לאחר מאבק ממושך של הנכים ושבייתה שזכתה לכיסוי תקשורתי נרחב ולתשומת לב ציבורית רבה, החליטה ממשלת ישראל להקים ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) אפרים לרון ז"ל, לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (דוח הוועדה הציבורית לענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). אחת המטרות של הוועדה היתה לקבוע דרכים להמריץ ולעודד אנשים עם מוגבלות להשתלב ולהתמיד בשוק העבודה. לאחר תהליך חקיקה, הוחל באוגוסט 2009 ביישום תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (להלן חוק לרון), שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות כללית, המשתלבים בשוק העבודה.

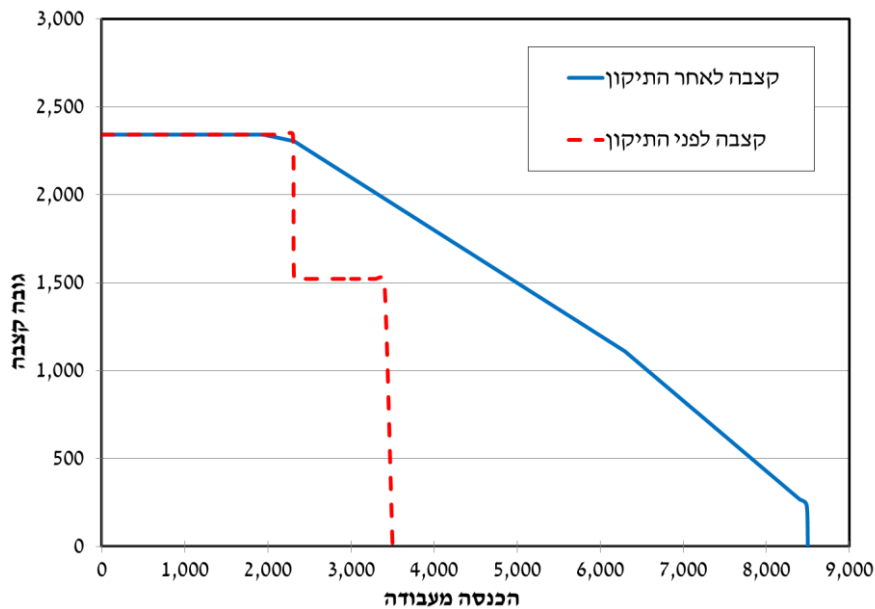
המלצתה העיקרית של הוועדה נגעה לאופן חישוב קצבאות הנכות והפחתתן בהתאם להכנסה מעבודה – לא עוד קיצוץ חד בקצבה לאחר השתכרות של 25% מהשכר הממוצע, והפסקת הזכאות לקצבה, אם יכולת ההשתכרות עולה על הרף הקבוע בחוק,⁴ אלא קיצוץ הדרגתי המתואם עם הגידול בהכנסה מעבודה (מעבר לדיסריגרד של 21% מהשכר הממוצע), כדי להבטיח שההכנסה הכוללת (קצבה והכנסה מעבודה יחד) של הנכה היוצא לעבוד תמשיך לגדול, ככל שתגדל הכנסתו מעבודה עד לרמת שכר הקרובה לשכר הממוצע במשק.⁵ בדרך זו קיוותה הוועדה שייחלש התמריץ

4 הפסקת התשלום היתה בהתאם לרמת ההשכלה: 37.5% לחסרי תעודת בגרות, 45% לבעלי תעודת בגרות ו-55% לבעלי תואר אקדמי.

5 פירוט מלא על תנאי חוק לרון למקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד ניתן למצוא באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי: <http://www.btl.gov.il/benefits/Disability/laron/Pages/default.aspx>

השלילי להשתלב בשוק העבודה ויגבר המאמץ להגדיל את רמת ההכנסה מעבודה (דוח הוועדה הציבורית לענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005). בתרשים 1 להלן מוצג השינוי.

תרשים 1: גובה קצבת נכות כללית ליחיד בדרגה מלאה עם השכלה תיכונית, לפני התיקון ואחריו



המלצה זו התבססה על אילוסטרציה של פונקציית היצע העבודה ולפיה גידול בשכר הפוטנציאלי מעבודה, ברמות השכר הנמוכות, מביא לגידול בהיצע העבודה של העובד. פרשנות של פונקציה זו מאפשרת להניח שהפחתת שיעור המס השולי, המוטל על אדם נתמך קצבה, תעודד אותו לפעול להגברת השתתפותו בשוק העבודה, אם הוא רוצה ומסוגל לכך.

בתרשים 2 מוצגת סוגיית ההחלטה של האדם היוצא לעבוד. מהתרשים ניתן ללמוד על הדילמה שיצרה השיטה הקודמת אצל האדם המקבל קצבת נכות: אדם זה עשוי היה

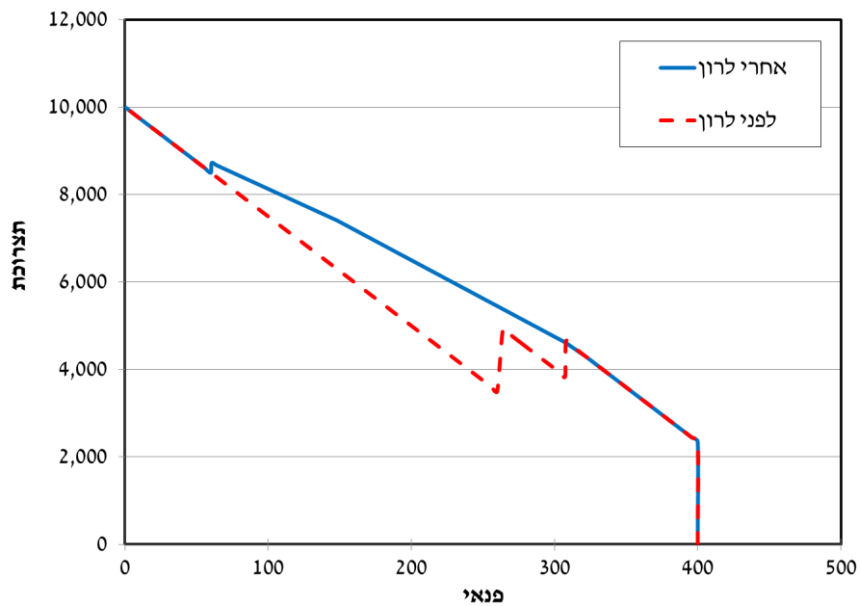
להיות אדיש, הן ליציאה משוק העבודה (נקודה A_1), המשקפת פנאי מרבי בחיתוך בין עקומת האדישות לבין קו התקציב הישן), הן להגדלת היקף העבודה מעבר לרף המזכה בקצבה (נקודה A_2) והן להגדלה בולטת של היקף העבודה שלו (נקודה A_3), תוך פגיעה חזקה באיזון בין עבודה ופנאי. בה בעת ניתן לראות שאדם שעבד עד הרף המרבי, שזיכה בקצבה מלאה לפי החוק הישן (נקודה B_1), צפוי להגדיל בעקבות שינוי החוק את היקף העבודה שלו, כיוון שהתועלת השולית הצפויה מגדילת ההכנסה גבוהה מהווייתור השולי על פנאי (נקודה B_2), עקב הקיזוז ההדרגתי בגובה הקצבה. כלומר: בעקבות החוק אנו מצפים לשתי תוצאות – הגדלת שיעורי ההשתתפות בעבודה של מקבלי הקצבה שלא עבדו והגדלת היקף העבודה של מקבלי הקצבה שעבדו. שינוי בהתפלגות מקבלי הקצבה המועסקים בעקבות חוק לרון תלוי בשיעור האנשים בכל רמת הכנסה. גידול בשיעור המועסקים החדשים צפוי להוביל להשתלבותם בעבודה של אנשים עם מאפיינים חלשים (שלא עבדו קודם לכן). בה בעת גידול בשיעור משפרי השכר צפוי להוביל לכך שיושפעו מהתיקון לחוק אנשים עם מאפיינים אישיים חזקים יותר (שעבדו גם בתנאי הזכאות הישנים).

זאת ועוד, מנגנון תשלום הקצבה החדש אמור לאפשר שינוי בהיקף התעסוקה של מקבלי הקצבה, בלי שיחוו זעזוע חריף ברמת ההכנסה החודשית מקצבה ומעבודה יחד. על כן מעניין לבחון איך השפיע התיקון לחוק על מידת ההתמדה בעבודה של מקבלי הקצבה: האם הם מתמידים יותר, משום שמתאפשר להם לערוך שינויים קלים בהיקף התעסוקה, בלי לשנות יותר מדי את רמת ההכנסה הכוללת שלהם? לחילופין האם הם מתמידים פחות, משום ששינוי בהיקף התעסוקה משפיע רק באופן מתון על גובה הקצבה, ולא גורר שינויים חדים בתנאי הזכאות המקשים על שינוי הסטטוס-קוו?

חלוף חמש שנים ממועד החלת החוק אנו מבקשים לבחון את השפעת התיקון לחוק על מקבלי קצבת נכות כללית מהביטוח הלאומי. מכיוון שדיווח על שעות העבודה לא היה זמין, התמקדנו במחקר זה בבדיקת שיעור הגידול האפשרי בהשתתפות בשוק העבודה. בפרט בחנו את השאלות האלה: האם השפיע התיקון על שיעור מקבלי הקצבה היוצאים לעבוד וכיצד? מהו פרופיל האנשים שהחלו לעבוד לאחר החלת

התיקון בהשוואה לפרופיל של אלה שעבדו לפניו? התרומה העיקרית של מחקר זה היא בחינת המאפיינים של היוצאים לעבוד לפני החלת חוק לרון ואחריו ובחינת ההשפעה של תיקון החוק על אנשים שונים מקרב מקבלי הקצבה.

תרשים 2: בעיית ההחלטה של הפרט לפני התיקון ואחריו – פונקציית היצע העבודה ופונקציית התועלת של הפרט



סקירת ספרות

מדינות מערביות רבות מפעילות תוכניות לעידוד תעסוקה של אנשים עם מוגבלות. תוכניות אלה כוללות תמריצים ותמיכות, הן לעובדים והן למעסיקים, שיעודדו את השתלבותם של האנשים עם המוגבלות בשוק העבודה. התמריצים הניתנים לאנשים עם המוגבלות עצמם נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: תמריצי שכר למקבלי קצבאות, הכוללים סבסוד שכר והשתכרות מעבודה לצד המשך קבלת הקצבה (על

סמך גישת (in work benefits); עזרה כספית לרכישת כלים וציוד; מענקים להקמת עסק עצמאי (דוח הוועדה הציבורית לענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, 2005).

יש ספרות ענפה העוסקת בהשפעתן של תוכניות ממשלתיות להגברת שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה (extensive margin), המבוססות על שינויים בתשלומי העברה/מסים. ברובה אין היא דנה ספציפית באנשים עם מוגבלות, ועיקר מעייניה בניתוח ההשפעה של תוכניות מענקי עבודה (earned income tax credit) והבטחת הכנסה לעובדים בשכר נמוך. ניתן ללמוד ממנה שפגיעה אפשרית בהטבות (כולל הטבות נלוות), כאשר האדם מעמיק את השתתפותו בשוק העבודה, עשויה לפגוע בנכונותו להשתתף בעבודה. בשנים האחרונות פועלים קובעי המדיניות להמיר תוכניות שיש בהן תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, בעיקר כאלה הכוללות פגיעה חדה בהטבות, בתוכניות חדשות הנוקטות קיצוץ מדורג ואיטי בהטבות, בהתאם לקצב התקדמות השכר, ונמנעות מהטלת מס שולי גבוה (Barnes & Mercer, 2005). תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון) הוא דוגמה לתוכנית כזאת, שמטרתה להגדיל את ההשתתפות בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית.

תוכניות לחיזוק התמריץ להשתתפות בשוק העבודה הפכו נפוצות במדינות האנגלו-סקסיות. מחקרים שנערכו בבריטניה ובחנו את השפעת התוכנית למענקי עבודה (Working Family Tax Credit)⁶ מצאו, שהיא משפיעה לחיוב על השתתפותן בעבודה של אימהות חד הוריות, ולשלילה על אימהות נשואות, משום שהמס מוטל על המשפחה כולה. ההסבר לכך הוא שברוב המקרים הנשים משמשות מפרנסות משניות, והטלת מס שולי גבוה על הכנסותיהן, ברמות שכר לא גבוהות, עלולה לפגוע בהטבות שהן זכאיות להן ופוגעת קשות בנכונותן לעבוד (Blundell et al., 2000; Blundell & Hoynes, 2001). מחקרים דומים שנערכו בארצות הברית הצביעו על אותו דפוס: התוכנית למענקי עבודה הובילה להגדלת שיעור ההשתתפות ולהתמדה בעבודה של אימהות חד הוריות מזה ולירידה בשיעור ההשתתפות של אימהות נשואות מזה (Eissa & Hoynes, 2004, 2006a, 2006b). ברנדר וסטרבצ'ינסקי (2006) הראו, שמענקי

העבודה בישראל משפיעים אחרת על השתתפותן בשוק העבודה של קבוצות האוכלוסייה השונות (יהודים לא חרדים, יהודים חרדים וערבים) ושהתוכנית נוגעת יותר לאוכלוסיות עם נטייה בסיסית להשתתף בכוח העבודה.

גם אנשים עם מוגבלות זכו לתוכניות שנועדו להשפיע על השתתפותם בשוק העבודה. מחקרים שאמדו את גמישותן, על ידי הפחתת המס השולי, מצאו שעוצמת השפעתן דומה לזו של תוכניות למענקי עבודה המיועדות לאוכלוסייה הכללית – גמישות ההשתתפות ביחס לשינוי ב-1% בשכר נטו נאמדת ב-0.3% בקירוב (Blundell et al., 1988; Leonard, 2011; Fevang et al., 2013; Fevang et al., 2011). עם זאת, בשונה מהתוכניות המיועדות לאוכלוסייה הכללית, נמצא שעוצמת ההשפעה של תוכניות המיועדות לאנשים עם מוגבלות תלויה גם בהתערבות בהיבטים אחרים הנוגעים לסביבת החיים של האדם (Clayton et al., 2011): (א) ליווי ותמיכה פסיכולוגית שיסייעו להתמודד עם קשיי הסתגלות ועם בעיות רפואיות פרטניות (Dickens et al., 2004; Knight et al., 2005); (ב) הגברת המודעות להטבות (Aston et al., 2005; Pires et al., 2006; Woodward et al., 2003); (ג) הגברת האמון במערכת הציבורית כדי להתמודד עם החשש מסיכונים (Heenan et al., 2003); (ד) פישוט הבירוקרטיה ובכלל זה הקמת מרכזים מתכללים (one-stop shop) (Keleher et al., 2002; Osgood et al., 2002); (ה) השקעה בפיתוח מיומנויות בסיסיות אצל אלה הזקוקים לכך (Kazimirski et al., 2005); (ו) פיתוח תוכניות העצמה (Lewis et al., 2005); (ז) יצירת קשר אישי עם המטופל (Dickens et al., 2004; Knight et al., 2005).

ככלל, הספרות מצביעה על כך שלא די בתמריצים כספיים לבדם כדי לשנות דפוסי התנהגות של אנשים עם מוגבלות, הנוגעים לכניסה לשוק העבודה או להתמדה בו. במקרה שלהם נדרשת חשיבה מורכבת יותר, כדי לעצב תוכנית מיטבית שתתאים לצורכיהם (Barnes & Mercer, 2005). במיוחד חשוב להבין מי הם האנשים המושפעים משינויים בתמריצים הכלכליים ומה הן תכונותיהם. לשם כך יש צורך לערוך עוד מחקרים שיאתרו את הגורמים המשפיעים.

מחקר זה תורם לספרות על ידי בדיקת ההשפעה של חוק לרון על ההשתתפות בשוק העבודה ועל ידי חקירת ההיבטים הפסיכולוגיים-האישיים של מקבלי קצבת נכות

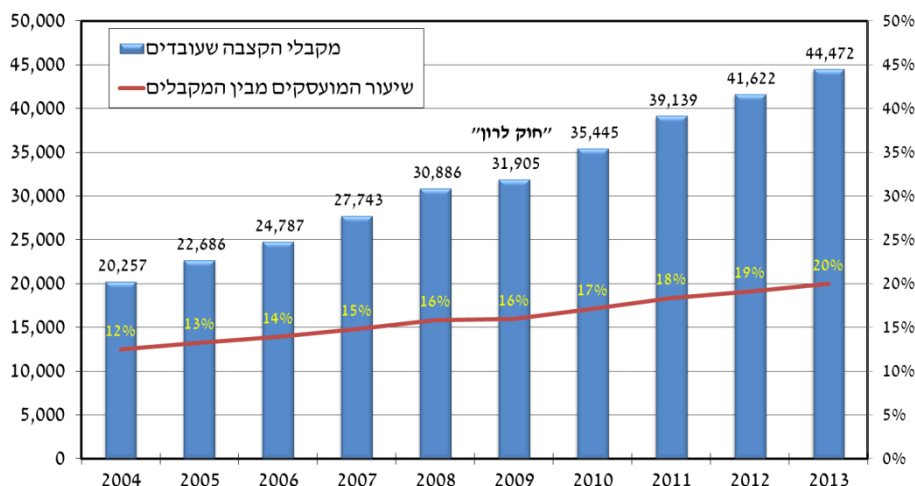
שהוחל עליהם החוק. הבדיקה הישירה תאפשר לנו להבין כמה תרם התמריץ הכספי לגידול בשיעור השתתפותם של מקבלי הקצבה בשוק העבודה, והבדיקה של התכונות האישיות-הפסיכולוגיות תאפשר לנו לאפיין עוד גורמים העשויים להועיל בפעולות התערבות עתידיות.

נתונים מקרו-כלכליים

חוק לרון נכנס לתוקפו באוגוסט 2009. מאז משלם הביטוח הלאומי ל-210 אלף נכים כלליים בממוצע קצבאות נכות חודשיות, כשמדי שנה מצטרפים למעגל הזכאים לקצבה כ-20 אלף אנשים בממוצע. לרשות הארגון עומד, מתוקף תפקידו, מאגר מידע מזוהה על כלל המקבלים, ובו פרטים דמוגרפיים ונתוני תעסוקה. ניתחנו נתונים אלה וזיהינו שינויים שאירעו על פני זמן בהקשר של תעסוקת מקבלי קצבת נכות:

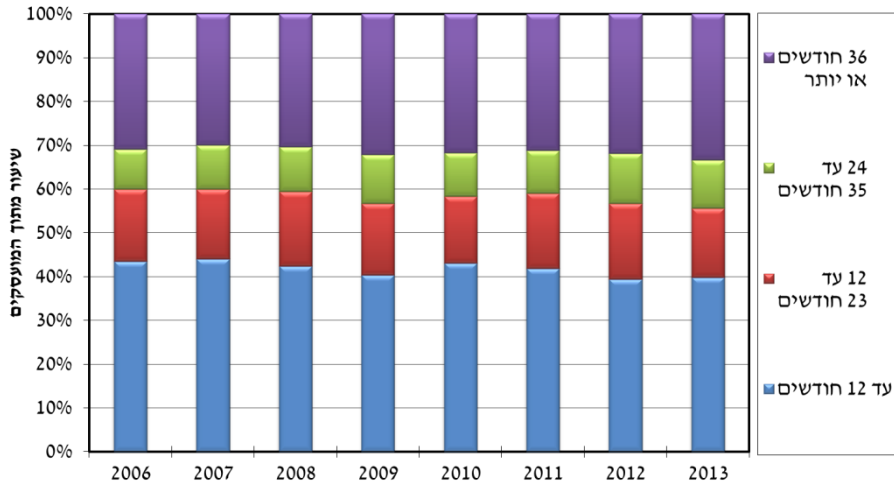
1. **שינויים במספר מקבלי קצבת נכות המועסקים ובשיעורם** – בתרשים 3 מוצג המספר הממוצע של מקבלי קצבת נכות העובדים מדי חודש וכן שיעור העובדים מתוך ממוצע המקבלים בשנה. התרשים מלמד, שלאורך העשור האחרון (2013-2004) גדל מספרם המוחלט של מקבלי הקצבה המועסקים בשיעור ממוצע של 1% בשנה. בחינה של שיעור המועסקים מבין כלל מקבלי הקצבה מעלה שלמעט 2009, שהיתה שנת ההיערכות להחלת חוק לרון ושנה של משבר כלכלי, קצב הגידול בשיעור המועסקים בעשור האחרון יציב, גם לאחר החלת חוק לרון.
2. **מידת ההתמדה של המועסקים בשוק העבודה** – מידת ההתמדה בעבודה נבחנה באמצעות הוותק התעסוקתי המצטבר של העובדים בכל שנה. התפלגות זו מוצגת בתרשים 4. התבוננות בתרשים מלמדת על תחלופה גבוהה בין מקבלי הקצבה המועסקים: כ-40% מהמועסקים מדי שנה הם מועסקים חדשים. עוד ניתן ללמוד מהתרשים שבשנים שלאחר החלת חוק לרון (2010-2013) חל גידול מסוים בשיעור המועסקים העובדים ברציפות 36 חודשים ויותר, ובה בעת חלה ירידה יחסית בשיעור מקבלי הקצבה החדשים היוצאים לעבוד.

תרשים 3: מספר מקבלי קצבת נכות כללית העובדים ושיעורם בין כלל המקבלים, 2004-2013

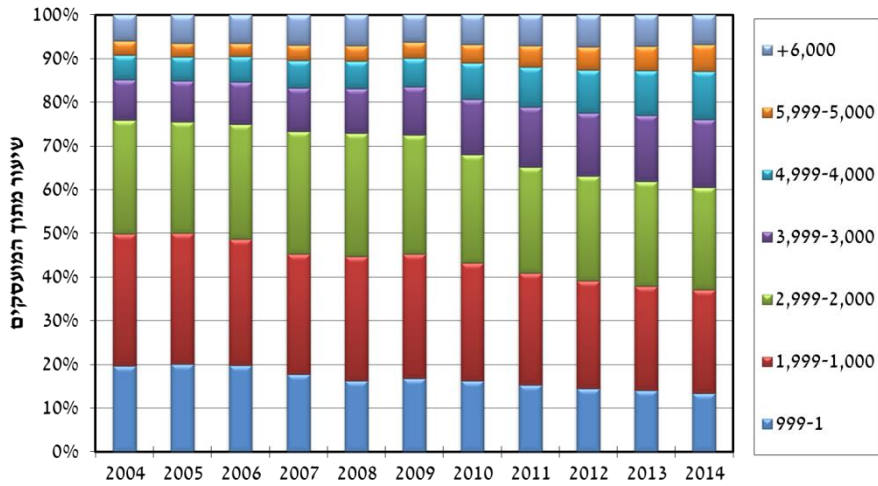


3. שינויים על פני זמן בהתפלגות השכר החודשי של מקבלי הקצבה המועסקים – התפלגות שיעור המועסקים בהתאם לרמת השכר הריאלית שלהם מוצגת בתרשים 5. כפי שאפשר לראות, מדי שנה קטן שיעור מקבלי הקצבה המועסקים ששכרם נמוך מ-2,000 ש"ח. לא זאת בלבד, נראה שבשנים שלאחר החלת התיקון לחוק (2010-2013) התעצמה הירידה בשיעור המועסקים ששכרם היה נמוך מ-2,000 ש"ח, ובה בעת חל גידול יחסי בשיעור מקבלי הקצבה המועסקים ששכרם החודשי מעבודה היה 2,000-6,000 ש"ח. יחד עם זאת, לא היו אלה שינויים מרחיקי לכת, והם התחוללו על רקע שינוי מגמה כולל בשנים שקדמו לחוק בהתפלגות השכר של מקבלי הקצבה המועסקים (כבר ב-2007 ניתן לזהות ירידה בשיעור המשתכרים 2,000 ש"ח ופחות וגידול בשיעור המשתכרים 2,000-2,999 ש"ח).

תרשים 4: התפלגות הוותק התעסוקתי המצטבר של מקבלי קצבת נכות כללית המועסקים, 2013-2006



תרשים 5: התפלגות השכר החודשי מעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית המועסקים, 2013-2004



על פני השטח נראה שהשפעת חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית לא היתה גדולה: הן מגמת קצב הגידול בשיעור העובדים והן מידת ההתמדה בעבודה שקדמו להחלתו נשמרו גם אחריו ובאותה עוצמה. ניתן אפוא לזהות גידול מסוים בשכר העובדים, אבל את חלקו ניתן להסביר בשינוי מבחני ההכנסה המזכים בקצבה ובהרחבת מעגל הלקוחות של מערכת הביטוח הסוציאלי.

כדי לבחון את השינויים שחלו בהיצע העבודה בעקבות חוק לרון, ולעמוד על הבדלים במאפייני המועסקים לפני החלתו ואחריה, יש צורך להתחקות אחר כל הגורמים המשפיעים על השתתפותם של מקבלי קצבת נכות בשוק העבודה, כשחוק לרון הוא אחד מהם. אחד הגורמים הוא היכולת של הביטוח הלאומי לערוך שינויים מערכתיים בזמן הפעלת החוק. ייתכן שגורם זה ועוד אחרים השפיעו על השתלבותם בעבודה של מקבלי הקצבה, אולם בהעדר נתונים לא ניתן היה להתחקות במחקר אחר סוגיות אלה.

מתודולוגיה

שיטת המחקר

המוסד לביטוח לאומי מחזיק מאגר נתונים ובו מידע מזוהה על כל האוכלוסייה בישראל. המידע שברשות הארגון משמש לתשלומי גמלאות ולגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, וכולל, בין השאר, פרטים דמוגרפיים, מצב תעסוקתי ומצב רפואי (בנוגע לחלק מהאוכלוסייה). בתוך אלה נכללים נתונים על מקבלי קצבות קיום (נכות כללית והבטחת הכנסה) משנת 1981 ואילך, נתונים על הכנסות מעבודה של שכירים משנת 1983 ואילך ונתונים על הכנסות מעבודה של עצמאים משנת 1998 ואילך. לא זאת בלבד, לטובת מחקר זה אספנו גם מידע על קרובי משפחה מדרגה ראשונה של הנכים (הורים, אחים ובני זוגם של הנכים כשאירעה הנכות), והתמקדנו במידע על זכאותם של בני המשפחה לקצבות קיום ועל השתתפותם בשוק העבודה של אלה שהיו בגיל העבודה, כשאירעה הנכות.

במסגרת מחקר זה נבחנו גורמים רבים העשויים להשפיע על החזרה לעבודה של מקבלי הקצבה: מאפיינים אישיים (כגון מגדר, גיל וערכים אישיים); מצב משפחתי (נישואין והורות לילדים מתחת לגיל 18); מאפייני הנכות (אופייה, חומרתה על פי אחוזי הנכות שנקבעו לאדם בביטוח הלאומי ומועד הופעתה); שייכות מגזרית (יהודים לא חרדים וחרדים, יהודים מזרחים ואשכנזים, ערבים); מאפייני יישוב המגורים (על לא חרדים וחרדים, יהודים מזרחים ואשכנזים, ערבים); מאפייני התעסוקה (על לא חרדים וחרדים, יהודים מזרחים ואשכנזים, ערבים); מאפייני התעסוקה טרם הנכות (שכר חודשי ממוצע, עבודה עצמאית/שכירה, ותק תעסוקתי); זכאותו של הנכה לקצבת קיום (הבטחת הכנסה) במשך 12 חודשים לפחות (לא בהכרח רצופים), בתקופה שקדמה לזכאות לנכות; מדידת השפעתם של קרובי משפחה מדרגה ראשונה (הורים, אחים ובני זוג) בשני היבטים: השתתפותם בשוק העבודה (כשאיננה הנכות) ותיעודם כמקבלי קצבאות קיום (משנת 1981 עד הופעת הנכות למשך 12 חודשים לפחות).

המשתנים המייצגים את השפעת בני המשפחה נבנו בשני שלבים: בשלב הראשון זיהינו את כל קרובי המשפחה מדרגה ראשונה של הנדגם (בני זוג נבחרו במועד הופעת הנכות). בשלב השני בדקנו את הזכאות לקצבאות קיום מהביטוח הלאומי (הבטחת הכנסה או נכות כללית) ואת היקף ההשתכרות מעבודה רק של אלה שהיו בגיל העבודה עד מועד הנכות. מהנתונים שאספנו יצרנו שני משתנים: (1) שיעור קרובי המשפחה מדרגה ראשונה שקיבלו מהביטוח הלאומי קצבאות קיום 12 חודשים לפחות (לאו דווקא רצופים)⁷ החל ב-1981 עד מועד הנכות, ובתנאי שבפרק זמן זה היו בגיל העבודה; (2) שיעור קרובי המשפחה מדרגה ראשונה אשר עבדו כשכירים או כעצמאים לפחות באחד משלושת החודשים שקדמו למועד הופעת הנכות, כדי לבחון את השפעת הופעתה.

7 מכיוון שלכל בן משפחה יצרנו משתנה המקבל את הערך 1, אם קיבל קצבה, ו-0, אם לא, בחרנו לא להתייחס באופן זהה לבן משפחה שקיבל גמלת הבטחת הכנסה חודש אחד בחייו ולבן משפחה שקיבל גמלת הבטחת הכנסה במשך חודשים רבים.

מאפייני האישיות של הנדגמים נבחנו באמצעות סקר טלפוני על פי תיאוריית הערכים האישיים (Human Values) של הפסיכולוג שלום שוורץ (Schwartz, 2006). התיאוריה מבוססת על העקרונות המנחים שנמצאו נושאי משמעות בחיי האנשים (Rokeach, 1973), והיא נועדה לזהות את הערכים המובילים את האדם בחייו.

מחקרים מלמדים שהערכים האישיים של האדם מאפשרים לאמוד את יחסו לעבודה (Schwartz, 1999). רוס ועמיתיה (Ros et al., 1999) מצאו שאנשים שדירגו במקום גבוה את ערך העבודה דירגו במקום גבוה גם התעלות עצמית ופתיחות לשינויים. זאת ועוד, תיאוריית הערכים האישיים של שוורץ נמצאה תקפה, אמינה, פשוטה וניתנת לשחזור.

אוכלוסיית המחקר

בחינה אידיאלית של השפעת חוק לרון היתה צריכה לכלול השוואה בין מצבם של מקבלי קצבה שעבדו לפני החלתו לבין מצבם בתקופה שאחריה. ואולם לא ניתן לערוך בדיקה זו, משום שלאנשים שעבדו ערב החלתו של חוק לרון ניתנה אפשרות הבחירה בין זכאות לפי הכללים הישנים לבין זכאות לפי הכללים החדשים. מנתוני הביטוח הלאומי עולה ש-99% מהם החליטו לדבוק בכללי הזכאות הישנים.

בבחינת השפעתו של חוק לרון התבססנו על אנשים שנבדקו בידי הוועדות הרפואיות של הביטוח הלאומי, ואשר הפכו נכים בין השנים 2003-2012. מבין כלל האנשים שעברו את הוועדות הרפואיות בחרנו אנשים שהפכו נכים כשהיו בטווח גיל העבודה, שנקבעה להם נכות רפואית לצמיתות בשיעור 40% לפחות ושבמחצית השנה שקדמה למועד הנכות הם עבדו כשכירים או כעצמאים.

כדי לאמוד את השפעתו הנקייה של חוק לרון על השתלבותם בעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית, ערכנו את המחקר על שתי קבוצות אוכלוסייה: קבוצה ראשונה כללה אנשים עם מוגבלות שאושרה בקשתם לקצבת נכות (להלן קבוצת הטיפול). חילקנו אותם לשניים – אלה שחזרו לעבוד לאחר שהחלו לקבל קצבה ואלה שלא.

קבוצה שנייה כללה אנשים עם מוגבלות, שנקבעו להם אחוזי נכות רפואיים בידי הביטוח הלאומי, אך הם לא היו זכאים לקצבת נכות, מכיוון ששכרם מעבודה היה גבוה מהרף המזכה בקצבה (קבוצה זו נבחרה מתוך מגישי בקשות פטור מתשלום מס הכנסה עקב נכות רפואית). מכיוון שחוק לרון חל רק על מקבלי הקצבה, שימשה אותנו קבוצה זו כקבוצת הביקורת. באמצעות שתי הקבוצות ביקשנו לבדוק אם היה הבדל בהיקף השתתפותם בעבודה של מקבלי הקצבה בין התקופה שלפני התיקון לבין התקופה שלאחריו, בהשוואה להיקף עבודתם של אנשים שאינם מקבלים קצבה ולא היו חשופים לתיקון. אם נמצא ש"הפרש ההפרשים", לפני החלת החוק ואחריה,⁸ הוא חיובי ומובהק, אז חוק לרון הוא אפקטיבי.

לכל אדם יש בחירה עצמית (self-selection) אם להמשיך לעבוד למרות הנכות (וליהימנות עם קבוצת הביקורת) או להפסיק לעבוד (וליהימנות עם קבוצת הטיפול). אפשר להניח שהשפעת הבחירה העצמית מתבטלת, משום שההתאמה בין זוגות האנשים נעשתה לא על פי בחירת הנדגמים (הרחבה להלן), משום שקבוצת הביקורת שימשה לניכוי השפעות שלא ניתן לצפותן מראש (כגון הביקוש לעבודה במשק) ובעיקר משום שההתאמה לקבוצת הביקורת הוחלה במקביל על שתי קבוצות המשנה של קבוצת הטיפול (היוצאים לעבוד ושאינם יוצאים לעבוד).

מתוך שתי הקבוצות זיווגנו אנשים הזהים במספר מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים על פי כללים מוגדרים שיצרנו: (1) מגדר (גברים, נשים); (2) גיל בעת הנכות (הפרש בין האנשים של 10 שנים לכל היותר); (3) מגזר (יהודים לא חרדים, יהודים חרדים,⁹ ערבים); (4) מצב משפחתי בעת הנכות (נשוי, לא נשוי); (5) סעיף הנכות הדומיננטי (לפי מומחיות רפואית: בעיה נפשית, בעיה במערכת העצבים, מחלות או פגיעות באיברים

8 הפרש ההפרשים מבוסס על הנוסחה הזו:

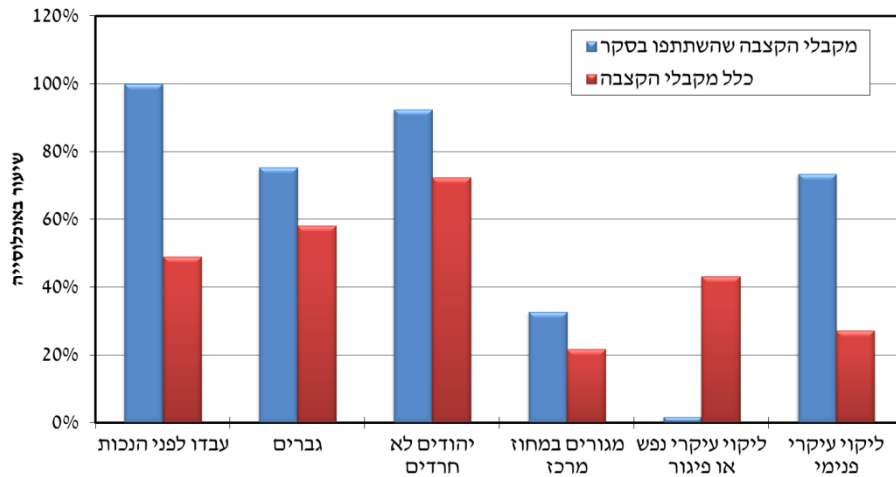
[(מקבל קצבה עובד לאחר חוק לרון לא מקבל קצבה)-(מקבל קצבה לא עובד לאחר חוק לרון לא מקבל קצבה)]-[(מקבל קצבה עובד לפני חוק לרון לא מקבל קצבה)-(מקבל קצבה לא עובד לפני חוק לרון לא מקבל קצבה)]

9 החלוקה המגזרית של היהודים נעשית על פי אלגוריתם שפותח בביטוח הלאומי והמתבסס על המעמד הביטוחי של האדם.

פנימיים, ליקוי לוקומוטורי בגפיים, ליקוי חושי בשמיעה או בראייה, ליקוי אחר); (6) חומרת הנכות (הפרש בין האנשים של 10% לכל היותר בשיעור הנכות הרפואית); (7) שנת תחילת הנכות (הפרש של שלוש שנים לכל היותר); (8) מעמד בעבודה טרם הנכות (שכיר, עצמאי); (9) שכר מעבודה לחודש טרם הנכות (הפרש בין האנשים של 2,000 ש"ח לכל היותר). כדי ליצור קבוצות שוות בגודלן, לכל אדם נמצא ה"תאום", האדם הדומה לו ביותר בין חברי הקבוצה האחרת.¹⁰

בשל ההתאמה שנעשתה במספר מאפיינים בין קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת, הצטמצמה השונות, וייתכנו משתנים שאין השפעתם על החזרה לעבודה מובהקת. כדי לבחון את מידת הייצוגיות של קבוצת הטיפול, ערכנו השוואה בינה לבין כלל מקבלי קצבת נכות כללית דרך מספר מאפיינים נבחרים. כפי שניתן לראות בתרשים 6, בהתפלגות קבוצת הטיפול נמצאה במאפיינים אלה שונות בהשוואה לכלל מקבלי הקצבה: בשיעור האנשים שעבדו ערב קבלת הקצבה, בשיעור הגברים, בשיעור האוכלוסייה היהודית הלא חרדית, בשיעור המתגוררים במרכז הארץ ובהתפלגות הליקויים של חבריה (פחות בעיות נפשיות ויותר בעיות פנימיות). זאת ועוד, גיל הופעת הנכות הממוצע בקרב חברי קבוצת הטיפול הוא 55, ואילו הגיל הממוצע של כלל מקבלי הקצבה הוא 40. בדיקה שערכנו העלתה שקבוצת הטיפול מייצגת כ-10% מכלל מקבלי קצבת נכות כללית.

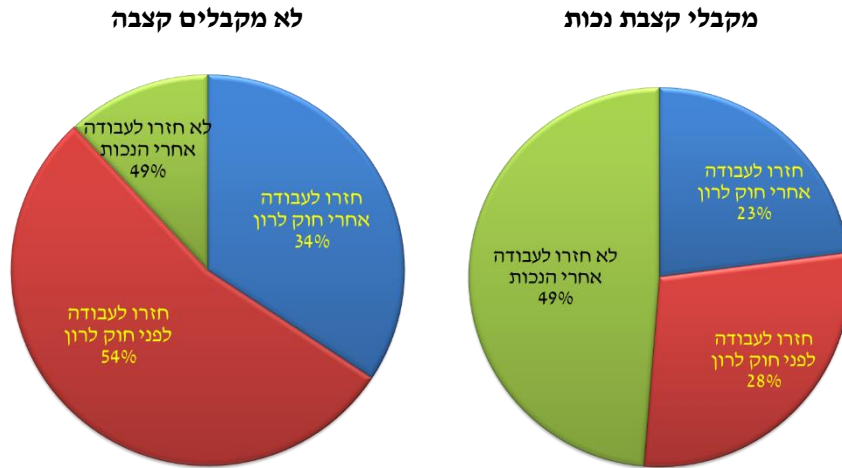
תרשים 6: מאפיינים נבחרים של אוכלוסיית המחקר בהשוואה לאוכלוסיית מקבלי קצבת נכות כללית



הסקר נערך בין החודשים אוגוסט 2014 לינואר 2015, בידי יחידת הסקרים של הביטוח הלאומי. השתתפו בו 1,071 איש מתוך 2,000 שפנינו אליהם.¹¹ מכלל המשתתפים בסקר נותרנו עם 360 זוגות של אנשים עם מוגבלות בשתי הקבוצות (ליתר לא נמצא בן זוג שהשתתף גם הוא בסקר). שיעורי ההשתתפות בעבודה של קבוצת הטיפול (מקבלי קצבת נכות) וקבוצת הביקורת (אינם מקבלים קצבה) מוצגים בתרשים 7 להלן.

11 לא היתה התפלגות חריגה של האנשים שלא השתתפו בסקר. הסיבה העיקרית לאי-השתתפותם היתה טלפון שגוי (62%). שיעור המסרבים להשתתף עמד על 30%, והיתר לא השתתפו בגלל קשיי שפה.

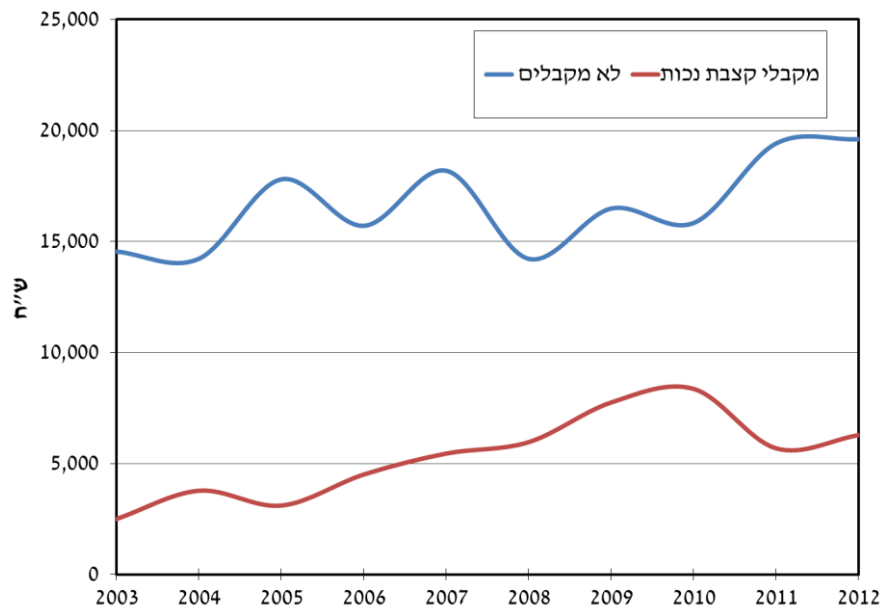
תרשים 7: שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה של קבוצת הטיפול (מקבלי קצבת נכות) וקבוצת הביקורת (לא מקבלים קצבה)



ממצאים

כדי להשוות את התנהגותם של אנשים שהושפעו מהחוק להתנהגותם של אלה שלא הושפעו ממנו, חשוב להתבסס על אנשים עובדים שהכנסתם לאחר הנכות נמצאת בטווח ההכנסה הרלוונטי (2,000-8,500 ש"ח), שחלים עליו השינויים בתמריצים הכלכליים שקבע החוק (תרשים 1 לעיל). בתרשים 8 מוצגת ההכנסה הממוצעת של אוכלוסיית הטיפול לאחר אירוע הנכות. כפי שניתן לראות, בתקופה הנבדקת נמצאה ההכנסה הממוצעת בטווח הרלוונטי שבו סיפק קיזוז הקצבה ההדרגתי תמריץ לחזרה לעבודה. עוד רואים שבהשוואה לאנשים שלא קיבלו קצבה (שרובם, כאמור, קיבלו הטבות מס לאנשים עם מוגבלות), יש לאורך השנים מגמת עלייה בשכר הממוצע של מקבלי הקצבה.

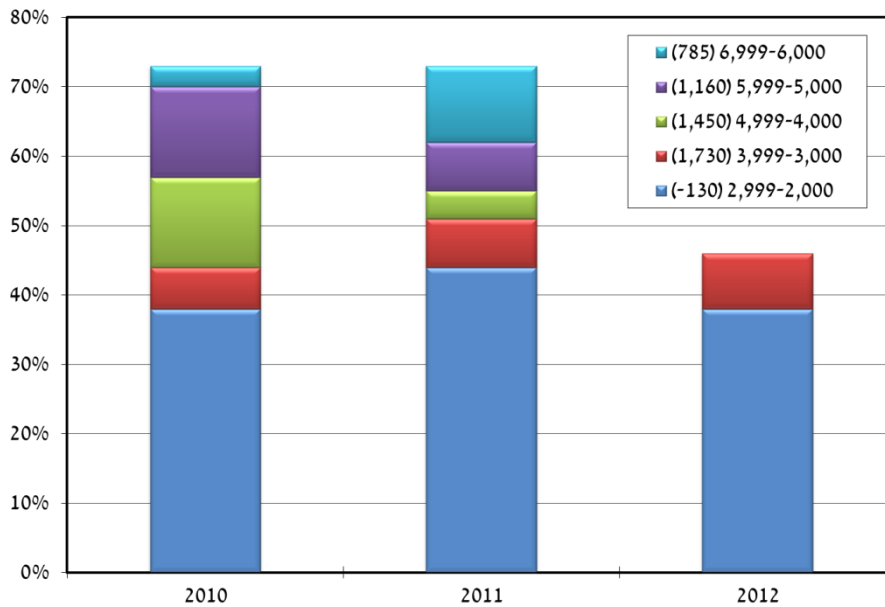
תרשים 8: השכר הממוצע הריאלי של מקבלי קצבת נכות כללית לעומת אלה שלא קיבלו וגידור טווח ההכנסות הרלוונטי לתיקון החוק, 2012-2003



כדי לוודא שממוצע זה אכן משקף פוטנציאל להשפעת החוק, אנו מראים בתרשים 9 את שיעור האנשים העובדים, בשנים שלאחר יישום החוק, עם הפוטנציאל להשפעה ישירה עקב החלת החוק. התמריץ הכספי לרמות ההכנסה הרלוונטיות לחוק (2,000-8,500 ש"ח) נמדד כהפרש בין ההכנסות האפשריות לפי החוק החדש (בתרשים 1) לבין ההכנסות האפשריות לפי החוק הישן (מופיע במקרא תרשים זה בסוגריים, בש"ח). כפי שניתן לראות בתרשים, ובהנחה ש-50% מבעלי ההכנסה הנמוכה מעוניינים להתקרב לשכר המינימום של משרה מלאה, לפחות לשליש מהאנשים

במדגם היה בשנים 2010 ו-2011 תמריץ נכבד (1,280 ש"ח לחודש במומצע) להשתלב בעבודה או להגדיל את שכרם בעקבות החלת חוק לרון.¹²

תרשים 9: שיעור מקבלי קצבת נכות כללית העשויים להיות מושפעים מחוק לרון, מבין כלל מקבלי הקצבה, שטווחי השתכרותם שונים (במקרא בסוגריים מופיע התמריץ הכספי בש"ח¹³)



12 בנוגע לאנשים המשתכרים פחות מ-3,000 ש"ח, הרי שלפי פונקציית התועלת יש להם תמריץ להגדיל את היקף המשורה שלהם ואת הכנסתם (כלומר לעבור לנקודה B בתרשים 2). מכיוון שאין אנו יודעים מה הסיבה להכנסתם הנמוכה, ובפרט אם הם עובדים חלקית מרצון או שלא מרצון, ומהו שכר לשעת עבודה, אנו נמנעים מלמנות אותם כבעלי פוטנציאל להגדלת ההכנסה, אף שסביר להניח שאצל חלק מהם הוא נמצא.

13 גובה התמריץ משתנה בהתאם לשיעור עליית השכר הממוצע למשרת שכיר. הנתונים המוצגים מעודכנים לשנת 2013.

הגורמים המשפיעים על חזרה לעבודה

בטרם בוחנים את השפעת התיקון לחוק, חשוב לבחון את הגורמים המשפיעים על אנשים עם מוגבלות בכלל ועל מקבלי קצבת נכות כללית בפרט לחזור לעבודה. בלוח 1 להלן מוצגות תוצאות של רגרסיה לוגיסטית לבחינת גורמים אלה (משתנה מוסבר בינארי שבו 1 הוא זה שהשתלב בעבודה ו-0 הוא זה שלא). ייתכן, כאמור, שעקב הזיווגים שזיווגנו, הצטמצם חלק מהשונויות בין האנשים במדגם, ועל כן במבחנים האמפיריים יאבדו המשתנים שלפיהם נעשו הזיווגים את מובהקותם. בכל אופן, תוצאות מבחן זה מצביעות על הבדלים בגורמים המשפיעים על חזרה לעבודה בין אנשים המקבלים קצבת נכות לבין אנשים שלא מקבלים אותה.

יש גורמים המשפיעים בכיוון זהה על השתלבותם בעבודה של אנשים עם מוגבלות, ללא הבדל בין מקבלי קצבה לאלה שלא מקבלים: (א) גיל, המשפיע לשלילה אך בעוצמה משתנה; (ב) מגדר, המצביע על כך שגברים משתלבים בעבודה יותר מנשים; (ג) חומרת הנכות (מיוצגת בשיעור הנכות הרפואית שנקבע לאדם), המשפיעה לשלילה; (ד) הורות לילדים מתחת לגיל 18 (משתנה בינארי), המשפיעה לשלילה; (ה) מגורים במרכז הארץ (מחוזות תל אביב, מרכז, ירושלים ויהודה ושומרון), שם הביקוש לעבודה גבוה יותר ומשפיע לחיוב; (ו) השפעה חיובית על ההשתתפות בעבודה, ככל ששיעור ההשתתפות של בני המשפחה בשוק העבודה גדל; (ז) הצורך של האדם בעצמאות, המשפיע לחיוב.

מנגד יש גורמים שהשפעתם על שתי הקבוצות שונה: (א) כאשר ככלל אנשים עם מוגבלות מהאוכלוסייה הערבית משתלבים פחות בעבודה, ערבים המקבלים קצבת נכות משתלבים יותר בעבודה. (ב) מקבלי קצבה בעלי השכלה אקדמית משתלבים בעבודה יותר ממקבלי קצבה ללא השכלה אקדמית (גם במקרה זה לא נמצאה השפעה זו מובהקת אצל אנשים עם מוגבלות שאינם מקבלים קצבה). (ג) תקופת העבודה שקדמה לנכות והשכר מעבודה בתקופה שקדמה לנכות משפיעים לשלילה על השתלבותם בעבודה של מקבלי הקצבה, אך לא על כלל האנשים עם מוגבלות; ייתכן שאנשים ששכרם גבוה יותר זכאים להטבות גבוהות יותר (מחברות הביטוח למשל) לאחר הנכות. (ד) מקבלי קצבה שיש להם צורך גבוה יותר בכוח ובביטחון משתלבים בעבודה פחות, כאשר גם במקרה זה אין השפעה זו מובהקת אצל אנשים שאינם מקבלים קצבה.

לוח 1: מבחן הרגרסיה לבחינת הגורמים המשפיעים על חזרה לעבודה של אנשים עם מוגבלות

(משתנה מוסבר : 1=השתלב בעבודה ; 0=לא השתלב)

השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	משתנים
	1.65	***	6.20	קבוע
-1%	0.03	***	-0.14	גיל
0%	0.03	**	0.06	נכות כללית X גיל
17%	0.33	***	0.89	נכות כללית X גברים
-35%	0.64	***	-1.97	ערבים
43%	0.84	***	2.42	נכות כללית X ערבים
-7%	0.29	**	-0.58	ילדים מתחת לגיל 18
0%	0.01	***	-0.02	אחוזי נכות רפואית
0%	0.02	***	0.05	חודשי עבודה לפני הנכות
-1%	0.02	**	-0.06	נכות כללית X חודשי עבודה לפני הנכות
13%	0.29	***	0.71	נכות כללית X השכלה אקדמית
-1%	0.00	***	-0.00	נכות כללית X שכר מעבודה לפני
2%	0.15	**	0.30	מגורים במרכז הארץ
4%	0.26	***	1.14	שיעור קרובי המשפחה שעבדו
4%	0.13	***	0.47	כיוון עצמאי
-4%	0.11	***	-0.32	נכות כללית X כוח
-5%	0.18	**	-0.35	נכות כללית X ביטחון
			720	מספר תצפיות
			45%	Adj. R ²

* – רמת מובהקות של 10%
 ** – רמת מובהקות של 5%
 *** – רמת מובהקות של 1%

כדי לבחון את ההשפעה הישירה של חוק לרון על מקבלי קצבת נכות כללית שיצאו לעבוד, ערכנו שתי בדיקות, שתוצאותיהן יוצגו להלן. בבדיקה הראשונה ביקשנו לבחון את ההבדלים בין מקבלי הקצבה שיצאו לעבוד לבין מקבלי הקצבה שלא יצאו לעבוד, בתקופה שלאחר החלת החוק, שהיו לנו נתונים עליה (אוגוסט 2009-דצמבר 2012), בהשוואה לתקופה שלפני החלתו (ינואר 2003-יולי 2009). באמצעות בדיקה זו ביקשנו לדון בגורמים המשפיעים על מקבלי קצבת נכות לחזור לעבודה ולבחון את השינויים שחלו בהם (אם בכלל) בעקבות התיקון לחוק. בבדיקה השנייה ביקשנו לבחון את ההבדלים בין מקבלי הקצבה שיצאו לעבוד לאחר החלת החוק לבין מקבלי הקצבה שיצאו לעבוד לפניו. באמצעות בדיקה זו ביקשנו לערוך דיון ממוקד באנשים שניצלו את השינוי בחוק, שהרי רק אנשים שניצלו את ההטבה ויצאו לעבוד הושפעו בפועל מהתיקון. בכל המקרים בחנו את הממצאים ביחס לקבוצת הביקורת.

כל בדיקה נערכה בשתי שיטות: (א) השוואה של הפרש הפרשים (differences-in-differences) לבחינת ההשפעה הממוצעת של הגורמים המשפיעים על היציאה לעבודה;¹⁴ (ב) אמידה לוגיסטית (logistic regression) לבחינת ההשפעה של הגורמים המשפיעים על האדם הממוצע לצאת לעבודה (ללא הבחנה בין גורמים המשפיעים על ההחלטה לעבוד לגורמים המשפיעים על השכר האופציונלי מעבודה). כל בדיקה נערכה מול הזוגות הזחים ("תאומים") שלא קיבלו קצבה (שנבחרו כאמור מתוך מגישי הבקשות לפטור ממס הכנסה), לצורך ניכוי השפעות שלא ניתן לצפותן מראש. מלבד זאת נבדק כל משתנה במבחני הרגרסיה גם באינטראקציה עם משתנה דמי, שייצג את מקבלי קצבת נכות כללית, כדי לאמוד את השפעתו הייחודית על מקבלי הקצבה.

14 משום שמספר התצפיות ששימשו אותנו במחקר לא היה גבוה, התייחסנו בבחינת תוצאות מבחני הפרש הפרשים גם לתוצאות שהיו מובהקות ברמה של 20%.

השוואה בין מקבלי קצבה שיצאו לעבוד למקבלי קצבה שלא יצאו לעבוד, לפני החלת חוק לרון ואחריה

הבדיקה הראשונה של השפעתו של התיקון לחוק נעשתה באמצעות בחינת הגורמים שהשפיעו על החזרה לעבודה אחרי החלתו (אוגוסט 2009-דצמבר 2012) בהשוואה לתקופה שלפני החלתו (ינואר 2003-יולי 2009). בדיקה זו נעשתה בשתי שיטות: בחינת הפרש ההפרשים ומבחן רגרסיה לוגיסטית.

בחינת הפרש ההפרשים – בשלב הראשון ערכנו שני מבחנים: הראשון בדק את ההפרש שבין מקבלי קצבת נכות שיצאו לעבוד לפני חוק לרון לבין אנשים דומים להם שלא קיבלו קצבה; השני בדק את ההפרש שבין מקבלי קצבת נכות שלא יצאו לעבוד לבין אנשים דומים להם שלא קיבלו קצבה. בשלב השני בדקנו את ההפרש בין שני מבחני ההפרשים האלה. תוצאות ההפרשים שקיבלנו שימשו אותנו לבחינת הפרש ההפרשים, כדי לזהות את הגורמים שהשפיעו על מקבלי קצבת נכות לחזור לעבודה בתקופה שקדמה לתיקון החוק. באותו אופן חזרנו על בדיקת הפרש ההפרשים בנוגע לתקופה שאחרי החלת חוק לרון. השוואה של שני הפרשי ההפרשים בשתי התקופות השונות אפשרה לנו לזהות את ההשפעה הממוצעת של חוק לרון על החזרה לעבודה של מקבלי קצבת נכות כללית. תוצאות מבחני הפרשי ההפרשים מובאות בלוח 2.

הן מלמדות, ששיעור החוזרים לעבוד אחרי החלת חוק לרון גבוה משיעור החוזרים לעבוד לפני החלתו (0.13 מול 0.05). מלבד זאת ניתן לזהות שני גורמים בולטים, שלא הוזכרו קודם לכן, אשר יש להם השפעה ייחודית על החזרה לעבודה של מקבלי קצבת נכות: (א) ככל שגדל ההפרש בין מקבלי הקצבה ללא מקבלים, מבחינת שיעור בני המשפחה שתועדו כמקבלי קצבות, גדל הסיכוי שהם יחזרו לעבוד; (ב) ככל שהפער במאפיין הגירוי בין מקבלי הקצבה לדומים להם קטן יותר, כך גדל הסיכוי שהם יחזרו לעבוד.

לוח 2: הפרש ההפרשים בין מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד ללא מקבלים לבין מקבלי הקצבה שלא חזרו לעבוד ללא מקבלים, לפני החלת חוק לרון ואחריה

מאפיינים	לפני חוק לרון				אחרי חוק לרון			
	מקבלים שחזרו לעבוד מול לא	מקבלים שלא חזרו לעבוד מול לא	הפרש	מובהקות	מקבלים שחזרו לעבוד מול לא	מקבלים שלא חזרו לעבוד מול לא	הפרש	מובהקות
יחס חזרה לעבודה	0.05	-0.92	106%	**	0.13	-0.88	114%	**
גיל	-0.47	-0.32	-46%	(-)	-0.23	-0.14	-65%	(-)
נשוי	-0.01	-0.01	5%	(-)	-0.02	-0.02	25%	(-)
ילדים מתחת לגיל 18	-0.03	0.07	-138%	**	-0.07	-0.04	-80%	(-)
אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים	-0.33	-0.08	-324%	(-)	0.02	-0.04	145%	(-)
תואר אקדמי	-0.08	-0.15	46%	(-)	-0.13	-0.85	84%	(-)
שכר מעבודה לפני הנכות	-489	3,419	-114%	**	-944	2,299	-141%	**
מספר חודשי עבודה לפני הנכות	4.24	2.76	54%	(-)	2.43	2.23	9%	(-)
כיוון עצמאי	-0.24	-0.36	34%	(-)	-0.19	-0.41	54%	**
כוח	-0.36	-0.21	-69%	(-)	-0.34	-0.27	-23%	(-)
אוניברסליות	-0.10	-0.10	-4%	(-)	0.05	-0.09	157%	*
הישגיות	-0.25	-0.37	33%	(-)	-0.30	-0.33	6%	(-)
ביטחון	-0.02	-0.02	7%	(-)	0.00	-0.06	101%	(-)
גירוי	-0.31	-0.59	48%	*	-0.10	-0.45	78%	**

מאפיינים	לפני חוק לרון				אחרי חוק לרון			
	מקבלים מול לא לעבוד	מקבלים שלא חזרו לעבוד	הפרש	מובהקות	מקבלים מול לא לעבוד	מקבלים שלא חזרו לעבוד	הפרש	מובהקות
הליכה בתלם	-0.03	-0.04	13%	(-)	0.14	-0.12	221%	**
מסורת	0.17	0.26	-34%	(-)	0.55	0.07	740%	**
נהנתנות	-0.11	-0.17	36%	(-)	-0.03	-0.22	87%	(-)
חסד	-0.07	-0.09	23%	(-)	0.10	-0.11	190%	**
רקע כמקבל קצבאות קיום	0.04	0.04	14%	(-)	0.06	0.02	163%	*
הכנסות בן הזוג	-1,286	-659	-95%	(-)	-867	-809	-7%	(-)
שיעור קרובי המשפחה שקיבלו קצבאות קיום	0.34	0.19	76%	**	0.33	0.20	67%	**
שיעור קרובי המשפחה שעבדו	0.03	-0.23	112%	**	-0.03	-0.29	91%	**
בעלות על דירה	0.08	-0.05	267%	*	0.07	-0.08	195%	**
בעלות על רכב	0.05	0.06	-12%	(-)	0.06	0.08	-25%	(-)
מספר זוגות	147	140			120	270		

(-) – לא מובהק
 * – רמת מובהקות של 20%
 ** – רמת מובהקות של 10%

תוצאות מבחן זה מרמזות על השינויים שחלו לאחר החלת החוק בגורמים המשפיעים על החזרה לעבודה. בתקופה שלפני החלת החוק חזרו מקבלי קצבה, שהיו להם ילדים

מתחת לגיל 18, לעבודה בשיעורים נמוכים בהשוואה למקבלי קצבה ללא ילדים מתחת לגיל 18 (-0.03), ואילו בתקופה שלאחר החלת החוק נותרה השפעה זו לא מובהקת. בתקופה שלאחר החלת החוק חזרו לעבוד אנשים שהתאפיינו פחות בכיוון עצמאי (0.19), כאשר בתקופה שלפני החלתו היתה השפעה זו לא מובהקת. לאחר החלת החוק חזרו לעבוד אנשים המאופיינים יותר בשמרנות (מסורת [0.55] והליכה בתלם [0.14]) ובהתעלות עצמית (אוניברסליות [0.05] וחסד [0.1]) בהשוואה לתקופה שקדמה להחלת החוק. עוד לאחר התיקון לחוק חזרו לעבוד יותר אנשים שהיו זכאים בעבר לקצבאות קיום אחרות מהביטוח הלאומי (0.06), בהשוואה לתקופה שלפני התיקון, שאז היתה השפעה זו לא מובהקת.

מבחן הרגרסיה הלוגיסטית – בשיטה זו בחנו את הגורמים שהשפיעו על החזרה לעבודה לפני החלת חוק לרון ואחריה (משתנה מוסבר בינארי שבו 1 מייצג את מי שהשתלב בעבודה ו-0 מייצג את מי שלא), כדי לזהות את השפעתו של כל גורם ביחס לאדם הממוצע. תוצאות מבחני הרגרסיה הלוגיסטית מובאות להלן בלוח 3.

גם מבחן זה מלמד שככל ששיעור בני משפחה המקבלים קצבאות גבוה יותר, הסיכוי שמקבל קצבת נכות יחזור לעבודה נמוך יותר. תוצאה זו היתה לא מובהקת, כשנבדקו הגורמים המשפיעים על כלל האנשים עם המוגבלות.

כפי שניתן לראות מהלוח, לפני החלת החוק היתה למשתנה גברים (המייצג הבדל מגדרי) השפעה מובהקת על ההסתברות לחזור לעבוד, והיא נעלמה לאחר החלת החוק. לאחר החלת החוק היתה למשתנה ערבים (המייצג הבדל מגזרי) השפעה חיובית ומובהקת על החזרה לעבודה; השפעה זו לא היתה כלל בתקופה שקדמה להחלתו. אחרי החלת החוק הצטמצמו השפעות המשתנים השכלה אקדמית ומגורים במרכז הארץ (האמור לייצג אזורים עם הזדמנויות תעסוקה רבות יותר גם מבחינת אנשים עם מוגבלות).

לוח 3: מבחני הרגרסיה לבחינת הגורמים המשפיעים על החזרה לעבודה של מקבלי הקצבה מול אלה שלא מקבלים קצבה, לפני החלת חוק לרון ואחריה

(משתנה מוסבר : 1=השתלב בעבודה ; 0=לא השתלב בעבודה)

אחרי חוק לרון				לפני חוק לרון				משתנים
השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	
69%	1.19	***	3.16	92%	1.97	**	3.92	קבוע
				-77%	0.80	*	-1.39	נכות כללית
				0%	0.03	**	-0.06	גיל
				22%	0.46	***	1.19	נכות כללית X גברים
29%	0.61	**	1.28					נכות כללית X ערבים
				0%	0.01	***	-0.03	אחוז נכות רפואית
13%	0.36	*	0.62	28%	0.44	***	1.45	נכות כללית X השכלה אקדמית
				1%	0.00	**	0.00	שכר מעבודה לפני הנכות
-1%	0.00	**	-0.00	-1%	0.00	***	-0.00	נכות כללית X שכר מעבודה לפני הנכות
				-4%	0.26	*	-0.47	עבדו כשכירים לפני הנכות
-8%	0.11	***	-0.35					שיעור האבטלה בשנת הנכות
				4%	0.26	***	0.72	מתגוררים במרכז הארץ
-7%	0.12	**	-0.29	-3%	0.15	**	-0.36	מספר קרובי משפחה X שיעור קרובי המשפחה שקיבלו קצבאות קיום
8%	0.09	***	0.41	2%	0.14	**	0.29	מספר קרובי משפחה X שיעור קרובי המשפחה שעבדו
7%	0.15	**	0.33	2%	0.18	**	0.38	כיוון עצמאי
-6%	0.13	**	-0.32					נכות כללית X כוח

אחרי חוק לרון				לפני חוק לרון				משתנים
השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	
-11%	0.21	***	-0.70					נכות כללית X ביטחון
-8%	0.17	**	-0.35					מסורת
16%	0.24	***	0.74					נכות כללית X מסורת
			422				401	מספר תצפיות
			34%				36%	Adj. R ²

* – רמת מובהקות של 10%
 ** – רמת מובהקות של 5%
 *** – רמת מובהקות של 1%

אחרי החלת החוק ניתן לזהות גם השפעה שלילית של המשתנה שיעור האבטלה על החזרה לעבודה, ככל הנראה מכיוון שהוחל ביישום החוק תוך כדי המשבר הכלכלי. אחרי החלת החוק ניתן לזהות השפעה חזקה יותר של בני המשפחה על מקבל הקצבה – אלה שרבים יותר מבני משפחתם קיבלו קצבאות קיום חזרו פחות לעבוד, ואלה שרבים יותר מבני משפחתם עבדו חזרו יותר לעבוד. זאת ועוד, לאחר החלת החוק ניתן לזהות השפעה חזקה יותר של הערכים האישיים של מקבלי הקצבה על החלטתם לחזור או לא לחזור לעבוד: אנשים שדירגו גבוה יותר את הערכים כיוון עצמאי ומסורת חזרו יותר לעבוד, ואילו אנשים עם צורך גדול יותר בכוח ובביטחון חזרו פחות לעבוד.

השוואה בין מקבלי קצבה שחזרו לעבוד אחרי החלת חוק לרון לבין מקבלי קצבה שחזרו לעבוד לפני

הבדיקה השנייה שערכנו נועדה להשוות בין מקבלי קצבת נכות כללית שחזרו לעבוד אחרי החלת חוק לרון לבין מקבלי קצבת נכות שחזרו לעבוד לפני. לבדיקה זו משמעות גדולה יותר מבחינת הממצאים, משום שהוגבלה רק לאנשים שניצלו בפועל את ההטבה הכלכלית שניתנה במסגרת חוק לרון.

גם בדיקה זו נעשתה בשתי השיטות: הפרש הפרשים (ההפרש בין מקבלי קצבת נכות שחזרו לעבוד לאחר חוק לרון לתאומיהם שלא קיבלו קצבה ובינו לבין ההפרש בין מקבלי קצבת נכות שחזרו לעבוד לפני חוק לרון לתאומיהם שלא קיבלו קצבה) ומבחן הרגרסיה הלוגיסטית. התוצאות שקיבלנו בשיטת הפרש הפרשים שימשו אותנו לזהות את ההבדלים הממוצעים בין מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד לפני החלת התיקון ואחריה. יתרון בולט של שיטה זו הוא ששתי הקבוצות נתונות להשפעת אותם גורמים כלכליים (כגון הביקוש בשוק העבודה), וכשנקודת המוצא היא זיווגים בין "תאומים", ניתן לשער שהשפעת החוק מקבלת ביטוי מובהק. תוצאות מבחן הפרש הפרשים מוצגות בלוח 4 להלן.

ממצאי מבחן זה מעידים על אלה: (1) החלת חוק לרון הביאה להגדלת ההשתתפות של מקבלי הקצבה בשוק העבודה. (2) השמרנות וההתעלות העצמית (מסורת, הליכה בתלם, אוניברסליות וחסד) של מקבלי הקצבה, החוזרים לעבוד לאחר החלת החוק, גבוהות מאלה של מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד טרם החלתו. (3) המשתלבים בעבודה לאחר החלת החוק באים מיישובים השייכים לאשכול כלכלי-חברתי נמוך יותר בהשוואה למשתלבים בעבודה לפני החלתו. (4) הניסיון התעסוקתי של מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד לאחר החלת החוק נופל מזה של מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד לפני החלתו.

לוח 4: הפרש ההפרשים בין מקבלי קצבה שחזרו לעבוד לאחר חוק לרון ללא מקבלים לבין מקבלי הקצבה שחזרו לעבוד לפני ללא מקבלים

מאפיינים	מקבלים שחזרו לעבוד לאחר לרון מול הלא מקבלים	מקבלים שחזרו לעבוד לפני לרון מול הלא מקבלים	הפרש	מובהקות
חזרו לעבוד	0.13	0.05	130%	**
גיל	-0.23	-0.47	51%	(-)
נשוי	-0.02	-0.01	-23%	(-)
ילדים מתחת לגיל 18	-0.07	-0.03	-145%	(-)
אשכול חברתי כלכלי	0.02	0.33	-95%	*
תואר אקדמי	-0.13	-0.08	-63%	(-)
שכר מעבודה לפני הנכות	-944	-488	-93%	(-)
חודשי עבודה לפני הנכות	2.43	4.24	-43%	*
כיוון עצמאי	-0.19	-0.24	21%	(-)
כוח	-0.34	-0.36	6%	(-)
אוניברסליות	0.05	-0.10	150%	*
הישגיות	-0.30	-0.25	-23%	(-)
ביטחון	0.00	-0.02	103%	(-)
גירוי	-0.10	-0.31	68%	(-)
הליכה בתלם	0.14	-0.34	142%	*
מסורת	0.55	0.17	225%	**
נהנתנות	-0.03	-0.11	74%	(-)
חסד	0.10	-0.07	240%	*
רקע כמקבל קצבאות קיום	0.06	0.04	43%	(-)
הכנסות בן הזוג	-867	-1,286	33%	(-)
שיעור בני המשפחה שקיבלו קצבאות קיום	0.33	0.34	-2%	(-)
שיעור בני המשפחה שעבדו	-0.03	0.03	-195%	(-)
בעלות על דירה	0.07	0.08	-13%	(-)
בעלות על רכב	0.06	0.05	6%	(-)
מספר זוגות	120	147		

(-) – לא מובהק

* – רמת מובהקות של 20%

** – רמת מובהקות של 10%

ממצאי המבחן האמפירי לבחינת ההבדלים בין מאפייני האדם הממוצע שחזר לעבוד לאחר החלת חוק לרון לבין מאפייני האדם הממוצע שחזר לעבוד לפני החלתו מוצגים בלוח 5 להלן (המשתנה המוסבר 1 מייצג את מי שחזר לעבוד לאחר החלת החוק ו-0 מייצג את מי שחזר לעבוד לפניו).

הממצאים מלמדים שרוב האנשים שהושפעו מהחוק הם מקבלי הקצבה החדשים, שעדיין לא התרגלו לחיות על קצבת הנכות וגם לא חוו את השינוי בחוק. עם זאת, לאחר החלתו ניתן לזהות, באמצעות הסימן החיובי והמובהק שמקבל המקדם למשתנה "זמן שחלף מהנכות", השפעה מסוימת שלו גם על חזרתם לעבודה של מקבלי קצבה "ותיקים".

ממצא בולט נוגע למאפייני האנשים שהשתלבו בעבודה לאחר החלת החוק. הלוח מלמד שההשתלבות נוגעת לפרטים חלשים יותר: ההשכלה והאשכול הכלכלי-החברתי ביישוב המגורים השפיעו לשלילה ובאופן מובהק (10%) על החזרה לעבודה.

כעיקרון יש לצפות שמשנתנים הקשורים למעסיקים ישפיעו בחזקה על היכולת של אנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה. אף שלא היה בידינו מידע מפורט על מאפייני המעסיקים ועל נכונותם לקלוט אנשים עם מוגבלות, הרי באמצעות השימוש בשיעור האבטלה, המשקף את הביקוש לעבודה מצד המעסיקים,¹⁵ יכולנו לבדוק אם ביקוש זה משפיע על יכולתם של אנשים עם מוגבלות למצוא עבודה. מצאנו שאחרי החלת החוק מצמצם גידול באבטלה ב-16% את סיכויי החזרה לעבודה. ואולם ממצא זה מרחיק מעבר להשוואה עם אנשים עם מוגבלות שאינם מקבלים קצבה. כלומר: בתקופות שבהן האבטלה עולה (והביקוש לעבודה יורד), מקבלי קצבת נכות מתקשים למצוא עבודה יותר מאשר בתקופות מרווחות, ככל הנראה בגלל אפליה מצד המעסיקים, הנוטים עוד פחות להעסיק בתקופות אלה עובדים עם מוגבלות.¹⁶

15 בתקופות של אבטלה גבוהה הביקוש לעבודה יורד, ובתקופות גאות הוא עולה.

16 לצורך המחשה אפשרית על גודל המקדם, ניתן להשוות למקדם שהתקבל בעבודה של פייטלסון (2016) עבור אוכלוסייה ללא מוגבלות – שם הוא מראה שבשנת 2009, המייצגת באותו מחקר שנה של מחסור בביקושים, הסיכוי של מועסק ללא מוגבלות עם שני ילדים למצוא עבודה עד תום תקופת הזכאות לדמי אבטלה עומד על 10%.

לוח 5: מבחן הרגרסיה לבחינת הגורמים המבדילים בין מקבלי קצבה שחזרו לעבוד לאחר חוק לרון למקבלי הקצבה שחזרו לעבוד לפני מול הלא מקבלים

(משתנה מוסבר : 1=השתלב בעבודה לאחר החוק ; 0=השתלב בעבודה לפני החוק)

השפעה שולית	סטיית תקן	רמת מובהקות	אומד	משתנים
19%	1.69	***	15.08	קבוע
0%	0.05	***	-0.13	נכות כללית X גיל
0%	0.84	***	-2.39	נכות כללית X ילדים מתחת לגיל 18
0%	0.02	**	0.05	נכות כללית X אחוזי נכות רפואית
50%	2.34	***	9.22	נכות כללית X נכות אחרי 2009
2%	0.03	***	0.10	זמן שחלף מהנכות
0%	0.05	***	0.17	נכות כללית X זמן שחלף מהנכות
-16%	0.22	***	-1.99	שיעור האבטלה במשק
-3%	0.09	*	-0.18	אשכול כלכלי-חברתי של יישוב המגורים
0%	1.17	**	2.51	נכות כללית X שיעור בני המשפחה שקיבלו קצבאות
0%	0.37	***	-1.15	נכות כללית X מספר בני המשפחה X שיעור בני המשפחה שקיבלו קצבאות
0%	0.26	**	0.67	נכות כללית X מספר בני המשפחה X שיעור בני המשפחה שעבדו
-7%	0.31	*	-0.51	השכלה אקדמית
0%	0.39	**	-0.90	נכות כללית X כיוון עצמאי
			507	מספר תצפיות
			53%	Adj. R ²

* – רמת מובהקות של 10%
 ** – רמת מובהקות של 5%
 *** – רמת מובהקות של 1%

יש עוד מספר משתנים שהשפעתם על החזרה לעבודה לאחר החלת החוק מובהקת אך קטנה: החוזרים לעבוד צעירים יותר; שיעור ההורים לילדים מתחת לגיל 18 בקרבם נמוך יותר; אחוזי הנכות שלהם גבוהים יותר. שיעור בני משפחתם שקיבלו קצבאות גבוה יותר; שיעור בני משפחתם שעבדו גבוה יותר; נטייתם לכיוון עצמאי נמוכה יותר.

דיון ומסקנות

תוצאות המחקר מלמדות שלתיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון) היתה השפעה חיובית על השתתפותם של מקבלי קצבת נכות כללית בעבודה. מקבלי קצבה חדשים, שהחלו לקבל קצבה לאחר שנת 2009, חזרו לעבוד בשיעורים גבוהים יותר ממקבלי קצבה חדשים שלפני החלת החוק. ייתכן שסיבתו של שינוי זה היא שאנשים אלה לא חוו שינוי במבחני הזכאות, שהשפיע על ביטחונם ביכולתם להשתלב בעבודה, אך בהחלט ייתכן שגם השינוי במבחני ההכנסה המזכים בקצבה (הכנסה מעבודה עד 60% מהשכר הממוצע במקום צמצום הכנסות ב-50%) הוביל אנשים עם מוגבלות, שבעבר לא היו זכאים לקצבה (משום ששכרם לאחר הנכות לא היה נמוך במחצית משכרם מעבודה לפני הנכות), להשתלב במעגל מקבלי הקצבה ולהשפיע על שיעור המועסקים מקרבם.

לפני שניגשנו לשאלת השפעתו של חוק לרון, בחנו אילו גורמים משפיעים על כניסתם לשוק העבודה של אנשים עם מוגבלות, מקבלי קצבת נכות כללית. המחקר הצביע על אלה: השכלה אקדמית; גובה ההטבות לאחר הנכות (המיוצגות בגובה השכר שקדם לנכות); השתתפות בני המשפחה בכוח העבודה; שיעור בני המשפחה המקבלים קצבאות קיום; הערכים האישיים של האדם, כגון כיוון עצמאי וגירוי (המשפיעים לחיוב) וכוח וביטחון (המשפיעים לשלילה).

ניתוח ממצאי ארבעת המבחנים האמפיריים, לבחינת השפעתו של חוק לרון, שהוצגו לעיל, משרטט תמונה, ולפיה אחרי החלת החוק השתלבו בעבודה מקבלי קצבת נכות עם מאפיינים חלשים יותר מאלה שהשתלבו לפני החלתו:

1. אנשים אלה מתגוררים ביישובים מאשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר; גם השפעת מגורים במרכז הארץ (במקום שיש בו לכאורה ביקוש לעבודה מגוון ורחב יותר) היתה נמוכה יותר.
2. אנשים אלה מאופיינים יותר בשמרנות ובהתעלות עצמית ופחות בבחירת כיוון עצמאי.
3. זוהי אוכלוסייה צעירה יותר, ללא ילדים קטנים, שהניסיון התעסוקתי שלה דל יותר.
4. התבטל ההבדל בין גברים לנשים מבחינת חזרה לעבודה.
5. שיעור הערבים שחזרו לעבוד גבוה יותר.
6. שיעור החזרה לעבודה היה גבוה יותר אצל אלה שרבים יותר מבני משפחתם עבדו ואצל אלה שרבים יותר מבני משפחתם קיבלו קצבאות קיום.
7. שיעור האנשים שהיו זכאים בעצמם לקצבת קיום בתקופה שקדמה לזכאותם לנכות היה גבוה יותר.
8. פחתה השפעת ההשכלה האקדמית על הסיכוי לחזור לעבוד.

פרשנות אפשרית לתוצאות היא שאנשים עצמאים ובעלי הישגים לא משנים את התנהגותם עקב תמריצים כספיים, משום שהם היו בשוק העבודה עוד לפני החלת החוק, ושהחוק השפיע בעיקר על אנשים עם מאפיינים חלשים יותר, אשר טרם החלתו לא לקחו חלק בשוק העבודה.

בדומה לממצאים בעולם מחזקים הממצאים שקיבלנו את ההשערה ששיפור בתוואי ההכנסה וצמצום הדרגתי של ההטבות משפיעים על ההשתתפות של אנשים עם מוגבלות בעבודה ואת ההשערה שמקבלי קצבה שלא עבדו לפני החלת החוק הם האוכלוסייה העיקרית שהושפעה מהחלתו. יחד עם זאת עלו עוד שני ממצאים שיש

בהם ערך לקובעי המדיניות: (א) אלה שהגיבו לשינוי החוק הם אנשים ממגזרים חלשים יותר (מרקע סוציו-אקונומי נמוך, ערבים ובעלי השכלה אקדמית נמוכה יותר), ועל כן ניתן להסיק שתמריצים כספיים במסגרת המאבק נגד העוני עשויים להשפיע על אוכלוסיות היעד. (ב) שינוי החוק התברר כרלוונטי יותר למקבלי קצבת נכות חדשים; יש בכך כדי להצביע על גמישות גבוהה יותר שלהם בהשוואה למקבלי קצבה ותיקים, העלולים להיות מושפעים מדפוסי התנהגותם בעבר.

כדי לשלב בעבודה אנשים עם מוגבלות, ובעיקר מקבלי קצבאות נכות, נדרשות, על פי הממצאים בעולם, התערבות ותמיכה בכלל תחומי החיים: תמיכה פסיכולוגית, העצמה עצמית, פיתוח מיומנויות בסיסיות, הגברת אמון, פישוט ביורוקרטיה והגברת מודעות להטבות (Clayton et al., 2011; Barnes & Mercer, 2005).

במחקר זה עלו מספר ממצאים התומכים במסקנות אלה: (1) פרטים ממשפחות שמספר העובדים בהן גדול יותר נטו יותר לחזור לשוק העבודה לאחר החלת החוק. ממצא זה ממחיש שהכרה בערך העבודה תורמת להיענות להזדמנות להגדיל את ההכנסה, שנוצרה בעקבות תיקון החוק. (2) למאפיינים "כיוון עצמאי" ו"גירוי" תרומה נכבדה לצורך של הפרט להשתלב בעבודה. במשפחות שבהן אין פרטים עובדים ואצל אנשים שהדחף הפנימי שלהם לעבוד נמוך יותר יש לממשלה תפקיד חשוב, מעבר ליצירת התמריץ הכלכלי; עליה להבהיר כמה חשוב שכל פרט ישתתף בשוק העבודה ויהיה אדון לגורלו. (3) פרטים שקיבלו בעצמם קצבאות קיום נטו לעבוד יותר אחרי החלת החוק. גם ממצא זה מחזק את הטענה בדבר נחיצות ההתערבות הממשלתית. יש בו כדי לרמז שהיכרות עם המערכת תורמת להגדלת ההשתתפות; כלומר: לממשלה תפקיד נכבד גם בהנגשת המידע לאנשים עם מוגבלות שאינם מכירים את המערכת. (4) מאפיין האישיות "ביטחון" לא היה אחד הגורמים לחזרה לעבודה; כלומר: אף שהשתתפות בשוק העבודה מספקת ביטחון כלכלי גבוה יותר, לא סיפק התמריץ הכספי, שנבע מהחלת החוק, לאנשים עם צורך גבוה בביטחון את הביטחון הדרוש להשתלבות בעבודה. גם כאן נראה שהממשלה יכולה להשפיע על פרטים אלה על ידי טיפול אישי יותר. (5) הגברת האמון ופישוט הביורוקרטיה דורשים צעדי מדיניות להתמודדות עם חסמים בקרב המעסיקים. ביקוש מצד המעסיקים הוא חלק

מהותי בהשתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה; עדות לכך היא מובהקות המשתנה המשקף את הביקוש לעבודה: שיעור האבטלה. ממצאים אלה תומכים בטענה שבתקופות של קשיים כלכליים אנשים עם מוגבלות הם בין הראשונים להיפגע; על קובעי המדיניות לתת אפוא מענה מעשי לכשל זה.

ממצאי מחקר זה מתבססים על ההנחות שאדם מתנהג בצורה מסוימת בעקבות ערכיו האישיים ושלאורך החיים אין ערכים אלה עוברים שינוי מרחיק לכת. אולם אפשר להניח שיש בעיה אנדוגנית הנובעת מהנחה מעגלית (circular reasoning): ייתכן שהתחלת עבודה (או הפסקתה) משפיעה על הכוחות המניעים את האדם. מכיוון שהריאיון הטלפוני נערך רק לאחר שאנשים החליטו אם להשתלב בעבודה או לא, ובמקרים מסוימים זמן רב אחרי ההחלטה להשתלב בעבודה, יש ספק בנוגע לקשר סיבתי בין הממצאים. על כן יש מקום למחקר שייערך על מדגם מקרי מתוך האוכלוסייה הרלוונטית ויבחן את ערכיהם האישיים של פרטיה בטרם השתלבו בעבודה. בחינה של ההבדלים בין האנשים שהשתלבו בעבודה לבין אנשים שלא השתלבו, בחלוף תקופה מסוימת, עשויה לבסס את הטענה שאדם בוחר לעבוד בעקבות מאפייני אישיותו.

לסיכום: מחקר זה מלמד שהשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה תלויה בשיקולי היצע (האנשים עצמם) ובשיקולי ביקוש (המעסיקים). מניתוח זה עולה שבמסגרת פעילות השיקום המקצועי יש צורך להשקיע משאבים בתחומי ההעצמה, הליווי והקידום האישי. חיזוק הביטחון, הגירוי, העצמאות ותחושת היכולת להגיע להישגים חיוני להגברת שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, ובכללם גם מקבלי קצבאות הנכות.

מקורות

דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (2005).

דורון, א' (2011). מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה. **ביטחון סוציאלי**, 86, 63-84.

טלר, י' (2001). מי ישקם את השיקום? מדיניות השיקום בארצות הברית ובשראל על רקע ההתפתחות ההיסטורית. **ביטחון סוציאלי**, 61, 27-41.

פייטלסון, ע' וסטרבצ'ינסקי, מ' (2015). **אבטלה וסיכון מוסרי**. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.

ריבק י' (2007). נגישות העבודה לאנשים עם מוגבלויות. בתוך ד' פלדמן, י' דניאלי להב ושי' חיימוביץ' (עורכים), **נגישות החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות בפתח המאה ה-21** (עמ' 1029-1040). ירושלים: משרד המשפטים.

Aston, J., Atkinson, J., Evans, C., Davis, S., & O'Regan, S. (2003). *Employers and the new deal for disabled people: Qualitative research, first wave*. London: Department for Work and Pensions.

Barnes, C. & Mercer, G. (2005). Disability, work and welfare: Challenging the social exclusion of disabled people. *Work, employment and society*, 19 (3), 527-545.

Blundell, R., Bozio R., & Laroque, G. (2011). Labour supply and the extensive margin. *American economic review*, 101 (3), pp. 482-486.

Blundell, R. & Hoynes, H. (2001). *Has "in-work" benefit reform helped the labor market?* N.B.E.R. working paper, no. 8546.

Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., & Meghir, C. (2000). The labor market impact of the working families' tax credit. *Fiscal studies*, 21 (1), 75-104.

- Brender, A. & Strawczynski, M. (2006). Earned income tax credit in Israel: Designing the system to reflect the characteristics of labor supply and poverty. *Israel economic review*, 4 (1), 27-58.
- Clayton, S., Bambra, C., Gosling, R., Povall, S., Misso, K., & Whitehead, M. (2011). Assembling the evidence jigsaw: Insights from a systematic review of UK studies of individual-focused return to work initiatives for disabled and long-term ill people. *BMC Public Health*, 11, 170-182.
- Dickens, S., Mowlam, A., & Woodfield, K. (2004). *Incapacity benefit reforms – The personal adviser role & practices*. London: Department for Work and Pensions.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2004). Taxes and the labor supply of married couples: The earned income tax credit. *Journal of public economics*, 88, 1931-1958.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2006a). Behavioral responses to taxes: Lessons from the earned income tax credit and labor supply. *Tax policy and the economy*, 20, 74-110.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2006b). The hour's response of married couples: Taxes and the earned income tax credit. In P. B. Sorenson (Ed.), *Tax policy and labor market performance* (pp. 187-227). Cambridge MA: MIT Press.
- Fevang, E., Hardoy, I., & Røed, K. (2013). *Getting disabled workers back to work: How important are economic incentives?* IZA DP, no. 7137.
- Heenan, D. (2003). Does delivery matter? Users' perceptions of the significance of trust in the delivery of the personal advisor service in the New Deal for disabled persons. *Disability Rehabilitation*, 25 (16), 883-890.

- Kazimirski, A., Adelman, L., Arch, J., Keenan, L., Legge, K., Shaw, A., Stafford, B., et al. (2005). *New Deal for disabled people evaluation: Registrants' survey – Merged cohorts (cohorts one and two, waves one and two)*. UK: Department for work and pensions.
- Kelleher, J., Youll, P., Nelson, A., Hadjivassiliou, K., Lyons, C., & Hills, J. (2002). *Delivering a work-focused service final finding from ONE case studies and staff research*. UK: Department for work and pensions.
- Knight, T., Dickens, S., Mitchell, M., & Woodfield K. (2005). *Incapacity benefit reforms – The personal adviser role and practices: Stage two*. UK: Department for work and pensions.
- Leonard, J. S. (1988). *Labor supply effects of social security disability*. NBER working paper no. 1744.
- Lewis, J., Corden, A., Dillon, L., Hill, K., Kellard, K., Sainsbury, R., & Thornton, P. (2005). *New Deal for disabled people: An in-depth study of job broker service delivery*. UK: Department for work and pensions.
- Osgood, J., Stone, V., & Thomas, A. (2002). *Delivering a work-focused service: Views and experiences of clients*. UK: Department for work and pensions.
- Pires, C., Kazimirski, A., Shaw, A., Sainsbury, R., & Meah, A. (2006). *New Deal for disabled people evaluation: Eligible population survey, wave three*. UK: Department for work and pensions.
- Prinz, C., Singh, S., & Wilson, S. (2010). *Sickness, disability and work: Breaking the barriers*. OECD.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York: Free press.

Ros, M., Schwartz, S. H., & Surkiss, S. (1999). Basic individual values, work values, and the meaning of work. *Applied Psychology: An International Review*, 48 (1), 49-71.

Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied Psychology: An International Review*, 48 (1), 23-47.

Schwartz, S. H. (2006). Basic human values: Theory, methods, and applications. *Revue Francaise De Sociologie*, 42, 249-288.

Woodward, C., Kazimirski, A., Shaw, A., & Pires, C. (2003). *New Deal for disabled people evaluation eligible population survey wave one interim report*. UK: Department for work and pensions.

נספח

לוח נ-1: השינויים במספר מאפיינים עיקריים של אוכלוסיית המחקר בעקבות הזיווג

לאחר הזיווג (יחס של 1:1)		לאחר הזיווג		כלל האוכלוסייה		מאפיינים
לא מקבלים קצבה	מקבלי קצבת נכות	לא מקבלים קצבה	מקבלי קצבת נכות	לא מקבלים קצבה	מקבלי קצבת נכות	
						מגדר
75%	75%	78%	70%	80%	62%	גברים
25%	25%	22%	30%	20%	38%	נשים
55.2	55.1	55.7	53.7	55.6	47.7	גיל ממוצע
						לאום
94%	94%	95%	95%	93%	83%	יהודים לא חרדים
2%	2%	2%	1%	3%	5%	יהודים חרדים
4%	4%	3%	4%	4%	12%	ערבים
						מצב משפחתי
15%	15%	13%	18%	15%	34%	לא נשואים
85%	85%	87%	82%	85%	66%	נשואים
						ליקוי עיקרי
2%	2%	1%	5%	2%	22%	נפש ופיגור
11%	11%	8%	11%	8%	14%	ניורולוגי
78%	78%	84%	76%	80%	48%	פנימי
6%	6%	4%	5%	5%	10%	לוקומוטורי
3%	3%	2%	3%	3%	6%	חושי
1%	1%	0%	0%	2%	1%	אחר
81.4	81.7	82.2	78.1	81.2	71.0	אחוז נכות ממוצע
						מעמד בעבודה לפני הנכות
85%	85%	87%	86%	82%	88%	שכירים
15%	15%	13%	14%	15%	12%	עצמאים
13%	52%	15%	41%	3%		שכירים ועצמאים
13,900	13,802	16,157	6,624	18,685	5,101	שכר ממוצע טרם הנכות