



קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שתי כלכלות – חברה אחת

תעסוקת מבוגרים בישראל
מדיניות לשילוב ולשימור בני 50+ בשוק העבודה

18-17 בדצמבר 2019

חומרי רקע לדיוני הכנס

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תעסוקת מבוגרים בישראל: מדיניות לשילוב ושימור בני 50+ בשוק העבודה

עמית מחקר בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' יותם מרגלית
חבר בצוות המחקר במרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה	גבי גורדון
רכז מחקרים וחוקר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה	ירדן קידר

1. הקדמה

שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל עלה בעשורים האחרונים, ובקרב בני 25-64 הוא עומד על 80.2%, גבוה מהממוצע במדינות OECD. עם זאת, רמת התעסוקה של האוכלוסייה המבוגרת הייתה ונתרה נמוכה במידה ניכרת מזו שבקרב שכבות הגיל הצעירות יותר. כך למשל, בעוד שיעור התעסוקה בקרב בני 35-44 עומד על 85%, שיעור זה יורד ל-69% בקרב בני 55-64 וצונח ל-16% בלבד בקרב בני 65+. הצורך בפתרונות מדיניות לתעסוקת המבוגרים בישראל מקבל משנה תוקף בעקבות שתי מגמות חשובות. ראשית, אוכלוסיית ישראל מזדקנת. השילוב של ירידה בשיעור הילודה עם התארכות בתוחלת החיים הביא לכך שחלקה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל עלה באופן מובהק.¹ נוסף על הזדקנות האוכלוסייה, התחזקות מגמת המחשוב והאוטומציה צפויה לייתר מקצועות מסוימים ולהחריף ביתר שאת את בעיית התעסוקה בקרב העובדים המבוגרים.

שינויים אלה מצריכים התמודדות מערכתית, מכמה סיבות. ראשית, רמת תעסוקה נמוכה של עובדים מבוגרים (להלן: בני 50 עד גיל פרישה) משמעה רמת השתכרות נמוכה יותר ושיעורי עוני גבוהים יותר בקרב אוכלוסייה זו. הירידה בהכנסה בשנות התעסוקה האחרונות מצטרפת למגמת התארכות תוחלת החיים, ושילוב זה מקטין את קצבאות הפנסיה ומוריד את רמת החיים לאחר הפרישה (ב-2016 הירידה בהכנסה הממוצעת של גברים במעבר לפנסיה עמדה על 33%, ושל הנשים על 25%). אך מעבר לפגיעה באיכות החיים של המבוגרים עצמם, מצב זה צפוי להשית נטל הולך וגדל על התקציב הציבורי כיוון שמבוגרים רבים יזדקקו לתמיכה ממשלתית בדמות קצבאות רווחה והשלמת הכנסה. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב המבוגרים נובע בחלקו מהכישורים הנדרשים כיום בשוק העבודה ואשר משתנים באופן ניכר, דבר המכביד במיוחד על האוכלוסייה המבוגרת אשר רכשה את השכלתה לפני עשורים אחדים ומתקשה להתאים את עצמה לדרישות השוק המשתנות.

1 שיעור הפרטים מעל גיל 45 עמד על 23% בשנת 1990 אך עלה ל-30% ב-2016. מתוך השנתונים הסטטיסטיים של הלמ"ס לשנים 1990 ו-2017.

הגידול היחסי באוכלוסייה המבוגרת מצד אחד, ושיעור ההשתתפות בשוק העבודה הנמוך יחסית בקרבה מצד שני, יוצרים צורך ברור בפתרונות מדיניות חדשים. המחקר המוצג כאן מתמקד בסוגיות הנוגעות לאתגר מדיניות זה. בעזרת נתוני פרט מינהליים לגבי התעסוקה, ההשכלה וההכנסה של עובדים לאורך תקופה של שני עשורים, אנו מנתחים את תעסוקת המבוגרים בישראל ואת מאפייני תופעת הנשירה המוקדמת משוק העבודה. נוסף על כך, אנו סוקרים את צעדי המדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים המיושמים כיום בעולם ואת מידת הצלחתם ובוחנים את רכיבי המדיניות הנוכחית בישראל לאור ממצאים אלה. ניתוח זה משמש לבסוף כבסיס להמלצות על כלי מדיניות אפשריים להעלאת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל.

מסד הנתונים המינהליים שברשותנו כולל את האוכלוסייה היהודית בישראל לאורך שני עשורים (1997-2017). בסוף התקופה היו באוכלוסייה זו כ-906,000 מבוגרים בגיל 50 ועד גיל פרישה (62 לשנים; 67 לגברים). מתוכם, 29.4% כבר לא היו במעגל התעסוקה. חלקם לא עבדו בשכר גם עשורים קודם לכן (כגון חרדים, אנשים עם מוגבלויות, עקרות בית). אך מתוך אותה אוכלוסיית המבוגרים, למעלה מרבע מהפרטים עבדו בגילאי 45-49 אך נשרו מסיבות שונות לפני ההגעה לגיל הפנסיה.

הניתוח שערכנו מצביע על גורמים המתואמים באופן עקבי עם פרישה מוקדמת משוק העבודה. בהינתן שהועסקו בשנות הארבעים המאוחרות לחייהם, גברים נושרים בשיעור גבוה בהרבה, וכך גם עובדים עם הכנסה נמוכה (בחמישון התחתון), בעלי תעודה מקצועית ואנשים ללא ילדים. לעומת זאת, בעלי תואר אקדמי, עולים ותושבי גוש דן נוטים להישאר מועסקים עד גיל מאוחר. לענף העבודה של הפרטים יש כמובן קשר ישיר למשך התעסוקה הצפוי. לעובדים בכרייה, בתקשורת, בחקלאות, בשירותים פיננסיים ובחלק מעבודות ההיי-טק סיכויים גבוהים לפרישה מוקדמת, להבדיל מעובדים בתחומים אחרים, במיוחד בחינוך ובבריאות, אשר נוטים להישאר מועסקים גם בגילים מאוחרים. עם זאת, מהניתוח עולה שלאורך שני העשורים שבחנו חלו גם שינויים במאפייני קבוצת הסיכון לנשירה מוקדמת, ובמיוחד בענפים כמו שירותים פיננסיים ובהיי-טק, שבהם מבוגרים נושרים לפני גיל הפרישה בשיעורים גבוהים יחסית, דבר שלא היה נכון בעשור לפני כן.

אחד הגורמים שמקשים על מבוגרים להישאר מועסקים הוא העובדה שהמיומנויות שרכשו כצעירים נחלשו או הפכו רלוונטיות פחות אל מול דרישות שוק העבודה העכשווי. ניתוח שערכנו לתוצאות מבחני מיומנויות מלמד על פער גדול בין קבוצות הגיל השונות, כאשר האוכלוסייה המבוגרת מאופיינת במיומנויות חלשות בהרבה בכל הקטגוריות שנבחנו, ובמיוחד ב"פתרון בעיות במרחב מתקשב", התחום שבו כישורי עבודה עם מחשב חשובים במיוחד. יותר מכך, אנו מוצאים שהמבוגרים אשר אינם עובדים מאופיינים ברמת כישורים נמוכה בהרבה מאשר המבוגרים המועסקים. ממצאים אלה מצביעים על החשיבות הגבוהה, וגם על האתגר הגדול, שבשימור הרלוונטיות של עובדים מבוגרים בשוק העבודה המתהווה. כדי להתמודד עם האתגר בשנים הבאות, יש אפוא צורך ברור בהתוויית מדיניות חדשה.

בפרק האחרון של המסמך אנו מציעים כמה צעדי מדיניות שיתרמו לשינוי הנדרש. קו מנחה בצעדים אלה הוא הצורך בהגדלת ההשקעה במדיניות מניעתית פעילה, הממוקדת בצמצום נשירת עובדים מבוגרים משוק העבודה. נדרשת מדיניות מסוג זה, להבדיל מהמדיניות הנוכחית שהיא ראקטיבית, כלומר ממוקדת כמעט באופן מוחלט בהשבת מבוגרים מובטלים חזרה למעגל התעסוקה. במסגרת הגישה המניעתית המלצותינו כוללות, בין היתר, הקמת מערך לאבחון רציף של קבוצות העובדים בסיכון לנשירה ממעגל התעסוקה; תמיכה ביכולת של מבוגרים אלו לשמר את עבודתם באמצעות מתן תמריצים לשדרוג המיומנויות **עוד בהיותם מועסקים**; וסובסידיות למעסיקים המממנים הכשרות לעובדים המבוגרים. כמו כן, המלצותינו כוללות שינוי במדיניות גיל הפרישה, בדגש על העלאת מדורגת של גיל הפרישה לנשים. בעזרת שאר ההמלצות – הכוללות שינויי חקיקה, תוכניות המוכוונות לעובדים מבוגרים וכן צעדים מכווני מעסיקים – אנו סבורים שניתן יהיה להביא לשיפור משמעותי ביכולת לשמר עובדים במעגל התעסוקה עד גיל הפרישה.

מבנה תקציר מחקר זה הוא כדלקמן. פרק 2 מציג נתוני רקע עדכניים על תעסוקת מבוגרים בישראל, מגמות שינוי והשוואה בינלאומית. פרק 3 מנתח את המאפיינים של תופעת נשירת העובדים המבוגרים משוק העבודה בישראל. פרק 4 מנתח את מיומנויות העובדים המבוגרים בישראל ואת ההשלכות של פערי המיומנויות על פתרונות המדיניות האפשריים. פרק 5 סוקר את כלי המדיניות הרלוונטיים והתוכניות בישראל לעידוד

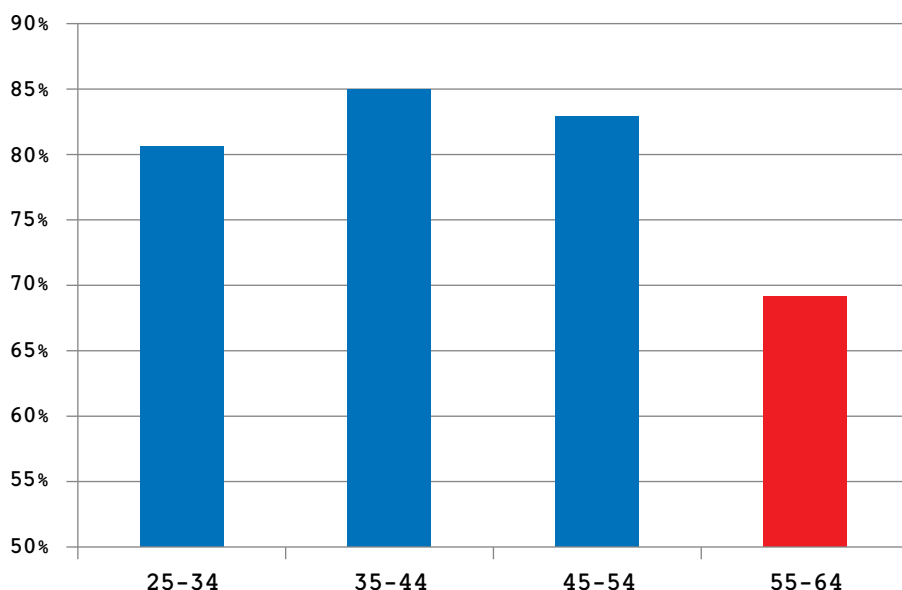
תעסוקת מבוגרים. פרק 6 דן בצעדי מדיניות להתמודדות עם מגמות השינוי ולהעלאת שיעורי התעסוקה בקרב עובדים מבוגרים בישראל.

2. תעסוקת מבוגרים בישראל

שיעור התעסוקה של מבוגרים בישראל נמוך באופן בולט לעומת השיעור המקביל בקרב פרטים בסוף העשור הרביעי לחיים. תרשים 1 מציג את הנתונים לשנת 2017, וכפי שניתן לראות בבירור, בקרב המבוגרים בגיל 55-64 ישנה צניחה בשיעור ההשתתפות ביחס לגילאי 44-35 (69% לעומת 85%, בהתאמה).

תרשים 1

שיעורי השתתפות בשוק העבודה, לפי קבוצות גיל (2017)

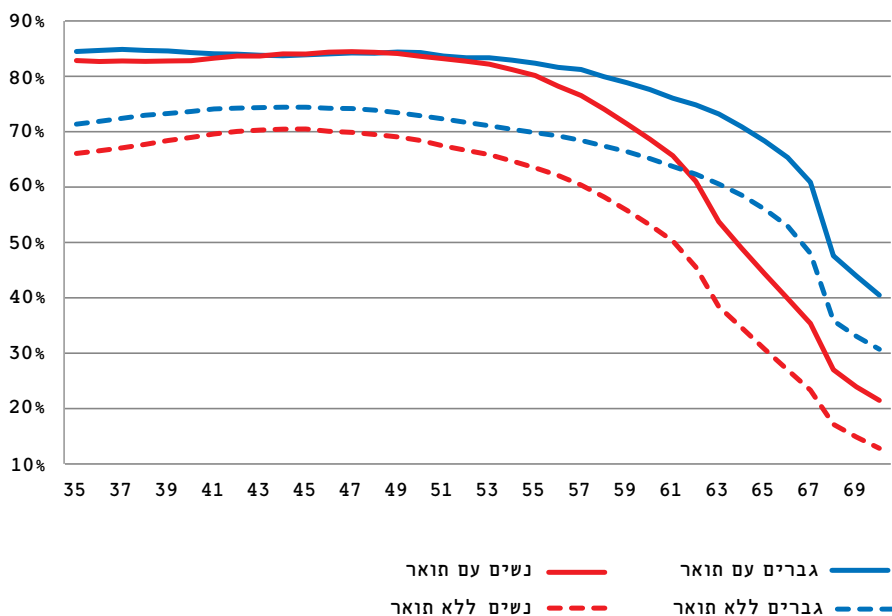


מקור: נתוני סקר כוח אדם, הלמ"ס 2017.

המספרים בתרשים מתייחסים לכלל העובדים המבוגרים בישראל, אך מסתירים שונות גדולה בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. הירידה בשיעור ההשתתפות אומנם מתחילה בשנות החמישים המוקדמות, אך קצב הנשירה ממעגל התעסוקה שונה בין גברים לנשים ובין פרטים משכילים יותר ופחות. בתרשים 2 ניתן לראות שקצב היציאה משוק העבודה חריף ביותר בקרב נשים ללא השכלה אקדמית, ואיטי ביותר בקרב גברים אקדמאים.

תרשים 2

שיעורי תעסוקה לפי מין והשכלה בגילאי 70-35, 2012-2017



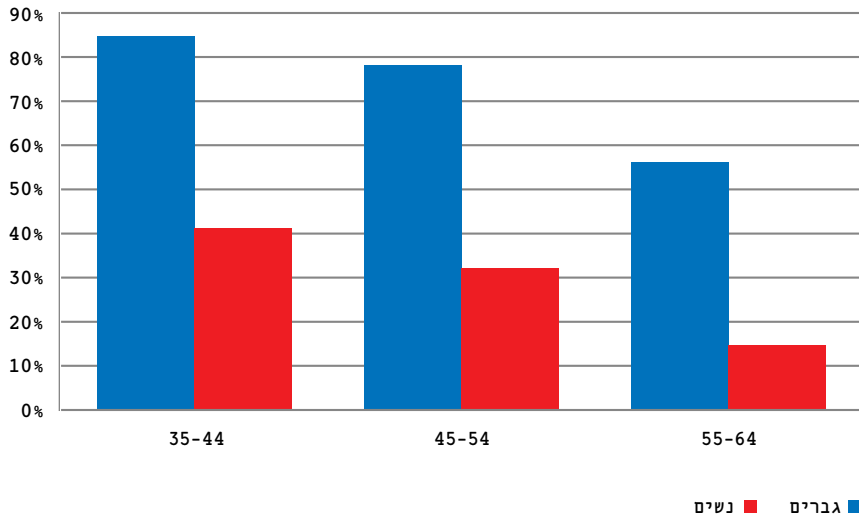
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דפוסי היציאה משוק העבודה בגילאים המבוגרים בולטים עוד יותר בקרב האוכלוסייה הערבית. כפי שמראה תרשים 3, חלה צניחה חדה במיוחד בשיעור ההשתתפות בקרב המבוגרים הערבים: בהשוואה לשיא בגילאי 35-44, ניתן לראות ירידה של כמעט 30 נקודות אחוז בקרב הגברים ו-25 נקודות בקרב הנשים. בהינתן שגם שיעור ההשתתפות

של הצעירים הערבים נמוך מאוד בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, הירידה האבסולוטית בשיעור השתתפות בקרב הערבים המבוגרים חדה אף יותר במונחים יחסיים.

תרשים 3

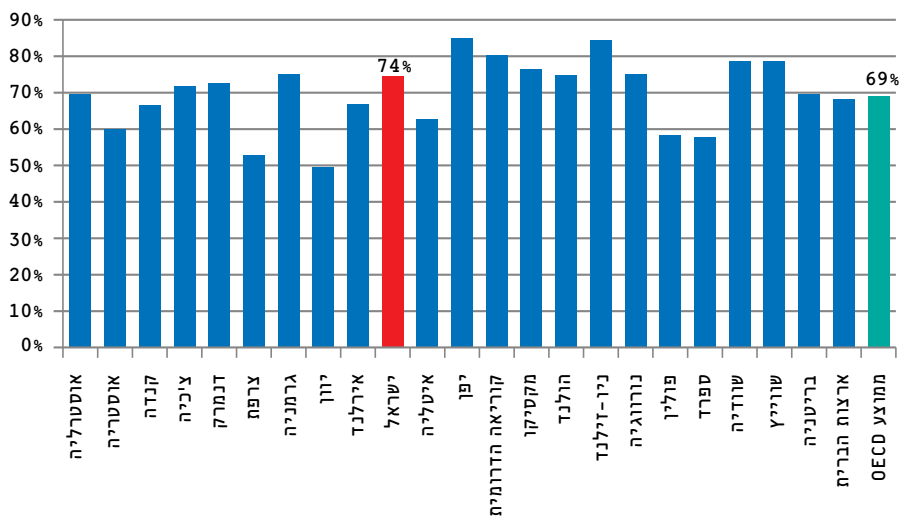
שיעורי השתתפות בשוק העבודה, אוכלוסייה ערבית, 2017



נדגיש כי אומנם הירידה בשיעור ההשתתפות של המבוגרים בישראל היא חדה, איך היא אינה חריגה בהשוואה בינלאומית. כפי שמראה תרשים 4, בקרב גברים מבוגרים שיעור ההשתתפות של 74% דומה מאוד לשיעור בגרמניה ודנמרק וגבוה בחמש נקודות אחוז מהממוצע במדינות OECD. עם זאת, במדינות כיפן, שוודיה, ניו זילנד ושווייץ שיעור ההשתתפות בקרב הגברים בגילאים המקבילים קרוב ל-80% או אף גבוה מכך.

תרשים 4

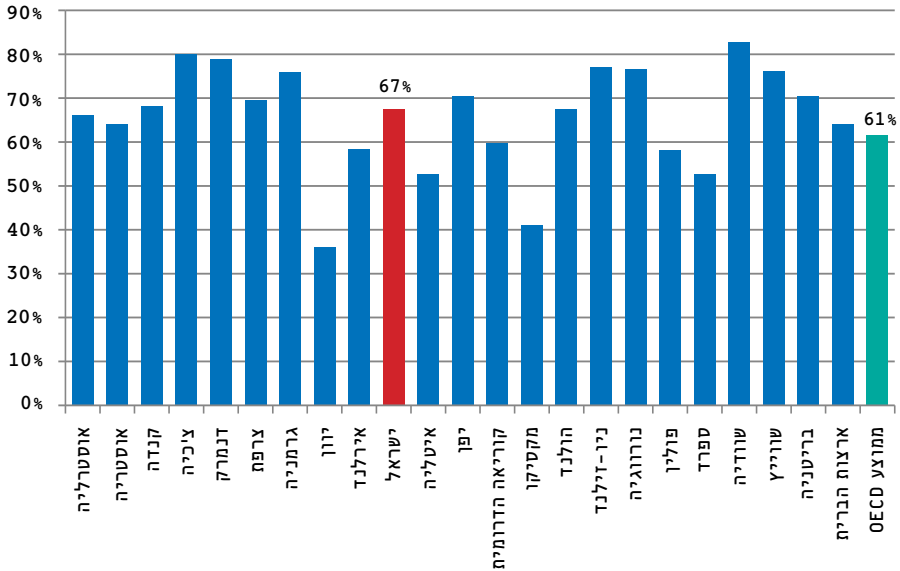
שיעור המועסקים בקרב גברים מבוגרים



בקרב הנשים המבוגרות שיעור ההשתתפות נמוך מאשר בקרב הגברים המבוגרים ועומד על כ-67%. אך גם במקרה זה מדובר בשיעור השתתפות גבוה מהמוצע ב-OECD, העומד על 61%.

תרשים 5

שיעור המועסקות בקרב נשים מבוגרות



האתגר שבשימור עובדים מבוגרים בשוק העבודה מאפיין אפוא את רוב הכלכלות המתקדמות. כפי שיוסבר בהמשך, מאמצים נעשים במדינות השונות לזיהוי כלי מדיניות להתמודדות עם הבעיה. ברבים מהמקרים כלי המדיניות הללו עוברים שיפורים דרך ניסוי וטעייה, בין היתר כיוון שהאפקטיביות של הכלים תלויה במאפיינים הספציפיים של השוק המקומי. במילים אחרות, אין מדובר במודל יחיד המתאים לכולם. על כן, כדי לאפיין את הצעדים הנדרשים לעידוד התעסוקה של המבוגרים בישראל, יש לבחון את מאפייני תופעת הנשירה המוקדמת של מבוגרים משוק העבודה בהקשר המקומי, משימה שנעסוק בה בפרק הבא.

3. מדוע מבוגרים נושרים משוק העבודה בגיל מוקדם?

הספרות המקצועית מתארת מגוון רחב של גורמים המשפיעים על גיל הפרישה האפקטיבי (כלומר, הפרישה בפועל) של העובדים. באופן גס ניתן לסווג את הגורמים הללו לשלוש רמות: גורמים ברמה האישית (כגון בריאות לקויה, המצב הכלכלי של הפרט, הכישורים והמיומנויות שברשותו, מיקום גאוגרפי); ברמה הארגונית/ענפית (מאפייני מקום העבודה והגמישות שמאפשר המעסיק, הביקוש לעובדים בענף ההתמחות); וברמת המקרו (גיל הפרישה הקבוע בחוק, הקצבאות שמעניקה המדינה, מערכת ההכשרות הקיימת). מחקרים השוואתיים בינלאומיים מצביעים על שונות גדולה בגורמים הרלוונטיים.² יותר מכך, הממצאים מצביעים על כך שהדיווחים של הנשאלים לגבי הסיבות לפרישתם המוקדמת משוק העבודה הם בעלי תוקף מוגבל ביותר. למשל, נשאלים נוטים שלא לתאר את החלטתם כתוצר של אי-הצלחה למצוא עבודה, ולעומת זאת נוטים לדיווח יתר על בעיות בריאותיות הקשורות לגיל כסיבה לפרישה.³ כמו כן, המחקרים מראים שרק מיעוט מהפורשים מדווחים שהיו חוזרים לעבוד אילו הייתה נקרית לפנייהם ההזדמנות.

מניתוח שערכנו לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2017, נראה שהממצאים בישראל עקביים עם הדפוסים הללו. בתשובה לשאלה מדוע אינם עובדים, כ-51% מהגברים בגילאי 55-64 בחרו ב"מחלה, מום, נכות או מגבלה אחרת" כהסבר לכך שאינם בתעסוקה. בקרב הנשים שאינן מועסקות (55-59), נתון זה עומד על 33.2%. לעומת זאת, רק 15% מהנשאלים דיווחו שהיו מעוניינים לשוב לעבוד בעבודה מתאימה.

ואולם, כאמור, נתונים אלה לוקים בשתי בעיות מרכזיות. ראשית, וכפי שצוין, ישנה בעיה במהימנות של הדיווחים העצמיים לגבי הסיבות לפרישה מוקדמת. שנית, התפלגות העונים לשאלה זו כוללת פרטים רבים אשר שנים ארוכות (ואולי מעולם) לא היו בשוק העבודה. למשל, גברים חרדים, נשים ערביות או עקרות בית לא עבדו במקרים רבים תמורת שכר גם בגילאים צעירים יותר. על כן, כדי להבין יותר מיהם המבוגרים שמחוץ

2 ראו למשל Scharn et al, 2018, הסוקרים את הממצאים ממחקרי פאנל בנושא.

3 Bound, 1989; Dwyer and Mitchell, 1999; Ebbinghaus and Radl, 2015

למעגל התעסוקה אך היו בו או עדיין מנסים להשתלב בו, בחנו את השאלה הזו בשני אופנים.

ראשית, בחנו את מאפייני המובטלים המבוגרים אשר מחפשים כעת עבודה.

בלוח 1 ניתן לראות סטטיסטיקה תיאורית של מאפייניהם, המתבססת על נתוני סקר כוח אדם. מהנתונים עולה שרק 23% מהמבוגרים מחפשי העבודה עזבו את מקום עבודתם האחרון מרצון; רובם המכריע פוטרו או נאלצו לעזוב את עבודתם בגלל צמצומים. כמו כן, ל-38% מהנשאלים יש השכלה תיכונית או פחות מכך, לעומת 47% ממחפשי העבודה המבוגרים בעלי תואר אקדמי (לכ-13% יש תואר שלישי!). לכ-14% יש תעודה מקצועית או תעודה על-תיכונית אחרת. לבסוף, ניתן ללמוד מהנתונים על המצוקה הכלכלית של רבים ממחפשי העבודה מהנתון שלפיו רק ל-38% מהם יש בן או בת זוג המועסקים במשרה מלאה. גם אם מביאים בחשבון שלחלק מאותם פרטים יש בני זוג בגמלאות המקבלים קצבת פנסיה, עדיין מדובר בשיעור גבוה של משקי בית שבהם אבטלת אחד המבוגרים היא מכה כלכלית משמעותית.

לוח 1

מאפייני המבוגרים המובטלים המחפשים עבודה

38.5%	פוטר בגלל צמצום	נסיבות סיום עבודה קודמת
13.8%	העבודה או החוזה הסתיימו, כולל עבודה עונתית	
24.8%	פוטר מסיבות אחרות	
22.9%	התפטר	
85.2%	יהודים	לאום
6.6%	ערבים	
8.2%	אחרים	
15.5%	ללא תעודת בגרות	השכלה
15.3%	תעודת בגרות	
7.4%	לא סיים לימודי תעודה	
13.4%	תעודת סיום על-תיכוני שאינה תעודה אקדמית / תעודה מקצועית /	
19.5%	תואר אקדמי ראשון, B.A., או תואר מקביל	
15.5%	תואר אקדמי שני, M.A., או תואר מקביל	
12.7%	תואר אקדמי שלישי, PhD או תואר מקביל	
1.9%	לא ידוע	
38.2%	עבודה בהיקף מלא	מצב תעסוקתי בן/בת זוג
15.8%	עבודה בהיקף חלקי	
5.6%	נעדר זמנית	
0.9%	בלתי מועסק (עבד ב-12 חודשים האחרונים)	
1.4%	בלתי מועסק (לא עבד ב-12 חודשים האחרונים)	
16.6%	לא משתתף בכוח העבודה	
21.5%	לא ידוע	

נתוני סקר כוח האדם שהוצגו בלוח עוזרים למקד את התמונה במבוגרים מחפשי העבודה. עם זאת, הנתונים לא כוללים את המבוגרים שאינם עובדים ואשר בנסיבות אחרות היו מחפשים עבודה, אך אינם מוגדרים ככאלה כיוון שהתייחסו מהחיפוש או ויתרו מראש על הסיכוי למצוא עבודה חדשה. על כן, שאלה מרכזית היא מהם המאפיינים של המבוגרים שאינם עובדים בשנות החמישים לחייהם אך כן היו מועסקים בגילאי 45-50. במילים אחרות, בהינתן שאדם מסוים מועסק בסוף שנות הארבעים לחייו, מהם המנבאים לכך שאותו עובד או עובדת ינשרו משוק העבודה כעבור עשור, כלומר הרבה לפני גיל הפרישה הרשמי?

כדי לענות על שאלה זו ניתחנו נתוני תעסוקה לשנים 1997-2017 עבור כלל הפרטים באוכלוסייה היהודית שנולדו בשנים 1942-1962.⁴ לצורך הניתוח מיזגנו נתונים דמוגרפיים מהלמ"ס עם נתוני תעסוקה והכנסה מביטוח לאומי ומס הכנסה, וכן ונתוני השכלה מהמועצה להשכלה גבוהה. הפרטים הדמוגרפיים מבוססים על נתוני מרשם האוכלוסין. בבדיקה זו הסתכלנו על שתי עוקבות (קוהורטות) – הראשונה מורכבת מילידי 1952-1961 והשנייה מילידי 1942-1951. בניתוח כל עקבה עשינו הפרדה בין נשים לגברים בהתאם לגיל הפרישה החוקי. כלומר, לא כללנו בניתוח נשים שהגיעו לגיל הפרישה. בעקבה הראשונה בדקנו את המצב התעסוקתי ומשתני רקע שונים של הפרטים בשנת 2017, ובשנייה את מצבם ב-2007. חיבור של מסדי הנתונים הללו אפשר לערוך בדיקה מעמיקה באשר להסתברויות של האוכלוסייה הבוגרת להמשיך ולעבוד בענפי הכלכלה השונים.

כדי לאמוד את ההשפעה של כל משתנה כאשר שאר המשתנים מוחזקים קבועים, ביצענו רגרסיה רבת-משתנים. תוצאות האמידה מוצגות באופן גרפי בתרשים 6. בציר האנכי מופיעים המשתנים המנבאים הישארות או נשירה משוק העבודה; הציר האופקי מסמן את שיעור השינוי בסיכוי להישאר בשוק העבודה, כאשר הבסיס להשוואה הוא הערך 1. כך למשל, קטגוריית הנשים מקבלת על הציר האופקי ערך של 1.49, כלומר שההסתברות שאישה עם נתונים מסוימים תישאר בשוק העבודה כמבוגרת גבוהה ב-49% בהשוואה לגבר עם נתונים דומים. לעומת זאת, המשתנה נולד בישראל מקבל את הערך 91.7, כלומר שלצברים יש הסתברות הנמוכה ב-8.3% להישאר מועסק כעבור עשור לעומת עובד עם מאפיינים דומים אך עולה חדש (קבוצה המהווה את קטגוריית הבסיס להשוואה).

4 לצערנו הרב מסד הנתונים שברשותנו אינו כולל נתונים על האוכלוסייה הלא יהודית בישראל. אנו בתהליכים להרחבת הקובץ ובקורב נציג ממצאים מעודכנים המבוססים על כלל האוכלוסייה בישראל.

את הממצאים המרכזיים ניתן לסכם באופן הזה: הכנסה בחמישון החמישי (כלומר ב-20% התחתונים של סולם ההכנסות) היא המנבא החזק ביותר לנשירה משוק העבודה. הסיכוי של עובדים מעוטי הכנסה אלה (אשר היו מועסקים בגיל 45-50) להיפלט משוק העבודה גבוה ב-53.1% לעומת עובדים בחמישון השלישי (כלומר, באחוזונים 40-60). לעומת זאת, בעלי הכנסה גבוהה (שני החמישונים העליונים) צפויים להישאר מועסקים בשיעור הגבוה בכ-4% לעומת החמישון האמצעי.

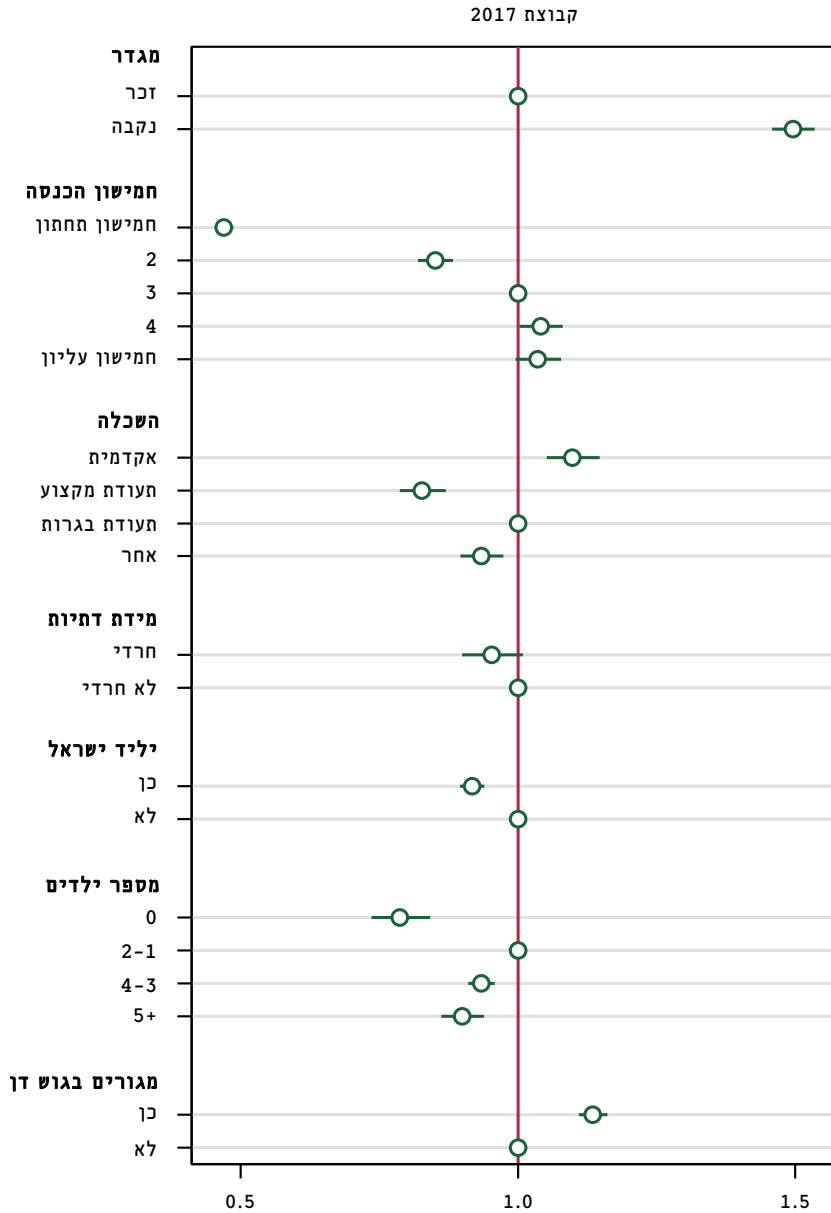
בהשוואה לעובדים בעלי בגרות בלבד, עובדים בעלי תואר אקדמי נשארים מועסקים בשיעור הגבוה ב-9.8%, ואילו לבעלי תעודה מקצועית יש סיכויים הקטנים בכ-15% להישאר מועסקים. הסבר אפשרי אחד לממצא זה הוא שעובדים בעלי תעודה מקצועית נכונים פחות להתפשר בתנאי ההעסקה שלהם (לעומת פרטים ללא בגרות) או שהם מחפשים עבודה במקצוע הספציפי שבו עברו הכשרה ומתיימרים כאשר הם נכשלים בחיפוש. גם עובדים הגרים מחוץ לגוש דן הם בעלי סיכוי נמוך יותר להישאר במעגל התעסוקה בגילאים המאוחרים.

בחינה של סיכויי היציאה לפרישה מוקדמת לפי חלוקה לענפים (תרשים 7) מראה שעובדים בתחומי הבריאות והחינוך נוטים להישאר בתעסוקה בגילאים מבוגרים יותר יחסית לעובדים בתחום הייצור (קטגוריית הבסיס). לעומת זאת, עובדים בתחומי התקשורת, כרייה, שירותים פיננסיים והיי-טק נוטים לפרוש משוק העבודה עוד לפני גיל הפנסיה.

בדקנו את הממצאים גם עבור גברים ונשים בנפרד. תרשים 8 מראה שרוב הממצאים נכונים לשני המינים כמעט באותה המידה. עם זאת, מקרב מי שהיו מועסקים בגילאי 50-45 בשנת 2007, ניתן לזהות כמה הבדלים ברורים: גברים בעלי תואר אקדמי נותרו מועסקים כעבור עשור בשיעור גבוה בהרבה לעומת גברים בעלי תעודת בגרות בלבד, בעוד שנשים אקדמאיות נשארו מועסקות בשיעור דומה לנשים בעלות תעודת בגרות בלבד. לעומת זאת, נשים בעלות הכנסה גבוהה נשארות בתעסוקה הרבה יותר מבעלי הכנסה בינונית, בעוד שבין קבוצות ההכנסה הגבוהות, אצל גברים אין עדות לפרישה מאוחרת יותר.

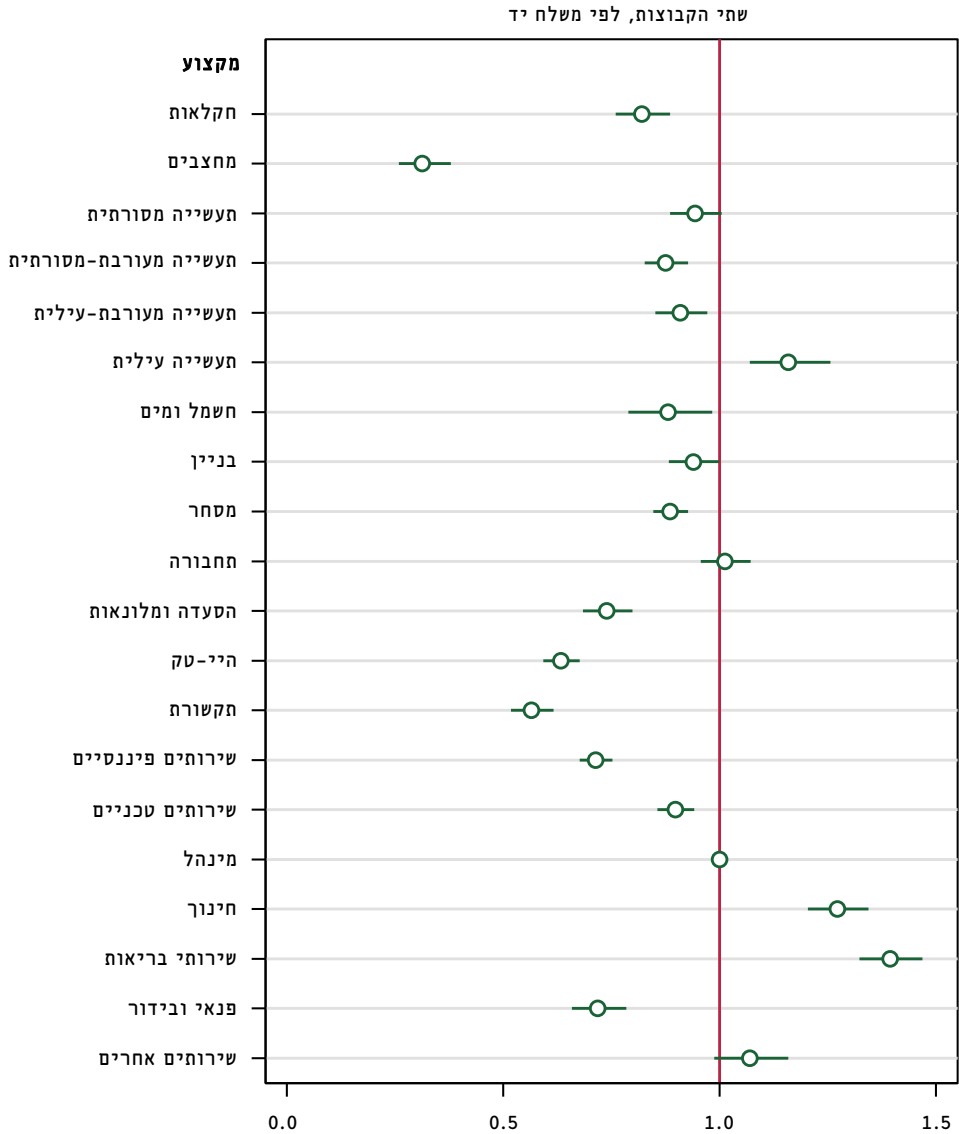
תרשים 6

גורמים המנבאים הישארות בשוק העבודה, 2007-2017



תרשים 7

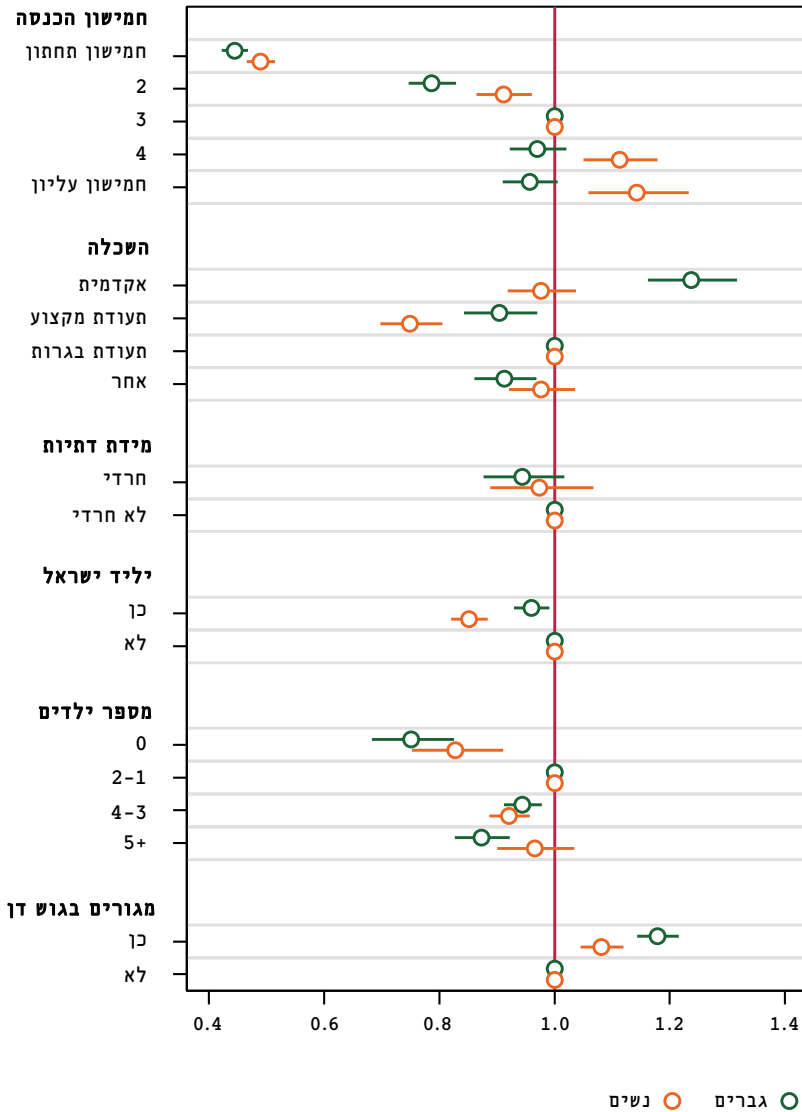
ענפים המנבאים הישארות בשוק העבודה, 2007-2017



תרשים 8

מאפיינים המנבאים הישארות בשוק העבודה, לפי מגדר

קבוצת 2017, לפי מגדר



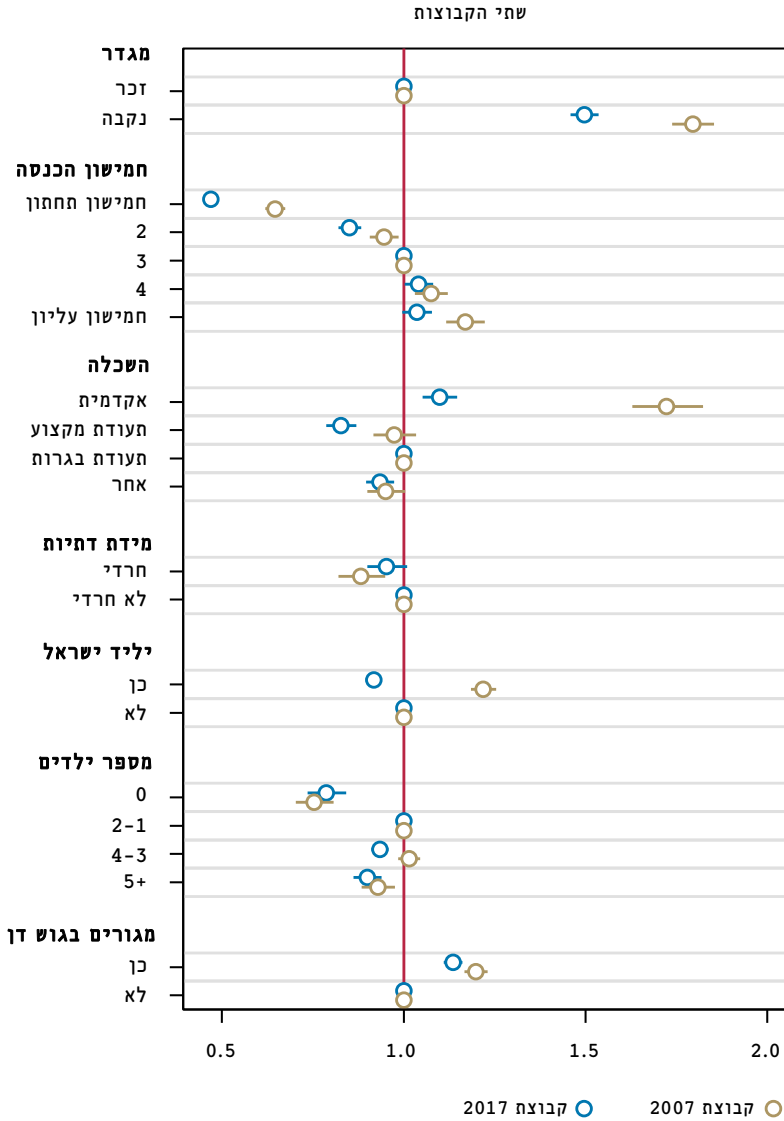
נשאלת השאלה עד כמה ממצאים אלה עקביים לאורך זמן. במקרה שמדובר בגורמים מבניים שמשפיעים על הביקוש לעובדים בגילאים מבוגרים, נצפה לראות את הממצאים יציבים בתקופות זמן שונות. כדי לבחון אם זהו אכן המצב, ביצענו את אותו הניתוח בעניין הישארות עובדים בני 45-50 במעגל התעסוקה כעבור תקופה של עשר שנים, אך בחנו זאת עבור התקופה 1997-2007, כלומר עבור העשור שלפני הניתוח שהוצג בתרשימים 7-8.

תרשים 9 מציג את ההשוואה של הגורמים המנבאים הישארות בתעסוקה בשתי העוקבות. כפי שניתן לראות, רוב המשתנים נותרים עם השפעה דומה מבחינת כיוון הקשר (חיובי או שלילי), וגם גודל האפקטים נותר דומה למדי. כך למשל, ניתן לראות שהכנסה בחמישון התחתון הייתה ונותרה מנבא חזק במיוחד של נשירה משוק העבודה, וכך גם תעסוקה בתחומי הבנקאות והביטוח והמסעדות והאירוח. לעומת זאת, תואר אקדמי, מגורים בגוש דן ועבודה בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה נותרו מתואמים באופן חזק וחיובי עם הישארות בתעסוקה לאורך 20 השנה שבדקנו.

לעומת זאת, ניתן לראות שינויים בענפים שמהם נפלטים העובדים המבוגרים. כך לדוגמה, ניתן לראות שעובדי היי-טק נפלטים בשיעורים גבוהים משוק העבודה ב-2017, ואילו המצב עשור קודם לכן היה שונה, ועובדי היי-טק נטו דווקא להישאר מועסקים גם בגילאים המבוגרים. תופעה דומה נמצאה גם במקרה של עובדים בתחומי הפנאי והבידור וגם השירותים הפיננסיים.

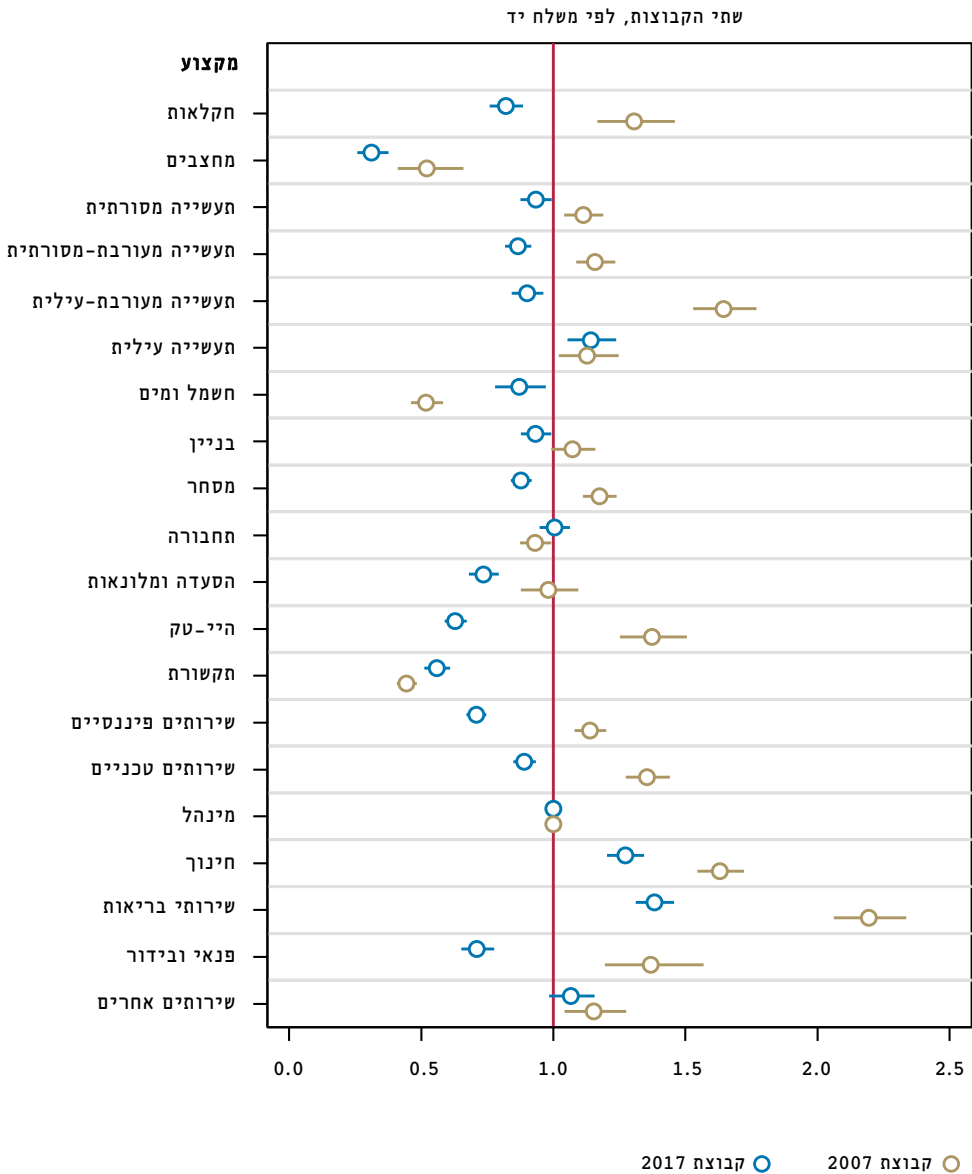
תרשים 9

מאפיינים המנבאים יציאה משוק העבודה לאורך זמן; 2007 לעומת 2017



תרשים 10

ענפים מאפיינים המנבאים הישארות בשוק העבודה לאורך זמן; 2007 לעומת 2017



2. מיומנויות העובדים המבוגרים בישראל

שאלה מרכזית בכל הנוגע לירידה בתעסוקת המבוגרים היא אם ירידה זו היא תוצר של ביקוש או היצע, כלומר באיזו מידה העובדים המבוגרים מעוניינים לפרוש, ובאיזו מידה נשירתם נובעת מאי-התאמת המיומנויות שברשותם למילוי העבודות והמשימות הנדרשות על ידי המעסיקים. אם מדובר בהסבר השני, כלומר אי-התאמה במיומנויות הנדרשות – האם המצב נכון רק עבור המבוגרים כיום, או האם יש לצפות שבעיה זו תאפיין גם את דור העובדים הבא, זה שירכיב את קבוצת המבוגרים בעוד עשור? התשובות לשאלות הללו חשובות להבנת חומרת המצב, ויש להן השלכות חשובות לגבי המדיניות הנדרשת לצורך העלאת שיעור תעסוקת המבוגרים בעתיד.

כדי לתת מענה מסוים לשאלות אלה, ניתחנו נתונים לגבי רמת המיומנויות המאפיינת את אוכלוסיית המבוגרים בישראל, הן בהשוואה לדורות הצעירים יותר והן בהשוואה למיומנויות המבוגרים במדינות אחרות. המקור העדכני והמקיף ביותר לגבי רמת המיומנויות במדינות השונות הוא סקר כישורי הבוגרים שנעשה במסגרת תוכנית PIAAC של ארגון OECD.⁵ זהו הסקר הבינלאומי הראשון שנערך ב-33 מדינות, ובהן ישראל, שמטרתו היא הערכה שיטתית של כישורי אנשים בוגרים. בישראל הסקר בוצע בשנים 2014-2015 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף עם הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). הסקר בחן את רמת מיומנויות היסוד בשלושה תחומים: אוריינות קריאה, אוריינות מתמטית ופתרון בעיות בסביבה מתוקשבת (תחום הכולל כישורי מחשב).⁶

5 Survey of Adult Skills של תוכנית PIAAC – התוכנית להערכה בינלאומית של מיומנויות בוגרים (Programme for International Assessment of Adult Competencies),

6 אוריינות קריאה מוגדרת כיכולת להבין, להעריך, להשתמש ולעסוק בטקסטים כתובים, כולל מגוון כישורים החל מפענוח מילים ומשפטים כתובים ועד ההבנה, הפירוש וההערכה של טקסטים מורכבים. אוריינות מתמטית מוגדרת כיכולת לגשת, להשתמש, לפענח ולתקשר מידע מתמטי ורעיונות מתמטיים, כולל ניהול המצב או פתרון בעיות בהקשרים מציאותיים. פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת מוגדר כיכולת להשתמש בכלי תקשורת טכנולוגית ורשתות דיגיטליות על מנת להשיג ולהעריך מידע, לתקשר עם אחרים ולבצע משימות מעשיות.

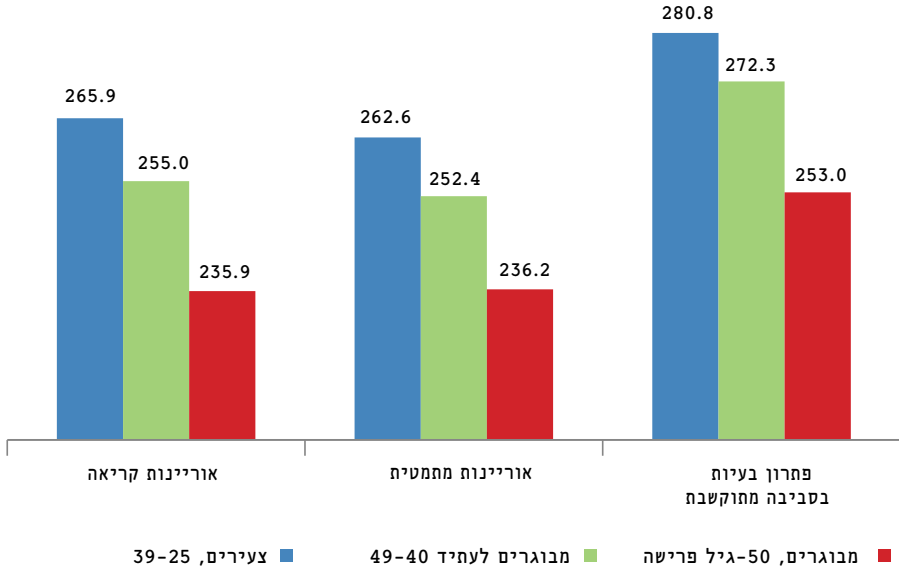
התוצאות לגבי רמת המיומנויות של כלל האוכלוסייה בישראל כבר הוצגו בדוחות הרשמיים שהוצאו על ידי ארגון OECD ועל ידי ראמ"ה.⁷ ניתוח ממוקד יותר שערכנו בעניין כישורי המבוגרים (בגילאי 50 עד פרישה) ו"המבוגרים לעתיד" (40-49) בישראל מעלה תמונה בעייתית.

אחת הדרכים לקבל מושג על בעיית הכישורים בקרב האוכלוסייה המבוגרת היא להתמקד בשיעור הנבחנים המדורגים בשתי הרמות הנמוכות ביותר, כלומר פרטים החסרים כישורים אלמנטריים. אנשים אלו יתקשו למלא אחר משימות בסיסיות ביותר בעולם העבודה. השוואה זו, הן באוריינות קריאה והן באוריינות מתמטית, העלתה כי שיעור המבוגרים החסר מיומנויות בסיס הוא גבוה, ושיעור זה גבוה בהרבה מאשר בקרב הצעירים יותר. בתחום המתמטי, למשל, כמעט 39% מהנבדקים המבוגרים קיבלו ציונים שמיקמו אותם בשתי קטגוריות הבסיס. גם באוריינות קריאה נמצא שיעור דומה בקרב המבוגרים בעלי המיומנויות הבסיסיות ביותר. לעומתם, בקרב הצעירים שיעור הנבדקים החסרים מיומנויות בסיס נמוך באופן משמעותי ועומד על רבע עד חמישית. עוד עולה מהבדיקה שמצבם של גילאי הביניים (40-49) נופל במקום "טוב" באמצע, בין המבוגרים לצעירים.

המצב בתחום פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת, הכולל כישורי מחשב, קשה במיוחד, ורוב גדול של המבוגרים (63%) נמצאים בתחתית סולם המיומנויות, כלומר אינם מסוגלים לבצע משימות בסיסיות. מדאיג לראות שגם בקרב גילאי הביניים המצב רע, וכמעט כל נבחן שני דורג ברמות הנמוכות ביותר (48%).

תרשים 11

שיעור הנבדקים בעלי מיומנויות נמוכות במיוחד, ישראל (%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני PIAAC.

3. המדיניות הנוגעת לתעסוקת מבוגרים בישראל⁸

המדיניות בכל הנוגע לתעסוקת מבוגרים בישראל היא בעיקר משלושה סוגים עיקריים: (1) מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP – active labor market policies); (2) תמריצים לעובדים להישאר או לחזור לתעסוקה; (3) חינוך, הסברה ומאבק בגילנות. שני סוגים אחרים של כלי מדיניות, שאינם נהוגים בישראל, הם התאמת תנאי העבודה; ותמריצים ישירים למעסיקים.

לצד כלי המדיניות הללו, שיוסבר עליהם באופן תמציתי להלן, הממשלה יצרה בשנים האחרונות גם תוכניות מקיפות לטיפול בסוגיית התעסוקה בגיל המבוגר, בהן: ועדת אורי

8 הפרק להלן הוא תמצות של סקירת תמונת המצב בישראל. לסקירה המלאה ראו המחקר המלא באתר המכון.

אורבך מ-2013, שעסקה בשילוב מבוגרים (בני 60 ומעלה) בשוק התעסוקה ובקהילה, והמלצותיה יושמו באופן חלקי ביותר; החלטות ממשלה מס' 145 ו-150 בשנת 2015, שהכלילו את ה"היערכות להזדקנות האוכלוסייה" כסוגיה חשובה בקביעת האסטרטגיה הממשלתית לטווח הארוך, והחלטת הממשלה מס' 834 שבאה בעקבותיהן ועסקה בשילוב מבוגרים בתעסוקה באופן פרטני. גם החלטה זו כללה המלצות אחדות שטרם יושמו במלואן, כמו יצירת מסלולים ייחודיים למבוגרים בשירות המדינה ופתיחת תוכניות לעידוד תעסוקה במרכזי תעסוקה עירוניים על ידי המשרד לשוויון חברתי, תוכניות שמיושמת כעת רק כפילוט. החלטות הממשלה קבעו גם הקמה של ועדת היגוי למעקב ובקרה אחרי יישום ההחלטות, אך גם זו לא הוקמה. להלן סקירה תמציתית של כלי המדיניות הנהוגים כבר כיום.

המענה הראשוני להעלאת שיעורי התעסוקה ולטיפול באבטלה הוא התערבות יזומה וישירה של המדינה באמצעות תוכניות להכשרה, השמה או העסקה של עובדים. תוכניות אלה מכונות **תוכניות מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP)** ומטרתן לשפר את כישורי העבודה ואת הגישה לתעסוקה בקרב המובטלים. בכלל זה, כחלק מההיערכות לשוק העבודה העתידי, ישנה הכרה נרחבת בדבר הצורך בעידוד **למידה לאורך החיים** (lifelong learning – LLL) כאמצעי להתאמה מתמדת בין כישורי העובדים לצורכי השוק ולהעלאת הרלוונטיות והתעסוקתיות (employability) של עובדים בשלבי חיים שונים. תוכניות ALMP הופעלו ומופעלות בישראל על ידי מספר לא מבוטל של גופים (ראו פירוט במחקר המלא). כיום תוכנית הדגל לטיפול בתעסוקת מבוגרים, שנמצאת עדיין בשלב הפילוט, היא תוכנית **"אמצע הדרך"** לבני 45-75. את התוכנית מפעילים משנת 2016 משרד העבודה והמשרד לשוויון חברתי באמצעות ג'וינט-אשל, ובמסגרתה פועלים מרכזי הכוון תעסוקתי בשלוש ערים – כפר סבא, תל אביב ומודיעין. אלו מקיימים התערבות בקרב אוכלוסיית העובדים המבוגרים להתאמתם לקליטה בשוק התעסוקה, ובקרב אוכלוסיית המעסיקים כדי לשנות תפיסות מפלות ולהרחיב את היצע המשרות המוצעות לעובדים המבוגרים. אין כיום נתונים רשמיים על הצלחת התוכנית, אך הגורמים

המפעילים אותה טוענים כי היא עומדת ביעדי ההשמה בכל המרכזים.¹⁰ תוכניות כמו "אמצע הדרך" ודומותיה נקראות **תוכניות אינטגרטיביות**, כיוון שהן משלבות אמצעי הכשרה עם ליווי והשמה וגם עבודה מול המעסיקים. תוכניות אלה נמצאו כבעלות אפקטיביות גבוהה במחקרים שבדקו את הצלחתן בהשגרת או בהחזרת מבוגרים לתעסוקה. פעילויות ALMP נוספות שמופעלות בישראל כוללות את **אתר "דרוש ניסיון"**, המחבר בין דורשי תעסוקה בני 60+ לבין מעסיקים, ואת **קרן מעגלים** שבאמצעותה המדינה מממנת הכשרה מחדש לעובדים שעוסקים במקצועות שוחקים (על פי הגדרות הקרן).

מלבד התערבות פעילה בשוק התעסוקה, המדיניות הממשלתית מייצרת **תמריצים כלכליים (שליליים וחיוביים) לעובד להישאר בעבודתו**. אחד התמריצים הוא **קבלת קצבת זקנה שמתנית בהכנסה**. קצבה זו ניתנת לעובדים בגיל המותנה, כלומר 62 ומעלה לנשים ו-67 ומעלה לגברים. כלי מדיניות זה משפיע באופן שלילי על תעסוקת העובדים המבוגרים, וקבלת הקצבה וגובהה בזמן הגיל המותנה עד ההגעה לגיל הזכאות האוניברסלית (70 לשני המינים) מותנים במבחן הכנסות. הדבר יכול לייצר תמריץ שלא לעבוד או שלא להגדיל את שעות העבודה, כיוון שבטווח הכנסות מסוים המס השולי על העבודה גבוה מאוד ומתקרב ל-100% (במקרים מסויימים אף מעבר לזה), זאת כיוון שהגדלת ההכנסה מעל רף מסוים גורמת לאובדן של סכום דומה מקצבת הזקנה שהפרט זכאי לה. מצב דומה מאוד מתקיים גם בקשר לקצבת השלמת ההכנסה למבוגרים (ראו פירוט במסמך המלא).

גורם נוסף שמשפיע מאוד על תעסוקת מבוגרים הוא **גיל הפרישה**, שהוא אחד הכלים החוקתיים החזקים ביותר לניטור משך העבודה של העובדים. מחקרים מצביעים על כך שלשינויים בגיל הפרישה יש השפעה גדולה על שיעורי התעסוקה בקרב מבוגרים, הן

10 פרט ל"אמצע הדרך" פועלות תוכניות נוספות במתכונת דומה: "הפלוס בשישים" היא תוכנית נוספת של ג'וינט-אשל המתמקדת באוכלוסיית בני 60 ומעלה בלבד בפורמט דומה אך מתודולוגיה מעט שונה; שירות התעסוקה מפעיל מרכז הכוון לעובדים מגיל 50 ומעלה עם מכללת אשקלון ומשתף פעולה עם עמותת age&work המתמקדת בעובדים בפרופיל גבוה בעלי תואר אקדמי. קיימות בנוסף גם תוכניות דומות של משרד הרווחה (ראו המסמך המלא לפירוט).

בישראל והן בעולם. העלאת גיל הפרישה משפיעה על התעסוקה בשני אופנים: מצד אחד היא מפחיתה את הכדאיות הכלכלית של יציאה לגמלאות, מאחר שהעובד הפורש מאבד את הזכות לקבלת קצבה פנסיונית; ומצד שני היא מקבעת נורמה בכל הנוגע לגיל "המקובל" ליציאה משוק העבודה.

לגיל הפרישה בישראל כמה הגדרות ומשמעויות, וריבוי ההגדרות האלה וההשלכות שלהן יוצרים בלבול בדיון על גיל הפרישה ועל המדיניות הנכונה עבורו. חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, מסדיר את גיל הפרישה מעבודה על נגזרותיו ומגדיר כמה הגדרות יסוד, באופן הבא:

- **גיל הפרישה (כללי).** מוגדר כגיל שבו אדם זכאי לפרוש מעבודתו ולקבל פנסיה תעסוקתית, בין שהיא פנסיה תקציבית, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים או כל הסדר אחר. גיל זה מוגדר כיום כ-62 לנשים ו-67 לגברים.
- **גיל פרישת חובה.** מוגדר כגיל שבו למעסיק יש זכות לחייב עובד לפרוש בשל גילו. גיל זה מוגדר כגיל 67, הן לגבר והן לאישה.¹¹
- **גיל פרישה מוקדמת.** על פי החוק זהו הגיל שבו אדם זכאי לקבל פנסיה תעסוקתית בתנאים מסוימים הקבועים בפוליסה שלו בשל פרישה מעבודה, אף שטרם הגיע לגיל הפרישה. גיל זה מוגדר כיום כגיל 60 הן לגבר והן לאישה (ישנם גם כמה הסדרים מיוחדים הקובעים גיל פרישה מוקדמת צעיר יותר).

נוסף על כך, בחוק מופיעות שתי הגדרות נוספות תלויות גיל, שמשמשות בהן לקביעת הזכאות לקבצת זקנה, בעקבות שינויים שחלו בחוק הביטוח הלאומי משנת 1995:

- **הגיל המותנה.** הגיל שבו ניתן לקבל קצבת זקנה בתנאי שהפרט עומד במבחני הכנסה. באופן היסטורי גיל זה עמד פחות או יותר על גיל הפרישה הכללי שהיה מקובל בישראל. בשנת 2004, עם השינויים החקיקתיים שהביא עמו חוק גיל פרישה, הועמד הגיל המותנה של קצבת הזקנה באופן רשמי על גיל הפרישה

11 פסיקה של בית הדין לעבודה בעקבות ערעור על קביעת גיל פרישת חובה בחוק, קבעה כי אם העובד מבקש להמשיך לעבוד – על המעסיק לשקול את בקשתו באופן ענייני ולהמשיך להעסיקו כאשר לא קיימת עילה אמיתית להפסקת עבודה. ע"ע 2019/10 ליבי וינברגר ואח' נגד אוניברסיטת בר אילן.

הקבוע בחוק, באופן כזה שככל שגיל הפרישה הכללי ישתנה כך ישתנה עמו גם הגיל המותנה לקבלת קצבה. לכן גיל זה עומד כיום על 62 לנשים ו-67 לגברים.

- **גיל הזכאות לקצבת זקנה.** הגיל שבו ניתן לקבל קצבת זקנה ללא תלות במבחן הכנסות. גיל זה עומד כיום על 69 לנשים ו-70 לגברים. בשנת 2004 עמד גיל זה על 65 לנשים ו-70 לגברים, ובחוק גיל פרישה נקבע מתווה להעלאה של גיל הזכאות של נשים עד שנת 2020, שבה גיל הזכאות לגברים ולנשים יהיה זהה ויעמוד על 70 שנה.

ממצאים מישראל מלמדים כי העלאת גיל הפרישה הכללי תרמה להשאר מבוגרים בתעסוקה, אך שלהעלאה דומה בגיל פרישת החובה לנשים לא הייתה השפעה משמעותית על התעסוקה.¹² גם מסקירת אפקטיביות של המדיניות בעולם עולה שהעלאת גיל הפרישה היא כלי אפקטיבי ביותר המשאיר עובדים מבוגרים בהעסקה ומשפיע גם על גילאים צעירים יותר מהגילאים המושפעים ישירות מההעלאה (55 ומעלה). הסיבה לכך היא שהארכה של אופק התעסוקה של הפרט עד לפרישה משפיעה על התמריץ לעבוד גם בשנים שלפני כן.

דרך נוספת להשפיע על התעסוקה היא **מניעת אפליה על בסיס גיל (גילנות)**. על פי סקרים בינלאומיים, תופעה זו קיימת במדינות רבות. סקרים שנערכו בקרב עובדים ומעסיקים מראים שאפליה על רקע גיל קיימת גם בישראל.¹³ יש לזכור כי גילנות נובעת מדימוי שלילי של העובד המבוגר: הוא נתפס כפחות פרודוקטיבי, מתקשה להסתגל לסביבת עבודה משתנה, יכולותיו הטכנולוגיות מוגבלות וסיכוייו להיעדר מהעבודה מסיבות בריאותיות גבוהות יותר. תפיסות אלה ודומות להן מהוות חסם להעסקה של מבוגרים. מניעת אפליה יכולה להיעשות באופן וולונטרי והסברתי או דרך חקיקה ואכיפה, והנתונים בעולם מלמדים שלא ניתן להסתמך על חקיקה אנטי-אפלייתית לבדה כאמצעי להגברת תעסוקה, ויש צורך בשילוב בין מניעה וולונטרית לאכיפה. בצד האכיפה, הטיפול

12 בנק ישראל, 2011; המשרד לאזרחים ותיקים, 2014.

13 המשרד לאזרחים ותיקים, 2014; הנדלס, 2014.

בגילנות בישראל מתרכזו בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שתפקידה לקדם את ההכרה בקיומן של זכויות לשוויון בעבודה ולפעול אקטיבית לשמירתן, כולל בירור תלונות וסיוע משפטי במקרים של אפליה.

נוסף לחקיקה ולאכיפה ישנם כיום גם מיזמים אחדים שפועלים לשינוי תפיסתי בקרב מעסיקים ולהפחתת תופעת הגילנות. אלו נעשים במסגרת תוכניות לקידום תעסוקה שכבר הוזכרו לעיל. כך למשל, כחלק מפעילותה התוכנית "דרוש ניסיון" מפיצה בקרב מעסיקים ומנהלי משאבי אנוש חוברת בשם "שווה להעסיק ניסיון: ארגז כלים להעסקת אזרחים ותיקים", הכוללת אלמנטים רכים של חינוך והסברה: מתן הסברים ונתונים על התועלת שתצמח לעסק מהעסקת מבוגרים, הסבר על שינוי עולם העבודה והארכת תוחלת החיים, תיאור של מאפייני העובד המבוגר ועצות לניהול נכון של עובדים בכל מיני גילים. במסגרת התוכניות "אמצע הדרך" ו"הפלוס ב-60" מתבצעת פנייה למעסיקים לשם מציאת אפשרויות תעסוקה והשמה בפועל של מבקשי העבודה. הפנייה כוללת גם אמצעים לשינוי תפיסתי בקרב המעסיקים בעזרת הפצה של מידעונים וליווי פרטני של מנהלים המוכוון לשינוי תפיסותיהם.

בנוסף, המשרד לשוויון אזרחי מקיים פעילות מול מעסיקים לשינוי תפיסה ולהתאמת משרות לקהל העובדים המבוגרים. פעילות זו כוללת ימי חשיפה, מעין ירידים בהם מעסיקים מציגים משרות לעובדים מבוגרים פוטנציאליים ובאותו יום מקיימים ראיונות עבודה עד למילי המשרה. כמו כן, המשרד מפעיל קורס למנהלי משאבי אנוש שמטרתו להציג את היתרונות שבהעסקת מבוגרים והקניית כלים לניהול עובדים אלה.

לוח 3 מציג את מצב המדיניות בישראל לעומת מדינות נבחרות בעולם. בלוח מופיעים גם שני אמצעים של מדיניות שכמעט לא נהוגים בארץ: האחד, **התאמת תנאי העבודה** – הכולל מנעד נרחב של כלים, ובהם נגישות בעבודה, חוקי עבודה ומידת הגמישות בהסדרים במקום העבודה (גמישות בשעות, היכולת לעבוד מרחוק). לתנאי העבודה השפעה מיוחדת על העובדים המבוגרים, מסיבות ברורות: יכולת העבודה במשך שעות מרובות פוחתת עם הגיל, וכך גם היכולת לעבוד בסביבות עבודה מסוימות, בעיקר כאלה המצריכות מאמץ פיזי. אכן, סקרים של ארגון OECD מראים כי בעיות בריאותיות הן סיבה שכיחה למדי לנשירה מוקדמת של מבוגרים משוק העבודה. הכלי השני הוא **תמריצים למעסיקים** לגייס, לשמר או להכשיר מחדש עובדים מבוגרים. אמצעי תמרוץ

אלה ניתנים לרוב למעסיקים בצורה של סובסידיות, מענקים או כפטורים ממס. מסקירת מחקרי אפקטיביות עולה שסובסידיות להעסקה של מבוגרים הן בעלות השפעה דלה ואינן תורמות בצורה משמעותית לעלייה בשיעורי התעסוקה וליציאה מאבטלה.

מהלוח עולה כי יש מקום רב לשיפור על מנת להגיע לרמת הטיפול הממוצעת במדינות המערביות.¹⁴

14 בלוח זו ניתן פירוט גם על תוכניות ALMP אינטגרטיביות כמו "אמצע הדרך" הישראלית, וניתן לראות כי בתחום זה מצבה של ישראל טוב יחסית. עם זאת הטיפול הוא עדיין חלקי משום שהתוכנית היא נסיונית ומיושמת כיום רק ב-3 רשויות.

לוח 3 : השוואה בינלאומית של כלי מדיניות כלפי תעסוקת מבוגרים¹⁵

חינוך, חסברה, מאבק בגילנות	תמצאים למעסיקים	התאמת תנאי העבודה	תמריץ לעובד להישאר בעבודתו	ALMP – הכשרה במימון המדינה	ALMP – תוכניות אינטגרטיביות	
✓			/	/	/	ישראל
	✓	✓	✓	✓		אוסטרליה
	✓	✓	✓			אוסטריה
	✓	✓	✓			בלגיה
	✓	✓	✓	✓	✓	גרמניה
	✓	✓	✓	✓		דנמרק
		✓	✓	✓	✓	פינלנד
			✓			צרפת
	✓	✓		✓		בריטניה
		✓	✓			הולנד
✓		✓	✓	✓		נורווגיה

להרחבה על המדיניות השונות ראו מחקר המלא. המידע בחלק זה מבוסס על שילל נתונים, פרסומים ודוחות של OECD המופיעים בפורטל

Aging and Employment Policies

המלצות מדיניות

פרק ההמלצות שלהלן מתבסס על תוצרי המחקר שהוצגו עד כה, על ממצאים ממחקרים בינלאומיים שבחנו את האפקטיביות של צעדי מדיניות שיושמו במדינות שונות, וכן על התובנות של העוסקים במלאכה בצד היישומי, כפי שהוצגו ונידונו במסגרת מפגשי קבוצת העבודה בנושא תעסוקת מבוגרים שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדיונים בצוות היו פורים, בין היתר כיוון שהוצגו עמדות מגוונות ונידונו מחלוקות לגבי הסוגיות השונות. לגבי רוב ההמלצות חברי הקבוצה הצליחו להגיע להסכמות. עם זאת, לגבי מספר המלצות נותרו אי הסכמות והן מתוארות במסמך.

נפתח את הדיון בהמלצות כלליות המתייחסות לאופן שבו יש להתמודד עם האתגר של קידום תעסוקת מבוגרים. אחר כך נפרט את ההמלצות הספציפיות בחלוקה לשלושה סוגים: (1) שינויי חקיקה ורגולציה; (2) צעדים מכווני עובדים; (3) צעדים מכווני מעסיקים. לבסוף, נתאר את הסעיפים שבמחלוקת והסייגים שהועלו.

המלצות כלליות

יש לקדם גישה מניעתית פעילה הממוקדת בצמצום הנשירה של עובדים מבוגרים משוק העבודה. כיום המדיניות היא ראקטיבית, כלומר ממוקדת בהשבת מבוגרים מובטלים למעגל התעסוקה, בעיקר באמצעות קורסי הכשרה למובטלים ועזרה בחיפוש עבודה. אלא שמדיניות זו אינה יעילה דיה וצריכה לכלול גם השקעה משמעותית בכלי מדיניות מניעתיים הכוללים אבחון שוטף של עובדים בקבוצות סיכון לנשירה, תמיכה ביכולת העובדים לשמר את עבודתם באמצעות תמריצים לשדרוג המיומנויות עוד *בהיותם מועסקים*, וסובסידיות למעסיקים במימון הכשרות לעובדים המבוגרים. גישה

כזאת נחוצה מכמה סיבות: ראשית, וכפי שהוסבר לעיל, השמה של מובטלים מבוגרים קשה מזו של צעירים ומדובר לעיתים בתהליך ממושך. כמו כן, ישנן עלויות נוספות למשק הנובעות מתשלום קצבאות דמי אבטלה ומאובדן חודשים של הכנסה יצרנית. לבסוף, גישה זו מצמצמת את ההשפעות השליליות על העובדים שפוטרו, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט הפסיכולוגי.

כדי לקדם מדיניות מניעתית יש צורך בפיתוח, ניהול ומימון של **מחקר דיאגנוסטי שוטף** המאפשר זיהוי של עובדים מבוגרים בקבוצת סיכון גבוה לנשירה משוק העבודה, תוך שימוש בסקרים מלווים לניתוח הגורמים לנשירת עובדים אלו. ממצאי המחקר ישמשו באופן רציף את מקבלי ההחלטות במיקוד הצעדים המניעתיים לאוכלוסיות הרלוונטיות. כמו כן, מחקר רציף כזה יאפשר התאמה טובה יותר של תוכן ההכשרות המקצועיות בתחומים בהם ישנם, או צפויים להיות, ביקושים גבוהים מצד המעסיקים לכישורים ולמיומנויות מסוימים.

מעבר לכך, מדיניות אקטיבית מניעתית צריכה להיות חלק ממודל רחב יותר של **"למידה לאורך החיים" (lifelong learning)** – בניית תשתית המאפשרת פיתוח של יכולות הפרט לכל אורך שלבי הקריירה. מודל כזה יסייע בשימור מבוגרים בתעסוקה משום שכישוריהם יישארו עדכניים ורלוונטיים יותר לשוק העבודה גם בגילאים המאוחרים. מדיניות למידה לאורך החיים מקדמת יעד זה מאחר שהיא מייצרת תשתית לאספקת הכשרות אלו, ולכן היא משמשת בסיס למדיניות מניעתית פעילה.

כמובן שגם לאחר אימוץ גישה מניעתית יותר צורך בשימוש בכלים לשילוב מבוגרים מובטלים חזרה במעגל העבודה. עם זאת, בתמהיל המשאבים המופנים לטובת תעסוקת מבוגרים, נכון יהיה להגדיל משמעותית את ההקצאה לשימוש בכלים המניעתיים.

להלן נסקור את המלצות המדיניות הפרטניות (ממצאי מחקרים בינלאומיים על האפקטיביות של התוכניות השונות ניתן למצוא בסקירה בפרק 5 לעיל).

המלצות המקובלות על כלל חברי הקבוצה

I. שינויי חקיקה ורגולציה

לאור היעילות הגבוהה שנמצאה לאמצעים סטטוטוריים המתמקדים בתמריצים לפרט, יש מקום לשינוי המצב החקיקתי בישראל בתחומים אחדים:

1. יש להעלות את גיל הפרישה.

ישנו קשר אמפירי ברור בין גיל הפרישה החוקי ובין גיל הפרישה האפקטיבי (כלומר, השלב שבו אנשים פורשים בפועל). רפורמות שנעשו במדינות שונות – בהן שווייץ, גרמניה והולנד – והביאו להעלאת גיל הפרישה, הראו תוצאות מרשימות בהעלאת שיעור ההשתתפות של המבוגרים גם בגילים שמתחת לרף הפרישה. תוצאות אלו הראו אפקטים גדולים, ועיקר העלייה בשיעור ההשתתפות נובע מהחלטת עובדים להישאר במקום העבודה ולא מכניסה לתעסוקה של מובטלים מבוגרים. מחקרים של בנק ישראל שעסקו ברפורמות קודמות שבוצעו בארץ מצאו גם הם שהעלאת גיל הפרישה הביאה לדחייה של היציאה מכוח העבודה בקרב כל קבוצות העובדים המבוגרות. הסיבה לכך היא שהארכה של אופק התעסוקה של הפרט עד הפרישה משפיעה על התמריץ לעבוד גם בשנים שלפני כן. ממצאים אלה מצביעים על החשיבות של קידום שינוי זה.

אנו ממליצים לבצע את השינוי באופן הבא:

בשלב הראשון **להעלות באופן מדורג את גיל הפרישה לנשים**, אשר כיום פורשות בגיל מוקדם בהרבה מגברים (62 לעומת 67, בהתאמה). ועדת נתניהו (2000) וועדת ניסן (2011) המליצו על העלאת גיל הפרישה לנשים ל-67, אך שינויים אלה לא יושמו עד היום. המלצתנו היא העלאת גיל הפרישה לנשים מגיל 62 ל-64, בהתאם לרף התחתון בהמלצת הוועדה הציבורית לבחינת גיל פרישה לנשים 2016 ובהתאם להצעת החוק הממשלתית בנושא (נציין בהקשר זה כי חלק מחברי קבוצת העבודה סבורים שיש להעלות את גיל הפרישה לגיל 65). שינוי זה מהווה צעד מדוד ומתבקש. את ההעלאת המדורגת יש לפרוש על פני טווח של 8 שנים, ולהתחיל בשינוי באופן מידי, כדי לאפשר

עלייה מתונה לאורך זמן אשר תצמצם את הפגיעה בעובדות המתקרבות לגיל פרישה. ככל שיידחה יישום השינוי, כך יהיה צורך בשינוי מהיר יותר ומדורג פחות, דבר שעשוי להחריף את הקשיים הכרוכים בשינוי לעובדות הנמצאות קרוב לגיל פרישה.

במקביל יש לבנות תוכנית תומכת למהלך, בעיקר לשלב הראשון של העלאת גיל הפרישה לנשים. מהלך שכזה צריך לתת מענה וכלים לאוכלוסיות שצפויות להיפגע מהעלאת גיל הפרישה, במיוחד האמור בנשים העובדות בשכר נמוך ובנשים שאינן עובדות ואינן זכאיות לקצבאות אחרות. צעדים שכאלה יכולים לכלול הכשרות מקצועיות ייעודיות לבני 55+, ומימון תכניות ממשלתיות ובמגזר השלישי שמטרתם ליווי, הכשרה רכה והשמה של עובדים מבוגרים בתעסוקה. חלק מצעדים אלו נכללים במסגרת ההמלצות במסמך זו. יצירת ארגז כלים התומך באוכלוסיות העשויות להפגע מהשינוי בגיל הפרישה חשובה להצלחתו שכן יסייע להקטין התנגדויות למהלך (התנגדויות שבנתיים מקבעות את המשק כמה שנים ללא התקדמות בתחום), ובנוסף, עשוי המהלך גם להצדיק את עלותו, הודות לגידול בהכנסות ממס ולהגדלת האיתנות של הביטוח הלאומי. יש לוודא כי כלים אלו שיבואו יחד עם העלאת גיל הפרישה יקבעו במסגרת משא ומתן והסכמות בין שלושת הגורמים הרלוונטיים: הממשלה, המעסיקים והעובדים.

2. **קידום הסדרי עבודה גמישים לעובדים מבוגרים.** הרחבת האפשרויות של עבודה גמישה תתרום לעידוד ושימור תעסוקת מבוגרים. עבור חלק לא מבוטל מהמבוגרים הסדרי העבודה הנוכחיים מקשים על יכולתם לעבוד לאורך זמן ועשויים להוות זרז לפרישה ממעגל התעסוקה. ניתן לקדם יעד זה במהלך של הסכמה בין הממשלה, נציגי מעסיקים ונציגי העובדים, ליצירת מנגנון המסדיר את ההתדיינות בין מעסיקים לעובדים בנושא בקשות להסדרי עבודה גמישה בגיל המבוגר. כמו כן, ניתן לקדם יעד זה באמצעות גיבוש מספר מודלים של עבודה

גמישה למבוגרים (+50), אשר יהיו מקובלים על המעסיקים (בממשלה ובמגזר העסקי) ונציגי העובדים.¹

לגמישות בהסדרי העבודה פנים רבות, בהם חלקיות משרה, פרישה גמישה/מדורגת, מעבר למודל עבודה של פריילנס, ועוד. אימוץ חלופות שונות של גמישות, בהתאם למאפייני המעסיק והעובד, תסייע לעובדים המבוגרים, ובפרט לאלו הסובלים מקשיי נידוד. ממצאי המחקר שהצגנו לעיל מצביעים על כך שאזור המגורים, ובמיוחד הקרבה לגוש דן, מתואמים באופן חיובי ומובהק עם הישגות מבוגרים במעגל התעסוקה. ממצא זה יכול לנבוע ממספר סיבות, אך סביר מאד שקשיי נידוד בגילאים מבוגרים קשור לכך. קידום של אפשרויות לתעסוקה חלקית או בגמישות אחרת (בשעות או במיקום העבודה) למבוגרים, יקל על יכולת להתמיד בשוק העבודה ליותר שנים. עם זאת, יש כמובן לקחת בחשבון שהקטנת אחוזי המשרה קשורה לרוב בהקטנת השכר.

3. יש לשנות את מנגנון הקיזוז בקצבאות הזקנה והבטחת הכנסה, המייצרים תמריץ שלילי לעבודה בגילאים מאוחרים. כמו כן, יש לבחון את ההשלכות של העלאת תקרת הדיסרגארד על היקף התעסוקה, והעלויות הכרוכות בשינוי.

תקרת "הדיסריגרד" מתייחסת לרף ההכנסה שמתחתיו אדם יכול לעבוד בלי לפגוע בקצבה הממשלתית שהוא זכאי לה. מעל תקרה זו, על כל שקל נוסף של הכנסה משלם העובד "קנס" בדמות הפחתה מהזכאות לקצבה. השיטה הנוכחית בעייתית כיוון שהמס השולי משתנה בין רמות הכנסה באופן כזה שעבור עובדים המשתכרים שכר ברמות בינוניות יציאה לעבודה כרוכה באובדן חלק גדול מההכנסות שלהן הם היו זכאים שלא מעבודה. התוצאה היא שמערכת המיסוי והקצבאות יוצרות תמריץ שלילי להגדלת ההכנסה מעבודה עבור עובדים מבוגרים פוטנציאליים ברמות הכנסה נמוכות-בינוניות.

1 קיים כיום פיילוט של העסקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה הנקרא "תקן אזרח ותיק", המאפשר למדינה גיוס של אזרחים ותיקים לשירות המדינה במשרה חלקית (120 שעות) בשני תיאורי תפקיד (מקצועי וכללי) ובשתי רמות שכר. יש לבדוק את הצלחת הפיילוט ולבחון המשך התוכנית והרחבתה.

החוק כיום קובע שברמות הכנסה נמוכות מעבודה (2080-3,630 ש"ח), המס השולי על עבודה הוא מס שלילי בשיעור של 25% - (בשל הטבה הניתנת לעובדים מבוגרים המכונה "מענק העבודה"), כך שההכנסה הכוללת של הפרט גדלה. לעומת זאת, ברמות הכנסה מעבודה בטווח שבין 5,856 ש"ח ל-6,348 ש"ח, "המס השולי" מזנק בחדות ועומד מעשית על 105%-109% (בעקבות הירידה המשולבת של 10%-14%), במענק עבודה ושל 60% בקצבת זקנה גם יחד, בתוספת מס הכנסה של 10%-14%), כך שלמעשה העובד מאבד את ההכנסה הנוספת מעבודה ולעתים משלם אף יותר מכך. ברמות הכנסה מעבודה העומדות על 6,348-9,228 ש"ח, המס השולי יורד ל-80%-74%, אך עדיין נותר גבוה מאוד. במבנה מס זה, עבור עובדים המשתכרים הכנסה בינונית -- 5,856-9,228 ש"ח עבור פרט יחיד [בלי בן זוג], 7,807-11,110 ש"ח לפרט עם בן הזוג מקבל קצבה, ועד 13,040 ש"ח כאשר בן הזוג אינו מקבל קצבה -- יציאה לעבודה מפחיתה באופן ניכר את הזכאות להכנסות שלא מעבודה.² יותר מכך, הכנסה מעבודה מעל רמה מסוימת מביאה לעלייה משמעותית בדמי הביטוח הלאומי שצריך לשלם הפרט ולקיצוץ של הטבות נלוות לתוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת זקנה (כגון הנחה בחשבון חשמל, ארנונה, מים, סיוע בשכ"ד, פטור מתשלומים בקופ"ח, הנחות ברכישת תרופות, מענק חימום). על כן, ההפסד הכרוך בעבודה בהיקף שכר בטווח הבינוני גדול אף יותר מהאמור לעיל.

שינוי מנגנון הקיצוץ יביא להפחתת המס השולי לעובדים בגיל המותנה (שעומד כיום על 62 לנשים או 67 לגברים, ועד 70 לשני המינים). השיפוע במנגנון ההפחתה מקצבת הזקנה עומד כיום על 60%. הצעה אפשרית (שנידונה גם בוועדת אורבך) היא להקטין את ההפחתה לרמה של 30%, מה שיבטיח שעובדים ישמרו את רוב ההכנסה השולית שיקבלו מעבודתם לאורך כל רמות ההכנסה. שינוי זה יספק תמריץ גדול יותר למבוגרים בגיל המותנה להישאר במעגל התעסוקה. עלות ההצעה, כפי שהוערכה על ידי חברי הוועדה, עומדת על כ-210-230 מיליון ש"ח. סכום זה אינו מביא בחשבון את ההשלכות החיוביות של עלייה בשיעור התעסוקה בעקבות השינוי המוצע, לרבות הקטנת הוצאות הבריאות וגידול בהכנסות ממס

2 ראו פירוט בנושא זה בדו"ח "מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה" של המשرد לאזרחים ותיקים בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה.

למרות שחלק לא מבוטל מהעובדים המבוגרים משתכרים בשכר נמוך יחסית, עדיין להערכתנו צפוי גידול בסך ההכנסות ממס).

מעבר לפגיעה בהכנסה שתוארה לעיל, אנשי מקצוע העובדים עם האוכלוסייה המבוגרת מדווחים גם על אפקט פסיכולוגי שלילי של הדיסריגרד על נכונות המבוגרים לעבוד. אפקט נוסף זה נובע מהרתיעה של אנשים מעצם האפשרות של אובדן כלשהו של קצבה מובטחת, גם אם ההכנסה מעבודה גדולה מהאובדן מהקצבה עצמה.

על כן, נוסף על שינוי ה"שיפוע" של הקיזוז מעל תקרת הדיסרגארד, יש לבחון את ההשפעות האפשריות של העלאת תקרת הדיסרגארד על התמריץ לעבודה. כדי לאמוד את העלות-תועלת שבהעלאה שכזו, יש צורך בביצוע מחקר שיבחן כיצד משפיע שינוי בגובה התקרה על היקף התעסוקה.

II. צעדים מול העובדים

4. **הרחבה של מרכזי ההכוון** המספקים עזרה למבוגרים באיתור עבודות מתאימות ובצליחה של תהליך ראיונות הקבלה. בישראל פועלות כיום מספר תוכניות בתחום הכוללות קידום והנגשה של הכשרות לרכישת "מיומנויות רכות" (כגון אוריינות פיננסית, כתיבת קורות חיים והתאמתם למשרה, שימוש ברשתות חברתיות, או הצגה עצמית והתנהלות בעת ריאיון עבודה), ליווי אישי של מועסקים פוטנציאליים וייעוץ בשלב חיפוש העבודה (כולל תיאום ציפיות מתעסוקה בגיל המבוגר), וקישור למועסיקים פוטנציאליים. כמו כן, התכניות מספקות הכשרות מקצועיות, הן במסגרת קבוצתית עבור מעסיק ספציפי והן במתן הכשרות אישיות באמצעות שוברים.

התוכניות הללו הן כעת כשלב הפיילוט ומיושמות רק בכמה מקומות בארץ ("אמצע הדרך" בתל אביב, כפר סבא ומודיעין; "הפלוס בשישים" בבני ברק, באר שבע, עכו, ירושלים, רחובות, מגדל העמק, אשדוד והגליל המערבי; "החמישים החדש" מיושמת בשת"פ עם חממת age&work בבני ברק והיחידה ללימודי חוץ

של מכללת אשקלון) ועדיין אין תוצאות רשמיות לגבי השפעתן. עם זאת, הן מיושמות במסגרת ניסוי מבוקר (RCT) ומחקרים מלווים, ואנשי מקצוע המעורבים בתוכניות, כמו גם דו"ח הביניים של צוות בדיקה חיצוני שבחן את שתית התכניות הראשונות, מדווחים על הצלחה גבוהה ביישום עד כה. אם אכן הממצאים הסופיים יראו הישגים, יש להרחיב את הפרישה של תכניות אלה אלה לאזורים נוספים.

תכניות דומות הוכיחו עצמן כיעילות במדינות אחרות -- בהן הולנד, גרמניה, שווייץ, בלגיה וקנדה, וגם בישראל יש להן הישגים נאים בקידום תעסוקה באוכלוסיות אחרות (ערבים, חרדים, בעלי מוגבלויות, ועוד). יש לציין שתוכניות משולבות לסיוע לעובדים דרך מרכזי הכוון הוכיחו עצמן כבעלות יחס עלות-תועלת גבוה במיוחד.³

5. **יש לבחון אפקטיביות של מתן תמריצים למבוגרים כדי שישקיעו בשריון המיומנות ובהכשרה/הסבה מקצועית עוד בהיותם מועסקים.** במתן תמריצים כאלה יש לתת עדיפות לעובדים הנמצאים בקבוצות הסיכון ליציאה מתעסוקה. המחקר הדיאגנוסטי שאנו ממליצים לקיים באופן שוטף יאפשר זיהוי של הענפים ומשלחי היד שבהם סיכויי הנשירה מוגדלים. עידוד כזה יכול להיעשות בכמה דרכים, בהן **סובסידיה למימון קורסי הכשרה ושיפור מיומנויות לעובדים מבוגרים**, גם בהיותם מועסקים. מודל דומה של סבסוד פועל כבר כיום במסגרת תוכנית "שוברים להכשרה מקצועית" בחסות זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה. תוכנית זו מאפשרת לזכאים לשוברים (אנשים שאינם מועסקים) להשתמש בהם על מנת לקבל מימון המכסה את רוב העלות (סביב 80%) של ההשתתפות בהכשרה מקצועית. נוסף על כך, התוכנית מזכה את מי שסיימו את ההכשרה בהצלחה והשתלבו בעבודה במענק השמה. תוכנית זו נוסתה עד כה בקרב

3 יש לבחון גם את האפקטיביות של התכנית "דרוש ניסיון", אתר אינטרנטי לחיפוש עבודה לבני 60+. תכנית זו מותאמת לשוק העבודה העכשווי, בו תהליך חיפוש העבודה נעשה ברשת. התוכנית כוללת גם פנייה למעסיקים ותאום ציפיות העובדים לגבי אפשרויות ההעסקה. במידת והתכנית תוכך כיעילה, יש להרחיב את פעילותה.

מגזרים ספציפיים (מובטלים, חרדים, אוכלוסייה ערבית, אנשים עם מוגבלויות), וניתן ללמוד מתוצאותיה כיצד ליישם אותה גם במקרה של עובדים מבוגרים. לתוכניות כאלו פוטנציאל הן עקב המבנה המותנה שלהן – קבלת המימון הממשלתי מדורגת בהתאם להתמדה של הפרט בהכשרה המקצועית – והן עקב הגמישות שהן מאפשרות לפרטים להתמקצע בתחום המתאים לבחירתם (מתוך מגוון רחב למדי) ובמסגרת לימודי ערב. מודל כזה עשוי לעודד גם מבוגרים עובדים להשקיע בשדרוג כישוריהם. עם זאת, כיוון שלמבוגרים צפויות פחות שנים בשוק העבודה לאחר סיום ההכשרה, יש לבחון אילו הכשרות יכולות לסייע להם למצוא תעסוקה בתוך זמן קצר וברמות שכר סבירות. כמו כן, יש לפקח על ההכשרות המאושרות כדי למנוע ניצול על ידי גורמים פרטיים בשיווק קורסים שאין בהם פוטנציאל עבודה או תועלת של ממש.

ישנן עוד מספר דרכים לעידוד שדרוג המיומנויות, בהן **מתן נקודות זיכוי מס** לעובדים מבוגרים העוברים הכשרות מקצועיות או קורסים לשיפור מיומנויות (מתוך רשימה המאושרת על ידי משרד העבודה).

יש לבחון עד כמה חלק מהכלים הקיימים כיום מביאים לתוצאות הרצויות במונחי השקעה מצד העובדים בשדרוג כישוריהם. על כן, בבחירת התמריצים לשדרוג מיומנויות העובדים, יש לבחון האם ועד כמה ישנה הצלחה לכלים הקיימים. כמו כן, כלים מסוג זה כרוכים בעלויות תקציביות לא שוליות, ולכן המלצתנו היא להקצות משאבים לפיילוט שיבחן את האפקטיביות שלהם. אם תוכח יעילותם, יש מקום להרחיבם לפרישה ארצית.

6. **יש לבחון את השימוש בתמריצי מס למבוגרים המתמידים בתעסוקה.** גם כאן ניתן לעשות זאת באמצעות הגדלה של נקודות הזיכוי במס הכנסה לעובדים מבוגרים. כפי שסקרנו לעיל, בבליגה שינוי בתמריצי התעסוקה למבוגרים הראה עלייה בשיעור התעסוקה בקרב המבוגרים, במיוחד בקרב עובדים בקבוצות סיכון גבוה לנשירה מתעסוקה. תמריצי מס דומים לעובדים מבוגרים העלו את שיעור תעסוקת המבוגרים באופן מובהק גם בצרפת, ארצות הברית ופינלנד. לעומת זאת, לתמריצי מס היה אפקט קטן עד אפסי בהולנד ופורטוגל.

מחקרים מהעולם מצביעים על שונות גדולה למדי במידת הגמישות של תעסוקת מבוגרים לשינויים בתמריצי הכנסה (דרך זכאות לתמיכות או הקלות במס). המקור להבדלים אינו חד-משמעי, משום שישנם מעט מדי מקרי בוחן עם יותר מדי פרמטרים שונים ביניהם (גודל ההטבה, הקבוצה שעליה ההטבה חלה, תנאי הזכאות, מידת הפרמננטיות של השינוי), ומקור השונות אינו מוסבר בספרות. לאור זאת יש מקום לבחון את מידת האפקטיביות של הקלות מס למבוגרים בתמרוץ הישארות בתעסוקה. על כן, אנו ממליצים לבחון את אפקטיביות השימוש בתמריצי מס, בטרם מחילים את השינוי באופן גורף על כלל האוכלוסייה המבוגרת.

7. **תמיכה ביזמים ועצמאים מבוגרים.** תמיכה זו צריכה לכלול ליווי וסיוע למבוגרים בהליכים הבירוקרטיים של פתיחת עסק, הכוונה לכלי מימון ממשלתיים ועזרה בתהליך הפניה לקבלת הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, יש לבצע התאמה בתכניות סיוע ממשלתיות כדוגמת המעוף של משרד הכלכלה והתעשייה לטובת צרכי אוכלוסיית המבוגרים. הסדרי ההעסקה הנוכחיים מגבילים את יכולת המבוגרים להישאר מועסקים כשכירים בגילאים מאוחרים, בעוד הניסיון התעסוקתי הרב שצברו יכול לקבל ביטוי פורה במסגרת עבודה כעצמאים. גורמי מקצוע העובדים עם האוכלוסייה המבוגרת מדווחים שרבים מאלו שעבדו כשכירים כל חייהם המקצועיים נרתעים (יותר מהצעירים) מהתמודדות עם התהליך הבירוקרטי הנדרש בדרך להקמת עסק או להכרה כעצמאי. בנוסף, יש גם רתיעה פסיכולוגית של אנשים שהיו שכירים שנים רבות להיכנס לעולם העצמאות. כתוצאה מכך, הם ממעטים לנסות את אופצית היזמות, גורם התורם לשיעור העצמאים הנמוך בקרב אוכלוסיית המבוגרים.

לפיכך המלצתנו היא לבחון השפעה של כלים לעידוד יזמות והעסקה עצמית בקרב מבוגרים. בין הכלים האפשריים הם פטור למבוגרים מפתחת תיק במס הכנסה עד סכום מסוים, יצירת מוקד לכלל תשלומי המס, או מתן ייעוץ ראשוני בחינם כיצד לפתוח ולתפעל עסק קטן. בנוסף, יש להרחיב את השירותים הניתנים למבוגרים

במרכזי הכוון בהכשרה לגבי האופן בו יוכלו למכור שירותים בתחום בו צברו ניסיון רב-ערך במשך שנים.

III. צעדים מול המעסיקים

התמיכה במעסיקים מכוונת הן לעידוד שימור העובדים המבוגרים והן לגיוס מובטלים מבוגרים לארגון. ישנן מספר חלופות של עידוד המעסיקים להעסיק עובדים מבוגרים:

8. תמריצים למעסיקים לבצע שדרוג של כישורי עובדים מבוגרים לשיפור מיומנויות ולהתאמתן לצרכי המעסיק.

תפיסה נפוצה היא שישנה כדאיות רבה יותר להשקעה בהכשרה מקצועית של עובדים צעירים לעומת מבוגרים, כיוון שלצעירים יש אופק ארוך יותר בשוק העבודה. על כן, ההנחה היא שהשקעה בהכשרה של קבוצת עובדים זו תניב החזר גבוה יותר לאורך זמן.⁴ אך הנחה זו אינה בהכרח נכונה, שכן עובדים מבוגרים אינם ממהרים לעזוב את מקום עבודתם, בוודאי בהשוואה לעובדים הצעירים. כמו כן, מנתוני סקר PIAAC עולה שלרבים מהעובדים המגיעים לגילאים המאוחרים יש כישורים מיושנים ומיומנויות ברמה נמוכה (כפי שראינו בפרק 4). בשל כך, אם מבוגרים אלו מאבדים את מקום עבודתם, מערך היכולות המוגבל שברשותם מקשה עליהם למצוא עבודה חלופית.

משילוב גורמים אלה, יש לבחון שימוש בתמריצים בכדי לעודד את המעסיקים להשקיע בשדרוג יכולותיהם של העובדים המבוגרים בארגון. תמרוץ זה יכול להיעשות בצורת

4 רק 6% מהפירמות בגרמניה מממנות בעצמן הכשרות מקצועיות לעובדים מעל גיל 50 (Bellmann and Leber, 2008). אמנם לצעירים יש אופק ארוך יותר בשוק העבודה, אך אין זה נכון בהכרח שהם יישארו במקום העבודה זמן רב יותר. לעובדים המבוגרים, דווקא בגלל הקושי למצוא עבודה חלופית, פחות עוברים בין עבודות (לדוגמא, ראה Axelrad and James, 2016).

סובסידיות להכשרות או דרך הקלות מס כנגד השקעה בהכשרות מקצועיות לעובדים המבוגרים (אשר יוכרו על פי קריטריונים מוגדרים).

תוכניות כאלה מעטות יחסית, ולכן המידע על האפקטיביות שלהן מוגבל. עם זאת, הממצאים לגבי מספר תוכניות קיימות מבטיחים. תוכנית הדגל WeGebAU שבוצעה בגרמניה לסבסוד ממשלתי לתוכניות הכשרה של עסקים קטנים ובינוניים עבור עובדים מבוגרים הראתה אפקטיביות גבוהה. התוכנית העלתה את שיעור ההישארות בתעסוקה עבור גילאי +55 ב-2.5 נקודות אחוז.⁵ ממצאים אלה מרשימים עוד יותר כיוון שמדובר בהכשרות שניתנו בעיקר לעובדים בלתי מיומנים. בפורטוגל תוכנית דומה הראתה אפקטיביות גבוהה גם כן, וההחזר להשקעה מהתוכנית מוערך בשיעור גבוה של-8.6%.⁶ גם באירלנד נמצא שסובסידיות ממשלתיות תרמו למידת ההכשרות שביצעו הפירמות, אם כי הממצאים בכל הנוגע להעלאת התעסוקה צנועים בהרבה.⁷ נציין שרוב המחקרים בנושא בחנו השפעה של תוכניות הכשרה על כלל העובדים. בחינת הממצאים המצטברים לגבי אוכלוסיית המבוגרים מצביעה על כך שישנה שונות גבוהה למדי בהישגי התוכניות, ועל כן אין להניח שכלי תמרוץ זה יעבוד עבור כלל המעסיקים.

המלצתנו, כאמור, היא לבחון את יעילות תמרוץ המעסיקים להכשרת העובדים המבוגרים באמצעות פיילוט שיעשה עם ניסוי מבוקר ומחקר מלווה. במקרה שהתמריצים יתגלו כיעילים בעידוד שימור עובדים מבוגרים, יש לאמץ כלי זה בקביעות.

9. **יש להקצות משאבים לקמפיין ארצי נגד גילנות.** ישנו חשש כי הקשיים הכרוכים בניהול עובדים בגילאים שונים ובעלי צרכים מגוונים ירתיע מעסיקים מלהעסיק אותם. המלצות מסמך זה באות למנוע מצב בו המעסיקים נרתעים מהעסקת הדור המבוגר בשל קשיים אלו. על כן יש מקום:

Dauth and Toomet, 2016 5

Almeida and Carnero, 2009 6

Gorge and Strobl, 2006 7

- i. לבנות הדרכות למנהלי כוח אדם שמטרתן העלאת המודעות לתרומתם של העובדים המבוגרים לארגון.
- ii. לתמרץ מעסיקים להקצות זמן ומשאבים ארגוניים בהכשרה לניהול של כוח אדם מקבוצות גיל שונות. במקומות שיש בהם שיעור גבוה של עובדים צעירים עלולה להיות לעיתים רתיעה מההבדלים הבין-דוריים ומהכנסת עובדים מבוגרים למקום העבודה מחשש שיתקשו להשתלב. במדינות מסוימות מוצעות כיום הכשרות למנהלים ולבעלי עסקים שמטרתן פיתוח יכולות ניהול כוח עבודה רב-דורי.
- iii. להשקיע בכלים ומידעונים שיסייעו למעסיקים בפיתוח מודלים ייחודיים של העסקה המותאמים לצורכי עובדים מבוגרים.

המלצות שמקובלות רק על חלק מחברי הקבוצה

1. **העלאת גיל הפרישה לנשים ל-65 בשלב הראשון** – בדומה למצב בוועדת אורבך, חלק מחברי הקבוצה ממליצים להעלות את גיל הפרישה לנשים ל-65 כבר בשלב הראשון ולא לחכות עבור כך לשלב השני של ההעלאה.
2. **מנגנון אוטומטי להצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים** – לאחר קבלת תמונה לגבי ההשלכות המשקיות של העלאת גיל הפרישה לנשים, יש לאמץ בשלב השני מנגנון הצמדה אוטומטי של גיל הפרישה (לנשים וגברים) לתוחלת החיים, על פי מנגנון מוגדר וקבוע מראש אשר ישמר את היחס בין שנות העבודה לשנות הפנסיה באותה התקופה. שינוי זה יבטיח שלכל דור יהיה פרק זמן דומה ביחס שבין עבודה לגמלאות, יספק וודאות גבוהה יותר לצעירים לגבי גיל הפרישה העתידי שלהם, וימנע את הצורך באשרור השינויים בכל פעם מחדש. מעבר לכך, מנגנון שכזה יגדיל את היציבות של מערכת הביטוח הסוציאלי.
3. **מימון שינוי הקיזוז בקצבת זקנה על ידי ביטול תוספת דחיית קצבה** - מומלץ לשקול מימון של עלות ההצעה באמצעות ביטול "תוספת דחיית הקצבה", שניתנת למי שאין לו זכאות לקצבת זקנה בגיל המותנה, או למי

שהיה זכאי לקצבה חלקית וויתר עליה. תוספת דחיית הקצבה עומדת על 5% מסכום הקצבה בעד כל שנה שתשלום הקצבה נדחה, מגיל תחילת הזכאות עד גיל 70. תוספת זו אינה מהווה כיום תמריץ יעיל לתעסוקה בגיל המותנה, כפי שנועדה להיות. במקרים רבים, מי שזכאים לה הם עובדים שממילא היו נשארים בעבודתם ובשכר גבוה. על כן, ביטולה אינו צפוי להוריד את שיעורי התעסוקה בגילאים הללו. העלות של תוספת זו בשנה היא כ-435 מיליון ש"ח (נתוני 2012). מומלץ לשקול ביטול אמצעי זה, הן על מנת לממן את השינוי המוצע במנגנון קיזוז קצבת הזקנה, והן על מנת לקדם תעסוקת מבוגרים באמצעי יעיל יותר.

רשימת המקורות

- בנק ישראל, 2011. "השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על השתתפות בני 50 ומעלה בכוח העבודה," בתוך: **דין וחשבון 2010**, ירושלים: בנק ישראל, עמ' 171-171.
- דורון, ישראל, 2005. "חוק, מוסר וזיקנה: כשלים בהתמודדות החוקית עם תופעת העוני בזיקנה בישראל", בתוך: יצחק בריק (עורך), **זיקנה בקו העוני**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 145-103.
- הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016. דוח סופי. המוסד לביטוח לאומי, **דוח שנתי 2017**.
- המשרד לאזרחים ותיקים, 2014. מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה. הנדלס, שוקי, 2008. "המרכז לתעסוקת מבוגרים", הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- הנדלס, שוקי, 2014. "תעסוקת מבוגרים במגזר העסקי: נקודת המבט של המבוגרים", משרד הכלכלה.
- ועדת תוכנית אב לאומית בתחום הזיקנה, 2018. דוח ביניים.
- טל-ספירו, אורי, 2013. "דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לוינסון, מעיין, 2018. "תעסוקה לאחר גיל פרישה בהשוואה בינלאומית", ירושלים: האוניברסיטה העברית – IGDC.
- למ"ס וראמ"ה, 2016. "מיומנויות בוגרים בישראל 2015-2016", פרסום מס' 1640.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2017. **סקירת השירותים החברתיים 2016**.
- נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה, 2018. **דוח שנתי 2017**.
- רבין-מרגליות, שרון, 2002. "המקרה החמקמק של אפליה בעבודה: כיצד מוכיחים את קיומה?" **הפרקליט מד (ג): 529-573**.
- שנור, יצחק, 2015. "תוכנית תעסוקה לבני 60 ומעלה", הביטוח הלאומי, אגף הקרנות – קרן מפעלים מיוחדים.

- Adams, Scott J., 2004. "Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers," *Labour Economics* 11: 219-241.
- Albanese, Andrea, and Bart Cockx, 2015. "Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective tool for Increasing Working Time and Postponing Early Retirement?" *IZA Discussion Paper* No. 8988.
- Arni, Patrick, 2010. "How to Improve Labor Market Programs for Older Job-Seekers? Evidence from a Field Experiment," University of Lausanne.
- Axelrad, H., James, B. J., (2016), Employers' Attitudes toward Older-Worker Job Seekers: A Comprehensive Review with Recommendations for Action, in Alexander-Stamatios Antoniou, Ronald J. Burke, Sir Cary L. Cooper, CBE (ed.) *The Aging Workforce Handbook*, pp.489 – 512.
- Behagel, Luc, Eve Caroli, and Eve Rogers, 2014. "Age Biased Technical and Organisational Change, Training and Employment Prospects of Older Workers," *Economica* 81 (322): pp. 368-89.
- Berg, Peter, Mary Hamman, Matthew Piszczek, and Christopher Ruhm, 2015. "The Relationship between Establishment Training and the Retention of Older Workers: Evidence from Germany," *NBER Working Paper* No. 21746.
- Bollens, Joost, 2011. "Evaluating the Mandatory Activation of Older Unemployed," *WSE Report* 5-2011.
- Boockmann, Bernhard, 2015. "The Effects of Wage Subsidies for Older Workers," *IZA World of Labor Report*
- Boockmann, Bernhard, and Tobias Brändle, 2015. "Integrating Older Employees into the Labour Market: Evidence from a German Labour Market Programme," *CESifo DICE Report* 3 (September).
- Boockmann, Bernhard, Thomas Zwick, Andreas Ammermüller, and Michael Maier, 2012. "Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment among Older Workers? Evidence from Natural Experiments," *Journal of the European Economic Association* 10 (4): 735–764.

- Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo, and Thomas Le Barbanchon, 2014. Do Hiring Credits Work in Recessions? Evidence from France, *IZA Discussion Paper* No. 8330.
- Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber, 2015. "What Works? A Meta-analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations," *IZA Discussion Paper* No. 9236.
- Centeno, Luis, Mário Centeno, and Álvaro A. Novo, 2009. "Evaluating Job-Search Programs for Old and Young Individuals: Heterogeneous Impact on Unemployment Duration," *Labour Economics* 16 (1): 12–25.
- Dauth, Christine, and Ott Toomet, 2016. "On Government-Subsidized Training Programs for Older Workers," *Labour* 30 (4): 371–392.
- De Groot, Nynke, and Bas Van der Klaauw, 2016. *A Randomized Experiment on Improving Job Search Skills of Older Unemployed Workers* (Under Revision).
- Eichhorst, Werner, Tito Boeri, A. de Coen, V. Galasso, M. J. Kendzia, and N. Steiber, 2013. "How to Combine the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers?" *IZA Discussion Paper* no. 7829.
- Engels, Barbara, Johannes Geyer, and Peter Haan, 2016. "Pension Incentives and Early Retirement," *DIW Discussion Paper* 1617.
- ESDC, 2016; 2017. "Evaluation of Targeted Initiative for Older Workers," *ESDC Evaluation Reports*.
- Eurofound, 2013. *Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, Dublin: Eurofound.
- Gerfin, Michael, Michael Lechner, and Heidi Steiger, 2005. "Does Subsidised Temporary Employment get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes," *Labour Economics* 12: 807-835.
- Geyer, Johannes, and Clara Welteke, 2017. "Closing Routes to Retirement: How Do People Respond?" *IZA Discussion Paper* No. 10681.
- Government of Canada, 2017. *2016 Evaluation of the Targeted Initiative for Older Workers*.

- Hanel, Barbara, and Regina Riphahn, 2012. "The Timing of Retirement: New Evidence from Swiss Female Workers," *Labour Economics* 19 (5): 718-728.
- Hermansen, Åsmund, 2015. "Retaining Older Workers: The Effect of Phased Retirement on Delaying Early Retirement," *Nordic Journal of Social Research* 6: 44-67.
- Hess, Moritz, Jürgen Bauknecht, and Sebastian Pink, 2018. "Working Hours Flexibility and Timing of Retirement: Findings from Europe," *Journal of Aging & Social Policy* 30: 1-17.
- Heywood, John S., and Uwe Jirjahn, 2016. "The Hiring and Employment of Older Workers in Germany: A Comparative Perspective," *Journal for Labour Market Research* 49: 349-366.
- Huttunen, K., Pirttilä, J., R. Uusitalo, 2013. "The Employment Effects of Low-Wage Subsidies," *Journal of Public Economics* 97: 49-60.
- Inderbitzin, Lukas, Stefan Staubli, and Josef Zweimüller, 2016. "Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution," *American Economic Journal: Economic Policy* 8: 253-288.
- Konle-Seidl, Regina, 2017. "What Works: Retention and Re-integration of Older Workers into the Labour Market," *IAB Discussion Paper*.
- Lammers, Marloes, Hans Bloemen, and Stefan Hochguertel, 2013. "Job Search Requirements for Older unemployed: Transitions to Employment, Early Retirement and Disability Benefits," *European Economic Review* 58 (C): 31-57.
- Midsundstad, Tove, Åsmund Hermansen, and Roy Nielsen, 2012. "Effects of Companies' Initiatives to Reduce Early Retirement among Older Workers," *Nordic Journal of Working Life Studies* 2 (3): 89-108.
- OECD, 2016. "Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills," *OECD Skills Studies* Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2017. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- Picchio, Matteo, and Jan C. van Ours, 2013. "Retaining Through Training Even for Older Workers," *Economics of Education Review* 32: 29-48.

- Pirttilä, Jukka, and Hakan Selin, 2011. "Tax Policy and Employment: How does the Swedish System Fare," *CESifo Working Paper* No. 3355.
- Poscia, Andrea, Umberto Moscato, Daniele I. La Milia, Sonja Milovanovic, J. Stojanovic, A. Borghini, A. Collamati, W. Ricciardi, and N. Magnavita, 2016. "Workplace Health Promotion for Older Workers: A Systematic Literature Review," *BMC Health Services Research* 16 (Suppl 5): 329.
- Romeu Gordo, Laura, and Joachim Wolff, 2011. "Creating Employment or Keeping Them Busy? An Evaluation of Training Programs for Older Workers in Germany," *Journal of Aging and Social Policy* 23 (2): 198–218.
- Sjögren, Anna, Johan Vikström, 2015. "How Long and How Much? Learning About the Design of Wage Subsidies from Policy Changes and Discontinuities," *Labour Economics* 34: 127–137.
- Zwick, Thomas, 2011. "Why Training Older Employees is Less Effective," *International Journal of Manpower* 36 (2): 136-150.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

