



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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

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

קבוצת העבודה בנושא תעסוקת מבוגרים

ראש הקבוצה:

פרופ' יותם מרגלית, עמית מחקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי הקבוצה:

נמרוד אלון, עמותת חמישים פלוס-מינוס

ד"ר הלה אקסלרד, אוניברסיטת תל אביב

כפיר בץ, אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר

יפית בר, המשרד לשוויון חברתי

ראובן גורבט, גיוינט-תבת

גבי גורדון, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ניצנית דמביץ, גיוינט-אשל

איציק דניאל, אגף תקציבים, משרד האוצר

יוסי היימן, גיוינט-אשל

אברהם זופניק, המועצה הלאומית לכלכלה

אלעד זכות, הביטוח הלאומי

מתן חמו, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

ד"ר טל לוטן, התאחדות התעשיינים

גל לנדו, אגף החשב הכללי, משרד האוצר

עדי סופר, ההסתדרות

לירית סרפוס, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

אופיר פינטו, שירות התעסוקה

ירדן קידר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עומרי קנר, ההסתדרות

תמר רמות-ניסקה, חטיבת המחקר, בנק ישראל

מחמוד רחמאן, אגף הממונה על השכר, משרד האוצר

אביעד שוורץ, אגף תקציבים, משרד האוצר

אלמוג שרב, אגף תכנון אסטרטגי ומדיניות, נציבות שירות המדינה

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 יוותר 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 מדורגת לפרישת נשים 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 מיידי, 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 פרינס, ועוד. אימוץ חלופות שונות של גמישות, בהתאם למאפייני המעסיק והעובד, תסייע לעובדים המבוגרים, ובפרט לאלו הסובלים מקשיי ניווד. 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 ניווד 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 למעסיקים 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 בשרות 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.