

תעסוקת מבוגרים בישראל

מדיניות לשילוב ולשימור בני 50+ בשוק העבודה

מה הן הסיבות לנשירה מוקדמת של מבוגרים ממעגל התעסוקה; אילו ענפי תעסוקה מתאפיינים יותר בפרישה מוקדמת של עובדות ועובדים; אילו אמצעי מדיניות נהוגים בישראל ובמדינות אחרות כדי לטפל בנשירת עובדים בגילים אלו; וכיצד השפיעה מגפת הקורונה על תעסוקת מבוגרים בישראל?

יוחם מרגלית | ירדן קיזר | גבריאל גורדון

מחקר
מדיניות
167





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תעסוקת מבוגרים בישראל

מדיניות לשילוב ולשימור בני 50+
בשוק העבודה

יותם מרגלית | ירדן קיזר | גבריאל גורדון

מחקר מדיניות 167

נובמבר 2021

Employment of Older Adults in Israel: A Policy for Integrating
and Keeping People Aged 50 and Over in the Labor Force
Yotam Margalit | Yarden Kedar | Gabriel Gordon

עריכת הטקסט: אפרת אבן
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-369-5

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי
אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר
הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"ב/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־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.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
15	פרק 1. תעסוקת מבוגרים בישראל
16	האוכלוסייה הערבית
17	תעסוקת מבוגרים בישראל בהשוואה בינלאומית
21	פרק 2. מדוע מבוגרים נושרים משוק העבודה בגיל מוקדם?
33	פרק 3. רמת המיומנויות של העובדים המבוגרים בישראל
	פרק 4. המאפיינים ומידת היעילות של אמצעי מדיניות
39	לעידוד תעסוקת מבוגרים
39	מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP)
44	תמריצים כלכליים לעובדים לעידוד תעסוקה
47	התאמת תנאי העבודה
49	תמריצים למעסיקים
51	חינוך, הסברה, מאבק בגילנות
53	פרק 5. מדיניות בנושא תעסוקת מבוגרים בישראל
55	מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP)
58	תמריצים כלכליים לעובדים לעידוד תעסוקה
63	חינוך, הסברה, מאבק בגילנות
65	המצב בישראל במבט השוואתי
69	פרק 6. השפעות מגפת הקורונה על העובדים המבוגרים

	פרק 7. המלצות מדיניות לשילוב ולשימור בני 50 ומעלה
73	בשוק העבודה
74	המלצות כלליות
75	המלצות מדיניות : I. צעדים לקידום תעסוקת מבוגרים בטווח המיידי
	המלצות מדיניות : II. צעדים לקידום תעסוקת מבוגרים
81	בתום המשבר הבריאותי
85	נספחים
98	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

מסמך זה עוסק בבעיה של תתי-תעסוקה בקרב עובדים מבוגרים (בני +50), בסיבות לתופעה זו ובדרכים לצמצומה. שיעור ההשתתפות של עובדים מבוגרים בשוק העבודה בישראל נמצא בירידה כבר משנות החמישים המוקדמות, ומגמה זו מחריפה עם השנים. יוצא מכך ששיעור התעסוקה של מבוגרים נמוך כיום משמעותית משיעור התעסוקה של צעירים – לפני פרוץ מגפת הקורונה היה שיעור התעסוקה של בני 55-64 נמוך בכ־16 נקודות אחוז מזה של בני 35-44 ועמד על 69% בלבד.

לרמת תעסוקה נמוכה בקרב מבוגרים עשויות להיות השלכות חברתיות וכלכליות קשות: רמת השתכרות נמוכה יותר, שיעורי עוני גבוהים יותר וצבר פנסיוני נמוך יותר הפוגע ברמת החיים לאחר הפרישה. מצב זה צפוי להשית נטל גדל והולך על התקציב הציבורי, כיוון שמבוגרים רבים יזדקקו לתמיכה ממשלתית בדמות קצבאות רווחה והשלמת הכנסה.

בעזרת נתוני פרט מינהליים על התעסוקה, ההשכלה וההכנסה של עובדים במשך שני עשורים, במחקר זה 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 בעולם ואת מידת הצלחתם ובוחנים את רכיבי המדיניות הנוכחית בישראל לאור ממצאים אלו. ניתוח זה משמש בסיס להמלצות על כלי מדיניות אפשריים להעלאת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל המובאות בסוף המסמך.

הניתוח שערכנו מצביע על גורמים המתואמים באופן עקבי עם פרישה מוקדמת משוק העבודה. ממצא חשוב הוא שישנם כמה מאפיינים קבועים של אוכלוסיית הפורשים, לצד משתנים אחרים, המגיבים ברגישות גבוהה יותר לשינויים בביקושים בשוק העבודה. לענף העבודה של הפרטים יש כמובן קשר ישיר למשך התעסוקה הצפוי. לעובדים בכרייה, בתקשורת, בחקלאות, בשירותים פיננסיים ובחלק מעבודות ההייטק 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 ובהייטק, 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 נעשו רלוונטיות פחות אל מול דרישות שוק העבודה העכשווי. ניתוח שערכנו לתוצאות מבחני מיומנויות מלמד על פער גדול בין קבוצות הגיל השונות, והאוכלוסייה המבוגרת מאופיינת במיומנויות חלשות בהרבה בכל הקטגוריות שנבחנו, ובמיוחד בכישורי עבודה עם מחשב. יותר מכך, אנו מוצאים שהמבוגרים אשר אינם עובדים מאופיינים ברמת כישורים נמוכה בהרבה מאשר המבוגרים המועסקים. פער זה מתמתן בקרב אותם עובדים שהם "מבוגרים לעתיד", כלומר בני 40-49: המיומנויות של עובדים אלו גבוהות מעט יותר בכל הממדים מאלו של המבוגרים, אך עדיין נמוכות משמעותית מאלו של הצעירים.

ממצאים אלו מצביעים על החשיבות הרבה שבשימור הרלוונטיות של עובדים מבוגרים בשוק העבודה המתהווה. כדי להתמודד עם אתגר זה בשנים הקרובות, יש אפוא צורך ברור בהתוויית מדיניות חדשה.

קו מנחה בהמלצותינו לצעדי המדיניות הנדרשים הוא הצורך בהגדלת ההשקעה במדיניות מניעתית פעילה הממוקדת בצמצום של נשירת עובדים מבוגרים משוק העבודה. מדיניות מסוג זה נדרשת, להבדיל מהמדיניות המסורתית, שהיא תגובתית בעיקרה וממוקדת כמעט לגמרי בהשבת מבוגרים מובטלים למעגל התעסוקה. המלצותינו ליישום הגישה המניעתית כוללות, בין היתר:

(1) הקמת מערך לאבחון רציף של קבוצות עובדים בסיכון לנשירה ממעגל התעסוקה;

(2) תמיכה ביכולת של מבוגרים אלו לשמר את עבודתם באמצעות מתן תמריצים לשדרוג המיומנויות שלהם עוד בהיותם מועסקים;

(3) סובסידיות למעסיקים המממנים הכשרות לעובדים המבוגרים;

(4) שינוי במדיניות גיל הפרישה, ובעיקר העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים.

בעזרת פעולות מומלצות אחרות, כמו שינויי חקיקה, תוכניות המוכוונות לעובדים המבוגרים וצעדים מוכווני מעסיקים – ניתן יהיה להביא לשיפור משמעותי ביכולת לשמר עובדים במעגל התעסוקה עד גיל הפרישה.

מסמך זה עוסק בבעיה של תתי-תעסוקה בקרב עובדים מבוגרים (בני 50 ומעלה), בסיבות לתופעה זו ובדרכים לצמצומה. המחקר נערך טרם פרוץ מגפת הקורונה, בזמן שבו עמד שיעור התעסוקה הכללי בקרב בני 25-64 בישראל על 80.2%, גבוה מהממוצע במדינות OECD. עם זאת, רמת התעסוקה של האוכלוסייה המבוגרת הייתה כבר אז נמוכה במידה ניכרת מרמת התעסוקה בקרב שכבות הגיל הצעירות יותר. כך למשל, בעוד שיעור התעסוקה בקרב בני 35-44 טרם המגפה עמד על 85%, שיעור זה בקרב בני 55-64 עמד רק על 69%, ורק על 16% בקרב בני 65 ומעלה.

מובן שהמצוקה הכללית שהמוני עובדים מתמודדים עימה בעת משבר הקורונה מקשה על היכולת להתמקד במגזר מסוים או בקבוצת גיל מסוימת. עם זאת, בעיית התעסוקה של העובדים המבוגרים בישראל שונה במהותה מבעיות תעסוקה אחרות, כיוון שהיא נובעת משתי מגמות שמחריפות כבר שנים וצפויות להוסיף ולהעמיק גם עם שוך משבר הקורונה והתאוששות שוק התעסוקה הכללי:

- (1) **הזדקנות האוכלוסייה בישראל.** השילוב של ירידה בשיעור הילודה והתארכות תוחלת החיים הגדיל בהדרגה את חלקה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל.¹
- (2) **התחזקות מגמת המחשוב והאוטומציה.** מגמה זו צפויה לייתר מקצועות אחדים ולהחריף ביתר שאת את בעיית התעסוקה בקרב העובדים המבוגרים.

שינויים אלו מצריכים התמודדות מערכתית. מכמה סיבות:

- (1) רמת תעסוקה נמוכה של עובדים מבוגרים (במחקר זה: בני 50 עד גיל פרישה) משמעה ירידה ברמת ההשתכרות ועלייה בשיעורי העוני 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 עמדה הירידה בהכנסה הממוצעת של גברים במעבר לפנסיה על 33%, ואצל נשים על 25%). מלבד הפגיעה באיכות החיים של המבוגרים עצמם, מצב זה צפוי להשית נטל גדל והולך על התקציב

1 שיעור הפרטים מעל גיל 45 עמד בשנת 1990 על 23%, אך עלה ל-30% ב-2016. מחקר השנחונים הסטטיסטיים של הל"ס לשנים 1990 ו-2017.

הציבורי, מאחר שמבוגרים רבים יזדקקו לתמיכה ממשלתית בדמות קצבאות רווחה והשלמת הכנסה.

(2) שיעור התעסוקה הנמוך בקרב המבוגרים נובע במידה מסוימת מרמתם ומטיבם של הכישורים הנדרשים כיום בשוק העבודה, המשתנים בקצב מהיר. מצב זה מכביד במיוחד על האוכלוסייה המבוגרת אשר רכשה את השכלתה לפני עשורים אחדים ומתקשה להתאים את עצמה לדרישות השוק המשתנות.

הגידול היחסי של האוכלוסייה המבוגרת מצד אחד, ושיעור ההשתתפות הנמוך שלה באופן יחסי בשוק העבודה מהצד האחר, יוצרים צורך ברור בפתרונות מדיניות חדשים. המחקר המוצג כאן מתמקד בסוגיות הנוגעות לאתגר מדיניות זה. בעזרת נתוני פרט מינהליים על התעסוקה, ההשכלה וההכנסה של עובדים לאורך שני עשורים, אנו מנתחים את תעסוקת המבוגרים בישראל ואת מאפייני תופעת הנשירה המוקדמת משוק העבודה בתקופה זו (טרם פרוץ המגפה). נוסף על כך, אנו סוקרים את צעדי המדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים המיושמים בעולם ואת מידת הצלחתם ובוחנים את רכיבי המדיניות הנהוגה בישראל לאור ממצאים אלו. ניתוח זה משמש לבסוף בסיס להמלצות על כלי מדיניות אפשריים להעלאת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל.

מסד הנתונים המינהליים שברשותנו נאסף מן האוכלוסייה היהודית בישראל בשנים 1997–2017. בסוף התקופה הוא כלל כ-906,000 מבוגרים, מגיל 50 ועד גיל פרישה (גיל 62 לנשים וגיל 67 לגברים), 29.4% מתוכם כבר לא היו במעגל התעסוקה, לא כשכירים ולא כעצמאים. חלק מן העובדים לא עבדו בשכר גם במשך כמה עשורים לפני כן – חרדים, אנשים עם מוגבלויות ועקרות בית. רבע מכלל אוכלוסיית המבוגרים עבדו בגילים 45–49 אך נשרו מכל מיני סיבות לפני גיל הפרישה.

הניתוח שערכנו מצביע על גורמים המתואמים באופן עקבי עם פרישה מוקדמת משוק העבודה. מקרב מי שהועסקו בשנות הארבעים המאוחרות לחייהם, גברים נושרים בשיעור גבוה בהרבה מנשים, 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. כך, עובדים בכרייה, בתקשורת, בחקלאות, בשירותים פיננסיים ובחלק ממקצועות ההיי-

טק הם בסיכון גבוה יותר לפרישה מוקדמת. עובדים בתחומים אחרים, במיוחד בחינוך ובבריאות, נוטים להישאר מועסקים גם בגילים מאוחרים. עם זאת, מהניתוח שערכנו עולה כי לאורך שני העשורים שבחנו חלו שינויים במאפייני קבוצת הסיכון לנשירה מוקדמת, במיוחד בענפי השירותים הפיננסיים וההיי טק, שבהם נושרים כיום עובדים מבוגרים לפני גיל הפרישה בשיעורים גבוהים יחסית, דבר שלא היה נכון בעשור לפני כן.

אחד הגורמים המקשים על מבוגרים להישאר מועסקים הוא העובדה שהמיומנויות שרכשו כצעירים נחלשו או נהפכו לרלוונטיות פחות לנוכח דרישות שוק העבודה העכשווי. ניתוח שערכנו לתוצאות של מבחני מיומנויות מלמד על פער גדול בין קבוצות הגיל השונות, ועל כך שהאוכלוסייה המבוגרת מאופיינת במיומנויות חלשות בהרבה בכל הקטגוריות שנבחנו. הנחיתות במיומנויות ניכרת בעיקר ב"פתרון בעיות במרחב מתוקשב", כישורים הנדרשים בעבודה עם מחשב. אנו מוצאים עוד כי מבוגרים שאינם עובדים מאופיינים ברמת כישורים נמוכה בהרבה ממבוגרים שמועסקים. ממצאים אלו 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 צעדי מדיניות שיתרמו לשינוי הנדרש. אחדים מהם מתאימים ליישום מיידי גם בזמן משבר הקורונה, ואילו אחרים מתאימים ליישום בתנאים שישררו לאחר שהמשק יתאושש מהשפעות המגפה. קו מנחה בצעדי המדיניות שאנו מציעים הוא הצורך להגדיל את ההשקעה במדיניות מניעתית פעילה, הממוקדת בצמצום נשירת עובדים מבוגרים משוק העבודה. להבדיל מהמדיניות המסורתית התגובתית בעיקרה, נדרשת מדיניות מסוג זה שממוקדת כמעט לגמרי בהשבת מבוגרים מובטלים למעגל התעסוקה. לצורך יישום הגישה המניעתית אנו ממליצים, בין היתר, על הצעדים האלה: הקמת מערך לאבחון רציף של קבוצות עובדים בסיכון לנשירה ממעגל התעסוקה; תמיכה ביכולתם של מבוגרים לשמר את עבודתם באמצעות מתן תמריצים לשדרוג המיומנויות עוד בהיותם מועסקים; והענקת סובסידיות למעסיקים המממנים הכשרות לעובדים המבוגרים. כמו כן, יש בהמלצותינו הצעה לשינוי במדיניות גיל הפרישה, ובפרט הצעה להעלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים. בעזרת המלצות אלו – ועוד הצעות לשינויי חקיקה, להפעלת

תוכניות ייעודיות לעובדים מבוגרים ולנקיטת צעדים כלפי מעסיקים – יהיה אפשר לשפר מאוד את היכולת לשמר עובדים במעגל התעסוקה עד לגיל הפרישה.

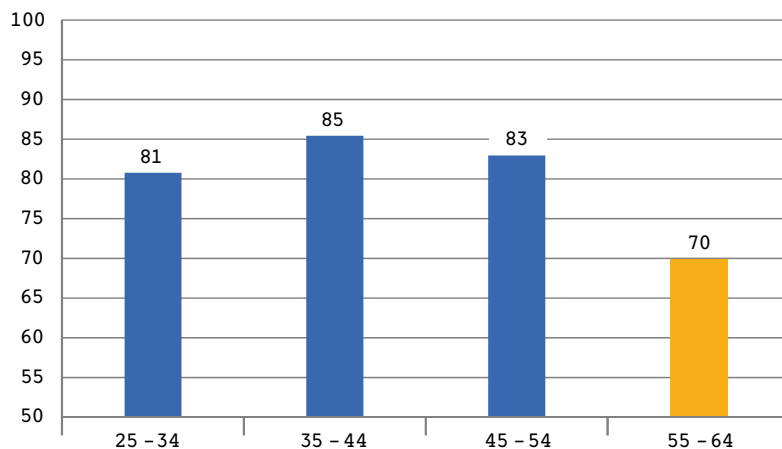
מבנה המחקר הוא כדלקמן: פרק 1 מציג נתוני רקע עדכניים על תעסוקת המבוגרים בישראל, מגמות שינוי והשוואה למצב בעולם; פרק 2 מנתח את המאפיינים של תופעת נשירת העובדים המבוגרים משוק העבודה בישראל; פרק 3 מנתח את מיומנויות העובדים המבוגרים בישראל וההשלכות של פער המיומנויות על פתרונות מדיניות אפשריים; פרק 4 סוקר את כלי המדיניות הקיימים בעולם לעידוד תעסוקת מבוגרים; פרק 5 מציג את כלי המדיניות ואת התוכניות הקיימות בישראל כיום; פרק 6 מנתח את השפעות משבר הקורונה על העובדים המבוגרים בהשוואה להשפעותיו על עובדים צעירים יותר; ופרק 7 דן בצעדי מדיניות מומלצים להעלאת שיעורי התעסוקה בקרב עובדים מבוגרים בישראל.

תעסוקת מבוגרים בישראל

משבר הקורונה יצר טלטלה עזה בשוק העבודה בישראל. מדי כמה שבועות היינו עדים לשינויים חדים ברמות הביקושים לעובדים ובהיקף התעסוקה, שהושפעו ישירות מהגבלות התנועה ומן הסגרים שהוטלו על הציבור. עם זאת, בשני העשורים שקדמו לפרוץ המגפה אופיין שוק העבודה בישראל בכמה דפוסים בולטים ויציבים למדי. על כן, בפרק זה נתמקד בנתונים שנאספו לפני המשבר, על בסיס ההנחה שאפשר ללמוד מהם על בעיות יסוד בשוק העבודה המקומי, אשר ייתכן שהחריפו בגלל המשבר אך לא נגרמו בעטיו. דפוס אחד הוא שיעור תעסוקת המבוגרים הנמוך משמעותית משיעור התעסוקה בקרב עובדים צעירים מהם, במיוחד בסוף העשור הרביעי לחייהם.

תרשים 1 מציג את הנתונים לשנת 2019, המגלים צניחה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב מבוגרים בגילים 55-64 לעומת גילי 35-44.

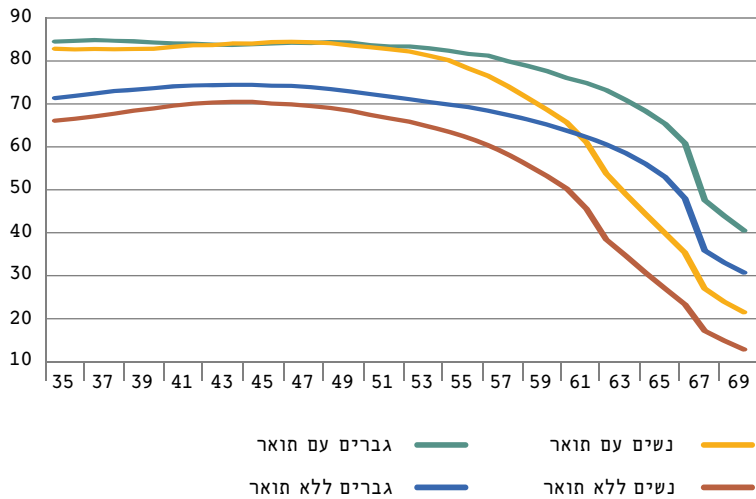
תרשים 1
שיעורי השתתפות בשוק העבודה לפי קבוצות גיל, 2019 (ב-%)



מקור: נחוני סקר כוח אדם, הלמ"ס, 2019 (פורסם ב־2021).

המספרים בתרשים מתייחסים לכלל העובדים המבוגרים בישראל, אך הם ממסכים שונות גדולה בין קבוצות אוכלוסייה. אומנם הירידה בשיעור ההשתתפות מתחילה בשנות החמישים המוקדמות, אך קצב הנשירה ממעגל התעסוקה משתנה בין גברים לנשים ובין פרטים משכילים יותר למשכילים פחות. בתרשים 2 אפשר לראות שקצב היציאה משוק העבודה בולט ביותר בקרב נשים ללא השכלה אקדמית, ואיטי ביותר בקרב גברים אקדמאים.

תרשים 2
שיעורי תעסוקה לפי מין והשכלה, בגילים 35-70, 2012-2017 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

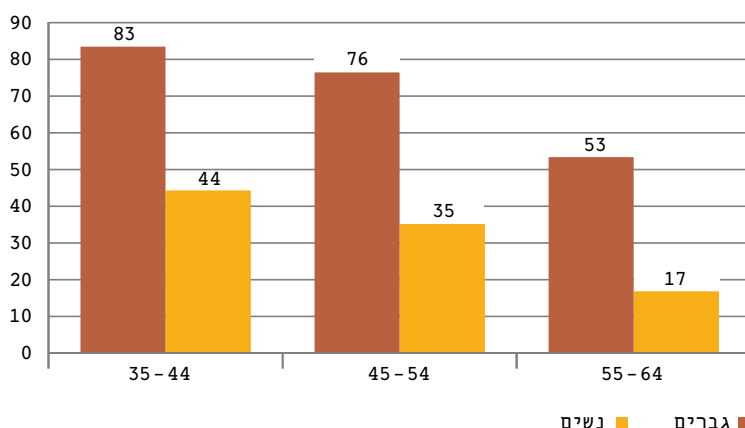
האוכלוסייה הערבית

דפוסי היציאה משוק העבודה בגילים מבוגרים ניכרים יותר בקרב האוכלוסייה הערבית. כפי שמראה תרשים 3, חלה צניחה חדה במיוחד בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב מבוגרים ערבים. בהשוואה לשיא תעסוקה בגילים 35-44,

אפשר לראות ירידה של 30 נקודות אחוז בקירוב בקרב הגברים ו-27 נקודות אחוז בקרב הנשים. מאחר ששיעור ההשתתפות גם של צעירים ערבים נמוך מאוד בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, הירידה היחסית בשיעור ההשתתפות בקרב הערבים המבוגרים חדה גם בהשוואה לאוכלוסייה היהודית.

תרשים 3

שיעור המועסקים בשוק העבודה, אוכלוסייה ערבית, 2019 (ב-%)



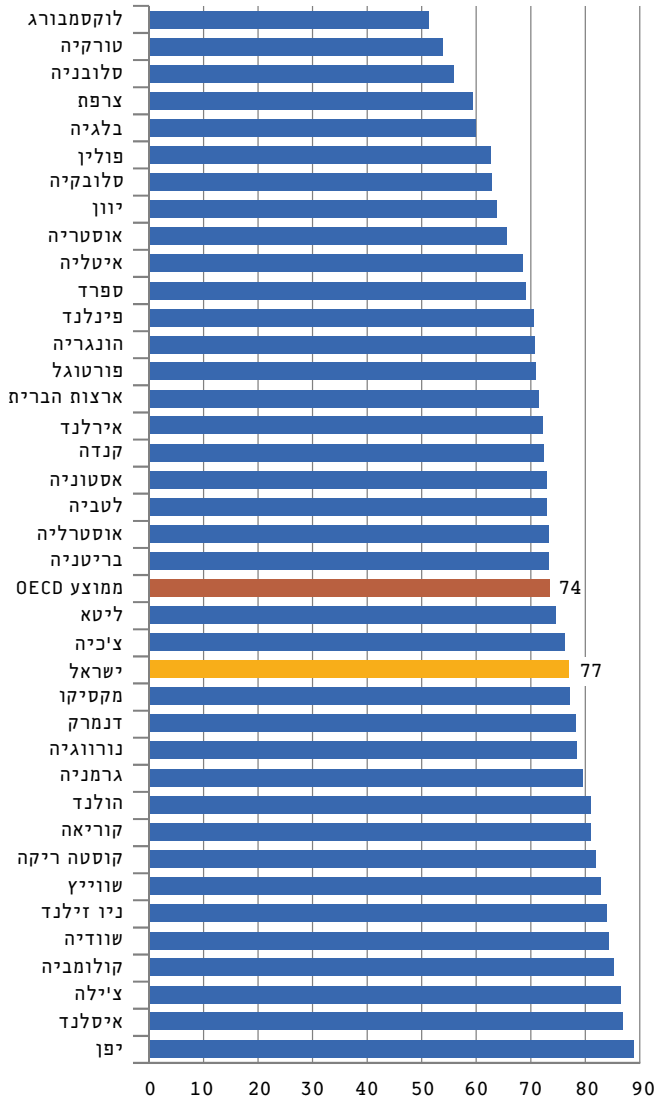
מקור: סקרי כוח אדם 2019, לוח 8.2, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021; ועיבודי המחברים (חישובי שיעור הנשים).

תעסוקת מבוגרים בישראל בהשוואה בינלאומית

נדגיש כי אף שהירידה בשיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה בישראל חדה, היא איננה חריגה בהשוואה בינלאומית. תרשים 4 מציג את נתוני ארגון OECD על תעסוקת גברים בגילים 55-64. לפי התרשים שיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה בישראל דומה לשיעור ההשתתפות בגרמניה ובדנמרק, ואף גבוה בשלוש נקודות אחוז מהממוצע במדינות OECD. עם זאת, ביפן, בשוודיה, בניו זילנד ובשווייץ שיעור ההשתתפות של גברים בגילים אלו קרוב ל-85% ואף גבוה מזו.

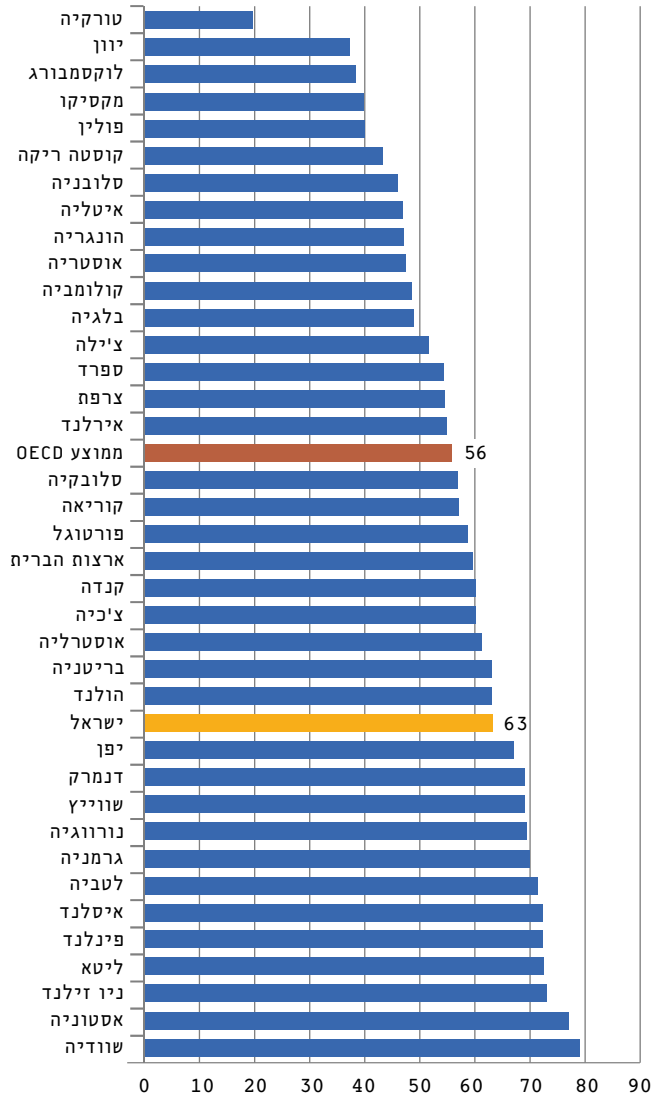
חרשים 4

שיעור ההשתתפות, גברים בגילים 55-64, 2019 (ב-%)



מקור: נתוני OECD.Stat.

חרשים 5
שיעור ההשתתפות, נשים בגילים 60-55, 2019 (ב-%)



מקור: OECD.Stat.

בקרב נשים בישראל, כפי שעולה מתרשים 5, עומד שיעור ההשתתפות על כ־63%. גם כאן שיעור ההשתתפות גבוה מהממוצע ב־OECD, העומד על 56%.

האתגר שבשימור עובדים מבוגרים בשוק העבודה מאפיין אפוא את רוב הכללות המתקדמות. כפי שיוסבר בהמשך הדברים, במדינות ברחבי העולם נעשים מאמצים לזיהוי כלי מדיניות להתמודדות עם הבעיה. במקרים רבים משתפרים כלי המדיניות בדרך של ניסוי וטעייה, כיוון שיעילותם תלויה, בין היתר, במאפיינים היחודיים של השוק המקומי. במילים אחרות, אין מדובר במודל יחיד המתאים לכולם. על כן, כדי להגדיר את הצעדים הנדרשים לעידוד תעסוקה של מבוגרים בישראל, יש לבחון את מאפייני תופעת הנשירה המוקדמת של מבוגרים משוק העבודה בהקשר המקומי. במשימה זו נעסוק בפרק הבא.

מדוע מבוגרים נושרים משוק העבודה בגיל מוקדם?

הספרות המקצועית מגלה מגוון רחב של גורמים המשפיעים על גיל הפרישה האפקטיבי (גיל הפרישה בפועל) של עובדים. באופן גס, אפשר לסווג את הגורמים הללו לשלוש רמות:

- (1) **גורמים ברמה האישית.** בריאות לקויה, מצבו הכלכלי של הפרט, הכישורים והמיומנויות שלו ומיקומו הגאוגרפי.
- (2) **גורמים ברמה הארגונית/ענפית.** מאפייני מקום העבודה והגמישות שמאפשר המעסיק וכן הביקוש לעובדים בענף ההתמחות של העובד.
- (3) **גורמים ברמת המקרו.** גיל הפרישה, הקצבאות שמעניקה המדינה ומערך ההכשרות הקיים.

מחקרים השוואתיים בינלאומיים מצביעים על שונות גדולה בגורמים הרלוונטיים² יותר מכך, הממצאים מגלים כי לדיוחי הנשאלים על הסיבות לפרישתם המוקדמת משוק העבודה תוקף מוגבל ביותר. נמצא כי נשאלים נוטים שלא לתאר את החלטתם לפרוש כתוצר של כישלונם במציאת עבודה, אלא להצביע על בעיות בריאות הקשורות לגילם כסיבה לפרישה (Dwyer and Mitchell, 1999; Ebbinghaus and Radl, 2015). אין בכך כדי לקבוע שעובדים מבוגרים אינם חווים עלייה בבעיות בריאות ושאין לכך השפעה על החלטתם לצאת משוק העבודה, אלא שככל הנראה מידת ההשפעה של בעיות אלו על ההחלטה לצאת ממעגל התעסוקה קטנה יותר למעשה מכפי שהם מדווחים. זאת ועוד, מחקרים מראים שרק מיעוט מהפורשים מדווחים על נכונות לחזור לעבוד אם תיקרה לפניהם ההזדמנות.

ניתוח שערכנו לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2017 מעלה שהממצאים בישראל תואמים את הדפוסים הללו. 51% מהגברים בגילים 55-64 בחרו ב"מחלה, מום, נכות או מגבלה אחרת" כסיבה לכך שאינם עובדים.

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

בקרב נשים שאינן מועסקות בגילים 55-59, נתון זה עומד על 3.2%³. רק 15% מהנשאלים דיווחו שהיו מעוניינים לשוב לעבוד בעבודה מתאימה.

כאמור, נתונים אלו לוקים בשתי בעיות מהותיות: (1) כפי שצוין ישנה בעיה במהימנות של הדיווחים העצמיים לגבי הסיבות לפרישה מוקדמת; (2) בקבוצה הנבדקת כלולים פרטים רבים אשר שנים ארוכות (ואולי מעולם) לא היו בשוק העבודה – גברים חרדים, נשים ערביות או עקרות בית, שבמקרים רבים לא עבדו עבור שכר גם בגילים צעירים יותר.

כדי להתגבר על בעיות אלו וכדי להיטיב להבין מי הם המבוגרים שמחוץ למעגל התעסוקה והיו בו בעבר או אשר עדיין מנסים להשתלב בו, בחנו את השאלה בשתי דרכים. בחנו את מאפייני המובטלים המבוגרים אשר מחפשים עבודה בימים אלו (על פי נתוני סקר כוח אדם). בלוח 1 מוצגת סטטיסטיקה תיאורית של מאפייני קבוצה זו. מהנתונים עולה שרק 23% מהמבוגרים מחפשי העבודה עזבו את מקום עבודתם האחרון מרצון. רובם המכריע פוטרו או אולצו לעזוב את עבודתו בשל צמצומים בכוח אדם. עוד אפשר לראות כי כ-38% מהנשאלים הם בעלי תעודת בגרות לכל היותר, 47% הם בעלי תואר אקדמי, בהם לכ-13% יש תואר שלישי. לכ-14% מהנשאלים יש תעודה מקצועית או תעודה על-תיכונית אחרת. לבסוף, מהנתונים אפשר להסיק על מצוקה כלכלית של רבים ממחפשי העבודה, על יסוד הנתון שרק ל-38% מהם יש בן או בת זוג המועסקים במשרה מלאה. גם אם מניחים שלמקצתם יש בני זוג בגמלאות המקבלים קצבת פנסיה, עדיין מדובר בשיעור גבוה של משקי בית שבהם אבטלת אחד מבני הזוג היא משום מהלומה כלכלית משמעותית.

3 הסברים אחרים שניתנו היו לימודים, גיל מבוגר ופנסיה, עבודה עונתית (העונה הסתיימה), אי-הצלחה למצוא עבודה חרף חיפוש עבודה פעיל, וטיפול בילדים, בבן משפחה או במשק בית.

לוח 1
מאפייני מובטלים מבוגרים מחפשי עבודה, 2016 (ב-%)

38.5	פוטר בשל צמצומים	נסיבות סיום עבודה קודמת
13.8	העבודה או החוזה הסתיימו, כולל עבודה עונתית	
24.8	פוטר מסיבות אחרות	לאום
22.9	התפטר	
85.2	יהודים	
6.6	ערבים	השכלה
8.2	אחרים	
15.5	ללא תעודת בגרות	
15.3	תעודת בגרות	
7.4	לא סיים לימודי תעודה	מצב תעסוקתי בן/בת זוג
	תעודת סיום על-תיכונית שאינה תעודה אקדמית/ תעודה מקצועית	
13.4		
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	
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 (חסר)	

מקור: סקר כוח אדם, הלמ"ס, 2016.

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 שהתייאשו

מהחיפוש או ויתרו מראש על הסיכוי למצוא עבודה חדשה. לפיכך דרך שנייה ללמוד על המבוגרים שאינם עובדים היא לבחון את מי שהיו מועסקים בגילים 45-50 אך נשרו משוק העבודה בשנות החמישים לחייהם. במילים אחרות, אם אדם מועסק בסוף שנות הארבעים לחייו, מה הם המנבאים לכך שינשור משוק העבודה כעבור עשור, זמן רב לפני גיל הפרישה הרשמי?⁴

כדי לענות על שאלה זו ניתחנו נתוני תעסוקה מהשנים 1997-2017 עבור כלל הפרטים באוכלוסייה היהודית שנולדו בשנים 1942-1962.⁵ לצורך כך מיזגנו נתונים דמוגרפיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עם נתוני תעסוקה והכנסה של המוסד לביטוח לאומי ומס הכנסה ונתוני השכלה מהמועצה להשכלה גבוהה. הפרטים הדמוגרפיים מבוססים על נתוני מרשם האוכלוסין.⁶ בבדיקה הסתכלנו על שתי עוקבות (קוהורטות) – הראשונה מורכבת מילידי 1942-1951, והשנייה מילידי 1952-1961. בניתוח כל עוקבה ערכנו הפרדה בין נשים לגברים בהתאם לגיל הפרישה הקבוע בחוק. כלומר, לא כללנו בניתוח נשים שהגיעו לגיל הפרישה. בעוקבה הראשונה בדקנו את המצב התעסוקתי ומשתני רקע של הפרטים בשנת 2007, ובשנייה את מצבם בשנת 2017 (כעבור עשור). בשני המקרים התמקדנו בבני 50 עד גיל פרישה. חיבור מסדי הנתונים האלה אפשר לנו לערוך בדיקה מעמיקה של ההסתברויות להמשך עבודה בענפי הכלכלה למיניהם בקרב האוכלוסייה המבוגרת.

להבדיל מסקר כוח אדם ומסקר הוצאות משפחה, במסדי נתונים מינהליים אין משתנה בינרי הקובע אם הפרט עבד או לא עבד. משום כך סיווגנו את הפרטים לפי מספר חודשי עבודה – פרט שעבד 0-4 חודשים בשנה מסיימת סווג כלא עובד, ופרט שעבד 8-12 חודשים בשנה זו סווג כעובד.

4 הגדרנו "נשירה משוק העבודה" אם העובד הועסק בתקופת הבסיס 8 חודשים בשנה לכל הפחות, וכעבור עשור השתכר פחות מחצי שכר המינימום השנתי (27,000 ש"ח) בממוצע. מתחת לרף זה סביר להסיק שלא עבד בהיקף משרה משמעותי.

5 לצערנו הרב מסד הנתונים שברשותנו אינו כולל נתונים על האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל. אנו עוסקים בהרחבת הקובץ לכלל הציבור בישראל.

6 הנתונים שברשותנו הותממו (de-identified) כליל כדי שלא ניתן יהיה לקשר בין רשומה במאגר הנתונים לזהות האדם עצמו.

כדי לאמוד את ההשפעה של כל משתנה כאשר שאר המשתנים נשמרים קבועים, ביצענו רגרסיה רבת משתנים. תוצאות האמידה מוצגות בתרשים 6. בציר האנכי מופיעים המשתנים המנבאים הישירות או נשירה משוק העבודה; הציר האופקי מסמן את שיעור השינוי בסיכוי להישירות בשוק העבודה לפי הערך 1 כבסיס השוואה. כך למשל, קטגוריית הנשים מקבלת את הערך 1.49 על הציר האופקי. המשמעות היא שההסתברות שאישה בעלת נתונים מסוימים תישאר בשוק העבודה כמבוגרת גבוהה ב־49% מגבר שיש לו נתונים דומים. המשתנה "נולד בישראל" מקבל את הערך 91.7, ומשמעותו היא שלילידי הארץ יש הסתברות נמוכה ב־8.3% להישאר מועסקים כעבור עשור, לעומת עובד עם מאפיינים דומים שאינו יליד הארץ (קבוצה המשמשת קטגוריית הבסיס להשוואה).

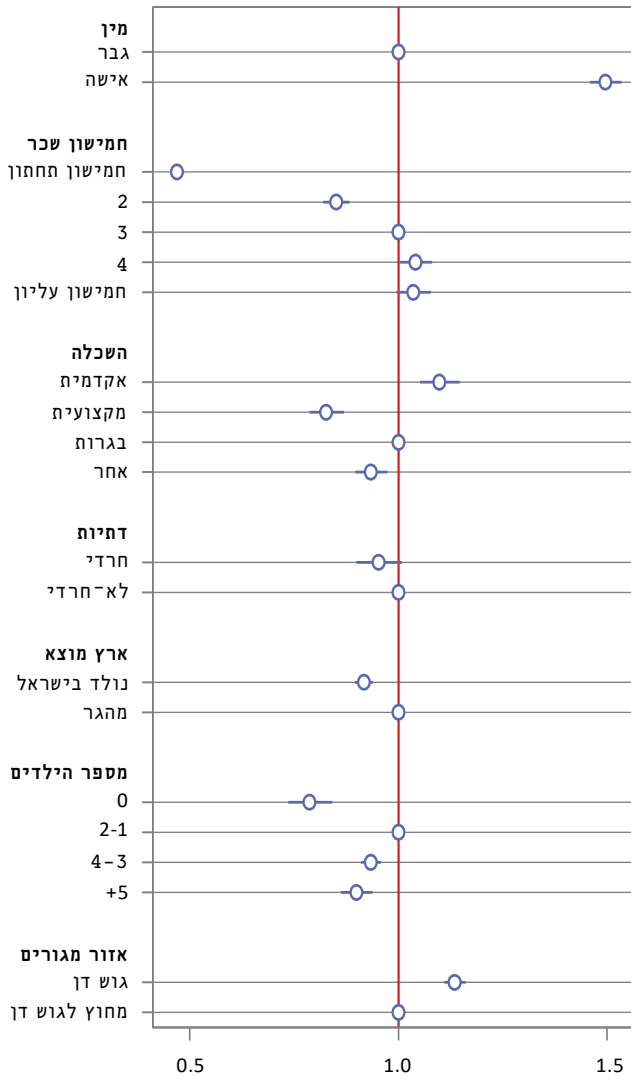
את הממצאים העיקריים ניתן לסכם כך: הכנסה בחמישון החמישי (20% תחתונים של סולם ההכנסות) היא המנבא החזק ביותר לנשירה משוק העבודה. הסיכוי של עובדים מעוטי הכנסה, אשר היו מועסקים בגילים 45-50, להיפלט משוק העבודה גבוה ב־53.1% מסיכוי הנשירה של עובדים בחמישון השלישי (אחוזונים 40-60). לעומת זאת, בעלי הכנסה גבוהה (שני החמישונים העליונים) צפויים להישאר מועסקים בשיעור גבוה בכ־4% מן החמישון האמצעי.⁷

בהשוואה לעובדים ללא תעודת בגרות, עובדים בעלי תואר אקדמי נשארים מועסקים בשיעור גבוה ב־9.8%, ואילו לבעלי תעודה מקצועית יש סיכויים קטנים בכ־15% להישאר מועסקים. הסבר אפשרי אחד למצא זה הוא שעובדים בעלי תעודה מקצועית נכונים פחות להתפשר על תנאי ההעסקה שלהם (לעומת פרטים ללא בגרות), או שהם מחפשים עבודה במקצוע הספציפי שהוכשרו לו ומתייחסים כאשר הם נכשלים בחיפוש. גם לעובדים הגרים מחוץ לגוש דן יש סיכוי נמוך יותר להישאר במעגל התעסוקה בגילים מאוחרים.

7 ממצא זה מתקשר לדיון הכלכלי בשאלת ההשפעה של "אפקט ההכנסה" לעומת "אפקט החלופה" על רצון הפרט להמשיך לעבוד. מצד אחד, הכנסה נמוכה יותר מגדילה את הצורך של הפרט להישאר בתעסוקה לאורך זמן; מצד אחר, הפער בין ההכנסה הנובעת מעבודה לבין הכנסה החלופית הנובעת מקצבת הבטחת הכנסה קטן יותר בקרב עובדים בעלי הכנסה נמוכה, דבר שעשוי לפגוע במוטיבציה שלהם לעבוד. עם זאת, הניתוח והממצאים להלן מראים בבירור שהכנסה נמוכה מתואמת באופן חזק ומובהק עם נשירה גבוהה יותר משוק העבודה בטרם גיל הפרישה.

6 חרשים
גורמים המנבאים הישארות בשוק העבודה
(אוכלוסייה יהודית בלבד), 2007-2017

עוקבה 2017



מהתרשים עולה עוד שנשים שמועסקות במשרה מלאה בסוף שנות ה-40 לחייהן נוטות להישאר מועסקות עד גיל הפרישה יותר מגברים במצב דומה. אצל הורים לילדים הקשר אינו לינארי – סיכויי מבוגרים ללא ילדים לנשור מוקדם משוק העבודה גבוהים מאלה של הורים לילד אחד או שניים. מנגד, גם הורים לשלושה ילדים ויותר נוטים לנשור בשיעור גבוה משוק העבודה.

בחינה של סיכויי היציאה לפרישה מוקדמת לפי חלוקה לענפים (תרשים 7) מראה שעובדים בתחומי הבריאות והחינוך נוטים להישאר בתעסוקה בגילים מבוגרים יותר יחסית לעובדים בתחום הייצור (קטגוריית הבסיס). לעומת זאת, עובדים בתחומי התקשורת, הכרייה, השירותים הפיננסיים וההייטק 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 מידה. עם זאת, בקרב מי שהיו מועסקים בגילים 45-50 בשנת 2007 אפשר לזהות כמה הבדלים ברורים: גברים בעלי תואר אקדמי נותרו מועסקים כעבור עשור בשיעור גבוה בהרבה מגברים בעלי תעודת בגרות בלבד, ואילו נשים אקדמאיות נשארו מועסקות בשיעור דומה לנשים בעלות תעודת בגרות בלבד. להבדיל, נשים בעלות הכנסה גבוהה נשארות בתעסוקה זמן רב יותר מבעלות הכנסה בינונית, ואילו אצל הגברים אין נטייה לפרישה מאוחרת יותר בקרב קבוצות ההכנסה הגבוהות.

נשאלת השאלה עד כמה ממצאים אלו עקביים לאורך זמן. במקרה שמדובר בגורמים מבניים שמשפיעים על הביקוש לעובדים בגילים מבוגרים, נצפה לראות את הממצאים יציבים בתקופות זמן שונות. כדי לאשר זאת ביצענו את הניתוח על הישארות עובדים בני 45-50 במעגל התעסוקה בעשור הבא (2007-2017), וכן בדקנו את השנים 1997-2007, עשור לפני התקופה שהוצגה בתרשימים 7-8.

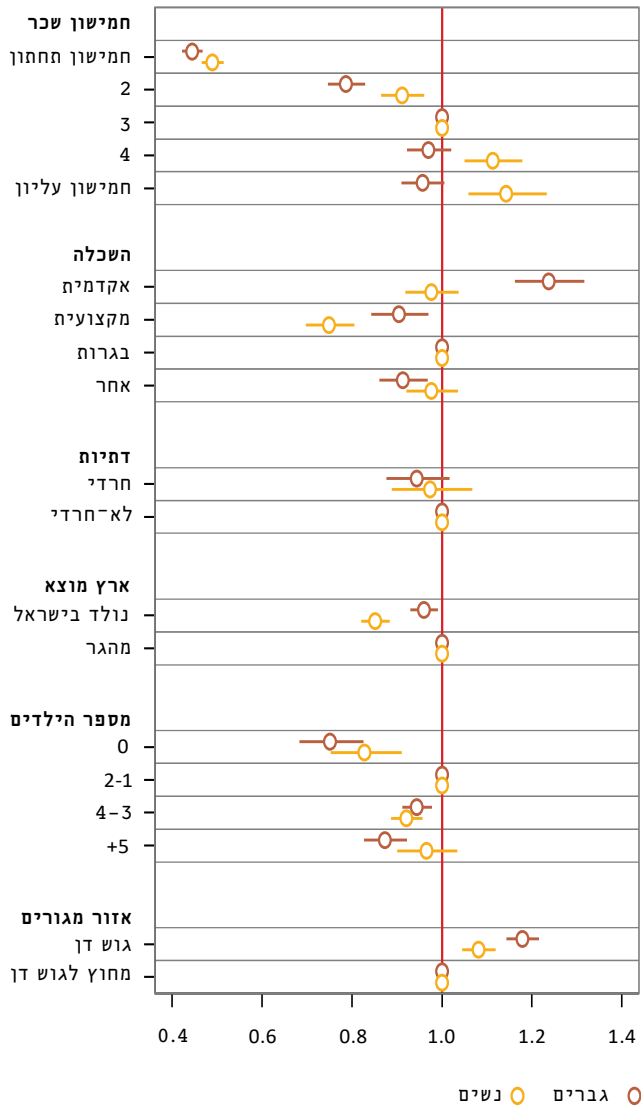
תרשים 7
ענפים המנבאים הישירות בשוק העבודה, 2017-2007

שתי העוקבות - מקצועות



חרשים 8 מאפיינים המנבאים הישארות בשוק העבודה לפי מגדר

עוקבה 2017 - מין

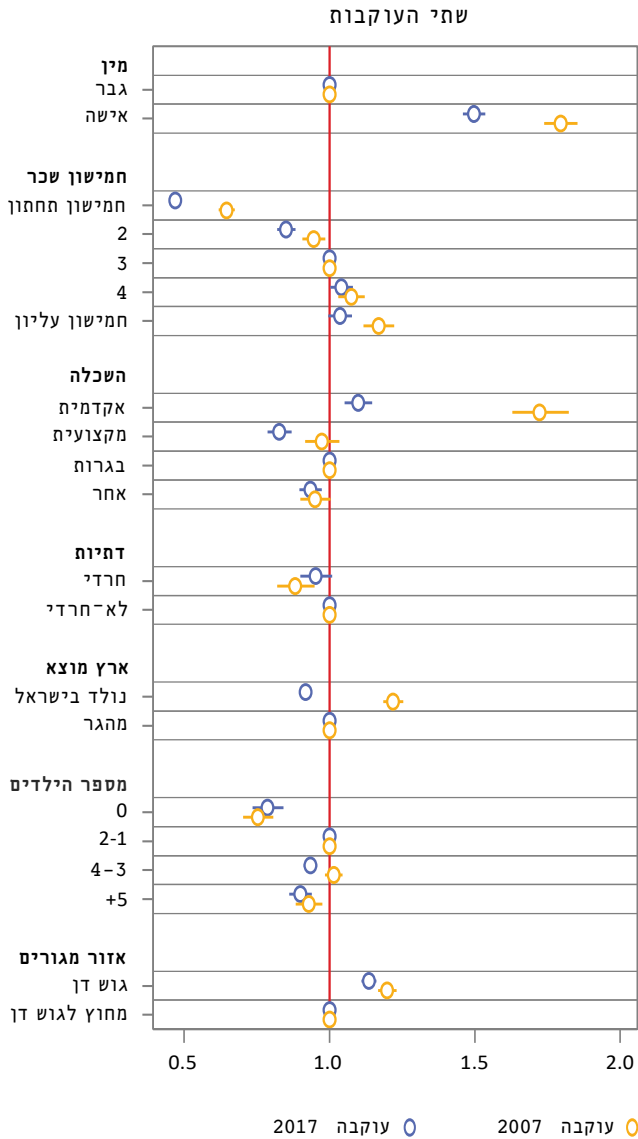


תרשים 9 מציג את ההשוואה של הגורמים המנבאים הישארות בתעסוקה בין שתי העוקבות. כפי שניתן לראות, לרוב המשתנים נותרת השפעה דומה מבחינת כיוון הקשר (חיובי או שלילי), וגם גודל האפקטים (כלומר, ההסתברות לשינוי במשתנה המוסבר כתוצאה משינוי במשתנה המסביר) נותר דומה למדי. כך למשל, אפשר לראות שהכנסה בחמישון התחתון הייתה ונותרה מנבא חזק במיוחד לנשירה משוק העבודה, וכך גם תעסוקה בתחומי הבנקאות, הביטוח, המסעדות והאירוח. בדומה, תואר אקדמי, מגורים בגוש דן ועבודה בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה נותרו מתואמים באופן חזק וחיובי עם הישארות בתעסוקה לאורך 20 השנים שבדקנו.

לעומת זאת, אפשר לראות שינויים בענפים שמהם נפלטים העובדים המבוגרים (תרשים 10). כך לדוגמה, אפשר לראות שעובדי ההייטק נפלטים משוק העבודה בשנת 2017 בשיעורים גבוהים, שלא כבעשור קודם לכן, שבו נטו להישאר מועסקים גם בגילים מבוגרים. תופעה דומה נמצאה גם אצל העובדים בתחומי הפנאי והבידור ובענף השירותים הפיננסיים.

חרשים 9

מאפיינים המנבאים יציאה משוק העבודה לאורך זמן: 2007 לעומת 2017



תרשים 10

ענפים המנבאים הישארות בשוק העבודה לאורך זמן: 2007 לעומת 2017

שתי העוקבות - מקצועות



רמת המיומנויות של העובדים המבוגרים בישראל

שאלה מרכזית הנוגעת לירידה בתעסוקת מבוגרים היא אם מצב זה הוא תוצר של ביקוש או של היצע, כלומר באיזו מידה עובדים מבוגרים מעוניינים לפרוש, או עד כמה פרישתם נובעת מאי־התאמה של מיומנויותיהם לביצוע העבודות והמשימות הנדרשות על ידי המעסיקים. במקרה שמדובר באי־התאמה למיומנויות הנדרשות – יש לשאול אם המצב נכון רק בכל הנוגע למבוגרים כיום, או שיש לצפות שבעיה זו תאפיין גם את דור העובדים הבא אשר ירכיב את קבוצת המבוגרים בעוד עשור. התשובות על שאלות אלו חיוניות להבנת חומרת המצב, ויש להן השלכות חשובות על המדיניות הנדרשת לצורך העלאת שיעור תעסוקת המבוגרים בעתיד.

כדי לענות על שאלות אלו ניתחנו נתונים לגבי רמת המיומנויות המאפיינות את אוכלוסיית המבוגרים בישראל, הן בהשוואה לדורות הצעירים והן בהשוואה למיומנויות מבוגרים במדינות אחרות. המקור העדכני והמקיף ביותר למידע על רמת מיומנויות העובדים במדינות ברחבי העולם הוא סקר כישורי הבוגרים שנעשה במסגרת תוכנית PIAAC של ארגון OECD.⁸ מדובר בסקר הבינלאומי הראשון שמטרתו הערכה שיטתית של כישורי בוגרים. הסקר נערך ב־33 מדינות. בישראל הסקר בוצע בשנים 2014–2015 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף 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).⁹

8 Programme for International Assessment of Adult (PIAAC) Competencies – תוכנית להערכה בינלאומית של מיומנויות בוגרים.

9 "אוריינות קריאה" מוגדרת כיכולת להבין, להעריך, להשתמש ולעסוק בטקסטים כתובים, ובכלל זה מגוון כישורים כמו פענוח מילים ומשפטים כתובים והבנתם, וכן פירוש והערכה של טקסטים מורכבים. "אוריינות מתמטית" מוגדרת כיכולת לגשת, להשתמש, לפענח ולחקש מידע מתמטי ורעיונות מתמטיים, בכלל זה ניהול המצב או פתרון בעיות בהקשרים מציאותיים. "פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת" מוגדרת כיכולת להשתמש בכלי תקשורת טכנולוגית ורשתות דיגיטליות על מנת להשיג ולהעריך מידע, לתקשר עם אחרים ולבצע משימות מעשיות.

בשונה מן הנתונים שהובאו לעיל, הנתונים הללו מייצגים את רמת המיומנויות של כלל האוכלוסייה, הן העובדת והן שמחוץ לשוק העבודה. ניתוח נתונים אלו נועד לבדוק מה הם ההבדלים במיומנויות בין בני גילים שונים, המיתרגמים להבדלים בשיעורי התעסוקה.

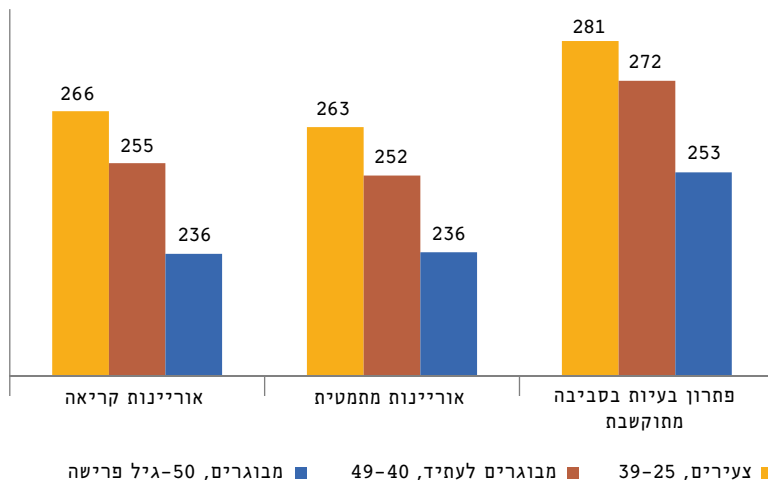
נתוני רמת המיומנויות של כלל האוכלוסייה בישראל הוצגו בדוחות הרשמיים שפרסמו OECD וראמ"ה (למ"ס וראמ"ה, 2016; OECD, 2016).¹⁰ דוחות אלו מראים כי בכל הקטגוריות ישראל נמצאת קרוב לתחתית הרשימה בהשוואה למדינות OECD – במקום השביעי מהתחתית (מתוך 33 מדינות) או נמוך מכך. ממצאים אלו, המעידים על רמת כישורים נמוכה יחסית של הישראלים, מתיישבים עם נתוני פירון העבודה, הנמוכים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. התוצאות לפי חלוקה מגזרית מראות שהבעיה של רמת מיומנויות נמוכה חמורה במיוחד בקרב ערבים וחרדים.¹¹

ניתוח ממוקד יותר שערכנו בכל הנוגע לכישורי המבוגרים (בגיל 50 עד פרישה) ו"המבוגרים לעתיד" (בני 40-49) בישראל מעלה תמונה בעייתית לא פחות. על פי הניתוח, המוצג בתרשימים 9 ו-10, ניכר שכישורי המבוגרים נמוכים משמעותית, בכל הקטגוריות, מכישורי הצעירים (25-39). ממצא זה מלמד על הבעייתיות בהשארות עובדים מבוגרים בתעסוקה ללא הכשרה מתאימה, אשר תשמר או תשפר את כישוריהם. אומנם בקרב המבוגרים לעתיד (40-49) המצב מעט טוב יותר, אך ביצועיהם עדיין נמוכים יחסית לצעירים, פער שמדגיש את הצורך ביצירת הזדמנויות הכשרה וטיוב כישורים גם לגילי הביניים.

10 הציונים בכל מדד מיומנות נעים בין 0 ל-500, כל ציון מתכתב עם רמת המיומנות המספקת לביצוע מטלה ספציפית. הציון שמקבל פרט משקף סבירות של 67% שיצליח לבצע את המטלה. הציון הממוצע ב-OECD בתחום אוריינות הקריאה הוא 268, בתחום האוריינות המתמטית הוא 263, ובתחום פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת – 279.

11 לניתוח מעמיק של ההשוואה המגזרית ראו למ"ס וראמ"ה, 2016.

תרשים 11
ציונים ממוצעים במבחני המיומנויות של PIAAC,
לפי קבוצת גיל, ישראל

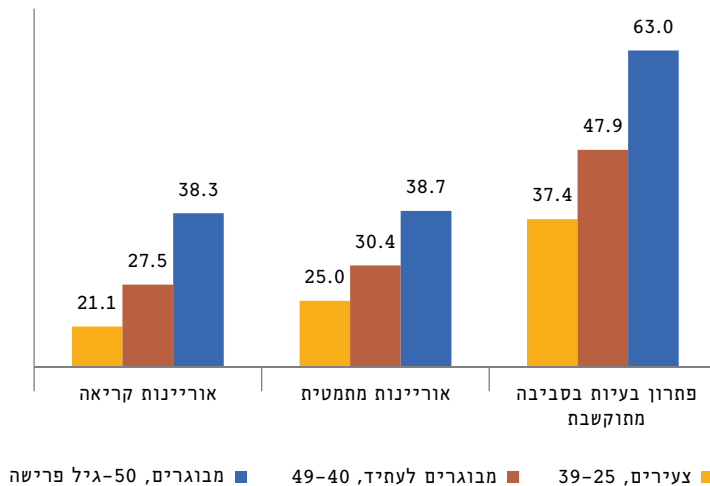


מקור: עיבודי המחברים לנתוני PIAAC.

דרך נוספת שאפשר להבין באמצעותה את בעיית הכישורים בקרב האוכלוסייה המבוגרת היא להתמקד בשיעור הנבחנים המדורגים בשתי הרמות הנמוכות ביותר (מתוך 7 רמות סך הכול). הכוונה לשיעור הפרטים החסרים כישורים ראשוניים, שיתקשו למלא אחר משימות בסיסיות ביותר בעולם העבודה. השוואה זו, הן באוריינות קריאה והן באוריינות מתמטית, מצביעה על שיעור גבוה החסרים מיומנויות בסיס בקרב המבוגרים, ושיעור זה גבוה בהרבה מבקרב הצעירים יותר. בתחום המתמטי למשל כמעט 39% מהנבדקים המבוגרים קיבלו ציונים שהציבו אותם בשתי קטגוריות הבסיס. גם באוריינות קריאה שיעור דומה בקרב המבוגרים הוא בעל מיומנויות בסיסיות ביותר. לעומתם, בקרב הצעירים שיעור הנבדקים החסרים מיומנויות בסיס נמוך בהרבה ונע בין רבע לחמישית. עוד עולה מהתרשים שמצבם של המבוגרים לעתיד ממוקם בתווך, בין המבוגרים לצעירים.

המצב בתחום פתרון בעיות בסביבה מתקשבת, הדורש כישורי מחשב, קשה במיוחד – הרוב הגדול של המבוגרים (63%) נמצאים בתחתית סולם המיומנויות, כלומר אינם מסוגלים לבצע משימות בסיסיות. גם בקרב המבוגרים לעתיד המצב מדאיג, כיוון שכמעט כל נבחן שני דורג ברמות הנמוכות ביותר (48%).

תרשים 12
שיעור הנבדקים בעלי מיומנויות נמוכות במיוחד, ישראל (%)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני PIAAC.

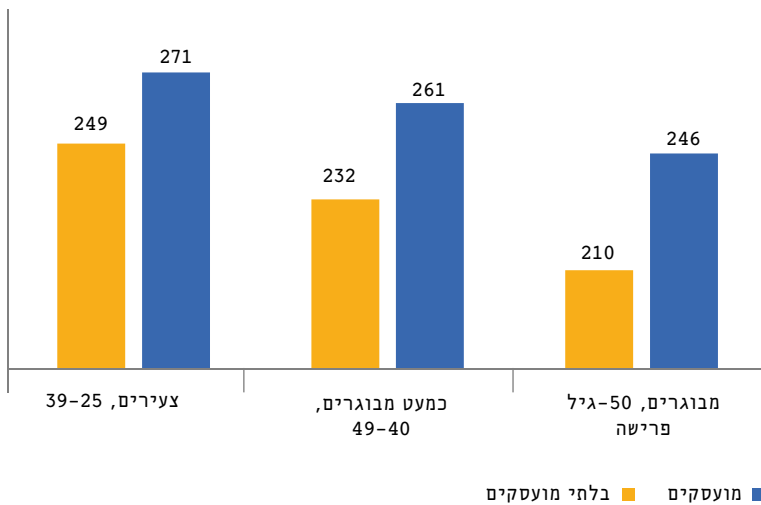
יש להניח שרמת המיומנויות הנמוכה של עובדים מבוגרים מקשה עליהם להישאר גורמים יצרניים במקום העבודה ומקטינה את יכולתם להשתלב מחדש בתעסוקה במקרה של אובדן מקום העבודה. חיזוק לעניין זה אפשר לראות בתרשים 13 המציג השוואה בין רמת המיומנויות של מועסקים לרמת המיומנויות של בלתי מועסקים לפי קבוצת גיל. ניכר שבכל תחום רמת המיומנויות מתואמת בקשר ישיר עם התעסוקה, וכי פרטים ללא עבודה נוטים להיות בעלי רמת מיומנויות נמוכה יותר. אין עדות לקשר סיבתי בין שני גורמים

אלו (תאורטית ייתכן גם קשר הפוך, שבו שהייה מחוץ למעגל העבודה מביאה לשחיקה של המיומנויות), אבל נראה שממצאים אלו מלמדים על החשיבות הרבה שבשדרוג ובשימור מיומנויות גם, ואולי במיוחד, בגילים המאוחרים כתנאי להעלאת שיעור ההשתתפות בתעסוקה.

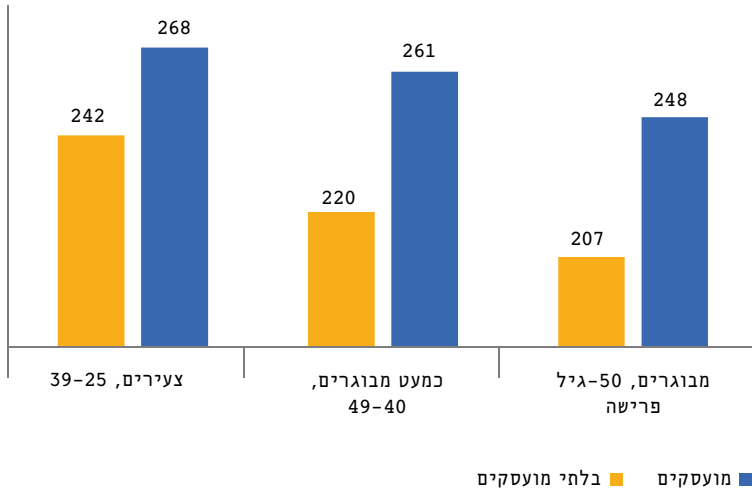
תרשים 13

ציון ממוצע במבחן מיומנויות, על פי סטטוס תעסוקתי, ישראל

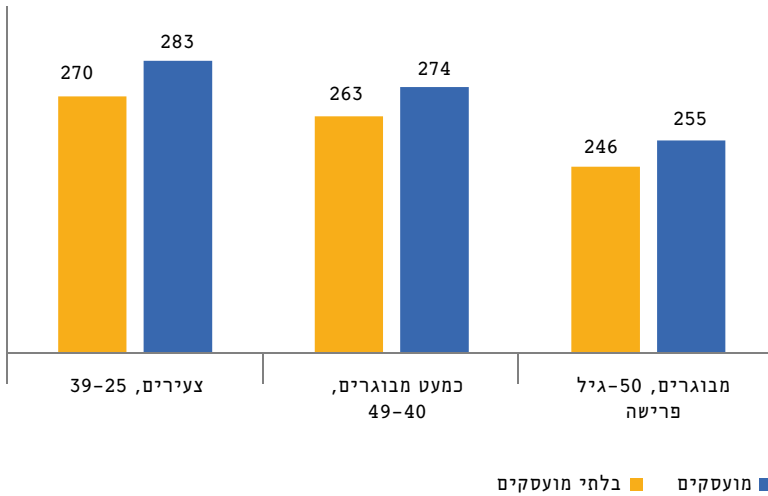
א. אוריינות קריאה



ב. אוריינות מתמטית



ג. פתרון בעיות בסביבה מחוקשבת



מקור: עיבודי המחברים לנתוני PIAAC.

המאפיינים ומידת היעילות של אמצעי מדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים

בשל ההכרה בכך שהזדקנות האוכלוסייה יוצרת צורך ממשי בהעלאת שיעורי התעסוקה ורמת החיים בגיל המבוגר, מדינות רבות החלו בשני העשורים האחרונים ביישום של מגוון צעדי מדיניות לטיפול בנושא. בעקבות זאת הצטבר ידע מחקרי על מידת האפקטיביות של צעדים אלו בהעלאת שיעורי התעסוקה וההשמה של מובטלים ועל השלכותיהם על רמת השכר והפרייון. התוצאות מראות שבחלק מהמקרים ההשפעה נמוכה, מעורבת או אף שלילית – ועל כן, אף שצעדים אלו נהוגים בכמה מדינות אין הצדקה מספקת להמליץ על אימוצם בישראל. בפרק זה נסקור את אמצעי המדיניות העיקריים המיושמים בכללות המפותחות לפי חלוקה לחמישה תחומים: מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP); תמריצי תעסוקה לעובדים; התאמת תנאי העבודה; תמריצים למעסיקים; חינוך, הסברה ומאבק בגילנות. אגב כך נסקור את הממצאים העדכניים על מידת היעילות של אמצעי מדיניות אלו.¹² לוח 3 בסוף פרק 5 משווה בין הממצאים בנוגע למדינות השונות לבין המצב בישראל.

מדיניות פעילה

13 בשוק התעסוקה (ALMP)

המענה הראשוני להעלאת שיעורי התעסוקה ולטיפול באבטלה הוא תוכניות שבהן המדינה מתערבת באופן ישיר בהכשרה, בהשמה או בהעסקה של עובדים. תוכניות אלו מכונות "תוכניות מדיניות פעילה בשוק התעסוקה"

12 לפי הספרות בנושא יש צורך ממשי לא רק במדיניות המופנית אל כלל העובדים המבוגרים קבוצה אחידה, אלא גם במדיניות מיוחדת לקבוצות מיעוט: נשים, עובדים בשכר נמוך, מהגרים, מיעוטים אתניים ועוד קבוצות. עם זאת, אין כמעט ראיות שיטתיות המספקות מסקנות ברורות על ההשפעה של מדיניות על קבוצות מיעוט. ראו Boockmann and Brändle, 2015. בשל כך סקירה זו תעסוק רק במקרים שהראו תוצאות ברורות.

13 בסקירה זו אנו מפרידים בין פעולות אקטיביות של המדינה לבין סובסידיות שהמדינה נותנת לעובדים או למעסיקים, למשל לצורך מימון הכשרות או לעידוד העסקה, אף על פי שמטרתיהן הן נכללות גם כן תחת ALMP.

(ALMP – Active Labor Market Policies), ומטרתן לשפר את כישורי העבודה של מובטלים ולהקל את הגישה שלהם לתעסוקה באמצעות התערבות יזומה בשוק התעסוקה. בניגוד להן, רווחת גם מדיניות "פסיבית" שמטרתה להעלות את ההכנסה ולספק רשת ביטחון כלכלי דרך הענקת דמי אבטלה או קצבאות אחרות. בהקשר של אוכלוסיית המבוגרים, תוכניות ALMP כוללות בדרך כלל הספקת הכשרות מקצועיות והשתלמויות מטעם המדינה, מימון הכשרות בידי גורמים שלישיים (כמו קרנות של ארגוני מעסיקים), עזרה פעילה במציאת עבודה, פיתוח מאגרי מידע למשרות פנויות והקמת מרכזי תעסוקה למבוגרים.

הכשרות לעובדים מבוגרים

כחלק מההיערכות לשוק העבודה העתידי, ישנה הכרה נרחבת בצורך לעודד "למידה לאורך החיים" (Lifelong Learning – LLL) כאמצעי להתאמה מתמדת בין כישורי העובדים לצורכי השוק ולהעלאת הרלוונטיות והתעסוקתיות (employability) של עובדים בשלבי חיים שונים. LLL מוגדרת כשאיפה מתמדת לצבירת ידע לצורך אישי או מקצועי, ללא כפייה ומתוך מוטיבציה פנימית. מדינות שאימצו מודלים לקידום LLL בחרו בהם בעיקר כדי לשפר ולשמר את ההון האנושי, את ההכנסה ואת רמת החיים של אזרחיהן, אך גם בשל שיקולים חברתיים של עידוד מימוש עצמי ואזרחות פעילה. על פי רוב אין מדיניות זו מכוונת לקהילה ספציפית או לסוג עובדים מסוים, אלא יוצרת תנאים ותמריצים לכלל העובדים להשיג חינוך והכשרה עצמית לאורך שנות הקריירה. תוכניות אלו נעשות רלוונטיות יותר ויותר עקב העלייה בקצב השינויים הטכנולוגיים בשנים האחרונות, המחייבת את העובדים להכיר תוכנות מחשב וכלים חדשים באופן מתמיד.

בדנמרק מיושמת גישה אינטגרטיבית כזאת הרואה ב־LLL תוכניות רב־מערכתיות שמטרתן לתת מענה לצורכי העובד (כגון הכשרה, ליווי בחיפוש עבודה והשמה), ללא הבחנה בין מגזרים ובין גילים. לעומת זאת, במדינות אחרות פותחו תוכניות ייחודיות לעובדים מבוגרים שנבדלות מאלו המוצעות לעובדים אחרים. מיושמות גם תוכניות הכשרה ייעודיות למובטלים, בדגש על מובטלים מבוגרים.

לעובדים מבוגרים יש צורך מיוחד בהכשרות מקצועיות משתי סיבות: הם חווים ירידה ביכולות הפיזיות ולכן עשויים להזדקק לשינוי תעסוקתי; אפשר להניח שההכשרה המקצועית שקיבלו ניתנה לפני זמן רב, ועל כן יהיו זקוקים לחיזוק של כישוריהם בתחומים בסיסיים כגון מחשוב ותקשורת.

מטה־אנליזה שערכו חוקרים לבדיקת ההשפעה של תוכניות ALMP כלליות ערערה במקצת את ההנחה בדבר יעילות התוכניות להכשרת עובדים מבוגרים (Card, Kluve, and Weber, 2015). סקירה זו עסקה בתוכניות מקיפות המיועדות לכלל אוכלוסיית העובדים בכל הגילים ולא רק למבוגרים. עם זאת, הממצא העיקרי שלה הוא שההשפעה הגדולה ביותר של תוכניות אלו על הסיכוי להישאר בתעסוקה איננה בטווח הזמן הקצר אלא בטווח הבינוני והארוך. ממצא מובהק זה מעלה את החשש שהחזק העיקרי של תוכניות ALMP רלוונטי בעיקר לעובדים צעירים יותר, ואילו עובדים מבוגרים עשויים לעזוב את שוק העבודה עוד בטרם יספיקו ליהנות מתוצרי ההשקעה הממשלתית.

נקודת תורפה נוספת של תוכניות אלו עולה ממחקר שנערך בגרמניה ומצא כי הצרכים התעסוקתיים והציפיות שיש לעובדים מבוגרים מהכשרה שונים מאוד מאלו שיש לאוכלוסיות אחרות, ובפרט בהשוואה לעובדים צעירים (Zwick, 2011). המחקר מצביע על הצורך בתכנון מערך ייחודי לעובדים מבוגרים, הכולל הכשרה במקום העבודה (On-the-Job Training – OJT) ומעודד מעורבות פעילה של העובד במבנה ובאופן העברת ההכשרה שלו (בניגוד להכשרה שמוגדרת ומונחתת עליו מלמעלה). הכשרות מסוג זה נמצאו היעילות ביותר בהשארת עובדים מבוגרים בתעסוקה. כמו כן, נמצאה אפקטיביות גבוהה יותר של הכשרה בתחומי התקשורת הבין־אישית וכישורי הניהול, יחסית להכשרות טכניות או טכנולוגיות, אף שהכשרות אלו נתפסות כנדרשות למבוגרים בשל צרכי השוק ובשל הנחיתות שיש להם בתחומים אלו.

מחקר אחר שנעשה בגרמניה מצא גם כן שהכשרות פנים־מפעליות יעילות יותר בהשוואה להכשרות שנעשות מחוץ למפעל (Romeu Gordo and Wolff, 2011). התוצאות הראו שלתוכניות הכשרה בכיתה מחוץ למפעל יש אומנם השפעה חיובית, אך רק בקרב מבוגרים מקבוצות אוכלוסייה חזקות. לעומת זאת, להכשרות בתוך המפעל התקבלו תוצאות חיוביות מובהקות עבור כלל אוכלוסיית המבוגרים (אף שנמצא כי גם בתוכניות פנים־מפעליות ההשפעה בקרב האוכלוסיות החזקות גבוהה יותר מבקרב החלשות).

לעומת זאת, מחקר שנערך בצרפת מצא שתוכניות להכשרה טכנולוגית דווקא העלו את השכר הצפוי ואת שיעורי התעסוקה (והצפי להישאר בתעסוקה) של עובדים מעל גיל 45 בתקופות של הטמעה מואצת של טכנולוגיות חדשות במקום העבודה. עם זאת, נמצא שההכשרה כשלעצמה לא הורידה את ההטיה

של מעסיקים נגד עובדים מבוגרים, והם עדיין נתפסים כבעלי כישורים נמוכים יותר ככל שהטכנולוגיה מתקדמת. מסיבה זו החוקרים מסכמים כי ההשפעה של תוכניות אלו על התעסוקתיות של העובדים המבוגרים היא מוגבלת (Behagel, Caroli, and Rogers, 2014).

הדרכה במציאת עבודה

הספרות מראה כי למבוגרים בעלי מיומנויות אשר סיימו עבודה במשרה מכניסה יש לעיתים ציפיות לא ריאליות לגבי סיכוייהם למצוא תפקיד מקביל עם הכנסה דומה.¹⁴ אופטימיות יתר זו של עובדים אלו בעניין אפשרויות ההשתלבות המחודשת שלהם בשוק העבודה גורמת לכך שהם אינם יעילים בהתנהלותם כמובטלים. למשל, הם אינם פונים למשרות שבהן סיכויי הקבלה שלהם טובים יותר, ולעיתים מסרבים להצעות עבודה בשכר נמוך מכפי שהורגלו לו בעבר. על רקע זה החלו מדינות אירופיות לקיים תוכניות עזרה בחיפוש תעסוקה לעובדים מבוגרים, הכוללות הדרכה צמודה ואימון אישי ("קואצ'ינג"). ניתוח ההצלחה של תוכניות אלו מצא שבמונחי עלות-תועלת הן בדרך כלל משתלמות מאוד, במיוחד בהשוואה לתוכניות הכשרה ארוכות או לסובסידיות לעבודה (Bollens, 2011; Boockmann and Brändle, 2015; Government of Canada, 2017). המחקרים מצאו השפעות חיוביות של תוכניות אלו על עובדים מבוגרים כבר בטווח הקצר, הן על מוטיבציית העובד והן על רמת הביטחון העצמי והריאליות של הציפיות שלו מתעסוקה.

בשווייץ התקיימה תוכנית ניסיונית דומה לאימון מחודש של מובטלים בגיל +45 בדרכים לחיפוש עבודה (Arni, 2010). מחקר הערכה מצא שהתוכנית העלתה את סיכויי מציאת התעסוקה ב־9 נקודות האחוז. התוצאה הושגה בשל הירידה בשכר הכניסה המצופה של העובדים (כלומר ציפיות השכר נעשו ריאליות יותר) ובשל שיפור יעילותם בחיפוש העבודה.¹⁵ כמו כן, בטווח הקצר נמצאו השפעות חיוביות על מוטיבציה, ביטחון עצמי וציפיות ריאליות מתעסוקה.

14 ראו את סיכום הספרות הרלוונטית אצל Boockmann and Brändle, 2015.

15 יש שיראו בשינוי זה עדות למיסודה של תופעת הגילנות; אחרים יטענו מנגד שירידה מסוימת בשכר עדיפה על תת-תעסוקה. זהו דיון שראוי בהחלט לקיים.

נראה שההצלחה, שנצפתה בעיקר בקרב בני 45-54, נובעת במידה מסוימת מהדגש המושם בתוכנית על שינוי בציפיות ועל הקניית אסטרטגיות חיפוש עבודה. מחקר על תוכנית דומה שהונהגה בבלגיה הראה גם כן אפקט מובהק, אם כי קטן יותר, של עלייה של 3.5-4 נקודות אחוז בתעסוקה בעקבות הפעלת התוכנית (Bollens, 2011).

בהולנד נעשה מחקר מבוקר (RCT) על 50,000 משתתפים, שבדק את השפעתן של הכשרות שניתנו למובטלים מבוגרים לחיפוש עבודה ולטוויית קשרים מקצועיים ("נטוורקינג") (De Groot and van der Klaauw, 2016). המחקר מצא שהתוכנית העלתה את הסיכוי ליציאה מאבטלה ב-12%, אך לא השפיעה על איכות המשרות שאליהן התקבלו המובטלים.

לסיכום, התוצאות שנאספו עד היום מראות על יעילות מסוימת של תוכניות הדרכה ממוקדות למציאת תעסוקה בקרב עובדים מבוגרים (Boockmann and Brändle, 2015).

תוכניות אינטגרטיביות

כיוון שהבעיות הספציפיות של אוכלוסיית העובדים המבוגרים הן רב־ממדיות וקשורות בבעיות של הון אנושי, אפליה, היעדר כישורים לחיפוש עבודה ולעיתים גם פריזון נמוך יותר, מדינות אחדות החלו לקדם תוכניות אינטגרטיביות המשלבות כמה סוגים של צעדים לעידוד תעסוקת מבוגרים: הכשרות והדרכות מקצועיות, סובסידיות לעובדים ולמעסיקים, מנגנוני הסברה למעסיקים ותיאום בין מעסיקים לעובדים, וכן סנקציות כלכליות על יציאה מוקדמת ממעגל התעסוקה (ראו את הדיון במאפיינים של אמצעים אלו וביעילותם בהמשך הדברים). הערכה של תוכנית אינטגרטיבית שיושמה בגרמניה מצאה אפקטיביות גבוהה בהורדת שיעור הבקשות לדמי אבטלה בקרב אוכלוסיית היעד ועלייה של כ־20 נקודות אחוז בכניסה לתעסוקה, בעיקר בקרב בני 50-59 (Konle-Seidl, 2017). ניתוח תוכנית דומה שיושמה בפורטוגל הראה השפעה על קיצור תקופת האבטלה של עובדים מבוגרים, אך השפעה זו הייתה מוגבלת והאפקט על שיעורי הכניסה לתעסוקה לא היה מובהק סטטיסטית (Centeno, Centeno, and Novo, 2009).

תמריצים כלכליים לעובדים לעידוד תעסוקה

העלאת גיל הפרישה

העלאת גיל הפרישה החוקי היא אחד האמצעים הבסיסיים לעיכוב פרישה משוק העבודה ולהגדלה של שיעורי התעסוקה בקרב מבוגרים.¹⁶ כל המדינות שנסקרו במחקר זה ביצעו העלאה כלשהי של גיל הפרישה בשני העשורים האחרונים, ורובן מתכננות העלאה נוספת בעשור הקרוב.¹⁷ העלאת גיל הפרישה משפיעה על התעסוקה בשתי דרכים: מצד אחד, היא מפחיתה את הכדאיות הכלכלית של יציאה לגמלאות, מאחר שהעובד הפורש מאבד את הזכות לקבל קצבה פנסיונית; מצד שני, היא מקבעת נורמה לגבי הגיל "המקובל" ליציאה משוק העבודה ומעודדת עובדים להישאר בתעסוקה עד גיל מאוחר יותר.

בשווייץ הונהגה רפורמה דומה בתחילת שנות ה־2000. הרפורמה העלתה את גיל הפרישה לנשים בשנתיים (64 במקום 62) וצמצמה את קצבת הזקנה למי שבחרה בכל זאת לפרוש בגיל 62 או 63 (Hanel and Riphahn, 2012). חוקרים שבדקו את השפעות התוכנית מצאו שהיא הצליחה להשאיר בשוק העבודה 50% מהנשים שקודם ליישומה כבר היו פורשות. עיקר ההשפעה הייתה על נשים בעלות השכלה נמוכה. ממצא זה מיוחס להעלאה ב"מחיר" שעות הפנאי של העובדות, שהשפיעה בצורה החזקה ביותר על נכונותן לעבוד (אם כי ההשפעה על נשים מאוכלוסיות מוחלשות היא בעייתית מבחינת הפגיעה המוגדלת בהן; ראו את הדיון בהתמודדות עם בעיה זו בפרק ההמלצות).¹⁸ בדומה, מחקר שנערך בגרמניה הראה שרפורמה משנת 1999 שהעלתה בפועל את גיל הפרישה המוקדמת לנשים בשלוש שנים הביאה לעלייה של 26 נקודות

16 הכוונה כאן היא לגיל הפרישה שבו ניתן לקבל קצבת פנסיה, ולא לגיל פרישת החובה שבו למעסיק מותר לפטר את העובד. ראו דיון על הנעשה בישראל בפרק 5.

17 להשוואה בין המצב בישראל לנעשה בעולם בנושא זה ראו פרק 5. כן ראו שניסקי וזקן, 2019.

18 ראו בפרק 5 מחקר של בנק ישראל על העלאת גיל הפרישה בישראל שהניב תוצאות דומות.

האחוז בשיעור התעסוקה של נשים מבוגרות. נמצאה השפעה גבוהה עוד יותר על נשים שגרו בסביבה מפותחת ועשירה פחות (מזרח גרמניה לעומת המערב). עוד עולה מהמחקר שהרפורמה לא הביאה לעלייה בבקשות לקצבאות אבטלה ונכות בקרב מבוגרים, תוצאה אפשרית ובעייתית של העלאת גיל הפרישה (Geyer and Welteke, 2017). באוסטריה, לעומת זאת, רפורמה דומה הביאה להפחתת היציאה לגמלאות בגילים הרלוונטיים ב־25 נקודות אחוז בקרב נשים ו־19 נקודות אחוז בקרב גברים, אך גם לעלייה של כ־10% באבטלה, בעיקר בקרב חולים ועובדי "צווארון כחול" (Inderbitzin, Staubli, and Zweimüller, 2016).

נוסף על האמור, מחקר מטה־אנליזה רחב היקף מצא שההשפעה של העלאת גיל הפרישה על ההישארות בתעסוקה גדולה יותר בקרב נשים מבקרב גברים (Konle-Seidl, 2017). התוצאות לעיל הראו אפקטים גדולים, כלומר שהעלאת גיל הפרישה נמצאה מתואמת עם שיעורי הישארות בשוק העבודה גבוהים בהרבה, במיוחד בקרב נשים. עיקר העלייה בשיעור ההשתתפות נבעה מהחלטת עובדות להישאר במקום העבודה ולא מכניסה לתעסוקה של מובטלות מבוגרות. לאור כל זאת נראה שאמצעי זה יעיל בהעלאת שיעורי התעסוקה של מבוגרים בעצם השארתם בשוק העבודה באופן רציף.

תמריצים לעובדים להישאר בעבודתם

פרט להעלאת גיל הפרישה החוקי – צעד אשר יושם באופן נרחב בעולם – נהוגים עוד אמצעים לתמרוץ עובדים מבוגרים להישאר בעבודתם. התמריצים יכולים להיות חיוביים או שליליים, כספיים או אחרים. דוגמה לתמריץ שלילי היא הארכת תקופת ההפקדה המינימלית לקרן הפנסיה אשר מזכה את העובד בקצבת פנסיה מלאה, בעוד פרישה לפני תום תקופה זו מפחיתה את סכום הקצבה שהעובד זכאי לה. דוגמה לתמריץ חיובי היא הסרה של תקרת הגיל על תשלומים לקרן פנסיה, כך שעובד הנוטר בעבודתו ממשיך לצבור זכויות כספיות בקרן הפנסיה. במדינות אחרות מיושמים אמצעים כגון קצבת פנסיה מוגדלת לעובדים שעברו את גיל הפרישה אך ממשיכים לעבוד ולהפריש לקופת הפנסיה, או מענקים הניתנים לפרטים שממשיכים לעבוד לאחר גיל הפרישה. במדינות רבות צומצמה

או בוטלה כליל האפשרות לפרישה מוקדמת, משהתבדו החששות מההשפעה השלילית של שינוי מדיניות זה על תעסוקת צעירים (Eichhorst et al., 2013). תמריץ נוסף הוא מתן אפשרות למבוגרים לקבל פנסיה חלקית בעודם עובדים ("פרישה גמישה")¹⁹. כמה מחקרים בוחנים שינויים במיסוי על יציאה לפנסיה ומראים גמישות גבוהה למדי (0.1-0.3) לשינויים בהכנסה הצפויה.²⁰

נראה שמחקרים שנערכו ברחבי העולם מצביעים על שונות גדולה למדי במידת ההשפעה שיש לתמריצי הכנסה על תעסוקת מבוגרים. המקור להבדלים אינו חד-משמעי, משום שישנם מעט מדי מקרי בוחן עם משתנים שונים רבים ביניהם (גודל ההטבה, הקבוצה שההטבה חלה עליה, תנאי הזכאות ומידת הפרמננטיות של השינוי), ומקור השונות אינו מוסבר בספרות. לאור זאת, אם רוצים ליישם תמריצי הכנסה גם בישראל יש לעשות זאת במסגרת פיילוט שילווה במחקר אשר יבחן את יעילותה של המדיניות ויזהה את האוכלוסיות הרלוונטיות ואת הכלים בעלי האפקטיביות הגבוהה ביותר.

מחקר מטה-אנליזה על מחקרים מחמש מדינות – אוסטריה, גרמניה, הולנד, נורווגיה וצרפת – מצא כי מכלל סוגי המדיניות לטיפול בנושא תעסוקת מבוגרים האמצעים המתממרים את העובד המבוגר להישאר בעבודתו, בכלל זה העלאת גיל הפרישה, הם היעילים ביותר בשימור מבוגרים בתעסוקה (Konle-Seidl, 2017). עוד נמצא כי התוכניות היעילות ביותר היו אלו שמנעו אפקט תחלופה אפשרי בין קצבאות זקנה לקצבאות אחרות (דמי אבטלה וקצבת נכות) שתמרץ עובדים לצאת משוק העבודה. אפקט זה רווח במיוחד במדינות אשר ביטלו את האפשרות לפרישה מוקדמת, ונצפתה בהן עלייה ניכרת בקבלת קצבאות נכות בקרב מבוגרים בצד עלייה בשיעורי האבטלה בקרבם.

19 לא קיימת ספרות העוסקת ביעילות הפרישה הגמישה בשל היותה אמצעי חדש יחסית.

20 ראו למשל Manoli and Weber, 2016; Behaghel and Blau, 2012; Mastrobuoni, 2009. המשמעות של גמישות ברמה של 0.3 היא שירידה של 1% בהכנסה צפויה להעלות את שיעור התעסוקה ב-0.3%.

צמצום תמריצים שליליים לעובדים לחיפוש עבודה חדשה בעת הפסקת העסקה

שיעור המובטלים הכרוניים מסך המובטלים גבוה יותר בקרב מבוגרים מבקרב צעירים בכל המדינות. במקרים רבים הפסקת העסקה בגיל מבוגר מביאה לפרישה מוקדמת כפויה. במקרה זה, קצבאות שונות (ובמיוחד קצבת נכות) משמשות לעיתים "פנסיות גישור" עד הגעתו של העובד לגיל הפרישה הרשמי. אומנם ברור שבמקרים רבים עובדים מבוגרים נדרשים לקצבאות בשל מגבלות בריאותיות אמיתיות, אך הספרות מראה שירידה בזכאות לפנסיה מביאה לעלייה מקבילה בדרישה לקצבאות, ובפרט בדרישה לקצבת נכות. עלייה חדה זו מרמזת על כך שלעיתים אכן מדובר למעשה בקצבאות המשמשות פנסיות גישור (Konle-Seidl, 2017). מדינות אחדות ניסו להילחם בתופעה זו ולעודד תעסוקת מבוגרים באמצעות ביטול הטבות, הקלות ופטורים שניתנו למובטלים מבוגרים בקבלה ובזכאות לקצבאות. מחקרי הערכה של מדיניות כזו אשר הונהגה בהולנד ובאוסטריה מצאו כי היא אכן העלתה את שיעורי התעסוקה, אך באותה עת נרשמה עלייה בדרישה לקבלת קצבאות אחרות שלא בוטלו (Inderbitzin, Staubli, and Zweimüller, 2016).

התאמת תנאי העבודה

גורם נוסף שמשפיע על הישארות מבוגרים בתעסוקה הוא תנאי העבודה: מנעד רחב של היבטים, ובהם הסביבה הפיזית, הכוללת את תנאי הבטיחות והנגישות במקום העבודה, חוקי העבודה ומידת הגמישות בהסדרים הנהוגים במקום העבודה (גמישות בשעות העבודה, אפשרות לעבוד מרחוק). מסיבות ברורות לתנאי העבודה השפעה מיוחדת על העובדים המבוגרים: יכולת עבודה במשך שעות מרובות פוחתת עם הגיל, וכך גם היכולת לעבוד בסביבות עבודה מסוימות, במיוחד אלו המצריכות מאמץ פיזי (טליספירו, 2013). אכן, סקרים שערך ארגון OECD מראים כי בעיות בריאותיות הן סיבה שכיחה למדי לנשירה מוקדמת של מבוגרים משוק העבודה.

בכמה מדינות נהוגות תוכניות ממשלתיות לתמיכה ב"ניהול גילי" (age management), שמטרתן לסייע למעסיקים בשיפור הניהול של כוח העבודה

הרבי־גילי המועסק אצלם, בין היתר באמצעות התאמת תנאי ההעסקה לצורכי העובדים המבוגרים. למרות התרחבות השימוש בתוכניות אלו, קיימים מעט נתונים על היעילות שלהן, והמידע המוגבל שנצבר עד כה מצביע על הצלחה חלקית בלבד (טל־ספירו, 2013).

גמישות בתנאי ההעסקה

גמישות בתנאי ההעסקה יכולה להתבטא בכמה דרכים, למשל ביצירת אפשרויות לעבודה מרחוק, בהנהגת ימי עבודה לא אחידים באורכם, בהעסקה בשעות גמישות או במשרה חלקית, וכן בהעלאת מספר ימי החופשה של עובדים מבוגרים (Feifs et al., 2013). מחקר עדכני שסקר נתונים רב־לאומיים (המתבססים על סקר SHARE) לא מצא השפעה של הפחתת שעות העבודה ומעבר למשרה חלקית על גיל הפרישה האפקטיבי. עם זאת הממצאים מלמדים על שונות בין המינים: גיל הפרישה של נשים נמצא במתאם שלילי עם הסדרי תעסוקה גמישה, ואילו גיל הפרישה של גברים נמצא במתאם חיובי עם הסדרים אלו. כן נמצאה שונות בחלוקה לפי תחומי עבודה: גיל הפרישה האפקטיבי של עובדי עבודת כפיים גבוה יותר בתנאים של הסדרי תעסוקה גמישים, ואילו במקצועות האקדמיים לא נמצא קשר בין השניים (Hess, Bauknecht, and Pink, 2018).

תוכניות לשמירה על הבריאות הפיזית והמנטלית של עובדים מבוגרים

תוכניות אקטיביות לשמירה על הבריאות הפיזית והמנטלית של עובדים מבוגרים נועדו, בין היתר, להאריך את זמן הישארותם בתעסוקה. במדינות אחדות מופעלות תוכניות לקידום הבריאות במקום העבודה (Workplace Health Promotion – WHP) המכוונות למבוגרים, והן כוללות ייעוץ מקצועי בהערכת סיכוני בריאות, הדרכה לניהול אורח חיים בריא ופעילויות לשימור יכולות מנטליות. מחקר מטה־אנליזה שניתח 18 מחקרים שעסקו בהשפעת תוכניות WHP למבוגרים במדינות מערביות העלה תוצאות מעורבות בכל הנוגע להשפעה על כושר העבודה, על הפרייה או על זמן הישארות בתעסוקה (Poscia et al., 2016). עם זאת, בשל המיעוט היחסי של מחקרים בנושא אין לראות בממצאים אלו ממצאים חד־משמעיים (במיוחד בשל האיכות הנמוכה של חלק מהנתונים).

תמריצים למעסיקים

בצד השפעה על היצע התעסוקה, ישנם אמצעי מדיניות לא מעטים המתרכזים בהיבט הביקוש לעובדים, אשר מתמרצים את המעסיקים לגייס או לשמר עובדים מבוגרים. אמצעי תמרוץ אלו ניתנים בדרך כלל למעסיקים בדמות סובסידיות, מענקים או פטורים ממס. תמריצים לשימור עובדים כוללים הטבות מס כנגד הפעלת תוכניות הכשרה (במקום העבודה או מחוץ לו), עזרה במימון ההכשרות או הענקת סובסידיות ישירות למימון שכר של עובדים מבוגרים. מחקרי האפקטיביות של תמריצים אלו התמקדו בשני סוגי תמריצים: סובסידיות להכשרות וסובסידיות להשארת עובדים מבוגרים במקום העבודה או להעסקתם.

סובסידיות להכשרות

מדינות אחדות מעניקות סובסידיות למעסיק לצורך תכנון וביצוע של הכשרות כחלק מהפעילות הרגילה של העסק. ואולם תוכניות כאלה מעטות יחסית והמידע על האפקטיביות שלהן מוגבל. עם זאת, הממצאים בנוגע לכמה תוכניות שכבר מופעלות מבטיחים. נציין שרוב המחקרים בנושא בחנו השפעה של תוכניות הכשרה על כלל העובדים.

תוכנית הדגל WeGebAU שבוצעה בגרמניה לסבסוד ממשלתי של תוכניות הכשרה לעובדים מבוגרים בעסקים קטנים ובינוניים הוכיחה יעילות רבה. התוכנית העלתה את שיעור ההישארות בתעסוקה בגילי +55 ב־2.5 נקודות אחוז (Dauth and Toomet, 2016). ממצאים אלו מרשימים במיוחד כיוון שמדובר בהכשרות שניתנו בעיקר לעובדים לא מיומנים. עם זאת, מהמחקר עולה שגם אם התרחשה עלייה בתעסוקה היא לא נבעה דווקא מעלייה בהון אנושי של העובדים (שנמצאה מוגבלת), אלא מעלייה בסיפוק של העובד במקום העבודה ומרצון מופחת לפרוש.

בפורטוגל הראתה תוכנית דומה אפקטיביות גבוהה והוערך כי ההחזר להשקעה היה בשיעור גבוה של כ־8.6% (Almeida and Carnero, 2009). גם באירלנד נמצא שסובסידיות ממשלתיות תרמו לכמות ההכשרות שביצעו חברות, אם

כי הממצאים בכל הנוגע להעלאת התעסוקה שם צנועים בהרבה (Görg and Strobl, 2006).

ואולם בחלק מהמקרים התוצאות של מחקרים שונים לא תואמות ואף הפוכות. כך, מחקר שנעשה בגרמניה מצא שבעסקים שקיימו הכשרות ממוקדות לעובדים מבוגרים פרשו יותר גברים מנשים. לעומת זאת, מחקר אחר שנערך בגרמניה מצא דווקא פרישה גבוהה יותר יחסית של נשים (Zwick, 2011; Berg et al., 2015). על כן יש לבחון את היישום של אמצעים אלו רק בלוויית מעקב מחקרי על יעילותם ועל ההשפעות שלהם על קבוצות שונות. בחינת הממצאים המצטברים לגבי אוכלוסיית המבוגרים מגלה שונות גבוהה למדי בהישגי התוכניות, ועל כן אין להניח שכלי תמרוץ זה יהיה יעיל עבור כלל המעסיקים.

סובסידיות להעסקת עובדים

אפשר להניח שעל מנת להשפיע במישרין על המעסיקים יש צורך לתת להם סובסידיות ישירות עבור העסקת מבוגרים. ואולם, בדומה לממצאים הלא עקביים על מתן סובסידיות להכשרות, הממצא העיקרי במקרה זה הוא הנטל העודף הניכר שיש לסובסידיות אלו,²¹ משום שחלק גדול מהעובדים המסובסדים היו נשארים בעבודתם גם לולא ניתנה הסובסידיה, ועל כן הוצא כסף ציבורי לריק.

מחקר שנערך בגרמניה אכן הראה השפעה חיובית של סובסידיות על מעבר להעסקה קבועה של מבוגרים, אבל התוצאות היו לא מובהקות (Boockmann, 2015). תוצאות לא מובהקות דומות עלו גם ממחקר שנערך בפינלנד, שהראה שגם גובה הסובסידיה אינו משפיע על מובהקות הממצאים (Huttunen, 2013; Pirttilä, and Uusitalo, 2013). השוואה בין המקרה הפיני לתוכנית דומה בבליה גילתה כי סובסידיות למעסיקים מסייעות בעיקר במניעת פרישה מוקדמת בקרב הזכאים לה, ולא דווקא מעודדות כניסה מחודשת של מובטלים לתעסוקה (Pirttilä and Selin, 2011; Albanese and Cockx, 2015; Sjögren and Vikström, 2015).

21 המונח הכלכלי "נטל עודף" מתייחס להשפעה השלילית של התערבות הממשלה בשוק המביאה לירידה בכושר הייצור, בשכר או ביעילות הכלכלית יחסית למצב ללא התערבות הממשלה.

מדיניות מוכרת אחרת היא עידוד העסקה של מבוגרים באמצעות הקלות מס. **בלגיה** למשל ניתנו תמריצים כאלה באמצעות הפחתה של תשלומי החובה לביטוח לאומי של המעסיק בגובה ממוצע של 4% מעלות השכר החציונית של העובדים. תמריצים אלו הביאו לעלייה בשיעור התעסוקה בקרב המבוגרים, במיוחד בקרב עובדים בקבוצות סיכון גבוה לנשירה מתעסוקה, והם נחשבים להצלחה אף שהם יקרים מאוד (Albanese and Cockx, 2015). תמריצי מס דומים לעובדים מבוגרים העלו את שיעור תעסוקת המבוגרים גם **בצרפת** (Aubert and Crépon, 2003) ו**בפינלנד** (Ilmakunnas and Maliranta, 2007). עם זאת, לתמריצי מס היה אפקט קטן למדי **בהולנד ובפורטוגל**.

מהאמור אפשר להסיק בזהירות שהתרומה של סובסידיות למעסיקים לטובת העסקת מבוגרים היא מוגבלת למדי בהעלאת שיעורי התעסוקה בקרב קבוצה זו. יותר מכך, ניתן היה לצפות לאפקטיביות רבה יותר בקרב אוכלוסיות יעד בעלות סיכוי נמוך יותר למציאת עבודה ללא הסובסידיה (למשל פרטים בעלי השכלה נמוכה, בני מיעוטים או אנשים מרקע חברתי-כלכלי נמוך), אך גם במקרים אלו אין ראיות שיטתיות לאפקט חיובי כזה (Sjögren and Vikström, 2015).

חינוך, הסברה, מאבק בגילנות

מאחר שעובדים מבוגרים הם קבוצה מוחלשת ומופליית, מתבקש נדבך נוסף במדיניות הנוגעת בתעסוקת מבוגרים שמטרתו מאבק בגילנות (אפליה על רקע גיל) על כל גווניה. גילנות נובעת מדימוי שלילי של העובד המבוגר: הוא נתפס כפרודוקטיבי פחות מאחרים, כמסוגל פחות להסתגל לסביבת עבודה משתנה, כמתקשה להתמודד עם דרישות טכנולוגיות וכבעל סיכוי גבוה ללקות בבריאותו. תפיסות אלו ודומות להן הן חסם עיקרי בפני העסקת מבוגרים בידי מעסיקים רבים.

שתי גישות מובחנות משמשות לשינוי עמדות מעסיקים לגבי עובדים מבוגרים: הגישה הוולונטרית, המבוססת על הצורך בהסברה, בהפצת מידע ובקביעת קווים מנחים להתמודדות עם אפליה; והגישה הרגולטיבית, המעודדת שימוש

בחקיקה נגד אפליה על רקע גיל במקומות עבודה. הגישה הוולונטרית משלבת תוכניות ALMP אינטגרטיביות שמציעות הכשרה והכוונה של עובדים מצד אחד, וקריאה לפעולה, הסברה, הכוונה והתאמה של המעסיק לעובדים פוטנציאליים מצד שני. במקרים רבים במסגרת תוכניות אלו המעסיקים עצמם נחשפים לאפשרויות העסקה מגוונות שלא ניסו אותן בעבר. אומנם חקיקה נגד אפליה על רקע גיל מעבירה מסר חד־משמעי על אי־חוקיותה של מדיניות מפלה, אולם היא אפקטיבית פחות אם אינה מלווה בפעילות הסברה ובהצגת קווים מנחים שיעזרו למעסיקים ולעובדים כאחד. מנגד, לפעילות הסברתית לבדה תהיה השפעה מועטה ללא הפעלת סנקציות. על כן נראה שיש צורך לשלב בין שתי הגישות (Feifs et al., 2013).

הנתונים המחקריים על האפקטיביות של פעולות הסברה וחקיקה בתחום זה דלים מאוד. מחקר שנערך בארצות הברית מצא כי חוקי מגן משנות ה־60, האוסרים על אפליה על רקע גיל בגילים מסוימים (משתנה ממדינה למדינה; על פי רוב 40–65), הגבירו את התעסוקה בקרב עובדים בגילים האלה שנמצאו כבר בשוק התעסוקה (Adams, 2004). יתרה מזו, בקרב עובדים שעברו את הגיל המוגן בחוק נמצאה ירידה מובהקת בשיעורי התעסוקה. עם זאת, המחקר לא הצליח להראות שחוקי אפליה על רקע גיל עזרו לעובדים מחוץ לשוק התעסוקה לחזור לעבודה, ממצא שמלמד כי אין להסתמך על חקיקה אנטי־אפלייתית לבדה כאמצעי להגברת התעסוקה.

לסיכום, מיעוטו של ידע מעמיק ועקבי על ההצלחה של אמצעי מדיניות בהגדלת תעסוקת מבוגרים, בעיקר בקרב מדינות שאינן גרמאניות או נורדיות (בהן בוצעו עיקר המחקרים), מקשה על היכולת לקבוע חד־משמעית כי אמצעי מדיניות אלו לסוגיהם אכן יעילים. עם זאת, נראה שבכל הנוגע למדינות הנסקרות אפשר לקבוע במידה רבה של ביטחון שתמריצים כלכליים ישירים, ובפרט תמריצים שליילים כמו ביטול הטבות או העלאת גיל הזכאות לפנסיה, יעילים מאוד, כמו גם תוכניות אינטגרטיביות ותוכניות הכשרה קצרות טווח המתמקדות במציאת תעסוקה ובנטוורקינג. לעומת זאת, לתוכניות הכשרה מסורתיות נמצאה יעילות נמוכה, בדומה לחקיקה נגד גילנות אשר איננה משולבת בהסברה. כן נמצא כי לשלל התמריצים למעסיקים אפקטיביות נמוכה או מעורבת.

מדיניות בנושא תעסוקת מבוגרים בישראל

המדיניות בנושא תעסוקת מבוגרים בישראל, כיום ובעבר, נחלקת לשלושה סוגים עיקריים: מדיניות ALMP; תמריצים לעובדים לתעסוקה; חינוך, הסברה ומאבק בגילנות. שני כלי המדיניות האחרים שנסקרו בפרק הקודם – התאמת תנאי העבודה ותמריצים ישירים למעסיקים – אינם נהוגים בישראל כלל. סיכום האמצעים הנהוגים כיום בישראל מוצג בלוח 2. להלן נסקור בקצרה את ההיסטוריה של אמצעי המדיניות בתחום תעסוקת מבוגרים בישראל ואת המצב כיום.

בצד כלי המדיניות שיפורטו להלן, הממשלה גם יצרה בשנים האחרונות תוכניות מקיפות לטיפול בסוגיית התעסוקה בגיל המבוגר. במסגרת עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה בנושא ניהול אסטרטגיה ומדיניות כלכלית-חברתית לטווח הארוך, בשנת 2013 מונתה ועדה בי־משרדית בראשות השר לאזרחים ותיקים (כיום המשרד לשוויון חברתי) אשר הוסמכה לעסוק בשילוב מבוגרים (בני 60 ומעלה) בשוק התעסוקה ובקהילה. בדוח הוועדה משנת 2014 מופיעות המלצות רבות, בהן הקמת פלטפורמות לחיבור עובדים למעסיקים, שינוי מבחני ההכנסה (דיסריגרד²²) בקצבאות הזקנה ועוד (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). רק חלק מהמלצות הוועדה יושמו, ומקצתן לא יושמו במלואן. על יסוד העבודה האסטרטגית והמלצות הוועדה נכלל נושא "ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה" בתוכנית האסטרטגיה לטווח ארוך של הממשלה.²³ בעקבות זאת התקבלה גם החלטת ממשלה 834 שיוחדה לנושא שילוב מבוגרים בתעסוקה. ההחלטה כללה כמה המלצות, שאף הן טרם יושמו במלואן, כמו יצירת מסלולים ייחודיים למבוגרים בשירות המדינה (נמצא בשלב הראשוני של יישום) ופתיחת תוכניות לעידוד תעסוקה במרכזי תעסוקה עירוניים על ידי המשרד לשוויון חברתי (ההמלצה מיושמת כיום רק כפיילוט). החלטות הממשלה קבעו גם הקמת ועדת היגוי למעקב ובקרה אחר יישום ההחלטות, אך זו לא הוקמה בסופו של דבר.

22 דיסריגרד = רף להכנסה נמוכה, שאם הכנסתם של עובדים נופלת תחתיו, המדינה "מתעלמת" (disregards) ממנה ומעניקה להם את ההטבה (במקרה הזה – את קצבת הזקנה) אף שיש להם הכנסות.

23 החלטת ממשלה 145, "אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה ה-34" (28.6.2015); והחלטת ממשלה 150, "קידום הסוגיה האסטרטגית 'היערכות להזדקנות האוכלוסייה' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה" (28.6.2015).

לוח 2
אמצעי המדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים בישראל, 2019

סוג מדיניות	גורם מפעיל	אמצעי
מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP)	משרד העבודה, המשרד לשוויון חברתי, הג'וינט	תוכנית "אמצע הדרך" – מרכזי הכוון לבני 45-75 הכוללים הקניית כישורים רכים, הכשרות, יצירת קשר עם מעסיקים לשינוי תפיסות מפלות ולהרחבת היצע המשרות הקיים. כיום בשלב הפיילוט.
	שירות התעסוקה בשיתוף גורמים פרטיים	תוכנית "החמישים החדש" – הקניית כישורים רכים, עזרה בכתיבת קורות חיים, עזרה בהשמה. עבור מובטלים בלבד.
	משרד הרווחה	מרכזי הזדמנות – מיועדים לכלל אוכלוסיית הרווחה (כולל מבוגרים). הקניית כלים והכשרות לכניסה לשוק התעסוקה.
	משרד הרווחה	מועדוני תעסוקה – העסקת גמלאים על ידי המדינה לכמה שעות שבועיות.
	ג'וינט-אשל	"הפלוס בשישים" – מרכזי הכוון דומים ל"אמצע הדרך", עבור בני 60 ומעלה.
	המשרד לשוויון חברתי בשיתוף עמותת "והדרת"	"דרוש ניסיון" – פורטל למבוגרים לחיפוש משרות ולהתקשרות עם מעסיקים.
	קרן מעגלים	מימון הכשרות – מימון הכשרות והענקת דמי קיום לעובדים מבוגרים במקצועות שוחקים.





סוג מדיניות	גורם מפעיל	אמצעי
תמריצים כלכליים לעובד להישאר בעבודתו	חקיקה	גיל הפרישה לסוגיו – העלאת גיל הפרישה בשנים האחרונות אשר השפיעה על הישארות בשוק התעסוקה.
	חקיקה	קצבאות זקנה והשלמת הכנסה – תמריץ שלילי לעבודה שקצבאות הזקנה יוצרות היום – בטווח הכנסות מסוים לא משתלם לפרט להגדיל את שעות העבודה שלו שכן הוא יאבד זכויות בקצבת הזקנה או בהשלמת ההכנסה שהוא מקבל (בחלק מהמקרים קיים מס אפקטיבי של 97% על כל הכנסה נוספת מעבודה).
חינוך, הסברה, מאבק בגילנות	נציבות שוויון הזדמנויות במשרד העבודה	נציבות שוויון הזדמנויות – חקיקת חוק שוויון הזדמנויות והקמת הנציבות, המעניקה סיוע משפטי לתלונות על אפליה, מקיימת מסעות הסברה לעידוד מודעות לגילנות, פועלת בשיתוף עם מעסיקים ומפרסמת מדדים בנושאי אפליה.

מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP)

תוכניות ALMP, שתוארו בהרחבה בפרק הקודם, הופעלו בעבר ומופעלות כיום על ידי מספר לא מבוטל של גופים, בהם משרד הרווחה, משרד העבודה, מינהל אוכלוסיות מיוחדות, שירות התעסוקה, קרן מעגלים וגופים אזרחיים כמו מרכזי אשל ותבת של ארגון ג'וינט, עמותת והדרת, עמותת 50 פלוס מינוס ועמותת תל"ם.

תוכנית הדגל לטיפול בתעסוקת מבוגרים הפועלת כיום בשלב הפיילוט היא תוכנית אינטגרטיבית בשם "אמצע הדרך" המכוונת לבני 45-75. מפעילים אותה מאז 2016 משרד העבודה והמשרד לשוויון חברתי באמצעות ג'וינט-אשל. במסגרת התוכנית פועלים מרכזי הכוון תעסוקתי על בסיס תשתיות עירוניות,

תעסוקתיות ואחרות. התוכנית מיועדת למבוגרים בעלי ניסיון תעסוקתי, והיא פועלת בשלוש ערים – תל אביב, כפר סבא ומודיעין – ומתוכננת להתרחב בשנים הקרובות. התוכנית מעורבת הן בצד ההיצע של עובדים והן בצד הביקוש להם; היא פועלת בקרב עובדים מבוגרים לשם התאמתם לקליטה בשוק התעסוקה, ובקרב המעסיקים כדי לשנות תפיסות מפלות וכדי להרחיב את היצע המשרות המוצעות לעובדים מבוגרים. בתוכנית שלושה מסלולים: אימון תעסוקתי (קואצ'ינג), הכשרות והסבות מקצועיות הכוללות השלמות פערים, ומסלול לפיתוח יזמות ויכולות העסקה עצמית. סל השירותים של התוכנית מציע ליווי אישי ובניית תוכנית עבודה אישית, סדנאות ופעילויות קבוצתיות ואישיות, חיבור עם המעסיקים וליווי של תהליך ההשמה, שיפור יכולות מחשב ושפה ופיתוח כישורים רכים ויכולות התמודדות עם ראינויות עבודה. יעדי מרכזים אלו מוגדרים כך: טיפול ב־360 פניות בשנה ולפחות 50% הצלחה בהשמה בתעסוקה בקרב משתתפי התוכנית, במישרין או בעקיפין. אין נתונים רשמיים על הצלחת ההשמה, אך הגורמים המפעילים טוענים כי הם עומדים ביעד בכל המרכזים.²⁴

גם **שירות התעסוקה** מפעיל תוכניות הכוון במסגרת פעולותיו למען דורשי עבודה. במסגרת המיזם "החמישים החדש" שירות התעסוקה מפעיל שתי תוכניות ייעודיות לבני 45 ומעלה, בשיתוף חממת age&work מבני ברק והיחידה ללימודי חוץ במכללת אשקלון (בשתי התוכניות משתתפים מדי שנה אלפי אנשים). השירות מפעיל גם סדנאות לחיפוש עבודה בלשכות התעסוקה. כל התוכניות הללו מלוות במחקר RCT לבחינת האפקטיביות שלהן. טרם נתקבלו מהן ממצאים.

משרד הרווחה מפעיל גם כן מסגרות המיועדות להגברת התעסוקה, כמו מועדוני תעסוקה לבני 65+. אלו מועסקים על ידי המדינה ומקבלים תגמול לפי תפוקה חודשית, שאיננו נמוך מן השכר המקובל במשק לאותו סוג עבודה. כמו כן, המשרד מפעיל "מרכזי הזדמנות" להגברת התעסוקה בקרב כלל אוכלוסיות

24 פרט ל"אמצע הדרך" פועלות תוכניות אחרות במתכונת דומה: "הפלוס בשישים" של ארגון ג'וינט-אשל המתמקדת באוכלוסיית בני ה־60 ומעלה בלבד, בפורמט דומה אך במתודולוגיה מעט שונה; שירות התעסוקה מפעיל עם מכללת אשקלון מרכז הכוון לעובדים מגיל 50 ומעלה וכן משתף פעולה עם עמותת age&work המתמקדת בעובדים בפרופיל גבוה בעלי תואר אקדמי.

הרווחה, ובהם מסלולים גם לבני 50+. פעילותם של המרכזים דומה לפעילות מרכזי "אמצע הדרך" אך הם נוקטים גישה טיפולית יותר המכוונת לאוכלוסיית מטופלי הרווחה בלבד.

פרט למרכזי הכוונה והכשרה, במסגרת תוכניות ALMP מתקיימות שתי פעילויות נוספות מטעם המדינה. האחת היא האתר "דרוש ניסיון"²⁵ המופעל על ידי עמותת והדרת וממומן על ידי המשרד לשוויון חברתי. האתר נועד לחבר בין דורשי תעסוקה בני 60+ למעסיקים. המיזם מציע אתר אינטרנט הפועל כלוח דרושים אלקטרוני; מוקד טלפוני המשמש מרכז סיוע וליווי לאזרחים ותיקים; סדנאות הכנה לשוק העבודה ולהקניית כישורי מחשב לפי הצורך; וכן פעילות בקרב המעסיקים לשם גיוסם למיזם ולשינוי עמדותיהם כלפי מבוגרים.

הפעילות האחרת נעשית במסגרת "קרן מעגלים" – קרן מטעם המדינה המספקת מימון מלא לעובדים העוסקים במקצועות שוחקים ומעוניינים בהכשרה, בשדרוג או בהסבה מקצועית. לפי הגדרות הקרן, הזכאים לתמיכה הם גברים ונשים בגילים 50-65 המועסקים לפחות 7 שנים במקצוע שוחק.²⁶ עובדים מתחת לגיל 50 שצברו 20 שנות ותק במקצוע שוחק זכאים גם הם לתמיכת הקרן. הקרן פועלת במימון משרדי האוצר והרווחה ובשיתוף נשיאות הארגונים העסקיים וההסתדרות. כספי הקרן נועדו לסייע לתת-אוכלוסייה מובחנת באוכלוסיית העובדים המבוגרים, והיא איננה מספקת פתרון מדיניות לבעיות מימון של הכשרות לאוכלוסיית המבוגרים הכללית. פרט לסיוע שנותנת קרן מעגלים לא קיים סיוע כספי ממשלתי להכשרה או להסבה מקצועית שמיועד לעובדים מבוגרים. כחלק מהמלצות מסמך זה, אנו מציעים לבצע הערכה מחודשת של המקצועות שיש בהם סיכון גבוה יותר ליציאה מתעסוקה, בהתבסס על

25 דרוש ניסיון, פורטל התעסוקה לאזרחים מבוגרים, המשרד לשוויון חברתי.

26 על פי תקנון הקרן, "מקצוע שוחק" מוגדר מקצוע שמתקיימים לגביו שניים ממאפיינים אלו: עבודה הכרוכה בחיבת משאות כבדים לזמן ממושך, עבודה הדורשת עמידה ממושכת, עבודה פיזית בתנאי אקלים קשה, עבודה בסביבת רעש ושחיקה המזיקים לשמיעה, עבודה בתנאי חום או רטיבות (ללא קשר לתנאי מזג האוויר), עבודה בתנאי קור (ללא קשר לתנאי מזג האוויר), עבודה בסביבת חומרים מסוכנים, נהגים ומפעילי צמ"ה הנדרשים לנסיעות ממושכות, עבודה בסיכון בטיחותי גבוה, עבודה בסביבת ריחות קשים, עבודה במשמרות קבועות לאורך זמן, שחיקה על בסיס קביעת ועדה רפואית.

מחקר דיאגנוסטי של מאפייני העובדים המבוגרים כפי שהתחלנו לעשות כאן. בעקבות ממצאי המחקר, ייתכן שיידרש שינוי במטרות הקרן על מנת שתתמוך באוכלוסיות בעלות סיכון גבוה לנשירה ולא בהכרח רק במקצועות שהוגדרו "שוחקים".

חמריצים כלכליים לעובדים לעידוד תעסוקה

גיל הפרישה

גיל הפרישה²⁷ הוא אחד הכלים החוקתיים החזקים שמשפיעים על חיי העבודה של מבוגרים בישראל. לשינויים בכלי זה נצפו השפעות גדולות על שיעורי התעסוקה בקרב מבוגרים, הן בישראל (ראו בהמשך הדברים) והן בעולם (ראו בפרק 5).

לגיל הפרישה בישראל יש כמה הגדרות ומשמעויות היוצרות בלבול רב בדיון בנושא ומקשות על הבחירה במדיניות הנכונה בעניינו. חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, מסדיר את גיל הפרישה מעבודה על נגזרותיו. החוק מגדיר כמה הגדרות יסוד בנושא זה, כדלהלן:

- **גיל הפרישה (כללי).** מוגדר כגיל שבו אדם זכאי לפרוש מעבודתו ולקבל פנסיה תעסוקתית – פנסיה תקציבית, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים או כל הסדר אחר. כיום קבוע כגיל 62 לנשים ו-67 לגברים.
- **גיל פרישת חובה.** מוגדר כגיל שבו יש למעסיק זכות לחייב עובד לפרוש בשל גילו. גיל זה נקבע כגיל 67 לנשים ולגברים.²⁸

27 להרחבה בנושא זה ראו ששינסקי וזקן, 2019.

28 בערעור על קביעת גיל פרישת חובה בחוק קבע בית הדין לעבודה כי אם העובד מבקש להמשיך לעבוד, על המעסיק לשקול את בקשתו באופן ענייני ולהמשיך להעסיקו, אלא אם כן קיימת עילה אמיתית להפסקת עבודתו. ראו ע"ע 2019/10 ליבי וינברגר ואח' נגד אוניברסיטת בר אילן.

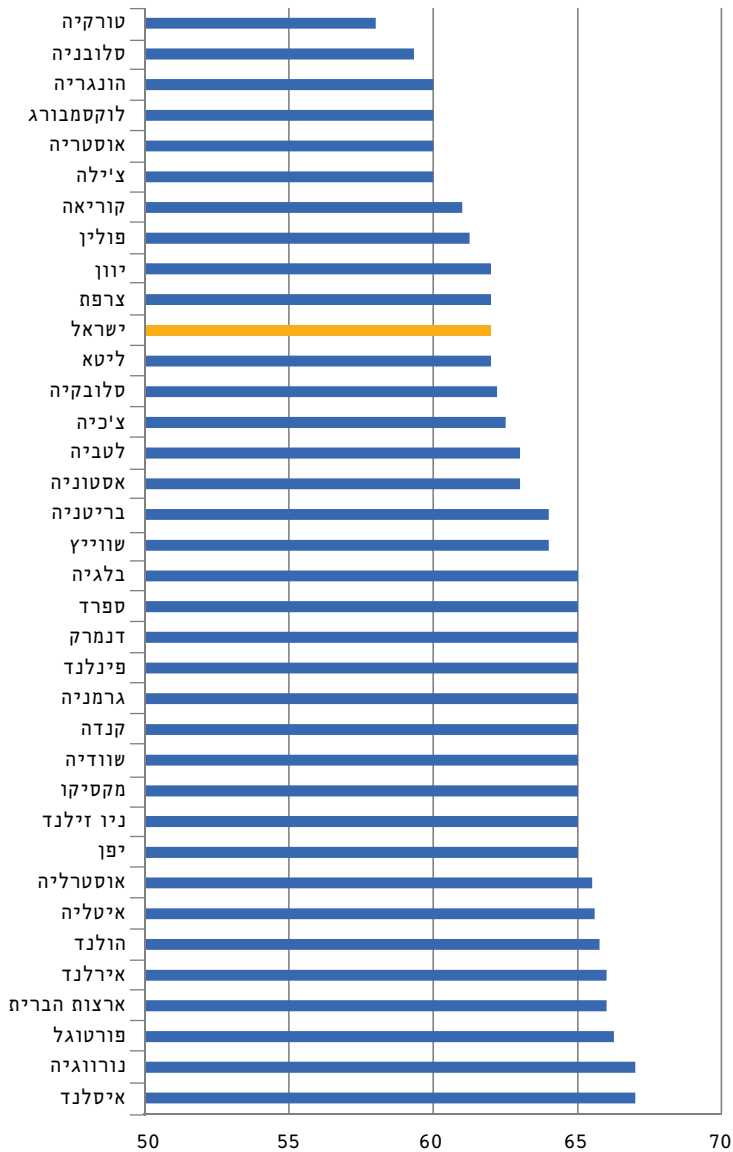
• **גיל פרישה מוקדמת.** הגיל שבו אדם זכאי לקבל פנסיה תעסוקתית בתנאים מסוימים, הקבועים בפוליסה שלו, בשל פרישה מעבודה, אף שטרם הגיע לגיל הפרישה. גיל זה קבוע היום כגיל 60 לנשים ולגברים (יש גם כמה הסדרים מיוחדים שעל פיהם גיל הפרישה המוקדמת אף מוקדם יותר).

נוסף על כך, החוק קובע שינויים בחוק הביטוח הלאומי משנת 1995 בנוגע לשתיה הגדרות תלויות גיל המשמשות לקביעת הזכאות לקצבת זקנה:

• **הגיל המותנה.** הגיל שבו ניתן לקבל קצבת זקנה בתנאי שהפרט עומד במבחני הכנסה. בעבר עמד גיל זה על גיל הפרישה הכללי שהיה מקובל בישראל. עם השינויים החקיקתיים שהביא עמו חוק גיל פרישה בשנת 2004, הגיל המותנה לקבלת קצבת הזקנה הועמד באופן רשמי על גיל הפרישה הקבוע בחוק – אם ישתנה גיל הפרישה הכללי, ישתנה עימו גם הגיל המותנה לקבלת קצבה. לפיכך "הגיל המותנה" 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. עד שנת 2004 היה גיל הזכאות לקצבת זקנה 65 לנשים ו-70 לגברים. בחוק גיל פרישה נקבע מתווה העלאה הדרגתית של גיל הזכאות של נשים עד שנת 2020, וממנה ואילך גיל הזכאות לגברים ולנשים זהה ועומד על 70 שנה.

14 חרשים
גיל הפרישה לנשים (OECD, 2017)



אף שהחוק והוועדות שהוקמו לשם יישום הוראותיו קבעו מתווה להעלאה נוספת של גיל הפרישה לנשים לגיל 64, בפועל לא נעשה כן, וגיל הפרישה של נשים עדיין עומד על גיל 62. כפי שניתן לראות בתרשים 14, זהו גיל נמוך בהשוואה למדינות OECD (הממוצע ב־2017 עמד על 63.5). לעומת זאת, גיל פרישה של הגברים בישראל גבוה יחסית (67 לעומת 64.3). עם זאת, גיל הפרישה האפקטיבי של נשים בישראל (הכוונה לגיל הממוצע שבו פורשות הנשים בפועל) עומד על 65.7, גבוה מממוצע OECD.

ריבוי ההגדרות לגיל הפרישה וכן השינויים שנעשו בהן לאורך השנים, בלי שבהכרח היו תלויים זה בזה, עשויים להקשות על היכולת להעריך כיצד כלי מדיניות זה משפיע על תעסוקת מבוגרים בישראל. מחקר של בנק ישראל מ־2011, שבדק את מתווה העלאת גיל הפרישה הכללי בשנים 2004–2009, מצא כי ההעלאה חוללה שינוי התנהגותי מובהק והביאה לדחייה של הפרישה מכוח העבודה (בנק ישראל, 2011). השינוי נצפה בקרב נשים וגברים, משכילים ולא משכילים, בכל קבוצות הגילים שנסקרו (נשים בגילים 55–64, גברים בגילים 60–69). השינוי הניכר ביותר בשיעור ההשתתפות התרחש בקרב הגילים שהושפעו במידה הרבה ביותר מהשינוי בגיל הפרישה. הכוונה לעובדים שגילם חרג מגיל הפרישה הרשמי טרם ההעלאה שלו ולאחריה היה גילם נמוך ממנו – גברים בני 65–66 (עלייה של 17.1 נקודות אחוז) ונשים בנות 60–61 (9.4 נקודות אחוז). לעומת זאת, מדוח המשרד לאזרחים ותיקים עולה כי לגיל פרישת החובה ולשינוי שחל בו אין בהכרח השפעה על שיעורי התעסוקה בקרב נשים, שכן שיעורי התעסוקה שלהן נשארים כמעט קבועים במעבר בין גיל 66 ל־67 (לעומת ההשפעה המיידית של הגעה לגיל הפרישה הכללי המבשרת ירידה גדולה בשיעורי התעסוקה של נשים במעבר בין גיל 61 ל־62) (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). נתון זה מלמד שיש לפרש את ממצאי היעילות של כלי המדיניות בעירבון מוגבל, גם את הנתונים המתקבלים מהשוואה בינלאומית, ולהתאימם היטב לצרכים ולהתנהגויות של האוכלוסייה המקומית.

דיסריגרד: מבחן הכנסה בקצבאות זקנה ומס אפקטיבי גבוה על עבודה (תמריץ שלילי)

קצבת הזקנה, או בשמה הרשמי היום "קצבת אזרח ותיק", היא קצבה המשולמת לפרט בהגיעו לגיל מבוגר כדי להבטיח לו הכנסה חודשית קבועה לעת זקנה. הקצבה היא אמצעי של מדיניות רווחה שמטרתו להקל על הפרט בהגיעו לגיל שבו יש סיכוי סביר לירידה בכושר ההשתכרות שלו. הזכאות לקצבה היא אוניברסלית ומותנית בהגעה ל"גיל הזכאות לקצבת אזרח ותיק" – גיל 70 לגברים וגיל 69 לנשים. עובדים בעלי הכנסה נמוכה יחסית זכאים לקצבה כבר בהגיעם ל"גיל המותנה" – גיל 67 לגברים וגיל 62 לנשים, בגובה מדורג הנקבע על פי מבחן הכנסות (ראו בסעיף לעיל דיון על גילי הפרישה והזכאות בישראל ועל משמעותם).

כלי מדיניות זה משפיע בעקיפין ובאורח שלילי על תעסוקת העובדים המבוגרים. קבלת הקצבה וגובהה בתקופה שבין הגיל המותנה לגיל הזכאות מותנים במבחן הכנסות, ובטווח ההכנסות הנמוכות (דיסריגרד) השכר שמשותך עובד מזכה אותו בקצבה בגובה שבתחילה עולה עם ההכנסה ולאחר מכן יורד עימה (כפי שיפורט בהמשך). יוצא שבטווח הכנסות מסוים לא משתלם לפרט להגדיל את שעות העבודה שלו, כיוון שהגדלתן תביא לאובדן של זכויות דומות בקצבת הזקנה. מצב זה יוצר מס שולי אפקטיבי גבוה המוטל על הפרט וגורם לפגיעה בכדאיות הכלכלית של היציאה לעבודה.

נסביר: החוק כיום קובע שברמות הכנסה נמוכות מעבודה (2,080–3,630 ש"ח) המס השולי הוא מס שלילי בשיעור של 25%-, המגדיל את ההכנסה הכוללת של הפרט (בשל הטבה הניתנת לעובדים מבוגרים המכונה "מענק העבודה"). 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% (בשל הירידה המשולבת של 35% במענק העבודה ושל 60% בקצבת זקנה, ובתוספת מס הכנסה בגובה 10%–14%). כך, למעשה העובד מאבד את ההכנסה הנוספת מעבודה ולעיתים משלם מס כולל הגבוה ממנה. ברמות הכנסה מעבודה העומדות על 6,348–9,228 ש"ח, המס השולי יורד ל-74%–80%, אך עדיין נותר גבוה מאוד. במבנה מס זה לעובדים בעלי הכנסה בינונית – 5,856–9,228 ש"ח ליחיד שאין לו בן זוג, 7,807–11,110 ש"ח ליחיד שיש לו בן זוג המקבל קצבה ו-13,040 ש"ח

ליחיד שיש לו בן זוג שאינו מקבל קצבה – יציאה לעבודה מפחיתה מאוד את הזכאות להכנסות שלא מעבודה.²⁹

זאת ועוד, הכנסה מעבודה מעל סכום מסוים מביאה לעלייה ניכרת בדמי הביטוח הלאומי המוטלים על הפרט ולקיזוז של הטבות נלוות לתוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת זקנה (כגון הנחה בחשבון חשמל, ארנונה, מים, סיוע בשכר דירה, פטור מתשלומים בקופות החולים, הנחות ברכישת תרופות ומענק חימום). לפיכך ההפסד הכרוך בעבודה בהיקף השכר בטווח הבינוני גדול אף יותר מהאמור לעיל. שינוי במנגנון הקיזוז יביא להפחתת המס השולי לעובדים בגיל המותנה (שעומד כיום על 62 לנשים ו־67 לגברים ועד 70 לשני המינים). השיפוע במנגנון ההפחתה מקצבת הזקנה – כלומר השיעור הנגרע מהשקל הנוסף שמרוויח העובד בטווח ההכנסות הרלוונטי – עומד כיום על 60%.

מצב דומה מתקיים גם בכל הקשור לקצבת השלמת הכנסה הניתנת לפרטים הזכאים לקצבת זקנה ולא מגיעים לסף ההכנסה המינימלי הקבוע בחוק. על פי ממצאי הדוח של המשרד לאזרחים ותיקים, עלייה בהכנסה מעבודה של עובדים בגיל פרישה המקבילים לקצבת השלמת הכנסה מבטלת את זכאותם לכלל ההטבות הנלוות לקצבה זו, ששוויון הוערך ב־2014 בכ־1,400 ש"ח לחודש. הזכאות להטבות האלה אינה מדורגת כלל, כלומר מי שזכאי לקצבה זכאי לכלל ההטבות, ומי שאיננו זכאי (משום שהכנסתו גדלה) מאבד את כולן. כמו בנוגע לקצבת הזקנה, בגלל מצב חוקתי זה פרטים מבוגרים רבים בוחרים שלא להיכנס לשוק העבודה או לצמצם את היקף משרתם כדי שלא לאבד את זכויותיהם.

חינוך, הסברה, מאבק בגילנות

בישראל התופעה של אפליה על בסיס גיל רווחת מאוד. בסקר שערך משרד הכלכלה בשנת 2010 נמצא כי 48% ממחפשי העבודה המבוגרים דיווחו כי

29 ראו פירוט בנושא זה בדוח הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014).

נתקלו בסירוב להעסיק אותם מסיבה שהייתה קשורה לגילם (על פי תחשתם) (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). כן 17% דיווחו שחשו שפיטוריהם מעבודתם האחרונה היו קשורים לגילם. בשאלון שהופנה לכלל האוכלוסייה היו העובדים המבוגרים הקבוצה שנתפסה כמופלית ביותר מתוך הקבוצות שנבחנו (נשים, ערבים, עולים חדשים ועוד), וכמעט מחצית מהנשאלים חשבו שמבוגרים חווים אפליה במידה רבה עד רבה מאוד. לעומת זאת, סקר שנעשה בקרב מעסיקים הראה ש-70% מהם העריכו כי אצל רוב העובדים אין ירידה בכישורים ובתפוקה לקראת הפרישה. עם זאת, 77% מהמעסיקים העריכו שקיימת אפליה של מבוגרים בקבלה לעבודה, ו-55% מהם העריכו שקיימת אפליה בכל הקשור לפיטורי עובדים (הנדלס, 2008).

הטיפול באפליה על רקע גיל מבוסס על התיקון לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה משנת 2006, שבהוראתו נוסדה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בשנת 2008. תפקידה של הנציבות הוא לקדם את ההכרה בקיומן של זכויות לשוויון בעבודה על פי החקיקה ולפעול לשמירת הזכויות ולמניעת אפליה. הנציבות מקדמת את הרחבת החקיקה למניעת אפליה ומשתפת פעולה עם מעסיקים ועם ארגונים חברתיים בביצוע פרויקטים שונים, אך מוקד פעולתה הוא סמכותה לאכיפה אזרחית של חקיקת השוויון. סמכות זו מיושמת בטיפול בפניות ציבור, בביור תלונות, במתן ייעוץ משפטי, בהגשת תביעות אזרחיות, בכתיבת חוות דעת ועוד. עיקר הסיוע המשפטי הוא סיוע ראשוני והגשת חוות דעת. במקרים מועטים מחליטה הנציבות על הליך משפטי במעורבותה המלאה. מוקד אחר בפעילות הנציבות הוא טיפוח תודעה ציבורית לנושא האפליה באמצעות חינוך, הדרכה והסברה. הנציבות מפרסמת את "מדד הגיוון", המציג תמונת מצב של שוויוניות השכר בקרב חמש קבוצות מופלות בחברה, בהן מבוגרים בני 45 ומעלה.

על פי דוח הנציבות לשנת 2017, כ-7.2% מהפניות אליה באותה שנה (55 בסך הכול) היו בנושא אפליה על רקע גיל, ובממוצע רב-שנתי כ-10%-12% מכלל הפניות (נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה, 2018). נוסף על כך, 3 מתוך 14 ההליכים המשפטיים שקיימה הנציבות בשנת 2017 היו בנושא אפליה על רקע גיל.

מלבד אכיפה וחקיקה, מיזמים אחדים פועלים כיום לשינוי תפיסתי בקרב מעסיקים ולהפחתת הגילנות. מיזמים אלו הם חלק מתוכניות אחרות שנסקר

כאן: המיזם "דרוש ניסיון" מפרסם חוברת למעסיקים ולמנהלי משאבי אנוש שכותרתה "שווה להעסיק ניסיון: ארגז כלים להעסקת אזרחים ותיקים" וכוללת אלמנטים רכים של חינוך והסברה, כמו הצגת הסברים ונתונים על התועלת שתצמח לעסק מהעסקת מבוגרים ועל שינוי עולם העבודה והארכת תוחלת החיים, תיאור של מאפייני העובד המבוגר ועצות לניהול נכון של עובדים בכל מיני גילים. גם התוכניות "אמצע הדרך" ו"הפלוס ב־60" פונות למעסיקים כדי להשיג שינוי תפיסתי ביחסם למבוגרים, בצד איתור אפשרויות תעסוקה והשמה של מבקשי עבודה.

המצב בישראל במבט השוואתי

לוח 3 (להלן) מציג את המדיניות הנהוגה כיום בישראל בהשוואה למדינות נבחרות בעולם.³⁰ בלוח מוצגים עוד שני אמצעי מדיניות שכמעט אינם נהוגים בארץ:

(1) התאמת תנאי העבודה – אמצעי הכולל מנעד רחב של כלים, בהם נגישות בעבודה, חוקי עבודה ומידה של גמישות בהסדרים במקום העבודה (גמישות בשעות, אפשרות לעבוד מרחוק). לתנאי העבודה השפעה מיוחדת על עובדים מבוגרים מסיבות ברורות: יכולת העבודה במשך שעות מרובות פוחתת עם הגיל, וגם היכולת לעבוד בסביבות עבודה מסוימות, בעיקר כאלה המצריכות מאמץ פיזי. אכן, סקרים של ארגון OECD מראים שבעיות בריאותיות הן סיבה שכחה למדי לנשירה מוקדמת של מבוגרים משוק העבודה.

(2) תמריצים למעסיקים לגייס, לשמר או להכשיר מחדש עובדים מבוגרים. אמצעי תמרוץ אלו ניתנים לרוב למעסיקים בצורה של סובסידיות, מענקים או פטורים ממס. מסקירת מחקרי אפקטיביות עולה כי סובסידיות להעסקה של מבוגרים הן בעלות השפעה דלה ותרומתן לעלייה בשיעורי התעסוקה וליציאה מאבטלה מועטה.

30 המידע המובא בחלק זה מבוסס על שלל נתונים, פרסומים ודוחות של ארגון OECD המופיעים בפורטל *Aging and Employment Policies*

כלומר, מתוך 5 סוגי המדיניות המקובלים בעולם לטיפול בסוגיית תעסוקת מבוגרים, המדיניות בישראל מיישמת רק 3. בשניים מהם (תמריצים לעובדים ותוכניות ALMP) היישום חסר או חלקי, ורק באמצעי אחד – חינוך והסברה – היישום סביר.³¹

ההתמקדות בנעשה בכמה מדינות מראה שאחדות מהן עשו פעולות אקטיביות מרובות להתמודדות עם הירידה בתעסוקה. באוסטרליה שיעור התעסוקה של בני 55-64 עומד על 63.8%, בעוד גיל הזכאות לפנסיה עומד על 65.5, ולפי התכנון יועלה עוד. כמו כן כבר ב־2001 בוטל גיל פרישת החובה. בשנים האחרונות אוסטרליה מקיימת תוכניות השמה וייעוץ תעסוקתי לעובדים ומובטלים מבוגרים בגילי 45 ומעלה ותומכת בתוכניות לניהול גיל במקומות העבודה. התנאים לקבלת קצבת נכות הוחמרו, ותקופת ההפקדה האפשרית לפנסיה הורכה. מלבד זאת ניתן מענק למעסיקים השוכרים עובדים מבוגרים או מעודדים רכישת השכלה בקרב עובדים מבוגרים והוקם גוף לפיקוח ולאכיפה של חוקים נגד אפליית גיל ולהעלאת המודעות להם.

בדנמרק שיעור התעסוקה של בני 55-64 עומד על 69%. גיל הזכאות לפנסיה הוא 65 ויועלה בהדרגה עד גיל 70, ואילו גיל פרישת החובה בוטל ב־2016. בתקופה האחרונה הונהגה בדנמרק מדיניות תמריצים לעובדים אשר ביטלה את ההטבות לפרישה מוקדמת ואת הזכאות המוגדלת לדמי אבטלה מגיל 55 ומעניקה פנסיה מוגדלת לממשיכים לעבוד ומענק למגיעים לגיל פרישה. המדינה מפעילה מודל פרישה גמישה המאפשר שעות עבודה מופחתות, והוגדל מספר ימי החופשה המגיעים לעובד המבוגר. מופעלות תוכניות ייעודיות למעסיקים המעודדות התאמה של תנאי העבודה ושל יחס המעסיק לעובד המבוגר כדי למנוע שחיקה פיזית ומנטלית. ניתנות גם סובסידיות לעובדים ולמעסיקים שמעסיקים עובדים מבוגרים. כן הוקמו רשתות חברתיות של מובטלים בני 50 ויותר המסייעים זה לזה במציאת עבודה.

31 הלוח מציג פירוט גם על תוכניות ALMP אינטגרטיביות, כמו "אמצע הדרך" הישראלית, וממנו ניתן לראות כי בתחום זה מצבה של ישראל טוב יחסית. עם זאת, הטיפול הוא עדיין חלקי משום שהתוכנית היא ניסיונית ומיושמת כיום רק בשלוש רשויות.

בבריטניה שיעור התעסוקה של בני 55-64 עומד על 64%, גיל הזכאות לפנסיה איננו אחיד ומשתנה על פי ענף, וגיל פרישת החובה בוטל בשנת 2011. בריטניה אינה מקיימת מדיניות מקיפה להתמודדות עם בעיית תעסוקת המבוגרים אך היא מפעילה כלי מדיניות אחדים בתחום זה. במסגרת זו מתקיימות תוכניות השכלה והכשרה המתמקדות במבוגרים; ניתנות הטבות לנשאים בתעסוקה לאחר גיל הפרישה הקבוע בהסכם; וניתנת תוספת ותק לקצבת הפנסיה לעובד הדוחה את פרישתו. כן הוגבלה הזכאות לפרישה מוקדמת. נוסף על אלו, נפתחו תוכניות לפרישה הדרגתית ומתן אפשרות לעבודה במשרה חלקית ולשילוב תעסוקה עם קבלת פנסיה בגיל הפרישה. ניתנות גם סובסידיות למעסיקים להכשרת עובדים והוקמה נציבות שוויון זכויות אדם המטפלת בתלונות על אפליה ובאכיפת חוקי העבודה.

בנורווגיה שיעור התעסוקה של בני 55-64 עומד על 71.9%. גיל הפרישה גמיש – בין גיל 62 ל-75 – והעובד רשאי לצאת לפנסיה בכל זמן בטווח הגילים האמור. הטיפול במבוגרים נכלל בתוכניות הכשרה מקיפות ללמידה לאורך החיים (LLL), ואף שלא מדובר בתוכניות ייעודיות, הן הצליחו להעלות את שיעורי התעסוקה בקרב מבוגרים לרמה טובה. נורווגיה מאפשרת שילוב של פנסיה והכנסה תעסוקתית ללא הגבלה כלשהי, ומיושם בה מנגנון אוטומטי של שינוי סכום הקצבה בעקבות עלייה בתוחלת החיים. המדינה תומכת בנדיבות בתוכניות ניהול גיל ובהתאמת תנאי העבודה למבוגרים, בעיקר אצל מעסיקים גדולים. עוגנה זכות חוקתית למשרה חלקית בגיל מבוגר והוקם מרכז למחקרי מדיניות העוסק בקידום מאבק בגילנות.

ההשוואה לסוגי המדיניות הנהוגים במדינות המערב מעלה כי בישראל יש מקום רב לשיפור על מנת להגיע לרמת הטיפול הממוצעת המקובלת במדינות אלו. יש צורך בהרחבת התוכניות האינטגרטיביות, בהגברת התמריצים לעובדים להישאר בעבודה (בין היתר באמצעות העלאת גיל הפרישה ושינוי מבחני ההכנסות בקצבת הזקנה), וכן נדרשים תמריצים למעסיקים כדי לעודד אותם להכשיר עובדים מבוגרים ולהתאים להם את תנאי העבודה. חשוב גם לקדם הסדרי עבודה גמישים וליצור מודלים חדשים להעסקה בעת הגעה לפרישה (ראו הרחבה בפרק 7 המוקדש להמלצות).

לוח 3

השוואה בינלאומית של אמצעי מדיניות הנוגעים לתעסוקת מבוגרים

ALMP - תוכניות אינטגרטיביות	ALMP - הכשרה במימון המדינה / על ידי המדינה	תמריץ לעובד להישאר בעבודתו	התאמת תנאי העבודה	תמריצים למעסיקים	חינוך, הסברה, מאבק בגילנות	
/	/	/			/	ישראל
	V	V	V	V		אוסטרליה
		V	V	V	V	אוסטריה
		V	V	V	V	בלגיה
	V	V	V	V		גרמניה
	V	V	V	V	V	דנמרק
		V	V			פינלנד
		V				צרפת
	V			V	V	בריטניה
		V	V	V		הולנד
	V	V	V		V	נורווגיה

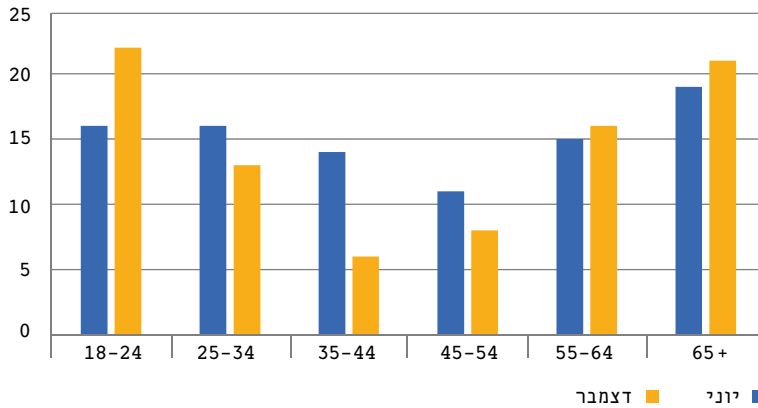
השפעות מגפת הקורונה על העובדים המבוגרים

בטרם נעבור להמלצות מדיניות, פרק זה בוחן אם ובאיזו מידה הטלטלה הקשה שעבר שוק העבודה בתקופת הקורונה השפיעה על אוכלוסיית העובדים המבוגרים בישראל. לצורך הבחינה התבססנו על שני סקרי עובדים שנערכו בשבוע השני של חודש יולי ובשבוע הראשון של חודש דצמבר 2020 בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה העובדת בישראל (757 ו-767 משיבים, בהתאמה). מרבית השכירים בסקר (70%) עובדים במשרה מלאה, והיתר עובדים במשרה חלקית.³²

תרשים 15 מציג את שיעור העובדים שתעסוקתם נפגעה לפי פילוח גילי. קבוצת ה"נפגעים" כוללת פרטים שהועסקו כשכירים לפני פרוץ המגפה ומאז פוטרו או הוצאו לחל"ת. כפי שמראה התרשים, שיעור הנפגעים הגבוה ביותר בחודש דצמבר, יותר מחמישית מהנשאלים, נרשם בקבוצת הגיל הצעירות ביותר (18-24) וכן בקרב בני 65+. כלומר, ניכרת מהתרשים מגמה בצורת האות U – שיעור הנפגעים הנמוך ביותר הוא בקרב עובדים בגילים 35-44 (6% בלבד). לעומתם, שכירים בגילים 55-64 נפגעו בשיעור הגבוה פי 2.5, ושיעור המפוטרים והעובדים בחל"ת עומד על כ-16%. שיעור זה נותר יציב מאוד לעומת הסקר שבוצע חצי שנה קודם לכן. כיוון שמדובר במדגמים מוגבלים בגודלם, יש להתייחס לממצאים אלו בזהירות המתבקשת. עם זאת נציין שמגמות דומות עלו גם ממחקרים אחרים שבוצעו עם נתונים מינהליים על מדגמים גדולים יותר.

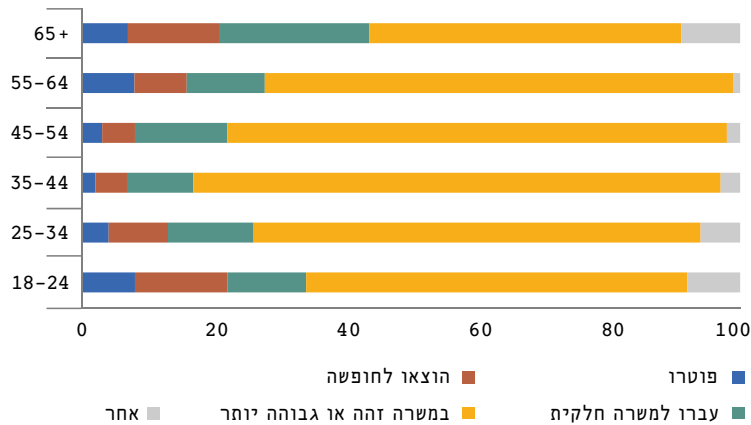
32 אבירם-ניצן וקידר, 2021. בחלוקה לפי מגדר, בסקר הראשון נדגמו 361 גברים ו-396 נשים, שהם 48% ו-52% מהמדגם, בהתאמה. בסקר השני, שנעשה בדצמבר, היה היחס 54% לגברים לעומת 46% לנשים. בשני המקרים הדגימה תוקננה להחפלות המתאימה בשוק העבודה בישראל.

15
טרשים
שיעור השכירים שתעסוקתם נפגעה, לפי קבוצת גיל (ב-%)



מקור: אבירס־ניצן וקידר, 2021.

16
טרשים
השינוי במצב התעסוקתי של השכירים, לפי קבוצות גיל (ב-%)



מקור: אבירס־ניצן וקידר, 2021.

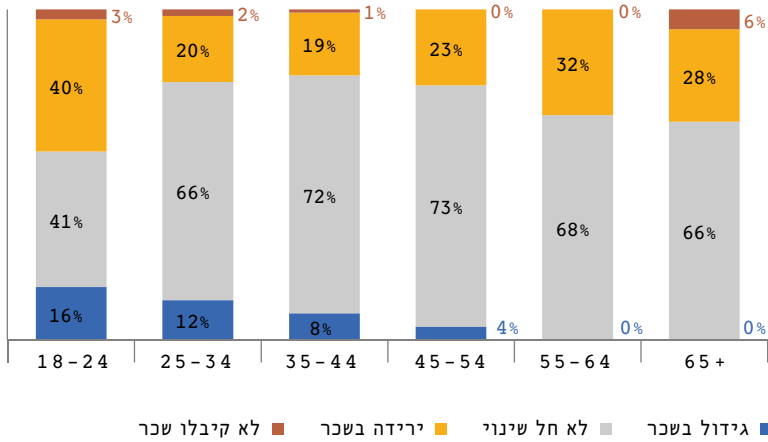
כדי להבין את מאפייני הפגיעה בעובדים המבוגרים, ניתחנו גם את השינויים בהיקפי המשרה. תרשים 16 מציג את השינויים שחלו בחודש דצמבר 2020 ומראה שאם מביאים בחשבון גם את העובדים שמשרתם קוצצה, שיעור העובדים הנפגעים בגילים 55-64 עומד על כ-28%, מתוכם, 12% מהעובדים עברו לעבוד במשרה קטנה יותר. עוד נתון העולה מההשוואה בין מצב העובדים בקבוצות הגיל השונות הוא שיעור המפוטרים הגבוה יחסית של העובדים בקבוצת גילי 55-64 (8%), שיעור גבוה בהרבה מזה שנרשם בקבוצת הגיל 35-44 (2%).

לבסוף, בחנו גם את השינויים בשכר בקרב מי שעבדו בחודש נובמבר בהשוואה לשכרם לפני המשבר. השינויים בשכר יכולים לנבוע מקיצוצים בהיקף המשרה, מהפחתה בשכר בידי המעסיק או ממעבר לעבודה אחרת ששכרה נמוך יותר. בדומה לדפוסים שראינו בתרשים 15, ניכר שגם לפי השוואה זו שיעור הנפגעים גבוה במיוחד אצל הצעירים ביותר (18-24) ובקרב העובדים בני 55 ומעלה. למעשה, נראה שכמעט שליש מבני 55-64 חוו ירידה בשכר בתקופה זו.

שאלה מרכזית שלא נענתה גם בעקבות ממצאי הסקר היא משך זמן החזרה לתעסוקה לעובדים בקבוצות הגיל השונות עם שוך המשבר. הדאגה העולה מן הנתונים שהצגנו בפרקים הקודמים היא ששיעור החזרה לעבודה בקרב עובדים מבוגרים יהיה נמוך משיעור החזרה בקרב קבוצות הגיל הצעירות. הסיבה לכך היא שהתחרות על מקומות עבודה פנויים צפויה להיות חריפה בהרבה מבתקופה שקדמה למשבר, ובשל הנטייה של מעסיקים רבים להעדיף גיוס של עובדים צעירים יותר. אם כך יהיה, ייתכן מאוד שהפערים הנראים בשיעור המובטלים והעובדים בחל"ת בין קבוצות הגיל השונות מציגים תמונת חסר של הפגיעה היחסית בעובדים המבוגרים. את התמונה המלאה ניתן יהיה להעריך רק חצי שנה לפחות לאחר סיום משבר התחלואה.

תרשים 17

השינוי בשכר בהשוואה למצב השכירים טרום הקורונה, לפי גיל (ב-%)



מקור: אבירס-ניצן וקידר, 2021.

המלצות מדיניות לשילוב ולשימור בני 50 ומעלה בשוק העבודה

למשבר שפרץ בשוק העבודה בעקבות מגפת הקורונה צפויות להיות השלכות קשות על רבים מהעובדים בישראל. ואולם, כפי שהוסבר במסמך זה, ישנן סיבות לחשוש מפגיעה חריפה במיוחד בעובדים מבוגרים (בני 50+). חשש זה נובע, בין היתר, מההערכה שהגורמים שזיהינו כחסמים לתעסוקת מבוגרים יתעצמו בתנאים של אבטלה גואה. אלה כוללים את עלות ההעסקה הגבוהה יותר של רבים מהמבוגרים (בגלל צבירת שנות ניסיון), את הפגיעות הבריאותית הרבה בזמנים של תחלואה גבוהה, ואת תופעת הגילנות שבגינה עובדים מבוגרים נתפסים אטרקטיביים פחות בעיני מעסיקים רבים.

האבטלה בקרב מבוגרים בעייתית במיוחד כיוון שלרשותם עומד זמן קצר יותר כדי לפצות על הירידה בערך חסכונותיהם לפני פרישתם מעבודה. הבעיה מועצמת עוד יותר כיוון שבעיתות משבר מבוגרים נוטים להישאר מובטלים לתקופה ארוכה יותר. החשש הוא שרבים מהמבוגרים המובטלים יהפכו ל"עובדים מיואשים" שיוותרו על חיפוש העבודה ויפרשו ממגל התעסוקה עוד לפני גיל הפנסיה. לכך יהיו השפעות שליליות על כושר ההשתכרות ועל רמת החיים שלהם ושל משפחותיהם, וכן על תקציב המדינה בעקבות הנטל של תשלומי העברה מוגברים, וכמובן הפגיעה בתוצר הכולל.

פרק ההמלצות שלהלן מתבסס על תוצרי המחקר שהוצגו עד כה, על ממצאים ממחקרים בינלאומיים שבחנו את יעילותם של צעדי מדיניות שיושמו במדינות אחרות, וכן על תובנות של העוסקים במלאכה בצד היישומי, כפי שהוצגו ונידונו במפגשי קבוצת העבודה בנושא תעסוקת מבוגרים שהתקיימו במכון הישראלי לדמוקרטיה. כמה מהדיונים עם גורמי המקצוע התקיימו לאחר פרוץ המגפה, ומסקנותיהם סייעו לנו לעדכן חלק מההמלצות המובאות כאן. נפתח את הדיון בהמלצות כלליות המתייחסות לדרך שבה יש להתמודד עם האתגר של קידום תעסוקת מבוגרים; אחר כך נפרט את ההמלצות הספציפיות בחלוקה לשני סוגים: (1) צעדים שכדאי לקדם בטווח המיידי לטובת קידום תעסוקת מבוגרים; (2) המלצות שכדאי ליישם בטווח הבינוני והארוך לאחר שהמשק יחזור לרמות הפעילות שהתקיימו בשנים שלפני פרוץ המגפה.

המלצות כלליות

יש לקדם גישה מניעתית פעילה הממוקדת בצמצום הנשירה של עובדים מבוגרים משוק העבודה. המדיניות הנהוגה כיום היא מדיניות ריאקטיבית הממוקדת בהשבת מבוגרים מובטלים למעגל התעסוקה, בעיקר באמצעות קורסי הכשרה ועזרה בחיפוש עבודה. אלא שצעדים אלו אינם יעילים דיים, ויש לכלול במדיניות גם השקעה גדולה בכלים מניעתיים הכוללים אבחון שוטף של עובדים בקבוצות סיכון לנשירה, תמיכה ביכולתם של עובדים לשמר את מקום עבודתם באמצעות מתן תמריצים לשדרוג מיומנותיהם עוד בהיותם מועסקים, והענקת סובסידיות למעסיקים במימון הכשרות לעובדים המבוגרים. גישה כזאת נחוצה מכמה סיבות: כפי שהוסבר לעיל, השמה של מובטלים מבוגרים היא משימה סבוכה יותר מהשמה של צעירים, ומדובר לעיתים בתהליך ממושך; תשלום קצבאות דמי אבטלה ואובדן חודשים של הכנסה יצרנית מטילים על המשק עוד עלויות; לבסוף, הגישה המניעתית מצמצמת את ההשפעות השליליות על עובדים שפוטרו, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט הפסיכולוגי.

כדי לקדם מדיניות מניעתית יש צורך בפיתוח, ניהול ומימון של מחקר דיאגנוסטי שוטף שיאפשר זיהוי של עובדים מבוגרים בקבוצת סיכון גבוה לנשירה משוק העבודה, בליווי של סקרים לניתוח הגורמים לנשירת עובדים אלו. ממצאי המחקר ישמשו את מקבלי ההחלטות במיקוד הצעדים המניעתיים לאוכלוסיות הרלוונטיות. כמו כן, מחקר רציף כזה יאפשר התאמה טובה יותר של ההכשרות המקצועיות לתחומים שבהם ישנם, או צפויים להיות, ביקושים גבוהים למיומנויות ולכישורים מיוחדים.

מעבר לכך, מדיניות אקטיבית מניעתית צריכה להיות חלק ממודל רחב יותר של למידה לאורך החיים (LLL) – בניית תשתית לפיתוח של יכולות הפרט לאורך כל שלבי הקריירה. מודל כזה מקדם את היעד, מאחר שהוא מייצר תשתית להספקת הכשרות מסוג זה ומסייע בשימור מבוגרים בתעסוקה, משום שכישוריהם נשארים עדכניים ורלוונטיים יותר לשוק העבודה גם בגילים המאוחרים.

מובן שגם לאחר אימוץ הגישה המניעתית ייוותר הצורך בשימוש בכלים להשבת מבוגרים מובטלים למעגל העבודה. ובכל זאת, בתמהיל המשאבים המופנים

לטובת תעסוקת מבוגרים נכון יהיה להגדיל מאוד את ההקצאה לשימוש בכלים המניעתיים. להלן נסקור את המלצות המדיניות הפרטניות.³³

המלצות מדיניות: א. צעדים לקידום תעסוקת מבוגרים בטווח המידי

1. יצירת מסלול עבודה במשרה חלקית בסבסוד מדינה

כלי זה מאפשר לשמר קשרי עובד-מעסיק בתקופות משבר ומפחית את הסיכוי לפיטורי עובדים. לצעד זה יש תרומה לכלל העובדים, אך במיוחד לעובדים מבוגרים, כיוון שמעסיקים שנאלצים לקצץ בעלויות צפויים לוותר תחילה על העובדים המבוגרים אשר עלות העסקתם גבוהה יותר בדרך כלל בשל צבירת ותק. נסביר: מתווה החל"ת שאימצה הממשלה בגל הראשון של משבר הקורונה הציב לפני המעסיקים שתי אפשרויות מעשיות בלבד – להמשיך ולהעסיק את העובד בהיקף משרה גבוה או להוציאו לחל"ת. העסקה בהיקף משרה מצומצם אינה כדאית לרבים מהעובדים. היא מזכה אותם בשכר נמוך ושוללת מהם את רף 30 הימים הנחוצים לזכאות לדמי אבטלה, אשר אפשר שיהיו גבוהים מהשכר המוצע להם. עקב כך, התאפשר למעסיקים רבים להמשיך ולהעסיק רק חלק קטן מהעובדים, ואת העובדים האחרים נאלצו להוציא לחל"ת. יתר על כן, הם בחרו באפשרות זו גם במקרים שבהם הייתה להם עבודה בהיקף חלקי להציע לעובדים שיצאו לחל"ת. כאמור, אחת ההשלכות של השימוש בכלי החל"ת היא החלשת קשר ההעסקה בין המעסיק לעובד, הן בהיבט הפרקטי והן בהיבט הפסיכולוגי – עם היציאה לחל"ת נגרעות זכויותיו הסוציאליות של העובד וכעבור 30 יום הוא עובר לקבל דמי אבטלה. נוסף על כך, ככל שמתארך פרק הזמן שבו העובד אינו מגיע למקום העבודה, אפשר להניח שהמעסיק ירגיש מחויב פחות להחזירו לעבודתו.

33 ממצאי המחקרים הבינלאומיים על יעילותן של התוכניות השונות לקידום תעסוקת מבוגרים מובאים בסקירה בפרק 4 לעיל.

כדי לצמצם את הבעיה ולשמר יחסי עובד־מעסיק ככל האפשר, אנו ממליצים על הוספה של מסלול שלישי: עבודה מסובסדת קצרת זמן (STW). במסגרת מסלול זה, הנהוג בכמה מדינות באירופה, מתאפשרת העסקת עובדים במשרה חלקית הודות לסבסוד הפער בין משרה מלאה להיקף ההעסקה בפועל על ידי המדינה, בשיעור הנגזר מדמי האבטלה שהיו משולמים לפרט אילו לא עבד. ניח עובד שהשתכר 10,000 ש"ח עבור משרה מלאה לפני המשבר ומוחזר לעבוד ב־40% משרה. במסלול המוצע, המעסיק ישלם 40% מהשכר המקורי (4,000 ש"ח) והעובד יהיה זכאי ל־60% מדמי האבטלה שהיה מקבל אילו היה מובטל. בסך הכול ישתכר עובד זה כ־7,582 ש"ח $(4,000 + 5,970 * 0,6)$. מהסדר זה יוצא שהעובד גם מרוויח את שימור הקשר עם המעסיק וגם מקבל שכר גבוה יותר מדמי האבטלה; המעסיק נהנה מגמישות ביכולת להעסיק את העובד בדיוק במידה הנחוצה לעסק, בידיעה שהעובד מרוויח יותר מכפי שירוויח כמובטל; והמדינה חוסכת בהוצאות תשלום דמי אבטלה מלאים.

נציין כי לקראת הכניסה לסגר השני בזמן משבר הקורונה אימצה הממשלה מדיניות תמרוץ להשבה ושימור עובדים בתעסוקה. ניתן לבקר את מבנה התמריצים – מענק חדי־פעמי למעסיק בגובה של 5,000 ש"ח על כל עובד שמועסק בהיקף תעסוקה מסוים, בהתאם לגודל העסק ולפגיעה שחוזה – וכך גם את מידת הזמינות שלו למעסיקים שנפגעו במידה חלקית; עם זאת, מדובר בצעד בכיוון הנכון ויש להרחיבו לטובת מנגנון של תעסוקה חלקית מסובסדת לעסקים שנפגעו מהמשבר.

לסיכום, בעת שבה עובדים מבוגרים רבים נאלצים להישאר בביתם וצפויים להתמודד עם חסמים משמעותיים בחזרתם למעגל התעסוקה, הכרחי לקדם מדיניות שתאפשר שימור או חידוש מהיר של קשרי מעסיק־עובד ושתחזיר את המבוגרים במהרה למעגל התעסוקה.

2. העלאת גיל הפרישה

קשר אמפירי ברור מתקיים בין גיל הפרישה החוקי ובין גיל הפרישה האפקטיבי (השלב שבו אנשים פורשים בפועל). רפורמות להעלאת גיל הפרישה שיושמו בכמה מדינות, בהן שווייץ, גרמניה והולנד, הראו תוצאות מרשימות בהגדלת שיעור ההשתתפות של מבוגרים גם בגילים נמוכים מרף הפרישה. תוצאות

אלו הראו השפעות ניכרות וכן לימדו שעיקר העלייה בשיעור ההשתתפות נובע מהחלטת העובדים להישאר במקום העבודה ולא מכניסה לתעסוקה של מובטלים מבוגרים. מחקרים של בנק ישראל שעסקו בפרפורמות קודמות שבוצעו בארץ מצאו גם הם כי העלאת גיל הפרישה הביאה לדחייה של היציאה מכוח העבודה בקרב כל קבוצות העובדים המבוגרים. הסיבה היא שהארכה של אופק התעסוקה של הפרט עד הפרישה משפיעה על התמריץ שלו לעבוד גם בשנים שלפני כן. ממצאים אלו מצביעים על החשיבות של קידום שינוי זה.

אנו ממליצים לבצע את השינוי באופן הבא:

א. בשלב הראשון **ההעלות באופן מדורג את גיל הפרישה לנשים**, אשר פורשות כיום בגיל מוקדם בהרבה מגברים (62 לעומת 67, בהתאמה). ועדת נתניהו (2000) וועדת ניסן (2011) המליצו על העלאת גיל הפרישה לנשים לגיל 67, אך שינויים אלה לא יושמו עד כה (אם כי שינויים בנושא נידונים מחדש בימים אלה ועשויים לעבור לצד תקציב 2022). המלצתנו היא העלאה מדורגת לפרישת נשים מגיל 62 לגיל 65 – צעד מדוד ומתבקש. את ההעלאה המדורגת יש לפרוש על פני 10 שנים ולהתחיל בשינוי לאלתר, כדי לאפשר עלייה מתונה לאורך זמן שתצמצם את הפגיעה בעובדות שמתקרבות לגיל פרישה. מובן שכל עוד שוק העבודה לא התאושש ממשבר הקורונה, השינוי המדורג צריך להיות איטי (נניח, הארכה של חודש בשנה), ורק לאחר שהאבטלה במשק תחזור לרמות דומות לרמות ששררו לפני המשבר – להאיץ אותו. יודגש כי ככל שיידחה יישום השינוי, כן יהיה צורך בשינוי מהיר יותר ומדורג פחות, דבר שכאמור עשוי להחריף את הקשיים הכרוכים בשינוי לעובדות בגיל הקרוב לגיל הפרישה.

בה בעת יש לבנות תוכנית תומכת למהלך, בעיקר לשלב הראשון של העלאת גיל הפרישה לנשים. תוכנית כזאת אמורה לתת מענה וכלים לאוכלוסיות שצפויות להיפגע מהעלאת גיל הפרישה. הדברים אמורים במיוחד בנשים העובדות בשכר נמוך ובנשים שאינן עובדות ואינן זכאיות לקצבאות אחרות. צעדים כאלה יכולים לכלול הכשרות מקצועיות ייעודיות לבנות +55 ומימון תוכניות ממשלתיות ותוכניות במגזר השלישי שמטרתן ליווי, הכשרה רכה והשמה של עובדים מבוגרים בתעסוקה. יצירת ארגז כלים התומך באוכלוסיות שעשויות להיפגע מהשינוי בגיל הפרישה חשובה להצלחתו, שכן הדבר יסייע להקטין את ההתנגדויות למהלך (אלו מקבעות את המצב במשך כבר שנים אחדות). נוסף

על כך, המהלך עשוי להצדיק את עלותו הודות לגידול בהכנסות ממס ולביסוס האיתנות של הביטוח הלאומי. יש לוודא שתוכניות אלו יעוצבו לצד העלאת גיל הפרישה על יסוד משא ומתן והסכמות בין שלושת הגורמים הרלוונטיים: הממשלה, המעסיקים והעובדים.

ב. בשלב השני יש לעגן מנגנון אוטומטי להצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים. משתתבר התמונה בעניין ההשלכות המשקיות של העלאת גיל הפרישה לנשים, אנו ממליצים לאמץ 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 זהה של שנות עבודה עד לגמלאות ויספק ודאות גבוהה יותר לצעירים לגבי גיל הפרישה שלהם. כן ימנע המנגנון את הצורך באשרור השינויים שוב ושוב. יותר מכך, מנגנון כזה יגדיל את היציבות של מערכת הביטוח הסוציאלי.

3. הרחבה של מרכזי ההכוון המספקים עזרה למבוגרים באיתור עבודות מתאימות ובצליחה של ראינות הקבלה

בישראל פועלות כיום כמה תוכניות בתחום זה הכוללות קידום והנגשה של הכשרות לרכישת "מיומנויות רכות" (כגון אוריינות פיננסית, כתיבת קורות חיים והתאמתם למשרה, שימוש ברשתות חברתיות והצגה עצמית והתנהלות בעת ראיון עבודה), ליווי אישי של מועסקים פוטנציאליים וייעוץ בשלב חיפוש העבודה (בכלל זה תיאום ציפיות מתעסוקה בגיל מבוגר) וכן קישור למעסיקים. התוכניות מספקות גם הכשרות מקצועיות, הן במסגרת קבוצתית אצל מעסיק ספציפי והן במסגרת אישית תמורת שוברים.

תוכניות אלו מיושמות כיום כפיילוט רק בכמה ערים 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 בשיתוף חממת age&work בבני ברק והיחידה ללימודי חוץ של מכללת אשקלון. אין עדיין תוצאות רשמיות לגבי השפעתן. יצוין כי התוכניות מיושמות במסגרת ניסוי מבוקר (RCT) ומחקרים מלווים, ואנשי מקצוע מעורבים בהן. דוח ביניים שחיבר צוות בדיקה חיצוני שבחן את שתי התוכניות הראשונות דיווח

על הצלחה גבוהה ביישום עד כה. אם אכן הממצאים הסופיים יראו הישגים, יש להרחיב את הפרישה של תוכניות אלו לאזורים נוספים.

תוכניות דומות נמצאו יעילות במדינות אחרות, בהן הולנד, גרמניה, שווייץ, בלגיה וקנדה, וגם בישראל יש להן הישגים נאים בקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות ייחודיות (ערבים, חרדים, בעלי מוגבלויות ועוד). עוד יצוין שתוכניות משולבות לסיוע לעובדים באמצעות מרכזי הכוון הוכיחו את עצמן כבעלות יחס עלות-תועלת גבוה במיוחד.³⁴

4. תמיכה ביזמים ובעצמאים מבוגרים

משבר הקורונה יצר מצב שבו הביקוש לעובדים קטן בשיעור ניכר מהיצע מחפשי העבודה. לנוכח הקשיים העומדים לפני מובטלים מבוגרים בהשתלבות בשוק העבודה גם בימים כתיקונם, בתקופה זו נדרש מאמץ מיוחד להרחבת אפשרויות הפרנסה של עובדים בני 50 ומעלה. יתרון אחד העומד לרשות עובדים אלו הוא מינוף הניסיון התעסוקתי הרב שצברו במשך שנות עבודתם כשכירים לצורך הסבה לעבודה כעצמאים.

ואולם גורמי מקצוע העובדים עם אוכלוסייה מבוגרת מדווחים שרבים ממי שעבדו כשכירים כל חייהם המקצועיים נרתעים (יותר מהצעירים) מהתמודדות עם התהליך הבריורוקרטי הנדרש לצורך הקמת עסק ולהכרה כעצמאי. נוספת על כך רתיעה פסיכולוגית של מי שעבדו כשכירים במשך שנים רבות ממעבר למעמד של עצמאים. מסיבות אלו אין העובדים המבוגרים נוטים לבחור באופציית היזמות, נטייה המתגלמת בשיעור העצמאים הנמוך בקרבם.

כדי לשנות מצב זה יש מקום להרחיב את השימוש בכלים לעידוד יזמות והעסקה עצמית בקרב מבוגרים, למשל בליווי ובסיוע בהליכים הבריורוקרטיים הנדרשים לפתיחת עסק. הכוונה היא לכלי מימון ממשלתיים קיימים ולעזרה בתהליך הפנייה לקבלת הלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, יש

34 יש לבחון גם את יעילותה של התוכנית "דרוש ניסיון", אתר לחיפוש עבודה לבני 60+. התוכנית מותאמת לשוק עבודה שבו תהליך חיפוש העבודה נעשה בעיקר במרשתת. התוכנית כוללת פנייה למעסיקים ותיאום ציפיות העובדים לגבי אפשרויות ההעסקה שלהם. אם תוכח יעילות התוכנית, מומלץ להרחיב את פעילותה.

לבצע התאמה בתוכניות סיוע ממשלתיות, כדוגמת הסוכנות "מעוף" של משרד הכלכלה והתעשייה, לטובת צורכי אוכלוסיית המבוגרים.

כן מומלץ לשקול כלים נוספים כמו פטור למבוגרים מפתיחת תיק במס הכנסה עד לסכום מסוים, יצירת מוקד לכלל תשלומי המס, ומתן ייעוץ ראשוני, ללא תשלום, על פתיחה ותפעול של עסק קטן. לבסוף, יש להרחיב את השירותים הניתנים למבוגרים במרכזי הכוון והכשרה בכל הנוגע לדרכים שבהן יוכלו להציע שירותים בתחום שבו צברו ניסיון רב־ערך במשך שנים.

5. קידום הסדרי עבודה גמישים לעובדים מבוגרים

מגפת הקורונה, הסגרים וההוראות על הריחוק החברתי יצרו מעבר חסר תקדים לעבודה מהבית ולשימוש באמצעים דיגיטליים לצורך ניהול פגישות ושיבות מרובות משתתפים. הרחבת האפשרויות של עבודה גמישה, כולל עבודה מהבית, תתרום לעידוד ולשימור תעסוקת מבוגרים. הסדרי העבודה שששרו במשק לפני משבר הקורונה הקשו על מבוגרים להמשיך ולעבוד לאורך זמן, ונראה שהיו זרז לפרישה ממעגל התעסוקה. מטעם זה יש חשיבות לניצול שעת הכושר שיצר המשבר לקידום הסדרי עבודה גמישים במשק.

אפשר לקדם יעד זה על יסוד הסכמה בין הממשלה, נציגי המעסיקים ונציגי העובדים על מנגנון שיסדיר את ההידברות בין מעסיקים לעובדים בנושא בקשות להסדרי עבודה גמישה בגיל מבוגר. כמו כן, אפשר לקדם הסדרי עבודה גמישים בעזרת גיבוש מודלים שיהיו מקובלים על המעסיקים (בממשלה ובמגזר העסקי) ועל נציגי העובדים.³⁵

לגמישות בהסדרי העבודה פנים רבות – חלקיות משרה, פרישה גמישה או מדורגת, מעבר למודל עבודה של פרילנס ועוד. אימוץ חלופות שונות, בהתאם למאפייני המעסיק והעובד, יסייע לעובדים המבוגרים, בעיקר לסובלים מקשיי נידוד. ממצאי מחקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה מגלים, כאמור, שאזור

35 שירות המדינה מקיים כיום פיילוט להעסקת אזרחים ותיקים הנקרא "תקן אזרח ותיק". במסגרת התוכנית מגויסים אזרחים ותיקים לשירות המדינה במשרה חלקית (120 שעות) לפי שני תיאורי תפקיד (מקצועי וכללי), בשתי רמות שכר. יש לבדוק את הצלחת הפיילוט ולבחון את המשך יישום התוכנית ואת הרחבתה.

המגורים, ובמיוחד הקרבה לגוש דן, מתואם באופן חיובי ומובהק עם הישארות מבוגרים במעגל התעסוקה. הממצא הזה יכול לנבוע מכמה סיבות, אך סביר מאוד שקשיי הניוד בגילים מבוגרים קשורים לכך. קידום של אפשרויות תעסוקה גמישה למבוגרים (במקום העבודה או בהיקף המשרה) יקל את יכולתם להתמיד בשוק העבודה לשנים רבות יותר. מובן שיש להביא בחשבון שהקטנת אחוזי המשרה כרוכה בדרך כלל בירידה בשכר.

המלצות מדיניות: א. צעדים לקידום תעסוקת מבוגרים בתום המשבר הבריאותי

לאחר התאוששות המשק לרמת אבטלה נמוכה מ-6% יש לשקול את הצעדים שיפורטו להלן.

6. מתן תמריצים למעסיקים להשקיע בשדרוג של כישורי העובדים המבוגרים לצורך שיפור מיומנותיהם והתאמתן לצורכי המעסיק

תפיסה נפוצה היא שעדיפה השקעה בהכשרה מקצועית של עובדים צעירים מהשקעה בהכשרת מבוגרים, כיוון שלעובדים צעירים יש אופק ארוך יותר בשוק העבודה וההשקעה בהם תניב החזר גבוה יותר לאורך זמן.³⁶ הנחה זו אינה בהכרח נכונה, שכן עובדים מבוגרים אינם ממהרים לעזוב את מקום עבודתם, ודאי בהשוואה לעובדים צעירים. כמו כן, מנתוני סקר PIAAC עולה שלרבים מהעובדים המבוגרים יש כישורים מיושנים ומיומנויות ברמה נמוכה (כפי שראינו בפרק 4). בשל כך יתקשו מבוגרים אלו למצוא עבודה חלופית אם יאבדו את מקום עבודתם.

36 רק 6% מהפירמות בגרמניה ממננות בעצמן הכשרות מקצועיות לעובדים מעל גיל 50 (Bellmann and Leber, 2008). אומנם לצעירים יש אופק ארוך יותר בשוק העבודה, אך אין הכרח שהם יישארו באותו מקום עבודה לזמן ארוך יותר. לעומתם, עובדים מבוגרים נוטים לעבור פחות בין עבודות, דווקא בגלל הקושי למצוא עבודה חלופית. ראו Axelrad and James, 2016

לאור האמור, יש לבחון שימוש בתמריצים שיעודדו את המעסיקים להשקיע בשדרוג יכולותיהם של העובדים המבוגרים בארגון. תמרוץ כזה יכול להיעשות בצורת סובסידיות להכשרות או בהקלות מס למעסיקים המשקיעים בהכשרות מקצועיות לעובדים המבוגרים (אשר יוכרו על פי קריטריונים מוגדרים).

לאור ממצאים חיוביים של מחקרים שבחנו את יעילות של תוכניות מסוג זה ממדינות באירופה, המלצתנו היא לבחון את יעילות תמרוץ המעסיקים להכשרת העובדים המבוגרים באמצעות עריכת פיילוט בצד ניסוי מבוקר ומחקר מלווה. אם התמריצים יתבררו כיעילים בשימור עובדים מבוגרים, יש לאמץ כלי זה בקביעות.

7. יש לבחון את האפקטיביות של מתן תמריצים לעובדים מבוגרים להשקעה בשדרוג מיומנותיהם בהכשרה או בהסבה מקצועית עוד בהיותם מועסקים

במתן תמריצים כאלה יש לתת עדיפות לעובדים הנמצאים בקבוצות סיכון ליציאה מתעסוקה. המחקר הדיאגנוסטי שאנו ממליצים לקיים באופן שוטף יאפשר זיהוי של הענפים ומשלחי היד שיש בהם סיכוני נשירה מוגדלים. העידוד יכול להיעשות בכמה דרכים. למשל: מתן סובסידיה למימון קורסי הכשרה ושיפור מיומנויות לעובדים מבוגרים גם בזמן היותם מועסקים. מודל דומה של סבסוד פועל כבר כיום במסגרת התוכנית "שוברים להכשרה מקצועית" בחסות זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה. תוכנית זו מתירה לזכאים לשוברים (אנשים שאינם מועסקים) להשתמש בהם כדי לקבל מימון לחלק גדול מעלות ההכשרות המקצועיות (80% בקירוב). נוסף על כך, התוכנית מזכה את בוגרי ההכשרה שהשתלבו בעבודה במענק השמה. כיוון שהתוכנית כבר נוסתה בקרב מגזרים ספציפיים (מובטלים, חרדים, אוכלוסייה ערבית ואנשים עם מוגבלויות), אפשר ללמוד כיצד ליישם אותה גם בקרב עובדים מבוגרים. לתוכניות כאלו סיכוי טוב להצלחה הן עקב המבנה המותנה שלהן – מימון ממשלתי מדורג בהתאם להתמדה של הפרט בהכשרה המקצועית – והן בשל הגמישות שהן נותנות בבחירת תחומי ההתמקצעות (מתוך מגוון רחב למדי) במסגרת לימודי ערב. מודל כזה עשוי לעודד גם מבוגרים עובדים להשקיע בשדרוג כישוריהם. עם זאת, כיוון שלמבוגרים צפויות שנים מעטות יותר בשוק העבודה לאחר סיום

ההכשרה, יש לבחון אילו הכשרות יכולות לסייע להם למצוא תעסוקה ברמות שכר סבירות ובזמן קצר. בה בעת, יש לפקח על ההכשרות המאושרות כדי למנוע את ניצול התוכנית על ידי גורמים פרטיים שעלולים לשווק קורסים שאין בהם פוטנציאל לעבודה או לתועלת ממשית לעובד.

דרכים אחרות לעידוד של שדרוג המיומנויות הן הענקת נקודות זיכוי ממס לעובדים מבוגרים המשלימים הכשרות מקצועיות או קורסים לשיפור מיומנויות (מתוך רשימה מאושרת על ידי משרד העבודה).

יצוין שהכלים הקיימים כיום אינם משיגים את התוצאות הרצויות במונחי ההשקעה של העובדים בשדרוג כישוריהם. על כן, בעת בחירת התמריצים לשדרוג מיומנויות העובדים יש לבחון את הסיבות להצלחה הדלה של הכלים הקיימים. יודגש גם כי השימוש בכלים אלו כרוך בעלויות לא שוליות, ועל כן המלצתנו היא להקצות משאבים לפיילוט אשר יבחן את יעילותם. אם תוכח יעילותם אפשר יהיה להרחיבם לפרישה ארצית.

8. יש לשנות את מנגנון הקיזוז בקצבאות הזקנה והבטחת ההכנסה היוצר תמריץ שלילי לעבודה בגילים מאוחרים. כמו כן, יש לבחון את ההשפעות של העלאת תקרת הדיסטריגרד על היקף התעסוקה ועל העלויות הכרוכות בשינוי

שינוי מנגנון הקיזוז יביא להפחתת המס השולי לעובדים ב"גיל המותנה" (62 לנשים או 67 לגברים, ועד גיל 70 לשני המינים). כאמור, השיפוע במנגנון ההפחתה מקצבת הזקנה עומד כיום על 60%. הצעה אפשרית (שנידונה גם בוועדת אורבך) היא להקטין את ההפחתה לרמה של 30%, כדי להבטיח שעובדים ישמרו את רוב ההכנסה השולית שיקבלו מעבודתם בכל רמות ההכנסה.³⁷ שינוי זה יספק תמריץ משמעותי יותר למבוגרים בגיל המותנה להישאר במעגל התעסוקה. עלות ההצעה, לפי הערכת חברי הוועדה, עומדת על כ־210–230 מיליון ש"ח.

37 הצעה זו נידונה גם ב"ועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה וקהילה" ("ועדת אורבך"), שפעלה בחסות המשרד לאזרחים ותיקים בראשות השר דאז אורי אורבך, בשיחוף המועצה הלאומית לכלכלה ב־2014.

הערכה זו אינה מתחשבת בהשפעות החיוביות של העלייה בשיעור התעסוקה בעקבות השינוי המוצע, לרבות הקטנת הוצאות הבריאות וגידול בהכנסות ממס (אף שחלק לא מבוטל מהעובדים המבוגרים משתכרים שכר נמוך יחסית, להערכתנו צפוי בכל זאת גידול בסך ההכנסות ממס).

מלבד הפגיעה בהכנסה שתוארה לעיל, אנשי מקצוע העובדים עם האוכלוסייה המבוגרת מדווחים גם על אפקט פסיכולוגי שלילי של הדיסריגרד על נכונותם של מבוגרים לעבוד. הדבר נובע מרתיעה של מקבלי הקצבה מעצם האפשרות של קיצוץ כלשהו בקצבה מובטחת, גם אם ההכנסה מעבודה גדולה מאובדן כספי הקצבה.

מסיבה זו יש לבחון, נוסף על שינוי ה"שיפוע" של הקיזוז מעל תקרת הדיסריגרד, את ההשפעות האפשריות של העלאת תקרת הדיסריגרד על התמריץ לעבודה. כדי לאמוד את יחס העלות-יתועלת שבהעלאה כזאת, יש צורך בביצוע מחקר שיבחן כיצד משפיע שינוי בגובה התקרה על היקף התעסוקה.

9. ניהול מסע הסברה ארצי ממושך למאבק בתופעת הגילנות

יש חשש שהקשיים הכרוכים בניהול עובדים בכל מיני גילים ובעלי צרכים מגוונים ירתיע מעסיקים מלהעסיק עובדים מבוגרים. המלצות מסמך זה באות למנוע מצב שבו המעסיקים נרתעים מהעסקת הדור המבוגר בשל קשיים אלו. כדי למנוע מצב זה נמליץ:

(א) לתכנן הדרכות למנהלי כוח אדם שמטרתן העלאת המודעות לתרומתם של העובדים המבוגרים לארגון.

(ב) לתמרץ מעסיקים להקצות זמן ומשאבים ארגוניים להכשרה לניהול של כוח אדם מקבוצות גיל שונות. במקומות עבודה שיש בהם שיעור גבוה של עובדים צעירים עלולה להתגלות רתיעה מההבדלים הבין-דוריים ומשילובם של עובדים מבוגרים. כדי לפתור בעיה זו, במדינות אחדות מוצעות כיום הכשרות למנהלים ולבעלי עסקים שמטרתן פיתוח יכולות ניהול כוח עבודה רב-דורי.

(ג) להשקיע בכלים ובמדריכים שיסייעו למעסיקים בפיתוח מודלים ייחודיים של העסקה המותאמים לצורכי עובדים מבוגרים.

לוח 1.1 סיווג קטגוריות מפורטות של ענפי כלכלה

גידולים צמחיים	חקלאות
ייעור וגינון	
גידול בעלי חיים ותוצרתם	
משקים מעורבים ובלתי מסווגים	
כריית פחם והפקתו	כרייה
הפקת נפט גולמי וגז טבעי	
כריית מתכות ויהלומים	
כרייה וחציבה אחרות	
תעשיית מוצרי מזון	תעשייה: מסורתית
תעשיית משקאות חריפים וקלים ומוצרי טבק	
תעשיית טקסטיל	
תעשיית מוצרי הלבשה (פרט לסרוגים)	
תעשיית נעליים, עור ומוצרי עור	
תעשיית עץ ומוצריה (פרט לרהיטים)	
תעשיית נייר ומוצריה	
תעשיית רהיטים	
זיקוק נפט ומוצריה ודלק גרעיני	תעשייה: מעורבת מסורתית
תעשיית מוצרי פלסטיק וגומי	
תעשיית מוצרים מינרליים אל-מתכתיים	
תעשיית מתכת בטיסית	
תעשיית מוצרי מתכת (למעט מכונות וציוד)	
תעשיית מכונות וציוד	
תעשיית יהלומים	
תעשיית תכשיטים, חפצי חן וצורפות	
תעשיית מוצרים לנמ"א	

תעשיית כימיקלים ומוצרים כימיים	תעשייה:
תעשיית מכונות למשרד, לחשבונאות ומחשבים	מעורבת
תעשיית מנועים חשמליים ואביזרים לחלוקת חשמל	עילית
תעשיית כלי הובלה	
תעשיית רכיבים אלקטרוניים	תעשייה:
תעשיית ציוד תקשורת אלקטרוני	עילית
תעשיית ציוד תעשייתי לבקרה ולפיקוח, ציוד רפואי ומדעי	
ייצור חשמל וחלוקתו	חשמל ומים
הפקת מים וחלוקתם	
סילוק שפכים ואשפה ושירותי תברואה	
בנייה	בנייה
עבודות הנדסה אזרחית (למעט בניית מבנים)	
כלי רכב מנועיים, אופנועים ואופניים - מכירה, אחזקה ותיקון	מסחר
ומכירה קמעונית של דלק	סיטוני
מסחר סיטוני (למעט כלי רכב ואופנועים)	וקמעוני
מסחר קמעוני (למעט מכירה, אחזקה ותיקון של כלי רכב)	
תיקונים של טובין לשימוש אישי וביתי	
הובלה יבשתית	תחבורה
הובלה ימית	
הובלה אווירית	
שירותים לתחבורה	
אחסנה, מגרשי חניה ומסופי מטען	
דואר ובלדרות	
בתי מלון ושירותי אירוח	שירותי
מסעדות ושירותי אוכל	אירוח ואוכל
שירותי מחשוב	טכנולוגיה
מחקר ופיתוח	עילית
תקשורת	תקשורת
הוצאה לאור ודפוס	



בנקאות ומוסדות פיננסיים אחרים	שירותים פיננסיים
ביטוח וקופות גמל	
פעילויות בנכסי-דלא-נייד	
השכרה של מכונות וציוד ללא מפעיל ושל טובין אישיים וטובין למשק הבית	שירותים טכנולוגיים
גיוס עובדים והספקת שירותי כוח אדם	
פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון	
פעילויות עסקיות אחרות	
מינהל ציבורי של המדינה	מינהל
מינהל הרשויות המקומיות	
המוסדות הלאומיים	
חינוך	חינוך
שירותי בריאות	שירותי בריאות
שירותי רווחה וסעד	
פעילויות בילוי הפנאי, תרבות וספורט	פנאי וספורט
ארגונים קהילתיים וחברתיים	שירותים אחרים
מרכזים קהילתיים (מתנ"סים)	
שירותי דת	
מספרות ומכוני יופי	
שירותי כביסה ושירותים אישיים לנמ"א	
שירותים למשק הבית על ידי פרטיים	
ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים	



הערה: לוח זה מבוסס על סיווג 93 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נ.2
סטטיסטיקה תיאורית

עוקבה 2007			עוקבה 2017			
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
74,858	44,107	118,965	115,269	115,832	231,101	תצפיות
76.0%	63.8%	71.5%	85.7%	80.7%	83.2%	המשתנה המוסבר:
		62.9%			49.9%	נשים
40.6%	30.8%	37.0%	61.2%	56.5%	58.8%	יליד ישראל
3.1%	3.8%	3.4%	4.0%	4.5%	4.3%	חרדים
53.6%	52.5%	53.2%	50.7%	52.0%	51.4%	אזור המרכז
						חמישון הכנסה
23.8%	9.7%	18.6%	25.5%	13.6%	19.5%	חמישון תחתון
22.8%	13.5%	19.4%	23.7%	15.7%	19.7%	2
23.7%	14.7%	20.4%	22.9%	17.3%	20.1%	3
20.4%	21.7%	20.9%	18.9%	21.5%	20.2%	4
9.3%	40.4%	20.8%	9.0%	31.9%	20.5%	חמישון עליון
						השכלה (תעודה הגבוהה ביותר)
40.9%	31.6%	37.5%	43.3%	35.0%	39.1%	אקדמית
17.9%	12.0%	15.7%	10.7%	11.0%	10.8%	מקצועית
6.7%	5.4%	6.2%	10.0%	7.2%	8.6%	בגרות
34.5%	50.9%	40.6%	36.0%	46.8%	41.5%	אחר
						מספר ילדים
4.2%	3.1%	3.8%	3.1%	2.4%	2.7%	0
40.4%	30.2%	36.6%	39.0%	33.2%	36.1%	2-1
48.1%	53.4%	50.1%	49.2%	53.2%	51.2%	4-3
7.2%	13.4%	9.5%	8.7%	11.3%	10.0%	+5





עוקבה 2007			עוקבה 2017			ענף כלכלי:
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
						חקלאות
1.1%	1.8%	1.3%	1.5%	2.8%	2.1%	כרייה
0.0%	0.6%	0.2%	0.0%	0.4%	0.2%	תעשייה:
3.4%	5.3%	4.1%	3.2%	4.7%	4.0%	מסורתית
2.1%	9.4%	4.8%	2.2%	8.2%	5.2%	תעשייה:
						מעורבת
						מסורתית
2.1%	7.5%	4.1%	1.9%	5.9%	3.9%	תעשייה:
						מעורבת
						עילית
1.6%	2.0%	1.7%	1.9%	3.6%	2.8%	תעשייה:
						עילית
0.5%	2.1%	1.1%	0.4%	1.8%	1.1%	חשמל ומים
1.0%	5.9%	2.8%	1.4%	6.9%	4.1%	בנייה
6.8%	8.9%	7.6%	10.2%	12.5%	11.4%	מסחר סרטוני
						וקמעוני
2.4%	8.5%	4.7%	2.6%	8.7%	5.7%	תחבורה
1.1%	1.5%	1.3%	1.7%	2.2%	1.9%	אירוח ואוכל
2.0%	3.3%	2.5%	2.4%	4.0%	3.2%	היי-טק
1.3%	3.4%	2.1%	1.3%	1.6%	1.4%	תקשורת
9.9%	6.9%	8.7%	7.0%	5.5%	6.3%	שירותים
						פיננסיים
5.4%	6.2%	5.7%	8.7%	10.5%	9.6%	שירותים
						טכניים
35.1%	14.4%	27.4%	25.4%	8.0%	16.6%	מינהל
11.0%	6.7%	9.4%	9.8%	5.0%	7.4%	חינוך
10.4%	2.7%	7.5%	14.0%	4.7%	9.3%	בריאות
0.9%	1.2%	1.0%	1.4%	1.6%	1.5%	פנאי וספורט

עוקבה 2007			עוקבה 2017			
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
74,858	44,107	118,965	115,269	115,832	231,101	תצפיות
76.0%	63.8%	71.5%	85.7%	80.7%	83.2%	המשחנה המוסבר:
		62.9%			49.9%	נשים
40.6%	30.8%	37.0%	61.2%	56.5%	58.8%	יליד ישראל
3.1%	3.8%	3.4%	4.0%	4.5%	4.3%	חרדים
53.6%	52.5%	53.2%	50.7%	52.0%	51.4%	אזור המרכז
						חמישון הכנסה
23.8%	9.7%	18.6%	25.5%	13.6%	19.5%	חמישון תחתון
22.8%	13.5%	19.4%	23.7%	15.7%	19.7%	2
23.7%	14.7%	20.4%	22.9%	17.3%	20.1%	3
20.4%	21.7%	20.9%	18.9%	21.5%	20.2%	4
9.3%	40.4%	20.8%	9.0%	31.9%	20.5%	חמישון עליון
						השכלה (התעודה הגבוהה ביותר)
40.9%	31.6%	37.5%	43.3%	35.0%	39.1%	אקדמית
17.9%	12.0%	15.7%	10.7%	11.0%	10.8%	מקצועית
6.7%	5.4%	6.2%	10.0%	7.2%	8.6%	בגרות
34.5%	50.9%	40.6%	36.0%	46.8%	41.5%	אחר
						מספר ילדים
4.2%	3.1%	3.8%	3.1%	2.4%	2.7%	0
40.4%	30.2%	36.6%	39.0%	33.2%	36.1%	2-1
48.1%	53.4%	50.1%	49.2%	53.2%	51.2%	4-3
7.2%	13.4%	9.5%	8.7%	11.3%	10.0%	+5
						ענף כלכלי:
1.1%	1.8%	1.3%	1.5%	2.8%	2.1%	חקלאות
0.0%	0.6%	0.2%	0.0%	0.4%	0.2%	כרייה





3.4%	5.3%	4.1%	3.2%	4.7%	4.0%	תעשייה: מסורתית
2.1%	9.4%	4.8%	2.2%	8.2%	5.2%	תעשייה: מעורבת מסורתית
2.1%	7.5%	4.1%	1.9%	5.9%	3.9%	תעשייה: מעורבת עילית
1.6%	2.0%	1.7%	1.9%	3.6%	2.8%	תעשייה: עילית
0.5%	2.1%	1.1%	0.4%	1.8%	1.1%	חשמל ומים
1.0%	5.9%	2.8%	1.4%	6.9%	4.1%	בנייה
6.8%	8.9%	7.6%	10.2%	12.5%	11.4%	מסחר קמעוני וסיטוני
2.4%	8.5%	4.7%	2.6%	8.7%	5.7%	תחבורה
1.1%	1.5%	1.3%	1.7%	2.2%	1.9%	אירוח ואוכל
2.0%	3.3%	2.5%	2.4%	4.0%	3.2%	היי־טק
1.3%	3.4%	2.1%	1.3%	1.6%	1.4%	תקשורת
9.9%	6.9%	8.7%	7.0%	5.5%	6.3%	שירותים פיננסיים
5.4%	6.2%	5.7%	8.7%	10.5%	9.6%	שירותים טכניים
35.1%	14.4%	27.4%	25.4%	8.0%	16.6%	מינהל
11.0%	6.7%	9.4%	9.8%	5.0%	7.4%	חינוך
10.4%	2.7%	7.5%	14.0%	4.7%	9.3%	שירותי בריאות
0.9%	1.2%	1.0%	1.4%	1.6%	1.5%	פנאי וספורט
1.8%	1.6%	1.7%	2.9%	1.6%	2.3%	שירותים אחרים

לוח 3.

משתנים המנבאים הישארות בשוק העבודה (רגרסיה לוגיסטית)

Explained Variable - 1 = Employed at T-10 & T, 0 = Employed T-10, but not at T (Logit)

עוקבה 2007			עוקבה 2017			
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
		***0.585			***0.403	נשים
		(0.0164)			(0.0132)	
הכנסה: קבוצת בסיס - חמישון שלישי						
***-0.373	***-0.548	***-0.437	***-0.714	***-0.810	***-0.757	חמישון תחתון
(0.0258)	(0.0415)	(0.0215)	(0.0256)	(0.0263)	(0.0182)	
-0.0409	** -0.0922	***-0.0559	***-0.0929	***-0.240	***-0.162	2
(0.0260)	(0.0382)	(0.0214)	(0.0269)	(0.0267)	(0.0189)	
***0.135	-0.0147	***0.0722	***0.107	-0.0304	**0.0399	4
(0.0279)	(0.0345)	(0.0214)	(0.0294)	(0.0257)	(0.0192)	
***0.205	***0.133	***0.156	***0.133	*-0.0443	*0.0352	חמישון עליון
(0.0384)	(0.0333)	(0.0232)	(0.0388)	(0.0254)	(0.0202)	
השכלה: קבוצת בסיס - בגרות כהעודה הגבוהה ביותר						
***0.452	***0.650	***0.544	-0.0239	***0.213	***0.0939	אקדמית
(0.0366)	(0.0479)	(0.0289)	(0.0309)	(0.0319)	(0.0221)	
***-0.108	0.0585	-0.0270	***-0.289	***-0.100	***-0.190	מקצועית
(0.0387)	(0.0520)	(0.0308)	(0.0366)	(0.0359)	(0.0255)	
-0.0514	-0.0395	*-0.0510	-0.0238	***-0.0911	***-0.0682	בית ספר יסודי/תיכון
(0.0354)	(0.0451)	(0.0277)	(0.0301)	(0.0302)	(0.0212)	
***-0.184	-0.0697	***-0.125	-0.0266	-0.0575	*-0.0484	חרדי
(0.0516)	(0.0548)	(0.0374)	(0.0468)	(0.0380)	(0.0293)	
***0.153	***0.244	***0.198	***-0.161	** -0.0410	***-0.0863	יליד ישראל
(0.0185)	(0.0237)	(0.0145)	(0.0191)	(0.0163)	(0.0123)	
***0.0850	***0.301	***0.181	***0.0783	***0.165	***0.127	מגורים בגוש דן
(0.0179)	(0.0211)	(0.0136)	(0.0176)	(0.0157)	(0.0117)	
מספר ילדים: קבוצת בסיס - 1-2 ילדים						
***-0.351	** -0.146	***-0.283	***-0.189	***-0.286	***-0.240	0

עוקבה 2007			עוקבה 2017			
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
(0.0426)	(0.0629)	(0.0353)	(0.0486)	(0.0482)	(0.0341)	
***0.0547	** -0.0600	0.0146	***-0.0822	***-0.0574	***-0.0680	4-3
(0.0195)	(0.0248)	(0.0152)	(0.0194)	(0.0177)	(0.0130)	
0.0446	***-0.178	***-0.0737	-0.0353	***-0.135	***-0.106	+5
(0.0374)	(0.0358)	(0.0253)	(0.0353)	(0.0278)	(0.0217)	
מקצוע: קבוצת בסיס - מינהל						
0.184	*0.408	***0.267	***-0.355	-0.0753	***-0.199	חקלאות
(0.0828)	(0.0808)	(0.0572)	(0.0648)	(0.0518)	(0.0391)	
0.0650	***-0.614	***-0.653	** -0.789	***-1.105	***-1.167	כרייה
(0.386)	(0.134)	(0.122)	(0.359)	(0.104)	(0.0973)	
***-0.153	***0.409	***0.107	***-0.183	0.0273	** -0.0690	תעשייה: מסורחית
(0.0459)	(0.0518)	(0.0340)	(0.0496)	(0.0450)	(0.0322)	
-0.0759	***0.314	***0.147	** -0.149	** -0.0788	***-0.145	תעשייה: מעורבת מסורחית
(0.0576)	(0.0428)	(0.0324)	(0.0604)	(0.0385)	(0.0293)	
***0.470	***0.584	***0.497	-0.0474	-0.0639	***-0.105	תעשייה: מעורבת עילית
(0.0669)	(0.0480)	(0.0371)	(0.0687)	(0.0427)	(0.0336)	
** -0.146	***0.460	**0.120	-0.0590	***0.228	***0.133	תעשייה: עילית
(0.0657)	(0.0822)	(0.0511)	(0.0686)	(0.0539)	(0.0411)	
-0.161	***-0.751	***-0.657	0.134	-0.0949	** -0.139	חשמל ומים
(0.120)	(0.0737)	(0.0592)	(0.164)	(0.0631)	(0.0559)	
***-0.346	***0.284	*0.0697	***-0.349	0.0549	** -0.0701	בנייה
(0.0785)	(0.0493)	(0.0398)	(0.0674)	(0.0405)	(0.0316)	
** -0.0887	***0.487	***0.161	***-0.283	-0.00288	***-0.131	מסחר סיטוני וקמעוני
(0.0352)	(0.0448)	(0.0275)	(0.0320)	(0.0356)	(0.0231)	
***0.238	* -0.0790	** -0.0718	***-0.162	***0.122	0.00408	תחבורה
(0.0600)	(0.0436)	(0.0326)	(0.0560)	(0.0387)	(0.0290)	
***-0.283	***0.323	-0.0199	***-0.454	***-0.183	***-0.308	אירוח ואוכל
(0.0742)	(0.0865)	(0.0564)	(0.0593)	(0.0550)	(0.0395)	

עוקבה 2007			עוקבה 2017			
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
***0.423	***0.290	***0.317	***-0.303	***-0.522	***-0.464	היי־טק
(0.0725)	(0.0649)	(0.0470)	(0.0594)	(0.0452)	(0.0339)	
***-0.826	***-0.730	***-0.812	***-0.889	***-0.330	***-0.582	תקשורת
(0.0675)	(0.0603)	(0.0440)	(0.0640)	(0.0628)	(0.0444)	
***0.223	-0.0619	***0.130	***-0.264	***-0.436	***-0.346	שירותים פיננסיים
(0.0334)	(0.0472)	(0.0267)	(0.0391)	(0.0410)	(0.0272)	
***0.210	***0.451	***0.303	***-0.259	-0.00828	***-0.116	שירותים טכניים
(0.0407)	(0.0510)	(0.0315)	(0.0333)	(0.0370)	(0.0241)	
***0.407	***0.659	***0.489	***0.189	***0.281	***0.240	חינוך
(0.0328)	(0.0521)	(0.0277)	(0.0353)	(0.0473)	(0.0281)	
***0.770	***0.685	***0.786	***0.273	***0.319	***0.324	שירותי בריאות
(0.0356)	(0.0736)	(0.0319)	(0.0322)	(0.0498)	(0.0268)	
0.132	***0.547	***0.314	***-0.479	***-0.212	***-0.342	פנאי וספורט
(0.0938)	(0.103)	(0.0693)	(0.0652)	(0.0628)	(0.0447)	
0.00511	***0.373	***0.143	-0.0668	***0.223	0.0647	שירותים אחרים
(0.0639)	(0.0861)	(0.0513)	(0.0511)	(0.0684)	(0.0408)	
***0.848	0.0318	***0.162	***2.256	***1.635	***1.729	קבוע
(0.0426)	(0.0580)	(0.0366)	(0.0406)	(0.0440)	(0.0307)	
74,858	44,107	118,965	115,269	115,832	231,101	תצפיות

הערות: המדגם כולל עובדים שעבדו במשרה מלאה בגילי 45-50 באחת משתי תקופות: 1997 או 2007. המשחנה המוסבר הוא בינארי ומקבל את הערך 1 אם הפרט עבד במשרה מלאה גם כעבור עשור (כלומר, ב־2007 עבור העוקבה הראשונה וב־2017 עבור העוקבה השנייה). אם הפרט לא עבד כעבור עשור, המשחנה המוסבר מקבל את הערך אפס.

רשימת המקורות

- אבירס-ניצן, דפנה, וירדן קידר, 2021. מצבם של השכירים והעצמאים בזמן משבר הקורונה: ממצאים מסקרים כלכליים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2021, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנק ישראל, 2011. "השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על השתתפות בני 50 ומעלה בכוח העבודה", **דין וחשבון 2010**, בנק ישראל, עמ' 171.
- הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016. **דוח סופי**.
- המוסד לביטוח לאומי, 2017. **דוח שנתי**.
- המשרד לאזרחים ותיקים (בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה), 2014. מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה.
- הנדלס, שוקי, 2008. "המרכז לתעסוקת מבוגרים", הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- טל-ספירו, אורי, 2013. "דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- למ"ס וראמ"ה, 2016. "מיומנויות בוגרים בישראל 2015-2016", פרסום מס' 1640.
- נציבות שוויון הזדמנויות בתעסוקה, 2018. **דוח שנתי 2017**.

ששינסקי, איחן, ורחל זקן, 2019. גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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.

Almeida, Rita, and Pedro Carneiro, 2009. "The Return to Firm Investments in Human Capital," *Labour Economics* 16 (1): 97-106.

Arni, Patrick, 2010. "How to Improve Labor Market Programs for Older Job-Seekers? Evidence from a Field Experiment" (online).

Aubert, Patrick, and Bruno Crépon, 2003. "Age, Wage and Productivity: Firm-Level Evidence," *Economie et Statistique* 363: 95-119.

Axelrad, Hila, and Jacquelyn Boone James, 2016. "Employers' Attitudes toward Older-Worker Job Seekers: A Comprehensive Review with Recommendations for Action," in: Alexander-Stamatios Antoniou, Ronald J. Burke, and Sir Cary L. Cooper (eds.), *The Aging Workforce Handbook*, Bingley: Emerald Publishing, pp. 489-512.

Behaghel, Luc, and David M. Blau, 2012. "Framing Social Security Reform: Behavioral Responses to Changes in the Full Retirement Age," *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (4): 41-67.

Behagel, Luc, Eve Caroli, and Eve Rogers, 2014. "Age Biased Technical and Organisational Change, Training and Employment Prospects of Older Workers," *Economica* 81 (322): 368–389.

Bellmann, Lutz, and Ute Leber, 2008. "Weiterbildung für Ältere in KMU," *Sozialer Fortschritt* 57 (2): 43–48.

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).

Card, David, Jochen Kluge, 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).

Dwyer, Debra Sabatini, and Olivia S. Mitchell, 1999. "Health Problems as Determinants of Retirement: Are Self-rated Measures Endogenous?" *Journal of Health Economics* 18 (2): 173–193.

Ebbinghaus, Bernhard, and Jonas Radl, 2015. "Pushed Out Prematurely? Comparing Objectively Forced Exits and Subjective Assessments of Involuntary Retirement Across Europe," *Research in Social Stratification and Mobility* 41: 115–130.

Eichhorst, Werner, Tito Boeri, An De Coen, Vincenzo Galasso, Michael J. Kendzia, Nadia 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.

ESDC, 2016; 2017. "Evaluation of Targeted Initiative for Older Workers," ESDC Evaluation Reports.

Feifs, Toms, Tina Weber, Oscar Vargas Llave, Karel Fric, Maurizio Curtarelli, and Irene Mandl, 2013. "Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market," Eurofound.

Geyer, Johannes, and Clara Welteke, 2017. "Closing Routes to Retirement: How Do People Respond?" IZA Discussion Paper No. 10681.

Görg, Holger, and Eric Strobl, 2006. "Do Government Subsidies Stimulate Training Expenditure?"

Microeconomic Evidence From Plant-Level Data."

Southern Economic Journal 72 (4): 860-876.

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.

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.

Huttunen, Kristiina, Jukka Pirttilä, Roope Uusitalo, 2013. "The Employment Effects of Low-Wage Subsidies," *Journal of Public Economics* 97: 49-60.

Ilmakunnas, Pekka, and Mika Maliranta, 2007. "Aging, Labor Turnover and Firm Performance," Discussion Papers No. 1092, The Research Institute of the Finnish Economy.

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.

Manoli, Day, and Andrea Weber, 2016. "Nonparametric Evidence on the Effects of Financial Incentives on

Retirement Decisions," *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (4): 160–182.

Mastrobuoni, Giovanni, 2009. "Labor Supply Effects of the Recent Social Security Benefit Cuts: Empirical Estimates Using Cohort Discontinuities," *Journal of Public Economics* 93 (11–12): 1224–1233.

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.

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 Ignazio La Milia, Sonja Milovanovic, Jovana Stojanovic, Alice Borghini, Agnese Collamati, Walter Ricciardi, and Nicola 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.

Scharn, Micky, Ranu Sewdas, Cécile RL Boot, Martijn Huisman, Maarten Lindeboom, and Allard J. Van Der Beek, 2018. "Domains and Determinants of Retirement Timing: A Systematic Review of Longitudinal Studies," *BMC Public Health* 18 (1): 1–14.

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.



Policy Paper 167

EMPLOYMENT OF OLDER ADULTS IN ISRAEL

A Policy for Integrating and Keeping People Aged 50 and Over in the Labor Force

Yotam Margalit | Yarden Kedar | Gabriel Gordon

November 2021

Text Editor [Hebrew]: Efrat Even
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-369-5

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

Abstract

This study examines the problem of underemployment among older Israeli adults (age 50+), analyzes its causes, and proposes ways to address it. The rate of participation of older adults in the Israeli labor force starts dropping when people reach their early fifties, and continues to decline over time. As a result, older adults are currently employed at a substantially lower rate than younger people: before the outbreak of the COVID-19 pandemic, the employment rate of people aged 55–64 was only 70 percent—16 percentage points lower than that of people aged 35–44.

A low employment rate among older adults may have severe social and economic repercussions: Their earnings are lower and poverty rates are higher, and they save less toward their pension, which adversely affects their standard of living after retirement. This situation is expected to place a growing burden on the public purse, because many older adults will need government support in the form of welfare benefits and income supplements.

Using individual level administrative data on employment, education, and income of workers spanning a period of two decades, this study analyzes

the employment of older adults in Israel and the characteristics of those dropping out prematurely from the labor force. In addition, we survey policy measures used abroad to encourage the employment of older adults and the success rate of these measures, and assess the current Israeli policy in light of these findings. This analysis serves as a basis for recommendations of possible policy measures for increasing employment among older adults in Israel.

Our analysis highlights the fact that certain individual characteristics are systematically associated with early retirement from the labor force. For example, workers in industries such as mining, agriculture and communications tend to leave the labor force prematurely, while workers in fields such as education and health tend to stay employed even at more advanced ages. While these patterns are not without change – for example, early retirement in financial services and hi-tech is now more commonplace than it was a decade earlier – policymakers can identify and target assistance at specific populations with a high risk of premature dropout from the labor force.

Another factor that makes it hard for older adults to remain employed is that skills they acquired have diminished or become less relevant for the needs of today's labor market. Analyzing data on workers' skills, we find massive differences across age groups: older Israelis have significantly weaker skills in all the categories we examined, especially in computer skills. Moreover, we find a significant skill gap between older adults who are employed and those not working (to the detriment of the latter). This skill gap between employed and unemployed is a good deal smaller among workers aged 40–49, i.e., those who represent the older workers of tomorrow. While their skills are slightly better than those of the older adults, they are nonetheless substantially poorer than those of young people.

These findings highlight the great importance of maintaining the relevance of older workers in the emerging labor market. In order to contend with this challenge in the coming years, a new policy is clearly needed.

A chief principle underlying our recommendations for change is the need to increase the investment in a *preventative* policy focused on reducing the number of older employees dropping out of the labor force to begin with. In contrast, the current policy is primarily reactive in nature and focused almost exclusively on getting unemployed adults back to work. The preventative approach we recommend will include the following:

- (1) Establishing a system for continual assessment of groups of workers who are at risk of dropping out of the labor force.
- (2) Supporting the ability of older adults to continue working by means of incentives to invest in upgrading their skills while still employed.
- (3) Subsidizing employers who finance training programs for older employees, including ones still in the work force.
- (4) Changing the retirement age policy, by gradually raising the retirement age for women and attaching the periodical updating of the official retirement age to life expectancy in the country.

In combination with other recommended actions such as incentives for employers and assistance programs designed specifically for older employees, it will be possible to substantially improve Israel's ability to keep workers employed until retirement age.

מה הן הסיבות לנשירה מוקדמת של מבוגרים ממעגל התעסוקה; אילו ענפי תעסוקה מתאפיינים יותר בפרישה מוקדמת של עובדות ועובדים; אילו אמצעי מדיניות נהוגים בישראל ובמדינות אחרות כדי לטפל בנשירת עובדים בגילים אלו; וכיצד השפיעה מגפת הקורונה על תעסוקת מבוגרים בישראל? שיעור התעסוקה של מבוגרים בני 50+ בישראל נמוך במידה רבה משיעור התעסוקה של צעירים, ומדובר בתהליך ירידה הדרגתי ארוך שנים. לתופעה זו השלכות חברתיות וכלכליות קשות: עוני, פנסיה דלה ופגיעה ברמת החיים לאחר הפרישה – מציאות שמובילה במקרים רבים להסתמכות גוברת על תמיכה ממשלתית בדמות קצבאות רווחה והשלמת הכנסה.

המחקר **תעסוקת מבוגרים בישראל** מבקש לאפיין את תופעת הנשירה המוקדמת משוק העבודה, שנים לפני גיל הפנסיה, ולהציע צעדי מדיניות לצמצומה. לצורך כך המחקר מנתח נתונים מינהליים של כלל המבוגרים לאורך תקופה של שני עשורים; בוחן את רמת המיומנויות שלהם בהשוואה למיומנויות של קבוצות גיל אחרות בישראל ושל מקביליהם המבוגרים בעולם; וסוקר את הצעדים לעידוד תעסוקת מבוגרים הנפוצים בכלכלות מפותחות אחרות ואת הנתונים בעניין מידת הצלחתם. לנוכח הממצאים, המחקר מציג המלצות מדיניות יישומיות שמשקפות גישה חדשה לצמצום התנתקות תעסוקה בקרב מבוגרים. צעדים אלו, הנוגעים לשינוי היכולות של עובדות ועובדים ולתמריצים המכוונים לעובדים ולמעסיקים כאחד, ירחיבו מאוד את האפשרויות של מבוגרים להישאר רלוונטיים בשוק העבודה גם בגילים מאוחרים.

פרופ' יותם מרגלית הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור מן המניין בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחומי המומחיות שלו הם כלכלה פוליטית – השוואתית ובינלאומית.

ירדן קידר הוא רכז מחקרים וחוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר העיקריים שלו הם אי-שוויון, שוק העבודה והכשרות מקצועיות.

גבריאל גורדון הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה ובמרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה ולימודי סביבה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.



0 4500001297 4
דאנאקוד 450-1297