משרד הכלכלה והתעשייה
זרוע העבודה
מינהל תעסוקת אוכלוסיות

הג'וינט JDC

ישראל
המשרד לשוויון חברתי

אוניברסיטת רייכמן
מכון אהרן למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

התועלת הכלכלית בהעסקת עובדים מבוגרים

הלה אקסלרד, צבי אקשטיין וטלי לרום*

טבת תשפ"ב - דצמבר 2021

* ד"ר הלה אקסלרד היא חוקרת בכירה ומנהלת את המרכז למדיניות כלכלית של החברה החרדית במכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן. פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית. ד"ר טלי לרום היא חוקרת בכירה במכון אהרן ומובילה את תחום התעסוקה במכון. נייר המדיניות מבוסס על מחקר שנערך במשותף עם ג'וינט-אש"ל.

מכון אהרן למדיניות כלכלית
על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחוזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחיזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, גב' דיתה ברוניצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גב' ענת לוין, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, ד"ר אסנת ליפשיץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

פרטי התקשרות:

אוניברסיטת רייכמן, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

מהלך תעסוקה איכותית למבוגרים

מחקר זה נולד במסגרת שותפות המקדמת מהלך לקידום תעסוקה איכותית למבוגרים. השותפות מורכבת ממשרד הכלכלה - זרוע העבודה מינהל אוכלוסיות, המשרד לשוויון חברתי וג'וינט ישראל.

מטרת המהלך לייצר מודל חדש, המבוסס על מערך תפיסות עדכני - תעסוקה רב-גילית, ופיתוח וניהול קריירה בעידן של 100 שנות חיים והטמעתו.

המענה לצרכי האזרחים יהווה מנוע צמיחה חברתי וכלכלי. המהלך מתמקד בהעלאת המודעות וביצירת התנאים והתמריצים הן ברמת הפרט, הן ברמת המעסיקים וברמת המדיניות - על מנת לחולל הזדמנויות לשילוב מחדש של מבוגרים ולשימור עובדים מבוגרים במקומות עבודתם.

אחד הכלים לקדם את המהלך הינו מחקר כלכלי במטרה להביא הצדקה כלכלית להשקעת המדינה בתעסוקה איכותית למבוגרים.

המחקר לווה בוועדת היגוי שכללה את אנשי המדיניות והתכנון מארגוני ומשרדי הממשלה הרלוונטיים.

<u>רשימת חברי הוועדה (לפי א-ב)</u>

יוליה איתן - ראש מינהל אוכלוסיות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה

נילי בן טובים - מנהלת תחום בכיר מחקר, אגף אסטרטגיה, זרוע העבודה, משרד הכלכלה

ד"ר עדי ברנדר - ראש תחום מאקרו, חטיבת המחקר, בנק ישראל

רני דודאי - מנכ"ל תבת

ברכי דליצקי - מנהלת אגף בכיר לאזרחים ותיקים, המשרד לשוויון חברתי

יוסי היימן - מנכ"ל אשל, ג'וינט ישראל

אורית הלוי - כלכלנית בכירה, המועצה הלאומית לכלכלה

ד"ר גל זוהר - מנהל מחלקת מחקר ומדיניות, שירות התעסוקה

לירית סרפוס - ראש תחום בכיר, חברה ושיתופי פעולה בין מגזריים, משרד ראש הממשלה

יואל פינקל - המשנה לסטטיסטיקן הלאומי, למ"ס

ד"ר מרק פלדמן - סגן מנהל אגף בכיר מיקרו כלכלה, למ"ס

ד"ר ניצה קסיר - סמנכ"לית אגף תכנון ומחקר, ביטוח לאומי

אביעד שוורץ - רפרנט תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר

ד"ר יצחק שנור - חוקר בכיר, צוות זקנה, ברוקדייל

התועלת הכלכלית בהעסקת עובדים מבוגרים

הגיל הממוצע של האוכלוסייה בישראל, כמו ברוב ארצות OECD, עולה בהדרגה. חלקה היחסי של קבוצת גילאי 55–64 עולה והגיע בשנת 2019 לכחמישית מכלל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25–64). בנייר מדיניות זה נעשה שימוש בנתוני למ״ס ובנתונים בינלאומיים על מנת לבחון את המשמעויות הכלכליות של תעסוקת מבוגרים במדינת ישראל ואת ההשלכות של [אי] תעסוקה על הזדקנות בריאה של האוכלוסייה, על הפרט ועל המשק. מסקירת מחקרים בינלאומיים עולה כי למצבים תעסוקתיים שונים (תעסוקה, אבטלה, פרישה) יש השפעה על הפרט ועל המשק.

המחקר מלמד כי עבודה היא סביבה חשובה המעצבת את תהליכי ההזדקנות במהלך שנות הבגרות. הארכת שנות העבודה ודחיית היציאה לפנסיה מאפשרת להמשיך לחסוך לפנסיה, להגדיל את החיסכון הפנסיוני וכך גם את הביטחון הכלכלי בעתיד. מחקרים מראים כי לעבודה עוד השפעות מיטיבות על הפרט, למשל תחושת תועלת וקשרים חברתיים. בגילים מבוגרים נמצאה העבודה בשכר כמשמעותית, ונמצאו בעקביות קשרים ישירים בין תעסוקה לשביעות רצון מהחיים והעלאת תחושת הרווחה (Well-being) של העובדים. לגבי ההשפעה על הבריאות, המחקרים מציגים ממצאים סותרים לגבי ההשפעה של תעסוקה והארכת שנות עבודה על הבריאות. חלקם טוענים כי התעסוקה תורמת לבריאות טובה וכן ממתנת שינויים בריאותיים שקורים עם העלייה בגיל, זאת לצד מחקרים שמצאו כי תעסוקה בגילים מבוגרים פוגעת בבריאות, ומקצרת את תוחלת החיים. בגלל הממצאים הסותרים, קשה לקבוע האם עבודה משפרת את המצב הבריאותי של הפרט או פוגעת בו. עם זאת יש לזכור כי לפעמים לסוג העבודה (פיזית / לא פיזית) יש השפעה, וגם העובדה שמשתנה הבריאות הוא אנדוגני מקשה על הבנת הסיבתיות והקשר.

העסקת עובדים מבוגרים לא רק נותנת מענה לביקוש לעובדים שקיים במגזר הפרטי; העסקת עובדים מבוגרים שנים ארוכות יותר מייצרת מגוון יתרונות מקרו-כלכליים וחברתיים. כך, הארכת שנות העבודה והמשך החיסכון לפנסיה מהווה יתרון מבחינת המשק, שכן אנשים עובדים אינם נסמכים על קצבאות (זקנה / אבטלה / השלמת הכנסה / פנסיה), ולפעמים גם ממשיכים לשלם מיסים. המשך תעסוקה גם מרחיב את בסיס המס ומגדיל את הכנסות הממשלה.

תעסוקת מבוגרים היא לא רק צורך של העובדים ושל המשק; לעיתים מדובר גם בצורך של המעסיקים. עובדים מבוגרים הם פעמים רבות כוח אדם מבוקש בזכות הידע, המיומנויות והמומחיות שצברו בתחום עיסוקם, ולכן הביקוש להם גבוה. בתחומים מסוימים (למשל תעשייה), הביקוש לעובדים מבוגרים מיומנים יישאר גבוה בהתחשב בכך שיש פחות עובדים צעירים יותר שיחליפו אותם. הארכת שנות עבודה תורמת לפריון הארגונים במשק בזכות שימוש טוב יותר וארוך יותר במיומנויות וביכולות של העובדים המבוגרים.

תמונת המצב היום בישראל מלמדת כי יש מגמת עלייה בשיעורי התעסוקה בשוק העבודה של גברים ונשים מבוגרים, אם כי גברים ונשים בישראל נמצאים במקום נמוך יחסית למדינות הסמן.[1] שיעורי התעסוקה של גברים בגילים 55–59 בישראל נמוכים יחסית למדינות הסמן. בקרב נשים בגילים 55–59 ניכרת מגמת עלייה בשיעורי ההשתתפות בשני העשורים האחרונים בישראל ובמדינות הסמן, וכן ניכר כי נשים ישראליות מועסקות בשיעורים נמוכים יותר בהשוואה לדנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה. יש לציין כי בגילים 65–69 שיעורי התעסוקה בישראל לגברים ולנשים גבוהים ממדינות ההשוואה, ונחשבים גבוהים בקנה מידה עולמי. ניתן להסביר את שיעורי הפרישה המאוחרת בישראל בשיעור הגבוה של אנשים ללא תוכניות פנסיה (כגון מהגרים), יחד עם קצבת זקנה נמוכה יחסית, חוק פנסיה חובה לעובדים שכירים שנחקק רק בשנת 2008, ועלייה בגיל הפרישה הרשמי החל משנת 2004.

על מנת לאמוד את הערך הכלכלי של תעסוקת מבוגרים ניתחנו תועלות כמו עלייה בתוצר, ירידה בהוצאות בריאות, עלייה בחיסכון הפנסיוני וירידה בתשלומי קצבאות.

[1] מדינות הסמן: אוסטריה, אירלנד, דנמרק, הולנד, פינלנד, שוודיה.

חישוב **העלייה בתוצר** מראה כי על פי שכר מינימום של 30 ש״ח, עלייה של 1% במספר המועסקים במשרה מלאה בכל קבוצת גיל (בני 45 עד 75+) תוביל לעלייה בתוצר של כ-750 מיליון ש״ח לשנה. ניתוח המשך מפורט יותר ומודל אקונומטרי לאמידת התעסוקה והשכר מראה את ההבדל בתוספת לתוצר לפי מגזר, מגדר, רמת השכלה ועוד.

הוצאות ברמת המשק על קצבאות זקנה צפויות לרדת עם הארכת שנות העבודה. על פי אומדן שביצענו, עלייה של 1% במספר המועסקים בגילים הרלוונטיים פירושה ירידה של כ-75 מיליון ש״ח בתשלומים של קצבאות זקנה.

לגבי הוצאות בריאות וחלוקתן בין עובדים ולא עובדים, לאחר ניתוח נתונים מקובצי למ״ס לא הגענו לתוצאות חד-משמעיות לגבי פערים בהוצאות בין עובדים ללא עובדים, ולא נמצאו הבדלים מובהקים בין הוצאות הבריאות של שתי הקבוצות.

ברמת משק הבית, **ניתוח התועלת של עלייה בקצבה הפנסיונית של משק הבית** מלמד כי דחיית היציאה לפנסיה והארכת שנות העבודה מעלה את החיסכון הפנסיוני ולכן נושאת תועלת פיננסית עבור משקי הבית. על כל שנת דחייה של פרישה מעבודה תעלה הקצבה הפנסיונית ביותר מ-6%.

ניתוחי המשך מדדו את ההשפעה של שינוי תמריצי מיסוי על היצע העבודה של עובדים מבוגרים והתרומה למשק. לאור השפעה זו, ההמלצה הראשונה והעיקרית היא להקטין את המיסוי על עבודה בגילים מבוגרים כך שפרישה לפנסיה תהיה פחות כדאית כלכלית מכפי שהיא כיום, והישארות בשוק העבודה תשתלם לאלו שיבחרו בכך.

המלצות נוספות מתייחסות לעידוד מעסיקים להעסיק מבוגרים באמצעות תו ידידותי לגיל (להלן) ואכיפת חוקים נגד אפליה, וכן עידוד עובדים באמצעות הכשרות מקצועיות מתאימות (בעדיפות להשתתפות העובד ו/או המעסיק בעלות ההכשרה) ופתיחת מסלולי יזמות למבוגרים שמתאימים לכך. במיוחד יש לבנות תוכניות המתמרצות תעסוקה מירבית ואיכותית, מבוססות על צעדים עם עלות נמוכה ומתמקדות בכשלי השוק של מידע על משרות מתאימות, יכולות תעסוקה חסרות ונגישות מוגבלת לשוק העבודה.

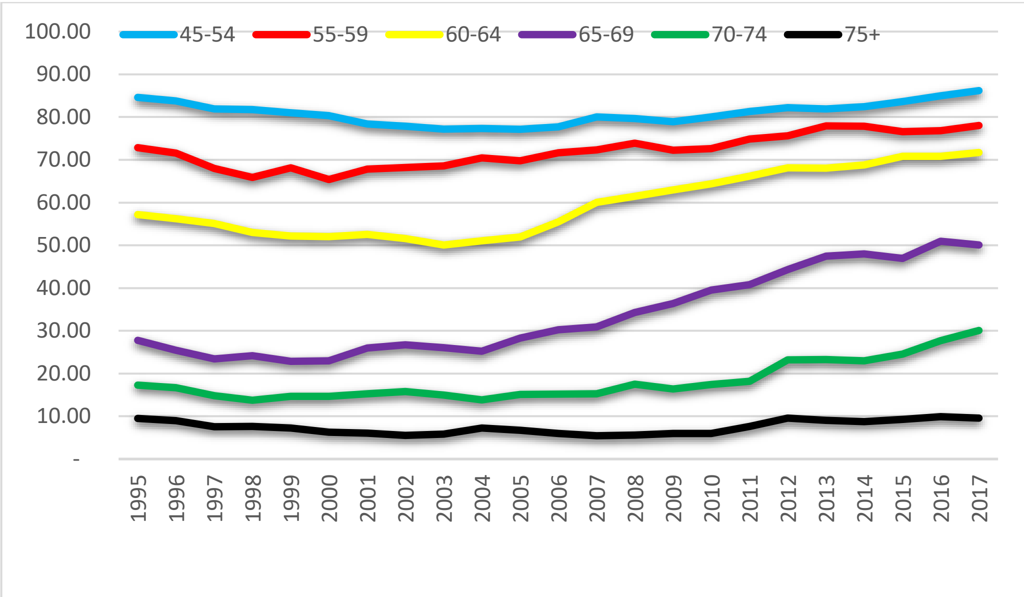
תוכן העניינים

1. מבוא

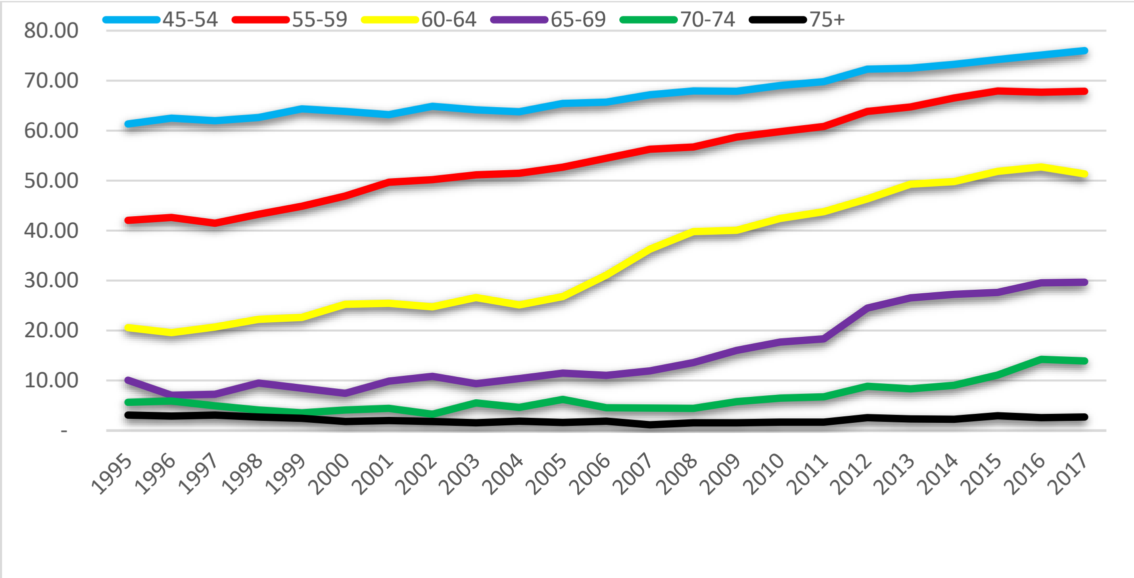
הגיל הממוצע של האוכלוסייה בישראל, כמו ברוב ארצות OECD, עולה בהדרגה. חלקה היחסי של קבוצת גילאי 55–64 עולה, והגיע בשנת 2019 לכחמישית מכלל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25–64). בקבוצה זו, שהיא בעלת שיעורי התעסוקה הנמוכים ביותר, חל הגידול המשמעותי ביותר בתעסוקה בשנים 2002–2017, מ-60.9% ל-75.0% בקרב גברים מבוגרים, ומ-38.6% ל-59.9% בקרב נשים מבוגרות (איור 1). את הגידול בשיעור התעסוקה של המבוגרים ניתן לייחס בין היתר להעלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62, שהוחלה בהדרגה החל מ-2004. בנוסף להשפעה הישירה של העלאה זו על התעסוקה בגילים שהפכו מגילי פרישה לגילי עבודה, אפשר להניח שהיא משפיעה גם על ההחלטות של עובדים בגילים מוקדמים יותר וגורמת להם לדחות את פרישתם. זאת ועוד, אצל נשים ישנה השפעה חזקה של שינוי דפוסי השתתפות בתעסוקה בין קוהורטות (שנתוני לידה) ; ישנה עלייה מתמדת בשיעורי התעסוקה של נשים לאורך כל הגילים אשר מתבטאת בסופו של דבר גם בגילים המבוגרים.

איור 1: שיעור התעסוקה על פי קבוצת גיל

א. גברים



ב. נשים



מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי כוח אדם.

מחקר שערך בנק ישראל (2018) הראה שהייתה ירידה בנטייה לפרוש לאורך כל עקומות הגיל. העלייה בהסתברות להמשיך להיות מועסק היא גם לבעלי השכלה על-תיכונית וגם לבעלי השכלה תיכונית ומטה. מחקר נוסף שנערך על נתוני ישראל מצא כי דחיית גיל הפרישה מגדילה את היצע כוח העבודה, עם זאת, השפעות הזליגה משתנות בין גברים לנשים. בקרב גברים, היצע העבודה אינו תלוי בדחיית גיל הפרישה של נשותיהם; בקרב נשים, דחיית גיל הפרישה של הבעל מגדילה את היצע העבודה שלהן, גם אם גיל פרישתן שלהן לא נדחה (Sand and Lichtman-Sadot, 2019).

הסברים נוספים לגידול בשיעורי תעסוקת מבוגרים הם שינויים במאפיינים הדמוגרפיים של קבוצה זו, גידול בשיעור בעלי ההשכלה הגבוהה מתוך קבוצת המבוגרים וגידול בניסיון המצטבר הממוצע של הנשים בקבוצת המבוגרים, נשים שהיו מורגלות לעבוד מצעירותן. ייתכן שגם לשינויים במערכת הקצבאות, ובפרט החמרת תנאי הזכאות לקצבת נכות, הובילו לעלייה בשיעורי ההשתתפות (אקשטיין, ליפשיץ ולרום, 2018).

לעלייה בשיעורי התעסוקה יש השפעות שונות על הפרט ועל המשק, השלכות בריאותיות, השלכות כלכליות ועוד. במחקר זה נעשה שימוש בנתוני למ״ס ובנתונים בינלאומיים על מנת לבחון את המשמעויות הכלכליות של תעסוקת מבוגרים במדינת ישראל ואת ההשלכות של [אי] תעסוקה על הזדקנות בריאה של האוכלוסייה, על הפרט ועל המשק.

2. ההשלכות של תעסוקה בגילים מבוגרים

בחלק זה נסקור את ההשפעה של מצבים תעסוקתיים שונים על הפרט ועל המשק. המצבים התעסוקתיים שנתייחס אליהם הם: תעסוקה, אבטלה ופרישה (וכאן נבחין בין פרישה מרצון ופרישה שאינה מרצון), תוך מיפוי הגורמים השונים – המשפיעים והפוטנציאליים להשפיע – על כדאיות העסקת מבוגרים. בהמשך נבחן מהם צעדי המדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים שננקטו במדינות מובילות, ומה השפעותיהם על שוק העבודה.

2.1 השלכות של תעסוקה על רווחת הפרט

מחקרים מראים כי הערך הלא-כלכלי של עבודה (אתגר, סיפוק, עניין, משמעות) גבוה ביותר מ-40% אצל בני 45 עד 65, לעומת עובדים בני 25–45 (Axelrad, Luski and Malul, 2016). כך, מעבר לערך הכלכלי (שכר) המבוגרים משיגים ומוצאים תועלות נוספות בעבודה, כמו תחושת תועלת וקשרים חברתיים (Axelrad and Mahoney, 2017).

גם בגילים מבוגרים יותר נמצאה העבודה בשכר כמשמעותית, ונמצאו בעקביות קשרים ישירים בין תעסוקה לשביעות רצון מהחיים של אנשים בני 65 ומעלה. הקשר הזה נמצא אפילו בעת שליטה על משתנים חשובים כגון הכנסה, גיל ובריאות (Smyer and Pitt-Catsouphes, 2007). נמצא כי כשמדובר בעבודה שתורמת לפיתוח יכולות ומיומנויות היא גם מעלה את תחושת הרווחה (Well-being) של העובדים (Axelrad, Sherman and Luski, 2020). בכל הקשור למצבם החברתי, נמצא כי המצב החברתי הסובייקטיבי של אנשים מבוגרים (בני 70 ומעלה) נתפס כגבוה יותר במדינות שיש בהן שיעור גבוה יותר של אנשים מבוגרים בתעסוקה (Vauclair et al., 2015).

זאת ועוד, הארכת שנות העבודה ודחיית היציאה לפנסיה מאפשרות להמשיך לחסוך לפנסיה, להגדיל את החיסכון הפנסיוני וכך גם את הביטחון הכלכלי בעתיד (Axelrad and Mahoney, 2017). בבדיקה שערך המשרד לאזרחים ותיקים נמצא כי לאדם בעל שכר ממוצע לאורך החיים, דחיית הפרישה בשלוש שנים, מגיל 67 ל-70, מגדילה את קצבתו הפנסיונית החודשית בערך ב-19%, גם אם במהלך שנים אלו הוא מרוויח סכום נמוך יחסית של 3,000 ש״ח בלבד (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). מחקר נוסף מתייחס להגדלה משמעותית יותר, של 25%, בעקבות דחייה של 3 שנים (ספיבק וליזר, 2021).

2.2 הקשר בין תעסוקה בגילים מבוגרים ובריאות

עבודה היא סביבה חשובה המעצבת את תהליכי ההזדקנות במהלך שנות הבגרות (Bowen, Noack and Staudinger, 2010). בהתחשב בכך שהזדקנות האוכלוסייה הפכה למגמה עולמית אשר הובילה לשינויים גם בשוקי העבודה ברחבי העולם, ניתנת תשומת לב רבה לבחינת ההשפעות של תעסוקה, מועד הפרישה והיתרונות המקרו-כלכליים הקשורים לדחיית פרישה לפנסיה. במחקר נמצא כי עבודה מסייעת להזדקנות בריאה, הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית, והיא ממתנת שינויים בריאותיים שקורים עם העלייה בגיל (Staudinger et al., 2016).

יש לציין כי קשה לבדוק את הקשר שבין תעסוקה בגילים מבוגרים ובין בריאות, זאת מאחר שבמדגם קיימת סלקציה: סביר שמרבית אלו שבוחרים להמשיך לעבוד הם אלו שמלכתחילה בריאותם טובה. לעומתם, אלו שסובלים מבעיות בריאותיות שונות פורשים לפנסיה וכבר אינם נמצאים בשוק העבודה. כך, המחקר מראה שההסתברות של ה"לא בריאים" להיות מועסקים קטנה בחצי מהסבירות של ה"בריאים" להיות מועסקים (Britton and French, 2020). גודל ההשפעה המשוערת של הבריאות על התעסוקה משתנה מאוד ממחקר למחקר. חלק מהשונות הזו נובע מהמדד הבריאותי שנבחר, למשל Britton ו-French מצאו כי 5%–10% מהירידה בתעסוקה בין הגילים 50 עד 70 נובעים מירידה בבריאות, כשההשפעה הגדולה ביותר היא בקרב גברים בעלי השכלה נמוכה. רוב ההשפעה נובע מירידה בהעדפת תעסוקה ומפרודוקטיביות נמוכה יותר בעקבות הבריאות הלקויה. חלק מההשפעה מונע ממדיניות הממשלה אשר נותנת תמריצים לא לעבוד בבריאות לקויה, כמו למשל קצבאות נכות.

עוד ניתן לומר בהקשר המתודולוגי, שהמשתנה "בריאות" הוא משתנה מורכב במובן זה שתעסוקה יכולה להשפיע על הבריאות ובריאות יכולה להשפיע על ההסתברות להיות מועסק (Britton and French, 2020).

מחקרים שהתמודדו עם שאלות ההשפעה ההדדית של בריאות ותעסוקה, על ידי שימוש בפתרונות אקונומטריים שונים, מצאו כי תעסוקה בקרב עובדים מבוגרים (גיל 50 ומעלה) משפיעה לטובה על בריאות נפשית ותפקוד קוגניטיבי (Bjelajac et al., 2019). מאמר אחר שניתח את ההשפעות של עבודה בשכר לאחר גיל הפנסיה על בריאות סובייקטיבית מצא כי היא נוטה להשפיע לטובה על הבריאות (Lux and Scherger, 2018). על מנת לבחון את הקשר בין סטטוס תעסוקתי ותוצאות בריאות (זיכרון לטווח קצר, מוגבלות פיזית, דיכאון) בשנים מאוחרות יותר השתמשו במעל 8,500 מבוגרים שהיו בני 62 או יותר. הממצאים הראו כי רמות נמוכות יותר של עבודה משפיעות לרעה על זיכרון, מוגבלות פיזית ותסמיני דיכאון של מבוגרים. נראה כי ירידה בעבודה גורמת להידרדרות בתהליכי בריאות בשנות החיים המאוחרות יותר (Wickrama et al., 2013). נמצא כי תעסוקה במשרה מלאה מנבאת פחות פגיעה בריאותית מתעסוקה במשרה חלקית או פרישה, ופחות פגיעה בתפקוד הגופני לגברים ולנשים כאחד. לעבודה במשרה מלאה השפעה זהה על שני המינים. בקרב נשים, יש לתעסוקה השפעה זהה גם על נשים נשואות וגם על לא נשואות (Ross and Mirowsky, 1995; בנדרלי ואחרים, 2019).

מחקר שבחן את הקשר בין תעסוקה מגשרת[2] לתוצאות בריאותיות של גמלאים כמו מחלות משמעותיות, מגבלות תפקודיות ובריאות הנפש, מצא כי בהשוואה לפנסיה מלאה, התעסוקה המגשרת הייתה קשורה בפחות מחלות ובפחות מגבלות תפקודיות. תעסוקה מגשרת באותו תחום קריירה הייתה קשורה לבריאות נפשית טובה יותר (Zhan et al., 2009). ממצאים אלו מדגישים את היתרונות הבריאותיים של תעסוקה ותעסוקה מגשרת למבוגרים.

[2] תעסוקה מגשרת (Bridge employment) – תעסוקה ברמת עצימות נמוכה, בשלב שבין השתתפות מלאה בשוק העבודה ובין יציאה מלאה לפנסיה.

מחקרים אחרים מציגים תמונה הפוכה שלפיה לתעסוקה יש השפעה שלילית על הבריאות. שי (2018) בחן את השפעת התעסוקה על בריאות הגברים המבוגרים; בגלל בעיית האנדוגניות, והקושי להסיק את הסיבתיות (אנשים בריאים מסוגלים לעבוד יותר מאחרים), המחקר השתמש בשינוי האקסוגני של עלייה בגיל הפרישה של גברים מ-65 ל-67 (בשנת 2004). לאחר שינוי זה, שיעור התעסוקה של הגברים במדרגת גיל זו זינק במידה רבה בהשוואה לקבוצה האחרונה – קבוצה שיכלה לפרוש בגיל שישים וחמש. נמצא קשר סיבתי מובהק שעל פיו תעסוקה בגילים מבוגרים פוגעת בבריאות. התוצאות חזקות במיוחד בקרב עובדים פחות משכילים, דבר המצביע על כך שתעסוקה במקצועות תובעניים פיזית פוגעת יותר בבריאות (Shai, 2018). ספורטא ואחרים (2020) בחנו את ההשלכות הבריאותיות של עיכוב הפרישה. על פי ממצאיהם, עבודה במשך שנה נוספת מקצרת את תוחלת החיים. השפעת תמותה זו מתרחשת לאחר גיל 75 וממוקדת בעובדי צווארון כחול (Saporta-Eksten, Shurtz and Weisburd, 2020). שני המחקרים אומנם מדברים על השפעות שליליות אך מדגישים גם את אופי העבודה (במקצועות תובעניים פיזית) המשפיעה לרעה על הבריאות. מכאן, ובגלל הממצאים הסותרים, קשה לקבוע האם עבודה משפרת את המצב הבריאותי של הפרט או פוגעת בו.

כשפונים להתבונן על ההוצאה על בריאות, הנתונים מלמדים כי ההוצאה הציבורית לבריאות וההוצאה הפרטית לבריאות עולים ככל שמבוגרים מזדקנים (פוליצר, 2013). אומנם מחקרים הראו תוצאות מעורבות לגבי ההשפעה של תעסוקה על הבריאות, אבל בכל מקרה, ומבלי לקבוע סיבתיות, ניתן להניח שאנשים עובדים יהיו בריאים יותר ובעלי הוצאות בריאות נמוכות יותר ממשקי בית שבהם בני הזוג אינם עובדים, שכן אלה שמחוץ לשוק העבודה הם פעמים רבות אנשים שאינם בריאים (ולכן אינם עובדים) ולכן הוצאות הבריאות שלהם גבוהות יותר.

מחקר שנערך בהונגריה ועשה שימוש בנתונים מנהליים מצא שאחוז הנשים שיש להן הוצאות על טיפול רפואי, הוצאות אשפוז והוצאות על תרופות גבוה יותר אצל נשים בפרישה לעומת נשים עובדות, בעיקר בשנים שלפני גיל פרישה רשמי. בשנים שאחר כך, הפערים בין הקבוצות מצטמצמים. כך, אחוז הנשים העובדות שיש להן הוצאות על טיפול רפואי נמוך ב-3%, אחוז הנשים העובדות שיש להן הוצאות אשפוז נמוך ב-1.4%, ואחוז הנשים העובדות שיש להן הוצאות על תרופות נמוך ב-1.3% לעומת נשים לא עובדות.

עם זאת, קשה למצוא מחקרים שבהם נערך ניתוח או אומדן לפער בהוצאות הבריאות שבין עובדים ופורשים. ממחקר שנערך בסין עולה כי לפרישה יש השפעה חיובית על מספר ביקורי רופא (פרישה מגדילה את מספר ביקורי הרופאים בכמעט אחד לחודש בקרב נשים ויותר מאחד לחודש לגברים). מכיוון שמספר ביקורי הרופאים הממוצע במדגם הוא 0.43 בלבד, מדובר בעלייה משמעותית. פרישה מגדילה גם את מספר האשפוזים בשנה, מובילה להוצאות גבוהות יותר על טיפול עצמי (טיפול רפואי בלתי פורמלי) ועוד (Zhang, Salm and van Soest, 2018). האומדנים מצביעים על עלייה של 50% ויותר בהוצאות בריאות שונות (עלויות אשפוז, עלויות טיפול מחוץ לבי״ח, הוצאות לטיפול עצמי), אולם יש לזכור כי מדובר במדינה מתפתחת ולא תמיד אפשר להסיק מממצאים לגבי מדינות אלו מסקנות לגבי מדינות מפותחות.

מחקר באוסטרליה, שאומנם אינו מתייחס ישירות לעבודה, מצא כי לנשים מבוגרות פעילות, אפילו אם מדובר רק בפעילות גופנית מתונה, יש סיכון מופחת לאשפוז, והוצאות הטיפול שלהן, שאינן במסגרת אשפוז, נמוכות יותר (Peeters et al., 2018). כך למשל הוצאות הטיפול הרפואי נמוכות ב-13% עד 26% – תלוי ברמת הפעילות (כפי שנמדדה בדקות פעילות בשבוע).

2.3 ההשלכות של אי-תעסוקה על האוכלוסייה המבוגרת: פרישה

המחקרים אינם עקביים, חלקם מצאו כי פרישה מובילה לירידה בבריאות הגופנית הסובייקטיבית (Lee and Kim, 2017), אחרים מצביעים על היעדר השפעה או אפילו על השפעה חיובית. בבדיקה של מדדים אובייקטיביים של בריאות (לעומת דיווח סובייקטיבי) לא נמצאו הוכחות שפרישה לפנסיה משפיעה לרעה על הבריאות. פורשים יכולים להרגיש טוב יותר אחרי יציאה מעבודה, אבל אפשר גם שלא יהיה שיפור או השפעה בריאותית (Neuman, 2008). מחקרים שמצאו שיפור בריאותי בעקבות הפרישה מצאו ירידה בתסמיני דיכאון וחרדה, וירידה במידה שבה בריאות היא מכשול בפעילות היומיומית. שינויים חיוביים אלו, בבריאות הפיזית והנפשית לאחר פרישה, יכולים לנבוע מהפסקת לחץ הקשור לעבודה, הקלה במאמץ, יותר שעות שינה במהלך השבוע, ועלייה בפעילות פיזית ובפעילויות פנאי (Eibich, 2015; Mojon-Azzi, Sousa-Poza and Widmer, 2007). עובדים מבוגרים שפורשים מעבודת כפיים חוו בעקבות פרישה עלייה בחיוניות וירידה בעייפות, בהשוואה לאלו שנותרו עובדים. כך, עובדי כפיים מבוגרים, אלו שחווים חיוניות נמוכה ועייפות גבוהה, עשויים להפיק תועלת מרובה מפנסיה מוקדמת (Vanajan, Bültmann and Henkens, 2020).

מחקרים אחרים מציירים תמונה שונה ומראים כי פרישה מלאה מובילה לעלייה של 23%–29% בקשיים הקשורים לניידות ופעילות יומיומית, עלייה של 8% במצבי מחלה וירידה של 11% בבריאות הנפש. מכאן שפרישה מאוחרת יותר עשויה להפחית או לדחות ירידה במצב הבריאותי אצל מבוגרים, להעלות את רווחת הפרט ולהפחית את השימוש בשירותי הבריאות (Staudinger et al., 2016). עוד נמצא כי אנשים שאינם עובדים נהנים מתחושת רווחה (Well-being) גבוהה יותר (אלא אם הם מועסקים בעבודה שמאפשרת פיתוח יכולות ומיומנויות), ובמיוחד עבודה תחת לחץ שפוגעת ומורידה את תחושת הרווחה של העובדים (Axelrad, Sherman and Luski, 2020).

באשר לאובדן עבודה לא רצוני, אשר לעיתים קרובות מכונה "פרישה" שלא מרצון, הרי שאין מחלוקת בין החוקרים ונמצא כי היא משפיעה באופן שלילי על הבריאות הגופנית והנפשית של העובדים המבוגרים (Gallo et al., 2000).

אובדן עבודה כזה בקרב עובדים מבוגרים (בני 55–64) נמצא כמעלה את סיכון התמותה בארבע השנים שאחרי אובדן מקום העבודה. הסיבות לתמותה העודפת מיוחסות בעיקר לסיכון מוגבר להתאבדויות ולגורמי מוות הקשורים לאלכוהול (Eliason and Storrie, 2009). מחקר אחר מצא כי בקרב בני 50 ומעלה שחוו אובדן עבודה בלתי רצוני הייתה עלייה של פי שניים בסיכון לאוטם שריר הלב ולשבץ מוחי לעומת אנשים עובדים (Jin, Shah and Svoboda, 1995).

2.4 ההשלכות של אי-תעסוקה על האוכלוסייה המבוגרת: אבטלה

במחקר שבדק מבוגרים בגילים 50 עד 61 בארה״ב נמצא כי עובדים מבוגרים מתמודדים עם תנאים כלכליים קשים כאשר הם מאבדים מקום עבודה, מכיוון שהם נוטים פחות להיות מועסקים מחדש וחסרה להם תמיכה ציבורית במהלך האבטלה. לאבטלה יש השפעה שלילית ניכרת על בריאות הנפש (Voss et al., 2020). אבטלה משפיעה לרעה גם על בריאותם הנפשית של בני הזוג של המפוטרים, פגיעה בבריאות הנפשית שהיא כמעט כמו זו שחווים המובטלים עצמם (Marcus, 2013). ההשפעה משמעותית עבור גברים ונשים כאחד וניכרת כבר בעקבות תקופות קצרות של אבטלה (Cygan-Rehm, Kuehnle and Oberfichtner, 2017). נמצאה גם השפעה לרעה על תוחלת החיים (Monsef and Shahmohammadi Mehrjardi, 2018).

ומעבר לבריאות, נמצא כי אבטלה ואבטלה חוזרת קשורים בסיכון מוגבר לחוות קשיים בתשלום חשבונות, בעיות בריאות ומצוקת מזון (Ahn and Song, 2017). בנוסף, אבטלה בשלב מאוחר בקריירה של עובדים משפיעה על עיתוי הפרישה. עובדים מבוגרים מובטלים מדווחים על עיתוי פרישה לא רצוני (Voss et al., 2020), והם עוזבים את כוח העבודה בשיעור גבוה במידה ניכרת מהעובדים המועסקים. השפעה זו חזקה יותר לאחר שהעובדים זכאים להטבות ביטוח לאומי (Marmora and Ritter, 2015).

2.5 השלכות של תעסוקה או פרישה על המשק

העסקת עובדים מבוגרים לא רק נותנת מענה לביקוש לעובדים שקיים במגזר הפרטי; העסקתם שנים ארוכות יותר יכולה להוביל ליתרונות מקרו-כלכליים וחברתיים, כולל:

- הפחתת העלות הציבורית שמופנית לגמלאים והפחתת הלחץ על מערכות תמיכה חברתית;
- הרחבת בסיס המס והכנסות הממשלה;
- לגבי ההשפעה על הבריאות המחקרים סותרים, אבל במידה שאכן אנשים מבוגרים שבוחרים להישאר בכוח העבודה סובלים מפחות מחלות בטווח הארוך מאלו הפורשים לגמלאות, המשמעות ברמת המשק היא הוצאות בריאות נמוכות יותר (Chatterjee, Markwardt and Wong, 2015).

הארכת שנות העבודה והמשך החיסכון לפנסיה יכולים להניב יתרונות למשק, שכן אנשים עובדים אינם נסמכים על קצבאות (כמו למשל השלמת הכנסה), ולפעמים גם ממשיכים לשלם מיסים. תוכניות פנסיה ציבוריות במדינות רבות ב-OECD נמצאות בבעיה כלכלית (Moore, 2001), וחלק ממנה נובע מכך שכאשר מערכות הפנסיה יושמו לראשונה שולמו קצבאות לאנשים שלא חסכו לפנסיה במשך כל שנות עבודתם, ולא תמיד היה קשר בין החסכונות של הפרטים וצבירת הזכויות. מכיוון שיחס העובדים לפורשים צפוי לרדת (עם הירידה בילודה והזדקנות האוכלוסייה) הרי שהפרישה לפנסיה, ובמיוחד הפרישה המוקדמת, עלולה להעמיס נטל מס כבד יותר על קרנות הפנסיה ועל הדור הצעיר. שינויים שונים בחקיקה ובמבנה מערכת הפנסיה אמורים להתמודד עם בעיה זו. חיסרון נוסף ברמת המשק הוא שפרישה מובילה לירידה של עד 7% בהוצאות משק הבית, אם כי להשכלה ולחיסכון יש השפעה ממתנת על גודל הירידה (Fe, 2019).

תעסוקת מבוגרים היא לא רק צורך של העובדים ושל המשק, לעיתים מדובר גם בצורך של המעסיקים. עובדים מבוגרים הם פעמים רבות כוח אדם מבוקש בזכות הידע, המיומנויות והמומחיות שצברו בתחום עיסוקם, ולכן הביקוש להם גבוה. בתחומים מסוימים (למשל תעשייה), הביקוש לעובדים מבוגרים מיומנים יישאר גבוה בהתחשב בכך שיש פחות עובדים צעירים יותר שיחליפו אותם. הארכת שנות עבודה תורמת לפריון הארגונים במשק בזכות שימוש טוב יותר וארוך יותר במיומנויות וביכולות של העובדים המבוגרים (Moore, 2001). הממצאים מראים עוד שישנו מתאם חיובי בין גיוון גילי בארגונים ובין תפוקה (Gordo and Skirbekk, 2013). תהליכי אוטומציה ודיגיטציה הפכו את העבודה הפיזית לפחות נפוצה, ואת היכולות האחרות – אינטלקטואליות, קוגניטיביות – לרווחות יותר. תהליכים אלו העלו את יכולתם של מבוגרים להישאר בשוק העבודה שנים ארוכות יותר ללא פגיעה בפריון. כך, גיל מבוגר אינו בהכרח סיבה לירידה משמעותית בפריון העבודה וביכולת ללמוד וליישם ידע חדש בעבודה (Göbel and Zwick, 2009).

3. צעדי מדיניות במטרה להעלות את שיעורי תעסוקת מבוגרים

בין השנים 2005–2050 צפוי גידול בשיעור האוכלוסייה בגיל 60 ומעלה כמעט בכל מדינות העולם. ככל ששינוי זה נוטה להוריד הן את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ואת שיעורי החיסכון, הוא מעורר חשש להאטה עתידית בצמיחה הכלכלית.[3] בחינת נתוני העשורים האחרונים לגבי מדינות ה-OECD מגלה שתוחלת החיים עולה מהר יותר מגיל הפרישה הרשמי. מניתוח ההשלכות של הזדקנות האוכלוסייה על הצמיחה הכלכלית נראה כי הזדקנות האוכלוסייה מציבה אתגרים אדירים: ירידה בהשתתפות בכוח העבודה וירידה ביחס שבין כוח עבודה לגודל האוכלוסייה – שתיהן מנבאות ירידה מתונה בקצב הצמיחה הכלכלית. עם זאת, באמצעים שונים ניתן למתן השפעה זו. עם הצטמצמות כוח העבודה, שיעורי ההשתתפות של מבוגרים בכוח העבודה עשויים לעלות, כמו גם הגירה ממדינות שיש בהן עודף כוח עבודה. עם זאת, גודלם של שינויים אלה תלוי בהחלטות מדיניות (במיוחד בתחומי הבריאות וההפרשה לפנסיה) המתקבלות ברמה הלאומית, ובהחלטות עסקיות המתקבלות ברמה המקומית (Bloom, Canning and Fink, 2010). עבור המשק, חיוני לשמור על רמת הפריון בהתחשב בכוח העבודה המזדקן, ועבור העובדים המבוגרים חיוני להוסיף לא רק שנות חיים אלא גם שנות חיים בבריאות טובה (Staudinger et al., 2016). לאור מגמות אלו, כלל המדינות המפותחות קידמו ומקדמות תוכניות לאומיות שנועדו להעלות את שיעור התעסוקה של מבוגרים. מהלכים אלו צפויים להביא לעלייה מתמשכת בשיעור המועסקים בגיל המבוגר במדינות. בין הכלים המרכזיים אשר נעשה בהם שימוש בשנים האחרונות במדינות מערביות: העלאת גיל הפרישה וגיל הזכאות לתשלומים פנסיוניים.
יש לזכור כי כוח העבודה המבוגר הוא מגוון וכולל עובדים שונים שניסיונם בעבודה משפיע על יחסם לפרישה ותכנונה. על כן, קובעי המדיניות אינם יכולים לנקוט גישה דומה כלפי כולם בעת תכנון תמריצים לעיכוב פרישה. התמריצים לעובדים מבוגרים לעיכוב פרישה צריכים להיות ממוקדים (Flynn, 2010).

3.1 העלאת גיל פרישה רשמי במדינה

מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת חלה עלייה הדרגתית בגיל הרשמי ליציאה לפנסיה (Axelrad and Mahoney, 2017) – הגיל שבו אדם זכאי לקצבת פנסיה ולקצבת זקנה. עלייה זו באה בתגובה לצמיחה של פלח האוכלוסייה המבוגר, והמצב הפיננסי הלא יציב של רבות ממערכות הפנסיה הציבוריות.
שני היתרונות העיקריים בהעלאת גיל הפרישה הרשמי הם: צמצום הגירעון ארוך הטווח בקרנות הפנסיה ובביטוח לאומי וקידום רווחים כלכליים כלליים. אך צעד זה עלול גם להגדיל את הנטל על הביטוח הלאומי, שמספק רשת ביטחון למי שאינו יכול, או מעדיף שלא להמשיך לעבוד (דמי אבטלה, אבטחת הכנסה וכדומה). המניעים להעלאת גיל פרישה במדינות שונות דומים: תוחלת החיים עולה, ולכן גמלאים מושכים קצבאות פרישה לתקופות ארוכות יותר. תשלומים נרחבים הטילו עומס ניכר על תוכניות הפנסיה, ומבלי לטפל בנושא זה לא תוכלנה ממשלות לשלם עבור יותר אנשים הזקוקים לכספי פרישה לתקופות זמן ארוכות יותר (Axelrad and Mahoney, 2017). כך, למשל, צ׳כיה אימצה ב-2011 לוח זמנים חדש להעלאת גיל הפרישה הרשמי. גיל הפרישה לגברים ונשים (61 ו-58.7 בהתאמה בשנת 2010) יועלה בהדרגה עד 66.7 לשני המינים בשנת 2041, ולאחר מכן יגדל גיל הפרישה בקצב קבוע של חודשיים בשנה ללא תקרה מוגדרת (OECD, 2012a).

[3] בהקשר הישראלי התמונה שונה בגלל שיעורי ילודה גבוהים, לכן החשש מהאטה בצמיחה הכלכלית בישראל בעקבות ההזדקנות קטן יותר.

<u>ההשלכות של העלאת גיל הפרישה הפורמלי</u>

באוסטריה הועלה גיל פרישה מוקדמת בשנתיים עבור גברים (מגיל 60 ל-62) ובשלוש ורבע שנים עבור נשים (מ-55 ל-58.25). שינוי זה הוביל לעלייה ניכרת בתעסוקה, וכן נמצא אפקט זליגה לכיוון תוכנית דמי אבטלה. אפקט זליגה זה שחק את החיסכון בהוצאות הממשלה נטו (Staubli and Zweimüller, 2013). גם בהולנד הועלה גיל הפרישה (מגיל 65 ל-66), ומחקר שנערך בעקבות השינוי הראה שגברים מגיבים לשינויים פחות מנשים. עוד נמצא בו כי בעלי השכלה גבוהה הגיבו באופן חזק יותר לשינוי בגיל הפרישה מאשר נעדרי השכלה גבוהה (De Grip, Fouarge and Montizaan, 2013).

בשווייץ הועלה גיל הפרישה לנשים פעמיים, מ-62 ל-63 שנים ומ-63 ל-64 שנים. השינוי השפיע מאוד על היצע העבודה של נשים. עלייה של שנה בגיל הפרישה עיכבה את היציאה משוק העבודה ב-7.9 חודשים ותביעות תגמולי ביטוח לאומי ב-6.6 חודשים. במקביל, לא נמצאה השפעה על היצע העבודה או על תביעות תגמולי ביטוח לאומי של בני הזוג (Lalive and Staubli, 2015). בגרמניה הועלה גיל הפרישה בהדרגה ויגיע ל-67 עד 2029. השינוי העלה את שיעורי התעסוקה ואת סך השנים שעובדים נשארים בתעסוקה. כך למשל, הסרת אפשרויות פרישה מוקדמת, שנוצלו בעיקר על ידי עובדים בעלי מיומנויות נמוכות ועובדי הסקטור התעשייתי, תרמה למגמות חיוביות של עלייה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה של עובדים בני 55+ בעשור האחרון (PWC, 2018).

3.2 ביטול חובת פרישה

ביטול חובת פרישה משמעו ניתוק הקשר בין הגיל הכרונולוגי לפרישה מעבודה. הפרישה הופכת תלויה ברצונו של הפרט, תפקודו הבריאותי ורצון המעסיק. יש כמה יתרונות למהלך כזה. ראשית, העובדה שמאפשרים לאדם להחליט מתי לפרוש מעלה את שביעות רצונו מהחיים. המחקר הראה כי אצל אלו שבחרו לפרוש ואלו שהמשיכו לעבוד לאחר גיל הפרישה יש רמות שביעות רצון גבוהות יותר מהחיים מאשר אצל אלו שהוכרחו לפרוש (Newton et al., 2019). מדינות שונות ביטלו את חובת הפרישה מעבודה עם הגיעו של העובד לגיל שנקבע בחוק. כך, בריטניה ביטלה את חובת הפרישה בשנת 2011 ואפשרה לעובדים להמשיך לעבוד מעבר לגיל 65, זאת יחד עם העלאת הגיל שבו עובדים זכאים לקבל פנסיית מדינה.

גם קנדה נקטה צעד זה, וניתוחים שבוצעו בעקבות ביטול חובת פרישה הראו כי פחתה הסבירות לפרישת מבוגרים בכ-7%–16%, אך עלתה הסבירות לפרישה חלקית בכ-5%–6%. בעיקר, לא נצפו השפעות ניכרות על בריאותם, רווחתם או ביטחונם הכלכלי העתידי של אנשים (Messacar and Kocourek, 2019).

באשר לקצבאות פנסיה, נמצא כי ביטול חובת פרישה העלה את שיעור התעסוקה במשרה מלאה של מבוגרים, ללא קשר למין או להיותו של הפרט מפרנס עיקרי או משני. עוד נמצא כי הביטול מעלה את שיעור התביעה לקצבת פנסיה ציבורית של אנשים שאינם מפרנסים ראשיים, מכיוון שביטול חובת הפרישה מאפשר למפרנס הראשי לעבוד יותר ולהגדיל את ההכנסות מעבודה, ובני הבית האחרים יכולים לצרוך יותר מאשר לפני הביטול. לחלק מהעובדים שאינם מפרנסים ראשיים (פעמים רבות נשים) יש כבר מספיק חסכונות כך שגידול במשאבים על ידי עבודה רבה יותר של המפרנס הראשי מאפשר להם לשמור על אותה רמת הצריכה גם אם יפרשו. כך, ביטול חובת הפרישה מגדיל את שיעור הפרישה של אנשים אלה. מצד שני, הביטול הוריד את שיעור הניצול של פנסיה ציבורית של מפרנסים ראשיים על ידי הורדת שיעור הפרישה שלהם. יחד עם זאת, מפרנסים משניים שעדיין אין להם מספיק חסכונות רצו לעבוד יותר, וביטול חובת הפרישה העניק להם יכולת זאת (Lee, 2020).

מחקר נוסף בנושא חובת פרישה שנערך בקנדה מצא כי ביטול חובת הפרישה כשלעצמה אינו יכול להשיג את המטרה של מניעת אפליה על רקע גיל וקידום שוויון בגיל בשוק העבודה. על כן נדרשת גישה הוליסטית לוויסות סיום חיי העבודה באופן שיקדם בצורה הטובה ביותר את זכותם של עובדים לשוויון גיל, תוך איזון בין זכות זו לבין זכויותיהם של עובדים אחרים, והאינטרסים של המעסיקים והמשק (Alon-Shenker, 2014). הצורך בגישה הוליסטית עלה גם בהולנד: ממשלת הולנד ביטלה את חוק חובת הפרישה לעובדי מדינה בשנת 2008; למרות זאת, בעקבות השינוי לא נמצאו הבדלים בעבודה מעבר לגיל הפרישה בין עובדי מדינה לבין עובדים במגזרים אחרים. ככל הנראה רפורמה זו לבדה אינה מספיקה ויש צורך בצעדי מדיניות נוספים כדי לעודד המשך עבודה מעבר לגיל הפרישה במדינה, כמו שינוי של חוקי הגנת תעסוקה ושכר מבוסס ותק (Oude Mulders, 2019).

גם בארצות הברית בוטלה חובת הפרישה ושם הראו הנתונים כי לפני הביטול, בקרב עובדים שהחוק חל עליהם הייתה שכיחות גבוהה מאוד של פרישה בגיל 65, וזו ירדה במידה ניכרת בעקבות ביטול חובת הפרישה. בסך הכול, התוצאות מצביעות על כך ששיעור התעסוקה של עובדים בני 65 ומעלה עלה ב-10%–20% עם ביטול פרישת החובה. כן נמצא כי הקביעות בעבודה ופרופיל השכר של עובדים מבוגרים לא הושפעו מהשינוי (Von Wachter, 2002). לבסוף, אין עדויות כי צעד זה מגדיל את הוצאות המעסיקים (Wood, Robertson and Wintersgill, 2010).

3.3 חקיקת חוקים נגד אפליה על רקע גיל

איסור אפליה בעבודה על רקע גיל ניתן למצוא במדינות רבות, הן בפורמט כולל שאוסר אפליה על בסיס עילות שונות, כגון דת, גזע, מין, מוגבלות, נטייה מינית וכדומה, ובכלל זה גם איסור אפליה על רקע גיל (ישראל, אירלנד ואחרות), והן בחקיקה האוסרת ספציפית אפליה בעבודה על רקע גיל. כך למשל בבריטניה הפכה חקיקת חוק השוויון (2010) את אפליית העובדים על בסיס גילם ללא חוקית (PWC, 2018).

בישראל, איסור אפליה על רקע גיל קבוע בחוק שנכללות בו כמה עילות (חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988). החוק אוסר על מעסיק להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה על רקע עילות שונות, ביניהן גיל, בכל אחד מהמצבים האלה: קבלה לעבודה, תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים וכן הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בהקשר של פרישה מעבודה (טביביאן-מזרחי, 2007). מחקר שנערך בארה"ב הראה כי החלת חוקים מגדילה תעסוקה בקרב אנשים בטווחי הגילים המוגנים. בקרב עובדים מבוגרים הנמצאים מעל טווחי הגיל המכוסים על ידי חוקים, התעסוקה יורדת. האומדנים מראים גם כי יש ירידה בפרישה בקרב העובדים המוגנים. מאידך גיסא, אין ראיות לכך שעובדים מבוגרים מגויסים יותר לעבודה כתוצאה מהחקיקה (Adams, 2004).

3.4 קורסי הכשרה לעובדים

מעסיקים יכולים לגרום לעובדים לדחות את הפנסיה באמצעות גישה לקורסי הכשרה השומרים על יכולת עבודה. נמצא כי מדיניות ההדרכה, כפי שדווחה על ידי מעסיקים הולנדים בסקטור הציבורי, קשורה בקשר חיובי לגיל הפרישה הצפוי של העובד, ללא קשר לשאלה האם העובדים אכן משתתפים בהכשרה. מערכת יחסים חיובית זו מונעת מגישות חיוביות הדדיות של העובדים, דבר המצביע על כך שמתן הדרכות עשוי לשמש ככלי להנעת עובדים מבוגרים בתפקידם וכתוצאה מכך לפרישה מאוחרת יותר. מתן גישה להכשרה עשויה אפוא להשלים את הרפורמות הקיימות בפנסיה במדינות מתועשות רבות, שמטרתן להגדיל את השתתפותם של עובדים מבוגרים בכוח העבודה (Montizaan, de Grip and Fouarge, 2014).

בשווייץ, מלבד שיפור יכולת ההעסקה של עובדים מבוגרים ניתן סיוע לסוכנויות תעסוקה פרטיות וציבוריות על מנת לשפר את השירות למחפשי עבודה מבוגרים (Sonnet, Olsen and Manfredi, 2014).

בגרמניה הוקמה בשנת 2006 תוכנית מיוחדת לתמיכה בעובדים בני 45 ומעלה במפעלים קטנים ובינוניים המעוניינים לרכוש השכלה מקצועית או להשתתף בהשתלמויות. המטרה של התוכנית היא לשפר את יכולת ההעסקה הכללית של המשתתפים ולחזק את כושר התחרות של ארגונים. התוכנית משמשת גם כמכשיר להבטחת אספקה מספקת של עובדים מיומנים בגרמניה. המשתתף בתוכנית מקבל שובר למימון השתלמות מסובסדת, ובנוסף הוא יכול לקבל דמי אבטלה בתקופת ההשתלמות המסובסדת. עוד משולמות סובסידיות שכר ודמי ביטוח לאומי עבור עובדים בעלי כישורים נמוכים במהלך הכשרתם. הערכות מראות שכמעט 50% מהחברות לפחות שמעו על התוכנית, ו-85% מהעובדים המשתתפים תופסים את התוכנית כחיובית. עם זאת נראה שבחברות הבינוניות התוכנית מותאמת היטב לצרכים יותר מאשר בחברות קטנות; בהן נחוצים מאמצים מוגברים לשיפור ההשתלבות של בוגרי התוכנית (OECD, 2012b).

בצ׳כיה נמצא כי מחפשי עבודה ועובדים מעל גיל 50 חסרים לעיתים קרובות ידע בשפות זרות ובמיומנויות תקשוב, מה שמקטין את סיכוייהם בשוק העבודה. לכן, משרד העבודה בצ׳כיה תומך בהכשרה (או הסבה מקצועית) כזו של מחפשי עבודה במטרה להגדיל את כשירותם והתאמתם לצורכי שוק העבודה הנוכחיים. בשנים האחרונות, מחפשי העבודה המבוגרים היו כרבע מכלל העובדים המשתתפים בהכשרה או בהסבה מקצועית (OECD, 2012a).

3.5 מיסוי ותמריצים כספיים

למדיניות מס על עובדים מבוגרים ועל פורשים יש השפעה על תמריצי פרישה, הן דרך ההשפעה על הכנסות מעבודה והן דרך ההשפעה על הכנסות מפרישה (OECD, 2011). במדינות שונות בוצעו רפורמות מיסוי על מנת לעודד הישארות בשוק העבודה ודחיית פרישה.

בשוודיה ניתן זיכוי מס לעובדים מעל גיל 65. ההטבה השאירה עובדים רבים בשוק העבודה (Laun, 2017). ניתוח הטרוגניות הראה כי השינוי אינו מובהק בקרב מקבלי הכנסה בחמישון ההכנסה העליון (עובדים בעלי שכר גבוה עבדו במידה רבה גם לפני זיכויי המס, מה שעשוי להסביר את היעדר התגובה בקבוצה זו). מלבד זאת, לא היו הבדלים בולטים בהצלחת הרפורמה בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. יתרון נוסף לרפורמה שקשה לכמתו הוא שבירת הנורמה החברתית שלפיה עבודה מסתיימת בגיל 65. עוד הראו חוקרים בשוודיה כי להורדת המיסוי לאנשים בני 65 ומעלה הייתה השפעה גבוהה יותר מההשפעה של העלאת גיל הפרישה על החלטת הפרט האם להמשיך לעבוד או לא (Laun and Palme, 2020). מאמר אחר שבדק את הרפורמה המליץ למקד את זיכוי מס ההכנסה למשפחות ועובדים בעלי הכנסה נמוכה, הורדת שיעורי המס השוליים העליונים, ושמירה על תמריצי מס לעובדים מבוגרים. קבוצת האנשים בעלי היצע העבודה הגמיש יותר זקוקים לשיעורי מס נמוכים יותר. במחקר נמצא כי הפחתות המס אינן עוזרות בכל הגילים אלא רק בגילים מבוגרים (Pirttila and Selin, 2011).

בגרמניה נערכה רפורמה בתוכניות פרישה מוקדמת שכללה הפחתה בקצבאות פרישה מוקדמת ב-0.3%–18% לחודש (תלוי בקבוצת הגיל). כתוצאה מהרפורמה חלה דחייה של כ-14 חודשים במועד תביעת הקצבה, ועיכוב של כ-10 חודשים בממוצע במועד היציאה משוק העבודה (Hanel, 2010). תמריץ נוסף שננקט בגרמניה להעלאת המוטיבציה לעבודה של אנשים בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך הוא הפחתת תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי אבטלה למובטלים מבוגרים, ממקסימום של 32 חודשים ל-18 חודשים (PWC, 2018). המחקר על גרמניה מראה שהגרמנים הגיבו לשינויים בתמריצים הכספיים והעלו את גיל הפרישה בפועל. עוד נמצא כי אלו שהם בני 65 ומעלה מונעים משיקולים כספיים בעת החלטה על עבודה או פרישה (Larsen and Pedersen, 2017).

עוד בגרמניה, אין מגבלות הכנסה למקבלי קצבת הפנסיה שהגיעו לגיל פרישה סטטוטורי. עם זאת, גמלאים רבים לוקחים עבודות חלקיות (עם תקרת הכנסה מעבודה של 450 יורו. להשוואה, השכר הממוצע ברוטו בגרמניה הוא כ-3,700 יורו) הכוללות שעות עבודה אחדות בלבד בשבוע. הם מנצלים את שיעור המס האחיד של 2%, שמהווה יתרון אם יש להם פנסיות גבוהות יותר והכנסות אחרות מעבודה או משכירות וחכירה. כמו כן, בעבודות אלו אין הם משלמים מס בריאות ויכולים לא לשלם תשלומי פנסיה (OECD, 2018). כתוצאה מכך נוצרים קנסות גבוהים להארכת העבודה מעל לתקרת 450 יורו (Duell, 2018).

בהולנד הוסכם בראשית שנות ה-90 להפוך את תוכניות הפרישה המוקדמת לפחות נדיבות ויותר אחראיות מבחינה אקטוארית, במובן זה שהן מתגמלות אנשים על דחיית פרישה. רפורמה זו, שבמסגרתה חלו שינויים באפשרות לקבל הטבות בגיל מוקדם יותר, שונה שיעור המס וחל שינוי בהון הפנסיוני, אכן גרמה לעובדים לדחות את הפרישה לגמלאות (Euwals, Van Vuuren and Wolthoff, 2010). גם בצ׳כיה ננקטו צעדים כדי להפוך את הפרישה המוקדמת לאטרקטיבית פחות, ולהגדיל את שיעור התעסוקה של מבוגרים עובדים. תקופת הביטוח המינימלית הנדרשת עבור זכאות לפנסיה גדלה בהדרגה מ-25 ל-35 שנים, פרישה מוקדמת מותרת לתקופה של חמש שנים מגיל 60, אך הקנס על פרישה מוקדמת הועלה (OECD, 2012a).

בפינלנד נוסה תמריץ כספי מסוג אחר שקשור בקבלת דמי אבטלה. יש מדינות באירופה שבהן עובדים מבוגרים זכאים לדמי אבטלה גבוהים, מה שיוצר מצב שמעסיקים מפטרים בכוונה עובדים מבוגרים כדי שהם יוכלו לקבל את ההטבות האלה מהמדינה. בפינלנד דחו את קבלת ההטבה מגיל 55 ל-57. המחקר הראה כי דחיית קבלת ההטבות בשנתיים הוסיפה בממוצע 7 חודשים לתעסוקה, ללא השפעות ניכרות על תמותה או על קצבאות נכות ומחלה במהלך 10 השנים שאחרי כן, וללא השפעה על היצע העבודה של בני הזוג (Kyyrä and Pesola, 2020).

בניו זילנד על הכנסות מפנסיה חל מס הכנסה אישי (באותו אופן כמו על כל הכנסה אישית אחרת). החישובים למס של העובדים שונים במקצת (כוללים את היטל התאגיד לפיצויי תאונות) מאלו של הפנסיונרים (ההיטל אינו משולם על הכנסה מפנסיה, אף על פי שהפנסיונרים מבוטחים על ידי התוכנית). כתוצאה מכך אנשים מתחת לגיל הפנסיה משלמים שיעור מס אפקטיבי ממוצע מעט גבוה יותר מאשר גמלאים.

3.6 מתן אפשרות לקבל תשלומי פנסיה חלקית מבלי לפרוש משוק העבודה

קנדה הגדילה את הגמישות לשילוב תקבולי פנסיה עם הכנסה מעבודה. גמישות זו מאפשרת למבוגרים בני פחות מ-70 שעובדים ומקבלים פנסיה להמשיך לחסוך לפנסיה כדי להגדיל את הכנסת הפנסיה העתידית שלהם. הפרשות אלו מעל גיל 65 אינן חובה, אבל אם העובדים מפרישים – גם המעסיקים חייבים להוסיף את הפרשתם. מבוגרים המקבלים הבטחת הכנסה מקבלים תמריץ כספי נוסף כדי להגדיל את הכנסתם ולעודד אותם להמשיך לעבוד (OECD, 2012c).

3.7 הפחתת עלויות העסקה למעסיקים המעסיקים עובדים מבוגרים (הפחתות מיסים)

בתחילת שנות ה-2000 הנהיגה בלגיה רפורמה שכללה הפחתה של עלויות השכר עבור כל העובדים מעל גיל 57 ועבור עובדים מעל גיל 50 המקבלים משכורת נמוכה. עלויות השכר מופחתות עוד ככל שהעובדים מבוגרים יותר (OECD, 2012d). העלויות מופחתות גם עבור מעסיקים המגייסים לעבודה עובדים בני 45 ומעלה שנרשמו כמחפשי עבודה במשך שישה חודשים. סבסוד נוסף כדי לעודד גיוס עובדים מבוגרים היה פרמיה ליצירת מקומות עבודה למעסיקים שגייסו מובטלים בני 50 ומעלה ועמדו בתנאים מסוימים.

3.8 מתן סובסידיות למעסיקים עבור הכשרות מקצועיות של עובדים מבוגרים

בשנת 2006 הנהיגה צ׳כיה תוכנית תעסוקה מסובסדת כדי לעודד מעסיקים להעסיק עובדים מבוגרים. התוכנית מבוססת על הסכם בין מעסיקים לבין משרד העבודה ונוגע למחפשי עבודה מבוגרים שאינם יכולים למצוא עבודה אחרת. מעסיק יכול לקבל ממשרד העבודה קצבה אם הוא מספק הכשרה למחפש עבודה מבוגר. ניתן לשלם את הקצבה עבור שלושה חודשים בסכום של עד מחצית משכר המינימום (OECD, 2012a).

3.9 הפחתת שעות העבודה של מבוגרים ועידוד עבודה בחלקיות משרה

נראה שתפיסת הפרישה נשארה דומה לאורך השנים – היא נתפסת כמתנה או כזכות שממתינה לעובד (Bellemare, Poulin and Tremblay, 1998). כתוצאה מכך, אחד החסמים להעסקת עובדים מבוגרים עשוי להיות דימוי הפרישה עצמה, מכיוון שהיא עדיין נתפסת כמתנה או כזכות. תוצאות מחקרים מראות כי אילוץ אנשים להישאר זמן רב יותר בשוק העבודה הוא לא תמיד פופולרי, ולכן יש לנקוט גישה וולונטרית יותר כדי לעודד עובדים מבוגרים להישאר בתעסוקה זמן רב יותר. צעדים שיכולים לעודד עובדים מבוגרים להישאר בתעסוקה ארוכה יותר כוללים : צמצום זמן העבודה, גמישות בזמן העבודה, והתאמה אישית של אפשרויות הפרישה וזמן העבודה (Tremblay and Genin, 2009). נראה שעובדים מבוגרים בעלי גמישות קריירה נכונים יותר למתווה של פרישה מדורגת המאפשרת הארכת שנות העבודה (Flynn, 2010). עבודה במשרה חלקית יכולה להוות תמריץ יעיל עבור מבוגרים להישאר בשוק העבודה (Blackham, 2021). על פי סקירת ה-OECD (2017), צורות פרישה גמישות המאפשרות להתאים את הפרישה ואת קצב היציאה משוק העבודה עשויות להועיל למבוגרים רבים אשר היו מעוניינים להמשיך לעבוד במשרה חלקית. מחקר שנערך בהולנד בחן את ההשלכות של יישום אמצעים ארגוניים מעין אלו על החלטות פרישה, ומצא שאקלים ארגוני אשר תומך בעבודה עד גילים מאוחרים מוריד את האטרקטיביות של אפשרות הפרישה המוקדמת (Van Solinge and Henkens, 2014).

3.10 עריכת מסעות פרסום הסברתיים

מסעות פרסום להסברה ולהעלאת מודעות, שנערכו למשל בגרמניה, נועדו לשפר את התדמית של עובדים מבוגרים בעיני המעסיקים ולהעלות את המודעות ליתרונות העבודה בהמשך החיים (PWC, 2018) במטרה להבטיח תעסוקה טובה יותר עבור עובדים מבוגרים. גם צ׳כיה נקטה יוזמות שונות לשינוי עמדות כלפי עובדים מבוגרים. בשנת 2006 נערך מסע פרסום ברמה הארצית, האזורית והמקומית כדי לשפר את המודעות ליכולות של עובדים מבוגרים. עוד הוקמה ב-2006 המועצה הממשלתית לאנשים מבוגרים ולהזדקנות אוכלוסייה 2006, כגוף המייעץ בקביעות לממשלה, על קידום תנאים להזדקנות בריאה ופעילה (OECD, 2012a).

3.11 שוודיה: דוגמה ליישום מוצלח של צעדי מדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים

בשוודיה נערכו מאז שנות ה-90 רפורמות שונות שנועדו לשמור על העובדים המבוגרים בכוח העבודה. אפשר לחלק את כלל הצעדים שננקטו בשוודיה לשלושה תחומים – מדיניות ממשלתית, מעסיקים ועובדים.

<u>א. מדיניות ממשלתית: חיזוק התמריצים הכספיים להמשיך לעבוד</u>

בתחום זה בוצעו צעדים שונים, החל מצמצום קצבאות ביטוח לאומי, סגירת מסלולי יציאה משוק העבודה, כללים מחמירים יותר למתן קצבת נכות, ועד תמריצים כספיים לעידוד הישארות בשוק העבודה. כך למשל הוקשחו הקריטריונים והופחת מספר המקבלים קצבה על מחלה ארוכת טווח.

בתחילת 2000 חלו שינויים במערכת הפנסיה: במערכת הפנסיה הישנה היה גיל הפרישה הקבוע בחוק 65. ניתן היה למשוך כספי פנסיה מוקדם יותר, מגיל 61, עם הפחתה, ולדחות אותו לגיל 70 עם בונוס. כך ניתנו תמריצים לדחיית הפרישה, אך לא בהכרח להמשכת העבודה. פרישה מוקדמת (לפני גיל 65) מומנה בעיקר באמצעות פנסיית נכות או פנסיה תעסוקתית.

בשנת 2000 משכו רק 5% מהעובדים המבוגרים את הפנסיה כדי לפרוש פרישה מוקדמת. במערכת הפנסיה הישנה הזו הייתה מערכת קצבה מוגדרת, והפנסיות היו מחושבות על 15 שנות הרווח הגבוה ביותר מתוך 30 שנה. לכן, ניתנו תמריצים נמוכים להמשיך לעבוד לאחר 30 שנות הפרשה לפנסיה, מכיוון שזה לא היה צפוי להביא לפנסיות גבוהות יותר עבור כל המבוגרים שכבר היו להם 15 שנות הכנסה גבוהה (רמת ההשתכרות בשוודיה נוטה להישאר יציבה למדי לאחר שנלקח בחשבון הניסיון שנצבר).

בעקבות הרפורמה – אין גיל פנסיה סטטוטורי. ניתן למשוך את דמי הפנסיה מגיל 61, וככל שהכספים נמשכים מאוחר יותר כך הפנסיה גבוהה יותר. מכאן, בניגוד למדינות רבות אחרות באירופה שגיל הפרישה הקבוע בהן בחוק הועלה בעשור האחרון, שוודיה אישרה גיל פרישה גמיש. מערכת הפנסיה החדשה מבוססת על כל הרווחים במהלך חיי העבודה. מכאן שהיא מציגה התאמה לכוחות השוק ולהתפתחויות כלכליות-דמוגרפיות שחלות במדינה. בהשוואה בינלאומית, התוספת לכל שנת עבודה נוספת אחרי גיל 61 בשוודיה הם הגבוהים ביותר עבור מפרנסים ממוצעים. לפיכך, המערכת החדשה נועדה לתת לעובדים מבוגרים תמריץ נדיב להישאר בכוח העבודה (König and Lindquist, 2016).

ב. מעסיקים: התמודדות עם חסמי תעסוקה מצד המעסיקים

חוקי הגנת התעסוקה נבחנו ותוקנו. החקיקה החדשה נדרשה להתאים את עצמה כך שתעמוד בדרישות האיחוד האירופי בנושא אפליה נגד גיל. כך למשל הפכו חוזי עבודה זמנית לגמישים יותר, מאז 2007 מאפשרים למעסיקים להעסיק מחדש את אותם עובדים, מבלי צורך להצדיק זאת, בחוזה זמני, לתקופה כוללת של עד שנתיים.

מאז 2009 נחקקו חוקים חדשים שאוסרים אפליה על רקע גיל. החוק נגד אפליה מתייחס לכל חיי העבודה, כשנציבות השוויון אמורה לפקח על מילוי החוק.

תוכנית שהוצגה בשנת 2007 הורידה את עלות עבודת המבוגרים באמצעות זיכוי לחשבון המעסיק. התוכנית מכוונת לאנשים שקיבלו דמי אבטלה, דמי מחלה או סיוע כספי במשך יותר משנה. התוכנית מיטיבה יותר עם בני 55–65 מכיוון שהמעסיקים זכאים כאן לתמיכה עבור כפליים משך הזמן שהמבוגרים היו ללא עבודה ולא יותר מעשר שנים, או עד שהגיעו לגיל 65.

שיפור תנאי עבודה וסביבת עבודה – תנאי עבודה הם פעמים רבות הגורם המשפיע על עובדים מבוגרים שיכולים לבחור בין פרישה להמשך עבודה. תנאים אלו הם תחת רגולציה של חוק סביבת עבודה שעל פיו תנאי העבודה צריכים להיות מותאמים לכושר הגופני והשכלי של העובדים. המעסיקים צריכים לאפשר את התאמת תנאי העבודה כך שיתאימו לצורכי העובדים.

ג. עובדים: שיפור יכולת ההעסקה של עובדים מבוגרים

משרדי התעסוקה ממוקדים יותר באנשים מבוגרים – משרדי התעסוקה פועלים לשיפור המיומנויות של מבוגרים וכן לשיפור סביבת העבודה, כולל ארגון העבודה (OECD, 2012e).

שיפור הכישורים של עובדים מבוגרים – העיקרון של למידה לאורך החיים, שעליו מבוססת מערכת החינוך השוודית, מיושם כבר זמן רב. ב-2009 יזמה הממשלה צעדים זמניים לחינוך מקצועי גם לעובדים מבוגרים במטרה להתמודד עם השפעות המיתון ומחסור בעובדים, ולהגיע לעובדים ללא השכלה על-תיכונית או לעובדים שצריכים השלמת השכלה מקצועית. היוזמה יושמה באמצעות מענקים ממשלתיים לרשויות המקומיות וגורמים קשורים שיכולים לספק מקום לקבוצות אנשים גדולות. בנוסף פותחו תוכניות למבוגרים מאותגרים אינטלקטואלית ובעלי מוגבלויות שיסייעו להם לרכוש ידע ומיומנויות.

הסוכנות השוודית להכשרה מקצועית אחראית על התיאום והתמיכה, וכל תוכניות ההכשרה מוצעות ללא תשלום ומזכות את התלמידים בתמיכה כספית. עזרי לימוד ותשלומים נוספים נדרשים לעמוד בקריטריון של עלות סבירה.

הנתונים (לוח 1) מלמדים על השיפור שחל בשוודיה בכל הקשור לתעסוקת מבוגרים. עוד ניכר כי במדדים רבים (למשל שיעורי תעסוקה, שיעורי השימור אחרי גיל 60, גיל פרישה אפקטיבי, השתתפות בהכשרות ושיעורי אבטלת מבוגרים), שוודיה מציגה ביצועים טובים במידה רבה מממוצע ה-OECD.

לוח 1: השינוי בתעסוקת מבוגרים בשוודיה בעקבות יישום צעדי מדיניות, בהשוואה לשנים קודמות ולממוצע OECD

	שוודיה				OECD	
	2001	2005	2011	2019	2011	2019
שיעור תעסוקה (% מתוך קבוצת הגיל)						
64—50	73.6	74.2	77.3		61.2	
54—50	84.8	83.8	87.0	88.6	76.1	77.6
59—55	78.7	79.7	82.1	85.0	64.8	70.7
64—60	51.0	58.1	63.4	70.2	40.0	52.4
64—55	67.0	69.6	72.5	77.9	52.9	62.0
69—65	12.6	14.0	15.5	24.4	18.5	28.0
איכות תעסוקה (% מתוך קבוצת הגיל)						
תעסוקה חלקית 55—64	17.7	16.1	14.1	11.2	18.7	17.4
תעסוקה זמנית 55—64	6.7	6.4	6.1	****9.6	9.1	****9.1
דינמיקה						
שיעור השימור אחרי גיל 60*	48.0	63.2	60.4		42.2	
שיעורי גיוס בני 55—64**	5.1	5.6	5.6		8.5	
גיל פרישה אפקטיבי						
גברים	63.5	65.1	66.3	***66.4	63.9	***65.4
נשים	62	62.4	64.4	***65.4	62.8	***63.7
שיעור אבטלה (% מכוח העבודה)						
64—55	5.0	4.5	4.7	4.6	5.8	3.8
שיעור השתתפות בהכשרות (% מתוך כלל המועסקים בקבוצת הגיל)						
64—55	10.0	13.3	18.7		9.4	

* % המועסקים בגילים 60—64 עם ותק של 5 שנים ויותר כאחוז מתוך כלל העובדים בגילים 55—64 ב-5 השנים הקודמות 2000, 2005 ו-2010.

** אחוז העובדים בני 55—64 עם ותק של פחות משנה.

*** נתוני 2018 (OECD, 2019a).

**** https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart

מקור: OECD, 2012e.

3.12 דנמרק: דוגמה ליישום מוצלח של צעדי מדיניות לעידוד תעסוקת מבוגרים

מחצית מהאוכלוסייה בגילים 55–64 מקבלים קצבאות סוציאליות כאלה ואחרות, ונטען כי קשה מאוד להחזיר אנשים לעבודה אחרי שכבר יצאו והתחילו לקבל קצבאות. לכן הרפורמה צריכה להתבצע לפני הפרישה, כלומר התמריץ יהיה שלא לפרוש.

בדנמרק משולמת לכולם קצבת זקנה אוניברסלית, הפנסיה מבוססת על תושבות והיא מורכבת מסכום בסיסי, קצבת פנסיה וקצבה משלימה. קצבת הזקנה המקסימלית דורשת שהפרט יגור כ-40 שנים לפחות בדנמרק בין הגילים 15–65. בנוסף, קיימת גם פנסיה משלימה שתלויה במספר שעות העבודה. אדם שעובד מעל 9 שעות בשבוע מפריש לפנסיה כסף. ההפרשה לפנסיה תלויה רק במספר השעות של העובד ואינה תלויה בהכנסה שלו. גמלאים גם זכאים לתוספות מיוחדות עבור הוצאות חימום והוצאות בריאות, ויש להם גישה קלה יותר להטבות דיור.

מנתוני שנת 2014 עולה כי בקרב קבוצת בני 65–69 29% לא קיבלו פנסיה כלל, 33% קיבלו אך לא את הסכום המלא, ובערך ל-7% הופחתו סכומים מרמת הבסיס של הפנסיה בגלל רמת הכנסתם הגבוהה. אין אפשרות לבקש את כספי הפנסיה לפני הזמן, אבל יש אפשרות לדחות את קבלת הפנסיה לגיל מאוחר יותר. ניתן לשלב בין קבלת פנסיה ועבודה, אך בהתאם לכללי הכנסה. הצמדת תוחלת החיים לפנסיה נקבעת כך שאדם יקבל בממוצע את כספי הפנסיה כ-14.5 שנים. הגיל המוקדם ביותר שאפשר להתחיל לקבל בו את כספי הפנסיה הינו חמש שנים לפני גיל הפרישה, והוא יקושר תמיד לגיל הפרישה אם יעלה. עובדים גם יכולים למשוך פנסיה חלקית בזמן עבודה.

הרפורמות שקודמו משנת 2014 הינן קבלת שכר אוניברסלי לאלו שבוחרים לעבוד בגילים המבוגרים, דבר התורם לשקיפות ומגביר תמריצים לעבודה. בנוסף, צריך לשים לב שלא נוצר תמריץ למובטלים בני 55 ומעלה שלא למצוא עבודה (כדי לממש זכויות כאלו ואחרות אשר מגיעות להם מהמדינה). פתרון לכך הינו זיכוי מס למובטלים שהצליחו למצוא עבודה בגיל מאוחר, בהתאם למספר השעות בעבודה החדשה. בני 40 ומטה, שאינם יכולים לחזור לעבודה מסיבות בריאותיות, מקבלים קצבת נכות. אנשים שיש להם סיכוי לחזור לעבודה מקבלים סיוע ותמיכה פרטנית במציאת עבודה מתאימה.

על מנת לשפר את תמריצי העבודה הופחת שיעור המס השולי האפקטיבי לעובדים במשרה מלאה אשר קרובים לגיל הפרישה, כמו גם לאלו שממשיכים לעבוד אחרי גיל הפרישה. לבסוף, נעשתה הסברה בנוגע לרווחים בטווח הארוך שנובעים מעבודה לעומת פרישה, ונעשו מאמצים לשיפור האוריינות הפיננסית של העובדים.

בקרב מעסיקים, המכשול העיקרי הוא התפיסות השליליות לגבי תפקוד מבוגרים בעבודה והחשש ששכרם גבוה מהפריון שלהם (OECD, 2015). המטרה היא להגביר את המודעות בקרב מעסיקים לכך שהם יכולים להפיק תועלת מהעסקת מבוגרים. בנוסף, המאמצים רוכזו במקומות שבהם יש מחסור בעובדים.

ברמה הכללית, המדינה מתווה דרך להגדלת היצע העבודה, וברמה המקומית, מרכזי עבודה בעיריות עוזרים למובטלים למצוא תעסוקה או מפנים לרכישת הכשרה. המרכזים בעיריות עובדים מול מעסיקים שצריכים עובדים ומציעים מאגר הצעות עבודה המתאימות למבוגרים וקרובות למקום מגוריהם.

כתוצאה מהרפורמות והשינויים, שיעורי התעסוקה של בני 55–64 בדנמרק עלו מ-59.5% ב-2011 ל-71.8% ב-2019. שיעורי האבטלה ירדו מ-5.7% ב-2011 ל-2.4% ב-2019 (לוח 2). עוד נציין כי במדדים שונים (למשל שיעורי תעסוקה בקבוצות הגיל השונות, השתתפות בהכשרות), דנמרק מציגה ביצועים טובים מממוצע ה-OECD.

בהמשך לכך, יש לשים לב לשוני בין דנמרק לישראל. האוכלוסייה המבוגרת בדנמרק היא מהמשכילות ביותר במדינות ה-OECD, ולכן הפתרון המוצלח ביותר עבורם להעלאת מספר העובדים המבוגרים היה בעיקר תוכניות הכשרה. בנוסף, בדנמרק רבים מהפורשים עושים זאת בגלל האפשרות לקבל קצבאות גדולות. לעומת זאת בישראל הפורשים בגיל מוקדם שלא מסיבה רפואית בדרך כלל אינם בעלי יכולות מתאימות לעבודות החדשות, ולכן נמצאים בפער תפוקה גדול מעמיתיהם. לכן, המדיניות המוצלחת בדנמרק לא בהכרח יכולה להיות משוכפלת כפי שהיא לישראל.

לוח 2: השינוי בתעסוקת מבוגרים בדנמרק בעקבות יישום צעדי מדיניות, בהשוואה לשנים קודמות ולממוצע OECD

	דנמרק				OECD	
	2001	**2005**	**2011**	**2019**	**2011**	**2019**
שיעור תעסוקה (% מתוך קבוצת הגיל)						
50–64	66.1	67.6	67.2		61.2	
50–54	80.9	83.3	81.8	84.2	76.1	77.6
55–59	73.5	78.0	76.4	82.7	64.8	70.7
60–64	33.7	37.3	42.9	59.7	40.0	52.4
55–64	56.5	59.5	59.5	71.8	52.9	62.0
65–69	12.2	13.4	13.5	22.1	18.5	28.0
איכות תעסוקה (% מתוך קבוצת הגיל)						
תעסוקה חלקית 55–64	11.9	14.5	14.7	12.6	18.7	17.4
תעסוקה זמנית 55–64	4.7	4.4	3.6	****3.9	9.1	9.1
דינמיקה						
שיעור השימור אחרי גיל 60*	35.1	36.7	33.1		42.2	
שיעורי גיוס בני 55–64**	9.3	7.6	7.5		8.5	
גיל פרישה אפקטיבי						
גברים	62.9	63.2	63.5	***65.1	63.9	***65.4
נשים	61.0	61.9	61.4	***62.5	62.8	***63.7
שיעור אבטלה (% מכוח העבודה)						
55–64	4.0	5.2	5.7	2.4	5.8	3.8
שיעור השתתפות בהכשרות (% מתוך כלל המועסקים בקבוצת הגיל)						
55–64	10.0	21.0	26.7		9.4	

* % המועסקים בגילאי 60–64 עם ותק של 5 שנים ויותר כאחוז מתוך כלל העובדים בגילאי 55–64 ב-5 השנים הקודמות 2000, 2005 ו-2010.

** אחוז העובדים בני 55–64 עם ותק של פחות משנה.

*** נתוני 2018 (OECD, 2019a).

**** https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart

מקור: OECD, 2012f.

4. ישראל: תמונת מצב

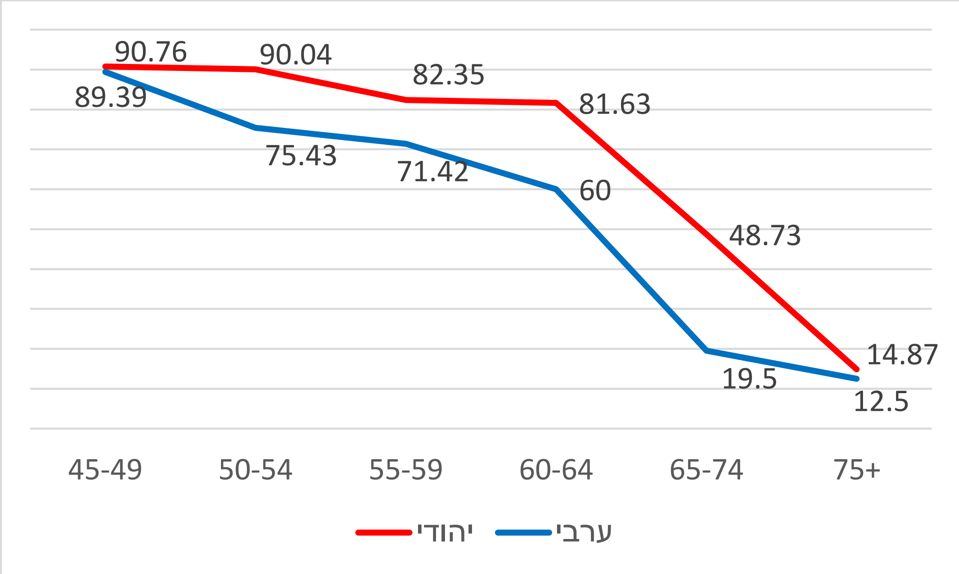
4.1 תעסוקה

בחלק זה נציג סקירה של המצב במדינת ישראל על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (סקרי כוח אדם, סקרי הוצאות וסקר ארוך טווח), וכן את מצבה של ישראל בכל הקשור לתעסוקת מבוגרים בהשוואה בינלאומית על בסיס סקר SHARE ונתוני OECD.

על מנת לבחון את שיעורי התעסוקה בשוק העבודה, נותחו נתוני הסקר החברתי לשנת 2019 (אשר כולל משתנים ונתונים נוספים מעבר לסקרי כוח אדם). המדגם כלל את קבוצת גילאי 45 ומעלה אשר מונים 3,538 משתתפים, מתוכם 2,831 יהודים לא חרדים אשר מהווים כ-80% מהמדגם. בנוסף, כ-15% הינם ערבים (528) ו-5% יהודים-חרדים (179 משתתפים). בקרב 3,538 המשתתפים בגילים 45 ומעלה, 52% הם גברים ו-33% הם בעלי תעודה אקדמית אחת לפחות. בנוסף, התפלגות הגילים במדגם בקרב המבוגרים היא כ-17.5% בגילים 45–49 ו-15% בגילים 50–54, כאשר הקבוצה הגדולה ביותר היא של גילאי 65–74, כ-24.2% מהמדגם. קבוצת המועסקים מונה כ-57.3%, כאשר רק כ-2% לא מועסקים והיתר, כ-41.7%, אינם חלק מכוח העבודה. הנתונים מראים, כצפוי, שרמת התעסוקה אצל גברים יורדת עם העלייה בגיל (איור 2). השיא של שיעורי התעסוקה הוא (בדרך כלל) בגילים 35–44, ומגיל 45–54 השיעורים מתחילים לרדת (המספרים משתנים על פני השנים, לעיתים בגילים 45–54 השיעורים עדיין דומים וקרובים מאוד לאלו של גילים 35–44). אחוז המועסקים היהודים גבוה מאחוז המועסקים הערבים שנבחנו בכל קבוצת גיל. ניתן לראות כי בין גילאי 55–59 לגילאי 60–64 יש ירידה בשיעור התעסוקה והיא גבוהה יותר אצל ערבים מאשר אצל יהודים, כאשר אחוז המועסקים הערבים יורד בכ-11% לעומת אחוז המועסקים היהודים שיורד בפחות מ-1%. בבחינת ההשערה כי קיימים הבדלים בין שני המגזרים בכל הגילים נמצא כי קיימים הבדלים מובהקים בשיעורי התעסוקה בין גברים ערבים ויהודים.

חלק גדול מהערבים מועסקים במקצועות שוחקים אשר אינם מאפשרים פיזית להאריך את שנות העבודה, וגם גורמים פעמים רבות לבעיות בריאותיות שגורמות לפרישה בגילים צעירים. מסך אוכלוסיית הגברים הערבים כ-16% עובדים בבינוי (לעומת כ-6% מהגברים היהודים שעובדים בבינוי), 16% עובדים בתיקוני כלי רכב מנועיים (לעומת כ-14% מהגברים היהודים שעובדים בתיקון כלי רכב מנועיים) ועוד כ-23% בתעשייה וחרושת (לעומת כ-13% מהגברים היהודים שעובדים בתעשייה וחרושת), שאלה חלק מהמקצועות השוחקים.

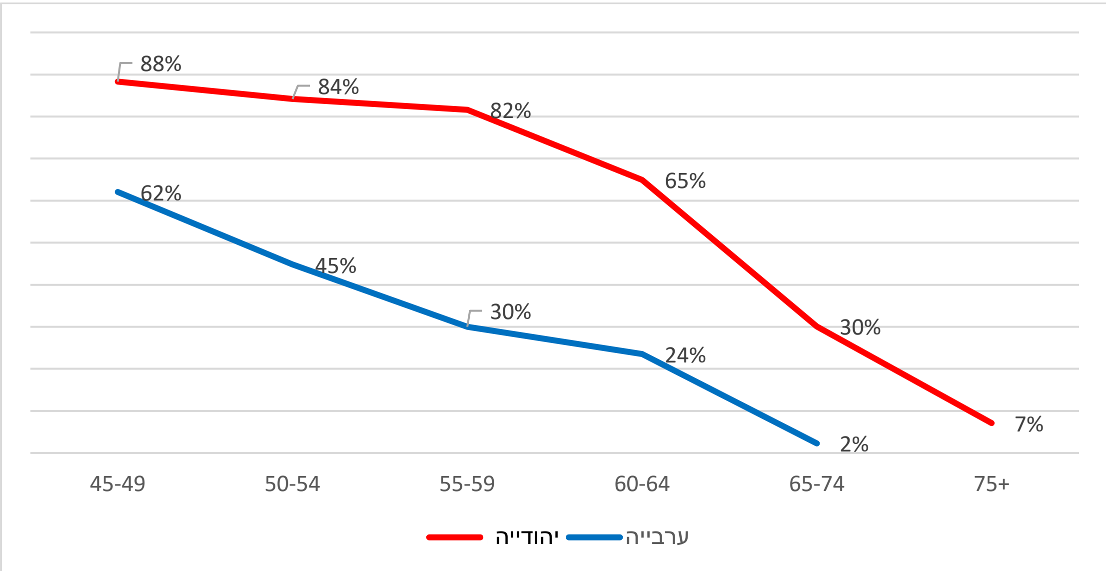
איור 2: שיעורי התעסוקה של גברים יהודים וערבים



מקור: סקר חברתי 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעורי התעסוקה במגזר הערבי נמוכים משיעורי התעסוקה במגזר היהודי גם אצל נשים (איור 3). בנוסף, גם בבחינת שיעורי התעסוקה אצל נשים ניתן לראות כי יש ירידה ניכרת בשיעורי התעסוקה אף על פי שגיל הפרישה הוא מאוחר יותר. ניתן לראות כי שיעורי התעסוקה אצל נשים ערביות ירד בין הגילים 45–49 מ-62% ל-45%, ירידה של 17%, לעומת נשים יהודיות באותם גילים ששיעור תעסוקתן ירד מ-88% ל-84%. ההבדלים בתעסוקה בין נשים ערביות ליהודיות בכל הגילים מובהקים סטטיסטית.

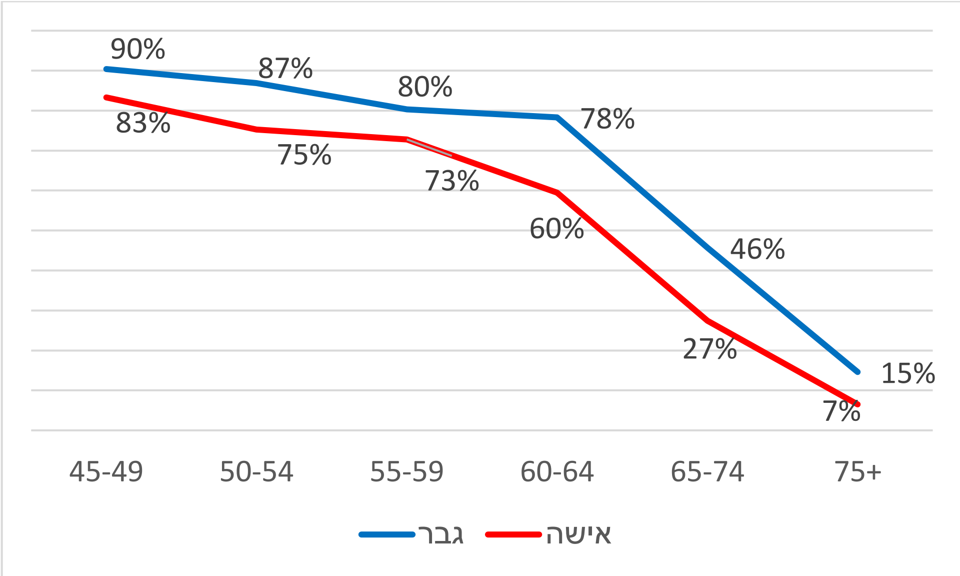
איור 3: שיעורי התעסוקה של נשים יהודיות וערביות



מקור: סקר חברתי 2019.

רמת התעסוקה אצל גברים גבוהה במידה מובהקת מרמת התעסוקה אצל נשים בכל הגילים (איור 4, הנתונים מוצגים ליהודים וערבים במשותף). בנוסף, ניתן לראות את השפעת גיל הפרישה הרשמי אצל נשים (62) שבאה לידי ביטוי בירידה מ-72.8% בגילים 55–59 ל-59.5% בגילים 60–64, לעומת גברים שאצלם הירידה בין אותם גילים היא מ-80.3% ל-78.3%.

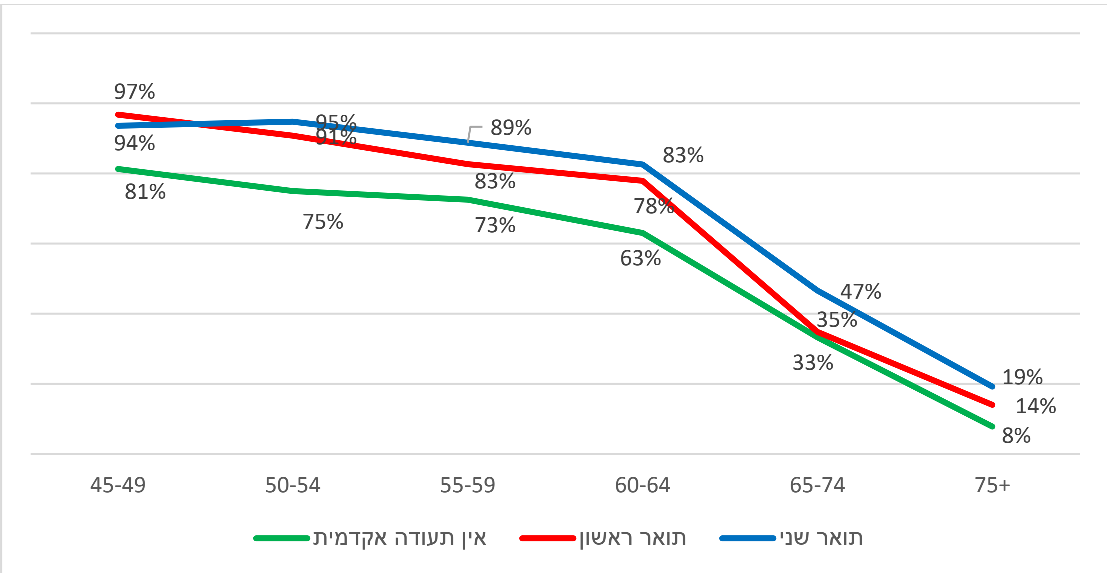
איור 4: שיעורי התעסוקה לפי מגדר וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

באשר לרמת ההשכלה, רק כ-63% מבני 60–64 שאינם בעלי תעודה אקדמית מועסקים, לעומת 78% מבעלי התואר הראשון ו-82.6% מבעלי תואר שני ומעלה (איור 5). קיימים הבדלים מובהקים בכל הגילים ברמות התעסוקה של בעלי השכלה אקדמית לעומת אלו שאינם בעלי השכלה אקדמית. כמו כן, נמצא כי קיימים הבדלים מובהקים ברמות התעסוקה בין בעלי תואר ראשון ובעלי תואר שני.

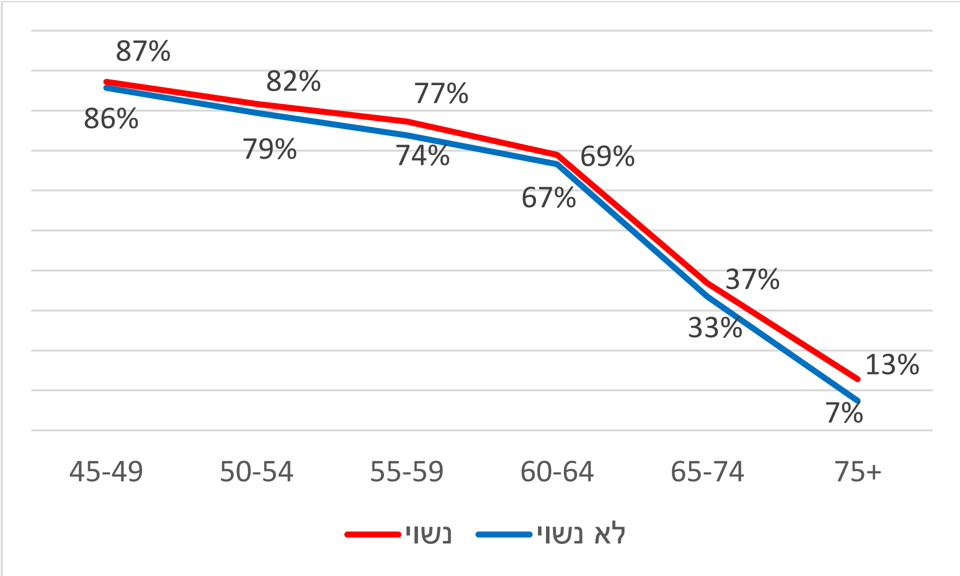
איור 5: שיעורי התעסוקה לפי השכלה וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

המצב המשפחתי אינו משפיע השפעה מובהקת, ונראה כי רמות התעסוקה בין קבוצת הנשואים לקבוצת הלא נשואים יורדות בקצב זהה (איור 6). בגילים 55–59, כ-77.3% מהנשואים מועסקים לעומת 73.8% מהלא נשואים. בנתונים אלו לא רואים פרישה מוקדמת בקרב אחת מהקבוצות. בחינת ההבדלים ברמות התעסוקה בין נשואים ללא נשואים מצאה כי לא קיימים הבדלים מובהקים סטטיסטית בין הקבוצות.

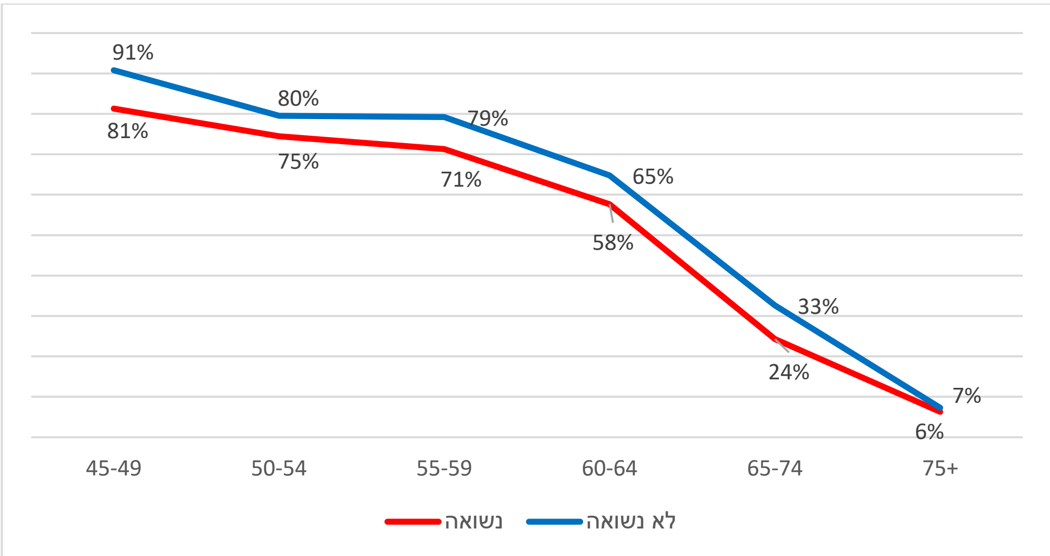
איור 6: שיעורי התעסוקה לפי מצב משפחתי וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

באיור 7 ניתן לראות את שיעורי התעסוקה של נשים בלבד, וניכר ששיעורי התעסוקה בקרב הלא נשואות גבוהים בכל קבוצות הגיל לעומת הנשים הנשואות.

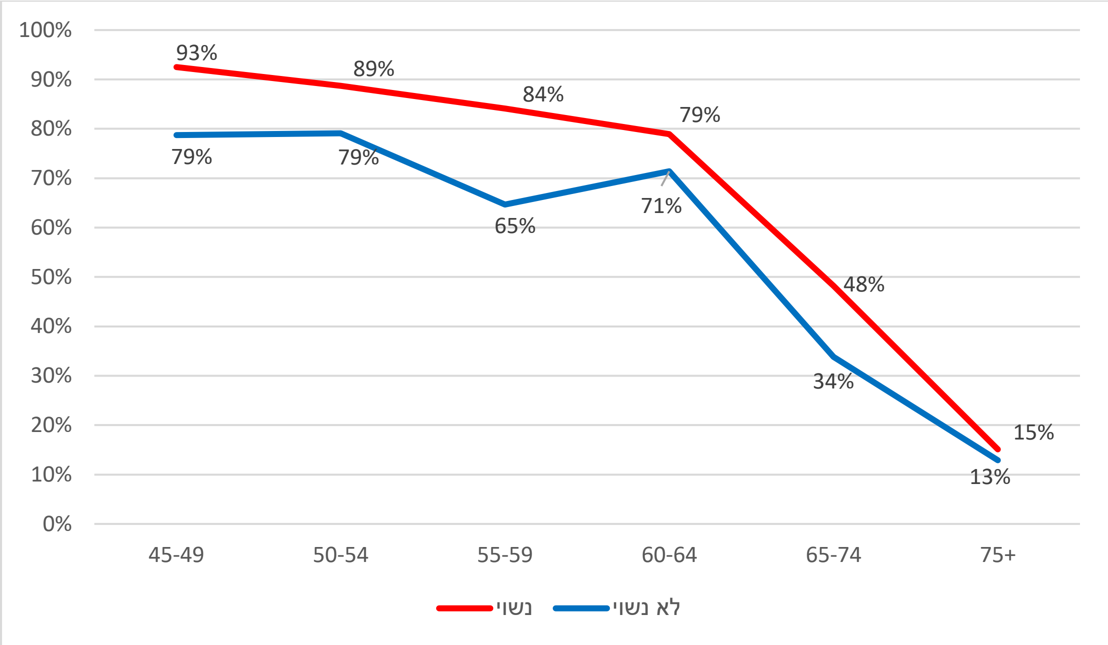
איור 7: שיעורי התעסוקה של נשים לפי מצב משפחתי וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

אצל הגברים ניכרת תמונה הפוכה (איור 8). שיעורי התעסוקה בקרב הגברים הנשואים גבוהה בכל קבוצות הגיל לעומת הגברים הלא נשואים.

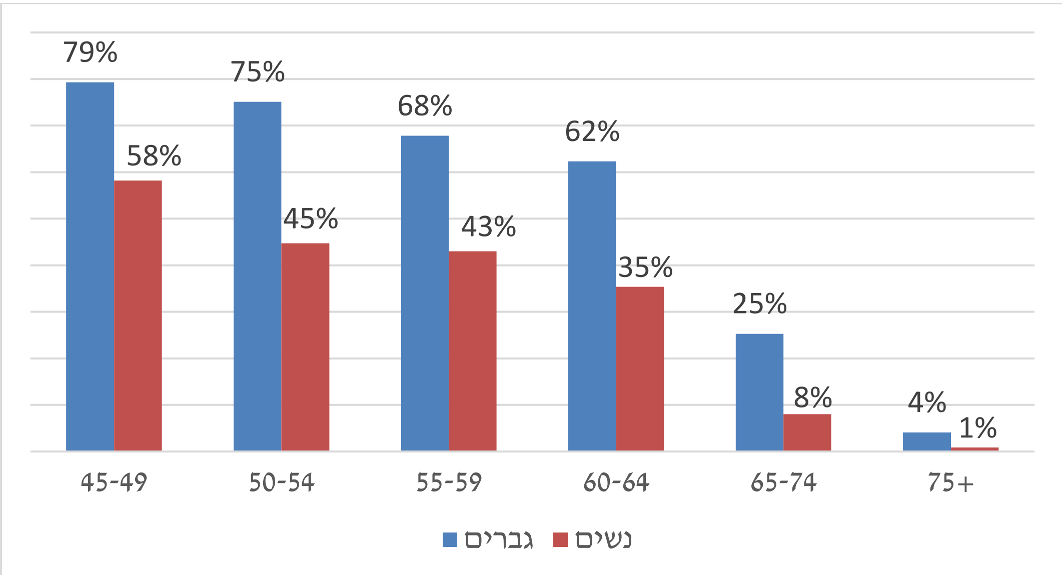
איור 8: שיעורי התעסוקה של גברים לפי מצב משפחתי וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

בחינת היקפי המשרה (איור 9) מלמדת שאחוז גבוה יותר מהגברים עובדים מעל 35 שעות בשבוע, והפער בינם לבין נשים מתרחב ככל שעולים בגיל.

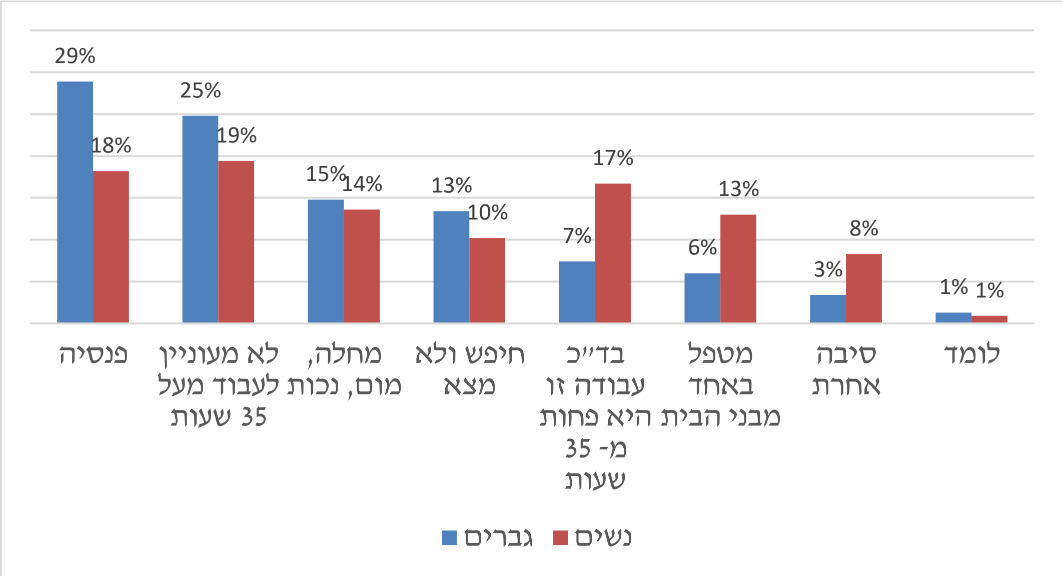
איור 9: אחוז המועסקים שעובדים מעל 35 שעות בשבוע לפי מגדר וקבוצת גיל



מקור: סקר חברתי 2019.

איור 10 מציג עבור כל קבוצות הגיל (45 ואילך) מהן הסיבות שהמשיבים מציינים לעבודה בהיקף חלקי של פחות מ-35 שעות. רובם מציינים שהסיבה היא הימצאותם בפנסיה, מה שמוביל להשערה כי מדובר בתעסוקה מגשרת, או אי רצונם לעבוד יותר.

איור 10: סיבה עיקרית לעבודה מתחת ל-35 שעות לפי מגדר

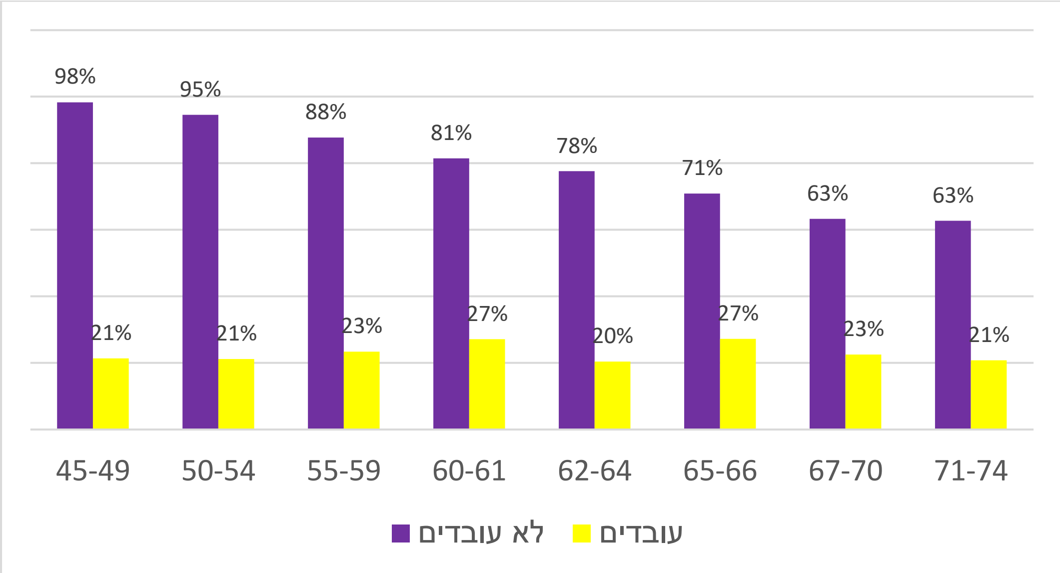


מקור: סקר חברתי 2019.

4.2 הכנסות

באשר להכנסה, נתוני סקר הוצאות של למ״ס מלמדים על אחוז המבוגרים שהכנסתם נמוכה משכר מינימום (איור 11). בדקנו סך הכנסות – הכנסה מעבודה, קצבאות זקנה, פנסיות מהארץ, מחו״ל וכדומה – ורואים שהכנסתם של רובם הגדול של האנשים שאינם עובדים נמוכה מהמינימום. הכנסתם של 98% מאלו שאינם עובדים בגילים 45–49 נמוכה מ-5,300 ש״ח, לעומת קבוצת העובדים אשר רק 21% מהם בעלי הכנסה כוללת נמוכה משכר מינימום במשק. כמו כן, ניתן לראות כי אחוז העובדים אשר מכניס פחות משכר מינימום נשאר באותן רמות בטווח של 20%–27% ואילו אחוז הלא עובדים אשר מכניס פחות משכר מינימום יורד, ואפשר להסיק שתשלומי קצבאות ופנסיה משפרים במקצת את המצב הכלכלי. עוד מעניין לראות ששיעור העוני בקרב אנשים שאינם עובדים נשאר קבוע – נראה שעבורם יחס התחלופה הוא אחת.

איור 11: אחוז המבוגרים העובדים ושאינם עובדים שהכנסתם הכוללת נמוכה משכר מינימום של 5,300 ש״ח

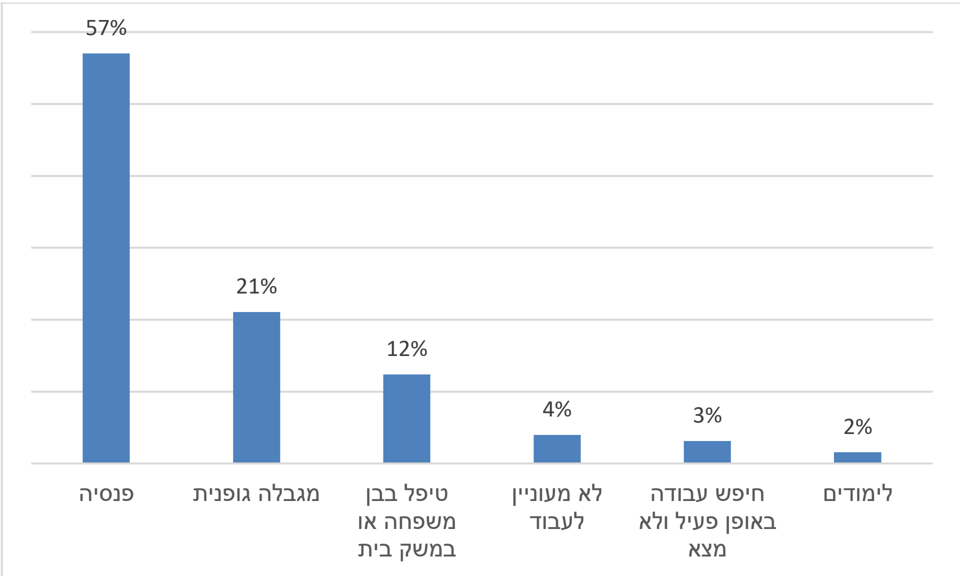


מקור: סקר הוצאות 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהמשך ניתחנו את הסקר ארוך הטווח של השנים 2014–2018. במדגם הניתוח נכללו כל משקי הבית שבהם לפחות אדם אחד בן 45 ומעלה (ללא תקרה), כשהגיל הממוצע הוא 58 (סטיית תקן 14.1). במדגם שניתחנו 3,615 משקי בית ו-10,821 פרטים. ב-1,699 משקי בית (47%) יש יותר מ-2 פרטים, 1,037 משקי בית (28.7%) של זוגות, ו-879 משקי בית של יחידים (24.3%). מתוך כלל הפרטים שבמדגם 49% גברים וכ-57% מהפרטים אינם עובדים.

באיור 12 ניתן לראות את התפלגות הסיבות שבגללן אנשים אינם מועסקים. רוב האנשים (57%) בפנסיה. אלו שאינם עובדים בגלל לימודים הם צעירים יחסית (בני 33 בממוצע, שנמצאים במדגם כי נלקחו משקי בית שבהם לפחות בן זוג אחד בן 45 ומעלה, ולאלו יש לפעמים בני זוג צעירים יותר), ואלו שאינם עובדים בגלל יציאה לפנסיה הם המבוגרים (בני 69 בממוצע). גיל ממוצע של אלו שאינם עובדים בעקבות טיפול בבן משפחה הינו 45, גיל ממוצע של אלו שאינם עובדים עקב אי מציאת עבודה הינו 41. נציין כי אלו גילים צעירים, והיינו רוצים שהאנשים האלו כן יהיו חלק מהמועסקים. גילם הממוצע של אלו שאינם עובדים בגלל מגבלה גופנית הוא 53.

איור 12: סיבה עיקרית לאי עבודה לבני 45 ומעלה

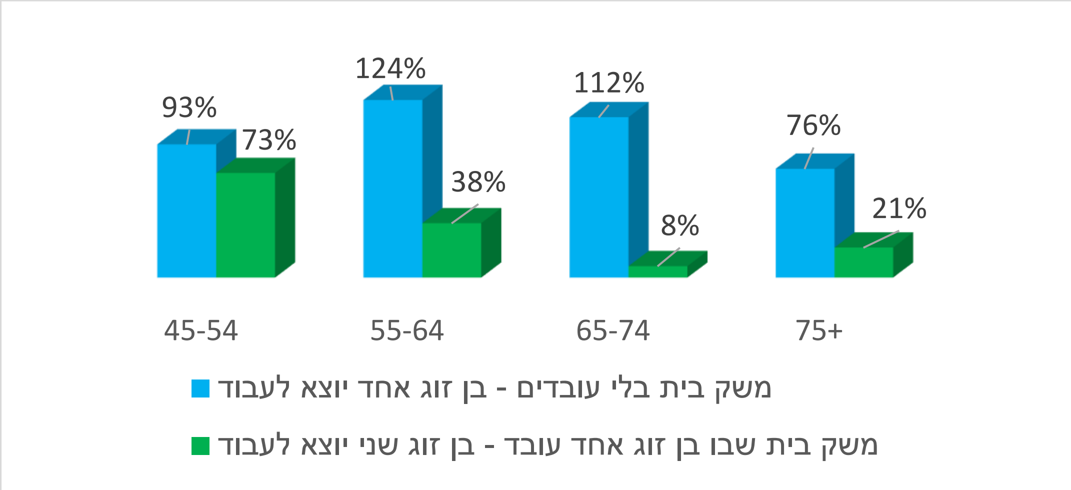


מקור: סקר ארוך טווח 2014–2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נרצה לבחון את ההבדל בין שני טיפוסים של משקי בית: משק בית שבו שני בני הזוג עובדים ומשק בית שבו שני בני הזוג אינם עובדים. במשקי בית שבהם שני בני הזוג עובדים, שני שליש חוו עלייה לאורך השנים בהכנסה הכוללת (כולל קצבאות), לעומת 51% ממשקי הבית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים. ניתן לייחס את רוב העלייה בהכנסה בקרב משקי הבית שאינם עובדים לעלייה בקצבאות שמגיעות עם השנים. בנוסף, הצמיחה בהכנסה הכוללת היא בממוצע נמוכה בהרבה במשקי הבית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים (10.4%) לעומת משקי הבית שבהם שניים עובדים (23.5%).

בשלב הבא הוספנו להשוואה גם משק בית מסוג שלישי שבו אחד מבני הזוג עובד והשני אינו עובד. הנתונים מראים בכמה עולה ההכנסה כשאדם אחד יוצא לעבוד (לעומת מצב שבו שני בני הזוג אינם עובדים) ובכמה עולה ההכנסה כשבן הזוג השני יוצא לעבוד (בהשוואה למצב שבו רק אחד מהם עובד). הנתונים מראים כי ההכנסה הכוללת לנפש תקנית עולה במידה ניכרת כשבן הזוג הראשון נכנס לשוק העבודה ועולות עוד, אך באחוזים נמוכים יותר, כשבן הזוג השני נכנס לעבודה (איור 13). קיימת עלייה גדולה יותר בהכנסה הכוללת בכל קבוצת הגיל במעבר מ-0 עובדים ל-1 עובד (לעומת העלייה מעובד אחד לשני עובדים). בגילים המוקדמים יותר התוספת של העובד השני מוסיפה הרבה יותר להכנסה הכוללת לעומת גילאי 65 ומעלה.

איור 13: העלייה בהכנסת משק הבית הכוללת בעקבות יציאה לעבודה

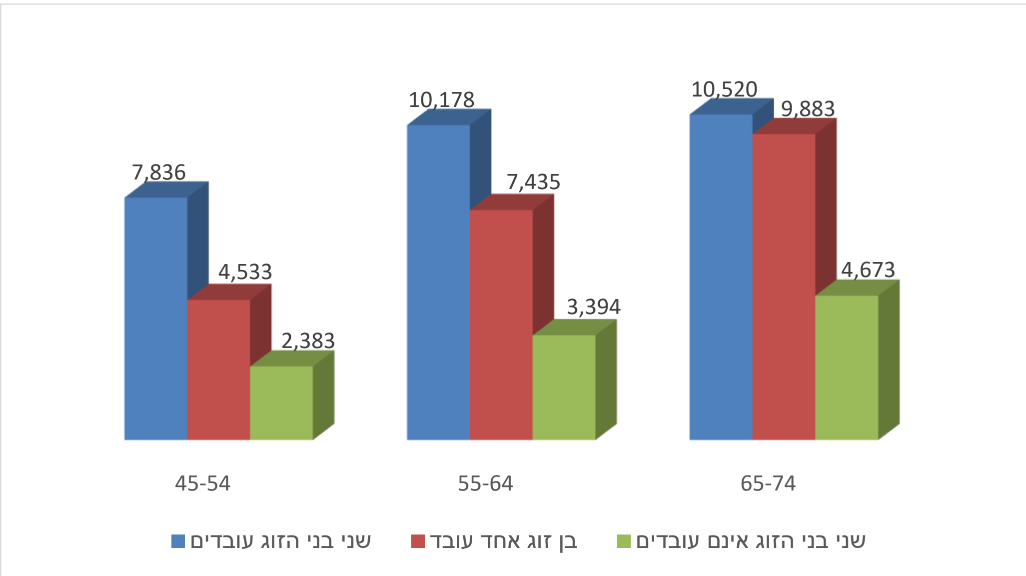


ההכנסה הכוללת לנפש תקנית.

מקור: סקר ארוך טווח 2014—2018.

ההכנסה הכוללת לנפש תקנית של משקי הבית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים נמוכה מאוד בכל הגילים, אך אף נמוכה יותר בגילים המוקדמים (איור 14), מה שיוצר עוני בגילים 45—64. בגילים מבוגרים יותר תיכנסנה קצבאות זקנה והשלמת הכנסה, כך שמצבם משתפר.

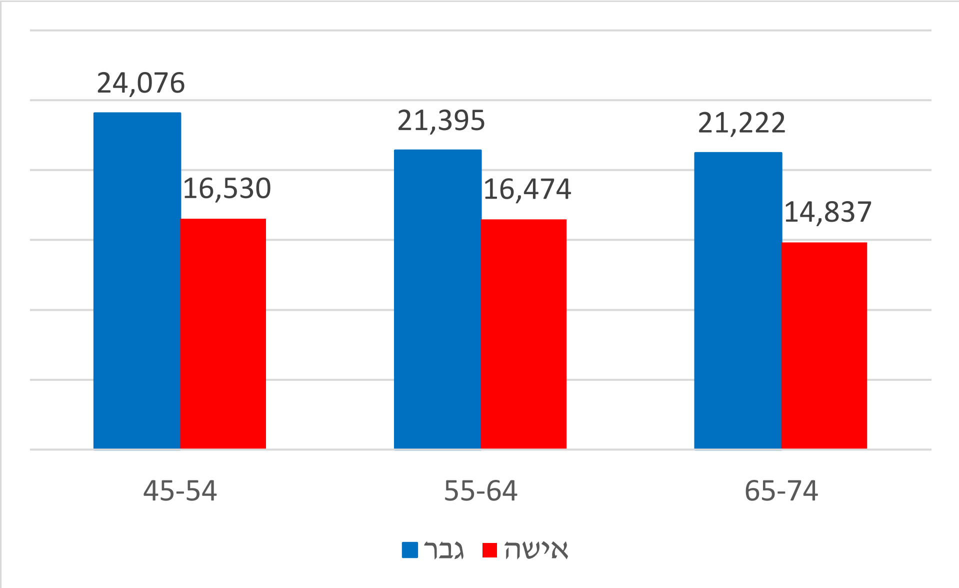
איור 14: ההכנסה החודשית הכוללת לנפש תקנית לגילים שונים



מקור: סקר ארוך טווח 2014—2018.

ההכנסה תלויה כמובן במאפייני מגדר, השכלה, גיל וקבוצת אוכלוסייה. כך למשל, איור 15 מציג את ההבדל בהכנסה בין גברים לנשים יהודים שאינם חרדים, בקבוצות גיל שונות, כשלכולם תואר ראשון ומעלה. כפי שמלמדים גם נתונים ממחקרים אחרים ניכר פער בין הכנסת נשים וגברים בכל קבוצת גיל.

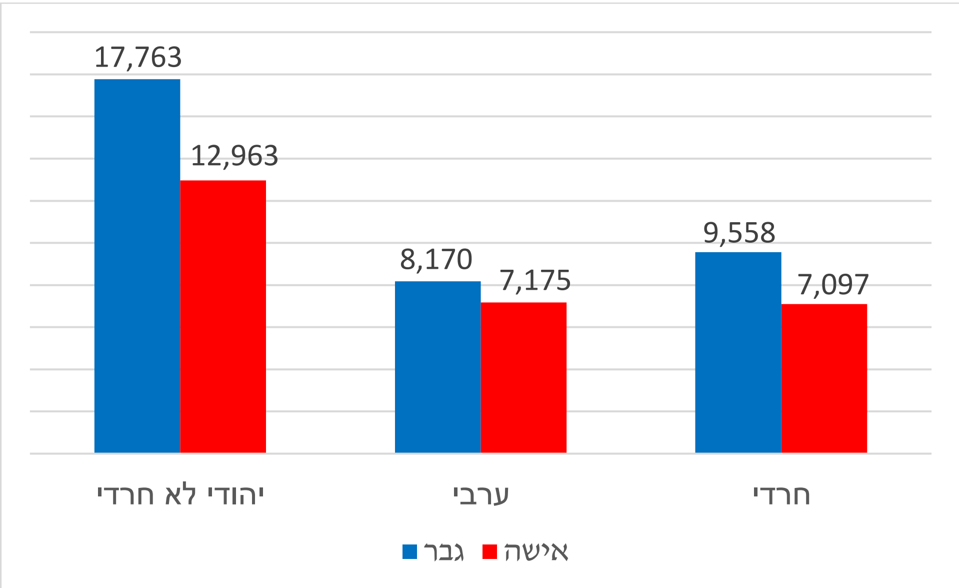
איור 15: ההכנסה החודשית של יהודים לא חרדים בעלי תואר ראשון ומעלה לפי מגדר



מקור: סקר ארוך טווח 2014–2018.

איור 16 מציג את ההכנסה החודשית של בני 45–54 בלבד, לפי מגזר ומגדר. ניתן לראות שבקרב נשים וגברים שהם יהודים לא חרדים – רמות ההכנסה החודשית הגבוהות ביותר.

איור 16: ההכנסה החודשית של בני 45–54 לפי מגזר ומגדר

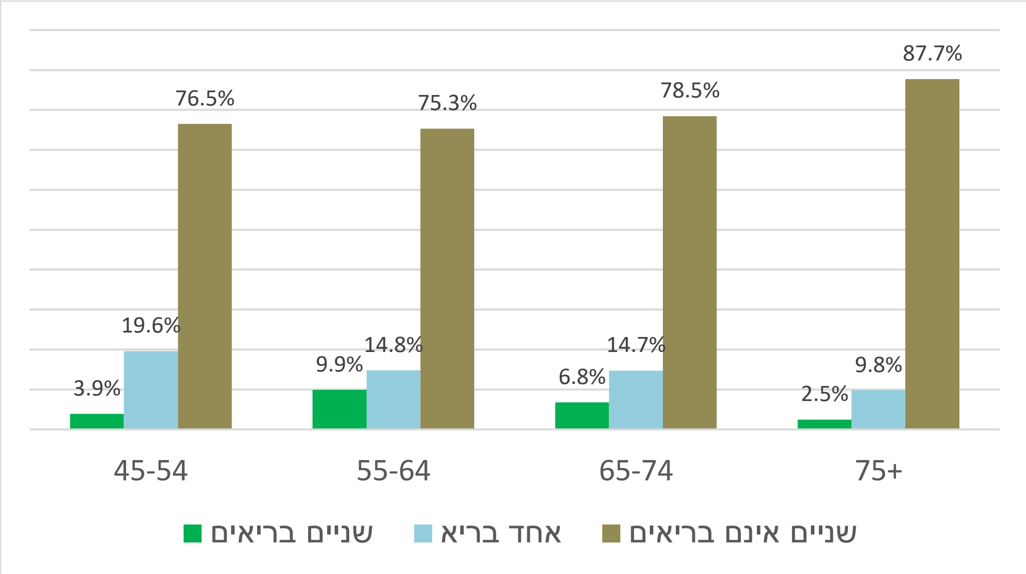


מקור: סקר ארוך טווח 2014–2018.

4.3 בריאות

על מנת לבחון את מצבם הבריאותי של בני הזוג במשקי הבית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים, נתבונן באיור 17. נראה שבגילים 45–64 בכ-76% ממשקי הבית שני בני הזוג אינם בריאים, מה שמעיד על כך שאינם עובדים כי אינם יכולים לעשות זאת מסיבה בריאותית. עם זאת, גם במשקי בית אלו ישנם בני זוג בריאים (למשל בגילי 55–64 ב-10% ממשקי הבית שני בני הזוג בריאים וב-15% בן זוג אחד בריא), וכאן יש פוטנציאל להגדלת שיעורי התעסוקה.

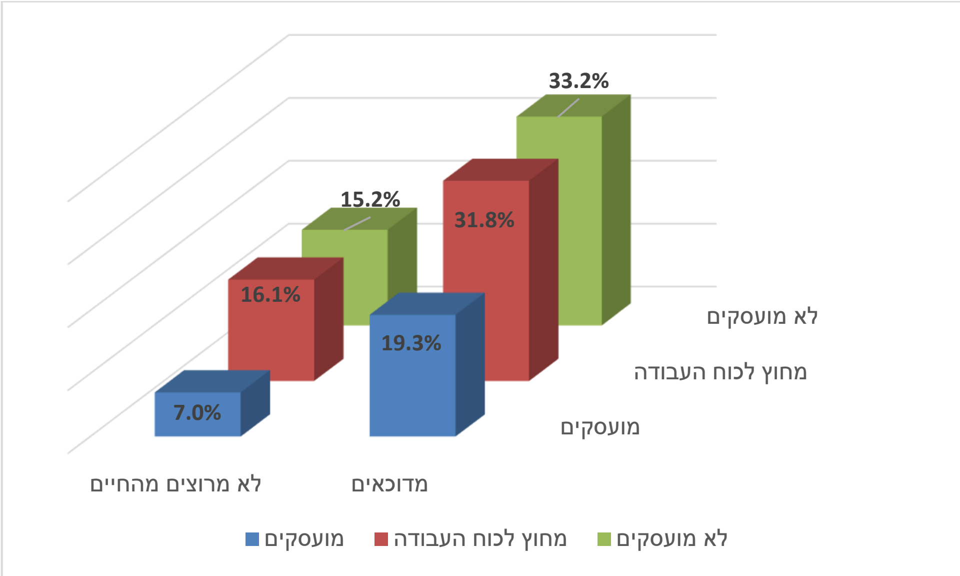
איור 17: מצב הבריאות בקרב משקי בית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים



מקור: סקר ארוך טווח 2014–2018.

לבסוף, נציין כי עבור אנשים רבים תעסוקה אינה רק מקור להכנסה שוטפת המשמשת לצריכה ולחיסכון אלא מעניקה גם תועלות לא-כספיות, סטטוס חברתי, מאפיין זהותי, עניין, סיפוק והנאה. איור 18 מציג את שיעור בני 65+ המדוכאים ושאינם מרוצים מחייהם, לפי סטטוס תעסוקתי. ניתן לראות כי בקרב המועסקים יש שיעורים נמוכים במידה ניכרת של מדוכאים ולא מרוצים בהשוואה לאלו שאינם מועסקים או מחוץ לכוח העבודה. יש לציין כאן את נושא האנדוגניות: מתוך האנשים החולים-מדוכאים, שליש אינם מועסקים; לא ברור אם הם מדוכאים כי אינם עובדים, או שאינם עובדים כי הם מדוכאים. את אותה אנדוגניות ניתן למצוא גם במשתנה "לא מרוצה מהחיים".

איור 18: שיעור החשים בדיכאון ואינם מרוצים מחייהם בקרב בני 65 ומעלה לפי מצב התעסוקה



מקור: עיבודי פורום קהלת לכלכלה לנתוני הסקר החברתי 2015–2018.[4]

[4] https://www.artistandmerchant.com/post/%D7%A1%D7%92%D7%A8-%D7%A2%D7%9C-%D7%9E%D7%91%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%9B%D7%94%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%9D-%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94

4.4 השוואה בין ישראל למדינות הסמן ואחרות

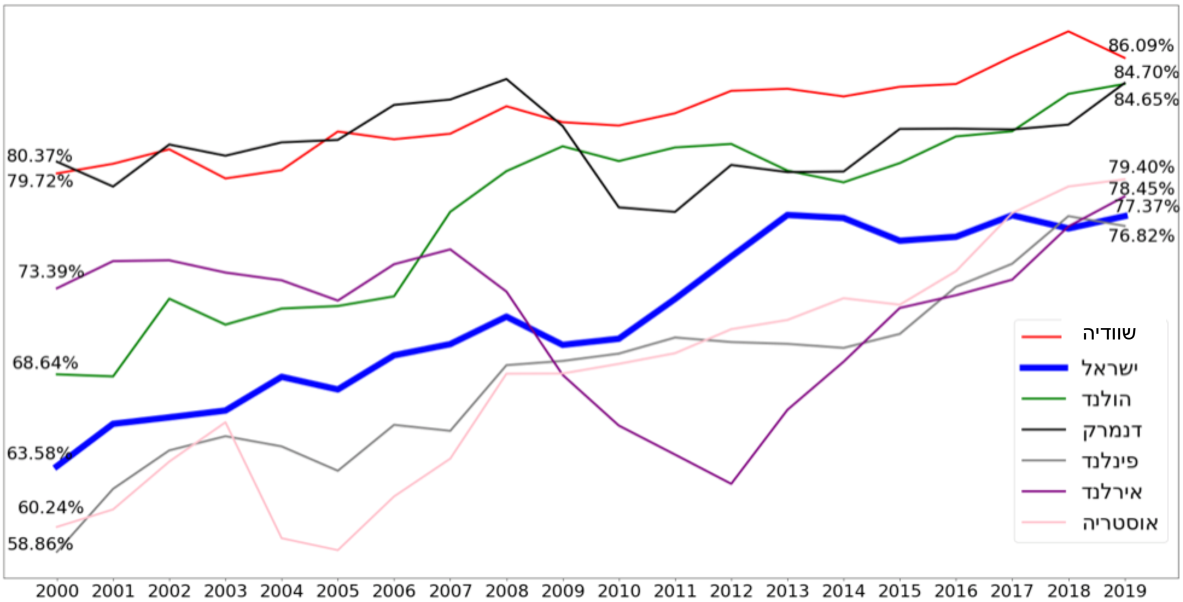
אנו משווים את ישראל לקבוצה של שש מדינות מפותחות באירופה: אוסטריה, אירלנד, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה (מדינות הסמן). מדינות ההשוואה שנבחרו דומות לישראל בגודלן ובאופי כלכלתן, אשר מתבססת, בדומה לישראל, על הון אנושי. מדינות ההשוואה מדורגות גבוה במדדים מקרו-כלכליים רבים (פריון העבודה, איכות כוח האדם, איכות התשתיות ועוד), ולכן הצבת סטנדרטים לישראל בהתאם לנהוג במדינות השוואה אלו תתרום לצמיחה ותשפר את התחרותיות של ישראל בזירה העולמית.

<u>תעסוקה</u>

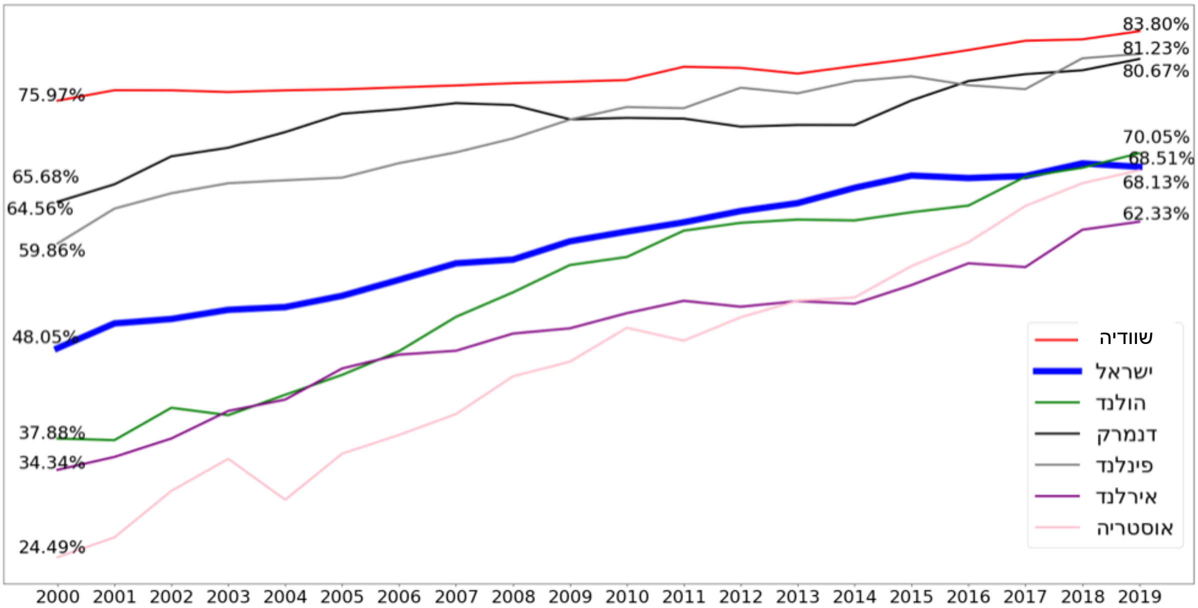
איור 19 מציג את שיעורי התעסוקה לגברים ולנשים בישראל ובמדינות הסמן בגילים 55–59 מתוך נתוני OECD. הנתונים מראים את מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה שחלה בשני העשורים האחרונים בישראל ובעולם, וכן שגברים בישראל נמצאים במקום נמוך יחסית למדינות הסמן ונשים ישראליות מועסקות בשיעורים נמוכים יותר בהשוואה לדנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה.

איור 19: שיעורי התעסוקה בגילים 55–59 בישראל ובמדינות הסמן

א. גברים



ב. נשים



מקור: OECD.Stat.

יש לציין כי בגילים 69–65 שיעורי התעסוקה בישראל לגברים ולנשים גבוהים מאלו שבמדינות ההשוואה, ונחשבים גבוהים בקנה מידה עולמי. ניתן להסביר את שיעורי הפרישה המאוחרת בישראל בשיעור הגבוה של אנשים ללא תוכניות פנסיה (כגון מהגרים), יחד עם קצבת זקנה נמוכה יחסית, חוק פנסיה חובה לעובדים שכירים שנחקק רק בשנת 2008, ועלייה בגיל הפרישה הרשמי החל משנת 2004 (Axelrad, 2018).

בהמשך ביצענו ניתוחים נוספים תוך שימוש בבסיס נתוני SHARE.[5] זהו סקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה באירופה, הכולל מאגר נתונים אורכיים (longitudinal) לחקר הזדקנות האוכלוסייה. זהו פאנל רב-תחומי האוסף נתוני מיקרו אורכיים על בריאות, מעמד סוציו-אקונומי ומצב חברתי ורגשי בקרב מבוגרים בני 50 ומעלה במדינות אירופה ובישראל. כוחו המדעי של הסקר טמון בנתוני האורך, המאפשרים לתפוס את האופי הדינמי של השינויים במהלך ההזדקנות.

הגל הרביעי בישראל, שמשמש במחקר הנוכחי, נאסף במקביל לגל השישי באירופה במהלך 2015, וכולל 2,190 משיבים שרואיינו במהלך השנה, מתוכם 1,566 דוברי עברית, 220 דוברי ערבית ו-404 דוברי רוסית. המדגם כולו כולל 81,739 תצפיות של בני 50 ומעלה מהמדינות אוסטריה, איטליה, אסטוניה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, יוון, ישראל, לוקסמבורג, סלובניה, ספרד, פולין, פורטוגל, צ׳כיה, צרפת, קרואטיה, שוודיה ושווייץ.

---

[5] The Survey of Health, Aging and Retirement in Europe

לוח 3 מציג השוואה בין שיעורי המועסקים, הגמלאים והמובטלים בקבוצת הגיל של בני 60–50 בישראל ובמבחר מדינות אירופה. ניתן לראות שבישראל מועסקים 49% מקבוצת הגיל 60–50. שוודיה ודנמרק מובילות עם כ-70% מועסקים. בעזרת נתונים אלו לא ניתן לקבוע אם מבוגרים בישראל עובדים פחות מבמדינות אחרות, או שהפער נובע מההשפעה של החרדים והערבים שמאופיינים בתעסוקה נמוכה יותר בכל גיל. נתוני SHARE אינם מאפשרים להסתכל בנפרד על האוכלוסייה החרדית ולבחון האם תעסוקת מבוגרים בישראל נמוכה מבשאר העולם כתוצאה מנתוני התעסוקה הנמוכים של החרדים. נתוני תעסוקה לישראל ללא ערבים מעט גבוהים יותר, מאחר ששיעור התעסוקה שלהם יורד עם הגיל. כמו כן ניכר מהלוח ששיעורי האבטלה גבוהים במיוחד בקרואטיה (15%), בפורטוגל (13%) וביוון (10%). שיעור הגימלאים גבוה בקרואטיה במידה ניכרת (20%) מבכל יתר המדינות.

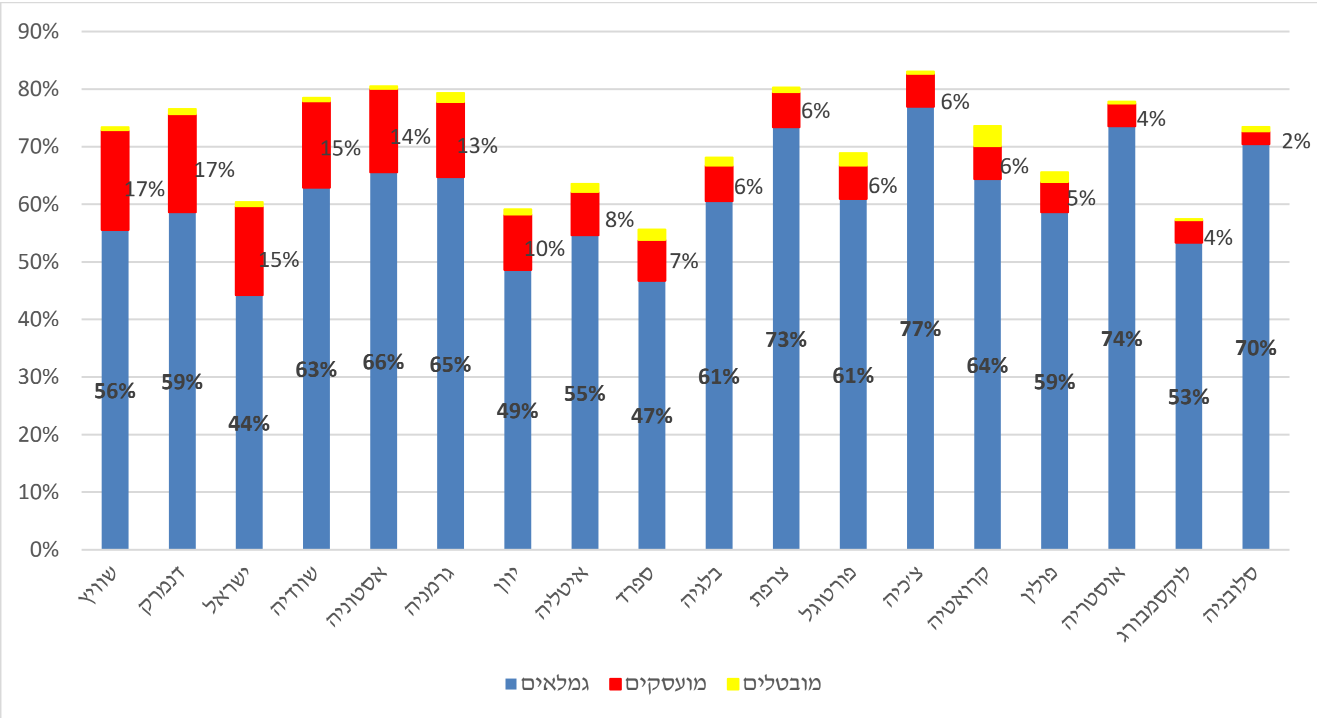
לוח 3: שיעור המובטלים, המועסקים והגמלאים מתוך בני 60–50 בישראל ובמדינות נבחרות

	גמלאים	מועסקים	מובטלים
אוסטריה	14%	54%	5%
גרמניה	2%	65%	4%
שוודיה	2%	69%	2%
ספרד	2%	43%	8%
איטליה	3%	52%	6%
צרפת	4%	60%	6%
דנמרק	2%	70%	4%
יוון	11%	42%	10%
שווייץ	0%	66%	2%
בלגיה	4%	56%	5%
ישראל	**6%**	**49%**	**1%**
ישראל ללא ערבים	6%	50%	2%
צ׳כיה	12%	61%	6%
פולין	6%	41%	6%
לוקסמבורג	7%	46%	3%
פורטוגל	9%	37%	13%
סלובניה	14%	43%	9%
אסטוניה	2%	64%	4%
קרואטיה	20%	40%	15%

מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

איור 20 מציג את שיעור המועסקים, המובטלים והגמלאים בגיל 60 ומעלה. בישראל אחוז המועסקים יחסית גבוה (15%); נתון מעניין זה השתקף גם בנתוני OECD ונובע מהסיבות שהוזכרו לעיל (אנשים רבים ללא פנסיה, ודמי ביטוח לאומי אשר לבדם אינם מאפשרים רמת חיים הולמת). שוודיה (15%) ואסטוניה (14%) מציגות שיעור דומה, כשהמדינות המובילות הן שווייץ ודנמרק (17%).

איור 20: שיעור המובטלים, המועסקים והגמלאים מתוך בני 60 ומעלה בישראל ובמדינות נבחרות



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

בחלק מהמדינות המדגם קטן מאוד ובוודאי אינו מייצג. עם זאת, בדקנו האם יש הבדל מובהק בין אחוז הנשים המועסקות לאחוז הגברים המועסקים. בגילים 50–60 שיעור הגברים המועסקים גבוה במובהק משיעור הנשים המועסקות במדינות איטליה, יוון, בלגיה, ישראל, אסטוניה וקרואטיה (לוח 4). כנראה הדבר נובע מכך שגיל הפרישה לנשים נמוך יותר במדינות אלו, בכולן הייתה מדיניות של גיל פרישה נמוך יותר לנשים לעומת גברים (עם השנים רבות מהן השוו את הגיל). אולי הדבר נובע מכך שגם בגילים נמוכים מחמישים שיעור ההשתתפות של נשים נמוך יותר, ואולי מלמד על ההשפעה של גיל הפרישה הרשמי במדינה על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה לפני גיל הפרישה הרשמי. בשאר המדינות אין הבדל מובהק בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים.

לוח 4: שיעור המועסקים והגמלאים מתוך בני 60–50 בישראל ובמדינות נבחרות לפי מגדר

	גברים		נשים		
	גמלאים	מועסקים	גמלאיות	מועסקות	גיל פרישה זהה לגברים ולנשים
אוסטריה	17%	69%	17%	64%	
גרמניה	4%	80%	2%	74%	V
שוודיה	1%	91%	3%	88%	V
ספרד	5%	69%	2%	54%	V
איטליה	4%	78%	2%	51%	V
צרפת	6%	73%	4%	70%	V
דנמרק	2%	87%	2%	83%	V
יוון	15%	68%	11%	38%	V
שווייץ	1%	87%	0%	81%	
בלגיה	7%	76%	4%	64%	V
ישראל	**8%**	**77%**	**8%**	**61%**	
צ׳כיה	11%	77%	17%	70%	
פולין	8%	63%	9%	56%	
לוקסמבורג	17%	69%	4%	55%	V
פורטוגל	15%	50%	9%	42%	V
סלובניה	16%	62%	20%	56%	V
אסטוניה	4%	75%	2%	78%	V
קרואטיה	24%	54%	22%	40%	V
סה״כ	**8%**	**74%**	**7%**	**63%**	

מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

בדקנו האם יש הבדל מובהק גם בגילים 60–70 בין אחוז הנשים המועסקות לאחוז הגברים המועסקים (לוח 5). שיעור הגברים המועסקים גבוה במובהק משיעור הנשים המועסקות ב-13 מתוך 18 מדינות. רק במדינות אסטוניה, גרמניה, לוקסמבורג, צרפת ושוודיה אין הבדל מובהק בשיעורי התעסוקה של נשים וגברים בני 60–70.

לוח 5: שיעור המועסקים והגמלאים מתוך בני 60–70 בישראל ובמדינות נבחרות לפי מגדר

	גברים		נשים	
	גמלאים	**מועסקים**	**גמלאיות**	**מועסקות**
אוסטריה	83%	14%	82%	7%
גרמניה	58%	30%	53%	29%
שוודיה	51%	42%	52%	40%
ספרד	59%	26%	31%	18%
איטליה	63%	24%	43%	14%
צרפת	80%	14%	75%	15%
דנמרק	47%	46%	56%	31%
יוון	60%	34%	34%	14%
שווייץ	46%	48%	45%	36%
בלגיה	71%	18%	60%	12%
ישראל	**37%**	**47%**	**43%**	**29%**
צ׳כיה	74%	21%	90%	8%
פולין	53%	20%	78%	7%
לוקסמבורג	86%	9%	52%	9%
פורטוגל	68%	16%	57%	11%
סלובניה	86%	8%	88%	3%
אסטוניה	57%	34%	56%	36%
קרואטיה	72%	16%	70%	7%
סה״כ	**64%**	**26%**	**59%**	**18%**

מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

בריאות

נתוני SHARE כוללים גם נתונים רבים לגבי מצבם הבריאותי של המשתתפים. אחד המשתנים הנמדדים הוא הערכת בריאות עצמית סובייקטיבית ("כיצד היית מגדיר את מצב בריאותך?"), בסולם ליקרט שנע בין "בריאות ירודה" (1) ל"בריאות מצוינת" (5). בהשוואה בין מצבם הבריאותי של מבוגרים בחלוקה על פי מצבם התעסוקתי (לוח 6) ניכר כי מועסקים בריאים יותר מאשר גמלאים (נראה שמי שמצבו הבריאותי גרוע פורש, ומי שמצבו הבריאותי טוב – ממשיך לעבוד). כן רואים שכצפוי, אנשים מבוגרים פחות בריאים. ההבדלים מובהקים סטטיסטית.

בהשוואה בינלאומית – בגילים 50–60 גמלאים ישראלים מדווחים על רמת בריאות גבוהה לעומת גמלאים ממדינות אחרות. הדבר אולי מלמד כי יותר ישראלים יכולים להמשיך לעבוד (הישראלים מגדירים את עצמם יותר כבריאים בין אם הם מועסקים, מובטלים או גמלאים בהשוואה למדינות אחרות).

לוח 6: המצב הבריאותי הסובייקטיבי על פי גיל ומצב תעסוקתי בישראל ובמדינות נבחרות

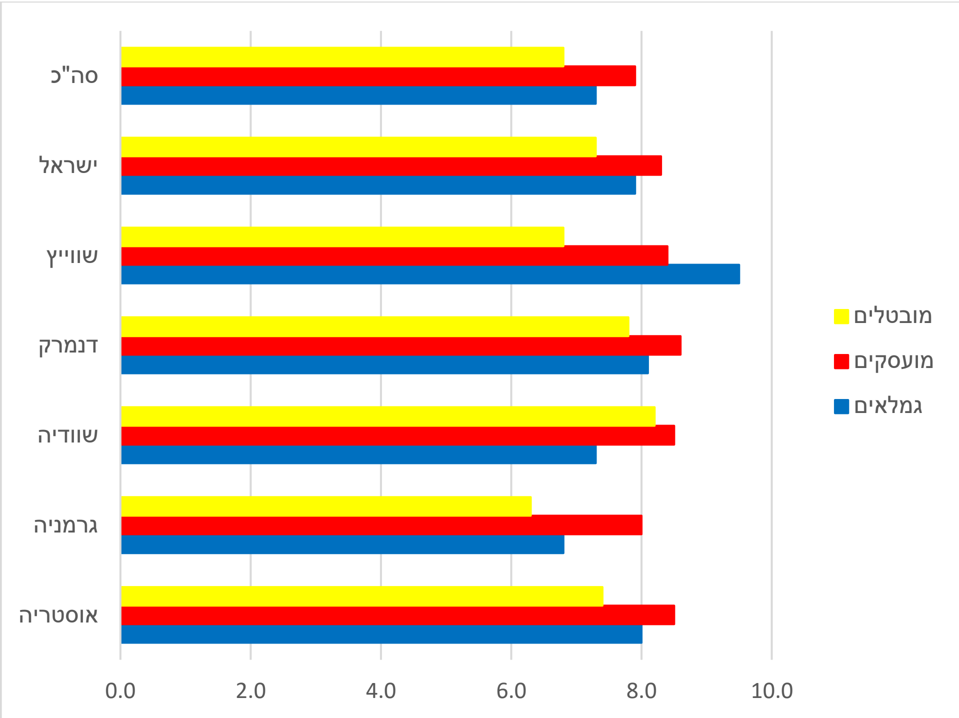
	גיל 50–60			**גיל 60–70**			**גיל 70+**		
	גמלאים	**מועסקים**	**מובטלים**	**גמלאים**	**מועסקים**	**מובטלים**	**גמלאים**	**מועסקים**	**מובטלים**
אוסטריה	2.8	3.5	2.6	3.1	3.5	3.1			
גרמניה	2.5	3.1	2.4	2.8	3.1	2.8	2.5	2.7	
שוודיה	2.6	3.7	3.5	3.3	3.6	3.5	3.0	3.9	
ספרד	2.4	3.3	3.1	2.9	3.2	3.0	2.5	3.7	3.5
איטליה	3.0	3.3	2.9	2.9	3.1	3.1	2.5	3.1	2.5
צרפת	3.3	3.3	2.8	2.9	3.2	3.0	2.5	3.0	
דנמרק	2.6	3.9	3.1	3.5	3.9	3.5	3.2	3.6	
יוון	3.4	3.7	3.4	3.1	3.5	3.1	2.5	2.9	
שווייץ	3.3	3.6	3.2	3.3	3.6	2.7	3.1	3.3	
בלגיה	3.0	3.4	3.2	3.1	3.4	3.0	2.8	3.4	
ישראל	**3.4**	**3.7**	**3.3**	**3.2**	**3.5**	**2.7**	**2.5**	**3.2**	**4.0**
צ'כיה	2.2	3.2	2.4	2.7	3.1	2.1	2.4	2.8	
פולין	2.6	3.0	2.6	2.4	2.8	2.4	1.9	2.0	
לוקסמבורג	3.0	3.4	2.4	3.0	3.2	3.0	2.7	4.5	
פורטוגל	2.4	2.7	2.3	2.2	2.7	2.3	2.0	2.7	
סלובניה	2.7	3.3	2.7	2.8	3.2	2.7	2.3	2.0	2.3
אסטוניה	1.9	2.7	2.4	2.1	2.5	2.3	1.8	2.3	
קרואטיה	2.6	3.4	2.9	2.7	3.4	2.7	2.4	2.5	1.7
סה"כ	**2.8**	**3.3**	**2.9**	**2.9**	**3.3**	**2.9**	**2.5**	**3.2**	**4.0**

ערכים בסולם ליקרט שנע בין "בריאות ירודה" (1) ל"בריאות מצוינת" (5).

מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

שביעות רצון בחיים היא משתנה נוסף אשר נמדד בבסיס נתוני SHARE ומתבססת על השאלה: "בסולם מ-0 עד 10 כאשר 0 פירושו לא מרוצה לחלוטין ו-10 פירושו מרוצה לחלוטין, באיזו מידה אתה מרוצה מחייך?" הנתונים מלמדים כי בדרך כלל שביעות הרצון של עובדים בני 50 ומעלה גבוהה מזו של אלו שאינם עובדים. באיור 21 ניתן לראות את התוצאות עבור הגילים 50–60. כמעט בכל המדינות מועסקים מדווחים על שביעות רצון גבוהה יותר מהחיים מאשר גמלאים. עבודה נותנת משמעות.

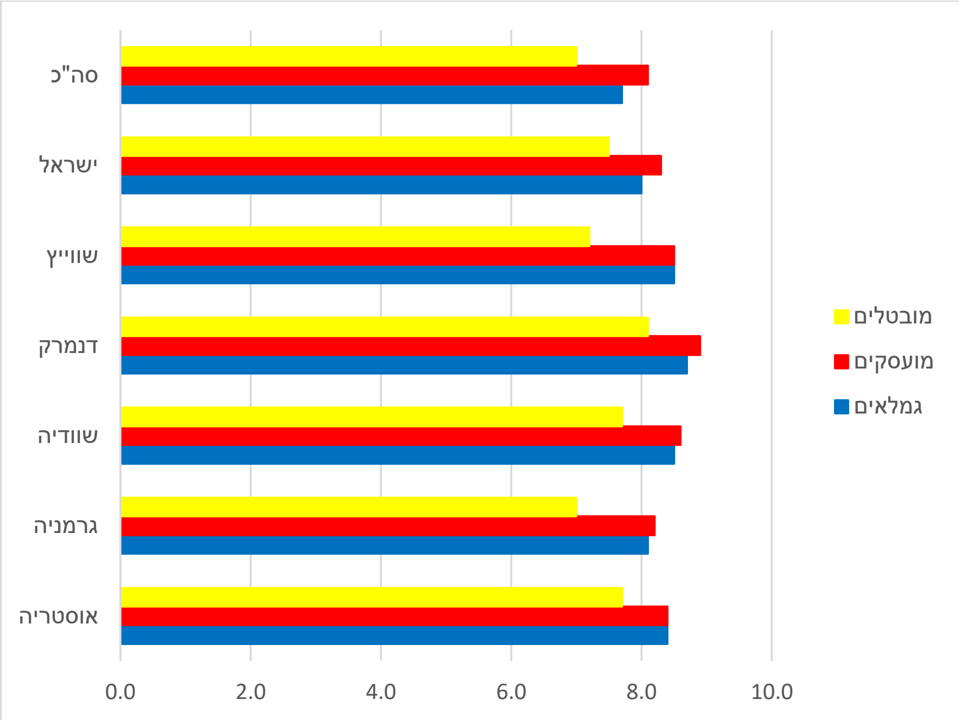
איור 21: שביעות רצון מהחיים בגיל 50–60 בישראל ובמדינות נבחרות



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

גם בגילים 60–70, במדינות רבות מועסקים מדווחים על שביעות רצון גבוהה יותר מהחיים מאלו שאינם עובדים (איור 22). ההבדלים בין הקבוצות נמצאו מובהקים מלבד באוסטריה.

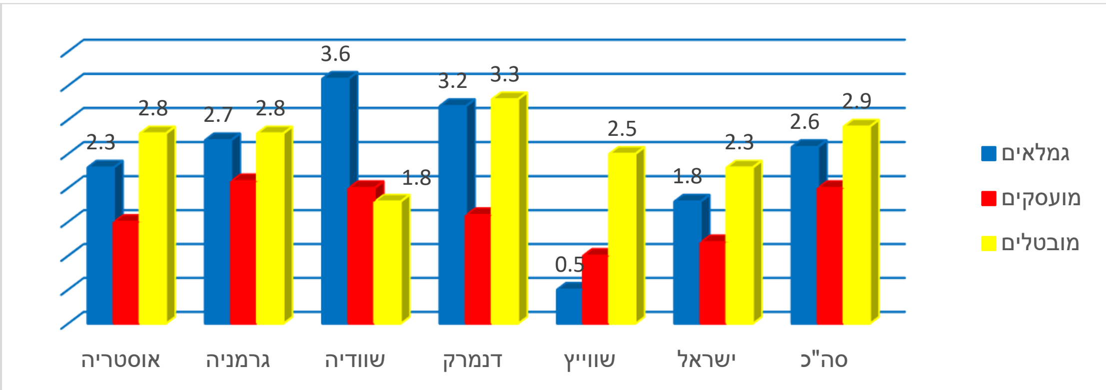
איור 22: שביעות רצון מהחיים בגיל 60–70 בישראל ובמדינות נבחרות



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

מדד אחר המתייחס לבריאות הנפשית הוא רמת דיכאון. בגילים 50–60 מבוגרים שמועסקים מציגים רמות דיכאון נמוכות במידה ניכרת מאלו שמובטלים ומאלו שהינם גמלאים. בהשוואה של מועסקים לכל יתר הקבוצות ניכרים ההבדלים המובהקים – רמות הדיכאון נמוכות במובהק בקרב מועסקים לעומת אלו שאינם מועסקים בכל המדינות (איור 23).

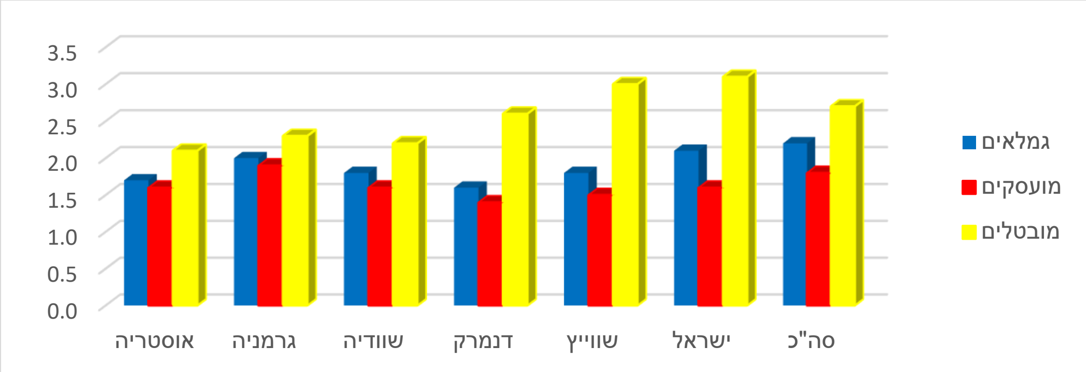
איור 23: רמות הדיכאון בקרב בני 50–60 על פי מצב תעסוקתי בישראל ובמדינות נבחרות



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

גם בגילים 60–70 אלו שמועסקים מציגים רמות דיכאון נמוכות יותר מאלו שמובטלים ומאלו שהינם גמלאים. בבדיקת מובהקות סטטיסטית התוצאות פחות חד-משמעיות לעומת קבוצת הגיל הצעירה יותר (בני 50–60). נמצא כי בדרך כלל רמות הדיכאון של מועסקים בני 60–70 נמוכות יותר, במובהק, לעומת רמות הדיכאון של בני 60–70 שהם מובטלים או גמלאים, אבל אין הבדלים מובהקים סטטיסטית כאלו במדינות גרמניה ואוסטריה (איור 24).

איור 24: רמות הדיכאון בקרב בני 60–70 על פי מצב תעסוקתי בישראל ובמדינות נבחרות

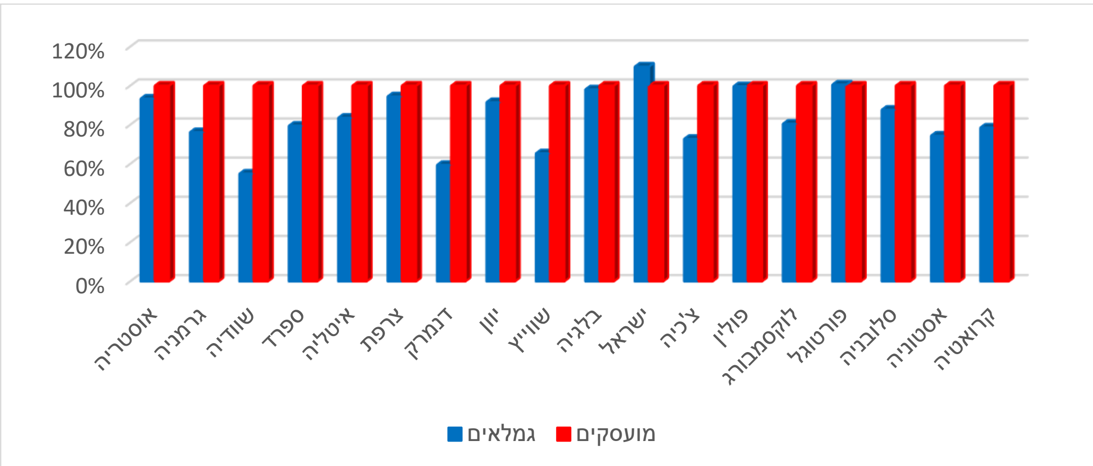


מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

הכנסות

איור 25 מציג את אחוז הכנסות משק הבית של גמלאים מתוך הכנסת משק הבית של מועסקים. ברוב המדינות הכנסות הגמלאים נמוכות משל העובדים. בישראל, הכנסה של גמלאים גבוהה מזו של מועסקים, אם כי ההבדל אינו מובהק. לא ברורה הסיבתיות. יכול להיות שמבוגרים במשקי בית עשירים יותר נוטים שלא לעבוד. ברובן הגדול של המדינות הכנסות משקי הבית של מועסקים גבוהות מהכנסות משקי הבית של גמלאים. אך ההבדל אינו מובהק בשווייץ, בלגיה ופולין, וכפי שצוין קודם, בישראל. בהקשר זה יש לציין כי הסטטוס התעסוקתי מתבסס בסקר על דיווח עצמי, ואפשר שישנם גמלאים שגם מועסקים (כמו למשל יוצאי מערכת הביטחון, שמקבלים פנסיה ועובדים). נושא זה יכול להסביר את הממצא שגמלאים מרוויחים יותר ממועסקים בישראל.

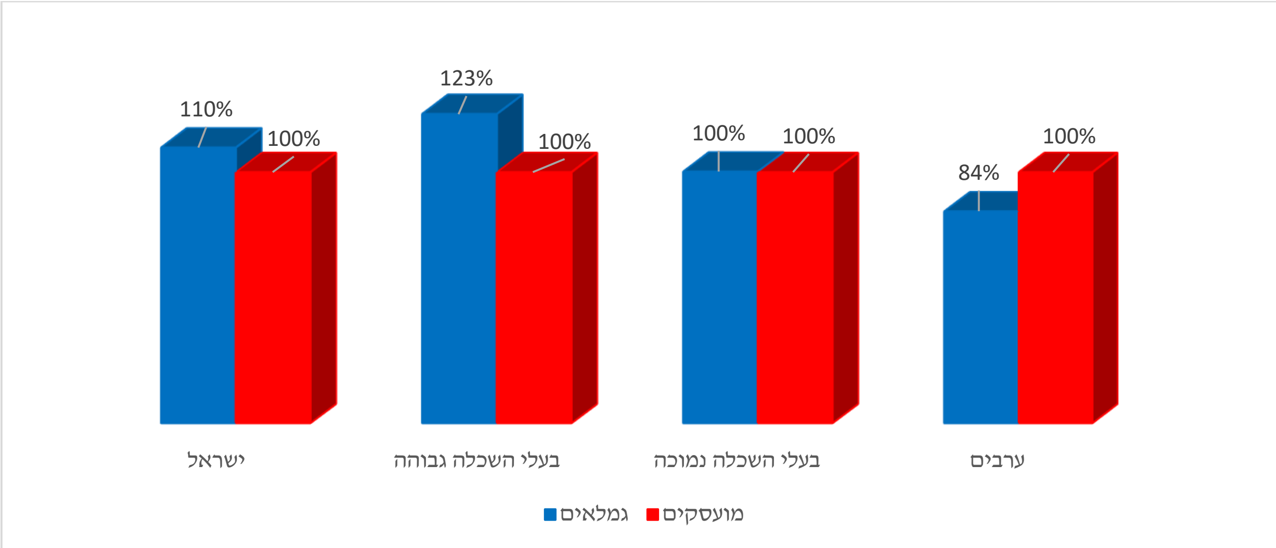
איור 25: אחוז הכנסות משק בית של גמלאים בני 50–60 מתוך הכנסות משקי בית של העובדים בישראל ובמדינות נבחרות



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

כדי לבחון האם מי שפרש מוקדם בישראל פרש מכיוון שיש לו מספיק כסף לפרישה, פילחנו את הנתון לפי קבוצות אוכלוסייה והשכלה (איור 26). הנתונים מלמדים שהכנסתם של גמלאים משכילים גבוהה מהכנסתם של מועסקים משכילים. לבעלי השכלה נמוכה – אין הבדל בהכנסות משקי הבית, ואצל ערבים ישראלים ההכנסה של גמלאים נמוכה משל המועסקים. אפשר שמדובר בשתי קבוצות שפורשות מוקדם: "מסכנים" (לא מצאו עבודה, עובדים בעבודות פיזיות, בעלי בריאות לקויה) ו"מאושרים" (כאלה שיש להם מספיק ויכולים להרשות לעצמם לפרוש מוקדם). מחקר המשך יוכל לנסות לזהות את האוכלוסיות, להפריד ביניהן ולנתח אותן בנפרד. יש להניח כי שתי קבוצות אלו יגיבו באופן שונה מאוד לתמריצים, ועל כן יידרשו תמריצים שונים לכל קבוצה.

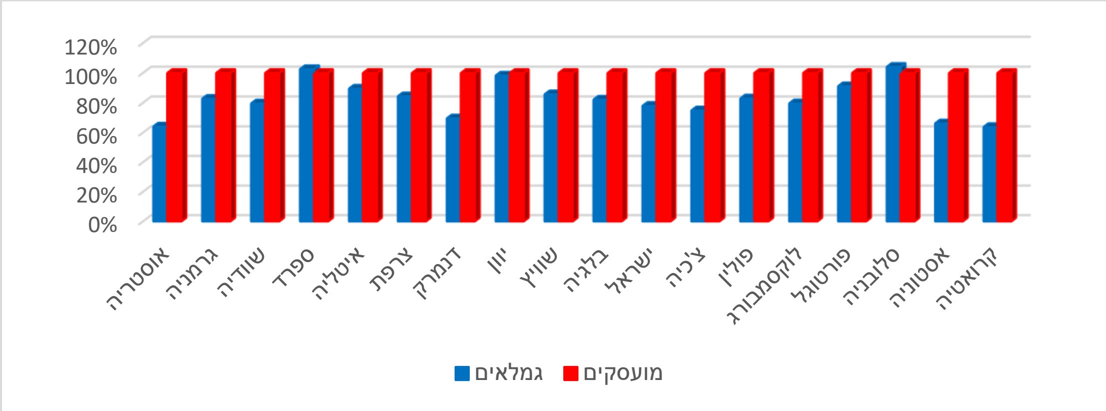
איור 26: אחוז הכנסות משק בית של גמלאים ישראלים בני 50–60 מתוך סה"כ הכנסות משק הבית של העובדים לפי מאפייני השכלה ולאום



מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

כשבוחנים אותם נתונים לגבי בני 60–70, ניכר כי בספרד ובסלובניה הכנסת משק הבית של גמלאים גבוהה מזו של מועסקים (איור 27). בכל שאר המדינות, הכנסת משקי בית של מועסקים גבוהה יותר. בישראל הכנסת משקי הבית של גמלאים היא 78% מזו של מועסקים. בדקנו מובהקות בין קבוצת המועסקים לבין כל יתר בני 60–70. נמצא כי בכל המדינות (מלבד סלובניה) הכנסת משקי הבית של מועסקים גבוהה יותר משל משקי בית של לא מועסקים, אך ההבדל אינו מובהק במדינות רבות (ספרד, פורטוגל, לוקסמבורג, פולין, שווייץ ויוון).

איור 27: אחוז ההכנסות של גמלאים בני 60–70 מתוך הכנסות העובדים בישראל ובמדינות נבחרות



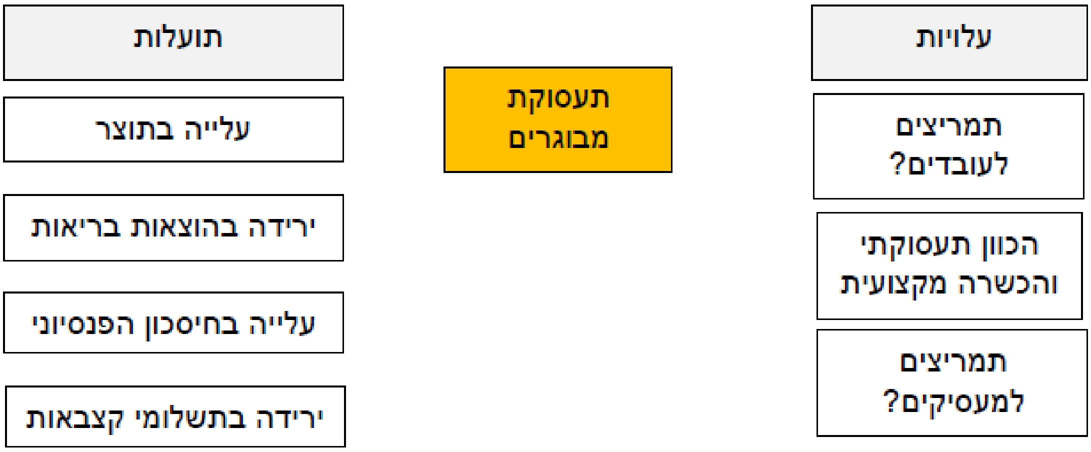
מקור: סקר SHARE גל 6 (2015).

לסיכום, מכלול הנתונים בפרק זה מלמד כי שיעורי התעסוקה של מבוגרים בישראל ובעולם הם במגמת עלייה, כששוודיה ודנמרק הן המדינות המובילות. בהשוואה בין מצבם הבריאותי של מבוגרים בחלוקה על פי מצבם התעסוקתי ניכר בכל העולם כי מועסקים בריאים יותר מאשר גמלאים (מי שמצבו הבריאותי גרוע פורש, ומי שמצבו הבריאותי טוב – פעמים רבות ממשיך לעבוד). בהשוואה בינלאומית – שביעות הרצון מהחיים גבוהה יחסית אצל מועסקים מזו שאצל מובטלים, וברוב המקרים גם מזו שאצל גמלאים. רמות הדיכאון של מועסקים נמוכות יותר מאלו של מובטלים וגמלאים, והכנסות משק הבית גבוהות משל מובטלים (ובדרך כלל גם משל גמלאים). נתונים אלו מלמדים על היתרונות שיש למועסקים על פני גמלאים ומובטלים בתחומי הכנסת משק הבית, הבריאות הפיזית, הבריאות הנפשית ושביעות הרצון הכללית.

5. אומדן הערך הכלכלי של תעסוקת מבוגרים

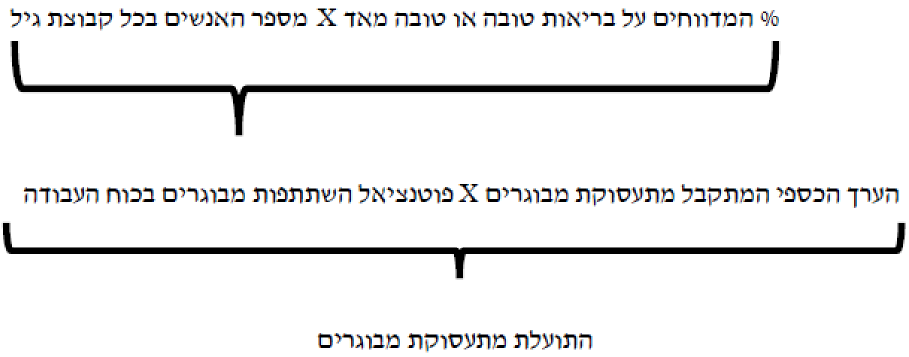
לתעסוקת מבוגרים יש השלכות חיוביות על הפרט ועל משק הבית מבחינה כלכלית, בריאותית ועוד, וכן השלכות חיוביות על המשק (איור 28). בחלק זה נציג אומדן של התועלות הנובעות מתעסוקה של בני 45 ומעלה.

איור 28: אומדן הערך הכלכלי של תעסוקת מבוגרים



הפוטנציאל לתעסוקה הוא מספר בני כל קבוצת גיל שאינם בכוח העבודה כפול שיעור המדווחים על בריאות טובה או טובה מאוד באותם גילים. אלו האנשים שיכולים להישאר בשוק העבודה או להיכנס אליו. אם נכפיל מספר זה בערך הכלכלי – זו התועלת הפוטנציאלית מתעסוקת מבוגרים (איור 29).

איור 29: מסגרת לאומדן התועלת מתעסוקת מבוגרים

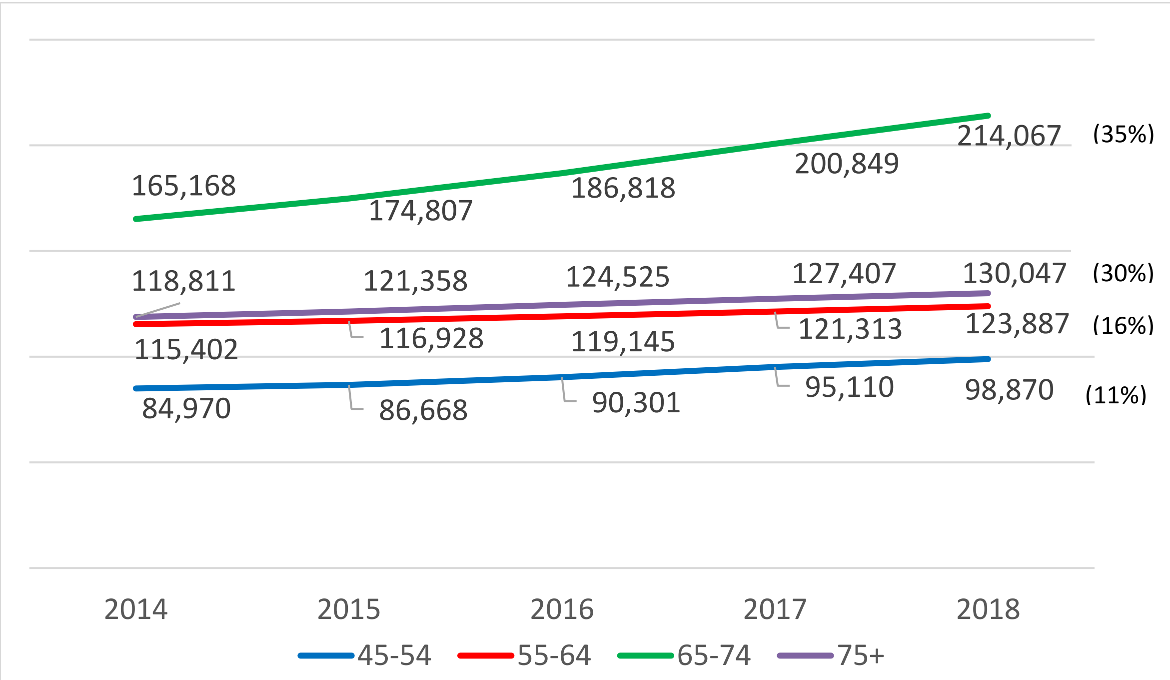


לביצוע האומדנים שיוצגו מיד, ״אזרח כשיר לעבודה שאינו חלק מכוח העבודה״ מוגדר כאדם שענה בסקר ארוך טווח שאינו עובד ומנגד יש לו בריאות טובה או טובה מאוד. כל אלו – אינם עובדים ובמצב בריאותי טוב – הם פוטנציאל להיות מועסקים. כדי לאמוד את מספר האזרחים הכשירים לעבודה ואינם חלק מכוח העבודה בוצעו החישובים הבאים מתוך נתוני סקר ארוך טווח לשנים 2014–2018 :

- ממוצע אחוז לא מועסקים.
- ממוצע אנשים המגדירים את הבריאות שלהם כטובה או כטובה מאוד מתוך קבוצת הלא מועסקים.
- ממוצע אבטלה בכל גיל (כדי להוריד את מספר האנשים שממילא לא היו משתתפים בכוח העבודה).
- מספר האזרחים הכשירים בין השנים 2014–2018 מחושבים מתוך השנתונים הסטטיסטיים (למ״ס) באמצעות האחוזים שחושבו בסקר ארוך טווח.

על בסיס הנחות ואומדנים אלו אמדנו את מספר האנשים שכשירים לעבודה, אך לא עבדו בין השנים 2014 ל-2018, בכל קבוצת גיל (איור 30). כך, ניתן לראות שבקבוצת הגיל 65–74 בשנת 2018 214,067 אנשים כשירים לעבודה ואינם עובדים, שהם 35% מקבוצת הגיל של בני 65–74.

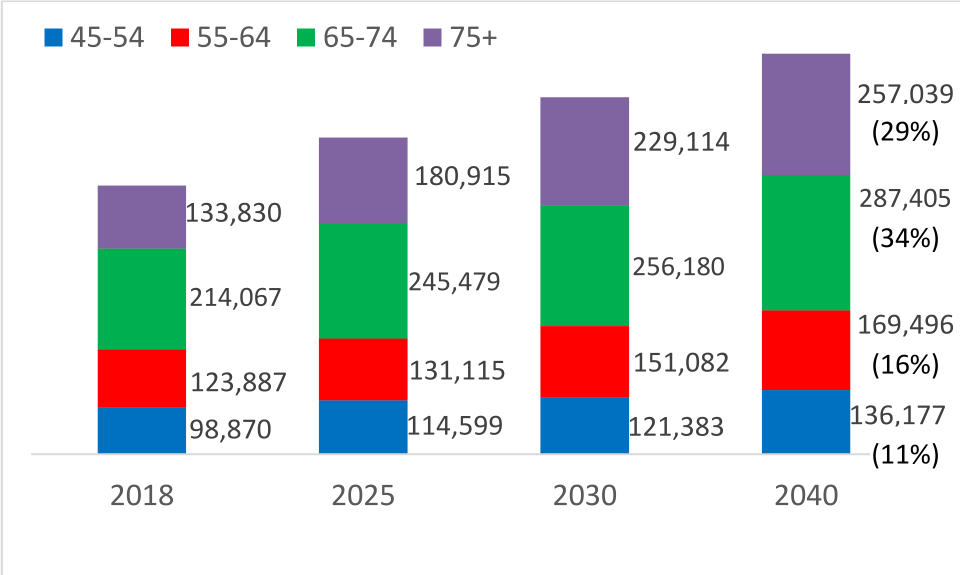
איור 30 : אומדן למספר האנשים הכשירים שלא עבדו



מקור : עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהתבסס על האומדנים וההנחות שהוצגו ועל תחזיות הלמ״ס לגבי גודלה של כל קבוצת גיל בשנים הבאות, הרי שמספר האנשים הכשירים שאינם בשוק העבודה צפוי להמשיך לגדול (איור 31). מתוך כל קבוצה, כ-71% הם יהודים (ומתוכם 14% הם חרדים), ו-26% הם ערבים.

איור 31: תחזית למספר האנשים הכשירים שאינם חלק משוק העבודה בשנים הבאות מול נתוני 2018



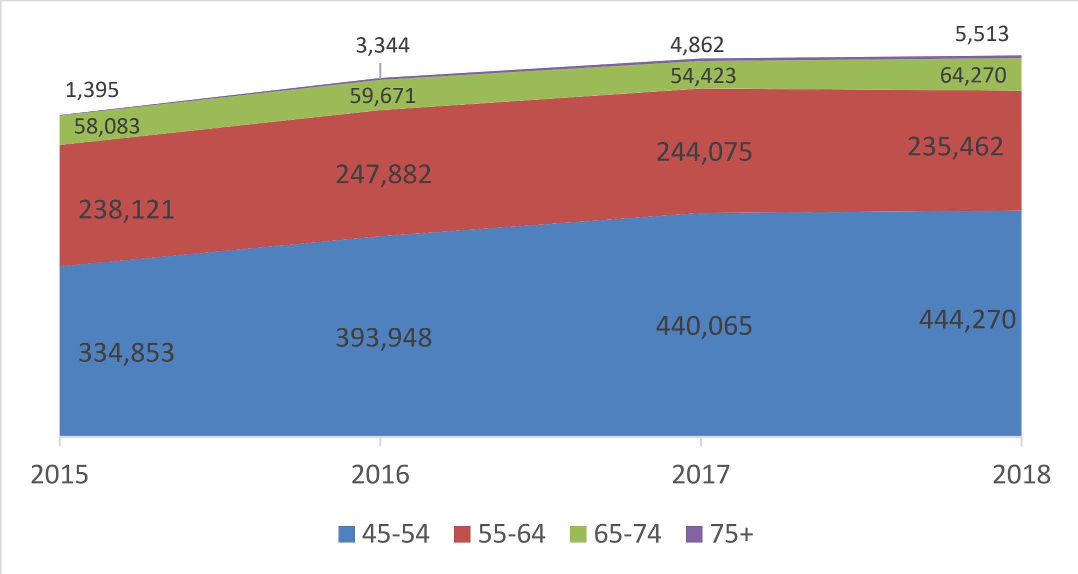
מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

5.1 הערך הכלכלי ברמת המשק – עלייה בתוצר

על מנת לאמוד את העלייה הצפויה בתוצר כתוצאה מהעלאת שיעורי ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה ברמת המשק, השתמשנו בשכר מעבודה כמייצג את התוצר. האומדן מבוסס על נתוני סקר ארוך טווח לגבי מספר השעות השבועיות שעבדו העובדים בקבוצות הגיל השונות, על פי שכר מינימום של 30 ש״ח במשך כ-52 שבועות בשנה. מתוך כך, עלייה של 1% במספר המועסקים במשרה מלאה בכל קבוצת גיל תוביל לעלייה בתוצר של כ-750 מיליון ש״ח לשנה (איור 32).

ניתן לראות כי תוספת של 1% במספר המועסקים בני 45–54 תורמת את התרומה הרבה ביותר לתוצר, וגם הגידול עולה לאורך השנים. ככל שעוברות השנים התוספת של 1% במועסקים במשרה מלאה תורמת יותר לתוצר. על פי הנתונים בשנת 2018 בגילים 45–54 מועסקים במשרה מלאה 66.7% מהאנשים, האחוז יורד ל-42% בגילים 55–64 ול-15% בגילים 65–74.

איור 32: אומדן תוספת התוצר אם יעלה מספר המועסקים במשרה מלאה ב-1%, בהנחת שכר מינימום

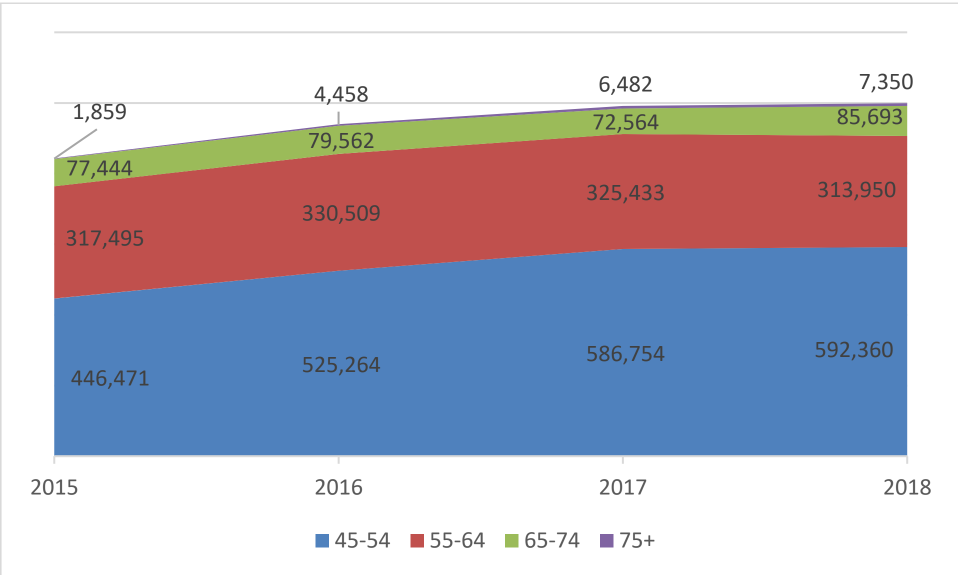


מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

אם ניקח בחשבון גם את התוספת של 1% במספר העובדים במשרה חלקית בכל אחת מקבוצות הגיל, הרי שמדובר על עוד כ-135 מיליון ש״ח על פי אותם אומדנים.

אם מדברים על הכנסת אנשים שאינם עובדים לשוק העבודה – סביר להניח ששכרם יהיה נמוך (שכר מינימום או קצת מעבר). ואולם, אם מדובר על אנשים שכבר נמצאים בשוק העבודה ונשארים לעבוד תקופת זמן נוספת, במקום לצאת לפנסיה, הרי ששכר מינימום הוא הערכת חסר, שכן מדובר באנשים עם ותק, ניסיון, מעמד בעבודה ושכר גבוה יותר. לכן בדקנו מה תהיה תוספת השכר בהנחה שהשכר יהיה 40 ש״ח לשעה (איור 33). בעקבות שינוי והעלאת השכר התרומה השנתית לתוצר מסתכמת בכמיליארד ש״ח בשנה.

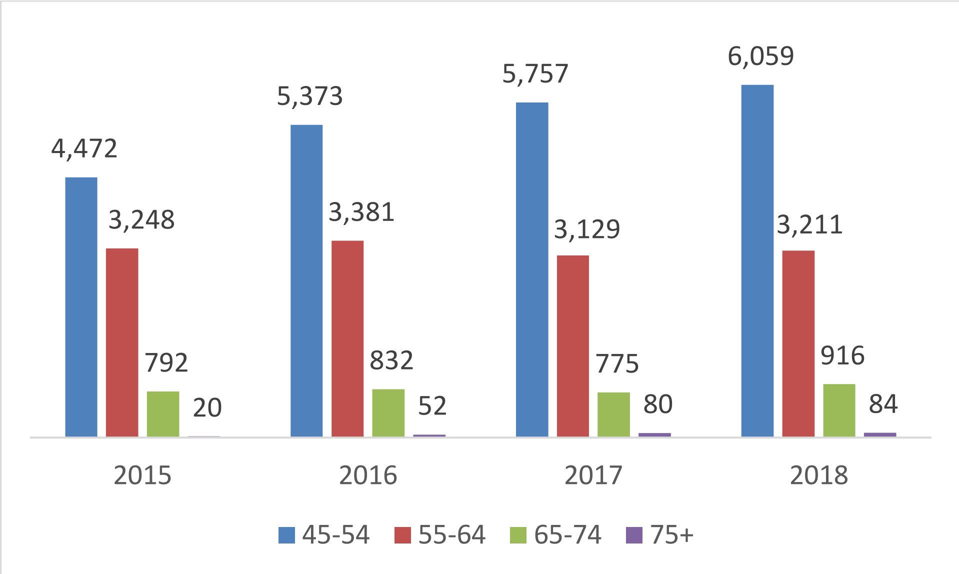
איור 33: אומדן תוספת התוצר אם יעלה מספר המועסקים במשרה מלאה ב-1%, בהנחת שכר של 40 ש״ח לשעה



מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

איור 34 מציג מה המשמעות של עלייה של 1% במספר המועסקים בכל קבוצת גיל. ניתן לראות שמדובר בתוספת של כ-10,000 עובדים בסה"כ בין הגילים 45 ומעלה, שיצטרפו לעבודה במשרה מלאה.

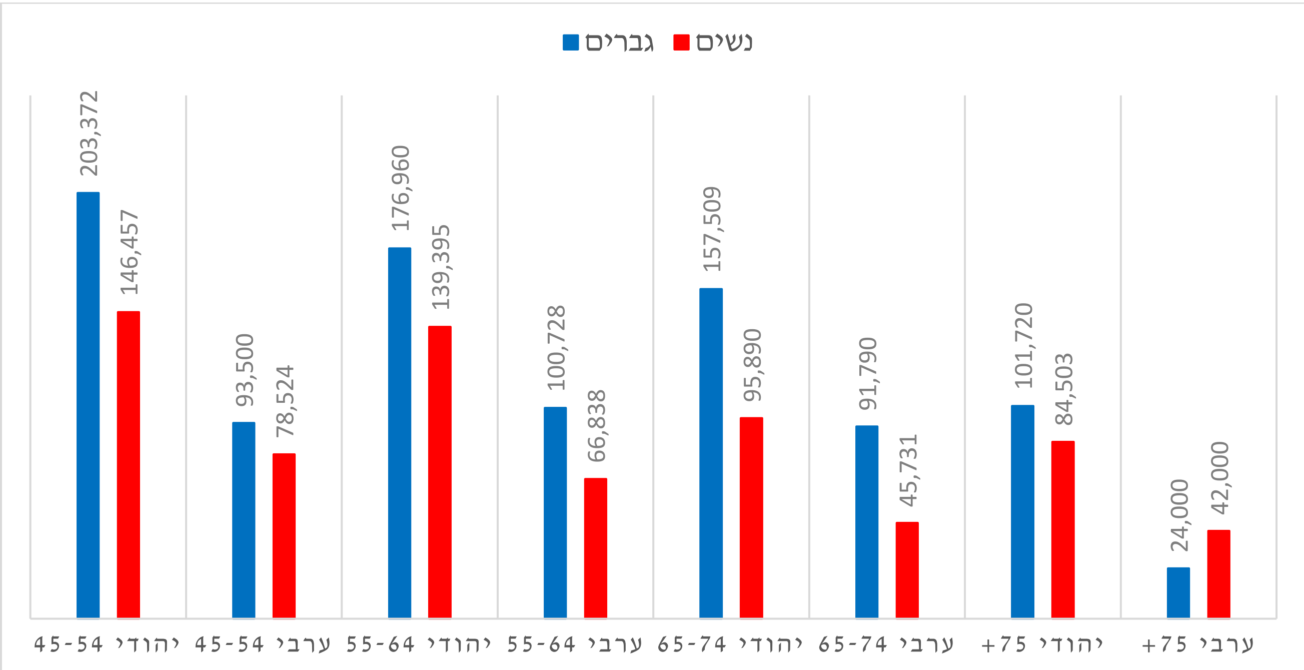
איור 34: אומדן למספר העובדים הדרוש לעלייה של 1% במספר המועסקים במשרה מלאה



מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

אולם יש לזכור כי העלייה בהכנסה ובתוצר תלויה במאפייני מגדר, השכלה, גיל וקבוצת אוכלוסייה. איור 35 מציג את ההכנסה השנתית לעובד, לפי מגדר, לאום וקבוצת גיל. כך ניתן לראות מה תהיה התרומה של כל אחד מהעובדים על פי מאפייניו.

איור 35: הכנסה שנתית לעובד לפי מגדר, לאום וקבוצת גיל



מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

בלוח 7 חישבנו מה מספר העובדים שיצטרפו מכל קבוצה (תוספת של אחוז בכל קבוצת גיל, ואז סכימה של כל קבוצות הגיל יחד) x שכר ממוצע של פרט בקבוצה = תוספת לתוצר. ניתן לראות שהתוספת השנתית לתוצר בשנת עבודה של גבר ערבי בגיל 45–54 היא כ-93 אלף ש״ח ושל אישה ערבייה כ-79 אלף ש״ח. עבור גבר יהודי בגיל 45–54 מדובר ב-203 אלף ש״ח ועבור אישה יהודייה ב-146 אלף ש״ח.

לוח 7: התוספת השנתית לתוצר כתוצאה מעלייה של 1% בשיעורי התעסוקה של בני 45 עד 75, לפי לאום ומגדר

	תוספת 1% למספר המועסקים בכל קבוצת גיל	תוספת לתוצר באלפי ש״ח
גברים יהודים	כ-6,000	1,074,831
נשים יהודיות	כ-5,700	793,557
גברים ערבים	כ-1,100	94,233
נשים ערביות	כ-680	49,238
סה״כ	**כ-13,500**	**2,011,903**

מקור: עיבודי המחברים לסקר ארוך טווח 2014–2018 ושנתונים סטטיסטיים.

ניתן לראות שהתוספת לתוצר יורדת עם הגיל. כמו כן התוספת של יהודים גדולה יותר, מה שמשקף את פערי השכר. כך, אומדן התוספת לתוצר בעקבות עלייה של 1% בשיעורי התעסוקה, כאשר לוקחים בחשבון את ההכנסה הממוצעת של יהודים וערבים לפי קבוצות גיל ומגדר, עומדת על כ-2 מיליארד שקלים.
ניתן לראות שעלייה של 1% במספר המועסקים אצל יהודים תורמת יותר מעלייה של 1% במספר המועסקים הערבים, הן כי אצל היהודים עלייה של 1% אצל יהודים גבוהה יותר במספרים מוחלטים מעלייה של 1% אצל ערבים, והן כי בממוצע השכר השעתי של עובדים יהודים גבוה מזה של ערבים.
באותו אופן, אם נעשה פילוח על פי מאפייני מגדר (גבר/אישה), לאום (ערבי/יהודי) השכלה (אקדמית/לא אקדמית) וקבוצת גיל (45+), הרי שתוספת התוצר בשנה כתוצאה מעלייה של 1% בתעסוקה עומדת על כ-2 מיליארד ש״ח. עם זאת יש לזכור כי כאשר מדובר בתוספת של 1% המתבססת על אנשים מבוגרים שאינם בשוק העבודה ונכנסים אליו, הרי ששכרם נמוך יחסית, זאת בהבדל ממבוגרים שכבר נמצאים בשוק העבודה והעלייה בשיעורי התעסוקה מתבססת על הארכת שנות עבודתם. מכאן נובע הטווח הרחב שסימנו – בין 750 מיליון ש״ח ל-2 מיליארד ש״ח תוספת תוצר שנתית.
באמצעות אומדן אקונומטרי של השכר נוכל לספק הערכה מדויקת יותר של התוספת להכנסה ולתוצר בעקבות העלאת שיעורי התעסוקה של כל קבוצת אוכלוסייה (ראו פרק 6).

5.2 הערך הכלכלי ברמת המשק – ירידה בהוצאות על קצבאות זקנה

המוסד לביטוח לאומי הוציא בשנת 2019 מעל שליש מהוצאותיו (37.7%) על תוכנית הפנסיה של הרובד הראשון (הקצבאות המדווחות כוללות גם השלמת הכנסה למי שהכנסתו היא מתחת לגובה הקבוע בחוק). קצבאות הזקנה בסך 35 מיליארדי שקלים ניתנות לכל מי שהיה מבוטח והגיע לגיל הפרישה (ספיבק, 2020). גיל הזכאות המותנה לקבלת קצבת זקנה הוא 62 לאישה ו-67 לגבר. גובהה הבסיסי של הקצבה, נכון לשנת 2016, הוא 1,531 ש״ח ליחיד, לסכום זה מתווספות תוספות שונות כגון תוספת ותק (2% לשנה ועד 50% במקסימום), תוספת דחיית קצבה (5% לשנה) ותוספות בגין בן/בת זוג ותלויים (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016). גיל הפרישה המוחלט בישראל הוא 70 לגברים ונשים. מעל גיל זה כולם מקבלים קצבאות זקנה של ביטוח לאומי. מי שפרש מהעבודה – והכנסתו היא מתחת לסף מסוים – זכאי לקצבת זקנה החל מגיל הפרישה המותנה (ספיבק, 2020).

על פי דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016), משמעות העלאה של שנה אחת בגיל הפרישה לנשים, בהבשלה מלאה, היא הפחתה של 550 מיליון ש״ח מתשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי בישראל.

מחלוקת סך הקצבאות המשולמות במספר מקבלי הקצבאות עולה כי התשלום הוא בממוצע 34,108 ש״ח לשנה למבוטח. זהו ממוצע של קצבה כולל השלמת הכנסה, והוא ברמה נמוכה יחסית לשכר המינימום שהוא 5,300 ש״ח לחודש. ועדיין, קיים חשש שבעוד כמה עשורים אפילו את הקצבה הזו יהיה קשה למוסד לביטוח לאומי לשלם, שכן על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יידרש הביטוח הלאומי לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה בכלל, ובתוכה אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים, שחלקם צפוי לעלות מכ-11% לשיעור של כ-15% ב-2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017).

לפי נתונים אלו, והאומדנים שהוצגו בסעיפים הקודמים, תוספת של 1% לשיעורי התעסוקה בקבוצת הגיל של 62 עד 70 לנשים ו-67 עד 70 לגברים פירושה תוספת של 1,509 עובדות בנות 62 עד 70 לשוק העבודה ותוספת של 697 גברים בני 67 עד 70 לשוק העבודה, ומכאן ירידה של 75.2 מיליון ש״ח בתשלומים של קצבאות זקנה.

ב-2018 היו 17% מהמקבלים קצבת זקנה זכאים לתוספת דחיית קצבה, בשל הארכת שנות עבודה מעבר לגיל הפרישה הרשמי. עלייה של 1% בשיעורם פירושה ירידה של כ-60 מיליון ש״ח בתשלומים של קצבאות זקנה (סקירה שנתית ביטוח לאומי, 2018).

לוח 8 מציג את אחוז מקבלי הקצבאות השונות לפי גיל, מצב תעסוקתי ומגדר. מהנתונים עולה כי בקרב גברים בגילים 55—64, לדוגמה, 13% מקבלים קצבת הבטחת הכנסה בקרב אלו שאינם עובדים ורק 1% בקרב העובדים. 80% מהגברים שאינם עובדים בגילים 65—74 מקבלים קצבת זקנה, לעומת רק 43% מהגברים העובדים באותם גילים. מגמות דומות ניתן לראות בקרב נשים, וכן ביתר קבוצות הגיל.

לוח 8: אחוז מקבלי קצבאות לפי גיל, מצב תעסוקתי ומגדר

	קצבת זקנה			קצבת פנסיה			דמי אבטלה			קצבת הבטחת הכנסה		
	55–64	65–74	75–84	55–64	65–74	75–84	55–64	65–74	75–84	55–64	65–74	75–84
גבר שאינו עובד	4.5%	80.1%	93.3%	26.6%	54.9%	52.7%	2.8%	0.7%	0.0%	13.3%	1.5%	0.2%
גבר עובד	1.0%	42.5%	95.0%	5.3%	25.5%	46.7%	0.6%	0.2%	0.0%	1.1%	1.0%	0.0%
אישה שאינה עובדת	25.7%	84.0%	86.9%	20.6%	41.6%	43.3%	1.9%	0.1%	0.0%	5.0%	0.6%	0.3%
אישה עובדת	9.1%	68.3%	89.8%	5.0%	23.4%	54.9%	0.3%	0.0%	0.0%	2.2%	1.7%	0.0%

נתוני עובדים שכירים בלבד, קצבת פנסיה חודשית מישראל ומחו״ל, במחירי 2018.

מקור: עיבודי המחברים לסקר הוצאות והכנסות 2018.

5.3 הערך הכלכלי ברמת המשק – הוצאות בריאות וחלוקתן בין עובדים ולא עובדים

לאחר ניתוח נתונים מקבצי למ״ס (נספח א), לא הגענו לתוצאות חד-משמעיות לגבי פערים בהוצאות בין עובדים ללא עובדים. לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הוצאות הבריאות של שתי הקבוצות. מה גם שנושא האנדוגניות מקשה על הניתוח, והבדלים, ככל שנמצאו, אינם יכולים להעיד על סיבתיות (כלומר לא ניתן להוכיח כי עבודה אכן משפרת את המצב הבריאותי.

מחקר המשך שיכלול ניתוח נתונים מנהליים ונתוני הוצאות משרד הבריאות יעזרו להגיע למסקנות ברורות ואמינות יותר.

5.4 הערך הכלכלי ברמת משק הבית – עלייה בקצבה הפנסיונית של משק הבית

דחיית היציאה לפנסיה והארכת שנות העבודה מעלה את החיסכון הפנסיוני ולכן נושאת תועלת פיננסית עבור משקי הבית. הסדרי הפנסיה של מרבית הציבור כיום הינם הסדרי פנסיה צוברת, בשיטה זו מופרש חלק ממשכורתו של העובד לטובת חיסכון פנסיוני אשר יעמוד לרשותו כאשר יצא לגמלאות. ברגע פרישת העובד, הסכום שצבר מחולק במקדם קצבה אשר נקבע בעיקרו לפי תוחלת החיים הצפויה לו בכדי לקבוע את קצבתו הפנסיונית החודשית (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). דחיית הפרישה משמעותית משלושה טעמים:

- המשך צבירה לקרן הפנסיה במהלך שנות עבודה נוספות.
- צבירת תשואה נוספת לסך ההון שנחסך.
- הקטנת המקדם שסך ההון שנצבר לטובת הפרט מחולק בו (זאת מכיוון שככל שהפרישה נדחית קטן מספר השנים שבהן הפרט אמור להתפרנס מההון שנחסך).

מסימולציה שערכה הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה, נמצא כי אדם בעל שכר ממוצע לאורך החיים, ודוחה את פרישתו ב-3 שנים (מגיל 67 ל-70), ייהנה מעלייה של 19% בקצבתו הפנסיונית החודשית, גם אם במהלך שנים אלו הוא מרוויח סכום נמוך יחסית של 3,000 ש"ח (החישוב בוצע על בסיס נתוני הלמ"ס לשכר ממוצע של גבר לאורך החיים; מקדמי הקצבה חושבו על פי נתוני אגף שוק ההון לשנת 2012; הנחת התשואה בשוק ההון הינה 3%). כך אדם שהיה פורש בגיל 67 עם קצבה פנסיונית של 4,600 ש"ח יכול לדחות את הפרישה לגיל 70 וליהנות מקצבה פנסיונית חודשית של 5,460 ש"ח (המשרד לאזרחים ותיקים, 2014). על פי מחקר עדכני יותר, מכיוון שבקרנות החדשות הפרט מקבל את מלוא התוספת האקטוארית של ערך דחיית הפרישה, תוספת ההכנסה בעקבות דחייה של 3 שנים עומדת על 25% (ספיבק וליזר, 2021).

הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016) בדקה ומצאה כי על כל שנת דחייה של פרישת מעבודה תעלה הקצבה הפנסיונית של האישה בכ-8%. שיעור זה מתייחס לכל שנת דחייה ביחס לפרישה בשנה אחת קודם לכן. מכאן שבאופן אגרגטיבי, פרישה בגיל 67 תעלה את הקצבה הפנסיונית של האישה לאורך כל שנות הפנסיה שלה בכמעט 50% בכל חודש, לעומת גיל 62. עוד מצאה הוועדה כי שיעורי עלייה אלו עקב דחיית הפרישה נכונים בכל רמת שכר.

סימולציות אחרות שנערכו (שישינסקי וזקן, 2019) ומדמות חיסכון פנסיוני במשך 32, 34 ו-37 שנים, מראות כי כל שנת חיסכון נוספת מעבודה מעל גיל 62 מגדילה את קצבת הפנסיה החודשית ביותר מ-6%. הסיבה לכך היא שהארכת משך התעסוקה מגדילה את החיסכון ומקטינה את מקדם ההמרה (מספר תשלומי הקצבה). נוסף על כך, בקרנות הפנסיה הוותיקות העלאת גיל הפרישה פותרת את הבעיה האקטוארית, מחזקת את האיתנות של הקרנות ומונעת קיצוץ בקצבאות העמיתים. לפי שיטת קרן הפנסיה הצוברת, פרישה בגיל מוקדם מקצרת את תקופת החיסכון, ולכן גובה הקצבאות המתקבלות לאחר הפרישה מצטמצם. אולם יתרה מזו, ככל שמתקרבים לגיל הפרישה התשואה המתקבלת מהחיסכון גדולה יותר אבסולוטית, ומכאן גדלה חשיבותה של כל שנת עבודה נוספת.[6]

גם המחקר של מנחם-כרמי וקמחי (2018), שערך סימולציות דומות, מצא תוספת בסדר דומה על כל שנה נוספת של חיסכון, אם כי האחוזים רגישים מאוד לשינויים בפרמטרים כמו שיעורי ההפרשה לפנסיה, אחוז דמי הניהול מצבירה ומהפקדות, גיל הכניסה לעבודה, גיל היציאה משוק העבודה, שיעורי האינפלציה, שיעור התשואה הנומינלית ותמהיל התיק המנוהל, שיעור הקצאה בין עלויות הביטוח ליתרת ההפקדה המופנית לחיסכון ועוד.

[6] החישוב מניח את ההנחות הבאות: תחילת חיסכון בשנת 2016 לפי שכר ממוצע, תשואה בגובה 3.74% ועליית שכר בשיעור שנתי של 1.5%.

6. מודל אקונומטרי של תעסוקת מבוגרים ושכרם

משוואת התעסוקה

משוואות התעסוקה והשכר שאמדנו נגזרו ממודל המתאר את החלטות התעסוקה של משקי בית.[7] משוואת התעסוקה של הפרטים נאמדה באמצעות linear probability model, כאשר המשתנים המסבירים הם רמת ההשכלה של הפרט, הגיל שלו, מבנה משק הבית שבו הוא מתגורר ומשתני דמי לערבים ולחרדים.[8]

המודל נאמד על נתוני 2001–2017 על כל התקופה ביחד (לוח 9) וכן לכל שנה בנפרד (תוצאות זמינות לפי דרישה), זאת על מנת לבחון שינויים פוטנציאליים של הפרמטרים כתוצאה משינויי המדיניות אשר עשויים לשנות את השפעת המשתנים על ההסתברות לתעסוקה על פני זמן.

במשוואת הצורה המצומצמת במודל LPM המשתנה התלוי מקבל ערך של D = 1 אם הפרט מועסק, ואפס אם הפרט אינו מועסק. משוואת התעסוקה שמתקבלת היא:

$$D_t^j = \alpha_{0j} + \sum_{e \in education\_level} \alpha_{1ej}\, education_t + \sum_{a \in age\_group} \alpha_{2aj}\, age_t + \\ + \sum_{p \in population\_group} \alpha_{3pj}\, population_t + \sum_{f \in family\_structure} \alpha_{4fj}\, family_t + \varepsilon_{jt}^D \quad for\ j = f, m \tag{1}$$

כאשר *education* הוא רמת ההשכלה של הפרט, משתנה קטגוריאלי ובו חמש רמות השכלה: השכלה תיכונית לכל היותר וללא תעודת בגרות, תעודת בגרות, השכלה אקדמית חלקית (הנדסאים, טכנאים), תואר ראשון, תואר שני ומעלה. *age* מורכב ממשתני דמי לארבע קבוצות גיל. *population_group* מורכב משני משתני דמי לערבים ולחרדים, כשמשק בית מוגדר כחרדי אם מקום הלימודים האחרון של אחד מבני המשפחה הוא ישיבה. *family_structure* מורכב מתשעה משתני דמי: משק בית של פרט בודד ללא ילדים, עם 2-1 ילדים ועם 3 ילדים ומעלה, כאשר נפריד בין משקי בית יחידניים שבראשם עומדת אישה לבין כאלו שבראשם עומד גבר, ושלוש האפשרויות הנוספות הן משק בית של זוג ללא ילדים, עם 2-1 ילדים ועם 3 ילדים ומעלה.

בלוח 9 מוצגים האומדים למשוואת התעסוקה לגברים ולנשים לכל תקופת המדגם. ניתן לראות כי לרמת ההשכלה של מבוגרים השפעה גדולה על בחירות התעסוקה, גם עבור כלל האוכלוסייה וגם עבור כל אחת מקבוצות האוכלוסייה בנפרד. ככל שההשכלה עולה, כך עולה ההסתברות לתעסוקה.

השפעת הגיל על התעסוקה דומה בין הקבוצות השונות: השפעה שלילית עולה ככל שעולה הגיל. מגמה זו נכונה לכל קבוצות הלאום, גברים ונשים, מלבד עבור גברים חרדים בני 55–64, מה שאולי מלמד על ירידה בשיעורי התעסוקה של קבוצת הגיל הצעירה (35–44). עוד ניתן לומר כי ההסתברות לתעסוקה נמוכה יותר בקרב גברים ערבים לעומת גברים יהודים שאינם חרדים, ועוד יותר נמוכה עבור גברים חרדים. בקרב נשים, סיכויי התעסוקה של נשים ערביות נמוכים במיוחד, יותר משל הנשים החרדיות, וסיכוייהן של שתי האחרונות נמוכים מאלו של יהודיות שאינן חרדיות.

לבסוף, ניתן לראות שקצב הפרישה הוא גבוה במיוחד בקרב גברים ערבים, לעומת יהודים לא חרדים וחרדים. הדבר ניכר כבר מגיל 45, וגם בקבוצות הגיל הבאות.

---

[7] לפירוט המודל והפיתוח המתמטי של משוואות (1) ו-(2) ראו אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018) נספח ג.

[8] השימוש ב-linear probability model מאפשר לערוך השוואה בין המקדמים לאורך זמן. מודל logit לתעסוקה נתן מקדמים בעלי כיוונים זהים ותחזיות דומות. כיוון שאין לנו נתונים ישירים לגבי הניסיון התעסוקתי של הפרט, אנו משתמשים בגיל כאומד לניסיון. משוואות המודל נאמדו גם בנפרד לכל קבוצת אוכלוסייה: יהודים לא חרדים, ערבים וחרדים.

לוח 9: מקדמי מודל התעסוקה (LPM), גילים 35–74, 2001–2017

	גברים				נשים			
	כולם	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	כולן	יהודיות לא חרדיות	ערביות	חרדיות
תעודת בגרות	0.079*	0.063*	0.100*	0.121*	0.165*	0.101*	0.161*	0.102*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0005)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0006)
אקדמית חלקית	0.099*	0.080*	0.146*	0.214*	0.185*	0.125*	0.391*	0.184*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0005)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0004)	(0.0004)
תואר ראשון	0.124*	0.104*	0.184*	0.231*	0.264*	0.160*	0.561*	0.360*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0006)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0005)
תואר שני ומעלה	0.145*	0.126*	0.221*	0.317*	0.284*	0.207*	0.678*	0.369*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0006)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0005)	(0.0006)
45–54	-0.025*	-0.028*	-0.049*	0.081*	0.191*	-0.019*	-0.053*	-0.021*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0004)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0004)
55–64	-0.124*	-0.115*	-0.233*	0.029*	0.107*	-0.211*	-0.151*	-0.154*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0005)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0006)
65–74	-0.481*	-0.485*	-0.524*	-0.196*		-0.612*	-0.231*	-0.462*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0007)		(0.0001)	(0.0002)	(0.0008)
ערבים	-0.108*				-0.347*			
	(0.0001)				(0.0001)			
יהודים חרדים	-0.266*				-0.115*			
	(0.0002)				(0.0002)			
משק בית: גבר עם 2-1 ילדים	-0.128*	-0.019*	-0.180*	-0.065*				
	(0.0003)	(0.0004)	(0.0005)	(0.0016)				
גבר עם 3 ילדים או יותר	-0.229*	-0.107*	-0.215*	-0.012*				
	(0.0005)	(0.0009)	(0.0006)	(0.0020)				
אישה עם 2-1 ילדים					0.186*	0.006*	0.000	-0.122*
					(0.0002)	(0.0002)	(0.0005)	(0.0016)
אישה עם 3 ילדים או יותר					0.116*	-0.117*	-0.088*	-0.355*
					(0.0003)	(0.0004)	(0.0005)	(0.0014)
זוג ללא ילדים	0.174*	0.159*	0.291*	0.127*	0.000*	0.018*	-0.046*	0.053*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0008)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0010)
זוג עם 2-1 ילדים	0.201*	0.182*	0.341*	0.182*	0.215*	0.024*	-0.035*	0.065*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0008)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0010)
זוג עם 3 ילדים או יותר	0.177*	0.168*	0.292*	0.102*	0.235*	-0.009*	-0.125*	-0.044*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0008)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0010)
קבוע	0.669*	0.691*	0.477*	0.321*	0.338*	0.718*	0.267*	0.517*
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0008)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0003)	(0.0011)
R^2	0.256	0.244	0.324	0.103	0.235	0.285	0.298	0.166
מספר תצפיות	654,334	515,132	102,944	36,258	738,230	596,592	109,136	32,502

* רמת מובהקות של $P<0.05$.

אקדמית חלקית – כולל השכלה טכנולוגית או מקצועית שאינה אקדמית. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. זיהוי זוגות על פי הקשר הכלכלי לראש משק הבית, ילדים מתחת לגיל 18 במשק הבית. מדגם חדש החל מ-2012. הקבוצה המושמטת: השכלה עד תיכונית – כולל ללא תעודה ותעודה לא ידועה, גילים 35–44, יהודים לא חרדים, משק בית של פרט יחיד ללא ילדים.

מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי כוח אדם.

משוואת השכר

משוואת השכר של הפרט מתוארת באמצעות משוואת Mincer סטנדרטית:

$$lnw_t^j = \omega_{0j} + \sum_{e \in education\_level} \omega_{1ej}\, education_t + \sum_{a \in age\_group} \alpha\omega_{2aj}\, age_t + \\ + \sum_{p \in population\_group} \omega_{3pj}\, population_t + \varepsilon_{jt}^W \quad for\ j = f, m \tag{2}$$

כאשר המשתנים המסבירים מוגדרים כמו במשוואת התעסוקה (1).

בנספח ב מוצגים האומדים למשוואת השכר. בלוח 10 מוצגים האומדים למשוואת השכר עם תיקון Heckman לסלקציה לגברים ולנשים לכל התקופה 2006–2018. זכאות לבגרות מגדילה את השכר של נשים ב-27% (14% לגברים) ביחס לפרטים ללא בגרות, השכלה על-תיכונית לא-אקדמית מגדילה את השכר ב-31% לנשים (24% לגברים), תואר ראשון ב-69% לנשים ו-59% לגברים, ותואר שני ב-87% לנשים ו-70% לגברים. מעניין לציין כי התשואה להשכלה בשכר גבוהה במידה ניכרת לנשים לעומת גברים (במודל ללא תיקון לסלקציה התשואות להשכלה יחסית דומות לגברים ולנשים, ראו נספח ב). עבור גברים, השכר עולה עם הגיל אבל העלייה מתמתנת עבור קבוצת הגיל המבוגרת (64–75). עבור הנשים השכר יורד בגילים 55–64 ויורד ירידה משמעותית עוד יותר בגילים 64–75. נשים ערביות מקבלות שכר של 40.6% פחות מנשים יהודיות לא חרדיות, וגברים חרדים מקבלים שכר של 26% פחות מגברים יהודים לא חרדים, כששאר התכונות דומות.

לוח 10: מקדמי רגרסיית השכר לשעה עם תיקון Heckman, גילים 35–74, 2006–2018

	גברים				נשים			
	כולם	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	כולן	יהודיות לא חרדיות	ערביות	חרדיות
תעודת בגרות	0.143*	0.147*	0.188*	0.043*	0.272*	0.269*	0.161*	-0.003
	(0.0006)	(0.0007)	(0.0011)	(0.0037)	(0.0006)	(0.0006)	(0.0018)	(0.0038)
אקדמית חלקית	0.235*	0.239*	0.371*	0.013*	0.314*	0.283*	0.509*	0.255*
	(0.0006)	(0.0006)	(0.0014)	(0.0034)	(0.0006)	(0.0006)	(0.0025)	(0.0029)
תואר ראשון	0.592*	0.599*	0.642*	0.290*	0.686*	0.645*	0.932*	0.587*
	(0.0006)	(0.0006)	(0.0013)	(0.0043)	(0.0006)	(0.0006)	(0.0030)	(0.0042)
תואר שני	0.703*	0.700*	0.953*	0.501*	0.874*	0.840*	1.239*	0.778*
ומעלה	(0.0006)	(0.0007)	(0.0017)	(0.0050)	(0.0006)	(0.0006)	(0.0038)	(0.0048)
45–54	0.050*	0.046*	0.016*	0.051*	0.036*	0.032*	0.106*	0.005*
	(0.0004)	(0.0005)	(0.0009)	(0.0028)	(0.0004)	(0.0004)	(0.0012)	(0.0021)
55–64	0.070*	0.060*	0.009*	0.060*	-0.053*	-0.045*	0.075*	-0.051*
	(0.0006)	(0.0006)	(0.0015)	(0.0030)	(0.0005)	(0.0006)	(0.0026)	(0.0026)
65–74	0.027*	0.026*	-0.318*	0.229*	-0.479*	-0.448*	-0.522*	-0.140*
	(0.0014)	(0.0014)	(0.0040)	(0.0052)	(0.0013)	(0.0016)	(0.0143)	(0.0059)
ערבים	-0.264*				-0.406*			
	(0.0006)				(0.0009)			
יהודים חרדים	0.019*				0.037*			
	(0.0012)				(0.0010)			
קבוע	3.777*	3.783*	3.316*	4.040*	3.320*	3.353*	2.894*	3.592*
	(0.0006)	(0.0006)	(0.0010)	(0.0053)	(0.0006)	(0.0007)	(0.0036)	(0.0053)
מספר תצפיות	54,023	45,366	6,898	1,759	54,337	49,319	3,002	2,016

* רמת מובהקות של P<0.05.

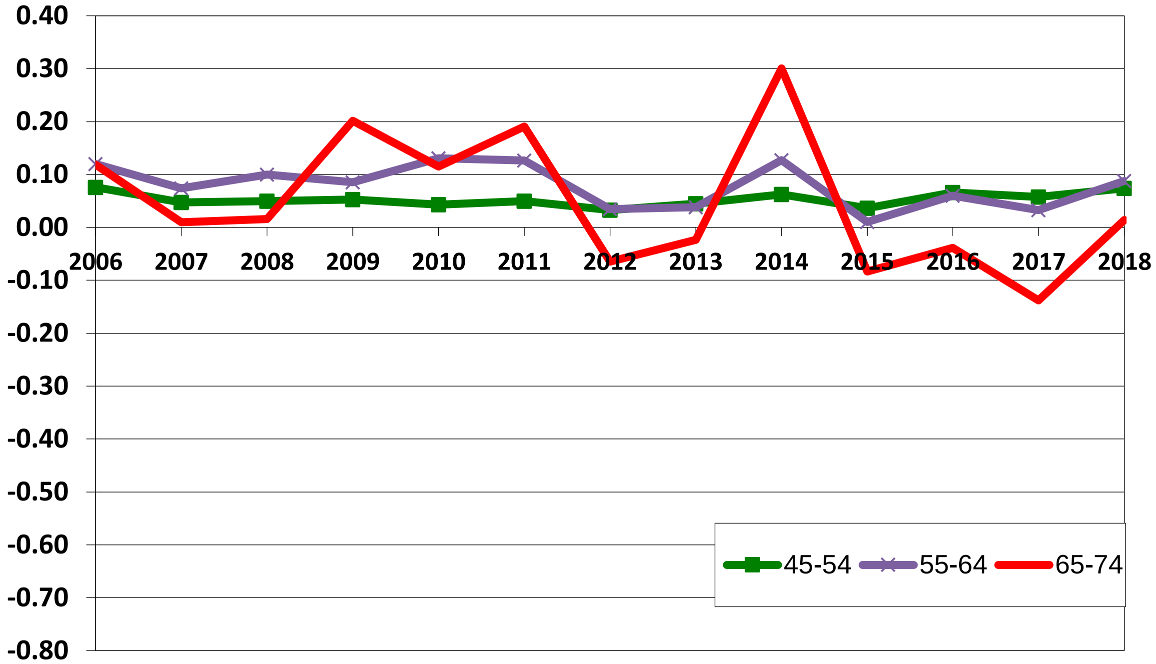
המשתנה המוסבר הוא לוג השכר לשעה של עובדים שכירים, במחירי 2018. אקדמית חלקית – כולל השכלה טכנולוגית או מקצועית שאינה אקדמית. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. מדגם חדש החל מ-2012. הקבוצה המושמטת: השכלה עד תיכונית – כולל ללא תעודה ותעודה לא ידועה, גילים 35–44, יהודים לא חרדים.

מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.

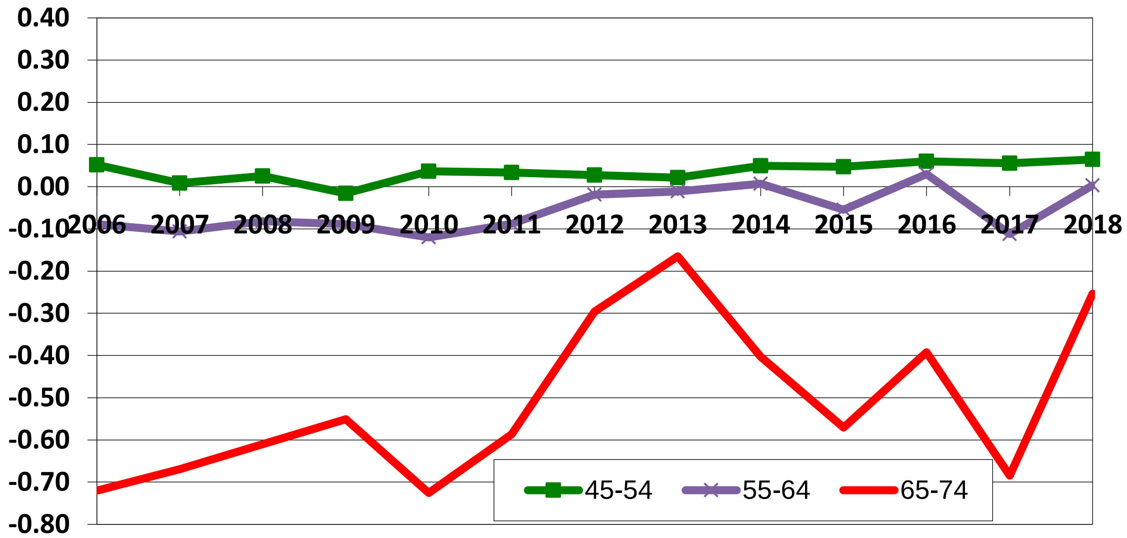
בהתבסס על לוח 10 ניתן לראות את המגמות בשכר של גברים ונשים לפי גיל. גברים בגילים 55—64 מרוויחים בממוצע שכר גבוה משל גברים בני 45—54, זאת לעומת נשים שאצלן בנות 45—54 מרוויחות יותר מבנות 55—64, ואלו בנות 65—74 מרוויחות במידה ניכרת פחות מבנות 55—64 (איור 36). אולם יש לזכור כי זה לא בהכרח רק עניין של גיל, בנוסף נכלל כאן מרכיב של קוהורטה שבא לידי ביטוי בכך שנשים בגילים 55—64 עובדות במקצועות שונים וברמות שכר שונות לעומת נשים בנות 45—54.

איור 36: שכר לשעה לפי קבוצת גיל

א. גברים



ב. נשים



שכר לשעה של עובדים שכירים, במחירי 2018. מדגם חדש החל מ-2012.

מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.

החיסרון במודל המוצג הוא שאינו כולל נתונים לגבי מצבו הבריאותי של הפרט. במחקר אחר שבחן נתוני סקר ארוך טווח נמצא כי מגבלה גופנית של הפרט מובילה להכנסה בגובה 94% מזו של אנשים ללא מגבלה גופנית. כשהמצב הבריאותי הוגדר כ״לא כל כך טוב״ או ״לא טוב בכלל״ ההכנסה בגובה 87% ו-85% בהתאמה מהכנסה של בעלי מצב בריאות ״טוב מאוד״. בהקשר של היקף התעסוקה נמצא כי בעוד שמצב הבריאות קשור עם סיכוי נמוך יותר לתעסוקה בהיקף מלא (סיכוי גבוה יותר לתעסוקה בהיקף חלקי, אי-תעסוקה או אי-שייכות לכוח העבודה), מגבלה פיזית קשורה בעיקר לאי-שייכות לכוח העבודה (בנדרלי ואחרים, 2019).

7. השפעת תמריצים פיננסיים על העלאת שיעורי תעסוקת מבוגרים

7.1 תמריצי מיסוי

מערכת המיסוי הנהוגה כיום יוצרת פעמים רבות תמריץ לא לעבוד. אומנם יש בישראל הטבות מסוימות להמשך התעסוקה, אבל הן מיטיבות עם האוכלוסיות החזקות. למשל, תוספת לקצבת אזרח ותיק למי שמרוויח מעל שכר מסוים ודוחה את קבלת הקצבה, או אפשרות למשוך פיצויים בלי מס ו/או לשלם פחות מס הכנסה על הקצבה מפנסיה. אולם, לצד אלו, קיימת תקרת הדיסריגארד על היקף התעסוקה. תקרה זו מתייחסת לרף ההכנסה שמתחתיו אדם יכול לעבוד בלי לפגוע בקצבה הממשלתית שהוא זכאי לה. על תקרה זו, על כל שקל נוסף של הכנסה העובד משלם "קנס" המתבטא בהפחתת הזכאות לקצבה. שיטה זו בעייתית, כיוון שהמס השולי משתנה בין רמות ההכנסה באופן כזה שעבור עובדים המשתכרים שכר ברמות בינוניות, יציאה לעבודה כרוכה באובדן חלק גדול מההכנסות שלא מעבודה שהיו זכאים להן. קיזוז כזה כמעט אינו קיים בעולם. מסקירה של הכלכלן הראשי הקיזוז קיים רק בשבע מדינות (ביניהן ספרד, יוון וקוריאה).
על פי החוק,[9] ברמות הכנסת עבודה נמוכות (2,800–3,630 ש"ח) המס השולי על עבודה הוא מס שלילי בשיעור של 25%- (בשל הטבה הניתנת לעובדים מבוגרים המכונה "מענק עבודה"), כך שההכנסה הכוללת של הפרט גדלה. לעומת זאת, ברמות הכנסת עבודה של 5,856–6,348 ש"ח המס השולי עולה ועומד על 105%–109% בעקבות הירידה המשולבת של 35% במענק עבודה ושל 60% בקצבת זקנה, בתוספת מס הכנסה בגובה 10%–14%, כך שלמעשה העובד מאבד את ההכנסה הנוספת מעבודה ולעיתים משלם אף יותר. ברמות הכנסה גבוהות יותר מעבודה, 6,348–9,228 ש"ח, המס השולי יורד ל-74%–80%, אך עדיין גבוה. במבנה מס זה, עבור עובדים המשתכרים הכנסה בינונית,[10] יציאה לעבודה מפחיתה באופן ניכר את הזכאות להכנסות שלא מעבודה. זאת ועוד, הכנסה מעבודה מעל רמה מסוימת מעלה את דמי הביטוח הלאומי שהפרט נדרש לשלם ולקיזוז של הטבות נלוות לתוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת זקנה (כגון הנחה בחשבון חשמל, ארנונה, מים, סיוע בשכ"ד, פטור מתשלומים בקופ"ח ועוד), לכן ההפסד הכרוך בעבודה בשכר בטווח הבינוני גדול אף יותר (מרגלית, גורדון וקידר, 2019).

<u>כיצד ישפיעו תמריצי מיסוי על היצע העבודה?</u>

גמישות היצע העבודה היא היחס שבין שיעור השינוי בהיצע העבודה (h) באחוזים לבין שיעור השינוי בשכר (w) באחוזים, המוערך בנקודת הממוצעים של משתנים אלו:

$$E_{hw} = \frac{\Delta h / h}{\Delta w / w}$$

על פי ניתוח נתונים מנהליים של הביטוח הלאומי בישראל, גמישות היצע העבודה ביחס לשיעור המס הנקי היא בממוצע 0.43 לגברים מעל גיל 65 (Saporta-Eksten, Shurtz and Weisburd, 2020).

[9] בתחילת אוגוסט הוחלט על העלאת הדיסריגארד מ-6,014 שקל ל-7,500 שקל. עוד סוכם עקרונית כי הדיסריגארד יעלה עד ל-7,700 שקל, ויהיו זכאים לו אזרחים ותיקים, יחידים וזוגות.
[10] 5,856–9,228 ש"ח עבור פרט בלי בן זוג, 7,807–11,110 ש"ח לפרט עם בן הזוג מקבל קצבה, ועד 13,400 ש"ח כשבן הזוג אינו מקבל קצבה.

גמישות היצע העבודה של עובדים מבוגרים גדולה מזו של עובדים צעירים, כך נמצא כי כשהשינוי בשכר הוא קבוע (ולא זמני לשנה אחת), גמישות היצע העבודה בגיל 40 היא 0.17, ואז גם אפקט ההכנסה שגורם להפחתת שעות עבודה גדול יותר וגמישות היצע העבודה בגיל 60 היא 1.17 (French and Jones, 2012). מחקר אחר, שבדק את ההשפעה של מיסוי עבור אנשים עובדים בגילים 55–75, מצא כי גמישות ההשתתפות בכוח העבודה ביחס להכנסה מעבודה אחרי שינוי גובה המס היא 0.76 לנשים ו-0.55 לגברים (Alpert and Powell, 2013). בהקשר זה נבחנו שתי רפורמות מיסוי ממוקדות גיל: האחת – הסרת חלק העובד במיסי שכר בגיל 65, רפורמה שהפחיתה את אחוז העובדים היוצאים משוק העבודה ב-6%–7%, והאחרת – הרחבת EITC (Earned income tax credit), רפורמה שהרחיבה את זיכוי המס לגילים המבוגרים הפחיתה את הסיכוי לצאת משוק העבודה ב-3% לגברים וב-6% לנשים (Alpert and Powell, 2013).

שינוי מנגנון הקיזוז יביא להפחתת המס השולי לעובדים בגיל המותנה (62 לנשים או 67 לגברים, ועד 70 לכולם). הפחתה כזו תספק תמריץ גדול יותר למבוגרים בגיל המותנה להישאר במעגל התעסוקה. עלות הקטנת ההפחתה כך שהשיפוע יעמוד על רמה של 30% במקום 60%, הנהוג היום, תעלה בשנה כ-210–230 מיליון ש״ח (על פי ועדת אורבך), ועל פי תחשיבי האוצר לאחר שנים מספר יעלה הרווח הכספי על העלויות. שינוי זה יספק תמריץ גדול יותר למבוגרים בגיל המותנה להישאר במעגל התעסוקה, שכן העובדים ישמרו את רוב ההכנסה השולית שיקבלו מעבודתם לאורך כל רמות ההכנסה.

עם זאת, יש לציין כי עלות ההצעה אינה מביאה בחשבון את ההשלכות החיוביות של עלייה בשיעור התעסוקה בעקבות השינוי המוצע, לרבות עלייה בתוצר וגידול בהכנסות ממס, אף על פי שחלק מהעובדים המבוגרים משתכרים שכר נמוך יחסית (מרגלית, גורדון וקידר, 2019).

<u>סימולציה לעלייה בשיעורי התעסוקה בעקבות הפחתת הדיסריגארד</u>

עבור יחיד שהכנסתו מעבודה היא 7,014 ש״ח בחודש, ההכנסה המרבית שלו היא 6,014 ש״ח והוא זכאי לקצבה עם תוספת ותק מקסימלית בסך 2,338 ש״ח,[11] הקצבה החלקית תחושב לו כך:

$$7{,}014 - 6{,}014 = 1{,}000$$

$$1{,}000 - 60\% = 600$$

$$2{,}338 - 600 = 1{,}738$$

כלומר, סכום הקצבה החלקית שיקבל הוא 1,738 ש״ח.

אם עוברים לרמת מס של 30%:

$$1{,}000 - 30\% = 300$$

$$2{,}338 - 300 = 2{,}038$$

סכום הקצבה החלקית שיקבל הוא 2,038 ש״ח.

נחשב את תוספת התעסוקה לפי גמישות של 0.55 לגברים ו-0.76 לנשים. אומנם חתך הגילים שאומדן זה מתבסס עליו (55–75) כולל ״צעירים״ בני 55 שמנגנון הדיסריגארד עדיין אינו רלוונטי לגביהם, אבל מדובר במבוגרים עובדים, ולצורך החישוב אנחנו מעריכים שאומדן זה טוב יותר לעומת הגמישות של גיל 40 שהוצגה קודם.

[11] מתוך אתר הביטוח הלאומי
https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Pages/%D7%A7%D7%A6%D7%91%D7%AA%20%D7%96%D7%A7%D7%A0%D7%94%20%D7%99%D7%97%D7%A1%D7%99%D7%AA.aspx

תוספת התעסוקה לפי גמישויות אלו היא 1.9% לשיעורי התעסוקה של גברים:

$$0.55=\frac{\Delta h/_{h}}{300/_{(7{,}014+1{,}738)}} ==> \Delta h/_{h} = 1.9\%$$

ו-2.6% לשיעורי תעסוקה של נשים:

$$0.76=\frac{\Delta h/_{h}}{300/_{(7{,}014+1{,}738)}} ==> \Delta h/_{h} = 2.6\%$$

באותו אופן, אם שכרו של הפרט הוא 8,000 ש״ח לחודש, ולפי אותה גמישות, הרי שתוספת התעסוקה לגברים היא 3.6%, ולנשים – 5%.

יש לציין שכיוון שהמס אינו על כל הכנסה, ייתכן שחלק מההשפעה שלו באה לידי ביטוי בהפחתת שעות ולא ביציאה לגמרי מתעסוקה. מכאן שהפחתת המס לא תתבטא רק בכניסה לתעסוקה, אלא גם בהרחבת היקפי משרה והעלאת שעות העבודה.

תוספת ההכנסות ממס כתוצאה מהשינוי היא 835 ש״ח לחודש, או 10,020 ש״ח לשנה.[12]

לפי נתונים אלו, והאומדנים שהוצגו בסעיפים הקודמים:

- תוספת של 1.9% לשיעורי התעסוקה של גברים בקבוצת הגיל 67–70 – 1.9%x69,706, תוספת של כ-1,300 עובדים.
- תוספת של 2.6% לשיעורי התעסוקה של נשים בקבוצת הגיל 62–70 – 2.6%x150,898, תוספת של כ-6,500 עובדות.
- סה״כ תוספת הכנסות ממיסים – 78 מיליון ש״ח בשנה.

אולם יש לזכור כי השכר הממוצע לאישה בגיל 62–70 הוא 49,623 בשנה (4,135 ש״ח בחודש), והשכר הממוצע לגבר בגיל 67–70 הוא 68,438 בשנה (5,703 ש״ח בחודש).[13] מובן שבהכנסות אלו שיעורי המס פחותים בהרבה:

- 10.93% מהגברים בקבוצת הגיל 67–70 (כ-7,616 גברים) מרוויחים 6,014–9,648 ש״ח בחודש.[14]
- 10.6% מהנשים בקבוצת הגיל 62–70 (כ-15,997 נשים) מרוויחות 6,014–9,648 ש״ח בחודש.
- סה״כ תוספת הכנסות ממיסים: 15 מיליון ש״ח בשנה.

טווחי השכר האלה הם המשכורות שאמורות ליהנות מהפחתת המס. אם נפעיל אותם אחוזים רק על עובדים אלו מדובר על תוספת של כ-550 עובדים, ותוספת הכנסות ממיסים של כ-15 מיליון ש״ח בשנה.

יחד עם זאת, חשוב לשים לב שחישוב זה אינו כולל עובדים שיחליטו להגדיל את היקף המשרה בעקבות הפחתת המס, אינו לוקח בחשבון את התרומה לתוצר, את תוספת השכר השנתית לעובדים שיחליטו להישאר בתעסוקה (או להרחיב את היקפה), אינו כולל את התוספת לחיסכון הפנסיוני של העובדים ויתרונות נוספים מתעסוקה שאינם כספיים.

[12] עובד ששכרו 7,014 ש״ח לחודש משלם כ-240 ש״ח מס הכנסה, 84 ש״ח לביטוח לאומי (+ביטוח לאומי מעסיק 277 ש״ח) ו-234 ש״ח מס בריאות.
[13] החישוב נעשה על הנתון ״שכר מעבודה״ בסקר ארוך טווח משנת 2015–2018.
[14] ההכנסות המושפעות מקיזוז קצבת הזקנה.

סימולציה לעלייה בשיעורי התעסוקה בעקבות ביטול הדיסריגארד

כפי שצוין בסעיף הקודם, יחיד שהכנסתו מעבודה היא 7,014 ש״ח בחודש, ההכנסה המרבית שלו היא 6,014 ש״ח והוא זכאי לקצבה עם תוספת ותק מקסימלית בסך 2,338 ש״ח. סכום הקצבה החלקית שיקבל הוא 1,738 ש״ח.

אם מבטלים את הקיזוז:

$$2,338 - 0 = 2,338$$

סכום הקצבה שיקבל הוא 2,338 ש״ח.

נחשב את תוספת התעסוקה לפי גמישות של 0.55 לגברים ו-0.76 לנשים, כפי שחושב קודם. כך, מדובר על תוספת של 3.5% לשיעורי תעסוקה של גברים:

$$0.55 = \frac{\Delta h/_{h}}{600/_{(7,014 + 2,338)}} ==> \Delta h/_{h} = 3.5\%$$

ותוספת של 4.9% לשיעורי התעסוקה של נשים:

$$0.76 = \frac{\Delta h/_{h}}{600/_{(7,014 + 2,338)}} ==> \Delta h/_{h} = 4.9\%$$

לדעתנו ביטול המס הוא צעד מתבקש ועולה בקנה אחד עם המדיניות שנהוגה ברובן הגדול של מדינות העולם. מדובר במהלך שצפוי להשתלם בטווח הארוך מכיוון שהוא מסיר חסם כספי ופסיכולוגי להמשך עבודה. שינוי המנגנון הנוכחי של הדיסריגארד (קיצוץ, ביטול, העלאת הרף או אחר) הוא צעד נכון אשר ישפר את רווחת הפרטים במובן זה שהוא יקל על עבודה בגילים מבוגרים ויאפשר להאריך את שנות העבודה עבור העובדים שירצו בכך. יותר אנשים יישארו בשוק העבודה. אנשים שכבר עובדים יקבלו תמריץ להגדיל את היקף התעסוקה שלהם. הכנסותיהם יגדלו, כמו גם החיסכון הפנסיוני שלהם, והמשק ייהנה מעלייה מסוימת בתוצר ובגביית המיסים (שכרגע קשה לכמתה, כי לא ברור איזה צעד יינקט ומה תהיינה השפעותיו על היצע העבודה). יש לציין כי אם ניקח בחשבון מרכיבי תועלת נוספים, כמו ירידה בקצבאות אחרות שמטרתן לתמוך במבוגרים מעוטי הכנסה, יתרונות לא-כספיים כמו תחושת סיפוק, משמעות וקשרים חברתיים, נמצא כי התועלת אף גבוהה מזו שחושבה. עלות תקציבית של המהלך ניתנת למימון באמצעות החלקת המיסוי על פני כל הגילים, כך שיושג אותו היקף מיסוי בהיקפי תעסוקה גדולים יותר.

7.2 אפשרות לדחות את גיל הפרישה מעבר לגיל 70

על פי כללי הביטוח הלאומי, בעת הגעה לגיל פרישה (62 לנשים או 67 לגברים) האזרח זכאי לקצבת אזרח ותיק, אך מרף הכנסה מסוים נפגעת הקצבה הממשלתית שהוא זכאי לה. עובד יכול לוותר על קבלת קצבה חלקית ובתמורה יקבל בעתיד תוספת לקצבת הזקנה בסך של 5% לשנה (מסך הקצבה). כל זאת עד גיל 70, שהוא גיל הזכאות המוחלט, שבו אזרח זכאי למלוא קצבה בלא קשר להכנסותיו (אקסלרד, לוסקי ושרמן, 2021).

במסגרת זו נבחן מה ההשפעה של תמריץ מיסוי שבמסגרתו תינתן אפשרות לדחות את גיל הפרישה מעבר לגיל 70.

- מבחינת העובדים המבוגרים – אין הכרח לפרוש בגיל 70, ויש תמריץ להמשיך לעבוד ולדחות את קבלת הקצבה, ומתוך כך להגדיל את תקבולי הקצבה העתידיים.
- מבחינת הביטוח הלאומי – יש דחייה של תשלומי קצבה לאנשים שיחליטו להישאר בשוק העבודה, אם כי ישנה תוספת תשלום בגובה 5% לשנה על כל שנת עבודה נוספת, עד לגבול החדש שייקבע.
- מבחינת המעסיקים – המשמעות היא שאין בהכרח יציאה לפנסיה בגיל 62/67 או 70. במקרה שמדובר על עובד עם קביעות, צריך להוסיף מנגנון שמאפשר למעסיק לסיים העסקה אם הוא מעוניין.

גמישות היצע העבודה ביחס לתגמולי קצבת הזקנה הינה קשיחה בגלל חלקו היחסי הנמוך בסך עושר הפרט (סומקין, 2017). מחקר שבחן את גמישות היצע העבודה יחסית לגובה קצבת הזקנה עבור קוריאה וארה"ב מדווח על גמישות דומה של כ-0.16 (Gruber and Kubik, 1997).

<u>סימולציה לעלייה בשיעורי התעסוקה בעקבות אפשרות לדחות קצבת זקנה מעבר לגיל 70</u>

ניקח לדוגמה גבר בן 70 שמחליט להמשיך לעבוד שלוש שנים נוספות, תוך ויתור על קצבת זקנה חלקית. בהנחה שלפני קיזוזים מדובר על קצבת זקנה של 2,338 ש"ח (כולל תוספת ותק מקסימלית), הרי שתוספת דחיית זקנה תעמוד על 15% מגיל 67 עד 70 (סה"כ 2,689 ש"ח), ו-15% נוספים מגיל 70 עד 73 (סה"כ 3,092 ש"ח). נניח שהפרט זכאי לתשלום פנסיה של 7,000 ש"ח, ובהנחה של גמישות 0.16 :

$$0.16 = \frac{\Delta h / h}{(3{,}092 - 2{,}689) / (2{,}689 + 7{,}000)} ==> \Delta h / h = 0.6\%$$

מדובר על תוספת של 0.6% לשיעורי התעסוקה. בהנחה שבכל שנה פורשים מעבודה כ-70,000 איש,[15] הרי שמדובר על כ-420 איש שבוחרים להישאר בשוק העבודה בכל שנה. אולם יש לזכור כי במקרים שהמעסיק והעובד ממשיכים להפריש לפנסיה,[16] עבודה במשך כל שנה נוספת תורמת כ-6% לקצבה הפנסיונית החודשית (ראו סעיף 5.4), וקצבה חודשית של 7,000 ש"ח יכולה לצמוח אחרי שלוש שנות עבודה נוספות ל-8,300 ש"ח, וגם לתוספת הכנסה זו יהיה מרכיב של הגדלת שיעורי התעסוקה.

עם זאת, עבור רבים מהעובדים תוספת של 5% אינה תמריץ מספיק כדי להמשיך לעבוד. לכן מומלץ לשנות את הבונוס או את מנגנון התגמול, כך שיהיה זה צעד כדאי עבור קבוצה גדולה יותר של עובדים מבוגרים.

[15] אתר כל זכות
https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9E%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%9A_%D7%9C%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93_%D7%9C%D7%A7%D7%A8%D7%90%D7%AA_%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%94_%D7%9C%D7%92%D7%9E%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%AA_(%D7%A4%D7%A0%D7%A1%D7%99%D7%94)

[16] מעסיק רשאי שלא לבצע הפרשות לביטוח הפנסיוני של עובד אם העובד פוטר או פרש מעבודתו הקודמת בגיל פרישת חובה או מאוחר יותר, והוא מקבל קצבה מלבד הקצבאות והגמלאות של המוסד לביטוח לאומי.

לסיכום, הסימולציות מראות עד כמה תמריצים כספיים יכולים להיות אפקטיביים בעידוד הישארות בשוק העבודה ודחיית פרישה. אומנם התמריצים יכולים להכביד תקציבית בטווח הקצר, אולם מדובר בתקופת הסתגלות (שאורכה משתנה) שאחריה התועלת תעלה על העלות. שיעורי התעסוקה שיעלו יגדילו את הרווחה של משקי הבית ואת הכנסתם הפנסיונית, יעלו את התוצר ברמת המשק ויקטינו את הוצאות הרווחה. יש לציין כי נדרש מחקר נוסף כדי לאמוד במדויק השפעה של צעדים כספיים שונים על אוכלוסיות שונות. ההשפעה משתנה לפי המצב הכלכלי של משק הבית, המצב הבריאותי, ההשכלה, משלח היד ועוד. לכן לא ניתן בשלב זה לחשב את התועלות והעלויות המדויקות.

8. המלצות מדיניות

כחלק מהסתכלות רחבה על תופעת הזדקנות האוכלוסייה בכלל, והזדקנות מיטבית[17] בפרט, לתעסוקת מבוגרים יש תפקיד חשוב בזכות תרומתה לחוסן הכלכלי של הפרט, לרווחתו הנפשית ולקשריו החברתיים, כמו גם, במקרים מסוימים, גם בהיבטי בריאות. מטרת המחקר הנוכחי הייתה לאמוד את ההשלכות של תעסוקה או אי-תעסוקת מבוגרים. לאור הממצאים שעלו במחקר על אודות ההשלכות החיוביות הרבות של עלייה בשיעורי התעסוקה: העלייה בתוצר, בהכנסות משקי הבית, ולאור התועלות הלא כספיות שבעבודה, אנו ממליצים על צעדי מדיניות אחדים שעיקרם ביטול תמריצים לצאת ממעגל העבודה, והוספת תמריצים להאריך את שנות העבודה. תמריצים אלו יפעלו להעלות את רווחת הפרטים, במיוחד כאשר התיקונים הללו יקלו על העובדים שרוצים בכך להמשיך לעבוד מבלי להיפגע מכך מבחינה כלכלית.

בתקופה הנוכחית, שלאחר משבר הקורונה, ניתן לראות שמבוגרים פוטרו באחוזים גבוהים בתקופת המגפה, וחוזרים למעגל התעסוקה באחוזים נמוכים אחריה. השלכות הקורונה מחזקות את חשיבות הטיפול בתעסוקת מבוגרים. החשש הוא שאם יוזנחו במצב המשק היום, ההשקעה שתידרש בעתיד על מנת לתמוך בהם או לנסות להחזירם לשוק העבודה תהיה גבוהה וארוכה יותר. כחלק מהמדיניות נרצה לצמצם את מספר משקי הבית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים, ונרצה להתמקד בגילאי 45—64, כלומר משקי הבית שעדיין לא הגיעו לגיל פרישה.

זאת ועוד, כפי שמראה אומדן הערך הכלכלי, תוספת של 1% במספר המועסקים בני 45—54 תורמת במידה הרבה ביותר לתוצר. זו מסקנה חשובה בנוגע לצעדי המדיניות, שכן חשוב לשים לב לקבוצת העובדים המבוגרים עוד לפני שהגיעו לגיל הפרישה. הישארותם בשוק העבודה עשויה להעלות את שיעורי התעסוקה גם בגילים מבוגרים יותר.

לאור כל אלו אנו ממליצים על צעדי מדיניות בשלושה ערוצים: ממשלה, מעסיקים ועובדים, כפי שיפורט להלן.

קבוצת ההמלצות הראשונה, שמתייחסת לתמריצים כספיים, היא להערכתנו החשובה והאפקטיבית ביותר, שכן תמריצים כספיים יכולים להביא לשינוי ניכר בנכונותם של עובדים מבוגרים להישאר בשוק העבודה. בהמשך, הצעדים הנוספים שעליהם המלצנו יכולים לחזק תהליך זה ולתמוך בו, למשל מצד המעסיקים והארגונים.

8.1 ממשלה

<u>תמריצים כספיים לעובדים מבוגרים</u>

הקטנת המיסוי על עבודה בגילים מבוגרים, למשל באמצעות שינוי הגובה של מבחן ההכנסות כתנאי לקצבת זקנה מלאה, או ביטול מבחן ההכנסה וקבלת קצבה מלאה ללא קיזוז, כפי שנהוג ברובן הגדול של המדינות. אומנם בטווח הקצר הצעד כרוך בעלויות, אולם יש לקחת בחשבון שהוא ילווה בהמשך בהגדלת שיעורי התעסוקה, הגדלת התוצר והכנסות המדינה ממיסים, כמו גם, במקרים רבים, שיפור במצבם הנפשי והחברתי של המבוגרים שיבחרו להמשיך לעבוד. כמובן ששיעור השינוי בגובה מבחן ההכנסה צריך להיות מדורג, כך שהמס האפקטיבי השולי בכל היקף תעסוקה לא יגרום לתמריץ להימנע מתעסוקה.

[17] מקסום העצמאות והאוטונומיה של האדם במהלך ההזדקנות ודחיקת התלות שלו בזולת ובמערכת.

אומדן השכר מלמד על התרומה של כל אחת מהאוכלוסיות לתוצר במשק. אומנם הקבוצות החזקות שמרוויחות שכר גבוה תתרומנה יותר לתוצר אם תישארנה בשוק העבודה, אולם יש לזכור את היתרונות הנוספים הלא-כספיים שיש להמשך התעסוקה אשר ראוי שגם אוכלוסיות נוספות תיהננה מהם. לכן ההמלצה היא לחתור להגדלת שיעורי התעסוקה של כל אוכלוסיית המבוגרים, ללא תלות ברמת הכנסתם.

באופן ספציפי, יש למדינה אינטרס לדאוג גם לאוכלוסיות החלשות (ובעיקר לעובדים שנפלטו משוק העבודה מפאת גילם בעקבות משבר הקורונה). עובדים אלה, אם לא ישתלבו מחדש בשוק העבודה עלולים ליפול למעמסה גדולה על מערכת הרווחה ולהזדקק לקצבת השלמת הכנסה מעכשיו והלאה. מכאן החשיבות של ההשקעה גם באוכלוסייה החלשה שתמשיך להשתכר ולא להיות לנטל.

עלות: למרות העלות התקציבית הצפויה (כ-210–230 מיליון ש״ח בשנה, על פי ועדת אורבך, למשך 9–14 שנים, תלוי במודל המימון שייבחר) הרי שגם על פי תחשיבי האוצר, לאחר שנים מספר יעלה הרווח הכספי על העלויות. כמו כן, את העלות ניתן לממן באמצעות החלקת המס בין קבוצות הגיל השונות, כך שהיקפי גביית המס לא ישתנו ושיעורי התעסוקה יגדלו.

הנטל של האוכלוסיות החלשות: לפי סימולציה שביצענו, גבר נשוי בגיל 55, ללא הכנסות וללא ילדים צעירים, יקבל גמלה להבטחת הכנסה בסך 3,300 ש״ח לחודש. אם לא ימצא עבודה סך התשלום עד גיל פרישה הוא כ-470,000 ש״ח. אם לגבר 2 ילדים בני 18 ו-20 המתגוררים איתו, יקבל גמלה חודשית של 4,300 ש״ח לחודש עד שהגדול יגיע לגיל 24, 3 שנים יקבל 3,800 ש״ח לחודש ובמשך 5 שנים עד גיל פרישה 330 ש״ח לחודש, ובסה״כ כ-540,000 ש״ח.

יש לציין כי אנשים אלו זכאים עוד לשורה של הנחות והטבות מגופים שונים במשק (עירייה, חברת חשמל, קופת חולים ועוד). מכאן הערך החיובי של שילובם מחדש בשוק העבודה, גם אם המהלך קשור בהשקעה כספית לצורך זה. במיוחד יש לבנות תוכניות של תמריצי תעסוקה המבוססות על צעדים עם עלות נמוכה ומתמקדות בכשל השוק של מידע על משרות מתאימות ובהתאמות כלליות של יכולות התעסוקה של הפרטים אשר אינן דורשות השקעה ארוכת טווח.

<u>ביטול תמריצים לפרישה מוקדמת במגזר הציבורי</u>

המונח ״פרישה מוקדמת״ מתייחס בדרך כלל לפרישה ביוזמת המעסיק, כדרך לתמרץ את העובד להסכים לפרוש מעבודה. במקרה זה הפנסיה משולמת על ידי המעסיק לשעבר, ולעיתים ניתנים תמריצים ומענקים אחרים על מנת לעודד את העובד לעשות זאת. מניתוח נתוני הסקר החברתי עולה כי הסיבה השנייה בשכיחותה לפרישה מעבודה (אחרי הגעה לגיל פרישה) היא פרישה יזומה על ידי המעסיק, אם במסגרת תוכניות לפרישה מוקדמת ואם בשל קיצוצים. סיבה זו ניתנה על ידי 29% מהגברים ו-24% מהנשים (טור-סיני, 2016).

ממחקר של בנק ישראל עולה כי מרבית הפורשים מוקדם הם אלו שצברו אחוזי קצבה מלאים, בעלי שכר נמוך, ואינם משכילים. אלו הממשיכים לעבוד אחרי שצברו אחוזי קצבה מלאים הם אקדמאים ובעלי שכר גבוה. עוד נמצא כי ככל שעובד צופה כי שכרו יהיה בעתיד גבוה יותר כך הוא ידחה את פרישתו. לעומת זאת, ככל ששיעור השכר הפנסיוני של עובד גבוה יותר, וככל שאחוז הקצבה הנצבר של העובד גבוה יותר, כך הוא יקדים את פרישתו, שכן עלייה בוותק לא תשנה את גובה התגמול בפנסיה בעתיד (מזר, 2006). לאור העלייה בתוחלת החיים, אנו חושבים שלא נכון לעודד אנשים לפרוש מחיי עבודה בשלב כל כך מוקדם. יש למצוא דרכים אחרות לריענון השורות ולא לאפשר לעובדים כבר מגיל 55 לקבל תמריצים על מנת להפסיק לעבוד. למשל, שירות המדינה יכול להתנות קבלת הטבות בהשתתפות בתוכנית להסבה מקצועית או יזמות, ועוד סדנאות אשר תסייענה בקבלת החלטה מושכלת לגבי המשך עבודה או שינוי מסלול. בכל מקרה, אין כאן המלצה להמשיך להעסיק עובדים לא יעילים.

אומנם הנושא כרוך בסוגיות רחבות יותר, כגון הסכמי עובדים הכוללים תנאי פרישה מוקדמים, אולם יש לתת את הדעת להשלכות הרחבות שיש לפרישה כזו. פרישה מוקדמת פוגעת בפורשים פעמיים, מכיוון שאם הם מתחילים לקבל את קצבאות הפנסיה שלהם בגיל מוקדם יותר הם צברו פחות כסף במהלך שנות העבודה כי עבדו פחות שנים, וגם התחילו להוציא את כספי הפנסיה בגיל מוקדם, מה שיכול להוביל לעוני בשלבים מאוחרים יותר של החיים שבהם לא יוכלו כבר לחזור לשוק העבודה עקב הגיל המבוגר.

<u>הארכת האפשרות לדחות את קצבת הזקנה</u>

כיום ניתן לדחות את קבלת הקצבה (מגיל 62 לנשים ומגיל 67 לגברים) ובתמורה יקבל העובד בעתיד תוספת לקצבת הזקנה בסך 5% לשנה (מסך הקצבה). כל זאת עד גיל 70, שהוא גיל הזכאות המוחלט, שבו האזרח זכאי למלוא הקצבה בלי קשר להכנסותיו (אקסלרד, לוסקי ושרמן, 2021). מומלץ לדחות את גיל הזכאות המוחלט ולהאריך את האפשרות לדחות את קבלת הקצבה מעבר לגיל 70. שינוי התמריץ הכספי והגדלתו יהפכו מהלך כזה לכדאי עבור קבוצות רחבות יותר של מבוגרים.
בנוסף ניתן לתקן עיוותים במנגנון הקיים, כמו למשל בונוס זהה לגברים ונשים (אף שאצל גברים ניתן לדחות רק בשלוש שנים), או שניתן לקבל את הבונוס רק כשדוחים לגמרי את קבלת הקצבה. עיוות נוסף הוא שכיום הבונוס מטיב עם בעלי הכנסות גבוהות, שכן תוספת דחייה של 5% ניתנת רק לאלה שאינם זכאים לקצבה מלאה (כלומר חל עליהם קיזוז בגלל גובה השכר). מי שמרוויח 5,000 ש״ח בחודש, גם אם ידחה את הקצבה לא יקבל שום תוספת אלא רק יפסיד, לכן מי שמנצל את התוספת הזאת אלה אוכלוסיות חזקות שנהנות משכר גבוה. תיקון עיוותים אלו יכול לייעל את התמריץ שניתן ולהרחיב את השפעתו על מנת להאריך את שנות העבודה.

<u>ביטול גיל פרישה</u>

כיום גיל פרישת חובה מהווה סמן משמעותי ליציאה משוק העבודה הן עבור עובדים והן עבור מעסיקיהם. מקומות עבודה רבים, ובמיוחד בשירות המדינה, מסיימים העסקת עובדים בגיל זה, אף על פי שהייתה יכולה להיות תועלת לשני הצדדים מהמשך ההעסקה לפי שיקולים נקודתיים של מידת התרומה של העובד למעסיק (פרידמן ורמות, 2016). לעיתים עובדים אף מקבלים תמריצים לפרוש פרישה מוקדמת ולפנות את מקומם, ובעצם מתוגמלים על יציאה משוק העבודה (כפי שפורט בסעיף קודם). במקרים אחרים, למשל בשירות הציבורי, אין אפשרות לעבוד לאחר גיל פרישה בחוק. כך נוצר מצב שגיל פרישת חובה מאלץ או ״דוחף״ את העובדים להפסיק לעבוד מבלי שנבחנו כשירותם, רצונם ותרומתם לשוק העבודה. הדבר גם מהווה אפליה, שכן עובדים נאלצים לעזוב את שוק העבודה בגלל גילם.
במדינות שונות, כפי שסקרנו בעבודה זו, בוטל גיל פרישת חובה, כלומר גיל פרישה איננו עוד סיבה תקפה לסיום חוזי עבודה. נקבע גיל מסוים אשר ממנו ואילך ניתן להפסיק לעבוד ולקבל את דמי הזקנה והפנסיה, אולם גיל זה אינו סיבה לסיום העסקה. ביטול גיל הפרישה גם בישראל יאפשר לעובדים ולמעסיקים להחליט במשותף על המשך תעסוקה בהתאם לכשירות תעסוקתית ורצון הצדדים.
יש לציין כי ביטול פרישת חובה לחלוטין שנויה במחלוקת. לעיתים קרובות מעסיקים טוענים כי לא ניתן היה לנהל את עסקיהם בצורה יעילה ללא קיום פרישת חובה. מכיוון שקשה למדוד באופן אובייקטיבי את ביצועיהם של עובדים, פרישת חובה מספקת מנגנון קל לפיטורי עובדים פחות יצרניים. אולם, בסופו של דבר, להערכתנו מדובר במהלך הוגן, שכן אין סיבה שעובד יעיל בעל ביצועים טובים יפרוש רק בגלל גילו. בנוסף, המדינה צריכה להמשיך להעניק תמיכה כלכלית לאלו שאינם עובדים בגיל המבוגר. יש לקחת בחשבון כי אוכלוסיות חלשות ממקצועות שוחקים יתקשו להתמיד בשוק העבודה לאורך זמן ללא הסבה מקצועית או תמיכה אחרת בעת הגעה לגילים מבוגרים.

מנגנון אפשרי ליישום מהלך כזה במגזר הציבורי הוצע במחקר של בנק ישראל, והוא מתבסס על העסקה ברירנית של עובדים (עובדות) המגיעים לגיל פרישת החובה בהסכמים חלופיים להסכם הקיבוצי התקף עד גיל פרישת החובה (פרידמן ורמות, 2016). כך, עובדים יעילים וטובים יוכלו להישאר בעבודתם. מתן אפשרות פרטנית לעובדים מבוגרים להמשיך לעבוד הוא דבר שקיים כבר כיום בשוק הפרטי, אבל קיומו של גיל פרישה מאותת גם לשוק הפרטי על נורמות התנהגות מסוימות. בצעד כזה יש גם איתות לשוק הפרטי שמסתכל על המגזר הציבורי ובמידה רבה מתאים אליו את הנורמות הארגוניות. האפשרות לבחור את גיל הפרישה, במקום שייכפה על הפרט, צפויה להעלות את רמת שביעות הרצון מהחיים, להעלות את שיעורי התעסוקה ולהעלות את ההסתברות לפרישה חלקית (כלומר שמירה על היקף מסוים של עבודה במקום פרישה מוחלטת). בעת יישום צעד כזה יש לתת את הדעת לשאלות חשובות שעולות, כמו למשל מאיזה גיל ניתן לקבל קצבה (נשים/גברים)? במקרה הצורך יש לתקן את הסכמי העבודה (לקבוע למשל שקביעות נגמרת בגיל מסוים), ולתת אפשרות לפטר מבוגרים. שני הצעדים האחרונים עשויים גם להגדיל את הביקוש למבוגרים מצד מעסיקים. לבסוף, יש ללוות את הצעד בתמריצים לעבוד בגילים מבוגרים כמפורט לעיל. מעבר לזה אכן הצעד מאוד לא פשוט ודורש בדיקה בהקשרים רחבים, למשל האם במקומות ציבוריים אכן כן תהיה דחיקה של צעירים (למשל תקנים באקדמיה), וכיצד זה צריך להשפיע על הסכמי העבודה הקיימים שיוצאים מתוך הנחה של פרישה בגיל 67, וכמובן כיצד המאבק הפוליטי בקידום הצעד ישפיע על התוצאה של צעד זה.

8.2 מעסיקים

<u>אכיפת חוקים נגד גילנות</u>

אף על פי שחקיקה אינה יכולה למגר את כל צורות האפליה על רקע גיל, מסגרת חוקים ברורה ואכיפה טובה יכולות לבלום את צורות האפליה הגלויות יותר, כמו מגבלות גיל בהודעות דרושים. דפוס כזה תועד בארצות הברית, למשל (Neumark and Song, 2011). במסגרת זו, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה יכולה לבחון מודעות דרושים בעיתונים ובאינטרנט כדי לוודא שאין בהן אפליה על רקע גיל, בדומה ליוזמה שיושמה בהולנד: "משרות פנויות לכל הגילאים". במקביל, מעסיקים האחראים על הצבת מודעות מסווגות פוגעות יקבלו מכתב המסביר מדוע מודעה זו מפלה, וכן מידע על חקיקה בנושא שוויון. מהניסיון בהולנד, הדבר הפחית את מספר המודעות הבלתי חוקיות. בפולין יש חברות שמשתמשות בלוגו "ידידותי לבני 50+" בהצעות העבודה שלהן כדי למשוך עובדים מבוגרים (OECD, 2019b).

אולם שינוי מודעות אינו משפיע בהכרח במידה רבה על האפליה, אם היא קיימת, ומצד שני הוא עלול להביא לעוגמת נפש ולעוד כישלון של המועמד המבוגר כשהוא יציע את עצמו אבל לא יתקבל. לכן חוקים נגד גילנות צריכים להיאכף בכל מסלול התעסוקה, ולא רק במודעות הגיוס. למשל, ניתוח נתונים ולמידת מכונה (שלא תפלה על בסיס גיל) עשויים לסייע בהתגברות על הטיה בתחום ההעסקה. כך, בשיטת הגיוס "מבוססת כישורים" שבה השתמש שירות התעסוקה הצרפתי נבחרים מועמדים לראיונות אצל מעסיקים על סמך מבחני יכולת וללא התחשבות בגיל או בתעסוקה קודמת. מתן דגש רב יותר על ציוני המבחנים מפחיתה את השפעת ההטיה שיכולה להיות למעסיק קודם או הטעויות האנושיות. חיסרון של מהלך כזה הוא ויתור על מידע יקר ערך שאפשר לקבל ממעסיק קודם של מחפש העבודה (OECD, 2019b).

עידוד מעסיקים

אומנם מעסיקים במדינות ה-OECD גילו נכונות רבה יותר לשמר עובדים מבוגרים, אך נכונותם להעסיק עובדים מבוגרים כמעט לא השתנתה בעשור האחרון (OECD, 2019b). מעסיקים נרתעים מכך שעובדים מבוגרים נוטים להיות יקרים יותר עבור המעסיקים (בממוצע ב-OECD, עשר שנות עבודה נוספות אצל המעסיק הנוכחי מעלות את השכר בכמעט 6%). לכן במדינות מסוימות, כמו פינלנד והונגריה, הרשויות הציבוריות שימשו כמודל לחיקוי והגבילו העלאות שכר אוטומטיות עם הוותק. מדינות גם ביקשו לצמצם זכויות אחרות המבוססות על ותק המעלות את העלויות שאינן שכר של עובדים מבוגרים (למשל ימי חופש). דרך נוספת היא קידום מדיניות קביעת שכר המקושרת יותר לביצועים ופחות לוותק.

בנוסף, מדיניות הענישה על פיטורי עובדים מבוגרים יכולה להרתיע ולהפחית את שיעורי הגיוס של עובדים מבוגרים. חברות עשויות גם לבקש להימנע מקנסות באמצעות הסדרי פרישה מוקדמת. לכן, מומלץ להקל חקיקת הגנת התעסוקה מהסוג המתואר לעיל, שדווקא מרתיעות מהעסקת מבוגרים, תוך ניסיון לחזק את התמיכה בתעסוקה מחדש של עובדים שהפכו מובטלים.

בנוסף, עידוד פרישה מדורגת, התאמת משרות (פיצול משרות מלאות למשרות חלקיות), המשך העסקה לאחר גיל פרישה – כל אלו נמצאו חשובים לעובדים ומעודדים המשך עבודה בקרב עובדים. פעמים רבות מדובר בצעדים יקרים עבור המעסיקים ותמיכה כספית בהם תקל על השינוי, תפתח משרות נוספות לעובדים המבוגרים ותגדיל את הביקוש להם. נציין בהקשר זה שיש מחקרים המדווחים על העלות העצומה ולכן על חוסר הכדאיות של סובסידיות שכר למעסיקים, ועל כן יהיה צורך להתנות סובסידיות ביצירת משרות נוספות (כמו למשל בדוגמה של פיצול משרות). סובסידיות שכר נמצאו יעילות במניעת מעבר לפנסיה מוקדמת, אפשרות שנוצרה מלכתחילה על ידי מדיניות שמתמרצת פרישה מוקדמת (Boockmann, 2015).

עלות: להתאמת סביבת העבודה הקצו בשוודיה 20.5 מיליון קרונה שוודית (7.6 מיליון ש״ח) לתקופה של 3 שנים. בבלגיה הוקמה קרן סיוע למעסיקים שנותנת מענקים כנגד חשבוניות לפרויקטים שמשפרים את תנאי העבודה של העובדים. המענקים תלויים בגודל החברה ובמספר העובדים המושפעים מהשיפור, וסכומם ב-2010 נע בין 17,716€ (כ-88,500 ש״ח במחירי 2010) ל-139,036€ (כ-695,100 ש״ח במחירי 2010) (OECD, 2012d). אוסטרליה תומכת במעסיקים המגייסים עובדים מובטלים בני 50 ומעלה לעבודה ארוכת טווח. עד 10,000 מעסיקים יקבלו סכום של 1,000 דולר אוסטרלי (כ-2,400 ש״ח) עבור העסקה כזו (OECD, 2012g).

אם כן, ישנם מודלים שונים של תמריץ למעסיקים, ובגלל שילוב של כמה מהלכים בו בזמן קשה לבודד את ההשפעה והתועלת של כל אחד מהם בנפרד. מחקר כזה, למיטב ידיעתנו, לא נעשה.[18]

לבסוף, בכל הנושא של הכשרות מקצועיות (פירוט בהמשך בסעיף עובדים), חשוב להגביר את מודעותם של מעסיקים לכך שהם יכולים להשתמש בהמשך למידה ובהכשרות של עובדיהם כדי למלא את פערי הכישורים שלהם ולענות על צורכיהם העסקיים. הצוות יכול ללמוד יותר על תחום עבודתם, והמעסיק יכול להשתמש בידע הנצבר כדי להרחיב את העסק והפעילות, כך שמדובר במהלך כדאי לשני הצדדים. חשוב לציין שלא ברור שקיימת סיבה כלכלית הדורשת מעורבות של מדיניות ציבורית בהכשרת עובדים מבוגרים, ולמעשה מדובר בהחלטה משותפת של העובד והמעסיק על התועלת מהכשרה נוספת.

[18] ראוי לציין שלא ברור האם מוגדר מהו כשל השוק שדורש התערבות ממשלתית באמצעות סובסידיה למעסיק, כפי שנעשה במדינות השונות ומתואר לעיל. לכן, בשלב זה אין אנו ממליצים ליישם מדיניות מסוג זה.

<u>תו ידידותי לגיל</u>

אחת הדרכים למיגור תופעת הגילנות ושינוי תודעה בקרב מעסיקים היא הצטרפות למהלך בינלאומי של קביעת תקן ISO להעסקת מבוגרים. מדובר בתו ידידותי לגיל שמגדיר פרקטיקות ארגוניות בכל אחד משלבי העבודה (גיוס, קידום, הכשרה, פרישה, אחרי פרישה ועוד) ושארגונים יכולים לאמץ כדי לאפשר למבוגרים עבודה בגילים מאוחרים, כולל אחרי גיל פרישה. כך, למשל, ארגונים יכולים לפתוח אפשרויות לתעסוקה מגשרת בארגון, כשהכוונה למשרות חלקיות שמעניקות לעובד מעבר הדרגתי מחיי עבודה לפרישה. מהלך תו ידידותי לגיל מקודם בשנים האחרונות על ידי קבוצת חוקרים בינלאומית מול ארגון ISO, והוא אמור להיכנס לתוקף במהלך השנה הנוכחית. עידוד מעסיקים ישראליים לאמץ פרקטיקות כאלה באמצעות הסברה יכול לזרז את אימוץ התקן בקרב קבוצות מעסיקים. גם פרסום של התקן, ומתן אפשרות למעסיקים לבצע "בדיקה עצמית" היכן הם נמצאים על סקלת התו בהשוואה לארגונים אחרים בתחום שהם פועלים בו, יכולה לעודד מעסיקים להשתפר ולכלול בארגון נהלים נוספים שיקלו על תעסוקת מבוגרים.

עלות : לא צפויה עלות משמעותית נוספת. לגיוון הגילי יש יתרונות רבים, וגם מצד הארגון הוא אינו מצריך השקעה כספית.

8.3 עובדים

<u>הכשרות מקצועיות</u>

הכשרות מקצועיות מגיל 45+ (Lifelong Learning) שתשמורנה על רלוונטיות תעסוקתית של עובדים מבוגרים ותאפשרנה הסבה מקצועית במקרה הצורך. ההכשרות, אורכן ואופיין צריכים להתאים כמובן לאופק התעסוקתי הצפוי של העובדים המבוגרים, על פי גילם בעת ביצוע ההכשרה. מכאן ייגזר מבנה יישומי של ההכשרות, כולל פרטים על סדרי הגודל של ההכשרות שיש להשיג, אילו סוגים של הכשרות יינתנו, מה אורכן של ההכשרות ומהם מרכיביהן. התכנון ייעשה תוך מתן דגש על יעדים איכותיים והרחבתם. התוכניות הקונקרטיות של השגת יעדי האיכות כוללות היקפי משרה, איכות הון אנושי, ועידוד ביקושים לאוכלוסייה של עובדים מבוגרים.

להשגת היעד תוכנית העבודה צריכה לכלול 3 מרכיבים : אבחון, הכוון והשמה.

במסגרת האבחון התעסוקתי ייערך אבחון יכולות, פוטנציאל והעדפות אל מול מיפוי האפשרויות בשוק העבודה. מכאן תהיה הכוונה להכשרה ו/או לתעסוקה בתחום רלוונטי. הצורך באבחון תעסוקתי משמעותי בקרב המבוגרים שכן רובם השתלבו בשוק העבודה לראשונה לפני עשרות שנים ומאז חלו שינויים רבים והתקדמות ניכרת בשוק העבודה. השקעה באבחון מתקדם צפויה להחזיר את עצמה על ידי העלאת שיעורי התעסוקה ואיכותה.

ההכשרה המקצועית תכלול סדנאות וקורסים לפיתוח כישורים ומיומנויות, כולל כישורים ויכולות דיגיטליות, כישורים רכים – כתיבת קורות חיים, הכנה לראיונות, ניהול עצמי וכדומה.

לצורך ההשמה תידרש השקעה בבניית מערך קשרי מעסיקים, מיפוי צרכים ארצי לפי אזורים, סבסוד ההתאמה (למשל פיצול משרות ויצירת היקפי משרה חלקיים) והורדת עלות האינפורמציה משני הצדדים – מידע לעובדים ולמובטלים על הביקושים ומידע למעסיקים על כישורי העובדים, וכן ליווי לאורך כל התהליך מהאבחון דרך ההכשרות עד להשמה.

המודל האקונומטרי מראה את ההסתברות לתעסוקה של אוכלוסיות שונות בחלוקה לרמות השכלה, קבוצות גיל וקבוצות אוכלוסייה. מהסתברות זו ניתן להסיק בזהירות לגבי כדאיות ההשקעה להחזרה של אוכלוסיות אלו (או שימורן) בשוק העבודה, באמצעות קורסים, סדנאות והכשרות מקצועיות. יש לציין כי סביר שההשכלה גם מתואמת עם יכולות ולכן ההכשרה צריכה להיות מותאמת לא רק לגיל אלא גם לרקע ולכישורים של הפרט.

עלות : חשוב לציין כי אין מדובר על בניית מערך הכשרה ייעודי, אלא התבססות על מערך ההכשרות הלאומי. לפי תחשיבי מכון אהרן, שוברים להכשרות עולים כ-11,000 ש״ח עבור ואוצ׳ר של הכשרה ארוכה (400 שעות ומעלה) ו-6,000 ש״ח עבור הכשרה קצרה. במקרה של עובדים מבוגרים, שכבר היו בשוק העבודה ויש להם ניסיון מסוים, תספיק להערכתנו הכשרה קצרה. עובדים אחרים ששהו תקופה מחוץ לשוק העבודה אולי יזדקקו להכשרה ארוכה יותר. ניתוח נתונים מנהליים הכוללים פירוט נרחב יותר על האוכלוסייה ההטרוגנית של עובדים מבוגרים יוכל לתת מענה מדויק יותר לשאלה זו. כן יש לציין כי העלות מתייחסת רק לשובר ולא לתהליך כולו (אבחון, הכוון, ליווי פרטני, כישורים, מעסיקים והשמות). עם זאת, לא לכל המשתתפים ולא כל ההשמות תיעשנה בעזרת שובר. כמו כן יש להעדיף מערכת בה העובד ו/או המעסיק משתתפים בחלק או בכל עלות ההכשרה, בהנחה שהיא מתקיימת בתאום עם המעסיק הנוכחי, ובמיוחד בהתאם ליכולת ההשתכרות הנוכחית של העובד וכן מידת ההתאמה של ההכשרה למעסיק הנוכחי. כאשר מדובר במובטל או בעובד שעומד על סף איבוד מקום עבודתו עקב שינויים במערכת היצור, יש לשקול השתתפות המדינה בהכשרות כדי למנוע או לקצר את משך האבטלה.

<u>עידוד יזמות</u>

מתוך הספרות ניתן ללמוד כי באופן כללי התרומה של יזמים מבוגרים לכלכלה היא חיונית ומועילה – גם ברמה האישית וגם ברמת המשק. הידע הרחב שצברו יזמים מבוגרים במהלך שנות הקריירה שלהם תורם ומקדם את הפן העסקי (שפירא ודורון, 2020) ועוזר להם להישאר פעילים בשוק העבודה. בחלק ממדינות ה-OECD (למשל אירלנד) ניתן ייעוץ למובטלים מבוגרים להשתמש בתמריצי יזמות. זה יכול להיות באמצעות פתיחת עסק, לבד או עם שותפים, רכישה או השקעה בעסק קיים, ועוד.

אומנם קיימות הערכות אפקטיביות מעטות לגבי הצלחתם של תמריצים כאלו לעובדים מבוגרים, אך הנתונים מראים שהעסקה עצמית בקרב עובדים מבוגרים גבוהה יחסית. יש לכך כמה סיבות. ראשית, בעלי מקצועות חופשיים ועצמאים עשויים להיות בעלי מוטיבציה גבוהה יותר להישאר בתעסוקה. באופן כללי הם גם אינם כפופים לגיל פרישה חובה. שנית, ניתן להציע למנהלים לשעבר חוזה יועץ, כך שימשיכו לעבוד כפרילאנסרים בחברות שבהן היו שכירים בעבר (OECD, 2012b). כך, עבודה עצמית עשויה להוות אפשרות עבור מובטלים מבוגרים לקבל עבודה, מכיוון שמעסיקים רבים עשויים להעדיף להעסיק עובדים מבוגרים כקבלנים ולא כשכירים. מכאן שיזמות יכולה לפתוח ערוץ נוסף לתעסוקה עבור עובדים מבוגרים, כמו גם צורות העסקה גמישות אחרות (פרילאנסרים, עצמאים, מעבר משכיר לעצמאי וההפך).

אנו ממליצים לעודד יזמות והעסקה עצמית בקרב מבוגרים, כולל הקלות בירוקרטיות להקמת עסק, סיוע בקבלת מימון ראשוני, הכשרה וליווי ליזמים, סיוע בפיתוח עסקי וליווי אישי. כל אלו יכולים להקל על אנשים מבוגרים לעבור להעסקה עצמית ולעודד פתיחת עסקים או המשך עבודה כפרילאנסרים ולא כעובדים ישירים. כך למשל הרשות לחדשנות, אשר מתמקדת ביזמות בתחום ההייטק, כמו גם הרשות לעסקים קטנים – אלו יכולות להעניק מענה ממוקד גם לעובדים מבוגרים. גם תוכניות התעסוקה יכולות לכוון אוכלוסיות מבוגרים רלוונטיות לכלים של יזמות. בכל מקרה יש להתמקד בתוכניות שקיימות בפועל ושיש בהן הוכחה ברורה לכשלי שוק שהתערבות הממשלה פותרת ונותנת מענה יעיל כלכלית לפרט ולמשק.

עלות: קרנות סיוע כאלו כבר קיימות כיום ונותנות סיוע לאוכלוסיות שונות, כמו למשל עולים חדשים, תושבים חוזרים ויוצאי אתיופיה. כך למשל, בשנת 2019 השיקה רשות החדשנות מסלול ייעודי ליזמות מקומית בפריפריה בהשקעה של כ-180 מיליון ש"ח בחמש שנים.[19] אנו ממליצים להרחיב את הפעילות ובאופן דומה להנגיש אותה גם לעובדים מבוגרים. להערכתנו אין מדובר בהגדלה ניכרת של העלויות. במקביל מומלץ לקיים מחקרים מלווים שיעמיקו את הידע לגבי האפקטיביות של תוכניות התערבות ותמיכה, ולגבי שיעורי ההצלחה או הכישלון של יזמות עסקית בקרב עובדים מבוגרים. בכל מקרה יש להתמקד בקבוצות מבוגרים בהן יש הכרה בכשלי שוק בתחומי העבודה, כפי שאכן יש לקבוצות מיעוט עם הכשרה בסיסית לקויה ונגישות מוגבלת לשוק העבודה.

לסיכום, לאור החישובים השונים שביצענו ניכר כי תעסוקת מבוגרים היא נושא בעל חשיבות מקרו כלכלית שיכול לתרום למשק בהיבטים שונים של צמיחה כלכלית ורווחה של הפרטים. התועלת הכספית הסופית אינה יכולה להסתכם כמובן למספר אחד. היא משתנה ותלויה במצבו הבסיסי של הפרט ובסוג האוכלוסייה שבסופו של דבר יישאר בשוק העבודה שנים ארוכות יותר. אם נצליח לשמר אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה, תקטן התלות שלהן במערכות הרווחה. אם נצליח לשמר אוכלוסיות חזקות יותר, הרי שההשפעה על מערכות הרווחה תהיה זניחה והתרומה לתוצר תהיה גבוהה יותר. עם זאת, מטרת המחקר הייתה להראות את הערך הכלכלי של תעסוקת מבוגרים, או במילים אחרות, את העלות הכלכלית של אי-העסקתם. החישובים מראים בצורה חד-משמעית שלמשק יש תועלת מהשקעה בתחום זה.

קבוצת ההמלצות הראשונה שמתייחסת לתמריצים כספיים על ידי התאמת מערכת המס ותשלומי הפנסיה היא להערכתנו המנגנון החשוב והאפקטיבי ביותר, שכן צעדים אלו מעודדים שינוי התנהגותי שיוביל עובדים מבוגרים להישאר בשוק העבודה. חלק מהצעדים כרוך בעלות תקציבית, אולם ניתן לממנה על ידי החלקת המיסוי על פני כל קבוצות הגיל. מחקר המשך יוכל לאמוד את ההשפעה של צעדי מדיניות שונים על היצע העבודה של הפרטים (שיבחרו להאריך את שנות עבודתם, להגדיל היקפי משרה, או לחזור לשוק העבודה לאחר שפרשו). בכמה יגדלו היקפי התעסוקה ובקרב אילו אוכלוסיות נוכל לבחון בהמשך.

לאור הנושאים שנבדקו במחקר הנוכחי נמליץ עוד להמשיך לבחון את הנושא הבריאותי ואת הוצאות הבריאות של המדינה על אנשים עובדים לעומת אלו שאינם עובדים מתוך בחינת הקשר הסיבתי בין עבודה לבריאות. כן חשוב לבחון את תמריצי המיסוי ואת המדיניות הרצויה על מנת להגדיל שיעורי תעסוקה. תמריצים כספיים כמו דחיית קצבאות בתמורה לבונוס, ביטול הדיסריגארד או העלאת מבחן ההכנסה לקיזוז – כל אלו צריכים להיבחן במשולב עם נתוני הפנסיה והשלכות פנסיוניות ואחרות של מהלכים כאלו. ניתוח כזה שיעשה שימוש בנתונים מנהליים יכול לשפוך אור על האוכלוסייה ההטרוגנית של עובדים מבוגרים: בעלי הון אנושי נמוך/גבוה, מצב משפחתי, השכלה, מצב כלכלי, מקצוע וכדומה. לכל קבוצה דפוסי התנהגות וקבלת החלטות שונים, וסביר להניח שיגיבו באופן שונה לתמריצי מדיניות.

בהקשר של גיל הפרישה המנדטורי – ניתן לעשות סימולציה על כמה אנשים ישפיע ביטול גיל הפרישה, ומה ההשלכות של ביטול תמריץ המס השלילי על המשק.

לבסוף, מחקר משלים יבחן מהם החסמים של מבוגרים שמונעים מהם להמשיך לעבוד ומהן המוטיבציות שלהם לעבוד או לפרוש. סקר בקרב בני 55–67 אשר נמצאים לפני פרישה יוכל לאמוד מה תהיינה החלטות הפרטים לגבי פרישה מוחלטת, מדורגת או המשך עבודה, בתגובה לצעדי מדיניות שונים.

[19] https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001282709

מקורות

1. אקסלרד, ה', לוסקי, י' ושרמן, י' (2021), "תעסוקה ורמת האושר: השפעת תעסוקה על רמת האושר בקרב ישראלים בני 60–80", נייר מדיניות מס' 01.2021, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
2. אקשטיין, צ', ליפשיץ, א' ולרום, ט' (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית, https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/labor_2018.aspx.
3. בנדרלי, מ', פלוס, ר', מורד, ח', אברבוך, א', פרידמן, ל' וקלטר-ליבוביץ, ע' (2019), "הקשר בין מעמד חברתי-כלכלי ובין מצב הבריאות לאורך זמן", מכון אהרן למדיניות כלכלית, https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/economics_and_health.aspx.
4. בנק ישראל (2018), "דין וחשבון חלק ב': גיל הפרישה האפקטיבי כעשור לאחר העלאת גיל הפרישה הרשמי", new-chap-8-.indd (boi.org.il).
5. דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016), https://www.prisha.co.il/UserFiles/File/pdf/research/gilreport.pdf.
6. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017), "תחזית אוכלוסייה עד 2065, חלופה בינונית".
7. המוסד לביטוח לאומי (2018), "סקירה שנתית, ביטוח זקנה ושארים", https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2018/Documents/chap-3-03-zikna.pdf.
8. המשרד לאזרחים ותיקים בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה (2014), "מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה וקהילה".
9. טביביאן-מזרחי מ' (2007), "איסור אפליה בעבודה על רקע גיל" הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
10. טור-סיני, א' (2016), "תעסוקה ופרישה בקרב אזרחים ותיקים בישראל מאפיינים כלכליים עיקריים", מרכז הידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
11. מזר, י' (2006), "פרישה לפנסיה במגזר הציבורי מאז שנות ה-80 ועד היום", בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 03.2006.
12. מנחם-כרמי, ש' וקמחי, א' (2018), "מערכת הפנסיה בישראל: מצבה הנוכחי והשינויים הנדרשים בה", שורש- מוסד מחקר כלכלי-חברתי.
13. מרגלית, י', גורדון, ג' וקידר, י' (2019) "תעסוקת מבוגרים בישראל: מדיניות לשילוב ושימור בני 50+ בשוק העבודה", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
14. סומקין, ס' (2017), "האם ההבדלים במערכת הביטוח הסוציאלי מסבירים את ההבדלים בהיצע העבודה של גברים מבוגרים: ניתוח משווה בין לאומי", אוניברסיטת תל אביב.
15. ספיבק, א' (2020), "המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך", המרכז לפנסיה ביטוח ופסיכולוגיה כלכלית, נייר עמדה.
16. ספיבק, א' וליזר, ד' (2021), "ניתוח עלות תועלת של הכנות לקראת פרישה", מחקר עבור המשרד לשוויון חברתי וג'וינט ישראל אשל, המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
17. פוליצר, ע' (2013), "ההוצאה לבריאות בישראל – קבוצות גיל ומבנה עלויות בהשוואה בין-לאומית", חטיבת המחקר בנק ישראל, מצגת לוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית.
18. פרידמן, י' ורמות, ת' (2016), "אל תשליכני לעת פנסיה – על תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה", חטיבת המחקר, בנק ישראל, כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה עמ' 69–99.

19. שישינסקי, א' וזקן, ר' (2019), "גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
20. שפירא בר אור, ר' ודורון, י' (2020), "יזמות עסקית בזקנה", פרויקט עו"ז, עוצמה לזקנים, נייר עמדה מספר 2.
21. Adams, S. J. (2004), "Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers", *Labour Economics* 11(2), 219–241, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2003.06.001.
22. Ahn, S. and Song, N. K. (2017), "Unemployment, Recurrent Unemployment, and Material Hardships among Older Workers since the Great Recession", *Social Work Research* 41(4), 249–262, https://doi.org/10.1093/swr/svx020.
23. Alon-Shenker, P. (2014), "Ending Mandatory Retirement: Reassessment", *Windsor Rev. Legal and Soc. Issues*, *35*, 22.
24. Alpert, A. and Powell, D. (2013), "Estimating Intensive and Extensive tax Responsiveness: Do Older Workers Respond to Income Taxes?", RAND Working Paper Series.
25. Axelrad, H. (2018), "Early Retirement and Late Retirement: Comparative analysis of 20 European Countries", *International Journal of Sociology 48*(3), 231–250.
26. Axelrad, H., Luski, I. and Malul, M. (2016), "Behavioral Biases in the Labor Market, Differences between Older and Younger Individuals", *Journal of Behavioral and Experimental Economics 60*, 23–28, https://doi.org/10.1016/j.socec.2015.11.003.
27. Axelrad, H. and Mahoney, K. J. (2017), "Increasing the Pensionable Age: What Changes are OECD Countries Making? What Considerations are Driving Policy?", *Open Journal of Social Sciences 5*(7), 56–70.
28. Axelrad, H., Sherman, A. and Luski, I. (2020), "The Effect of Employment on the Subjective Well-being of 60–80 Years Old People", *International Journal of Social Economics* 47(12).
29. Bellemare, D. L., Poulin, S. and Tremblay, D-G. (1998), *Le paradoxe de l'âgisme dans une société vieillissante; enjeux et défis de gestion,* Montréal: Ed. St-Martin.
30. Bjelajac, A. K., Bobić, J., Kovačić, J., Varnai, V. M., Macan, J. and Smolić, Š. (2019), "Employment Status and other Predictors of Mental Health and Cognitive Functions in older Croatian Workers", *Archives of Industrial Hygiene and Toxicology 70*(2), 109–117.
31. Blackham, A. (2021), "Does Removing Default Retirement Ages Benefit Individuals? A Comparative Empirical Case Study of the university sector", *International Journal of Discrimination and the Law 21*(2), 77–93, https://doi.org/10.1177/13582291211010418.
32. Bloom, D. E., Canning, D. and Fink, G. (2010), "Implications of Population Ageing for Economic Growth", *Oxford Review of Economic Policy 26*(4), 583–612, https://doi.org/10.1093/oxrep/grq038.

33. Boockmann, B. (2015), “The Effects of Wage Subsidies for Older Workers”, *IZA World of Labor.*
34. Bowen, C. E., Noack, C. M. G. and Staudinger, U. M. (2010), “Aging in the Work Context”, in W. Schaie and S. Willis (Eds.), *Handbook of the Psychology of Aging* (7th ed., pp. 263–277), San Diego, CA: Elsevier Academic Press.
35. Britton, J. and French, E. (2020), “Health and Employment amongst Older Workers”, *Fiscal Studies 41*(1), 221–250, https://doi.org/10.1111/1475-5890.12213.
36. Chatterjee, A., Markwardt D. and Wong P. (2015), “Wisdom in the Workforce Unlocking the Economic Value of Asia’s Aging Population”, A Report by the Milken Institute Asia Center and the Milken Institute Center for the Future of Aging.
37. Cygan-Rehm, K., Kuehnle, D. and Oberfichtner, M. (2017), “Bounding the Causal Effect of Unemployment on Mental Health: Nonparametric Evidence from four Countries”, *Health Economics 26*(12), 1844–1861, https://doi.org/10.1002/hec.3510.
38. De Grip, A., Fouarge, D. and Montizaan, R. (2013), “How Sensitive are Individual Retirement Expectations to Raising the Retirement Age?”, *De Economist 161*(3), 225–251.
39. Duell, N. (2018), “Case study – Gaps in Access to Social Protection in Germany”, Request for Specific Services No. VT/2017/038 for the Provision of a Case Study on Mini-jobs, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
40. Eibich, P. (2015), “Understanding the Effect of Retirement on Health: Mechanisms and Heterogeneity”, *Journal of Health Economics 43*, 1–12, https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2015.05.001.
41. Eliason, M. and Storrie, D. (2009), “Does Job Loss Shorten Life?”, *Journal of Human Resources 44*(2), 277–302, https://doi:10.3368/jhr.44.2.277.
42. Euwals, R., Van Vuuren, D. and Wolthoff, R. (2010), “Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform”, *De Economist 158*(3), 209–236, https://doi.org/10.1007/s10645-010-9139-0.
43. Fe, E. (2019), “What Can We Learn About the Average Treatment Effect of Retirement on Consumption?”, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3329588.
44. Flynn, M. (2010), “Who would Delay Retirement? Typologies of Older Workers”, *Personnel Review* 39(3), 308–324, https://doi.org/10.1108/00483481011030511.
45. French, E. and Jones, J. (2012), “Public Pensions and Labor Supply over the Life Cycle”, *International Tax and Public Finance 19*(2), 268–287, https://doi.org/10.1007/s10797-011-9184-x.

46. Gallo, W. T., Bradley, E. H., Siegel, M. and Kasl, S. V. (2000), “Health Effects of Involuntary Job Loss Among Older Workers: Findings from the Health and Retirement Survey”, *Journal of Gerontology* 55b(3), s131–140.
47. Göbel, C. and Zwick, T. (2009), “Age and Productivity-Evidence from Linked Employer Employee Data”, ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper 09-020.
48. Gordo, L. R. and Skirbekk, V. (2013), “Skill Demand and the Comparative Advantage of Age: Jobs Tasks and Earnings from the 1980s to the 2000s in Germany”, *Labour Economics 22*, 61–69, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.09.003.
49. Gruber, J. and Kubik, J. (1997), “Disability Insurance Rejection Rates and the Labor Supply of Older Workers”, *Journal of Public Economics 64*, 1–23.
50. Hanel, B. (2010), “Financial Incentives to Postpone Retirement and Further Effects on Employment – Evidence from a Natural Experiment”, *Labour Economics 17*(3), 474–486, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.10.001.
51. Jin, R. L., Shah, C. P. and Svoboda, T. J. (1995), “The Impact of Unemployment on Health: a Review of the Evidence”, *CMAJ: Canadian Medical Association Journal 153*(5), 529.
52. König, S. and Lindquist, G. S. (2016), “Sweden: Steeply Rising Older Workers’ Employment Rates in a Late-Exit Country”, in D. Hofäcker, M. Hess and S. König (Eds.), *Delaying Retirement*, Palgrave Macmillan, London, https://doi.org/10.1057/978-1-137-56697-3_14.
53. Kyyrä, T. and Pesola, H. (2020), “Long-term Effects of Extended Unemployment Benefits for Older Workers”, *Labour Economics 62*, 101777, https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777.
54. Lalive, R. and Staubli, S. (2015), “How does Raising Women’s Full Retirement Age affect Labor Supply, Income, and Mortality”, NBER working paper, 18660.
55. Larsen, M. and Pedersen, P. J. (2017), “Labour Force Activity after 65: What Explain Recent Trends in Denmark, Germany and Sweden?”, *Journal for Labour Market Research 50*(1), 15–27, https://doi.org/10.1007/s12651-017-0223-7.
56. Laun, L. (2017), “The Effect of Age-targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers”, *Journal of Public Economics 152*, 102–118.
57. Laun, L. and Palme, M. (2020), “10. The Recent Rise of Labor Force Participation of Older Workers in Sweden”, in *Social Security Programs and Retirement around the World: Working Longer*, ed. Courtney C. Coile, Kevin Milligan and David A. Wise, Chicago: University of Chicago Press, 231–266.

58. Lee, I. (2020), “Does Outlawing Mandatory Retirement Reduce Public-pension Benefit Claim?”, *Applied Economics,* 1–15, https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1859452.
59. Lee, J. and Kim, M. H. (2017), “The effect of employment transitions on physical health among the elderly in South Korea: A longitudinal analysis of the Korean Retirement and Income Study”, *Social Science & Medicine 181*, 122–130, https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.04.002.
60. Lux, T. and Scherger, S. (2018), “The Effects of Taking Up Employment After Pension Age on Self-Rated Health in Germany and the UK: Evidence Based on Fixed Effects Models”, *Work, Aging and Retirement 4*(3), 262–273, https://doi.org/10.1093/workar/way003.
61. Marcus, J. (2013), “The Effect of Unemployment on the Mental Health of spouses – Evidence from Plant Closures in Germany”, *Journal of health economics 32*(3), 546–558, https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2013.02.004.
62. Marmora, P. and Ritter, M. (2015), “Unemployment and the Retirement Decisions of Older Workers”, *Journal of Labor Research 36*(3), 274–290, https://doi.org/10.1007/s12122-015-9207-y.
63. Messacar, D. and Kocourek, P. (2019), “Pathways to Retirement, Well-Being, and Mandatory Retirement Rules: Evidence from Canadian Reforms”, *Journal of Labor Research 40*(3), 249–275, https://doi.org/10.1007/s12122-019-09292-1.
64. Mojon-Azzi, S., Sousa-Poza, A. and Widmer, R. (2007), “The Effect of Retirement on Health: a Panel Analysis using data from the Swiss Household Panel”, *Swiss Medical Weekly 137*(4142).
65. Monsef, A. and Shahmohammadi Mehrjardi, A. (2018), “The Effect of Unemployment on Health Capital”, *Iranian Economic Review 22*(4), 1016–1033, 10.22059/IER.2018.67853.
66. Montizaan, R. M., de Grip, A. and Fouarge, D. (2014), “Training Access, Reciprocity and Expected Retirement Age”, *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.2556755.
67. Moore, K. L. (2001), “Raising the Social Security Retirement Ages: Weighing the Costs and Benefits”, *Arizona State Law Journal* 33, 543.
68. Neuman, K. (2008), “Quit Your Job and Get Healthier? The Effect of Retirement on Health”, *Journal of Labor Research 29*(2), 177–201, https://doi:10.1007/s12122-007-9036-8.
69. Neumark, D. and Song, J. (2011), “Do Stronger Age Discrimination Laws Make Social Security Reforms More Effective?”, NBER Working Paper Series, http://www.nber.org/papers/w17467.

70. Newton, N. J., Chauhan, P. K., Spirling, S. T. and Stewart, A. J. (2019), “Level of Choice in Older Women’s Decisions to Retire or Continue Working and Associated Well-being”, *Journal of Women & Aging 31*(4), 286–303, https://doi.org/10.1080/08952841.2018.1444947.
71. OECD (2011), “Taxation and Employment”, OECD Tax Policy Study No. 21, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/9789264120808-en.
72. OECD (2012a), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Czech Republic (situation mid-2012)”, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Czech%20Republic-MOD.pdf.
73. OECD (2012b), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Germany (situation mid-2012)”, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Germany-MOD.pdf.
74. OECD (2012c), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Canada (situation mid-2012)”, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20workers_Canada-MOD.pdf.
75. OECD (2012d), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Belgium (situation mid-2012)”, http://www.oecd.org/Els/Emp/Older%20workers-Belgium-%20trad.pdf.
76. OECD (2012e), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Sweden (situation mid-2012)”, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Sweden-MOD.pdf.
77. OECD (2012f), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Denmark (situation mid-2012)” https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Denmark-MOD.pdf.
78. OECD (2012g), “OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Australia (situation mid-2012)”, https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Australia-MOD.pdf.
79. OECD (2015), “Working Better with Age in Denmark, Assessment and key recommendations”, https://www.oecd.org/els/emp/Assessment-and-key-recommendations-denmark.pdf.
80. OECD (2017), "Flexible Retirement in OECD countries", in *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-5-en.

81. OECD (2018), “Key Policies To Promote Longer Working Lives In Germany”, Country note 2007 to 2017.
82. OECD (2019a), "Effective Age of Labour Market Exit", in *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7bc19088-en.
83. OECD (2019b), “Working Better with Age, Ageing and Employment Policies”, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en.
84. Oude Mulders, J. (2019), “Attitudes about Working beyond Normal Retirement Age: The Role of Mandatory Retirement”, *Journal of aging & social policy 31*(2), 106–122, https://doi.org/10.1080/08959420.2018.1563473.
85. Peeters, G. G., Gardiner, P. A., Dobson, A. J. and Brown, W. J. (2018), “Associations between Physical Activity, Medical Costs and Hospitalisations in older Australian Women: Results from the Australian Longitudinal Study on Women’s Health”, *Journal of Science and Medicine in Sport 21*(6), 604–608, https://doi.org/10.1016/j.jsams.2017.10.022.
86. Pirttila, J. and Selin, H. (2011), “Tax Policy and Employment: How does the Swedish System Fare?”, CESifo Working Paper Series No. 3355, https://ssrn.com/abstract=1766387.
87. PWC (2018), “PWC Golden Age index. Unlocking a Potential 3.5$ Trillion Prize from Longer Working Lives”.
88. Ross, C. E. and Mirowsky, J. (1995), “Does Employment Affect Health?”, *Journal of Health and social Behavior*, 230–243.
89. Sand, E. and Lichtman-Sadot, S. (2019), “The Effects of a Retirement Age Reform on Couples' Labor Supply Decisions”, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3395663.
90. Saporta-Eksten, I., Shurtz, I. and Weisburd, S. (2020), “Social Security, Labor Supply and Health of Older Workers: Quasi-experimental Evidence from a Large Reform”, *Journal of the European Economic Association*, https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa053.
91. Shai, O. (2018), “Is Retirement good for Men’s Health? Evidence Using a Change in the Retirement Age in Israel”, *Journal of Health Economics 57*, 15–30, https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.10.008.
92. Smyer, M. and Pitt-Catsouphes, M. (2007), “The Meanings of Work for Older Workers”, *Generations 31*(1), 23–30.
93. Sonnet, A., Olsen, H. and Manfredi, T. (2014), “Towards more Inclusive Ageing and Employment Policies: The Lessons from France, the Netherlands, Norway and Switzerland”, *De Economist 162*(4), 315–339.

94. Staubli, S. and Zweimüller, J. (2013), "Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers?", *Journal of Public Economics 108*, 17–32, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.09.003.
95. Staudinger, U. M., Finkelstein, R., Calvo, E. and Sivaramakrishnan, K. (2016), "A Global View on the Effects of Work on Health in Later Life", *The Gerontologist 56*(Suppl 2), S281–S292, https://doi.org/10.1093/geront/gnw032.
96. Tremblay, D. G. and Genin, É. (2009), "Aging, Economic Insecurity, and Employment: Which Measures would Encourage Older Workers to Stay Longer in the Labour Market?", *Studies in Social Justice 3*(2), 173–190, https://doi.org/10.26522/ssj.v3i2.1014.
97. Van Solinge, H. and Henkens, K. (2014), "Work-related Factors as Predictors in the Retirement Decision-making Process of Older Workers in the Netherlands", *Ageing and Society 34*(9), 1551–1574, https://doi.org/10.1017/S0144686X13000330.
98. Vanajan, A., Bültmann, U. and Henkens, K. (2020), "Do Older Manual Workers Benefit in Vitality after Retirement? Findings from a 3-year follow-up panel study", *European Journal of Ageing*, 1–11, 10.1007/s10433-020-00590-7.
99. Vauclair, C. M., Marques, S., Lima, M. L., Bratt, C., Swift, H. J. and Abrams, D. (2015), "Subjective Social Status of Older People across Countries: The Role of Modernization and Employment", *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences 70*(4), 650–660, https://doi.org/10.1093/geronb/gbu074.
100. Von Wachter, T. (2002), "The End of Mandatory Retirement in the US: Effects on Retirement and Implicit Contracts", Center for Labor Economics, University of California, Berkeley.
101. Voss, M. W., Wadsworth, L. L., Birmingham, W., Merryman, M. B., Crabtree, L., Subasic, K. and Hung, M. (2020), "Health Effects of Late-career Unemployment", *Journal of Aging and Health 32*(1), 106–116, https://doi.org/10.1177/0898264318806792.
102. Wickrama, K., O'Neal, C. W., Kwag, K. H. and Lee, T. K. (2013), "Is Working Later in Life Good or Bad for Health? An Investigation of Multiple Health Outcomes", *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences 68*(5), 807–815.
103. Wood, A., Robertson, M. and Wintersgill, D. (2010), *A Comparative Review of International Approaches to Mandatory Retirement*, London: HM Stationery Office.

104. Zhan, Y., Wang, M., Liu, S. and Shultz, K. S. (2009), "Bridge Employment and Retirees' Health: A Longitudinal Investigation", *Journal of Occupational Health Psychology 14*(4), 374–389, https://doi.org/10.1037/a0015285.

105. Zhang, Y., Salm, M. and van Soest, A. (2018), "The Effect of Retirement on Healthcare Utilization: Evidence from China", *Journal of Health Economics 62*, 165–177, https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2018.09.009.

This paper uses data from SHARE Wave 6, see Börsch- Supan et al. (2013) for methodological details. The SHARE data collection has been funded by the European Commission through FP5 (QLK6-CT-2001-00360), FP6 (SHARE-I3: RII-CT-2006-062193, COMPARE: CIT5-CT-2005-028857, SHARELIFE: CIT4-CT-2006-028812), FP7 (SHARE-PREP: GA N°211909,SHARE-LEAP: GA N°227822, SHARE M4: GA N°261982, DASISH: GA N°283646) and Horizon 2020 (SHARE-DEV3: GA N°676536, SHARE-COHESION: GA N°870628, SERISS:GA N°654221, SSHOC: GA N°823782) and by DG Employment, Social Affairs & Inclusion. Additional funding from the German Ministry of Education and Research, the Max Planck Society for the Advancement of Science, the U.S. National Institute on Aging (U01_AG09740-13S2, P01_AG005842, P01_AG08291, P30_AG12815, R21_AG025169,Y1-AG-4553-01, IAG_BSR06-11, OGHA_04-064, HHSN271201300071C) and from various national funding sources is gratefully acknowledged (see www.share-project.org).

נספח א: אומדן הוצאות בריאות

לצורך ביצוע אומדן זה הפרדנו בין הוצאות בריאות "רעות", המעידות על בריאות לקויה כמו הוצאות אשפוז, הוצאות על תרופות וטיפול סיעודי, אל מול הוצאות בריאות אחרות שלפעמים אינן מחויבות המציאות ורק אם אדם יכול להרשות לעצמו הוא יוציא אותן, כמו ביטוח רפואי פרטי, טיפולים אסתטיים וכדומה (לוח נ-1).

בהוצאות על טיפולי שיניים לא נראית מגמה ברורה של הבדל בין משקי בית עובדים ומשקי בית שאינם עובדים. רוב ההבדלים אינם מובהקים סטטיסטית. בגיל 55–64 ההוצאות גבוהות יותר אצל משק בית שבו עובדים אך התוצאה מובהקת ברמה נמוכה (P>.1). לגבי הוצאות על ביטוח רפואי, ניתן לראות שהן גבוהות יותר בקרב אנשים עובדים מזו שבקרב אנשים שאינם עובדים. ההבדל בהוצאות על ביטוח בריאות הוא מובהק סטטיסטית, לכל קבוצות הגיל. במשקי בית עובדים ההוצאות על ביטוח בריאות גבוהות יותר לעומת משקי בית של בני זוג שאינם עובדים.

לוח נ-1: הוצאות על טיפולי שיניים וביטוח בריאות במשקי בית שונים לפי קבוצת גיל

קבוצת גיל	הוצאות על טיפולי שיניים			הוצאות על ביטוח בריאות		
	שני בני הזוג אינם עובדים	בן זוג אחד עובד ואחד אינו עובד*	שני בני הזוג עובדים**	שני בני הזוג אינם עובדים	בן זוג אחד עובד ואחד אינו עובד*	שני בני הזוג עובדים**
45–54	205	247	184	113	143	161
55–64	232	350	241	178	216	250
65–74	503	466	382	267	311	344
75+	539	471	433	228	319	458

* כולל משק בית עם מפרנס יחיד שאינו עובד.

** כולל משק בית עם מפרנס יחיד עובד.

הוצאה לשנה, לנפש תקנית.

מקור: סקר הוצאות 2016–2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהמשך התייחסנו להוצאות בריאות "רעות". לוח נ-2 מציג את ההשוואה בין משקי בית מסוגים שונים בהוצאות אשפוז. אולם לא ניתן לומר שמשקי בית שאינם עובדים מוציאים יותר על אשפוזים רפואיים ממשקי בית עובדים. מבחן אנובה מראה שההבדלים בין הקבוצות אינם מובהקים.

לוח נ-2: הוצאות אשפוז במשקי בית שונים לפי קבוצת גיל

קבוצת גיל	שני בני הזוג אינם עובדים	בן זוג אחד עובד ואחד אינו עובד*	שני בני הזוג עובדים**
45–54	33	82	62
55–64	92	73	89
65–74	114	162	150
75+	162	116	192

* כולל משק בית עם מפרנס יחיד שאינו עובד.

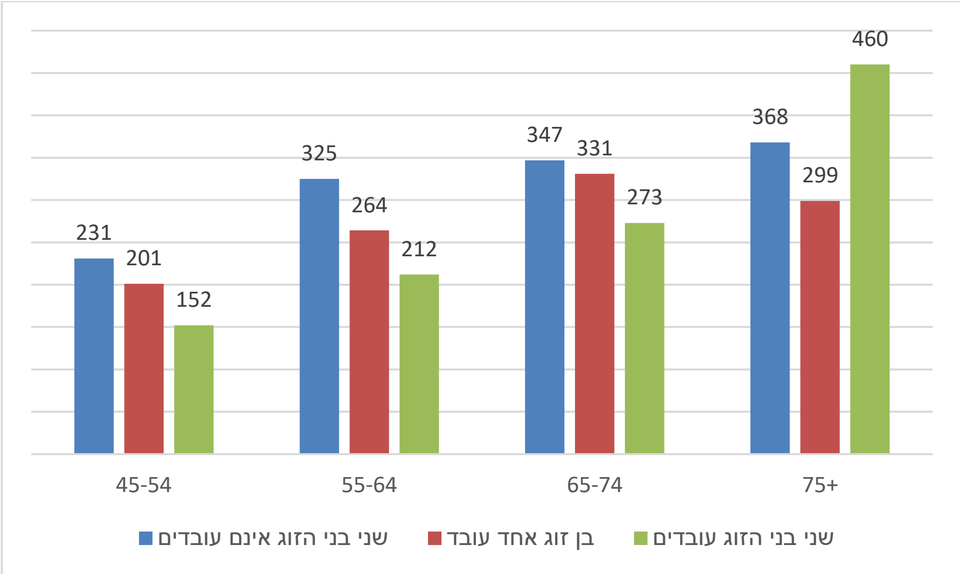
** כולל משק בית עם מפרנס יחיד עובד.

הוצאה לשנה, לנפש תקנית.

מקור: סקר הוצאות 2016–2018.

הוצאות על תרופות מוצגות באיור נ-1. ניתן ללמוד שההוצאה על תרופות כששני בני הזוג אינם עובדים גבוהה מזו של משקי בית שבהם בני הזוג עובדים, בכל קבוצות הגיל מלבד קבוצת הגיל המבוגרת ביותר (75+), אך יש לזכור שהקבוצה האחרונה קטנה מאוד וסביר שהנתונים בה מוטים. במבחן אנובה לבדיקת ההבדלים בהוצאות בריאות בין משקי הבית השונים בכל קבוצת גיל, נמצא כי ההבדלים אינם מובהקים.

איור נ-1: הוצאות על תרופות, הוצאה ממוצעת לנפש תקנית בש"ח לשנה



הוצאה לשנה, לנפש תקנית.

מקור: סקר הוצאות 2016–2018.

כמובן לא ניתן לומר דבר על סיבתיות (לא ניתן לקבוע שהעבודה תורמת לבריאותם של אנשים ואם נכניס את ה"אינם עובדים" למעגל העבודה תרדנה הוצאות הבריאות שלהם. אולי מראש אלו שאינם בריאים אינם יכולים לעבוד ולכן אינם נמצאים בשוק העבודה. מאחר שהנתונים אינם עקביים (הוצאות אשפוז דווקא גבוהות יותר לאנשים עובדים) נראה שיש גורמים נוספים שמשפיעים על הוצאות הבריאות (כמו משלח היד או אופי העבודה), ולא עצם השאלה אם האדם עובד או לא.

לוח נ-3 מציג את ההשוואה רק לגבי משקי בית עובדים בין הוצאות על תרופות ואשפוז כשהעבודה היא פיזית ואינה פיזית. לא ניתן לקבוע כי עבודה פיזית מעלה את הוצאות הבריאות של העובדים. במבחן אנובה להבדלים בין העובדים בעבודה פיזית ועובדים בעבודה לא פיזית בהוצאה על תרופות ובהוצאות על אשפוז נמצא כי ההבדלים אינם מובהקים.

לוח נ-3: הוצאות על תרופות ואשפוז במשקי בית עובדים לפי סוג העבודה וקבוצת גיל

קבוצת גיל	הוצאות על תרופות		הוצאות על אשפוז	
	עבודה פיזית	עבודה לא פיזית	עבודה פיזית	עבודה לא פיזית
54–45	117	184	46	72
64–55	221	234	87	84
74–65	315	302	52	180
+75	250	319	151	149

הוצאה לשנה, לנפש תקנית.

מקור: סקר הוצאות 2016–2018.

כשחילקנו את ההוצאות על תרופות בקרב אנשים עובדים אקדמאים ועובדים ללא השכלה אקדמאית (לוח נ-4), לא ניתן לומר חד-משמעית שמשכילים (בדרך כלל אלו שעובדים בעבודות צווארון לבן, ופחות בעבודות כפיים) הם בעלי הוצאות בריאות נמוכות יותר מאלו שאינם אקדמאים. במבחן אנובה להבדלים בין קבוצת בעלי תעודה אקדמית לאלו שאין להם תעודה אקדמית נמצא כי קיים הבדל מובהק לקבוצת הגיל הצעירה (54–45), שלאקדמאים הוצאות בריאות גבוהות יותר. בקרב שאר קבוצות הגיל, אין הבדלים מובהקים בין אקדמאים לאלו שאינם אקדמאים.

לוח נ-4: הוצאות על תרופות במשקי בית עובדים לפי השכלה וקבוצת גיל

קבוצת גיל	אקדמאי	לא אקדמאי
54–45	183	146
64–55	211	241
74–65	294	307
+75	329	260

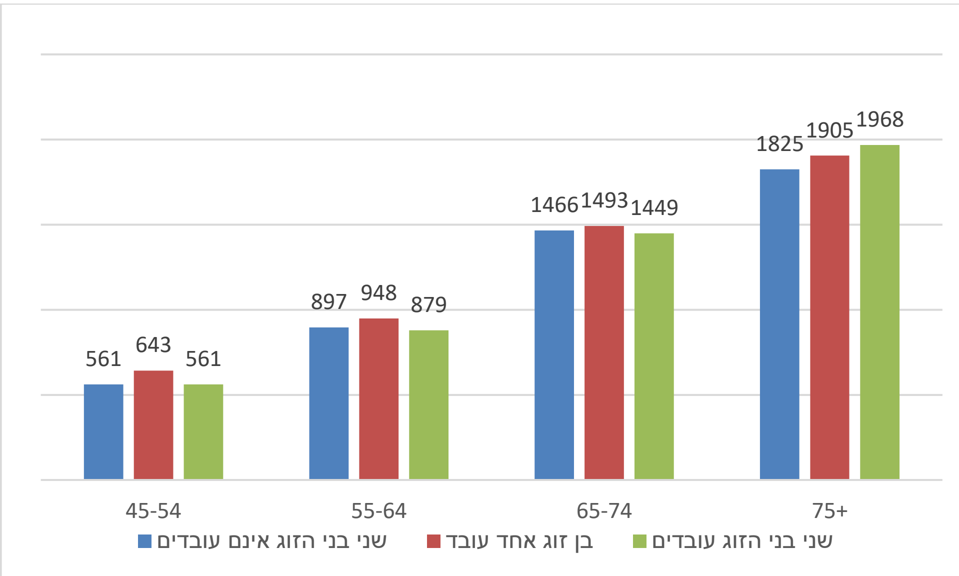
הוצאה לשנה, לנפש תקנית.

מקור: סקר הוצאות 2016–2018.

ניתוח נוסף עשה שימוש במשתנים שהתווספו לקובצי הלמ״ס, ומחושבים מנתוני חשבונות לאומיים: העברה בעין בתחום הבריאות (ערך העברה בעין חודשי לפרט בהתאם לנוסחת הקפיטציה המבוססת על גיל, מין ואזור מגורים), והעברה בעין בתחום הרווחה (ערך העברה בעין חודשי לפרט או למשק בית לפי סוג שירות של הרווחה שמשק הבית או הפרט זכאים לו, בשירותים הללו נכללים: מחלות ונכות, זקנה, שארים, ילדים ואבטלה). ניתוח זה נועד להתמודד עם העובדה שהוצאות הבריאות של משק הבית לא בהכרח משקפות את העלות האמיתית של הוצאה זו, אשר ממומנת בחלקה באמצעות ביטוח הבריאות.

בחישוב מיזגנו את נתוני הגיל של ראש משק הבית הכלכלי מטבלת הפרט אל טבלת הנתונים של משקי הבית וחישבנו מהו ממוצע ההעברה בעין על שירותי בריאות/רווחה לנפש סטנדרטית לכל קבוצת גיל. הניתוח של העברות בריאות (איור נ-2) אינו מראה הבדלים מובהקים בין עובדים ולא עובדים.

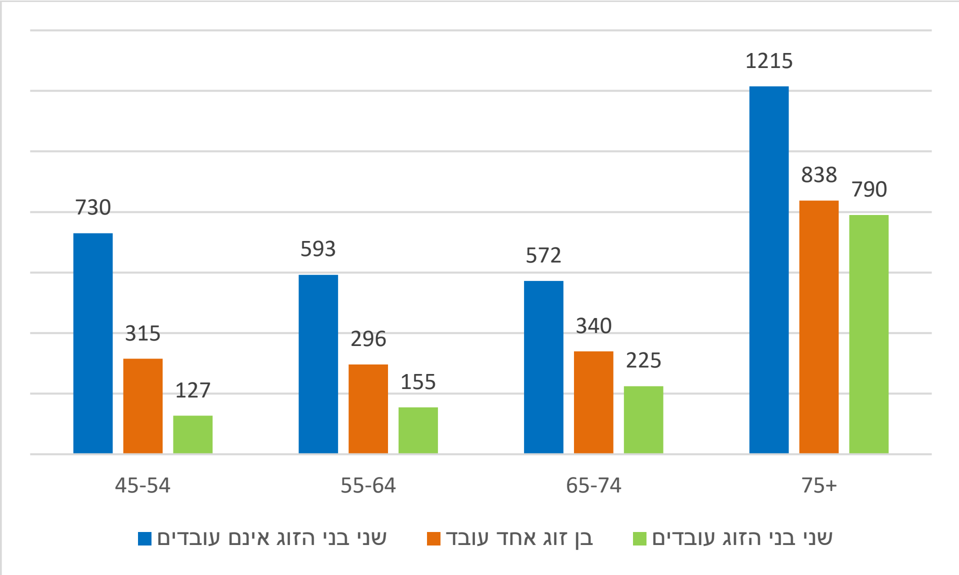
איור נ-2: העברות בעין על שירותי בריאות לנפש תקנית לפי סוג משק בית



מקור: סקר הוצאות 2015–2018.

הניתוח של העברות בעין של שירותי רווחה מתנהגות כמצופה (איור נ-3). במשקי בית עובדים ההוצאות על רווחה הן הנמוכות ביותר, ובמשקי בית שבהם שני בני הזוג אינם עובדים העברות בעין על שירותי רווחה הן הגבוהות ביותר.

איור נ-3: העברות בעין על שירותי רווחה לנפש תקנית לפי סוג משק בית



מקור: סקר הוצאות 2015–2018.

נספח ב: מודל אקונומטרי

לוח נ-5: מקדמי רגרסיית השכר לשעה, OLS, גילאי 35–74, 2006–2018

	גברים				נשים			
	כולם	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	כולן	יהודיות לא חרדיות	ערביות	חרדיות
תעודת בגרות	0.163*	0.168*	0.154*	0.073*	0.210*	0.220*	0.102*	-0.009*
	(0.0005)	(0.0006)	(0.0010)	(0.0032)	(0.0005)	(0.0005)	(0.0017)	(0.0038)
אקדמית חלקית	0.261*	0.264*	0.292*	0.107*	0.237*	0.229*	0.329*	0.239*
	(0.0005)	(0.0006)	(0.0014)	(0.0032)	(0.0005)	(0.0005)	(0.0016)	(0.0025)
תואר ראשון	0.623*	0.630*	0.573*	0.428*	0.585*	0.578*	0.677*	0.555*
	(0.0005)	(0.0006)	(0.0013)	(0.0039)	(0.0005)	(0.0005)	(0.0013)	(0.0028)
תואר שני ומעלה	0.742*	0.738*	0.847*	0.694*	0.760*	0.753*	0.938*	0.746*
	(0.0006)	(0.0006)	(0.0019)	(0.0044)	(0.0005)	(0.0006)	(0.0025)	(0.0037)
45–54	0.041*	0.036*	0.053*	0.113*	0.041*	0.036*	0.117*	0.002
	(0.0004)	(0.0005)	(0.0008)	(0.0024)	(0.0004)	(0.0004)	(0.0012)	(0.0019)
55–64	0.036*	0.024*	0.131*	0.112*	0.048*	0.046*	0.202*	-0.044*
	(0.0005)	(0.0005)	(0.0012)	(0.0028)	(0.0005)	(0.0005)	(0.0023)	(0.0028)
65–74	-0.106*	-0.118*	0.029*	0.125*	-0.107*	-0.110*	-0.093*	-0.109*
	(0.0009)	(0.0010)	(0.0033)	(0.0053)	(0.0010)	(0.0010)	(0.0143)	(0.0058)
ערבים	-0.288*				-0.183*			
	(0.0004)				(0.0006)			
יהודים חרדים	-0.043*				0.101*			
	(0.0011)				(0.0009)			
קבוע	3.730*	3.733*	3.422*	3.687*	3.484*	3.489*	3.231*	3.641*
	(0.0004)	(0.0004)	(0.0005)	(0.0018)	(0.0004)	(0.0004)	(0.0009)	(0.0024)
R^2	0.237	0.188	0.275	0.129	0.225	0.211	0.374	0.184
מספר תצפיות	54,023	45,366	6,898	1,759	54,337	49,319	3,002	2,016

המשתנה המוסבר הוא לוג השכר לשעה של עובדים שכירים, במחירי 2018. אקדמית חלקית – כולל השכלה טכנולוגית או מקצועית שאינה אקדמית. זיהוי חרדים על פי גישת בית הספר האחרון. מדגם חדש החל מ-2012. הקבוצה המושמטת: השכלה עד תיכונית – כולל ללא תעודה ותעודה לא ידועה, גילים 35–44, יהודים לא חרדים.

מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות.