



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל-ספירו

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בחשוון תשע"ד

22 באוקטובר 2013

תוכן

1	תמצית
4	מבוא
5	1. סוגיית העובדים המבוגרים – רקע
10	2. שינויים במערך הפנסיה ובמערך תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי
10	2.1. רקע
12	2.2. פנסיה
15	2.3. שילוב של קצבת פנסיה ותעסוקה
15	2.4. שינויים בזכאות לקצבאות ביטחון סוציאלי לשם עידוד תעסוקת מבוגרים
16	3. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה וניהול גיל
17	4. פיתוח ההון האנושי של עובדים מבוגרים
17	4.1. תוכניות לקידום השכלה והכשרה של מבוגרים
18	4.2. הכשרות למובטלים מבוגרים
19	4.3. שירותי השמה בעבודה למובטלים מבוגרים
20	5. יצירת מקומות עבודה לעובדים מבוגרים
20	5.1. הפחתה בתשלומי המס ובתשלומי הביטוח הלאומי של מעסיקים
21	5.2. מתן סובסידיות שכר בגין העסקת עובדים מבוגרים
23	5.3. ייעוץ לעסקים בנושא העסקת מבוגרים
23	5.4. התאמת סביבת העבודה לעובדים מבוגרים
25	5.5. גמישות בשעות העבודה של עובדים מבוגרים
26	6. שינוי גישות שליליות כלפי עובדים מבוגרים
28	נספח – גיל הפרישה בפועל



תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ איתן כבל ומוצגות בו דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות.

במדינות רבות הובילו השיפורים בשירותי הבריאות להארכת תוחלת החיים. במדינות ה-OECD עלתה תוחלת החיים מ-70.3 בשנת 1970 ל-79.7 בשנת 2010 ובמדינות האיחוד האירופי עלתה תוחלת החיים מ-71 ל-78.7 באותן שנים. עם הירידה בשיעורי הפרייון בשלושת העשורים האחרונים אנו עדים להזדקנותה של האוכלוסייה. שיעור המבוגרים בכל המדינות נמצא במגמת עלייה וצפוי שימשיך לעלות. מגמות דמוגרפיות אלה מציבות בפני מדינות שונות אתגרים בשוק העבודה, ובראשם הצטמצמותו של כוח העבודה. לעובדה זו יש חשיבות לגבי יכולת הצמיחה הכלכלית של המשק והמימון הציבורי של הפנסיה וקצבאות הרווחה.

בשנת 2011 שיעור התעסוקה הכללי (של גיל העבודה) במדינות ה-OECD היה 64.8% ואילו שיעור התעסוקה של בני 64-50 היה 61.2%. שיעור התעסוקה הממוצע של בני 64-50 במדינות הארגון יורד ככל שעולים בקבוצת הגיל: בקרב בני 54-50 שיעור התעסוקה הוא 76.1%, בקרב בני 59-55 שיעור התעסוקה הוא כ-65% ובקרב בני 64-60 שיעור התעסוקה הוא 40%. יצוין כי בשנים 2011-2000 עלה שיעור התעסוקה של המבוגרים במדינות האיחוד האירופי מ-36.8% ל-47.4%. ייתכן ששיעור זה ימשיך לעלות, אך לא ברור אם הגידול יספיק ליצירת שינוי במגמות הקיימות בשוק העבודה. שיעור המובטלים בני 64-55 במדינות ה-OECD עמד בשנת 2011 על 5.8% בממוצע.

כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של מבוגרים, מדינות נוקטות צעדים בתחומי הפנסיה, המיסוי, הקצבאות, הביטחון התעסוקתי, ההשכלה וההכשרה, ניהול הגיל, מדיניות אקטיבית בשוק העבודה וקידום הבריאות. להלן תמצית הממצאים העולים מהמסמך בנושאים אלו:

בתחומי הפנסיה, המיסוי והקצבאות נקטו מדינות שונות את הצעדים האלה:

- העלאת גיל הפרישה והגיל שבו אפשר לקבל תשלומי פנסיה (מדינות רבות);
- הארכת תקופת ההפקדה לקרן הפנסיה המזכה בקצבת פנסיה מלאה (צרפת, רומניה, אוסטרליה);
- הגדלת קצבת הפנסיה שתשולם בעתיד למי שיעבדו לאחר גיל מסוים (דנמרק, פינלנד, ספרד, קנדה);
- צמצום האפשרות של פרישה מוקדמת (דנמרק, צרפת, גרמניה, הונגריה, אירלנד, רומניה סלובקיה והולנד);
- מתן מענקים למבוגרים העובדים לאחר גיל הפרישה או לאחר הפרישה המוקדמת (הולנד, דנמרק);
- מתן אפשרות למבוגרים לקבל פנסיה חלקית בלי לפרוש משוק העבודה (קנדה, דנמרק אוסטרליה, בולגריה, אסטוניה, לטביה, ליטא, סלובקיה);
- ביטול הקלות שהיו למבוגרים בקבלת דמי אבטלה כדי לתמרץ אותם לחפש עבודה באופן פעיל (גרמניה דנמרק הולנד);

- שינויים בזכאות לקצבאות ביטחון סוציאלי (קנדה, בלגיה, צרפת);

הכשרת עובדים מבוגרים

צעד מרכזי לשיפור סיכויי ההעסקה של עובדים מבוגרים הוא שיפור כישורי העבודה שלהם, יכולותיהם ומומחיותם. רוב התוכניות להשכלה והכשרה במימון המדינה מיועדות לקבוצות אוכלוסייה שונות, ובין היתר מבוגרים, אך יש מדינות המפעילות תוכניות במימון המדינה המיועדות להשכלה ולהכשרה של עובדים מבוגרים. תוכניות אלו מסייעות למעסיק הן משום שרמת הכישורים של עובדיו עולה והן משום שניתן לו מימון להכשרתם. הכשרה כזאת מסייעת גם למבוגר להישאר במקום עבודתו, ולחלופין היא מספקת לו כלים למציאת עבודה אחרת (אוסטריה, בלגיה, גרמניה, לטביה, לוקסמבורג, פורטוגל רומניה, בריטניה).

כמו כן מופעלות בעולם תוכניות אלו:

- מתן סובסידיות למעסיקים בגין הכשרות מקצועיות של עובדים מבוגרים (גרמניה, בלגיה);
- מתן מענק למעסיקים כדי שאלו יעודדו עובדים מבוגרים לרכוש השכלה רשמית (אוסטרליה);
- מתן הכשרות ושירותי השמה בעבודה לעובדים מבוגרים במסגרת שירותי התעסוקה (פולין, פורטוגל).

הכשרת מובטלים מבוגרים

רוב התוכניות להכשרת מובטלים מבוגרים באירופה נעשות במסגרת ההכשרה של מובטלים מקבוצות אוכלוסייה שונות. הכשרות ייחודיות למובטלים מבוגרים מוזכרות בכמה מדינות (גרמניה, פורטוגל, אוסטרליה).

סיוע בהשמה בעבודה של מובטלים מבוגרים

סיוע למובטלים מבוגרים יכול להיעשות באמצעות מערך שירותי ההשמה בעבודה שהמדינה מציעה לאזרחיה. באוסטרליה ובקנדה, למשל, יש תוכניות ייחודיות לבני גיל זה. בדנמרק הוקמו ברמה המקומית והמחוזית רשתות חברתיות של מובטלים בני 50 ויותר, ובהן מובטלים מבוגרים מסייעים זה לזה במציאת עבודה. היוזמה החלה כיוזמה מקומית וכיום היא מקבלת תמיכה ממוסדות המדינה.

יצירת מקומות עבודה למבוגרים

- מתן הקלות במסים ובתשלומי הביטוח הלאומי למעסיקים המגייסים מובטלים מבוגרים (בלגיה, הולנד, איטליה, ספרד);
- סובסידיות למעסיקים לשם עידוד העסקת מובטלים מבוגרים (אוסטרליה, אוסטריה, לטביה בבולגריה בלגיה, דנמרק, אוסטרליה);
- תמיכה בתוכניות לניהול גיל (age management) בעסקים (אוסטריה, דנמרק, פולין, אוסטרליה).

התאמת סביבת העבודה לעובדים מבוגרים

גורמי מפתח להישארותם של עובדים מבוגרים בעבודה הם איכות תנאי העבודה, הבריאות הפיזית והמנטלית של העובד והרגשתו הכללית. ככלל, תוכניות בתחום הבריאות והבטיחות שמיישמים



המעסיקים מיועדות לכל גיל, לאו דווקא לעובדים מבוגרים. ההנחה היא ששיפור תחומים אלו לכל אורך חיי העבודה ישפיע לטובה גם על המשך העבודה של מבוגרים.

בתחום זה יש דוגמאות מעטות לתוכניות המיועדות במיוחד למבוגרים בעבודה:

- צרפת מחייבת בחוק מעסיקים בחברות שבהן 50 עובדים או יותר ורובם חשופים לתנאי עבודה קשים, להגיע להסכם עמם לשיפור סביבת העבודה בהיבטי הבריאות והבטיחות. החוק חל על עובדים בכל גיל, אולם הוא התקבל בהקשר של הרפורמה בפנסיה.
- בלגיה נותנת ייעוץ וסבסוד לחברות פרטיות כדי לסייע להן לפתח תוכניות כוח-אדם הנוגעות לשיפור תנאי העבודה של עובדים בני 45 ויותר.
- דנמרק מממנת תוכניות למניעת שחיקה פיזית או מנטלית בעבודה.

הפחתת שעות העבודה של מבוגרים

ארגון העבודה והפחתת שעות העבודה הם גורמים חשובים נוספים בשיפור יכולת העבודה של עובדים מבוגרים. יש מדינות שבהן נקבעו שעות עבודה שבועיות מצומצמות יותר לעובדים מגיל מסוים תוך שמירה על רמת שכרם (נורבגיה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, הולנד, אוסטריה, דנמרק). יצוין כי באוסטריה המעסיק מקבל פיצוי מהמדינה בתמורה להפחתת השעות של העובד המבוגר.

הקצאת ימי חופשה נוספים

דרך נוספת להגדיל את הגמישות בעבודה היא הקצאת ימי חופשה נוספים לעובדים מבוגרים (הולנד, בלגיה, נורבגיה, דנמרק). חלק מההסדרים נעשים במסגרת הסכמים קיבוציים.

שינוי גישות שליליות כלפי עובדים מבוגרים

תפיסות מפלות כלפי מבוגרים הן חסם עיקרי בהעסקת עובדים מבוגרים. יש מדינות שבהן איסור האפליה בעבודה על רקע גיל עוגן בחקיקה, אולם יש גם דרכים אחרות למניעת אפליה:

- חיוב המעסיק המבקש לפטר מספר מסוים של עובדים להתאים את הרכב הגילאים של המפוטרים לפירמידת הגילאים של החברה, כך שלא יפוטרו בעיקר מבוגרים (בלגיה);
- חיוב המעסיק בתשלום פיצויים מוגדלים לעובדים בני 45 ויותר אם פוטרו במסגרת פיטורים של קבוצת עובדים (בלגיה, הולנד).

פעולות להסברה וליצירת מודעות לנושא

מגוון מדינות פועלות לשינוי הגישות השליליות כלפי עובדים מבוגרים גם באמצעות הסברה, הפצת שיטות עבודה למעסיקים לניהול גיל, הפצת מידע בנושאים כגון החקיקה הרלוונטית, הצגת התועלות העסקיות של העסקת מבוגרים, הדגשת חשיבותו של שינוי תרבותי בתחום זה ועוד (נורבגיה, ספרד, דנמרק, אוסטריה, בלגיה, מלטה, לוקסמבורג, קפריסין, בריטניה).

יצוין כי אין מידע בדבר מידת הצלחתן בטווח הארוך של רוב התוכניות הננקטות ברחבי העולם בשילוב עובדים מבוגרים בשוק העבודה ובהארכת משך העסקתם.



מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ איתן כבל ומוצגות בו **דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות**. הצורך בהגדלת שיעור התעסוקה של מבוגרים בשוק העבודה מוכר במדינות רבות ונמצא במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהן. כבר במהלך העשור האחרון החלו מדינות מערביות לפעול בדרכים שונות לשילוב מבוגרים בשוק העבודה. האוכלוסייה המזדקנת והחשש לקיימות מערכות הרווחה והפנסיה הניעו מדינות אלה לרפורמות שיעודדו שנות תעסוקה ארוכות יותר.

בשנת 2006 פרסם ארגון ה-OECD דוח בשם *Live Longer, Work Longer* הסוקר את המדיניות הקיימת ואת הפעולות הנחוצות בתחום זה ב-21 מדינות ה-OECD.¹ עיקרי דוח זה הוצגו במסמך שכתב מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2007.² הארגון המשיך במעקב אחר אותן המדינות ופרסם את הפעולות שנקטו בתחום בשנים 2005-2012. גם סוכנות (Eurofound) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions של האיחוד האירופי, שהוקמה כדי לספק מידע בתחומי תעסוקה ורווחה, פרסמה ביוני 2013 מסמך בנושא תעסוקת מבוגרים במדינות האיחוד. בשני המסמכים מוצגות דרכים לשלב מבוגרים בשוק העבודה.

ממסמכים אלה עולה כי כדי להגדיל את שיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה, מדינות רבות נוקטות צעדים בתחומי הפנסיה, המיסוי, קצבאות הביטחון סוציאלי, הביטחון התעסוקתי, ההשכלה וההכשרה, ניהול הגיל, מדיניות אקטיבית בשוק העבודה וכן קידום הבריאות. לתחומים אלו השפעה רבה על מספר שנות העבודה של מבוגרים.

קצרה היריעה מלהציג את כל התוכניות הנכללות בשני המסמכים שצוינו לעיל, ועל כן המסמך מתמקד בהצגת דוגמאות לתוכניות ולפעולות שונות שנקטו בכמה מהמדינות המערביות. יש לציין כי כמה מהתוכניות הן רחבות היקף ובעלות מרכיבים רבים, ובמסמך זה נתמקד בהיבטים המרכזיים של תוכניות אלה. המסמך אינו עוסק בתוכניות המיושמות בישראל, אלא המטרה היא לרכז מידע על הנעשה בעולם בתחום זה.

יש כמה דרכים להגדלת שיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה, אולם על דרכים אלו להתאים למאפייני המדינות הנוקטות אותן, ובין היתר למבנה המשק שלהן, למערכות הרווחה והפנסיה שלהן ולמסורת יחסי העבודה בהן. לנוכח ההכרה במאפייניהן המגוונים של מדינות ושווקים שונים, בחרנו להתמקד בעיקר בתוכניות המיושמות ברמת המדינה ופחות בתוכניות שיוזמים הענפים המקצועיים.

הפעולות השונות להגדלת השתתפותם של מבוגרים בשוק העבודה נעשות כדי לעודד את שילובם של עובדים אלה בשוק העבודה בלי לפגוע בעובדים מבוגרים שאינם מסוגלים לעבוד ולא להאליץ להבטיח רמת הכנסה שתאפשר להם חיים בכבוד. נוסף על כך, יש לזכור כי לעתים הרצון לגונן על עובדים מבוגרים עלול לפגוע דווקא בסיכויי ההעסקה שלהם. למשל, הטלת הגבלות שונות על מעסיקים כדי להקל על עובדים מבוגרים עלולה להביא להימנעות של מעסיקים מלגייס עובדים מבוגרים לעבודה. כמו כן, כאמור, לגבי רוב התוכניות הנקטות במדינות השונות אין די מידע על מידת ההצלחה בטווח הארוך.

¹ מדינות אלה: אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, אירלנד, איטליה, יפן, קוריאה, לוקסמבורג, הולנד, נורבגיה, ספרד, שבדיה, שווייץ, בריטניה וארה"ב.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שילוב מבוגרים בשוק העבודה: דרכי פעולה אפשריות](#) כתבה מיכל טביביאן-מזרחי, 6 במרס 2007.



1. סוגיית העובדים המבוגרים – רקע

במדינות מערביות רבות (וכן במדינות מפותחות שאינן מערביות), השיפורים בשירותי הבריאות הובילו להארכת תוחלת החיים. עם הירידה בשיעורי הפרייון בשלושת העשורים האחרונים אנו עדים להזדקנותה של האוכלוסייה, ובעקבות זאת להקטנת כוח העבודה.

להלן שיעור בני 65 ויותר באוכלוסייתן של 23 ממדינות ה-OECD בשנים 2011-2013 וכן תחזית לשנים 2020 ו-2030.³

שיעור בני 65 ויותר באוכלוסייה (ב-%)					
2030	2020	2013	2012	2011	
27.3	23.3	21.5	21.1	20.8	איטליה
28.8	23.3	21.1	20.9	20.7	גרמניה
24.8	21.3	19.7	19.5	19.2	יוון
24.4	20.8	18.7	18.4	18.2	פורטוגל
26.1	22.9	19.5	18.9	17.8	פינלנד
24	19.6	18.2	17.9	17.7	אוסטריה
22.3	19.2	17.8	17.6	17.4	בלגיה
23.6	20.6	18	17.6	17.2	צרפת
20.4	18.3	17.1	17	16.9	אסטוניה
22.6	20	17.9	17.4	16.8	דנמרק
21.5	20.1	17.3	17	16.8	הונגריה
22.7	20.1	16.9	16.4	15.8	צ'כיה
24.3	19.9	17	16.5	15.6	הולנד
20.6	18	16.2	15.8	15.2	נורבגיה
20	16.6	15.1	14.9	14.7	לוקסמבורג
23.1	18.2	15.3	14.8	14.4	קנדה
22.3	18.4	14.6	14.2	13.8	פולין
19.7	16.9	14.7	14.4	13.7	אוסטרליה
21.9	17.1	14.4	14	13.3	ניו-זילנד
21.6	17.3	13.7	13.3	13	סלובקיה
19.2	15.2	12.9	12.6	12.5	איסלנד
18.5	14.9	12.7	12.4	12.1	אירלנד
13.1	12	10.4	10.2	10	ישראל

מן הטבלה עולה כי שיעור המבוגרים בכל המדינות הוא במגמת עלייה וצפוי שימשיך ויעלה. בישראל שיעור בני ה-65 ויותר הוא הנמוך ביותר בין המדינות המופיעות בטבלה. על-פי התחזיות, שיעור זה יעלה,

³ OECD Factbook: [Population and Migration](#), data extracted: October 22nd 2013.



אולם גם בשנת 2030 יהיה הנמוך ביותר בין כל המדינות המוצגות הטבלה זו ויעמוד על כ-13% מהאוכלוסייה.

בארבעת העשורים האחרונים תוחלת החיים במדינות המוזכרות עולה, וגם מספר שנות החיים הבריאות גדל בתקופה זו, אך יש לזכור שיש הבדלים ניכרים בין המדינות בנושא זה. ב-50 השנים הקרובות צפוי שתוחלת החיים תעלה בחמש שנים נוספות.

להלן נתונים על תוחלת החיים של בני שני המינים ב-27 ממדינות ה-OECD, בשנת 1970 ובשנת 2010.

תוחלת החיים בלידה		
<u>2010</u> ⁵	<u>1970</u> ⁴	
82.6	73.1	שווייץ
82.2	72	ספרד
81.8	70.8	אוסטרליה
81.7	71.8	ישראל
81.5	74.3	איסלנד
81.5	74.7	שבדיה
81.3	72.2	צרפת
81.2	74.3	נורבגיה
81	71.2	אירלנד
81	71.5	ניו-זילנד
80.8	73.7	הולנד
80.7	70	אוסטריה
80.7	69.7	לוקסמבורג
80.6	73.8	יוון
80.6	71.8	בריטניה
80.5	70.5	גרמניה
80.3	71	בלגיה
80.2	70.8	פינלנד
79.8	66.7	פורטוגל
79.7	70.3	OECD
79.3	73.3	דנמרק
78.7	71	EU 27
78.7	70.9	ארה"ב
77.7	69.6	ציכיה
76.3	70	פולין
75.6	69.7	אסטוניה

⁴ או בשנה הראשונה שלגביה יש נתונים.

⁵ או בשנה האחרונה שלגביה יש נתונים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

75.2	69.8	סלובקיה
74.3	69.2	הונגריה
74.3	54.1	טורקיה

מגמות דמוגרפיות אלה יוצרות קשיים בשוקי העבודה ובראשם הצטמצמותו של כוח העבודה. בשנת 2014 יקטן במדינות האיחוד האירופי שיעור האזרחים בגיל העבודה (בני 20-64) וכן יגדל ב-2 מיליון בכל שנה מספר בני 60 ויותר. לעובדות הללו חשיבות לעניין יכולת הצמיחה הכלכלית והמימון הציבורי, כלומר, היקף הדרישות שיופנו למערכות הביטחון הסוציאלי ולמערך הפנסיה בעתיד. לנתונים אלו השפעה גם על יכולת המעסיקים לגייס עובדים או עובדים מיומנים ולכן על הפריון, התחרותיות והיכולת לספק שירותים.

שיעור התעסוקה באיחוד האירופי בקרב בני 25-49 היה בשנת 2011 78%, ושיעור התעסוקה של בני 64-50 היה 47%. האיחוד האירופי שואף לכך שעד שנת 2020 שיעור התעסוקה בגיל העבודה (בני 20-64) יהיה 75%, ולפיכך האיחוד רואה חשיבות מיוחדת בהעלאת שיעור התעסוקה של בני 64-50.

בטבלה להלן מובאים נתונים על שיעור התעסוקה הכללי בשנת 2011 ועל שיעור התעסוקה בקרב בני 64-50 באותה השנה. בשלוש העמודות השמאליות מובא פילוח של שיעור המועסקים בקרב בני 64-50 בחלוקה לשלוש קבוצות גיל.⁶

שיעור התעסוקה הכללי בשנת 2011 מול שיעור התעסוקה בקרב בני 64-50 (ב-)					
(%)					
שיעור התעסוקה בקרב בני 64-60	שיעור התעסוקה בקרב בני 59-55	שיעור התעסוקה בקרב בני 54-50	שיעור תעסוקה בקרב בני 64-50	שיעור התעסוקה בכוח העבודה (בני 15-64)	
27.2	34.6	43.9	36.5	48.4	טורקיה
28.1	50.7	64.1	48.6	55.6	יוון
14.2	54.1	70.4	47.2	55.8	הונגריה
20.9	55.3	70.7	49.6	57.8	איטליה
32.7	55.3	65.7	52.5	58.5	ספרד
41.4	59.3	67.6	57.1	59.2	אירלנד
21.2	49.9	69.8	48.4	59.3	פולין
17.8	59.9	78.1	54.7	59.5	סלובקיה
54.4	67.6	74.5	66	60.9	ישראל
52.3	65.9	72.3	64.8	61.3	צ'ילה
20.8	55.1	74.0	51.6	61.9	בלגיה

⁶ OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Employment policies and data, [Ageing and Employment Policies](#), Data extracted: October 2013; OECD, [Employment and Labour Markets, Key tables from the OECD](#), July 16th 2013.



שיעור התעסוקה הכללי בשנת 2011 מול שיעור התעסוקה בקרב בני 64-50 (ב- (%)					
שיעור התעסוקה בקרב בני 64-60	שיעור התעסוקה בקרב בני 59-55	שיעור התעסוקה בקרב בני 54-50	שיעור תעסוקה בקרב בני 64-50	שיעור התעסוקה בכוח העבודה (בני 15-64)	
18.8	63.9	80.2	54.7	63.9	צרפת
36.8	58.2	71.1	56.2	64.2	פורטוגל
15.5	44.1	75.7	46.8	64.4	סלובניה
20.9	54.6	75.7	53.7	64.6	לוקסמבורג
40.0	64.8	76.1	61.2	64.8	OECD
43.9	68.8	77.5	64.5	65.2	אסטוניה
25.8	69.3	84.7	59	65.7	צי'כה
50.8	68.1	73.8	65.1	66.6	ארה"ב
41.6	72.9	82.5	65.2	69.2	פינלנד
44.4	69.8	79.7	65	70.4	בריטניה
47.4	68.4	79.6	66.6	72	קנדה
20.9	60.9	81.9	57.1	72.1	אוסטריה
67.2	79.6	83.5	77.4	72.6	ניו-זילנד
44.2	73.8	81.9	68.2	72.6	גרמניה
51.0	70.4	79.3	67.8	72.7	אוסטרליה
42.9	76.4	81.8	67.2	73.1	דנמרק
63.4	82.1	87.0	77.3	73.6	שבדיה
40.0	72.0	80.0	64.6	74.9	הולנד
59.8	79.0	83.6	74.5	75.3	נורבגיה
75.4	83.0	86.6	82.2	79	איסלנד
58.2	80.1	87.0	76.1	79.3	שווייץ

מן הטבלה עולה כי בקרב בני 64-50 שיעור התעסוקה יורד ככל שעולים בקבוצת הגיל. שיעור התעסוקה הכללי בקרב בני גיל זה במדינות ה-OECD בשנת 2011 היה כ-61.2%, ושיעור זה בקרב קבוצות הגיל המהוות קבוצה זו היה כלהלן: כ-76% בקרב בני 54-50; כ-65% בקרב בני 59-55 ו-40% בקרב בני 64-60. ניתן לראות כי שיעור המועסקים בקרב בני 64-50 בישראל גבוה מהממוצע במדינות ה-OECD. כמו כן שיעור המועסקים בישראל בקרב בני 64-60 הוא השישי בגודלו, לאחר איסלנד, ניו-זילנד, שבדיה, נורבגיה ושווייץ.

להלן נתונים על שיעור האבטלה בקרב בני 64-55 במדינות המוזכרות במסמך, ולצדם נתונים על שיעור האבטלה הכללי בשנת 2011.⁷

⁷ ש.ם.



שיעור האבטלה הכללי (ב-%, מתוך כוח העבודה)	שיעור האבטלה בקרב בני 55 (ב-%, מתוך קבוצת הגיל בכוח העבודה)			
	2011	2005	2001	
21.8	15	6.1	6.3	ספרד
17.9	8.5	3.8	4.1	יוון
14.9	9	3	2.5	אירלנד
13.6	10	13.3	12.3	סלובקיה
13.4	10.8	6.2	3.2	פורטוגל
12.7	11.6	5	9	אסטוניה
11	8.7	3.9	2.9	הונגריה
10	4.9	3.9	2.3	טורקיה
9.8	6.9	11.2	9.7	פולין
9.3	6.6	5.3	5.8	צרפת
9.1	6.6	3.3	3	ארה"ב
8.5	3.9	3.5	4.3	איטליה
8.3	6.3	4.2	3	סלובניה
8.2	5.8	4.8	4.6	ממוצע OECD
8	4.8	2.6	3.3	בריטניה
7.9	6.5	6.9	8.9	פינלנד
7.9	4.7	4.5	5	שבדיה
7.7	5.7	5.2	4	דנמרק
7.5	6.7	5.4	5.8	קנדה
7.4	3.9	3.9	4.8	צ'ילה
7.2	4	4.4	3	בלגיה
7.2	5.4	1.5	2	איסלנד
6.8	5.8	5.2	4.9	צ'כיה
6.7	3.3	1.9	3.6	ניו-זילנד
6	6.5	12.7	11.7	גרמניה
5.7	4.2	7.3	6.3	ישראל
5.2	3.3	3.4	4.6	אוסטרליה
4.9	2.8	2.1	0.3	לוקסמבורג
4.4	4.1	4.5	1.6	הולנד
4.2	3.2	3.6	4.9	אוסטריה
4.1	3.3	3.7	1.8	שווייץ
3.3	1.3	1.7	1.6	נורבגיה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מן הטבלה עולה כי בשנת 2011 היה שיעור האבטלה בקרב בני 55-64 בישראל (4.2%) נמוך מממוצע ה-OECD (5.8%). על-פי רוב, תקופת האבטלה של עובדים מבוגרים ממושכת יותר מתקופת האבטלה של עובדים צעירים. הביטוי לכך הוא בין השאר שיעור גבוה של מובטלים כרוניים (long term), כלומר מי שמובטלים יותר מ-12 חודשים.⁸

יצוין כי בשנים 2000-2011 עלה שיעור התעסוקה של מבוגרים במדינות האיחוד האירופי ב-11%. ייתכן ששיעור ההשתתפות של מבוגרים יוסיף לעלות, אך לא ברור אם גידול זה יספיק לשינוי המגמות בשוק העבודה. לפי האיחוד האירופי, סביר שגם בעתיד יהיה צורך בהתערבות של המדינה בשוק העבודה לשם עידוד שילובם של מבוגרים.

2. שינויים במערך הפנסיה ובמערך תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי

2.1. רקע

הצורך להבטיח את הקיימות של הפנסיה לנוכח העלייה בתוחלת החיים הוביל מדינות שונות לפעול להגדלת ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה. כמה צעדים ננקטו לשם כך:

- העלאת גיל הפרישה והעלאת הגיל שבו אפשר לקבל תשלומי פנסיה;
- הגדלת סכומי הפנסיה שישולמו בעתיד למבוגרים הממשיכים לעבוד לאחר גיל מסוים;
- מתן מענקים למבוגרים העובדים לאחר גיל הפרישה;
- תשלום פנסיה במקביל לעבודה;
- התאמת שוק הפנסיה, ולעתים המיסוי הרלוונטי, כדי להקל על מבוגרים להמשיך לעבוד;
- צמצום הזכות לפרישה מוקדמת והטלת תמריץ כלכלי שלילי על מבוגרים היוצאים משוק העבודה.

בכל מדינה ננקטו פעולות בהקשר חברתי כלכלי ופוליטי מסוים. כלומר, הצעדים שנקטו קשורים להוראות הקיימות בנושא הפנסיה, לשבירות המצב הפיננסי של קרנות הפנסיה ולתנאים הפוליטיים. לפי Eurofound, עלייתו של שיעור ההשתתפות של מבוגרים בני 55-64 ב-27 מדינות האיחוד האירופי בשנים 2001-2011 מ-36.8% ל-47.4% ויציבותו של שיעור זה חרף המשבר הכלכלי, מלמדים כפי הנראה על יעילותם של חלק מצעדים אלו. לפי האיחוד, הנתונים מראים כי במדינות שיש בהן תמריצים כספיים להמשיך בעבודה, כגון הגדלת הפנסיה, מתן בונוסים והתאמת מסגרות הפנסיה והמיסוי לקידום תעסוקת מבוגרים אחרי גיל הפרישה, תעסוקת מבוגרים לאחר גיל הפרישה גבוהה מהממוצע באיחוד האירופי.

יש לציין כי ברוב המדינות יש מגמה להעלות את גיל הפרישה הרשמי. להלן נתונים על גיל הפרישה לנשים ולגברים בשנת 2009, וגילאי הפרישה שיושמו על-פי התכנון בשנת 2020 ובשנים שלאחר מכן.⁹

⁸ שם. לגבי שווייץ וצילה אין נתונים.

⁹ Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), [Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), April 23rd 2013.



גיל הפרישה הרשמי						
<u>גיל הפרישה לאחר שנת 2020</u>		<u>גיל הפרישה בשנת 2020</u>		<u>גיל הפרישה בשנת 2009</u>		
<u>נשים</u>	<u>גברים</u>	<u>נשים</u>	<u>גברים</u>	<u>נשים</u>	<u>גברים</u>	
65	65	60	65	60	65	אוסטריה
--	--	65	65	65	65	בלגיה
63	65	60	63	60	63	בולגריה
65	65	65	65	65	65	קפריסין
65	65	כ-64	כ-64	60	62	ציכיה
+67	+67	66	66	65	65	דנמרק
65	65	64	64	61	63	אסטוניה
--	--	65	65	65	65	פינלנד
65	65	63	63	60	61	מלטה
65	65	64	64	62	62	הונגריה
--	--	62	62	61.5- 57.5 ¹⁰	62	סלובקיה
65	65	64.5	64.5	62	62	לטביה
65	65	63	64	60	62.5	ליטא
--	--	61	63	61	63	סלובניה
63	65	60	65	58.3	63.3	רומניה
67-62		67-62		65-60		צרפת
67	67	כ-66		65	65	גרמניה
בזיקה לתוחלת החיים		65	65	60	65	יוון
66	66	65	65	65	65	אירלנד
בזיקה לתוחלת החיים		כ-67		60	65	איטליה
--	--	65	65	65	65	לוקסמבורג
--	--	65	65	65	65	פורטוגל
--		67-61		67-61		שבדיה
68	68	66	66	60	65	בריטניה

מסמך זה אינו עוסק בנושא העלאת גיל הפרישה, ועם זאת נציין כי איגודים מקצועיים סבורים שבדיון בנושא העלאת גיל הפרישה יש להתחשב בפרט, במגזר או במאפייני העבודה (אם נדרשות בה יכולות פיזיות או פסיכולוגיות גבוהות), במספר שנות העבודה ובמצבו הבריאותי של העובד.

¹⁰ תלוי במספר הילדים.



2.2. פנסיה

כדי להתמודד עם החשש לקיימות של קרנות הפנסיה בעתיד, בד בבד עם העלאת גיל הפרישה האריכו מדינות רבות את התקופה שבה עובד נדרש להפקיד כספים לקרן הפנסיה כדי לזכות בפנסיה מלאה עם פרישתו לגמלאות. בצרפת הועלתה בשנת 2003 תקופת האכשרה (משך הזמן שיש להפקיד כספים בקרן הפנסיה) המזכה בפנסיה מלאה ל-40 שנה. ברומניה, תקופה זו תתארך בהדרגה – עד שנת 2015 בעבור גברים ועד שנת 2030 בעבור נשים – כך שתעמוד על 35 שנה. באוסטרליה, עובד היה יכול בעבר להמשיך ולהפריש כספים לפנסיה עד גיל 70 בלבד אולם ביולי 2013 בוטלה הגבלה זו. יצוין כי בעבר לא הובאו בחשבון יכולתן של קרנות הפנסיה לשלם פנסיה לגמלאים לאורך זמן ולכן מדינות אחדות, כגון אסטוניה, פינלנד, איטליה, פורטוגל, שבדיה ונורבגיה שואפות כיום להביא בחשבון, בהסדרת תוכניות הפנסיה שלהן, את משך תקופת ההפקדות, משך תקופת תשלומי הפנסיה ותוחלת החיים.

מדינות רבות מאפשרות להגדיל את תשלומי הפנסיה שיקבל העובד עם פרישתו בגין כל שנת עבודה נוספת לאחר גיל מסוים. שינויים אלו בתחום הפנסיה נועדו לתת תמריץ כספי לעובדים מבוגרים להישאר בשוק העבודה. בדנמרק עובד רשאי לדחות את גיל הפרישה ב-10 שנים ובעבור כל שנת עבודה לאחר גיל הפרישה ישולמו לו עם הפרישה תשלומי פנסיה גבוהים יותר בהשוואה לאלו שהיו משולמים לו אילו פרש מוקדם יותר. גם בפינלנד אפשר להגדיל את הפנסיה של עובדים מבוגרים הממשיכים לעבוד לאחר הגיל שבו פרישה מוקדמת היא אפשרית, ובספרד תשלומי הפנסיה גדלים במידה שהעובד דחה את גיל הפרישה שלו. קנדה הגדילה את דמי הפנסיה של עובדים הפורשים לאחר גיל 65 והקטינה אותם לעובדים שפורשים לפני גיל 65.

יש גם מדינות שפועלות לצמצם את האפשרות לפרישה מוקדמת שכן פעמים רבות יש פער (גדול מדי) בין גיל הפרישה הרשמי לגיל שבו מבוגרים פורשים בפועל משוק העבודה.

להלן נתונים על גיל הפרישה הרשמי וגיל הפרישה בפועל בשנת 2009 במדינות האיחוד האירופי.¹¹

גיל הפרישה הרשמי וגיל הפרישה בפועל בשנת 2009				
גיל פרישה בפועל		גיל פרישה רשמי		
נשים	גברים	נשים	גברים	
59.4	62.6	60	65	אוסטריה
61.9	61.2	65	65	בלגיה
64.1		60	63	בולגריה
62.8		65	65	קפריסין
59.6	61.5	60	62	צ'כיה
61.9	62.6	65	65	דנמרק
	62.6	61	63	אסטוניה
61.1	62.3	65	65	פינלנד
59.8	60.3	65-60		צרפת
61.9	61.6	65	65	גרמניה
61.6	61.3	60	65	יוון

¹¹ Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), [Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), April 23rd 2013.



גיל הפרישה הרשמי וגיל הפרישה בפועל בשנת 2009				
גיל פרישה בפועל		גיל פרישה רשמי		
נשים	גברים	נשים	גברים	
58.7	60.1	62	62	הונגריה
64.7	63.5	65	65	אירלנד
59.4	60.8	60	65	איטליה
62.7		62	62	לטביה
59.9		60	62.5	ליטא
57	58.1	65	65	לוקסמבורג
60.3		60	61	מלטה
63.1	63.9	65	65	הולנד
57.5	61.4	60	65	פולין
62.3	62.9	65	65	פורטוגל
63.5	65.5	58.3	63.3	רומניה
57.5	60.4	¹² 61.5-57.5	62	סלובקיה
59.8		61	63	סלובניה
63.4	61.2	65	65	ספרד
64	64.7	67-61		שבדיה
62	64.1	60	65	בריטניה

מן הטבלה עולה כי למעט בבולגריה, רומניה ולטביה, גיל הפרישה בפועל נמוך מגיל הפנסיה הרשמי במדינה. הפערים גדולים, למשל, באיטליה, בלגיה וגרמניה.¹³ לנתונים בנושא גיל הפרישה בפועל בשנים נבחרות ראו הנספח למסמך זה.

לפיכך, מדינות רבות, כגון דנמרק, צרפת, גרמניה, הונגריה, אירלנד, רומניה סלובקיה והולנד, החלו להגביל את האפשרות לפרישה מוקדמת על-ידי פגיעה בכדאיות של צעד זה או על-ידי ביטולה המוחלט של האפשרות. לדוגמה, גרמניה הפחיתה את תשלומי הפנסיה שישולמו למי שפרשו פרישה מוקדמת, כלומר ניתן תמריץ כלכלי שלילי לפרוש מוקדם. באוסטרליה ניתן היה בעבר לפרוש לפנסיה מוקדמת מגיל 55 וכיום גיל מינימלי זה הועלה ל-60. כלומר, רק מגיל 60 יוכל העובד לקבל את הקצבה מקרן הפנסיה.

בדצמבר 2011 נחקק בדנמרק חוק המביא לשינוי בפנסיה וייכנס לתוקף בהדרגה בשנים 2014-2023. עיקרי הרפורמה הם, בין השאר, העלאת גיל הפרישה הרשמי מ-65 ל-67 בשנים 2019-2022.¹⁴ נוסף על כך, בשנת 2008 בוטלה בדנמרק החובה לפרוש מהשירות הציבורי בגיל 70.

¹² תלוי במספר הילדים.

¹³ התפתחות הפרישה המוקדמת: שינויים מבניים בכלכלה של מדינות שונות הובילו לצמצום סקטורים שמבוגרים רבים עבדו בהם. מערך ההכשרה וההסבה המקצועית לא היה מפותח דיו ובשנות ה-70 האבטלה בקרב צעירים הייתה גבוהה, והתפתח מנגנון סיוע לפרישה מוקדמת בהנחה שכך יתפנו משרות לצעירים – הנחה שכיום מערערים עליה. בחלק מהאוכלוסייה העובדת אף התפתחה ציפייה לפרישה מוקדמת.

¹⁴ אם לא צוין אחרת, המידע בפרק זה מבוסס על:

European Employment Observatory, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, [EEO Review: Employment policies to promote active ageing](#), February 2012.



מאז שנת 1979 מופעלת בדנמרק תוכנית לפרישה מוקדמת מהעבודה ששמה Voluntary Early Retirement Pension (VERP), המיועדת בעיקר לנשים ולעובדי צווארון כחול (בענפי העשייה, הבנייה, הניקיון וכיוצא בזה) המבקשים לפרוש מוקדם.¹⁵ נמצא כי תוכנית זו הפכה לזרז העיקרי לפרישה מוקדמת.¹⁶ בשנת 2011 החליטה דנמרק, בין השאר, כי עד שנת 2022 הגיל המינימלי לפרישה דרך ה-VERP יגדל מ-60 ל-64 והזכאות לתגמולים במסגרת תוכנית זו תהיה למשך שלוש שנים בלבד ולא חמש שנים. כלומר, בשנת 2023 יוכל אזרח דנמרק לפרוש במסגרת ה-VERP בגיל 64 לכל המוקדם ולקבל גמלת VERP¹⁷ במשך שלוש שנים בלבד, כלומר עד להגעתו לגיל הפרישה הרשמי (67).¹⁸ ארגון ה-OECD המליץ לדנמרק בשנת 2005 לבטל לחלוטין את תוכנית ה-VERP המאפשרת פרישה מוקדמת.

בד בבד עם המגבלות שהטילה דנמרק על תוכניות קדם-הפרישה במטרה לעודד את הישארותם של עובדים מבוגרים בשוק העבודה, היא הרחיבה את הזכאות לקצבת נכות. בעקבות זאת ייתכן שבמקום קדם-פרישה, מבוגרים רבים יצאו משוק העבודה בעקבות זכותם לקצבת הנכות, שאישור הזכאות לה הפך קל יותר. ימים יגידו אם אכן מבוגרים בדנמרק ימשיכו לצאת משוק העבודה לפני גיל הפרישה באמצעות קצבת הנכות במקום דרך תוכנית קדם-פרישה, כפי שקרה במדינות אחרות, כגון פינלנד, הולנד ונורבגיה.¹⁹

לצד התמריצים השליליים, **במדינות אחדות ניתן תמריץ כספי חיובי לעובדים מבוגרים להישאר בעבודה עד גיל הפרישה הרשמי או לחזור לשוק התעסוקה.** בהולנד עובדים בני 61 ויותר שהכנסתם נמוכה החלו לקבל מענק המשך עבודה (carry-on working bonus), שמטרתו מתן תמריץ להישאר בעבודה ולא לפרוש מוקדם. יצוין כי נמצא שתוכניות אלו בהולנד הועילו בדחיית גיל הפרישה בפועל. בדנמרק עובדים מבוגרים הזכאים לפרישה מוקדמת במסגרת ה-VERP אך ממשיכים לעבוד עד גיל 65 מקבלים מענק פטור ממס של כ-20,000 אירו.

לפי Eurofound, יש כמה אינדיקציות לכך שתוכניות פנסיה שמעוגנת בהן האפשרות להגדיל את תשלומי הפנסיה בעקבות תקופת עבודה נוספת יכולות לתרום להעלאת גיל הפרישה בפועל. עם זאת, נראה שתמריצים אלו יעילים יותר לגבי עובדים מבוגרים שהישארותם בשוק העבודה מונעת משיקולים כלכליים ובעיקר מהצורך להגדיל את תשלומי הפנסיה שיקבלו בעתיד. ואכן נמצא כי תמריצים כלכליים להאריך את תקופת העבודה תורמים יותר במדינות שבהן תשלומי הפנסיה הממוצעת נמוכים ובקרב עובדים בעבודות שהכנסתן נמוכה. עם זאת, יצוין שלעובדים בעבודות שהכנסתן נמוכה יש סיכון גדול יותר ללקות בבעיות בריאות העלולות למנוע מהם להמשיך ולעבוד חרף התמריץ הכלכלי המוצע להם.

¹⁵ זו הסיבה לכך ששיעור האבטלה בקרב בני 60 ויותר הוא פחות מ-5%. יצוין כי בשנת 2005 פרשו כ-30% מהעובדים עד גיל 60 וכ-60% מהם פרשו עד גיל 65. מתוך: OECD, [Ageing and Employment Policies: Denmark](#), 2005, p.52.

¹⁶ Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), [Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), April 23rd 2013.

¹⁷ הגמלה היא בשיעור של כ-80% מדמי האבטלה המרביים.

¹⁸ European Employment Observatory, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, [EEO Review: Employment policies to promote active ageing](#), February 2012.

¹⁹ בתגובה על כך הקשיחו כמה מדינות את הקריטריונים לקבלת קצבת נכות.



2.3. שילוב של קצבת פנסיה ותעסוקה

לצד שינויים שערכו במערכי המיסוי והפנסיה, מדינות שונות פועלות לאפשר למבוגרים לקבל תשלומי פנסיה בלי לפרוש משוק העבודה. לפי האיחוד האירופי, שילוב פנסיה ועבודה חשוב כדי להאריך את תקופת התעסוקה, בעיקר של מבוגרים שמסיבות שונות אינם מסוגלים לעבוד במשרה מלאה.

בקנדה נעשו בשנת 2007 שינויים המאפשרים פרישה מדורגת לפנסיה. השינויים מאפשרים לעובדים לצמצם את היקף עבודתם ולקבל עד 60% מקצבת הפנסיה. במקביל העובדים יכולים להמשיך ולהפריש סכומים לקרן הפנסיה. תמריץ זה להמשיך ולעבוד חלקית במקביל לקבלת חלק מהפנסיה נותן גם למעסיקים גמישות בהשארת עובדים מבוגרים.²⁰ בדנמרק, כדי לעודד עובדים מבוגרים להמשיך לעבוד, אפילו במשרה חלקית, ניתנת למבוגרים אפשרות לפרישה חלקית במסגרת VERP. עובדים מבוגרים רשאים לשלב עד 29.6 שעות עבודה שבועיות עם קצבת קדם-פרישה יחסית מה-VERP.²¹ באוסטריה, שבע שנים לפני גיל פרישה מבוגרים רשאים לעבוד משרה חלקית (40%-60%) ולשלב את העבודה עם פנסיה חלקית (part time pension entitlement). שירות התעסוקה באוסטריה מפצה את המעסיקים בגין השעות החסרות והעובדים מקבלים 70%-80% משכרם הקודם, למרות ההפחתה במספר השעות. יצוין כי יש ירידה בניצול זכות זו מאז שנת 2004.

לעומת מדינות אלה, המאפשרות לעבוד עד היקף שעות מסוים במקביל לקבלת קצבת פנסיה, מדינות כגון בולגריה, אסטוניה, לטביה, ליטא וסלובקיה מאפשרות למבוגרים לשלב בין פנסיה לעבודה ללא הגבלה של היקף המשרה. יצוין כי רשימת מדינות אלו חופפת במידה מסוימת את רשימת המדינות שבהן השיעור הגבוה ביותר של בני 65 ויותר, המוגדרות גם כמדינות שיש סיכון גבוה יותר שיתפתח עוני בקרבן. ככל הנראה רמות הפנסיה הנמוכות הן שהביאו כמה ממדינות אירופה לאפשר למבוגרים להמשיך לעבוד במקביל לקבלת הפנסיה – במטרה לאפשר לעובדים להישאר ברמת הכנסה הולמת.

2.4. שינויים בזכאות לקצבאות ביטחון סוציאלי לשם עידוד תעסוקת מבוגרים

ככלל, אזרח שאינו מועסק מקבל דמי אבטלה אם הוא עומד במבחן תעסוקה שקבעה המדינה. במדינות רבות מובטלים מבוגרים היו פטורים בעבר ממבחן תעסוקה, ובמדינות אחרות אף שולמו להם דמי אבטלה תקופה ארוכה יותר (אוסטריה, צרפת ליטא ופולין) בהשוואה למובטלים אחרים. לכך הייתה, ככל הנראה, השפעה על הישארותם מחוץ לשוק העבודה.

המגמה העיקרית כיום היא לבטל את ההקלות למבוגרים בקבלת דמי אבטלה במטרה לתמוך אותם לחפש עבודה באופן פעיל. למשל, גרמניה שינתה את הכללים במערכת דמי האבטלה שלה, unemployment insurance, ומאז שנת 2008 מובטלים בני 58 ויותר אינם זכאים לקבל דמי אבטלה ללא עמידה במבחן תעסוקה. גם בדנמרק מובטלים בני 58-60 היו זכאים בעבר להקלות בקבלת דמי אבטלה, ומשנת 2007 בוטלו הקלות אלה.²² בהולנד היה בעבר מנגנון שאפשר למבוגרים בני 57.5 ומעלה שנותרו

²⁰ ככלל, גיל הפנסיה בקנדה הוא 65, ופנסיה מוקדמת אפשרית מגיל 60 ואילך. לבד מסוגי עבודה מסוימים, המחוזות והטריטוריות ביטלו בעשור האחרון את החובה לפרוש לפנסיה (mandatory retirement), והחוק הפדרלי עשה כן בדצמבר 2011.

²¹ European Employment Observatory, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, [EEO Review: Employment policies to promote active ageing](#), February 2012. Eurofound, [Denmark: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), June 3rd 2013.

²² חלק מפרורמה שנערכה בשנת 2006 במערכת הרווחה (Welfare Reform).



ללא עבודה וסיימו את תקופת זכאותם לקבלת קצבת אבטלה, לקבל קצבת אבטלה נוספת (שאינה תלויה בגובה שכרם הקודם) במשך שלוש שנים וחצי. מנגנון זה עודד פרישה מוקדמת משוק התעסוקה ולכן בשנים 2003 ו-2006 החליטה הולנד להטיל הגבלות על אפשרות זו. נוסף על כך, מאז יולי 2009 מובטלים כרוניים (long term) נדרשים לקבל כל עבודה שהם מופנים אליה, כולל עבודות שאינן תואמות את השכלתם.

בקנדה, מבוגרים המקבלים קצבת זקנה (Old Age Security) זכאים לקבל תוספת הבטחת הכנסה (Guaranteed Income Supplement) המבוססת על מבחן הכנסות. בעבר כל הכנסה הביאה להפחתה של הקצבה, אולם מאז שנת 2008 הכנסה מעבודה עד 3,500 דולר אינה נכללת במבחן ההכנסות. פטור זה ממבחן ההכנסות נועד לאפשר למבוגרים שהכנסותיהם נמוכות להמשיך לעבוד במקביל לקבלת הקצבות.

ממאי 2009 ניתן בבלגיה מענק חודשי של 194 אירו לבני 50 ויותר שאינם עובדים כדי שיחזרו לעבודה, ו**בצרפת** מאז שנת 2006 מובטלים בני 50 ויותר הפונים לעבודה בשכר נמוך ב-15% מהשכר במקום העבודה האחרון שלהם זכאים לקבל קצבה לתקופה מוגבלת (vocational integration benefit).

יצוין כי לצד ביטול ההקלות בקבלת קצבות ביטוח סוציאלי למבוגרים, עדיין יש בכמה מדינות הקלות למובטלים מבוגרים, ואלה זוכות לביקורת של ה-Eurofound בשל התפיסה שמדובר בתמריץ שלא לחזור לשוק העבודה. למשל, בבלגיה בני 55 ויותר מקבלים דמי אבטלה מוגדלים. בהונגריה מובטלים הנמצאים חמש שנים לפני גיל פרישה יכולים לתבוע קצבת אבטלה קדם-פרישה (pre-retirement unemployment benefit) אם עבדו והפרישו לביטוח הלאומי במשך תקופה מסוימת. יצוין כי אומנם השאיפה של האיחוד האירופי היא לתת תמריצים למבוגרים לחפש עבודה ולהשתלב בשוק העבודה, אך הטענה היא שיש לעשות זאת, כמובן, בלי לפגוע בעובדים שאינם מסוגלים להמשיך לעבוד או להשתלב בשוק העבודה, ויש לאפשר לעובדים אלה רמת הכנסה הולמת כדי שיוכלו לחיות ברמת חיים ראויה.

3. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה וניהול גיל

נוסף על שינויים שנערכו במערכות הפנסיה, הרווחה והמיסוי כדי לעודד מבוגרים להישאר בשוק העבודה, מדינות שונות משלבות פעולות של ניהול גיל (age management) במדיניות האקטיבית שלהן בשוק העבודה (active labour market policy). מדיניות אקטיבית בשוק העבודה משמעה מתן שירותי השמה בעבודה, יצירת מקומות עבודה והכשרות מקצועיות. ניהול גיל משמעו שימת דגש על גיל העובד כך שנתון זה לא יהיה חסם להעסקתו.

מדינות שונות מפעילות תוכניות שמטרתן להשאיר את העובדים המבוגרים בשוק העבודה ולהקל על מבוגרים מובטלים לחזור אליו. חלק מהתוכניות מיועדות לעובדים מבוגרים בלבד וחלקן מיועדות לקבוצות שונות, בין היתר מבוגרים. מאחר שעל-פי הגישה הרווחת קל יותר לדאוג להישארות העובדים במקום העבודה מלהחזיר אותם לשוק העבודה לאחר שהפכו למובטלים, ניתנה חשיבות מסוימת למטרות של ניהול גיל בעסקים והכשרה תעסוקתית. אולם חלק הארי של התוכניות בתחום שוק העבודה הפעיל מתמקדות בהחזרתם של מובטלים לעבודה וקשורות למתן סובסידיות לתעסוקה או להכשרות למובטלים.

תוכניות אלה מיושמות בדרך כלל ברמת המדינה, אולם גורמים שונים במשק הנוגעים בדבר מעורבים בעיצובן וביישומן. פיתוח התוכניות בתחום זה נעשה במקביל לשינויים שנעשו בקצבות, כאמור לעיל, שבעקבותיהם על מבוגרים לחפש עבודה באופן פעיל כדי להיות זכאים לדמי אבטלה.



כדי לסייע בשמירה על עובדים מבוגרים במקום עבודתם יש צורך לפעול לפיתוח ההון האנושי של עובדים מבוגרים, לסייע להם בהשמה בעבודה, לתרום ליצירת מקומות עבודה ולהתאים את סביבת העבודה לצורכיהם. בהיבטים אלה נדון בהמשך.

4. פיתוח ההון האנושי של עובדים מבוגרים

מסוגלות תעסוקתית (Employability) משמעה היכולת של אדם להשיג עבודה מספקת ולהישאר בה. היכולת התעסוקתית של עובדים מבוגרים, והחלטתם אם לפרוש מעבודה (כשהפרישה תלויה בהם), מושפעות משלושה גורמים עיקריים: כישורים רלוונטיים, גישה לשירותי תעסוקה ותנאי עבודה טובים. האחריות לפיתוח שלושת הממדים האלה מוטלת על הממשל, על המעסיקים, על האיגודים המקצועיים ועל העובדים עצמם. בפרק זה נעסוק בפיתוח כישוריהם של העובדים המבוגרים במטרה לשלב אותם בשוק התעסוקה או להשאירם בו. ההיבטים הנוספים נדונים בהמשך המסמך.

4.1. תוכניות לקידום השכלה והכשרה של מבוגרים

רכיב מרכזי הדרוש לשיפור סיכויי ההעסקה של עובדים מבוגרים הוא שיפור כישורי העבודה שלהם, יכולותיהם ומומחיותם. נוסף על כך, עובדים מבוגרים נוטים פחות מצעירים להשתתף בתוכניות להכשרה מקצועית. כמה מחקרים ייחסו את שיעור ההשתתפות הנמוך של מבוגרים בתוכניות השכלה והכשרה לחלקם הגדול של המבוגרים במגזר החקלאי, לגישות מפלות בקרב המעסיקים ולחוסר מוטיבציה מצד המבוגרים עצמם לחדש ולעדכן את הכשרותיהם המקצועיות לפני הפרישה הצפויה, בעיקר אם מדובר בפרישה מוקדמת.

כדי להתמודד עם קושי זה כמה מדינות מגבשות אמצעים לשיפור הכשרתם של עובדים מבוגרים, שבזכותם תהליך הלמידה יהיה אטרקטיבי ונגיש להם יותר. בדנמרק, פינלנד, נורבגיה ושבדיה יש מגוון נרחב של תוכניות להשכלה והכשרה של עובדים בכל הגילאים, ולפיכך גם שיעור ההשתתפות של בני 55-64 בתוכניות אלה גבוה יחסית.

במדינות אוסטריה, בלגיה, גרמניה, לטביה, לוקסמבורג, פורטוגל רומניה ובריטניה פועלות תוכניות במימון המדינה להשכלה ולהכשרה של עובדים בכלל ובהם מבוגרים. תוכניות אלו מסייעות למעסיק הן בשיפור הכישורים של עובדיו והן בעצם המימון הניתן להכשרה זו, והן מסייעות גם לעובד המבוגר להישאר במקום העבודה ולחלופין למצוא עבודה אחרת. עם זאת, תוכניות במימון המדינה שהן ייחודיות למבוגרים נדירות יחסית וקיימות למשל בגרמניה, בלטביה, לוקסמבורג ופורטוגל. לפי Eurofound, כדי שמבוגרים ומעסיקים ישתתפו בתוכניות הכשרה אלו יש צורך בתמריצים כספיים.

בגרמניה יישמה הממשלה בשנת 2006 תוכנית לתמיכה בהכשרה לעובדים מבוגרים ולעובדים לא מיומנים (Continuous training of older and unskilled workers), שמטרתה הגברת השתלבותם בשוק העבודה. במסגרת התוכנית מוצע לחברות המעסיקות עד 250 עובדים שיפוי בשיעור של 75% מעלות ההכשרות שלהם. את יתרת עלות ההכשרה מממן המעסיק או העובד. 705 עובדים מבוגרים השתתפו בתוכנית בשנת 2006 ומספרם עלה ל-11,108 בשנת 2008. גם בבלגיה חברות יכולות לקבל **סובסידיות להכשרות של עובדים בני 45 ויותר.**



בפולין, עובדים בני 45 ויותר זכאים להיעזר בשירותי התעסוקה הציבוריים (labour offices) המוצעים למובטלים,²³ כלומר באפשרותם להיעזר בשירותים אלו לשם שיפור המיומנויות שלהם. בין היתר ניתנים שם שירותים אלו: הפניה להכשרות, השתתפות בהוצאות על מבחנים, מימון לימודים מתקדמים והלוואות למטרת הכשרה. גם בפורטוגל החלו שירותי התעסוקה הציבוריים בשנת 2012 בתוכנית שמטרתה מניעת פיטורים בקרב עובדים מבוגרים המתמקדת בזיהוי צורכיהם בתחום ההכשרה והכשרתם בהתאם לכך.

באוסטרליה ניתן למעסיקים מענק כדי שיעודדו עובדים מבוגרים לרכוש השכלה רשמית. הפרויקט נותן מענקים למעסיקי עובדים בני 50 ויותר שיש להם כישורים רלוונטיים אך הם חסרי השכלה רשמית. הפניית עובדים בעלי כישורים לרכישת השכלה רשמית נועדה לסייע להם להישאר בעבודה ולהתקדם בה וכן לתרום לפריון בעסקים.²⁴ במסגרת התוכנית, שנקבעה לשנתיים, יינתנו מענקים בגין 5,000 עובדים. המענק בגין כל עובד יינתן בשתי פעימות: 3,300 דולר אוסטרלי יינתנו לאחר הערכת כישורי העובד ותחילת ההכשרה ו-1,000 דולר נוספים יינתנו בתום ההכשרה.²⁵

לעומת מדינות אלו, בדנמרק יש מערך גדול של חינוך והכשרה מקצועית לכלל העובדים, ולא רק למבוגרים. תוכניות אלה מותאמות באופן אישי לכל עובד. מטרת המערך היא הגברת המוביליות התעסוקתית של עובדים, ולאו דווקא שימור מקום עבודתם של עובדים מבוגרים.²⁶ שיעור ההשתתפות של בני 55 ויותר בהכשרות אלו עלה מאז שנת 2000 והוא אחד הגבוהים במדינות ה-OECD.

נראה כי מספר העובדים המבוגרים המשתתפים בפעילויות הכשרה גדל והולך. עם זאת, אין נתונים על מידת ההשפעה של תוכניות אלו על הארכת משך התעסוקה של מבוגרים.

4.2. הכשרות למובטלים מבוגרים

במסגרת שירותי השמה בעבודה, המדינות מאמצות את אחת משתי האסטרטגיות האלה: מחד גיסא, מציאת מקום עבודה מתאים לאדם, ורק אז נקיטת צעדים לשיפור כישוריו, בהתאם לתפקיד; מאידך גיסא, שיפור הכישורים הדרושים לחיפוש עבודה כבר בשלב הראשון.

רוב התוכניות להכשרת מובטלים מבוגרים באירופה הן במסגרת הכשרותיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות. למשל, בבולגריה²⁷ מופעלת תוכנית המתמקדת הן בהקניית המיומנויות הכלליות הדרושות בשוק העבודה והן בהכשרה מקצועית ייעודית בתחומים מסוימים. 14% מהמשתתפים בתוכנית הם בני 50 ויותר. רומניה מציעה תוכנית דומה של השכלה והכשרה למובטלים, בין השאר מובטלים מבוגרים. בשנים 2007-2011 ניתנו הכשרות ל-16,000 מבוגרים בני 55-64. גם בסלובניה מוצעות תוכניות הכשרה שונות. עד כה 12% ממשותפי תוכניות אלו היו בני 50 ויותר. בשנים 2007-2009 הוכשרו בהונגריה 15,000 מבוגרים חסרי הכשרה או בעלי הכשרה ברמה נמוכה. לעומת זאת, במדינות אחדות, פורטוגל, אוסטרליה וגרמניה, למשל, יש תוכניות להכשרה ולהשכלה המיועדות במיוחד למבוגרים.

²³ על-פי חוק שהתקבל בדצמבר 2008.

²⁴ תוכנית זו מתוכננת לפעול מ-1 ביולי 2012 עד 30 ביוני 2014 בתקציב של 20 מיליון דולר אוסטרלי. תוכנית דומה לזו פעלה משנת 2011 ועד יוני 2012.

²⁵ Australian Government, Department of Industry, Innovation, Science, Research & Tertiary Education, [Investing in Experience: Skills Recognition & Training, Program Guidance](#), July 26th 2012.

²⁶ Eurofound, [Denmark: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), June 3rd 2013.

²⁷ Operational Programme Human Resources Development.



באוסטרליה, מאז תחילת שנת 2013 ניתנות לדורשי עבודה בני 55 ויותר²⁸ הכשרות כהכנה לעבודה בנושא של אוריינות מחשב,²⁹ וכן הכשרות מקצועיות ייעודיות. הממשלה היא שמחליטה היכן לקיים הכשרות אלה, על-פי הצרכים. כמו כן, ההכשרות נעשות לפי קבוצות גיל, כדי לתרום לתחושת הנוחות של המבוגרים.³⁰

אין די מידע על השפעתן של הכשרות אלה על שילובם של מובטלים מבוגרים בשוק העבודה. לפי נתונים המבוססים על מספר קטן של תוכניות בלבד, שיעור התעסוקה של מבוגרים שסיימו את ההכשרות היה 25%-50%. לפיכך אפשר לומר כי **תוכניות להכשרה של מובטלים מבוגרים תרמו במידה מסוימת להשתלבותם בשוק התעסוקה. עם זאת, אין די מידע על משך העסקתם או על שכרם.**

4.3. שירותי השמה בעבודה למובטלים מבוגרים

אפשר לסייע למבוגרים מובטלים במסגרת מערך שירותי ההשמה בעבודה שהמדינה מציעה לאזרחיה. בשנת 2010 הוחל באוסטרליה בפרויקט השמה בעבודה לדורשי עבודה בני 45 ויותר.³¹ הסיוע ניתן בטלפון או בדואר האלקטרוני, ועיקרו ייעוץ קריירה מקצועי חנם. הייעוץ כולל זיהוי משותף של כישורים, ידע וניסיון של המבוגר; דיון באפשרויות ההכשרה והלימודים הרלוונטיות; דיון באפשרויות התעסוקה; פיתוח תוכנית אישית למימוש יעדים בנושא; כתיבה ושיפור של קורות חיים, וכיוצא בזה.³²

בדנמרק, הוקמו ברשויות המקומיות ובמחוזות רשתות של מובטלים בני 50 ויותר (senior networks), ובהן מובטלים מבוגרים מסייעים זה לזה במציאת עבודה. היוזמה להתארגנויות אלו החלה ברמה המקומית, אולם מאז שנת 2000 הן נתמכות כלכלית על-ידי מוסדות המדינה.³³

בשנת 1999 החלה קנדה בתוכנית Older Workers Pilot Projects Initiative (OWPPI) לסיוע למובטלים מבוגרים (על-פי רוב בני 55 ויותר) לחזור לשוק העבודה, ולסיוע במניעת פיטוריהם של עובדים מבוגרים. במסגרת היוזמה יושמו יותר מ-100 תוכניות פיילוט שנועדו לבחון צעדים וגישות להתאמת שוק העבודה לעובדים מבוגרים. המטרות היו, בין השאר, הסרת חסמים מבניים ודעות קדומות בנוגע לגיוס עובדים מבוגרים ויצירת מודעות בקרב מעסיקים אשר ליתרונות שיש לעובדים מבוגרים, תמיכה בתוכניות לזיהוי מוקדם של פיטורי מבוגרים ובתוכניות המציעות חלופות לפיטורים של מבוגרים, הגברת המיומנויות של עובדים מבוגרים, סיוע בהסבות מקצועיות וסיוע במציאת עבודה.

התוכנית הגיעה לסיומה בשנת 2006 ועלו בה תובנות חשובות לעניין צורכיהם של עובדים מבוגרים. בין השאר עלה כי הצעדים היעילים שננקטו היו בתוכניות הוליסטיות, שכללו הערכה אישית לעובד, הכשרות, תמיכה בחיפוש עבודה, הכשרות מקצועיות רלוונטיות, יצירת גמישות על-פי צרכי העובד המבוגר וקשר לקהילה. התוצאות הנמוכות ביותר היו בתוכניות שלא נכללה בהן פעילות מול מעסיקים ומתן סובסידיה מלאה למעסיקים.

²⁸ לא כולל דורשי העבודה המבוגרים המקבלים הכשרות דומות משירותי תעסוקה לנכים.

²⁹ IT skills.

³⁰ Australian Government, Department of Education Employment & Workplace Relations, [Experience+ Work Ready](#), Last modified: 17 April 2013, Entry date: June 23rd 2013.

³¹ על-פי התכנון היום, הפרויקט יימשך עד סוף יוני 2016.

³² Australian Government, Department of Education Employment & Workplace Relations, [Experience+ Career Advice](#), Entry date: June 23rd 2013.

³³ בשנת 2012 תמך המשרד ב-25 ההתארגנויות בכמעט 1 מיליון אירו.



בשנת 2006 הוחל בקנדה בתוכנית (TIOW) Targeted Initiative for Older Workers, שהתבססה על לקחי התוכנית הקודמת. התוכנית נועדה לסייע למובטלים בני 55-64 המתגוררים בקהילות קטנות יחסית, שהם מובטלים זמן ממושך או תלויים במעסיק יחיד שיש חשש שפעילותו תצומצם או תופסק. התוכנית הוארכה ותוקצבה עד סוף מרס 2014. דוגמאות לשירותים תומכי עבודה הניתנים למשתתפים בתוכנית:³⁴ הערכה אישית של השכלה ומיומנויות, שיפור מיומנויות בסיסיות, התאמת המיומנויות לצורכי השוק המקומי, רכישת השכלה רשמית, ייעוץ והכוונה, סיוע בהקמת עסק עצמאי ורכישת ניסיון תעסוקתי תוך תמיכה כספית במעסיק לשם כך.³⁵

עד כה השתתפו בתוכניות אלו יותר מ-28,000 מבוגרים. מהערכה שבוצעה בשנת 2010 עלה כי שיעורי ההצלחה שלה בקנדה גבוהים: 75% מהמשתתפים מצאו עבודה במהלך ההשתתפות בה או אחריה.³⁶ יצוין כי בשנת 2010 נמצא כי 37% מהפעולות שננקטו במסגרת תוכנית זו בשנים 2006-2008 היו מכוונות לעידוד הקמת עסק עצמאי (self-employment). בעניין זה נטען בארגון ה-OECD כי ההשפעות ארוכות הטווח של תעסוקת עצמאים צריכות להיבחן בעתיד.

5. יצירת מקומות עבודה לעובדים מבוגרים

לצד השקעה בפיתוח ההון האנושי, מדינות רבות פועלות להגדלת היצע מקומות העבודה בעבור מבוגרים.

5.1. הפחתה בתשלומי המס ובתשלומי הביטוח הלאומי של מעסיקים

כדי לסייע לשילובם של מבוגרים בשוק העבודה, מדינות מסוימות מעניקות למעסיקים הקלות במסים ובתשלומי הביטוח הלאומי. על-פי החקיקה בבלגיה,³⁷ חברות המגייסות בני 57 ויותר זכאיות להנחה שנתית בתשלומי הביטוח הלאומי של עובדים אלה. ההנחה אפשרית גם בגין העסקת בני 50-57, אם גובה השכר של עובדים אלה הוא עד סכום מסוים. בהולנד ניתנת הנחה דומה בהפרשות לביטוח הלאומי מצד מעסיקים המגייסים בני 62 ויותר לעבודה. באיטליה, מעסיקים המגייסים לעבודה מובטלים כרוניים בני 50 ויותר בחוזה לתקופת העסקה מוגבלת זכאים להפחתה של 50% במס למשך 12 חודשים. הטבה זו תינתן במשך 18 חודשים גם בגין העסקת מבוגר בחוזה ללא הגבלת זמן. גם בספרד חברות המגייסות עובדים בני 55-65 בחוזה ללא הגבלת זמן זכאיות להנחה בתשלומי הביטוח הלאומי בגובה 55% במשך השנה הראשונה ובגובה 50% במשך שאר תקופת החוזה.

יצוין כי אין בנמצא הערכות בדבר יעילותן של תוכניות אלו לעניין הגדלת משך הקריירה המקצועית של מבוגרים ובדבר השפעתן על הישארותם של מבוגרים בשוק העבודה.

³⁴ ניתנים גם שירותים תומכי עבודה, כגון סיוע בכתיבת קורות חיים, הכנה לריאיון עבודה וסיוע בחיפוש עבודה.

³⁵ Ministry of Training, Colleges and Universities in Ontario, [Targeted Initiative for Older Workers, Service Providers Guidelines](#), Entry date: October 2nd 2013.

³⁶ [Canada's Economic Action Plan, Targeted Initiative for Older Workers](#), Entry date: October 2nd 2013.

³⁷ חקיקה מדצמבר 2012 וממאי 2013.



5.2. מתן סובסידיות שכר בגין העסקת עובדים מבוגרים

אחת הטענות של מעסיקים נגד העסקת עובדים מבוגרים והשארתם בארגון היא שתפוקתם של עובדים אלה קטנה ולכן עלותם למעסיק גבוהה יותר. בעיה זו טופלה בכמה מדינות באמצעות סובסידיות שכר או שינויים באופן קביעת השכר. **סובסידיות למעסיקים שמטרתן לעודד תעסוקה הן אמצעי שכיח מאוד, וביותר ממחצית ממדינות האיחוד האירופי נעשה שימוש באמצעי זה לשם עידוד העסקת עובדים מבוגרים.** בשאר המדינות ניתנות סובסידיות אלו למעסיקים בעקבות פעולות להגדלת השתתפותן של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, כגון מובטלים כרוניים, ולא כתוכניות ייעודיות לשיפור ההעסקה של מבוגרים דווקא.

באוסטרליה, מאז תחילת 2012 ניתנת למעסיקים בתחומים מסוימים סובסידיה של 5,900 דולר אוסטרלי למשך שישה חודשים אם הם מגייסים לעבודה מובטלים כרוניים, ובכללם מבוגרים.³⁸ מדובר בדורשי עבודה³⁹ שקיבלו תשלומי ביטוח סוציאלי במשך שנתיים ולא עבדו בזמן זה (או עבדו בהיקף שאינו שולל מהם את הגמלה). התוכנית מיועדת לסבסוד 35,000 השמות עבודה במשך ארבע שנים.⁴⁰

באוסטריה מפעיל שירות התעסוקה הציבורי⁴¹ את תוכנית Come Back, שבמסגרתה ניתנות סובסידיות לחברות המגייסות לעבודה מובטלים עם קשיים להשתלב בשוק העבודה. כדי לזכות בהטבה במסגרת תוכנית זו יש לגייס עובד לעבודה בהיקף של חצי משרה לפחות. התוכנית מיועדת לקידום כמה קבוצות אוכלוסייה, ובהן גברים בני 50 ויותר ונשים בנות 45 ויותר, כדי שלא יהיו מובטלים כרוניים. הערכות של התוכנית העלו כי היא הצליחה לשפר את יכולתם של עובדים בני 45-54 להשתלב בשוק העבודה גם לאחר שתמה תקופת הסובסידיות.

ממשלת **לטביה**, בשיתוף הנציבות האירופית,⁴² יזמה תוכנית להעסקת מובטלים מכמה קבוצות אוכלוסייה, ובהן בני 50 ויותר. בתוכנית זו שכרם של העובדים מסובסד 12 חודשים (בגובה שכר המינימום או פי שניים ממנו). כשליש מהמשתתפים בתוכנית זו היו מבוגרים. נוסף על כך, ממשלת לטביה יזמה ביצוע עבודות ציבוריות וגם בהן 47% מהעובדים היו מבוגרים.

יש לציין כי בתחילת שנות ה-90 שירות התעסוקה של **לטביה**⁴³ הפעיל תוכנית לקבוצות אוכלוסייה מסוימות ובמסגרתה ניתנו סובסידיות להכשרת עובדים במקומות עבודה. בשנת 2003 התוכנית הורחבה ונכללו בה קבוצות נוספות, ובהן מבוגרים בני 50 ויותר, שהתוכנית חלה עליהם בתנאים מסוימים. לפי התוכנית, **מובטלים בני 50 ויותר מתקבלים לעבודה ומקבלים בה הכשרה תמורת סובסידיה למעסיק.** המעסיק נדרש לתת על חשבונו הכשרה במקום העבודה וניתנת לו סובסידיה ל-12 חודשים בשיעור 50% מהשכר של העובד, עד שכר המינימום במדינה.

בתוכנית זו, קבלתו של העובד המבוגר לעבודה אינה מבוססת על הכשרתו או על ניסיונו הקודם ומטרתה היא להעניק לו את ההכשרה הנדרשת ולהקנות לו ניסיון. כלומר תוכנית זו אפשרה למובטלים מבוגרים

³⁸ במקרים מסוימים הסובסידיה ניתנת לזמן ממושך יותר.

³⁹ בשירותי התעסוקה למובטלים (Job Services Australia) או בשירותי התעסוקה לנכים (Disability Employment Services).

⁴⁰ Australian Government, Department of Education Employment & Workplace Relations, [Wage Connect Fact Sheet](#), Entry Date: June 23rd 2013.

⁴¹ Austrian Public Employment Service.

⁴² מדובר בארגון European Social Fund –ESF של הנציבות האירופית. גוף התומך בעובדים במדינות האיחוד האירופי.

⁴³ Latvian State Employment Agency.



להשתלב בעבודה שאת ההכשרה לקראתה קיבלו במקום העבודה, ושכרם סובסד במשך שנה על-ידי המדינה. גם המעסיקים מרוויחים מתוכנית זו, שכן שכר העובדים מסובסד, כאמור, והם יכולים לבחון את התאמת העובד לחברתם במהלך שנה זו. בשנים 2008-2012 התחילו 1,033 מובטלים את התוכנית. 741 מהם סיימו אותה ו-590 מהם מצאו עבודה קבועה לאחר מכן. כלומר, כ-80% מהמובטלים שסיימו את התוכנית מצאו עבודה קבועה.

בבולגריה מופעלת תוכנית המקנה למעסיקים סובסידיות בגין העסקת מבוגרים שעדיין אינם זכאים לתשלומי פנסיה. מהנתונים עד כה עולה כי למתן סובסידיות למעסיקים תמורת העסקת מבוגרים בבולגריה הייתה השפעה חיובית: הפחתת תקופת האבטלה של המבוגרים והגדלת הכנסתם. עם זאת, אין נתונים על משך העסקתם ועל איכות מקומות העבודה שלהם.

בבלגיה, סוכנויות העסקה מקומיות (local employment agencies) פועלות **לשלב בשוק העבודה מובטלים כרוניים, ובהם מבוגרים, באמצעות השמתם בעבודות שונות בקהילה**, כגון סיוע לתושבים בשכונת מגוריהם, ברשויות המקומיות, במלכ"רים ובבתי-הספר. במקרים אלו המובטלים ממשיכים לקבל קצבת אבטלה אך גם מקבלים תשלום תמורת שעות עבודתם בקהילה. באוסטריה הממשלה מסבסדת את שכרם של מובטלים שהחלו לעבוד בעבודה בשכר נמוך. בין יולי 2009 ליוני 2010 כמחצית ממשותפת תוכנית זו היו בני 50 ויותר. נוסף על כך, כ-75% מהעובדים שנכנסו לעבודתם באמצעות תוכנית זו הועסקו באותו המקום גם בתום תקופת הסבסוד.

בדנמרק ננקטות משנת 2008 בפעולות לטיפול במובטלים בני 55 ויותר. עובדים בגיל זה שהחלו לעבוד במסגרת התוכנית לאחר תקופת אבטלה של 12 חודשים, זכאים לסבסוד מקום עבודתם למשך שישה חודשים. על המובטלים למצוא את מקום העבודה בעצמם – דרישה זו נועדה לעודדם לחפש עבודה – והמעסיקים מקבלים סובסידיה בגין העסקתם בתקופה האמורה. נוסף על כך, הרשויות המקומיות מקבלות סובסידיות מהממשלה תמורת העסקת מבוגרים בני 55-59 בעבודות שונות (senior job), לאחר שאלו מיצו את זכויותיהם לקבלת דמי אבטלה. סובסידיה זו משולמת עד שהעובד זכאי לפרישה מוקדמת במסגרת ה-VERP. מאחר שמשרות אלו ברשויות המקומיות לאו דווקא מתאימות לרקע התעסוקתי וההשכלתי של המבוגרים, ההנחה היא שלתוכנית זו הצלחה חלקית.⁴⁴

באוסטרליה ניתן למעסיקים המגייסים לעבודה בני 50 ויותר, שהיו רשומים כמובטלים, מענק בגובה 1,000 דולר אוסטרלי **לאחר** תקופת העסקה של 13 שבועות. תשלום המענק מותנה בהעסקה בהיקף של 15 שעות בשבוע לכל הפחות.⁴⁵

יצוין כי ארגון ה-OECD קבע בעבר שסבסוד השכר והפעלת תוכניות ליצירת עבודה המכוונות לעובדים מבוגרים הם צעדים שיעילותם אינה מובטחת. בדוח ה-OECD נכתב כי השפעתן של תוכניות לסבסוד שכר אשר מבוססות על גיל בלבד עשויה להיות שולית בלבד. ראשית, בסובסידיות אלו יש הפסד כספי ניכר, שכן חלק ניכר מהעובדים שהעסקתם מסובסדת היו מועסקים גם ללא מתן הטבה. שנית, מתן סובסידיות לעובדים מבוגרים עלול לחזק את הגישה השלילית כלפי עובדים אלה.

⁴⁴ Eurofound, [Denmark: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), June 3rd 2013.

⁴⁵ Australian Government, Department of Education Employment & Workplace Relations, [Experience+ Jobs Bonus](#), Last modified: 2 April 2013, Entry date: June 23rd 2013.



5.3. ייעוץ לעסקים בנושא העסקת מבוגרים

באוסטריה, צ'כיה, גרמניה, איטליה ופולין יש תוכניות לתמיכה בניהול גיל (age management) בעסקים, כלומר תוכניות המסייעות למעסיקים לשפור את ניהול כוח העבודה הרב-גילאי שלהם. אין די נתונים להעריך את השפעת התוכניות על העסקת מבוגרים, ובמקומות שבהם יש מידע כזה הוא מצביע על הצלחה חלקית. באוסטריה פועלת תוכנית המציעה ייעוץ של שלושה ימים בחינם בנושא פיתוח משאבי אנוש לחברות שבהן עד 50 עובדים. מטרת הייעוץ היא להעריך את הכישורים הנדרשים בחברה ולפתח תוכנית הכשרה והשכלה מתאימה לעובדים כל אורך הקריירה המקצועית שלהם. במסגרת תוכנית זו ניתן גם ייעוץ בדבר עובדים מבוגרים. הצלחת תוכנית זו בתחום העובדים המבוגרים לא ברורה, מאחר שהחברות מתעניינות בשירותי הייעוץ הכלליים ופחות בשירותי הייעוץ המכוונים לעובדים מבוגרים.

בדנמרק, כל חברה זכאית לקבל ייעוץ של חמש שעות בנושא עידוד עובדים מבוגרים להמשיך בעבודה ובנושא החסמים שעובדים אלו ניצבים בפניהם. כמו כן, נוסדה קרן התומכת ביוזמות להארכת משך העסקתם של עובדים במגזר הציבורי, בעיקר ברשויות מקומיות. גם בפולין פועלת תוכנית לאומית להכשרה ולייעוץ⁴⁶ המסייעת לחברות בנושא תעסוקת מבוגרים. בתוכנית הודרכו 296 חונכים ויושמו תוכניות לניהול גיל ב-150 חברות. עם זאת, אין נתונים על ההשפעה של תוכנית זו על הארכת משך העבודה של מבוגרים או על שיפור התעסוקה של עובדים מבוגרים.

באוסטרליה פועלת תוכנית Corporate Champions, ועל-פיה מעסיקים שגייסו עובדים בני 45 ויותר או השאירו עובדים אלו בעסק שלהם מקבלים סיוע מותאם אישית לעסק שלהם. בסיוע זה נכללות הערכה מקצועית של כוח-האדם בעסק, הצעת שיטות לגיוס כוח-אדם ולשמירה על העובדים במקום העבודה; סיוע פרקטי כגון עדכון בנוגע לתהליכי גיוס, הסדרי עבודה חדשים, המשך העסקה של עובדים וחניכה של עובדים; סיוע בהשגת גישה לתמריצים כלכליים רלוונטיים להעסקת מבוגרים; ייעוץ מקצועי בנושאים כגון פנסיה, בטיחות ובריאות תעסוקתית, תכנון קריירה, הכשרות ואפליה על רקע גיל. על סמך הניסיון שנצבר בתוכנית זו יפותח מאגר של שיטות עבודה מומלצות, והן יופצו לכל המעסיקים במדינה.⁴⁷

5.4. התאמת סביבת העבודה לעובדים מבוגרים

גורמי מפתח להישארות העובדים המבוגרים בעבודה הוא תנאי העבודה, הבריאות הפיזית והמנטלית של העובד והרגשתו הכללית. יכולת העבודה של עובדים משתנה עם הגיל: לצד הניסיון התעסוקתי, הנאמנות לארגון והבגרות האישית, המאפיינים את העובדים המבוגרים, פוחתת יכולתם לעבוד במשך שעות מרובות בעבודה מאומצת ולעתים יש צורך בשינויים בהיבטים שונים של העבודה, כגון סוג העבודה ודרך העבודה. שכיחותן של בעיות בריאות עולה בקרב בני 40-60 ונושא זה קשור לשעות עבודה מרובות, עומס עבודה, סיכויי קידום נמוכים ותמיכה חברתית חלשה. עובדים בקרב בני 50-54 נוטים לדווח כי מקום עבודתם מסכן את בריאותם, וכשליש מבני קבוצה זו לא היו רוצים להמשיך בעבודתם עד גיל 60. האמור לעיל נכון עוד יותר לגבי עובדי עבודות כפיים החשופים יותר לסיכונים.

⁴⁶ "Age Plus – training for companies" of the Polish Agency for Enterprise Development.

⁴⁷ תוצאות ראשוניות של התוכנית הראו שמעסיקים, בין השאר, השתמשו בסיוע שניתן להם כדי לגייס עובדים מבוגרים ולקבל הטבות מהמדינה.

Australian Government, Department of Education Employment & Workplace Relations, [Experience+ Corporate Champions](#), Last modified on 3 May 2013, Entry date: June 23rd 2013.



עובדים מבוגרים רבים מציינים שבעיות רפואיות הן אחת הסיבות ליציאתם משוק העבודה, ולפיכך שיפור תנאי העבודה עשוי להיות גורם חשוב בעידוד לחיי עבודה ארוכים יותר.

אומנם באיחוד האירופי המעסיקים נדרשים לבצע הערכת סיכונים במקום העבודה ולצמצם גורמי סיכון לעובדיהם, אולם לפי האיחוד יש עוד מה לעשות בנדון. ככלל, תוכניות בתחום הבריאות והבטיחות שהמעסיקים מיישמים מיועדות לכל גיל ואינן מיועדות לעובדים מבוגרים. יש מעט דוגמאות לתוכניות המיועדות במיוחד למבוגרים בעבודה. עם זאת, תוכניות אלו, המיועדות לשיפור סביבת העבודה מבחינת הבריאות והבטיחות של כלל העובדים, ישפרו מטבע הדברים גם את סביבת העבודה של מבוגרים ויקלו עליהם להמשיך ולעבוד.

אחד האמצעים לקידום סביבת עבודה טובה יותר בעבור מבוגרים הוא הגברת הפיקוח על מקומות העבודה, בין היתר לעניין העמידה בהוראות הבריאות והבטיחות. בפורטוגל למשל צפוי גידול במספר הבדיקות שנועדו לפקח על תנאי העבודה של עובדים מבוגרים. בצרפת התקבל חוק בינואר 2012 המחייב מעסיקים בחברות שבהן 50 עובדים או יותר ורוב עובדיהם חשופים לתנאי עבודה קשים כגון עבודה פיזית קשה או עבודה בשעות לא שגרתיות, להגיע להסכם עמם בנושא בריאות ובטיחות. החוק חל על כל בני כל הגילים, אולם הוא התקבל בהקשר של הרפורמה בפנסיה. בפינלנד פעלה בשנים 2008-2011 תוכנית לקידום הבריאות הגופנית והנפשית בעבודה ולטיפול בסובלים מדיכאון. גם התוכנית לתעסוקת מבוגרים בספרד⁴⁸ נועדה, בין השאר, לפתח תוכניות למניעת סיכונים בריאותיים פוטנציאליים, בהתאם לגיל העובד, ולהציע הדרכה ומידע בנושא בטיחות בעבודה והדרכים להישאר בכושר פיזי ומנטלי.

בבלגיה מייצע ה-Professional Experience Fund⁴⁹ לחברות פרטיות ונותן להן מענקים לפיתוח תוכניות כוח-אדם שיש בהן התייחסות לשיפור תנאי העבודה של עובדים בני 45 ויותר. המענקים ניתנים למעסיקים בתחומים אלו: בחינת המסוגלות התעסוקתית של העובד (working ability of employees), ניתוח סביבת העבודה וזיהוי גורמים שאפשר לשפר בה ויישום פרויקטים לשיפור תנאי העבודה ופרויקטים להפחתת לחץ פסיכולוגי. מענקים אלו בבלגיה הם דוגמה לתמריץ שהממשלה נותנת למעסיקים כדי שאלו ישפרו את תנאי העבודה של עובדיהם המבוגרים. נוסף על מתן המענקים, נציגי הקרן עורכים ביקורים במקומות העבודה ומשוחחים עם המעסיקים, ובכך הופכים, במובן מסוים, גם ליועצים.

בשנת 2007 הוקמה בדנמרק ה-Prevention Fund, שמטרתה לצמצם את הפרישה המוקדמת משוק התעסוקה עקב שחיקה. הקרן מממנת תוכניות למניעת שחיקה פיזית או מנטלית בעבודה בתחומים אלו: התמודדות עם תפקידים שוחקים; פיתוח טכנולוגיות להחלפת פעולות שוחקות; שיפור תחום ההסבות המקצועיות ושיקום חולים או מוגבלים; הגברת המודעות לסיכונים בריאותיים כגון עישון ושתיה.⁵⁰ בהסכמים קיבוציים בכמה מדינות (דנמרק, בלגיה ונורבגיה) מושם דגש על חובת המעסיק להתאים את מקום העבודה מבחינת בריאות, בטיחות וסביבה לעובדים בכלל, ובתוך כך לעובדים מבוגרים. בבלגיה, כאמור, אף ניתנת למעסיקים סובסידיה לשם כך.

⁴⁸ Strategy 55+: Global Strategy for the Employment of Older Workers 2012-2014.

⁴⁹ קרן זו הוקמה בחקיקה בעקבות התייעצויות עם החברה האזרחית ומופעלת על-ידי ה-Belgian Federal Public Service. Employment, Labour and Social Dialogue.

⁵⁰ European Agency for Safety and Health at work, [Case Study: The Prevention Fund](#), 2010.



כאמור, ככלל, תוכניות המיועדות לעובדים מבוגרים אינן שכיחות ותוכניות בתחום הבריאות והבטיחות מכוונות לכל גיל. **ההנחה היא ששיפור תחומים אלו לכל אורך חיי העבודה ישפיע לטובה על המשך העבודה של מבוגרים.** עם זאת, כאמור, אין די מידע על ההשפעה שיש לתוכניות אלו.

5.5. גמישות בשעות העבודה של עובדים מבוגרים

ארגון העבודה ושעות העבודה הם גורמים חשובים נוספים המשפיעים על יכולת העבודה של עובדים מבוגרים. בנורבגיה עובדים מבוגרים מגיל 62 זכאים לפי חוק לעבוד משרה חלקית ללא פגיעה בשכרם. בבלגיה יש כמה אפשרויות להפחתת שעות העבודה למבוגרים. בתנאים מסוימים, עובדים בני 50 ויותר זכאים להפחתה של שעות עבודתם ב-50% או ב-20% למשך חמש שנים. ככלל, יש מכסה של עובדים שיכולים לזכות להטבה זו, אולם חברות מסוימות מאפשרות גם לעובדים מבוגרים שלא קיבלו הטבה זו להפחית את שעות עבודתם.

נוסף על תוכניות מדינתיות אלו, במדינות רבות נקבעת גמישות בשעות העבודה בהסכמים קיבוציים. בבלגיה, למשל, הסכם קיבוצי מסוים מאפשר לבני 45 ויותר להפחית 2-4 שעות בשבוע (תלוי בהסכם) ללא הפחתה בשכר. בדנמרק, יש בהסכמים אלו התייחסות לשעות עבודה גמישות, הפחתת שעות, מעבר תפקידים או עבודה מרחוק, וכך גם בפינלנד. במספר גדול והולך של הסכמים קיבוציים בהולנד יש התייחסות לתנאי העבודה של מבוגרים. בשנת 2011, 85 הסכמים קיבוציים, שנכללים בהם 83% מהעובדים שהם חלק מהסכם כלשהו בהולנד, עסקו בעובדים מבוגרים באופן ייחודי. חלק מהסכמים אלו עוסקים במעבר של עובדים מבוגרים ממשרה מלאה למשרה חלקית. באוסטריה, אם מעסיק ועובד מבוגר מסכימים להפחית את שעות העבודה של העובד ללא הפחתה תואמת בשכר ולהמשיך בהפרשות לביטוח הלאומי ללא שינוי, המעסיק זכאי לפיצוי מהמדינה בגין הפסדיו. התוכנית מגבירה את הגמישות בשעות העבודה ותורמת לתנאי עבודה טובים יותר. מסיבות אלו היא זוכה להערכה בקרב מעסיקים ועובדים מבוגרים, אולם היא זוכה גם לביקורת בשל עלותה הכלכלית הגבוהה.

בדנמרק, עובדים מבוגרים שאינם זכאים לקצבת נכות אולם המסוגלות התעסוקתית שלהם נמוכה מאוד זכאים לקבל מהרשויות המקומיות עבודות אשר תואמות את יכולותיהם, כלומר, היקף משרה מצומצם ועבודה ברמת קושי נמוכה.⁵¹ משרות אלה מסובסדות על-ידי המדינה והרשות המקומית (בשיעור של בין שליש לשני-שלישים משכר המינימום), ולדוגמה, אם יכולת העובד ירדה בשליש, המעסיק מקבל סבסוד בשיעור שליש משכר המינימום של אותה עבודה.⁵²

יצוין כי כמחצית ממקומות העבודה הפרטיים והציבוריים בדנמרק עושים מאמצים כדי שעובדיהם המבוגרים ימשיכו בעבודתם, בין השאר באמצעות מתן אפשרות לעבור לעבודות תובעניות פחות וגמישות יותר בשעות העבודה.⁵³

דרך נוספת להפחית את שעות העבודה של מבוגרים ולהגדיל את הגמישות בעבודה היא להקצות להם ימי חופשה נוספים; כך נעשה למשל בהולנד ובבלגיה. סקר שנערך בנורבגיה בקרב חברות שבהן 10 עובדים

⁵¹ Eurofound, Employment and labour market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace, [National overview report: Denmark](#), 2007.

⁵² Danish National Institute of Social Research, [Active Labour Market Policies for Disabled People in Denmark](#), Jan Høgelund & Jane Greve Pedersen, 2002.

⁵³ European Employment Observatory, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, [EEO Review: Employment policies to promote active ageing](#), February 2012.



או יותר העלה כי ב-12% מהחברות יש הסדרים לימי חופשה נוספים לעובדים מבוגרים.⁵⁴ גם במגזר הציבורי בדנמרק מקובל להעניק לעובדים בני 62 ויותר יום חופש נוסף בתשלום בכל חודש. נוהג זה זכה לביקורת בדנמרק בשל עלותו, אולם הוא גם העלה את המודעות לצורך בהארכת הקריירה המקצועית של העובדים ולתכנן את הפרישה שלהם.

לפי Eurofound, **תוכניות המציעות גמישות רבה יותר בשעות העבודה, הפחתת שעות עבודה או הוספת ימי חופשה לעובדים מבוגרים, מסייעות להם להישאר בשוק העבודה.** עבודה במשרה חלקית, למשל, מאפשרת לעובד מבוגר להישאר בעבודה גם אם מצב בריאותו או מצבו האישי, למשל בשל הצורך לטפל בקרוב משפחה, אינו מתאים לעבודה במשרה מלאה. ככלל, צעדים אלו לארגון העבודה נפוצים יותר במדינות שבהן שוק העבודה מבוגר יחסית, בעיקר במדינות הוותיקות באיחוד האירופי.

6. שינוי גישות שליליות כלפי עובדים מבוגרים

ברוב מדינות אירופה יש אפליה, במישרין או בעקיפין, של מבוגרים, הנובעת בין השאר מדימוי שלילי של מבוגרים ותפיסתם כעובדים פרודוקטיביים פחות, שיכולתם להסתגל לסביבת עבודה משתנה פחותה והם נוטים יותר מאחרים לסבול מבריאות לקויה. תפיסות אלה מהוות חסם עיקרי להעסקת עובדים מבוגרים. משום כך שינוי תרבותי-חברתי והשרשת גישות חיוביות כלפי העסקת עובדים מבוגרים הכרחיים להצלחה בתחום זה.

יש שתי גישות עיקריות לשינוי עמדות המעסיקים בכל הקשור לעובדים מבוגרים: הגישה הוולונטרית, המדגישה את הצורך בהסברה, בהפצת מידע ובקביעת קווים מנחים, והגישה הרגולטיבית, המעודדת שימוש בחקיקה האוסרת אפליה על רקע גיל במקומות עבודה.

מדינות רבות עיגנו בחקיקה את איסור האפליה בעבודה על רקע גיל. ארה"ב אסרה זאת בחוק כבר בשנת 1967 ומאז עשו כמות מדינות רבות. האיחוד האירופי קבע בדירקטיבה משנת 2000 כי על מדינות האיחוד לעגן נושא זה בחקיקה עד דצמבר 2006, אולם ניתן למדינות חופש פעולה בכל הקשור לנוסח החוק.⁵⁵

יש מדינות שקבעו את איסור האפליה בעבודה על רקע גיל כחלק מחקיקה רחבה, שבה איסור אפליה על בסיס עילות שונות, כגון דת, גזע, מין, מוגבלות, נטייה מינית וכדומה, ויש מדינות האוסרות ספציפית אפליה בעבודה על רקע גיל. יש מדינות המגבילות את החוק האוסר אפליה על רקע גיל לקבוצות גיל מסוימות, מבוגרים למשל, ואילו מדינות אחרות מחילות אותו על כלל הגילאים. חוקים נגד אפליה מסייעים לשנות מעט גישות מפלות אלו והעלאת גיל הפרישה תורמת לשינוי התפיסה לגבי הגיל שבו עובד נתפס כמבוגר.

את איסור האפליה אפשר לעגן שלא בחקיקה. לדוגמה, בהסכמות שאליהן הגיעה ממשלת בלגיה עם איגודי המעסיקים והעובדים במדינה נקבע שמשנת 2012 מעסיק של יותר מ-20 עובדים המעוניין לפטר קבוצת עובדים מחויב להתאים את הרכב גילאי המפוטרים לפירמידת הגיל של המועסקים על-ידו (העובדים יחולקו לשלוש קבוצות גיל: מתחת ל-30, 30-49 ו-50 ויותר). חובה זו נבעה מהנטייה לפטר בעיקר עובדים מבוגרים. הפרה של הסכמה זו כרוכה בקנס מינהלי. נוסף על כך, מאפריל 2009 ואילך

⁵⁴ הסדרים דומים קיימים ברמה המוניציפאלית ובמגזר הציבורי.

⁵⁵ Council directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation



פיטורים של כמה עובדים מחייבים את המעסיק בתשלום פיצויים מוגדלים לעובדים בני 45 ויותר שפוטר. הסדר דומה קיים גם בהולנד.

כאמור, לצד הגישה הרגולטיבית יש גישה נוספת, המדגישה את הצורך בהסברה ובהפצת מידע לשם שינוי הגישות השליליות כלפי עובדים מבוגרים. ממשלת נורבגיה הקימה בשנת 2001 מרכז מבוגרים⁵⁶ בשיתוף גורמים שונים במשק, כדי לקדם את המודעות לפוטנציאל של עובדים מבוגרים לתרום לשוק העבודה ולהיותם משאב חשוב בתחום העבודה, לשפר את סביבת העבודה (לכל הגילאים) וליצור שיתוף פעולה בין הממשלה לגורמים שונים במשק בנוגע למדיניות בתחום. מרכז זה מפיץ מידע בנושא עבודת מבוגרים, למשל באמצעות מסעות פרסום, מחקרים והדרכות, ושיתוף פעולה עם גורמים שונים במשק. מרכז זה הוא הגוף העיקרי התומך בשינוי גישות החברה כלפי עובדים מבוגרים בנורבגיה, ואף בשינוי הגישות בקרב המעסיקים, בקרב עובדים אחרים ובקרב העובדים המבוגרים עצמם.

בספרד נקבע בנושא הגברת המודעות לערך החיובי של עובדים מבוגרים הוא אחת המטרות של תוכנית אסטרטגית לבני 55+ שתפעל מטעם הממשלה וגורמים שונים במשק.

בשנת 2006 החל משרד התעסוקה בדנמרק בקמפיין שנקרא A few extra years make a difference כדי ליצור בקרב המעסיקים מודעות לנושא הגיל והתעסוקה וכדי לשנות את גישתם בנושא. המשרד נקט כמה יוזמות, ובין השאר הופץ מידע בנושא והוקם אתר אינטרנט ייעודי. כמו כן הוקם צוות חשיבה לגיבוש רעיונות ופעילויות בעניין עובדים מבוגרים וניתנים פרסים בגין ניהול נכון של עובדים מבוגרים.

באוסטריה, בלגיה, מלטה ולוקסמבורג הממשלה ניהלה קמפיין תקשורתי והפעילה אתרי מידע באינטרנט. בקפריסין הופעל קמפיין בשם "שיער אפור – ידיים מנוסות", אשר כלל הפעלת אתר אינטרנט להפצת הנחיות לשיטות עבודה מומלצות בתחום העסקת מבוגרים ופרסום דף מידע בעיתוני סוף השבוע שמטרתו יצירת מודעות לנושא עובדים מבוגרים. נוסף על כך, משרד העבודה במדינה הפיץ דף הנחיות ובו מידע בנושא תעסוקה ואפליה על רקע גיל.

בבריטניה החלה הממשלה בשנת 2001 בקמפיין Age Positive, שמטרתו הפצת שיטות עבודה למעסיקים לניהול גיל בעסק שלהם, הדגשת התועלות העסקיות של ניהול כזה וכן קידום שינוי תרבותי בנושא העסקת מבוגרים ואי-אפליה, מעבר לקיום דרישות החוק. התוכנית פעלה מול מעסיקים, ובמהלך 11 שנות פעילותה הפכה לחלק מובנה משירותי הייעוץ שהממשלה נותנת לעסקים. יצוין כי השפעת הפעולות הננקטות במדינות אלו טרם נבחנה.

עם זאת, במדינות רבות אחרות טרם ננקטו תוכניות ממשלתיות להתמודדות עם גישות שליליות של החברה כלפי עובדים מבוגרים, ולפי Eurofound נחוצה עוד עבודה בתחום. ברוב המדינות תוכניות לשינוי גישות כלפי עובדים מבוגרים הן מצומצמות בהיקפן, גם תוכניות בתחום זה שמקורן בממשלה.

חקיקה נגד אפליה על רקע גיל עשויה להעביר את המסר הברור שאפליה מסוג זה לא תותר, אולם היא תהא פחות אפקטיבית אם לא תלווה בפעילות הסברה ובהצגת קווים מנחים שיעזרו למעסיקים ליישם פרקטיקות פעולה מיטביות ואף יסייעו ליידע את העובדים המבוגרים בדבר זכויותיהם. מנגד, לפעילות הסברתית כשלעצמה לא תהא השפעה על התנהגות המעסיקים אם לא תתלווה לה הטלת סנקציות עקב אפליית עובדים על רקע גילם. לפיכך נקבע בדוח של ה-OECD כי כדאי לשלב בין שתי דרכי הפעולה.

⁵⁶ Centre for Senior Policy.



נספח – גיל הפרישה בפועל

בשנת 2010 גיל הפרישה הממוצע (גברים ונשים) בפועל משוק העבודה באיחוד האירופי היה 61.5. להלן נתונים על גיל הפרישה בפועל משוק העבודה במדינות אירופה בשנים נבחרות.⁵⁷

גיל הפרישה בפועל (average labour market exit age)							
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2001	
61.5	61.4	61.4	61.2	61.2	61.0	59.9	ממוצע EU
--	--	--	60.9	61.0	59.9	59.2	אוסטריה
--	--	--	61.6	--	60.6	56.8	בלגיה
--	--	--	--	64.1	60.2	--	בולגריה
--	62.8	--	63.5	--	--	62.3	קפריסין
60.5	60.5	60.6	60.7	60.4	60.6	58.9	צ'כיה
62.3	62.3	61.3	60.6	61.9	61.0	61.6	דנמרק
--	62.6	62.1	62.5	62.6	61.7	61.1	אסטוניה
--	61.7	--	61.6	62.4	61.7	61.4	פינלנד
60.2	60.0	59.3	59.4	59.0	59.0	58.1	צרפת
62.4	62.2	61.7	62.0	61.9	--	60.6	גרמניה
--	61.5	61.4	61.0	61.1	61.7	--	יוון
59.7	59.3	--	--	--	59.8	57.6	הונגריה
--	--	--	--	64.1	64.1	63.2	אירלנד
60.4	60.1	60.8	60.4	60.2	59.7	59.8	איטליה
--	--	62.7	63.3	62.7	62.1	62.4	לטביה
--	--	--	--	59.9	60.0	58.9	ליטא
--	--	--	--	--	59.4	56.8	לוקסמבורג
60.5	60.3	59.8	--	58.5	58.8	57.6	מלטה
--	63.5	63.2	63.9	62.1	61.5	60.9	הולנד
--	63.2	64.0	64.4	63.8	63.1	63.3	נורבגיה
--	--	--	59.3	--	59.5	56.6	פולין
--	--	--	62.6	--	63.1	61.9	פורטוגל
--	--	--	--	64.3	63.0	59.8	רומניה
--	58.8	--	58.7	--	59.2	57.5	סלובקיה
--	--	--	--	59.8	58.5	--	סלובניה
62.3	62.3	62.6	62.1	62.0	62.4	--	ספרד
64.4	64.3	63.8	63.9	63.6	63.6	62.1	שבדיה
--	63.0	63.1	62.6	63.2	62.6	62.0	בריטניה

מן הטבלה עולה כי הגיל הממוצע שבו יוצאים משוק העבודה נמצא במגמת עלייה בכל המדינות.

⁵⁷ Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), [Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market](#), April 23rd 2013.

