

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2414

הצעת חוק גיל פרישה (תיקון – ביטול גיל פרישת חובה), התשפ"ג–2023

- תיקון סעיף 2 .1 בחוק גיל פרישה, התשס"ד–2004¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2, לפני ההגדרה "גמלה" יבוא:
- "אי התאמה תפקודית" – קביעה על סמך בדיקה תפקודית שבה בחר העובד כי העובד איבד באופן חלקי או מלא את כושרו לבצע את תפקידו;
- "בדיקה תפקודית" – אחת מאלה, לפי בחירת העובד:
- (1) בדיקה רפואית תעסוקתית, כהגדרתה בסעיף 2(2) לתקנות מס מקביל (שירותי בריאות בעבודה), התשל"ג–1973²;
- (2) בדיקת תפקוד דומה לבדיקה כאמור בפסקה (1), הנוהגת לגבי אותו תפקיד, באותו מקום עבודה או באותו ענף."
- החלפת סעיף 4 .2 במקום סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא:
- "חיוב בפרישה 4. (א) מעסיק לא יחייב עובד לפרוש מעבודתו;
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הגיל שבהגיע העובד אליו ניתן לחייב אותו לפרוש מעבודתו בשל גילו, הוא גיל 67 לגבר ולאישה (בחוק זה – גיל פרישת חובה), ובתנאי שהתקיימו כל אלה:
- (1) המעסיק זימן את העובד לבצע בדיקה תפקודית, שבחר העובד, ותוצאת הבדיקה הוכיחה שקיימת אי התאמה תפקודית לגבי העובד;

¹ ס"ח התשס"ד, עמ' 46.
² ק"ת התשל"ג, עמ' 1806.

(2) המעסיק עשה בתום לב מאמצים להמשיך להעסיק את העובד במשרה מלאה או חלקית באותו תפקיד או בתפקיד אחר ההולם את מצבו התפקודי, את תנאי העסקתו ואת כישוריו המקצועיים.

3. תיקון סעיף 7 בסעיף 7 לחוק העיקרי, במקום "בסעיף 4" יבוא "בסעיף 4(ב)".

4. תיקון סעיף 10 בסעיף 10(ב) לחוק העיקרי, אחרי "בשל גילו" יבוא "בהתקיים התנאים הקבועים בסעיף 4(ב)".

5. הוספת סעיף 10א אחרי סעיף 10 לחוק העיקרי יבוא:

"הוראות בדבר 10א. (א) החל מהגיעו של עובד לגיל פרישה הוא יהיה עובד בגיל הפרישה זכאי –

(1) לפרוש מהעבודה או להמשיך לעבוד לפי בחירתו;

(2) לבקש מהמעסיק להפחית את היקף משרתו;

(3) לבקש מהמעסיק להמיר את תפקידו בתפקיד אחר במשרה מלאה או חלקית לפי בחירתו.

(ב) הגיע אדם לגיל פרישה והמשיך לעבוד בהיקף משרה מצומצם, כאמור בסעיף קטן (א)(2) או (3), יהיה זכאי לקבל גמלה, בהתקיים התנאים הקבועים לכך על פי דין או הסכם, החל ממועד צמצום משרתו; הגמלה תופחת בהתאם לצמצום בהיקף משרתו כל עוד לא פרש לחלוטין.

(ג) הגיע עובד לגיל פרישת חובה, ושאימסקו –

(1) לדרוש מהעובד לבצע בדיקת התאמה תפקודית מדי שנה, אם הנסיבות מצדיקות זאת;

(2) לחייב את העובד לפרוש מעבודתו אם נקבע כי קיימת אי התאמה תפקודית בתפקידו החלופי כאמור בסעיף 4(ב);

(3) להפסיק תשלומים שנהג לשלם כדי להבטיח הסדר פנסיה תקציבית או תשלומים עבור קרנות הפנסיה הוותיקות; ואולם, אין בהוראה זו כדי לפגוע, לגרוע או למעט מזכויות העובדים שעליהם חל הסדר כאמור; לעניין פסקה זו –

”הסדרי פנסיה תקציבית” – הסדר לפי דין או הסכם, שהוא אחד מאלה:

(1) הסדר פנסיה שלפיו משולמת קצבה לעובד מקופת מי שהוא מעסיק כהגדרתו בסעיף 88 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס”ג–2003³;

(2) הסדר פנסיה תקציבית כהגדרתו בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש”ל–1970⁴, או לפי הסכם המאמץ הסדר דומה בחוק האמור;

(3) הסדר פנסיה תקציבית כהגדרתו בחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ”ה–1985⁵;

(4) קרן פנסיה ותיקה כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ”א–1981⁶.”

תיקון חוק שוויון 6. בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ”ח–1988⁷, בסעיף 2, אחרי סעיף קטן

³ ס”ח התשס”ג, עמ’ 386

⁴ ס”ח התש”ל, עמ’ 65.

⁵ ס”ח התשמ”ה, עמ’ 142.

⁶ ס”ח התשמ”א, עמ’ 208.

⁷ ס”ח התשמ”ח, עמ’ 38.

"(ד) אין רואים כהפליה את חיוב פרישתו של עובד לפי הוראות סעיפים 4(ב) או 10א(א) לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004."

דברי הסבר

חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004 (להלן – החוק), מסדיר את נושא גיל הפרישה בישראל וקובע כללים אחידים לעניין גיל הפרישה מהעבודה.

פרק ב' לחוק מגדיר שלושה מושגים בדבר גיל הפרישה: גיל הפרישה – הגיל שבהגיעו אליו זכאי אדם לפרוש מעבודתו. גיל הפרישה הוא 67 לגבר וגיל מוקדם יותר לאישה. גיל הפרישה המוקדמת – הגיל שבהגיעו אליו זכאי אדם לקבל גמלה, בהתקיים התנאים הקבועים לכך, מחמת פרישתו מעבודתו אף בטרם הגיעו לגיל פרישה. גיל הפרישה המוקדמת הוא 60 לגבר ולאישה; וגיל פרישת חובה – הגיל שבהגיעו אליו רשאי המעסיק לחייב עובד לפרוש מעבודתו. גיל פרישת חובה הוא 67 לגבר ולאישה. כלומר, כיום אין אפשרות בחירה בידי העובד, והמעסיק רשאי לחייב אותו לפרוש בהגיעו לגיל פרישת חובה המוגדר בחוק.

פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) מסדיר, בין היתר, את הזכאות לקצבת אזרח ותיק, שאותה ניתן לתבוע ולקבל החל בגיל הפרישה בהתאם למבחן הכנסות עם הגעה לגיל הזכאות המוחלטת (70), ניתן לתבוע ולקבל את הקצבה ללא תלות בשאר ההכנסות.

לפרישה לגמלאות בגיל מוגדר בחוק יש השלכות כלכליות על המשק והשלכות חברתיות וכלכליות על הפרט ועל החברה. מאז נקבע גיל פרישת חובה עלתה במידה ניכרת תוחלת החיים כמו גם איכות החיים ורמת התפקוד של נשים וגברים מעל גיל 67. היום, יש רבים שבגיל 67 נמצאים בשיא הקריירה שלהם ומגיעים להישגים מקצועיים מרחיקי לכת. יש כיום עובדות ועובדים רבים שגם הם וגם מעסיקיהם נהנים מהידע, הניסיון והמומחיות שצבר העובד לאורך השנים, והעובד, המעסיק, החברה והמשק יוצאים מופסדים מחיוב העובד להפסיק בשלב זה את עבודתו.

נוסף על כך, במבט כולל על המשק, מחקרים רבים בישראל ובעולם מזהירים כי מגמת התארכות תוחלת החיים עלולה ליצור מעמסה כלכלית גדולה על המשק ואף לגרום למשברים כלכליים כתוצאה מגירעונות כבדים הנצברים בחסכוניות הפנסיוניים, עליית התלות בקצבאות מהמדינה, עלייה בהוצאות המדינה וכיוצא בזה. מנגד, ככל שיותר מבוגרים יעבדו ויגדילו את החיסכון הפנסיוני כך יגדל התמ"ג לנפש ותקטן ההסתמכות על קצבאות המדינה. מחקר של מכון ירושלים לחקר שווקים מראה כי טמון פוטנציאל כלכלי משמעותי בתעסוקת מבוגרים והעריך כי אי העסקתם של מבוגרים יוצרת הפסד כלכלי שנתי של 6.4 מיליארד ש"ח למדינת ישראל (זאב גולן, המאגר הגדול ביותר של משאבי אנוש לא מנוצלים מכון ירושלים לחקר שווקים, 2012).

כמו כן, בהיבט הפרט, מבחינה חברתית, מחקרים מראים כי המעבר החד מתעסוקה להיעדר תעסוקה בגיל שרירותי קבוע עלול לגרום לפורשים הידרדרות נפשית (CARP, Canada's Association for the Fifty-Plus) ותחושת חוסר תועלת שכן עבור רבים העבודה היא מקור עיקרי לעניין, אתגר, הגשמה עצמית וקיום קשרים חברתיים. כמו כן, חובת הפרישה מעודדת את תופעת ה"גילנות" (ageism) המאופיינת בהפליה, בהדרה ובגישה סטריאוטיפית כלפי מבוגרים ומייחסת להם מגבלות בכושר התפקודי, חוסר ישע וחוסר יכולת לתרום לכלכלה ולחברה. מחקרים שנערכו בנושא מותחים ביקורת על הגישה הקושרת קבוצת גיל מסוימת עם ירידה משמעותית כללית בכושר התפקודי ומראים כי אין מקום לקביעה כי בעקבות ירידה בכושר הבריאות בגיל מתקדם חלה ירידה גם בכושר התפקוד של האדם. מכאן שיש להעדיף מבחן הבודק תפקוד אישי על פני מבחן גיל אחיד.

לא זאת אף זאת, במציאות הנוכחית עובדים רבים הם חסרי ביטחון תעסוקתי וללא הסדרי פנסיה מינימליים, וכדי לשמור על רמת חיים סבירה הם נאלצים להמשיך לעבוד למחייתם.

מחקרים מראים כי רוב הציבור צופה שלא יצליח לשמר את רמת החיים שלו לאחר הפרישה לגמלאות וסבור שיש לאפשר, למי שמעוניין, להמשיך לעבוד גם אחרי גיל הפרישה הקבוע בחוק. סקר חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "פני החברה בישראל 2012", העוסק בהרחבה בנושאי פנסיה וחיסכון לקראת פרישה, שפורסם בינואר 2014, מראה נתונים בדבר רווחתם של בני 60 ומעלה שאינם בכוח העבודה ואת עמדת הציבור בנושא פרישה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2012 בנושא: רווחתם של בני 60 ומעלה שאינם בכוח העבודה ועמדות הציבור בנושא פרישה (2013)). מהסקר עולה כי ל-61% מבני 60 ומעלה שאינם עובדים או מחפשים עבודה אין הסדרי פנסיה וכי גם אלה שחסכו מתקשים לעמוד בהוצאות החודשיות לאחר שהפסיקו לעבוד. לגבי עמדותיהם של בני 20 ומעלה, הסקר מראה כי רוב הצעירים מודעים לכך שהחיסכון לפנסיה חשוב אך אינו מספיק כשלעצמו, 73% צופים ירידה ברמת החיים לאחר הפרישה לגמלאות ו-87% ציינו כי יש לאפשר למי שמעוניין בכך לעבוד לאחר גיל הפרישה הקבוע בחוק.

זאת ועוד, המוסד לחקר הזקנה באוניברסיטת אוקספורד בשיתוף תאגיד הבנקאות הונג קונג ושנגחאי (HSBC) פרסם ב-2007 דוח סקירה השוואתית בין מדינות רבות בדבר יחסו ורצונו של הציבור העובד בתעסוקה לאחר גיל הפרישה. הממצאים העלו כי 70% מכלל הנבדקים בגילאים 40-79 היו מעוניינים להמשיך לעבוד בעת זקנה, 67% מהנבדקים מעל גיל 60 שהמשיכו לעבוד העידו שעשו זאת מרצון ומרבית אלו שפרשו פרישה מוקדמת הביעו חרטה והעידו כי היו מעוניינים לעבוד אילו היה ניתן להם (HSBC (The Future of Retirement: The new old age, 6-9 (2007)). בדוח דומה משנת 2013 נמצא כי מרבית הנבדקים שנמצאים בפנסיה מודאגים ממצבם ויכולתם לכלכל את עצמם, 50% מהנבדקים אף טענו שצמצמו את ההוצאות היומיות באופן חריג ו-64% מהנבדקים שנמצאים בפרישה חלקית הביעו חרטה שלא המשיכו לעבוד במשרה מלאה (HSBC (2013), The Future of Retirement: Life after work?, 10, 15, 35-37; HSBC (2008), (The Future of Retirement: Investing in later life, 29).

לאור ממצאים אלה ובשל העלייה בתוחלת החיים ומניעת הפליה על רקע גיל, במדינות רבות כדוגמת ארה"ב, בריטניה, קנדה ואוסטרליה בוצעו רפורמות שבמסגרתן בוטל גיל חובת הפרישה, למעט במקרים בהם גיל מהווה דרישה הגיונית ליכולת מילוי התפקיד. כך למשל, בארה"ב בוטל גיל חובת הפרישה ב-1986, בבריטניה הוא בוטל בשנת 2011 ובאוסטרליה – בשנת 2004. מחקר שבחן את השפעת ביטול גיל חובת פרישה על שוק העבודה האמריקני הראה גידול של 10% עד 20% בהשתתפותם של בני 65 ומעלה בשוק העבודה (Till Von Wachter, The End of Mandatory Retirement in the US: Effects on Retirement and (Implicit Contracts (2009).

כמו כן, מחקר של מכון המחקר האמריקני "המכון הלאומי למחקר כלכלי" הראה כי תעסוקת מבוגרים לא פגעה בהזדמנויות תעסוקה של צעירים ואף נמצאה קורלציה חיובית בין עלייה בתעסוקת מבוגרים לעלייה בתעסוקת צעירים (Jonathan Gruber, Kevin Milligan, David A. Wise, SOCIAL SECURITY PROGRAMS AND RETIREMENT AROUND THE WORLD: THE relationship to youth employment, (introduction AND summary (2009).

לשם השלמת התמונה ראוי לציין כי ישנה מגמה ברורה בגישת בית המשפט בעניין גיל הפרישה. כך למשל, בפסק דינו של בית הדין הארצי בעניין וינברג ואח' נ' אוניברסיטת בר אילן נקבע כי דחייה גורפת של בקשת עובד להמשיך לעבוד מעבר לגיל פרישה אינה ראויה ודורשת בחינת הבקשה באופן פרטני, וכך נכתב בפסק הדין: "כפייתו של אדם – לעיתים בשיא כושרו הפיזי והמנטאלי – לחדול מעבודה, רק בשל כך שהגיע לגיל ביולוגי מסוים, עלולה להביא לפגיעה ממשית בו וברווחתו" (עע"א (ארצי) 209/10 וינברג ואח' נ' אוניברסיטת בר אילן, פס' 38 לפסק דינה של השופטת סיגל דוידוב-מוטולה (ניתן ביום 6.12.2012)). ביטוי נוסף ניתן למצוא בלשון דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בפרשת אוניברסיטת בר אילן: "השינוי הבולט שחל בהיקפה של אוכלוסיית בני הגיל השלישי מוליד צרכים חברתיים משתנים שלא ניכרו בימים עברו. התרחבותה של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים והגידול הניכר שחל בתוחלת החיים, מדגישים, יותר מבעבר, את הצורך בהגנה על זכויותיהם של בני הגיל השלישי לקיום בכבוד, להגנה על רמת החיים ואיכות החיים, ולהכרה במעמדם החברתי וביכולתם לתרום לחברה כל עוד מצב בריאותם מתיר זאת..." (בג"ץ

(ת"א) 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 35 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (ניתן ביום 28.4.2011). בית המשפט העליון שדן בבג"ץ 9134/12 פרופ' משה גביש נ' הכנסת, אף שדחה את העתירה באותו עניין, העיר כי מתקיימת כיום חשיבה מחודשת על קביעת חובת פרישה והשאיר למחוקק לשקול זאת.

לאור כל האמור, מוצע לשנות את הגדרת גיל פרישת חובה בחוק העיקרי על מנת ליצור מנגנון פרישה גמיש בהשראת מגמת החקיקה בעולם.

המנגנון המוצע מרחיב את יכולת העובד להחליט מתי לפרוש ומאפשר למעסיק לחייב עובד לפרוש עם הגיעו לגיל 67 רק במקרה שנעשתה בדיקה רפואית תעסוקתית אישית או בדיקה אחרת הנהוגה במקום העבודה, בהתאם לרצון העובד, הקובעת כי העובד אינו כשיר לבצע את תפקידו, ובלבד ונעשו מאמצים למציאת תפקיד חלופי הולם.

עוד מוצע, כתמריץ למעסיק להעסיק עובדים לאחר גיל פרישה ועל מנת לצמצם את הוצאותיו בהסדרי הפנסיה התקציבית שלפיהם משולמים תשלומי פנסיה לעובד ולשאייריו מקופת הגוף שבו העובד הועסק וקרנות הפנסיה הוותיקות, כי המעסיק יהיה רשאי להפסיק תשלומים בעבור הסדרים אלו, אך זאת תוך שמירה על צבירת זכויות העובד האמור.

המשותף להסדרי פנסיה תקציבית ולמרבית קרנות הפנסיה הוותיקות, שהם פועלים על פי שיטה של "צבירת זכויות", שעניינה זכאות עובד או העמית לקבל מהמעסיק קצבה בשיעור ממשכורתו הקובעת של העמית. בהתאם לכך, בהסדרים אלה אין קשר ישיר בין הסכומים שנצברו במהלך כל תקופת החיסכון ובין התשואה שהושגה עליהם לבין הקצבה שאותה מקבל אותו העמית.

כמו כן, מוצע לתקן את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, בדבר קביעה כי ההוראות שמוצע לקבוע לעניין עובד בגיל פרישה לא ייחשבו כהפליית עובד בשל גילו.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת מרב מיכאלי ודוד ביטן (פ/4456).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושלוש ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/1906; פ/471/24).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ב בשבט התשפ"ג (13.02.2023)