

תיאור השינוי המוצע בגיל הפרישה לנשים בישראל במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית – מסמך מעודכן

כתיבה: נתן שבע ונתנאל קופראק, כלכלנים | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות
תאריך: ח' בחשוון תשפ"ב, 14 באוקטובר 2021

פיקוח תקציבי

תוכן העניינים

1	תמצית	
2	מבוא	.1
2	התפתחות גיל הפרישה בישראל ובעולם בעשורים האחרונים	.2
2	2.1 גיל הפרישה בישראל כיום	
4	2.2 גיל הפרישה במדינות ה-OECD	
6	נתוני רקע לדין בגיל הפרישה	.3
11	ההצעות לשינוי גיל הפרישה בישראל	.4
11	4.1 ועדות נתניהו וניסן	
12	4.2 הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016)	
13	4.3 משרד האוצר, תזכיר חוק שנת 2019	
13	4.4 הצעות חוק פרטיות	
14	4.5 המוסד לביטוח לאומי	
14	4.6 בנק ישראל	
15	4.7 הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה	
16	השינוי המוצע במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022	.5
16	5.1 מתווה העלאת גיל הפרישה	
17	5.2 כלים משלימים	
18	5.2.1 הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה	
18	5.2.2 הגדלת סכום ההכנסה המרבית שמבוטחים רשאים להשתכר בין גיל הפרישה לגיל 70	
19	5.2.3 הכשרות מקצועיות	
20	5.2.4 הגדלת תשלומי מענק עבודה לנשים מבוגרות	
25	השפעות נוספות של העלאת גיל פרישה	.6
25	6.1 ההכנסה בגיל העבודה (גיל 60 ומעלה)	
26	6.2 החיסכון הפנסיוני של הנשים	
26	6.3 המוסד לביטוח לאומי	
26	6.3.1 השפעה על תקציב המוסד לביטוח לאומי ואיתנותו הפיננסית	
27	6.3.2 הקטנת תוספת דחיית קצבה לנשים	
27	6.3.3 השפעות על גמלאות נוספות	
28	6.4 קרנות הפנסיה הוותיקות	
28	6.5 השפעות נוספות	
29	נספח- עידוד תעסוקה בקרב מבוגרים	.7
29	7.1 רקע – הקשיים בהשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה	
29	7.2 תוכניות לעידוד תעסוקה של מבוגרים בישראל	
31	7.2.1 מאבק באפליה על רקע גיל	
31	7.3 החלטות ממשלה לגבי תעסוקת מבוגרים	
32	7.4 מדיניות ממשלתית לעידוד העסקת מבוגרים במדינות אירופה	
32	7.4.1 תמריצים להגדלת שיעור התעסוקה אצל מבוגרים והגבלות על פרישה מוקדמת	
34	7.5 מקצועות שוחקים	
35	7.5.1 קרן מעגלים	

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיונים בוועדת הכספים בפרק ה': צמצום פערים מגדריים בשוק העבודה והעלאת גיל פרישה לנשים בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021. סוגיית גיל הפרישה בישראל, ובפרט גיל הפרישה לנשים, נדונה רבות בשני העשורים האחרונים, ואף הוקמו כמה ועדות ציבוריות שבחנו את הנושא. החל משנת 2004 הועלה גיל הפרישה באופן הדרגתי לגברים ולנשים, וכיום הוא 67 לגברים ו-62 לנשים, וזאת לאחר שהמשך העלאת גיל הפרישה לנשים ל-64 נדחה כמה פעמים, לרבות בתיקון חקיקה.

גיל היציאה לפנסיה משפיע על תחומים כלכליים וחברתיים רבים, הן ברמת המקרו והן ברמת הפרט. ברמת הפרט, למשל, גיל הפרישה משפיע על גובה קצבת הפנסיה שתקבל האישה, על הזכאות לקבלת קצבאות מסוימות מהמוסד לביטוח לאומי, ובראשן קצבת אזרח ותיק, ועל הזכאות להנחות ולהטבות מסוימות. באופן כללי גיל הפרישה עשוי להשפיע על מצבן הכלכלי של נשים בגילים מבוגרים יחסית לקראת הפרישה. ברמת המקרו, לגיל הפרישה יש השפעה על האיזון האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי ושל קרנות הפנסיה הוותיקות ועל שוק העבודה. אלה כמה מהנתונים העולים במסמך:

- ב-50 השנים האחרונות תוחלת החיים בישראל עלתה בכ-11 שנים, הן לגברים והן לנשים;
- גיל הפרישה של גברים בישראל גבוה יחסית לממוצע במדינות ה-OECD, וגיל הפרישה של נשים נמוך מהממוצע; במדינות רבות אין הבדל בגיל הפרישה בין גברים לנשים;
- שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה קטנים עם העלייה בגיל, וככל שמתקרבים לגיל הפרישה הירידה משמעותית יותר;
- שיעורי ההשתתפות של גברים בכוח העבודה גדולים מאלו של הנשים בכל הגילים, והפער עולה עם הגיל;
- השכר הממוצע של גברים גבוה משל נשים בענפי התעסוקה לסוגיהם, לרבות בענפים העיקריים שבהם מועסקות נשים.

כאמור, במהלך השנים בחנו ועדות ציבוריות את סוגיית גיל הפרישה של נשים, ובכלל זה את ההשלכות של העלאת גיל הפרישה. לצד ההמלצה של הוועדות להעלות את גיל הפרישה, ניתנה התייחסות גם לצעדים משלימים אפשריים לצמצום הפגיעה האפשרית בקבוצות מסוימות, לרבות נשים המועסקות במקצועות שוחקים ונשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה בגיל מבוגר יחסית.

בהצעת החוק שבנדון ובתוכנית הכלכלית של הממשלה מוצע להעלות את גיל הפרישה של נשים לגיל 65 באופן הדרגתי, ובמקביל מוצעים צעדים נוספים לצמצום הפגיעה הכלכלית האפשרית (חלקם לא דורשים תיקוני חקיקה אלא הקצאה תקציבית במשרדים השונים), ובהם:

- הגדלת סכום מענק העבודה המשולם לנשים בנות 60 ומעלה;
- הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה לנשים בנות 60 ומעלה;
- הרחבת מערך ההכשרות המקצועיות, בדגש על נשים במקצועות שוחקים ונשים המתקשות להשתלב בעבודה;
- שינוי מבחן ההכנסה לזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק בגיל המותנה, כך שרמת ההכנסה המאפשרת קבלת קצבה מלאה תגדל.

נציין כי הנתונים המוצגים במסמך מתייחסים למפורט בהחלטות הממשלה על המדיניות הכלכלית ועל נוסח הצעת החוק. עם זאת, לאחר שהצעת החוק הוגשה לכנסת הוחלט על הגדלת התקציב המוקצה לצעדים המשלימים, אך כיוון שטרם פורסם פירוט של השינויים בתחומים אלה, הנתונים במסמך מתייחסים לנוסח המקורי, מלבד המתווה המעודכן בעניין מענק העבודה שעליו מפורט בפרק 5.2.4 להלן.

1. מבוא¹

סוגיית גיל הפרישה הרצוי בישראל בכלל ולנשים בפרט עלתה על סדר-היום הציבורי פעמים רבות בעשורים האחרונים, ובמסגרת זו הוקמו כמה ועדות ציבוריות לבחינת הנושא (כפי שיפורט להלן) ונעשו כמה תיקוני חקיקה. עם זאת, המלצות הוועדות בעניין גיל הפרישה לנשים לא יושמו במלואן, והכנסת דחתה באמצעות תיקוני חקיקה את ההעלאה שהייתה מתוכננת במהלך השנים, בין היתר לאור ההשפעה האפשרית על קבוצות מסוימות. **הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021** (להלן: הצעת החוק) שאושרה בקריאה ראשונה ב-2 בספטמבר 2021 כוללת מתווה חדש להעלאת גיל הפרישה לנשים בשנים הבאות. בהחלטת הממשלה שאישרה את העלאת גיל הפרישה לנשים הייתה גם התייחסות לצעדים משלימים הנדרשים לצמצום הפגיעה האפשרית בקבוצות מסוימות כתוצאה מהעלאת גיל הפרישה. חלק מהצעדים המשלימים המצריכים תיקוני חקיקה נכללים אף הם בהצעת החוק, וחלקם ייושמו בהמשך להחלטת הממשלה. **נציין כי מאז החלטת הממשלה ואישור נוסח הצעת החוק התקיימו דיונים נוספים בנושא הצעדים המשלימים בין משרד האוצר לנציגות של חברות כנסת, ובמסגרתם הוחלט להרחיב את היקף הצעדים המשלימים והתקציבים שיוקצו לכך, אך טרם פורסם נוסח מעודכן של כלל הצעדים, לרבות צעדים המצריכים שינויים בנוסח הצעת החוק.**

2. התפתחות גיל הפרישה בישראל ובעולם בעשורים האחרונים

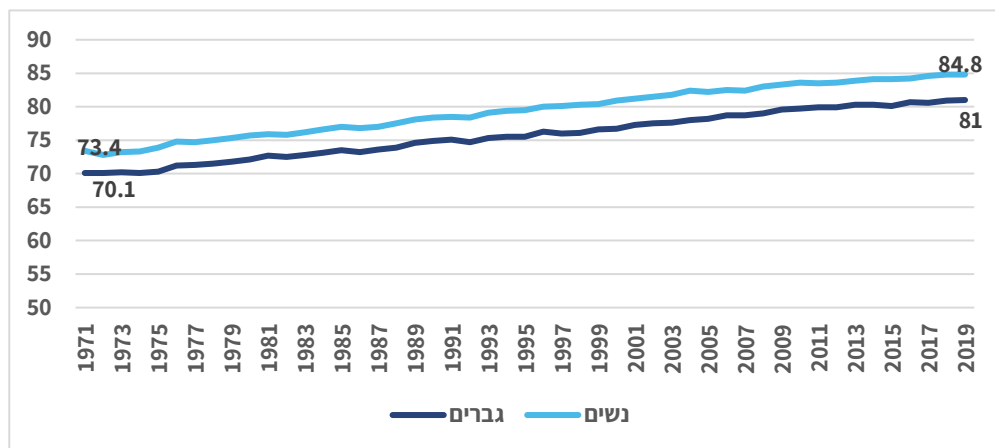
2.1 גיל הפרישה בישראל כיום

נכון לחודש ספטמבר 2021, גיל הפרישה בישראל הוא 67 לגברים ו-62 לנשים. תוחלת החיים הממוצעת בישראל, נכון ל-19 בנובמבר 2019, היא 80.5 לגברים ו-84.4 לנשים – פער של כארבע שנים.² כמו כן, ב-40 השנים האחרונות תוחלת החיים של נשים שהגיעו לגיל 65 עלתה בשש שנים, מ-80 ל-86, ואילו של גברים שהגיעו לגיל 65 – בחמש שנים, מ-79 ל-84. **מנתונים אלו, ובהינתן גיל הפרישה הקיים, עולה כי גברים צפויים לחיות בממוצע 17 שנה אחרי פרישתם, ואילו נשים – 24 שנים, כלומר יש פער של שבע שנים בצפי של תוחלת החיים לאחר הפרישה בין גברים לנשים.**³ בתרשים 1 שלהלן מוצגת תוחלת החיים של גברים ונשים בישראל בין השנים 1971-2019.

¹ מסמך זה מעדכן מסמך קודם בנושא מ-30 בספטמבר 2021. במסמך שולבה ההצעה המעודכנת בעניין שינויים בתשלומי מענק עבודה לנשים בנות 60 ומעלה, אך לא נכללים בו כל השינויים שהוכנסו במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית בוועדת הכספים.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [תוחלת חיים בגילים נבחרים, לפי מין וקבוצות אוכלוסייה](#), לוח 3.6.

³ נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג, בכנס בנושא [העלאת גיל הפרישה לנשים](#), 1 ביולי 2015.

תרשים 1: השינוי בתוחלת החיים בישראל בין השנים 1971-2019⁴

תוחלת החיים בישראל עלתה בשנים 1971-2019 הן אצל גברים והן אצל נשים. תוחלת החיים של גברים עלתה בכ-10.9 שנים, ושל נשים עלתה בכ-11.4 שנים.

בתרשים אפשר לראות כי תוחלת החיים בישראל עלתה בשנים 1971-2019 הן אצל גברים והן אצל נשים. תוחלת החיים של גברים עלתה בכ-10.9 שנים, ושל נשים עלתה בכ-11.4 שנים בתקופה זו. העובדה כי תוחלת החיים של הנשים עלתה יותר מאשר זו של הגברים, בשילוב העובדה כי כבר בשנת 1971 תוחלת החיים של נשים הייתה גבוהה מזו של גברים, מביאה לפער של כ-3.8 שנות תוחלת חיים נכון לשנת 2019.

בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004,⁵ נקבע בין השאר מהו הגיל שבהגיע אליו זכאי אדם לפרוש מעבודתו מחמת גילו ולקבל גמלה בשל פרישתו מעבודתו. במסגרת חוק גיל פרישה נקבע כי גיל הפרישה לגבר יועלה בהדרגה מ-65 ל-67, ולגבי נשים נקבע כי גיל הפרישה יועלה בהדרגה מ-60 ל-62. בנוסף נקבע כי תוקם ועדה ציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (שנולדו משנת 1950 ואילך) וכי על שר האוצר לבחון את ההמלצות ולהביאן לאישור הכנסת. כמו כן, נקבע בחוק כי אם ועדת הכספים לא תקבל את ההמלצות, גיל הפרישה לנשים שנולדו לאחר שנת 1953 יעלה ל-64.⁶ נושא העלאת גיל הפרישה לנשים עלה לדיון בכנסת כמה פעמים לאורך השנים, בין היתר בעניין מסגרת הזמנים שהוגדרה בחוק להשלמת המהלך ובעניין הוועדות הציבוריות שדנו בו. בפועל, במשך השנים החוק שונה, והעלאת גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-64 לא נעשתה למרות ההמלצות שהוגשו כפי שיפורט להלן.

כאשר דנים בנושא גיל הפרישה בישראל ובכלל, יש להבדיל בין שלושה גילים רלוונטיים:

- הגיל המוקדם ביותר שבו אפשר לפרוש ולקבל גמלת פנסיה חודשית (פרישה מוקדמת).
- גיל הזכאות לפרישה רגילה וקבלת גמלת פנסיה חודשית וגמלת אזרח ותיק מהמוסד לביטוח לאומי. נכון לכתיבת מסמך זה, גיל הפרישה לנשים בישראל הוא 62, ולגברים – 67.
- גיל פרישת חובה – גיל שבו **רשאי** מעסיק לחייב את העובד לפרוש מעבודתו מפאת גילו. גיל זה לגברים ולנשים – 67.

⁴ OECD Data, [Life expectancy at birth](#), accessed: September 29th 2021. הכוונה לתוחלת חיים כללית.

⁵ פרק ב' לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

⁶ פרק ד', סעיף ה' לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

נשים המעוניינות להמשיך לעבוד אחרי גיל 62 יכולות לעשות זאת עד גיל 67, והמעסיק לא יכול לחייבן לפרוש.

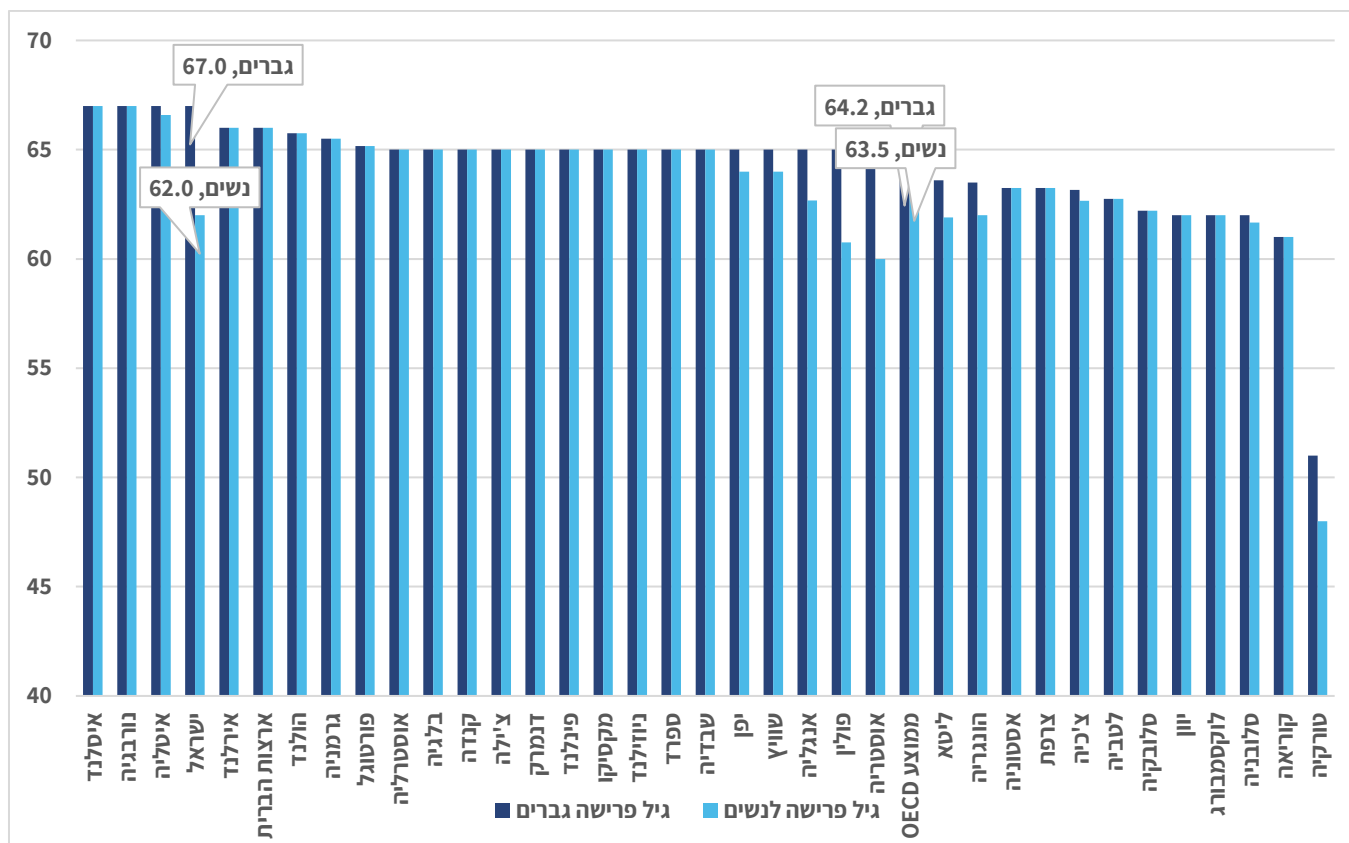
כאמור, יוצא מכך כי נשים המעוניינות להמשיך לעבוד אחרי גיל 62 יכולות לעשות זאת עד גיל 67 והמעסיק לא יכול לחייבן לפרוש. יש לציין כי אין חובה לפרוש בגיל 67, ועובד המעוניין בכך יכול להמשיך לעבוד בהסכמת המעסיק. גיל הזכאות לקבלת גמלת אזרח ותיק נחלק לשני סוגים: גיל הזכאות המותנית (מותנה במבחן הכנסות, כמפורט להלן), הזהה לגיל פרישה (62 לנשים ו-67 לגברים), וגיל הזכאות המחולטת, שהוא 70 לגברים ולנשים.

ברוב מדינות ה-OECD עלה או יועלה גיל הפרישה בכלל ולנשים בפרט. הצפי הוא כי בשנת 2060 לא יהיה הבדל בגיל הפרישה בין גברים לנשים, חוץ מאשר בהונגריה, בישראל, בפולין ובשווייץ.

2.2 גיל הפרישה במדינות ה-OECD

גם במדינות ה-OECD חלו בעשורים האחרונים שינויים בגיל הפרישה של נשים וגברים. על פי נתוני הארגון, ברוב המדינות החברות בארגון עלה או יועלה גיל הפרישה בכלל ולנשים בפרט. הצפי הוא כי בשנת 2060 לא יהיה הבדל בגיל הפרישה בין גברים לנשים, חוץ מאשר בהונגריה, בישראל, בפולין ובשווייץ.⁷ בתרשים 2 שלהלן מוצג גיל הפרישה במדינות ה-OECD נכון לשנת 2019.

תרשים 2: גיל הפרישה במדינות ה-OECD (שנת 2019)⁸



בתרשים רואים כי גיל הפרישה לגברים בישראל **גבוה** מהממוצע במדינות ה-OECD, ואילו גיל הפרישה לנשים בישראל **נמוך** בשנה וחצי מהממוצע ב-OECD, וזאת לפני העלאת גיל הפרישה

⁷ OECD Library, Pensions at a Glance 2019 p.18.

⁸ ש.מ.

המתוכננת בישראל ובמדינות OECD נוספות.⁹ כמו כן, מבין 36 מדינות ה-OECD הנסקרות, ב-21 מדינות גיל הפרישה לנשים ולגברים זהה.

בלוח 1 שלהלן מוצגת תוחלת החיים של גברים ונשים ושנות החיים לאחר גיל 65 במדינות ה-OECD.

לוח 1: תוחלת חיים ושנות החיים לאחר גיל 65 במדינות ה-OECD, גברים ונשים (שנת 2019)¹⁰

מדינה	תוחלת חיים			שנות חיים לאחר גיל 65		
	גברים	נשים	הפרש	גברים	נשים	הפרש
יפן	81.4	87.5	6.1	19.8	24.6	4.8
ספרד	81.1	86.7	5.6	19.8	23.9	4.1
קוריאה	80.3	86.3	6	19.1	23.4	4.3
צרפת	79.9	85.9	6	19.8	23.9	4.1
שווייץ	82.1	85.8	3.7	20.3	23	2.7
איטליה	81.4	85.7	4.3	19.7	22.9	3.2
לוקסמבורג	80.2	85.2	5	19.2	22.4	3.2
אוסטרליה	80.9	85	4.1	20	22.7	2.7
פינלנד	79.3	84.8	5.5	18.8	22.3	3.5
פורטוגל	78.7	84.8	6.1	18.5	22.3	3.8
שבדיה	81.5	84.8	3.3	19.6	22.1	2.5
ישראל	81	84.8	3.8	19.8	22	2.2
איסלנד	81.7	84.7	3	20	22	2
אירלנד	80.8	84.7	3.9	19.4	22.1	2.7
נורבגיה	81.3	84.7	3.4	19.6	21.9	2.3
סלובניה	78.7	84.5	5.8	18.1	21.8	3.7
בלגיה	79.8	84.3	4.5	18.9	22.1	3.2
אוסטריה	79.7	84.2	4.5	18.7	21.7	3
קנדה	80	84.2	4.2	19.5	22.2	2.7
יוון	79.2	84.2	5	19	21.7	2.7
ניו זילנד	80.3	83.9	3.6	19.6	21.9	2.3
גרמניה	79	83.7	4.7	18.3	21.4	3.1
הולנד	80.6	83.7	3.1	19	21.4	2.4
דנמרק	79.5	83.5	4	18.4	21	2.6
צ'ילה	77.9	83.4	5.5	18.5	21.8	3.3
אנגליה	79.4	83.1	3.7	18.8	21.1	2.3
אסטוניה	74.5	83	8.5	15.8	21.1	5.3
צ'כיה	76.4	82.2	5.8	16.4	20.1	3.7
פולין	74.1	81.9	7.8	16.1	20.4	4.3
ארצות הברית	76.3	81.4	5.1	18.2	20.8	2.6
טורקיה	75.9	81.3	5.4	16.3	19.6	3.3
סלובקיה	74.3	81.2	6.9	15.7	19.7	4
ליטא	71.6	81.2	9.6	14.8	20	5.2

⁹ בהקשר זה נציין כי גיל הפרישה בטורקיה, הנמוך באופן משמעותי ממוצע ה-OECD, צפוי לעלות בקצב מהיר בשנים הקרובות. הנתון הממוצע בתרשים כולל את גיל הפרישה בטורקיה, כך שבנטרול נתון חריג זה הממוצע מעט גבוה יותר.

¹⁰ OECD Data, [Life expectancy at birth](#), [Life expectancy at 65](#), accessed: September 29th 2021.

שנות חיים לאחר גיל 65			תוחלת חיים			מדינה
הפרש	נשים	גברים	הפרש	נשים	גברים	
5	19.4	14.4	9.2	80.1	70.9	לטביה
2.6	20	17.4	6.4	79.9	73.5	קולומביה
3.8	18.6	14.8	6.6	79.7	73.1	הונגריה
2	18.6	16.6	5.8	78	72.2	מקסיקו
3.3	21.6	18.3	5.3	83.6	78.3	מוצע ¹¹

יפן היא המדינה שבה גם תוחלת החיים הכללית של נשים וגם שנות החיים לאחר גיל 65 של נשים הן הגבוהות מבין מדינות ה-OECD.

בלוח רואים כי יפן היא המדינה שבה גם תוחלת החיים הכללית של נשים וגם שנות החיים לאחר גיל 65 של נשים הן הגבוהות מבין מדינות ה-OECD. עוד רואים כי בליטא נמצא הפער הגדול ביותר בין תוחלת החיים של נשים וגברים, כ-9.6 שנים, ובאסטוניה הפער הגדול ביותר בשנות חיים לאחר גיל 65 – כ-5.3 שנים.¹² נתון נוסף שעולה מהלוח הוא כי ישראל נמצאת מעל הממוצע הן בתוחלת החיים והן בשנות החיים לאחר גיל 65, אם כי הפער אצל גברים גדול מהפער אצל נשים לעומת ממוצע ה-OECD.

שינויים בגיל הפרישה

בדנמרק גיל הפרישה צפוי לעלות מ-65 ל-74 למי שנולדו אחרי שנת 1996. מדינות נוספות שמעלות את גיל הפרישה באופן מהיר הן סלובקיה – מ-62 ל-68, והולנד – מ-65.5 ל-71. בשנת 2016 היו תשע מדינות שבהן גיל הפרישה מעל 65, ועד לשנת 2060 יצטרפו למגמה זו חמש מדינות נוספות.¹³

הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים

יש כמה ממדינות ה-OECD אשר החלו תהליך של הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים, או שצפויות להתחיל בכך בעתיד.¹⁴ יש שני סוגי מנגנונים של הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים: הראשון וה"מחמיר" יותר – קביעת מספר שנות פנסיה קבועות, כך שעם כל שנה של עלייה בתוחלת החיים, גיל הפרישה עולה בשנה; סוג המנגנון השני הוא שמירת יחס קבוע בין שנות העבודה לשנות הפנסיה, כך שעם כל עלייה של שנה בתוחלת החיים יעלה גיל הפרישה במספר חודשים מסויים.

3. נתוני רקע לדיון בגיל הפרישה

אחת המטרות בהעלאת גיל הפרישה לנשים היא הארכת מספר שנות העבודה שלהן, בין היתר לאור העלייה בתוחלת החיים. צפוי שהגדלת מספר שנות העבודה תסייע להגדלת החיסכון הפנסיוני, וייתכן שתתרום בטווח הארוך לשיפור מעמדן של נשים בשוק העבודה, כפי שיפורט להלן. עם זאת, העלאת גיל הפרישה מצריכה את המשך תעסוקתן של קבוצות גיל שלא בהכרח

¹¹ ממוצע פשוט.

¹² יש הבדל בין תוחלת חיים מלידה לבין תוחלת חיים לאחר גיל 65.

¹³ [Pensions at a Glance 2017](#), p.94

¹⁴ [דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים](#), ספטמבר 2016, עמ' 32.

מועסקות בהינתן גיל הפרישה הקיים, ויש לבחון אם שוק העבודה ערוך להמשך תעסוקתן של קבוצות אלו ואף לקליטת מועסקות חדשות. במהלך הדיונים על דחיית גיל הפרישה הועלתה לא פעם הטענה כי גם אם יש לכאורה הצדקה בהארכת מספר שנות העבודה של נשים בגין העלייה בתוחלת החיים, בפועל נשים מבוגרות מתקשות במציאת עבודה, ולכן דחיית גיל הפרישה לא בהכרח תאפשר להן להמשיך להשתלב בשוק העבודה והן עשויות להיפגע מבחינה כלכלית מהעלאת גיל הפרישה שלהן.

להלן נבחן את נתוני התעסוקה לפי קבוצות גיל, ובפרט בקרב בני ובנות 60 ומעלה. לוח 2 שלהלן מציג את נתוני התעסוקה של בני 25–64 בשנים נבחרות.

לוח 2: נתוני תעסוקה גילאי 25–64 בשנים 2013–2019¹⁵

שיעור שינוי (בנקודות אחוז) 2019–2013	2019	2018	2017	2013	נתון
9.8% (באחוזים)	1,997.4	1,961.7	1,936.9	1,819.3	גברים
8.9% (באחוזים)	2,053.5	2,032.7	2,002.8	1,886.3	נשים
-0.1	84.4%	84.5%	85.0%	84.5%	גברים
3.2	76.5%	76.2%	75.2%	73.3%	נשים
2.1	96.7%	96.4%	96.3%	94.6%	גברים
2.1	96.6%	96.6%	96.3%	94.5%	נשים
0.3	86.9%	86.8%	87.2%	86.6%	גברים
2.3	69.0%	68.2%	68.2%	66.7%	נשים
-2.1	3.3%	3.6%	3.7%	5.4%	גברים
-2.1	3.4%	3.4%	3.7%	5.5%	נשים

בלוח אפשר לראות כי בעוד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים נותר כמעט ללא שינוי בשנים 2013–2019, שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה עלה בכ-3.2 נקודות האחוז בשנים אלו. נוסף על כך, שיעור המועסקים מכלל כוח העבודה, הן של גברים והן של נשים, עלה בכ-2.1 נקודות האחוז בין 2013 ל-2019. לוח 3 שלהלן מציג את השינויים שחלו בשנים 2012–2018 בנתוני התעסוקה במשק בחלוקה לקבוצות גיל.

בעוד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה נותר כמעט ללא שינוי בשנים 2013–2019, שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה עלה בכ-3.2 נקודות האחוז.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ירחון סקרי כוח אדם](#), שנים שונות, לוחות שונים.

לוח 3: מאפייני תעסוקה לפי גיל (שיעור) שנים 2012 ו-2018¹⁶

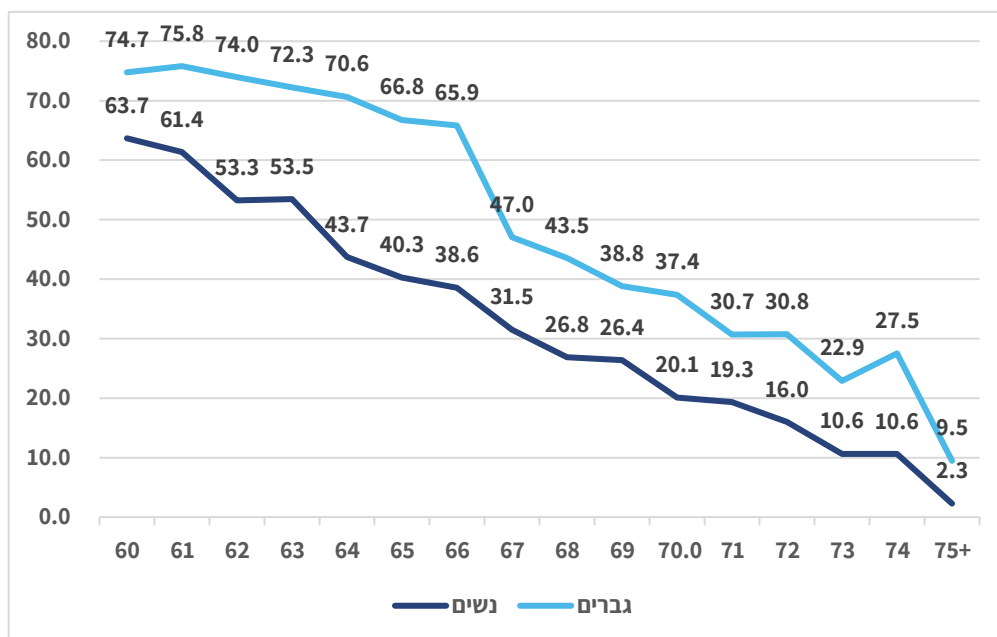
2018				2012				נתון	אוכלוסייה
65 ומעלה	64-55	54-45	44-18	65 ומעלה	64-55	54-45	44-18		
31.8%	77.1%	88.6%	82.0%	25.8%	76.1%	86.7%	84.3%	גברים	השתתפות בכוח העבודה
97.0%	96.4%	96.7%	95.8%	95.2%	94.9%	94.8%	92.8%		מועסקים מכלל כוח העבודה
63.8%	88.0%	91.6%	88.6%	60.3%	87.0%	90.8%	87.5%		מועסקים באופן מלא
36.2%	12.0%	8.4%	11.4%	39.5%	12.9%	9.1%	12.4%		מועסקים באופן חלקי
3.0%	3.6%	3.3%	4.2%	4.8%	5.1%	5.2%	7.2%		בלתי מועסקים
15.8%	63.0%	79.4%	76.6%	11.1%	57.9%	75.7%	75.0%	נשים	השתתפות בכוח העבודה
98.4%	97.6%	97.4%	95.4%	96.7%	95.7%	95.5%	92.0%		מועסקות מכלל כוח העבודה
33.4%	63.2%	73.3%	71.5%	31.2%	60.9%	69.5%	69.1%		מועסקות באופן מלא
66.6%	36.8%	26.7%	28.5%	68.8%	39.0%	30.4%	30.9%		מועסקות באופן חלקי
1.6%	2.4%	2.6%	4.6%	3.3%	4.4%	4.5%	8.1%		בלתי מועסקות

מהנתונים בלוח ניתן לראות כי:

- בגילי 54-45 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא הגדול ביותר, הן אצל גברים והן אצל נשים.
 - שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בגילי 65 ומעלה גדל בין השנים 2012 ל-2018 בכ-6 נקודות אחוז אצל גברים, ובכ-4.5 נקודות אחוז אצל נשים.
 - בין השנים 2012 ל-2018, שיעור המועסקים מכלל כוח העבודה גדל ברוב קבוצות הגיל, הן אצל גברים והן אצל נשים.
 - חלה עלייה בשיעור המועסקים באופן מלא, אך עדיין יש הבדלים גדולים בין גברים לנשים, והפער מגיע עד לכ-30% בגיל 65 ומעלה.
- על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2019 היו בישראל כ-1.47 מיליון תושבים מעל גיל 60, ומהם השתתפו בכוח העבודה כ-492,000 איש במוצע שנתי.¹⁷ בתרשים 3 שלהלן מוצגים נתונים על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל של בני 60 ומעלה בשנת 2019.

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקרי כוח אדם לשנים 2012 ו-2018](#), לוח 1.3.

¹⁷ להרחבה: נתנאל קופראק, [שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 60 ומעלה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באוגוסט 2020.

תרשים 3: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של בני 60 ומעלה (שנת 2019)¹⁸

עם העלייה בגיל קטן שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, הן של גברים והן של נשים, וככל שמתקרבים לגיל הפרישה ומגיעים אליו הירידה משמעותית יותר.

בתרשים רואים כי עם העלייה בגיל קטן שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, הן של גברים והן של נשים, וככל שמתקרבים לגיל הפרישה ומגיעים אליו הירידה משמעותית יותר. מנתוני שנת 2019 עולה כי אצל גברים בני 60–66 יש ירידה מתונה בשיעור ההשתתפות, ובגיל 67 (גיל הפרישה לגברים) חלה ירידה של כ-18.8 נקודות האחוז בהשתתפות בכוח העבודה. אצל נשים, הירידה המשמעותית בהשתתפות בכוח העבודה מתחילה מגיל 62 – ירידה של כ-8.1 נקודות אחוז – וירידה חדה נוספת בגיל 64, בעוד כ-9.8 נקודות אחוז. גיל 62 הוא גיל הפרישה לנשים והגיל המותנה לקבלת קצבת אזרח ותיק. מטבע הדברים, בגיל 70 ומעלה (גיל הזכאות המוחלט לקבלת קצבת אזרח ותיק) שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא הקטן ביותר, הן בקרב גברים והן בקרב נשים. יש לציין כי משנת 2016 עד שנת 2019 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים בנות 62–64 גדל מ-48% ל-51%.

אחד הנושאים שעלו בדיוני הוועדות הציבוריות שבחנו את גיל הפרישה של נשים היה שיעורן בקרב העובדים במקצועות שוחקים, והשאלה אם יש להחריג מקצועות אלו או לחלופין לפצות נשים המועסקות בהם. לוח 4 שלהלן מציגה את התפלגות העובדים בגילי 45 ומעלה לפי ענפי עבודה.

¹⁸ מרק פלדמן, ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה, אגף בכיר מיקרו-כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 ביולי 2020; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כלים ומאגרי נתונים, מאגר הנתונים המרכזי, 4 באוגוסט 2020, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לוח 4: התפלגות ענפי התעסוקה העיקריים של עובדים בחלוקה לקבוצות גיל (שנת 2018)¹⁹

ענף	גברים			נשים		
	54-45	64-55	65 ומעלה	54-45	64-55	65 ומעלה
אחר	19.2%	21.8%	23.8%	21.5%	21%	22.3%
תעשייה כרייה וחציבה	17.6%	20.3%	15.4%	8.3%	7.1%	4.8%
מסחר סיטוני וקמעוני	12.3%	12.1%	12.5%	8.7%	7.8%	8.9%
שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים	9.0%	7.7%	12.5%	7.9%	6.3%	6.9%
שרותי תחבורה, אחסנה דואר ובלדרות	8.5%	8.7%	9.2%	2.0%	2.3%	1.4%
שירותי בריאות, רווחה וסעד	4.9%	6.1%	8.3%	20.4%	26.5%	33.6%
חינוך	6.8%	6.3%	6.8%	22.3%	20.6%	17.7%
בינוי	10.0%	8.1%	6.1%	1.0%	1.1%	0.6%
מינהל מקומי, ציבורי וביטחון	5.6%	5.4%	3.2%	5.4%	5.9%	2.2%
מידע ותקשורת	6.1%	3.5%	2.3%	2.6%	1.4%	1.4%

מהנתונים בלוח רואים כי בענפי התעסוקה יש הבדלים גדולים בין גברים ונשים. ענפי התעסוקה העיקריים של גברים הם תעשייה, מסחר ושירותים מקצועיים, וענפי התעסוקה העיקריים של נשים הם **חינוך ושירותי בריאות, רווחה וסעד**. אומנם אין הגדרה ברורה מהו מקצוע שוחק, אך נטען כי הנתונים מראים שמשקלן של נשים במקצועות אלו גבוה יחסית.

אחת ההצדקות שהועלו לפער הקיים בגיל הפרישה בין נשים לגברים היא הפערים בין גברים לנשים בשוק העבודה הן בשיעורי ההשתתפות והיקף התעסוקה כמפורט לעיל והן ברמות השכר. גיל הפרישה המוקדם יותר של נשים הוא מעין פיצוי על פערים אלו. עם זאת, הכנסות נמוכות בגיל העבודה משפיעות על גובה קצבת הפנסיה העתידית, כך שכשיש פערי שכר בגיל העבודה ובגיל הפרישה הם יבואו לידי ביטוי גם בפערי ההכנסה לאחר הפרישה. לוח 5 שלהלן מציג את ההכנסה החודשית הממוצעת בענפי התעסוקה לסוגיהם בחלוקה לגברים ולנשים, וכן את יחס ההכנסה המשקף את פער ההכנסה בין גברים לנשים בכל ענף כלכלי.

לוח 5: הכנסה חודשית ממוצעת (ברוטו) לשכיר לפי ענפי הכלכלה (בש"ח)²⁰

יחס הכנסה ²¹	נשים			גברים			ענף כלכלי	
	2015	2018	שיעור שינוי	2015	2018	שיעור שינוי		
1.46	1.46	11.5%	8,546	7,666	11.4%	12,498	11,219	כללי
1.09	0.88	-7.7%	9,360	10,137	14.7%	10,233	8,922	בינוי
1.25	1.35	10.2%	8,290	7,526	1.9%	10,393	10,195	חינוך
1.44	1.54	13.5%	7,179	6,327	5.9%	10,342	9,763	מסחר ותיקון כלי רכב
2.01	1.87	10.1%	8,166	7,417	18.3%	16,395	13,863	שירותי בריאות, רווחה וסעד
1.42	1.14	-7.8%	6,106	6,623	14.2%	8,652	7,579	שירותים אחרים
1.19	1.40	25.9%	10,895	8,657	6.3%	12,921	12,152	תעשייה

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקר כוח אדם לשנת 2018](#), לוח 2.3.

²⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסה חודשית ברוטו **מעבודה שכירה**, לפי ענף כלכלי ומין, שנים 2015 ו-2018.

²¹ יחס ההכנסה – היחס המתקבל מחלוקת הכנסת הגברים בהכנסת הנשים.

במחקר שנערך עולה כי יש פער בפנסיה הממוצעת בין גברים לנשים, גם אם הם פורשים בגיל 67: פנסיה ממוצעת של גבר צפויה להיות כ-13,000 ש"ח, ואילו פנסיה ממוצעת של אישה – כ-10,400 ש"ח.

בלוח אפשר לראות כי יחס ההכנסה **הכללי** לא השתנה בין השנים 2015–2018. עוד אפשר לראות שיש פערי הכנסות ניכרים בין גברים לנשים בענפים השונים, ופערים אלו קיימים הן בענפים הנחשבים ענפי תעסוקה עיקריים לגברים והן בענפי התעסוקה העיקריים של נשים. כאשר בוחנים את ענפי התעסוקה העיקריים של נשים אפשר לראות כי יחס ההכנסה בחינוך ירד מ-1.35 ל-1.25, ולעומת זאת בשירותי בריאות רווחה וסעד יחס ההכנסה עלה מ-1.87 ל-2.01.

במחקר שנערך במכון טאוב,²² המתבסס על נתוני קרן הפנסיה החדשה הגדולה בישראל, עולה כי יש פער בפנסיה הממוצעת בין גברים לנשים, גם אם הם פורשים בגיל 67: פנסיה ממוצעת של גבר צפויה להיות כ-13,000 ש"ח, ואילו פנסיה ממוצעת של אישה צפויה להיות כ-10,400 ש"ח (ללא קצבת אזרח ותיק) – פער של כ-2,600 ש"ח. פער זה מוסבר על ידי החוקרים בכמה גורמים, ובהם פערי השכר בין גברים ונשים בשנות העבודה, ובכך שלא כל תקופת חופשת הלידה וההורות מקנה ביטוח פנסיוני – מה שמביא לפער של כ-24% בחיסכון הפנסיוני בין גברים לנשים בגילי 55–59.

4. ההצעות לשינוי גיל הפרישה בישראל

לאורך השנים הוקמו כמה ועדות לבחינת גיל הפרישה בישראל, ויש הסכמה כמעט של כל המומחים והגורמים המקצועיים על כך שנדרש להעלות את גיל הפרישה לנשים. עם זאת, הוועדות בחנו גם את ההשפעה של העלאת הגיל על קבוצות מסוימות, לרבות השפעות כלכליות שליליות, ואף נבחנו רעיונות מסוימים והוצעו כלים להתמודדות עם כך. במהלך השנים הוצגו כמה הצעות בנוגע למתווה העלאת גיל הפרישה, הן בקצב ההעלאה הן בגיל הפרישה הסופי והצפי לעתיד.

4.1 ועדות נתניהו וניסן²³

בשנת 2000 מונתה ועדה בראשות השופטת שושנה נתניהו לבחינת שאלת גיל הפרישה. הוועדה המליצה על העלאת גיל הפרישה גם לגברים וגם לנשים לגיל 67 בקצב של ארבעה חודשים בשנה. יש לציין כי הוועדה לא מצאה הצדקה להמשך המצב שבו נשים יכולות לפרוש לפנסיה חמש שנים לפני גברים. מסקנות ועדה זו לא יושמו לאחר הגשתן, אך הן שימשו בסיס להחלטת הממשלה משנת 2003 להעלאת גיל הפרישה לגברים ולנשים, שהשתקפה בהצעת חוק גיל הפרישה, התשס"ד–2003, שהוגשה לכנסת.²⁴ הצעת החוק שונתה במהלך הדיונים בכנסת, ובסופו של דבר גיל הפרישה הועלה באופן הדרגתי מ-65 ל-67 לגברים ומ-60 ל-62 לנשים.

בפרק ד' בחוק גיל הפרישה משנת 2003 נקבע גם מתווה להמשך העלאת גיל הפרישה לנשים ל-64, ושתוקם ועדה שתבחן העלאה זו לקראת תחילת יישומה, לאחר שתושלם ההעלאה לגיל

²² ליאורה בורס והדס פוקס, מכון טאוב, [מעבודה לגמלאות: הפער המגדרי בפנסיה בישראל](#), 2018.

²³ להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, [דחיית גיל הפרישה לנשים – נתוני רקע והשלכות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 במרץ 2011.

²⁴ [החלטה מס' 76 של הממשלה ה-30, גיל הפרישה מעבודה](#), 25 במרץ 2003.

62 בשנת 2011. על פי המתווה שנקבע, אם הוועדה שתמונה תמליץ לשנות את ההעלאה הצפויה, שר האוצר יגיש את ההמלצות לבחינה ולאישור בוועדת הכספים; אם הוועדה לא תאשר את ההמלצות, גיל הפרישה ימשיך לעלות בהתאם לקבוע בחוק.

בהמשך לקבוע בחוק, בשנת 2011 מונתה (אומנם באיחור ביחס ללוח הזמנים שנקבע בחוק) ועדה נוספת בראשות הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר ד"ר אודי ניסן. גם ועדה זו הגיעה למסקנה שיש להשוות את גיל הפרישה של גברים ונשים ושצריך להעלות את גיל הפרישה לנשים לגיל 67, אך גם מסקנות ועדה זו לא יושמו. במקביל אושר תיקון לחוק גיל הפרישה, שדחה לשנת 2016 את ההעלאה האוטומטית בהיעדר אישור של המלצות הוועדה.

4.2 הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016)

הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים הוקמה על ידי שר האוצר לשעבר משה כחלון בהמשך לדיונים שהתקיימו בנושא ולדחייה של העלאת גיל הפרישה לנשים לשנת 2016. הוועדה כללה נציגים ממשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, משרד ראש הממשלה, ההסתדרות והתאחדות התעשיינים ונציגים מהאקדמיה ומארגונים חברתיים. המלצת הוועדה, שהתקבלה פה אחד, הייתה להעלות את גיל הפרישה לנשים ל-64 בצורה מדורגת במהלך שמונה שנים (המלצתם הייתה העלאה של שלושה חודשים בשנה באופן מיידי). כמו כן, יש המלצות שהיו נתונות במחלוקת בין חברי הוועדה אך מוסכמות על רוב חבריה, והן העלאת גיל הפרישה לנשים ל-65 ואף ל-67 והצמדת גיל הפרישה לעלייה בתוחלת החיים החל משנת 2028 כך שיישמר יחס שנות העבודה ושנות הפנסיה הקיים באותו הזמן. בעניין ההמלצה להצמיד את גיל הפרישה של נשים לתוחלת החיים ניתנו כמה סייגים, למשל שגיל הפרישה לנשים לא יעלה על זה של גברים, ושההעלאה של גיל הפרישה לא תהיה של יותר מחודש בכל שנה.²⁵

יש לציין כי הוועדה הסתמכה בין היתר על מחקר המראה מתאם **חיובי** בין העסקת מבוגרים והעסקת צעירים, כך שהטענה כי עובדים שאינם פורשים תופסים מקום עבודה של צעירים אינה נכונה ברמה כלל-משקית.²⁶ בנוסף לכך, הוועדה הסתמכה על מחקרים המראים כי עם העלייה בתוחלת החיים חלה גם עלייה בתוחלת החיים הבריאים, כלומר עלייה במספר שנות החיים הבריאות של הפרט.²⁷

במקביל להעלאת גיל הפרישה לנשים, הציעה הוועדה לתת כלים משלימים לסיוע בתעסוקת נשים מעל גיל 55. בין הצעדים: הקצאה של 425 מיליון ש"ח לתוכניות של הכשרה מקצועית,

²⁵ [דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים](#), ספטמבר 2016, עמ' 47.

²⁶ שם, עמ' 42.

²⁷ שם, נספח ב'.

יש המלצות הנתונות במחלוקת בין חברי הוועדה אך מוסכמות על רוב חבריה, ואחת מהן היא העלאת גיל הפרישה לנשים ל-65 ואף ל-67.

הוועדה הסתמכה בין היתר על מחקר המראה מתאם חיובי בין העסקת מבוגרים והעסקת צעירים.

עזרה בהשמה וליווי וסיוע לנשים המעוניינות בהקמת עסק זעיר.²⁸ כמו כן הציעה הוועדה להגדיל את סכום מענק העבודה (המכונה "מס הכנסה שלילי") לנשים בגילי 62–63 ולהאריך בשלושה חודשים את הזכאות לדמי אבטלה לנשים מעל גיל 60, מ-175 יום לכל היותר ל-250 יום (עשרה חודשים).²⁹

4.3 משרד האוצר, תזכיר חוק שנת 2019

בהמשך לדיונים שהתקיימו בנושא, ובהם דיונים לגבי הפחתת זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות כפי שיפורט להלן, בשנת 2019 פרסם משרד האוצר תזכיר חוק שבו הוצע להעלות את גיל הפרישה לנשים בשני שלבים:

בשלב הראשון, גיל הפרישה לנשים שנולדו מיוני 1958 ואילך היה מתוכנן לעלות ל-65 באופן מדורג על פני 11 שנים, כפי שמוצע עכשיו בהצעת חוק התוכנית הכלכלית.

בשלב השני, לאחר השלמת ההעלאה המדורגת עד גיל 65, גיל הפרישה לנשים יועלה אחת לשלוש שנים בהתאם לעלייה בתוחלת החיים של נשים, אך עם הגבלה על כך **שגיל הפרישה של נשים לא יעלה על זה של גברים**, כפי שהמליצה הוועדה הציבורית משנת 2016.³⁰ לפי ההצעה, גיל הפרישה לנשים יעלה בשני שלישים מהעלייה בתוחלת החיים שלהן, והבחינה תיעשה ותפורסם בחודש יוני הקודם לשנה שבה יועלה גיל הפרישה במנגנון זה.³¹ יש לציין כי תזכיר חוק זה לא התייחס לגיל הפרישה לגברים ולהצמדתו לתוחלת החיים משתי סיבות: האחת היא שתזכיר החוק נכתב בעקבות הוועדה לבחינת גיל הפרישה לנשים, שהמנדט שלה היה גיל פרישה לנשים; השנייה היא שבהשוואה למדינות ה-OECD, גיל הפרישה לגברים בישראל אינו נמוך, ולכן באותה נקודת זמן לא נראתה סיבה להעלותו.³²

4.4 הצעות חוק פרטיות

במקביל לדיונים שהתקיימו לאורך השנים בנושא העלאת גיל הפרישה לנשים, בעיקר בוועדת הכספים של הכנסת, הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא.³³ במסגרת זו הוצע להעלות את גיל הפרישה לנשים ל-64 באופן מדורג.

במקביל להעלאת גיל הפרישה לנשים, נכללו בחלק מהצעות החוק צעדים משלימים, ובהם:

²⁸ שם, עמ' 49.

²⁹ שם, עמ' 52.

³⁰ המשמעות היא שרק בשנת 2040 יועלה גיל הפרישה ביחס לעלייה בתוחלת החיים.

³¹ משרד האוצר, תזכיר חוק, חוק גיל פרישה, התשע"ט-2019, דברי הסבר, סעיפים 1 ו-2 (2) לחוק.

³² כפיר בטט, רכז מקרו ופיננסים, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחה, 7 באוקטובר 2019.

³³ [הצעת חוק גיל פרישה](#) (תיקון – העלאת גיל הפרישה לנשים וקביעת צעדים תומכים לנשים בגילאי העבודה), התשע"ח-2018, 4952/20/פ; [הצעת חוק גיל פרישה](#) (תיקון – העלאת גיל הפרישה לנשים וקביעת צעדים תומכים לנשים בגילאי העבודה), התשע"ט-2019, 204/21/פ.

הוצע כי גיל הפרישה לנשים יועלה אחת לשלוש שנים בהתאם לעלייה בתוחלת החיים של נשים, אך עם הגבלה על כך שגיל הפרישה של נשים לא יעלה על זה של גברים.

הוצע לאסור על גוף ציבורי להתקשר עם ספק בעסקה לקבלת שירות, אלא אם כן נוכחו שאותו ספק קובע בהסכם תנאי פרישה מועדפים לעובדים במקצוע שוחק.

- המוסד לביטוח לאומי יחקור את ההשפעה של העלאת גיל הפרישה לנשים, למשל כמה נשים הפסיקו לעבוד לפני ואחרי גיל הפרישה ומה רמת ההכנסה שלהן. כמו כן, הוצע שהמחקר יציע צעדים לעידוד העסקת נשים לאחר גיל פרישה.
- נשים מגיל 55 שטרם הגיעו לגיל פרישה יהיו זכאיות להכשרה מקצועית מהמדינה אף אם הן עובדות, וכן ייערך מחקר של משרד הכלכלה על מידת ההשתתפות של נשים בהכשרות המקצועיות ומידת השתתפותן של נשים אלו בשוק העבודה.
- המדינה בכובעה כמעסיק תקבע תנאי פרישה מועדפים לנשים העובדות במקצועות שוחקים. בנוסף לכך יאסר על גוף ציבורי להתקשר עם ספק בעסקה לקבלת שירות, אלא אם כן נוכחו שאותו ספק קובע בהסכם תנאי פרישה מועדפים לעובדים במקצוע שוחק לעומת עובדים אחרים באותו מקום עבודה.
- הבטחת ההכנסה תגדל ב-300 ש"ח לנשים מגיל 60 ועד גיל הפרישה.
- תקופת האבטלה לאישה מעל גיל 55 תהיה 600 ימים.
- מענק העבודה (מס הכנסה שלילי) לנשים בנות 57-64 יגדל כך שיהיה בין 240 ש"ח ל-830 ש"ח.

לפי משרד האוצר, סך העלות הנוספת של הצעת חוק זו הוא יותר ממיליארד ש"ח בשנה.

משרד האוצר התנגד להצעות החוק הפרטיות שהוצעו על ידי חברי ועדת הכספים, ובעיקר לצעדים המשלימים. העלויות הוערכו על ידי המשרד ביותר ממיליארד ש"ח בשנה.³⁴

4.5 המוסד לביטוח לאומי³⁵

בפרק ה' בדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2017, המדבר על "הצעות לאיתנות פיננסית של הביטוח הלאומי ולשיקום עצמאותו", אחד הנושאים המרכזיים הוא גיל הזכאות לקצבת אזרח ותיק. הצעת הביטוח הלאומי הייתה שלא לקבוע גיל פרישה קבוע אלא לקבוע יחס רצוי בין תוחלת החיים לבין שנות קבלת קצבה. למשל, כיום יחס זה אצל נשים בנות 62 הוא 29%, משמע נשים אלו צפויות לקבל קצבת אזרח ותיק 29% מחייהן. אם יחס זה יישאר קבוע ב-44 השנים הקרובות, גיל הפרישה לנשים יעלה ל-67 (ואף ייתכן שיעלה עוד עם השנים אם יוצמד לתוחלת החיים). לפי הביטוח הלאומי, יש לקבוע מנגנון זהה גם לגברים.

4.6 בנק ישראל

לפי מחקר של בנק ישראל, העלאת גיל הפרישה לנשים צפויה להגדיל את החיסכון הפנסיוני שלהן, ובכך להגדיל את רווחתן הכלכלית בפרישה לפנסיה משתי סיבות מצטברות:³⁶ לפי חישובים שנעשו בבנק ישראל, שיעור התחלופה³⁷ נטו (כולל קצבת אזרח ותיק מהביטוח לאומי)

³⁴ אביגיל ונקרט, רפרנטית מאקרו-פיננסים, משרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בפברואר 2020.

³⁵ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2017, הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי בישראל, עמ' 64.

³⁶ [בנק ישראל, דין וחשבון 2018](#), מרץ 2019, פרק ח', חלק ב' עמ' 197.

³⁷ היחס בין השכר האחרון לפני הפרישה לפנסיה לבין השכר בפנסיה.

לא נמצאה עלייה
בשיעור האבטלה של
נשים מבוגרות לאחר
העלאת גיל הפרישה.

לנשים שיפרשו בגיל 62, בהינתן שההפקדות החודשיות שלהן לחיסכון הפנסיוני היו 17.5%, יהיה 71%. אם ההפקדות יהיו בשיעור גדול יותר, 19.5%, שיעור התחלופה יהיה 76%. אם אותה אישה תפרוש בגיל 67, שיעור התחלופה שלה יהיה 100%.³⁸ דרך אחרת להגיע לאותו שיעור תחלופה (100%) עם פרישה בגיל 62 היא הגדלת ההפרשות ב-8% בכל חודש מתחילת ההפקדות.³⁹ כמו כן, בנק ישראל הביא נתונים מסקר כוח אדם שנערך לאחר העלאת גיל הפרישה בשנת 2004, שמהם עולה כי חלה הכפלה בשיעור הנשים העובדות בנות 60-64 – מכ-25% בשנת 2004 לכ-49% בשנת 2013, וכמו כן לא נמצאה עלייה בשיעור הבלתי-מועסקות (נשים המחפשות עבודה ולא מוצאות) של נשים מבוגרות לאחר העלאת גיל הפרישה.⁴⁰ לפי בנק ישראל יש להעלות את גיל הפרישה, ויש לעשות זאת בשילוב כלי מדיניות משלימים בשוק העבודה, למשל:

- הארכת תקופת תשלום דמי אבטלה לעובדים מבוגרים;
- תמריצים להעסקת עובדות מבוגרות;
- אכיפת חוקי העבודה, ובפרט איסור אפליה על רקע גיל;
- הקצאת משאבים להכשרות מקצועיות, עם התמקדות במקצועות שחוקים.

בשנת 2019 בנק ישראל בחן שלוש אופציות בעניין גיל הפרישה של נשים:⁴¹ **הראשונה** היא השארת המצב הקיים, כלומר גיל הפרישה לנשים יהיה 62, ולגברים – 67; **האופציה השנייה** היא העלאה הדרגתית ומתונה של גיל הפרישה לנשים בחודש בכל שנה, כך שבשנת 2044 גיל הפרישה לנשים יהיה 65.8; **האופציה השלישית** היא העלאת גיל הפרישה לנשים לפי הצעת משרד האוצר לגיל 65, ולאחר מכן הצמדה לתוחלת החיים. לפי בנק ישראל, אם תיושם הצעת משרד האוצר, הדבר יפתור את בעיית האיזון האקטוארי בעניין קצבאות אזרח ותיק של הביטוח הלאומי לפחות עד לשנת 2065, ובשנה זו, לפי תחזית בנק ישראל, גיל הפרישה לנשים יהיה 66. לפי בנק ישראל, אם לא ייושמו צעדי התייעלות כלשהם, **משנת 2050 יידרשו התאמות משמעותיות, עד כדי הפחתה של 40% בקצבת אזרח ותיק ובקצבת שאירים.**⁴²

4.7 הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה

בשנת 2019 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מסמך בשם "גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה", והוא הוצג בכנס אלי הורוביץ לכלכה וחברה. המסמך מציע מודל בן שני שלבים, ראשוני והמשכי, בעניין העלאת גיל הפרישה.⁴³

³⁸ החישוב נעשה לפי שכר של 7,500 ש"ח והנחת תשואה של 4% בשנה.

³⁹ נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג, בכנס בנושא [העלאת גיל הפרישה לנשים](#), 1 ביולי 2015.

⁴⁰ שם.

⁴¹ [בנק ישראל, תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל](#), 15 בספטמבר 2019, עמ' 13.

⁴² שם, עמ' 10.

⁴³ פרופ' איתן ששינסקי ורחל זקן, [גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2019.

לאחר העלאת גיל הפרישה של נשים ל-67 יופעל מנגנון הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים, הן לנשים והן לגברים, כך שעל כל שנת עלייה בתוחלת החיים, גיל הפרישה יעלה בשמונה חודשים.

המודל הראשוני מדבר על כך שבשלב הראשון יועלה גיל הפרישה לנשים לגיל 67 עד שנת 2038. לפי ההצעה, בשלוש השנים הראשונות גיל הפרישה לנשים יעלה בארבעה חודשים מדי שנה, ולאחר מכן בשלושה חודשים מדי שנה. לאחר העלאת גיל הפרישה של נשים ל-67, יופעל מנגנון הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים, הן של נשים והן של גברים, כך שעל כל שנת עלייה בתוחלת החיים, גיל הפרישה יעלה בשמונה חודשים, שהם שני שלישי שנה. נוסף על כך מוצעים במסמך צעדי מדיניות שיש לנקוט במקביל, כגון הכשרות מקצועיות, הקשחת התנאים למשיכת כספי פיצויים והורדת גיל התחלת החיסכון הפנסיוני.⁴⁴

המודל ההמשכי מציע שגיל הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק ייקבע לא רק לפי תוחלת החיים אלא גם לפי רמת ההכנסה הכוללת. לפי הצעה זו, בעלי הכנסות נמוכות יוכלו לקבל קצבת אזרח ותיק בגיל צעיר יותר, וכך אם ימשיכו לעבוד יוכלו לקבל במקביל הן שכר מעבודה והן קצבה. הצעה זו מחייבת שיהיו נתונים על ההכנסה הכוללת של כל אדם, כלומר גם ההכנסות מהון וגם ההכנסות מעבודה.⁴⁵

5. השינוי המוצע במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022

הצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022 כוללת מתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים ותיקונים נוספים שנועדו לסייע לנשים שיושפעו מהשינוי המוצע, בעיקר לנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה בגילים מבוגרים יותר. **נציין כי השינויים המתוארים המתייחסים לכלים המשלימים מתבססים על הכלים והתקציבים שאושרו בהחלטת הממשלה ומפורטים בחלקם בהצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה. עם זאת, כפי שהוצג בדיון שהתקיים בנושא בוועדת הכספים של הכנסת ב-19 בספטמבר 2021, מאז האישור בממשלה והגשת הצעת החוק לקריאה ראשונה סוכם בין קבוצת חברות כנסת ובין משרד האוצר על הרחבת התקציבים המיועדים לכלים המשלימים, לרבות הגדלת התוספת למענק העבודה, ההכשרות המקצועיות ופיתוח כלים נוספים לסיוע לנשים שלא יצליחו להשתלב במעגל העבודה. עם זאת, במסמך זה בחרנו להציג את הנתונים החלקיים כדי לתת תמונת מצב על התחומים שבהם יתמקדו הצעדים המשלימים, ויש להתייחס לסכומים המפורטים כסכומים הצפויים להשתנות.**

5.1 מתווה העלאת גיל הפרישה

על פי הצעת החוק, משנת 2022 יעלה גיל הפרישה לנשים בהדרגה, עד שגיל הפרישה לנשים שנולדו משנת 1970 ואילך יהיה 65, כפי שמוצג בלוח 6 להלן.

⁴⁴ הכוונה היא להוריד את הגיל שבו מתחילת חובת החיסכון הפנסיוני מ-21 לגברים ו-20 לנשים כיום ל-18.

⁴⁵ פרופ' איתן ששינסקי ורחל זקן, [גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2019.

לוח 6: מתווה העלאת גיל פרישה לנשים כפי שמוצע בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022⁴⁶

מספר חודשים נוסף	גיל פרישה	שנת לידה
4	62 ו-4 חודשים	1960
4	62 ו-8 חודשים	1961
4	63	1962
3	63 ו-3 חודשים	1963
3	63 ו-6 חודשים	1964
3	63 ו-9 חודשים	1965
3	64	1966
3	64 ו-3 חודשים	1967
3	64 ו-6 חודשים	1968
3	64 ו-9 חודשים	1969
3	65	1970

בלוח רואים כי על פי הצעת החוק, אישה שנולדה בשנת 1960 ותהיה בת 62 בשנת 2022 – גיל הפרישה שלה יעלה מ-62 ל-62 וארבעה חודשים. כמו כן, אפשר לראות כי העלאת גיל הפרישה מ-62 ל-63 נעשה בקצב של ארבעה חודשים בכל שנה עד שנת 2025, ולאחר מכן גיל הפרישה לנשים יעלה בשלושה חודשים בכל שנה עד שיגיע ל-65. יש לציין כי גם בהצעת חוק קודמת שעסקה בהעלאת גיל פרישה לנשים, קצב העלאת גיל הפרישה היה זהה להצעה הנוכחית. בהקשר זה נציין כי בטייטה המקורית של הצעת המחליטים לקראת אישור הצעת התקציב וחוק ההסדרים בממשלה, וכן בהצעות חוק קודמות, הוצע כי לאחר שגיל הפרישה לנשים יגיע ל-65, יחל מנגנון של הצמדת גיל הפרישה לנשים לעלייה בתוחלת החיים, ובהמשך גם לגברים – דבר שאינו מוצע בהצעת החוק.

על פי הצעת החוק, אישה שנולדה בשנת 1960 ותהיה בת 62 בשנת 2022 – גיל הפרישה שלה יעלה מ-62 ל-62 וארבעה חודשים.

5.2 כלים משלימים

בד בבד עם העלאת גיל הפרישה לנשים, מוצעים בהצעת החוק כלים משלימים למבוגרים שמטרתם לעזור להם להשתלב במקומות עבודה. אחת הטענות שהועלו בעבר במסגרת הדיונים בנושא העלאת גיל הפרישה לנשים הייתה כי שינוי זה עשוי לגרום לפגיעה בנשים על סף פרישה המתקשות להשתלב בשוק העבודה אך מנגד לא יהיו זכאיות לקבלת גמלה חודשית בגין דחיית הגיל שבו אישה זכאית להתחיל לקבל קצבת אזרח ותיק. במטרה לצמצם את הפגיעה האפשרית, הוצעו כמה כלי סיוע נלווים להעלאת גיל הפרישה, בין היתר במסגרת המלצות הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים שהוגשו לשר האוצר ב-27 בספטמבר 2016.⁴⁷ חלק מהצעות אלו נכללות בהחלטת הממשלה הנוכחית ובהצעת החוק. בעבר עלה גם נושא הסיוע לנשים העובדות במקצועות שוחקים הפורשות בגיל מוקדם בגלל אופי עבודתן ועשויות להיפגע מהשינוי המוצע, אך אין לכך התייחסות ספציפית בהצעת החוק ובכלים הנלווים שאושרו בממשלה.

בד בבד עם העלאת גיל הפרישה לנשים, מוצעים בהצעת החוק כלים משלימים למבוגרים שמטרתם לעזור להם להשתלב במקומות עבודה.

⁴⁶ הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, פרק ה'[בהצעת חוק התוכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021-2022\)](#), התשפ"א-2021.

⁴⁷ [דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים](#), ספטמבר 2016.

5.2.1 הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה

מוצע להאריך ב-125 ימים את תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה לנשים מעל גיל 60, מ-175 ימים ל-300 ימים. יש לציין כי בדוח הוועדה הציבורית משנת 2016 הוצע להאריך את תקופת הזכאות לדמי אבטלה ל-250 ימים.⁴⁸

5.2.2 הגדלת סכום ההכנסה המרבית שמבוטחים רשאים להשתכר בין גיל הפרישה לגיל 70

כאמור, גיל הזכאות המותנה לקבלת קצבת אזרח ותיק הוא גיל הפרישה. מי שממשיך לעבוד לאחר גיל זה לא תמיד זכאי להתחיל לקבל קצבה, או שהוא זכאי לקצבה חלקית בהתאם לגובה הכנסתו, וזאת עד גיל 70 (הגיל המוחלט) שבו כל אזרח זכאי לקבל קצבת אזרח ותיק ללא תלות בגובה הכנסותיו (כפוף לעמידה בתנאי הזכאות).⁴⁹ לפי הצעת החוק, רף ההכנסה מעבודה שממנו מתחיל קיזוז הקצבה יעלה בשני שלבים: הראשון בשנת 2022, והשני משנת 2023. בלוח 7 שלהלן מפורטות מדרגות ההכנסה מעבודה או ממשלח יד המזכות בקצבה לפני השינוי המוצע. יש לציין כי מדרגות ההכנסה מחושבות כשיעור מהשכר הממוצע, ולכן עלייה או ירידה של השכר הממוצע במשק משפיעה על תקרות אלו.

לוח 7: מדרגות הכנסה לזכאות לקצבת אזרח ותיק בגיל המותנה במצב הקיים⁵⁰

יחיד עם תלוי אחד		יחיד (ללא תלויים)	
גובה הקצבה	הכנסה	גובה הקצבה	הכנסה
קצבה מלאה	עד 8,019 ש"ח	קצבה מלאה	עד 6,014 ש"ח
קצבה חלקית	8,019 ש"ח עד 13,613 ש"ח	קצבה חלקית	עד 6,014 ש"ח עד 9,648 ש"ח
אין זכאות לקצבה	מעל 13,613 ש"ח	אין זכאות לקצבה	מעל 9,648 ש"ח

בלוח 8 שלהלן מוצגות מדרגות ההכנסה מעבודה המזכות בקצבת אזרח ותיק לאחר השינוי המוצע.

לוח 8: מדרגות הכנסה לזכאות לקצבת אזרח ותיק בגיל המותנה לאחר השינוי המוצע (משנת 2023)⁵¹

יחיד עם תלוי אחד		(ללא תלויים)	
גובה קצבה	הכנסה	גובה קצבה	הכנסה
קצבה מלאה	עד 10,333 ש"ח	קצבה מלאה	עד 7,750 ש"ח
קצבה חלקית	10,333 ש"ח עד 15,927 ש"ח	קצבה חלקית	עד 7,750 ש"ח עד 11,384 ש"ח
אין זכאות לקצבה	מעל 15,927 ש"ח	אין זכאות לקצבה	מעל 11,384 ש"ח

⁴⁸ דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, ספטמבר 2016, עמ' 57.

⁴⁹ קבלת קצבת אזרח ותיק במקביל לעבודה תלויה במבחן הכנסות, ביטוח לאומי, קצבאות והטבות, קצבת אזרח ותיק (קצבת זקנה), תנאי זכאות, אתר במבחן הכנסות (מגיל הפרישה עד גיל הזכאות לקצבה), כניסה: 1 במרץ 2020.

⁵⁰ המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות, אזרח ותיק, 15 באוגוסט 2021. נציין כי כ-95% ממקבלי קצבת אזרח ותיק מקבלים קצבת יחיד ללא תלויים, אך יש יותר מ-45,000 זכאים המקבלים תוספת תלויים, רובם המוחלט בגין תלוי אחד.

⁵¹ משרד המשפטים, אתר החקיקה הממשלתי, תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, פרק צמצום פערים מגדריים בשוק העבודה והעלאת גיל הפרישה לנשים (חלק א'), 8 באוגוסט 2021.

בלוחות רואים כי יחיד ללא תלויים יוכל להשתכר כ-1,736 ש"ח יותר, ויחיד עם תלוי יוכל להשתכר כ-2,314 ש"ח יותר, וזאת ללא קיזוז קצבה או אי-זכאות לקצבה. בלוח 9 שלהלן יש דוגמאות להשפעת השינוי על סך ההכנסות של מי שהגיע לגיל פרישה והמשיך לעבוד.

לוח 9: דוגמאות להשפעת שינוי גובה ההכנסה המזכה בקצבת אזרח ותיק (יחיד ללא תלויים)

דוגמה ג'		דוגמה ב'		דוגמה א'		סוג הכנסה
לאחר שינוי	לפני שינוי	לאחר שינוי	לפני שינוי	לאחר שינוי	לפני שינוי	
11,000	11,000	9,014	9,014	7,014	7,014	שכר
2,338	2,338	2,338	2,338	2,338	2,338	קצבת אזרח ותיק
1,950	2,338	758	1,800	-	600	קיזוז מקצבת אזרח ותיק
11,388	11,000	10,594	9,552	9,352	8,752	סך ההכנסה

בלוח אפשר לראות כי בעקבות השינוי המוצע, סך ההכנסות משכר ומקצבת אזרח ותיק ליחיד ללא תלויים צפוי לגדול אצל המשתכרים בין 6,014 ש"ח ל-11,384 ש"ח.

5.2.3 הכשרות מקצועיות

בהצעות חוק פרטיות קודמות ובהצעת המחליטים של הממשלה הוצע לדאוג להכשרות מקצועיות בדגש מיוחד על אוכלוסייה מבוגרת, כדי להרחיב את אפשרויות ההשתלבות שלה בעבודה.⁵² במסגרת החלטות הממשלה על התוכנית הכלכלית והצעת התקציב הוגדר כי על משרד הכלכלה להפעיל תוכנית ייעודית להכשרה מקצועית ולהשמה של בני 50 ומעלה, ועל המשרד לשווין חברתי להפעיל תוכניות לבני 60 ומעלה. כן הוחלט כי בין השנים 2022-2031 משרד הכלכלה יתוקצב בסך הכול ב-365 מיליון ש"ח (325 מיליון ש"ח לזרוע העבודה והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, 40 מיליון ש"ח למלגות להכשרה מקצועית), והמשרד לשווין חברתי יתוקצב ב-100 מיליון ש"ח לצורך יישום תוכנית זו. בהחלטת הממשלה הוגדרו כמה עקרונות, ובהם:⁵³

- לפחות 50% מהתקציב יוקצה להכשרת נשים;
- תינתן עדיפות לאלו המשתכרים או השתכרו עד לגובה השכר הממוצע במשק;
- תינתן עדיפות **לשילוב חוזר** בעבודה לאלו שלא עבדו עשר שנים או פחות;
- לפחות 50% מהתקציב יהיה עבור הכשרה מקצועית המופעלת על ידי משרד הכלכלה;
- ייערך מחקר מלווה שיבדוק את אפקטיביות הצעדים שנעשו לעידוד התעסוקה.

הוגדר כי משרד הכלכלה יפעיל תוכנית ייעודית להכשרה מקצועית והשמה של בני 50 ומעלה, והמשרד לשווין חברתי יפעיל תוכניות לבני 60 ומעלה.

בין השנים 2022-2031 משרד הכלכלה יתוקצב ב-365 מיליון ש"ח, והמשרד לשווין חברתי יתוקצב ב-100 מיליון ש"ח.

⁵² החלטה 197 של הממשלה ה-36, **צמצום פערים מגדריים בשוק העבודה והתאמת גיל הפרישה מעבודה לעלייה בתוחלת החיים**, 1 באוגוסט 2021.

⁵³ שם.

5.2.4 הגדלת תשלומי מענק עבודה לנשים מבוגרות⁵⁴

מענק עבודה (בעבר "מס הכנסה שלילי") הוא תוספת הכנסה שמשולמת על ידי רשות המיסים לשכירים ולעצמאים שהכנסתם נמוכה. מטרת המענק היא לתמרץ את ההשתתפות בשוק העבודה, לתמוך בעובדים בעלי הכנסה נמוכה ולצמצם פערים כלכליים-חברתיים.

כאמור, העלאת גיל הפרישה לנשים עשויה להשפיע לשלילה על נשים מבוגרות המבקשות להשתלב בשוק העבודה ואינן מצליחות, ואחת ההמלצות בדוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים הייתה להגדיל את סכום מענק העבודה ולהרחיב את טווח ההכנסה המזכה במענק עבודה לנשים בגיל 62–63.⁵⁵ **בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021**, שהונחה על שולחן הכנסת באוגוסט 2021 (להלן: הצעת החוק המקורית) הוצע לשנות את מתווה מענק עבודה לנשים בנות 60–67, בחלוקה לשתי קבוצות גיל (60–62 ו-62–65). הנוסח המעודכן להצעת החוק הנוכחית מציע לשנות את מתווה מענק העבודה לנשים בנות 60–67 בלי חלוקה לקבוצות גיל, ומציע סכומים וטווחי הכנסה לזכאות השונים מהמצב היום ומהמוצע בהצעת החוק המקורית. **בפרק זה מתוארים ההבדלים בין הצעת החוק המקורית להצעת החוק החדשה בהשוואה למצב כיום.**

5.2.4.1 המצב הקיים

מענק עבודה ניתן לעובדים (שכירים ועצמאים) מעל גיל 23 בעלי הכנסות נמוכות. טווח ההכנסה המזכה במענק העבודה וסכום ההכנסה תלוי בגיל העובד, במספר הילדים⁵⁶ ובמצבו המשפחתי (הורים עצמאים זכאים למענק מוגדל ובטווח הכנסה גדול יותר).

סכום המענק תלוי בגובה ההכנסה מעבודה של העובד: ברמות השכר הנמוכות – סכום המענק גדל ככל שההכנסה גבוהה יותר; המענק המרבי הוא בטווח שכר מסוים; ברמות השכר הגבוהות – סכום המענק קטן ככל שההכנסה גבוהה יותר, עד איפוסו.

בלוח 10 שלהלן מוצגים טווחי ההכנסה המזכים במענק עבודה, טווחי ההכנסה המזכים במענק מרבי וסכום המענק המרבי, לפי גילו ומצבו המשפחתי של הזכאי. סכום המענק לאם עובדת (שאינה הורה עצמאי) הוא 150% מהסכום שחושב למענק העבודה לפי ההכנסה.

⁵⁴ פרק זה מתבסס על מסמך מעודכן שהוגש לוועדת הכספים: אילנית בר, תיאור וניתוח השינוי המוצע במנגנון מענק עבודה לנשים בנות 60 ומעלה במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, התשפ"א-2021, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוקטובר 2021.

⁵⁵ דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, ספטמבר 2016.

⁵⁶ ילד מוגדר כמי שבשנת המס טרם מלאו לו 19 שנים.

לוח 10: טווחי ההכנסה המזכים במענק וסכום המענק המרבי לפי גיל ומצב משפחתי של הזכאי⁵⁷

פרופיל הזכאי	טווח ההכנסות המזכה במענק	טווח ההכנסות לזכאות במענק מרבי	סכום המענק החודשי המרבי
עובד עם ילד אחד או שניים או עובד בגיל 55 ומעלה	6,210-2,060	4,780-3,580	330 או 495 (לאם)
עובד עם שלושה ילדים ויותר	6,810-2,060	4,780-3,580	480 או 720 (לאם)
הורה עצמאי עם ילד אחד או שניים	9,400-1,270	6,730-3,580	495
הורה עצמאי עם שלושה ילדים ויותר	11,480-1,270	7,510-3,580	720

השינוי המוצע עוסק במענק עבודה לנשים בנות 60-67. בלוח אפשר לראות שנשים בגילים אלו (אשר יש להן עד שני ילדים מתחת לגיל 19) זכאיות למענק עבודה אם הכנסתן מעבודה היא בין 6,210-2,060 ש"ח:

- בטווח השכר שבין 3,580-2,060 ש"ח – סכום המענק שהן זכאיות לו גדל ככל שהכנסתן גבוהה יותר. סכום המענק מתחיל מ-80 ש"ח למי שאין ילדים, ומ-120 ש"ח למי שיש ילד אחד או שניים.
- בטווח השכר שבין 4,780-3,580 ש"ח משולם המענק המרבי: 330 ש"ח אם אין ילדים, או 495 ש"ח אם יש ילד אחד או שניים.
- בטווח השכר שבין 6,210-4,780 ש"ח – סכום המענק שהן זכאיות לו קטן ככל שהכנסתן גבוהה יותר. נשים בנות 60-67 שיש להן שלושה ילדים או יותר או שהן הורה עצמאי לילדים זכאיות למענק עבודה לפי הסכומים המופיעים בלוח בשורה הרלוונטית.

5.2.4.2 השינוי המוצע

בנוסף המקורי של הצעת החוק הוצע לשנות את טווח ההכנסה המזכה של נשים בנות 60-67 ואת סכומי הזכאות המרביים, בחלוקה לשתי קבוצות גיל: 60-61 (עובדת שטרם מלאו לה 62 שנים בשנת המס) ו-62-67. בנוסף המעודכן מוצע להגדיל את טווח ההכנסה המזכה ואת סכומי המענק לנשים בנות 60-67 בלי חלוקה לקבוצות גיל.

בלוח 11 מפורטים השינויים בטווח ההכנסה המזכה במענק עבודה.

לוח 11: טווח ההכנסה המזכה במענק עבודה

לפי הנוסח המעודכן	לפי הצעת החוק המקורית		כיום	טווח ההכנסה
	גיל 62-67	גיל 61-60		
800	1,200	1,270	2,060	גבול תחתון
7,750	6,993	6,370	6,210	גבול עליון

⁵⁷ אתר נבו, [חוק להגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים \(מענק עבודה\)](#), תשס"ח-2007, כניסה: 15 באוגוסט 2021.

לפי הנוסח המעודכן
הזכאות למענק
עבודה תחל מהכנסה
של 800 ש"ח, במקום
מהכנסה של 2,060
ש"ח כפי שקיים כיום.
ההכנסה ממנה
תבוטל הזכאות תהיה
7,750 ש"ח במקום
6,210 ש"ח כיום

בלוח אפשר לראות שטווח ההכנסה המזכה במענק עבודה לפי הנוסח המעודכן רחב יותר הן ביחס למצב כיום והן ביחס למוצע בהצעת החוק המקורית.

- **רמת ההכנסה שבה תחל הזכאות למענק עבודה:** לפי הנוסח המעודכן – מהכנסה של 800 ש"ח, במקום מהכנסה של 2,060 ש"ח כפי שקיים היום (והכנסה של 1,200 ש"ח או 1,270 ש"ח לפי הצעת החוק המקורית).
- **רמת ההכנסה שבה תבוטל הזכאות למענק עבודה:** לפי הנוסח המעודכן – מהכנסה של 7,750 ש"ח, במקום מהכנסה של 6,210 ש"ח כפי שקיים היום (והכנסה של 6,370 ש"ח או 6,993 ש"ח לפי הצעת החוק המקורית).
- **טווח ההכנסה המזכה לנשים מעל גיל 55 שיש להן עד שני ילדים** (או שאין להן ילדים):

כיום – **6,210–2,060 ש"ח**.

לפי ההצעה המקורית, נשים בגיל 60–61 – **6,370–1,270 ש"ח**, ונשים בגיל 62–67 – **6,993–1,200 ש"ח**.

לפי ההצעה הנוכחית – **7,750–800 ש"ח**.

הנוסחה לחישוב המענק:

מענק העבודה מחולק לשלושה טווחי הכנסות:

- **בטווח ההכנסות המזכה הנמוך יחסית** – סכום המענק גדל ככל שההכנסה עולה.
- **בטווח ההכנסות הגבוה יותר** – סכום המענק הוא הגבוה ביותר והוא נותר קבוע.
- **בטווח ההכנסות המזכה הגבוה יחסית** – סכום המענק קטן ככל שההכנסה עולה.

הנוסחה לחישוב המענק משפיעה על סכומי הזכאות ועל השיפוע של השינוי בסכום המענק בכל רמת הכנסה.

בלוח 12 מפורטים טווחי ההכנסה שבהם סכום המענק גדל עם העלייה בהכנסה, והנוסחה לחישוב המענק בטווח זה.

לוח 12: טווחי ההכנסה שבהם סכום המענק גדל עם עלייה בהכנסה ונוסחת החישוב

הנוסחה לחישוב המענק	טווח ההכנסה שבו המענק גדל עם העלייה בהכנסות	
80 ש"ח בתוספת 16.1% מחלק ההכנסה שמעל 2,060 ש"ח	3,580–2,060	כיום
120 ש"ח בתוספת 30.8% מחלק ההכנסה שמעל 1,270 ש"ח	3,000–1,270	לפי ההצעה המקורית (60–61)
120 ש"ח בתוספת 30% מחלק ההכנסה שמעל 1,200 ש"ח	3,600–1,200	לפי ההצעה המקורית (62–67)
120 ש"ח בתוספת 33.2% מחלק ההכנסה שמעל 800 ש"ח	3,600–800	לפי הנוסח המעודכן

לפי הלוח:

- **סכום המענק הנמוך ביותר:** כיום – 80 ש"ח כשההכנסה היא 2,060 ש"ח. לפי הנוסח המעודכן – 120 ש"ח כאשר ההכנסה היא 800 ש"ח.
- **הגידול בסכום המענק:** כיום הגידול בסכום המענק מתון יותר מהמוצע בהצעות החוק. בלוח 13 מפורטים טווחי ההכנסה שבהם המענק הוא הגדול ביותר ונותר קבוע, וסכום המענק.

לוח 13: טווחי ההכנסה שבהם המענק הגדול ביותר וסכום המענק

סכום המענק	טווח ההכנסה שבו המענק קבוע	
330 או 495 לאם	4,780–3,580	כיום
660	4,250–3,000	לפי ההצעה המקורית (60–61)
840	4,650–3,600	לפי ההצעה המקורית (62–67)
1,050	5,300–3,600	לפי הנוסח המעודכן

לפי הלוח:

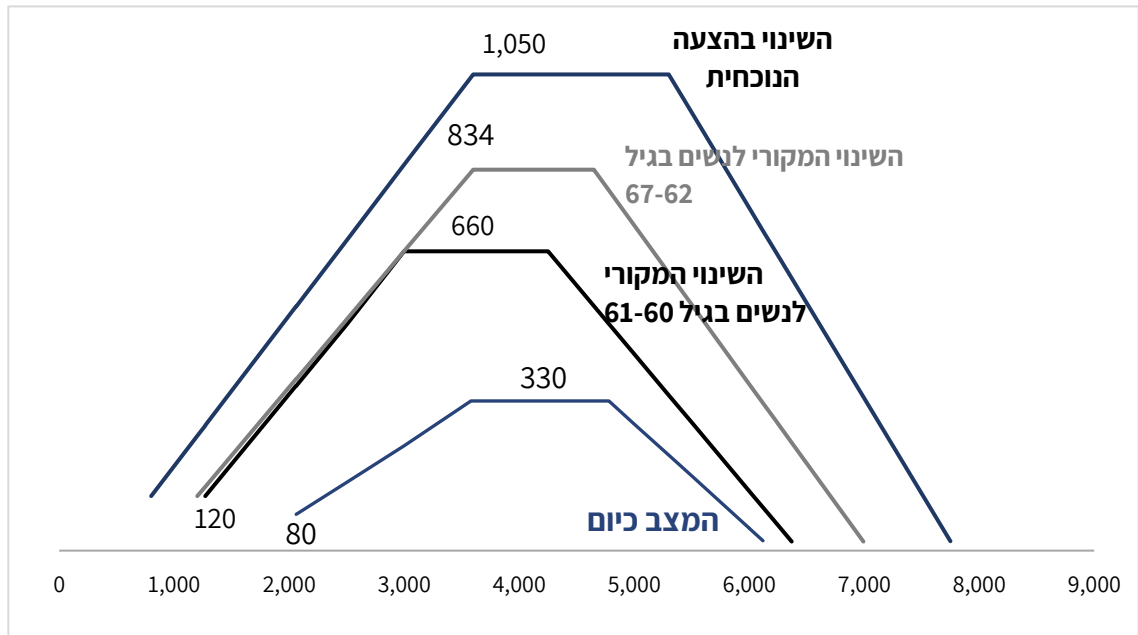
- **טווח ההכנסה המזכה במענק הגדול ביותר** רחב יותר לפי הנוסח המעודכן לעומת המצב כיום ולעומת הצעת החוק המקורית.
 - **סכום המענק הגבוה ביותר** – לפי הנוסח המעודכן הוא 1,050 ש"ח, לעומת 330 ש"ח כיום ו-660 ש"ח או 840 ש"ח בהצעת החוק המקורית.
- בלוח 14 מפורטים טווחי ההכנסה שבהם המענק קטן עם העלייה בהכנסה, והנוסחה לחישוב המענק בטווח זה (עבור השיעור הרגיל – ולא של אימהות עובדות).

לוח 14: טווחי ההכנסה שבהם המענק קטן עם העלייה בהכנסה ונוסחת החישוב

הנוסחה לחישוב המענק	טווח ההכנסה שבו המענק קטן עם העלייה בהכנסות	
330 ש"ח פחות 23% מחלק ההכנסה שמעל 4,780 ש"ח	6,210–4,780	כיום
660 ש"ח פחות 30.2% מחלק ההכנסה שמעל 4,250 ש"ח	6,370–4,250	לפי ההצעה המקורית (60–61)
840 ש"ח פחות 35% מחלק ההכנסה שמעל 4,650 ש"ח	6,993–4,650	לפי ההצעה המקורית (62–67)
1,050 ש"ח פחות 42% מחלק ההכנסה שמעל 5,300 ש"ח	7,750–5,300	לפי הנוסח המעודכן

בתרשים 4 שלהלן מוצג סיכום של השינויים בטווח ההכנסות המזכה ובגובה ההכנסה המזכה לפי הצעת החוק המקורית (לנשים בגילאי 60–61 ולנשים בגילאי 62–67) ולפי הנוסח המעודכן ביחס למצב כיום. כפי שציינו, כיום המענק שלו זכאיות אימהות עובדות לילדים עד גיל 19 הוא 150% מגובה המענק, ולפי השינוי המוצע הוא יהיה או 150% מהסכום על פי החישוב כיום או סכום המענק לפי החישוב החדש, הגבוה מהשניים.

תרשים 4: מודל מענק העבודה כיום, לפי השינוי בהצעה המקורית ולפי הנוסח המעודכן⁵⁸



בתרשים אפשר לראות כי:

- טווח ההכנסה המזכה במענק עבודה לפי הנוסח המעודכן גבוה מהטווח כיום ומהטווח שהוצע בהצעה המקורית ביחס לשתי קבוצות הגיל.
- סכום המענק המרבי יהיה 1,050 ש"ח, לעומת 330 ש"ח כיום (ו-495 ש"ח לאימהות לילד אחד או שניים – לא מוצג בגרף).

נציין כי אם המענק שלו זכאית העובדת לפי סעיף אחר בחוק יהיה גדול מהמענק שלו היא זכאית לפי תיקון זה, היא תהיה זכאית לסכום הגבוה יותר (לפי דברי ההסבר: אם עצמאית עם שלושה ילדים עשויה להיות זכאית למענק גדול יותר).

בלוח 15 שלהלן מפורטות דוגמאות לסכום מענק עבודה לפי המתווה כיום, לפי המתווה המקורי שהוצע בהצעת החוק ולפי המתווה המוצע בנוסח המעודכן, ברמות הכנסה שונות.

לוח 15: השפעת השינוי המוצע על סכום מענק העבודה לפי רמת ההכנסה מעבודה

לפי ההצעה החדשה	סכום המענק בש"ח		כיום	גובה ההכנסה מעבודה בש"ח
	לפי ההצעה המקורית			
	67-62	62-60		
120	0	0	0	800
253	120	0	0	1,200
519	360	345	0	2,000
685	510	499	151	2,500
851	660	660	231	3,000

⁵⁸ עיבוד של מרכז המחקר והמידע לנתונים המפורטים בהצעת החוק.

לפי ההצעה החדשה	סכום המענק בש"ח		כיום	גובה ההכנסה מעבודה בש"ח
	לפי ההצעה המקורית			
	67-62	62-60		
1,050	840	660	330	3,600
1,050	840	660	330	4,250
1,050	718	434	279	5,000
966	543	283	164	5,500
756	368	132	49	6,000
546	193	0	0	6,500
336	0	0	0	7,000

5.2.4.3 ניתוח ההשלכות

הרחבת טווח ההכנסות המזכה במענק עבודה:

- יותר נשים שמשתכרות שכר נמוך יחסית יהיו זכאיות למענק עבודה. כיום, השכר המזערי לזכאות למענק עבודה לנשים בגיל 55 ומעלה הוא 2,060 ש"ח. כלומר נשים שמשתכרות סכום הנמוך מ-2,060 ש"ח אינן זכאיות למענק עבודה. עם הורדת סכום ההכנסה המזערי לזכאות למענק עבודה, גם נשים שמשתכרות בין 800-2,060 ש"ח עשויות להיות זכאיות למענק (אם הן עומדות ביתר תנאי הזכאות).
- ההכנסה המרבית המאפשרת זכאות למענק לנשים בגיל 55 ומעלה היא 6,210 ש"ח. עם הרחבת רמת ההכנסה המרבית לזכאות למענק, גם נשים שמשתכרות בין 6,210-7,750 ש"ח עשויות להיות זכאיות למענק.

סכום המענק:

סכום המענק המוצע גבוה בכל טווחי ההכנסה מסכום מענק העבודה כיום, וסכום המענק המרבי יעלה ל-1,050 ש"ח לעומת 330 ש"ח כיום. שינוי זה עשוי לספק תמריץ נוסף להשתלבות של נשים מבוגרות בשוק העבודה, או להגדיל את חלקיות המשרה בלי לפגוע במענק ואף להגדיל אותו.

6. השפעות נוספות של העלאת גיל פרישה

6.1 ההכנסה בגיל העבודה (גיל 60 ומעלה)

כאמור, דחיית גיל הפרישה תביא לדחייה בגיל הזכאות המותנה לקבלת קצבת אזרח ותיק. שינוי זה יביא לירידה בסך ההכנסות של נשים שאינן עובדות מגיל 62 ועד גיל הפרישה החדש שלהן, וכן של נשים המשתכרות ברמת שכר המזכה בקצבה בגיל המותנה כיום. עם זאת, נשים ברמות שכר נמוכות עשויות להיות זכאיות למענק עבודה בסכומים גבוהים מהסכומים כיום, וטווח ההכנסות המזכה יגדל. כמו כן, נשים שאינן זכאיות כיום לקצבה בגיל המותנה בשל רמת הכנסתן, עשויות להיות זכאיות לקצבה בעקבות הרחבת מבחני ההכנסה.

נשים שאינן עובדות עשויות להיות זכאיות לדמי אבטלה למשך תקופה ארוכה יותר, כך שההכנסה בתקופת האבטלה הנוספת תהיה הכנסה נוספת לעומת המצב הקיים בגילי 60-62.

6.2 החיסכון הפנסיוני של הנשים

לכל שנת דחייה בפרישה לפנסיה (בפנסיה צוברת), יש שלוש השפעות מצטברות על החיסכון הפנסיוני ועל הקצבה הצפויה להתקבל: הראשונה – המשך הפקדות לקרן הפנסיה, וכתוצאה מכך הגדלת החיסכון; השנייה – כל שנת עבודה נוספת מפחיתה שנה של קבלת קצבה, מה שמגדיל את הקצבה המתקבלת; השלישית – תקופה נוספת שבה סכום הכסף שנצבר בפנסיה יכול לצבור רווחים. לפי סימולציה שערך משרד האוצר, כל דחייה של פרישה מהעבודה בשנה מגדילה את הקצבה הפנסיונית בכ-8%. למעשה, פרישה בגיל 67 צפויה להגדיל את הקצבה הפנסיונית בכ-50% לעומת פרישה בגיל 62.⁵⁹ מחקר שנעשה במכון הישראלי לדמוקרטיה על ידי פרופ' איתן ששינסקי בעניין נשים המשתכרות שכר ממוצע במשק הגיע למסקנה דומה: כל שנת חיסכון מעבר לגיל 62 מגדילה את הפנסיה החודשית ביותר מ-6%, בהנחה שהתשואה על כספי החיסכון היא 3.47% ועליית השכר בשיעור 1.5%. בלוח 16 שלהלן מוצג הפער בחיסכון ובקצבת הפנסיה החודשית בפרישת נשים בגילים שונים, לפי מחקרו של פרופסור ששינסקי.

לוח 16: הפער בחיסכון ובקצבת הפנסיה החודשית בפרישת נשים בגילים שונים (ש"ח)⁶⁰

גיל הפרישה	חיסכון צבור	קצבת פנסיה	שיעור הפער לעומת פרישה בגיל 62
62	911,704	3,820	
63	957,275	4,073	6.6%
64	1,004,064	4,339	13.6%
65	1,052,089	4,620	20.9%
66	1,101,369	4,916	28.7%
67	1,151,922	5,226	36.8%

הלוח מראה כי על פי החישוב של פרופ' איתן ששינסקי, הפנסיה של אישה המשתכרת שכר ממוצע במשק ופורשת בגיל 62 קטנה ב-1,406 ש"ח מהפנסיה של אישה ששכרה דומה אך פורשת בגיל 67. מדובר על פער של כ-37% בפנסיה החודשית.

6.3 המוסד לביטוח לאומי

6.3.1 השפעה על תקציב המוסד לביטוח לאומי ואיתנותו הפיננסית

תשלומי קצבת אזרח ותיק ושאיירים בשנת 2018 היו כ-33.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-38.5% מסך תשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי.⁶¹ כאמור, גיל הפרישה הקבוע בחוק הוא גם הגיל שבו המבוטחים יכולים להתחיל לקבל קצבה.⁶² אם גיל הפרישה לא יעלה, צפוי כי משקלם של תשלומי קצבת אזרח ותיק מסך תשלומי המוסד יגדל, ויהיה צורך למצוא מקור תקציבי כדי הביטוח הלאומי.

⁵⁹ דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, ספטמבר 2016, עמ' 29.

⁶⁰ פרופ' איתן ששינסקי ורחל זקן, גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2019, עמ' 18.

⁶¹ המוסד לביטוח לאומי, פרסומים, דוח שנתי 2018, תרשימים נבחרים; גמלאות – פעילות ומגמות, ביטוח זקנה ושאיירים.

⁶² תלוי במבחן הכנסות. ביטוח לאומי, קצבאות והטבות, קצבת אזרח ותיק, תנאי זכאות, אתה/את עומד/ת במבחן הכנסות, כניסה: 14 בנובמבר 2019.

על כל שנת עלייה בגיל
הפרישה ייחסך לביטוח
הלאומי תשלום של כ-
550 מיליון ש"ח בשנה.

שהביטוח הלאומי יוכל להמשיך לשלם קצבאות אלו אך גם לשמור על האיתנות הפיננסית והאיזון האקטוארי שלו. צעדים אפשריים הם הגדלת ההפרשות לביטוח הלאומי, תשלום הפער מתקציב המדינה (שיבוא על חשבון תקציבים אחרים) או הפחתת קצבת אזרח ותיק. על כל שנה של עלייה בגיל הפרישה ייחסך לביטוח הלאומי תשלום של כ-550 מיליון ש"ח בשנה. העלאת גיל הפרישה הוא צעד שיסייע לביטוח הלאומי להיות באיזון אקטוארי.⁶³

6.3.2 הקטנת תוספת דחיית קצבה לנשים

השפעה אפשרית נוספת על תקציב המוסד לביטוח לאומי היא הקטנת התשלום בגין תוספת דחיית הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק. כאמור, גיל הפרישה אינו מחייב את העובד לפרוש, ואף אי-אפשר לחייב אישה לפרוש לפני גיל 67. מכיוון שהזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק היא מגיל הפרישה, מי שממשיך לעבוד לאחר גיל זה ברמת שכר גבוהה ומשום כך אינו זכאי לקצבת אזרח ותיק,⁶⁴ זכאי לתוספת דחיית קצבה בשיעור 5% על כל שנת עבודה מעבר לגיל הפרישה.⁶⁵ אפשר לצבור תוספת זו עד גיל 70 (גיל הזכאות), שבו זכאים לקבל קצבת אזרח ותיק ללא קשר להכנסות הנוספות. יוצא מכך שאישה הפורשת כיום מעבודתה בגיל 67 יכולה להיות זכאית לתוספת של 25% לקצבה שלה – 5% על כל שנה מעבר לגיל 62. ככל שגיל הפרישה לנשים יעלה, כך תקטן תוספת דחיית הקצבה שהן יכולות להיות זכאיות לה. יש לציין כי כפי שהוצג לעיל, מוצע להגדיל את ההכנסה מעבודה או ממשלח יד שאפשר לקבל ובמקביל להיות זכאים לקצבה, כך ששינוי זה יגדיל מצד אחד את הוצאות הביטוח הלאומי על קצבאות אזרח ותיק, ומצד שני יקטין את תוספת דחיית הקצבה שהיה משלם לאותן נשים לו היו עובדות ולא זכאיות לקצבה.

על פי המופיע בתזכיר החקיקה, העלאת גיל הפרישה לנשים ל-65 צפויה לשפר את מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי במאות מיליוני ש"ח, וזאת בכפוף לשינויים הצפויים בפועל בתוחלת החיים בשנים הבאות.

עלותם המוערכת של התיקונים לחוק הביטוח הלאומי היא כ-330 מיליון ש"ח בשנת 2022, וכ-430 מיליון ש"ח בשנה משנת 2023 ואילך.

6.3.3 השפעות על גמלאות נוספות

לדחיית גיל הפרישה השפעה על הזכאות לקבלת גמלאות נוספות מהמוסד לביטוח לאומי. למשל, גמלת סיעוד משולמת רק לזכאים בגיל הפרישה, ונשים בנות 62–65 לא תהיינה זכאיות לגמלה לאחר אישור השינוי המוצע. עם זאת, ייתכן שחלקן זכאיות לתשלומים במסגרת גמלת נכות כללית, והן ימשיכו לקבלם עד גיל הפרישה.

גמלת הבטחת הכנסה משולמת לזכאים העומדים בתנאים הקבועים בחוק, וסכום הגמלה מושפע בין היתר מגיל הזכאות. כיום החוק מבחין בין מי שהגיע לגיל הפרישה למי שטרם הגיע,

⁶³ דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, ספטמבר 2016, עמ' 34.

⁶⁴ קבלת קצבת אזרח ותיק במקביל לעבודה תלויה במבחן הכנסות, ביטוח לאומי, קצבאות והטבות, קצבת אזרח ותיק (קצבת זקנה), תנאי זכאות, אתה/את עומד/ת במבחן הכנסות (מגיל הפרישה עד גיל הזכאות לקצבה), כניסה: 1 במרץ 2020.

⁶⁵ ביטוח לאומי, קצבאות והטבות, קצבת אזרח ותיק (קצבת זקנה), תוספת דחיית קצבה, כניסה: 19 בפברואר 2020.

ושיעורי הגמלה ומבחני ההכנסה לזכאים שהגיעו לגיל פרישה מיטיבים יותר, כך שדחיית גיל הפרישה עשויה להשפיע גם על נשים הזכאיות להבטחת הכנסה.

6.4 קרנות הפנסיה הוותיקות

חלק מהותי בהסדר ההבראה של קרנות הפנסיה הוותיקות היה העלאת גיל הפרישה לגברים ולנשים, ולפי החוק שהתקבל בינואר 2004 גיל הפרישה לנשים תוכנן לעלות עד לגיל 64. בסיכום שנעשה בין ההסתדרות לשר האוצר בזמן חקיקת החוק הוסדר כי האוצר יפצה את קרנות הפנסיה הוותיקות על אי-העלאת גיל הפרישה לנשים ל-67 בגין התשלומים שיצטרכו לשלם על כך שנשים פורשות בגיל 64.⁶⁶ לאור זאת, החישובים האקטואריים של קרנות הפנסיה הוותיקות התייחסו לכך שגיל פרישה לנשים יעלה ל-64. מכיוון שנכון לכתיבת מסמך זה, גיל הפרישה לנשים הוא 62 (ולא 64), קרנות הפנסיה הוותיקות נכנסו לגירעון אקטוארי המחייב אותן להפחית כ-1.2% מזכויות כל העמיתים.⁶⁷ הפחתה זו נדחתה כמה פעמים, וב-30 במרץ 2020 רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון הודיעה על דחיית ההפחתה ממאי 2020 לינואר 2021 אם עד למועד זה לא יוחלט על העלאת גיל הפרישה לנשים.⁶⁸ בעקבות פיזור הכנסת בחודש דצמבר 2020, ב-23 במאי 2021 הורה הממונה על שוק ההון על דחייה נוספת של הפחתת הזכויות לקצבאות עקב המצב הפוליטי שאינו מאפשר את קידום החקיקה להעלאת גיל הפרישה לנשים. ההפחתה אמורה להתבצע החל מ-1 בפברואר 2022.⁶⁹ אם תתקבל החלטה על העלאת גיל הפרישה לנשים, הרי שזה ישפיע על האיזון של הקרנות הוותיקות ועל הצורך בהפחתת הקצבאות. כאמור, המדינה משלמת לקרנות הפנסיה הוותיקות פיצוי על אי-העלאת גיל הפרישה לנשים מ-64 ל-67. פיצוי זה על שלוש השנים (ההפרש בין 64 ל-67) משולם עד היום. אם ייושמו ההצעות ואכן גיל הפרישה יעלה מעבר ל-64, צפוי כי פיצוי האוצר לקרנות הוותיקות יקטן בהתאם. בשנת 2016, פיצוי זה הגיע לכ-238,000 ש"ח, ובשנת 2019 – לכ-400,000 ש"ח.⁷⁰

6.5 השפעות נוספות

חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989, קובע שורת הטבות לאזרחים הוותיקים, ובהן הנחה בארנונה, הנחה בנסיעה בתחבורה הציבורית והנחה בכניסה לגנים, לאתרים ולמופעים. כמו כן, אזרחים ותיקים הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה עשויים להיות זכאים להנחה גם ברכישת תרופות ולהנחה נוספת בתשלום הארנונה. דחיית גיל הפרישה, וממילא ההגדרה כאזרח ותיק, יביאו לדחיית מועד הזכאות להטבות הקבועות בחוק.

⁶⁶ עמיתים, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018, עמ' 13.

⁶⁷ הכנסת, הודעות הכנסת, מחיר עיכוב העלאת גיל הפרישה לנשים, 4 ביולי 2018.

⁶⁸ יש לציין כי לאחר דיונים שהתקיימו בפועל לא התבצעה הפחתה בזכויות בתנאי שתוכן טיוטת חוק להעלאת גיל הפרישה לנשים. משרד האוצר אכן פרסם תזכיר חקיקה בנושא, אך הוא לא הבשיל לכדי חקיקה בשל המצב הפוליטי ששרר מאז, כפי שפורט לעיל.

⁶⁹ עמיתים, קרנות הפנסיה הוותיקות, מדוע צפויה הפחתה בקצבאות הפנסיה? כניסה: 11 אוגוסט 2021.

⁷⁰ נתונים שהתקבלו מאביגיל ונקרט, רפרנטית מאקרו-פיננסים, משרד האוצר.

7. נספח – עידוד תעסוקה בקרב מבוגרים

7.1 רקע – הקשיים בהשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה

על פי רוב, יש ירידה חדה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בגילים מבוגרים לעומת גילים צעירים. בארץ הדבר בולט עוד יותר בקרב האוכלוסייה הערבית.⁷¹ מבוגרים בני 45 ומעלה בשוק העבודה מתקשים למצוא עבודה מכמה סיבות, ולהלן כמה מהן:

- **השכלה** – רמות ההשכלה של עובדים מבוגרים בישראל הן נמוכות. לפי בדיקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה על סמך מבחני PIAAC (סקר בין-לאומי שנערך ב-33 מדינות ובודד את כישורי האנשים הבוגרים), אנשים מעל גיל 40 התקשו במשימות בתחום הקריאה והמתמטיקה. תוצאות נמוכות משמעותית היו בתחום כישורי המחשב.⁷²
- **שוק העבודה המודרני** המשתנה בקצב מהיר מקשה על פי רוב על מבוגרים להישאר בו ולהסתגל לדרישות חדשות.
- **אפליה על רקע גילנות** – בסקר של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נמצא שאצל מבוגרים יש תחושת אפליה חזקה יחסית בתהליך חיפוש העבודה.⁷³ העובד המבוגר נתפס כפחות פרודוקטיבי וכמתקשה להסתגל לסביבת עבודה משתנה; יכולותיו הטכנולוגיות מוגבלות, ויש לו סיכוי גבוה להיעדר מהעבודה מסיבות בריאותיות.

7.2 תוכניות לעידוד תעסוקה של מבוגרים בישראל

מטרתה של מדיניות פעילה בשוק התעסוקה (ALMP – Active Labor Market Policies) לסייע לדורשי עבודה למצוא עבודה או להגביר את יכולת ההשתכרות שלהם. היא כוללת סיוע בחיפוש עבודה, סובסידיות לתעסוקה ותוכניות הכשרה. בין התוכניות הפעילות היום בעידוד תעסוקת מבוגרים אפשר למנות את התוכנית האלה:

תוכנית אמצע הדרך – תוכנית פיילוט המופעלת בשיתוף פעולה של משרד הרווחה והביטחון החברתי (לשעבר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים), ארגון הג'וינט ורשויות מקומיות. במסגרת התוכנית פועלים מרכזי הכוון תעסוקתיים לבני 45–75 השואפים להשתלב מחדש בשוק העבודה כשכירים או כעצמאים. התוכנית פועלת בשלושה מרכזים: בתל אביב, במודיעין ובכפר סבא, ובין היתר מאפשרת ליווי תעסוקתי לכל משתתף וסדנאות הכשרה והכוון תעסוקתי. התוכנית מעניקה שוברים להכשרה מקצועית ומקיימת הכשרות מרוכזות בשיתוף

⁷¹ ראדה חסיסי, [תוכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בדצמבר 2014.

⁷² המכון הישראלי לדמוקרטיה, [תעסוקת מבוגרים בישראל, מדיניות לשימור ושילוב בני 50+ בשוק העבודה](#), דצמבר 2019.

⁷³ משרד התמ"ת, [תחושת אפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה וגיוון תעסוקתי במקומות העבודה](#), שוקי הנדל"ס, פברואר 2013.

מעסיקים, אשר בסוף ההכשרה קולטים את המשתתפים לתעסוקה.⁷⁴ לפי זרוע העבודה, התוכנית נותנת מענה למאות משתתפים בשנה.⁷⁵

תוכנית הפלוס בשישים – תוכנית דומה שמפעילים משרד הרווחה והביטחון החברתי והג'וינט, המיועדת לאנשים בני 60 ומעלה שעבדו בעשר השנים האחרונות.⁷⁶ גם תוכנית זו מאפשרת טיפול במשתתף במסגרת מרכזי התעסוקה. התוכנית כוללת ליווי אישי וסדנאות מקצועיות להשתלבות מחודשת בעולם התעסוקה. התוכנית פועלת גם באמצעות קשרים עם מעסיקים לחיפוש משרות רלוונטיות עבור המשתתפים. התוכנית פועלת בשבעה מרכזים ברחבי הארץ.

תוכניות בשירות התעסוקה – יש שתי תוכניות לעידוד תעסוקה לתובעי אבטלה בני 45 ומעלה: חמישים החדש (Age&Work), שהחלה ב-2016, ותוכנית ההכשרה במכללת אשקלון, שהחלה בשנת 2017. התוכניות כוללת סדנאות לחיפוש עבודה, ליווי להשמה ויצירת קשרים בחיפוש עבודה. בשנת 2019 טופלו במסגרות התוכנית כ-1,680 דורשי עבודה.⁷⁷

בין התוכניות הנוספות המופעלות על ידי גורמים ממשלתיים אפשר למנות את האתר **דרוש ניסיון**, שהוא פורטל של המשרד לשוויון חברתי, עמותת והדרת – הכוח למגזר השלישי, ועמותת מטוב, המתמקד במחפשי עבודה ותיקים. כמו כן, במקביל פועל האתר מול מעסיקים במטרה ליצור שינוי משמעותי בתרבות התעסוקה הישראלית ולעקור את תופעת הגילנות.⁷⁸

תוכנית השוברים למימון הכשרה מקצועית – תוכנית השוברים של זרוע העבודה מעניקה לאוכלוסיות מסוימות, ובהן מבוגרים מעל גיל 45, שוברים לקבלת הכשרה מקצועית במימון חלקי של המדינה. המימון נע בין 65%-85% מעלות הקורס בהתאם לסוג הקורס, ומענק ההשמה הוא 2,000 ש"ח.⁷⁹

בד בבד יש עמותות המטפלות בהעסקת עובדים מבוגרים. למשל **עמותת חמישים פלוס מינוס** היא עמותת מתנדבים שבה מגוון אנשי מקצוע בתחום התעסוקה, המסייעת במציאת פתרונות תעסוקה לאנשים בני 40 ומעלה.⁸⁰ עוד עמותה שפועלת בתחום תעסוקת מבוגרים היא עמותת **תלם**, שנוסדה ב-1973, שאחת ממטרותיה היא לרתום את הגופים הציבוריים לשם קידום נושא

⁷⁴ אתר Gov.il, [תעסוקה לגילאי +45](#), כניסה: 15 ביולי 2021.

⁷⁵ שם.

⁷⁶ אתר הג'וינט, [הפלוס בשישים](#), כניסה: 15 ביולי 2021.

⁷⁷ שירות התעסוקה הישראלי, [הדוח השנתי לשנת 2019](#), 13 במאי 2020, עמוד 40.

⁷⁸ [דרוש ניסיון](#), כניסה: 25 ביולי 2021.

⁷⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תוכנית השוברים, חישוב גובה השובר](#), כניסה: 5 באוגוסט 2021. קבוצת המבוגרים בני-ה-45 פלוס נמנית כחלק מקבוצה ב' הזכאית לשוברים, ובה תושבי יישובים ואזורים עם עדיפות לאומית או עולה חדש שאינו מאתיופיה. בקבוצה א', שבה בין היתר כלולים חרדים, יוצאים בשאלה ומיעוטים, זכאים למימון גבוה יותר מקבוצה ב' – בין 80%-90%, בהתאם לסוג הקורס – ולמענק השמה בסך 2,000 ש"ח.

⁸⁰ [50 פלוס מינוס](#), כניסה: 5 באוגוסט 2021.

תעסוקת מבוגרים. העמותה מפעילה היום, בשיתוף פעולה עם ארגונים נוספים, 13 מועדוני תעסוקה חברתיים ברחבי הארץ וכמה מרכזי השמה בנהריה, בעכו, בכרמיאל ובמעלות.⁸¹ מי שעוד נותרת מענה לעידוד תעסוקה של מבוגרים היא **קרן מעגלים**, שעליה נפרט בהמשך.

7.2.1 מאבק באפליה על רקע גיל

עיקר המאבק באפליה על רקע גיל בישראל נעשה על ידי נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, שתפקידה לקדם את ההכרה בקיומן של זכויות לשוויון בעבודה ולפעול אקטיבית לשמירתן, כולל בירור תלונות וסיוע משפטי במקרים של אפליה.⁸² כמו כן, המשרד לשוויון חברתי מקיים פעילות מול מעסיקים לשינוי התפיסה בנושא ולהתאמת משרות לקהל העובדים המבוגרים. בין היתר פעילות זו כוללת מסעות פרסום לעידוד תעסוקה של מבוגרים כחלק מעידוד גיוון תעסוקתי בארגון. בעבר כללה פעילות זו גם ירידי תעסוקה למבוגרים.

7.3 החלטות ממשלה לגבי תעסוקת מבוגרים

בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה הקשורות להזדקנות האוכלוסייה והוקמו ועדות שעסקו בסוגיה זו. החלטות ממשלה מס' 145 ו-150 בשנת 2015 כללו את ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה. החלטה 150 כללה בין היתר את הדרישה לייצר תוכנית לקידום שילוב מבוגרים מעל גיל 60 בתעסוקה ובקהילה, עם התייחסות לעבודת המטה שנעשתה על ידי הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה.⁸³

באוקטובר 2014 פורסמו מסקנות ועדת אורבך בראשות השר לענייני אזרחים ותיקים אורי אורבך ז"ל, שעסקה בשילוב מבוגרים בתעסוקה וקהילה.⁸⁴ הוועדה, שמונתה בשנת 2013 על בסיס החלטת ממשלה קודמת, ניתחה את המצב הקיים בתחום תעסוקת עובדים בני 60 ומעלה וגיבשה כיווני פעולה לשילוב משמעותי שלהם בשוק העבודה. בין המלצותיה:

- הקמת פלטפורמה מקוונת לחיבור בין מבקשי עבודה מבוגרים למעסיקים;
- שינוי חקיקה לגבי שיעור הניכוי של קצבת אזרח ותיק כנגד הכנסה מעבודה;
- הגמשת תנאי ההעסקה לעובדים אחרי גיל הפרישה באמצעות גיבוש מסלול תעסוקה אלטרנטיבי במשק;
- גיבוש מסלול תעסוקה אלטרנטיבי לגמלאים בשירות המדינה;

⁸¹ עמותת תלם, [אודות העמותה](#), כניסה: 5 באוגוסט 2021.

⁸² אתר Gov.il, [נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה](#), כניסה: 8 באוגוסט 2021.

⁸³ משרד ראש הממשלה, הממשלה ה-34, [החלטת ממשלה מס' 145: אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית – חברתית לממשלה ה-34](#); [החלטת ממשלה מס' 150](#), קידום הסוגיה האסטרטגית, "היערכות להזדקנות האוכלוסייה כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית-כלכלית-חברתית לממשלה", 28 ביוני 2015.

⁸⁴ המשרד לאזרחים ותיקים, [מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה](#), אוקטובר 2014.

- הגדרת מקצועות נדרשים בשירות המדינה ואישור להמשך העסקה רגילה במקצועות אלה במסגרת התאמות נדרשות.

בין המסקנות שאומצו בסופו של דבר אפשר למנות את שילובם של גמלאים בשירות המדינה. החלטה 834⁸⁵ משנת 2015 עסקה בשילוב מבוגרים בתעסוקה על בסיס ועדת אורבך. ההחלטה כללה המלצות כמו יצירת מסלולים ייחודיים למבוגרים בשירות המדינה. כמו כן כללה ההחלטה מסלול ייעודי לאזרחים ותיקים במסגרת תוכנית ניסיונית לקליטת אזרחים מעל גיל הפרישה. בשלב הראשון השתתפו בתוכנית 60 אזרחים ותיקים. בעקבות הצלחת הפיילוט הוחלט לאחרונה על הרחבת התוכנית מ-86,400 ל-576,000 שעות עבודה בשנה – בערך פי שבעה בהיקפי התעסוקה.⁸⁶

7.4 מדיניות ממשלתית לעידוד העסקת מבוגרים במדינות אירופה

7.4.1 תמריצים להגדלת שיעור התעסוקה אצל מבוגרים והגבלות על פרישה מוקדמת

רוב המאמצים שהושקעו במדינות ה-OECD בשנים האחרונות במטרה להגדיל את שיעור התעסוקה של עובדים מבוגרים התרכזו במתן תמריצים. המדינות העלו את גיל הפרישה, העלו את גיל הזכאות לתשלומי פנסיה והגבילו את האפשרות לצאת לפנסיה מוקדמת (כמו בסלובקיה). חלק מהמדינות הגדילו את קצבת הפנסיה שתשולם בעתיד לדוחים את פרישתם מעבר לגיל מסוים, או נתנו מענקים לעובדים מעבר לגיל הפרישה. לצד העלאת גיל הפרישה האריכו מדינות רבות את מספר השנים שבהן עובד נדרש להפקיד כספים בקרן הפנסיה עד שיוכל להיות זכאי למשך את כספי הגמלאות. בצרפת למשל, תקופת האכשרה הוארכה ל-40 שנים; ברומניה היא תוארך בהדרגה ל-35 שנה; באוסטרליה בוטלה המגבלה שאפשרה להפקיד כספים בקרן הפנסיה עד גיל 70 בלבד. תמריץ נוסף לדחיית גיל הפרישה נעשה על ידי הגדלת קצבת הפנסיה שתתקבל בעבור כל שנת עבודה נוספת מעבר לגיל מסוים, במדינות כמו דנמרק, ספרד וקנדה.⁸⁷ להלן חלק מהמהלכים הנוספים שביצעו המדינות:⁸⁸

- **תמריצים כספיים לא לפרוש מוקדם** – אוסטרליה למשל מאפשרת למי שיש לו שבע שנים עד גיל הפנסיה להפחית את מספר שעות העבודה ב-40%-60% למשך חמש שנים. משרד העבודה במדינה מסבסד לעובדים אלה חלק מהשעות שהופחתו, כך שהם עשויים להגיע ל-70%-80% מהשכר הקודם שקיבלו. בסלובניה מועסקים, עצמאים וחקלאים שנשארים

⁸⁵ משרד ראש הממשלה, הממשלה ה-34, [החלטת ממשלה 834: קידום הסוגיה האסטרטגית היערכות להזדקנות האוכלוסייה – שילוב מבוגרים בתעסוקה](#), 18 בדצמבר 2015.

⁸⁶ משרד ראש הממשלה, הממשלה ה-35, [החלטת ממשלה 592: קידום תעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה](#), 28 בנובמבר 2020.

⁸⁷ המוסד לביטוח לאומי, [תוכנית תעסוקה לבני 60 ומעלה](#), יצחק שנור, מרץ 2015.

⁸⁸ Eurofound, [State initiatives supporting the labour market integration of older workers](#), 18th November 2018.

להרחבה: אורי טל ספירו, [דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באוקטובר 2013.

במשרה חלקית למרות שהגיעו לגיל הפנסיה או השלימו את ההתחייבויות לפרישה זכאים ל-5% תוספת לקצבת הפנסיה. על פי Eurofound, נראה שהתמריצים להארכת תקופת העבודה אפקטיביים יותר במדינות שבהן תשלומי הפנסיה הממוצעת נמוכים ובקרב עובדים בעלות הכנסה נמוכה.⁸⁹

- **הארכה של תקופת ההודעה המקודמת בעקבות פיטורין ותשלום משכורות לעובדים**

מבוגרים שפוטרו – בקרואטיה למשל עובדים מעל גיל 50 שפוטרו (בתנאי העסקה מסוימים כמו קביעות) יהיו זכאים לתקופת הודעה מקודמת נוספת של שבועיים. מפוטרים מעל גיל 55 יהיו זכאים לתקופת הודעה מוקדמת של חודש נוסף. בליטא תקופת ההודעה המוקדמת הוארכה מחודשיים לארבעה חודשים למבוגרים שתוך חמש שנים יגיעו לגיל הפנסיה. **בשבדיה** ההסכמים הקיבוציים כוללים את הארכת תקופת ההודעה המוקמת לאנשים מעל גיל 55. **באסטוניה** עובדים שעבדו אצל אותו מעסיק בין חמש לעשר שנים יהיו זכאים למשכורת נוספת מטעם "הקרן לביטוח אבטלה", ואלה שעבדו אצל המעסיק מעל עשר שנים יהיו זכאים לשתי משכורות. יש מדינות שאוסרות הרעת תנאים של עובדים מבוגרים: **בסלובניה** אסור להרע את התנאים של עובד ארבע שנים לפני מועד הפנסיה הרשמי; **ביוון** מוטלים בתנאים מסוימים קנסות על מעסיקים המפטרים עובדים מבוגרים; **באוסטריה** מעסיקים שיש להם יותר מ-20 עובדים ונאלצים לפטר כמות גדולה של עובדים מחויבים להציג תוכנית סוציאלית שנועדה לצמצם את ההשפעה של הפיטורים. במקרים כאלה הם צריכים לספק למפוטרים פיצויים מוגדלים או עזרה פיננסית, מימון לימודים והכשרות, הכנות לראיונות עבודה, המשך שימוש בדירה של החברה ועוד.

- **שמירה על התנאים הבריאותיים של העובד** – צעדים למניעת מחלות עוזרים לעובד להימנע או להתגבר על בעיות פיזיות או נפשיות ויכולים לגרום למעסיק להיות יותר סבלני כלפי העובדים המבוגרים.

- **הסדרי עבודה גמישים** – הוכח שתוכניות לגמישות רבה יותר בשעות העבודה מסייעות לעובדים מבוגרים להישאר בשוק העבודה כאשר מצבם הבריאותי או האישי אינו מאפשר להם להמשיך לעבוד במשרה מלאה.⁹⁰ בנוסף לצעדים שהוזכרו למעלה, יש מדינות שמאפשרות לעובדים להוריד את שעות העבודה (עם הפחתה בשכר, למשל **בבלגיה** לעובדים מעל גיל 50). מדינות אחרות כמו **סלובניה** אוסרות על עובדים מעל גיל 55 לעבוד שעות נוספות.

- **סובסידיה למעסיקים** – בכמה מדינות באירופה ניתנות למעסיקים הקלות בתשלומי ביטוח לאומי ומיסים במטרה לסייע בשילובם של מבוגרים בשוק העבודה. **בבלגיה** ניתנות הנחות בתשלומי ביטוח לאומי לעובדים בני 57 ומעלה או עובדים בני 50-57, אם שכרם אינו עובר

⁸⁹ המוסד לביטוח לאומי, [תוכנית תעסוקה לבני 60 ומעלה](#), יצחק שנור, מרץ 2015.

⁹⁰ אורי טל ספירו, [זרמים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באוקטובר 2013.

רף מסוים. **בהולנד** ניתנת הנחה דומה להעסקת בני 62 ומעלה. **באיטליה** ניתנת הטבה בתשלומי מס למעסיקים המגייסים עובדים בני 50 ומעלה שהם מובטלים כרוניים. סובסידיה להעסקת עובדים אומנם נפוצה במדינות ה-OECD, אולם קשה להסיק מסקנות לגבי יעילותה.⁹¹

- **הכשרות מקצועיות** – שימוש בהכשרות מקצועיות למבוגרים יכול לסייע להם בצמצום חלק מהפערים מול העובדים הצעירים. ההכשרות יכולות להינתן על ידי המדינה או על ידי גורם אחר. **בפולין** למשל, מפעל המפטר יותר מ-50 עובדים מחויב לתמוך בהם בהשמות, בהכוון תעסוקתי ובהכשרות מקצועיות. מועסקים בני 45 ומעלה זכאים לעזרה בשירותי הכשרה ושיפור המיומנות ששירות התעסוקה מציע למובטלים, כולל החזרת עלות מבחנים, מימון לימודים והלוואות למטרת הכשרות. **בדנמרק** יש מערך חינוך והכשרה מקצועית המיועד לכלל העובדים ולא דווקא למבוגרים. תוכנית ההכשרה מותאמת פרטנית לעובד, ומטרתה להגביר את המוביליות בשוק העבודה ולא דווקא לשמר אותה. מידת ההשפעה של ההכשרות על השתלבות המבוגרים בשוק העבודה אינה ידועה. מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל שפורסם בשנת 2020 מצא כי שיעור המועסקים בקרב אלו שעברו הכשרה מקצועית בשנת 2016 עלה מ-83% טרם ההשתתפות בהכשרה ל-89% אחרי ההשתתפות בהכשרה. נמצא עוד כי בוגרי ההכשרה שיפרו את הכנסתם הממוצעת ב-35%.⁹²

- **פנייה למעסיקים לעידוד העסקת מבוגרים** – כמה מדינות מובילות קמפיינים באמצעי התקשורת כמו העיתונות והרדיו להעלאת המוטיבציה להעסקת עובדים מבוגרים. למשל, צוות "הקמפיינים להעסקת עובדים מבוגרים" שמינתה הממשלה ב**בריטניה** מדגיש את החשיבות שבהכשרה ובשימור של עובדים מבוגרים. הצוות מספק למעסיקים כלים והדרכה להבין את הצרכים של המבוגרים כדי להפיק תועלת מהעסקתם.

7.5 מקצועות שוחקים

סוגיית העלאת גיל הפרישה לנשים הביאה למרכז הדיון גם את נושא המקצועות השוחקים. שיעור הנשים המועסקות במקצועות שוחקים גדול משיעור הגברים במקצועות אלה ששכרם נמוך, כגון אחיות, מורות, מטפלות, קופאיות ומקצועות אחרים. העלאת גיל הפרישה לנשים ללא צעדים שאמורים לתמוך בהן לעשות זאת תגרום לנשים אלו להמשיך לעבוד בעבודות השוחקות בגילים מבוגרים, דבר שעשוי לפגוע בהן מבחינה פיזית ונפשית.

⁹¹ שם.

⁹² הלמ"ס, **הכנסתם של בוגרי 2016 בקורסים להכשרה מקצועית ומבוגרים**, 10 בנובמבר 2020. ההשוואה נעשתה בשנים 2015 ו-2018.

7.5.1 קרן מעגלים

בעקבות חקיקת חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, שבו הועלה גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62, התחייבה הממשלה להקצות 600 מיליון ש"ח בפריסה לעשר שנים כדי לסייע בקשיים הנובעים מהעלאת גיל הפרישה. בשנת 2007 הקימו לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים וההסתדרות את עמותת מעגלים – הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים, כדי שתשמש מסגרת לביצוע הפעולות שהממשלה התחייבה להן. ב-2011 החלה הקרן לפעול בשני מסלולים: מימון קורסים להכשרה, להסבה או לשדרוג מקצועי עבור בעלי מקצועות שוחקים העומדים בתנאי הגיל והוותק במקצועות שנקבעו בהסכם; תשלום דמי קיום לתקופה שלא תעלה על שנה לבעלי מקצועות שוחקים שאינם משתתפים בקורסים ומתקרבים לגיל הפרישה, שיהיו מעין פנסיית גישור.

הכשרה מקצועית: במסלול זה הקרן מממנת באופן מלא הכשרה, שדרוג או הסבה מקצועית לעובדים במקצועות שוחקים. **הזכאות** היא לגברים ולנשים מגיל 50 ועד שנתיים לפני גיל פרישה, המועסקים לפחות שבע שנים במקצוע שוחק. אפשרות אחרת להכשרה היא לגברים ונשים מתחת לגיל 50 אשר צברו 20 שנות ותק במקצוע שוחק.

מקצוע שוחק הוגדר כמקצוע העומד בשני תנאים מתוך רשימה של 12 תנאים, כמו עבודה הכרוכה בסחיבת משאות כבדים באופן ממושך, עבודה הדורשת עמידה ממושכת, עבודה פיזית בתנאי אקלים קשים ועוד.

פנסיית גישור: במסלול זה מעניקה הקרן קצבה מגשרת לעובדים שעיסוקם מוגדר כמקצוע שוחק, המעוניינים בפרישה מוקדמת (עד שנתיים לפני מועד הפרישה הפורמלי) באישור המעסיק. מסלול זה אמור לתת מענה למקרים שבהם העובד נמנע מלצאת לפנסיה מוקדמת בשל שיקולים כלכליים ובכך עשוי לפגוע בבריאותו ובתפוקתו. הפורשים יכולים לקבל את הפנסיה שהיו מקבלים מקרן הפנסיה עד תקרה של 7,500 ש"ח. **הזכאות** היא לגברים ולנשים עד שנתיים לפני גיל הפרישה הפורמלי העובדים במקצוע שוחק. המעסיק חייב להסכים לפרישה המוקדמת.

המשרד האחראי לפקח על פעילות הקרן היה משרד הכלכלה והתעשייה, ובשנת 2016 האחריות עברה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בשנת 2021 חזרה האחריות למשרד הכלכלה.

בשנת 2016 מצא מבקר המדינה כמה ליקויים בפעילות הקרן, ובהם **איי-ישום של מסלול הפנסיה המגשרת**. לפי דוח המבקר, עד יוני 2016 נוצל רק חלק מזערי מהתקציב, עבור חמישה אנשים בלבד. במסלול זה נוצלו כ-5.2 מיליון ש"ח בשנה מתוך 102 מיליון שקל ש"ח – מרביתם

על הוצאות תקורה.⁹³ בשנת 2017 ניצלו את פנסיית הגישור עוד שני עובדים.⁹⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לקרן מעגלים במטרה לקבל נתונים על ניצול הפנסיה המגשרת בשנים האחרונות, אבל נכון לכתיבת שורות אלה טרם התקבלה תשובתם.

בלוח 17 שלהלן מובאים נתונים על היקף הפעילות של הקרן בשנים האחרונות.

לוח 17: דוחות קרן מעגלים לשנים 2017–2019⁹⁵

נתון	2017	2018	2019	שינוי
הכנסות	27,924	22,321	31,784	13.8%
הוצאות				
ביצוע קורסים ופנסיה מגשרת	24,871	18,894	28,278	13.7%
הוצאות שיווק	1,090	1,458	1,521	39.5%
הוצאות הנהלה וכלליות	1,852	2,006	1,970	6.4%
הוצאות מימון	7	5	4	-42.9%
סך הוצאות	27,820	22,362	31,773	14.2%
עודף הכנסות (הוצאות) לשנה	104	-41	11	-89.4%

בלוח אפשר לראות כי הוצאות הקרן בשנים 2017–2019 היו 22.4–31.8 מיליון ש"ח, סכום הנמוך באופן משמעותי מהפוטנציאל התקציבי של 60 מיליון ש"ח בשנה שהוקצו לתחום בהחלטת הממשלה.

הכשרות מקצועיות למבוגרים בעקבות משבר הקורונה

שירות התעסוקה בשיתוף קרן מעגלים למקצועות שוחקים מציע לבני 45 פלוס אשר עבדו במקצועות שוחקים להשתתף בהשתלמות מקצועית במימון מלא במגוון תחומים, כמו מזכירות רפואית, ניהול מלאי ורכש, הנהלת חשבונות, תחזוקה ותיקון של מכשירי סלולר וסמרטפונים, קוסמטיקה ועוד. התוכנית מיועדת לגברים בני 45–65 ולנשים בנות 45–62 שעבדו בעבודה שוחקת לפי ההגדרה ופוטרו או הוצאו לחל"ת (במחצית השנה שקדמה לפנייה לקרן) בעקבות משבר הקורונה.⁹⁶

⁹³ מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016, מעגלים – הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים, 17 במאי 2017.

⁹⁴ אתר הכנסת, הכנסת העשרים, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 302, קרן מעגלים לסיוע לעוסקים במקצועות שוחקים, 22 בינואר 2018, עמ' 5.

⁹⁵ משרד המשפטים, גיידסטאר, אתר העמותות של ישראל, כניסה: 11 באוגוסט 2021.

⁹⁶ שירות התעסוקה, השתלמויות מקצועיות, כניסה: 21 ביולי 2021.