



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שילוב מבוגרים בשוק העבודה

דרכי פעולה אפשריות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: מיכל טביביאן מזרחי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ז אדר תשס"ז

06 מרץ 2007

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>1. מבוא</u>
<u>2</u>	<u>2. שינוי עמדות ופרקטיקות העסקה בקרב מעסיקים</u>
2	2.1. שינוי עמדות המעסיקים
4	2.2. תמריצים וסנקציות לעידוד מעסיקים
<u>6</u>	<u>3. שיפור היכולת התעסוקתית של עובדים מבוגרים</u>
6	3.1. הכשרה
7	3.2. שירותי השמה לעובדים מבוגרים
8	3.3. שיפור תנאי העבודה של עובדים מבוגרים



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתה של הה"כ שלי יחימוביץ' ומוצגות בו דרכים לשיפור השתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה הנהוגות במדינות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח ארגוני (להלן: OECD).

אחד האתגרים המרכזיים שעל מדינות העולם להתמודד עמם הוא התבגרות האוכלוסייה. בשנים הבאות צפויה עלייה ניכרת בשיעור המבוגרים באוכלוסייה ועמה ירידה תלולה בשיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זו בשוק העבודה. לפי נתוני ה-OECD, אם לא יתרחשו שינויים בשוק העבודה ובתוכניות הפרישה, יוכפל שיעור המבוגרים שמחוץ לשוק העבודה מ-38% בשנת 2000 ל-70% בשנת 2050.

מסמך זה מבוסס על דוח שהוציא ה-OECD בשנת 2006, "Live Longer, Work Longer". במסמך זה מוצגות דרכים שונות להשאיר מבוגרים בשוק העבודה. נציג בקצרה את האמצעים שמדינות נוקטות כדי לשפר את השתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה, אשר יפורטו בהמשך המסמך:

1. חקיקה האוסרת הפליה על רקע גיל;
2. פעילות הסברה שמודגשת בה החשיבות של השתתפות מבוגרים בשוק העבודה;
3. יצירת הסכמים בין נציגי עובדים ומועסקים בדבר העסקת עובדים מבוגרים;
4. מתן סובסידיות שכר למעסיקים עובדים מבוגרים;
5. מתן השלמת שכר לעובדים מבוגרים המועסקים במשרה חלקית או למי ששכרם במקום העבודה החדש נמוך במידה ניכרת משכרם הקודם;
6. הפעלת תוכניות ליצירת עבודה המכוונות לעובדים מבוגרים;
7. הגדלת הסכומים שעל מעסיקים שפיטרו עובדים מבוגרים להפריש למערכת הביטוח הסוציאלי;
8. מתן שירותי השמה ועזרה בחיפוש עבודה או מתן תמריצים לגופי השמה בעבור השמת מבוגרים;
9. שיפור היכולת התעסוקתית של העובדים באמצעות פיתוח כישורים בסיסיים וקידום תהליכי למידה;
10. שיפור תנאי העבודה כך שעובדים יוכלו להמשיך לעבוד גם בגיל מתקדם.

בדוח ה-OECD מתוארות אפשרויות רבות ומגוונות להגדלת שיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה, אולם אליה וקוץ בה, שכן לעתים הרצון לגונן על אוכלוסייה זו עלול דווקא לפגוע בסיכוייה להשתלב. כך, למשל, הטלת מגבלות על פיטורי עובדים מבוגרים עלולה ליצור מצב שבו מעסיקים נמנעו מלגייס אותם.

מהדוח עולה כי דרך ביניים, של שילוב כמה אמצעים, היא הדרך היעילה ביותר להתמודד עם הבעיה.

2. שינוי עמדות ופרקטיקות העסקה בקרב מעסיקים

יכולת העבודה של עובדים משתנה עם הגיל: לצד הניסיון התעסוקתי, הנאמנות לארגון והבגרות האישית המאפיינים את העובדים המבוגרים, פוחתת יכולתם לעבוד ימים ארוכים בעבודה מאומצת, ולעתים מתבקשים שינויים בהיבטים שונים של העבודה כגון סוג העבודה ודרך העבודה. הנכונות להתאים את דרישות התפקיד לשינויים שחלים בעובד נתונה להחלטת המעסיק, ולפיכך יש חשיבות רבה לשינוי עמדות של מעסיקים בכל הקשור לעובדים מבוגרים.

בחלק זה יוצגו שתי דוגמאות מרכזיות של מדיניות ציבורית שנועדה לעודד מעסיקים לשמר ולגייס עובדים מבוגרים. האחת – חקיקה נגד הפליה על רקע גיל ושינוי עמדות שליליות של מעסיקים, והאחרת – אימוץ מדיניות שתשפיע על החלטות מעסיקים בכל הקשור לגיוס עובדים ולפיטורי עובדים.

2.1 שינוי עמדות המעסיקים

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

1. פעילות הסברה

מדינות אחדות, ובהן אוסטרליה, פינלנד, הולנד, נורבגיה ובריטניה, יצאו במסע הסברה רחב היקף, במימון ממשלתי, כדי להתמודד עם הפליה על רקע גיל במקומות עבודה. בחלק מהמדינות נכלל במסע ההסברה גם פרסום קווים מנחים למעסיקים בדבר ניהול תקין ודרכי הפעולה המיטביות בהקשר של עובדים מבוגרים ומסע הסברה כללי להעלאת המודעות לנושאים הקשורים להזדקנות האוכלוסייה ולעבודה.

בבריטניה החל הממשל בשנת 1999 במסע הסברה הנושא בשם "Age Positive Campaign". מסע הסברה זה מכוון לעודד מעסיקים לקבל החלטות בכל הקשור לגיוס עובדים, להכשרתם ולשימורם באופן שאינו מפלה עובדים על רקע גילם.¹ במסע הסברה זה גם הוצגו קווים מנחים, "Code of Practice on Age Diversity in Employment", שנועדו לעזור למעסיקים לזהות את התועלת העסקית בכוח עבודה מגוון מבחינת גיל ולקדם דרכי פעולה מיטביות (best practice). הממשל פרסם את הקווים המנחים לאחר התייעצות עם מעסיקים מרכזיים, עם קבוצות המייצגות עובדים ועם גופים לא ממשלתיים אחרים (NGO's) המייצגים אנשים מבוגרים, והם מתייחסים לשישה תחומים: גיוס, בחירה, קידום, הכשרה, צמצום מספר העובדים, ופרישה.

בכמה מדינות התקיים שיתוף פעולה של הממשל עם מעסיקים ועם איגודים מקצועיים במטרה לשנות את הגישה בכל הקשור להעסקת עובדים מבוגרים ולקידום דרכי פעולה מיטביות. בהולנד הוקם ביוני 2001 "כוח משימה" מיוחד לנושא העסקת עובדים מבוגרים, שתפקידו לזהות גורמים שיוכלו להגדיל את

¹ כדי להפיץ את המידע במסע ההסברה נעשה שימוש בפרסומים, בעיתונות, במחקרים, באירועים מיוחדים ובחלוקת פרסים. הוקם אתר אינטרנט מיוחד ובו מידע מגוון וקישורים למקורות מידע על דרכי פעולה מיטביות למעסיקים ונושאים בתחום שוק העבודה והפנסיה לעובדים. כמו כן צוינו לשבח 120 אנשים, עסקים, מוסדות אקדמיים וארגוני מחקר בגישתם החיובית לעובדים מבוגרים (Age Positive Champions) ובהיותם דוגמה למעסיקים אחרים.

ההשתתפות של גילאי 50 ומעלה בכוח העבודה. בכוח המשימה השתתפו נציגי ארגוני מעסיקים ואיגודים מקצועיים, נציגי המגזר הפרטי, ארגונים המייצגים עובדים מבוגרים, חוקרים, פוליטיקאים ואמצעי תקשורת. מסקנות כוח המשימה פורסמו בדצמבר 2003, ובין השאר נקבע בהן כי יש חשיבות לתכנון קריירה לעובדים מבוגרים וכי מומלץ להטיל על המעסיק ועל העובד לתכנן את הקריירה התעסוקתית של עובדים מגיל 50 ומעלה באופן קבוע מדי שנתיים, בשיתוף מומחים.

2. חקיקה נגד הפליה

ארה"ב היתה המדינה הראשונה שאסרה בחוק הפליה בעבודה על רקע גיל, כבר בשנת 1967, ומאז אסרו מדינות רבות הפליה על רקע גיל בחוקיהן. מדינות האיחוד האירופי עשו כן בעקבות הנחיית מועצת האיחוד האירופי בדבר יחס שוויוני בעבודה.² בהנחיה זו נקבע כי על מדינות האיחוד לעגן נושא זה בחקיקה עד דצמבר 2006, אולם ניתן למדינות חופש פעולה בכל הקשור לנוסח החוק. כך, למשל, מדינות אירופה אינן מחויבות לבטל לחלוטין את גיל חובת הפרישה (Mandatory Retirement), ורשאיות, בתנאים מסוימים, לקבוע סייגים לאיסור הפליה בהקשר של הגבלת גיל בעיסוקים מסוימים או בתוכניות ספציפיות.

איסור הפליה בעבודה על רקע גיל מופיע בשני סוגים של חקיקה: חקיקה רחבה, שנכלל בה איסור הפליה על בסיס עילות שונות, כגון דת, גזע, מין, מוגבלות, נטייה מינית וכדומה, ובכלל זה גם איסור הפליה על רקע גיל, כמו בהנחיית מועצת האיחוד האירופי ובחקיקה באירלנד, ולעומתה חקיקה האוסרת ספציפית הפליה בעבודה על רקע גיל, כגון החקיקה בארה"ב ובבריטניה. זאת ועוד, נראה כי אין הסכמה בין המדינות בשאלה אם יש להגן על בני כל הגילים מפני הפליה על רקע גיל בשוק העבודה. יש מדינות המגבילות את החוק האוסר הפליה על רקע גיל לקבוצות גיל מסוימות, ואילו מדינות אחרות מחילות אותו על כלל האוכלוסייה. החוק בארה"ב מגן רק על אנשים מעל גיל 40, מתוך תפיסה שהפליה על רקע גיל רווחת יותר בקרב מבוגרים. החוק באירלנד, לעומת זאת, מגן על אנשים בקבוצת הגיל 18–65, מתוך תפיסה שכל האנשים בגיל העבודה עלולים להיפגע מהפליה על רקע גיל. בתקנות בבריטניה ננקטת גישה מרחיבה ושוויונית אף יותר, ובהן נאסרת הפליה בעבודה בכל גיל (למעט במקרה של גיוס עובדים, שבו ההגנה מטעם החוק ניתנת עד גיל 65).³

בישראל קבוע בחוק איסור הפליה על רקע גיל נוסף על עילות אחרות האסורות על-פי חוק, והוא דומה במתכונתו לחוק באירלנד. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, אוסר על מעסיק להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה על רקע מינם, מעמדם האישי, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, השקפתם, מפלגתם או שירותם במילואים, בכל אחד מהמצבים האלה: קבלה לעבודה, תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים וכן הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בהקשר של פרישה מעבודה.

נושא נוסף בהקשר של חקיקה הוא השאלה אם יש להתיר או לאסור קביעת גיל חובת פרישה (Mandatory Retirement). במדינות אשר מתירות קביעת גיל חובת פרישה מעסיקים ואיגודים

² Council directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איסור הפליה בעבודה על רקע גיל, מיכל טביבאן מזרחי, 3 בינואר 2006.

מקצועיים מעוניינים לשמר זאת בשל החשש שביטול קביעת גיל הפרישה יסמן מהלך בכיוון העלאת גיל הזכויות לקבלת קצבת זיקנה. לעומתם, המצדדים בביטול קביעת גיל חובת פרישה סבורים שמדובר בפרקטיקה מפלה על רקע גיל העובד, אשר עלולה לגרום להפסקת עבודתם של עובדים מבוגרים המבקשים להמשיך לעבוד.

לסיכום, חקיקה נגד הפליה על רקע גיל עשויה להעביר את המסר הברור שהפליה מסוג זה לא תותר, אולם היא תהא פחות אפקטיבית אם לא תלווה בפעילות הסברה והצגת קווים מנחים שיעזרו למעסיקים ליישם פרקטיקות פעולה מיטביות וליידע את העובדים המבוגרים בדבר זכויותיהם. מנגד, לפעילות הסברתית כשלעצמה לא תהא השפעה על התנהגות המעסיקים אם לא תלווה בהטלת סנקציות עקב הפליית עובדים על רקע גילם. לפיכך נקבע בדוח של ה-OECD כי כדאי לשלב בין שתי דרכי הפעולה.

2.2. תמריצים וסנקציות לעידוד מעסיקים

אחד המחסומים שמונעים ממעסיקים להעסיק עובדים מבוגרים ולהשאיר עובדים מבוגרים בארגון הוא העלות הגבוהה יחסית של עובדים מבוגרים, שבמקרים מסוימים תפוקתם יורדת. בעיה זו טופלה בכמה מדינות באמצעות סובסידיות שכר או שינויים באופן קביעת השכר. בכמה מדינות ניתנת לעובדים מבוגרים הגנה מיוחדת גם באמצעות הגדלת עלויות הפיטורין.

1. תמריצים כלכליים למעסיקים

בכמה מדינות שהשכר בהן עולה באופן תלול עם הגיל ניסו לשנות את אופן קביעת השכר. ברוב המקרים מדיניות בתחומים שונים השפיעה בעקיפין על מבנה השכר. בשבדיה, למשל, אופן קביעת השכר בסקטור הציבורי השתנה במרוצת הזמן ממערכת המבוססת על ותק למערכת המבוססת על כישורים אישיים וביצועיים. כמה מדינות אחרות שהשכר בהן עולה באופן תלול עם הגיל ניסו לשנות את אופן קביעת השכר בסקטור הפרטי באופן ישיר, כדי להגדיל את הביקוש לעובדים מבוגרים. למשל בקוריאה הממשל מעודד מעסיקים ואיגודים מקצועיים לאמץ תוכנית לקביעת תקרת שכר ("peak-wage") שבמסגרתה תתאפשר ירידה בשכר העובד לאחר גיל מסוים בתמורה לביטחון תעסוקתי מוגבר.

במדינות רבות נקבעו סוגים שונים של סובסידיות שכר אשר עוצבו כדי להתאים את עלויות העבודה של עובדים מבוגרים לרמת הפרודוקטיביות שלהם. בחלק מהמדינות הונהגה תוכנית סובסידיות מיוחדת המכוונת לעובדים מבוגרים או שעובדים מבוגרים הם אחת מקבוצות היעד שלה, ובמדינות אחרות התהליך נעשה בהפחתת הפרשות המעסיק למערכת הביטוח הסוציאלית בעבור עובדים מבוגרים.

תוכניות ליצירת מקומות עבודה בסקטור הציבורי הן מקור חשוב נוסף של אפשרויות העסקה לאנשים מבוגרים בקוריאה וארה"ב. בקוריאה הופעלו תוכניות נרחבות להעסקת מספר רב של עובדים מבוגרים בסקטור הציבורי לאחר המשבר הכלכלי של שנת 1997. בארה"ב הופעלה תוכנית מיוחדת לבעלי הכנסה נמוכה מגיל 55 ומעלה (עם עדיפות לבני 65 ומעלה) המסבסדת משרות חלקיות בשירות הקהילתי. עם זה, היעד של התוכנית הוא מציאת מקומות תעסוקה לא מסובסדים לכ-35% מכלל המשתתפים בה.

יצוין כי מתן סובסידיות שכר והפעלת תוכניות ליצירת עבודה המכוונות לעובדים מבוגרים הם צעדים שיעילותם אינה מובטחת. ראשית, יש בהן הפסד כספי ניכר, שכן חלק ניכר מהעובדים שהעסקתם מסובסדת היו מועסקים גם לולא היתה העסקתם מסובסדת. כמו כן חשוב להתייחס לאפקט התחלופה,

שכן המשרות המסובסדות המיועדות לעובדים מבוגרים מובילות לאובדן משרות או הזדמנויות תעסוקה של עובדים מקבוצות עובדים אחרות, אשר אינם זכאים לסובסידיות אלה. לכן נקבע בדוח ה-OECD כי השפעתן של תוכניות לסובסידיות שכר אשר מבוססות על גיל בלבד, כמו באוסטריה ובקוריאה, עשויה להיות שולית בלבד.

שנית, מתן סובסידיות לעובדים מבוגרים עלול לחזק את הגישה השלילית של מעסיקים לגיוס ולשימור עובדים מבוגרים. לכן **סובסידיות שכר המבוססות על גיל בלבד לא יהיו אמצעי יעיל, שלא כמו סובסידיות המכוונות לקבוצה צרה יותר, של מבוגרים המובטלים מעבודה זמן רב או של עובדים מבוגרים שהכנסתם נמוכה.**

2. הגבלת פיטורי עובדים מבוגרים באמצעות סנקציות

בהרבה ממדינות ה-OECD עובדים מבוגרים מוגנים יותר מעובדים צעירים, בזכות חוקי הגנה הנשענת על ותק בעבודה. למשל, לעובדים עם שנות עבודה רבות יותר נדרשת תקופת הודעה מוקדמת ארוכה יותר בעת פיטורין ומשולמים פיצויים גבוהים יותר. במקרים מסוימים דמי הפיצויים קשורים ישירות לגיל העובד (כך באוסטריה ובנורבגיה). בשבדיה נקבע כי העובד האחרון שגויס יהיה הראשון שיפוטר (Last-In-First-Out). בכמה ממדינות אירופה אובדן משרה בגיל מבוגר מרוכך מעט באמצעות דמי אבטלה מוגדלים או במתן אפשרות של פרישה מוקדמת.

לפי דוח ה-OECD, אומנם עובדים מבוגרים סובלים פחות מצעירים מפיטורין, אך הם נוטים להיתקל בקשיים רבים יותר בניסיון למצוא עבודה חדשה. עקב מצב זה הנהיגו כמה מדינות ענישה על חברות המפטרות עובדים מבוגרים. באוסטריה, בפינלנד, בצרפת ובספרד מעסיקים המפטרות עובדים מבוגרים נדרשים לשלם מס מוגדל או להפריש סכומים גדולים יותר למערכת הביטוח הסוציאלית. בבלגיה ובקוריאה מעסיקים כאמור נדרשים לשלם חלק מהסכום שנדרש בעבור שירותי השמה שיעזרו למפוטרים במציאת עבודה – או את הסכום כולו. הבעייתיות בצעדים אלה היא שמדיניות אשר מגדילה את העלות של פיטורי עובדים מבוגרים עלולה להוביל גם להפחתת שיעור הגיוס של עובדים אלו, כלומר לשיעורי גיוס נמוכים של עובדים מבוגרים.

בצרפת נקבע בחוק כי מעסיקים שיפטר עובדים מגיל 50 ומעלה (למעט במקרה של חוזה עבודה זמני) יחויבו להפריש כספים לביטוח אבטלה (Delalande Contribution). הפרשה זו נועדה לפצות על הזמן הארוך שאנשים מבוגרים נזקקים לדמי אבטלה בהשוואה לצעירים, ושיעור ההפרשה מותאם לגיל העובד בעת שפוטר. בשנת 1999 הוכפל שיעור ההפרשה לחברות עם 50 עובדים ויותר, ובשנת 2005 הסכום הוגבל למקסימום 12 חודשי שכר לעובד בגיל 56–57 בארגונים עם 50 עובדים ויותר, ושישה חודשי שכר לעובד בחברות עם פחות מ-50 עובדים. במהלך השנים עבר חוק זה כמה שינויים ביחס לאוכלוסיית היעד שלו – בשנת 1987 הוא הוחל על עובדים בני 55 ומעלה, וביוני 1992 נקבע כי יוחל על פיטורי עובדים בני 50 ומעלה (למעט עובדים שהיו בני 50 ומעלה כאשר גויסו או מי שמחפשים עבודה יותר משלושה חודשים). באוגוסט 2003 נקבע כי החוק לא יוחל גם על עובדים שהיו בני 45 ומעלה כאשר גויסו לעבודה.

המקור לשינויים אלה טמון בתהליך שהתרחש בשוק העבודה, שבמסגרתו מעסיקים נמנעו מלגייס עובדים מבוגרים כדי להימנע מתשלום מוגדל של עלויות הפיטורין. חשוב לציין כי המעסיקים פטורים מתשלום זה במקרים מסוימים, כגון פיטורין בשל התנהגות לא הולמת או בשל מצב בריאותי. המס מוחזר במקרה שהעובד שפוטר חוזר להשתלב בשוק העבודה בחוזה קבוע בתוך שלושה חודשים מסיום תקופת ההודעה המוקדמת.

באופן תיאורטי, ההשפעה של סנקציה זו על המעסיקים עובדים מבוגרים היא דו-כיוונית; מצד אחד אמורה להיות לה השפעה חיובית, משום שהיא מפחיתה את הנטייה לפטר עובדים מבוגרים. מצד שני, כפי שצוין לעיל, היא עלולה להפחית גם את שיעור גיוס העובדים המבוגרים, בשל הידיעה שעלויות פיטוריהם גבוהות יותר. בבחינה אמפירית של השפעת החקיקה בצרפת עלו כמה ממצאים: להטלת מס על פיטורי עובדים מבוגרים היתה השפעה שולית ביותר, אם בכלל, על שימור העובדים. תחילה היתה להטלת המס השפעה שלילית על גיוס עובדים מבוגרים, אך השפעה זו צומצמה באמצעות הרפורמה בחוק בשנת 1992. לתיקון לחוק יש השפעה שלילית על המוביליות בשוק העבודה, שכן לאחר הרפורמה של שנת 1992 לעובדים מבוגרים יש יותר ביטחון תעסוקתי אם הם נשארים במקום העבודה שבו הועסקו לפני גיל 50 מאשר אם הם עוברים למקום עבודה שבו החוק אינו חל עליהם ואשר בו יהיו מוגנים פחות מפני פיטורין. נושא זה עדיין לא נחקר אמפירית.

לסיכום, בעת קביעת מדיניות יש להתייחס הן להשפעתה על זרימת העובדים בשוק העבודה והן לשאלה אם היא מובילה להגדלת מספר העובדים המבוגרים בו. כללית, אמצעים שמטילים על מעסיקים את עלויות אובדן העבודה של עובדים מבוגרים אינם צריכים להיות מבוססים על גיל בלבד, כי אלה עלולים לא רק לפגוע בסיכויים של הקבוצה שהם מבקשים להגן עליה בשוק העבודה, אלא גם לגרום לאפקט חלופי שתהיה בו פגיעה גם בקבוצות עובדים אחרות.

3. שיפור היכולת התעסוקתית של עובדים מבוגרים

יכולת תעסוקתית (Employability) משמעה היכולת של אדם להשיג עבודה מספקת ולשמור עליה. היכולת התעסוקתית של עובדים מבוגרים, כמו החלטתם עם לפרוש מעבודה (כשהפרישה תלויה בהם), מושפעת 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. בחלק זה נסקור כמה אמצעים לשיפור היכולת התעסוקתית של עובדים מבוגרים במדינות שונות: הכשרה, עזרה בחיפוש עבודה ושיפור תנאי העבודה.

3.1 הכשרה

דרישה מרכזית לשיפור סיכויי ההעסקה של עובדים מבוגרים היא שיפור כישוריהם. נמצא כי עובדים מבוגרים הם בדרך כלל בעלי השכלה נמוכה בהשוואה לעובדים צעירים ונוטים להשתתף פחות בתוכניות להכשרה מקצועית. בניסיון להתמודד עם החיסרון הכפול הזה מדינות מגבשות אמצעים לשיפור הכשרתם של עובדים מבוגרים, אשר יהפוך את תהליך הלמידה לאטרקטיבי ונגיש יותר בעבורם.

במדינות סקנדינביה ניתנת האפשרות לרכוש השכלה בסיסית בתוכניות "הזדמנות שנייה" שבמסגרתן מוצעות תוכניות לימוד מרמה על-יסודית ומעלה. בנוורבגיה, בעקבות הסכם שנחתם בין הממשלה ובין ארגונים חברתיים בשנות ה-90 המאוחרות, הוצגה רפורמה שתגדיל את שיעור העסקת עובדים מבוגרים באמצעות הכשרה מתאימה. קבוצות היעד של הרפורמה היו מבוגרים (עובדים ומובטלים) חסרי השכלה פורמלית, מבוגרים שלא היתה להם גישה להשכלה בצעירותם ומהגרים מבוגרים משכילים שהשכלתם לא הוכרה בנוורבגיה.

יש חשיבות גדולה לקביעת קבוצות היעד של תוכניות ההכשרה; על-פי רוב הן מכוונות לקבוצות עם חסרונות בשוק העבודה, כגון מובטלים, מהגרים או מבוגרים אשר למדו בתקופות שבהן האפשרויות היו מוגבלות, ועם זה, במדינות מסוימות התוכניות פתוחות לכלל אוכלוסיית המבוגרים. למשל בספרד ההסכם הלאומי למתן הכשרה (The National Agreement on Continuing Training) קובע כי הכשרה תינתן לעובדים מגיל 45 ומעלה, לנשים ולעובדים בעלי הכשרה מועטה. בבריטניה ההסכם למתן הכשרה (New Deal for Skills) קובע כי תינתן הכשרה לאנשים שמחוץ לשוק העבודה, כדי לעזור להם לפתח כישורים הנדרשים לצורך כניסה לשוק העבודה והתקדמות בתוכו.

מדינות גם אימצו מגוון אמצעים לקידום השתתפות מבוגרים בתוכניות לימוד שונות. המטרה העיקרית של תוכניות אלה היא לקדם תרבות למידה לאורך כל החיים. תחומי הלימוד יכולים להיות מגוונים: מפיתוח כישורי עבודה עד הכשרה מקצועית ועד השכלת מבוגרים.

הסכמים קיבוציים שיש בהם התייחסות להכשרה אינם מתמקדים בקבוצות גיל מסוימות. מדיניות זו נובעת מהתפיסה שתהליכי למידה והכשרה מתקיימים לאורך כל החיים, ולפיכך יש לפתוח אותם לעובדים מכל קבוצות הגיל. בשנת 2003 נחתם בצרפת הסכם קיבוצי רחב לכלל המגזרים, שנקרא "נגישות עובדים להכשרה לאורך כל החיים" (Employee Lifelong Access to training). במסגרת הסכם זה הוגדלו הפרשות המעסיקים להכשרת עובדים לארגונים שמועסקים בהם עשרה עובדים או יותר מ-1.5% ל-1.6% מהשכר, ומ-0.25% ל-0.55% לארגונים קטנים. הסכם זה קובע בין היתר:

- לעובדים בעלי 20 שנות ניסיון ומעלה ולעובדים שגילם 45 ומעלה והם בעלי ותק של שנה לפחות במקום עבודתם הנוכחי תינתן עדיפות בגישה להכשרה וללימודים.
- לעובדים המועסקים שנתיים ומעלה יתקיים ריאיון שיקבע קווים מנחים להתפתחות הקריירה שלהם בארגון.
- העובדים יקבלו "פנקס הכשרות" שיצוינו בו הכישורים והידע הנדרשים לתפקידם ואם אלה יירכשו בהכשרה מקצועית או דרך ניסיון תעסוקתי.
- לעובד יש זכות להכשרה אם הוא עובד 12 חודשים או יותר בארגון, ובמסגרתה מצטברות לו 20 שעות "זכות הכשרה" בעבור כל שנת עבודה, שהוא רשאי לפדות במסגרת שעות העבודה או מחוץ להן. עובדים שאיבדו את מקום עבודתם יוכלו גם הם לממש זכות זו.

3.2. שירותי השמה לעובדים מבוגרים

רבים מהעובדים המבוגרים שאיבדו את מקום עבודתם נשארים מובטלים, ולכן נראה כי יש חשיבות רבה לתוכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקת מבוגרים. מדינות ה-OECD פיתחו תוכניות לעידוד תעסוקה ובהן עזרה בחיפוש עבודה לכלל הציבור, הענקת שירותים מיוחדים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, ביטול הדרגתי של האמצעים לעידוד עובדים לפרישה מוקדמת והמתם באמצעים להגברת ההיקף של תעסוקת עובדים מבוגרים.

במדינות רבות העובדים המבוגרים שנמצאים מחוץ לשוק העבודה היו פטורים בעבר מהדרישה לחפש עבודה, ועובדה זו הגבירה את הסבירות שהם יוותרו מחוץ לשוק העבודה. לפיכך מדינות רבות ביטלו פטור זה, ותחתיו מוגשת לעובדים כאמור עזרה בחיפוש עבודה. כשמדובר בשירותי עזרה בחיפוש עבודה,

מדינות מאמצות אחת משתי אסטרטגיות: לפי הגישה האחת יש למצוא לאדם מקום עבודה מתאים, ורק אז לשפר את כישוריו – בהתאם לתפקיד. לפי הגישה האחרת נכון להשקיע קודם בשיפור הכישורים הדרושים לחיפוש עבודה.

בבריטניה הופעלה התוכנית "New-Deal 50 Plus", שהיא חלק מאסטרטגיה כוללת של מעבר מרווחה לתעסוקה. לתוכנית זו פונים – מרצונם החופשי – אנשים בני 50 ומעלה אשר קיבלו קצבאות במשך ששה חודשים וכעת מקבלים הבטחת הכנסה, גמלת מחפשי עבודה, גמלת נכות או כל גמלה אחרת. למשתתפים בתוכנית נקבע יועץ אישי האחראי לתמיכה בהם במגוון תחומים: היועץ קובע תוכנית עבודה מיוחדת לפונה, כותב עמו קורות חיים ומכתבי פנייה למקומות עבודה, עוזר לו בחיפוש עבודה ומסייע לו בבחירת קורסי הכשרה ופעילות נוספת שמטרתה להגדיל את היכולת התעסוקתית שלו. במסגרת התוכנית יקבלו עובדים מעל גיל 50 העובדים יותר מ-16 שעות בשבוע זיכוי במס הכנסה. העדויות על הצלחת התוכנית הן מעורבות; במחקרים מסוימים דווח שכ-25% מכלל המשתתפים חזרו לקבל קצבאות, ואילו לפי מחקרים אחרים יותר ממחציתם חזרו לקבל קצבאות.

הטבות לעובדים מבוגרים המשתלבים מחדש בשוק העבודה – בכמה מדינות, ובהן גרמניה, יפן, בריטניה וארה"ב, עובדים מבוגרים מקבלים הטבה נוספת (in-work benefit) בעבור מציאת עבודה. התוכניות בגרמניה ובארה"ב דומות זו לזו, ובשתי המדינות מובטלים אשר מצאו עבודה מקבלים השלמת שכר השווה ל-50% מההפרש בין שכרם הקודם ובין שכרם במקום העבודה החדש (עד תקרה מסוימת). ביפן עובדים זכאים להשלמת שכר רק אם שכרם הופחת ב-25% או יותר. למעשה, בכל שלוש התוכניות האלה ניתנות סובסידיות שכר גבוהות יותר לעובדים ששכרם הקודם היה גבוה לפני שהפכו מובטלים וחווים ירידה גדולה יותר בשכר. בבריטניה, לעומת זה, אומצה גישה שונה, ושם ניתנת השלמת שכר נדיבה יותר לעובדים בשכר נמוך ולעובדים המשתתפים בתוכניות תמיכה במשך שישה חודשים או יותר. מכל מקום, כל ארבע התוכניות מפחיתות את הסיכון של מי שמעסיקים עובדים מבוגרים ומאפשרות להם להציע לעובדים מבוגרים שכר נמוך יותר.

תמריצי השמה לגופים מתווכים – מדינות אחדות נותנות תמריצים לגופים מתווכים כגון חברות-כוח אדם תמורת השמת עובדים מקבוצות אוכלוסייה המתקשות להיכנס לשוק העבודה, ובהם גם עובדים מבוגרים. בבריטניה, בשל המספר הגדול של עובדים מבוגרים המקבלים קצבאות, מרכזי תעסוקה ממשלתיים (jobcentres) שהצליחו למצוא עבודה לאדם שקיבל קצבה זכו לניקוד מצטבר אשר עשוי לזכות אותם בסופו של דבר במקורות הכנסה נוספים. תוכנית דומה הופעלה גם באוסטרליה.

3.3. שיפור תנאי העבודה של עובדים מבוגרים

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.

בגרמניה הופעלה התוכנית "New Quality of Work Initiative", שהיא פרי של שיתוף פעולה בין הממשל הפדרלי, הממשל המחוזי, גופים חברתיים, רשויות לביטחון סוציאלי וגופים עסקיים. מטרת התוכנית היתה לשפר את תנאי העבודה של עובדים מבוגרים וצעירים כאחד, תחת הכותרת: "30, 40, 50 plus – Working healthily as you get older". בבליה יצר הממשל הפדרלי בשנת 2003 קרן מיוחדת של 5 מיליוני אירו לסיוע למעסיקים המבקשים לשפר את תנאי העבודה של עובדים בני 55 ומעלה.

אפשר שעובדים אשר מועסקים במשרות הדורשות מאמץ גופני או עבודה הנעשית בתנאי לחץ לא יוכלו להמשיך לעבוד בהן, ולפיכך ראוי לקבוע מדיניות אשר תמנע את יציאתם משוק העבודה ותעזור להם במציאת עבודה חלופית, בפעילות שיקום ובמתן סובסידיות שיאפשרו להם לעבוד במשרה חלקית. בדנמרק אדם עם מוגבלות מסוימת רשאי לעבוד עבודה גמישה מבחינת היקפה ("flexjob") ולקבל שכר מלא אף שיעבוד רק באופן חלקי. המעסיק יקבל סובסידיה בעבור הזמן שבו העובד לא עבד בפועל.

מדינות נוקטות כמה אמצעים גם כדי להקל את המעבר מעבודה במשרה מלאה לפרישה, והן מכירות בכך שעובדים מבוגרים רבים ישמחו לצמצם את מספר שעות העבודה שלהם ככל שהם מתקרבים לגיל הפרישה. כך, למשל, הממשל הפדרלי בבלגיה הציג תוכנית שבה ניתנת לעובדים מעל גיל 50 סובסידיה שתעודד אותם לעבור ממשרה מלאה למשרה חלקית. הבעייתיות בתוכנית זו היא שכשם שהיא מעודדת עובדים לדחות את מועד פרישתם היא עלולה לעודד עובדים שיכולים להמשיך לעבוד במשרה מלאה לעבור לעבודה במשרה חלקית.

אוסטריה וגרמניה הנהיגו גם הן תוכניות המאפשרות לעובדים מבוגרים לעבור ממשרה מלאה למשרה חלקית מסובסדת, אולם הן גם מאפשרות לעובדים לבחור לעבוד במשרה מלאה בחלק הראשון של התקופה ואחר כך להפסיק לעבוד. רוב העובדים בחרו באפשרות האחרונה, כך שלמעשה התוכניות האלה ישמשו תוכניות לפרישה מוקדמת.