

מסקנות הוועדה לשילוב

מבוגרים בתעסוקה וקהילה

המשרד לאזרחים ותיקים

בשיתוף:

המועצה הלאומית לכלכלה

אוקטובר 2014

חברי הוועדה

חה"כ אורי אורבך, שר המשרד לאזרחים ותיקים, יו"ר הוועדה

עו"ד גלעד סממה, מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים

פרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה

מר ניר בריל, המועצה הלאומית לכלכלה

גב' אור פירון-זומר, ראש מטה מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים

גב' קרינה קליגר, ראש תחום תקציבים, המשרד לאזרחים ותיקים

מר חגי פורגס-לונדנר, משרד הכלכלה

גב' שרית בייץ-מוראי, המוסד לביטוח לאומי

גב' מרים שמלצר, המוסד לביטוח לאומי

גב' מרים בר גיורא, משרד הרווחה

מר שאול צור, משרד הרווחה

עו"ד שי סומך, משרד המשפטים

גב' רבקה לויפר, משרד האוצר

מר צור גינת, רשות המיסים, משרד האוצר

גב' תמר רמות-ניסקה, בנק ישראל

גב' יהודית גליק, אשל, ג'וינט-ישראל

מר רונן שפירא, נציבות שירות המדינה

ד"ר איריס נחמיה, נציבות שירות המדינה

גב' ציונה קניג יאיר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה

מר אלי בנטאטה, ג'וינט-ישראל תב"ת

מר כפיר בטט, המועצה הלאומית לכלכלה

שילוב בקהילה

פרופ' יצחק בריק, יו"ר האגודה הישראלית לגרונטולוגיה

ד"ר חגי קדם, משרד הבריאות

גב' ענבר יחזקאלי בלילוס, משרד הרווחה

גב' מגי קורן, משרד החינוך

גב' שלומית ניר טור, משרד התרבות והספורט

עו"ד רות דיין-מדר, מרכז השלטון המקומי בישראל

מר יעקב קבילו, אשל

מר אדם טסמה, משרד העלייה והקליטה

מר גיא הרמתי, משרד האוצר

תוכן עניינים

4.....	תקציר מנהלים
8.....	פרק שילוב בתעסוקה
8.....	רקע – סקירת מגמות מרכזיות
12.....	תעסוקת מבוגרים בארץ ובעולם – מיפוי מצב קיים ומגמות מרכזיות
24.....	תועלות צפויות משילוב מבוגרים בתעסוקה
29.....	חסמים לתעסוקת מבוגרים
44.....	פרוייקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים – מצב קיים
49.....	המלצות הוועדה
65.....	נספחים לפרק תעסוקה
65.....	נספח א' – הסברים וחשובים
77.....	נספח ב' – הסתייגויות
82.....	פרק שילוב בקהילה
84.....	אשכול התנדבות
90.....	אשכול פנאי
95.....	אשכול תזונה
99.....	אשכול פעילות גופנית
105.....	מסקנות והמלצות

תקציר מנהלים

השינויים הדמוגרפיים, העלייה בתוחלת החיים והגידול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל מצריכים את המדינה, השלטון המרכזי והשלטון המקומי להיערכות מיוחדת. על פי התחזיות, מספר האזרחים הוותיקים, העומד כיום על כ-850,000 איש, יוכפל עד שנת 2035, ועל כן יש לפעול לאלתר על מנת להתאים את המערכות והמסגרות המדינתיות השונות ולהיערך כראוי.

בחודש אוגוסט 2013 מונתה הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה. הוועדה מונתה לאור חזון המשרד לאזרחים ותיקים, בברכת ראש הממשלה, שר האוצר, ושר הכלכלה, בהמשך להערכת המצב האסטרטגית וברוח החלטות ממשלה קודמות. הוועדה מונתה כחלק מהעבודה הממשלתית להתמודדות עם הסוגיה האסטרטגית של הזדקנות האוכלוסייה. הגופים המיוצגים בוועדה הינם המשרד לאזרחים ותיקים, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה, המוסד לביטוח הלאומי, בנק ישראל וג'וינט-ישראל. בראש הוועדה עמד השר לאזרחים ותיקים, ח"כ אורי אורבך.

בנושא שילוב בתעסוקה, מונתה הוועדה על מנת לערוך ניתוח של המצב הקיים בתחום תעסוקת עובדים בגילאי 60 ומעלה (להלן "מבוגרים") ולגבש כיווני פעולה לשילוב משמעותי שלהם בשוק העבודה. זאת, בהתאם למיפוי חסמים אפשריים ודרכי התמודדות עימם תוך מתן דגש על השיפור באיכות חייהם של האזרחים המבוגרים ומימוש התרומה הפוטנציאלית של עובדים מבוגרים למשק כולו.

ישנה הסכמה גורפת בקרב חברי הוועדה כי יש לתת לאוכלוסייה המבוגרת בישראל הזדמנויות תעסוקה רבות יותר. לצורך כך, יש לשנות התפיסה הקיימת לגבי העובד המבוגר, להגמיש את יחסי העובד-מעסיק לאחר גיל פרישה ולהסיר את החסמים הכלכליים העומדים בפני העובדים המבוגרים.

הוועדה ניתחה את התועלות הצפויות מעידוד תעסוקה של עובדים מבוגרים ביניהם:

1. שיפור משמעותי במצב הכלכלי של המבוגר ומשפחתו
2. שיפור במצב הבריאות הפיזית והנפשית של המבוגר

3. מתן מענה למקצועות במחסור במשק

4. תרומה לכלכלה ולחברה

במהלך עבודת הוועדה סווגו החסמים לתעסוקת מבוגרים לחמש קטגוריות מרכזיות:

1. חסמי חקיקה

2. חסמים הנובעים מנהלי עבודה

3. חסמים הקשורים בסביבת העבודה

4. חסמים בתהליכי גיוס והשמה

5. חסמים כלכליים (הנובעים למשל ממערכת המס ותשלומי ההעברה)

בעיני הוועדה יש לפעול במסגרת שלושה תחומים עיקריים בכדי לעודד את שילובם של העובדים המבוגרים:

א. מתן גמישות מקסימלית בהעסקה, הן לעובד והן למעסיק, במסגרת חוקי העבודה על

מנת למקסם את תועלתם של שני הצדדים

ב. יצירת כדאיות לתעסוקה ע"י הסרת תמריצים שליליים

ג. שינוי תודעתי לגבי יכולתו של העובד המבוגר להוות חלק אינטגרלי בשוק העבודה

המלצות הוועדה גובשו ברוח תפיסה זו ונועדו להסיר את החסמים הנ"ל וליצור פלטפורמות לשילוב העובדים מבוגרים בשוק התעסוקה. המלצותיה העיקריות של הוועדה הן:

- הקמת ועדת היגוי לקידום תכניות לשילוב עובדים מבוגרים ומעקב אחר יישומן
- הקמת פלטפורמות מקוונות לחיבור בין מבקשי עבודה מבוגרים למעסיקים
- שינוי חקיקה לגבי שיעור ניכוי קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה. מיתון הניכוי מ-60% ל-30% לנשים בגילאי 62-68 וגברים בגילאי 67-70 (הגיל המותנה) על מנת להגדיל את כדאיות התעסוקה לעובדים בגילאים אלו
- שינוי חקיקה לשם ביטול תוספת דחיית הקצבה
- הקמת צוות ייעודי לבחינת ההטבות הניתנות לזכאים לקצבת השלמת הכנסה לקצבת זקנה

- הגמשת תנאי העסקה לעובדים אחרי גיל הפרישה ע"י גיבוש מסלול תעסוקה אלטרנטיבי במשק
- גיבוש מסלול תעסוקה אלטרנטיבי לגמלאים בשירות המדינה
- הגדרת מקצועות נדרשים בשירות המדינה ואישור להמשך העסקה רגילה במקצועות אלו במסגרת ההתאמות הנדרשות
- ליווי מחקרי ומדידה של תוצאות המדיניות

בנושא שילוב בקהילה, מונתה תת ועדה בראשותו של פרופ' יצחק בריק, מומחה בתחום הזקנה. מעבר לתחום התעסוקה שצוין לעיל, סקרה הוועדה את ארבעת האשכולות העיקריים בזקנה פעילה בקהילה – התנדבות, פנאי, תזונה נבונה ופעילות גופנית.

הוועדה ניתחה את התועלות הצפויות בעידוד זקנה פעילה הן לפרט והן לחברה :

- "חיסכון כלכלי" כתוצאה מפעילות התנדבותית למען החברה

- היבט תעסוקתי

- היבט חברתי ומשפחתי

- היבט פסיכולוגי

בהתאם מופו חסמים בכל אחד מארבעת האשכולות העיקריים הקשורים לזקנה הפעילה. המלצות הוועדה התייחסו לניתוח הסוגיה של הזקנה הפעילה ומיפוי החסמים. ההמלצות מצביעות על כיווני פעולה שיכולים לשמש כבסיס להכנת תכנית פעולה מעשית.

המלצות הרלוונטיות לארבעת האשכולות:

- העלאת מודעות- בקרב האזרחים הוותיקים ובקרב קובעי המדיניות באמצעות קמפינים בתקשורת, הרצאות ועוד.

- הקמת מערך רכזי זקנה פעילה - מומלץ למנות בכל רשות מקומית עובד אשר ירכז ויתאם את פעילות הזקנה הפעילה ברשות.

- הרחבת הידע הפרטי והציבורי – הרחבת מעגלי המידע והידע לצורך הגברת ההיענות וההשתתפות של אזרחים ותיקים בפעילויות שונות.

- הבניית מסלולי השכלה אקדמית ייעודיים לנושא – על נושא הזקנה הפעילה להיכלל בתוכניות הלימוד של כלל המקצועות הרלוונטיים לנושא הזקנה.

המלצות הוועדה יוגשו לאישור הממשלה ובהמשך יתורגמו להחלטת ממשלה ולחקיקה, בהתאם לצורך. וועדת ההיגוי שתמונה תפקח על יישום ההמלצות וביצוע המהלכים הנדרשים לאורך זמן. כמו כן, כפי שצוין לעיל, ימונו צוותי משנה בתחומים שבהם נדרשת עבודה נוספת.

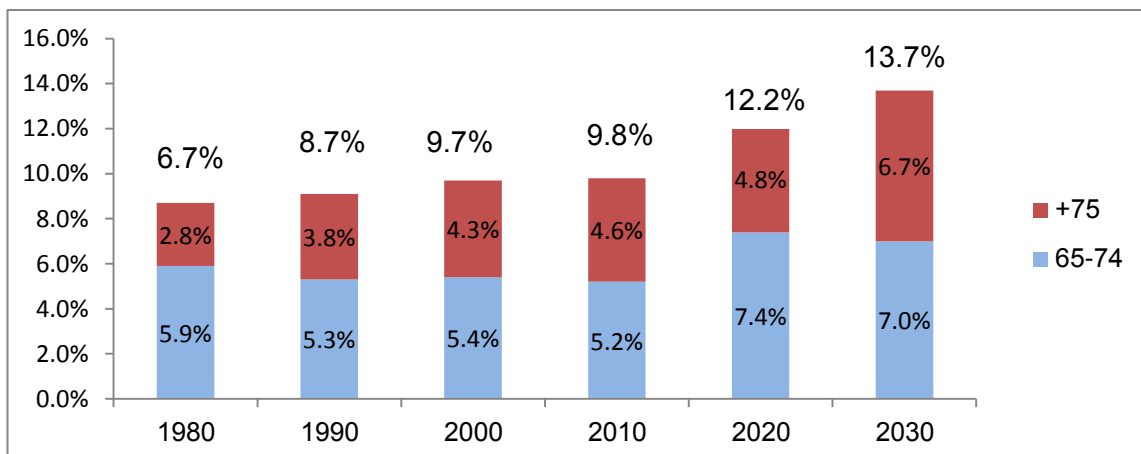
פרק שילוב בתעסוקה

רקע – סקירת מגמות מרכזיות

השינוי במבנה הגילאים בישראל – מגמות מרכזיות

אוכלוסיית ישראל מזדקנת. לפי תחזיות הלמ"ס, בין השנים 2009-2030, האוכלוסייה הקשישה צפויה לגדול כמעט פי 2 מ-741,500 ל-1,366,600 איש לעומת גידול של כ-32% בכלל האוכלוסייה. המשמעות היא שאחוז האנשים בני 65 ומעלה מסך האוכלוסייה אמור לגדול מ-9.8% ל-13.7%.

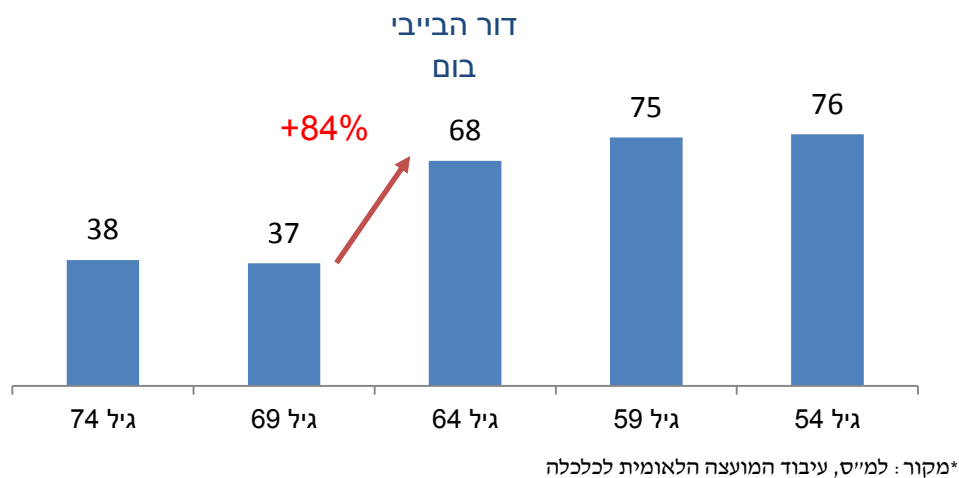
תרשים א.1: שיעור בני 65 ומעלה מתוך כלל האוכלוסייה, סה"כ ולפי קבוצות גיל



מקור: למ"ס, עיבוד משרד הבריאות

הגורם המשמעותי לגידול השיעור של בני 65+ בהרכב האוכלוסייה הוא הזדקנות דור ה"בייבי בום" הישראלי. ה"בייבי בום" הינה תופעה כלל עולמית המאופיינת בגידול ניכר במספר הנולדים בכל שנתון בשנים הראשונות שלאחר מלחמת העולם השנייה.

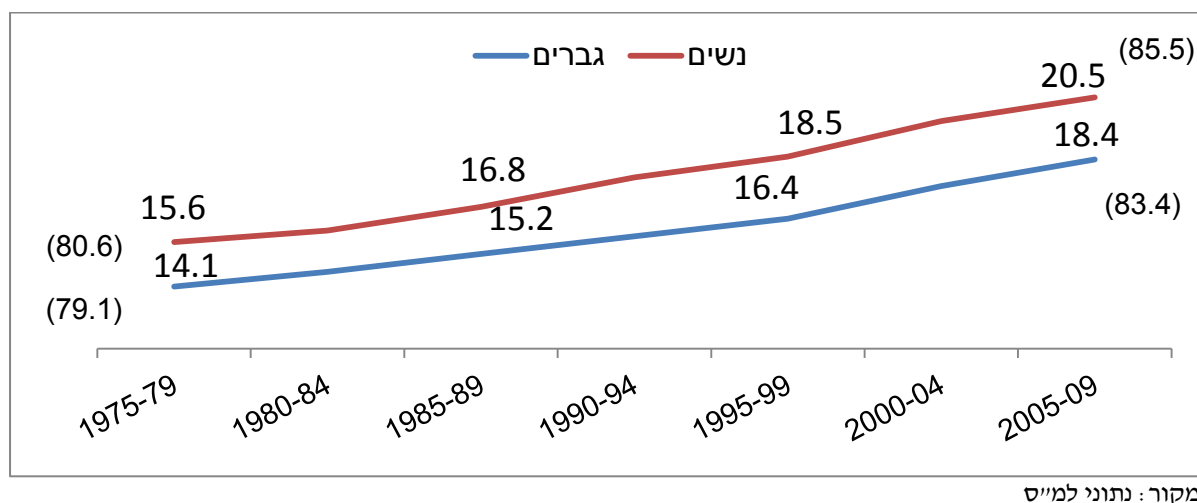
תרשים א.2: מספר אנשים בישראל לפי גיל בשנת 2011, באלפים



ניתן לראות מהגרף כי גודל האוכלוסייה בשנתוני הלידה שלאחר 1948 (בני 64 ומטה) גבוה כמעט פי שניים מגודלה בשנתוני הלידה שלפני 1944 (גיל 69 ומעלה). בשנים הקרובות, כ-65 שנה לאחר תקופת ה"בייבי-בום", מגיעים בני דור זה לגילאי הפרישה. זהו ההסבר העיקרי לכך שהאוכלוסייה בגיל מבוגר צפויה לגדול בעשורים הקרובים בשיעורים שלא היו כמותם בשנים קודמות.

הגורם השני לעליה בשיעור האזרחים המבוגרים בישראל הוא העובדה שתוחלת החיים בישראל היא מהגבוהות במערב ונמצאת בעליה מתמדת, כמו בכלל המדינות המפותחות. ב-30 השנים האחרונות תוחלת החיים מגיל 65 גדלה בקצב כמעט קבוע של כחודשיים בממוצע בשנה.

תרשים א.3: התפתחות תוחלת החיים בגיל 65, לפי מגדר (שנים)



כפי שניתן לראות, לאורך העשורים האחרונים, קצב הגידול בתוחלת החיים בגיל 65 נשאר פחות או יותר קבוע. ההשפעה המצטברת של הארכת תוחלת החיים מביאה לגידול משמעותי במשך הזמן שאדם נמצא מחוץ לשוק העבודה וחייב להסתמך על חסכוניותו. יש להדגיש, כי בעשרות השנים האחרונות חל גידול מתמשך בתוחלת החיים בעולם כולו. למרות זאת, מקבלי ההחלטות ברחבי העולם לרוב לא התאימו את גיל הפרישה לעלייה בתוחלת החיים. כאשר גיל הפרישה הממוצע בעולם לא השתנה משמעותית מאז שנת 1889, בתקופה שבה תוחלת חיים הממוצעת הייתה 45 (Holborn and Hajo 1969). בישראל, השינוי היחיד בגיל הפרישה הרשמי חל בשנת 2004, אשר בו הועלה גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62.¹ לאור נתונים היסטוריים אלו, והצפי לעלייה מתמשכת בתוחלת החיים, יש לבחון את האפשרות של יצירת מנגנון אוטומטי המעדכן את גיל הפרישה בהתאם לעלייה בתוחלת החיים.

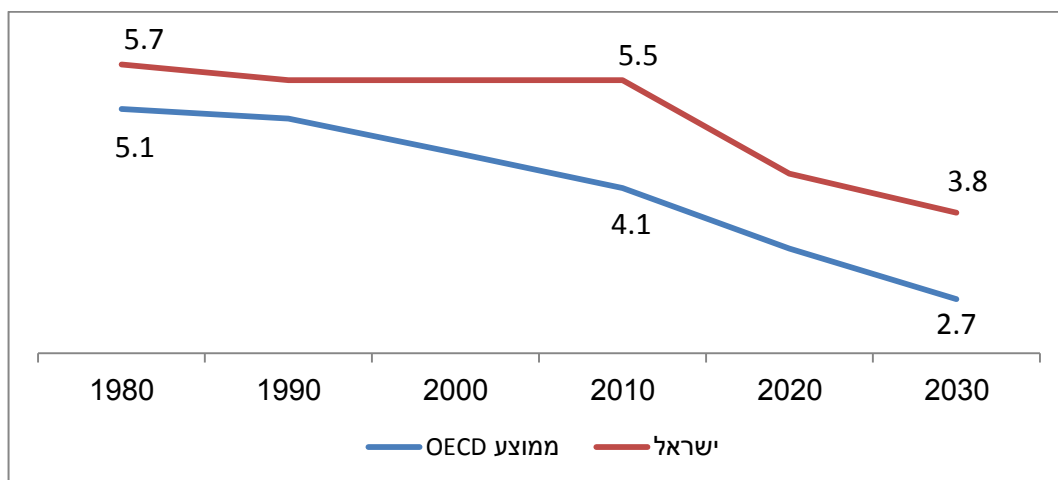
שינוי במבנה הגילאים בישראל - השלכות מרכזיות

שיעור בני ה-65+ והילדים ביחס לאוכלוסייה בגיל העבודה (יחס התלות) בישראל הינו גבוה משמעותית ממדינות העולם המפותח בשל שיעור יילודה גבוה ותוחלת חיים ארוכה. למרות שיחס התלות הכולל הינו גבוה ביחס לעולם, **בשלושת העשורים האחרונים נהנתה ישראל משיפור מתמשך ביחס התלות הכולל** בשל העלייה בהיקף האוכלוסייה בגיל העבודה ביחס להיקף אוכלוסיית הילדים והקשישים. אולם, **הרכב הגילאים של החברה הישראלית עומד בפני מפנה משמעותי**. בתהליך שהחל בשנת 2010 וצפוי להימשך בעשורים הקרובים, צפוי גידול מתמשך בהיקף הקשישים ביחס לאוכלוסייה בגילאי העבודה. לשם הבהרת השינוי, ניתן לבחון את היחס ההופכי ליחס התלות - מספר האנשים בגיל העבודה לכל קשיש. כיום ישנם כ-5.5 אנשים בגיל העבודה לכל קשיש, כאשר בשנת 2030 היחס צפוי לקטון ל-3.8 ובעשורים שלאחר מכן הוא צפוי להמשיך ולרדת.²

¹ חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004

² יש לציין כי שיעור הקשישים ביחס לאוכלוסייה בגיל העבודה בישראל נמוך באופן משמעותי מרוב המדינות המפותחות בשל שיעורי ילודה גבוהים יחסית

תרשים א.4: היחס בין האוכלוסייה בגיל העבודה לאוכלוסייה המבוגרת*, 1980-2030



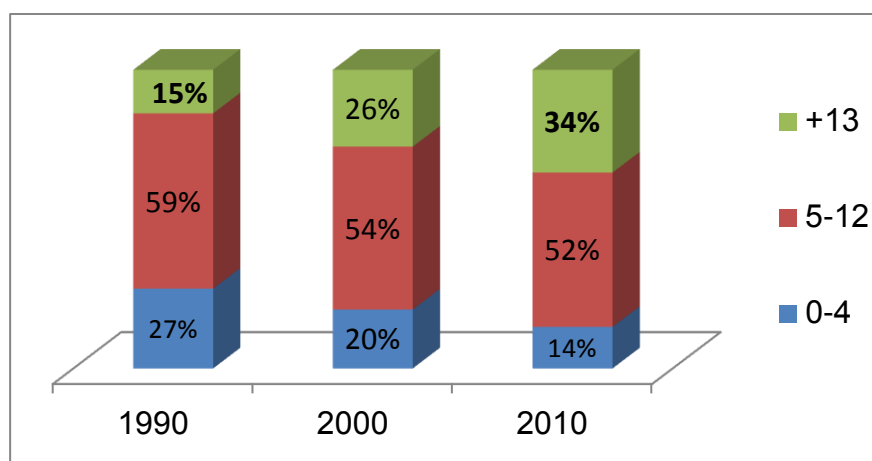
* היחס בין מספר האנשים בגילאי 20-64 למספר האנשים בגיל 65 ומעלה

מקור: נתוני למ"ס ו-OECD, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

שיפור ברמת ההשכלה של האוכלוסייה המבוגרת

התפתחות משמעותית נוספת היא העלייה ברמות ההשכלה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל. כפי שניתן לראות בתרשים א.5 שיעור בעלי השכלה של 13 שנים ומעלה מסך בני ה-65+ יותר מהכפיל עצמו ב-20 השנים האחרונות.

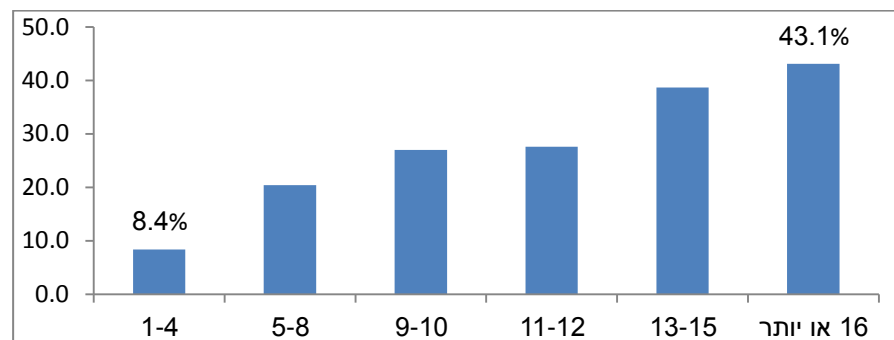
תרשים א.5: בני 65 ומעלה בחלוקה לרמת השכלה (מספר שנות לימוד)



מקור: נתוני למ"ס, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

התפתחות זו, אשר צפויה להימשך בשנים הבאות, מלמדת על פוטנציאל הולך וגדל של תעסוקה בקרב אוכלוסייה זו שכן מחקרים רבים מצאו מתאם בין רמת ההשכלה לתעסוקה כפי שניתן ללמוד גם מהלוח שלהלן. אחת הסיבות לכך הינה שההון האנושי של אדם משכיל פוחת עם הגיל במידה פחותה יותר מאשר אדם שאינו משכיל. בנוסף, לרוב התמורה לעבודה עולה עם ההשכלה ולכן המשך התעסוקה של העובד בגיל מבוגר כדאית יותר כאשר הינו משכיל.

תרשים א.6: שיעורי תעסוקה בגילאי 65-74 לפי מספר שנות לימוד (2013)



מקור: נתוני למ"ס, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

תעסוקת מבוגרים בארץ ובעולם – מיפוי מצב קיים ומגמות מרכזיות

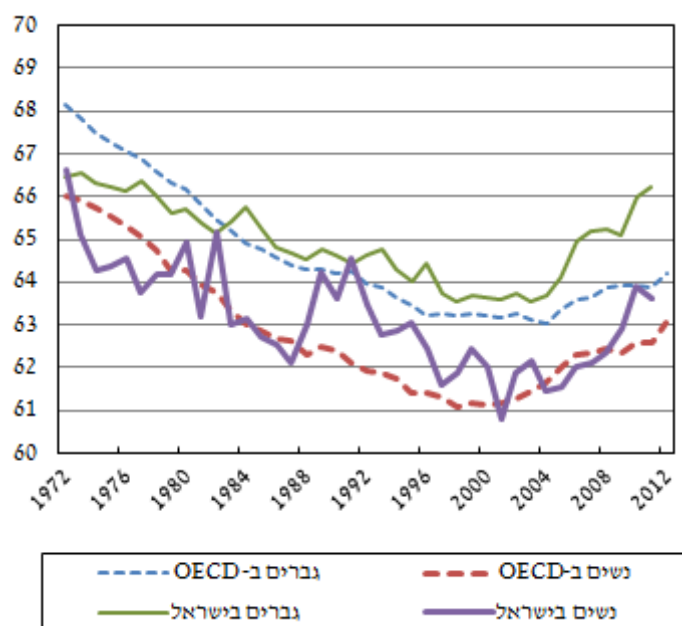
תעסוקת מבוגרים בישראל

הפרישה מכוח העבודה בגיל המבוגר, והשפעותיה על הכנסות הפרטים ועל ההוצאה הציבורית, תופסות בשנים האחרונות מקום חשוב במדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלות בישראל ובעולם. העלייה שחלה בתוחלת החיים דורשת התאמות מצד מערכות הפנסיה והביטוח הלאומי, כדי שהן תוכלנה לספק הכנסה נאותה לפורשים לתקופת זמן ארוכה יותר, והיא מגדילה את נחיצותה של הארכת תקופת העבודה. בד בבד, ומסיבות שונות, אכן התרחבה נוכחותה בשוק העבודה של האוכלוסייה המתקרבת לגיל הפרישה והמבוגרת ממנו.

לאחר שחלה בהם ירידה בשלהי המאה הקודמת, עלו שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בכוח העבודה של מבוגרים מאז ראשית שנות ה-2000. העלייה של שיעורי התעסוקה בקרב קבוצות הגיל של בני ה-55 עד גיל הפרישה הרשמי העלייה הייתה גבוהה יותר מאשר בקרב אנשים בגילאי

העבודה העיקריים³. עליית ההשתתפות בקרב קבוצות הגיל הללו באה לידי ביטוי בעלייה נאה של גיל הפרישה הממוצע בפועל, שהינו גבוה גם בהשוואה בינלאומית (גיל הפרישה האפקטיבי – תרשים ב.1). תרומה לא מבוטלת לגידול שיעורי התעסוקה הייתה להעלאת גיל הפרישה בשנת 2004 (בנק ישראל, 2011). אך על הגידול בשיעורי התעסוקה של בני 55 ומעלה השפיעו גם התפתחויות שהגדילו את התעסוקה בכל קבוצות הגיל כמו עליית שיעורי ההשכלה, התרחבות התעסוקה של נשים, והתפתחויות ייחודיות לקבוצת הגיל, כמו תמריצים שונים שהשפיעו על הכנסותיהם של הפרטים בעת הפרישה ואחריה, למשל המעבר מפנסיות מגדירות זכויות (defined benefits) לפנסיות מגדירות הפרשות (defined contribution) (אחדות, טור-סיני וטרויצקי, 2013) והעברת האחריות על החיסכון הפנסיוני מהמדינה לאזרח. תרשים ב.1 מציג את התפלגות הסדרי הפנסיה של השכירים על פי גילם בשנת 2012, ומשקף את המעבר המתואר. שינויים אלה גרמו לכך שעיקר האחריות מושתתת על החוסכים עצמם ומהווים תמריץ חזק לתעסוקה ולדחיית הפרישה (אחדות וספיבק, 2010 ובנק ישראל, 2014).

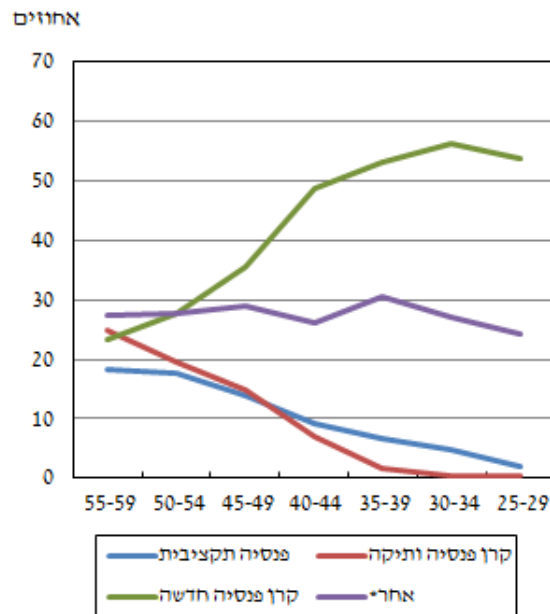
תרשים ב.1: גיל הפרישה האפקטיבי בישראל ובמדינות OECD (ממוצע) 1972-2012



המקור: נתוני OECD ועיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס (בנק ישראל, 2014).

³ אלה הם פני הדברים גם למרות העובדה שקבוצת הגיל כוללת כעת אנשים מבוגרים יותר – בגלל העלאת גיל הפרישה הרשמי החל מ-2004. ר' על כך גם מחקר של גוטליב וטולדנו, 2014, "תעסוקה ושכר בישראל באוכלוסיות נבחרות", (ר' עמודים 7, 8, תרשימים 3 ג. (גברים) ו-4 ג. (נשים) בגילאי 50+). http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/TasukaVesachar.pdf

תרשים ב.2: התפלגות הסדרי הפנסיה של השכירים על פי גילם בשנת 2012⁴



מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הסקר החברתי 2012 של הלמ"ס (בנק ישראל, 2014).

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה של בני ובנות 55 ומעלה אמנם עלו בשנים האחרונות, אולם הם נמוכים בהשוואה לקבוצות גיל צעירות יותר: אצל נשים התעסוקה יורדת בעשור החיים החמישי, ואצל גברים – בעשור השישי⁵. גם הממוצע של שעות העבודה נמוך יותר בקרב המבוגרים, וייתכן שמאפיינים אלה מצביעים על כך שהזיקה לשוק העבודה הולכת ופוחתת עם הגיל מסיבות שונות – מרצונם של העובדים או בעל כורחם (תרשים ב.3). ייתכן שתמונה זו גם משקפת הבדלים בין צעירים למבוגרים מבחינת התכונות וההיסטוריה התעסוקתית – הבאה לידי ביטוי למשל בהבדלים בשיעורי המשכילים בין קבוצות הגיל. ואולם התעסוקה של המתקרבים לגיל הפרישה והמבוגרים ממנו צפויה להמשיך להתרחב במרוצת השנים, וכפועל יוצא ניתן גם לצפות להמשך עלייתו של גיל הפרישה הממוצע. זאת בגלל המשך הגידול בתוחלת החיים, שיפור במצבם הבריאותי של המבוגרים, שינויים במאפייני כוח העבודה (עליית ההשכלה ומעבר הולך

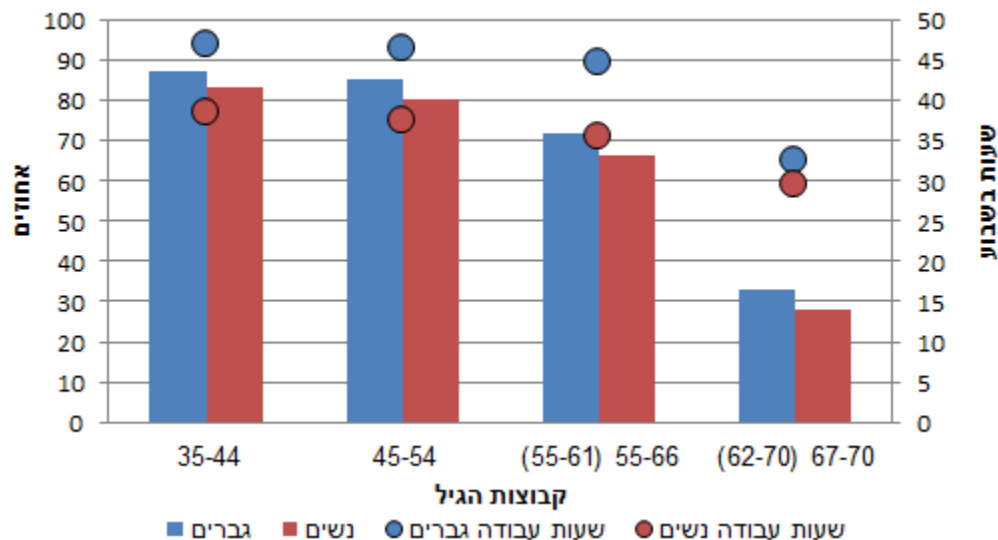
⁴ שכירים בעלי יותר מהסדר פנסיה אחד סווגו על פי ההיררכיה הבאה: פנסיה תקציבית, קרו פנסיה ותיקה, קרן פנסיה חדשה, ואחר. הסדר פנסיה אחר כולל ביטוח מנהלים, קופת גמל, וביטוח חיים הכולל מרכיב חיסכון. המשלים ל-100% הוא קבוצת השכירים שאין לה הסדר פנסיה. המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הסקר החברתי 2012 של הלמ"ס (בנק ישראל, 2014).

⁵ בהשוואה בין לאומית שיעורי התעסוקה של בני 55+ בישראל הם גבוהים.

וגובר לתעסוקה המצריכה יותר יכולות קוגניטיביות ופחות פיזיות) ורצון למנוע את ירידת רמת החיים עם הפרישה מעבודה.

תרשים ב.3: שיעורי התעסוקה (ציר שמאלי) ושעות העבודה הממוצעות לשכיר לשבוע (ציר

ימני), בחלוקה לפי קבוצות גיל, 2011



*קבוצות הגיל בסוגריים מתייחסות לנשים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד בנק ישראל

מאפייני התעסוקה של עובדים בקרבת גיל הפרישה:

לעובדים המשתייכים לקבוצת הגיל המתקרבת לגיל הפרישה או מבוגרת ממנו קיימים מאפיינים ייחודיים המבדילים בינם לבין קבוצות גיל צעירות יותר. מאפיינים אלה יכולים לכוון את מעצבי המדיניות למיקוד העשייה היכן שישנם קשיים מיוחדים. להלן נתאר מספר מאפיינים של קבוצת הגיל המבוגרת בשוק העבודה:

1. השרידות בתעסוקה של שכירים גבוהה גם בגיל מבוגר ודומה לזו של הצעירים: ניתוח

שנערך במסגרת דוח בנק ישראל לשנת 2012 (פרק ח') בחן את השינויים השוליים בתעסוקה ובשכר⁶ של המבוגרים שמתקרבים לגיל הפרישה. ניתוח זה הראה כי בהשוואה לנמצאים בראשית שנות ה-40 שלהם, אנשים בגיל טרום פרישה שמועסקים אינם נוטים להפסיק לעבוד בשיעורים גבוהים יותר ושכרם אינו יורד. ניתוח של קבוצות גיל מפורטות יותר מראה כי

⁶ כלומר, האם מי שעבד בשנה מסוימת המשיך לעבוד בשנה שאחריה והאם שכרו הממוצע לחודש עבודה ירד בין השנים.

השינויים השוליים בתעסוקה יורדים רק אחרי גיל הפרישה⁷. ממצאים אלה מדגישים את החשיבות של שימור עובדים בשוק העבודה.

2. **שכירים צעירים מחליפים עבודות בתדירות גבוהה יותר בהשוואה למבוגרים**: ניתחנו את הסיכוי של שכירים בסקטור העסקי להחליף את מקום העבודה שלהם בשנה העוקבת⁸, ומצאנו כי לשכירים צעירים הסתברות גבוהה יותר להחליף מעסיק. סיכויים אלה עומדים על כ-20 אחוזים אצל הגברים והנשים בני 40-35 וכ-10 אחוזים אצל הגברים בני 55 עד הפרישה ומעט יותר מזה אצל הנשים בקבוצת גיל זאת. איננו יודעים האם החלפת המעסיק מתבצעת ביוזמת העובד או המעסיק. אך בהינתן העובדה שאנו מנתחים את החלפות המעסיקים בקרב אנשים שהמשיכו לעבוד בשנה העוקבת, ממצא זה מלמד כנראה על דינאמיות גבוהה יותר אצל אנשים הנמצאים בתחילת הקריירה שלהם, שבין היתר נובעת אולי גם מלקיחת סיכונים לצורך "פיתוח קריירה", תחום שבולט פחות אצל עובדים מבוגרים⁹. ממצא זה מלמד כנראה גם על יציבות (או נאמנות) יחסית של שכירים שגילם מבוגר יותר, ומגלים גם את השפעת הקוהורטה – מאפיינים אישיים, תרבותיים ועוד של קבוצות הגיל השונות שיכולים להשפיע על הנטייה להחליף מעסיק.

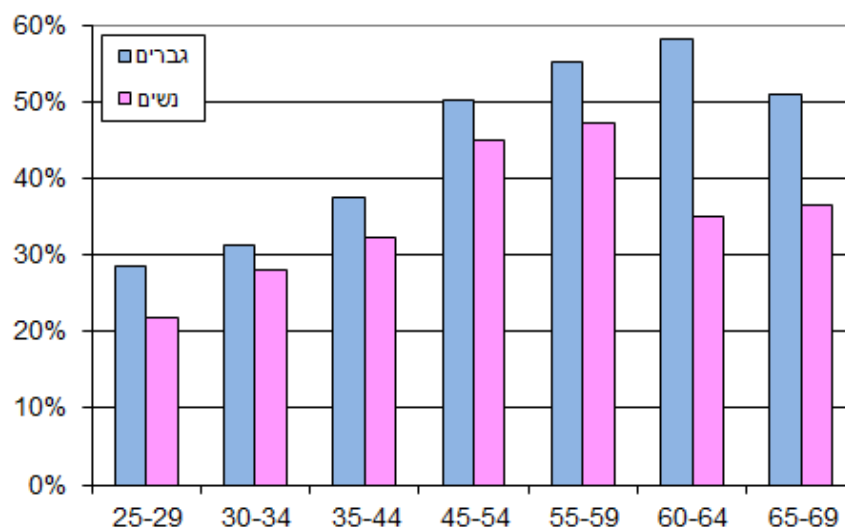
3. **החזרה לעבודה של מובטלים מבוגרים קשה משל צעירים**: עם עליית הגיל עולה שיעורם מסך המובטלים של מי שחיפשו עבודה למעלה מחצי שנה.

⁷ אמדנו את הסיכוי של שכירים בסקטור העסקי להתמיד בתעסוקה בין השנים 2010 ו-2011, בחלוקה לפי קבוצות גיל, תוך פיקוח על הגיל, השכר, המצב המשפחתי, מספר חודשי העבודה בשנה והאם עלה לארץ. ניתוח זה הראה כי בקבוצות הגיל שבין 35-שנה לפני גיל הפרישה סיכוי זה נע בין 96 אחוזים (למבוגרים יותר) ל-98 אחוזים (לצעירים יותר), בעוד שלמבוגרים מגיל הפרישה הסיכוי עומד על 89-91 אחוזים.

⁸ תוך פיקוח על הגיל, השכר, המצב המשפחתי, מספר חודשי העבודה בשנה והאם עלה לארץ.
⁹ כמו כן מצאנו שהסיכוי לעליית השכר אצל מחליפי המעסיקים גבוה יותר בגיל צעיר.

תרשים ב.4: שיעור המובטלים שחיפשו עבודה למעלה מחצי שנה מסך המובטלים,

בחלוקה לפי קבוצות גיל, נתוני 2011



בנוסף, מחקר שנערך בבנק ישראל (פלד-לוי וקסיר, 2014) מצא כי גיל מבוגר מגדיל את הסיכוי של מובטל להתייאש¹⁰ מחיפוש עבודה. ההשפעה השלילית שנמצאה במחקר זה בולטת במיוחד עבור מבוגרים בגיל טרום-פנסיה (55-64), תופעה המשקפת מחד את סיכוייהם הנמוכים למצוא עבודה, ומאידך את היכולת של חלקם להסתמך כנראה על חסכוניות כדי להקדים את פרישתם מכוח העבודה. מחקר שנערך בארה"ב מצא כי לאיבוד עבודה מעל גיל 50 השפעות ארוכות טווח על האבטלה, משום שהסיכוי להשתלב מחדש בתעסוקה בתקופה של עד שנתיים אחרי הפיטורין עומד על 70-75 אחוזים. ארבע שנים לאחר פיטורין שיעורי התעסוקה של מי שאיבדו עבודה נמוכים ב-20 אחוזים בהשוואה לאלה שלא איבדו את משרתם (Chan and Stevens, 2001).

Johnson and Kawachi (2007) בודקים את דפוסי החזרה לעבודה של בני 45-75 לפי סיבת הפסקת העבודה, ומוצאים כי חזרה לעבודה בקבוצות הגיל הללו לאחר פיטורין בהסתברות גבוהה מלווה בירידת השכר לשעה ובשחיקה של ההטבות הנלוות (הפרשות לפנסיה וביטוח בריאות). זאת בניגוד לתופעה נרחבת של פרישה חלקית מרצון, שמאפיינת את הפורשים

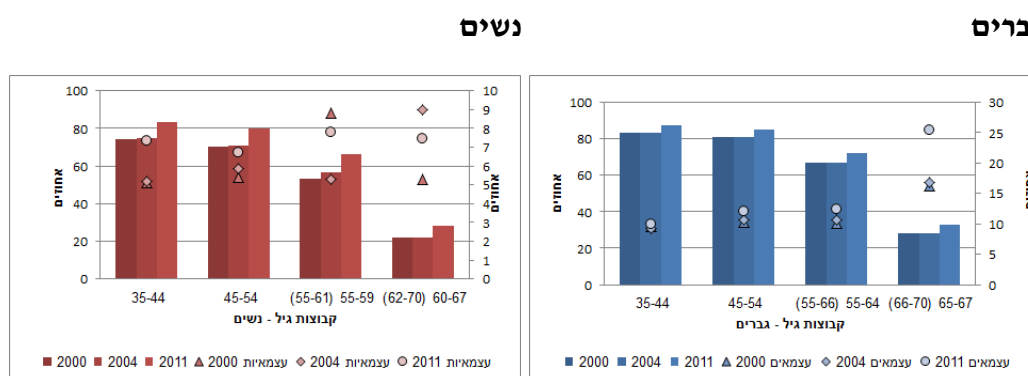
¹⁰ מתייאשים: בלתי מועסקים שאינם בכוח העבודה ואינם מחפשים עבודה, אך מוכנים להתחיל לעבוד אם תוצע להם משרה.

מעבודה מלאה (career job) ומבוטאת בהפחתת עומס העבודה בד בבד עם הרעת תנאי ההעסקה.

4. **הסיכוי של מועסקים-מבוגרים להיות עצמאים גבוה בהשוואה למועסקים-צעירים:** עם עליית הגיל עולה שיעורם של העצמאים מהמועסקים (בפרט אצל הגברים), בעוד ששיעורם באוכלוסייה לא גדל. כמו כן, אצל הגברים בולטת מאז תחילת שנות ה-2000 עלייה בשיעור המבוגרים שהם עצמאים.

תרשים ב.5: שיעורי התעסוקה (ציר שמאלי) ושיעור העצמאים מהמועסקים (ציר ימני)

לפי קבוצות גיל, שנים שונות



המקור: עיבודי בנק ישראל לסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ממצא זה מעיד על כך שעצמאים שורדים בתעסוקה עד גיל מבוגר יותר בהשוואה לשכירים. זאת כנראה מסיבות פיננסיות שבגללן עצמאים תלויים יותר בהכנסתם השוטפת מעבודה. אך ייתכנו סיבות נוספות, לדוגמה, שעצמאים גמישים יותר לגבי הקף המשרה שלהם או שבמקום בו לא מתקיימים יחסי עובד-מעסיק, ההפסקה של העבודה עם ההגעה לגיל פרישה פחות ברורה מאלה. כמו כן ייתכן כי אנשים פונים להיות עצמאים בגיל מבוגר יותר משום שהם נאלצים לעשות זאת לאחר שהתייאשו מחיפוש עבודה כשכירים.

מחקר שנערך לאחרונה באנגליה מצביע על תהליך מעניין שאולי מלמד גם על ההתפתחויות בישראל: בעשור 2002-2012 גדל חלקם של העצמאים באוכלוסייה בעיקר בקרב בני 65+, והגידול הניכר ביותר היה בקרב בני 70+. בנוסף המחקר מוצא כי בהשוואה לצעירים, חלק נמוך יותר מהעובדים בני 65-69 מעוניין להגדיל את מספר השעות שהוא עובד, אולם גם שיעור זה עלה במהלך העשור 2002-2012, בקרב השכירים ובקרב העצמאים. ממצא זה מעיד

ככל הנראה גם על שיפור במצב הבריאותי אולם גם על צורך להגדיל את ההכנסות בגילאים אלה (Bell and Rutherford, 2013).

5. ככל שעולה הגיל עולה שיעורם של המועסקים במשרה חלקית, אולם יורד שיעור

המועסקים חלקית שלא מרצונם¹¹: ממצאים אלה מעידים כנראה על העדפתם של עובדים מבוגרים לעבוד בהיקף משרה נמוך יותר בהשוואה לצעירים, וייתכן שזאת כחלק מתהליך של הפחתת הצע העבודה במסגרת תהליך של פרישה חלקית משוק העבודה בטרם פרישה מוחלטת. ייתכן גם כי הממצאים מעידים על הישארותם בשוק העבודה עד גיל מבוגר יותר דווקא של המועסקים במשרות חלקיות, אף כי ישנן עדויות שלא כך הדבר משום שעם עליית הגיל מתגברת הנטייה של המועסקים להפחית את היקף המשרה.

ניתוח התפלגויות השכר של שכירים שעבדו בשנים 2004 ו-2011 מצביע על כך ששכירים אשר המשיכו לעבוד אחרי גיל הפרישה בממוצע צמצמו כנראה את הקף העבודה שלהם (המבוטא בירידת שכרם לחודש עבודה), בניגוד לשכירים בקבוצות גיל אחרות שלא עברו תהליך כזה. אחדות, טור-סיני וטרויצקי (2013) ניתחו את המעברים בין מצבי תעסוקה בקרב עובדים במשרה מלאה בני 50-69 כתלות בגילם ובמשתנים נוספים. החוקרים מצאו כי ההסתברות לעבור ממשרה מלאה למשרה חלקית עולה עם הגיל – כאשר כל שנת גיל מעלה את ההסתברות השולית לעבור ממשרה מלאה לחלקית ב-0.7 נקודות אחוז¹² (לעומת להישאר במשרה מלאה או לפרוש לחלוטין).

ממצאים אלה מתחברים לספרות הכלכלית הענפה אודות הפחתת הקף התעסוקה טרם פרישה מוחלטת לפנסיה דרך "משרות גישור" (Bridge-jobs). כך למשל, מחקר שנערך בארה"ב מצא כי כ-60 אחוזים מהשכירים המבוגרים שעזבו משרות מלאות עברו למשרות גישור טרם הפרישה – תופעה אשר אפיינה בעיקר אנשים ללא תוכניות פנסיה מגדירות זכויות ועובדים מהחלקים העליונים או התחתונים של התפלגות השכר (Cahill, Giandrea and Quinn, 2006). מחקרים אחרים מוצאים מעברים של שכירים לעבודה עצמאית בגיל מבוגר (למשל (Johnson and Kawachi (2007)).

¹¹ המועסקים חלקית שלא מרצונם מוגדרים בתור מי שהיו מעוניינים לעבוד במשרה נוספת או במשרה מלאה, אך לא מצאו.

¹² על פי מחקר זה ההסתברות השולית של המועסקים במשרה מלאה לפרוש לחלוטין מתעסוקה חזקה יותר מההסתברות לעבור למשרה חלקית והיא ב-11 נקודות אחוז עם עליית הגיל.

6. הממצאים האחרונים בספרות הכלכלית מדגישים את הקשר החיובי בין גיוון הרכב הגילאים של המועסקים והתפוקה ורבים מהם אינם קושרים בין עליית הגיל וירידת פריון העבודה (ראו למשל Gordo and Skirbekk, 2012, Börsch-Supan, 2013 ולסקירה רחבה יותר ראו Ilamakunnas et al, 2010). תהליכים שעברו על שוק העבודה וההרכב הענפי במדינות מפותחות הביאו לכך שעוצמה פיסית פחות חשובה לתעסוקה, ויכולות קוגניטיביות, בדגש על יכולות אנליטיות ויכולות תקשורת, נעשות חשובות יותר. חשיבות רבה ישנה גם ליכולת לרכוש וליישם ידע חדש במקום העבודה. כמו כן פריון העבודה מושפע ממוטיבציה ואנרגיה, האישיות והיכולות הנפשיות, היכולות הפיסיות – מצב הבריאות והכוח, ניסיון תעסוקתי והשכלה. כל אלה משפיעים על הביצועים בעבודה באינטרקציה עם מאפייני הפירמה ומאפייני הענף הכלכלי. היכולות והמאפיינים הללו משתנים על פני הגיל, ולכן נצפה גם להבדלים בהשפעת הגיל על הפריון בין עיסוקים שונים וענפי כלכלה שונים. Göbel and Zwick, 2009 בוחנים את השפעתן של שיטות לניהול כוח אדם שנועדו להקל על מבוגרים והפריון היחסי של עובדים מבוגרים ומוצאים כי קיימת השפעה חיובית על הפריון בעיקר לצידוד ייעודי, חלוקה ייעודית של המטלות על פי הגיל וגיוון גילאי של כוח האדם. להפחתת שעות העבודה ולהכשרה מקצועית לא נמצאה השפעה חיובית על הפריון.

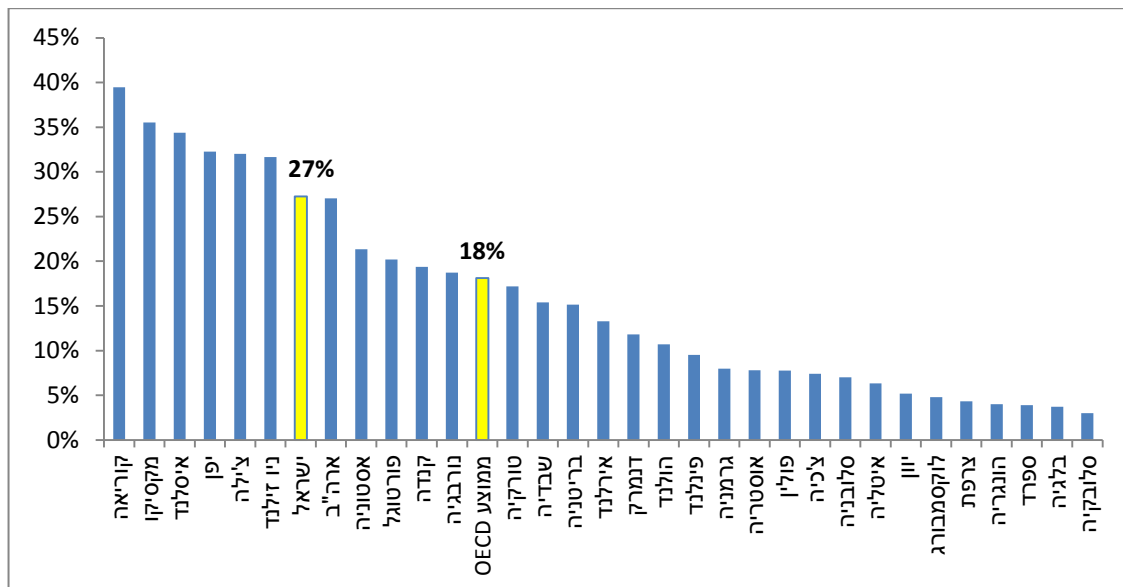
לסיכום, ממגוון הממצאים בספרות האקדמית העוסקת בקשר בין הגיל ופריון העבודה עולות בבירור כמה מסקנות:

- ישנם הבדלים בהשפעת הגיל על הפריון בין עיסוקים שונים וענפי כלכלה שונים
- ככל שהעיסוק כרוך בפחות מאמץ פיסי ויותר מאמץ קוגניטיבי (מסוגים שונים) – כך הגיל פחות רלוונטי לשאלת הפריון
- גיל מבוגר אינו בהכרח סיבה לירידה משמעותית בפריון העבודה וביכולת ללמוד וליישם ידע חדש בעבודה
- פריון גבוה בגיל מבוגר מתואם חיובית עם השכלה גבוהה
- גיוון גילאי של התעסוקה מתואם חיובית עם הפריון.

תעסוקת מבוגרים - סקירה בין לאומית

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב גילאים מבוגרים בישראל הינו גבוה יחסית לעולם, כפי שניתן לראות בתרשים להלן.

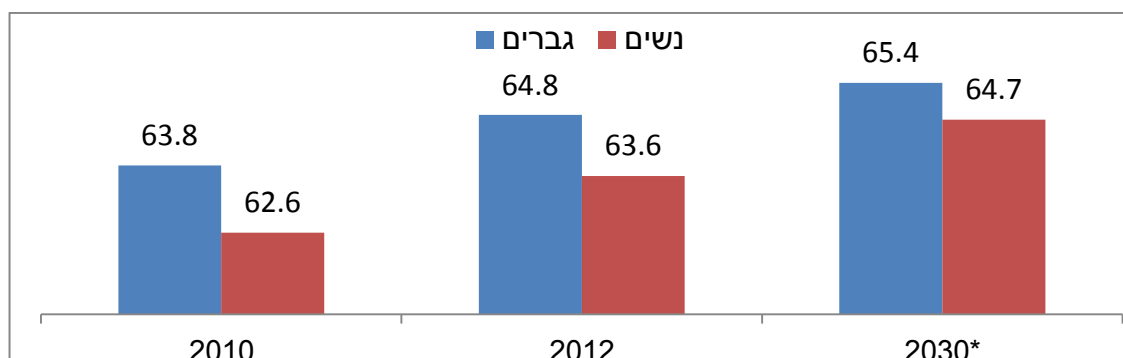
תרשים ב.6: שיעור השתתפות בכוח העבודה בגילאי 65-74 (2012)



מקור: נתוני ה-OECD, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

עם זאת, למול המגמות העולמיות של הזדקנות האוכלוסייה והתארכות תוחלת החיים מקדמות כלל המדינות המפותחות תכניות לאומיות שנועדו להעלות את שיעור התעסוקה של מבוגרים. מהלכים אלו צפויים להביא לעלייה מתמשכת בשיעור המועסקים בגיל המבוגר במדינות המפותחות. בין הכלים המרכזיים אשר נעשה בהם שימוש בשנים האחרונות במדינות מערביות הינו המהלך להעלאת גיל הפרישה וגיל הזכאות לתשלומים פנסיוניים. העלאה זו כבר החלה וצפויה להימשך כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן:

תרשים ב.7: התפתחות גיל הפרישה הממוצע במדינות ה-OECD*



*תחזית משנת 2010, בחלק מהמדינות הוחלט בשנים האחרונות על העלאה נוספת של גיל הפרישה
מקור: OECD, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

כמו כן נעשה שימוש בכלים שונים על מנת לנסות ולעודד תעסוקת מבוגרים:

- צמצום האפשרות לפרישה מוקדמת
- מתן מענקים לעובדים מעבר לגיל הפרישה
- מתן אפשרות לקבל תשלומי פנסיה חלקית מבלי לפרוש משוק העבודה
- שינויים בזכויות לקצבאות
- הפחתת עלויות העסקה למעסיקים המעסיקים עובדים מבוגרים (הפחתות מיסים)
- מתן סובסידיות למעסיקים בעבור הכשרות מקצועיות של עובדים מבוגרים
- מתן הכשרות ושירותי השמה בעבודה לעובדים מבוגרים
- הפחתת שעות העבודה של מבוגרים
- עידוד עבודה בחלקיות משרה
- עריכת קמפינים שנועדו לשפר את התדמית של עובדים מבוגרים בעיני המעסיקים

מידת הצלחתם של חלק מכלים אלו לעידוד תעסוקה בקרב עובדים מבוגרים הינה שנויה במחלוקת. במקרים רבים נמצא כי כלים מסוימים לא הצליחו להביא לעלייה בשיעורי התעסוקה של עובדים מבוגרים. לדוגמא במספר מדינות (אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, דנמרק, נורבגיה ועוד) נעשה ניסיון לסבסוד שכר של עובדים מבוגרים אך הוא לא הוכח כמועיל בעידוד תעסוקה של אוכלוסייה זו.¹³ לעומת זאת כלים אחרים נחלו הצלחה גבוהה יותר - ביניהם העלאת גיל

¹³ OECD thematic follow-up review of policies to improve labor market prospects for older workers

הפרישה (יש לכך עדויות אמפיריות גם מישראל) ומדיניות ניהול גיל המכילה ומתחשבת ברצונות וצרכי העובדים מבוגרים. דוגמא לכך ניתן לראות בנורבגיה שם מספר חברות במדינה הצליחו להעלות את גיל הפרישה האפקטיבי הממוצע בחברה ביותר משנתיים באמצעות שימוש בכמה כלים שנועדו לאפשר לעובד המבוגר להמשיך בעבודתו, תוך התחשבות במאפייניו הייחודיים (לדוגמא: הפחתת שעות במשרה, שינוי תחומי האחריות למניעת שחיקה, מתן יותר ימי חופש, תיאום ציפיות בין ההנהלה לעובדים לגבי תעסוקה בגיל מבוגר ועוד). כמו כן, נמצא כי תכניות אלו עשויות להעלות את פריון העבודה בפירמות.¹⁴

ניתן לומר כי על אף ששיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל גבוהים לעומת העולם המערבי כיום, הצעדים הרבים שננקטו במדינות אלו בשנים האחרונות וצפויים להינקט בשנים הקרובות צפויים להביא לצמצום מהותי של פער זה ולהרעה במצבה היחסי של ישראל אל מול העולם. על ממשלת ישראל לפעול למיצוי ההון האנושי האיכותי של האוכלוסייה המבוגרת ולפעול כעת למען שילובם של עובדים מבוגרים בתעסוקה.

¹⁴ ראה פרק תעסוקת מבוגרים בישראל במסמך זה

תועלות צפויות משילוב מבוגרים בתעסוקה

התועלות הצפויות משילוב מבוגרים בתעסוקה הינן מגוונות ומשויכות לתחומים שונים הן מבחינת הפרט והן מבחינת המדינה.

תועלת כלכלית לפרט – עלייה בקצבה הפנסיונית

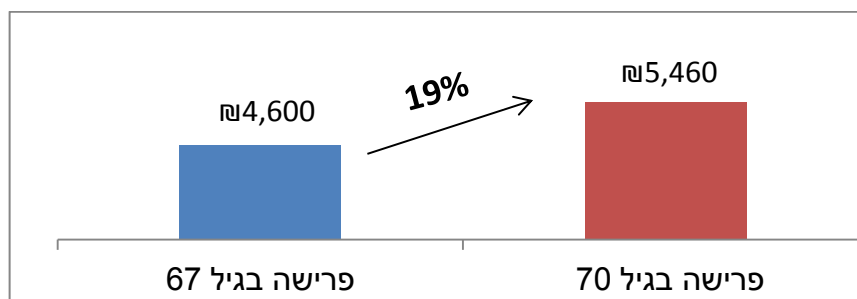
לשילוב מבוגרים בתעסוקה תועלת פיננסית עבור הפרט כתוצאה מעלייה בחיסכון הפנסיוני שלו ודחיית נקודת הזמן בה יוצא לגמלאות. הסדרי הפנסיה של מרבית הציבור כיום הינם הסדרי פנסיה חדשים – פנסיה צוברת. בשיטה זו מופרש חלק ממשכורתו של העובד לטובת חיסכון פנסיוני אשר יעמוד לרשותו כאשר הינו יוצא לגמלאות. ברגע פרישת העובד מחולק הסכום אותו צבר במקדם קצבה אשר נקבע בעיקרו לפי תוחלת החיים הצפויה לו (תוחלת החיים הממוצעת בגיל פרישתו) בכדי לקבוע את קצבתו הפנסיונית החודשית. לדחיית הפרישה בכמה שנים ישנה משמעות משולשת:

- **הקטנת המקדם שבו מחולק סך ההון שצבר החוסך** (ככל שנדחית הפרישה, קטן מספר השנים שהאדם נדרש לממן עצמו באמצעות ההון שחסך)
- **צבירת תשואה נוספת לסך ההון שחסך**
- **הפרשה נוספת כתוצאה מהמשך עבודה**

אי לכך ישנה משמעות קרדינלית לגיל פרישתו של העובד. מסימולציה שערכה הוועדה לאדם בעל שכר ממוצע לאורך החיים, נמצא כי דחיית הפרישה ב-3 שנים, מגיל 67-70, מגדילה את קצבתו הפנסיונית החודשית בכ-19%. זאת גם אם במהלך שנים אלו מרוויח אותו אדם סכום נמוך יחסית של 3,000 ₪ בלבד (למשל במשרה חלקית).¹⁵

¹⁵ החישוב בוצע על בסיס נתוני הלמ"ס לשכר ממוצע של גבר לאורך החיים. מקדמי הקצבה חושבו על פי נתוני אגף שוק ההון לשנת 2012. הנחת התשואה בשוק ההון הינה 3%.

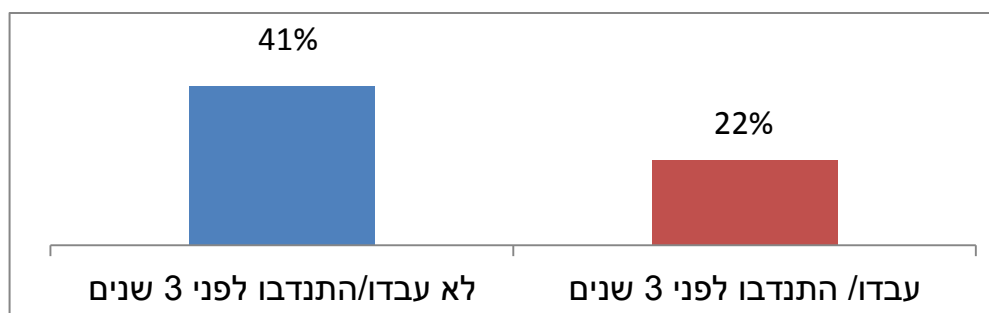
תרשים ג.1: קצבה פנסיונית לגברים כתלות בגיל הפרישה



קשר בין עבודה/עיסוק לבריאות/בדידות

ממצאים אמפיריים בספרות המחקרית מעידים על קשר ישיר בין היות האדם עסוק, בין אם בתעסוקה או בדבר מה אחר, לבריאות ולמצב תפקוד, במיוחד בגיל מבוגר (למשל Herzog, House and Morgan 1991). על פי הספרות, התעסוקה משמרת את האדם המבוגר פעיל, מעניקה לו משמעות מסוימת ולא פחות חשוב, שומרת עליו במסגרת חברתית אשר לה השפעה חיובית גדולה על הקטנת תחושת הבדידות של הפרט, תחושה שעלולה להוביל להתדרדרות בבריאותו הפיזית והנפשית. מספר מחקרי אורך הראו כי אנשים מבוגרים שעבדו או התנדבו בגיל מבוגר נהנו ממצב בריאותי טוב יותר לעומת אנשים שלא עבדו 3 שנים לאחר הבדיקה הראשונית, גם לאחר ניכוי השפעות המצב הבריאותי לפני 3 שנים (Loah and Herzog 2002). עם זאת, ישנו קושי מהותי לכמת את ההשפעה של תעסוקה על בריאות הפרט במיוחד כאשר מדובר בקשר דו כיווני - כאשר הדרדרות במצב הבריאות של הפרט מביאה לירידה בשיעור תעסוקה.

תרשים ג.2: שיעור מוגבלים בתפקוד בגיל 75 ומעלה כתלות בתעסוקה לאחר גיל פרישה



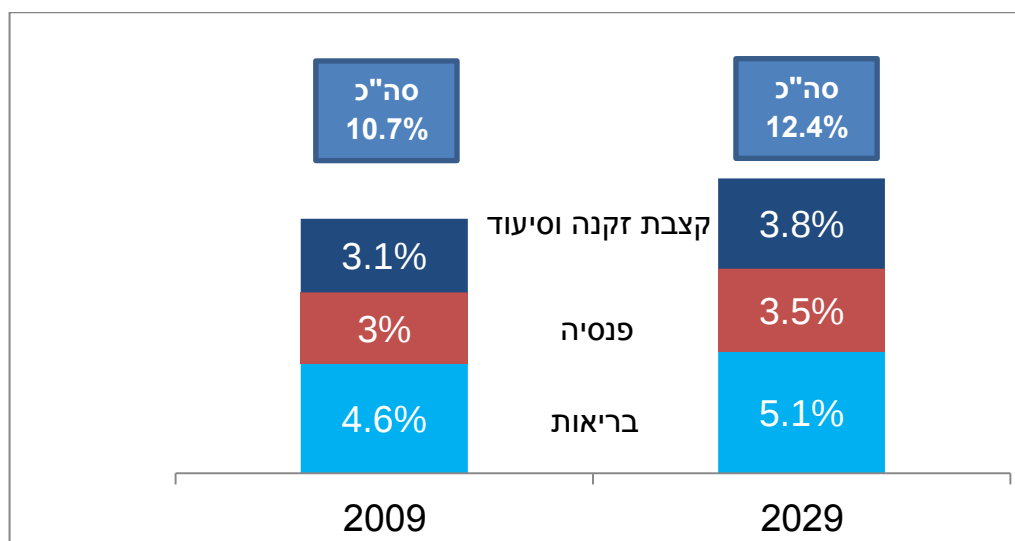
* נמצאה השפעה משמעותית לתעסוקה גם בנטרול משתנה מצב בריאותי קודם

מקור: Loah and Herzog, 2002

הפחתת ההוצאה הציבורית

לבסוף, כפי שהוזכר, שיעור אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה גדל וצפוי להמשיך ולגדול בעשורים הקרובים. לכך ישנה השפעה גדולה גם על ההוצאה הציבורית. שני מרכיבי ההוצאה שצפויים לגדול בצורה משמעותית הינם ההוצאה על בריאות וההוצאה על קצבאות זקנה וסיעוד. העלות הנוספת בסעיפים הללו צפויה להגיע בשנת 2030 לכ-15 מיליארד ₪ במחירי 2012 (1.7% אחוזי תמ"ג). לשם השוואה, סכום זה שווה ערך לחצי מתקציב משרד החינוך.

תרשים ג.3: השפעות הזדקנות האוכלוסייה על ההוצאה הציבורית



מקור: סקר בנק ישראל 87, 2013

שילובם של יותר מבוגרים בתעסוקה יכול לצמצם הוצאה זו באמצעות שני הסעיפים שדנו בהם לעיל. הגדלת החיסכון והקצבה הפנסיונית של הפרט יכולה להפחית מסכום קצבאות הזקנה המשולמת, שכן חלק מקצבאות אלו תלויות בהכנסות הפרט מעבודה. כמו כן במידה ותעסוקה מפחיתה את שיעור התחלואה בקרב מבוגרים, הרי שההוצאה הלאומית על בריאות תפחת גם כן.

השפעת תעסוקת מבוגרים על תעסוקת צעירים במשק

לאורך שנות ה-80-90 של המאה הקודמת חלקו מדינות רבות את ההשקפה כי יצירת תמריצים לפרישה מוקדמת אצל עובדים מבוגרים מעודדת ומפנה מקומות תעסוקה עבור עובדים צעירים וכך תכניות אלו יכולות לסייע בהתמודדות עם אבטלת צעירים. מספר תכניות נוצרו בכדי לקדם מדיניות זו במדינות שונות כגון בריטניה, צרפת דנמרק וכד'. המדיניות המוצהרת של תכניות אלו

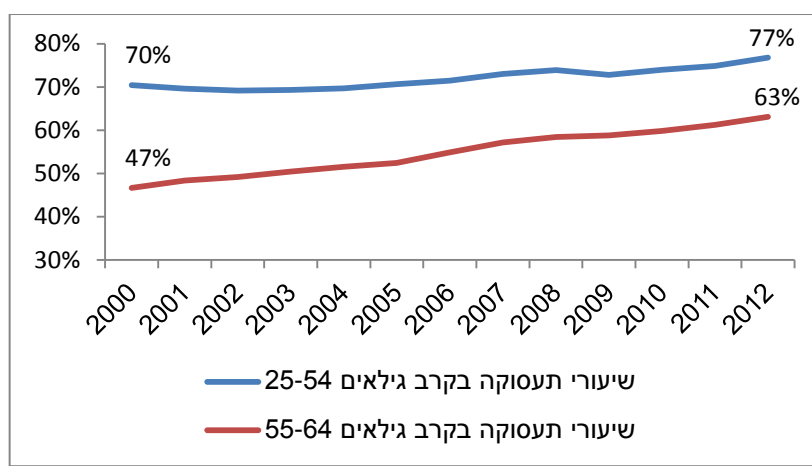
הייתה שעובדים מבוגרים יפרשו מוקדם וכך יתפנו מקומות תעסוקה לצעירים המובטלים במדינה.

מחקר שבוצע ב-National Bureau of Economic Research והתפרסם בשנת 2009 בחן תופעה זו לאורך שנים. המחקר בחן נתוני תעסוקה ואבטלה של אוכלוסיות מבוגרות וצעירות ב-12 מדינות שונות בין השנים 1970-2004. הנתונים נבחנו בכל מדינה בנפרד ובאופן אגרגטיבי בכל המדינות יחדיו. ניתוח נתונים אלו הראה כי בכל מדינה ומדינה ישנו מתאם חיובי בין תעסוקת מבוגרים לבין תעסוקת צעירים ומתאם שלילי בין תעסוקת מבוגרים ואבטלת צעירים. כמו כן בהשוואה בינלאומית נמצא כי במדינות שבהם הייתה העלייה הגדולה ביותר בתעסוקת מבוגרים נרשמה גם העלייה הגדולה ביותר בתעסוקת צעירים והירידה הגדולה ביותר באבטלת צעירים.

לסיכום, המחקר מסיק באופן חד משמעי כי בניגוד לסברה שרווחה במדינות רבות בעבר, בנוגע להסתכלות על הכלכלה כ"קופסא סגורה", אין שום סיבה להניח כי עלייה בשיעורי התעסוקה של עובדים מבוגרים תפחית את הזדמנויות התעסוקה של צעירים ותגדיל את האבטלה בקרב עובדים אלו.

ניתן לראות חיזוק לממצאי המחקר בשיעורי התעסוקה של ישראל בשנים 2000-2012 שם עלו שיעורי התעסוקה של עובדים בגילאי 55-64 ובאותו פרק זמן עלו גם שיעורי התעסוקה בקרב העובדים בני 25-54.

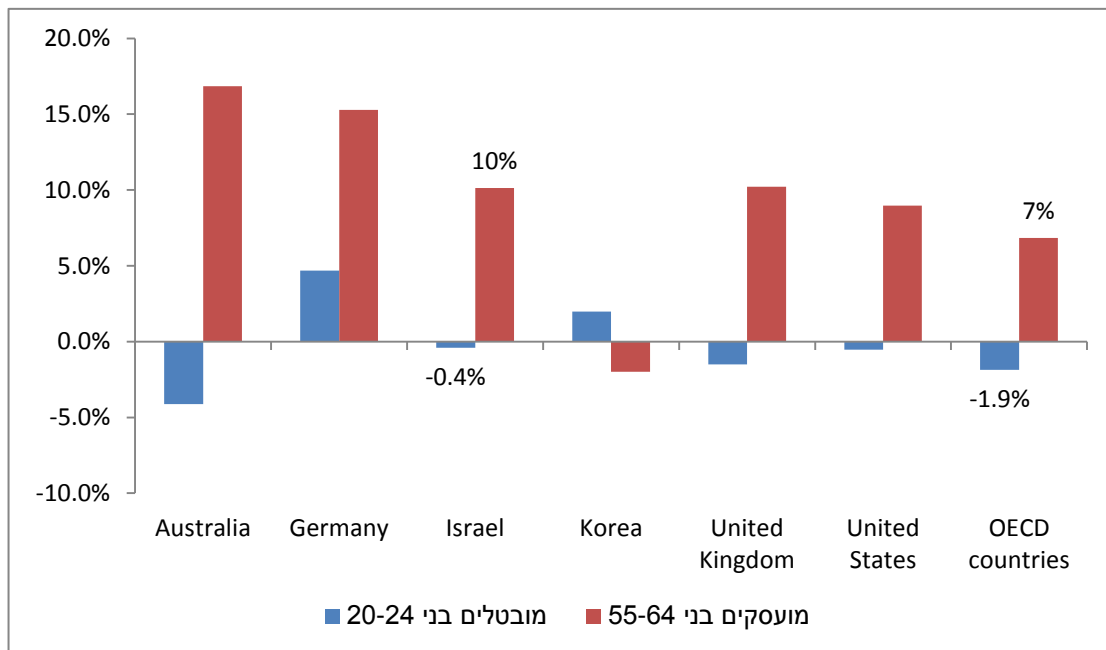
תרשים ג.4: התפתחות שיעורי תעסוקה בישראל 2000-2012



מקור: נתוני הלמ"ס, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

בכדי לחזק את הטענה ניתן לראות בגרף להלן את חוסר המתאם, או המתאם השלילי, בין תעסוקת מבוגרים לאבטלת צעירים במדינות שונות בין השנים 1988-2007. בגרף ניתן לראות שבמרבית המדינות כאשר תעסוקת המבוגרים עלתה, אבטלת הצעירים דווקא ירדה.

תרשים ג.5: קשר בין אבטלת צעירים לתעסוקת מבוגרים - שינוי 1988-2007 בנקודות האחוז



מקור: נתוני OECD, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

על אף האמור לעיל, יש לסייג ולהדגיש שלמרות שאין ממצאים שמצביעים על השפעה שלילית ברמת המאקרו לתעסוקת מבוגרים, תיתכן השפעה שלילית על תעסוקת צעירים והאטה בקצב תחלופת המשרות בענפי תעסוקה בהם מספר התקנים מוגבל והעובדים נהנים מקביעות תעסוקתית (כגון אוניברסיטאות, משרדי ממשלה ועוד).

חסמים לתעסוקת מבוגרים

חסמים לתעסוקה הם חוקים, נהלים או נורמות התנהגות שעשויים לצמצם את הצע העבודה ולהקטין את הביקוש לעבודה. במהלך עבודתה הוועדה אפיינה חמישה סוגים של חסמים לתעסוקה עבור אנשים הנמצאים לקראת גיל הפרישה או מבוגרים ממנו:

- חסמי חקיקה
- חסמים הנובעים מנהלי עבודה
- חסמים הקשורים בסביבת העבודה
- חסמים בתהליכי גיוס והשמה
- חסמים כלכליים (הנובעים למשל ממערכת המס ותשלומי ההעברה).

חסמי חקיקה

גיל פרישה חובה

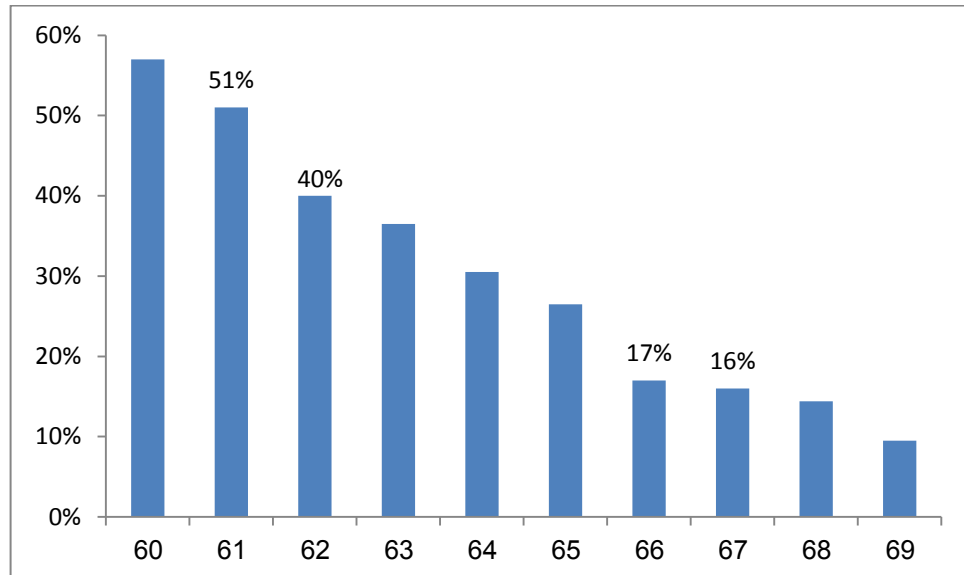
חוק גיל פרישה חובה קובע כי בגיל 67 רשאי המעסיק לכפות על העובד לפרוש לגמלאות. חוק זה תקף לכלל העובדים בישראל. אולם, קיים הבדל מהותי בין מקומות תעסוקה בהם קיים הסכם קיבוצי (מגזר ציבורי, חברות ממשלתיות, עסקים גדולים וכד') לבין כאלו בהם אין הסכם קיבוצי. הסיבה לכך הינה שבעוד שבמקומות בהם יש הסכם קיבוצי מחויב העובד לצאת לגמלאות בהתאם לאותו הסכם (לעיתים הגיל בהסכם הקיבוצי גבוה מגיל פרישת החובה), הרי שבמקומות התעסוקה האחרים יכול המעסיק להפסיק את העסקת העובד לפי גיל הפרישה (בכפוף לחוקי הפיטורין) אך גם לבחור להמשיך להעסיק את העובד תחת הסכם חדש בין שני הצדדים, לאחר גיל 67.

אי לכך חוק גיל פרישה חובה מהווה חסם בעיקר עבור עובדים ומעסיקים, הכפופים להסכמים קיבוציים, אשר מעוניינים בהמשך העסקה גם לאחר גיל 67. עם זאת לא ברור שחוק זה מהווה חסם לתעסוקה ברמת המאקרו. מחקרים שונים מהעולם מראים כי ביטול חובת הפרישה אינה גורמת לעלייה בשיעורי תעסוקת מבוגרים במשק.¹⁶ כמו כן בחינת שיעורי התעסוקה של נשים בישראל, כפי שניתן לראות בתרשים 1.ד, מראה כי ישנה ירידה משמעותית בשיעורי התעסוקה של

¹⁶ UK, Department for Work and Pensions, Research Report No 674, 2010

נשים בגיל 62, גיל הזכאות לקצבת הזקנה, ולעומת זאת אין ירידה משמעותית בשיעור התעסוקה בגיל 67, גיל פרישה חובה. דבר המלמד כי גיל פרישת החובה לאו דווקא מהווה חסם תעסוקתי עבורן.

תרשים 1.ד: שיעורי תעסוקה של נשים לפי גיל (2011)



מקור: נתוני למ"ס, עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה

חסמים הנובעים מנהלי עבודה

קשיחות בתנאי העסקה

הסכם קיבוצי עלול להוות, במקרים מסוימים, חסם לתעסוקה. ההסכם הקיבוצי הוא אמצעי להסדרת יחסי העבודה בין המעסיק לעובדים והוא יוצר אחידות מסוימת בתנאים בין עובדים. בד"כ אחידות זו כוללת, בין השאר, עליית שכר עם הוותק היוצרת במקרים רבים פער בין תפוקת העובד לשכרו. כך לרוב, העובדים המבוגרים בחברה, הם גם אלו אשר להם עלות ההעסקה הגבוהה ביותר למעסיק שלא דווקא מוצדקת ע"י הבדלים בפריון. כמו כן, כאמור, במקרים בהם ישנו הסכם קיבוצי, גם אם העובד והמעסיק מעוניינים שניהם בהמשך העסקה לאחר גיל הפרישה על בסיס חוזה אישי, הדבר אינו מתאפשר עקב הקשיחות המובנית בהסכם הקיבוצי.

חסמים הקשורים בסביבת העבודה

היעדר היצע משרות המאפשרות גמישות תעסוקתית

חסם נוסף העומד בפני עובדים מבוגרים הינו רצונם של רבים מהם שלא לעבוד במשרה מלאה לאחר גיל הפרישה. סקר שערך מכון דיאלוג לטובת המשרד לאזרחים ותיקים מצא כי כ-73% מהמראיינים לאחר גיל הפרישה המעוניינים בהמשך תעסוקה, מעדיפים לעשות זאת במשרה חלקית.¹⁷ ניתן לראות עדות למאפיין זה בכך שככל שעולה הגיל עולה שיעורם של המועסקים במשרה חלקית, אולם יורד שיעור המועסקים חלקית שלא מרצונם.¹⁸ לכן, במידה ולא קיים היצע משרות רחב בעל אופי שכזה הרלוונטי לעובדים מבוגרים הרי שאלו נדרשים לבחור ב"הכל או לא כלום", כלומר משרה מלאה או אי תעסוקה, דבר המהווה חסם עבורם. (מעבר למשרה חלקית יכול להיות גם אצל אותו המעסיק באותה חברה ע"י הפחתת חלקיות המשרה ושינוי תחומי האחריות – bridge employment)

אפליית גיל

מספר מחקרים וסקרים נערכו לשם בחינת הסברה כי עובדים מבוגרים סובלים מדימוי שלילי בקרב מעסיקים ומאפליה משמעותית לרעה בשוק העבודה. לשם בחינת הסברה נבחנו עמדות העובדים והמעסיקים. בשלב חיפוש עבודה עולה כי שיעור גבוה מהעובדים המבוגרים והמעסיקים מאמינים כי ישנה אפליית גיל. לעומת זאת, אין עדות לכך שהמעסיקים חושבים שישנה ירידה משמעותית בכישורי העובד עם הגיל.

תחושת אפליה של העובדים המבוגרים

סקר שנערך ע"י מנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה ב-2010 מצא כי 48% ממחפשי העבודה המבוגרים, מועסקים ולא מועסקים, דיווחו שהם נתקלו בסירובים שעל פי תחושתם היו קשורים לגילם. כמו כן יותר מ-17% מהעובדים המבוגרים חשו שפיטרו אותם מעבודתם האחרונה עקב אפליית גיל. בנוסף לכך, מבין כלל הקבוצות שנבחנו בסקר זה (נשים, ערבים, עולים חדשים וכד') נמצא כי עובדים מבוגרים נתפסים כעובדים המופלים ביותר ע"י הנשאלים מקרב כלל

¹⁷ סקר דעות, רגשות והתנהגות לפני ואחרי גיל פרישה אשר בוצע במאי 2012 ע"י חברת דיאלוג למען המשרד לאזרחים ותיקים

¹⁸ ראה – פרק תעסוקת מבוגרים בישראל ובעולם

האוכלוסייה. קרוב למחצית מהנשאלים חשבו שעובדים מבוגרים חווים אפליה במידה רבה עד רבה מאוד.

תרשים ד.2: תפיסת קיומה של אפליה בעבודה של קבוצות עובדים שונות

קיומה של אפליה בעבודה כנגד:	במידה רבה מאד	במידה רבה	במידה בינונית	במידה מעטה	אין בכלל אפליה
מבוגרים	18.1	27.3	25.1	10.1	19.4
אימהות לילדים קטנים	13.0	22.6	30.5	10.2	23.7
ערבים	20.1	18.9	19.0	8.6	33.4
עולים מאתיופיה	13.0	19.1	24.0	10.5	33.5
נשים	9.5	21.0	32.4	13.2	23.9
דתיים	4.7	9.1	20.0	15.0	51.1
עולים מבריה"מ לשעבר	4.1	6.7	20.6	16.5	52.1
מזרחיים	4.3	4.9	17.9	15.6	57.3
משרתים במילואים	3.2	3.8	14.4	16.9	61.7

מקור: סקר מיוחד, מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת

יחד עם זאת הסקר מצא כי ישנם פערים גדולים בין התנסות אישית באפליה על רקע היות העובד מבוגר לבין התחושה שקיימת אפליה כלפי קבוצת השיוך שלו – 17% בלבד חוו תחושת אפליה אישית לעומת כ-49% מתוך העובדים המבוגרים החשים כי יש אפליה כלפי הקבוצה. אי לכך יש לנקוט מידה של זהירות בפרשנות הממצא.

עמדות מעסיקים

בחינת עמדות מעסיקים אינה מספקת תמונה חד משמעית לגבי אפליה של עובדים מבוגרים. סקר שערך מנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה במרץ 2014 מצא כי כ-70% מהמעסיקים העריכו שבשנים לפני הפרישה לא חלים שינויים בתפוקה של רוב העובדים. 38% מהמעסיקים העריכו שכאשר בוחנים שיקולי עלות מול תועלת העסקתם של עובדים מבוגרים משתלמת יותר מהעסקת צעירים לעומת רק 22% שסברו ההפך. מאידך גיסא, 77% מהמעסיקים העריכו שבישראל קיימת, במידה רבה, אפליה של מבוגרים בקבלה לעבודה ו-55% העריכו שקיימת בישראל אפליה של מבוגרים בפיטורים מהעבודה.

חסמים בתהליכי גיוס והשמה

חסם נוסף העומד בפני עובדים מבוגרים הינם כישורים מסוימים הנחוצים למציאת עבודה בשוק התעסוקה של ימינו. להלן סיכום של הנקודות המרכזיות כפי שעלו על ידי העמותות שעוסקות בפרויקטים לשילוב מבוגרים בתעסוקה:

- עובדים מבוגרים מתקשים בהליך חיפוש העבודה והליך הקבלה לעבודה:
 - לאזרחים מבוגרים שלא חיפשו עבודה מזה שנים רבות חסרים כישורים שיסייעו להם לחפש משרות ולשווק עצמם בצורה נכונה בכדי להתמודד על תפקיד מסוים.
 - תהליך הגיוס אינו מותאם לאזרחים המבוגרים, הן מבחינת שיווק המשרה והן מבחינת תהליך הקבלה למשרה.
- לעיתים ישנו פער בין דרישות שוק העבודה לכישורי עובדים מבוגרים (בעיקר מבחינת שימוש בטכנולוגיות חדשות)

חסמים כלכליים

הטבות כספיות וקצבאות הניתנות כתלות בהכנסה עלולות לספק תמריץ שלילי לעבודה. כלומר, הפחתת תשלומי העברה כתוצאה מגידול בהכנסה מעבודה, משמעותה בפועל הינה מיסוי העובד ומיסוי גבוה מפחית את התמריץ לעבודה. כך, התלות של הזכאויות לקצבאות הזקנה ולהשלמת הכנסה ברמת ההכנסה מעבודה, מפחיתה את הכדאיות הכלכלית של היציאה לעבודה. בהקשר זה, נפריד בין שני סוגי חסמים בקרב שתי קבוצות אוכלוסייה שונות:

1. על עובדים מבוגרים הנמצאים בגיל המותנה¹⁹ חל "מס שולי" גבוה:
ברמות הכנסה ברוטו מעבודה הנעות בין כ-5,000 ₪ לכ-8,500 ₪ "המס השולי" על ההכנסה הכוללת נע בין 74%-97%.
2. עובדים מבוגרים מגיל הפרישה, המקבלים גם גמלת השלמת הכנסה, עלולים לאבד באחת את זכאותם להטבות הנלוות לגמלה (שערכן עשוי להגיע עד כ-1,400 ₪) כתוצאה מעליית הכנסתם מעבודה.

¹⁹ הגיל בו הזכאות לקצבת הזקנה תלויה במבחן הכנסות והינו 67-70 לגברים ו-62-68 לנשים. גיל הזכאות המוחלט לנשים יעלה בשנים הקרובות, בהדרגה, ל-70.

נציג להלן כיצד פועלות מערכות המס והקצבאות על בני גילאים אלו, ובאיזה אופן שילובן יוצר את החסמים המתוארים.

חסם כלכלי עבור עובדים מבוגרים בגיל המותנה

עובדים הנמצאים בגיל המותנה כפופים לארבע מערכות מס וקצבאות:

- א. מס הכנסה
- ב. ביטוח לאומי ומס בריאות
- ג. קצבת זקנה
- ד. מס הכנסה שלילי

נציג כעת את המשמעות של החלת ארבע מערכות אלו על הפרט. לפירוט והסבר על כלל המערכות ראהנספח.

משמעות החלת מערכות מיסוי וקצבאות אלו על עובדים בגיל המותנה

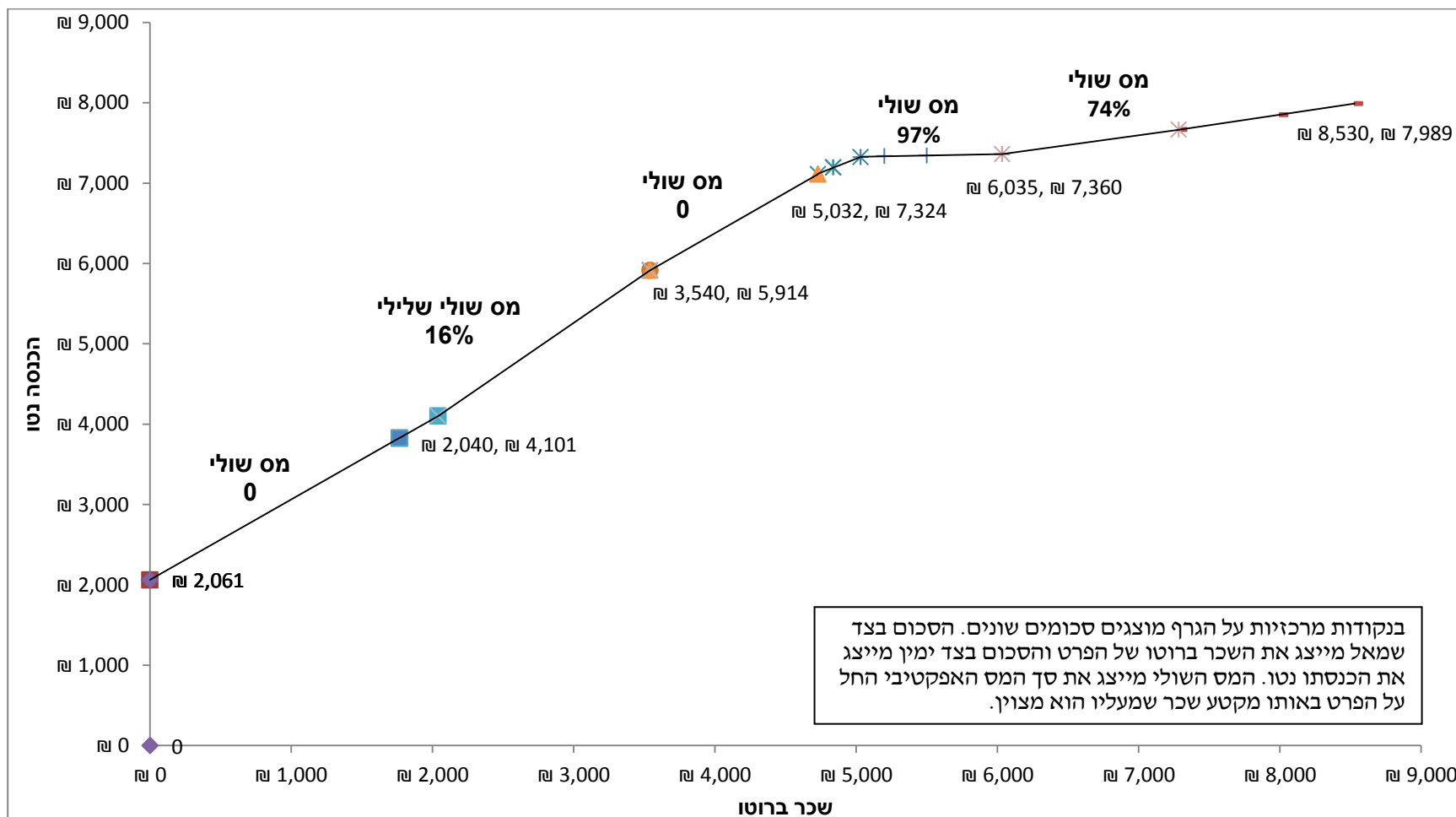
נבחן להלן כיצד משתנה ההכנסה נטו כתלות בשכר ברוטו ונציג את שיעורי המס השולי החלים בפועל בנקודות הכנסה שונות. בהתייחסותנו ל"מס שולי" נביא בחשבון את ההשפעה השולית של כלל המערכות (מס הכנסה, מס בריאות וביטוח לאומי, שחיקת קצבאות הזקנה ומס הכנסה שלילי) על ההכנסה נטו כתלות בשכר מעבודה.

בגרפים שלהלן נציג את השפעת כלל המערכות על הכנסתו של גבר בעל שני מאפיינים שונים:²⁰

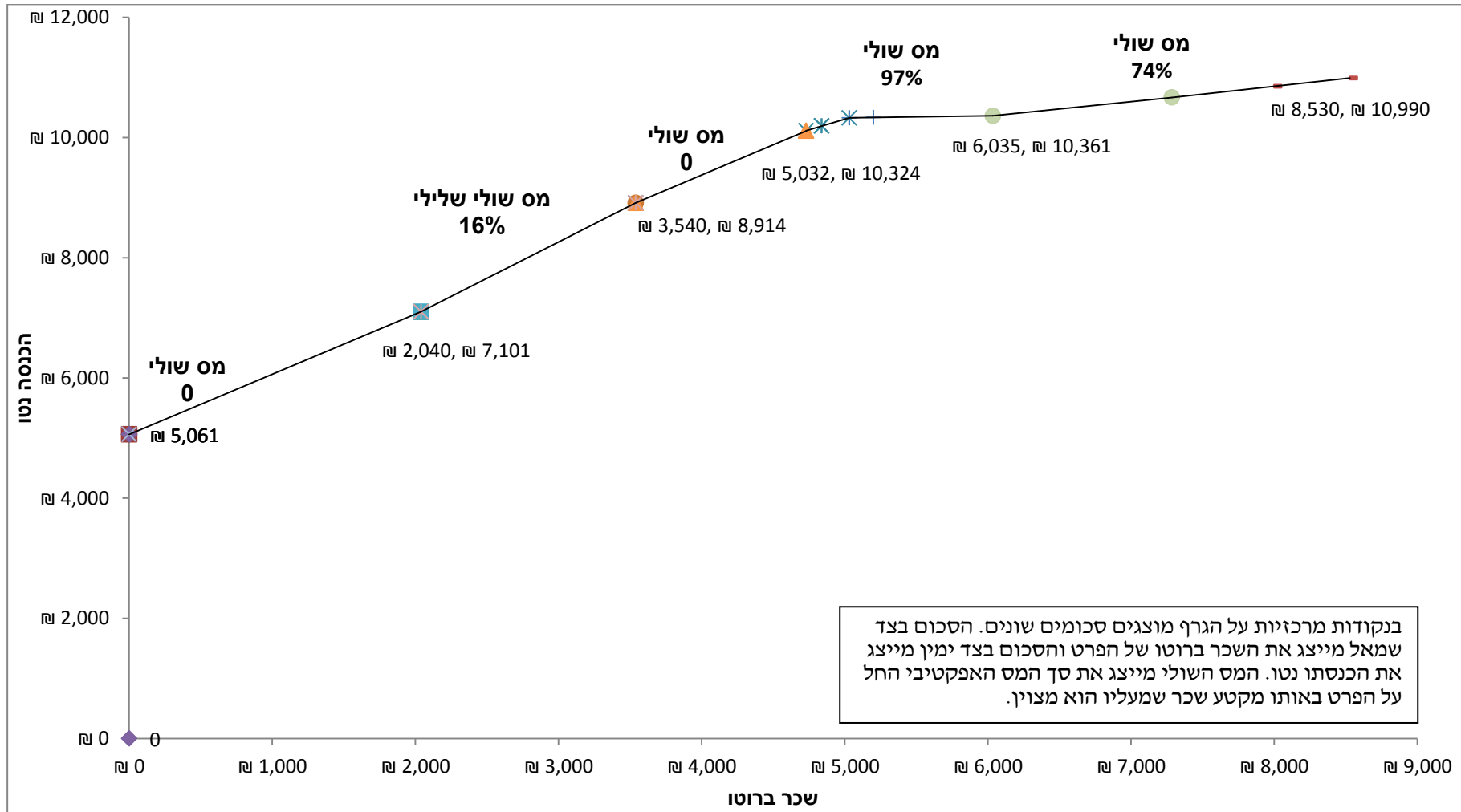
1. גבר בעל תוספת ותק מקסימלית וללא פנסיה
2. גבר בעל תוספת ותק מקסימלית ופנסיה בגובה 3,000 ₪

²⁰ באיורים אלו יוצגו ההכנסות ומרכיבי המיסוי הרלוונטיים לגברים. מרכיבים אלו רלוונטיים גם לנשים, למעט תוספת נקודות הזיכוי ממס שמקבלות הנשים בישראל שבגללה סף מס ההכנסה שלהן גבוה משל הגברים.

תרשים 3.7: גבר עם תוספת ותק מלאה וללא פנסיה



תרשים 4.7: גבר עם תוספת ותק מלאה וקצבה פנסיונית של 3,000 ₪ בחודש



איורים אלו מעלים מספר ממצאים :

1. ברמות הכנסה מעבודה בגובה 2,040 ₪ עד 3,540 ₪ - "המס השולי" שלילי בשיעור של

16% (כלומר ההכנסה עולה בזכות מערכת המס), הודות ל"מענק ההכנסה".

2. ברמות הכנסה מעבודה בגובה של כ-5,032 ₪ עד 6,035 ₪ - "המס השולי" עומד על 97%,

כלומר נגרעים 97 ₪ על כל 100 ₪ של הכנסה נוספת מעבודה. שיעור "מס שולי" זה נובע

משילוב שלושה מנגנונים יחד :

○ הפחתה של 23% בגין מענק הכנסה

○ הפחתה של 14% כתוצאה ממס הכנסה

○ הפחתה של 60% מקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי

3. ברמות הכנסה מעבודה העומדות על סך של 6,035 ₪ עד 7,285 ₪ לפרטים אשר אינם

זכאים כלל לתוספת ותק,²¹ ועד 8,530 ₪ לפרטים אשר זכאים לתוספת ותק מלאה, "המס

השולי" הינו 74%, כלומר הפחתה של 74 ₪ על כל 100 ₪ של הכנסה נוספת מעבודה.

שיעור "מס" זה נובע משילוב :

○ הפחתה של 14% כתוצאה ממס הכנסה

○ הפחתה של 60% מקצבת הזקנה של ביטוח לאומי

המסקנה המשמעותית ביותר העולה מניתוח זה הינה שברמות השכר של 5,032 ₪ עד כ-8,530 ₪

(אצל מרבית העובדים) יציאה לעבודה כרוכה בניכוי משמעותי של ההכנסות שאינן מעבודה.

בהנחה שיציאה לעבודה כרוכה באובדן שעות פנאי, מערכת הקצבאות והמיסוי יוצרות למעשה

תמריץ שלילי להגדלת ההכנסה מעבודה.

על מנת לבחון האם התנהגות הפרטים בפועל אכן מגיבה לתמריץ השלילי שיוצרות מערכת

הקצבאות והמיסוי, ביצעה הוועדה ניתוח של התפלגות השכר של פרטים בגיל המותנה. בעזרתו,

ניתן לראות כיצד מתפלג שכרם של עובדים בגיל המותנה.

בגרף שלהלן נציג את התפלגות השכר של גברים בגילאי 67-70 וגברים בגילאי 35-66. הציר

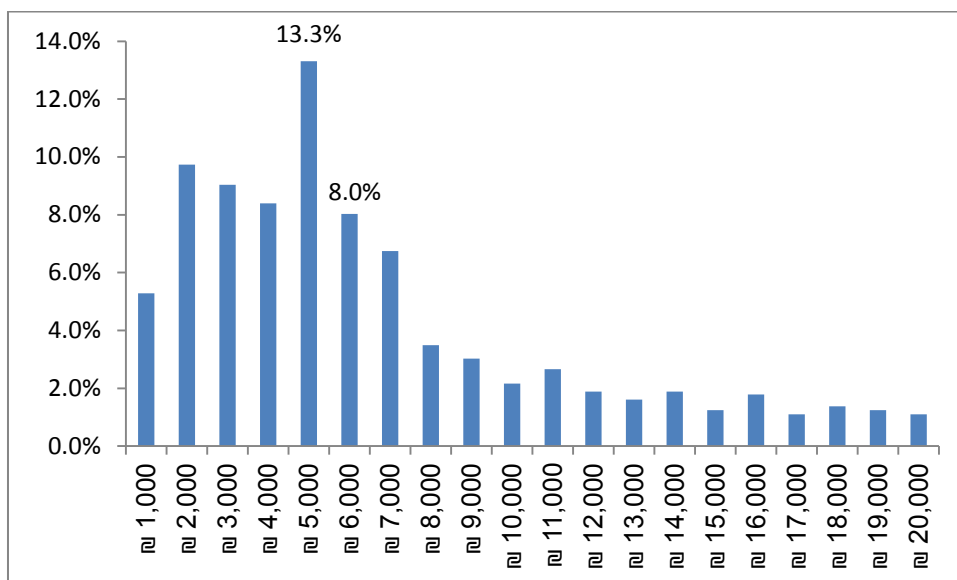
האופקי מייצג את השכר ברוטו והציר האנכי מייצג את אחוז הפרטים העובדים מבין קבוצת גיל

זו. העמודות מייצגות קפיצת שכר של 1,000 ₪. כלומר העמודה הראשונה מייצגת את אחוז

²¹ ראה הסבר בנספח א'

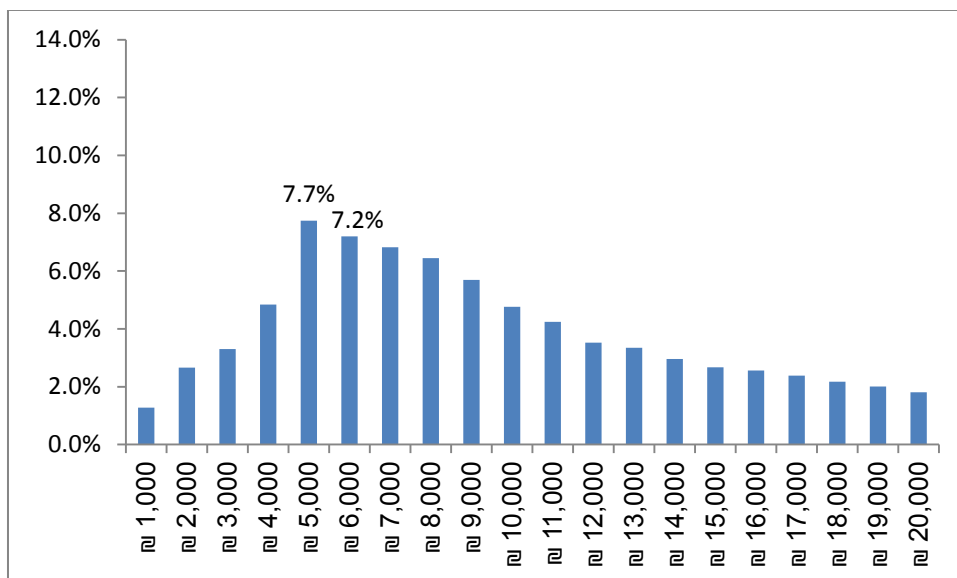
השכירים בקבוצת הגיל המרוויחים שכר של עד 1,000 ₪, העמודה השנייה מייצגת את הפרטים העובדים המרוויחים שכר של בין 1,000 ₪ ל-2,000 ₪ וכן הלאה.

תרשים 5.ד: התפלגות שכר, גברים, 67-70



מקור: בנק ישראל, על בסיס נתוני שכר של 10% מהפרטים בשנת 2011 המהווים מדגם מייצג

תרשים 6.ד: התפלגות שכר, גברים, 35-66



מקור: בנק ישראל, על בסיס נתוני שכר של 10% מהפרטים בשנת 2011 המהווים מדגם מייצג

מבחינת התפלגות השכר של העובדים בגיל המותנה ניתן לראות כי ישנה נפילה משמעותית בשיעור הפרטים המרוויחים מעל ל-5,000 ₪ לעומת שיעור המרוויחים 4,000-5,000 ₪, נפילה אשר אין אנו רואים אותה בהתפלגות השכר של העובדים בגיל העבודה העיקרי.

למרות שממצאים אלו אינם מהווים הוכחה סיבתית, התפלגות שכר זו תומכת משמעותית בהנחה כי ישנו תמריץ כלכלי שלילי לעובדים בגיל זה ברמות שכר של בין 5,000 ₪ לכ-8,500 ₪.

חסם כלכלי עבור עובדים המקבלים השלמת הכנסה לקצבת זקנה

קצבת השלמת הכנסה הינה קצבה המשולמת כתוספת לקצבת זקנה לפרטים אשר עומדים בתנאים שונים המבוססים על הכנסה ובעלות על רכוש (ראה נספח א'). מלבד התוספת לקצבת הזקנה מקבלים הזכאים להשלמת הכנסה הטבות הניתנות להם מתוקף היותם זכאים לתוספת זו, ללא מבחן הכנסות נוסף.

בלוח להלן ניתן לראות את אופי ההטבות הנלוות לקצבת השלמת הכנסה ושוויון.

לוח ד.1: ההטבות למקבלי השלמת הכנסה לקצבת זקנה ושוויון בשנת 2013

מוסד/ארגון	ההטבה	שווי ההטבה (לחודש) ²²
חברת "בזק"	50% הנחה בדמי שימוש קבועים בתשלום חשבון הטלפון	<u>כ- 30 ₪</u>
חברת החשמל	50% הנחה עבור 400 קוט"ש ראשונים בתשלום חשבון החשמל	<u>127 ₪</u>
משרד הבינוי והשיכון	סיוע בשכר דירה	<u>בין 726 ₪ - 1,147 ₪ למשק בית</u>
קופת חולים	הנחות ברכישת תרופות ופטור מאגרות בעד שירותים רפואיים	<u>כ-150 ₪ בחודש</u>
רשות המים	כמות מים נוספת של עד 3.5 מ"ק לחודש בתעריף הנמוך	<u>כ-20 ₪ בחודש</u>
רשות מקומית	פטור מלא מתשלום ארנונה	<u>תלוי בישוב ובגודל הדירה, נניח כ-350 ₪ בחודש</u>

²²שווי ההטבה חושב במקרים מסוימים ע"י הערכה של כותבי הדו"ח

זכאות לקצבת השלמת הכנסה מזכה את הפרט בכלל ההטבות ואילו אי זכאות לקצבה זו מביאה לכך שהפרט מאבד את כלל ההטבות לעיל. לפיכך, עלול הפרט לאבד את כלל ההטבות להן הוא זכאי במידה והכנסתו מעבודה עולה בשקל אחד נוסף.

נציג כעת באמצעות שני איורים את המשמעויות של המנגנונים הנ"ל על הכנסתו נטו של הפרט, כתלות בהכנסתו ברוטו מעבודה. ננתח משמעויות אלו לשני טיפוסים שונים כאשר את שווי ההטבות נציג כזקיפה כספית להכנסתו נטו של הפרט לפי ההסבר לעיל:

פרט יחיד ללא פנסיה וללא תוספת ותק אשר זכאי לסיוע בדיוור, שווי ההטבות החודשיות להן הוא זכאי הינו 1,404 ₪.

לוח 2.ד: הטבות השלמת הכנסה לקצבת זקנה כתלות בהכנסה מעבודה עבור פרט ללא תוספת ותק

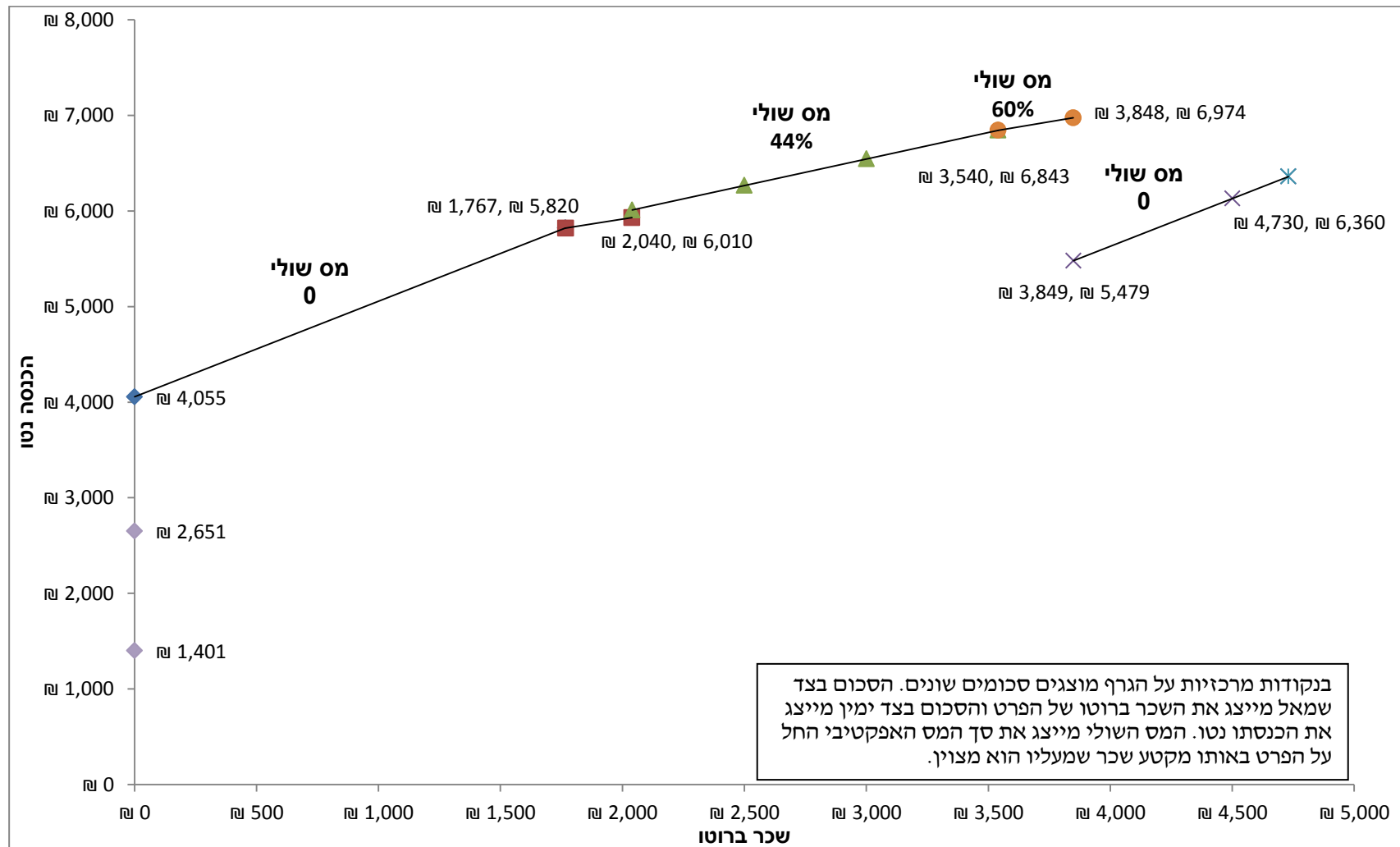
	זכאי להשלמת הכנסה	לא זכאי להשלמת הכנסה	פער
הכנסות			
הכנסה מעבודה	₪ 3,848	₪ 3,849	₪ 1
קצבת זקנה	₪ 1,502	₪ 1,502	-
סה"כ הטבות	₪ 1,404	-	₪ -1,404
סה"כ הכנסה מעבודה + הטבות	₪ 6,754	₪ 5,351	₪ -1,403

יחיד ללא הכנסה פנסיה, עם תוספת ותק מלאה אשר אינו זכאי לסיוע בדיוור, שווי ההטבות החודשיות להן הוא זכאי הן 648 ₪.

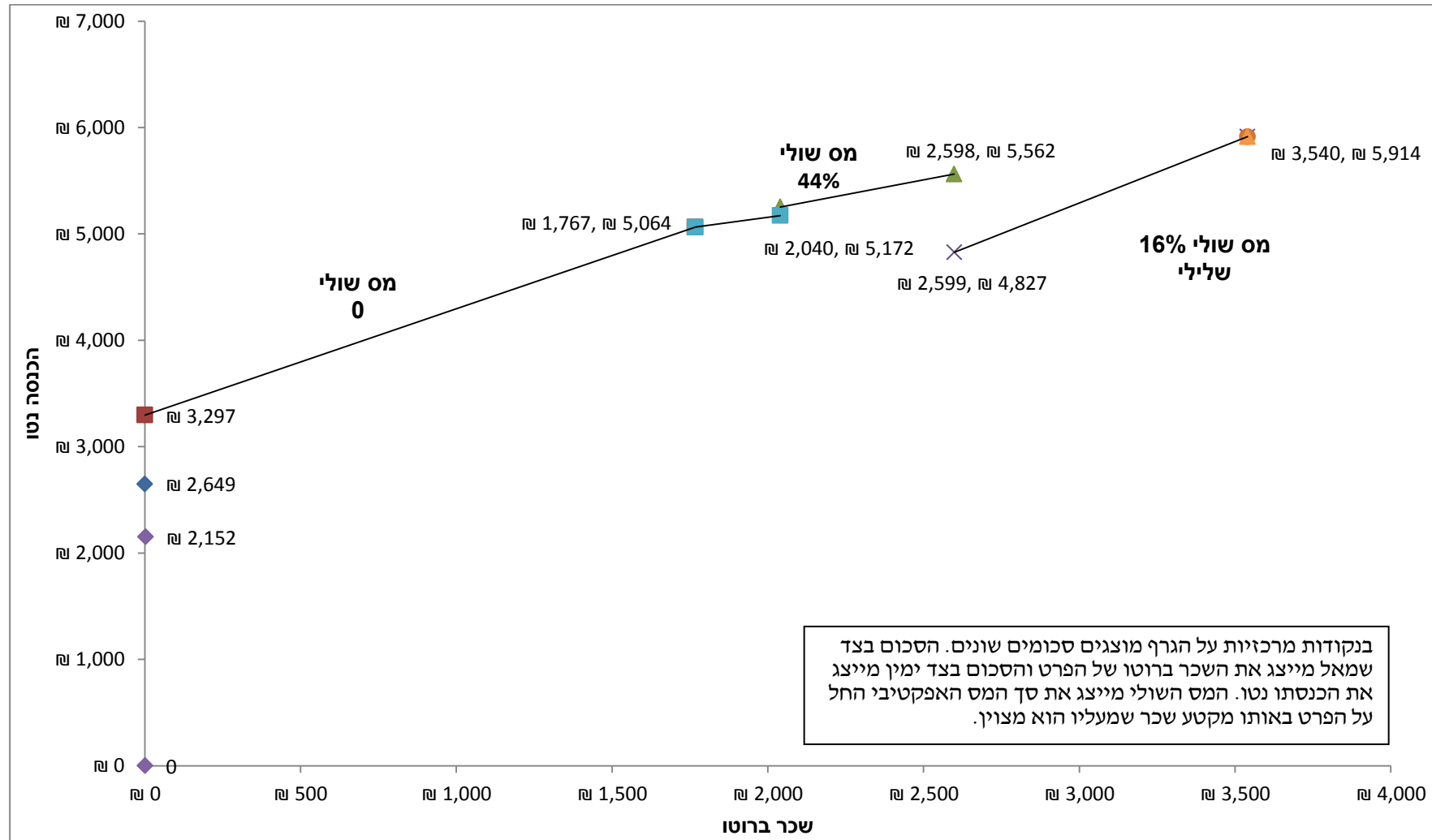
לוח 3.ד: הטבות השלמת הכנסה לקצבת זקנה כתלות בהכנסה מעבודה עבור פרט עם תוספת ותק

	זכאי להשלמת הכנסה	לא זכאי להשלמת הכנסה	פער
הכנסות			
הכנסה מעבודה	₪ 2,598	₪ 2,599	₪ 1
קצבת זקנה	₪ 2,252	₪ 2,252	-
סה"כ הטבות	₪ 648	-	₪ -648
סה"כ הכנסה מעבודה + הטבות	₪ 5,498	₪ 4,851	₪ -647

תרשים 7.7: פרט ללא פנסיה, ללא תוספת וותק ועם זכאות לשכר דירה



תרשים 8.7: פרט ללא פנסיה, עם תוספת וותק מלאה וללא זכאות לסיוע בדיוור



מניתוח האיוורים לעיל ניתן לראות כי במקרה של הזכאים להשלמת הכנסה, התמריץ השלילי לעבודה אינו בהכרח במס השולי הגבוה, אשר משחק תפקיד משמעותי פחות במקרה זה, אלא נקודת השבר שמשמעותה איבוד הזכאות לקצבה וכך גם לכלל ההטבות אשר להן הפרט היה זכאי. ניתן לראות כי ישנו תמריץ שלילי גבוה לעבודה ברמות שכר נמוכות מנקודת השבר של איבוד ההטבות שכן, ההכנסה נטו של הפרט עלולה לרדת בעקבות התוספת לשכר אותה הוא מקבל.

לדוגמא, הגדלת שכרו של עובד אשר אינו זכאי לתוספת ותק מ-2,000 ₪ ל-4,000 ₪ תביא לנפילה בהכנסה נטו של אותו עובד מ-5,994 ₪ להכנסה נטו של 5,630 ₪. כלומר עלייה בהכנסה מעבודה של 2,000 ₪ תביא **לירידה** בהכנסה נטו של 364 ₪.

כפי שהוצג בחלק זה קיימים חסמים רבים לשילובם בתעסוקה של עובדים מבוגרים. אי לכך, ישנה חשיבות רבה לצעדי מדיניות אשר יביאו לצמצום והסרת חסמים אלו.

סיכום

בישראל שיעור גבוה של מבוגרים בעלי השכלה ויכולות אשר יכולים לתרום באופן מהותי לכלכלה. שיעורי התעסוקה בישראל גבוהים ביחס לעולם המפותח, אולם מצב זה צפוי להשתנות בעקבות צעדי מדיניות משמעותיים שנוקטות מדינות אחרות ובהן העלאת גיל הפרישה. המבוגרים בשוק העבודה לרוב מחפשים משרות מסוג שונה מאשר רוב האוכלוסייה שמאפשרות גמישות וחלקיות משרה. כמו כן, ישנן עדויות שגיוון בגילאי העובדים תורם לפיריון העבודה בעסקים. לאור הגידול הצפוי באוכלוסיית המבוגרים בישראל, נדרשת היערכות לניצול הפוטנציאל הקיים באוכלוסייה זו לטובת הפרט והמשק בכללותו.

פרויקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים – מצב קיים

מיפוי תכניות ומיזמים בתחום תעסוקת מבוגרים

במדינת ישראל פועלים מספר גופים לקידום תעסוקת מבוגרים. גופים אלה מספקים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים מידע וייעוץ בנושא תעסוקה, מפעילים מרכזי השמה ואף מייצרים מקומות תעסוקה ייעודיים לאזרחים ותיקים.

מרבית הגופים הינם מלכ"רים הפועלים בשיתוף פעולה הדוק עם משרדי הממשלה או רשויות מקומיות.

להלן סקירת הגופים והתכניות אשר הוצגו במסגרת הועדה:

קרנות הביטוח הלאומי

קרנות הביטוח הלאומי הן קרנות לאומיות להשקעה חברתית, הפועלות לייזום ותמיכה בפרויקטים ותכניות לאוכלוסיות בסיכון. הקרנות פועלות מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 באמצעות אגף הקרנות שהוקם בשנת 2002 כדי לרכז תחת קורת גג אחת את קרנות הביטוח הלאומי. כיום, פועלות במסגרת האגף חמש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, קרן סיעוד, הקרן לילדים ונוער בסיכון, קרן למפעלים מיוחדים וקרן מנוף. פעילות הקרנות מהווה גורם משלים לגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסיות בסיכון, וזאת על ידי פיתוח שירותים חברתיים הנותנים מענה לצרכים הרחבים של אוכלוסיות אלו.

עבודת הקרנות נעשית בשיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים, רשויות מקומיות ועמותות. הקרנות אינן מפעילות ישירות פרויקטים ותכניות אלא מסייעות במימון ובליויי מקצועי לפרויקטים ותכניות המופעלות ע"י רשויות מקומיות ועמותות ואינם זכאים לתקצוב ממשלתי מכוח חוק או תקנה תקציבית.

בתחום תעסוקת מבוגרים שותפה הקרן למפעלים מיוחדים – יחד עם אשל - בפיתוח והקמת מרכזי השמה בתעסוקה למבוגרים בני 60+ בנהריה ובבאר שבע (מרכז נוסף בירושלים נמצא בתהליכי הקמה). המרכז בבאר שבע מופעל על ידי הרשות המקומית והמרכז בנהריה מופעל על ידי עמותת תלם (ראה להלן). המרכזים נועדו לסייע למבוגרים בני 60+ שאינם עובדים ומעוניינים בכך להשתלב בשוק העבודה הפתוח. לצורך כך, מציעים המרכזים הכנה לראיונות עבודה, קורסים לרכישת מיומנויות מחשב והכשרות נוספות, והצוותים המקצועיים פועלים לאיתור מעסיקים

ולשינוי עמדות בקרב מעסיקים כלפי עובדים מבוגרים, וכן מעניקים למבוגרים תמיכה וליווי לאורך תהליך ההשמה. כמו כן, המרכזים גם עורכים תיעוד ומנהלים מאגר מידע למעקב אחר ההשמות.

בנוסף, הקרן למפעלים מיוחדים חתמה לאחרונה על הסכם תמיכה להרחבת מרכז תעסוקתי לגיל הזהב המופעל על ידי עמותת קלי"ק בהוד השרון. המרכז פועל משנת 2007 ומשמש כעסק חברתי לייצור ערכות מלאכת יד ומתנות, בו מועסקים מבוגרים, בעיקר ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. הרחבת פעילות המרכז תתבטא בפתיחתן של חמש שלוחות והיא תאפשר תעסוקה מכובדת בשכר לכ-75 מבוגרים שיצאו ממעגל העבודה. בהמשך לכך, בשנת 2015 הקרן למפעלים מיוחדים תמשיך לעבוד על פיתוח מודלים לתעסוקת מבוגרים בשוק הפתוח – כיזמים עצמאיים או בעבודה כשכירים.

בנוסף לעבודת הקרן למפעלים מיוחדים בנושא, קרנות הביטוח הלאומי - בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר - מקימות קרן "יוזמה חברתית" לפיתוח עסקים חברתיים. הקרן תשקיע במיזמים המעסיקים מגוון של אוכלוסיות מוחלשות, ובכללן מבוגרים הנמצאים בגיל הזכאות לקצבת זקנה וזכאים לקצבת השלמת הכנסה. הקרן תנוהל על ידי מפעיל חיצוני שעתיד להיבחר במכרז המתקיים בימים אלו.

אש"ל - תבת - ג'וינט

חזון אש"ל הוא ליצור חברה שבה לאזרחיה המבוגרים דימוי חיובי ואיכות חיים טובה. חברה כזו תאפשר את שילובם ומעורבותם של הזקנים בענייניה, ותעמיד לרשותם ולרשות משפחותיהם מערכות שירותים יעילות, נגישות ואיכותיות.

ייעודו של אש"ל הינו ליצור תנאים שיבטיחו לזקנים בריאות טובה, רווחה, בטחון, יצירתיות עשייה, עצמאות, חיים של כבוד וזקנה מוצלחת. זאת, על ידי תכנון ופיתוח תכניות ושירותים איכותיים, חדשים וחדשניים ועל ידי שיפור שירותים קיימים, במישור הארצי והמקומי, למען האוכלוסייה המבוגרת בישראל.

אש"ל עוסקת בתכנון ופיתוח שירותים ואיננה מספקת אותם באופן ישיר לזקנים. בתום שלב הפיתוח מעבירה אש"ל את האחריות להפעלת השירות לגופים ארציים או מקומיים, בעלי אופי

ציבורי-וולונטרי. פעולותיה מאופיינות בשיתוף פעולה ובתיאום מלא עם הרשויות המתאימות במישור הארצי והמקומי .

אשל מיישמת גישה כוללת וראייה מערכתית בפיתוח שירותים, תוך שילוב בין צרכים של רווחה ובריאות, יצירת שותפויות והבטחת מעורבותם של כלל הגורמים האחראיים - כל זאת במגמה לאגם משאבים ולהבטיח לתכניותיה השפעה מערכתית רחבה ככל הניתן.

בין המיזמים שמפעילים תבת ואש"ל בסיוע הג'וינט :

1. מועדוני תעסוקה למבוגרים :

הפעלת מועדוני תעסוקה בהם מועסקים למעלה מ- 10 עובדים מספר ימים בשבוע בשעות הבוקר. המועדון מנוהל ע"י רכז תעסוקה ו/או מנהל עבודה. במועדון התעסוקה מתקבלות משימות מקבלני עבודה או מפעלי תעשייה.

מגוון אפשרויות התעסוקה הינו גדול - החל מעבודות פשוטות ועד עבודות מורכבות הדורשות ידע טכני ספציפי (כגון: חשמל, אלקטרוניקה, הלחמה ועוד) דמי הכיס המשולמים לעובדים מותאמים במרבית המקרים לתפוקה האישית או משולמים כשכר עבודה קבוע. בנוסף לכך נהנים העובדים מפעילויות חברתיות נוספות. הפעילות מבוססת על יכולות אישיות והתאמתן לצרכי ביצוע העבודה.

תשתית המועדונים פועלת באמצעות עמותת תלם ובשיתוף המשרד לאזרחים ותיקים.

2. גמלאים יוזמים עסק : חממת היזמות העסקית של עמותת ותיקי הגליל

עמותת ותיקי הגליל מפעילה חממת יזמות במסגרתה יכולים אזרחים ותיקים להירשם לקורס יזמות עסקית. מדובר ביוזמה מקומית העוסקת בעיקר בתחומי היזמות העסקית.

עמותת תלם :

עמותת תלם – תעסוקה למבוגרים, נוסדה בשנת 1973 ופועלת ברציפות עד היום. העמותה פועלת לקידום תעסוקה בשכר וניצול שעות הפנאי לאזרחים ותיקים. העמותה פועלת בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, עמותות למען הקשיש, אשל- ג'וינט, ביטוח לאומי וארגונים ציבוריים שונים. העמותה מרכזת שתי תכניות עיקריות :

1. מועדוני תעסוקה חברתיים-

מופעלים על ידי הג'וינט והרשויות המקומיות ומעסיקים אזרחים ותיקים המבצעים עבודות גמורות למחצה ומקבלים "גמול תעסוקה". כיום קיימים כ- 15 מועדונים ברחבי הארץ בפרישה ארצית וכ- 200 אזרחים ותיקים מועסקים בהם.

2. מרכז השמה-

הפעלת מרכז השמה ייעודי לאזרחים ותיקים בעיר נהריה. מטרת המרכז הינה ליצור מאגרי מידע של דורשי עבודה ומעסיקים פוטנציאליים, לתאם בין דרישות ובקשות לעבודה ולקדם השמת גמלאים בארגונים ובמפעלים.

3. מיזמים עסקיים- חברתיים : אזרחים ותיקים למען הקהילה-

הקמה והפעלה של מרכזי פעילות בהם יועסקו אזרחים ותיקים במגוון שירותים כגון : הכנת תלמידי תיכון לבחינת בגרות ולכניסה לאוניברסיטה, הפעלת סדנאות יצירה וחוגי העשרה על ידי אזרחים ותיקים ועוד.

מכון שיפור

מכון שיפור, ההשמה והפיתוח התעסוקתי בישראל, נוסד בשנת 1987 ועוסק בפיתוח וקידום אנשים וארגונים. צוות המכון עוסק בייעוץ וליווי מנהלים ועובדים בתהליכי שינוי, פיתוח מסלולי קריירה לעובדים בארגונים ובשילוב מפורטרים בשוק העבודה. מכון שיפור מפעיל צוות רב-תחומי המורכב ממומחים להכשרה, פסיכולוגים תעסוקתיים וחברתיים, סוציולוגים, מומחי חינוך ומאמנים תעסוקתיים ואישיים. כל אלה פועלים יחד עם כלכלנים, חוקרי שוק העבודה ומהנדסי תעשייה וניהול. עיקר פועלם הינו ליווי והכשרה מקצועית של עובדים פוטנציאליים לפני ובתהליך הקליטה לעבודה.

תכנית זו פועלת לשילוב גילאי 60+ בכוח העבודה בתפקידי מכירה, ניהול זוטרה והקמת עסקים ע"י פיתוח תובנות, עדכון תעסוקתי וטכנולוגי. התכנית מסייעת למשתתפים להבין את אילוצי השוק ולפתח את המיומנויות (טכנולוגיות, התנהגותיות ואחרות) הדרושות לעובדים במשק.

התוכנית כוללת מפגשים קבוצתיים, פיתוח וגיבוש רעיונות חדשים לקריירה שלישית כולל עבודה כשכירים או כעצמאים, ליווי ותמיכה במהלך חיפוש עבודה ברמה אישית וקבוצתית. לאורך כל

ההכשרה, מתבצעות התאמות לצרכים העולים במפגשים הקבוצתיים והפרטניים. כמו כן, צוות המכון נשאר זמין לצרכי המשתתפים במהלך התכנית וגם לאחר השתלבות בעבודה.

חמישים פלוס – מינוס

העמותה הוקמה במטרה לסייע למבוגרים בלתי מועסקים להשתלב בשוק העבודה. העמותה מפעילה מרכזי יום לתעסוקת מבוגרים, פועלת לשינוי עמדותיהם השליליות של מעסיקים כלפי עובדים מבוגרים, מעודדת התנדבות כיצירת מנוף לתעסוקה, תומכת בקשיי התמודדות של בלתי מועסקים ובני משפחותיהם, מסייעת לפיתוח מיזמים עסקיים, מפנה עובדים לקורסים להכשרות מקצועיות ופועלת לשינוי חקיקה.

המרכז פועל בשלושה מישורים: הכשרה מקצועית, השמת מבוגרים תוך איתור מקורות תעסוקה לבני חמישים פלוס מינוס ויצירת מאגר מעסיקים המעוניינים בהעסקת מבוגרים. עידוד יזמות בגיל המבוגר הכשרה ועזרה בתחילת הקריירה החדשה.

העמותה מפעילה את המרכז הרב תחומי לתעסוקת מבוגרים לגילאי 60+ בתל אביב. המרכז לתעסוקת מבוגרים מיועד לאזרחים ותיקים בגילאי 60+ לשם סיוע במציאת עבודה מתאימה לכישוריהם ורצונותיהם התכנית מכוונת למציאת פתרונות תעסוקה בתעסוקות מגוונות המתאימות לרצונם, לרקע המקצועי שלהם ולכישוריהם האישיים.

המלצות הוועדה

במסגרת עבודת הוועדה נערכה בחינה מעמיקה של מאפייני תעסוקת מבוגרים בישראל ובעולם והמגמות המרכזיות הצפויות בישראל. הוועדה מצאה כי ישנן תועלות משמעותיות הצפויות מעידוד תעסוקת מבוגרים. אולם, על מנת למצות את הפוטנציאל הקיים בשילוב תעסוקת מבוגרים יש להתמודד עם חסמים משמעותיים וכשלי שוק הקיימים היום. המלצות הוועדה התמקדו בהסרה של חסמים ותמריצים שליליים לתעסוקת מבוגרים וכן הקמת פלטפורמות ייעודיות לשילוב מבוגרים בתעסוקה לשם מתן מענה לרצונות ולצרכים שמאפיינים שיעור משמעותי מאוכלוסיית העובדים המבוגרים. כמו כן, הוועדה סבורה שיש להעניק לעובדים מעל לגיל הפרישה ולמעסיקהם גמישות מרבית בהסכמי העסקה.

צעדים להסרת חסמים מבניים

- א. קידום יצירת מסלול תעסוקה אלטרנטיבי במשק
- ב. הגדרת מקצועות נדרשים בשירות המדינה ואישור להמשך העסקה רגילה במקצועות אלו
- ג. גיבוש מסלול תעסוקה מותאם לגמלאים בשירות המדינה
- ד. עידוד הכשרה והשמה של עובדי מדינה במסלול פרישה מוקדמת
- ה. יצירת פלטפורמות לעידוד תעסוקת מבוגרים :
 - a. הקמת ועדת היגוי לקידום תכניות לשילוב עובדים מבוגרים
 - b. הקמת פלטפורמות מקוונות לקידום תעסוקת מבוגרים

צעדים להסרת חסמים כלכליים

בחלק זה תציג הוועדה את המלצותיה הנוגעות לתמריצים השליליים לתעסוקה העומדים בפני עובדים מבוגרים, כפי שהוצגו בחלק ב' :

1. כדי להפחית את החסם הכלכלי לתעסוקה בגיל המותנה ממליצה הוועדה :

- למתן את מנגנון ניכוי קצבת הזקנה כנגד עליית השכר מ-60% ל-30%.

- לבטל את תוספת דחיית הקצבה²⁴²³

²³ תוספת זו לקצבה ניתנת לפרטים אשר ; א. עבדו בגיל המותנה והיו זכאים לקבלת קצבה חלקית ובחרו שלא לקבלה, ב. לא היו זכאים לקצבה בעקבות גובה הכנסתם
²⁴ ראה הסתייגויות הביטוח הלאומי ובנק ישראל בנספח ב'

2. כדי להפחית את החסם הכלכלי העומד בפני עובדים מבוגרים מגיל הפרישה הזכאים להשלמת הכנסה ממליצה הוועדה: להקים צוות עבודה אשר יציע מתווה להפרדת מערכת ההטבות ממערכת השלמת ההכנסה ודירוג הטבות אלה על פי ההכנסה.

שינוי שיעור הניכוי הקצבה כתלות בשכר במסגרת מבחן ההכנסות מ-60% ל-30%

הוועדה ממליצה להפחית את שיעור הניכוי של קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה מ-60% ל-30%.

ההשפעה המרכזית של צעד זה הינה הפחתת המס השולי לעובדים בגיל המותנה כך שיעמוד על 44%-51% ברוב רמות השכר הרלוונטיות למבחן ההכנסות של קצבת הזקנה.

כפי שצוין, החלק העיקרי במס השולי הגבוה העומד בפני עובדים מבוגרים בגיל המותנה, נובע ממנגנון ההפחתה של קצבת הזקנה העומד כיום על 60%. הפחתת מנגנון זה מ-60% ל-30% תיצור מצב בו לאורך מרבית העקומה המס השולי יהיה בגובה של 44%-51%. הרציונל מאחורי ההמלצה זו הינה שהפרט ישמור "בכיסו" לפחות כמחצית מהשקל השולי אותו הוא מרוויח מהעבודה וזאת על מנת להקנות לו תמריץ מספק במידה סבירה לעבודה.²⁵ עלות הצעה זו עומדת על כ-210-230 מיליון ₪.²⁶

כמו כן, ממליצה הוועדה לממן את עלות מיתון ניכוי קצבת הזקנה באמצעות ביטול תוספת דחיית הקצבה. זאת מפני שתוספת דחיית קצבת הזקנה איננה מהווה תמריץ לתעסוקה בגיל המותנה ומגיעה ברובה למועסקים בעלי שכר גבוה משמעותית מהשכר הממוצע במשק. ביטול תוספת דחיית הקצבה לא צפוי להוריד את שיעורי התעסוקה בגיל המותנה. כך, יוחלף כלי שאינו יעיל במתן תמריץ לתעסוקה בגיל מבוגר, בכלי אשר יסיר תמריץ שלילי משמעותי לתעסוקה בגיל זה. על מנת למנוע פגיעה בעובדים בעל שכר בינוני ומעלה שלהם חיסכון פנסיוני נמוך, יש לבחון מתן תוספת דחיית קצבה לפורשים שלא קיבלו קצבת זקנה בגיל המותנה בשל הכנסה גבוהה מעבודה במידה והפנסיה החודשית שלהם נמוכה מקצבה חודשית מינימלית שתיקבע בהמשך. העלות השנתית המוערכת של תוספת דחיית הקצבה, נכון ל-2012, הינה כ-435 מיליון שקלים בשנה. המלצת הוועדה הינה שתוספת זו לא תבוטל באופן רטרואקטיבי לזכאים לה כיום, אלא רק למצטרפים חדשים. לכן, החיסכון בשנים הקרובות יהיה נמוך משמעותית בשל כך שמדובר ביישום הדרגתי.

²⁵ יש להדגיש שהכוונה במהלך הינה להפחית את שיעור הניכוי קצבת הזקנה למועסקים ולא להפחית את העלות למעסיקים, לכן יש לבחון את שיעור דמי הביטוח למעסיק של עובד המקבל קצבת זקנה ברמות השכר הגבוהות מ-5,000 ₪ ומעלה.

²⁶ ללא התחשבות בגידול בשיעורי התעסוקה בשל השינוי אשר צפוי להקטין את העלות

בהבשלה מלאה, החיסכון מביטול תוספת דחיית הקצבה, צפוי להיות גבוה מהעלות הנובעת מהקטנת שיעור הניכוי של קצבת הזקנה. אך, כאמור, ב-8-10 השנים הראשונות ליישום המלצות הוועדה, העלות צפויה להיות גבוהה מהחיסכון.

צעדים להסרת חסמים מבניים - הסבר

מסלול תעסוקה אלטרנטיבי

כיום, בגיל הפרישה, ברירת המחדל למעסיקים ועובדים הינה פרישה של העובד, כאשר במקרים מסוימים נשקלת האפשרות של המשך העסקה באותה משרה. אולם, כפי שצוין בפרק קודם, עובדים מבוגרים לרוב מעדיפים המשך תעסוקה במשרה חלקית בתנאי העסקה גמישים. בנוסף, הזכאות לקצבה עשויה לשנות את העדפת העובד לגבי רמת ההכנסה הרצויה מעבודה. מצד המעסיק, לרוב ההחלטה היא בין פרישה של העובד לבין המשך העסקת העובד באותה משרה עם המשך העלייה בעלות השכר ובוותק. כיום לא מוגדרת חלופה מובנית נוספת שמאפשרת ערך מוסף מהותי למעסיק ולעובד כאחד. הגדרת מסלול תעסוקה אלטרנטיבי תוסיף מסלול תעסוקה אפשרי לאחר גיל פרישה שמאפשר המשך תעסוקה בתנאים מיטביים לעובד המבוגר ולמעסיק. זאת, תוך שימור החלופות הקיימות הזמינות למעסיק ולעובד. המאפיינים של מסלול תעסוקה שכזה עשויים לכלול הפחתה בחלקיות המשרה, גמישות בהעסקה, שינוי בחובות ההפרשה של העובד ושל המעסיק ועוד.

גיבוש מסלול תעסוקה מותאם לאזרחים ותיקים בשירות המדינה

כפי שצוין בפרק הקודם, הרצון של אזרחים ותיקים לעבוד במשרה חלקית והקשיחות הרגולטורית בשירות הציבורי, הנובעת בחלקה מחוק גיל פרישה חובה, הינם חלק מהחסמים לתעסוקת מבוגרים. מסלול תעסוקה מותאם לגמלאים בשרות המדינה צפוי לאפשר מענה לחלק מהחסמים הללו.

תועלות צפויות מיישום מסלול תעסוקה לאזרחים ותיקים בשרות המדינה :

- א. הפקת תועלת עבור המדינה מהעסקה של עובדים מבוגרים במתכונת אלטרנטיבית :
- עובדים המגיעים לאחר שנים רבות במגזר הציבורי יכולים לתרום מניסיונם רב השנים והיכרותם המעמיקה עם המערכת ודרך פעולתה.

- עובדים אשר העבירו את מרבית שנות הקריירה שלהם במגזר הפרטי יכולים לספק

ערך מוסף ע"י נקודת מבט שונה ו"חשיבה מחוץ לקופסא" כמו גם מוטיבציה גבוהה

לתרום לשירות הציבורי לאחר קריירה ארוכת שנים במגזר הפרטי.

ב. איתות לכלל השוק בדבר היתרונות בהעסקת עובדים מבוגרים, גם לאחר גיל הפרישה

ג. יצירת נורמות העסקה במגזר הפרטי והשלישי.

עם זאת, הוסכם בוועדה כי ישנה חשיבות רבה שלא לטשטש את סיום יחסי העובד-מעסיק בין

המדינה למועסקיה בגיל הפרישה, כפי שהוא קיים היום. כלומר, תחת המבנה של המגזר הציבורי

כיום, ישנה חשיבות רבה לשמירת הסטטוס קוו בו ישנו תאריך יעד לסיום התעסוקה של העובד,

בגיל 67. בשל כך מומלץ שהתקן יהיה בעל אופי של משרה חלקית ועל בסיס שעות.

בשלב הראשון יוגדר פיילוט למסלול תעסוקה ייעודי למבוגרים ("משרת אזרח ותיק") על ידי צוות

בשיתוף משרד לאזרחים ותיקים, משרד האוצר, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה

והמועצה הלאומית לכלכלה. הצוות יסיים את עבודתו עד לנובמבר 2014.

תפקידי הצוות הינם:

1. הגדרת מדדי ההצלחה

2. הגדרת תנאי העסקה למשרת אזרח ותיק

3. מיפוי סוגי משרות מתאימות לתעסוקת מבוגרים

4. בחינת היבטים משפטיים ורגולטוריים

5. מיפוי ראשוני של משרדים ויחידות מתאימות לפיילוט

6. התנעת הפיילוט והגדרת גורם אחראי ליישום ומעקב

לאחר סיום הפיילוט והפקת לקחים ובהתאם לתוצאות יפעל הצוות בשיתוף הגורמים המוזכרים

מעלה להגדרת מסלול תעסוקה ייעודי למבוגרים.

מסלול נוסף של העסקה אפשרית של אזרחים ותיקים בשירות המדינה אשר נבחן הינו במסגרת

מסלול "שעות מילואים". במסגרת מסלול זה יתאפשר ליחידות מסוימות במגזר הציבורי להעסיק

אזרחים ותיקים במהלך "תקופות לחץ" בהן נדרש כוח אדם נוסף ובעל ניסיון. מסלול זה יתבסס

על העסקה לפי שעות ובהתאם לצורך של המשרד במהלך השנה.

הגדרת מקצועות נדרשים בנציבות שירות המדינה ואישור להמשך העסקה רגילה במקצועות אלו

בתחומים שונים בשירות המדינה ישנם מקצועות שבהם יש מחסור באנשי מקצוע והביקוש לעובדים עולה על ההיצע הקיים. מחסור בעובדים בעלי הכשרה מתאימה בתחומים אלו עלול לפגוע באיכות השירותים שהמדינה מספקת. אחד האפיקים האפשריים לפתרון הינו הגדרה של מקצועות נדרשים על ידי נציבות שירות המדינה ואישור להמשך העסקה רגילה לאחר גיל הפרישה בהתאם לשיקול דעת המעסיק במקצועות אלו. הוועדה ממליצה לנציבות שירות המדינה לקבוע, בהתייעצות עם המשרדים הרלוונטיים, רשימה של מקצועות נדרשים בשירות המדינה בהם ישנו מחסור בכוח אדם נדרש וצפויה תרומה מהעסקת מבוגרים כמענה למחסור. מומלץ לבצע תהליך זה מדי בשנה ובהתאם לבקשות המשרדים ויחידות הממשלה על בסיס קריטריונים מוגדרים. במקצועות שיוגדרו כמקצועות נדרשים על ידי המדינה לא יידרש אישור מיוחד של הנציב להמשך העסקה וההחלטה בנושא תתקבל על ידי המשרד בהתאם לתנאים שייקבעו מראש.

הקמת וועדה לניהול ומעקב אחר פרויקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים

כאמור, סוגיית הזדקנות האוכלוסייה הינה אחת משש הסוגיות האסטרטגיות אשר הוגדרו ע"י הממשלה. בהמשך לכך הממשלה רואה בעידוד שילובם של מבוגרים בתעסוקה כחלק חשוב בהתמודדות עם אתגר זה. אי לכך הוועדה סבורה כי יש להקים גוף ייעודי אשר יפקח על התקדמות הטיפול בסוגיה זו.

כפי שנסקר בפרק ד', קיימות כיום מספר תכניות לשילוב מבוגרים. עם זאת תכניות אלו מיושמות באופנים שונים תוך שימוש במדדי הצלחה לא אחידים וללא תיאום בין משרדי ממשלה שמממנים פרויקטים אלו בנפרד. אי לכך, ישנו קושי מהותי לאמוד את מידת ההצלחה של הפרויקטים, להפיק לקחים ולפעול לשיפור הפרויקטים הללו בראיה לאומית ותוך שיתוף פעולה עם רשויות מעסיקים ועמותות נוספות. לשם כך, מומלץ להקים וועדת היגוי שתעסוק בניהול ובקרה אחר פרויקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים בשיתוף פעולה עם עמותות, מגזר עסקי ורשויות מקומיות. ועדה זו תורכב מנציגים של המשרד לאזרחים ותיקים, משרד הכלכלה, ביטוח לאומי ומשרד האוצר.

מומלץ שהוועדה תעסוק בקידום מספר אפיקים לעידוד תעסוקת מבוגרים :

1. אנליזה ומיפוי מקצועות לתעסוקת מבוגרים

- הוועדה תהיה אחראית להקמת צוות חוקרים אקדמי אשר ינפיק מחקר עתי למיפוי מקצועות בהם יש צורך וביקוש לעובדים מבוגרים.
- המחקר יבוצע על ידי מוסד מחקרי ויוגש לוועדה לשם הכוונת פעילות הוועדה בבחירה וקידום של פרויקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים.

2. פרויקטים ייעודיים עם מעסיקים להעסקת מבוגרים

- זיהוי נישות מתאימות לעליה בתעסוקת מבוגרים בהתאם לתהליך מיפוי קודם
- ליווי מחקרי שיבחן את תועלות הפעילות
- עדיפות לביצוע על ידי זכיון פרטי

3. פרויקטים לסיוע בהשמת מבוגרים

- הגדרת מדדי תוצאה לבחינת הצלחת הפרויקטים (SROI)
- ליווי מחקרי על ידי גוף חיצוני להפקת לקחים ובחינת הצלחת הפרויקט – פרסום רחב
- קידום שיתופי פעולה עם עמותות, רשויות מקומיות, מט"י ושירות התעסוקה
- עדיפות לביצוע על ידי גופים פרטיים

4. פרויקטים ייעודיים עם מעסיקים לשימור עובדים מבוגרים

- מיקוד בתחומים שבהם יש שיעור גבוה של עובדים מבוגרים והיצע מופחת של צעירים
- קידום שיתוף פעולה ייעודי עם מעסיקים להתאמת תנאי העבודה לעובדים מבוגרים לשם שימור עובדים מבוגרים
- ליווי מחקרי שיבחן את תועלות הפעילות. במסגרת ליווי מחקרי, ממליצה הוועדה להקצות סכום כסף שנתי על מנת לשמר את היכולת לשימוש בנתוני SHARE (סקר תקופתי עולמי בנוגע למצב האזרחים המבוגרים).

- עדיפות לביצוע על ידי זכיון פרטי

אופן מימון פרויקטים לעידוד תעסוקת מבוגרים

מומלץ שמימון התוכניות השונות יערך בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי באמצעות:

- תמהיל של מימון ממשלתי ופרטי ביחס מוגדר (seed money)
- גיוס הון באמצעות אג"ח חברתי. בדרך זו המדינה תממן את התוכנית בהתאם לתוצאותיה ו-SROI (תשואה חברתית על השקעה) אשר נקבע מראש.

5. עידוד הכשרה והשמה של עובדי מדינה במסלול פרישה מוקדמת

יש להגדיר וליישם תהליך מוסדר להכנה לפרישה של עובדי מדינה שפונים לפרישה מוקדמת בדגש על מקצועות שבהם יש שחיקה מקצועית – תפקידי הוראה ובריאות. הגדרת התהליך ויישומו יבוצע על ידי וועדת היגוי שתוקם לעידוד תעסוקת מבוגרים בשיתוף המשרדים הרלבנטיים. ייתן דגש להבהרת התועלת מהמשך תעסוקה וכן הנגשה לאפשרויות הכשרה ושינוי מקצוע לקראת הפרישה. השלב הראשון בתהליך יכלול סקר לזיהוי הרצונות והצרכים של העובדים בתחומים אלו העומדים לקראת פרישה מוקדמת לשם התאמת הכשרה והשמה.

6. הסרת חסמים בירוקרטים לתעסוקת עובדים לאחר גיל הפרישה

הוועדה סבורה שעל זרועות הביצוע של הממשלה, להקל, מבחינה בירוקרטית, ככל שניתן על מבוגרים המעוניינים לעבוד לאחר גיל פרישה. לדוגמא, יש לבחון כיצד ניתן לאפשר לעובדים מבוגרים אשר בנוסף להכנסתם מעבודה מקבלים קצבת פנסיונית שלא לבצע תיאום מס מדי בשנה.

כמו כן תפקידי הוועדה יכללו:

- קביעת מדדי הצלחה לתוכניות לשילוב מבוגרים
- בקרה על האפקטיביות והתועלת שמניב כל אחד מהפרויקטים באמצעות מחקר מלווה ע"י גוף מחקרי עצמאי בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- גיבוש מכרזים/התקשרויות עם זכיינים פרטיים לשם קידום תעסוקת מבוגרים
- קידום שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות, עמותות וכד'

- מיפוי תחומי עיסוק שבהם יש צורך ויתרון בתעסוקת מבוגרים

הקמת פלטפורמות מקוונות לקידום תעסוקת מבוגרים

כפי שצוין בפרק ג', ישנן עדויות לאפליית גיל בתהליך חיפוש עבודה של מבוגרים, כאשר בנוסף קיימים חסמים הנוגעים לתהליכי גיוס והשמה שנובעים מהעובדה שמבוגרים רבים מתקשים בתהליך חיפוש העבודה לאחר שנים רבות של עבודה באותה משרה וכן שלרוב מבוגרים מחפשים משרות עם מאפיינים שונים מרוב המשרות המוצעות. כמו כן, שיעור העצמאיים מבין העובדים המבוגרים גבוה ביחס ליתר קבוצות הגיל.

לשם הפחתת החסמים שצוינו מעלה מומלץ להקים פלטפורמות מקוונות לקידום תעסוקה מבוגרים שיכללו בין היתר:

- **אתר אינטרנט ייעודי להשמת מבוגרים** - יש להקים אתר אינטרנט ייעודי לגיוס

ולהשמה לדורשי עבודה מעל לגיל 60. האתר יכלול הצעות למקומות עבודה

שמותאמים לרצונות של דורשי עבודה מבוגרים וכן הכוונה לקורסים והכשרות

מתאימים. האתר יכלול מידע לעובדים ולמעסיקים על מאפייני עובדים מבוגרים,

תועלות מהעסקת מבוגרים וגיוון תעסוקתי וכן מידע על פרויקטים לשילוב מבוגרים.

מומלץ שההקמה ותפעול האתר יהיו באמצעות זכיון פרטי מטעם וועדת ההיגוי

- **מאגר מידע מקוון של יועצים ובעלי מקצוע מבוגרים** - יש להקים מאגר מידע מקוון

של יועצים ובעלי מקצוע לאחר גיל הפרישה המותנה, אשר כל אזרח ותיק ביציאתו

לגמלאות יוכל להירשם ולהצטרף אליו. מאגר זה יונגש באופן מקוון לעסקים,

עמותות ולציבור הרחב לשם רכישת שירותים מבעלי המקצוע המבוגרים. מאגר זה

יוקם ויתוחזק על ידי זכיון פרטי מטעם וועדת ההיגוי ויכלול אפשרות לדירוג נותני

השירות על ידי קהל הלקוחות.

מאגר המידע המקוון של יועצים ובעלי מקצוע מבוגרים יאפשר חיזוק של אפשרויות

התעסוקה של עצמאיים בגיל מבוגר והרחבת זמינות של שירותים למגוון גופים ומשקי

בית. מאגר המידע יוכל לכלול גם דירוג והמלצות של הקהל הרחב על בעל המקצוע.

קידום אתר זה יאפשר להגדיל את התעסוקה בקרב מבוגרים תוך מתן אפשרות לגופים

מהמגזר העסקי, עמותות או משקי בית להיעזר ביכולותיהם וכישוריהם של בעלי מקצוע

מבוגרים בגמישות יחסית ועם אפשרות לחיסכון מסוים בעלויות.

צעדים להסרת חסמים כלכליים - הסבר

הפחתת שיעור הניכוי של קצבת זקנה כנגד הכנסה מעבודה

הוועדה ממליצה להפחית את שיעור הניכוי של קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה מ-60% ל-30%. שינוי זה יוביל לשינוי ברמות השכר מהן הפרט יוכל ליהנות מקצבת זקנה חלקית בהתאם לטבלה שלהלן.²⁷

רמות השכר בהן הפרט יכול ליהנות מקצבת זקנה חלקית	
ניכוי של 60%	ניכוי של 30%
₪8,540	₪12,048

גובה הקצבה בהתאם לשכר ישתנה בהתאם ללוח הבא :

לוח ה.1: השינוי ברמת הקצבה בהתאם לשכר מעבודה תחת המנגנון הקיים והמנגנון המוצע

שכר	גובה קצבה לפי מתווה הפחתה של 60%	גובה קצבה לפי מתווה הפחתה של 30%
₪ 5,032	₪ 2,252	₪ 2,252
₪ 5,500	₪ 1,971	₪ 2,112
₪ 6,000	₪ 1,671	₪ 1,962
₪ 6,500	₪ 1,371	₪ 1,812
₪ 7,000	₪ 1,071	₪ 1,662
₪ 7,500	₪ 771	₪ 1,512
₪ 8,000	₪ 471	₪ 1,362
₪ 8,500	₪ 171	₪ 1,212
₪ 9,000	-	₪ 1,062
₪ 9,500	-	₪ 912
₪ 10,000	-	₪ 762
₪ 10,500	-	₪ 612
₪ 11,000	-	₪ 462
₪ 11,500	-	₪ 312
₪ 12,000	-	₪ 162
₪ 12,500	-	-

באיוורים להלן נציג את ההשפעה על הכנסתו נטו של הפרט כתלות בשכר הברוטו שלו כתוצאה מהחלת מס ההכנסה, מס הכנסה שלילי ומהפחתת מנגנון הפחתת הקצבה ל-30%.

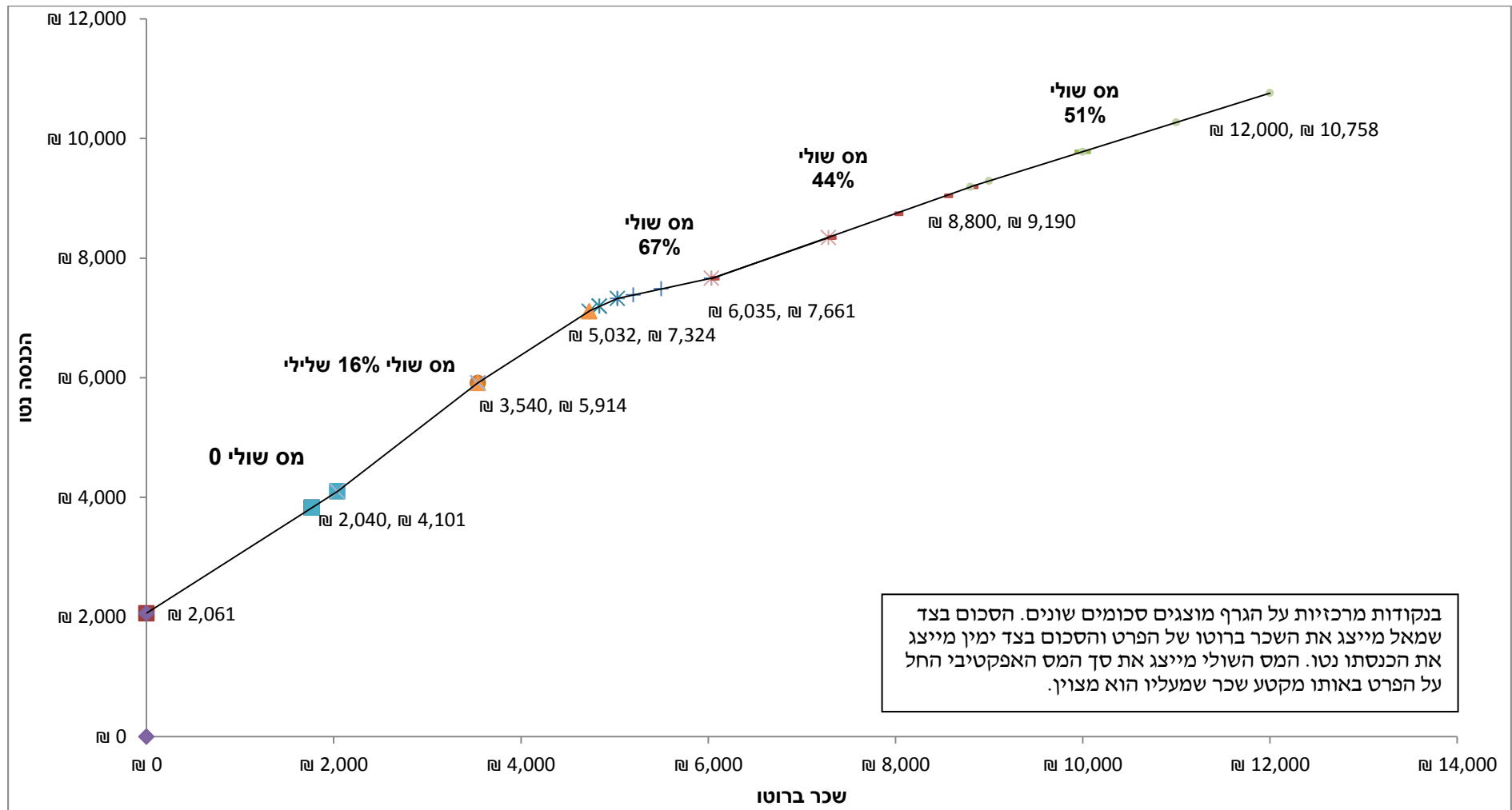
בדומה לניתוח שנעשה בפרק הקודם נציג גרפים אלו המייצגים פרט לפי המאפיינים הבאים :

3. גבר בעל תוספת ותק מקסימלית וללא פנסיה

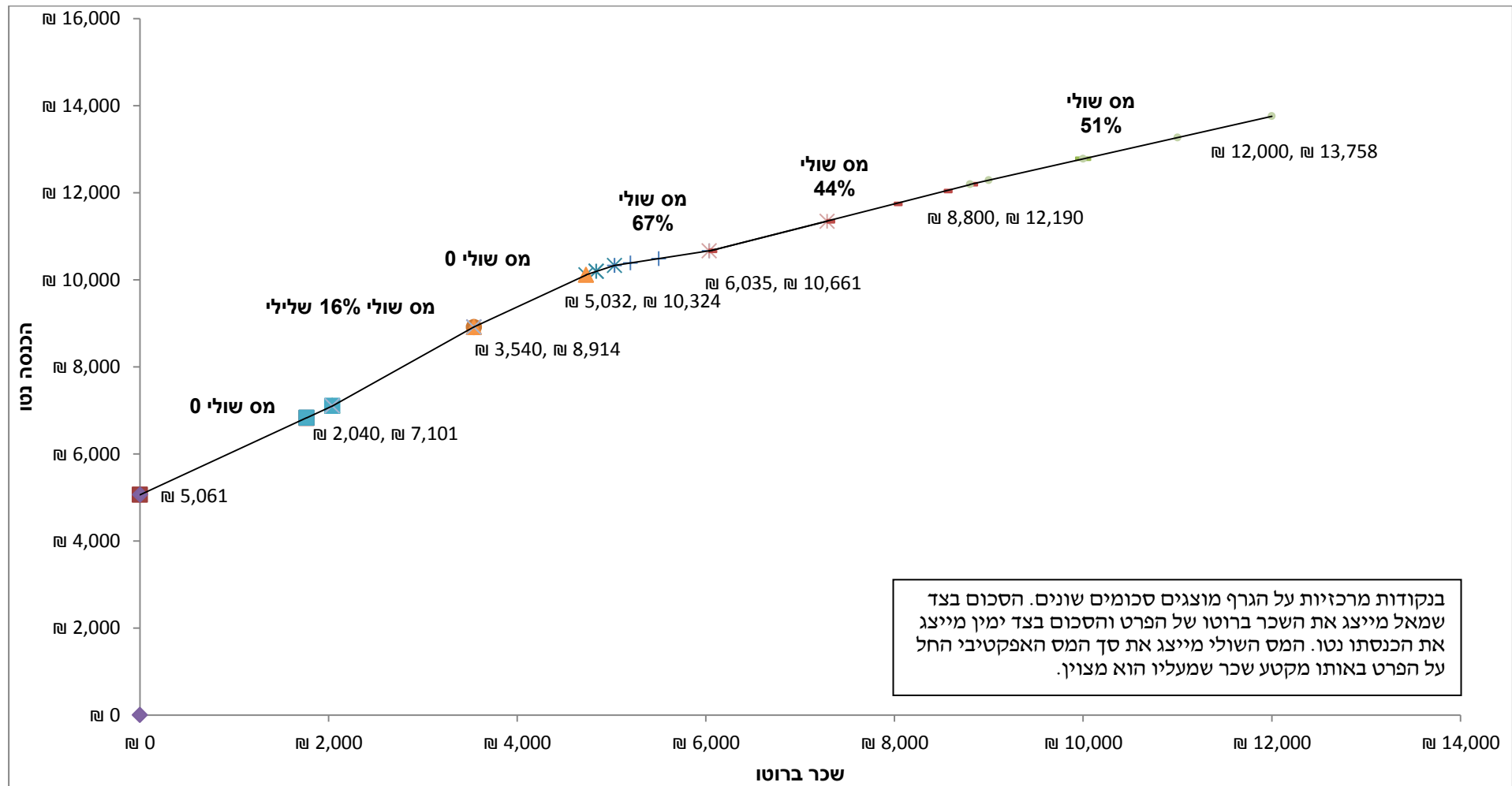
4. גבר בעל תוספת ותק מקסימלית ופנסיה בגובה 3,000 ₪

²⁷ לחישוב סכומים אלו ראה נספח א'

תרשים ה.1: גבר עם תוספת וותק מלאה וללא פנסיה



תרשים ה.2: גבר עם תוספת וותק מלאה ופנסיה של 3,000 ₪



מניתוח איורים אלו ניתן לראות כי אצל כלל הטיפוסים, החל משכר בגובה 5,032 ₪, המס השולי יורד ב-30% לעומת המצב הקיים היום. שיא המס יורד מ-97% ל-67% ולאורך מרבית עקומת השכר המס השולי על הפרט נע בין 51%-44% במקום 81%-74%.

חישוב העלות

חישוב העלות נעשה ע"י חישוב התוספת לקצבת הזקנה שיקבל כל פרט ברמות שכר מ-5,032 ₪ ועד 12,050 ₪. כמו כן נכלל בחישוב העלות אובדן ההכנסות למדינה מביטוח לאומי ומביטוח בריאות.²⁸

העלות המוערכת של מנגנון הפחתת קצבת הזקנה מ-60% ל-30% היא כ-230-210 מיליון ₪ בשנה, לפי תרחיש קצה בו אין שינוי בהתנהגות פרטים (כלומר הצע העבודה לא עולה). סביר כי שינוי זה יסיר במידה רבה חסם כלכלי לתעסוקה ברמות שכר 5,000 עד 8,500 ₪ עבור בני הגיל המותנה ולכן יגדיל את היקף התעסוקה של פרטים ברמות שכר אלו. אי לכך העלות הנוספת הצפויה בפועל תהיה קטנה מהסכום לעיל, שכן הגדלת היקף העבודה של פרטים בגיל המותנה תקטין את הקצבה המשולמת להם.

בחישוב העלות של המהלך לא נכללה השפעה אפשרית של ההמלצות על הרחבת מספר המעסיקים הנהנים מתשלומי ביטוח מופחתים לעובדים מבוגרים ברמות שכר בינוניות גבוהות. כיום, תשלומי הביטוח של מעסיקי עובדים מבוגרים שמקבלים קצבת זקנה נמוכים ביחס לעובדים המבוגרים שאינם זכאים לקצבת זקנה. בגלל שמשמעות שינוי מנגנון הפחתת קצבת הזקנה הינה הגדלת מספר העובדים שמקבלים קצבת זקנה בשכר בינוני גבוה, ללא צעדים משלימים, תורחב ההטבה למעסיקים באופן משמעותי עם עלויות תקציביות נוספות של כ-40-30 מיליון ₪. בשל כך שמטרת ההמלצה הינה העלאת התמריץ השולי לעבודה אצל המועסקים אך לא הפחתה נוספת של עלויות למעסיקים של עובדים בשכר בינוני גבוה מעבר למצב הקיים, מומלץ לשנות את מבנה תשלום דמי הביטוח למעסיקים של עובדים מבוגרים שמקבלים קצבה זקנה מעבר לרמת שכר מסוימת. זאת במיוחד לאור הממצאים מהסקירה הבינ"ל שמראים כי שינוי עלות השכר לעובדים בכ-5% אינו משפיע על התמריץ לתעסוקה מצד המעסיק.²⁹ חלופה אפשרית למניעת הגידול בעלויות התקציביות ללא השפעה על התמריץ לתעסוקה הינה שההטבה הקיימת לעובדים מבוגרים

²⁸ תחת המתווה החדש, יותר פרטים מקבלים קצבת זקנה חלקית ואי לכך אינם חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי וחייבים במס בריאות של 192 ₪ בלבד. להסבר מפורט ראה נספח א'.

²⁹ סבסוד עלות השכר למעסיקים על מנת לתמרץ העסקת עובדים מבוגרים נוסה במספר מדינות בעולם וללא הצלחה. בנורבגיה למשל סובסדה עלות השכר ב-4% עבור העסקת עובדים מבוגרים אך במשך שנים לא נרשמה לכך שום השפעה.

שמקבלים קצבת זקנה תישמר עד 60% מהשכר הממוצע, כאשר מעבר לרמת שכר זו ישלמו המעסיקים דמי ביטוח לאומי זהים לעובד המבוגר (בגיל המותנה) ללא קשר לזכאות לקצבת זקנה (לפי השיעור הקיים היום של כ-6.2%).

בנוסף להמלצה לעיל, וכאמצעי למימון המהלך, ממליצה הוועדה לבטל את תוספת דחיית קצבת זקנה בשל כך שאיננה מהווה תמריץ כלכלי משמעותי לתעסוקה בגיל המותנה ומגיעה ברובה למועסקים בעלי שכר הגבוה מ-15 אלף ₪.³⁰ החיסכון הצפוי מביטול דחיית הקצבה יאפשר לממן את עלות מיתון מנגנון ניכוי קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה. כך, **יוחלף כלי שאינו יעיל במתן תמריץ לתעסוקה בגיל מבוגר, בכלי אשר יסיר תמריץ שלילי משמעותי לתעסוקה בגיל זה.** העלות השנתית המוערכת של תוספת דחיית הקצבה, נכון ל-2012, הינה כ-435 מיליון שקלים בשנה וביטולה, כאמור, לא צפוי להוריד את שיעורי התעסוקה בגיל המותנה.

תוספת זו אינה מעודדת תעסוקה באופן משמעותי מפני שלרבים, התוספת אינה כדאית מבחינה כלכלית ולאחרים היא אינה גדולה מספיק יחסית להכנסתם על מנת שתהווה תמריץ כלכלי לתעסוקה. כלומר, הסיבה לכך שפרטים אלו עובדים בגיל המותנה אינה תוספת דחיית הקצבה אלא השכר הגבוה אותו הם מרוויחים. יתרה מזאת, מניתוח שערכה הוועדה נמצא כי תוספת זו, כיום, יכולה להשפיע על ההכנסה השולית רק על כ-15% מהמקבלים אותה. הסיבה לכך הינה שפרטים המרוויחים מעל ל-8,500 ₪ מקבלים את תוספת דחיית הקצבה בכל מקרה ולכן אין בתוספת דחיית הקצבה תמריץ לתוספת עבודה שולית מבחינתם.³¹ בנוסף, לפרטים המרוויחים מתחת לכ-6,500 ₪ לא כדאי לדחות את קצבתם שכן הערך הכלכלי של דחייה זו הינו פחות לעומת קבלת הקצבה החלקית, לה הם זכאים. מניתוח של כדאיות דחיית הקצבה עבור הפרטים העובדים בגיל המותנה, תחת ההנחה של תוחלת חיים ממוצעת לגבר בגיל 70, עולה המסקנה הבאה:

א. תחת מנגנון הפחתה מקצבת הזקנה של 60%, עובדים גברים המרוויחים עד כ-7,100 ₪ מפסידים, ריאלית, מדחיית קצבתם (ראה נספח)

³⁰ ראה הסתייגות הביטוח הלאומי ובנק ישראל בנספח ב'

³¹ כאמור, התמריץ לעבודה של אנשים אלו הינו השכר הגבוה אותו הם מרוויחים ולא תוספת הדחייה שהינה שולית יחסית להכנסתם הגבוהה

ב. תחת מנגנון הפחתה מקצבת הזקנה של 30%, עובדים גברים המרוויחים עד כ-10,150 ₪ מפסידים, ריאלית, מדחיית קצבתם³² (ראה נספח)

כדאיות דחיית הקצבה חושבה בהתאם לתוחלת החיים הממוצעת לגבר בגיל 70 כנגד משך הזמן שפרט צריך לחיות בכדי לקבל, לאורך הזמן, את מלוא הסכום שאיבד במהלך השנים כתוצאה מדחיית הקצבה.³³

יתרה מזאת, כדאיות דחיית הקצבה נמוכה, והיא אינה מהווה בפני עצמה סיבה להמשך תעסוקה, משתי סיבות שהחישוב הנ"ל אינו מכליל בתוכו: (1) הסיכון הגלום בדחיית הקצבה. כלומר כאשר אדם דוחה את קצבתו הוא לוקח סיכון שהוא לא יחיה מספיק שנים בכדי שדחייה זו תשתלם. גם אם בהסתברות מסוימת הדחייה כדאית, הסיכון גבוה ולכן פרט "שונא סיכון" יעדיף לקבל את הסכום בוודאות. (2) "העדפת הזמן" של הפרטים. דחיית הקצבה דוחה סכום כסף שהפרט אמור לקבל היום ומעניקה לו אותו, לאורך פרק זמן ארוך, בעתיד (במידה ויחיה מספיק שנים). במידה ולפרט העדפת זמן המוטה להווה, ונמצא במחקרים שכך מאופיינים מרבית הפרטים, סכום הכסף שיעודד את דחיית קבלת הקצבה לעתיד צריך להיות גבוה יותר, במונחים ריאליים, מסכום הכסף שהיה מקבל בתקופת הזמן הנוכחית, משום שהוא צריך לפצות על דחיית מועד קבלת הכסף. **שני אלמנטים אלו, אשר לא נכללו בחישוב, מגדילים את חוסר הכדאיות של הפרטים לדחות את קצבתם.**³⁴

החלופה של מיתון שחיקת הקצבה צפויה להעלות את התמריץ לעבודה לעומת המצב הקיים של תוספת דחיית קצבה וכן לשפר את המצב הכלכלי של העובדים המבוגרים ששכרם מתקרב לרמת השכר הממוצע במשק. **כלומר מהלך זה צפוי להגדיל את רווחתם של בעלי רמות הכנסה נמוכות-בינוניות**. כאמור, הוועדה רואה בתשלום תוספת דחיית הקצבה כהטבה אשר ניתנת בעיקר לבעלי הכנסות גבוהות ואשר אינה משפיעה, בגלל שיעורה הקטן יחסית להכנסתם, על התמריץ של אותם אנשים לעבודה. בלוח שלהלן ניתן לראות את השכר החציוני של הפרטים הנהנים מהחלופה המוצעת ע"י הוועדה אל מול השכר החציוני של הנהנים מתוספת דחיית הקצבה.³⁵

³² הניתוח נעשה בהתבסס על עובדים גברים הדוחים באופן מקסימלי את קצבתם, קרי, בשלוש שנים
³³ סכום שכולל את הקצבה אותה הפרט דוחה ואת ההכנסות שתדנה משום שישלם דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.
עבור אישה חושבה הכדאיות בהתאם לתוחלת חיים צפויה בגיל 65 שכן בממוצע, כיום, אישה דוחה את קצבתה בכ-3 שנים. חישוב הכדאיות עבור אישה בהתאם לדחייה עד גיל הזכאות המוחלט עבור אישה היה מפחית את כדאיות האישה לדחייה ברמות ההכנסה הנדונות.

³⁴ אלמנטים אלו לא נכללו במודל מפני שאינם ניתנים לכימות
³⁵ חישוב זה אינו מכליל בתוכו את שנאת הסיכון והעדפת הזמן של הפרט אשר שקלולם היה מגדיל ככל הנראה את השכר החציוני

לוח ה.2: שכר חציוני של הנהנים מהמצב הקיים אל מול המנגנון המוצע

שכר חציוני של הנהנים מתוספת דחיית הקצבה לאחר מיתון שיעור הניכוי מקצבת הזקנה ל-30%	שכר חציוני של הנהנים מתוספת דחיית הקצבה בהתאם למערכת הקצבות כיום	שכר חציוני של הנהנים מהחלופה המוצעת על פי המלצות הוועדה	
כ-20,000 ₪	כ-16,000 ₪	כ-6,500 ₪	גברים
כ-14,000 ₪	כ-11,500 ₪	כ-6,500 ₪	נשים

הוועדה ממליצה שלא לבטל את תוספת דחיית הקצבה באופן רטרואקטיבי למי שמקבלים אותה כיום. לכן, בשנים הראשונות ליישום ההמלצה החיסכון בהוצאות המדינה כתוצאה מביטול תוספת דחיית הקצבה יהיה קטן משמעותית מהעלות הנוספת הנדרשת למימון הפחתת מנגנון ניכוי הקצבה מ-60% ל-30%. לפי חישובי הוועדה החיסכון בעלויות וההוצאה הנוספת צפויים להתאזן כ-8-10 שנים מיום יישום המלצות אלו. לאחר שנה זו החיסכון השנתי בתקציב המדינה יהיה גדול יותר מההוצאה שהתווספה וילך ויגדל עד שיגיע לשיווי משקל בו החיסכון לתקציב במחירי 2012 הינו כ-250 מיליון ₪ בשנה. איזון תקציבי מצטבר לאורך זמן, כתוצאה מיישום פעולות אלו, כלומר איזון בין העלויות הנוספות לחיסכון הכולל מתחילת יישום המהלכים הנ"ל, יתרחש כ-15 שנה לאחר יישומם.

יש לציין כי במידה ולא תבוטל תוספת דחיית הקצבה יהיה צורך בהעלאת דמי הביטוח הלאומי על מנת לממן את העלות של מיתון ניכוי קצבת הזקנה.³⁶

בנוסף, מומלץ לבחון צעדים משלימים על מנת שלא לפגוע בבעלי הכנסות גבוהות מעבודה בגיל המותנה עם חיסכון פנסיוני בינוני-נמוך. לשם כך מומלץ לבחון תשלום תוספת דחיית הקצבה בגובה 5% לכל שנת עבודה לפורשים עם הכנסה גבוהה מעבודה - במידה והפנסיה החודשית שלהם נמוכה מקצבה חודשית מינימלית שתיקבע בהמשך. ניתן לקבוע את סכום הקצבה החודשית המינימלית בהתאם לשיעור מסוים מהשכר הממוצע, או ביחס לפנסיה המטרה³⁷, תוך בחינת התניות על הזכויות לתוספת בהתאם להכנסה מקסימלית מהון (שכר דירה, תשואה בשוק ההון) ושווי נכסים פיננסיים). כך תימנע הפגיעה האפשרית באלו אשר הכנסתם מעבודה בגיל המותנה גבוהה אך קצבתם הפנסיונית בינונית ומטה.

³⁶ ראה פירוט בהסתייגות הביטוח הלאומי בנספח ב'

³⁷ פנסיה מטרה – מחושבת כמחצית השכר הממוצע במשק, נקבעה בתיקון 3 לחוק קופות הגמל כסכום הקצבה החודשית שחייב להישאר כקצבה, כאשר סכום נוסף יכול להימשך על ידי החוסך כהון.

ביטול החסם הכלכלי העומד בפני מקבלי השלמת הכנסה

החסם הכלכלי העיקרי לתעסוקה העומד בפני מקבלי השלמת הכנסה לקצבת זקנה הינה העובדה שהכנסה של שקל נוסף אחד מעבודה עלולה להביא לאיבוד כלל ההטבות אליהן זכאי הפרט. הסיבה לכך הינה שמערכת ההטבות, שאליה זכאים מקבלי השלמת הכנסה, הינה בינארית ביחס לזכאות הפרט להשלמת הכנסה. כלומר כל עוד הפרט זכאי לקצבת השלמת הכנסה, אף של שקל אחד, הוא זכאי למלוא ההטבות הנלוות לכך. עם זאת, במידה והכנסת הפרט מעבודה אינה מזכה אותו כלל בקצבת השלמת הכנסה, הוא מאבד את כלל ההטבות ששווין נע, כאמור, בין כ--650 ₪. 1,400 ₪.

המלצת הוועדה בסוגיה זו הינה הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את האפשרות להפרדת הזכאות להשלמת הכנסה מהזכאות להטבות הנלוות לכך וליישום מנגנון אשר מביא להפחתה ודירוג של ההטבות עם העלייה בהכנסה.

הסיבה לכך שהמלצת הוועדה הינה הקמת צוות נוסף הינה המורכבות הרבה בסוגית מקבלי השלמת ההכנסה. מורכבות זו נובעת מכך שאנשים בעלי מאפייני הכנסה שונים יאבדו את הזכאות להשלמת הכנסה וכך גם להטבות, ברמות שכר והכנסות שונות, עקב ההתייחסות השונה להכנסה מעבודה, מקצבת זקנה ומפנסיה אשר נלקחים בחשבון בחישוב קצבת השלמת ההכנסה והזכאות לה. בטבלה שלהלן ניתן לראות שלושה טיפוסים שונים להם הכנסה נטו שונה, אשר כל הכנסה מעליה מביאה לשלילת זכאותם להשלמת הכנסה ואי לכך לשלילת הזכאות להטבות.

לוח ה.3: הכנסה המביאה לשלילת הזכאות להשלמת הכנסה עבור טיפוסים שונים

	אדם ללא תוספת וותק	אדם עם תוספת וותק מלאה	אדם עם תוספת וותק מלאה ופנסיה
קצבת זקנה	₪1,502	₪2,252	₪2,252
שכר ברוטו	₪3,848	₪2,598	-
מס הכנסה שלילי	₪320	₪166	-
מס בריאות	₪101 -	₪101 -	₪101 -
קצבה פנסיונית	-	-	₪1,600
סה"כ הכנסה נטו מקסימלית המאפשרת זכאות להטבות	₪5,569	₪4,915	₪3,751

נספחים

נספח א' – הסברים וחישובים

פירוט מערכת המס והקצבאות החלות על אזרח בגיל המותנה

א. קצבת הזקנה

קצבת הזקנה הבסיסית עד גיל 80 עומדת על סך של 1,502 ₪ (נכון ל- 2013). מעבר לכך, כל מי ששילם דמי ביטוח במשך 10 שנים לפחות, זכאי לתוספת ותק של 2% עבור כל שנה נוספת ועד לתוספת מקסימלית של 50%. כך שקצבת הזקנה המקסימלית בגיל זה היא $1,502 * 1.5 = 2,253$. הלוח הבא מציג את השיעור הממוצע של התוספת בגין הוותק ששילם המוסד לביטוח לאומי למקבלי הקצבה בשנת 2012.

לוח ו.1: שיעור התוספת הממוצע לכלל מקבלי הקצבה בחלוקה לפי מין, 2012

נשים	גברים	סך הכול	
24%	42%	31%	כלל המקבלים
29%	44%	35%	המצטרפים החדשים

קצבת הזקנה היא קצבה אוניברסלית, המשולמת לכל אדם בישראל, העומד במספר תנאים :

4. מבוטח בביטוח זקנה
5. הגיע לגיל פרישה על פי החוק (67 לגברים, 62 לנשים) ועומד במבחן הכנסות
6. הגיע לגיל הזכאות לקצבת זקנה (70 לגברים, 68 לנשים עם עליה מדורגת לגיל 70)
7. השלים תקופת אכשרה
8. שולמו בעבורו דמי ביטוח לאומי

למען פישוט הניתוח נתמקד בהתניית הגיל ומבחן ההכנסות. לפי התניה זו הזכאות לקצבת הזקנה תלויה בהגעה לגיל הפרישה בחוק ועמידה במבחן הכנסות, עד שמגיעים לגיל הזכאות המוחלט, שבו הזכאות אינה תלויה במבחן הכנסות.

מבחן ההכנסות בנוי כך שהכנסה הרלוונטית למבחן היא הכנסה ברוטו מעבודה והכנסה ברוטו שלא מעבודה (כגון הכנסה משכירות ומריבית על השקעות). למען הפשטות נתייחס בכלל הניתוחים לקצבת זקנה עבור פרט יחיד.

מידת הזכויות לקצבת זקנה נקבעת בהתאם למבחן ההכנסות על פי התנאים הבאים :

1. הכנסה מעבודה :

- אם זו אינה עולה על 5,032 ₪ (נכון ל- 2013) זכאי הפרט לקצבה מלאה.
- הכנסה העולה על 5,032 ₪ תזכה בקצבה ממנה הופחתו 60% מההכנסה העודפת מעל לסכום זה, עד לסכום קצבה מינימלי של 147 ₪.

2. הכנסה שלא מעבודה :

- אם זו אינה עולה על 15,543 ₪ (נכון ל-2013), זכאי הפרט לקצבה מלאה
- הכנסה העולה על 15,543 ₪ תזכה בקצבה ממנה מופחתת במלואה ההכנסה העודפת מעל לסכום זה, עד לסכום קצבה מינימלי של 147 ₪.

משום שהוועדה עוסקת בתחום התעסוקה של מבוגרים הניתוח שלהלן יתמקד בהכנסה מעבודה בלבד. תחת ההנחה של קצבה עם תוספת וותק מקסימלית, מציג לוח 2 את סכום הקצבה כתלות בהתפתחות השכר.

לוח 2.1: סכום קצבת זקנה כתלות בשכר

שכר ברוטו	קצבת הזקנה
₪ 5,032	₪ 2,252
₪ 5,500	₪ 1,971
₪ 6,000	₪ 1,671
₪ 6,500	₪ 1,371
₪ 7,000	₪ 1,071
₪ 7,500	₪ 771
₪ 8,000	₪ 471
₪ 8,500	₪ 171

כפי שניתן לראות, ברמות ההכנסה ברוטו מעל 5,032 ₪ ועד לסיומה של קצבת הזקנה, המס השולי האפקטיבי עומד על 60% , מעבר למס ההכנסה הכללי, כתוצאה ממנגנון ההפחתה של קצבת הזקנה (על כל שקל אחד של עליית ההכנסה מעבודה, יורדות 60 אגורות, עד לשחיקתה המלאה של הקצבה). לדוגמא :

9. פרט אשר מקבל קצבת זקנה בסיסית בלבד ישלם "מס" אפקטיבי של 60% על קצבת

הזקנה שלו בין שכר ברוטו של 5,032 ₪ ועד לשכר של 7,290 ₪ לפי החישוב הבא:

$$5,032 + \frac{1,502 - 147}{0.6} = 7,290$$

10. פרט אשר מקבל קצבת זקנה עם תוספת ותק מלאה ישלם "מס" אפקטיבי של 60% על

קצבת הזקנה שלו בין שכר ברוטו של 5,032 ₪ ועד לשכר של 8,540 ₪ לפי החישוב הבא:

$$5,032 + \frac{2,252 - 147}{0.6} = 8,540$$

תוספת דחיית קצבה

מרכיב נוסף בקצבת הזקנה הינו תוספת דחיית קצבה. תוספת זו תשולם במקרים שלא הייתה זכאות לקצבת הזקנה בהתאם למבחן ההכנסות או במידה שאדם הזכאי לקבלת קצבה חלקית מוותר עליה. שיעור תוספת דחיית הקצבה הינו 5% מהקצבה בעד כל שנה שתשלום הקצבה נדחה עד לגיל הזכאות המוחלט, קרי גיל 70.

ב. מס הכנסה

מערכת מס ההכנסה עבור עובדים מעל גיל 67/62 פועלת באופן דומה למערכת המיסוי על כלל הפרטים בישראל למעט ניכוי מסוים החל על הזכאים לקצבה פנסיונית. קצבה פנסיונית לפרטים אשר גילם מעל גיל הפרישה בחוק (67/62) ממוסה כמו הכנסה רגילה, למעט ניכוי מסוים מהקצבה שהינו פטור ממס. ניכוי זה, נכון לשנת 2014, עומד על 43.5% מ-8,310 ₪ שהם 3,590 ₪. סכום זה מהקצבה הפנסיונית פטור ממס, כאשר לסכום הנותר מתווספת ההכנסה מעבודה וסך סכום זה ממוסה לפי מדרגות המס הרגילות המופיעות בטבלה 1.א. גובה הסכום הפטור ממס צפוי לגדול בהדרגה בשנים הקרובות כפי שמפורט בטבלה 1.ב.. שינוי מתוכנן זה פועל בכיוון המעודד את הגדלת ההכנסה מעבודה לאחר הפרישה.

להלן מדרגות שיעורי מס ההכנסה החלים בישראל:

לוח ו.3: מדרגות מס הכנסה בישראל, 2012

הכנסה חודשית עד	שיעור מס
₪ 5,200	10%
₪ 8,880	14%
₪ 14,430	21%
₪ 21,780	30%
₪ 41,830	33%
כל שקל נוסף	48%

לוח ו.4: התפתחות סכום הפנסיה שאינו נכלל בחישוב ההכנסה החייבת במס (סכום ניכוי)

שנים	אחוז ניכוי מ-8,310 ₪	סכום ניכוי
2012-2015	43.50%	₪ 3,615
2016-2019	49%	₪ 4,072
2020-2024	52%	₪ 4,321
2025	67%	₪ 5,568

ג. מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי")

מענק עבודה משולם מידי שנה החל משנת 2008 בפריסה מצומצמת ומשנת 2012 בפריסה ארצית מלאה.³⁸ הזכאות לקבלת המענק וגובהו תלויים בגיל, בהכנסה, במספר הילדים ובכך שאין מחזיקים במקרקעין מלבד דירה למגורים. נתמקד בזכאותם למענק של בני 55 ומעלה.

סכום המענק משתנה בהתאם לגובה ההכנסה. סכום המענק החודשי המינימלי הוא 80 ₪ והמקסימלי עומד על 320 ₪. הקשר בין ההכנסה החודשית מעבודה וסכום המענק בנוי בצורת טרפז, כמתואר בטבלה 1.ב.

³⁸ לפירוט אודות התוכנית ראו: בנק ישראל (2013), "תשלום מענק העבודה ב-2012: השנה הראשונה לפריסתו הארצית", בתוך ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מספר 136, אפריל עד ספטמבר 2013.

לוח ו.5: התפתחות מס הכנסה שלילי כתלות בשכר

טווח הטרפז	טווח השכר ב-₪	שיעור תוספת להכנסה
טווח עולה	2,040-3,359	16%
טווח אופקי	3,540-4,730	0
טווח יורד	4,731-6,035	-23%

משמעות השיפוע: ³⁹

11. בטווח העולה של הטרפז, עבור עליית ההכנסה מעבודה ב-100 ₪, עולה המענק ב-16 ₪

12. בטווח האופקי של הטרפז סכום המענק קבוע ועומד על 320 ₪.

13. בטווח היורד של הטרפז, עבור כל 100 ₪ שנוספים להכנסה מקוויזים 23 ₪ מהמענק.

ד. ביטוח לאומי ומס בריאות

העובדים בישראל חייבים על פי חוק לשלם דמי ביטוח לאומי ומס בריאות, בנוסף למס הכנסה. בטבלה להלן מוצגים שיעורי הביטוח הלאומי ומס הבריאות החלים על פרטים לאחר גיל הפרישה.

לוח ו.6: דמי ביטוח לאומי ובריאות כתלות בהכנסה

הכנסה חודשית כוללת	דמי ביטוח לאומי ומס בריאות
עד 5,171	3.37%
מ-5,171	9.86%
מקבל קצבת זקנה	₪ 192

כלומר פרט המקבל קצבת זקנה (ללא השלמת הכנסה) משלם מס בריאות בסך של 192 ₪, ללא תלות בהכנסתו, ואינו משלם דמי ביטוח לאומי.

יש לציין כי בעקבות העובדה שאזרחים ותיקים בגיל המותנה אינם משלמים דמי ביטוח לאומי ומס בריאות כשיעור מהכנסתם, אלא רק סכום קבוע של 192 ₪, תחת ההמלצה להפחתת הניכוי בקצבת הזקנה כתלות בשכר מ-60% ל-30% ישנה "נפילה" בהכנסה נטו של פרטים המרוויחים

³⁹ הדוגמא שלהלן מתארת את הקשר בין עליית ההכנסה בכפולות של 100 ₪ לעליית המענק. בפועל, קשר זה רציף על פני כל רמות ההכנסה שבטווח.

שכר מעבודה של מעל ל-12,048 ₪ (לאילו בעלי תוספת ותק מלאה עבור השקל השולי מעל שכר זה). זאת בשל העובדה שכאשר הם אינם זכאים לקצבת זקנה (עקב שכרם הגבוה) תשלומי הביטוח הלאומי ודמי הבריאות משולמים כשיעור מהכנסתם. הירידה בשכר נטו הינה של כ-800 ₪, זאת לעומת נפילה של כ-460 ₪ בהכנסה נטו ברמת שכר של מעל ל-8,530 ₪ תחת המצב הקיים היום.

חסם כלכלי עבור עובדים המקבלים השלמת הכנסה לקצבת זקנה

בניגוד לקצבת זקנה, זכאות לקצבת השלמת הכנסה לקצבת הזקנה דורשת עמידה בקריטריונים רבים החורגים ממבחן הכנסות בלבד.

קבלת קצבה זו תלויה, מעבר לקריטריונים המזכים בקצבת זקנה רגילה ואשר הוזכרו לעיל, בעמידה בקריטריונים רבים נוספים. נפרט להלן חלק קטן מהם הרלוונטי לניתוח:

- הכנסה מרבית מפנסיה למשק בית המזכה בהשלמת הכנסה מלאה – 1,148 ₪ ליחיד או 1,810 ₪ לזוג. החל מסכומים אלו חלה הפחתה של 100% מהקצבה כנגד כל הכנסה נוספת מפנסיה (הפחתת שקל אחד מהקצבה כנגד הכנסה נוספת של שקל אחד מפנסיה).
 - הכנסה מרבית מעבודה או מעבודה ומפנסיה יחד למשק בית המזכה בהשלמת הכנסה מלאה – 1,766 ₪ ליחיד או 2,119 ₪ לזוג. החל מסכומים אלו חלה הפחתה של 60% מהקצבה על כל הכנסה נוספת מעבודה והפחתה של 100% מהקצבה כנגד כל הכנסה נוספת מפנסיה.
 - סכום קצבאות הזקנה שמקבל משק הבית אינו עולה על 2,803 ₪ ליחיד ו-4,162 ₪ לזוג⁴⁰
- מעבר לכך, על הפרט/משק הבית לעמוד בקריטריונים נוספים הבוחנים את הבעלות על רכוש ונכסים.

⁴⁰ לפיכך משק בית אשר בו שני בניית הבית מקבלים קצבת זקנה עם תוספת וותק מלאה, אינו זכאי להשלמת הכנסה

סכומי קצבת זקנה עם תוספת השלמת הכנסה הם כדלקמן.

מחל ל-80	70-80	מתחת ל-70	
2,961 ₪	2,833 ₪	2,752 ₪	יחיד
4,386 ₪	4,204 ₪	4,086 ₪	זוג

סכום קצבת השלמת ההכנסה בפועל תלוי בסכום קצבת הזקנה שמקבל הפרט. לדוגמא פרט יחיד מתחת לגיל 70 אשר זכאי לתוספת ותק מלאה לקצבת הזקנה שלו יקבל תוספת השלמת הכנסה בסכום של: $2,752 - 2,252 = 500$. לעומת זאת פרט דומה אשר לא זכאי לתוספת ותק כלל לקצבת הזקנה שלו יקבל תוספת השלמת הכנסה בסכום של: $2,752 - 1,502 = 1,250$.

אובדן ההטבות על הכנסה של שקל אחד נוסף

מקבלי השלמת הכנסה עלולים לאבד את הזכויות לכלל ההטבות כתוצאה מהכנסה נוספת של שקל אחד. לדוגמא, פרט אשר אינו זכאי לפנסיה ואינו זכאי לתוספת וותק כלל לקצבת הזקנה שלו, יכול להשתכר עד לגובה של 3,848 ₪ מבלי שיאבד את הזכויות להטבות. זאת בהתאם למנגנון הפחתת הקצבה, שהוזכר לעיל, הגורם להפחתה של 60% על הכנסה מעבודה מעל ל-1,766 ₪, לפי החישוב הבא:

$$2,752 - 1,502 = 1,250$$

$$\frac{1,250}{0.6} = 2,083.33$$

$$1,766 + 2,083 = 3,849$$

כך אם הפרט ירוויח בעבודתו שקל אחד נוסף, וירויח 3,849 ₪ הוא יאבד את כלל ההטבות להן היה זכאי.

השקל השולי בו מאבד הפרט את הזכאות להטבות משתנה בהתאם לגובה תוספת הוותק לקצבת הזקנה לה הוא זכאי ולגובה הקצבה הפנסיונית שלו. לדוגמא, פרט אשר לו תוספת וותק מלאה ולא זכאי לקצבה פנסיונית כלל יכול להרוויח שכר עד לגובה של 2,599 ₪ מבלי שיאבד את הזכאות להשלמת הכנסה וכך גם להטבות, לפי החישוב הבא :

$$2,752 - 2,252 = 500$$

$$\frac{500}{0.6} = 833.33$$

$$1,766 + 833 = 2,599$$

חישוב השכר המקסימלי הזכאי לקצבת זקנה תחת המצב הקיים והמתווה המוצע

תחת מנגנון ההפחתה הקיים, פרט, לו תוספת וותק מלאה, נהנה מקצבת זקנה חלקית עד לגובה שכר ברוטו מעבודה של כ-8,540 לפי החישוב הבא:

$$5,032 + \frac{2,252 - 147}{0.6} = 8,540$$

שינוי מנגנון ההפחתה ל-30% יגרום לכך שפרט, לו תוספת וותק מלאה, נהנה מקצבת זקנה חלקית עד לגובה שכר ברוטו מעבודה של כ-12,050 ₪ לפי החישוב הבא:

$$5,032 + \frac{2,252 - 147}{0.3} = 12,048$$

חישוב כדאיות דחיית הקצבה

בלוח שלהלן מוצג חישוב כדאיות דחיית הקצבה תחת רמות קצבה שונות הנקבעות בהתאם לרמות שכר שונות בגיל המותנה. בעמודות ה"ל מצוין, תחת מנגנון הפחתה של 60% (המתווה הקיים) ו-30% (המתווה המוצע), שווי הסכום, מהוון לערך נוכחי בתחילת הגיל המותנה (67/62) אשר הפרט יכול לקבל במידה והוא דוחה את קצבתו ובמידה שלא, כתלות בשכר שהוא מרוויח בגיל המותנה. החישוב כולל את סכומי הקצבה שיקבל הפרט בגיל המותנה במקרה של אי דחייה, התשלום החודשי הנוסף אותו ייאלץ הפרט לשלם במקרה של דחייה, הסכום החודשי שיתווסף לקצבת הזקנה במקרה של דחיית קצבה של שלוש שנים (תוספת של 15%) והסכום שיקבל החל מפרישתו/גיל הזכאות האבסולוטי (המוקדם מבניהם). כל זאת תחת הנחות תוחלת חיים של 14 שנים לגבר בגיל 70 ו-20 שנים לאשה בגיל 65. לבסוף, בהסתמך על החישובים ה"ל, מצוין הפער בין שווי הערך הנוכחי כתוצאה מדחיית הפרישה לבין אותו שווי במידה והפרט החליט לדחות את קצבתו. רק כאשר סכום זה שלילי לפרט עדיף, מבחינה ריאלית וללא חישוב שנאת סיכון והעדפת זמן, לדחות את קצבתו.

גברים										
שכר	ערך נוכחי של הקצבה בגיל המותנה ללא דחייה 60%	ערך נוכחי של תשלומי מיסים	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה (בחזקת 3)	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	ערך נוכחי לגיל 67 לכסף שמקבלים מגיל 70 עם דחייה ללא חישוב מיסים (ערך נוכחי לגיל 70 חלקי הריבית בחזקת 3)	ערך נוכחי של הקצבה עם דחייה ועם חישוב מיסים	הפער בערך נוכחי נקי לגיל 67 בין אי דחיית הקצבה לדחייתה. ערך חיובי מסמן חוסר כדאיות לדחיית הקצבה	ערך נוכחי של הקצבה בגיל המותנה ללא דחייה 30%	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	פער
₪5,032	₪76,918	₪0	₪270,421	₪347,340	₪310,984	₪310,984	₪36,355	₪76,918	₪347,340	₪36,355
₪5,500	₪67,328	₪502	₪270,421	₪337,749	₪310,984	₪310,984	₪27,267	₪72,123	₪342,544	₪32,062
₪6,000	₪57,081	₪2,186	₪270,421	₪327,502	₪310,984	₪310,984	₪18,704	₪67,000	₪337,421	₪28,622
₪6,500	₪46,834	₪3,870	₪270,421	₪317,255	₪310,984	₪310,984	₪10,141	₪61,876	₪332,298	₪25,183
₪7,000	₪36,587	₪5,554	₪270,421	₪307,009	₪310,984	₪310,984	₪1,578	₪56,753	₪327,174	₪21,744
₪7,500	₪26,341	₪7,238	₪270,421	₪296,762	₪310,984	₪310,984	₪6,985 -	₪51,630	₪322,051	₪18,304
₪8,000	₪16,094	₪8,922	₪270,421	₪286,515	₪310,984	₪310,984	₪15,548 -	₪46,506	₪316,928	₪14,865
₪8,500	₪5,847	₪10,605	₪270,421	₪276,269	₪310,984	₪310,984	₪24,110 -	₪41,383	₪311,804	₪11,425
₪9,000	₪0	₪12,289	₪270,421		₪310,984	₪310,984		₪36,260	₪306,681	₪7,986
₪9,500	₪0	₪13,973	₪270,421		₪310,984	₪310,984		₪31,136	₪301,558	₪4,546
₪10,000	₪0	₪15,657	₪270,421		₪310,984	₪310,984		₪26,013	₪296,434	₪1,107
₪11,000	₪0	₪19,025	₪270,421		₪310,984	₪310,984		₪15,766	₪286,187	₪5,772 -
₪12,000	₪0	₪22,392	₪270,421		₪310,984	₪310,984		₪5,520	₪275,941	₪12,651 -
ריבית היוון	3.5%									

נשים										
שכר	ערך נוכחי לגיל המותנה ללא דחייה 60%	ערך נוכחי של הקצבה בגיל המותנה ללא דחייה 60%	ערך נוכחי של הקצבה בגיל המותנה ללא דחייה 30%	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	פער	ערך נוכחי לגיל 62-לכסף שמקבלים מגיל 65 ללא חישוב מיסים (ערך נוכחי לגיל 65 חלקי הריבית בחזקת 3)	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה	ערך נוכחי של הקצבה, לאחר דחייה
5,032 ₪	76,918 ₪	0 ₪	351,937 ₪	428,856 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	428,856 ₪	24,128 ₪	76,918 ₪
5,500 ₪	67,328 ₪	502 ₪	351,937 ₪	419,265 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	419,265 ₪	15,039 ₪	72,123 ₪
6,000 ₪	57,081 ₪	2,186 ₪	351,937 ₪	409,018 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	409,018 ₪	6,476 ₪	67,000 ₪
6,500 ₪	46,834 ₪	3,870 ₪	351,937 ₪	398,771 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	398,771 ₪	2,086 ₪ -	61,876 ₪
7,000 ₪	36,587 ₪	5,554 ₪	351,937 ₪	388,525 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	388,525 ₪	10,649 ₪ -	56,753 ₪
7,500 ₪	26,341 ₪	7,238 ₪	351,937 ₪	378,278 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	378,278 ₪	19,212 ₪ -	51,630 ₪
8,000 ₪	16,094 ₪	8,922 ₪	351,937 ₪	368,031 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	368,031 ₪	27,775 ₪ -	46,506 ₪
8,500 ₪	5,847 ₪	10,605 ₪	351,937 ₪	357,785 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪	357,785 ₪	36,338 ₪ -	41,383 ₪
9,000 ₪	0 ₪	12,289 ₪	351,937 ₪		404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪			36,260 ₪
9,500 ₪	0 ₪	13,973 ₪	351,937 ₪		404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪			31,136 ₪
10,000 ₪	0 ₪	15,657 ₪	351,937 ₪		404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪			26,013 ₪
11,000 ₪	0 ₪	19,025 ₪	351,937 ₪		404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪			15,766 ₪
12,000 ₪	0 ₪	22,392 ₪	351,937 ₪		404,728 ₪	404,728 ₪	404,728 ₪			5,520 ₪
ריבית היזון	3.5%									

חישוב העלות

העלות של שינוי זה חושבה ע"י בחינת התפלגות השכר של עובדים בגיל המותנה. הוועדה השתמשה במאגר נתונים שסיפקה חטיבת המחקר בביטוח הלאומי ובחנה את התפלגות ההכנסה בקרב גברים בני 67-70 ונשים בנות 62-70.

החישוב התבסס על רמת השכר של הפרטים השונים וכך חושבה קצבתם הנוכחית. לצורך חישוב העלות, חושבה קצבתם במקרה של הפחתת מנגנון ההפחתה ל-30% וכך להגדלת קצבתם של כלל הפרטים המרוויחים בין 5,032-12,048 ש"ח. העלות חושבה תחת הנחה שאין שינוי בהתנהגות הפרטים, כלומר לפי "התרחיש הגרוע ביותר", **שכן כל שינוי התנהגות, כלומר עלייה בהיקף התעסוקה של פרטים בגיל המותנה, תקטין את העלות הצפויה**. כמו כן, במסגרת חישוב העלות חושב גם אובדן ההכנסות מתשלומי ביטוח לאומי וביטוח בריאות שבמסגרת השינוי אינם משולמים עוד ע"י זכאים החדשים לקצבת הזקנה.

הנתונים שסופקו ע"י הביטוח הלאומי מתייחסים לשנת 2011. אי לכך לצורך חישוב העלות נעשה ניפוח של האוכלוסייה הרלוונטית לפי נתוני הדמוגרפיה הצפויים החל מ-2014.

לצורך חישוב אמצעי המימון להמלצות הוועדה, עקב ביטול תוספת דחיית הקצבה, השתמשה הוועדה בנתוני הביטוח הלאומי לגבי שיעור תוספת דחיית הקצבה הממוצעת בקרב המצטרפים החדשים בשנת 2012. הוועדה חישבה את העלות הנחסכת הצפויה בהתאם לשינויים הדמוגרפיים לפי תחזיות הלמ"ס.⁴¹

⁴¹ תחזית אוכלוסין 2009-2059, למ"ס

נספח ב' – הסתייגויות

הסתייגות הביטוח הלאומי

הסתייגות להמלצת הוועדה של ביטול תוספת דחיית הקצבה

כיום, לפי חוק הביטוח הלאומי, נשים בגיל 68 וגברים בגיל 70 זכאים לקבל קצבת זקנה המשולמת חודש בחודשו בהתאם למספר פרמטרים. גילאים אלו מכונים בביטוח הלאומי "גיל הזכאות". עם זאת, לנשים בגיל 62 ולגברים בגיל 67 (גילאים המכונים "הגיל המותנה" ולפי לשון החוק גיל פרישה) הממשיכים לעבוד ניתנת אפשרות לבחור בקבלת קצבת זקנה מופחתת, וזאת במידה שהכנסותיהם מעבודה נעות בין כ-5,000 ₪ לכ-8,500 ₪ לחודש בקירוב ליחיד(הסכומים גדלים בהתאמה להרכב משפחה). מבוטחים הבוחרים לא לקבל את הקצבה המוקדמת, דהיינו בוחרים לדחות את קבלת הקצבה, מקבלים בעבור הדחייה תוספת לקצבת הזקנה "הרגילה" ("תוספת דחיית קצבה"), שמשולמת החל מהגיל שבו הם מחליטים לקבל את הקצבה ולכל המאוחר בגיל הזכאות, בגובה של 5% מקצבת הזקנה הבסיסית הכוללת תוספת ותק וזאת עבור כל שנת דחייה. בנוסף, ממבוטחים (יחידים) בעלי הכנסות נמוכות מ-5,000 ₪ וגבוהות מכ-8,500 ₪ בקירוב, נשללת מראש אפשרות הבחירה. הקבוצה הראשונה מקבלת קצבה ללא תוספת דחיית פרישה עבור השנים בהם ההכנסה היתה נמוכה והשניה מקבלת תוספת דחיית קצבה.

גובה קצבתם של מבוטחים בעלי הכנסות גבוהות מכ-5,000 ₪ הבוחרים בקצבה מופחתת בגיל המותנה נגזרת מגובה הכנסתם מעבודה, כלומר חל עליהם מבחן הכנסה. על כל שקל אחד שהם מרוויחים מעל כ-5,000 ₪ מופחתות כיום 60 אג' מהקצבה (שיעור קיזוז של 60%), וזאת עד לאיפוס הקצבה בכ-8,500 ₪. מאחר שהתוספת עבור כל שנה היא 5% מקצבת הזקנה לכל שנת דחייה, תוספת הדחיה המרבית היא 30% לאישה בעבור 6 שנות דחייה ו-15% לגבר בעבור 3 שנות דחייה וזאת במשך כל שארית חיי המבוטח. דהיינו מדובר בזכות לתוספת משמעותית לקצבה במשך שנים רבות. זוהי זכות מוקנית של המבוטחים מכוח תשלום דמי הביטוח על ידם במשך גיל העבודה.

כיום שיעור "המס השולי" על עבודה בגיל המותנה יכול להגיע במקרים מסוימים לכמעט 100%. על מנת לעודד המשך עבודה, הוצע לחזק את התמריץ לעבודה על ידי הפחתת שיעור הקיזוז במבחן ההכנסה בגיל המותנה מ-60% ל-30%, כך שהתשלום של קצבת הזקנה בגיל

המותנה יוגדל בהשוואה לזה המשולם כיום. הצעה זו ראויה, שכן היא מעודדת המשך עבודה וגם מיטיבה עם עובדים בשכר נמוך בגיל המותנה.

נשאלת השאלה כיצד לממן תוספת זו. ישנה הצעה לממן את תוספת העלות באמצעות ביטול של תוספת דחיית הקצבה.

קושי בולט של הצעה זו נובע מהעובדה כי תוספת דחיית הקצבה משולמת בממוצע במשך כ-20 שנים, וזאת אל מול קצבת הזקנה המופחתת המשולמת בין 3-6 שנים בלבד ועוד בטרם הגיע האדם לגיל זקנה מתקדם שבו הוא עשוי להזדקק ליותר משאבים. מאחר שהנהנים הפוטנציאליים מהגדלת הקצבה בגיל המותנה משתייכים לשכבות החלשות יותר, ביטול תוספת דחיית הקצבה יהווה פגיעה משמעותית בחסכוניותם בעיקר של קשישים ממעמד הביניים. פגיעה זו עלולה להגדיל את סיכויים להזדקק להשלמת הכנסה. יתרה מזו ההצעה מהווה רובד נוסף בהחלשת עיקרון הביטוחיות, דהיינו העיקרון שדמי הביטוח ששולמו במשך שנים רבות אמורים להבטיח זכות מוחלטת להכנסה מינימלית, דהיינו משוחררת ממבחן הכנסה בעת זקנה.

על כן, להצעת המימון באמצעות ביטול תוספת דחיית הקצבה חסרונות רבים:

(א) ביטול הזכות הביטוחית לקבלת תוספת דחיית הקצבה;

(ב) נשללת אפשרות הבחירה האישית בין קצבה בגיל המותנה לבין תוספת דחיית קצבה;

(ג) פגיעה בתמריץ לעבודה בקבוצות שכר הגבוהות יותר;

(ד) הגדלת הסיכוי להזדקק להשלמת הכנסה בעת קבלת הקצבה;

(ה) הרעה במצב הכלכלי של שכירים ברמות שכר בינוניות עד גבוהות;

(ו) פגיעה גדולה יותר בנשים בהשוואה לגברים;

(ז) מימון עודף בהשוואה לעלות ההצעה;

(ח) יצירת פתח למבחן הכנסות סלקטיבי בקצבה אוניברסלית;

ישנן מספר הצעות חלופיות לשיטת המימון אשר מהוות מענה לחסרונות שצוינו לעיל:

(1) שמירה על אפשרות הבחירה בדחיית קצבה ומימונה באמצעות הגדלת דמי הביטוח הלאומי הכלליים. לפי הערכת מינהל המחקר תספיק העלאה מזערית של כ-3 עד 4 מאיות האחוז, דהיינו פחות מחצי אלפית, כך שהמימון יהיה על כלל אוכלוסיית המבוטחים, דהיינו מימון סולידרי במקום מימון באמצעות אוכלוסיית הזכאים לדחיית קצבה בלבד. הצעה זו נותנת מענה הולם לכל החסרונות שנמנו לעיל.

(2) בהיעדר נכונות למימון באמצעות העלאת דמי הביטוח אפשר להקטין את שיעור הקיזוז לכ-12.5% כך שעלות הפחתת הקיזוז והחיסכון שבביטול דחיית הקצבה יהיו שווים בהבשלה מלאה.

התייחסות חטיבת המחקר של בנק ישראל להמלצת הוועדה בנושא

שינוי שיעור הקיזוז של קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה וביטול התוספת לקצבת הזקנה

המוסד לביטוח לאומי משלם קצבת זקנה (הרובד הפנסיוני הראשון) למי שהגיעו לגיל הפרישה הרשמי (62 לנשים, 67 לגברים). עד גיל 70 גובה הקצבה תלוי בהכנסות מעבודה ומהון (ולא מפנסיה תעסוקתית). הכנסות אלה מקוזזות מעל סף שאינו נחשב כהכנסה (disregard), בשיעור של 60 אחוזים מהקצבה עד להתאפסותה. עד גיל 70, יכולים הזכאים העומדים ושאינם עומדים במבחן ההכנסות לבחור לדחות את הקצבה ולקבל בגין זאת תוספת בת 5 אחוזים לקצבה בעבור כל שנת דחייה, כתשלום חודשי שוטף אחרי גיל 70. כך, מגיל 70, גבר יכול לקבל, לכל היותר, תוספת שוטפת בת כ-15 אחוזים לקצבת הזקנה ואשה תוספת בת כ-30 אחוזים.

כפי שמפורט בהרחבה בדוח הוועדה, שיעור הקיזוז הגבוה של קצבת הזקנה כנגד ההכנסה מעבודה גורם לנקודות אי רציפות בהן שיעור המס השולי גבוה במיוחד בגיל המותנה, ועשויות להפחית את התמריץ להגדלת הצע העבודה.

המלצתה המעשית המרכזית של הוועדה היא להקטין את שיעור הקיזוז של קצבת הזקנה כנגד הכנסה מעבודה בגיל המותנה מ-60 אחוזים ל-30 אחוזים, כדי למתן את נקודות אי הרציפות במס השולי בגיל זה. כתוצאה מצעד זה תתרחב אוכלוסיית הזכאים לקצבת זקנה מופחתת בגיל המותנה. הוועדה ממליצה לממן זאת על ידי ביטול התוספת הניתנת לדוחים את מועד הקבלה של קצבת הזקנה.

הפחתת שיעור הקיזוז רצויה כשלעצמה, עקבית עם מטרות הוועדה ויוצרת תמריץ חיובי לתעסוקה. תרומתה עשויה להיות רבה יותר לעידוד תעסוקת נשים מבוגרות משום שגיל הפרישה המותנה שלהן נמוך משל גברים.

אולם, ביטול התוספת לקצבת הזקנה, עליו ממליצה הוועדה כאופן מימון הצעד המוזכר לעיל, איננו עקבי עם מטרת הוועדה ונראה לא נכון מהטעמים הבאים:

1. ביטול התוספת לקצבת הזקנה אינה עומדת בקנה אחד עם מטרת הוועדה להגדיל את התעסוקה של המבוגרים. לכל היותר ייתכן כי צעד זה לא ישפיע על שיעור התעסוקה אך בוודאי לא יגדיל אותו.

2. הועדה מצדיקה את ביטול תוספת הדחייה בכך שהיא "מגיעה ברובה למועסקים בעלי שכר גבוה משמעותית..." והיא טוענת כי "יוחלף כלי שאינו יעיל במתן תמריץ לתעסוקה בגיל מבוגר, בכלי אשר יסיר תמריץ שלילי משמעותי לתעסוקה בגיל זה". חשוב לציין כי הכלים אינם עומדים האחד כנגד השני וכי ניתן לחדד את יעילותה של התוספת לקצבת הזקנה דווקא על ידי הגדלתה. בנוסף לכך, אם הפחתת שיעור הקיזוז שהועדה מציעה ליישם אכן תצליח, היא תביא לכניסת אנשים עם שכר נמוך יותר למעגל הזכאים לתוספת דחיית קצבה שיוכלו לבחור האם לקבלה. הדבר יחליש את הטיעון שהתוספת מגיעה לבעלי שכר גבוה. בכל מקרה, כפי שמראים לנו הנתונים, הנהנים מתוספת דחיית הקצבה כיום הם אמנם ברובם בעלי הכנסה גבוהה מעבודה. אולם אין זה מן ההכרח שישמרו על רמת הכנסה זו גם בתקופת הפרישה במהלכה הם אמורים לקבל את התוספת לקצבה.
3. **האיזון התקציבי בין שני הצעדים:** לפי הדוח, שילוב המהלכים יגיע לאיזון תקציבי מצטבר תוך כ-15 שנה. לאחר מכן יקטן במצטבר סך תשלומי הביטוח הלאומי בגין השילוב, ויגדל עודף הגבייה. הירידה בהוצאה של הביטוח הלאומי על קצבאות תנבע מצמצום צעד שנועד לעודד הישארות בשוק העבודה. בסופו של דבר, המהלך הכולל - של ועדה שנועדה לשפר את מצב הקשישים - יקטין אפוא את סך קצבאות הזקנה המשולמות (מבלי שהופחתו מסי הביטוח הלאומי).
4. **פגיעה באופי הביטוחי של הביטוח הלאומי:** סך הכללים המגדירים את מסי הביטוח הלאומי וקצבאותיו משקפים שני שיקולים שיש ביניהם סתירה מובנית: התחלקות הכנסות וביטוח לפרט. ביטול תוספת הדחייה פוגע ברכיב הביטוחי בראיית הפרט. כל פגיעה ברכיב זה מעוררת הן שאלות של צדק והן שאלות לגבי תחושת הפרטים התורמים למערכת כי הוא מהווה ביטוח עבורם ומשקף את תשלומיהם לאורך שנות עבודתם, ולא רק מכשיר מיסוי. תחושות אלה חשובות גם לשימור מעמדו הציבורי של הביטוח הלאומי לאורך זמן, בפרט בעיני מי שהם התורמים העיקריים למערכת הביטוח הלאומי. אין התייחסות לכך בתיאור מאזן השיקולים.

פרק שילוב בקהילה

כחלק מעבודת הוועדה הוקמה תת ועדה בראשות פרופ' יצחק בריק, מומחה בתחום הזקנה, אשר עסקה בכל ההיבטים של הזקנה הפעילה בקהילה.

חברים בתת הוועדה נציגים ממשרדי הממשלה - משרד הרווחה, משרד הקליטה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט, משרד האוצר וגופים נוספים הרלוונטיים- אש"ל גוינט ומרכז השלטון המקומי.

מעבר לתחום התעסוקה, עליו הורחב לעיל, דנה הוועדה בהיבטים העיקריים של זקנה פעילה וחילקה אותם לארבעה אשכולות מרכזיים: התנדבות, פנאי, תזונה נכונה ופעילות גופנית.

מחקרים רבים בתחום הזקנה (ובכלל) קובעים באופן מובהק כי ככל שאדם יותר פעיל כך הוא יותר בריא, או לחילופין, מתעכבות או נמנעות אצלו תופעות של בדידות, תחלואה, סיעוד וכד'. קל וחומר כשמדובר באוכלוסייה מבוגרת שנוספה לה תקופת חיים משמעותית בגיל המבוגר ב- 40 השנים האחרונות.

המאפיין העיקרי במעבר מתקופת העבודה לתקופת הפרישה מעבודה הוא **הזמן הפנוי**. כמות הזמן הפנוי גדלה באופן משמעותי ומעמידה בפני האדם את השאלה מה יעשה בזמנו הפנוי. חלק מהאנשים רואים זאת בחיוב, אולם, ישנם רבים שנמצאים על הרצף שבין שעמום וחוסר מעש לבין חשש ודאגה, ולעיתים אף חרדה מפני הבאות. עקב התארכות תוחלת החיים, הגידול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים ופרק הזמן המשמעותי שנוסף בחייו של אדם, על הממשלה לפעול להיערך לשינויים אלו, זאת כדי להימנע ממצב בו רבים מפלח אוכלוסייה ייפלו כנטל על החברה. כמו כן, על הממשלה להשכיל להבין כי מדובר בפלח אוכלוסייה שברובו חיוני ופעיל ונחשב בגדר משאב לאומי לאור הניסיון והידע הרב שצבר בשנות חייו.

פרישה מעבודה היא אחד ממעברי החיים המרכזיים המסמלים מעבר לתקופה חדשה. **הפרישה מעבודה אינה מגדירה תפקיד ומשימות חברתיות ולכן גורמת לתחושת אי-ודאות**. עובדים רבים

אינם נערכים לקראת תקופה זו וכתוצאה מכך מוגבלות אפשרויות הבחירה וההזדמנויות לפעילות משמעותית. בנוסף העבודה מהווה ערך חברתי בפני עצמו, שנית, היא מספקת תגמולים כלכליים, הזדמנויות חברתיות, ומעניקה לעובד סטאטוס, כבוד והערכה. עם הפרישה מעבודה כל התגמולים האלו נעלמים.

זקנה פעילה (Active aging) – הבטחת איכות חיים ובריאות טובה, כבוד ובטחון, בכל גיל, על ידי פעילות מתמשכת, המתבטאת בעיסוק ובתעסוקה, פעילות התנדבותית והשתתפות בפעילות פנאי, תרבות וחברה.

"The process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age" (WHO,2002).

גישה זאת מבוססת על כיווני הפעולה שהותוו על ידי ארגון הבריאות העולמי (WHO) ופורסמה לראשונה לקראת העצרת השנייה על ההזדקנות שאורגנה על ידי האו"ם במדריד. גישה זו אומצה מאז על ידי מוסדות האו"ם, ארגונים בינלאומיים וקובעי המדיניות במדינות רבות בעולם.

שתי הנחות יסוד עומדות בעיקרה של התוכנית לזקנה פעילה :

1. אנשים זקנים, בריאים ועצמאים, מסוגלים להמשיך ולתרום לעצמם, למשפחתם, לקהילה, למשק ולחברה.
2. יש לראות את המימון של תכניות המכוונות לפיתוח פעילויות של תעסוקה ופנאי **כהשקעה ולא כהוצאה.**

אשכול התנדבות

ההתנדבות היא ערך עתיק יומין, ומעשה ההתנדבות הינו יסוד חשוב בסדר החיים של הפרט וביחסי הגומלין בינו ובין הקהילה אליה הוא משתייך. ערך הנתינה מושרש עמוק במסורת היהודית – מצוות "גמילות חסדים" נחשבת לאחת המצוות החשובות האמורות להנחות את התנהגותנו.

אמנת ההתנדבות של המועצה הלאומית להתנדבות מגדירה התנדבות:

*"תרומת זמן, שירות, מומחיות, ידע ומערכת קשרים על יד אדם הפועל למען הזולת והחברה מתוך רצון חופשי וללא קבלת תמורה כספית** לפחות למשך פרק הזמן לגביו התחייב המתנדב באופן ישיר או עקיף לאנשים מוכרים (למעט בני משפחה) ו/או בלתי מוכרים, לארגונים, למוסדות ולתנועות, לקהילה ו/או לסביבה."*

דו"ח האו"ם על ההתנדבות העולמית משנת 2011 מגדיר כך:

"Volunteering is a desire to contribute to the common good, out of free will and in spirit of solidarity, without expectation of material reward".

חלק מהפורשים לגמלאות אינם מעוניינים לקבל על עצמם עבודה בשכר מסיבות שונות. עבור אלה יש לפתח אפשרויות של פעילות התנדבותית, מגוונת, בעלת ערך ומספקת.

תועלות המושגות בעת ההתנדבות:

1. התועלת לחברה

תרומתה של ההתנדבות לחברה משמעותית ברבדים רבים: "החיסכון הכלכלי" כתוצאה מפעילות התנדבותית נאמד בכ- 3 מיליארד שקלים (המועצה הלאומית להתנדבות, 2008). להתנדבות ישנה אופי מיוחד של פעילות, דווקא מתוך העשייה הבלתי מקצועית והנכונות למלא תפקידים שלא

מבוצעים על ידי עובדים בשכר, אך משלימים אותה (כנען, 1990; שפירו, 1989). מחקר שבוצע על ידי ה-Urban Institute בארה"ב בשנת 2005 מציין שהתרומה של ההתנדבות של העובדים המבוגרים לכלכלה האמריקאית מוערכת בסכום של 165 מיליארד דולר (Johnson & Schaner, 2005).

2. התרומה לפרט

קיימת השפעה חיובית של ההתנדבות על המתנדב עצמו. ההתנדבות תורמת לסטטוס ולמעמד חברתי חיובי, לריכוך משבר הפרישה מעבודה, לשיפור הביטחון העצמי ולפיתוח האישיות. כמו כן, נמצאה ההתנדבות כמשפיעה על אופים ותכונותיהם של המתנדבים: היא מקדמת את הקבלה העצמית של האדם המתנדב, את זהותו החברתית ואת הגדרת מעמדו, מפתחת אצל המתנדבים תכונות של אסרטיביות ורגישות, ומאפשרת ביטוי ופיתוח כישרונות (Metzer & Ishaug, 2001; Janikula & Uggen, 1999).

להמשך הפעילות בגיל המבוגר יש ערך רב לגבי בריאותו הנפשית והגופנית של האדם המבוגר. עבור המבוגרים שפרשו מעולם העבודה, ההתנדבות מאפשרת למתנדב להיות פעיל והיא משמשת אמצעי להגיע לזקנה פרודוקטיבית ולהגדיל את הסיכוי לחיים בריאים יותר, לתפקוד טוב ולתוחלת חיים ארוכה יותר (Stessman et.al, 2004) ולאיכות חיים טובה יותר (Morrow-Howell, 2003).

התרומה של ההתנדבות לאזרחים ותיקים קשורה לפיצוי על אבדנים בגיל זקנה, בשלושה היבטים:

1. **התעסוקתי** – לפרישה מהעבודה השלכות משמעותיות על חייו של האזרח הוותיק. ההתנדבות מהווה תחליף לפורש לגמלאות.
2. **המשפחתי והחברתי** – ההתנדבות עשויה למלא חללים בחייו המשפחתיים והחברתיים של האזרח הוותיק, שנוצרים בתקופת "הקן המתרוקן", אלמנות ושינויים בסטאטוס החברתי.
3. **הפסיכולוגי** – תקופת הזקנה מחייבת התמודדות עם אבדנים מסוגים שונים. ההתנדבות עשויה להציע לאזרח הוותיק פיצוי על האבדנים שחלו בחייו, על ידי מילוי הזמן פנוי בעיסוק בעל משמעות, תוך יצירת קשרים חברתיים חדשים ומערכות תמיכה נוספות.

התוכניות הקיימות בארץ

שיעור המתנדבים בקרב בני 65 ומעלה עומד על 15% (לעומת 19% באוכלוסייה הכללית), 17.1% בקרב הגברים ו-13.4% בקרב הנשים. 41% מהם עוסקים בהתנדבות בתחום הבריאות והעזרה לנזקקים, כגון התנדבות במגן דוד אדום, "יעל" בבתי חולים, ובעזרה לנזקקים, 31% פעילים בתוכניות חנוך ותרבות ו-28% בתחומים אחרים הכוללים שמירה והגנה על הטבע, פעילויות דת ועוד. (ברודסקי, 2012).

קיימים מספר ארגונים ארציים המפעילים מספר רב של מתנדבים בתפקידים שונים, להלן תיאור קצר של המרכזיים שביניהם:

המשרד לאזרחים ותיקים

המשרד פועל להקמת תשתית התנדבותית רווחת היקף וארוכת טווח. תשתית התנדבות אזרחית שהיא בבחינת "שירות לאומי" לאזרח הוותיק. במסגרת החלטת ממשלה בנושא, תוקם בחודשים הקרובים תשתית התנדבות אזרחית שתאפשר לאזרחים הוותיקים להתנדב במסגרת ממלכתית לתועלת הציבור, הקהילה והחברה. כל זאת באופן שיביא לידי ביטוי את כישוריו, יכולתו וניסיונו של האזרח הוותיק. שנה זו תמלא את חייהם תוכן ותעודד המשך התנדבות וחיים פעילים תוך חיזוק תחושת החשיבות והתועלת שלהם לעצמם ולחברה.

וועדת היגוי שהוקמה מכוח החלטת הממשלה, בראשות מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים, עו"ד גלעד סממה, ומנכ"לית משרד החינוך, גב' מיכל כהן, קבעה כי יוקמו במשרדי הממשלה מסלולי התנדבות משמעותיים לאזרחים ותיקים, בדגש על התנדבות פעילה המביאה לידי ביטוי את הניסיון והידע של האזרחים הוותיקים.

בימים אלה מוקמים במשרדי ממשלה נבחרים מסלולי התנדבות כאמור. הוועדה רואה בקיום מסגרת ממלכתית להתנדבות אזרחים ותיקים תשתית חשובה וראויה לצורך עידוד ההתנדבות בקרב אוכלוסייה זו. תשתית ממלכתית מסוג זה עשויה להביא להרחבת מסגרות התנדבותיות מחוץ לפעילות הממשלתית.

כמו כן, למשרד קיימת תשתית אינטרנטית לחיבור בין מתנדבים למקומות התנדבות ברחבי הארץ. התשתית מאפשרת לציבור הרחב נגישות למידע על ארגונים רבים ועל האפשרויות הקיימות להתנדב.

שירות ייעוץ לקשיש

הייעוץ לקשיש הוא שירות מקצועי הפועל באמצעות מתנדבים גמלאים המעניקים יעוץ והכוונה לקשישים ולבני משפחותיהם. שירות הייעוץ לקשיש ולגמלאי הוקם על ידי המוסד לביטוח לאומי כדי לשפר את איכות חייהם של הקשישים החיים בקהילה. השירותים הניתנים לקשיש הם: ייעוץ וסיוע במיצוי זכויות, מתן מידע בנושאים שונים, ייעוץ ולווי בעניינים אישיים, תמיכה אישית ורגשית, ביקורי בית ראשוניים לאיתור אזרחים ותיקים במצבי סיכון, ימי מידע, קבוצות תמיכה ועוד. השירות כולל כ- 4,500 מתנדבים.

יד שרה

יד שרה פועלת כדי לאפשר לכל אדם להמשיך באורח החיים שהוא בחר בו, בבית ועם משפחתו וקהילתו ולא להיאלץ לעבור למוסד סיעודי. השירותים העיקריים שהארגון מספק: השאלת ציוד רפואי, אספקת משדרי מצוקה לשעת חירום, שירותי מידע ושיקום, שירות הסעה למתקשים בתנועה. ביד שרה כ-6,000 מתנדבים, רובם גמלאים.

תנועת של"ם

תנועת של"ם רואה בהתנדבות הזדמנות למימוש עצמי, מיצוי יכולות ודרך להבטיח "נחיתה רכה" ממעגל העבודה למעגל הפרישה. תכניות הליבה של תנועת של"ם הן זהב בגן, של"ם בחינוך, ושל"ם אור ירוק. תנועת של"ם מציעה מניפה רחבה של משימות התנדבות כמענה לצרכים ובעיות בחברה. תנועת של"ם הפועלת במסגרת החברה למתנ"סים, מונה כיום כ-11,000 מתנדבים.

ידיד לחינוך לשיפור הישגים לימודיים והאקלים הבית ספרי

עמותת ידיד לחינוך מפעילה פרויקט שמיועד לסייע בשיפור הישגים לימודיים ובשיפור האקלים הבית ספרי, באמצעות אוכלוסיית הפורשים ממעגל העבודה, אוכלוסייה שהיא בעלת כישורים

רבים ומגוונים וניסיון חיים עשיר, והכשרתם למשימות החדשות. נמנים על שורותיה כ- 2,000 מתנדבים הפועלים לפחות יום בשבוע בבתי ספר.

העמותות המקומיות למען הזקן

בישראל קיימות 125 עמותות מקומיות למען הזקן ופועלות במטרה לפתח ולהפעיל שירותים עבור הזקנים ביישוב. העמותות מאורגנות תחת ארגון גג ארצי בשם "מהלב". העמותות מפעילות מתנדבים שרובם גמלאים, חלק קטן מהמתנדבים פעיל בתפקידי ניהול של העמותות אך רובם הגדול עוסק בפעילויות הקשורות למתן שירותים לזקנים בקהילה. במחקר שנערך על העמותות נאמד המספר הכולל של המתנדבים בעמותות בכ- 12,000 איש, מתוכם 80% מעל לגיל 65. מהמחקר עולה שעבודת המתנדבים חוסכת לעמותות כסף במידה משמעותית והם מהווים תוספת כוח אדם משמעותית המאפשרת שיפור, תגבור והרחבה של הפעילות. במה שנוגע למתנדבים עצמם, נמצא שעבודת ההתנדבות מעצימה מאד את המתנדבים ובזכות פעילותם זאת הם מנצלים בצורה יעילה את הזמן הפנוי שלהם. (בריק, גרינשטיין, 2008)

פדרציה ארצית של ישראלים דוברי רוסית

ארגון פדרציה ארצית של ישראלים דוברי רוסית הוקם ב- 2001. הארגון מפעיל מערך של כ-500 מתנדבים ברחבי הארץ. פעילות העמותה מתבצעת באמצעות המתנדבים שמסייעים בליווי עולים בצעדיהם הראשונים בארץ לקליטה מיטבית. בנוסף, המתנדבים מארגנים עבור העולים מגוון פעילויות חברתיות ותרבותיות ומרגישים כשותפים מלאים בקליטת העלייה. רובו המוחלט של קהל מתנדבי העמותה, הינו קהל עולים וותיקים מעל גיל 55.

עזר מציון לסיוע לחולים

"עזר מציון" הינה עמותה בתחום התמיכה הרפואית. מאז הקמתה בשנת 1979 מושיטה "עזר מציון" סיוע ותמיכה רפואיים לחולים ולמשפחותיהם, לקשישים, לנזקקים ולאנשים במצבי משבר רבים ושונים, במטרה לסייע להם להתגבר על הקשיים והמכשולים העומדים בפניהם. לעמותה פעילות מגוונת כגון: התנדבות בבתי, בבתי חולים, מערך הסעות, ועוד. מערך מתנדבי "עזר מציון" מונה כ- 14,100 איש, המגיעים מכל גווי הקשת, מכל שכבות הציבור ומכל טווח הגילאים.

גמל"א- פרויקט מורים גמלאים למען תלמידים עולים

סיוע לימודי פרטני לילדים ובני נוער לטובת שיפור הישגים לימודיים, הקניית הרגלי למידה, העלאת הביטחון העצמי וחיזוק תחושת השייכות לחברה הישראלית הפעילות נעשית על ידי מורים גמלאים. מחצית מהתלמידים בפרויקט הם בני העדה האתיופית, והשאר מכל מגזרי החברה הישראלית. בפרויקט משתתפים למעלה מ-2,400 תלמידים, המקבלים סיוע לימודי מכ-2,050 מתנדבים ברובם גמלאים ברחבי הארץ.

ג'וינט-ישראל אש"ל

ג'וינט-ישראל אש"ל מפתח תכניות מגוונות המבוססות על התנדבות זקנים למען זקנים ולמען החברה כולה. תחומי תכניות ההתנדבות כוללים: קידום בריאות וספורט עממי, הפגת בדידות, מיצוי זכויות, חירום, שימור וטיפול הסביבה, טיפול בבעלי חיים ועוד.

המועצה הלאומית להתנדבות בישראל

מנהלת פורטל התנדבות בישראל שנועד לתת מענה ולרכז את שפע המידע והפעילות. הפורטל מסייע לארגונים להיחשף למאמרים ומחקרים הקשורים להתנדבות. הפורטל מסייע גם בחשיפת מאגר רחב של חומרים ומידע ותורם לסינרגיה של הפעילות במגזר והעלאת חשיבותו בעיני גורמים שונים כגון גופים ממלכתיים, עסקים והציבור הרחב.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים קיימת יחידה להתנדבות אשר תחת הנהגתה פועלים רכזי התנדבות ברשויות המקומיות.

לצד הארגונים הללו קיימים עוד ארגונים רבים על בסיס תנועות אידיאולוגיות- ויצ"ו, נעמת, רוטרי, ארגוני עולים- דוברי רוסית, דוברי צרפתית ועוד, משרדי ממשלה, בריאות, חינוך, רשויות מקומיות, גופים פרטיים ועוד.

אשכול פנאי

הפנאי נתפש כמרכיב משמעותי באיכות חייו של האדם לאורך כל חייו. הספרות המקצועית מבחינה בין המושג של "זמן פנוי" לבין "פנאי". להלן שתיים מההגדרות של הפנאי:

"הזמן העומד לרשות האדם כשהוא פנוי מעבודה ומפעילויות אחרות הנדרשות לצרכי קיום. הוא מלווה בתחושת חופש וקשור לערכי תרבות" (וינבלט, 2003).

"פעילות הנבחרת על-ידי הפרט באופן חופשי, מאופיינת בתחושת מחויבות נמוכה ומשמשת בעיקר להנאתו של המשתתף בה. פנאי הוא מושג מובחן מזמן פנוי. ייחודו של הפנאי בכך שהוא מספק עיסוק בעל משמעות, תכלית וסיפוק" (דהן ונמרוד, 2014).

פרופ' רוברט סטיבנס בספרו "הפנאי הרציני", מקנה חשיבות רבה לעיסוק האדם בפנאי הרציני, שמשמעותו השקעת האדם בתחום עניין מסוים באופן מעמיק, המבטא מסירות ומחויבות לעיסוקו. היכולת הזו היא הגורם המקדם לדבריו תחושת רווחה אישית טובה יותר וכן תחושה של התפתחות אישית, צמיחה וגדילה (כלכליסט, מרץ 2014; Stebbins, 2007). אימוץ הגישה של "פנאי רציני" ופיתוח תכניות של פעילות פנאי, עשויים לתרום משמעותית לשיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים.

נוכח העלייה הדרמטית בתוחלת החיים שבעקבותיה שנות חיים רבות ללא עבודה חקר הפנאי הפך מושא להתעניינות אנשי מקצוע ומעצבי מדיניות חברתית.

התועלת האישית מהשתתפות בפעילות פנאי

הספרות המחקרית מקשרת בין השתתפות בפעילויות פנאי לבין **שביעות רצון מהחיים**. נמצא כי השתתפות בפעילויות פנאי תורמת לחיזוק הדימוי העצמי, לתחושת שליטה ומסייעת בהתמודדות עם מעברי חיים שהם חלק מהאתגרים העומדים בפני האדם לאחר הפרישה מהעבודה.

החוקר ג'ין כהן, מדגיש את חשיבות בנייתו של "תיק פנאי", שהוא מכנה תיק חברתי, ולהשקיע במגוון

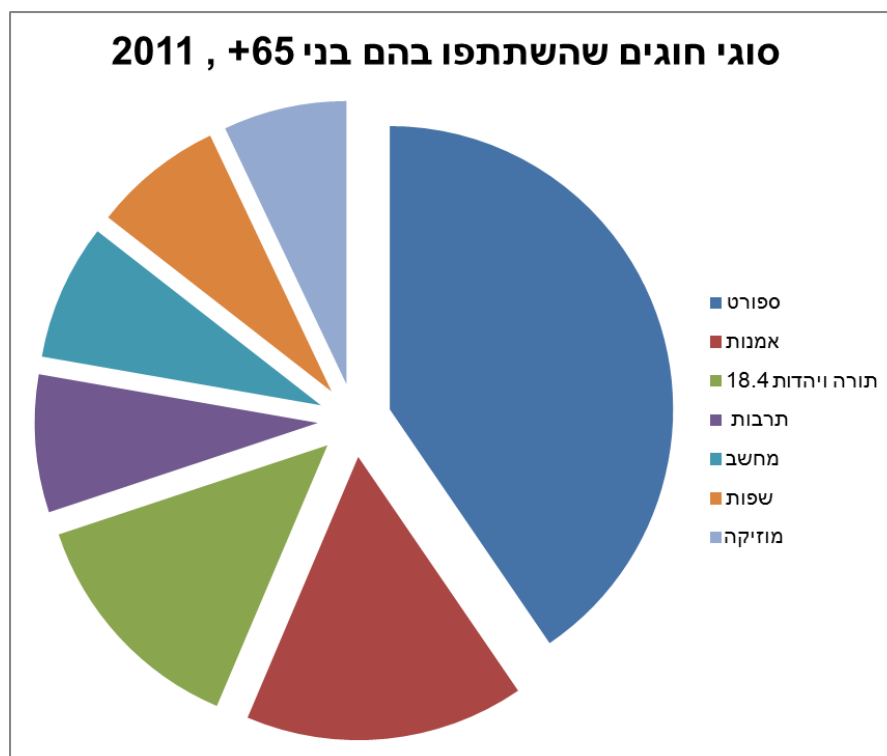
פעילויות : אתגרים מנטליים, קשרים בינאישיים, פעילויות פרטניות וגם פעילויות קבוצתיות. **עיסוקי פנאי עשויים גם להשפיע באופן אפקטיבי על התפקוד הקוגניטיבי** לעת זקנה. כהן (2005) מצביע על חמש קטגוריות של פעילויות שאם מאמצים אותן באופן קבוע הן יכולות להשפיע על המוח והמיינד :

- **אימון מנטלי** : המוח הוא כמו שריר. השתמש בו והוא יתחזק. מרבית הפעילויות המנטליות יכולות להיות גירוי למיינד, כמו קורסים בקהילה, מועדון הספר, קבוצות כתיבה, תכניות אמנות ועבודה אתגרית (בשכר או בהתנדבות).

- **פעילויות פנאי מאתגרות** : קיים קשר בין פעילויות פנאי לבין ירידה בסיכון להתפתחות מחלת אלצהיימר וירידה קוגניטיבית, הפעילויות הבאות נמצאו כמשפיעות ביותר (לפי סדר השפעתן) : ריקודים, משחקי שולחן שונים, נגינה פתרון תשבצים, וקריאה.

- **השגת שליטה** : אנשים זקנים שהיו מעורבים בפעילויות שחוו בהן קיימת תחושת שליטה היו בריאים יותר גופנית ונפשית מאנשים אחרים. פעילויות כאלה יכולות להיות לימוד נגינה, עיסוק ברקמה, למידת מחשב או שפה חדשה.

- **ביסוס מערכות חברתיות חזקות** : מערכות של חברים, משפחה ומעורבות חברתית אקטיבית מתקשרים עם בריאות נפשית וגופנית טובה יותר ועם שיעורי פטירה נמוכים.



מבוגרים אשר ממעטים בפעילויות אלו נמצאו בסיכון מוגבר לחולי, זמנציה ופגיעה בתחושת הרווחה האישית שלהם (Fratiglioni, Paillard-Borg & Winblad, 2004).

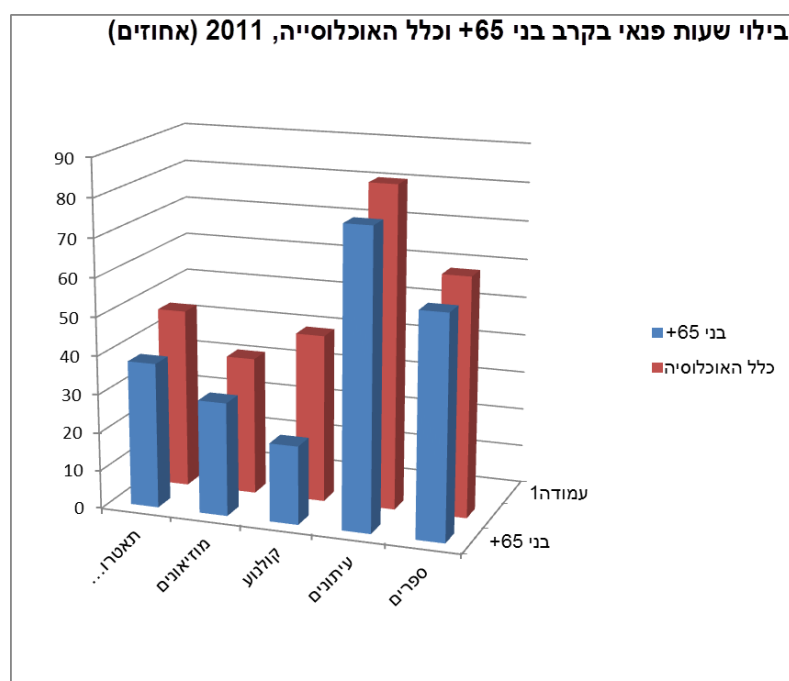
הספרות המחקרית מחזקת אפוא את חשיבתן של פעילויות פנאי ותרומתן לתחושת הרווחה האישית, לעומת זאת נמצא קשר שלילי בין פעילויות פסיביות כגון צפייה בטלוויזיה לבין שביעות הרצון מהחיים. חשוב להדגיש את הצורך בהכנה ממוקדת וטובה לקראת הפרישה מהעבודה. הכנה כזו מסייעת בפיתוח תכניות אישיות המקדמות תחושת שליטה וזאת באמצעות הצבת מטרות התואמות לצרכי הפרט (רגב, 2010; Cohen-Mansfield, & Regev, 2014).

הפעילויות והתוכניות הקיימות בישראל

סקירה כללית של העיסוק בפנאי של האזרחים הוותיקים בישראל מעלה את התמונה הבאה :

- תדירות העיסוק הגבוהה ביותר היא בתקשורת – טלוויזיה, עיתונות, רדיו וכן האזנה למוסיקה וקריאה.

- תדירות העיסוק הנמוכה ביותר היא בתחום התרבות – מוזיאון, הצגות וקולנוע.
- ככל שרמת ההשכלה והמצב הכלכלי טובים יותר, קיים עיסוק מגוון ורחב יותר בפנאי.
- עם העלייה בגיל ניכרת הפחתה בהיקף, בתדירות ובמגוון עיסוקי הפנאי. בקרב בני 80+ יש מעבר מפעילות אקטיבית לפסיבית.
- רוב האזרחים וותיקים ממשיכים בפעילויות פנאי אותן הכירו והתנסו בהן לפני הפרישה.
- בין 35% לבין 50% מדווחים על שימוש במחשב.
- עובדים רבים מבטאים ציפייה לקראת הפרישה לעסוק בפעילויות של הנאה ובילוי אישיים ומשפחתיים (כהן-מנספילד ורגב, 2014).



קיים קושי באיתור נתונים מקיפים על מגוון תכניות הפנאי הפועלות בארץ בארגונים שונים ובמקומות שונים. יחד עם זאת, ניתן לחלק את תכניות הפנאי על פי מספר ממדים:

1. לימודים – קיימות מסגרות אחדות המציעות מגוון תכניות לימודים לגמלאים. מסגרות אלו כוללות מכללות גמלאים של ההסתדרות העובדים החדשה, אוניברסיטאות עממיות, תכנית ברוקדייל באוניברסיטת בר-אילן.

2.תרבות – במסגרת זו נמנים תיאטראות, בתי-קולנוע, מוזיאונים. בדרך-כלל אין מדובר בפעילות ייחודית מוכוונת-גיל, אלא בפעילות הפתוחה לציבור הרחב.

3.מרכזי-יום ומועדונים – מועדונים, מרכזי יום ומתנ"סים פועלות היום ברוב הישובים בארץ ומציעים מגוון פעילויות כגון חוגים, הרצאות וטיולים.

4.ארגונים פרטיים וציבוריים - גופים פרטיים וארגונים כגון ועדים של מפעלים מציעים מגוון פעילויות לציבור הרחב או לעובדים הוותיקים של הארגון. כך למשל "חבר" – ארגון גמלאי צה"ל או גמלאי חברת החשמל, בזק, התעשייה האווירית.

5.תכנית ערים בריאות – במסגרת תכנית אב של ארגון הבריאות העולמי, הוקם מיזם המשותף למשרד הבריאות ולמרכז השלטון המקומי. במיזם זה נערכו בכ-40 רשויות מקומיות מיפוי צרכים ובניית תכנית הולמת לצרכים שאותרו.

6.תכנית ח.י.ל של אשל – אשל במסגרת קידום תכניות חדשניות לגמלאים בקהילה גם תכניות בתחום הפנאי ושמירה על בריאות.

7.המשרד לאזרחים ותיקים –המשרד לאזרחים ותיקים מפעיל מגוון רחב של תכניות לעיסוק בפנאי וביניהן: שלישי בשלייקס, יום התרבות, הפנאי והבילוי של האזרחים הוותיקים (סרטים, מוזיאונים, אתרי מורשתהנחות בבתי עסק ועוד), כיתות ותיקים, מזקנים אתבונן, כתיבת ערכים בוויקיפדיה, פטנק ועוד.

אשכול תזונה

לתזונה נבונה יש משמעות מבחינת הבריאות בכל גיל, אולם בגיל המבוגר יש לה חשיבות משנה. שני מצבי קיצון יכולים להוות גורמי סיכון ולהעלות את הסיכוי לחלות במחלות כרוניות: **השמנת יתר** מצד אחד ו**תת תזונה** מצד שני. השמנת יתר נובעת מבחירה של מזונות בעלי צפיפות קלורית גבוהה ובעלי תכולה גבוהה של מלח, סוכר, שומן (רווי וטראנס בעיקר) ומזונות הדלים בסיבים. דוגמאות למזונות אלה הם: ממתקים, משקאות קלים, מוצרי מאפה עתירי שומן וסוכר, מוצרי בשר מעובדים כמו נקניקיות ושניצל, שימוש מופרז באבקות מרק ואבקות תיבול אחרות, מוצרי מאפה מקמח לבן ודגני בוקר מדגנים שאינם מלאים.

מזונות אלה, אשר עלותם הכספית נמוכה יותר, נצרכים לעיתים במקום פירות וירקות, דגנים מלאים, מוצרי חלב ומוצרי מזון אחרים עשירים בחלבון ורכיבי תזונה נוספים כמו ויטמינים, מינרלים וסיבים תזונתיים. על פי סקרים שנעשו בארץ ובעולם, נמצא כי אצל חלק מאוכלוסיית הזקנים קיים מחסור ברכיבי תזונה שונים לפיכך, לתזונה נבונה השפעה מכרעת על מצב הבריאות בכל גיל ובזקנים בפרט (משרד הבריאות, 2006; Berner, et.al, 2002).

סיבות וחסמים הגורמים לתזונה לקויה אצל אזרחים ותיקים :

• **בעיות סוציו-אקונומיות** הגורמות לאי בטחון תזונתי - עוני, בדידות, העדר רשת חברתית תומכת, העדר השכלה וחוסר הבנה בסיסי בתזונה, אוריינות לקויה כמו קשיי שפה והתמצאות של עולים חדשים. דו"ח מחקר שפורסם על ידי מכון ברוקדייל ב-2004, הראה כי כ-19% מהקשישים דיווחו על בעיות בביטחון תזונתי על רקע קשיים כלכליים (ברג-ורמן וברודסקי, 2004). סקר בטחון תזונתי של המוסד לביטוח לאומי מצא כי 7.8% מהקשישים חיים באי ביטחון תזונתי, אך 19.4% בעלי תחולת עוני משפחות (אנדבלד ואחרים, 2014).

• **בעיות תפקודיות** הפוגעות ביכולת לרכישת מצרכי מזון ועיבודם, ובמקרים מסוימים פוגעות גם בתהליך האכילה עצמו (כמו חולשה בגפיים הנובעת מאירוע מוחי, דלקות מפרקים, שברים ופרקינסון).

• **בעיות קוגניטיביות** (כמו דמנציה) הפוגעות בזיכרון וכושר השיפוט לגבי צריכת מזון.

• **מצב דיכאוני** הגורם לאי רצון לאכול.

• **בעיות במערכת העיכול** המביאות לירידה בחושי הטעם והריח, קשיי לעיסה כתוצאה מבעיות חניכיים, העדר שיניים או שיניים תותבות שאינן מותאמות כהלכה, קשיי בליעה עקב ירידה בהפרשת רוק או כתוצאה מהפרעות נוירולוגיות, צרבות ורפלוקס, עצירות ועודף גזים.

• **ירידה בצורך לשתות** המביאה לצריכת נוזלים מועטה.

• **מצב של ריבוי מחלות** כרוניות ואקוטיות, אשר משפיעות על התיאבון.

• **צריכת תרופות מרובה** המביאה לעיתים לפגיעה בתיאבון וכן לבעיות נלוות כמו: יובש בפה, שינויים בחוש הטעם, דיכאון, בלבול, עצירות או שלשול. ריבוי תרופות בקשישים (5 תרופות מרשם ויותר). אינטראקציות בין תרופות למזון עלולות לגרום לספיגה מופחתת של רכיבי תזונה חיוניים (מטפורמין וויטמין B12).

• **ירידה בחושים**: ראייה, ריח, טעם (שאינה קשורה במחלות או תרופות).

• **חוסר תיאבון (אנורקסיה של הזקנה)** כתוצאה מירידה בחושי הטעם והריח, עיכוב בריקון הקיבה, ירידה בכושר המתיחה של הקיבה ושינויים הורמונליים.

• **אורח חיים יושבני** ומיעוט פעילות גופנית המביאים לתחלואה וסרקופניה.

קביעת מצב תזונתי :

לתזונה לא איכותית ולא מתאימה ישנן מגוון של תוצאות לא רצויות. חלקן יוצרות בעיה רחבת היקף וכרוכה בעלויות רבות הן לפרט והן ברמה הלאומית. תזונה לקויה (malnutrition) כוללת, כאמור, שני מצבים, מצב של תת-תזונה (Undernutrition) והשמנת יתר (Obesity). שני המצבים אינם רצויים ויש לשמור על משקל תקין.

מקובל להעריך תת-משקל, השמנת יתר ומשקל תקין, על ידי מדד ה- BMI (Body Mass Index) שהוא מדד חישובי. על פי הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2010 ל-23% מבני 65 ומעלה יש BMI של 30 ויותר (בהשוואה ל-16% בכלל האוכלוסייה). 26% מהנשים סובלות מהשמנת יתר, לעומת 19% מהגברים. בקרב הערבים 27% סובלים מהשמנת יתר לעומת 22% אצל היהודים. אחוז הנשים הערביות הסובלות מהשמנת יתר גבוה במיוחד, 37% (ברודסקי, שנוא ובאר, 2012).

קיימת חשיבות באיתור זקנים במצב של תזונה לקויה על ידי הפעלת כלי סיקור מתוקפים לאומדן תזונתי במסגרת קופות החולים ובזמן אשפוז. חשוב לדאוג להפניית זקנים במצבים אלו להתערבות תזונתית כוללת.

התכניות הקיימות בישראל

להלן תיאור קצר של התוכניות העיקריות שכבר מופעלות בארץ על ידי ארגונים שונים :

- **מבשלים איכות חיים** - שותפים עמותת מילב"ת, המשרד לאזרחים ותיקים ביעוץ משרד הבריאות ואש"ל. התוכנית כוללת ביקורים במועדוני קשישים ברחבי הארץ. חשיפה לסרט, הסבר על אביזרים המקלים על סחיבה, קניה, הכנת מזון. מתן חוברת הסברה כולל מכפלת המתייחסת לצריכת מזון. התכנית הסתיימה עם סיום המימון.

- **אשל** - במסגרת תכנית "עמיתי קידום בריאות" מכשירים מתנדבים מבוגרים להנחות קבוצות בנושא תזונה. יש מספר סרטים בתחום תזונה שניתן להעביר שיחות בעזרתן.

- **פרויקט חי"ל** - "חיים לשנים" הינו תכנית העוסקת בהגברת המודעות לנושא קידום הבריאות בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל. מתנדבי חי"ל עוברים קורסי

הכשרה יסודיים ע"י אנשי מקצוע בתחומים שונים, הנוגעים לאורח חיים בריא בגיל הזהב. בין הנושאים הנלמדים: תזונה נכונה ופעילות גופנית, שימוש נכון בתרופות, מניעת נפילות ותאונות בית, הפרעות בשינה ושיפור הזיכרון, השמיעה והראיה. לאחר ההכשרה מעבירים המתנדבים את הידע שרכשו באמצעות סדנאות לאזרחים ותיקים בקהילה. התוכנית הינה תכנית ארצית המנוהלת על ידי "אשל".

• לשכות הבריאות -

נפת השרון - הגיל הוא רק תירוץ - תכנית הכשרה למטפלות בית לקשישים. מדובר ב- 100 מטפלות שאחראיות על 300 קשישים כולל טיפול בבית וטיפול במרכז יום לקשיש. מטרת תכנית ההתערבות שינוי מערך התזונה במרכזי היום ובבתי הזקנים תוך הדרכה פיקוח ובקרה. התכנית כללה בין היתר סדנת בישול אימוץ עקרונות התזונה הנכונה והבישול המהיר והפשוט עם דגש לגיל המבוגר. שותפים לפרויקט: קופות החולים בהן מבוטחים המטופלים, מרכז גריאטרי דורה, מחלקת להתנדבות עיריית נתניה, בי"ח לניאדו, מכון וינגייט, מחלקה לטיפול בזקן, נתניה.

תל אביב - תכנית קידום בריאות בדיוור מוגן לקשישים בבת ים. דגש על התזונה והתנועתיות של הקשישים במסגרות תומכות בקהילה. אין עדיין שותפים ולכן טרם הופעל.

בני ברק – "עזר מציון" מפעילה במועדון תכניות תזונה ופעילות גופנית.

חיפה - קידום בריאות הפה בבית אבות (בן יהודה חיפה). משלב שינניות, רופא שיניים, דיאטנית, שף עו"ס.

• החברה למתנ"סים –

1. ניתנות הרצאות בתחום התזונה, ארוחה בריאה, סדנאות בישול (בכל מתנ"ס יש מטבח).
סדנאות בשם 'בריאות זהב' ניתנו ב-20 מתנ"סים וכללו 6 הרצאות וארוחת בוקר של בריאות. הפעילות בוצעה על ידי האגודה לבריאות הציבור.

2. קידום בריאות לחרדים - סידרת הרצאות ב-23 מתנ"סים לאלפי אזרחים ותיקים במגזר החרדי, בנושאים נבחרים של תזונה, פעילות גופנית, התמודדות עם מצבי לחץ וכו', בשיתוף עם קופות החולים.

• קופות החולים -

1. במכבי במחוז דרום - סדנת תזונה בגיל השלישי (4 סדנאות).
2. בשרותי בריאות כללית במחוז ירושלים, הרצאות בנושא תזונה לניצולי שואה.
3. בשאר הקופות קיימות הרצאות בנושא תזונה לקשישים.

אשכול פעילות גופנית

מתוך הסקר של משרד הספורט, שנערך על ידי המרכז לבקרת מחלות של משרד הבריאות (דצמבר 2012) נמצא ש-36% מהזקנים עושים פעילות של לפחות 150 דקות בשבוע במאמץ בינוני, 31.7% מכלל הגברים ו-41.6% מהנשים בגיל זה, כלומר עומדים בהמלצות ארגון הבריאות העולמי. 40 אחוז מכלל בני 65+ העידו כי הם עושים פעילות גופנית לפחות פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע. באוכלוסייה הערבית שיעור העוסקים בפעילות גופנית נמוך בהרבה מהאוכלוסייה היהודית.

ממצאים דומים מובאים בסקר החברתי של הלמ"ס. על פי הסקר החברתי, בשנת 2010 47% מבני 65+ עוסקים בפעילות גופנית. 36% מבני 65+ ו-38% מבני 74-65, עוסקים בפעילות גופנית לפחות שלוש פעמים בשבוע. מבין בני 65+ שאינם עוסקים בפעילות גופנית 60% ציינו שהסיבה היא בעיה בריאותית ו-12% ציינו שהסיבה היא חוסר חשיבות לפעילות הגופנית. רק 3% ציינו שהסיבה היא היעדר תנאים מתאימים.

עדיין יותר ממחצית האוכלוסייה אינם פעילים כך שהמלאכה היא רבה ויש לפעול בכל דרך אפשרית על מנת להגדיל את מספרם של העוסקים בפעילות גופנית קבועה.

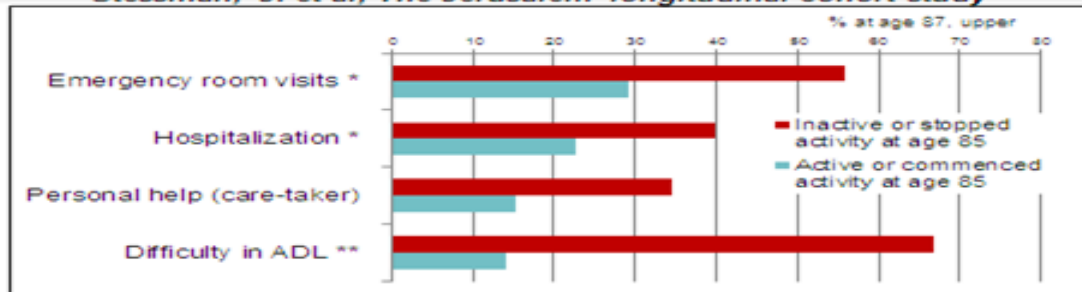
יתרונותיה של הפעילות הגופנית והקשר הישיר בינה לבין בריאות פיזית ונפשית ואורח חיים בריא הוכחו זה מכבר. פעילות גופנית תורמת לשיפור איכות החיים, שיפור מצב הרוח, קידום הבריאות ולעליה בתוחלת החיים.

הגרף המצורף בזה, מתוך מחקר האורך הירושלמי בראשותו של פרופ' יוחנן שטסמן, מצביע באופן ברור על ההבדל בין הזקנים העוסקים בפעילות גופנית ואלו שאינם פעילים. **בולט באופן מיוחד הנתון לגבי המצב התפקודי של הזקנים כאשר אלו שאינם עוסקים בפעילות גופנית סובלים מירידה תפקודית כאשר ה- ADL שלהם נמוך ביותר מפי ארבע מאשר אלו העוסקים בפעילות גופנית. הביקור בחדרי מיון של העוסקים בפעילות גופנית נמוך ב-50% מזה של אלו שאינם פעילים.** ההבדלים בין שתי הקבוצות בולטים גם לגבי שני המדדים הנוספים של אשפוז וטיפול אישי.

לחיים בריאים יותר



**Follow-up of physical activity at age 75 – 85:
Impact on use of services and disability at age 87**
Stessman, J. et al, The Jerusalem longitudinal cohort study



* previous year

** ADL – basic activity of daily living

Dr. Aaron Cohen, Israel, 22.6.11

השתתפות בפעילות גופנית משיגה מכלול של יעדים חשובים הן ברמת הפרט והן ברמת הקהילה, ותורמת להגברת שביעות רצון של התושבים. הפעילות הגופנית, בכל גיל, מסייעת במניעת השמנה והתפתחותן של מחלות כרוניות, לתחושה כללית טובה ולשיפור איכות החיים. אימוץ אורח חיים פעיל תורם לבריאות הנפשית של אנשי הקהילה, ללכידות חברתית ולתועלת כלכלית.

סיבות וחסמים לפעילות גופנית

כדי לקדם את הפעילות הגופנית אצל האזרחים הוותיקים חשוב להכיר ולהבין מה הם הסיבות והחסמים הגורמים לחוסר פעילות גופנית ותנועה בקרבם :

1. **מודעות** - חלק מהאוכלוסייה אינה מודעת עדיין כי פעילות גופנית ותנועה הם מרכיבים משמעותיים בשמירה על בריאותם. חלק מהם מפחדים לצאת לבד להליכה, סובלים מהיעדר רשת חברתית תומכת, זקוקים להנחיה של מדריך, עצלים ומעדיפים מנוחה.
2. **בעיות סוציו-אקונומיות** – חלק מהפעילות הגופנית נעשית במתקני ספורט כמו חדר כושר, בריכה, מגרשי טניס ועוד לכול אלה עלויות גבוהות שלאזרחים ותיקים רבים אין את היכולת לממן.
3. **בעיות תפקודיות** הפוגעות ביכולת לצאת להליכה, ובמקרים מסוימים פוגעות גם בתהליך שיקום עצמו (כמו חולשה בגפיים הנובעת מאירוע מוחי, דלקות מפרקים, שברים ופרקינסון)
4. **מצב דיכאוני** הגורם לאי רצון להיות פעיל.
5. **מצב של ריבוי מחלות** כרוניות ואקוטיות, אשר משפיעות על הפעילות הגופנית ומביאים למצב של **אורח חיים יושבני** ומיעוט פעילות גופנית .

עקרונות הפעילות הגופנית המומלצים :

1. מומלץ לאזרחים ותיקים להיות פעילים מידי יום ביומו. יש להפעיל את הגוף בהליכה או כל פעילות אירובית במשך לפחות 30 דקות במצטבר.
2. יש לפעול לחיזוק שרירי הגפיים לפחות שלוש פעמים בשבוע וכן על הגמשת מפרקים.
3. פעילות בבית וכן הליכה לקניות וסידורים נחשבים לצורך חישוב הפעילות היומית נצברת.

התכניות הקיימות בישראל בנושא פעילות גופנית:

1. ג'וינט ישראל -אשל

- **סל פעילות גופנית** - הפעלת רכז לפעילות גופנית לזקנים ברשות המקומית. תפקידי הרכז כוללים: הקמת מערך חוגים, הפעלת ספורט עממי, ארגון ימי בריאות, ימי ספורט, טיולים וצעדות, גיוס מורים ומתן הדרכה מקצועית, שיווק ופרסום. התכנית קיימת ב- 30 ערים.
- **הכשרת מתנדבים** מבוגרים להפעלת פעילויות ספורט.
- **פטאנק** - קיים ב- 72 יישובים. כל שנה מכשירים 15 מתנדבים ב- 15 יישובים נוספים. הכשרת אנשי צוות ב- 40 מרכזי יום לקשיש. קיימת ליגת פטאנק עם 900 משתתפים. כל שנה יש גם תחרות למרכזי יום לקשיש. תכנית משותפת עם המשרד לאזרחים ותיקים, חברת המתנס"ים והתאחדות מועדוני הפטאנק.
- **הליכה נורדית** – הוכשרו מדריכים להליכה נורדית ב- 40 יישובים. בנוסף הוכשרו מתנדבים כנאמני הליכה נורדית. הוכשרו גם 40 פיזיותרפיסטים להשתמש בהליכה נורדית ככלי בתהליך השיקום עם מטופלים.
- **סבסוד טיולים בטבע** – תכניות של טיולים אתגריים, טיולים מונגשים וטיולים בין-דוריים.
- **סבסוד צעדות מקומיות ואזוריות** – תכנית משותפת עם המשרד לאזרחים ותיקים.
- **סביבות מקדמות בריאות** – תכנית חדשה להכשרת מתנדבים למפות את הסביבה השכונתית תוך שימוש באפליקציה בטאבלט כדי לזהות מחסומים לפעילות גופנית ולהמליץ על מסלולי הליכה מתאימים.
- **תכנית הליכה לאנשים עם ירידה קוגניטיבית ובני משפחה** - תכנית חדשה שתיצור קבוצות הליכה משותפות ותעבוד גם על מיומנויות התמצאות בסביבה.
- **תכנית קשר בתנועה** – תכנית משותפת עם עזר מציון להכשרת בני משפחה לעשות פעילות גופנית עם מרותקי בית. התכנית הופעלה במספר יישובים עד היום ועוברת להפצה רחבה יותר וגם להכשרות מקוונות.

- **תכנית ספורט +60** - תכנית משותפת עם החברה למתנ"סים וקרנות הביטוח הלאומי ליצור קבוצה של מתנדבים שתקדם תכניות פעילות גופנית ביישוב. בפרויקט ראשון התכנית הופעלה ב- 12 מתנ"סים והשנה החברה למתנ"סים וקרנות הביטוח הלאומי ממשיכים בעוד 12 מתנ"סים.
- **פרסומים** - דפדפות: "פעילות גופנית בגיל המבוגר", "הליכה בהנאה", "הליכה נורדית", חוברת: "כל אחד יכול – תדריך לנאמן הליכה" (בוקשטיין ואחרים, 1999).

2. החברה למתנ"סים

- **טניס שולחן** – מתקיימת פעילות סדירה ב-20 מועדונים עם כ-250 משתתפים. "נאמני טניס" קיבלו הכשרה להדרכת המשחק לאזרחים ותיקים. התוכנית מתבצעת במשותף עם אשל ובסיוע המשרד לאזרחים ותיקים ומשרד הספורט.
- **בריאות המפרקים** - 1,500 אזרחים ותיקים ב-30 מתנ"סים זוכים להרצאות בנושא בריאות המפרקים, מידע והדרכה לפעילות גופנית מותאמת, ע"י פיזיותרפיסטית מומחית.
- **חוגי פעילות גופנית** - פעילות ספורט מגוונת בחוגי התעמלות, בונה עצם, פלדנקרייז, יוגה, זומבה זהב, ריקודי בטן, ריקודי עם, טאי צ'י, אירובי מתון, חדרי כושר, התעמלות בכיסאות, שיווי משקל, פילאטיס, גמישות וטווח תנועה, הליכה, ימי בריאות, התעמלות במים, שחייה ועוד, מתקיימים בכל המתנ"סים, בהשתתפות אלפי אזרחים ותיקים.
- **קהילה מטיילת** – פועלות 70 קהילות מטיילות, המטילות באופן קבוע ברחבי הארץ. במסגרת תנועת של"ם. המרכזים עברו הכשרה מיוחדת.
- **קידום בריאות** - במסגרת מועדוני הקשישים במתנ"סים מופעל "בוקר של בריאות" הכולל ארוחת בוקר בריאותית, הרצאה בנושא בריאות הקשיש + פעילות גופנית מותאמת (יוגה, פלדנקרייז, בונה עצם וכו'), משתתפים מאות אזרחים ותיקים בעשרות מתנ"סים, בחסות משרד הבריאות.
- **קידום בריאות לנשים** - הפעלת פרויקטים לכלל הקהילה בקידום בריאות נשים, ע"י נשים מנהיגות (רובן גמלאיות) שהוכשרו בנושאים של העצמה ובריאות נשים. מתקיים ב-

40 מתנ"סים, כ-800 נשים שהוכשרו, ומפעילות פרויקטים לכלל נשות הקהילה. מבוצע בשיתוף עם קופות החולים ובסיוע פדרציית קליבלנד ומגבית אנגליה.

3. **קופות חולים** - בקופות החולים מתקיימות סדנאות לחיים פעילים ובריאים וקבוצות תמיכה לירידה במשקל. במרבית המרפאות האזוריות מתקיימים שיעורי התעמלות במכוני הפיזיותרפיה, ימי בריאות, הרצאות, התעמלות בונה עצם ופיזיותרפיה שיקומית.

4. **מנהל הספורט** – מנהל הספורט מקיים ברשויות המקומיות ובאחריותן, פעילויות שונות לאזרחים ותיקים ובכלל זה, שיעורי התעמלות, הרקדות, טיולים מאורגנים ברחבי הארץ ותוכניות משותפות עם אש"ל וחברת המתנ"סים.

מסקנות והמלצות:

מגמת הארכת תוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה מחייבים את החברה בישראל להתייחס באופן שונה לקבוצות הגיל של האזרחים הוותיקים על מנת שהפרישה מהעבודה, עם כל המורכבות שבה, לא תביא להגברת תופעות כגון תחלואה, עוני, סיעוד ובדידות. תופעות שליליות אלה יפילו נטל כבד על האזרחים הוותיקים ועל כלל האוכלוסייה. על המדינה והחברה להיערך לשינויים אלו על מנת לשפר את איכות החיים בשנים הרבות שנוספו לאזרחים הוותיקים על מנת למנוע, לדחות ולעכב תופעות מסוג זה.

בעקבות סדרת המפגשים בתחומים השונים, מיפוי התכניות הקיימות, החומרים שהיו בפני הוועדה ועבודות המוכרות בתחום הזקנה בכלל והזקנה הפעילה בפרט, יש לקדם המפורט להלן על מנת להעמיד את מדינת ישראל בחזית הטיפול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים ובהזדקנות האוכלוסייה:

1. **מודעות** – אחת הסיבות העיקריות לכך שרק חלק מהאזרחים הוותיקים (לפעמים רק חלק קטן) לוקחים חלק בפעילות התנדבותית, בעיסוקי פנאי, בפעילות גופנית ותזונה נכונה, היא שלא קיימת מספיק מודעות הן לגבי התועלת שבכך והן לגבי התוכניות והאפשרויות הקיימות. קיים צורך של ממש לפתח את המודעות של האזרחים הוותיקים לגבי התועלות והאפשרויות. זאת ניתן לעשות באמצעות קמפיין מאורגן בתקשורת, בהרצאות במתנ"סים ובמועדונים, במודעות חוצות ובדרכים נוספות. פיתוח מודעות כשלעצמה איננה מספיקה, היא צריכה להיות מלווה בפיתוח תכניות פעילות, בצעדים להגברת המוטיבציה לפעילות, סבסוד תכניות, תמריצים וכד'. הגברת המודעות למשימה של "זקנה פעילה" צריכה להיות מכוונת אל קובעי המדיניות לא פחות מאשר אל האזרחים הוותיקים עצמם בכדי להבטיח תכנית פעולה ומשאבים הדרושים לביצועה.

2. **רכזי זקנה פעילה** – יישום ההמלצות הספציפיות חייב להיעשות על בסיס מקומי, דהיינו, באמצעות הרשויות המקומיות שיכולות כמובן להיעזר בעמותות מקומיות. **לצורך זה מומלץ למנות בכל רשות מקומית עובד מיוחד אשר ירכז ויתאם את כל הפעילות של זקנה פעילה, בכלל זה תכניות, תעסוקה, פעילות התנדבותית, עיסוקי פנאי, פעילות**

גופנית והדרכה לתזונה נבונה. במידה וימונה רכו מקומי לקידום כלל הפעולות לאזרחים ותיקים, ניתן יהיה להפקיד בידיו גם את האחריות ליישום התוכנית של "זקנה פעילה".

3. **מידע** – מבדיקת התחומים השונים עולה כי אחד החסמים לפעילות רחבה ומקיפה יותר הוא חוסר ידע וחוסר מידע לגבי התכניות והאפשרויות השונות. התרשמנו שקיימות מסגרות המסוגלות לקלוט מתנדבים רבים נוספים, יש אפשרות להרחיב תכניות קיימות בתחום של עיסוקי הפנאי ופעילות גופנית ולקלוט מספר רב של אזרחים ותיקים בתוכניות אלו. ההנחה היא שאם יביאו זאת לידיעת ציבור האזרחים הוותיקים, יורחב משמעותית מעגל המשתתפים והמעורבים בפעילויות השונות. אחת הדרכים יכול להיות על ידי הקמת פורטל של "זקנה פעילה" שיספק את המידע וגם יוכל לקשר בין המעוניינים לבין התוכניות הרלוונטיות.

4. **השכלה** – הנושא של זקנה פעילה חייב להיכלל בתוכניות הלימוד של כל המקצועות הרלוונטיים. בכלל זה, רפואה, סיעוד, עבודה סוציאלית, גרונטולוגיה, חנוך גופני ומקצועות הבריאות. מומלץ להכין תכנית לימודים, כולל סילבוס ומקורות שניתן יהיה לשלב אותם בתוכניות הלימוד של מוסדות ההשכלה השונים. בנוסף לכך, יש צורך בפיתוח תכניות השתלמות בנושא זה לעובדים השונים המועסקים במערכת השירותים לאזרחים ותיקים.

5. **תכנית** – הוועדה דנה בעיקר במסגרת וכיווני הפעולה הנדרשים כדי לקדם "זקנה פעילה" לאזרחים הוותיקים. יש צורך בגיבוש תכנית ארצית לזקנה פעילה עבור כלל האזרחים הוותיקים בישראל, להקציב את התקציב הרב שנתי הדרוש למימוש התוכנית ולקבוע את חלוקת העבודה והאחריות בין משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות. בהמשך לאימוץ הדוח מומלץ להקים צוות משימה מצומצם אשר יגבש את תכנית העבודה ל"זקנה פעילה".

בד בבד, יש לפעול לאימוץ ההמלצות המפורטות לפי תחומים:

1. התנדבות – בכדי לקדם ולפתח את נושא ההתנדבות בקרב האזרחים הוותיקים יש לפעול

בכמה דרכים:

- i. לפנות לגופים ולארגונים הגדולים המעסיקים מספר רב של מתנדבים ולקבל מהם את רשימות התפקידים הפוטנציאליים להתנדבות ולרכזם במאגר ארצי.
- ii. להקים פורטל אשר יכלול את הנתונים המצוינים בסעיף א' לעיל ויקלוט במקביל בקשות של אזרחים ותיקים. החיבור בין ההיצע והביקוש יכול להתבצע באמצעות הפורטל ו/או על ידי הרכזים המקומיים.
- iii. יש לבחון דרכים לתמרץ את משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וארגונים ציבוריים אחרים, לשלב מתנדבים בתוכניות הפעולה שלהם. בנוסף לכך, יש לפתח אפשרויות ותפקידים חדשים של פעילויות התנדבותיות המתאימות לאזרחים ותיקים בכדי להרחיב את מעגל ההתנדבות. מוצע לקבוע יעד קונקרטי להרחבת מעגל ההתנדבות של האזרחים הוותיקים (שיעור ההתנדבות של אזרחים ותיקים כיום הוא 15%).

2. פנאי – עיסוקי הפנאי עשויים להיות גורם משמעותי מאוד בשביעות הרצון מהחיים של

האזרחים הוותיקים. זה יכול להיות עיקר העיסוק של האדם או חלק מעיסוקיו, בצד עבודה בשכר או עבודה בהתנדבות.

- i. יש ליצור ולפתח תכניות לזקנה פעילה באופן נגיש לאוכלוסייה הוותיקה (דגש על תכניות בקהילה).
- ii. יש לקדם השתתפות גבוהה יותר של האזרחים הוותיקים בפעילות הפנאי ה"קלאסיות" - ביקור במוזיאונים, קונצרטים, קולנוע, העשרה, הרצאות וכד'.

iii. יש לקדם תכניות להנגשת לימודי מחשב ותקשורת (טלפונים ניידים, אינטרנט וכד').

iv. יש לעודד עיסוק בתחביבים.

יש מקום לבחון את האפשרות לכלול הרחבת הזכויות במסגרת חוק האזרח הוותיק ולעודד חברות וארגונים בביצוע תכניות מיוחדות לאזרחים ותיקים (הצגות, קונצרטים וסרטים) בימים ובשעות מתאימים.

2. **תזונה ופעילות גופנית** – חשוב להדגיש שתזונה נבונה ופעילות גופנית צועדים יד ביד והשילוב ביניהם מהווה מרכיב עיקרי ב"זקנה פעילה" ותורם לאיכות חיים בריאה ומאושרת.

תזונה:

- i. יעד: כל אזרח ותיק יהיה מודע היטב לסוגי וכמויות המזון שרצוי שיאכל ומאיזה מזון יש להימנע. יש לדאוג לכך שכל אזרח מבוגר ידע לבדוק את מצבו התזונתי בדרכים פשוטות.
- ii. יש לפתח תכניות להדרכת האזרחים הוותיקים לתזונה נבונה בהתאם לעקרונות המקובלים. זאת ניתן לעשות באמצעות אמצעי התקשורת ההמוניים, אך גם במסגרת קבוצתית במתנ"סים, במועדונים ובהרצאות לציבור.

פעילות גופנית:

- i. יעד: כל אזרח ותיק יעסוק בפעילות גופנית על פי המינון המקובל. יש צורך בפיתוח תכניות חדשות והרחבת התוכניות הקיימות.
- ii. יש להקים תשתית לקידום ספורט לאזרחים ותיקים.
- iii. יש לפתח ענפי ספורט קיימים, בהתאמה לאזרחים ותיקים, כגון: התעמלות, יוגה וטאי-צ'י בשעות הבוקר בפארקים ובגנים; משחק הפטאנק בכל ברשויות המקומיות; הליכה והליכה בקבוצות; הליכה נורדית; טניס שולחן.