



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ראדה חסייסי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ו בכסלו תשע"ה

7 בדצמבר 2014

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת איתן כבל, ועניינו תוכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקת מבוגרים בני 40 ומעלה. המסמך יעסוק בדורשי עבודה מגיל 40 עד גיל הפרישה – 62 לנשים ו-67 לגברים על-פי החוק היום.¹ במסמך יוצגו נושאים אלה: רקע על תעסוקת מבוגרים – נתונים וקשיים ייחודיים לאוכלוסייה זו; הצעות חוק והחלטות ממשלה בנושא; תוכניות ממשלתיות ואחרות, לקידום תעסוקת מבוגרים. יצוין כי בחלק מהמחקרים ומהתוכניות הממשלתיות שיוצגו קבוצת הגיל שנקבעה היא מבוגרים מעל 45, והדבר יודגש להלן במקומות הרלוונטיים.

1. רקע

בשנים האחרונות גובר העניין בתעסוקת מבוגרים בני 40 ומעלה במדינות מפותחות בעולם, ובהן ישראל. משנות ה-70 ואילך נצפתה ירידה בשיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה בשל כמה גורמים, שיפורטו להלן. תחילה נציין כי יש עלייה מתמדת בתוחלת החיים של האוכלוסייה במדינות רבות בעולם וגם בישראל. תוחלת החיים של גברים בישראל בשנת 2013 הייתה 80.3 שנים, לעומת 77.6 שנים בשנת 2000; תוחלת החיים של נשים הייתה 83 שנים בשנת 2013, לעומת 81.1 שנים בשנת 2000.² העלייה בתוחלת החיים הובילה לגידול בשיעור קבוצת המבוגרים מעל גיל 65 בכל המדינות המערביות, וגם בישראל (אם כי ביחס למדינות ה-OECD, שיעור קבוצה זו בישראל הוא עדיין הנמוך בין המדינות). בישראל שיעורם של בני 65 בשנת 2010 עמד על 10% ובשנת 2030 שיעור צפוי ששיעור זה יגיע ל-13%.³ העלייה בתוחלת החיים ועמה הגידול במספר שנות החיים אחרי גיל הפרישה מעבודה ומגמת ההזדקנות של האוכלוסייה הביאו להצעות רבות שמטרתן להאריך את גיל הפרישה לנשים ולגברים, בהתבסס על ההנחה שקבוצת גיל זו כשירה לעבוד ולתרום למשק כמה שנים מעבר לגיל הפרישה הקבוע היום בחוק.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2013 קבוצת המבוגרים בני 40 ומעלה עד גיל הפרישה נשים וגברים הייתה 28% מכלל האוכלוסייה (כ-2.3 מיליון נפש); 47% מקבוצה זו היו גברים ו-53% נשים.⁴ יצוין כי העלייה בתוחלת החיים ומגמת הזדקנות האוכלוסייה עלולות לגרום לצמצום כוח העבודה הממוצע של כלל האוכלוסייה, והדבר עלול להשפיע לרעה על הכנסות המדינה ממסים ועל הוצאותיהן של מערכות הרווחה, הבריאות, הפנסיה והביטוח הלאומי.⁵

הנושא של עידוד תעסוקת מבוגרים עלה לדיון ציבורי בישראל בשנים האחרונות, ובעקבות זאת הוגשו כמה הצעות חוק בנושא זה (כפי שיוצג בהמשך). על-פי רוב, כשמדברים על תעסוקת מבוגרים בני 40 ומעלה מתכוונים לעובדים אשר היו מועסקים בשוק העבודה אך פוטרו אחרי גיל 40 והם מתקשים

¹ [חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004](#). יצוין כי גיל הפרישה נקבע בחוק בהתאם למין ולתאריך הלידה. בשנים האחרונות עלה לדיון הציבורי הצורך להעלות גיל הפרישה לנשים ולגברים, בגלל העלייה בתוחלת החיים.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2013, [לוח 3.24](#).

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

לדוגמה: בגרמניה שיעורם של בני 65+ בשנת 2011 היה 20.7, וצפוי שיגיע ל-28.8% בשנת 2030.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2013, [לוח 2.3](#).

⁵ רוני הכהן, [תעסוקת מבוגרים בישראל](#), סקירה בנושא מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי, שירות התעסוקה הישראלי, פברואר 2014. יצוין כי במחקר של מכון ירושלים לחקר שווקים משנת 2012 עלה כי יש כ-218,800 קשישים במצב בריאותי טוב המסוגלים פיזית לעבוד. אם עובדים אלה יעבדו מספר שעות ממוצע וישתכרו שכר מינימום, הסכום הכולל שישולם להם יגיע לכ-6.4 מיליארד ש"ח בשנה; סכום זה הוא סכום מינימלי בלבד. עוד עלה מהמחקר כי ניתוח נתוני הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי מלמד כי התועלת הכלכלית של צעד כזה גבוהה בהרבה ונאמדת בכ-16 מיליארד ש"ח. מתוך: קרן הראל-הררי וזאב גולן, [אזרחים ותיקים: המאגר הגדול ביותר של משאבי האנוש הלא מנוצלים](#), מכון ירושלים לחקר שווקים, דצמבר 2012.



לחזור שנית לשוק העבודה. לתופעה זו השפעה שלילית במישור האישי והיא גם מעמיסה נטל כבד על תקציב המדינה. במישור האישי, העבודה היא מרכיב מרכזי בחיי בני-אדם; היא משמשת מקור לפרנסה ומחזקת תחושת מסוגלות לחיים יצרניים ולחיים חברתיים.⁶ אשר לנטל על תקציב המדינה, הגדלת שיעור תעסוקת מבוגרים בשוק העבודה יכולה לתרום להקטנת הנטל הציבורי הנובע מתשלומי רווחה, אבטלה, ביטוחים ועוד, ולשיפור מצבם הכלכלי של חברי קבוצת גיל זו גם אחרי גיל הפרישה, היות שככל שמתארכת תקופת העבודה גדל גם החיסכון הפנסיוני המיועד לממן את רווחת הגמלאית אחרי הפרישה.⁷

נוסף על הנזכר לעיל, עובדים רבים נפגעים כיום משוק העבודה מוקדם מבעבר,⁸ מסיבות שיפורטו בהמשך. עובדים אלה מתקשים לחזור שנית לשוק העבודה ועל-פי רוב מתמודדים עם תקופת אבטלה ממושכת מזו של צעירים.⁹ בהקשר זה ניתן לציין כי על-פי פרסום של המוסד לביטוח לאומי, קבוצת אוכלוסייה זו – של מובטלים המתייאשים מחיפוש עבודה – מחפשת תחליף להכנסה, וחלק מהעובדים שנפלטו מוצאים את התחליף לה בגמלאות שונות של הביטוח לאומי. ביטוי אפשרי לכך ניתן למצוא למשל בפרסום האמור של המוסד לביטוח לאומי, משנת 2012, בעניין "מעבר מדמי אבטלה לקצבת נכות". במסמך נבדק שיעורם של מקבלי קצבת נכות¹⁰ בקרב כ-2.5 מיליון איש וגם בקרב 390,000 איש שקיבלו דמי אבטלה.¹¹ מהמסמך עלה כי כ-18 איש מכל 1,000 מקבלי דמי אבטלה עברו לקבל קצבת נכות, לעומת 9 איש מכל 1,000 שכירים. במסמך צוין כי שיעורם של מקבלי קצבת נכות גבוה בהרבה בקרב גברים ובגילאים מתקדמים. בקרב גברים מקבלי דמי אבטלה בני 40-44, שיעור מקבלי קצבת נכות הוא 18.4 איש ל-1,000 מקבלי דמי אבטלה, לעומת 9.4 איש ל-1,000 איש בקרב שכירים. בקרב גברים בני 55-59, שיעורי מקבלי קצבת נכות הם 74 איש ל-1,000 מקבלי דמי אבטלה, לעומת 26 איש ל-1,000 מועסקים, כלומר פער של פי-שלושה.¹²

הנושא של תעסוקת מבוגרים ושילובם בשוק העבודה מטריד מדינות רבות בעולם. במסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2013 שכותרתו "דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות" צוין כי כיום מדינות רבות מנסות להגדיל את שיעור ההשתתפות של המבוגרים בשוק העבודה באמצעות חקיקת חוקים בנושא, נקיטת צעדים בתחומי הפנסיה, המיסוי, קצבאות הביטחון הסוציאלי, הביטחון התעסוקתי, השכלה והכשרה ועוד, במטרה לעודד תעסוקת מבוגרים ולמנוע יציאתם משוק העבודה לפני גיל הפרישה.¹³

⁶ יצחק שנור, מכון ברוקדייל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוקטובר 2014. יצוין כי מחקרים רבים מלמדים כי בקרב מבוגרים בני 60+ המישור הנפשי הוא גורם מרכזי במניעים ליציאה לעבודה. במחקר שנערך על-ידי המוסד לביטוח לאומי עלה כי 76.1% מבני 60 ומעלה יוצאים לעבודה במטרה להגדיל הכנסה, 57.2% מהם עובדים לשם מילוי הזמן הפנוי, ו-48.2% מהם עושים זאת מרצון לפגוש חברים.

⁷ שם.
⁸ רוני הכהן, תעסוקת מבוגרים בישראל, סקירה בנושא מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי, שירות התעסוקה הישראלי, פברואר 2014.

⁹ יצחק שנור, מכון ברוקדייל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוקטובר 2014.

¹⁰ קצבת נכות משולמת למי שעקב נכותו נקבע שאינו מסוגל לעבוד או יכולתו להשתכר פחתה לפחות ב-50%.

¹¹ דמי אבטלה משולמים למי שהיה עובד שכיר והוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה ומתייצב בשירות התעסוקה לדרוש עבודה.

¹² אסתר טולידנו, מעבר מדמי אבטלה לקצבת נכות, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 27 בנובמבר 2012.

¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות, כתב אורי טל-ספירו, 22 באוקטובר 2013. גם בשנת 2007 נכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך בנושא זה: שילוב מבוגרים בשוק העבודה, דרכי פעולה אפשריות, כתבה מיכל טביביאן מזרחי, 6 במרס 2007.



2. קשיים בהשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה

מחקרים שנערכו בתחום התעסוקה בישראל וגם בעולם מלמדים על קושי בקבלתם ובשילובם של מבוגרים בני 40 ומעלה בשוק העבודה. במסמך של שירות התעסוקה הישראלי בעניין תעסוקת מבוגרים בישראל משנת 2014 הוצגו כמה מהגורמים המרכזיים המקשים על השתלבותם של מבוגרים של בני 45 ומעלה בשוק העבודה. להלן יוצגו עיקריהם:

- עובדים מגיל 45 ומעלה עשויים לחוות קושי יחסי **בשמירה על מקום עבודתם** או במציאת עבודה חדשה, קושי זה משתקף בירידה בשיעור התעסוקה בטווח הגילאים 45-54, ובנוסף בעלייה במשך הזמן הדרוש לחיפוש עבודה חדשה.¹⁴
 - **השכלה** היא כלי מרכזי המאפשר חזרה לשוק העבודה. הקשיים של עובדים מבוגרים בישראל מתרכזים בקבוצות אוכלוסייה שרמות ההשכלה שלהן נמוכות. על-פי רוב, בקרב אוכלוסיות אלה יש ירידה חדה בשיעורי התעסוקה בגילאים מבוגרים לעומת גילאים צעירים. הדבר בולט בקרב האוכלוסייה הערבית.
 - **שוק העבודה המודרני** המשתנה בקצב מהיר, מקשה על-פי רוב על מבוגרים להישאר בו ולהסתגל לדרישות ולהכשרות חדשות. מהמסמך האמור עולה כי בתחום ההיי-טק מסתמנת בעיה בתעסוקת מבוגרים: נמצא כי קצב פליטת העובדים המבוגרים מהעבודה בענף זה גבוהה במידה ניכרת מהמצב בשאר הענפים. בתחום זה כ-9% מהמועסקים הם מעל גיל 45.¹⁵
- בדוח משנת 2012 של הצוות הבין-משרדי בנושא "המחסור בכוח-אדם מיומן בטכנולוגיה עילית" צוין כי "מאפייניו הייחודיים של ענף ההיי-טק מקשים מאוד גם על אוכלוסיית העובדים המבוגרים יותר (גילאי 45 ומעלה) להשתלב בו לאורך זמן".¹⁶ לתופעה זו, כפי שנטען, יש כמה סיבות עיקריות. הראשונה, הנטייה לבניית צוות הומוגני: רוב חברות ההיי-טק בישראל הן חברות קטנות בעלות מאפיינים ייחודיים, והדבר המשפיע על אופן הגיוס של עובדים חדשים, שעל-פי רוב נעשה בשיטת "חבר מביא חבר" תוך מתן אוטונומיה לראשי הצוותים בחברות אלה לבחור את עובדיהם. עוד נטען כי ראשי הצוותים אינם מיומנים במיון עובדים ואינם מודעים לצרכים ארגוניים ארוכי טווח, ולכן יעדיפו לשמור על צוות הומוגני שמורכב מעובדים בעלי מאפיינים דומים בלבד. סיבה שנייה קשורה במדיניות רווחת בתחום ההכשרה: כאמור, חברות ההיי-טק מאופיינות כחברות קטנות שאינן מעוניינות להשקיע בטווח הארוך בהכשרת העובדים, והדבר יוצר התמקדות של כוח-אדם בתחומי ידע ספציפיים שלא דווקא נדרשים בחברות אחרות. מסיבה זו, עובד שנפלט מחברת היי-טק אחת מתקשה למצוא עבודה בחברה אחרת מכיוון שאינו בקי בחידושים האחרונים בתחום הרחב יותר של עיסוקו; כמובן, עניין זה יכול

¹⁴ יצוין כי למרות העלייה במשך הזמן לחיפוש העבודה לא נמצאה עלייה בשיעור האבטלה בקרב עובדים מבוגרים, משום ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה יורד בטווח הגילאים 45-54 ואילך.

¹⁵ רוני הכהן, **תעסוקת מבוגרים בישראל**, סקירה בנושא מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי, שירות התעסוקה הישראלי, פברואר 2014.

¹⁶ **המחסור בכוח-אדם מיומן בטכנולוגיה עילית**, המלצות הצוות הבין-משרדי, 2012. יצוין כי ועדה זו הוקמה לבקשת שר התמ"ת. השתתפו בה נציגים מהמועצה הלאומית לכלכלה, נעמ"ת, משרד האוצר, הוועדה לתכנון ותקצוב. והיא הוקמה בשל טענות בנוגע למחסור בכוח-האדם בענף היי-טק.



להקשות על עובדים בכל הגילאים. שלישית, בקרב עובדים אלו יש חשש מירידה ברמת החיים: בדרך כלל עובדים מבוגרים שנפלטו מחברת היי-טק לא ירצו לרדת ברמת השכר, ויש לזכור שהשכר בענף זה יכול להגיע, עם הוותק, לרמות גבוהות במיוחד. עובדים אלה יצפו לתנאים שבדרך כלל אינם מתאימים לעובד בתחילת עבודתו.¹⁷

- התקדמות מבוגרים עלולה להיות כרוכה במחסומים מצד המעסיק. בדוח שהוכן במכון ברוקדייל בעניין "מבוגרים – מענים תעסוקתיים לגילאי +45" צוין כי "אחד הגורמים האובייקטיביים שעשויים להשפיע על מעסיקים לצמצם העסקת עובדים מבוגרים או להימנע מלהעסיק מבוגרים הוא השכר ביחס לתפוקה, כלומר שקיים קשר שלילי בין השכר העולה עם הוותק של העובד לעומת תפוקה הולכת ופוחתת ממנו". עוד צוין כי בעניין התפוקה יש להבחין בין התפוקה ברמה האישית של הפרט ובין שינוי שחל על פני זמן בערכם של הכישורים. מחקרים שונים בנושא זה מראים כי התפוקה האישית אכן פוחתת בכמה היבטים עם העלייה בגיל, אולם ירידה זו מפוצה בחלקה על-ידי ניסיון שצבר העובד לאורך השנים ועל-ידי שינויים שאפשר לערוך במקום העבודה כדי להתאימו לקבוצת הגיל האמורה.¹⁸
- להשתלבות המחודשת בשוק העבודה עלולים להתלוות מחסומים מצד העובד עצמו: השינויים המהירים המתרחשים בשוק העבודה המודרני דורשים עדכון כישורים קיימים ורכישת כישורים חדשים מצד העובד. הדבר עלול להיות קשה יותר עבור עובד מבוגר מאשר עובד צעיר.¹⁹

2.1. אפליה על רקע גיל

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (להלן: הנציבות), היא יחידה עצמאית בתוך משרד הכלכלה. היא הוקמה מכוח סעיף 18(א) לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 (להלן: החוק). הנציבות החלה לפעול בשנת 2008, והיא מופקדת על אכיפת חוקי שוויון הזדמנויות בעבודה במישור האזרחי. נוסף על כך, לנציבות סמכויות אכיפה משפטיות. החוק קובע כי "לא יפלה מעסיק בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי, הריון, ... גילם, ...".²⁰ פנינו לנציבות בבקשה לקבל נתונים ומידע על אפליה על רקע גיל. בתשובת הנציבות על פנייתנו צוין כי בשנים 2011-2013 חלה ירידה בשיעור הפניות המתקבלות בנציבות בנושא זה עמד על 12% מכלל הפניות, ובשנתיים שלאחר מכן (2012-2013) חלה ירידה קלה בפניות (9%-8%, בהתאמה). אולם, נתונים משנת 2014 מלמדים כי מסתמנת שוב עלייה בשיעור הפניות. לפי הנציבות, שיעור הפניות עלול להגיע לקראת סוף שנת 2014 ל-11% מכלל הפניות. עוד צוין, כי 50% מהפונים מתלוננים על אפליה בקבלה לעבודה ואילו 35% מהפונים מתלוננים כי פיטרו אותם מעבודתם בגלל גילם. הדבר יכול ללמד שהקושי של עובדים מבוגרים בתעסוקה בא לידי ביטוי הן בכניסה לשוק העבודה והן בפליטה ממנו.²¹

¹⁷ שם.

¹⁸ יצחק שנור, מכון ברוקדייל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוקטובר 2014.

¹⁹ שם.

²⁰ חוק שוויון הזדמנויות בעבודה תשמ"ח-1988, סעיף 2 (א).

²¹ חנה קופר, מנהלת תחום מחקר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2014.



בשנת 2014 נערך בנציבות סקר מעסיקים, אשר בדק את סוגיית ההעסקה של עובדים מבוגרים בני 45 ומעלה במגזר העסקי. בסקר השתתפו 623 מנהלים, ונבדקו תפישותיהם ועמדותיהם של המעסיקים כלפי העסקת מבוגרים. להלן יוצגו נקודות מרכזיות בממצאי הסקר:²²

- בדירוג על-פי סולם של חמש רמות כדאיות שהוצג בסקר – נמוכה מאוד, נמוכה, בינונית, גבוהה וגבוהה מאוד – סברו יותר מ-60% מהמעסיקים שהשיבו לסקר שכדאיות העסקתם של עובדים מבוגרים היא בינונית. 26% מהמעסיקים סברו שכדאיות העסקת מבוגרים היא נמוכה, ו-7% אף סברו שכדאיות העסקת מבוגרים היא נמוכה מאוד. רק 6% סברו שכדאיות העסקתם של מבוגרים היא גבוהה, ושום מעסיק לא השיב שכדאיות העסקת מבוגרים היא גבוהה מאוד בעיניו. בתגובת הנציבות על ממצא זה צוין כי "אין כמעט מעסיקים שיעדיפו להעסיק עובדים מבוגרים על פני עובדים צעירים על אף היתרונות שיש לראשונים, כמו ותק, ידע, ניסיון, בשלות ומחויבות לעבודה".²³
- 40% מהמעסיקים שהשתתפו בסקר סברו שגברים צריכים לפרוש לפני גיל 67, 50% מהם סברו שגיל הפרישה הנוכחי מתאים, ו-10% רצו להעלות את גיל הפרישה. לגבי נשים, 39% מהמעסיקים סברו שעל נשים לפרוש לפני גיל 62, 54% מהם סברו שגיל הפרישה הנוכחי מתאים ו-16% דיווחו שיש להעלות את גיל הפרישה. בנוגע לאפליה בין גברים לנשים מבוגרים, 29% מהמעסיקים שהשתתפו בסקר סברו שנשים סובלות מאפליה עוד בטרם הגעתן לגיל 40, 25% השיבו שהאפליה היא בגילאי 41-49, 22% – בגיל 50 ו-18% – מגיל 51 ומעלה. בנוגע לגברים, 15% בלבד מהמעסיקים סברו שגברים עד גיל 40 מופלים במקום העבודה, 26% ציינו את גילאי 41-49, 33% – את גיל 50, ו-21% ציינו שהאפליה מתרחשת מעל גיל 51.²⁴
- בין חמש קבוצות אלו: עובדים מבוגרים, נשים, ערבים, חרדים ואנשים עם מוגבלות, המבוגרים דורגו במקום הרביעי בהערכת רמת האפליה בקבלה לעבודה, אחרי אנשים עם מוגבלות, ערבים וחרדים. עוד צוין בממצאים כי 94.5% מהמעסיקים שהשתתפו בסקר סברו שעובדים מבוגרים סובלים מאפליה בשלבים שונים בתעסוקה ובעיקר בקבלה לעבודה, 88% השיבו שמבוגרים סובלים מאפליה בפיטורים מעבודה, 84.4% – ביציאה להשתלמויות והכשרות ו-83.6% בקידום בעבודה.
- 48% מהמעסיקים שהשתתפו בסקר ציינו שהם מכירים את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר אפליית מבוגרים, 34% אמרו שיש להם היכרות מסוימת עם החוק ו-18% דיווחו שהם אינם מכירים את החוק.

²² שוקי הנדלס, [תעסוקת מבוגרים במגזר העסקי, נקודת המבט של המעסיקים](#), משרד הכלכלה, מרס 2014.
²³ חנה קופר, מנהלת תחום מחקר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2014.
²⁴ שם.



3. נתונים על תעסוקת בני 40 ומעלה בישראל

פרק זה יציג נתונים על שיעורם של המועסקים בישראל בני 40 ומעלה, בפילוח לפי מין ולפי מגזר. בנוסף, יוצגו נתונים על דורשי עבודה בשירות התעסוקה ועל שיעור ההשמה בקרב דורשי העבודה בשנים 2011-2014 בקרב העובדים המבוגרים, לפי ענפים במשק. להלן יוצגו שיעורי התעסוקה בישראל בשנים 2005-2013 בפילוח לפי מין וגיל, כפי שהתקבלו ממשרד הכלכלה.²⁵

לוח 1: שיעור התעסוקה בישראל, לפי קבוצת גיל ומין, 2005-2013 (באחוזים)

גיל	2005	2007	2009	2011	2013
גברים	40-44	78	81	84	85
	45-49	78	80	82	82
	50-54	76	79	78	79
	55-59	69	72	74	77
	60-64	51	60	62	66
נשים	40-44	65	69	69	74
	45-49	68	69	68	74
	50-54	62	65	66	70
	55-59	52	56	58	64
	60-64	26	36	40	43

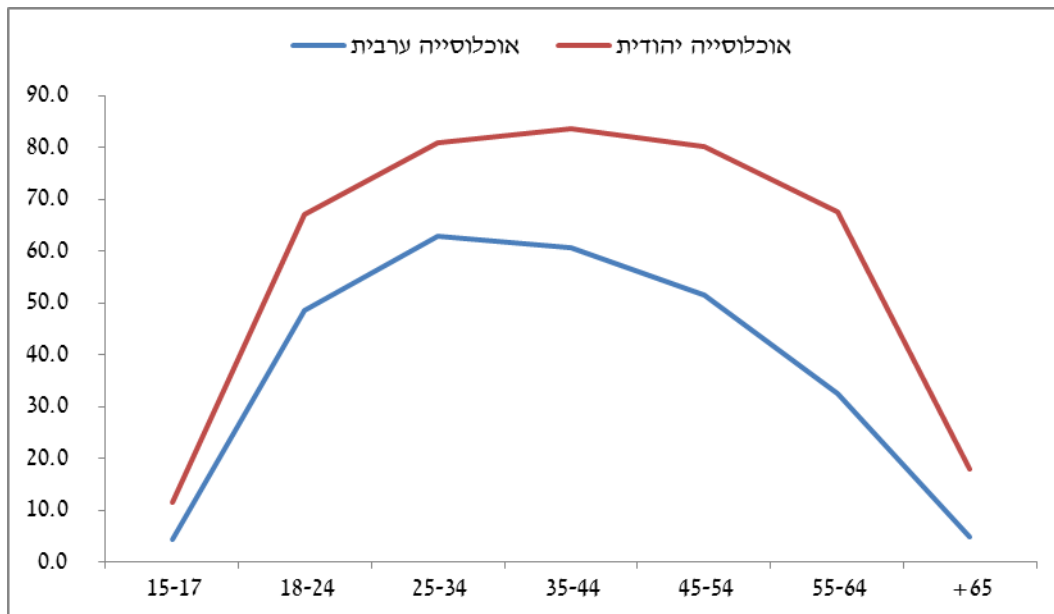
מן הנתונים בטבלה אפשר ללמוד שככל שעולה הגיל שיעור התעסוקה יורד, בקרב גברים ונשים כאחד (להוציא נשים בקבוצת הגיל 45-49). עוד עולה כי בשנים 2005-2013 חלה עלייה בשיעורי תעסוקת מבוגרים, גברים ונשים, בקבוצות הגיל השונות. עלייה חדה בתעסוקה נרשמה בקרב גברים בקבוצת הגיל שמעל 60: בשנת 2005 עמד שיעורם של המועסקים בקבוצת גיל זו על כ-52% ואילו בשנת 2013 שיעור זה היה 68% (עלייה של 16%). בקרב הנשים נרשמה עלייה חדה אף יותר: בשנת 2005 שיעור המועסקות מעל גיל 60 היה 27%, ובשנת 2013 הוא עלה ל-49% (עלייה של 22%). ממצא זה מעיד על שיפור ניכר בהשתתפות נשים מבוגרות בשוק העבודה. יצוין כי חוק גיל הפרישה האחרון נכנס לתוקף בשנת 2004, וגיל הפרישה שנקבע בו הוא 62 לנשים ו-67 לגברים. שינוי זה יכול להוות אחד ההסברים לעלייה בשיעורן של נשים מועסקות בקבוצת גיל זו לאורך השנים, כפי שהוצג בטבלה.

²⁵ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והמומנה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2014. יצוין כי הגדרת המועסקים והבלתי-מועסקים של משרד הכלכלה זהה להגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מועסקים: בני 15 ומעלה שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת. בלתי מועסקים: בני 15 ומעלה שלא עבדו כלל וחיפשו עבודה באופן פעיל במשך ארבע שבועות, על-ידי רישום בלשכת עבודה של שירות התעסוקה, על-ידי פנייה אישית או בכתב למעסיק, והיו יכולים לעבוד לו הוצעה להם עבודה מתאימה. שיעור התעסוקה: אחוז המועסקים מכלל האוכלוסייה בקרב בני 15 ומעלה.



להלן יוצג תרשים המתאר את שיעור המשתתפים בכוח העבודה לפי קבוצות הגיל, בפילוח לפי מגזרים – יהודי וערבי – בשנת 2013, כפי שהתקבלו ממשרד הכלכלה.²⁶

לוח 2: שיעור המשתתפים בכוח העבודה לפי קבוצת גיל ומוצא, 2013²⁷



התרשים מציג הבדל בשיעור המשתתפים בכוח העבודה במגזרים השונים. ניכר כי השתתפות הערבים בשוק העבודה נמוכה מזו של היהודים בכל קטגוריות הגיל. התרשים מציג ירידה בשיעור התעסוקה בגילאים מבוגרים יותר בקרב שני המגזרים, היהודי והערבי, אולם בקרב המגזר הערבי ניכרת ירידה חדה, שמתחילה בגיל צעיר יותר, בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה (השיא של המועסקים היהודים הוא בקבוצת הגיל 44-35 ואילו בקרב הערבים הוא בקבוצת בני 25-34). הדבר בולט יותר בקרב בעלי השכלה נמוכה. ההסבר לתופעה זו, כפי שנמסר ממשרד הכלכלה, הוא שיעור העסקתם של גברים ערבים במשלחי יד וענפים המצריכים כושר פיזי, לדוגמה בניין וחקלאות. לכן, עם הירידה ביכולת הפיזית במהלך שנות ה-40 פוחתת גם ההשתתפות בתעסוקה מסוג זה.²⁸

²⁶ שם

²⁷ כוח עבודה: בני 15 ומעלה המועסקים או בלתי מועסקים. שיעור המשתתפים בכוח העבודה: כוח העבודה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה.

²⁸ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2014.



נתוני שירות התעסוקה

הנתונים שיוצגו להלן מבוססים על נתוני שירות התעסוקה.²⁹ יצוין כי הפונים ללשכות שירות התעסוקה השונות הם מובטלים אשר מוגדרים דורשי עבודה מקבלים דמי אבטלה או הבטחת הכנסה. דמי האבטלה משולמים למי שהיה עובד שכיר והוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה ומתייצב בשירות התעסוקה לדרוש עבודה.³⁰ להלן יוצג מספר כל דורשי העבודה בלשכות התעסוקה בשנים 2014-2011.

לוח 3: סך הכול דורשי עבודה לפי קבוצות גיל, 2011-2014

שיעור	מספר דורשי עבודה	
38%	78,842	עד גיל 39
62%	128,838	גיל 40 ומעלה
100%	207,680	סך הכול

מהטבלה עולה כי רוב דורשי העבודה הם בני 40 ומעלה. חשוב לציין כי בקטגוריית דורשי העבודה נכללים גם מובטלים וגם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה. נתוני לשכת התעסוקה מראים כי בקרב תובעי קצבת הבטחת הכנסה³¹ שיעור בני 40 ומעלה עולה ל-75%. ככל שהתקופה שבה דורש העבודה מקבל קצבת הבטחת הכנסה ארוכה יותר, כך קטן הסיכוי שישתלב מחדש בשוק העבודה. שני ממצאים אלה מצביעים על הקושי של מבוגרים להשתלב שנית בשוק העבודה.³²

לוח 5: מספר דורשי העבודה ושיעור השמות לפי קבוצות גיל ומקצוע, 2011-2014

בני 64-55		בני 54-45		בני 44-35		בני 34-25		
השמות (אחוז מדורשי עבודה)	דורשי עבודה	השמות (אחוז מדורשי עבודה)	דורשי עבודה	השמות (אחוז מדורשי עבודה)	דורשי עבודה	השמות (אחוז מדורשי עבודה)	דורשי עבודה	
1%	2,100	3%	1,766	5%	3,276	6%	4,751	אקדמאים
3%	3,0631	10%	3,190	12%	5,236	11%	5,848	הנדסאים, טכנאים, אחיות, מורים
1%	1,553	4%	2,253	5%	3,681	5%	2,482	מנהלים
2%	3,341	5%	3,991	6%	6,104	7%	7,414	עובדי פקידות, קופאים ומחסנאים

²⁹ רייצ'ל ברנר-שלם, מנהלת תחום מדיניות ותקציב, שירות התעסוקה הישראלי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2014.

³⁰ [המוסד לביטוח לאומי](#), תאריך כניסה: 16 בנובמבר 2014.

³¹ קצבת הבטחת הכנסה משולמת למי שאין להם הכנסות או שהכנסתם נמוכה והם מתייצבים בשירות התעסוקה ולא נמצאה להם עבודה, או שנמצאה להם עבודה בשכר נמוך.

³² רייצ'ל ברנר-שלם, מנהלת תחום מדיניות ותקציב, שירות התעסוקה הישראלי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2014.



הכנסת

בני 64-55		בני 54-45		בני 44-35		בני 34-25		
3%	7,445	9%	7,266	12%	7,210	12%	7,661	סוכנים, עובדי מכירות ושירותים
1%	415	2%	453	5%	428	9%	313	עובדים מקצועיים בחקלאות
1%	4,418	3%	3,941	6%	3,343	9%	2,277	עובדים בתעשייה (בינוי, חשמל ועוד)
1%	1,951	3%	1,958	6%	1,648	10%	971	עובדים מקצועיים בתעשייה (דפוס, מזון, עץ ועוד)
2%	2,794	4%	2,744	8%	2,649	9%	2,321	עובדים בתעשייה (אריזה, זכוכית, פלסטיק)
2%	6,115	7%	6,283	11%	5,651	15%	4,023	עובדים מקצועיים בלתי

על-פי הטבלה, ברוב הגדול של משלחי היד, יכולת ההשמה הולכת ופוחתת עם הגיל ומחריפה אחרי גיל 55. אולם בקבוצת ההנדסאים, מורים, אחיות וטכנאים בקבוצת הגיל 44-35, נרשמה עלייה בשיעור ההשמות. ניתן לראות כי בגילאים צעירים יותר שיעור ההשמות גבוה יחסית בכל הענפים. בולטת במיוחד קטגוריית הגיל 64-55, שבה יש מספר גדול של דורשי עבודה ושיעור נמוך במיוחד של השמה. כמו כן, מספר דורשי העבודה בענפים השונים יורד במידה ניכרת אחרי גיל 64.

4. הצעות חוק והחלטות ממשלה בנוגע לתעסוקת מבוגרים

הנושא של תעסוקת מבוגרים עלה בכמה הצעות חוק אשר נדונו בכנסת ובוועדות שמונו במשרדים הממשלתיים. עד כה הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא עידוד תעסוקת מבוגרים.³³ בהצעת חוק הקרן לעידוד תעסוקת מבוגרים, התשע"ג–2013, הוצע להקים קרן שתפעל במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה). על-פי ההצעה, הקרן תעניק מענקים כספיים למעסיקים שבקרב עובדיהם יש ייצוג הולם לעובדים מבוגרים בני 45 ומעלה, או למעסיקים שהגדילו את שיעור העסקת העובדים המבוגרים שלהם, וכן למעסיקים המעניקים הכשרה מקצועית ודואגים להתאמת מקום העבודה לצורכי עובדים מבוגרים. הצעת חוק נוספת, אשר הונחה על שולחן הכנסת בשנת 2014, היא הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – ייצוג הולם לעובדים מבוגרים), תשע"ד–2014,³⁴ אשר מציעה חובת ייצוג הולם של אוכלוסיית מבקשי העבודה מעל גיל 45 ומתחת לגיל הפרישה במגזר הציבורי. כמו כן, בכנסת ה-18 הוגשה הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – עידוד העסקת עובדים מבוגרים), התשע"א–2011, שמטרתה לעודד את שילובם של עובדים מבוגרים בני 55 ומעלה בשירות

³³ הצעת החוק הקרן לעידוד תעסוקת מבוגרים, התשע"ג–2013 (פ/19/661), יוזמים: חברי הכנסת שלי יחימוביץ וחיים כץ; הצעת חוק הקרן לעידוד העסקת מבוגרים, התשס"ח–2007, (פ/17/2977), יוזמת: חברת הכנסת שלי יחימוביץ; הצעת חוק הקרן לעידוד העסקת עובדים מבוגרים, התשס"ט–2009 (פ/18/1241), יוזמים: חברי הכנסת שלי יחימוביץ וחיים כץ; הצעת חוק הקרן לעידוד העסקת עובדים מבוגרים, התשע"ג–2012 (פ/18/4594), יוזמים: חבר הכנסת איתן כבל וקבוצת חברי הכנסת.

³⁴ מתוך דברי ההסבר להצעת החוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – ייצוג הולם לעובדים מבוגרים), התשע"ד–2014 (פ/19/2370), יוזמים: רינה פרנקל וקבוצת חברי הכנסת, הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 19 במרס 2014.



המדינה באמצעות מתן תמריץ למעסיקים, והם יידרשו להפריש 50% פחות בהפרשות לביטוח הלאומי בהשוואה להפרשות אצל עובד צעיר למשך 144 חודשים או עד גיל הפרישה.³⁵ יצוין כי ההצעות שנזכרו הונחו לפני דיון מוקדם, אך טרם הועלו להצבעה.

נוסף על הצעות החוק שלעיל, בשנת 2014 הוקמה בכנסת השדולה לעידוד תעסוקת מבוגרים בראשות חבר הכנסת איתן כבל.

אשר להחלטות ממשלה –

בשנת 2012 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה קידום תעסוקת מבוגרים בישראל. חשוב לציין כי החלטה זו התמקדה בעידוד התעסוקה בקבוצת העובדים לקראת גיל הפרישה.³⁶ הוחלט על הקמת ועדה שתפקידה הצעת מתווה לפעולה תוך בחינת הנושאים האלה: השמה בשוק העבודה, עידוד יזמות פרטית וקידום תוכניות תעסוקה.³⁷ בתשובת משרד הכלכלה בנושא זה צוין כי בפועל הוועדה בפועל רוכזה על-ידי המשרד לאזרחים ותיקים, ועסקה בעיקר בסוגיות של גמלאים או עובדים לקראת גיל הפרישה (בני 60 ומעלה), ולכן עיקר מסקנותיה של הוועדה כווננו לקבוצה זו.³⁸ חשוב לציין כי החלטת הממשלה שצוינה לעיל לא התייחסה לקבוצת הגיל 40 ומעלה, והתמקדה בעידוד תעסוקת מבוגרים לקראת גיל הפרישה בלבד.

שלוש שנים קודם לכן, בשנת 2009, התקבלה החלטת ממשלה בעניין "הצבת יעדים למדיניות כלכלית חברתית בישראל 2010-2013",³⁹ ובין היתר מטרתה הייתה להעלות את שיעור התעסוקה בקרב בני 64-25 ל-71.7% עד לשנת 2013. בעקבות החלטה זו הוקמה בשנת 2010 במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, שתפקידה העיקרי היה גיבוש מדיניות ממשלתית לעידוד תעסוקה. הוועדה התבקשה לבחון נושאים כגון הרחבת מעגל המועסקים, שיפור יכולתם של דורשי העבודה למצוא במהרה עבודה בשכר נאות והשבתת כישוריה של האוכלוסייה העובדת. בשנת 2010 הוועדה פרסמה דוח סופי, ובין היתר הוצגו בו המלצות בעניין הכשרת דורשי עבודה,⁴⁰ כולל המלצה לקביעת חובת דרישת השמה בתוכניות להכשרה מקצועית.

בין ההמלצות:

³⁵ הצעת חוק דומה הונחה על שולחן הכנסת בכנסת ה-18, הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון) – עידוד העסקת עובדים מבוגרים), התשע"א–2011 (פ/18/2995), יוזמים: חבר הכנסת יעקב אדרי וקבוצת חברי הכנסת.

³⁶ [החלטת ממשלה מס' 5147](#), מיום 14 באוקטובר 2012. עוד צוין כי מתווה הפעולה שיוצע על-ידי הוועדה שתוקם בעקבות ההחלטה יכלול הצגת המצב הקיים, פעולות שכבר נעשו בנושא, הגילאים שבהם יש להתמקד, פירוט יעדים ותיאור אופן השגתם בהתאם למה שצוין לעיל. נקבע כי בראש הוועדה יעמדו מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים והממונה על התעסוקה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. נציג המועצה הלאומית לכלכלה יהיה חבר בוועדה.

³⁷ שם.
³⁸ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2014. נציין כי לפי המשרד לאזרחים ותיקים, קיימת יש של דוח הוועדה אך עדיין לא ניתן לפרסמו.

³⁹ [החלטת ממשלה מס' 181](#), מיום 12 במאי 2009.
⁴⁰ משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, [הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה – דוח סופי](#), יוני 2010.



- לבחון את חיזוק הקשר בין ההכשרה המקצועית ובין ההשמה על-ידי שירות התעסוקה, כך שיכלול שילוב של ההכשרה עם מעקב מצד שירות התעסוקה בחיפוש עבודה והשמה במהלך כל תקופת ההכשרה, ולא רק ניסיון להביא להשמה בתום תקופת ההכשרה.
- הצעה לקיים קורסים קצרים, הכוללים תכנים שאינם לימוד מקצוע מובהק, בכפוף לצורכי שוק העבודה.
- התאמת הקורסים למאפייניו וצרכיו הפרטניים של דורש העבודה, כולל השתתפות בקורס רק לאחר אבחון; התאמת תוכני ההכשרה בדגש על תכנים מעשיים וצמצום הלימוד התיאורטי; ליווי וסיוע במהלך הקורס ואחריו; סדנאות לפיתוח "כישורים רכים" ולסיוע בחיפוש עבודה; התנסות בעבודה מעשית במקצוע.
- סבסוד גבוה יותר של הקורס במקרים שבהם התלמיד סיים בהצלחה והושם במקצוע הנלמד.
- חיזוק הקשר בין מעסיקים פוטנציאליים לבין קורסי ההכשרה.
- מתן סבסוד ותמיכה ממשלתית, תוך התמקדות בהשמה בקרב אוכלוסיות מרובות חסמים לתעסוקה.

לסיכום פרק זה, ניתן לציין כי החלטות הממשלה והוועדות שנזכרו לעיל התייחסו כולן לקבוצת הגיל 25-64, ללא התייחסות ממוקדת לקבוצת בני 40 ומעלה עד גיל הפרישה. הצעות החוק שצוינו לעיל התייחסו ישירות לקבוצת גיל זו ולעידוד תעסוקה בקרבה אולם כאמור לא קודמו ולא עלו להצבעה.

5. תוכניות ויוזמות ממשלתיות ואחרות לעידוד תעסוקת מבוגרים ושילובם בשוק העבודה בישראל

להלן יוצגו יוזמות ותוכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקת מבוגרים בישראל. יצוין כי חלק מהתוכניות שיוצגו להלן הן תוכניות ספציפיות לקבוצת הגיל בני 40 ומעלה וחלקן מיועדות לכלל האוכלוסייה ובין היתר לקבוצת גיל זו.

5.1. תוכניות ויוזמות במשרד הכלכלה

במשרד הכלכלה (להלן: המשרד) פועלת היחידה לשילוב אוכלוסיות מיוחדות, שבין היתר מופקדת על שילובם של בני 45 ומעלה בשוק העבודה. בתשובת משרד הכלכלה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי כיום המשרד בונה תוכנית במשותף עם ג'וינט ישראל, באמצעות חברת "תבת", ששמה "אמצע הדרך".⁴¹ עוד צוין בתשובת המשרד כי תוכנית זו מיועדת למחפשי עבודה (אך לא למניעת נשירה מעבודה), והיא תציע סל שירותים בשלוש ערים במרכז הארץ אשר תהיינה במיקום גאוגרפי שיאפשר

⁴¹ "תבת" היא חברה לתועלת הציבור (חל"ץ) אשר יוסדה על-ידי ג'וינט ישראל ומשרדים ממשלתיים, ומטרתה עידוד התעסוקה באוכלוסיות רבות בחברה כגון החברה הערבית, החברה החרדית, אנשים עם מוגבלויות ועולים חדשים.



שיתוף פעולה ביניהן. בתשובת ג'וינט ישראל על פנייתנו צוין כי הפיתוח של תוכנית זו יחל רק בשנת 2015 והפעלתו תחל בשנת 2016,⁴² ויהיו בה שלושה מסלולים עיקריים:⁴³

- התערבות קצרת-מועד, אשר כוללת השלמות (כגון: קורסים בסיסיים כמו עברית תעסוקתית, אנגלית תעסוקתית, קורסי מחשב), עדכונים והשמה.
- מסלול ארוך טווח, שכולל הכשרה, הסבה מקצועית, השלמות והשמה.
- יזמות עסקית.

עוד נמסר כי התוכנית תעסוק בפיתוח קשרי מעסיקים במטרה להגביר את שילובה של האוכלוסייה המבוגרת במקומות העבודה. אוכלוסיית היעד שנקבעה לתוכנית זו היא קבוצת הגיל 45-75. מאפיינים עיקריים נוספים: מועמדים שהם בטווח הגילאים של שוק העבודה, בתנאי שחלפו לא יותר מחמש שנים מאז שהועסקו בעבודה האחרונה שלהם והם אינם עובדים לפחות חצי שנה; מועמדים אשר עבדו במשך 10 שנים ברצף; מועמדים עם רמה בסיסית בעברית, לרבות קריאה וכתובה.

בתשובה מוקדמת יותר של המשרד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ממרס 2013,⁴⁴ צוין כי משרד הכלכלה הפעיל שלוש תוכניות שעניינן עידוד תעסוקת מבוגרים בגילאים השונים ושילובם בשוק העבודה, כפי שמוצג להלן:

תוכנית "שוחקים": תוכנית זו יועדה לאנשים מגיל 50 ומעלה, העובדים במקצועות שהוגדרו כשוחקים, והיא נוהלה על-ידי הקרן לבעלי מקצועות שוחקים (מעגלים). תוכנית זו חולקה לשני מסלולים. המסלול הראשון הוגדר "תוכניות הכשרה מקצועית" והמסלול השני היה "תשלום קצבה לפרישה".

מסלול הכשרה מקצועית: במסגרת תוכנית זו מומנו באופן מלא מסלול ההכשרה, השדרוג או ההסבה המקצועית לעובדים במקצועות שוחקים. נוסף על כך, כפי שצוין בתשובת משרד הכלכלה, הייתה אפשרות להעניק דמי קיום במהלך תקופת הלימודים לעובדים הזכאים לכך. למסלול זה היו זכאים גברים בני 50-65 שעבדו לפחות שבע שנים במקצוע שוחק ונשים מגיל 50, עד שנתיים לפני גיל הפרישה.

מסלול תשלום קצבה לפרישה: במסלול זה העניקה הקרן לעובדים העומדים לפני גיל הפרישה דמי קיום במשך שנה, שאפשרו להם פרישה מוקדמת. מסלול זה נועד לסייע במקרים שבהם העובד נמנע מלצאת לפנסיה מוקדמת משיקולים כלכליים, וכך הוא עלול לפגוע בבריאותו. למסלול זה היו זכאים גברים בני 65-76 שעובדים לפחות שבע שנים במקצוע שוחק, ונשים מגיל 60, עד שנתיים לפני גיל הפרישה, אשר עבדו לפחות שבע שנים במקצוע שוחק.

תוכנית **"שוברים להכשרה מקצועית":**⁴⁵ תוכנית זו יועדה לכל הגילאים אך כפי שצוין בתשובת המשרד, בני 55 ומעלה הוגדרו קבוצת יעד בתוכנית זו. בתוכנית הועברו קורסים להכשרה מקצועית המפוקחים

⁴² אתי מלר, מנהלת תוכניות תעסוקה, ג'וינט, חברת "תבת", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוקטובר 2014.

⁴³ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2014.

⁴⁴ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2013.

⁴⁵ משרד הכלכלה, [תוכנית שוברים להכשרה מקצועית](#). יצוין כי אוכלוסיית היעד של תוכנית זו מחולקת לשתי קבוצות: קבוצה א' (המוגדרת ככוללת "אוכלוסיות בעלות חשיבות ועדיפות עליונה כחלק ממדיניות הממשלה להשגת יעדי התעסוקה") כוללת גברים חרדים, נשים בנות מיעוטים ואנשים עם מוגבלות; קבוצה ב' כוללת: נשים חרדיות, גברים בני מיעוטים, הורים יחידים על-פי חוק משפחות חד-הוריות, דורשי עבודה המופנים על-ידי שירות התעסוקה, אסירים



על-ידי משרד הכלכלה. התקציב שיועד לכלל האוכלוסיות בתוכנית זו היה כ-3 מיליון ש"ח, ללא ייעוד לקבוצת גיל מסוימת.

תוכנית "רשות מקדמת תעסוקה": תוכנית זו נותנת מענה פרטני לבני 45 ומעלה הפונים למרכזי התוכנית; הפונים מקבלים ייעוץ והכוונה בנושאים תעסוקתיים. היקף התקציב לתוכנית זו היה 240,000 ש"ח בשנה.

בתשובה עדכנית של משרד הכלכלה בנוגע לתוכנית זו צוין כי תוכנית "רשות מקדמת תעסוקה" עברה לאחריות שירות התעסוקה (על תוכנית זו יורחב בפרק הבא). עוד צוין בתשובת המשרד כי התוכנית "שוחקים" ו"שוברים להכשרה מקצועית" עדיין פועלות כיום אך תוכנית "שוחקים" מיועדת לבני 50 ומעלה ו"שוברים להכשרה מקצועית" לבני 55 ומעלה בלבד.⁴⁶

5.2. תוכניות בשירות התעסוקה

שירות התעסוקה הוא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם מכוח חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959. תפקידו העיקריים של שירות התעסוקה הוא סיוע למחפשי עבודה במציאת משרה, הפניה להכשרה והסבה מקצועית, איתור עובדים עבור מועסקים ועוד. בנוסף, שירות התעסוקה אחראי לחקר שוק התעסוקה בישראל ולפרסום הממצאים אחת לזמן מה, והעברת דיווחים שוטפים למוסד לביטוח לאומי בנוגע לזכאותם של דורשי העבודה לדמי אבטלה או דמי הבטחת הכנסה אם וכאשר לא נמצאה להם עבודה מתאימה.⁴⁷ בתשובת שירות התעסוקה על פנייתנו בעניין תוכנית לעידוד תעסוקת מבוגרים צוין כי בשנים 2011-2014 עמד שיעורם של תובעי הבטחת הכנסה בני 40 ומעלה על כ-70% מכלל התובעים. שירות התעסוקה החל בשנת 2014 בהפעלת תוכנית "מעגלי תעסוקה", שמטרתה טיפול בתובעי הבטחת הכנסה. עוד צוין כי מתוך 2,752 איש ואישה שהשתתפו בתוכנית, 653 משתתפים היו בני 40-49. יצוין כי מבוגרים שמעל גיל 49 אינם זכאים להשתתף בתוכנית זו שכן הקושי שלהם להשתלב בתעסוקה גדול במידה ניכרת מהקושי של המשתתפים הצעירים יותר.

כאמור, תוכנית "רשות מקדמת תעסוקה" עברה לאחריות שירות התעסוקה, וכיום היא מופעלת בתשעה סניפים בפריפריה ברחבי הארץ. תוכנית זו אינה מיועדת למבוגרים בלבד; בין היתר היא נועדה לאוכלוסייה שאינה משתתפת בשוק העבודה ואינה מקבלת קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, לרבות בני 45 ומעלה, חרדים, עולים, מובטלים חסרי ניסיון תעסוקתי ועוד. התוכנית מציעה הכוונות מקצועיות לפונים במטרה לחפש עבודה, למשל הפניה להכשרות מקצועיות, סיוע בכתיבת קורות חיים, עידוד יזמות עסקית, סדנאות להקניית כישורים רכים, הדרכה בניהול כלכלת המשפחה, הקניית מיומנויות בסיסיות לעולם העבודה (אנגלית, שימוש במחשב, מתמטיקה), בניית מאגר מעסיקים ומשרות וסיוע בחיפוש אקטיבי של עבודה ובפנייה למעסיקים ועוד.

5.3. תוכניות בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה

כאמור, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה היא יחידה עצמאית במשרד הכלכלה שתפקידה לאכוף את חוקי שוויון הזדמנויות בעבודה במישור האזרחי. בתשובת הנציבות על פניית מרכז המחקר והמידע של

משוחררים, יוצאי אתיופיה, עולים חדשים עד חמש שנים מיום עלייתם, **דורשי עבודה בני 55 ומעלה**, צעירים בסיכון בני 18-25, תושבי יישובים בעלי עדיפות לאומית.

⁴⁶ חגי פורגס לונדנר, ראש ענף פרויקטים מיוחדים, לשכת המשנה למנכ"ל והממונה על תעסוקה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בנובמבר 2014.

⁴⁷ [אתר האינטרנט של שירות התעסוקה הישראלי](#), תאריך כניסה: 9 בנובמבר 2014.



הכנסת בדבר תוכניות שהיא מקיימת לעידוד תעסוקת מבוגרים צוין כי יש שתי יוזמות מרכזיות של הנציבות שהן רלוונטיות לעידוד תעסוקת מבוגרים, והן מוצגות להלן:

הגברת מודעות והסברה

אחת הדרכים להעלות את נושא תעסוקת המבוגרים למודעות הציבורית היא השימוש בהדרכות ובהסברה בקרב מעסיקים וגם בקרב מבקשי עבודה. בתשובת הנציבות על פנייתנו בעניין זה צוין כי הפעילויות להסברה ולהגברת המודעות מטעם הנציבות כללו בין היתר התייחסות לאפליה על רקע גיל. לדבריהם, בשנת 2014 פרסמה הנציבות קמפיין אשר יועד למעסיקים ונשא את הכותרת "העסקה מגוונת שווה לכם יותר". בקמפיין זה הודגשה התועלת של שילוב אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, בעיקר אלה הסובלות מאפליה ומהדרה, לרבות עובדים מבוגרים.⁴⁸

סדנאות להטמעת שוויון וגיוון בשוק העבודה

בתשובת הנציבות על פנייתנו צוין כי בשנתיים האחרונות ערכה הנציבות פיילוט בנושא הטמעת שוויון וגיוון אוכלוסיות בשוק העבודה, שבין היתר הייתה בו התייחסות לעובדים מבוגרים. הפיילוט כלל שני קורסים, הראשון למעסיקים מהמגזר הפרטי והשני לאנשי המגזר הציבורי, ובכל קורס השתתפו כ-30 מעסיקים. עוד צוין כי סדנאות אלה יועברו בהיקף נרחב מתחילת שנת 2015.⁴⁹

5.4. תוכניות לעידוד תעסוקת מבוגרים בג'וינט

כאמור, בג'וינט ישראל, במסגרת חברת "תבת", נערך היום פיתוח של תוכנית לעידוד תעסוקת מבוגרים. מטרתה של תוכנית זו היא יצירתה של סביבת עבודה המאפשרת לאנשים מבוגרים להשתלב בשוק העבודה, וכך להגדיל את שיעורם בשוק העבודה. בנוסף, מטרת התוכנית היא ליצור שינוי עמדות של החברה ואוכלוסיות היעד ביחסן לעבודה, פיתוח מודעות מעסיקים לתרומה של האוכלוסייה המבוגרת והרחבה ואיתור של שדות תעסוקתיים למבוגרים. נוסף על תוכנית "אמצע הדרך", אשר צוינה לעיל, מפתחים כיום ב"תבת" שתי תוכניות המיועדות לבני 45–75.⁵⁰

1. מסלול מניעת נשירה מעבודה: בשנת 2015 יתקיימו למידה בקבוצות מיקוד ואיסוף ידע מהעולם, פיתוח התוכנית מתוכנן לשנים 2016 ו-2017 ובשנת 2018 תחל התוכנית לפעול.

2. תכנון קריירה נוספת: בשנת 2015 יתקיימו למידה בקבוצות מיקוד ואיסוף ידע מהעולם, התוכנית תצא לפועל בשנת 2018 ובשנת 2019 תועבר לממשלה, למשרדים הרלוונטיים.

חשוב לציין כי שלוש התוכניות שהוזכרו לעיל הן תוכניות ארוכות טווח, ועל-פי התכנון יצאו לפועל רק בשנים הבאות. בתשובת הג'וינט על פנייתנו צוין כי נכון להיום משרד הכלכלה שותף לפיתוחן של שתי תוכניות אלה.⁵¹

⁴⁸ חנה קופר, מנהלת תחום מחקר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2014. בפרסום אחר של הנציבות צוין כי "בתאריך 29 בנובמבר 2010 קיימה הנציבות סדנא שיוחדה לנושא האפליה על רקע גיל. הסדנא נערכה על ידי מומחים משפטיים מהאיחוד האירופי, ונכחו בה כ-30 משתתפים אשר הגיעו מהמגזר הציבורי, הפרטי והאקדמיה. בנוסף במהלך שנת 2010 קיימה הנציבות יום עיון שעסק באפליה על רקע גיל וחובת גיל הפרישה", מתוך: פעילותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בנושא אפליה על רקע גיל, 24 ביוני 2013.

⁴⁹ חנה קופר, מנהלת תחום מחקר, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2014.

⁵⁰ אתי מלר, מנהלת תוכניות תעסוקה, ג'וינט, חברת "תבת", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוקטובר 2014.

⁵¹ אתי מלר, מנהלת תוכניות תעסוקה, ג'וינט, חברת "תבת", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2014.



5.5. תוכניות לעידוד תעסוקת מבוגרים שפעלו בעבר

המרכז לתעסוקת מבוגרים הוקם במטרה לטפל בדורשי עבודה מבוגרים בני 45-65 והוא פעל בשנים 2004-2006. המרכז טיפל בכלל האוכלוסייה המבוגרת הנזקקת לסיוע בתחומי התעסוקה, המובטלים, המועסקים בעבודות חלקיות, זמניות או בלתי מקצועיות, או המחפשים עבודה אחרת. המרכז הוקם על-ידי עמותת "50 פלוס-מינוס"⁵² כפרויקט ניסויי למשך שנתיים, במימון הקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי, ופעל בתל-אביב. המרכז שימש גוף מתווך בין דורשי העבודה בקבוצת הגיל האמורה לבין מעסיקים שהציעו משרות פנויות.

בשנים 2004-2006 נרשמו למרכז לתעסוקת מבוגרים כ-3,000 מחפשי עבודה, אשר קיבלו מידע על התוכנית מפרסומים בתקשורת. בין אוקטובר 2004 ועד מאי 2006 פנו למרכז לתעסוקת מבוגרים 241 מעסיקים אשר הציעו 364 הצעות עבודה. בתקופה זו הופנו למשרות אלה 1,022 מועמדים לעבודה. בממוצע הופנו לכל מעסיק כשלוש הפניות. מכלל דורשי העבודה שנרשמו למרכז לתעסוקת מבוגרים, 25% איש קיבלו זימון לריאיון עבודה; 19% קיבלו זימון אחד ו-6% קיבלו יותר מזימון אחד. נוסף על התיווך בין המעסיקים לבין דורשי העבודה, המרכז ערך שני קורסי הכשרה בסיסיים בנושא מחשבים ושני קורסי הכנה לעולם העבודה.

בשנת 2008 פרסם המוסד לביטוח לאומי דוח מסכם על הפעילות במרכז לתעסוקת מבוגרים,⁵³ והוצגו בו ממצאים עיקריים של התוכנית. מהדוח עלה כי חצי מהמעסיקים שהשתתפו בסקר שנערך על-ידי המרכז ואשר פנו למרכז לתעסוקת מבוגרים נטו להעריך כי העובדים המבוגרים עדיפים על עובדים צעירים. שלושת התחומים שבהם מבוגרים עדיפים על צעירים לפי המעסיקים הם נאמנות למקום העבודה, אחריות בעבודה ויכולת למלא תפקידי ניהול. לעומת זאת, כאשר צוינו קריטריונים כגון: גמישות בעבודה ויכולת להסתגל לשינויים, המעסיקים הביעו העדפה להעסקת עובדים צעירים.

בתשובת עמותת "50 פלוס-מינוס" על פנייתנו צוין כי התוכנית הייתה יעילה והביאה להחזרתם של בני 45 ומעלה לשוק העבודה, אך בגלל היעדר תקציב, תוכנית זו לא המשיכה לפעול לאחר השנים 2006-2004. עוד צוין כי העמותה מקבלת באופן שוטף פניות של דורשי עבודה בגילאים מבוגרים, אך היות שאין שיתוף פעולה עם משרדים ממשלתיים ובהיעדר תקצוב העמותה והעובדים בה, שכולם מתנדבים, יש קושי לספק עזרה לכלל הפונים.⁵⁴

סיכום

לעידוד תעסוקתם של מבוגרים ולשילובם בשוק העבודה יש תועלת כפולה, גם לדורשי העבודה וגם למדינה. במדינות רבות בעולם נלחמים בנשירת עובדים בני 40 ומעלה משוק העבודה על-ידי חקיקת חוקים חדשים, קיום פעילות הסברה, מתן סובסידיות שכר למעסיקי עובדים מבוגרים, הפעלת תוכניות ליצירת עבודה המכוונות לעובדים מבוגרים, מתן שירותי השמה ועזרה בחיפוש עבודה למבוגרים, פיתוח כישורים בסיסיים לשיפור יכולת התעסוקה בקרב קבוצת גיל זו, שיפור תנאי העבודה כך שעובדים יוכלו

⁵² עמותת "50 פלוס-מינוס" הוקמה בשנת 2000 בניסיון לתת מענה על בעיית אפליית עובדים מחמת גילם ודחיקתם משוק העבודה.

⁵³ ד"ר שוקי הנדלס, **המרכז לתעסוקת מבוגרים**, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2008.

⁵⁴ איציק גנון, עמותת "50 פלוס-מינוס", תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בנובמבר 2014.



להמשיך לעבוד גם אחרי גיל הפרישה ועוד.⁵⁵ תשובות משרד הכלכלה והגופים הנוספים הנוגעים בדבר על פניותינו בעניין עידוד תעסוקת מבוגרים, כפי שהובאו לעיל, מלמדות כי אף שקיימות יוזמות רבות לעידוד שילובן של אוכלוסיות שונות בשוק העבודה, המענה על צורכי אוכלוסיית דורשי העבודה בני 40 ומעלה הוא חלקי בלבד.

בהחלטת הממשלה היחידה בעניין קידום תעסוקת מבוגרים משנת 2012 לא הייתה התייחסות לקבוצת בני 40 ומעלה אלא לעובדים מבוגרים לקראת פרישה משוק העבודה, ולא נבחן במפורש שילובם של בני 40-60 בשוק העבודה.

תוכנית "אמצע הדרך", המשותפת למשרד הכלכלה ולג'וינט (באמצעות חברת "תבת"), מיועדת לבני 45-75, אך אמורה להיות מיושמת רק בשנת 2016.

⁵⁵ מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **שילוב מבוגרים בשוק העבודה, דרכי פעולה אפשריות**, כתבה מיכל טביביאן מזרחי, 6 במרס 2007.

