



הביטוח הלאומי
מינהל מחקר ותכנון

י"ד אלול תשפ"א
22 אוגוסט 2021

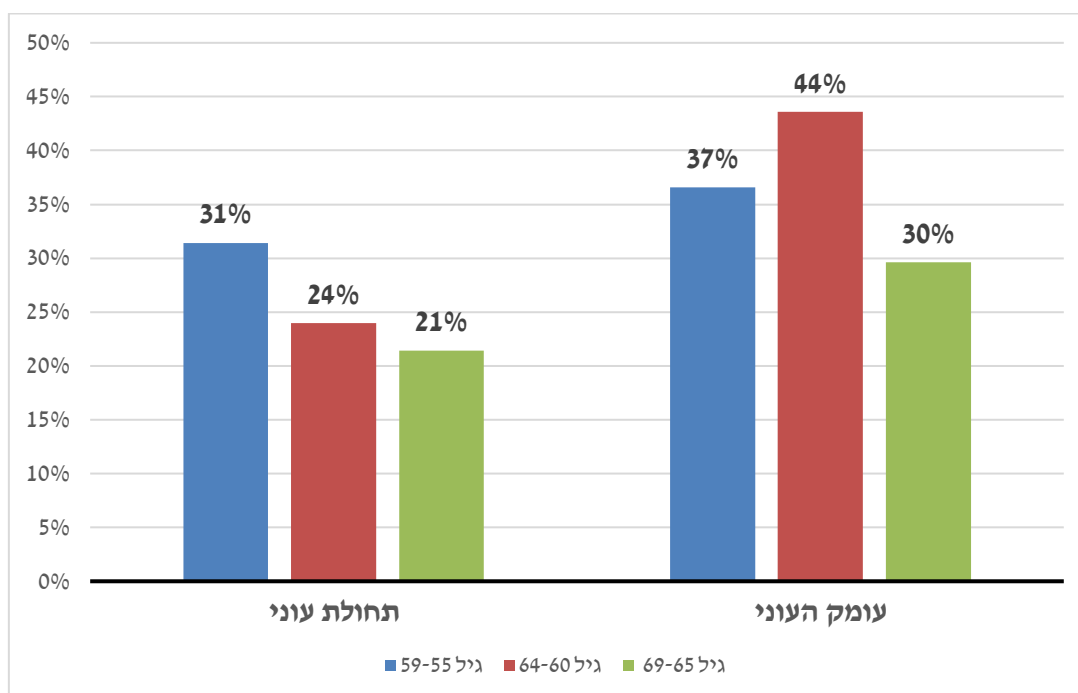
הצעה לצעדים משלימים להעלאת גיל הפרישה לנשים בדגש על נשים במקצועות שוחקים

העלאת גיל הפרישה לנשים נתפסת כצעד הכרחי אך היא גם כרוכה בסיכון לאותן נשים המתקשות להישאר בשוק העבודה גם בגיל צעיר יותר. המצב הכלכלי של משפחות המוגדרות עניות או סביב קו העוני עלול להחמיר בעקבות העלאת גיל הפרישה. יודגש שהקושי להישאר בתעסוקה נובע גם מן המעסיקים ולא קשור רק בנשים עצמן.

בחוק ההסדרים הקרוב מוצע להעלות את גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-65 בהדרגה מינואר 2022. מהלך זה הוא המשך של דיונים שהתקיימו בעבר ובהתאם להמלצת ועדה בנושא (2016).

התרשים שלהלן מציג את ממדי העוני של נשים שאינן עובדות בגילאי הפרישה וסמוך להם (55-69) בשנת 2018. מנתוני עומק העוני עולה כי הקבוצה הפגיעה ביותר היא בנות 60-64, אלה שעליהן יחול השינוי. מנתוני תחולת העוני אפשר לראות ירידה בתחולת העוני בגילי קבלת קצבת הזיקנה.

עומק העוני ותחולת העוני בקרב נשים בנות 55-69, 2018



המקור: עיבודי מנהל המחקר והתכנון לסקר הוצאות 2018 של הלמ"ס.

הקבוצות העיקריות שלהן נדרשים צעדים משלימים בהעלאת גיל הפרישה הן :

- נשים עובדות לקראת גיל הפרישה המתקשות להישאר בשוק העבודה, תוך הבחנה בין אלו שיישארו בו לבין אלו שייפלטו ממנו.
- נשים שפרשו מהעבודה לאחר גיל 55.

לפי ההגדרה המקובלת באיחוד האירופי¹, מקצועות שוחקים הם מקצועות "הכרוכים בחשיפה ממושכת של העובד לגורם אחד או יותר המוביל למצבים רגישים המשפיעים על הבריאות לטווח ארוך ובאופן בלתי הפיך. גורמים אלה קשורים למאמצים פיסיים, סיכונים נפשיים או חברתיים, סביבה פיסית אגרסיבית, תרבות הארגון וקצב העבודה לרבות עבודה במשמרות".

המאפיינים של עבודה שוחקת הם בין השאר עבודות פיזיות ממושכות, עמידה ממושכת, עבודה בסביבת רעש, עבודה בסביבת חומרים מסוכנים, עבודה בתנאי קור, חום או רטיבות, חשיפה לחומרים מסוכנים ועבודה במשמרות. **לנשים מבוגרות המועסקות במקצועות שוחקים יש קושי להתמיד בשוק העבודה בהיקפי משרה גבוהים ולכן ראוי להציע להן צעדים משלימים מועדפים וייחודיים.** הביטוח הלאומי מציע להוסיף קריטריונים למקצועות שוחקים כך שיכללו גם מקצועות שוחקים שאינם בהכרח פיזיים, ושבהם שיעור תעסוקה גבוה של נשים (למשל הוראה).

בנספח למסמך זה מובאת סקירה על מדיניות פרישה מוקדמת של עובדים במקצועות שוחקים או מסוכנים ב-35 ממדינות אירופה. 14 מן המדינות נוקטות מדיניות מקלה, הכוללת מתן הטבות במערכת הביטוח הסוציאלי, למשל קצבאות גישור עד מועד הזכאות לקצבת זיקנה, 13 מדינות מאפשרות להאריך את ההשתתפות בשוק העבודה באמצעות תמיכה כמו הסבה מקצועית או ייעוץ לתעסוקה, ו-8 מדינות משלבות פרישה מוקדמת והארכת תקופת העבודה.

להלן הצעות להתאמות ולצעדים משלימים בהעלאת גיל הפרישה, במסגרת קצבאות הביטוח הלאומי והתאמות לשוק העבודה :

א. הצעות במסגרת קצבאות הביטוח הלאומי

קצבאות הביטוח הלאומי נועדו לסייע לכל אדם שנזקק לכך, ללא קשר למשלח ידו. כאמור לנשים במקצועות שוחקים קשה להתמיד בהיקפי משרה גבוהים, לכן סביר שיגיעו למצב של קושי כלכלי גדול יותר לאחר העלאת גיל הפרישה, ויזדקקו יותר לקצבאות, ולכן הצעדים שלהלן רלוונטיים להן במיוחד.

1) גמלה להבטחת הכנסה

עד גיל הפרישה הגמלה להבטחת ההכנסה משולמת למשפחות מעוטות הכנסה על-פי מבחן תעסוקה. לאחר גיל הפרישה אין צורך במבחן תעסוקה, סכום הקצבה עולה וניתנות הטבות נלוות (כגון הנחה בארנונה ובחשמל).

¹ ראו הערה 2 בנספח.

ההצעה:

- להשאיר לתקופה מוגבלת את סכום הגמלה כפי שהוא כיום בגיל 62. כלומר נשים בנות 55 ויותר יקבלו בהגיען לגיל 62 את הסכומים הנהוגים היום בגיל זה ואת ההטבות הנלוות כפי שמקבלים הזכאים לגמלה בגיל פרישה.
- לפטור ממבחן תעסוקה את בנות 62 ואילך לתקופת המעבר.
- לחוקק בחקיקה ראשית הגדלה של הגמלה בגיל העבודה. **חוק הבטחת הכנסה נחקק לפני כ- 40 שנה ויש צורך להתאימו למציאות הקיימת באמצעות שינויים ושיפורים, למשל שינוי תנאי הזכאות.**

2) הקלות בדמי אבטלה לנשים מבוגרות

ההצעה:

- יוגדל מספר ימי הזכאות לתשלום - עד שנה לנשים מבוגרות (בנות 55 ויותר).
- תקוצר תקופת האכשרה - 6 חודשים מ- 18 שקדמו ל"יום הקובע".
- תבוטל המתנה של 90 יום למי שהתפטרה מעבודתה (בנות 60 ויותר).
- ישולמו מענקים לעובדות במקצועות נבחרים לתקופה מוגבלת (כדוגמת מענק לחיילים משוחררים העובדים בעבודה מועדפת).
- תבוטל ההפחתה בסכום דמי האבטלה למי שנמצאת בהכשרה מקצועית.

3) קצבת גישור

ההצעה:

לנשים מעוטות הכנסה שאינן זכאיות להבטחת הכנסה, דמי אבטלה או נכות כללית מוצע לתת קצבת גישור לתקופת המעבר. בתנאי הזכאות לקצבה זו יהיו מבחני תעסוקה ומבחני הכנסה אישיים ולא משפחתיים.

הקצבה תהווה תחליף לקצבת הזקנה ותשולם לנשים בנות 62-65 שהכנסתן עוד לפני גיל 62 היתה נמוכה. הקצבה תשולם כאמור לתקופה מוגבלת עד שתושלם העלאת גיל הפרישה (11 שנים), היא תופחת בהדרגה ותיקבע כהוראת שעה.

ראוי להדגיש שקצבאות הביטוח הלאומי חייבות להישאר אחידות לכל אדם הזכאי לקצבה ללא קשר למקצוע שבו עבד.

ב. הצעות במסגרת שוק העבודה

בדומה לתוכניות לקבוצות המתקשות להשתלב בשוק העבודה, כנשים ערביות וגברים חרדים, מוצע להגדיר גם את הנשים המבוגרות במקצועות שוחקים כקבוצת יעד לעידוד תעסוקה. כמו כן מוצע להחיל כמה מההצעות גם על גברים במקצועות שוחקים ועל מבוגרים בכלל.

הצעדים מוצעים בשני ערוצים - שינוי מקצועי או הקלות בתנאי העבודה באותו המקצוע.

1) גמישות והתאמת שוק העבודה לצורכי העובדים – צמצום היקף המשרה:

- א. הפחתת שעות העבודה או היקף המשרה ומתן מענק כפיצוי עבור הפחתת השכר במימון המדינה (ברוח המודל הגרמני), כדוגמת מענק חזרה לעבודה – לדוגמה: אישה בעבודה שוחקת שתצמצם את היקף המשרה ל-70%, המעסיק ישלם עבור שעות העבודה שהיא עובדת והמדינה תשלם חלק מהשכר הכולל שנותר.
- ב. הרחבת היקף ההעסקה של מבוגרים בשירות הציבורי לפי שעה ובחלקיות משרה. על השירות הציבורי, כמעסיק הגדול במשק וכמתווה מדיניות זו, לשמש דוגמה לתעסוקת מבוגרים.
- ג. תעסוקה מגוונת במסגרת אותו תחום או מקום עבודה לדוגמה בהוראה: הפחתת שעות הוראה כנגד עבודות אדמיניסטרטיביות, תכנוניות שירותיות וכד'.

2) הקלות והטבות כספיות:

- א. הגדלה ניכרת של מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי") לבנות 55 או יותר
- ב. מענקים לעובדים מעל גיל פרישה

3) תמריץ למעסיקים להעסקת עובדים מבוגרים:

- א. מענקים והטבות למעסיקים שיקלטו עובדים מבוגרים או שיגדילו את היקף המשרה לעובדים קיימים (ברוח מסלול תעסוקה של משרד הכלכלה).
- ב. צמצום עלויות המעסיק בעבור מבוגרים מבלי לפגוע בזכויות הסוציאליות של העובדים והשתתן על המדינה.
- ג. העדפה מתקנת בהעסקת מבוגרים.

4) עידוד הסבה מקצועית ויזמות במטרה לסייע בהשתלבות במקצועות לא-שוחקים:

- א. פיתוח ותגבור תוכניות הכשרה לבנות 50 או יותר המועסקות במקצועות שוחקים, תוך הוספת קריטריונים למקצועות שוחקים כך שיכללו גם מקצועות שבהם שיעור תעסוקה גבוה של נשים (למשל מורות).
- ב. יודגש כי לתכניות ההכשרה נדרשים הצעדים האלה: הגדלת המשאבים להכשרות מקצועיות, חיזוק הקשר עם המעסיקים, מעקב אחר ביצוע ההכשרות ויעילותן וצמצום

הביזור של ההכשרות המקצועיות. יש להציב יעד ששיעור ההשמה במקצוע שנלמד בהכשרה המקצועית יהיה 50% לפחות ושיעור ההשמה לאחר הכשרה מקצועית, בכל עבודה שהיא. בקרב אלו שלא עבדו כלל, יהיה 70% לפחות. יודגש כי יישום צעדים אלה חשוב לאפקטיביות המהלך של ההכשרות.

ג. פיתוח ותגבור תוכניות יזמות למבוגרים.

ג. קשר בין מדיניות שוק העבודה למדיניות בתחום הבריאות

במדינות בהן נוקטים במדיניות להארכת תקופת העבודה מושם דגש גם על הקשר בין מדיניות שוק העבודה ומדיניות בתחום הבריאות. זאת, כדי לשפר את תפקודי העובדים ויכולותיהם באמצעות העצמה ושיקום, וכדי לצמצם ואף למנוע פרישה מוקדמת ולהגדיל את שיעורי התעסוקה. הביטוח הלאומי ממליץ לשים דגש בישראל על שיפור תנאי העבודה ויכולות העבודה של העובדים בעבודות אלה, כמו גם קידום תוכניות לשיפור בריאותי ובטיחות בעבודה (למשל בשילוב קרנות הביטוח הלאומי) והקמת פרויקטים תעסוקתיים ייחודיים השומרים על בריאות העובדים בעבודות שוחקות. ובכך לגבות את מתווה העלאת גיל הפרישה.

ד. פנסיה:

מוצע לבחון צעדים ייחודיים ומשלימים לעובדים בעבודות שוחקות בגילאים הסמוכים לגיל הפרישה (5 שנים לפני גיל הפרישה בהתאם למתווה) ולאפשר משיכת פנסיה חלקית במקביל להמשך עבודה.

נספח: מדיניות פנסיה במדינות אירופה לעובדים במקצועות שוחקים או מסוכנים²

מבוא

לפי הגדרה המקובלת באיחוד האירופי, מקצועות שוחקים הם "מקצועות הכרוכים בחשיפה ממושכת של העובד לגורם אחד או יותר המוביל למצבים רגישים המשפיעים על הבריאות לטווח ארוך ובאופן בלתי הפיך. גורמים אלה קשורים למאמצים פיסיים, סיכונים נפשיים-חברתיים, סביבה פיזית אגרסיבית, תרבות הארגון וקצב העבודה לרבות עבודה במשמרות"³. בהגדרה זו שני רכיבים עיקריים: סביבת העבודה או תנאי העבודה הפיסיים, ופעילות גופנית או נפשית מאומצת (לרבות ישיבה ממושכת).

אחדות מהמדינות מכירות בקשת רחבה של מקצועות שוחקים ומסוכנים על-פי רשימה של תנאים, עיסוקים ומגזרים, ואחרות מכירות רק במקצוע אחד או שניים.

בכמה מדינות באירופה, עובדים המועסקים בעבודות הכרוכות במאמץ או מסוכנות זכאים לתנאי פנסיה נוחים יותר, בהם צבירה של זכויות הפנסיה או זכאות לפנסיה מלאה לפני הגיל הקבוע בחוק. מנגד, מדינות רבות מתעלמות מבחינה משפטית מעבודות אלה ולכן אינן נוקטות במדיניות ספציפית בעניין זה.

אמצעי המדיניות הננקטים למען העובדים הללו הם תנאי פרישה מיוחדים במסגרת תכניות אבטלה או פנסיה ואף פרישה מוקדמת, או הארכת תקופת העבודה ע"י הגבלת הזכאות לפרישה מוקדמת ולקצבת נכות לצד עידוד התעסוקה (הכשרה מקצועית, הסבה מקצועית, לימודים וייעוץ לתעסוקה). במקביל מוגברות הפעולות לבטיחות בעבודה.

החוקים והסדרי הפרישה לעובדים במקצועות שוחקים או מסוכנים

כאמור, בחלק מן המדינות ההתייחסות לפרישתם של עובדים בעבודות שוחקות או מסוכנות מעוגנת בתקנות שבמערכת חוקי הפרישה, באחרות יש מערכת חוקים נפרדת ומצומצמת, ובמדינות אחרות אין כל התייחסות לקבוצה זו.

בקבוצה הראשונה (תקנות במסגרת חוקים), התקנות עוסקות בגיל הפרישה ובצבירת הזכויות לפנסיה לרבות ההפרשות לפנסיה. גיל הפרישה נקבע לפי מידת הסיכון או השחיקה שבעבודה, מין העובדים ותקופת ההפרשות לפנסיה, וניתנת הארכה לתקופת צבירת הזכויות. לדוגמה בקרואטיה, 12 חודשים של זכויות פנסיה בקרב כלל עובדים נחשבים ל-14 עד 18 חודשים לעובדים במקצועות שוחקים או מסוכנים.

בקבוצה השנייה והשלישית (מדינות שבהן מערכת חוקים נפרדת ומצומצמת או שאין בהן כלל הוראות פרישה מיוחדות לעובדים אלה). קיימים מנגנוני פיצוי:

- **פנסיות לפרישה מוקדמת** – גיל הפרישה הממוצע נמוך ב-2-4 שנים מגיל הפרישה של עובדים רגילים.

² מסמך הנציבות האירופאית (European Commission)

³ ETUC et al. (2014), *Better Understanding 'Arduous Occupations' within the Europe Pension debate, Final Report*.

- **פנסיות לנכות/אי כושר בעבודה** – ניתנות לאחר הערכה רפואית בשיעור אחיד לכל העובדים או על-פי ההכנסה או ההרכב המשפחתי (דנמרק) או תקופת ההפרשה לפנסיה (לטביה).
- **קצבאות נכות ופגיעה בעבודה** – משולמות לטווח קצר או ארוך. בניגוד לפנסיות נכות/אי כושר, שהיא חלק ממערכת הפנסיה, קצבאות אלה ניתנות כקצבאות גישור עד לקבלת קצבת זקנה (שוודיה).
- **קצבאות אבטלה** – מהוות חלק חשוב בפרישה מוקדמת, הן חלק מחוקי האבטלה (בבלגיה ובלוקסמבורג) ונחשבות כקצבת אבטלה לעובדים מבוגרים (לוקסמבורג). הקצבאות משולמות בדרך כלל לתקופה קצרה ומלוות בפעולות לעידוד תעסוקה.

לוח נספח 1: מנגנוני הפיצוי לעובדים בעבודות שוחקות או מסוכנות⁴

מדינה	הפיצוי
בלגיה	קצבת אבטלה
	תעסוקה חלקית
	הפחתת שעות עבודה לעובדים מבוגרים תוך שמירת הכנסה (בעיקר במקצועות טיפול בריאותי וחברתי)
צ'כיה	תכניות פרישה המוקדמת
	קצבת פרישה מוקדמת
גרמניה	פנסיות פרישה מוקדמת
	פנסיות אובדן כושר השתכרות
	קצבאות פגיעה ומחלת עבודה
דנמרק	פנסיות נכות
	עבודה גמישה
	תכנית פיצוי פרישה מוקדמת
פינלנד	פנסיות נכות
הונגריה	פנסיות נכות
אירלנד	קצבאות מחלה
	פנסיות נכות
	קצבת פגיעה בעבודה
איסלנד	פנסיות נכות
	עבודות במשרה חלקית
ליטא	פיצוי על אובדן כושר השתכרות
	פרישה מוקדמת
לוקסמבורג	פרישה מוקדמת עם תכנית אבטלה
לטביה	פנסיות נכות
	שילוב של פרישה ואבטלה
הולנד	תנאי פרישה גמישים ופרישה חלקית
	פרישה מוקדמת
נורבגיה	פנסיות פרישה
	תכניות מיוחדות של פרישה מוקדמת לקבוצות מיוחדות
רומניה	פנסיות נכות
	פנסיות נכות

⁴ במדינות שבהן אין כלל הוראות פרישה מיוחדות לעובדים במקצועות שוחקים או שבהן מערכת חוקים נפרדת אך מצומצמת לעובדים אלה.

תכניות ביטוח מפני תאונות עבודה ומחלה	שוודיה
פרישה מוקדמת	
פנסיית נכות	סלובניה
פנסיית נכות	טורקיה
גמלה לתמיכה בתעסוקה	בריטניה
גמלה למחפשי עבודה	

המדיניות שננקטת למען עובדים במקצועות שוחקים

בקרב מדינות אירופה קיימות תפיסות מדיניות שונות לסיוע לעובדים במקצועות שוחקים :

- מדיניות של פרישה מוקדמת מקלה :** תקנות מיוחדות או תכניות מיוחדות ; הטבות במערכת הביטחון הסוציאלי לעידוד פרישה מוקדמת למשל קצבאות נכות ואבטלה (עם זאת, מאחר שההטבות מספקות שיעור תחלופה נמוך למדי, הן מהוות מעין קצבאות גישור עד לזכאות לקצבת זקנה).
- מדיניות של עידוד הארכת תקופת העבודה.** במדיניות זו שתי גישות :

(א) שיפור תנאי העבודה ויכולות העובד במקביל לקידום תכניות לשיפור בריאות ובריאות בעבודה. גישה זו מאפיינת את המדינות הנורדיות ובראשן דנמרק, והיא קושרת בין מדיניות שוק העבודה ומדיניות הבריאות. כך באמצעות העצמה ושיקום העובד, הפרישה המוקדמת נמנעת או מצטמצמת, גיל הפרישה עולה ושיעורי התעסוקה גדלים.

(ב) הגבלת פרישה מוקדמת ומתן תמריצים לפרישה מאוחרת. למשל בריטניה, שהמירה את קצבאות הנכות והאי-כושר (שנחשבו כמקלות על פרישה מוקדמת בהיותן תחליף לקצבת אבטלה) בגמלת תעסוקה.
- מדיניות משולבת של פרישה מוקדמת ושל עידוד הארכת תקופת העבודה : יש חוקים לפרישה מוקדמת אך גם תמיכה בהארכת תקופת העבודה באמצעות הסבות מקצועיות, ייעוץ לתעסוקה והכשרות מקצועיות. בגרמניה לדוגמה תקנות רבות מגינות על עובדים ומעודדות אותם לעבודה, למשל בנושא שעות העבודה, שמירה על תעסוקה ושכר, הכשרות מקצועיות, פיטורים והסכמי פרישה חלקית (בעיקר לעובדי משמרות לילה). הירידה בשכר עקב הפרישה החלקית נתמכת בתשלומי מעסיק משלימים (supplementary employer payments)⁵.

⁵ Supplementary employer payments – תשלומים משלימים המשולמים על ידי המעסיק לעובדים ששכרם הופחת עקב ירידה בשעות עבודה מסיבות שאינן תלויות בהם (לעיתים פיטורין). העובדים שומרים על זכויות והמעסיק חוסך בהוצאות בהשוואה למצב שבו היה צריך לשלם לעובדים פיצויים על הירידה בשכרם. התשלומים פטורים ממס והם מקוויזים מדמי האבטלה להם זכאים העובדים.

לוח נספח 2: סוגים של מדיניות פרישה לעובדים במקצועות שוחקים ומסוכנים

ג. מדיניות משולבת של פרישה מוקדמת ושל הארכת תקופת השתתפות בשוק העבודה	ב. מדיניות של עידוד הארכת תקופת ההשתתפות בשוק העבודה	א. מדיניות של פרישה מוקדמת מקלה
אוסטריה, בלגיה, גרמניה, שווייץ, פינלנד, צרפת, לוקסמבורג והולנד	קפריסין, צ'כיה, דנמרק, הונגריה, אירלנד, איסלנד, ליכטנשטיין, ליטא, לטביה, מלטה, נורבגיה, שוודיה ובריטניה	בולגריה, אסטוניה, ספרד, יוון, קרואטיה, מקדוניה, אטליה, פולין, פורטוגל, רומניה, סרביה, סלובניה, סלובקיה וטורקיה