

עומק- מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

מסמך מדיניות בנושא בשילוב מבוגרים בשוק העבודה

(מוגש לחבר הכנסת איתן כבל)

1. מבוא ותקציר מנהלים

"עולם העבודה החדש" הוא עולם שמתאפיין קצב שינויים מהיר במבנה המוכר עקב כניסתן של טכנולוגיות חדשות וגלובליזציה מואצת.¹ הטכנולוגיה והגלובליזציה הביאו לשינויים בהיקפי העסקתם של עובדים, מביאות לכניסת קבוצות חדשות ודחיקתן של אחרות בשוק העבודה, ולהתגברות הצורך בעובדים מיומנים בעלי השכלה גבוהה.² שינויים אלו העצימו את אי השוויון בשוק העבודה וכן אפליה כלפי אוכלוסיות מוחלשות כגון - נשים, מיעוטים ועובדים מבוגרים.³ העלייה בתחולת החיים מגדילה את גודלה של קבוצת המבוגרים ביחס לאוכלוסייה הכללית, ויחד עמה מתקיימת ירידה תלולה בשיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זו בשוק העבודה. כך, לפי נתוני ה-OECD שיעור המבוגרים מחוץ לשוק העבודה יגיע ל-70% בשנת 2050.⁴ מצב זה מעמדי אתגר משמעותי לשלטונות בהתמודדות עם סוגיה זו ובהגנה על קבוצת המבוגרים באוכלוסייה שרק תגדל ותתרחב ככל שחולפות השנים.

מטרת מסמך זה היא לסקור את היקף התופעה, את הקשיים עמם מבוגרים⁵ דורשי עבודה מתמודדים ואת הסיוע המדינתי שניתן להם ולאוכלוסיות שמתמודדות עם אתגרים דומים. לאור הממצאים, ננסה להציע אפשרויות וכלים לסיוע מדינתי בסוגיה זו. בין היתר הכלים שהוצעו להתמודדות עם תופעה זו ומיועדים להסרת חסמים המונעים מאוכלוסייה זו להיכנס למעגל העבודה, כוללים הכשרות מקצועיות, תכניות שונות שמטרתן לסייע בשילובם של עובדים מבוגרים במעגל העבודה, עידוד מעסיקים בגיוס עובדים מבוגרים ועוד.

בחלק הראשון של מסמך זה יובאו נתונים שונים באשר למצב הקיים כיום במדינת ישראל, בחלק השני יוצגו הקשיים בהשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה ושיקולי המדיניות השונים התערבות בסוגיה, החלק השלישי סוקר את הפתרונות המוצעים במדינות שונות בסוגיה זו ולבסוף מצורפות המלצות שונות בהתאם לממצאים שהובאו במסמך זה.

¹ נירית תושב-אייכנר "שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה" משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009).
² רוני בר צורי "תעסוקה, אבטלה ומדיניות רווחה" הדו"ח השנתי על מצב החברה והכלכלה: סוגיות מיוחדות 252 (2004).

³ נירית תושב-אייכנר "שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה" משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009).

⁴ דוח שפורסם בטעם ארגון OECD "Live longer, work longer: A syntethesis reports" <http://www.oecd.org/employment/emp/36218997.pdf>

⁵ על פי בקשת לשכת ח"כ כבל וכן בהתאם למקורות שהובאו לאורכו של מסמך זה, מבוגרים במסמך זה הינם אנשים ונשים בגילאי 45 ומעלה.

2. רקע

בשנים האחרונות גובר העניין בתעסוקת מבוגרים בני 45 ומעלה במדינות מפותחות בעולם, ובהן ישראל.

ראשית, יש לציין שישנה עליה מתמדת בתוחלת החיים באוכלוסיית העולם. נכון לשנת 2016 ממוצע תוחלת החיים לגברים הוא 80.7 ולנשים 84.2⁶. העלייה המתמשכת בתוחלת החיים, בשילוב ירידה בשיעורי הפרייון, מעידים על מגמת הזדקנותה של האוכלוסייה ברחבי העולם. מכאן עולה חשש כי ההצטמצמות של כוח העבודה ביחס ליתר האוכלוסייה, הנגרמת מהזדקנות האוכלוסייה, תשפיע לרעה הן על הכנסות המדינה והן על ההוצאות הכספיות במערכות הרווחה, הבריאות, הפנסיה והביטוח הלאומי.⁷ עלייה בתוחלת החיים הביאה עם השנים לגידול בגיל הפרישה במדינות המפותחות וכך יצרה בעיה כלכלית חדשה עבור בני גיל הביניים (גילאי 45-60): מחד, הם רחוקים מגיל הפרישה ומזכאותם לקבל פנסיה וקצבות זקנה ומאידך, הם אינם מצליחים למצוא מקום עבודה.

בצד מגמת ההזדקנות הטבעית, משנות ה-70 ואילך ישנה ירידה בשיעור ההשתתפות של מבוגרים בשוק העבודה.⁸ ע"פ דוח של לשכת התעסוקה בישראל לפי נתוני ינואר-נובמבר 2017⁹ ממוצע דורשי העבודה לחודש בגילאי 45-54 הינו 38,518; ממוצע דורשי העבודה לחודש בגילאי 55-64 הינו 48,526; ממוצע דורשי העבודה לחודש לבני 65 ומעלה הינו 7,603. יודגש כי ניתן לראות שיש יותר דורשי עבודה בני +45 מאשר מתחת לגיל זה. כמו כן, בהתאם לדו"ח נוסף כי מרכיב ההשכלה המהווה רכיב משמעותי שכן בקרב בני גיל +45 האבטלה בקרב לא אקדמאים גבוהה יותר מהאבטלה בקרב אקדמאים.¹⁰

יתר על כן, נראה שבגילאים אלה חיפוש העבודה עלול לקחת זמן רב.¹¹ מסקירה אודות מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי עולה כי 50.4% מהמבוגרים מצאו עבודה בשלושת החודשים הראשונים שלאחר מיצוי דמי האבטלה, לעומת 55.7% באוכלוסייה הכללית. כמו כן, יש שיעור גבוה של מובטלים מבוגרים אשר חיפשו עבודה יותר מ-12 חודשים הוא 29.5% והוא גבוה מהשיעור הכללי ביותר מ-6 נקודות האחוז. דבר זה מעלה כי ייתכן שמובטלים מבוגרים מנסים למצוא עבודה ולהשתלב בשוק העבודה, אך נבצר מהם לממש את שאיפותיהם לאור גילם המבוגר שמונע מהם מלהשתלב מחדש בשוק העבודה.¹²

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תמותה ותוחלת חיים (2016)

⁷ www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw_usr_view_SHTML&ID=580

⁸ רוני הכהן, תעסוקת מבוגרים בישראל, סקירה בנושא מצבם של אנשים לאחר גיל 45 בשוק העבודה הישראלי, שירות התעסוקה הישראלי (2014) (להלן: תעסוקת מבוגרים בישראל)

⁹ <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/Documents/adultsemployment0214.pdf>

¹⁰ ראדה חסייסי, "תכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2014).

¹¹ שירות התעסוקה הישראלי (נתוני ינואר-נובמבר 2017) (להלן: תכנית ממשלתית לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה).

¹² www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/Pages/JobSeekersData.aspx

ש"ס

¹¹ תעסוקת מבוגרים בישראל, לעיל ה"ש 6.

ש"ס

3. קשיים בהשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה

לרוב כאשר אנו מדברים על תעסוקת מבוגרים, הכוונה היא למבוגרים שנפלטו משוק העבודה ומתקשים לחזור אליו. בין הקשיים המרכזיים שעומדים בפניהם בבואם להשתלב מחדש בשוק העבודה ניתן למנות:

א. **השכלה** – כלי מרכזי המאפשר חזרה לשוק העבודה הוא השכלה, הקשיים של עובדים מבוגרים בישראל מתרכזים בקבוצות אוכלוסייה שרמות ההשכלה שלהן נמוכות. לרוב, באוכלוסיות אלה יש ירידה חדה בשיעורי התעסוקה בגילאים מבוגרים לעומת גילאים צעירים.¹³

ב. **שינויים בשוק העבודה** – סיבה נוספת לבעיה בשילוב מבוגרים נובעת משינויים בענפי התעסוקה ובשוק העבודה המודרני. עובדים רבים נפלטים כיום משוק העבודה מוקדם מבעבר. שוק העבודה משתנה באופן תדיר ומבוגרים מתקשים להסתגל לדרישות החדשות שעולות כל העת.¹⁴ הקושי בהשתלבות מחדש עשוי להיות קשור גם בחסמים מצד העובד, השינויים בשוק העבודה המודרני דורשים עדכון כישורים ורכישת כישורים חדשים-דבר שעלול להיות קשה יותר לעובד מבוגר מאשר צעיר.¹⁵

ג. **מעסיקים** – שילוב מבוגרים עלול להיות קשור בחסמים מצד המעסיק. בדו"ח של מכון "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".¹⁶ יחד עם זאת, יש לציין כי יש מחקרים בנושא מראים כי אומנם תפוקת העובד פוחתת עם העלייה בגילו אך ירידה זו מפוצה חלקית ע"י הניסיון שהעובד צבר לאורך החיים וע"י שינויים שאפשר לעשות במקום העבודה כדי להתאים אותה לקבוצת גילאים אלו.¹⁷

ד. **אפליה** – בסקר שערך משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נמצא כי קיימת תחושת אפליה גבוהה יחסית בתהליך חיפוש העבודה בקרב מבוגרים.¹⁸ המעסיקים הפוטנציאליים רואים את המבוגרים כמי שהעסקתם אינה משתלמת עקב גילם ונוטים לתייג אותם ככאלה.¹⁹ תופעה זו מכונה "ageism", כלומר: הפליה עובד בשל גילו. במקומות העבודה מתרחשת העדפת הצעירים הנתפסים כמחוברים לשוק העכשווי, יצירתיים, בעלי חשיבה מהירה ועוד, ועל כן המעסיקים מתייגים אותם כמועילים יותר לשוק התחרותי מאשר מועמדים מבוגרים.²⁰

¹³ תכנית ממשלתית לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה, לעיל ה"ש 7.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם.

¹⁶ שם, בעמ' 4.

¹⁷ שם.

¹⁸ שוקי הנדלס "תחושת אפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה, וגיוון תעסוקתי במקומות עבודה" משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2013) <http://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X12183.pdf>.

¹⁹ הצעת חוק הקרן לעידוד תעסוקת מבוגרים, התשע"ג-2013 (להלן: חוק הקרן לעידוד תעסוקת מבוגרים).

²⁰ נירית תושב-אייכנר "שינוי חוקי המשחק בעולם העבודה" משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 41 (2009).

4. המצב המשפטי הקיים

4.1 הצעות חוק והחלטות ממשלה קיימות

יש מספר הצעות חוק פרטיות שהוצעו בנושא עידוד תעסוקת מבוגרים. באחת ההצעות, הוצע למשל, להעניק מענקים כספיים למעסיקים שהגדילו את שיעור העסקת העובדים המבוגרים בארגונם, וכן למעסיקים המעניקים הכשרה מקצועית ודואגים להתאמת מקום העבודה לצרכי עובדים מבוגרים.²¹ הצעה נוספת הייתה חובת ייצוג הולם של אוכלוסיית מבקשי העבודה מעל גיל 45 ומתחת לגיל הפרישה במגזר הציבורי.²²

לעניין החלטות הממשלה, בשנת 2012 הוחלט להקים ועדה שתפקידה להציע מתווה לפעולה תוך בחינת הנושאים - השמה בשוק העבודה, עידוד יזמות פרטית וקידום תכניות תעסוקה. יש לציין כי החלטה זו התמקדה בתעסוקת מבוגרים לקראת גיל הפרישה ולא לקבוצת הגיל בני 45+. ²³ החלטה נוספת היא החלטה משנת 2009²⁴ שמטרתה הייתה להגדיל את שיעור התעסוקה בגילאי 64-25, בעקבות החלטה זו הוקמה בשנת 2010 "הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל" שהתפקיד העיקרי שלה היה לגבש מדיניות ממשלתית לעידוד תעסוקה, בין המלצות הועדה: הצעה לקיים קורסים קצרים בכפוף לצרכי שוק העבודה, התאמת הקורסים למאפיינים והצרכים הפרטיים של דורש העבודה, חיזוק הקשר בין קורסי ההכשרה למעסיקים פוטנציאליים, מתן סבסוד ותמיכה ממשלתית.

לסיכום, ההחלטות שצוינו לעיל הן החלטות שלא התמקדו בקבוצת הגיל של בני 45+. הצעות החוק שצוינו לעיל כן התייחסו לקבוצת גיל זו אך לא קודמו.²⁵

4.2 התכניות הקיימות לשילוב מבוגרים בשוק העבודה

א. **תכנית "אמצע הדרך"** - תכנית לקידום תעסוקה רב-גילית מיסודם של ממשלת ישראל וגויינט ישראל. מדובר בתכנית תעסוקה ייחודית למחפשי עבודה בגילאי 45 עד 75 בעלי ניסיון תעסוקתי אשר לא הצליחו להשתלב מחדש בעולם התעסוקה. מטרת התוכנית היא להוביל להשתלבותם של מבוגרים בתעסוקה תוך שימור וחיזוק הכישורים, הידע והניסיון התעסוקתי שצברו במהלך השנים. מטרה נוספת היא להוביל לשיפור במצבם החברתי - כלכלי באמצעות שילובם בתעסוקה והעלאת המודעות ליתרונות שבסביבת עבודה רב-גילית. התוכנית מציעה מגוון סדנאות, ביניהם: רכישת כלים להשתלבות בעולם העבודה, כתיבת קורות חיים, שימוש ברשתות חברתיות על מנת למצוא עבודה, מקורות לחיפוש עבודה, הכנה למרכזי הערכה.²⁶

ב. **עמותת 50 פלוס מינוס** - עמותה אשר פועלת כדי לעזור למובטלים בני 45+ למצוא עבודה כשכירים או יזמים. בין היתר, העמותה מבצעת הכשרה בהתאם לשוק העבודה, מעניקה תמיכה וייעוץ לבני 45+ אשר מחפשים תעסוקה, משמשת גוף מתווך בין דורשי העבודה

²¹ חוק הקרן לעידוד תעסוקת מבוגרים, לעיל ה"ש 18.

²² הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון-ייצוג הולם לעובדים מבוגרים), תשע"ד-2014.

²³ החלטת ממשלה מס' 5147, מיום 14 באוקטובר 2012.

²⁴ החלטת ממשלה מס' 181, מיום 12 במאי 2009.

²⁵ תכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה, לעיל ה"ש 7, בעמ' 11.

²⁶ תכנית "אמצע הדרך" www.4575.jdc.org.il/node/1239.

למעסיקים, פועלת להעלאת סדר היום הציבורי את בעיית האבטלה בגילאי +45 ועוד.²⁷ יש לציין כי העמותה משרתת רק את האוכלוסייה שבאזור ת"א והמרכז עקב מגבלות תקציביות.²⁸

ג. **תכנית "שוברים להכשרה מקצועית"** – תכנית של משרד העבודה, רווחה והשירותים החברתיים. בתוכנית זו שכר הלימוד ממומן חלקית באמצעות השובר. כמו כן בוגרי הקורסים שמשתלבים בתחום הנלמד זכאים למענק השמה²⁹. יש לציין כי התוכנית מיועדת לכל הגילאים אך בני 50 ומעלה הוגדרו קבוצת יעד בתוכנית זו.³⁰

4.3 **תכניות המיועדות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות**

ניתן לראות כי המדינה ממנת תכניות תעסוקתיות לקבוצות שונות באוכלוסייה.

א. **ציבור חרדי** – משרד הכלכלה והתעשייה מקדם תכניות תעסוקה לציבור החרדי. התכניות מתמקדות במאפיינים הייחודיים של חברה זו ומציעות הכשרה והשמה, לצד ייעוץ, ליווי ועוד. השתתפות בתכניות מתבצעת דרך מרכזי הכוון תעסוקתיים. מטרת העסקתם היא לעזור להם להשתלב בשוק העבודה גם כן. היוצאים לשוק העבודה מהמגזר החרדי לעיתים נפלטים ללא תעודת בגרות או תואר אקדמאי כזה או אחר, ועל כן יש צורך לתמוך בהם במציאת עבודה.³¹

ב. **תכנית השוברים** – תכנית זו פונה למשל למגזר הערבי, לציבור החרדי, הורים יחידים ורבים אחרים. התכנית הנערכת על ידי האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מקנה למשתתפים, אפשרות לרכוש מקצוע, וכך להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם. הסיוע במסלול, ניתן באמצעות שובר פרטני למשתתף. השובר, מזכה את המשתתף במימון חלקי עבור שכר הלימוד של קורס ההכשרה המקצועית.³² בהתאם למחקר שהתפרסם בשנת 2013, בסה"כ 74.5% ממסיימי הקורסים עובדים כאשר 51.4% עובדים במקצוע הנלמד בקורס.³³

ג. **הורים יחידים** – להורים יחידנים מוצעת תכנית "סטרייב". התכנית, מכשירה אותם לעצמאות כלכלית ופיתוח קריירה, על ידי מתן כלים והשתתפות בסדנאות הכוללות לימוד אינטראקטיבי ותרגול. התוכנית כוללת תכנים שונים, כגון- סדנת הכנה לחזרה לעבודה, לימוד מיומנות המחשב, התנסות במודלים לניהול קונפליקטים, ועוד.³⁴

²⁷ אתר עמותת חמישים פלוס מינוס www.amutat50.org.il.

²⁸ שם, בשאלות ותשובות.

²⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שוברים להכשרה מקצועית www.economy-shovarim.co.il.

³⁰ שם, בקהל יעד.

³¹ אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

<http://employment.molsa.gov.il/Employment/UniquePopulation/Orthodox/Pages/default.aspx>

³² אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

<http://employment.molsa.gov.il/Employment/UniquePopulation/ArabSector/Pages/default.aspx>

³³ אלון פורת "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסגרת תכנית השוברים של שירות התעסוקה" משרד

התמי"ת מחקר וכלכלה <http://economy.gov.il/Research/Documents/X11652.pdf>.

³⁴ אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

[http://employment.molsa.gov.il/Employment/UniquePopulation/SingleParents/Pages/ProfessionalTrai
ning.aspx](http://employment.molsa.gov.il/Employment/UniquePopulation/SingleParents/Pages/ProfessionalTraining.aspx).

5. שיקולי מדיניות

5.1 שיקולים בעד הסבת מקצוע לבני 45+

1. **שיקול סוציאלי** – בשוק החופשי בימינו, ההשלכות המידיות של אבטלה על הפרט הן "העדר הכנסה כספית ומניעת נגישות למשאבים גלגליים חיוניים".³⁵ על כן, ביטול אבטלה הוא כלי מרכזי של מע' הביטחון הסוציאלי המיועד להתמודד עם ההשלכות השליליות של העדר תעסוקה.³⁶ לאור העובדה כי ישראל היא מדינה בעלת תפיסת רווחה מסוימת, המכירה באחריותה כלפי אזרחיה, מן הראוי כי היא לא תפקיר אותם בשלב בו הם נפלטים ממעגל העבודה.
2. **יעילות כלכלית** – ישנו אינטרס כלכלי עמוק להשאיר את האזרחים בשוק העבודה, הבא לידי ביטוי בשני מישורים³⁷:
 - א. הפחתת נטל על החברה – המדינה אינה צריכה לממן קצבאות אבטלה לנפלטים ממעגל העבודה.
 - ב. משק כלכלי פורה הוא טוב למדינה – ייכנסו מיסים ממשכורות, יהיה שוק מוצף מלא בשכירים ובעובדים שימנפו את עוצמתה של המדינה.

5.2 שיקולים נגד ההצעה הסבת מקצוע לבני 45+

1. **הוצאות** – ההכשרות המקצועיות והתכניות עולות כסף רב ולכן למרות שהדבר מונע תשלום של קצבאות הוא מצריך מהמדינה להשקיע כספים בתחום אחר.
2. **תקנים במקומות עבודה** – יש לזכור כי השנים שיוותרו למבוגרים לעבוד בשוק הן מעטות יחסית ועל כן יכולה לעלות הטענה שבמקום שהם יתפסו מקומות עבודה של "מוחות צעירים" שיכולים להישאר במקום העבודה שנים רבות, שכן מקומות העבודה מוגבלים בסופו של דבר.

³⁵ גיוני גל "ביטוח אבטלה עת לשינוי" **ביטחון סוציאלי** 5 80 (2009).

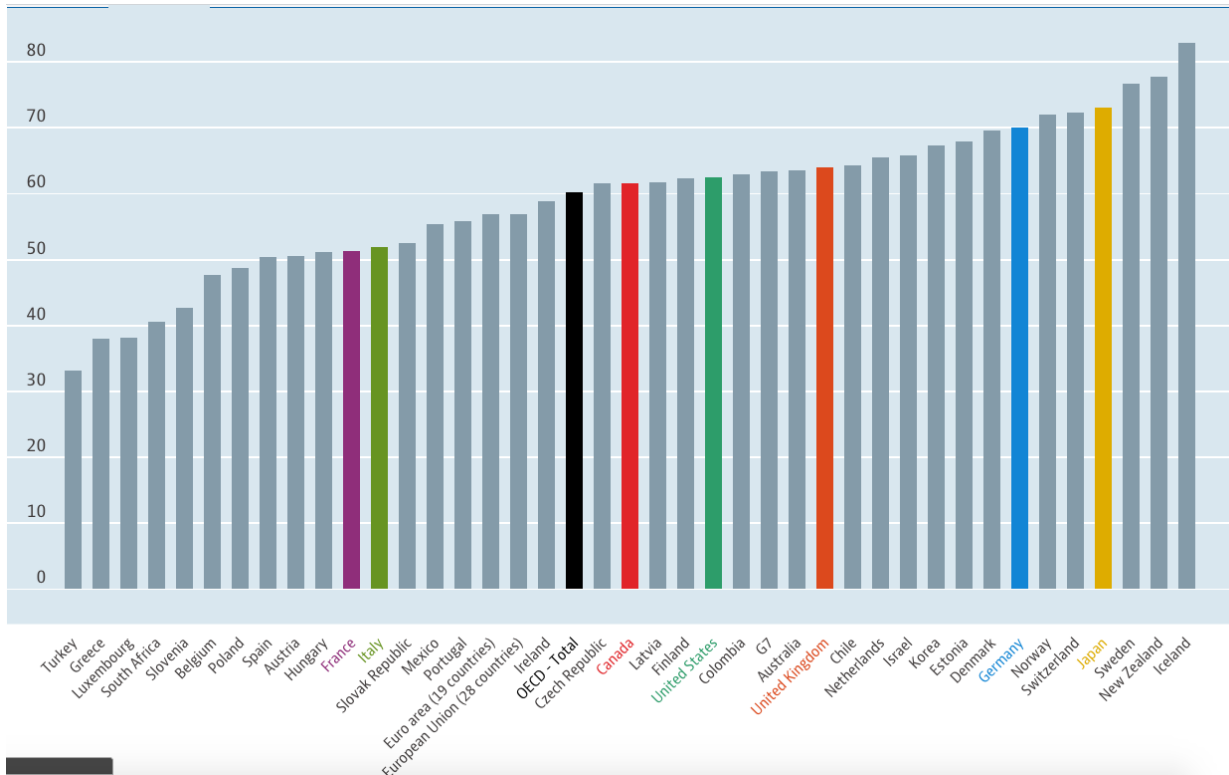
³⁶ שם.

³⁷ תעסוקת מבוגרים בישראל, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2.

6. הסבה מקצועית למבוגרים ופעולות נוספות – משפט משווה

בטבלה מטה ניתן לראות את תופעת התעסוקה בקרב אנשים בני 55-64, הנתונים נכונים לשנת

2017: 38



כפי שעולה מן הטבלה, ניתן להתרשם כי ישנן מדינות בהן שיעור התעסוקה גבוהה יחסית לבני הגיל המבוגר (גרמניה, נורווגיה, שווייץ) ומדינות בהן שיעור התעסוקה של גילאים אלו נמוכים מאוד (טורקיה, יוון, דרום אפריקה).

סקירה משווה – תכניות במדינות שונות :

1. **גרמניה** - הממשלה הגרמנית יצרה תכנית שמטרתה לקדם את הידע המקצועי בקרב בני 45+. התוכנית כוללת מתן סבסוד של 75% מגובה עלות ההכשרה אצל המעביד, המעביד נושא ביתר העלות (25%).³⁹ נכון לשנת 2008 השתתפו בתוכנית למעלה מ-10,000 איש.⁴⁰
2. **בלגיה** - בשנת 2003 הוקמה קרן בסך 5 מיליון אירו אשר מסייעת למעסיקים להיטיב עם עובדים בני 55 ויותר.⁴¹ בנוסף, סוכנויות העסקה מקומיות פועלות לשלב בשוק העבודה

³⁸ הטבלה נלקחה ממסד הנתונים של ארגון ה-OECD <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm#indicator-chart>.

³⁹ אורי טל ספירו "דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות" מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל (2013) (להלן: "דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות").
⁴⁰ מידע על התוכנית ניתן למצוא

באתר: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/germany/germany-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market>.

⁴¹ מיכל טביביאן מזרחי "שילוב מבוגרים בשוק העבודה- דרכי פעולה אפשריות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 (2007) (להלן: שילוב מבוגרים בשוק העבודה) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01710.pdf>.

- מובטלים כרוניים, ובהם מבוגרים, באמצעות השמתם בעבודות שונות בקהילה, כגון סיוע לתושבים בשכונת מגוריהם, ברשויות המקומיות, במלכ"רים ובבתי-הספר.⁴²
3. **אוסטרליה** - באוסטרליה ניתנים מענקים למעסיקים על מנת לעודד קליטה של עובדים בני 50+. גובה המענק הוא 5,000 דולר אוסטרליים והוא ניתן בשתי פעימות.⁴³ בנוסף, לבני 55+ נותנת ממשלת אוסטרליה הכשרות מקצועיות בתחום אוריינות מחשב וכן הכשרות ייעודיות. **שיעור הקליטה של העובדים לאחר התוכניות עמד על 25%-50%** (השתנה בין תכניות שונות). יחד עם זאת, לא ניתן לדעת כמה זמן העובדים התמידו במקום התעסוקה החדש.⁴⁴
4. **מדינות אירופאיות (בולגריה, רומניה, סלובניה, הונגריה, פורטוגל)** - במדינות אירופאיות אלו קיימות תכניות הכשרה בהן השתתפו עשרות אלפי בני אדם. התוכניות דומות באופיין ומתמקדות במתן הכשרה ייעודית לבני 50+, על מנת שאלה ישתתפו בשוק התעסוקה.⁴⁵
5. **קנדה** - בקנדה קיימת תכנית למובטלים בני 55-64. מטרתה של תכנית זו כפולה: ראשית, לספק הכשרה מקצועית שתאפשר השתלבות של המובטל בשוק העבודה. שנית, ליזום מהלכים הסברתיים וכן ארגוניים שימנעו פיטורי עובדים מבוגרים וכן יעודדו את העסקתם. בתוכנית השתתפו למעלה מ-28,000 בני אדם ושיעור מציאת העבודה בעקבותיו עמד על 75%. יש לציין כי חלק מהעובדים הוכשרו בצורה שתאפשר הקמת עסק עצמאי על ידם.⁴⁶
6. **אוסטריה** - הפעילות באוסטריה היא באפיק של המעסיקים. דהיינו, מתן מענקים למעסיקים אשר יעסיקו מובטלים מגיל 50 ומעלה ומובטלות מגיל 45 ומעלה.⁴⁷
7. **בריטניה** - בבריטניה פועלת תוכנית 'New Deal 50 plus' אשר בה פונים אנשים בני 50 פלוס אשר היו מובטלים בתקופה של עד חצי שנה. הפנייה נעשית למשרד העבודה. בעקבות הפנייה נפגש האדם עם יועץ השמה אשר מסייע לו בכתיבת קו"ח, איתור קורסי הכשרה רלוונטיים ופעילויות נוספות כדי להגדיל את היכולת התעסוקתית. נתוני ההצלחה של התוכנית אינם ברורים ונעים בין 50%-75%.⁴⁸
8. **ארה"ב** - בארה"ב פועלות תכניות באמצעות ארגונים שונים דוגמת SCSEP שמטרתם לתת הכשרה לבני הגיל המבוגר ולעובדים מעוטי יכולת. התוכנית מתמקדת במתן הכשרות מקצועיות שיאפשרו את קליטתם של העובדים בשוק העבודה.⁴⁹ מדובר בתוכניות המופעלות ע"י ארגונים ללא מטרת רווח ולכן אין ממש נתונים סטטיסטיים בנמצא אודות יעילותן לאורך זמן.
9. **נורבגיה** - במדינות סקנדינביה (בדגש על נורבגיה) ניתנת האפשרות לרכוש השכלה בסיסית כהזדמנות שנייה. קבוצות היעד של התוכנית היא מבוגרים שלא ניתנה להם האפשרות לרכוש השכלה בסיסית בצעירותם, מבוגרים חסרי השכלה פורמלית ומהגרים שהשכלתם לא הוכרה במדינה. במדינות השונות פועלות מגוון של תכניות מסוג זה כאשר רובם של המשתתפים בהן הוא אנשים בני גיל 45 ומעלה.⁵⁰

⁴² דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות, לעיל ה"ש 38, בעמ' 22.

⁴³ שם, בעמ' 20.

⁴⁴ שם, בעמ' 21.

⁴⁵ שם, בעמ' 20.

⁴⁶ שם, בעמ' 22.

⁴⁷ שם, בעמ' 23.

⁴⁸ שילוב מבוגרים בשוק העבודה - דרכי פעולה אפשריות, לעיל ה"ש 40.

⁴⁹ מידע על התוכנית ניתן למצוא באתר: <http://www.seniorserviceamerica.org/our-programs/the-senior-community-service-employment-program/>.

⁵⁰ שילוב מבוגרים בשוק העבודה, לעיל ה"ש מסי' 40, בעמ' 6.

נקודה נוספת שיש לבחון הינה **הסברה** בקרב המעסיקים מדוע עליהם להעסיק עובדים מבוגרים. הסברה זו, בשילוב ההכשרות המקצועיות נותנת מענה מסוים לתופעת חוסר התעסוקה בגילאי ה-50.⁵¹ ישנן מדינות כמו אוסטרליה, נורבגיה, בריטניה ועוד שיזמו מסע הסברה במימון ממשלתי, בכדי להתמודד עם אפליית מבוגרים במקומות עבודה. חלק מהקמפיינים כללו גם פרסום קווים מנחים למעסיקים בהקשר של עובדים מבוגרים.⁵²

7. המלצות

1. שילוב בתכניות הקיימות :

- א. **עמותת 50 פלוס מינוס** – יש לבחון אופציה לתקצב את העמותה כך שתפעל במקומות נוספים בארץ ותהיה נגישה לקהל רחב יותר.
 - ב. **תכנית "שוברים להכשרה מקצועית"** – יש לבחון אופציה להעלות את בני האוכלוסייה המדוברת מקבוצה א' לקבוצה א' וכן יש לבחון אופציה של שיתוף פעולה בין לשכת משרד העבודה, רווחה והשירותים החברתיים לבין ארגונים עצמאיים שעוסקים בהכשרה מקצועית דוגמת ארגון מעגלים.
 2. **מתן מענקים למעסיקים** : בשל כך שאנשים המשתייכים לאוכלוסיית הגיל הנ"ל פעמים רבות נתקלים במחסום מצד המעסיקים, על מנת לתמרץ מעסיקים להעסיקם יש לבחון אופציה של מתן מענקים למעסיקים, כאשר הקריטריונים למענקים ושיעוריהם ייבחנו על ידי וועדה מיוחדת.
 3. **תיקון לחוק שירות התעסוקה** : בחוק שירות התעסוקה⁵³ מופיע הסדר המעגן שילוב וקידום נגישותם של בעלי מוגבלויות בשוק העבודה. לפיכך מוצע להוסיף תת-סעיף דומה במהותו אשר יעגן שילוב וקידום נגישות לאוכלוסייה בני 45 ומעלה.
 4. **ייצוג הולם** : כפי שכבר הוצע בעבר יש לבחון אופציה של חיוב לייצוג הולם של אוכלוסיית מבקשי העבודה מעל גיל 45 ומתחת לגיל הפרישה במגזר הציבורי. מדיניות זו תהא ברת יישום כאשר מדובר במגזר הציבורי, אולם ביחס למגזר הפרטי ייתכן כי הצעה זו תהא מרחיקת לכת ומעוררת בעיות.
 5. **הסברה** : כפי שצוין בחלק המציג את הסקירה המשווה, קמפיינים ותכניות הסברה הם חלק הכרחי בפעילות למען פתרון הסוגיה וזאת לצורך הסברה נכונה של המצב כלפי הציבור הרחב ויצירת שיח ציבורי על חשיבות הנושא, הבעיות הקיימות והפתרונות השונים.
- חשוב לציין כי ההמלצות כולן דורשות תקצוב מתאים ואישור של הגורמים הרלוונטיים לכל המלצה.

⁵¹ דרכים להשתלבותם של מבוגרים בשוק העבודה בכמה מדינות מערביות, לעיל ה"ש 38; שילוב מבוגרים בשוק העבודה, לעיל ה"ש 40.

⁵² שם, בעמ' 2.

⁵³ סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959.

יודגש כי תוצר זה של עומק איננו מהווה מחקר מלא אודות סוגיה זו, וייתכן כי קיימים הסדרים נוספים בעולם מהם ניתן ללמוד. יתר על כן, יש לתת את הדעת בדיוק על אופן ניסוח תיקוני החקיקה הנדרשים.

מסמך זה נכתב על-ידי מאיה ברעם (ראש צוות), מעין מלכה, מתי דוידסקו, חן גרינבאום ודנה ארביב; נבדק ואושר לשימוש פנימי על ידי לשכת חבר הכנסת ולשם שימוש בתוצרים משלימים על-ידי טל קיציס (מנהלת אזור בר-אילן) ואהוד אפרים (מנכ"ל הארגון). אנו עומדים לשירותכם לכל הבהרה, הרחבה או קידום של היוזמה נשוא מחקר זה.

בברכה,

מרכז 'עומק' - עיצוב מדיניות וחקיקה