

8 במאי, 2016

לכבוד

הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים

בדוא"ל, kfirba@mof.gov.il

שלום רב,

הנדון: העלאת גיל הפרישה לנשים – נייר עמדה

1. בהמשך לקריאת הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, אנו מתכבדים להעביר את עמדתנו בעניין ההצעה להעלאת הגיל, אשר בהגיעו אליו זכאית אישה שנולדה בשנת 1950 ואילך לפרוש מעבודתה בשל גילה ולקבל גמלה או קצבה חודשית, בהתקיים התנאים הקבועים לכך על פי דין או הסכם.
2. **במצב הדברים הנוכחי, עמדתנו היא שכתנאי להעלאת גיל הפרישה לנשים מגיל 62 לגיל 64, על המדינה לנקוט באמצעים אפקטיביים לעידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילאים מבוגרים, ולפעול להבטחת קיומן של נשים מוחלשות אשר נפלטו משוק העבודה עוד לפני גיל הפרישה הנוכחי. אשר על כן אין להעלות את גיל הפרישה לנשים ללא נקיטת אמצעים שיבטיחו תעסוקה וקיום לנשים עד גיל הפנסיה.**
3. סוגיית העלאת גיל הפרישה מוצגת בישראל כסוגיה תקציבית, וההנחיות בדבר הצורך בהערכות שוק התעסוקה נשמעות בלשון רפה ומוצגות כ"צעדים משלימים". לדעתנו, העלאת גיל הפרישה הוא נושא תעסוקתי, והיערכות שוק התעסוקה מהווה תנאי להיתכנותה של העלאת כזו, ואין הוא בבחינת "צעדים משלימים" בלבד.
4. בפתח הדברים נציין, כי אנו מודעים לעלייה בתוחלת החיים ולצורך למצוא פתרונות לגרעון האקטוארי שעלייה זו עלולה לגרום. כמו כן, אנו שותפים ותומכים בשאיפה להשוואת מעמדן של נשים לזה של הגברים. אולם, אנו סבורים, כי במצב הקיים כיום בשוק העבודה, העלאת גיל הפרישה של נשים, מבלי לפתח מדיניות תעסוקתית המעודדת את שילובן של נשים מבוגרות בשוק העבודה, תעמיק את הפערים המגדריים הקיימים ממילא בשוק התעסוקה ולא תהווה פיתרון לגרעון האקטוארי בקרנות הפנסיה ובביטוח הלאומי. הפתרון לגרעון האקטוארי אסור לו להיות על גבן של נשים מוחלשות, המודרות משוק העבודה עוד טרם הגיען לגיל הפרישה הנוכחי, ואשר העלאת גיל הפרישה בשנתיים נוספות תדחוק אותן לחיי עוני.
5. כידוע, מאפייני התעסוקה של נשים בשוק העבודה בישראל שונים באופן מהותי מאלו של גברים. חוסר השוויון בין הנשים לגברים מתחיל בכניסה לשוק העבודה ומחריף עם העלייה

בגיל. נשים מגיעות לגיל הביניים עם פחות נכסים כלכליים, פנסיוניים ותעסוקתיים בהשוואה לגברים.

6. ישנן מספר סיבות לעובדה שנשים מגיעות לגיל הפרישה עם פחות נכסים כלכליים ופנסיוניים בהשוואה לגברים: קיומם של פערי שכר גבוהים בין נשים לגברים והכנסתן הנמוכה יותר (שכרה החודשי הממוצע של אישה בשנת 2014 עמד על כ 67% משכרו של גבר),¹ רבות מהן עובדות במשרה חלקית ו/או דרך חברות כוח אדם ותעסוקתן מאופיינת בהפסקות בחיי העבודה עקב לידות, טיפול בילדים ובהורים. בנוסף, רק נשים מעטות מתקדמות לעמדות בכירות בעבודה ולרמת שכר גבוהה המשפיעה על היקף הצבירה הפנסיונית.²

7. לא זאת אף זאת, לאי השיוויון המגדרי הטבוע בשוק העבודה מתווספת הדרה ואפליה של נשים מבוגרות בשוק העבודה. נתונים מצביעים כי קיימת ירידה חדה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה עם העלייה בגיל וכבר היום ישנה קבוצה גדולה של נשים אשר נפלטו משוק העבודה, אף לפני הגען לגיל הפרישה הנוכחי:

א. מחקרים בשנים האחרונות מצביעים על כך שעובדים מבוגרים, לאחר גיל 45, עשויים לחוות קושי בשמירה על מקום עבודתם ואפליה על רקע גיל, בעיקר בקבלה לעבודה. קושי זה משתקף בירידה בשיעורי התעסוקה מטווח הגילאים 45-54, וכן בעלייה במשך הזמן הדרוש לחיפוש עבודה.

ב. מנתוני שיעור התעסוקה בישראל לפי קבוצת גיל ומין בשנים 2005-2013 עולה שכלל שעולה הגיל שיעור התעסוקה יורד. רוב דורשי העבודה בשנים 2011-2014 היו בני 40 ומעלה, ושיעורם מסך כל דורשי העבודה עמד עד 62.3%³ מהתפלגות דורשי העבודה לחודש דצמבר 2015 עולה שיותר ממחצית (54%) מתוך כלל דורשי העבודה הם מעל גיל 45, וכי אוכלוסייה זו מהווה גם 82% מהקבוצה הנתונה בעומק אבטלה חריף⁴ (אבטלה המתמשכת מעל 270 ימים נחשבת ל"אבטלה עמוקה").

ג. עוד עולה ששיעור ההשמה של עובדים הולך ויורד ככל שהגיל עולה, ומחריף אחרי גיל 55. אחוז ההשמה של בני 55-65 עומדים על בין 1%-3% בהתאם למקצוע.⁵

¹ למידע נוסף ראו "פערי שכר מגדריים בישראל-תמונת מצב, 2015", נוגה דגן בוזגלו ויעל חסון במסגרת פרוייקט "שוות ערך"

² למידע נוסף ראו: "העלאת גיל הפרישה לנשים", מסמך עמדה מיוחד מאי 2011 שהוגש על ידי מרכז מהות, הפורום לקידום כוח עבודה רב-גילאי ופורום נשים לתקציב הוגן לוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים בשנת 2011, עמ' 6-7. המסמך מצורף בזאת.

³ "תוכניות ממשלתיות לשילוב עובדים בני 40 ומעלה בשוק העבודה", מרכז המחקר של הכנסת, דצמבר 2014, עמ' 6 ו-8.

⁴ שירות התעסוקה הישראלי, דצמבר 2015. נתוני שירות התעסוקה - לחודש דצמבר 2015.

⁵ הערה 3, שם, עמ' 8.

ד. מגמה זו באה לידי ביטוי ביתר שאת כשמדובר בעובדות מבוגרות. שיעור ההשתתפות של נשים מבוגרות בשוק העבודה נמוך יותר משיעור ההשתתפות של גברים, ונשים נפלטות מכוח העבודה בגיל צעיר יותר מגברים. בשנת 2013 שיעור ההשתתפות של גברים בשוק העבודה בגילאים 45-48 עמד על 82%, בעוד שיעור ההשתתפות של הנשים עמד על 74% בלבד. בגילאים 50-54 עמד שיעור ההשתתפות של הגברים על 79%, בעוד שיעור ההשתתפות של הנשים עמד על 70% בלבד, ובגילאים 55-59 עמד שיעור ההשתתפות של הגברים על 77%, בעוד שיעור ההשתתפות של הנשים עמד על 64% בלבד.⁶

ה. שיעור השתתפותן של נשים מבוגרות שאינן משכילות אף נמוך יותר. "בגיל 61, שנה לפני גיל הזכאות לפרישה כיום, מחצית מהנשים ללא השכלה אקדמית וכ-30% מהאקדמאיות אינן משתתפות בכוח העבודה."⁷

ו. הדרתן של נשים מבוגרות משוק העבודה והקושי שלהן להשתלב בשוק זה גדל לעין שיעור כשעסקינן בנשים השייכות לאוכלוסיות מודרות חברתית כגון נשים ערביות או אתיופיות. נשים אלו מתמודדות עם חסמים קשים בשוק התעסוקה על רקע לאום, דת ומוצא. חסמים אלו מתבטאים בהחרפת ההדרה התעסוקתית של נשים אלו משוק העבודה בגילאי הביניים ובגיל מבוגר. ממחקר שערך מרכז אדוה, המתבסס על מפקדי האוכלוסין של הלמ"ס, אודות דפוסי התעסוקה והשכר של נשים מבוגרות, עולה "שבקרוב נשים ערביות ונשים יוצאות אתיופיה, רק אחוזים בודדים (כ-3%) של נשים השתתפו בכוח העבודה לאחר גיל 60."⁸

8. יש להדגיש כי בקרב הנשים המבוגרות אשר הצליחו להשתלב בעולם העבודה, רובן עובדות בעבודה חלקית. 39% מהנשים לאחר גיל 55 עובדות בעבודה חלקית. החל מגיל 60, מעל מחצית הנשים מועסקות במשרה חלקית, ובגילאי 65-69 יותר מ-70% מהנשים מועסקות במשרה חלקית בלבד. זאת ועוד, עם העלייה בגיל גדלים בהתמדה הפערים בהכנסות בין גברים לנשים.⁹

9. לאור האמור לעיל, אין זה מפליא ששיעורן של הנשים במצב של אבטלה עמוקה הולך וגדל עם עליית הגיל, ושהן צונחות לעומק אבטלה זה בגיל צעיר יותר מגברים:

א. נשים ככלל מהוות רוב בקרב המצויים באבטלה עמוקה. "נשים מהוות מעל 61% מבין המצויים בעומק אבטלה חריף. מתוך קבוצת הנשים הנמצאות בעומק אבטלה חריף,

⁶ שם, שם
⁷ "מתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים", עמ' 2, מסמך עמדה מיום 15/07/07 המהווה פרי עבודתם של ח"כ זהבה גלאון, ח"כ שלי יחימוביץ ופורום ארגונים בנושא גיל פרישת הנשים.
⁸ שם, שם.
⁹ הערה מס' 2, שם, ע"מ 6. וכן הערה מס' 7, שם, עמ' 2.

קרוב ל-46% משתייכות לקבוצת הגיל 45-64.¹⁰ מנתוני שירות התעסוקה לחודש דצמבר 2015 עולה ששיעורן של הנשים בין הנתונים בעומק אבטלה חריף, מעל 270 יום, עמד על 56%.

ב. כמו כן, עומק האבטלה אצל נשים מתחיל בגיל צעיר יותר מאשר גברים: "עומק אבטלה חריף מתחיל אצל נשים בגיל צעיר יותר. 14% מהנשים בקבוצת הגיל 35-44, לעומת 33% בקבוצת הגיל 45-54 ו-41.5% בקבוצת הגיל 55-64 היו בעומק אבטלה של מעל 270 יום".¹¹

ג. מניתוח הנתונים עולה שהצניחה לעומק אבטלה מתרחשת אצל נשים מעל גיל 44, בעוד שאצל הגברים הצניחה לעומק אבטלה מתרחשת מעל גיל 55.

10. לאור האפליה המבנית בשוק העבודה, אפליית הנשים המבוגרות בקבלה לעבודה והעובדה שאחוז גדול מהנשים נפלט משוק העבודה אף לפני גיל הפרישה הנוכחי, תהא זו אשליה לחשוב שהעלאת גיל הפרישה לנשים, מבלי לנקוט באמצעים אפקטיביים לעידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילאים מבוגרים, ולפעול להבטחת קיומן של נשים מוחלשות, עשויה לסגור את הפערים המגדריים בשוק העבודה ולבסס את הביטחון הסוציאלי של נשים לאחר פרישה.

11. ודוק: יש לזכור שכרבע מהנשים בגילאי העבודה העיקריים אינן משתתפות בשוק העבודה ואין להן פנסיה תעסוקתית בכלל.¹² אשר על כן, העלאת גיל הפרישה לא תיטיב את החסכון הפנסיוני שלהן, אלא תשאירן שנתים נוספות ללא הכנסה.

12. לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי בטרם יוחלט על העלאת גיל הפרישה לנשים יש לנקוט באמצעים לשילובן של נשים מבוגרות בשוק העבודה, וזאת באמצעות מתן תמריצים למעסיקים להעסיק נשים מבוגרות ובעיקר באמצעות פיתוח קורסים מקצועיים. כמו כן, אנו סבורים שיש לפתח תוכניות של למידה לאורך החיים שיאפשרו לעובדים מבוגרים בכלל, ונשים בפרט, להתמיד בשוק העבודה עד גיל הפרישה.

13. אשר על כן אנחנו ממליצים על יישום המדיניות הבאה:

א. תמריצים כלכליים להעסקת מבוגרים בכלל ונשים מבוגרות בפרט

- יש להגדיר את אוכלוסיית המבוגרים בכלל והמבוגרות בפרט כאוכלוסיית יעד להעדפה בקבלה לעבודה, בין היתר באמצעות מתן תמריצים למעסיקים כדי לעודד שילוב של אנשים מבוגרים במקומות העבודה וכדי למנוע פיטורי עובדים מבוגרים. תמריצים אלה יכולים להיות באמצעות הקלות במיסים, מענקים וכו'.

¹⁰ הערה מס' 2, שם, עמ' 7.

¹¹ שם, שם

¹² הערה מס' 7, שם, עמ' 3



- **המגזר הציבורי הוא המעסיק הגדול ביותר של נשים**, לפיכך יש לפתוח במהלכים לעידוד קליטת נשים מבוגרות במגזר הציבורי. ממחקר שערך מרכז המחקר של הכנסת עולה שבשנים 2003-2009, שיעור העובדים בני 45 ומעלה שנקלטו במשרדי הממשלה מתוך כלל העובדים **עמד בממוצע על 9% בלבד**.¹³ על המדינה להוות דוגמה ולפתח תוכניות לקליטת מבוגרים בכלל ונשים בפרט, בשירות המדינה. תוכניות אלה יכולות לכלול, בין היתר, ייחוד משרות למבוגרים ומתן עדיפות לעובדות מבוגרות בחלק מהמכרזים, וכן הסרת הגבלת הגיל לכניסה למשרות בשירות הציבורי.

ב. הכשרה מקצועית

- כדי להתמודד עם הקושי של עובדים מבוגרים בכלל, ונשים בפרט, להשתלב בעולם העבודה, יש בראש ובראשונה להגדיל ולמקצע את מערך ההכשרות המקצועיות בישראל, כך שיינתן מענה לצורכי האוכלוסייה ולאתגרים של המשק ושל שוק התעסוקה.
- **יש לאסוף נתונים ולערוך מחקר מקיף על מנת להתאים את שוק העבודה לשינויים המהירים הצפויים בו בטווח הקצר ובטווח הארוך**. איסוף נתונים זה צריך לכלול, בין היתר, סקר כישורים בקרב מעסיקים, חיזוי עתידי של צורכי השוק והיקפי כוח אדם ותכנון שוק העבודה העתידי.
- יש לפעול להעלאת היקף ההשתתפות של נשים בקורסים מקצועיים ולפיתוח **תוכניות הכשרה יעודיות לנשים** מבוגרות, המתאימות לתוצאות המחקר ולצורכי השוק, תוך מאבק בהסללה ובסגרגציה המגדרית.
- בנוסף, יש לפתח תוכניות של **למידה לאורך החיים**, שיאפשרו לעובדים מבוגרים בכלל, ולנשים בפרט, להמשיך ולהיות רלוונטים לשוק העבודה ולהתמיד בשוק העבודה עד גיל הפרישה.

ג. הפרדה בין גיל הזכאות לפנסיה וגיל הזכאות לקצבת זיקנה המותנית בהכנסה

- יש להבחין בין גיל הזכאות לפנסיה ולגיל הזכאות לקצבת זיקנה המותנית בהכנסה, ולהשאיר על כנו את גיל הזכאות הקיים לקצבת זיקנה המותנית בהכנסה, העומד כיום על גיל 62, גם אם גיל הפרישה של נשים יעלה. כך, נשים שנפלטו משוק העבודה, כמו גם נשים בעלות הכנסה נמוכה, לא תמצאנה את עצמן מול שוקת שבורה.

ד. עידוד נשים לעבוד מעבר לגיל הפרישה במקום להעלות את גיל הפרישה

- לחלופין, כדי להתמודד עם הגידול בתוחלת החיים והגרעון האקטוארי הצפוי בקרנות הפנסיה, מוצע לתת תמריצים לנשים אשר התמידו בעבודתן עד לגיל הפרישה הקיים, גיל

¹³ קליטת עובדים בני 45 ומעלה בשירות המדינה ב-5 השנים האחרונות, מרכז המחקר של הכנסת, 28 ביולי, 2008.

62, להמשיך ולעבוד על גיל 64. מתווה זה יעודד נשים אשר יכולות ועובדות, להמשיך ולעבוד עד גיל 64 כמבוקש, אך מנגד לא יכפה על נשים אשר נפלטו משוק העבודה עוד בטרם הגיעו לגיל הפרישה, שנתיים נוספות ללא מקור הכנסה.

- תמריצים אלה יכולים להיות באמצעות הקלות במיסים, מענקים וכו'.

ה. גיל פרישה דיפרנציאלי למקצועות שוחקים

- מוצע לקבוע גיל זכאות דיפרנציאלי לפנסיה ובהמשך גם לקצבת זקנה, על פי אופי משלח היד, כלומר להבחין בין מקצועות שוחקים פיזית ונפשית לבין האחרים. ככל שהמקצועות הינן שוחקים יותר, יש להימנע מהעלאת גיל הפנסיה.

ו. שינוי של גיל הפרישה צריך להיעשות בהדרגתיות רבה יותר

- בכל מקרה, שינוי של הגיל הפרישה צריך להיעשות בהדרגתיות רבה יותר, בקצב של העלאת גיל הפרישה במספר חודשים בכל שנה. העלאה הדרגתית תאפשר לעובדות ולשוק העבודה להתאים עצמם לשינויים.

סיכום

14. בשוק העבודה כיום קיימת אפליה והדרה של נשים מבוגרות, ואחוז ההשתתפות של הנשים יורד בצורה משמעותית ככל שגילן עולה. כבר היום ישנה קבוצה גדולה של נשים אשר נפלטו משוק העבודה, אף לפני הגיען לגיל הפרישה הנוכחי.

15. העלאת גיל הפרישה תמנע מנשים אלו ומנשים בעלות הכנסה נמוכה את הזכויות וההנחות הנלוות לגיל הפרישה במשך שנתיים נוספות, ותגרור אותן לעוני מרוד.

16. אשר על כן, כתנאי להעלאת גיל הפרישה, על המדינה לקדם מדיניות שעניינה עידוד תעסוקת נשים בגיל הביניים ובגילאים מבוגרים, ולפעול להבטחת קיומן של נשים מוחלשות אשר נפלטו משוק העבודה עוד בטרם הגיען לגיל הפרישה, כמו גם להבטחת קיומן של נשים המשתכרות שכר זעום שאינו מאפשר את קיומן בכבוד. אין להעלות את גיל הפרישה לנשים ללא נקיטת אמצעים שיבטיחו תעסוקה וקיום לנשים עד גיל הפנסיה.

17. מדיניות שכזו יכולה לכלול מתן תמריצים למעסיקים להעסקת נשים מבוגרות ותוכניות הכשרה ייעודיות לנשים מבוגרות, לרבות תוכניות למידה לאורך החיים שיאפשרו לעובדים מבוגרים בכלל, ונשים בפרט, להתמיד בשוק עבודה עד גיל הפרישה.

18. בהקשר זה יש לציין שארגון ה-OECD מזהיר שאם לא תיושם מדיניות לחיזוק התעסוקה בקרב מבוגרים, עד שנת 2050 יוכפל שיעור בני ה-50 ומעלה שאינם משתתפים בשוק העבודה.



19. בנוסף מומלץ להפריד בין גיל הזכאות לפרישה לבין גיל הזכאות לקצבת זקנה המותנית בהכנסה, ולהשאיר את הקצבה האחרונה על כנה, כך שנשים שנפלטו משוק העבודה, כמו גם נשים בעלות הכנסה נמוכה, לא תמצאנה את עצמן ללא כל הכנסה. בנוסף מומלץ לקבוע גיל פרישה דיפרנציאלי למקצועות שוחקים.

20. יוזכר, כי כבר היום רשאיות נשים לפרוש בגיל מאוחר, סטנדרט המאפשר לאלו הרוצות והיכולות להמשיך ולהתקדם ולהאריך את תקופת השתתפותן בשוק העבודה עד גיל 67, הגיל הקבוע בחוק לנשים ולגברים כאחד. כפייה של נורמה מחמירה יותר גם על נשים המודרות משוק העבודה, וזאת ללא מתן מענה להשתלבותן בשוק העבודה, תהווה פגיעה באלו הזקוקות יותר מכל להטבות הנלוות לגיל הפרישה.

21. לפני סיום, נבקש להופיע בפני הוועדה כדי שנוכל להציג בפירוט את עמדתנו ולהרחיב בנושאים בהם תבקש הוועדה להתמקד.

בברכה,

סיגל רונן כץ, עו"ד

האגודה לזכויות האזרח