



חסמים רגולטוריים

לתעסוקת מבוגרים:

ניתוח והצעות לפתרון

הלה אקסלרד*

נייר מדיניות 2023.01 / ינואר 2023



* ד"ר הלה אקסלרד היא חוקרת בכירה ומנהלת את המרכז למדיניות כלכלית של החברה החרדית במכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן. ליווי וייעוץ כלכלי לכתיבת הנייר: פרופ' צבי אקשטיין וד"ר טלי לרום. נייר המדיניות מבוסס על מחקר שנערך לבקשת ג'וינט-אש"ל והמשרד לשוויון חברתי - אגף אזרחים ותיקים, בהמשך למחקר קודם בנושא התועלת הכלכלית בהעסקת עובדים מבוגרים.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא לתמוך בצמיחה כלכלית וחוזק חברתי בני-קיימא ובצמצום העוני, זאת באמצעות עיצוב אסטרטגיה מבוססת יעדים מדידים בני השוואה בינלאומית והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן. אנו מתמקדים ברפורמות לצמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה ומהעלאת התוצר לשעת עבודה (הפריון) בישראל.

המדד המרכזי לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש – נמצא עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח, וכמוהו גם הפריון במשק. המכון, באמצעות מחקרים כלכליים, מציע יעדים, כלי מדיניות חדשניים ורפורמות לקידום הצמיחה, התעסוקה האיכותית והפריון.

מטרת המכון היא להשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתמוודנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות במשק, ובייחוד בקרב משפחות בחצי התחתון של התפלגות ההכנסות. אלו כוללות חלקים נכבדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, ועליית התעסוקה והפריון בהן תתרום רבות להשגת יעדי הצמיחה, החוזק החברתי וצמצום העוני. כמו כן, מטרת המחקרים היא להשפיע על השיח המקצועי ולעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי המציע כלים מעשיים להשגת היעדים.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, מר גבי אשכנזי, גב' דיתה ברניצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גב' ענת לוין, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, ד"ר אסנת ליפשיץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

אוניברסיטת רייכמן, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

חסמים רגולטוריים לתעסוקת מבוגרים: ניתוח והצעות לפתרון

נייר מדיניות זה בוחן את החסמים לתעסוקת מבוגרים לקראת גיל פרישה במדינת ישראל ואחריו ומציע פתרונות להתמודדות עם חסמים אלו.

לשם כך ניתחנו את המצב הנוכחי של עובדים ופורשים במדינת ישראל באמצעות סקירת דו"חות רלוונטיים וראיונות עם מומחים ואנשי מקצוע, להבנת מסלול הפרישה אל מול מסלול המשך העבודה בגילים מבוגרים. הגילים הרלוונטיים לצורכי בדיקת המסלולים הם לפני גיל פרישה רשמי (+55), אחרי גיל פרישה רשמי (62 לנשים, 67 לגברים) ומעבר לגיל הזכאות המוחלט (70 לנשים ולגברים), והניתוח מתייחס לתשלומי מס, פנסיה, וכן זכויות וחובות אחרות בגילים אלו שיכולות להוות חסם להמשך תעסוקה. במסגרת נייר זה אנו מציגים גם את צעדי המדיניות הנבחרים שננקטו במדינות אחרות באותם תחומים שנבדקו. המסקנה העולה מנייר זה היא שישנם צעדים מספר שניתן לקדם ויכולים להשפיע על קבוצות רחבות של עובדים ולהניע אותם להמשיך לעבוד, כמו גם צעדים שניתן לקדם וישפיעו על חזרה של אנשים מבוגרים אל שוק העבודה. לאור ניתוח זה, אנו מציעים כמה המלצות מדיניות על מנת לסלול את הדרך לפתרון חסמי התעסוקה ולהעלות שיעורי התעסוקה של מבוגרים. הייחודיות של נייר זה, בהבדל מנייר המדיניות הקודם (אקסלרד, אקשטיין ולרום, 2021) היא שההמלצות מתמקדות בצעדים מעשיים, קונקרטיים ומיידיים, לקידום ויישום כבר במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2023: מיצוי הטבות המס בפרישה ובמיוחד תיקון ברירת המחדל לטובת העובד, הקלה על מעבר מעבודה כשכיר לעצמאי, ביטול הדיסריגרד, תיקון מנגנון דחיית קצבה ועוד. מפאת לוחות הזמנים הקצרים שהוגדרו, עבודה זו אינה כוללת אפיון מסודר של אוכלוסיות וניתוח עלות-תועלת, ולא נבדק כלכלית מכלול ההשלכות הצפויות של כל אחת מההמלצות.

יחד עם זאת, באופן כללי ניתן לומר שהגדלת התעסוקה בדרך כלל מעלה את התוצר במידה ניכרת ובכך גם תורמת להעלאת רמת החיים במשק, שהיא המטרה העיקרית. ההשפעות על היקף המיסוי הן לדעתנו משניות הן מנקודת ראות כלכלית והן מאחר שניתוח של שיווי משקל כללי אשר מפנים את כלל ההשפעות של גידול בתעסוקת מבוגרים, ובייחוד ההשפעה על התעסוקה של כלל העובדים, הוא מורכב. חשוב לציין שהחשיבה הנפוצה שלפיה גידול בתעסוקת מבוגרים "מחליף" תעסוקת אחרים, ובייחוד צעירים, אינה תוצאה כלכלית מקובלת.

תוכן העניינים

5	1. מיסוי ומיצוי הטבות המס בפרישה
5	1.1 תהליך של קיבוע זכויות והפחתת מס לפי סעיף 9א
7	1.2 כפל תשלום מס בריאות
8	2. גמישות תעסוקתית
8	2.1 פרישה מדורגת
9	2.2 מעבר לפרילנס ויזמות
11	2.3 טיפול בבן משפחה
12	2.4 ביטול חובת פרישה
13	3. קצבאות הביטוח הלאומי
13	3.1 דיסריגרד
14	3.2 תוספת דחיית קצבה (5% לשנה)
15	4. פנסיה
16	5. הצעה כללית נוספת לעידוד תעסוקה
17	6. פתרונות שיושמו ברחבי העולם בשני נושאי המיקוד
17	6.1 מיסוי והטבות מס בפרישה
18	6.2 גמישות לקראת פרישה
21	7. סיכום ההמלצות
25	נספח: בונוס לדחיית גיל פרישה בקצבת הביטוח הלאומי בארצות הברית

1. מיסוי ומיצוי הטבות המס בפרישה

לאור בקשת המשרד לשוויון חברתי, שני הנושאים שבהם התמקדנו הם: **מיסוי ומיצוי הטבות המס בפרישה וגמישות תעסוקתית**. בהמשך הסקירה כללנו גם פתרונות שיושמו ברחבי העולם בשני נושאי המיקוד.

1.1 תהליך של קיבוע זכויות והפחתת מס לפי סעיף 9א

הטבות המס לפורשים יכולות להגיע עד לכחצי מיליון ש"ח נטו לכיס הפורש, בהתאם לשיעור המס השולי שלו, חלקן בפטור על מענקים חד-פעמיים וחלקן בפטור ממס על הקצבה, לפי בחירת הפורש. סעיף 9 א קובע כמה פטור ממס מגיע לאדם על מיסוי הפנסיה שהוא אמור לשלם. הפטור ניתן רק מגיל פרישה (62 לנשים ו-67 לגברים) ואילך, ובנוסף, החוק תוקן תיקון משמעותי בשנת 2012, במסגרת תיקון 190. כך, חלק מהקצבה הפנסיונית פטור ממס וחלקה חייב במס (אנשים שלא נהנו מהטבת מס בעבר כשמשכו פיצוי פיטורין, יכולים ליהנות מפטור ממס על חלק מתקבולי הפנסיה).

כדי לקבל את הפטור ממס צריך לבצע פעולה מול רשות המיסים שנקראת קיבוע זכויות באמצעות טופס 161 ד. פעולה זו של קיבוע זכויות היא, לעיתים קרובות, מורכבת מאוד ודורשת עזרה של איש מקצוע. האדם נדרש להציג את כל ההיסטוריה התעסוקתית שלו ואם קיבל או לא פטור ממס על פיצויי הפיטורין בעבר. וכך, בגלל מורכבות התהליך, האדם צריך לפנות ליועץ מס / יועץ פנסיוני / רואה חשבון שיסייע בתהליך ובטיפול בבירוקרטיה הנדרשת.

חסם 1

לא כל העובדים מודעים להטבה, ושיעור המיצוי שלה נמוך (40% מהציבור שמרוויח מעל 10,000 ש"ח לחודש אינו מנצל כלל את ההטבה). בנוסף, לדברי יועצים פנסיוניים ורואי חשבון ששוחחנו עימם, עובדים לא תמיד מודעים לכך שהם **זכאים לקבל את הפטור ממס גם אם הם ממשיכים לעבוד**. כך, אפשר להמשיך לעבוד ובמקביל להתחיל לקבל את הקצבה וליהנות מפטור ממס, הטבה שהיא כדאית מאוד למרבית השכירים בישראל, וללא תלות בקרן הפנסיה שבה הם מבוטחים (ותיקה או חדשה).

הצעה לפתרון

הסברה והעלאת המודעות באמצעות דיוור ישיר לכל העובדים בגילים הרלוונטיים שמקבלים פנסיה. בבריטניה, לדוגמה, ישנו אתר אינטרנט שמציג לאנשים את החלופות ומעלה מודעות לאלטרנטיבות שעומדות בפניהם.

<https://www.moneyhelper.org.uk/en/pensions-and-retirement/pension-wise>

חסם 2

לעיתים המעסיק מציב חסם מעשי ואינו מאפשר לשחרר את כספי הפיצויים (כי עדיין נמשכים יחסי עובד-מעביד, אין ודאות לגבי אופן ההתחשבות העתידי וחבות הפיצויים) ולכן לא ניתן לקבל קצבה מסך הצבירה אלא רק מחלק התגמולים (ולא מחלק הפיצויים).

הצעה לפתרון

הסברה חשובה גם למעסיקים, כדי שיסכימו לשחרר את כספי הפיצויים ויאפשרו לעובד לקבל את מלוא הקצבה על סך הצבירה. המעסיק במצב זה אומנם אינו חייב לשחרר את הפיצויים, ולעיתים הוא מסרב מפחד שהעובד יברח, יגנוב וכו'. הסברה מתאימה יכולה להבהיר את החשיבות וההטבה שהסכמה כזו מעניקה לעובד. מעבר להסברה, צריכה להיות גם הנחיה מפורשת של רשות המיסים איך צריך לפעול במקרה כזה, ומה הצעדים הנדרשים אם עובד עושה בעיות למעביד באופן שהוא אינו רוצה לשחרר את פיצויי הפיטורין.

חסם 3

תהליך קיבוע הזכויות אינו נגיש ואינו קל למימוש. התהליך כולו מורכב ומסובך, וגם לאחר קבלת ייעוץ פנסיוני לוקח זמן רב עד שמס הכנסה מעניק את האישור לקיבוע זכויות.

חסם 4

הדרישה לקבלת היסטוריה תעסוקתית יוצרת חסם בירוקרטי. ברירת המחדל – כשאדם אינו מצליח למצוא תיעוד (כי לא שמר טופסי 161, המעסיק שלו לשעבר לא שמר תיעוד, המעסיק כבר אינו קיים וכו') – היא להניח שהאדם קיבל את הפטור ממס וכך זכאותו לפטור מופחתת. בנוסף, חלק מהפטור אינו תלוי במימוש ההטבות בערוצים אחרים, כמו משיכת פיצויי פיטורים, אולם גם החלק הזה אינו מנוצל לעיתים, בגלל חוסר מודעות להטבות והסרבול בתהליך קיבוע הזכויות.

הצעה לפתרון 1

נתינת ההטבה באופן גורף, אחיד ואוטומטי לכולם. לאחר מכן יוכל הפרט לקבל ייעוץ פרטי ולקבל תוספת להטבה הבסיסית, אם זו אכן מגיעה לו. מכל מקום בשלב ראשון יש להרחיב את ההטבה ולהכליל בה את כל הפורשים.

הצעה לפתרון 2

פישוט התהליך והקלה על ביצועו (פחות התבססות על היסטוריה תעסוקתית ארוכת שנים) כך שתהיה אפשרות לקבל את הפטור באמצעות מערכת דיגיטלית, כפי שקיים כיום בתהליך של תיאום מס, או בגישה ישירה של העובד לפקיד השומה.

בהנחה שיהיה קשה להעביר הקלה כה משמעותית, אנו מציעים להקל על העובדים בכל הקשור לדרישות של תיעוד ההיסטוריה התעסוקתית. לא כולם מוצאים את כל טופסי 161 מהמעסיקים השונים (טפסים שמעידים על קבלת פיצויים ועל מתן פטור ממס על הפיצויים; עובדים שלא הגיעו לרף המותר לפטור ממס יהיו זכאים לפטור בעת קבלת הקצבה). במקרים שבהם חסרים חלק מהטפסים, מס הכנסה מניח שהפטור ניתן ומקטין את היקף הפטור על הקצבה. לכן צריך לקבוע הסדר מול רשות המיסים שיעוגן בחוזר מקצועי ושעל פיו בהיעדר טופס 161 יוכל האדם להביא תיעוד מרשות החברות שבה הועסק אינה קיימת עוד, או תיעוד מחברת הביטוח שעל פיו לא התקבלו פיצויים פטורים ממס, או מרשות המיסים / פקיד שומה אזורי. כלומר, ניתן לקבוע שורת מבחנים שיעזרו לעובד שאין לו תיעוד של ההיסטוריה התעסוקתית, מבחנים שאם יתקיימו ניתן לראות את האדם על פיהם כאילו לא קיבל פטור ממס על פיצויי פיטורין. לחילופין ניתן להעביר את האחריות לרשות המיסים ולקבל ממנה את המידע מתוך הנתונים שיש ברשותה; אם אין ברשותה – יש להניח שהאדם לא קיבל את הפטור בעבר, ולכן זכאי לקבלו בעת הנוכחית (כלומר שינוי ברירת המחדל – לטובת הפרט).

רשות שוק ההון מנסה למזער בירוקרטיה באמצעות פרויקט "פנסיוני 2025". יש להרחיב את המגמה הזו ולסייע במזעור הבירוקרטיה שכרוכה במימוש זכויות פנסיוניות גם מול רשות המיסים בנושא של מיצוי זכויות פנסיוניות.

לדברי ערן יעקב, ראש רשות המיסים, רשות המיסים פועלת לשיפור השירות הניתן לציבור וצמצום הבירוקרטיה תוך מיצוי זכויותיהם של נישומים, זאת בין היתר על ידי יצירת "מסלולים ירוקים" במשיכת כספים פנסיוניים.¹ לאור הפתיחות לנושא יש לוודא שברירת המחדל משתנה כך שתהיה לטובת הפרט, ושהאחריות על מציאת מסמכים חסרים תהיה מוטלת על הרשות ולא על הפרט.

¹ <https://www.ice.co.il/consumerism/news/article/838485>

חסם 5

נכון להיום, פחות משליש מהפורשים עוברים תהליך ייעוץ לקראת פרישה, ולכן מרביתם מפסידים כסף מדי חודש בחודשו.² המחירים של ייעוץ פנסיוני אינם שווים לכל כיס. עלותו של הייעוץ הפנסיוני היא גבוהה, ואינה בהישג ידם של כולם. כך, על פי אתר "כמה עולה" נכון ל-2020, חוות דעת של יועץ פנסיוני ליחיד עולה 1,800–3,900 ש"ח, חוות דעת של יועץ פנסיוני לזוג עולה 2,800–6,900 ש"ח, וייעוץ פנסיוני לפרישה לגמלאות עולה 1,200–4,500 ש"ח.³

סיבה נוספת להימנעות משימוש בשירותי ייעוץ היא חוסר מודעות לחשיבותו הגדולה. גם לאנשים עם הכנסות נמוכות ייעוץ פנסיוני חשוב ורלוונטי, כי עם ההכנסה מפנסיה סך ההכנסות של הפרט יכול לעבור את הרף שממנו כבר זכאים להטבות מס. חשיבותו של הייעוץ נובעת מההשלכות הכספיות הכבירות שיש לתהליך קיבוע זכויות, וגם מכך שהוא בלתי הפיך. לאחר השלמתו ישנם רק ארבעה חודשים להתחרט או לתקן. שתי סיבות אלו גורמות לרבים לא להיעזר בייעוץ פנסיוני לקראת ובעת הפרישה.

הצעה לפתרון 1

הנגשת ייעוץ אובייקטיבי (כיום רק 1%–2% מהעמלות מגיעים ליועצים אובייקטיביים). מרכזי התעסוקה של המשרד לשוויון חברתי ותשעת מרכזי UP60 ייתנו ללקוחותיהם את כל שירותי המעטפת גם לאחר קליטה בתעסוקה, כמו גם ייעוץ פנסיוני שיטפל בתהליך קיבוע זכויות.

הצעה לפתרון 2

מתן אפשרות לשלם על ייעוץ פנסיוני מתוך החיסכון הפנסיוני (כפי שקיים בבריטניה, שם אפשר למשוך עד 500 פאונד 3 פעמים לטובת הייעוץ).⁴ מבחינה פסיכולוגית מדובר בשימוש בכסף "וירטואלי" שלא יושב בעו"ש אלא בקופת פנסיה. ההשפעה של משיכת כמה אלפי שקלים על הקצבה היא מינורית, אבל יכולה לפתור את סוגיית המימון של ייעוץ אובייקטיבי (שיינתן במרכזי התעסוקה, במרכזי UP60 או בכל מקום אחר).

ייעוץ פנסיוני לכולם יוכל להביא גם מידע אמין על ההפסדים הכלכליים הגדולים שנובעים מפרישה מוקדמת. הקדמת פרישה גורמת לנזק כלכלי של עשרות עד מאות אלפי שקלים לאדם. אפשר שיייעוץ אמין יוכל להפחית את שיעורם של אלו הבוחרים בנתיב זה.

1.2 כפל תשלום מס בריאות

כששני בני הזוג עובדים והגבר מקבל קצבת זקנה ואשתו אינה מקבלת, הגבר מקבל קצבת ביטוח לאומי גם עבור אשתו ומשלם כפל מס בריאות גם עבורה. במצב כזה האישה משלמת מס בריאות פעמיים, גם דרך בעלה וגם דרך המעסיק שלה.

חסם

תשלום כפל מס מקטין את ההכנסה מעבודה, ועל כן פוגע בתמריץ לעבוד.

הצעה לפתרון

יש לתקן את העיוות בחקיקה.

² <https://www.calcalist.co.il/article/r16xl5oif>

³ <https://xn--8dbacwhj3a.co.il/%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%99%D7%95%D7%A2%D7%A5-%D7%A4%D7%A0%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A0%D7%99>

⁴ <https://www.gov.uk/plan-retirement-income/get-financial-advice>

2. גמישות תעסוקתית

2.1 פרישה מדורגת

בפרישה מדורגת הכוונה לירידה הדרגתית באחוזי המשרה, והמשך עבודה (לעיתים גם מעבר לגיל פרישה) בהיקף שעות נמוך ממשרה מלאה. עובדים רבים ירצו לאמץ מודל זה שמאפשר ליהנות גם מפנאי, ומצד שני להמשיך לשמור על מסגרת של עבודה, המשך קבלת שכר וחיסכון לפנסיה.

חסם 1

בפנסיה תקציבית וגם בפנסיה צוברת בקרנות הוותיקות, החיסכון הפנסיוני של העובד יכול להיפגע עם הירידה לחצי משרה. גם ההפרשה החודשית נמוכה יותר, וגם קצבת הפנסיה (מחושבת על פי ממוצע שלוש השנים האחרונות) תהיה נמוכה יותר. לכן ישנו סיכון שעובדים יעדיפו לפרוש לחלוטין ולא להישאר בשוק העבודה. בנוסף נפגעים מרכיבי שכר אחרים, למשל הבראה, ביגוד, קרן השתלמות, החזרי השתלמויות ועוד. כל אלו יכולים ליצור חשש ממעבר לחלקיות משרה.

הצעה לפתרון

מנגנון לשימור אנשים ינסה לתת מענה לחלק מהפגיעה הכלכלית הזו. אלו שממשיכים לעבוד אחרי גיל פרישה רשמי, ורוצים לרדת לחלקיות משרה, יכולים במקרים מסוימים להפסיק להפקיד בקרן ותיקה ולעבור להפריש בקרן חדשה שבה הורדת אחוז המשרה לא תפגע בגובה הקצבה העתידית. עם זאת יש לזכור כי מדובר בנושא מורכב עם ניואנסים והבדלים רבים בין חוסך לחוסך, לכן קשה לתת המלצה גורפת שתהיה טובה ונכונה לכולם ללא עבודה מורכבת עם אקטואר, על מנת לבחון כמה תרחישים טיפוסיים, ופתרונות נקודתיים לכל אחד מהם.

נציין כי כבר כיום אפשר להפסיק להפקיד לקרן פנסיה ותיקה או תקציבית תוך כדי העבודה, וישנם עובדים אשר עושים זאת כאשר הם מגיעים לוותק מלא ומתחילים לקבל קצבה מהפנסיה תוך כדי העבודה או מחכים לגיל הפרישה. הבעיה היא הצורך לקבל ייעוץ לגבי כדאיות המהלך, כפי שמתואר לעיל בהתייחסות לחסמים של ייעוץ פנסיוני, חוסר מודעות והיעדר נגישות לייעוץ אמין.

חסם 2

עלות גבוהה למעסיק כשמדובר בעובדים שכבר הגיעו לגיל פרישה. המשך העסקה חלקית גם מונע מהמעסיק לקדם עובדים צעירים, או לרענן את השורות. לכן המעסיקים לא תמיד מסכימים לאפשר לעובד המבוגר לפרוש פרישה מדורגת, ומעדיפים שיפרוש לחלוטין.

הצעה לפתרון

מסקירה בינלאומית שערכנו עולה כי מדינות **אינן** מתערבות בצורת מענקים למעסיקים על מנת לעודד פיצול משרות או מעבר למשרות חלקיות של עובדים מבוגרים. לכן ההמלצות שלנו בסעיף הבא (מעבר לפריילנס ויזמות) יכולות לתת מענה לסוגיה זו, כפי שנפרט מייד.

2.2 מעבר לפרילנס ויזמות

מעסיקים רבים עשויים להעדיף להעסיק עובדים מבוגרים, ובעיקר אחרי גיל פרישה, כקבלנים, כפרילנסרים, ולא כשכירים. מה שמאפשר גמישות בשעות העסקה, מקטין את המחויבות לעובד ועוד. גם העובדים עשויים ליהנות מגמישות בהיקף העסקה וצמצום היקף המשרה.

חסם 1

במידה שמדובר בשכיר שהופך לעצמאי במטרה להיות פרילנס ולהמשיך לתת שירותי ייעוץ לאותו מעסיק, יכול להיווצר חסם מצד מס הכנסה, שקובע שאם העצמאי נותן שירותים רק למעסיקו לשעבר, הרי שמדובר בעסקה מלאכותית. קביעה כזו של מס הכנסה אינה מאפשרת לאדם למצות פטורים שונים שהוא יכול לקבל, למשל פטור מתשלום מס על פיצויי פיטורין. מבחינת מס הכנסה מדובר בהונאה.

הצעה לפתרון

מס הכנסה יאפשר לעצמאי לתת שירותים רק למעסיק שלו לשעבר, אלא אם מדובר בפורש בעל שליטה (יותר מ-10% מהמניות). בכל מקרה אחר, כשמדובר בעובד שאינו בעל שליטה, עובד רגיל, שאולי אפילו אולץ לפרוש בגלל הגעתו לגיל פרישת חובה, במקרה כזה העובד יוכל להפוך לעצמאי, לתת שירותים רק למעסיק לשעבר, מבלי שתיפגענה זכויותיו לפטור ממס על הפיצויים. תיקון חקיקה כזה ישפיע בעיקר על עובדים בכירים.

חסם 2

חסם פסיכולוגי שיש למי שהיה שכיר כל חייו להפוך להיות עצמאי ולהתנהל לבד מול רשויות, לגבות תשלומים מלקוחות, לנהל חשבונות-קבלות, להתמודד עם שכר לא מובטח וכדומה, וכן קושי בירוקרטי – לפתוח תיק במס הכנסה, במע"מ ובביטוח לאומי. כמו כן יש קושי (או חשש מהקושי) לסגור עסק ולהיפרד בצורה מסודרת מהרשויות בעתיד.

הצעה לפתרון 1

פתיחת עסק למבוגרים תיעשה ב"מסלול ירוק" בליווי צמוד ובתמיכה של אנשי הצוות במוקדי התעסוקה של המשרד לשוויון חברתי ובצורה דיגיטלית למעוניינים בכך.

הצעה לפתרון 2

לאפשר פתיחת עסק לתקופת "ניסיון" של חצי שנה שבמהלכה יוכל האדם לבחון ולבדוק אם זה מתאים לו. אם הוא מחליט שלא – הסגירה תהיה מהירה, מיידית ולא מסובכת (דומה למנגנון שהיה אצל אימהות חד-הוריות).

הצעה לפתרון 3

חלק מהבירוקרטיה יכול להיחסך אם האדם הופך לעוסק פטור (ניתן כשמחזור ההכנסות השנתי אינו עולה על 102,292 ש"ח), ואז העסק פטור מדיווחים חודשיים למע"מ. בהמשך לכך, אולי יעלה צורך להעלות את ההיקף של מחזור ההכנסות, נניח לסכום של 150,000 ש"ח. הבעיה בפתרון זה היא שמעמד של עוסק פטור אינו תמיד כדאי. אומנם העובד אינו משלם מע"מ עסקאות, אך גם אינו יכול לקזז מע"מ תשומות.

הצעה לפתרון 4

לאפשר להישאר במעמד של תיאום מס בלי צורך להוציא חשבונית על כל עסקה בנפרד. כך משאירים את כל הדיווח לפעם בשנה, ואז תתנהל כל ההתחשבות מול הרשויות.

חסם 3

במידה שמדובר על הקמת עסק, יכול להיות גם קושי כספי בעת ההקמה ועד שהעסק יתחיל להניב רווחים.

הצעה לפתרון 1

כשאדם פורש מעבודה הכספים ממקום העבודה ("גמר חשבון") מחויבים במס, ולפעמים יש פריסה של המס לשנים מספר. אפשר לדחות את תשלומי המס בשנה או שנתיים, כדי לסייע בתקופה הראשונית של הקמת העסק, כתמריץ להישאר כעצמאי בשוק העבודה.

הצעה לפתרון 2

הקמת מסלולי מבוגרים במעוף – הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים של משרד הכלכלה. למבוגרים שרוצים להקים עסק יינתן מענה וליווי מסובסד ברשות לעסקים קטנים על ידי אנשים שמצויים בתחום ומודעים למורכבויות הייחודיות לגיל מבוגר. למשל התקשרות עם רואי חשבון שיהיו מוכנים לתת שירותים למבוגרים המעוניינים להפוך לעצמאים. חלק מהעלויות הכרוכות בהפיכה לעצמאי הן פתיחת תיק במס הכנסה : 500–1,500 ש"ח, הכנת דו"ח שנתי לעוסק מורשה : 1,500–2,000 ש"ח, ושירותי הנהלת חשבונות לעוסק מורשה : 350–1,500 ש"ח לחודש.⁵ בגלל תחרות גדולה שיש היום בשוק רואי החשבון ניתן במכרז להשיג מחירים טובים לשירותי ייעוץ מסוג זה.

<https://xn--8dbacwhj3a.co.il/%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%A8%D7%95%D7%90%D7%94-%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%9F>

2.3 טיפול בבן משפחה

בישראל יש כ-1.2 מיליון בני משפחה מטפלים. 70% מהם נמצאים בשוק העבודה, והם 22% מכלל המועסקים במשק (על פי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2019). 32% מהעובדים בני 55–59 הם גם מטפלים בבן משפחה, לפעמים ללא ידיעת המעסיק. לפי מחקר אמריקאי, עובד מטפל שלא הזדהה בפני המעסיק עולה למעסיק \$3,200 לשנה בגלל ירידה בתפוקות, התפטרות, ירידה לחלקיות משרה ועוד. התמודדות זו כרוכה באובדן הכנסה, בין בשל תוספת ההוצאות הכרוכה בעצם הענקת הטיפול, ובין בשל ה"מחיר" הכלכלי הכרוך באובדן שעות עבודה, ניצול חופשות, ודחייה בקידום או ביציאה להשתלמויות.

חסם

עובדים מטפלים אינם מעוניינים בקידום, חוששים לעדכן את המעסיק, ולעיתים ירצו להפסיק את עבודתם כדי להתמסר לטיפול במשרה מלאה. עובדים כאלו לא יצליחו להשתלב מחדש בשוק העבודה כשהטיפול יסתיים.

הצעה לפתרון 1

בדיקת אפשרות לתת נקודת זיכוי לעובדים אלה (אפשר להתבסס על מנגנון דומה לזה שיש לחיילים משוחררים) כדי לשמר אותם בשוק העבודה בתקופת הטיפול ולהגביר את הסיכוי שישארו בשוק העבודה גם בהמשך כשהטיפול יסתיים. לאור עלותה של הצעה זו למשק, נדרש ניתוח של האוכלוסיות כדי להבין את ההשלכות והמשמעויות של פתרון זה.

הצעה לפתרון 2

מעמד של "משרת מטפל", כמו שיש "משרת אם". משרה כזאת תעניק גמישות ותקל על הישארות בשוק העבודה בתקופת הביניים של הטיפול. נציין כי ברמת המשק יש יתרונות רבים בכך שבני משפחה מקבלים על עצמם את הטיפול. בארה"ב ההערכה היא שבני משפחה מטפלים מעניקים בשנה כ-37 מיליארד שעות טיפול לקרוביהם המבוגרים בשווי כלכלי של 470 מיליארד דולר (נכון לשנת 2013). באוסטרליה, העלות הכלכלית של טיפול בלתי פורמלי המחליף את הטיפול הפורמלי מוערכת בכ-60 מיליארד דולר בשנה, שהם 3.8% מהתל"ג המדינתי באוסטרליה. בבריטניה ההערכה היא שהעלות הכלכלית של הטיפול שהמטפלים מעניקים לבני משפחותיהם בהתנדבות היא כ-119 מיליארד ליש"ט (172 מיליארד דולר אמריקאי) לשנה (דורון ולזר, 2016). מחקר עתידי יוכל להראות מהו גובה החיסכון הכלכלי למשק ומה היתרונות של מהלך כזה בישראל, בהינתן המאפיינים הייחודיים של מערכת הבריאות הישראלית.

2.4 ביטול חובת פרישה

כיום גיל פרישת חובה מהווה סמן משמעותי ליציאה משוק העבודה הן עבור עובדים והן עבור מעסיקיהם. מקומות עבודה רבים, ובייחוד בשירות המדינה, מסיימים העסקת עובדים בגיל זה, אף על פי שהייתה יכולה להיות תועלת לשני הצדדים מהמשך ההעסקה לפי שיקולים נקודתיים של מידת התרומה של העובד. בשירות הציבורי, אין אפשרות לעבוד לאחר גיל הפרישה הקבוע בחוק.

חסם

גיל פרישת חובה מאלץ את העובדים להפסיק לעבוד מבלי שנבחנו כשירותם, רצונם ותרומתם לשוק העבודה. הדבר גם מהווה אפליה, שכן עובדים נאלצים לעזוב את שוק העבודה בגיל גילם. קיומו של גיל פרישה מאותה גם לשוק הפרטי על נורמות התנהגות מסוימות, שמונעות הישגות בשוק העבודה.

הצעה לפתרון 1

במדינות שונות בוטל גיל פרישת חובה, כלומר גיל פרישה איננו עוד סיבה תקפה לסיום חוזה עבודה. נקבע גיל מסוים אשר ממנו ואילך ניתן להפסיק לעבוד ולקבל את דמי הזקנה והפנסיה, אולם גיל זה אינו סיבה לסיום ההעסקה. ביטול גיל הפרישה גם בישראל יאפשר לעובדים ולמעסיקים להחליט במשותף על המשך תעסוקה בהתאם לכשירות תעסוקתית ורצון הצדדים.

מנגנון אפשרי ליישום מהלך כזה במגזר הציבורי הוצע במחקר של בנק ישראל, והוא מתבסס על העסקה בררנית של עובדים המגיעים לגיל פרישת החובה בהסכמים חלופיים להסכם הקיבוצי התקף עד גיל פרישת החובה (פרידמן ורמות, 2016). כך, עובדים יעילים וטובים יוכלו להישאר בעבודתם, ולמעסיק יש אפשרות להיפרד מעובדים שאין הוא מעוניין בהם.

האפשרות לבחור את גיל הפרישה, במקום שייכפה על הפרט, צפויה להעלות את רמת שביעות הרצון מהחיים, להעלות את שיעורי התעסוקה ולהעלות את ההסתברות לפרישה חלקית (כלומר שמירה על היקף מסוים של עבודה במקום פרישה מוחלטת).

הצעה לפתרון 2

נראה שיש הסכמה על כך שבמערכת שיש בה קביעות, חוסר היכולת לפטר/לצמצם העסקה של עובדים "בפריון נמוך" היא בעייתית, ולא היינו רוצים למנוע ממעסיקים את היכולת להיפרד מעובדים לא יעילים. יחד עם זאת, ההנחיה הגורפת בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) שצריך לפרוש בגיל פרישה היא בעייתית ואינה מאפשרת לעובדים טובים שהמעסיקים רוצים בהם להמשיך את ההעסקה. לכן יש לאפשר כאן יותר גמישות לעובד ולמעסיקו.

הצעות לפתרונות ביניים שניתן לבחון במחקר נפרד

קביעת מכסות שמאפשרות למעסיק להשאיר אחוז מסוים של עובדים מעבר לגיל פרישה; **השארה להחלטת המעסיק, ואם הוא רוצה לתת לו את האפשרות להמשיך את ההעסקה מעבר לגיל פרישה**, כלומר לא להכריח את המעסיק להשאיר את העובד אבל גם לא להכריח אותו לסיים את העסקתו; בדיקת הנושא לפי ענפים. בתחומים שיש בהם מחסור (רפואה, סיעוד) מתן אפשרות למעסיק להאריך את ההעסקה מעבר לגיל הפרישה;

פילוח התחומים שבהם ניתן להראות ערך כלכלי, לצד מקומות שבהם יש סיכון להישאר עם אנשים לא מתאימים.

3. קצבאות הביטוח הלאומי

3.1 דיסריגרד

תקרת הדיסריגרד על היקף התעסוקה מתייחסת לרף ההכנסה שמתחתיו אדם יכול לעבוד בלי לפגוע בקצבה הממשלתית שהוא זכאי לה. מעל תקרה זו, על כל שקל נוסף של הכנסה העובד משלם "קנס" המתבטא בהפחתת הזכאות לקצבה. שיטה זו בעייתית, כיוון שהמס השולי משתנה בין רמות ההכנסה באופן כזה שעבור עובדים המשתכרים שכר ברמות בינוניות, יציאה לעבודה כרוכה באובדן חלק גדול מההכנסות שלא מעבודה שהיו זכאים להן. קיזוז כזה כמעט אינו קיים בעולם. מסקירה של הכלכלן הראשי עולה כי הקיזוז קיים רק בשבע מדינות (ביניהן ספרד, יוון וקוריאה).

חסם

אף על פי שהוחלט באוגוסט 2021 על העלאת תקרת הדיסריגרד (מ-6,014 ש"ח ליחיד, התקרה הועלתה בשנת 2022 ל-6,749 ש"ח, ומשנת 2023 – ל-7,750 ש"ח), עדיין ישנם עובדים שיכולים להחליט שלא לעבוד כדי לא לפגוע בקצבת הביטוח הלאומי שלהם. לפעמים ההשפעה היא פסיכולוגית, כלומר גם אם היציאה לעבודה דווקא משתלמת כלכלית, העובדים חוששים מאיבוד הקצבה ואינם רוצים להיות "פראירים". לעיתים יש כאן גם חוסר מידע, פחד מחוסר יציבות, ואפילו חוסר אמון. לכן העובדים מקטינים את היקף עבודתם, או בוחרים שלא לעבוד.

הצעה לפתרון

אנו ממליצים על ביטול תקרת הדיסריגרד לחלוטין. ביטול המס הוא צעד מתבקש, והוא עולה בקנה אחד עם המדיניות שנהוגה ברובן הגדול של מדינות העולם. מדובר במהלך שצפוי להשתלם בטווח הארוך, מכיוון שהוא מסיר חסם כספי ופסיכולוגי להמשך עבודה. זהו צעד נכון אשר ישפר את רווחת הפרטים במובן זה שהוא יקל על עבודה בגילים מבוגרים ויאפשר להאריך את שנות העבודה עבור העובדים שירצו בכך. יותר אנשים יישארו בשוק העבודה, ואנשים שכבר עובדים יקבלו תמריץ להגדיל את היקף התעסוקה שלהם. הכנסותיהם תגדלנה, כמו גם החיסכון הפנסיוני שלהם, והמשק ייהנה מעלייה מסוימת בתוצר ובגביית המיסים (כימות העלייה הוא מעבר לגבולות העבודה הנוכחית). יש לציין כי אם ניקח בחשבון מרכיבי תועלת נוספים, כמו ירידה בקצבאות אחרות שמטרתן לתמוך במבוגרים מעוטי הכנסה, יתרונות לא-כספיים כמו תחושת סיפוק, משמעות וקשרים חברתיים, נמצא כי התועלת אף גבוהה מזו שחושבה. עלות תקציבית של המהלך ניתנת למימון באמצעות החלקת המיסוי על פני כל הגילים, כך שיושג אותו היקף מיסוי בהיקפי תעסוקה גדולים יותר (אקסלרד, אקשטיין ולרום, 2021).

הצעה לפתרון ביניים

כפתרון ביניים אשר יכול להתמודד עם המחסור במידע ועם החסם הפסיכולוגי אנו מציעים לבנות סימולטור שכר, בדומה למחשבון שכר נטו שקיים במרשתת, שבעזרתו אפשר יהיה להזין פרטים רלוונטיים כמו גיל, מגדר, גובה קצבה פנסיונית, מקבל / לא מקבל ביטוח לאומי, מה השכר הצפוי בעבודה – והסימולטור יחשב מה יהיה קיזוז הקצבה, כמה מס יוטל על הפנסיה, מה יהיה השכר וכדומה. מחשבון כזה יוכל להמחיש לפרט אם ועד כמה משתלם לו כלכלית להמשיך לעבוד.

3.2 תוספת דחיית קצבה (5% לשנה)

כיום ניתן לדחות את קבלת הקצבה (מגיל 62 לנשים ומגיל 67 לגברים) ובתמורה יקבל העובד בעתיד תוספת לקצבת הזקנה בסך 5% לשנה (מסך הקצבה) עד גיל 70 (גיל הזכאות המוחלט), שבו האזרח זכאי למלוא הקצבה בלי קשר להכנסותיו (אקסלרד, לוסקי ושרמן, 2021).

חסם 1

במנגנון הקיים ישנם עיוותים, כמו למשל בונוס זהה לגברים ונשים (אף שאצל גברים ניתן לדחות רק בשלוש שנים), אם כי עיוות זה צפוי להצטמצם עם העלייה בגיל פרישת נשים. עיוות אחר הוא שניתן לקבל את הבונוס רק כשדוחים לגמרי את קבלת הקצבה, כלומר לשנה שלמה.

הצעה לפתרון

מנגנון תוספת דחייה מדורג שייתן הטבה גם לאלו שבוחרים לדחות את פרישתם למשך חלקיות שנה (ראה נספח א – טבלת בונוסים מדורגת, ארה"ב).

חסם 2

תוספת דחייה של 5% ניתנת רק לאלה שאינם זכאים לקצבה מלאה (כלומר חל עליהם קיזוז בגלל גובה השכר). לא ניתן לקבל תוספת דחיית פרישה אם ההכנסה מעבודה נמוכה מ-6,749 ש"ח ליחיד או 9,000 ש"ח למי שיש לו בן זוג כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. למשל, מי שמרוויח 5,000 ש"ח בחודש (ולא חל עליו שום קיזוז), גם אם ידחה את הקצבה לא יקבל שום תוספת.

הצעה לפתרון

מנגנון דחיית קצבה יהיה זמין גם לבעלי הכנסות נמוכות יותר שזכאים לקצבה מלאה ללא קיזוז. כלומר תתאפשר דחייה של קבלת הקצבה ותוספת עבור דחייה זו כשיתחילו לקבל את הקצבה, שכן הדחייה לא רק מבטלת קיזוז אלא יכולה גם להוסיף. במחקר עתידי אנחנו מציעים לבחון כמה "שווה" הדחייה לביטוח לאומי, והאם אפשר להעלות את גובה הקצבה שניתנת.

4. פנסיה

ככלל, עובדים ועובדות שעברו את גיל פרישת חובה (גיל 67 לנשים ולגברים) זכאים לביטוח פנסיוני כמו כל העובדים במשק, למעט מקרים מסוימים. מעסיק רשאי שלא לבצע הפרשות לביטוח הפנסיוני של עובדים ועובדות שעברו את גיל פרישת החובה, רק אם מתקיימים שני התנאים הבאים:

1. העובדים פוטרו או פרשו מעבודתם הקודמת בגיל פרישת חובה או מאוחר יותר.
2. העובדים מקבלים קצבה מלבד קצבאות וגמלאות של המוסד לביטוח לאומי.

חסם

שיעורי ההפרשה לפנסיה בישראל הם מהגבוהים בעולם (18.5%), ובנוסף לשכר של עובדים מבוגרים (שלעיתים הוא גבוה בגלל ותק) מצטברות למעסיק עלויות שכר משמעותיות.

הצעה לפתרון

גמישות בהסדרי פנסיה חובה. מגיל פנסיה תהיה אפשרות למעסיק להפריש סכומים נמוכים יותר לפנסיה (למשל 9%) בהסכמת העובד, וכך להוזיל את עלויות ההעסקה של המעסיק. לעובד עצמו ניתן להעניק את אפשרות הבחירה אם הוא רוצה להפריש לפנסיה או בוחר שלא להפריש (Opt out).

5. הצעה כללית נוספת לעידוד תעסוקה

מתן שתי נקודות זיכוי לכל מי שהגיע לגיל פרישה וממשיך לעבוד במשרה מלאה, ובתנאי שהיקף המשרה יישאר ללא שינוי (220 ש"ח בחודש \times 2 = 440 ש"ח לחודש, או 5,200 ש"ח לשנה). צעד כזה קל לא רק ליישום אלא גם למדידה.

בהתבסס על עבודתנו הקודמת (אקסלרד, אקשטיין ולרום, 2021), בגילי 62–67 יש כ-150 אלף נשים עובדות, בגילי 65–67 יש כ-69 אלף גברים עובדים. עם זאת, אין ברשותנו נתונים כמה מתוכם עובדים במשרה מלאה, וכמה מהם יהיו זכאים לנקודות הזיכוי. אם כולם היו עובדים במשרה מלאה, הרי שמדובר ב-1.1 מיליארד ש"ח. תוספת של אחוז במספר הנשים העובדות בגילי 62–70 ואחוז של גברים בגילי 67–70 מסתכמת בערך ב-2,200 עובדים. עלות שתי נקודות זכות למספר כזה של עובדים תעלה כ-11.4 מיליון ש"ח בשנה ותניב עלייה של 750 מיליון – 2 מיליארד ש"ח בתוצר, ותחסוך קצבאות זקנה בהיקף של כ-75 מיליון ש"ח.

6. פתרונות שיושמו ברחבי העולם בשני נושאי המיקוד

6.1 מיסוי והטבות מס בפרישה

לעובדים

במדינות שונות בוצעו רפורמות מיסוי על מנת לעודד הישארות בשוק העבודה ודחיית פרישה. בשוודיה ניתן זיכוי מס לעובדים מעל גיל 65, הטבה אשר השאירה עובדים רבים בשוק העבודה (Laun, 2017). זיכוי המס לעובדים בני 65+ (SEK 30,000 בשנה) גבוה במידה ניכרת מהזיכוי שניתן לבני פחות מ-65 (SEK 21,249) בשנה (OECD, 2012c).

בגרמניה נערכה רפורמה בתוכניות פרישה מוקדמת שכללה הפחתה בקצבאות פרישה מוקדמת ב-0.3% ל-18% לחודש (תלוי בקבוצת הגיל). כתוצאה מהרפורמה חלה דחייה של כ-14 חודשים במועד תביעת הקצבה, ועיכוב של כ-10 חודשים בממוצע במועד היציאה משוק העבודה (Hanel, 2010). תמריץ נוסף שנקט בגרמניה להעלאת המוטיבציה לעבודה של אנשים בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך הוא הפחתת תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי אבטלה למובטלים מבוגרים, ממקסימום של 32 חודשים ל-18 חודשים (PWC, 2018). המחקר על גרמניה מראה שהגרמנים הגיבו לשינויים בתמריצים הכספיים והעלו את גיל הפרישה בפועל.

עוד בגרמניה, אין מגבלות הכנסה למקבלי קצבת הפנסיה שהגיעו לגיל פרישה סטטוטורי. עם זאת, גמלאים רבים עובדים עבודות חלקיות (עם תקרת הכנסה מעבודה של 450 יורו. להשוואה, השכר הממוצע ברוטו בגרמניה הוא כ-3,700 יורו) הכוללות שעות עבודה אחדות בלבד בשבוע. הם מנצלים את שיעור המס האחיד של 2%, שמהווה יתרון אם יש להם פנסיות גבוהות יותר והכנסות אחרות מעבודה או משכירות וחכירה. כמו כן, בעבודות אלו אין הם משלמים מס בריאות ויכולים לא לשלם תשלומי פנסיה (OECD, 2018). כתוצאה מכך נוצרים קנסות גבוהים להארכת העבודה מעל לתקרת 450 יורו (Duell, 2018). בהולנד הוסכם בראשית שנות ה-90 להפוך את תוכניות הפרישה המוקדמת לפחות נדיבות ויותר אחראיות מבחינה אקטוארית, במובן זה שהן מתגמלות אנשים על דחיית פרישה. רפורמה זו, שבמסגרתה חלו שינויים באפשרות לקבל הטבות בגיל מוקדם יותר, שונה שיעור המס וחל שינוי בהון הפנסיוני, אכן גרמה לעובדים לדחות את הפרישה לגמלאות (Euwals, Van Vuuren and Wolthoff, 2010).

גם בצ'כיה ננקטו צעדים כדי להפוך את הפרישה המוקדמת לאטרקטיבית פחות, ולהגדיל את שיעור התעסוקה של מבוגרים עובדים. תקופת הביטוח המינימלית הנדרשת עבור זכאות לפנסיה גדלה בהדרגה מ-25 ל-35 שנים, פרישה מוקדמת מותרת לתקופה של חמש שנים מגיל 60, אך הקנס על פרישה מוקדמת הועלה (OECD, 2012a).

בפינלנד נוסה תמריץ כספי מסוג אחר שקשור בקבלת דמי אבטלה. יש מדינות באירופה שבהן עובדים מבוגרים זכאים לדמי אבטלה גבוהים, מה שיוצר מצב שמעסיקים מפטרים בכוונה עובדים מבוגרים כדי שהם יוכלו לקבל את ההטבות האלה מהמדינה. בפינלנד דחו את קבלת ההטבה מגיל 55 ל-57. המחקר הראה כי דחיית קבלת ההטבות בשנתיים הוסיפה בממוצע 7 חודשים לתעסוקה, ללא השפעות ניכרות על תמותה או על קצבאות נכות ומחלה במהלך 10 השנים שאחרי כן, וללא השפעה על היצע העבודה של בני הזוג (Kyrrä and Pesola, 2020).

בדנמרק ניתן זיכוי מס למובטלים שהצליחו למצוא עבודה בגיל מאוחר, בהתאם למספר השעות בעבודה החדשה. על מנת לשפר את תמריצי העבודה הופחת שיעור המס השולי האפקטיבי לעובדים במשרה מלאה אשר קרובים לגיל הפרישה, כמו גם לאלו שממשיכים לעבוד אחרי גיל הפרישה. לבסוף, נעשתה הסברה בנוגע לרווחים בטווח הארוך שנובעים מעבודה לעומת פרישה, ונעשו מאמצים לשיפור האוריינות הפיננסית של העובדים.

למעסיקים

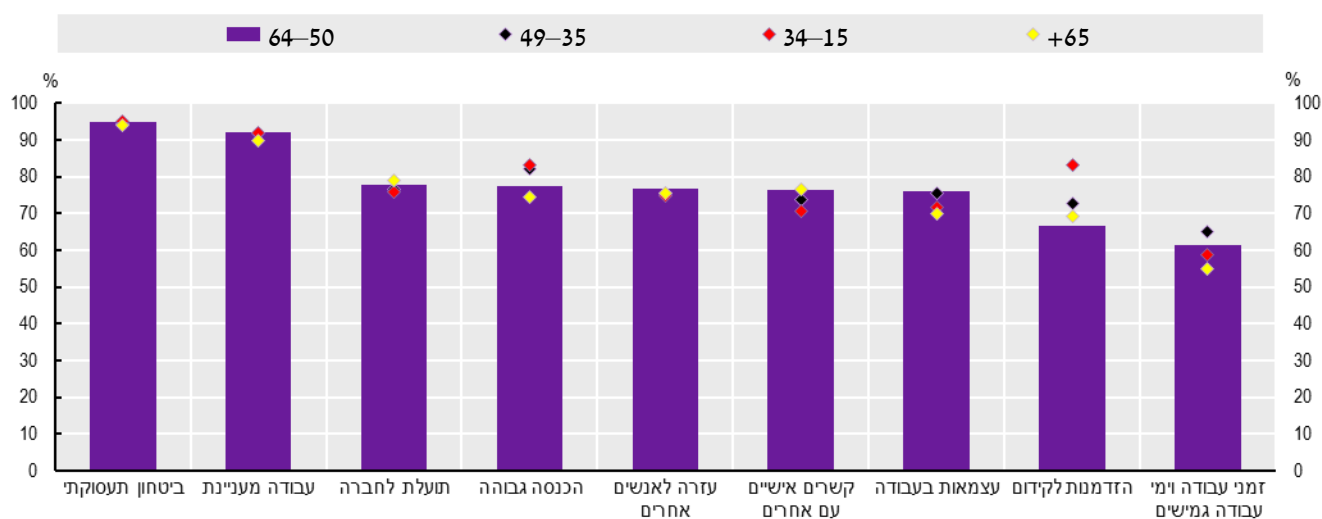
בתחילת שנות ה-2000 הנהיגה **בלגיה** רפורמה שכללה הפחתה של עלויות השכר עבור כל העובדים מעל גיל 57 ועבור עובדים מעל גיל 50 המקבלים משכורת נמוכה. עלויות השכר מופחתות עוד ככל שהעובדים מבוגרים יותר (OECD, 2012b). העלויות מופחתות גם עבור מעסיקים המגייסים לעבודה עובדים בני 45 ומעלה שנרשמו כמחפשי עבודה במשך שישה חודשים.

שוודיה יושמה בשנת 2007 תוכנית שהורידה את עלות עבודת המבוגרים באמצעות זיכוי לחשבון המעסיק. התוכנית מכוונת לאנשים שקיבלו דמי אבטלה, דמי מחלה או סיוע כספי במשך יותר משנה. התוכנית מיטיבה יותר עם בני 55–65 מכיוון שהמעסיקים זכאים כאן לתמיכה עבור כפליים משך הזמן שהמבוגרים היו ללא עבודה ולא יותר מעשר שנים, או עד שהגיעו לגיל 65.

6.2 גמישות לקראת פרישה

מנתוני OECD עולה כי בקרב בני 50–64 62% טוענים כי גמישות תעסוקתית חשובה או חשובה מאוד, כמו גם מעל מחצית מבני 65 ומעלה שטוענים זאת (OECD, 2020). בארה"ב נמצא כי בקרב בני +50 76% ציינו את חשיבותה של גמישות בעבודה.⁶

איור 1: חשיבותם של מאפייני עבודה, ביניהם גמישות תעסוקתית (אחוז האומרים שהמאפיין חשוב או חשוב מאוד)

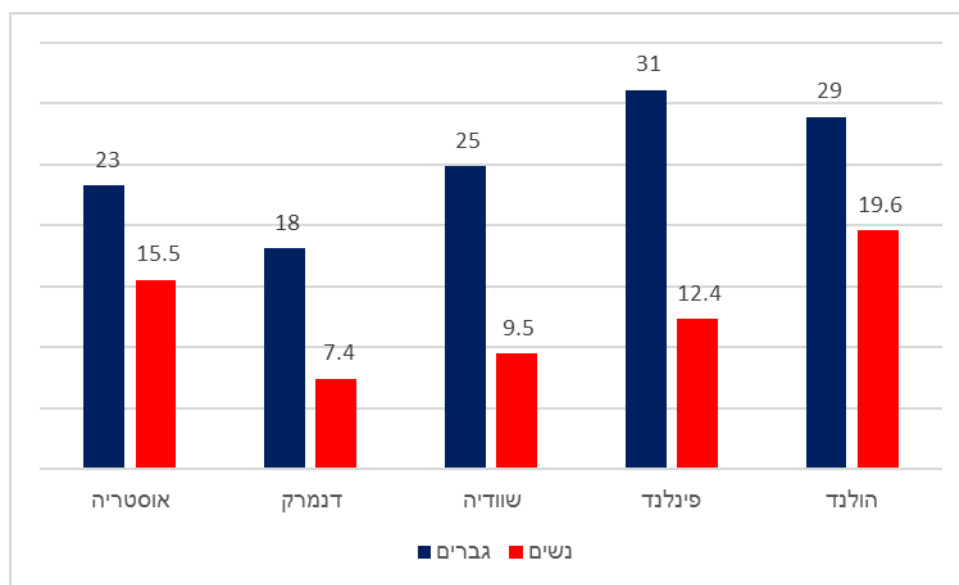


מקור: OECD (2020).

⁶ <https://www.aarp.org/work/job-search/flexible-jobs-older-workers>

עבודה כעצמאי מעניקה גמישות תעסוקתית לעובדים ומאפשרת להם להישאר בשוק העבודה. על פי הנתונים לשנת 2018 באיחוד האירופי, בני 50–64 נטו יותר לעבוד כעצמאים מאשר כלל האוכלוסייה הבוגרת (בני 15–64) – 17.7% לעומת 13.5%. ככל שעולים בקבוצות הגיל השיעורים עולים: בגילי 65–69 39.2% עובדים כעצמאים ובגילי 70–74 50.5% עצמאים (OECD, 2019). 82% (!) מאלו שעברו להיות עצמאים בפורטוגל טענו שעשו זאת כדי להצליח להישאר פעילים בשוק העבודה. שיעורים אלו מלמדים על היכולת של נתיב זה לשמש צורת העסקה נוחה ומתאימה למבוגרים שרוצים להישאר פעילים בשוק העבודה. בישראל נתוני למ"ס מ-2016 מלמדים כי בגילי 55–64 יש 15% עצמאים ובגילי 65+ יש 23% עצמאים.⁷ ההשוואה לנתוני מדינות הסמן מלמדת כי אולי יש כאן פוטנציאל לגידול נוסף בכמות המבוגרים שעובדים כעצמאים.

איור 2: אחוז העובדים העצמאים בני 55 ומעלה מתוך קבוצת הגיל, 2015



מקור: OECD (2016).

בשנים האחרונות, הדיון סביב פרישה גמישה התמקד בדרכים לשילוב עבודה ופנסיה כדי שהעובדים יוכלו לצאת בהדרגה משוק העבודה. כמה מדינות הציגו תוכניות המבקשות להאריך את חיי העבודה על ידי צמצום שעות העבודה בגילים מבוגרים יותר ושימוש בפנסיה כדי לפצות לפחות על חלק מאובדן ההשתכרות. ממד נוסף של גמישות מתייחס לבחירה מתי לפרוש. רוב מערכות הפנסיה כבר מציעות גמישות זו בכך שהן מאפשרות פרישה מוקדמת בתנאים מסוימים, כגון הגעה לגיל סף, תחילת עבודה בגיל מוקדם מאוד, או לאחר שהאדם הפריש לפנסיה במשך פרק זמן מסוים. פרישה מוקדמת מתייחסת בדרך כלל להפסקת העבודה לפני גיל הפרישה הרגיל וקבלת קצבאות חודשיות נמוכות יותר כדי לשקף את התקופה הארוכה יותר שהפנסיה משולמת בה, קריירה קצרה יותר ואולי קנס בגין תביעה מוקדמת. עם זאת, מדינות מספר מציעות אפשרות לתבוע פנסיה מוקדמת תוך המשך עבודה. לעיתים קרובות חלוקת הגבלות הכנסה, והמגבלות בדרך כלל מחמירות יותר מאלו שחלות על הכנסות לאחר גיל הפרישה הרשמי. למשל בבלגיה, מי שלוקח את קצבת הפרישה המוקדמת יכול להרוויח עד 50% מהשכר הממוצע לפני הפחתת הפנסיה. מדינות רבות גם מאפשרות לעובדים לדחות את הפרישה, כלומר לעבוד מעבר לגיל הפרישה הרגיל, בדרך כלל בתמורה להגדלת קצבאות, על מנת לשקף תקופת פרישה קצרה יותר.

⁷ https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/091/15_18_091b.pdf
https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/1723/t02_03.pdf

לעובדים

עבודה במשרה חלקית יכולה להוות תמריץ יעיל עבור מבוגרים להישאר בשוק העבודה (Blackham, 2021). על פי סקירת ה-OECD (2017), צורות פרישה גמישות המאפשרות להתאים את הפרישה ואת קצב היציאה משוק העבודה עשויות להועיל למבוגרים רבים אשר היו מעוניינים להמשיך לעבוד במשרה חלקית. ברוב המדינות, לגמלאים אין מגבלה על המשך עבודה. למשל באוסטריה, לגמלאים שתובעים את מלוא הפנסיה בגיל פרישה רגיל וממשיכים לעבוד מחשבים מחדש את הפנסיות מדי שנה, כדי לקחת בחשבון את ההפרשות הנוספות שבוצעו.

בניו זילנד, הפנסיה האוניברסלית בתעריף אחיד זמינה בגיל 65 ללא כל אפשרות תביעה מוקדמת או מאוחרת. פנסיונרים יכולים להמשיך לעבוד, וכמעט רבע מבני 65 ומעלה עושים זאת. **בצ'כיה**, מאז 2010 אין הגבלה על קבלת פנסיה בשילוב עם הכנסה מעבודה. גמלאים יכולים גם לבחור בפרישה חלקית ולקבל מחצית מהקצבה.

בהולנד, תוכניות פרישה מדורגת מוצעות באופן נרחב על ידי מעסיקים. עובדים יכולים לעבוד פחות שעות שבועיות ולקבל חלק מהפנסיה. מחקר שנערך בהולנד בחן את ההשלכות של יישום אמצעים ארגוניים מעין אלו על החלטות פרישה, ומצא שאקלים ארגוני אשר תומך בעבודה עד גילים מאוחרים מוריד את האטרקטיביות של אפשרות הפרישה המוקדמת (Van Solinge and Henkens, 2014).

בהקשר של תשלומי פנסיה, יש מדינות שבהן קיים מנגנון המאפשר להגדיל את תשלומי הפנסיה שיקבל העובד עם פרישתו בגין כל שנת עבודה נוספת לאחר גיל מסוים. **בדנמרק** עובד רשאי לדחות את גיל הפרישה ב-10 שנים, ועבור כל שנת עבודה לאחר גיל הפרישה ישולמו לו עם הפרישה תשלומי פנסיה גבוהים יותר בהשוואה לאלו שהיו משולמים לו אילו פרש מוקדם יותר. גם **בפינלנד** אפשר להגדיל את הפנסיה של עובדים מבוגרים הממשיכים לעבוד לאחר הגיל שבו פרישה מוקדמת היא אפשרית, וב**ספרד** תשלומי הפנסיה גדלים במידה שהעובד דחה את גיל הפרישה שלו. **קנדה** הגדילה את דמי הפנסיה של עובדים הפורשים לאחר גיל 80 והקטינה אותם לעובדים שפורשים לפני גיל 80. בדנמרק עובדים מבוגרים הזכאים לפרישה מוקדמת אך ממשיכים לעבוד עד גיל 80 מקבלים מענק פטור ממס של כ-20,000 אירו.

למעסיקים

בשוודיה חוקי הגנת התעסוקה נבחנו ותוקנו. החקיקה החדשה נדרשה להתאים את עצמה כך שתעמוד בדרישות האיחוד האירופי בנושא אפליה נגד גיל. כך למשל הפכו חוזי עבודה זמנית לגמישים יותר: מאז 2007 מאפשרים למעסיקים להעסיק מחדש את אותם עובדים, מבלי צורך להצדיק זאת, בחוזה זמני, לתקופה כוללת של עד שנתיים (OECD, 2012c).

לבסוף, חשוב לציין כי הסדרים גמישים כאלה **לפני** גיל הפרישה הרשמי עלולים למעשה לספק תמריצים לעבוד פחות כבר בשלב מוקדם. אךן הראיות עד כה אינן תומכות בטענה כי פרישה גמישה מגדילה את סך שעות העבודה.

בנוסף, יש לציין כי חסמים משמעותיים בפני פרישה גמישה קיימים גם מחוץ למערכת הפנסיה, בייחוד בשוק העבודה או בתרבות הארגונית והיחס שלה לעבודה חלקית. גם חסמים אלו מגבילים את היכולת של מבוגרים להחליט מתי וכיצד לפרוש. לבסוף, אוריינות פיננסית ממלאת תפקיד חשוב בהקשר זה, וכך היכולת של אנשים לקבל יעוץ פרטני שייקח בחשבון את מצבם האישי, הכלכלי והתעסוקתי.

7. סיכום ההמלצות

עלות	המלצות	נושא
תפעולית תקציבית תפעולית תקציבית	הסברה והעלאת המודעות לעובדים ולמעסיקים מתן הטבת הפטור ממס באופן גורף לכולם פישוט תהליך פטור ממס והקלה על ביצועו הנגשת ייעוץ אובייקטיבי	מיסוי והטבות מס
	תיקון חקיקה	כפל תשלום מס בריאות
תפעולית תפעולית תקציבית תקציבית	שימור אנשים שירצו להמשיך לעבוד בחלקיות משרה מתן אפשרות לעצמאי לתת שירותים רק למעסיק שלו לשעבר פתיחת עסק למבוגרים ב"מסלול ירוק" פתיחת עסק לתקופת ניסיון העלאת ההיקף של מחזור ההכנסות, לטובת עוסק פטור מתן אפשרות להישאר במעמד של תיאום מס בלי צורך להוציא חשבונית על כל עסקה בנפרד דחיית תשלומי המס כדי לסייע בהקמת העסק הקמת מסלולי מבוגרים במעוף מתן נקודת זיכוי לעובדים שהם "בן משפחה מטפל" מתן מעמד של "משרת מטפל" ביטול גיל פרישת חובה מתן גמישות במסגרת תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) שתאפשר המשך עבודה אחרי גיל פרישה	גמישות תעסוקתית
תקציבית תפעולית תקציבית	ביטול תקרת הדיסריגרד לחלוטין סימולטור שכר מנגנון תוספת דחייה מדורג זמינות של מנגנון דחיית קצבה גם לבעלי הכנסות נמוכות	קצבאות ביטוח לאומי
	גמישות בהסדרי פנסיה חובה	פנסיה
תקציבית	מתן שתי נקודות זיכוי לכל מי שהגיע לגיל פרישה וממשיך לעבוד במשרה מלאה	אחר

מקורות

1. אקסלרד, ה', אקשטיין, צ' ולרום, ט' (2021), "התועלת הכלכלית בהעסקת עובדים מבוגרים", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/labor-market-and-society/benefits-of-hiring-older-workers>.
2. אקסלרד, ה', לוסקי, י' ושרמן, י' (2021), "תעסוקה ורמת האושר: השפעת תעסוקה על רמת האושר בקרב ישראלים בני 60–80", נייר מדיניות מס' 01.2021, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
3. דורון, א' ולזר, א' (2016), "תמיכה פורמלית בבני משפחה מטפלים – Caregivers – סקירה בינלאומית", החוג לגרונטולוגיה – מדעי הזיקנה, אוניברסיטת חיפה.
4. פרידמן, י' ורמות, ת' (2016), "אל תשליכני לעת פנסיה – על תעסוקת מבוגרים וגיל הפרישה", בנק ישראל, חטיבת המחקר וכנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה.
5. Blackham, A. (2021), "Does Removing Default Retirement Ages Benefit Individuals? A Comparative Empirical Case Study of the University Sector", *International Journal of Discrimination and the Law* 21(2), 77–93, <https://doi.org/10.1177/13582291211010418>.
6. Duell, N. (2018), "Case Study – Gaps in Access to Social Protection in Germany", Request for Specific Services No. VT/2017/038 for the Provision of a Case Study on Mini-jobs, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
7. Euwals, R., Van Vuuren, D. and Wolthoff, R. (2010), "Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform", *De Economist* 158(3), 209–236, <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9139-0>.
8. Hanel, B. (2010), "Financial Incentives to Postpone Retirement and Further Effects on Employment – Evidence from a Natural Experiment", *Labour Economics* 17(3), 474–486, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.10.001>.
9. Kyyrä, T. and Pesola, H. (2020), "Long-term Effects of Extended Unemployment Benefits for Older Workers", *Labour Economics* 62, 101777, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777>.
10. Laun, L. (2017), "The Effect of Age-targeted Tax Credits on Labor Force Participation of Older Workers", *Journal of Public Economics* 152, 102–118.
11. OECD (2012a), "OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Czech Republic (situation mid-2012)", <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Czech%20Republic-MOD.pdf>.
12. OECD (2012b), "OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Belgium (situation mid-2012)", <http://www.oecd.org/Els/Emp/Older%20workers-Belgium-%20trad.pdf>.

13. OECD (2012c), "OECD Thematic Follow-up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers Sweden (situation mid-2012)", <https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Sweden-MOD.pdf>.
14. OECD (2016), "Self-employment Rates by Age Group and Gender: Percentage of Total Age-Group Employment, by Gender, 2015", OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2016-graph109-en.
15. OECD (2017), "Flexible Retirement in OECD Countries", in *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-5-en.
16. OECD (2018), "Key Policies To Promote Longer Working Lives In Germany", Country Note 2007 to 2017.
17. OECD (2019), "The Missing Entrepreneurs, Senior's Self-employment and Entrepreneurship Activities", <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4d1096ee-en.pdf?expires=1652336658&id=id&accname=guest&checksum=F8585391491B80FA23C0190F1F0D9D8D>.
18. OECD (2020), "Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer", OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/59752153-en>.
19. PWC (2018), "PWC Golden Age index. Unlocking a Potential 3.5\$ Trillion Prize from Longer Working Lives".
20. Van Solinge, H. and Henkens, K. (2014), "Work-related Factors as Predictors in the Retirement Decision-making Process of Older Workers in the Netherlands", *Ageing and Society* 34(9), 1551–1574, <https://doi.org/10.1017/S0144686X13000330>.

ראיונות

1. גדעון גלשטיין, מנהל תוכניות הכנה לפרישה וחינוך פיננסי בג'וינט ישראל, 7.3.2022.
2. ניצנית דמביץ, ראש תחום עצמאים בג'וינט ישראל, 8.3.2022.
3. שירלי להב פרייס, מנהלת מוקד אזורחים ותיקים של ביטוח לאומי, 8.3.2022.
4. הגר וייסר, מנהלת מהלך תעסוקת מבוגרים, ג'וינט אשל, 14.3.2022.
5. תמר בשביץ, מנהלת נושא בני משפחה מטפלים, ג'וינט אשל, 20.3.2022.
6. פנינה קרון, מנהלת תחום אוכלוסיות, ג'וינט תבת, 20.3.2022.
7. אלכס קפלון, כלכלן, גרונטולוג, היבטים כלכליים, פסיכולוגיים ותעסוקתיים של פרישה, 21.3.2022.
8. לילי דגן, מנהלת אגף הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, 22.3.2022.
9. חיה קולנסקי, מממנה בכירה באגף הבטחת הכנסה ביטוח לאומי, 22.3.2022.
10. תום טרילניק, יועץ בכיר לממונה על שוק ההון, 24.3.2022.
11. חגי בנימין, סגן בכיר לממונה לנושא פנסיה 2025, 24.3.2022.
12. מנחם קלי, יו"ר מועצת המנהלים של קבוצת קלי, 29.3.2022.
13. ענת עברי רותם, סמנכ"לית תכנון פרישה ופנסיה בקבוצת קלי, 29.3.2022.
14. שרית מנחם-כרמי, מנהלת אקדמית, מרכז הפנסיה, ביטוח ופסיכולוגיה כלכלית, וחוקרת בכירה במכון אהרון, 30.3.2022.
15. ---, רו"ח בכיר, יועץ פנסיוני (מבקש עילום שם), 12.5.2022.
16. אביטל שפי, מיה פרי, משאבי אנוש חברת נטפים, 17.5.2022.

נספח : בונוס לדחיית גיל פרישה בקצבת הביטוח הלאומי בארצות הברית

ליילידי 1943–1954 גיל הפרישה לקבלת קצבת זקנה הוא 66. אם פורשים בגיל 66 מקבלים 100% מתשלום הקצבה החודשי. אם דוחים את קבלת הקצבה לאחרי גיל 66, התקבול החודשי ממשיך לגדול. הטבלה למטה מפרטת את מספר החודשים של דחיית קבלת קצבה וההשפעה על הקצבה החודשית. למשל דחייה עד גיל 67 תוביל לקבלת 108% מהקצבה החודשית בעקבות דחייה של 12 חודשים. בגיל 70 התשלומים החודשיים מפסיקים לגדול גם אם ממשיכים לדחות את קבלת הקצבה.

לוח 1: אחוז התוספת לקצבה החודשית המשולמת בעקבות דחיית גיל קבלת הקצבה

גיל התחלת קבלת קצבה	אחוז קצבה משולמת	גיל התחלת קבלת קצבה	אחוז קצבה משולמת
66	100%	68	116.0%
66 + 1 month	100.7%	68 + 1 month	116.7%
66 + 2 months	101.3%	68 + 2 months	117.3%
66 + 3 months	102.0%	68 + 3 months	118.0%
66 + 4 months	102.7%	68 + 4 months	118.7%
66 + 5 months	103.3%	68 + 5 months	119.3%
66 + 6 months	104.0%	68 + 6 months	120.0%
66 + 7 months	104.7%	68 + 7 months	120.7%
66 + 8 months	105.3%	68 + 8 months	121.3%
66 + 9 months	106.0%	68 + 9 months	122.0%
66 + 10 months	106.7%	68 + 10 months	122.7%
66 + 11 months	107.3%	68 + 11 months	123.3%
67	108.0%	69	124.0%
67 + 1 month	108.7%	69 + 1 month	124.7%
67 + 2 months	109.3%	69 + 2 months	125.3%
67 + 3 months	110.0%	69 + 3 months	126.0%
67 + 4 months	110.7%	69 + 4 months	126.7%
67 + 5 months	111.3%	69 + 5 months	127.3%
67 + 6 months	112.0%	69 + 6 months	128.0%
67 + 7 months	112.7%	69 + 7 months	128.7%
67 + 8 months	113.3%	69 + 8 months	129.3%
67 + 9 months	114.0%	69 + 9 months	130.0%
67 + 10 months	114.7%	69 + 10 months	130.7%
67 + 11 months	115.3%	69 + 11 months	131.3%
		70 or later	132.0%

מקור: <https://www.ssa.gov/benefits/retirement/planner/1943-delay.html>