

בנק ישראל מפרסם קטע נוסף מתוך דוח בנק ישראל שיפורסם ב- 30 למרץ 2011:
תיבה: השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על השתתפות האוכלוסייה המבוגרת בכוח העבודה

הזדקנות האוכלוסייה, תוצאת העלייה הרצופה בתוחלת החיים והירידה בילודה, צפויה להגדיל את היחס בין גודל האוכלוסייה של גילאי 65+ לזה של האוכלוסייה בגילים 25–64. לפי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (החלופה הבינונית) יהיו בישראל בשנת 2030 3.4 אנשים בגילים 25–64 על כל אדם בגיל 65+; זאת לעומת יחס של 4.2 ל-1 ב-2015 ו-4.6 ל-1 ב-2005. מנתונים אלה עולה כי קצב הגידול של יחס התלות אף יואץ בעשורים הבאים.

לנוכח העלייה בתוחלת החיים וצפי לעלייתן של ההוצאה על פנסיה והוצאות אחרות לתמיכה באוכלוסייה המבוגרת, הועלה גיל הפרישה בהדרגה, החל מ-2004, מ-65 ל-67 לגברים ומ-60 ל-62 לנשים, כך שמשנת 2009 גיל הפרישה¹ עומד על 67 לגברים ו-62 לנשים (חוק גיל הפרישה התשס"ד-2004)². גיל הפרישה לנשים יועלה בהדרגה ל-64, בכפיפות להחלטתה של ועדה ציבורית שתדון בנושא. בתיבה זו, העוסקת בהשפעת החוק האמור, אנו מביאים עדות אמפירית לשינוי התנהגותי שהחוק חולל בקרב אוכלוסיית היעד – דחייה של הפרישה מכוח העבודה – וכן אומדן כמותי של גידול שיעורי ההשתתפות בעקבות שינוי החוק.

נשירתם של גברים ונשים מכוח העבודה בישראל מתחילה הרבה לפני הגיעם לגיל הזכאות לפנסיה הקבוע בחוק – כבר לאחר גיל 50. אחדות וגרא (2008)³ מראים שהנטייה לא להשתתף בכוח העבודה הופכת להיות מובהקת סטטיסטית כמה שנים לפני גיל הפרישה – בגיל 58–59 אצל נשים ובגיל 62–63 אצל גברים – והיא מתחזקת בגיל מבוגר יותר. המחברים טוענים כי הירידה בהשתתפות של בני 50 ומעלה בכוח העבודה נובעת, בין היתר, מהרעה במצבם הבריאותי. על פי האומדנים המוצגים בעבודתם, ירידת שיעור ההשתתפות הנובעת מבריאות לקויה מגיעה ל-6.2 נקודות אחוז אצל גברים בני 50–64 ול-13.8 נקודות אחוז אצל נשים בנות 50–64. השינויים בשיעורי ההשתתפות של המבוגרים על פני זמן מצביעים על שיקולים נוספים, מלבד המצב הבריאותי, המשפיעים על החלטתו של פרט אם לנשור מכוח העבודה או להישאר בו, ביניהם החלטת הפרישה של בן הזוג והסדרים של פרישה מוקדמת. גם ירידה של הביקוש לעובדים מבוגרים⁴ יכולה להסביר את ירידת ההשתתפות בכוח העבודה.

¹ הגיל שבו אדם זכאי לפרוש מעבודתו ולקבל גימלת פרישה כאמור. (ראו חוק גיל הפרישה, התשס"ד, 2004). גיל פרישת החובה לגברים ולנשים הוא 67. במקביל הועלה גיל פרישת החובה – הגיל שבו מותר למעסיק לחייב עובד לפרוש – מ-65 ל-67 לגברים ולנשים.

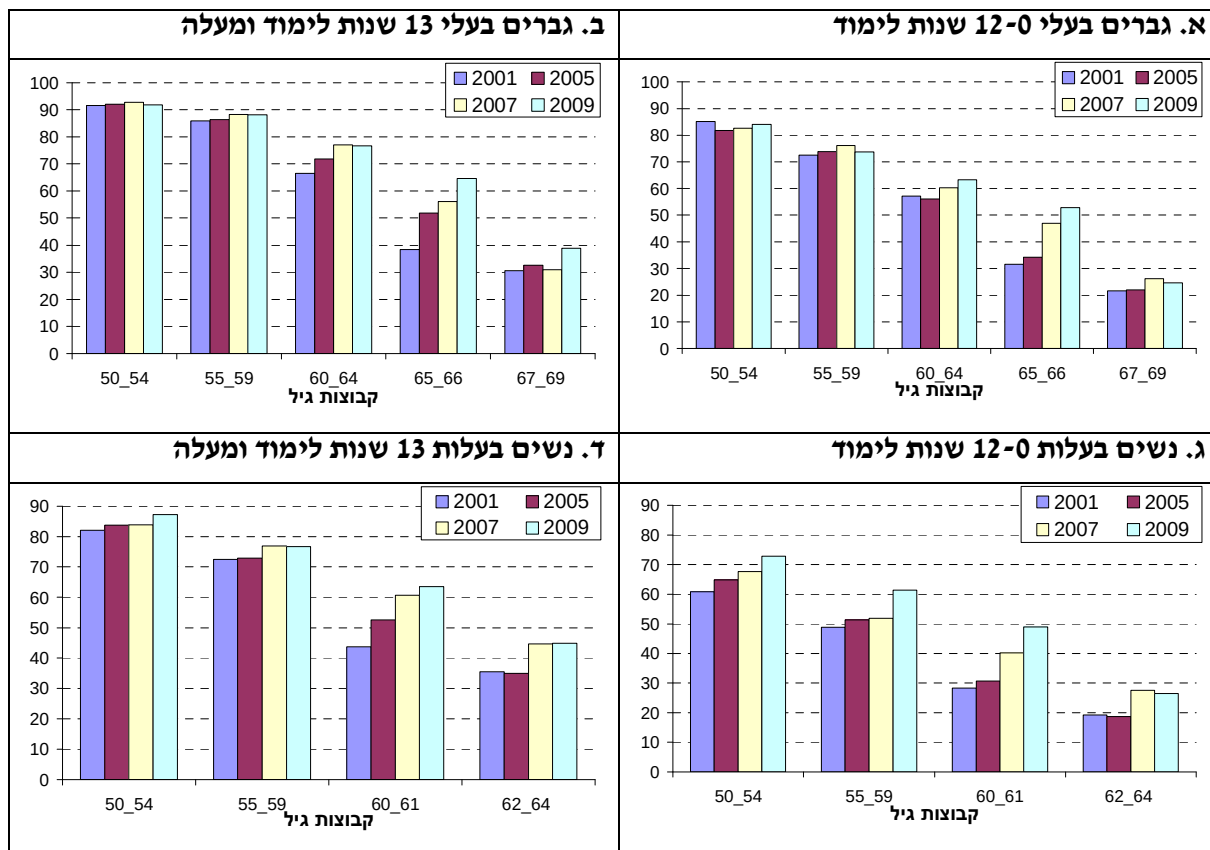
² למעשה גיל הפרישה הועלה בארבעה חודשים בכל שנה, כך שבמשך שש שנים הושלמה העלאתו בשנתיים.

³ ל' אחדות, ור' גרא (2008), "על עבודה ופרישה אצל בני 50 ומעלה בישראל", ביטחון סוציאלי 76. המחקר נערך על סמך נתוני סקר SHARE בישראל אשר מהווה חלק בסקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) בקרב בני 50 ומעלה ב-14 מדינות אירופיות. הסקר החל בשנת 2004, והוא מתוכנן כסקר פנל, שבו חוזרים הסוקרים אל אותם אנשים פעם בשנתיים-שלוש, ומטרתו העיקרית ללמוד את תהליכי ההזדקנות. בישראל נערך הגל הראשון של הסקר בשנים 2005-2006, ובמהלכו רואיינו כ-2,600 משתתפים. גיליון 76 של ביטחון סוציאלי (מארס 2008) מוקדש כולו למחקרים שהתבססו על נתוני הסקר בישראל.

⁴ משיקולים של העדפת עובדים צעירים – בגלל שכרם הגבוה של עובדים ותיקים ביחס לצעירים וטענה בדבר ירידת התפוקה בגיל מבוגר.

על רקע מגמות הפרישה מכוח העבודה בגיל מבוגר ושינוי חוק גיל הפרישה, חשוב לבדוק אם העלאת גיל הפרישה אכן הביאה לדחיית הפרישה מכוח העבודה, ובאיזו מידה. הניתוח המובא בתיבה זו נסב על האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית, שהיא הקבוצה העיקרית המשתתפת בכוח העבודה (בפרט בקרב האוכלוסייה המבוגרת); הערבים והחרדים אינם נכללים בניתוח, עקב השתתפותם הנמוכה בכוח העבודה, בפרט אחרי גיל 50, אשר מצמצמת מאוד את אפשרויות הניתוח של אוכלוסיות אלה.⁵

איור 1: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של יהודים לא חרדים, שנים נבחרות (אחוזים)



המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל; קבוצות הגיל מציינות את הגיל ביום ההולדת האחרון.

כפי שניתן להתרשם מאיור 1, בשנים שלאחר שינוי חוק גיל הפרישה עלתה במידה ניכרת ההשתתפות הנשים והגברים, בעלי השכלה גבוהה וחסרי השכלה גבוהה; זאת מעבר למגמת העלייה הכללית בהשתתפות, הקיימת בעיקר אצל הנשים. עלייה זו של ההשתתפות בולטת במיוחד בקבוצות הגיל שהושפעו ישירות משינוי החוק (שהן אלה שהחוק נועד להשאירן בכוח העבודה: גברים בני 65-66 ונשים בנות 60-61) – ממצא המרמז על קשר ישיר בין שינוי החוק לשינוי דפוסי ההשתתפות; כן הוא בולט בקבוצות הגיל המבוגרות יותר: גברים בני 67-69 ונשים בנות 62-64. כדי לבחון את ממדי ההשפעה של העלאת גיל הפרישה על ההשתתפות של עובדים מבוגרים בכוח העבודה ערכנו ניתוח אמפירי, שבבסיסו רגרסיה לוגיסטית האומדת את ההסתברות

⁵ סוגיות בהשתתפות ערביי ישראל בכוח העבודה נדונו בהרחבה במאמר: ע' ישיב וני' וקסיר (קלינר) (2009), "דפוסי השתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", סדרת מאמרים לדיון, חטיבת המחקר. בעניין דפוסי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית ראו תיבה ה-2 בפרק זה.

להשתתף בכוח העבודה על סמך נתוני פרט מתוך סקר כוח האדם. הרגרסיה נאמדה לחוד לגברים ולנשים (באוכלוסייה היהודית הלא חרדית) בגילים הרלוונטיים, 50–69 ו-50–64 בהתאמה, על פי נתוני השנים 2001 עד 2009.⁶ שנים אלה מייצגות את התקופה שמלפני שינוי חוק גיל הפרישה ועד ליישומה המלא.

השינויים בהשתתפות בכוח העבודה בעקבות שינוי החוק נאמדו באמצעות ארבע קבוצות גיל של גברים – 50–59 (קבוצת הבסיס), 60–64, 65–66 ו-67–69 – ושלוש קבוצות גיל של נשים: 50–59 (קבוצת הבסיס), 60–61 ו-62–64.⁷ כן הוגדרו משתני דמי לשנים, במטרה לתפוס את המגמות הכלליות ארוכת הטווח המשפיעות על שיעורי ההשתתפות. כדי לבחון את השפעת החוק נוספו לרגרסיה משתני אינטראקציה של קבוצות הגיל והשנים. נוסף על כך הגדרנו משתנים מסבירים: המצב המשפחתי, רמת ההשכלה, מצב התעסוקה של בן/בת הזוג, וכן שיעור האבטלה במחוז מגוריו של הפרט, כמדד לקושי במציאת תעסוקה ולמחזור העסקים.⁸ לפי תוצאות האמידה הסיכוי להשתתף בכוח העבודה אמנם פוחת עם הגיל, אולם בשנים שלאחר שינוי חוק גיל הפרישה ניכר גידול של ההסתברות להשתתף בכוח העבודה. גידול גבוה במיוחד ומובהק של ההסתברות זו ניכר בקרב הקבוצות שעליהן פעל החוק ישירות (גברים בני 65–66 ונשים בנות 60–61).

נאמדנו את אותן רגרסיות גם בשיטת OLS,⁹ שבה המקדמים של משתני האינטראקציה מבטאים את ההפרש בנקודות אחוז בין שיעורי ההשתתפות של כל קבוצת גיל בכל שנה ושנה לזה של קבוצת הגיל הבסיסית (גברים בני 50–59 ונשים בנות 50–54) בשנת הבסיס (2001). איור 2 מציג את מקדמי האינטראקציה כפי שהם נאמדו לכל קבוצות הגיל ולכל השנים במדגם. בציר האנכי ניתן לראות את השינוי, בנקודות אחוז, בשיעור ההשתתפות של הקבוצה בהשוואה לזה של קבוצת הבסיס בשנת 2001, בהינתן שכל שאר הגורמים שהרגרסיה מפקחת עליהם נשארים ללא שינוי. כצפוי, מקדמי האינטראקציה בשנים שלפני הפעלת החוק אינם מובהקים, לרוב, אולם השפעת החוק ניכרת ומובהקת החל משנת 2005 אצל הגברים והחל מ-2006 אצל הנשים.

כיוון שכל המקדמים של משתני האינטראקציה מראים את השינוי ביחס לאותה קבוצת בסיס, ניתן לראות בהפרשי המקדמים את השינויים בשיעור ההשתתפות של כל קבוצת גיל על פני זמן. כך ניתן להסיק ששיעור ההשתתפות של גברים בני 65–66 עלה מאז כניסתו של החוק לתוקף ועד ליישומה המלא (השנים 2005–2009) בכ-17.1 נקודות אחוז, בהינתן שכל שאר הגורמים המפוקחים על ידי הרגרסיה קבועים. הושפעו גם שיעורי ההשתתפות של שאר הקבוצות: שיעור ההשתתפות של בני 60–64 עלה בין השנים 2005 ו-2009 בכ-5.5 נקודות אחוז, וזה של בני 67–69 עלה בכ-2.1 נקודות אחוז (כאשר כל שאר הגורמים נשמרים קבועים). אצל הנשים עלה שיעור ההשתתפות של בנות 60–61 בין השנים 2005 ו-2009 בכ-9.4 נקודות אחוז, ושל בנות 62–64 – בכ-

⁶ בשנת 2001 שינתה הלמ"ס את שיטת הניפוח בסקרי כוח אדם. לפיכך כדי לשמור על העקביות בהגדרות, הניתוח מתחיל בשנה זו.

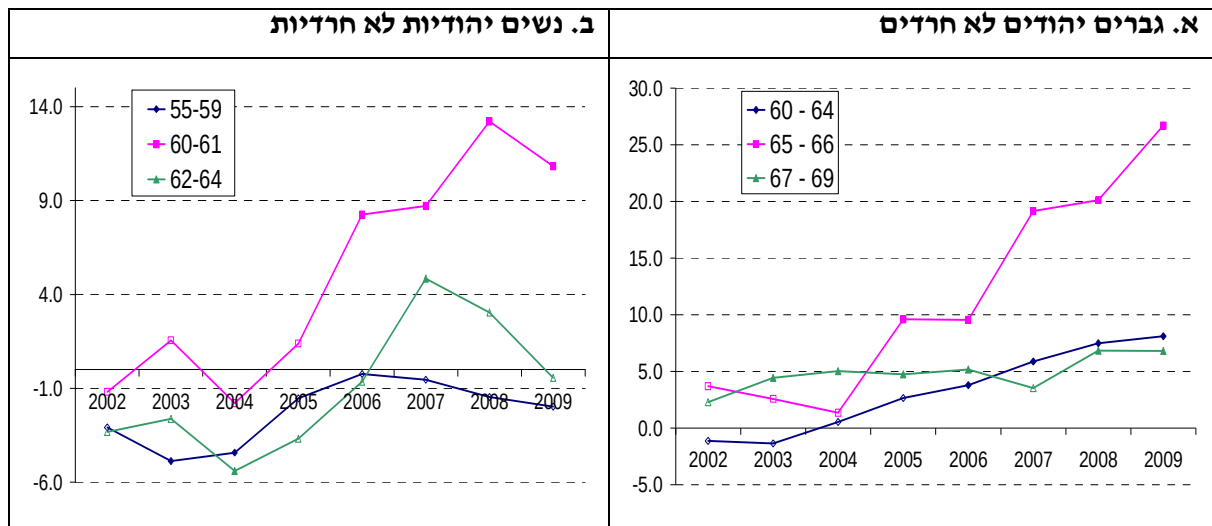
⁷ הגדרנו קבוצות של משתני דמי לגיל ולא השתמשנו בגיל הרצף, במטרה לזהות את ההבדלים בהשפעתו של החוק על קבוצות גיל הנמצאות במרחקים שונים מגיל הפרישה הרשמי.

⁸ שיעורי אבטלה רבעוניים חושבו לאוכלוסיית בני 25 ומעלה במחוזות ירושלים, הצפון, חיפה, המרכז, תל אביב והדרום, לנשים ולגברים לחוד. בשל קוטנו של הראשון והיעדרו של השני מהמדגם בחלק מהשנים הוצאו מחוזות יו"ש ועזה מהמדגם. לאחר מכן שויך לכל פרט במדגם שיעור האבטלה המתאים לו לפי המגדר, מחוז המגורים והרביע שבו הוא נסקר.

⁹ שיטה זו אינה מדויקת לאמידה של רגרסיה עם משתנה מוסבר בינארי, אולם משמעות המקדמים של משתני האינטראקציה ברורה יותר. מלבד זאת, התוצאות שהתקבלו מרגרסיית OLS מתיישבות עם תוצאות רגרסיית Logit ועם הסטטיסטיקה התיאורית.

3.3 נקודות אחוז, בהינתן ששאר הגורמים קבועים. שיעור ההשתתפות של בנות 55–59 לא הושפע מהחוק. (השינוי קטן מאוד ולא מובהק סטטיסטית).

איור 2: השינוי בשיעורי ההשתתפות של קבוצות הגיל השונות על פני זמן^{1,2}
(בנקודות אחוז)



הערות לאיור:

1. האיור מציג את מקדמי האינטראקציות מרגרסיית OLS. המקדמים המובהקים סטטיסטית ברמת מובהקות של 5 אחוזים מסומנים בנקודות מלאות, והמקדמים שאינם מובהקים סטטיסטית מסומנים בנקודות ריקות.
2. השינויים בשיעורי ההשתתפות מוצגים לכל קבוצת גיל ביחס לקבוצת הבסיס: גברים בני 50–59 ונשים בנות 54–55 בשנת 2001.

לפי תוצאות האמידה, המוצגות באיור 2, העלייה החזקה ביותר של שיעור ההשתתפות בשנים שאחרי החוק הייתה בקבוצות הגילים שהושפעו ישירות מהחוק – גברים בני 65–66 ונשים בנות 61–60. תוצאות האמידה תומכות בבירור בהשערה שלהעלאת גיל הפרישה הייתה השפעה ניכרת על התנהגותן של קבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות¹⁰, ומתיישבות עם סדרי הגודל של השינויים בהשתתפות, המוצגים באיור 1. בדיקה של שיעורי האבטלה בקבוצות הגיל האלה¹¹ אינה מצביעה על גידול של שיעורי האבטלה מעבר להתפתחותם המחזורית, ממצא המלמד שגידול ההשתתפות הופנה בעיקר לתעסוקה.

סיכום והמלצות

העלאת גיל הפרישה היא אחד מצעדי המדיניות שנקטו להארכת חיי העבודה של עובדים מבוגרים. הוא יאפשר לעובדים להגדיל את סך ההפרשות לפנסיה, יצמצם את תלותה של האוכלוסייה המבוגרת ברשת הביטחון הסוציאלי ויסייע למעסיקים להתמודד עם המחסור בעובדים בעתיד. שינויים שחלו בעשורים האחרונים כגון עליית איכות החיים, ירידת משקלם של

¹⁰ ניתן לשער שאצל הגברים עליית ההשתתפות נובעת בחלקה גם מהעלאתו של גיל פרישת החובה מ-65 ל-67: זו אפשרה לעובדים שהיו מעוניינים להמשיך לעבוד גם לאחר גיל פרישת החובה הקודם לעשות כן. לעומת זאת, אצל הנשים גיל פרישת חובה נותר גבוה מגיל הפרישה ולכן כל השנוי בהשתתפותן בכוח העבודה מוסבר על ידי השינוי ההתנהגותי הנובע משינוי גיל הפרישה.

¹¹ נתונים אלה אינם מוצגים כאן, משום שמדובר בקבוצות קטנות יחסית, ששיעורי האבטלה בהן תנודתיים יחסית. עם זאת ניתן ללמוד שהמגמות באבטלה בקבוצות גיל אלו היו דומות למגמות בקבוצות צעירות יותר.

בעלי השכלה נמוכה, הנוטים לפרוש מוקדם יחסית¹², בכלל האוכלוסייה¹³ ומעבר מעבודות פיזיות בתעשייה לעבודות נוחות יותר בענפי השירותים – כל אלה מאפשרים לעובדים מבוגרים להישאר פעילים במשך תקופה ארוכה יותר. מהצד האחר עובדים מבוגרים עלולים לסבול מקושי להמשיך לעבוד מסיבות התלויות בביקוש – משום שהם נתפסים לעתים כפחות יצרניים ופחות מעודכנים מעובדים צעירים. כמו כן סיכוייהם של עובדים מבוגרים לאבד את מקום עבודתם בדרך כלל גבוהים, וקשייהם במציאת עבודה חדשה רבים, יחסית לצעירים, במיוחד כשמדובר בעובדים מעוטי השכלה¹⁴.

¹² ראו לדוגמה: ר' קלינוב (2001), "השתתפות האוכלוסייה המבוגרת בשוק העבודה: תיאור מצב ומשמעויות למדיניות". מאמר לדיון מס' 10.01. הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, אוגוסט 2001; מ' דהן (2004), "מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה בישראל". מאמר לדיון מס' 19.04. מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. ירושלים, נובמבר 2004.

¹³ בשנת 1980 כ-70 אחוזים מבני 50–64 היו בעלי 0–12 שנות לימוד; בשנת 2008 חלקם של בעלי השכלה נמוכה בקרב בני 50–64 ירד לכ-52 אחוזים, והוא אמור להצטמצם עוד יותר בעתיד, משום שבקרב בני 25–49 חלקם של בעלי 0–12 שנות לימוד היה ב-2008 נמוך יותר – כ-46 אחוזים.

¹⁴ על פי נתוני הסקר החברתי לשנת 2008 עובדים מבוגרים מחפשים עבודה במשך תקופה ארוכה יותר בממוצע, ורובם סבורים כי גילם המתקדם הוא הסיבה לאי הצלחתם למצוא תעסוקה. מסיבה זו חלקם אף נמנעים מלחפש עבודה.