

גילנות בשוק העבודה בתקופת הקורונה

הדרה בר-מור¹ וגיל שרוני²

משבר הקורונה העצים את תופעת הגילנות בשוק העבודה בקרב קבוצת האזרחים הוותיקים בני הגיל השלישי. ארגון הבריאות העולמי סיווג את קבוצת הגיל הזאת כאוכלוסיית סיכון לפיתוח סיבוכי קורונה, והמגבלות שהוטלו על חירויות הפרט של חבריה היו מן החמורות ביותר. אלו השליכו גם על כשירותם להשתכר, אף שחלקם נאלצו להמשיך לעבוד מחמת מצב כלכלי ירוד. ההבניה החברתית המסורתית ראתה בבני הגיל השלישי קבוצה בעלת "צרכים מיוחדים", שהגיל היה הקריטריון היחיד לזיהויה. תופעה זו, המוגדרת כגילנות, פגעה בהם עוד בטרם התפרצה מגפת הקורונה, אך היא הלכה והתעצמה בתקופת המגפה. הנרטיבים של התקשורת והממשלה בנוגע לבני הגיל השלישי התייחסו לפגיעות היתר שלהם בגין גילם, ובעטייה – להכבדת העומס על בתי החולים. מורכבות זו באה לידי ביטוי מובהק גם בתוצאות המחקר שערכנו בקרב משרדי הממשלה השונים, באשר לאימוץ החלטת הממשלה 592 מיום 29 בנובמבר 2020 לקידום תעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה. ממצאי המחקר מצביעים על התרחבות איטית מאוד של העסקת אזרחים ותיקים מעבר לגיל הפרישה במשרדי הממשלה מאז התקבלה ההחלטה. זאת בניגוד גמור להצהרת הממשלה בדבר הצלחת הניסוי המקדים (פיילוט) לשילוב אזרחים ותיקים במסגרת שירות המדינה, שהחל בשנת 2015 במסגרת החלטת ממשלה 834.

מילות מפתח: גילנות, קורונה, תעסוקה, בני הגיל השלישי, שירות המדינה

מאמר זה מוקדש לזכרו של עו"ד דניאל אנסקי ז"ל, שיזם את עריכת המחקר וכתיבת המאמר. דניאל היה עורך דין וחוקר מוכשר מאוד, שדאג להגן על זכויותיהם של עובדים מוחלשים ובהם אזרחים ותיקים. מחקר זה, המקדם את המאבק בגילנות, הוא הגשמת חלק ממימושו של דניאל ז"ל. יהי זכרו ברוך. תודות רבות לעו"ד מאיר אסרף על סיועו בביצוע המחקר.

- 1 פרופסור, בית הספר למשפטים, המכללה האקדמית נתניה
- 2 דוקטור, בית הספר למנהל עסקים, המכללה האקדמית נתניה

ביטחון סוציאלי 118, נובמבר 2022 : 63-89

מבוא

משבר הקורונה העצים את תופעת הגילנות בקרב קבוצת האזרחים הוותיקים בני הגיל השלישי בשוק העבודה. ארגון הבריאות העולמי סיווג את קבוצת הגיל הזאת כאוכלוסיית סיכון לפיתוח סיבוכי קורונה, והמגבלות שהוטלו על חירויות הפרט של חבריה היו מן החמורות ביותר. אלו השליכו גם על כשירותם להשתכר, אף שחלקם נאלצו להמשיך לעבוד מחמת מצב כלכלי ירוד. עם אוכלוסיית אזרחים ותיקים זו נמנות קבוצות מקרב עולים ובני מיעוטים, ואף מקרב אזרחים ותיקים בישראל, במעמד של עצמאים שלא דאגו לפנסיה שלהם, שכירים שפרשו לפני כניסתו לתוקף של צו פנסיית חובה (צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף למשק, 2008), או כאלו שהפנסיה שלהם אינן בה כדי להבטיח להם רמת חיים נאותה (בלייד, 2015). ההבניה החברתית המסורתית ראתה בבני הגיל השלישי קבוצה בעלת "צרכים מיוחדים", שהגיל היה הקריטריון היחיד לזיהויה. תופעה זו, המוגדרת כגילנות, פגעה בהם עוד בטרם פרצה הקורונה, והמודעות לסבך השלכותיה חצתה גבולות וחלחלה לתודעה ברחבי העולם.

בשנת 2016 השיק ארגון הבריאות העולמי קמפיין עולמי למאבק בגילנות במטרה לשנות את האופן שבו אנו חושבים, מרגישים ופועלים כלפי אזרחים ותיקים רק בשל גילם (Officer & De la Fuente-Núñez, 2018). ארבע שנים לאחר מכן, בשל התפרצות נגיף ה-COVID-19, שבה הגילנות לבלוט בשיח העולמי (איילון, 2020; Ayalon et al., 2021). ביחסם של התקשורת ושל הרגולטורים בעולם כלפי האזרחים הוותיקים באו לידי ביטוי שני נרטיבים עיקריים: האחד היה **נרטיב הפגיעות**: נרטיב זה התבסס על הממצאים האמפיריים מן הגל הראשון של הקורונה, שבו התברר כי המבוגרים נמצאים בסיכון גבוה יותר למחלות ולתמותה, והציג אותם כקבוצה הומוגנית ופגיעה ביותר (Swift & Chasteen, 2021). האחר היה **נרטיב הנטל**, שהדגיש את התפיסה ולפיה המבוגרים הם לכאורה נטל על החברה, והציג את המבוגרים כמי שמציפים את מערכת הבריאות ופוגעים בסיכוייהם של כל האחרים לקבל טיפול הולם (איילון, 2020; Ayalon et al., 2021). התוצאה הייתה שעל האזרחים הוותיקים הוטלו מגבלות תנועה ועבודה שפגעו בשגרת חייהם. מבנה יחסים מורכב זה בין הרגולטור, שכפה הוראות בידוד וריחוק חברתי, לבין האזרחים הוותיקים, הציב את האזרחים הוותיקים בעמדת חולשה משפטית וכלכלית.

אותה מורכבות באה לידי ביטוי מובהק גם בתוצאות המחקר שערכנו בקרב משרדי הממשלה השונים באשר לאימוץ החלטת הממשלה 592 מיום 29 בנובמבר 2020 (להלן: החלטה 592) בדבר הרחבת האיוש של משרות בשירות המדינה על ידי אזרחים ותיקים מעבר לגיל הפרישה. ממצאי המחקר הצביעו על מימוש איטי מאוד של ההחלטה, וזאת בניגוד גמור להצהרת הממשלה בדבר הצלחת הניסוי המקדים לשילוב אזרחים ותיקים במסגרת שירות המדינה – ניסוי שהחל בשנת 2015 במסגרת החלטת ממשלה 834 מיום 13 בדצמבר 2015 (להלן: החלטה 834), שבה הוקצו שישים תקנים לאיוש משרות בשירות המדינה על ידי

אזרחים ותיקים, והורחב במסגרת החלטה 592 ל-400 תקנים. ממצאים אלו מחזקים את ההשערה בדבר קיומה של תופעת הגילנות במשרדי הממשלה, למרות מאמצי הרגולטור.

מבוא

ההשתתפות בשוק העבודה מקנה לאדם העובד תגמולים חומריים, חברתיים ופסיכולוגיים, ומחזקת אותו בהיבט של תפיסת הערך העצמי. לפיכך, הגילנות בשוק העבודה – המבוססת על סטראוטיפ שלילי של עובדים מזדקנים כמי שיעילותם ותפוקתם נמוכה, והם מוגבלים לכאורה ביכולתם לקבל שינויים, להסתגל, לרכוש מיומנויות וכישורים חדשים – פוגעת מאוד באדם העובד (אלון ואחי, 2013).

חוק גיל הפרישה, תשס"ד-2004 מאפשר לכפות פרישה בגיל 67 על נשים וגברים כאחד, ללא קשר לרמת כשירותם כעובדים ולהכשרתם. בהגיע העובדים לגיל זה רשאי המעסיק להפסיק את העסקתם. קריטריון הגיל נקבע אפוא כמדד יחיד להמשך העסקתם של עובדים, ובכך מעצימה המדינה את תופעת הגילנות.

בסעיפים הראשון והשני נציג את תופעת הגילנות והתגברותה בתקופת הקורונה בעולם ובישראל. בסעיף השלישי נבחן את מעמדם הכלכלי והחברתי של האזרחים הוותיקים, וניצור תשתית לבדיקת נוכחותם במעגל העבודה במשבר הקורונה. בסעיף הרביעי נבחן את יחסו של הרגולטור לגילנות, בעיקר בתקופת הקורונה, על רקע החקיקה שאפשרה כפיית פרישה. זאת גם בעקבות המלצתו של מזכ"ל ארגון הבריאות העולמי לעשות שימוש בחקיקה ובמנגנוני אכיפה כדי לדכא התפרצות של הגילנות בקורונה. בסעיף החמישי נבחן תפנית שחלה בממשל, אם כי לא בחברה, אשר באה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה שמטרתן לקדם את קליטתם המחודשת של עובדים בני הגיל השלישי כעובדי מדינה, ואת היעדרם, עד עתה, של מנגנוני אכיפה ליישומה. בסעיף זה גם נציג את ממצאי המחקר שערכנו ואת מסקנותינו.

סקירת ספרות

גילנות בקורונה – בעולם

התופעה של הפליית אזרחים ותיקים ותפיסתם באופן סטראוטיפי בשל גילם המתקדם הומשגה בשנות ה-60 של המאה ה-20 על ידי רוברט בטלר (Butler, 1969) על בסיס מושגים של פגיעה בזכויות יסוד אחרות דוגמת גזענות.

החל מאותה עת, המודעות לפגמיה של הגילנות החלה לחלחל לתרבויות ברחבי העולם, אך בקצב איטי. לדוגמה, בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (The United Nations, 1948),

שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-10 בדצמבר 1948, מפורטות זכויות האדם הבסיסיות שצריכות לחול בכל המדינות החברות באו"ם. בהכרזה נכללים איסורים מפורשים על הפליה על בסיס גזע, צבע, מין, שפה, דת, דעה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, לידה או "מעמד אחר", אך אין בה איסור מפורש על הפליה על בסיס גיל, וגם לא בתיקונים שנעשו בה במהלך השנים. קרייג מוחיבר (Mokhiber, 2018), מנהל משרד הנציב העליון לזכויות האדם בניו יורק, קרא לתקן הצהרה זו ולהוסיף לה את רכיב הגיל כדי לבסס את המאבק בגילנות ובהשלכותיה השליליות. במסגרת הניסיונות לעשות זאת השיק ארגון הבריאות העולמי קמפיין למאבק בגילנות, אך כל המאמצים הללו קרסו עם פרוץ משבר הקורונה. נדון בכך להלן.

כדי לתקף את פגמיה ופגיעה של הגילנות ולהתמיד במאבק בה, זוהו תכניה מחדש בדוח של ארגון הבריאות העולמי שפורסם לאחרונה ב-18 במרץ 2021 (World Health Organization, 2021, להלן: דוח ארגון הבריאות העולמי). בדוח מצוין כי הגילנות מתייחסת לסטראוטיפים, לדעות קדומות ולהפליה, ומכוונת כלפי אנשים על בסיס גילם. ניתן למיין גילנות זו לשלוש קטגוריות – מוסדית, בין-אישית ועצמית: **גילנות מוסדית** מתייחסת לחוקים, כללים, נורמות חברתיות, מדיניות ופרקטיקות של מוסדות המגבילים באופן לא הוגן הזדמנויות ומחלישים באופן שיטתי אנשים בגין גילם; **גילנות בין-אישית** מתייחסת להטיה מטעמי גיל במערכות יחסים בין שני אנשים או יותר, לדוגמה חוסר כבוד או יחס מתנשא כלפי מבוגרים, התעלמות מעמדתם בעת קבלת החלטות, הימנעות ממגע ומאינטראקציות עימם, או שימוש בטון נעים מדי ובאוצר מילים ובמבנה משפט פשוטים בעת אינטראקציה איתם (elderspeak), מתוך הנחה כי אינם מסוגלים להבין דיבור מורכב יותר; **גילנות עצמית** היא התפיסה של האדם את עצמו במצבו כמבוגר. אנשים מבוגרים נחשפים שוב ושוב להטיות מבוססות-הגיל המקובלות בחברה ובתרבות הסובבות אותם, ובהדרגה מפנימים אותן ומיישמים אותן על עצמם. לכן, גילנות מהסוג השלישי נוצרת בחלקה על ידי שתי תופעות הגילנות הראשונות, המוסדית והבין-אישית.

במשבר הקורונה התגברה תופעת הגילנות על כל סוגיה ברחבי העולם. בנייר עמדה שהכין האו"ם במאי 2020 (The United Nations, 2020; להלן: דוח האו"ם) נבדקו השפעות הקורונה על מבוגרים. נמצא כי הנגיף מאיים לא רק על חייהם ובטיחותם, אלא גם על הרשתות החברתיות שלהם, על הגישה שלהם לשירותים רפואיים, על עבודתם ועל הפנסיה שלהם. הדוח הזהיר מפני ההשפעות החמורות של הבידוד והריחוק החברתי על ההכנסה והאבטלה של המבוגרים. זאת בהתחשב בכך שברמה הגלובלית שיעור המבוגרים בכוח העבודה גדל אומנם ב-10% בשלושת העשורים האחרונים, אך פחות מ-20% מהמבוגרים בגיל הפרישה מקבלים פנסיה. בדוח הודגשה גם התגברות אי השוויון בקרב קבוצות מבוגרים מסוימות, דוגמת נשים. פגיעותן של נשים מבוגרות עובדות זוהתה בשני מוקדים: האחד, נשים מייצגות ברחבי העולם כמעט 65% מהאנשים מעל גיל הפרישה (בני שישים עד 65 ויותר) שאין להם כל פנסיה רגילה, ומתפרנסים מעבודה בתשלום ומתמיכה כספית של משפחותיהם.

לכן, המגפה עלולה לגרום לירידה ניכרת בהכנסותיהן וברמת חייהן. האחר, נשים הן הרוב המכריע בקרב עובדי סיעוד מבוגרים, וחלקן הן מהגרות עבודה ששכרן נמוך. בתקופת המשבר הן התקשו לקבל ציוד מגן אישי, ונחשפו לסיכוני המחלה.

ב-18 במרץ 2021, בעקבות מחקר שנערך במסגרתו, פרסם ארגון הבריאות העולמי דוח יסודי פורץ דרך על גילנות (World Health Organization, 2021), להלן: דוח ארגון הבריאות העולמי). המחקר זיהה את הגילנות ואת השפעותיה על פרנסתם של אנשים מבוגרים, על בריאותם ואף על הישרדותם. במחקר נמצא כי אחד מכל שני אנשים ברחבי העולם מחזיק בעמדות גילניות כלפי אנשים מבוגרים, וכי ברחבי מדינות אירופה אחד מכל שלושה אנשים מבוגרים חווה גילנות. עוד התברר כי במדינות שונות שימש גיל כרונולוגי קריטריון יחיד לקביעת בידוד פיזי. לדוגמה, בבריטניה מבוגרים בני שבעים ויותר הונחו בתחילה לבודד את עצמם למשך ארבעה חודשים; בבוסניה והרצגובינה מבוגרים לא הורשו לעזוב את בתיהם במשך שבועות אחדים במהלך ההתפרצות; בקולומביה ובסרביה צעדי הסגר התמקדו רק במבוגרים. במדינות רבות גם האסטרטגיות להסרת צעדי הסגר עוצבו לפי גיל כרונולוגי. לדוגמה, בכמה ערים באיחוד האמירויות הערביות, אנשים מעל גיל שישים לא הורשו להיכנס לקניונים או למסעדות לאחר שאלה נפתחו מחדש בתום הסגרים. בפיליפינים, אנשים בני יותר משישים לא הורשו להשתמש במטרו של מנילה כאשר התחדשה פעילותו עם הסרת הבידוד הקהילתי (World Health Organization, 2021). מסקנת הדוח של ארגון הבריאות העולמי היא כי השימוש המפלה בגיל הכרונולוגי כקריטריון היחיד לאמצעי בידוד פיזיים ולהארכת תקופות בידוד טשטש את מגוון היכולות והצרכים של אוכלוסיות מבוגרות.

מזכ"ל ארגון הבריאות העולמי, טדרוס אדהאנוס גאבראיזוס (Ghebreyesus), סיכם בדוח את מצב הגילנות בעולם והתריע כי הגילנות נפוצה במוסדות, בחוקים ובמתווי מדיניות ברחבי העולם, ופוגעת בבריאות ובכבוד הפרט, וכן בכלכלות ובחברות. הגילנות שוללת מאנשים מבוגרים את זכויות האדם שלהם ואת יכולתם לממש את מלוא הפוטנציאל שלהם, למרות התפקידים המרובים שנמצא כי הם מבצעים בתקופת המשבר: כמטפלים ועובדי סיעוד, שבקרבם הנשים הן הרוב, כמתנדבים וכמנהיגי קהילה. גאבראיזוס הדגיש את החשיבות שבהקשבה לקולות אנשים בני כל הגילים, בהערכת תרומתם ובהבטחת השתתפותם המשמעותית בקבלת החלטות. הוא קרא לבער את תופעות הגילנות כדי ליצור עולם שוויוני יותר, באמצעות הענקת עדיפות לשלוש אסטרטגיות: (1) עיצוב מדיניות של שינוי חקיקה ובניית מנגנוני אכיפה שמטרתם להגביל את ההפליה על בסיס הגיל ולטפח שוויון זכויות ללא קשר לגיל; (2) שדרוג מסד הנתונים וקידום המחקר הבין-לאומי בנושא, כדי להעמיק את ההבנה בנושא הגילנות ולהגביר את המודעות ליצירת מנגנונים להפחתתה; (3) שינוי הנרטיב של גיל והזדקנות באמצעות עידוד היצירה של קרבה בין קבוצות גיל שונות, כדי להפחית דעות קדומות וסטראוטיפים בין-קבוצתיים. קריאתו של מזכ"ל הארגון כוונה למישורים הלאומי והבין-לאומי, שבהם עדיין לא קיימים כלים משפטיים ספציפיים להגנה על זכויות אדם של בני הגיל השלישי. היא גם האירה את תופעת היעדרם של כלים להפגת

דעות קדומות למיגור ולצמצום הפליה נגד בני אדם על בסיס גילם, מאחר שרוב מנגנוני זכויות האדם הבין-לאומיים אינם מפרטים במפורש את הגיל כעילה אסורה להפליה.

קלאודיה מאהלר (Mahler), מומחית עצמאית מטעם האו"ם למיצוי זכויות האדם על ידי אנשים מבוגרים, ציינה לשבח דוח זה של ארגון הבריאות העולמי בכינוס של קבוצת העבודה הפתוחה של האו"ם בנושא ההזדקנות ומשבר הקורונה (The United Nations, 2021). היא הציגה שם את ממצאי מחקרה, שבחן את השפעתה של המגפה על מיצוי זכויות יסוד על ידי אזרחים ותיקים. גם היא הגיעה למסקנה כי המגפה הגבירה מאוד את הגילנות בשלושה מישורים: שלילת שירותי בריאות, טיפול ותמיכה; בידוד פיזי וחברתי; הפיכת האזרחים הוותיקים לקורבנות של עמדות גילניות. אף שבני הגיל השלישי הם קבוצה מגוונת, הם תויגו כפגיעים וכנטל על הקהילה.

ההטיה השלילית נגד אנשים מבוגרים בלטה גם בתקשורת המסורתית ובמדיה החברתית. התקשורת המסורתית, ובה עיתונים, טלוויזיה ורדיו, חיזקה סטראוטיפים גילניים בכך שהציגה לעיתים קרובות מבוגרים כנטל על החברה. מניתוח איכותני של המדיה החברתית, לרבות פלטפורמות מקוונות, שהשימוש בהן על ידי ממשלות וכלי תקשורת הואץ בעקבות המשבר, עלה כי בעשרת הימים שלאחר ההכרזה על המגפה כמעט רבע מהציורים המעיטו בחשיבותו של הנגיף, משום שהוא היה קטלני יותר בקרב אנשים מבוגרים (Jimenez-Sotomayor et al., 2020). מסקנות דומות עלו מבדיקה של תגובות בשפה הספרדית והסינית. תגובות מסוג זה מוסברות באמצעות פערי האימוץ הדיגיטלי בין צעירים למבוגרים, הפופולריות הרבה יותר של המדיה החברתית בקרב צעירים, והכמות המוגבלת של תוכן מקוון שמוצר על ידי מבוגרים. לדוגמה, חוקרים מצאו כי בפלטפורמת המדיה החברתית של טוויטר הביטוי #BoomerRemover שימש האשטאג להבעת דעות הקשורות לבני הגיל השלישי, ובמיוחד לבייבי בומרס, כיעדים העיקריים של הנגיף (Skipper & Rose, 2021; Swift & Chasteen, 2021). סוטו-פרז-דה סליז אף מצא כי מי שהשתמשו באותו האשטאג כדי לכתוב תגובות המגינות על המבוגרים גרמו בשוגג לכך שישאר רלוונטי בנושא בטוויטר, ובכך חיזקו את נרטיב "הפגיעות" של האזרחים הוותיקים (Soto-Perez-de-Celis, 2020).

כדי להתגבר על הגילנות, הנפוצה הן במדיה המסורתית הן במדיה החברתית, נדרש מאמץ מרוכז שיכלול העברת מסרים חיוביים בתקשורת וייצור סביבה של כבוד, אמפתיה וסולידריות כלפי בני הגיל השלישי. בסעיף הבא נבחן את מצבם של האזרחים הוותיקים במעגל העבודה במשבר הקורונה. לאחר מכן נתייחס לאסטרטגיה הראשונה שמזכ"ל ארגון הבריאות המליץ עליה כדרך לביעור הגילנות – שימוש בחקיקה ובמנגנוני אכיפה שיאסרו על הפליה על בסיס גיל, וטיפוח שוויון זכויות בקרב כל בני האדם, ללא קשר לגילם. בתוך כך נבחן את האפשרות להפעיל אסטרטגיה זו – במיוחד על רקע קיומו של חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, שהתיר כפיית פרישה – לאור פרשנות שניתנה להוראת חוק זו בפסיקה. לבסוף נסקור את מדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בשינויי הרגולציה ובאיכות אכיפתם.

גילנות בקורונה – בישראל

בגל הקורונה הראשון היחס הגילני בישראל כלפי בני הגיל השלישי התחזק, הן במישור החקיקה הן בפוליטיקה. המחוקק ניסה להגביל את אפשרויות העסקתם באמצעות התקנת תקנת שעת חירום שתאסור כניסת עובדים בני יותר מ-67 ושהייה שלהם במקום העבודה, כדי למנוע את הידבקותם (תקנות שעת חירום, הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש, תש"ף-2020). אף שתקנה זו בוטלה בסופו של דבר מחמת איום בהתערבות בג"ץ, עצם חקיקתה משקף גישה גילנית של המחוקק כלפי אזרחים ותיקים. שורשיה של גישה זו נעוצים, לטענתנו, ביחס המתירני כלפי אכיפת פרישה על בני הגיל השלישי כפי שמתבטא בחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ובחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970. חוקים אלו מבטאים יחס סטראוטיפי כלפי עובדים שהגיעו לגיל 67, ומאפשרים לכפות עליהם לפרוש לגמלאות. גישה כזו ניתן היה לזהות גם בהכרזותיהם של מנהיגי המדינה במהלך הקורונה בדבר הישגיהם במיגור המגפה, הכרזות שהודגשה בהם פגיעותם של האזרחים הוותיקים, ה"סבים והסבתות" (איילון, 2020).

היחס הגילני כלפי בני הגיל השלישי בלט במחצית הראשונה של 2020, ואילו במחצית השנייה של אותה שנה זוהתה בו מגמה של שינוי. בנובמבר 2020 מצאה הממשלה לנכון לטפל בקידום תעסוקתם של אזרחים ותיקים בשירות המדינה מעבר לגיל פרישה, והחליטה להרחיב את מסלול התעסוקה הייעודי "במסגרת שירות המדינה לאזרחים ותיקים מעבר לגיל פרישה לעד 576 אלף שעות לשנה לכלל שירות המדינה, בהתאם לאמות מידה וכללים שיוגדרו ע"י נציב שירות המדינה" (החלטה 592). החלטה זו, הגם שהיא מותאמת לקבוצה מוגבלת של עובדים, מממשת למעשה את מאבקם של הגופים המגויסים לביעור תופעות הגילנות. מצטרפת אליה החלטת ממשלה מספר 450 (18 באוקטובר 2020), שעניינה תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים, אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים, במיוחד בעידן משבר הקורונה. שתי ההחלטות הממשלה הללו מצביעות על התגברות תופעת הגילנות במהלך תקופת הקורונה, ועל הניסיון הממשלתי להיאבק בה.

אזרחים ותיקים מעל גיל 67 (גיל שבו ניתן בישראל לכפות פרישה) שמצבם הכלכלי מאלצם להמשיך לעבוד מצאו עצמם מחויבים להסתגר בבית מחמת גילם. הם לא יכלו לצאת לעבוד, או שהוצאו לחל"ת או שפוטרו בצל משבר הקורונה. שלא כחבריהם הצעירים יותר, בגל הראשון של הקורונה הם אף לא היו זכאים לתשלום דמי אבטלה. בעקבות ההד הציבורי שעוררה לאקונה זו נחקק חוק מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש, תש"ף-2020). החוק אפשר הענקת מענקים בסכום של 1,000-4,000 שקלים שיתווספו לקצבת הזיקנה, כדי לשמור על אוכלוסייה זו מעל לקו העוני (בניש, 2020). בהתאם לתיקון לחוק זה, שפורסם ביום 4 ביולי 2021 (כחלק מתיקון מס' 225 לחוק הביטוח הלאומי, התשפ"א-2021), אזרח ותיק שעבר את גיל 67 יכול היה להיות זכאי למענק הסתגלות מיוחד עבור כל אחד מהחודשים יולי 2021 עד ספטמבר 2021, והכל בהתאם לקבוע בחוק. קרי, התנאים לזכאות לדמי אבטלה הוגמשו, והועברו מענקים אוניברסליים לכלל הציבור. לעומת

זאת, מדינות רווחה התמקדו במעסיקים, ולא בעובדים. להבדיל מישראל, מדינות המשקיעות יותר בהוצאה על רווחה בחרו להתמקד דווקא בסיוע למעסיקים, כדי שלא ייאלצו לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת. כך נשמרו מקומות העבודה, והעובדים יכולים היו לחזור אליהם בסוף המשבר (לתת, 2020).

האזרחים הוותיקים ושוק העבודה בקורונה

החל משנת 2008, בישראל עובדים הפורשים מעבודתם זכאים לפנסיה מכוח צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק (צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף למשק, 2008). הצו מחייב כל מעסיק לבטח כל עובד בביטוח פנסיוני המתבצע באמצעות הפרשות, גם של העובד וגם של המעסיק. נוסף על כך, המעסיק מחויב להפריש סכומים מסוימים לקרן פיצויי פיטורים של העובד. מתעוררת אפוא לכאורה השאלה מדוע בני הגיל השלישי, שעברו את גיל הפרישה ופרשו מעבודה (למעט עצמאים), נזקקים לחזור למעגל העבודה, שהרי קצבת הזיקנה והפנסיה שהם מקבלים אמורות לספק להם קיום בכבוד. תשובה אחת לשאלה זו מתייחסת לתרומת העבודה למצבו הנפשי והפיזי ולכבודו של העובד, ובכך לא נעסוק כאן. נדגיש רק את הקשר החיובי בין זיקנה פעילה ומעורבות במסגרת חברתית לבין טיפוח בריאות פיזית ונפשית של העובד. זאת ועוד, ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר, כך גבוה יותר שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גם לאחר גיל הפרישה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020). תשובה נוספת מתייחסת למצבו הכלכלי של האזרח הוותיק, ובכך נדון בחלק זה.

לקשיש בישראל כמה מקורות הכנסה אפשריים. נפרטם להלן, על פי זמינותם למקבל הקצבה (נתנזון ואח', 2018): קצבת זיקנה המוענקת על ידי הביטוח הלאומי, ולה זכאים כל אזרחי ישראל ששילמו דמי ביטוח לאומי; הכנסה פנסיונית פרטית-אישית, תקציבית או צוברת, המבוססת על הפרשות העובד והמעסיק לביטוח פנסיוני; הכנסה מעבודה – במקרה שהקשיש ממשיך לעבוד; הכנסה פנסיונית אוניברסלית, המוגדרת כהכנסה מקצבאות סיוע ומהעברות תקציביות, דוגמת קצבאות הבטחת הכנסה, קצבת שארים, גמלת סיעוד; ונכסי הון הנושאים פרי. אלא שרק חלק מן העובדים נהנים ממרבית מקורות ההכנסה הללו, ואילו מצבם הכלכלי של בני הגיל השלישי שאינם זכאים לפנסיה הוא לרוב נמוך; בשנת 2020 הוגדרו 10.7% מהאזרחים הוותיקים כעניים (אנדלבר ואח', 2021).

בחינה של מקורות ההכנסה של הקשיש בישראל מעלה שהיא מורכבת בעיקר מהכנסותיו הפרטיות, ולא מקצבאות שמעניקה המדינה (נתנזון ואח', 2018). תקפותה של עובדה זו נשמרה גם בתקופת הקורונה. קצבת הזיקנה הבסיסית בישראל עמדה בשנת 2021 על 1,558 שקלים ליחיד מתחת לגיל שמונים, ועל 1,646 שקלים ליחיד מעל גיל שמונים. לאחר חישוב

התוספות³ המוענקות היא עמדה על 2,687.55 שקלים ליחיד מתחת לגיל שמונים, אך עדיין נמוכה בהרבה משכר המינימום (5,300 שקלים), ושיעורה עמד על 23.53% מהשכר הממוצע במשק בשנת 2021 (11,421 שקלים) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022). זאת ועוד, חלקה של קצבת הזיקנה הבסיסית, ללא התוספות, יחסית לשכר הממוצע במשק, הוא 13.6% בלבד מהשכר הממוצע במשק, סכום שאינו מאפשר קיום. אכן, על פי נתוני ה-OECD ההכנסה מעבודה מהווה 30% מהכנסתם של אזרחים ותיקים בישראל (OECD, 2020). לכן קשיש ישראלי שאינו יכול לעבוד ו/או אין לו ביטוח פנסיוני, הכנסתו היא מזערית, והוא נזקק להשלמת הכנסה. אומנם חלקה של קצבת הזיקנה בחילוץ מעוני הוא הגדול ביותר גם בשנת 2020 (המוסד לביטוח לאומי, 2021), אולם אין די בה כדי להבטיח קיום נאות. לכן, הביטוח הלאומי משלם השלמת הכנסה למקבלי קצבת אזרח ותיק שאין להם הכנסות מלבד קצבה זו, כדי להבטיח להם הכנסה מינימלית לקיום.

יתרה מזו, גם הקשישים הזכאים לפנסיה לא בהכרח מתקיימים בכבוד, מאחר **שיחס התחלופה**, המודד את היחס בין שכרו של אדם עם פרישתו לגמלאות לבין שכרו ערב פרישתו, הלך וירד בישראל והגיע ל-58% בשנת 2018 (סטפק וברקוביץ, 2020; OECD, 2020). קרי, הפנסיה של העובד אינה עולה בהרבה על מחצית משכורתו לפני פרישתו. מכאן הצורך של אזרחים ותיקים רבים להמשיך לעבוד כדי לשמור על רמת חיים נאותה. למסקנה זו הגיעו גם חוקרי המוסד לביטוח לאומי בדוח שפרסמו בינואר 2021, (אנדלדב ואח', 2021) והדגישו את הצורך בהגדלת המשאבים המוקצים בישראל למדיניות אקטיבית לעידוד תעסוקה ולתעסוקה איכותית בקרב אזרחים ותיקים. במסגרת זו נכללים גם אזרחים ותיקים הזכאים רק לחלק ממקורות ההכנסה האפשריים, למעט קצבת הזיקנה, ולכן עליהם להמשיך לעבוד אחרי גיל פרישת החובה.

למרות זאת, במהלך משבר הקורונה אזרחים ותיקים אלו מצאו עצמם מתמודדים עם העמקה של תופעת הגילנות: נרטיב הפגיעות שהוטמע בציבור גרם להטלת מגבלות על חופש התנועה של מבוגרים, הוביל לבידוד חברתי והשפיע עליהם נפשית. מגבלות התנועה הובילו גם להרחקת אזרחים מגיל 67 ומעלה ממקומות עבודה. כך נפגעו אלה מהם הזקוקים להשלמת הכנסה כדי לחיות בכבוד. דוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד כי 22.2% מבני 65 ומעלה השתתפו בכוח העבודה – 30.5% מקרב הגברים ו-15.4% מקרב הנשים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020א). לכן צפוי שמגבלות התנועה עקב התפשטות נגיף הקורונה, שפגעו מאוד בשוק התעסוקה, יקשו עוד יותר על האזרחים הוותיקים, וזאת בהנחה שהסיכוי שלהם להשתלב במקום עבודה חדש נמוך בהרבה מסיכוייהם של עובדים צעירים יותר (אוסטרובסקי-ברמן ושיוביץ-עזרא, 2021; שנוור ואח', 2015). זוהי דוגמה לקשיים שבני הגיל השלישי התמודדו עימם, בגלל גילם, במהלך הקורונה.

3 התוספות הן כדלקמן: מבוטח ששילם דמי ביטוח לאומי 29 שנים ויותר זכאי לתוספת ותק בתקרה של 50%; וקשיש אשר החל לקבל קצבתו במועד הזכאות המוחלט – גיל שבעים, זכאי לתוספת של 5% לכל שנת דחיה.

גופי שלטון שונים הציגו בתקשורת את בני הגיל השלישי כקטגוריה חברתית פגיעה ומוחלשת. הגדרתם על ידי ארגון הבריאות העולמי כאוכלוסיית סיכון הכשירה את ההצעה להטיל עליהם מגבלות בידוד חמורות כדי שלא יכבידו על מחלקות בתי החולים, שהתמלאו בחולים צעירים יותר. סקר מרכז הידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל (אוסטרובסקי-ברמן ושיוביץ-עזרא, 2021) מצא כי פגיעותם של העובדים בגיל השלישי בעטיו של משבר הקורונה תהיה קשה בטווח הארוך בשלושה היבטים: כלכלי, תעסוקתי ופסיכולוגי. **בהיבט הכלכלי**, זכאותם של עובדים בגיל הפרישה אשר פוטרו או אולצו לצאת לחל"ת למענק הסתגלות חודשי מיוחד היתה תקפה עד 30 ביוני 1921. מי שקיבלו מענק הסתגלות בחודש יוני 2021 יהיו זכאים להמשיך ולקבל מענק (מופחת) למשך שלושה חודשים נוספים אם יישארו מחוסרי עבודה במהלך חודש הזכאות. **בהיבט התעסוקתי**, הסיכוי של אותם עובדים להשתלב במקום עבודה חדש נמוך בהרבה מסיכוייהם של עובדים צעירים יותר. **בהיבט הפסיכולוגי**, פרישה לגמלאות מלווה לעיתים קרובות ברגשות שליליים מצד הגמלאי (בדידות, תחושה שהם נטל על החברה ועוד). תחושות אלה מתעצמות כאשר הפרישה נעשית בכפייה (למשל, פיטורין). מאחר שעל פי הממצאים כ-3/4 מהמבוגרים שהם בני שמונים ומעלה עוסקים בפעילות פנאי פעם בשבוע לפחות, הטלת המגבלות על התנועה והבידוד השפיעו מאוד לא רק על רמת החיים שלהם, אלא גם על יכולתם לשמר את הפעילות החברתית.

כדי להתמודד עם השפעותיה של הגילנות, שהחמירה גם בעולם בתקופת משבר הקורונה, המליץ, כאמור, מזכ"ל ארגון הבריאות העולמי על אסטרטגיה של שימוש בחקיקה ובמנגנוני אכיפה רגולטוריים. בהמשך נבחן את היתכנות ההפעלה של אסטרטגיה זו. זאת במיוחד על רקע קיומו של חוק גיל פרישה, שאפשר כפיית פרישה, ולאור הפרשנות שניתנה להוראת חוק זו בפסיקה.

גילנות בהסדרי העבודה ועמדת מערכת המשפט

מאבקה של הממשלה בנגיף הקורונה התמקד בצורך לצמצם את שרשרת ההדבקה בישראל באמצעות הנהגת סגר כללי על שוק העבודה. משמעות הסגר היתה פגיעה בזכויות יסוד דוגמת חופש התנועה וחופש העיסוק, או שלילה שלהן. מאחר שזכויות אלו מעוגנות בחוקי היסוד כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, נדרשה הסמכה מיוחדת לשלילתן הזמנית. לשם כך עשתה ממשלת ישראל שימוש בסעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה התשכ"ח-1968, והתקינה מכוחו את תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש, התש"ף-2020, להלן: תקנות חירום הקורונה). מדברי ההסבר להצעת החוק להארכת תוקפן של תקנות הקורונה עולה כי מטרתן היא לצמצם את התפשטות נגיף הקורונה ולמנוע הדבקה בנגיף באמצעות מגבלות שונות. בהקשר של מקומות העבודה כללו המגבלות הללו הפחתה במספר העובדים הרשאים לשהות במקום העבודה, והסדרת התנאים

לפעילותם של מקומות עבודה באופן שיבטיח ריחוק חברתי. כל זאת תוך הבטחת המשך אספקתם הסדירה של שירותים חיוניים המופעלים במגזר הציבורי והפרטי.

דורון (דורון, 2020) מפרט את השתלשלות התיקונים בתקנות חירום הקורונה. בנוסחן הראשון נקבע בסעיף 2(א) המקורי כי במקום העבודה ישהו לכל היותר עשרה עובדים, או 30% מסך העובדים, המספר גבוה מבין השניים. מקומות עבודה שונים הוחרגו מהוראה זו. בתאריך 31 במרץ 2020 התקנות הוחמרו, וסעיף 2(א), שדן בהגבלת מספר עובדים, תוקן והפחית את מצבת העובדים המותרת. עם חלוף הזמן והשיפור במצב התחלואה החלה ממשלת ישראל לפעול להסרת הסגר הכללי, ולהקלה הדרגתית באיסורים שהוטלו במסגרת תקנות שעת החירום. כחלק מן המהלך להחזרה הדרגתית של הפעילות במשק הותקנו ביום 19 באפריל 2020 תקנות להגבלת מספר עובדים במקומות העבודה (תיקון 4, להלן: התקנות המעודכנות). בסעיף 2(ב) של התקנות המעודכנות נקבע כי ניתן אומנם להגדיל את מצבת העובדים, אך בסעיף 9) לתוספת השנייה לתקנות המעודכנות נקבע כך:

מעסיק לא יאפשר כניסה של עובד שגילו 67 שנים או יותר למקום העבודה ושהייה של עובד כאמור במקום עבודה, אלא אם כן אותו עובד שהה במקום העבודה בתקופה שמיום כ"ו באדר התש"ף (22 במרס 2020) עד יום כ"ד בניסן התש"ף (18 באפריל 2020), כולה או חלקה" (להלן: סעיף 9).

תקנה זו בוטלה בסופו של דבר בעקבות עתירה לבג"ץ (בג"ץ 2759/20, ריבי בלר ואח' נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו ואח'), אולם עצם החירות שנטלו לעצמם הממשלה והרגולטור לחוקק הוראה כזו מוכיחה את הטענה כי הקורונה חזרה והעצימה את הגילנות, והכשירה שאלות בעניין גילו של העובד כחלק מתנאי זכאותו להמשיך לעבוד.

עצם חקיקתה של הוראה גילנית כזו, שכאמור בוטלה בסופו של דבר ביוזמת הממשלה בעקבות העתירה לבג"ץ, נתמכה, לטענתנו, באווירה המתירנית שיצר סעיף 4 לחוק גיל פרישה. סעיף זה, המתיר לחייב עובד לפרוש מעבודתו בהגיעו לגיל 67 על פי קריטריון הגיל בלבד, מאפשר פגיעה מידתית בעקרון השוויון. הכשרת הכפייה נעשתה למרות מערך עקרונות השוויון בחקיקה: חוק יסוד כבוד האדם וחירותו; חוק יסוד: חופש העיסוק; וחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 (סעיף 2(א)). מחוקים אלו נגזרות הזכות לשוויון ואיסור ההפליה בעבודה מטעמי גיל. עקרונות אלו היו אמורים לעמוד לנגד עיני הרגולטור שחוקק את סעיף 9) לתוספת השנייה לתקנות חירום הקורונה. למרות זאת, קריטריון הגיל שימש להבחנה שרירותית בין עובדים שגילם פחות מ-67 לבין עובדים שגילם יותר מ-67. חזרתם של האחרונים למקום העבודה ככלל נאסרה, אלא אם כן שהו בו בתקופה שמיום 22 במרץ 2020 ליום 18 באפריל 2020, כולה או חלקה (דורון, 2020). הבחנה כזו, המבוססת על קריטריון יחיד של גיל, תואמת את הגדרת ההפליה מטעמי גיל ואת הגדרת הגילנות שמבטאים "סטריאוטיפים באשר למגבלות הגוף והרוח של האדם המבוגר, בלא שלדברים יהיה לרוב בסיס רציונאלי או ענייני" (בג"ץ 10076/02, רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר).

זוהי הגדרה בעלת מאפיינים של גילנות רגולטורית, ולמרות ביטולה, פגיעתה והשפעותיה על מעמדם של בני הגיל השלישי הן קשות.

השימוש בקריטריון הגיל כמאפיין בודד לאכיפת פרישה נדון עוד בסוף שנות ה-90 של המאה ה-20 במערכת המשפט, וכבוד השופט חשין (כתוארו דאז) בבג"ץ רקנט קרא לתופעה זו "הגילויטינה של גיל הפרישה הכפויה" (בג"ץ 6051/95, רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה). כמה שנים לאחר החלטה זו נחקק, כאמור לעיל, חוק גיל פרישה, שהתיר כפיית פרישה שרירותית על עובדים רק בגין הגעתם לגיל 67 (18 בינואר 2004). בבג"ץ גביש נדרש בית הדין הגבוה לצדק לבחון אם כפייה זו הולמת את עקרונות השוויון (בג"ץ 9134/12, פרופ' משה גביש נ' הכנסת). בפסק דין זה הסכימו כל שופטי בג"ץ עם התוצאה שהנשיאה מרים נאור הגיעה אליה, בהכשירה את הסעיף בנימוק שהוא עומד בדרישות סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף זה, המוגדר כ"פסקת ההגבלה", קובע כי אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש (להלן: הוראת המידתיות), או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת שבו, ובחינתה של הוראת הפרישה הפוגעת בעקרון השוויון נמדדה על פי מידתיותה. עמדת המוצא של כל השופטים היתה כי פרישה כפויה מחמת גיל אכן פוגעת בזכות לשוויון הנגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם. גם השופט ניל הנדל, שישב בדין בעתירת גביש, הדגיש כי הפליה מחמת גיל בהקשר של שוק העבודה כורכת עימה פגיעה רחבה ועמוקה ברגשות, בזכויות יסוד בחופש העיסוק, בחירות ובאוטונומיה. למרות תובנות אלו, שהיו אמורות לגרור פסילה של הוראת סעיף 4 לחוק גיל פרישה, נמנע בית המשפט מלעשות זאת בנימוק של חקיקה "מידתית", שאינה מאפשרת התערבות בה. מפסק דין זה ניתן ללמוד על הריסון שבג"ץ נוקט בעת ביצוע ביקורת שיפוטית על חוק.

אותו קו מאופק אפיין את בג"ץ גם בפסיקתו בנושא של התערבות ביחסי עבודה בגין הפליה מטעמי גיל. לדוגמה, במקרה של עתירה לביטול תוצאות מכרז מטעם המדינה, שהעדיפה לגייס עובד חדש על פני עובד מבוגר (בג"ץ 4487/06, ד"ר בנימין קלנר נ' בית הדין הארצי לעבודה), עשה בג"ץ שימוש ביישום השרירותי של קריטריון הגיל בחוק גיל פרישה ונמנע מלהדגיש את הבעייתיות שבו (נדיב ומירלמן, 2014). בד בבד, כאשר בתי הדין הארצי והאזורי לעבודה, הכפופים הירארכית להחלטות בג"ץ, נתבקשו להכריע בעניין חוקתיותו של סעיף 4 לחוק גיל פרישה, הם נמנעו מהבעת ביקורת כלפי הוראת הפרישה הכפויה. לדוגמה, בעניין ליבי וינברגר נ' אוניברסיטת בר-אילן (ע"ע ארצי 10-209) התעוררה סוגיית תקינותה של החלטת המעסיקה שלא לבחון את בקשתה של עובדת להמשיך בעבודה לאחר גיל פרישה. במקרה זה בית הדין חייב את המעסיקה בתשלום פיצוי בגין נזק לא ממוני, בשל מחדל שלה שלא לבחון את בקשתה של העובדת להמשיך בעבודתה לאחר גיל פרישה. בתוך כך התעוררה סוגיית הפרשנות לסעיף 4 לחוק גיל פרישה, אך שופטי בית הדין הארצי נמנעו מלדון בה והחליטו כי הם יותירו החלטה זו "בצריך עיון", כדי שתוכרע על ידי בית המשפט העליון במקרה המתאים שיגיע לפתחו. לגופו של עניין נקט בית הדין הארצי פרשנות יצירתית לסעיף

4 לחוק גיל פרישה, ולפיה על המעסיק להפעיל שיקול דעת טרם החלטתו אם לחייב את עובדו לפרוש בגיל 67 אם לאו, והוא חייב להביא בחשבון לא רק את האינטרסים הצרים שלו עצמו. פרשנות כזו מעבירה מסר ולפיו לשיטת בתי הדין לעבודה, כפייה שרירותית של פרישה על פי קנה מידה יחיד, בלי להתייחס לטיעוני העובדת ובלי לבצע איזון מידתי בינם לבין השיקולים המערכתיים של המעסיקה, היא חסרת תום לב.

אף שהעמדה הנוכחית של הבג"צים בהקשר של כפיית פרישה היא שיש בה פגיעה בעקרון השוויון כפי שהוא בא לידי ביטוי בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, הרי כפייה זו הוכשרה באמצעות מבחני המידתיות שפורטו בפסק דין גביש. מבחני המידתיות הללו, ששימשו מסנת להכשרת סעיף 4 לחוק גיל פרישה, דומים במהותם למבחני האפיון והזיהוי של הפליה מטעמי גיל שמציגה התאוריה הפלורליסטית, תאוריה שגוזי (Goosey, 2021) סימן כמנגנון ההולם לבחינתה. התאוריה מפרטת חמישה קריטריונים מצטברים לבחינת מידתיותה של פעולה דוגמת חקיקה או פיטורין מטעמי גיל כאקט גילני או שוויוני: שוויון הזדמנויות, שוויון חברתי, אוטונומיה, כבוד הוקרה והתחשבות, ויעילות. הדגש בתאוריה זו הוא על שלילת השימוש בקריטריון בודד של גיל לשם בחינת הפעולה הנדונה כלפי האדם המבוגר, וגם על שילובם של כמה קריטריונים לבחינת התקינות של האקט כלפי המבוגר. דורון (Doron, 2009) אימץ גישה פלורליסטית כזאת, והתריע מפני השימוש בקריטריון חד-ממדי להסדרת פעילותם של בני הגיל השלישי.

ההתייחסות הרגולטורית הרפה להפליה מטעמי גיל בולטת גם בעולם. לדוגמה, בשנת 1980 פרסם ארגון העבודה הבין-לאומי המלצה (Recommendation-162) להפוך את הפרישה לוולונטארית במידת האפשר, אך המלצה זו פורשה באופן צר ביותר ולא שימשה מנוף למיגור הגילנות. האיחוד האירופי אימץ בשנת 2000 דירקטיבה הקובעת מסגרת כללית לשוויון בתעסוקה (European Union Council Directive, 2000) ואוסרת, בין היתר, על הפליית עובד מחמת גילו (סעיפים 1-2). אולם בניגוד לאיסורי הפליה אחרים, הדירקטיבה מתירה חריגה דווקא מההפליה מחמת גיל (סעיפים 1-6). חריגה זו התאפשרה באמצעות יישום מבחן "מידתיות" רופף בבית המשפט לצדק של האיחוד האירופי, אשר הצדיק טיפול דיפרנציאלי על בסיס גיל (Numhauser-Henning, 2021).

כפיית גיל הפרישה, או האיסור על חזרתם של עובדים בני 67 ומעלה לעבודה בתקנות חירום הקורונה, הם דברי חקיקה בעלי אופי גילני מובהק, ובדיקתם במסגרת התאוריה הפלורליסטית עשויה להביאנו למסקנה שונה מזו שבג"ץ הגיע אליה. שימוש בתאוריה זו לניתוח סעיף 4 לחוק גיל הפרישה מוטה-הגילנות יפיק תוצאה מדויקת יותר מהשימוש בקריטריונים הכלליים מאוד של המידתיות שבג"ץ נעזר בהם. מבחני המידתיות של בג"ץ בוחנים את תקינותם של כל דברי החקיקה, אך אינם מותאמים לבחינת פעולות מוטות-גילנות. בג"ץ קבע כי המידתיות של החוק נבחנת באמצעות שלושה מבחני משנה, שכולם נסמכים על תכליתו של החוק. לכן גם אם בג"ץ נדרש להשתמש במבחנים זהים לבחינת המידתיות של דבר חקיקה הפוגע בשוויון, ניתן יהיה להחדיר את הקריטריונים של התאוריה הפלורליסטית בעת יישום

מבחן המשנה השלישי, הדורש כי יתקיים יחס ראוי בין תכלית החוק לבין הפגיעה בזכויות החוקתיות הנלוות לו. אם כך ייעשה, יתברר כי זכותו של אדם לאוטונומיה, לכבוד ולהתחשבות נמנית עם הזכויות שיש להתחשב בהן, ויתברר כי סעיף 4 לחוק גיל פרישה – וכמוהו הוראות חירום הקורונה – פגעו בעקרונות אלו. כפיית פרישה או שלילת זכותו של מבוגר להגיע לעבודה בגלל קריטריון גיל פוגעות גם בכבוד ובאוטונומיה של הפרט.

לעומת חוסר התערבותם של בתי הדין לעבודה בנושא כפיית פרישה, עמדתם הכללית בנושא של הפליה מטעמי גיל היתה תקיפה יותר ומודגשת מאוד בתקופת הקורונה. לדוגמה, בסעיף 12-16-40740, יואב איתן נ' ימק"א הבין-לאומית ירושלים (ניתן ב-21 במאי 2021) נפסקו בבית הדין האזורי לעבודה בירושלים פיצויים בגובה של 100 אלף שקלים בגין אי שקילת בקשתו של התובע להארכת תקופת שירותו בעבודה מעבר לגיל פרישה. גם בבית הדין האזורי לעבודה בחיפה בסעיף (חי) 19-03-10658, יוסי לויך – נוביה אירועים בע"מ (ניתן ב-19 במאי 2021) נפסקו פיצויים גבוהים יחסית, בסך 30 אלף שקלים, בגין פיטורין שלא כדין ופיטורין בהפליה מטעמי גיל של עובד שעבד חודשיים באולם אירועים.

גובה הפיצויים כמנגנון הרתעה הודגש כבר בע"ע (ארצי) 16-05-1889 מועצה מקומית מג'אר – חסן גאנס, פס"ד מיום 19 בדצמבר 2017, שבו אישר בית הדין הארצי פיצוי בגין הפליה מטעמי גיל בפיטורי מורים. בית הדין אף הדגיש שם כי הפיצוי בגובה משכורת אחת למורים אלו נחשב לפיצוי נמוך, שעה שמדובר בפיצוי על הפליה מטעמי גיל. כלומר בית הדין לעבודה, במסגרת סמכויותיו, שולח מסר שירתיע מעסיקים ויצמצם את כדאיות ההפליה מטעמי גיל, ובכך מממש גם את הקו האסטרטגי של המאבק לביעור הגילנות. לצד הקו התקיף נגד הפליה מטעמי גיל, המשרד לשוויון חברתי פעל בסוף שנת 2020 לקידום השיתוף של אזרחים ותיקים באמצעות החלטת ממשלה שתידון להלן.

מגמת שינוי בעמדות הממשלה

בתום גל הקורונה הראשון ניתן היה להצביע על שינוי חיובי בגישת הרגולטור כלפי בני הגיל השלישי: ביטול הניסיון לחקיקת חירום הקורונה, הבג"ץ שהוגש נגד חקיקת הוראת החירום להרחקת זקנים ממקומות עבודה (בג"ץ 2759/20, ריבי בלר ואח' נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו ואח'), וההד הציבורי שעוררו הגישה המפלה כלפי אזרחים ותיקים עובדים או כאלו שפוטרו או הוצאו לחל"ת במשבר ולא זכו לתמיכה כספית בחוק הביטוח הלאומי. מגמת השינוי ניכרה בכמה החלטות שקיבלה הממשלה, והן יסקרו להלן:

כאמור, ב-30 ביוני 2020 נחקק חוק מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה, שאפשר מתן מענקים בסכום של 1,000-4,000 שקלים בתוספת לקצבת הזיקנה. זאת כדי לשמור על אוכלוסייה זו מעל לקו העוני, ולהשוות את זכויותיהם של עובדים בני הגיל השלישי לזכויותיהם של מי שפוטרו או הוצאו לחל"ת ושאינם בני 67.

אפשר לזהות כאן את הגישה החיובית שנקטה הממשלה כדי לתמוך במצבם הכלכלי של אזרחים ותיקים. זו באה לידי ביטוי גם בהתערבות הממשל בשנת 2020 להורדת שיעורי העוני. מדוח העוני של הביטוח הלאומי עולה כי שיעורי העוני לפי ההכנסה הפנויה⁴ בקרב האזרחים הוותיקים לשנת 2020 היו נמוכים מאלו של שנת 2019 (12.5% לעומת 14.3%, בהתאמה). הסיבה לכך היא הסיוע הממשלתי שהוענק גם לאזרחים ותיקים באמצעות קצבאות ומענקים. אומנם החילוץ מעוני בקרב אזרחים ותיקים היה ונותר גבוה, אך גם הוא עלה בין שנת 2019 לשנת 2020: מ-74% ל-78% (המוסד לביטוח לאומי, 2021). נתונים דומים הוצגו בסקר של מכון ברוקדייל, וממנו עולה כי 72.2% מבני 65+ דיווחו כי משבר הקורונה לא גרם לשינויים במצבם הכלכלי, לעומת 26.5% שדיווחו כי מצבם הכלכלי החמיר או החמיר מאוד בעקבות המשבר (שנור, 2020).

קידום האינטרסים של האזרחים הוותיקים הואץ על ידי המשרד לשוויון חברתי, שזים כמה החלטות ממשלה בנושא. ב-18 באוקטובר 2020 התקבלה בממשלה החלטה שעניינה תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים, במיוחד בעידן משבר הקורונה (החלטה 450). הרקע להחלטה היה מקרים חוזרים ונשנים של עושק וניצול אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים, וצורך בפיתוח כלים נוספים לאכיפה, לחקיקה ולהסברה. הישגיה של החלטה זו היו הגדרת האזרחים הוותיקים כקבוצה שראוי כי תתקבל בגינה החלטה מיוחדת, וההדגשה כי היא התקבלה כדי להגביר את חוסנם בתקופת משבר הקורונה. ההחלטה מטפלת בהיבטים הצרכניים של האזרחים הוותיקים, אך היא הייתה ציון דרך לקראת קבלת החלטת הממשלה מספר 592, שיזמה שרת המשרד לשוויון חברתי ח"כ מירב כהן, ועוסקת בעולם העבודה של בני הגיל השלישי.

החלטה 592 הגיעה לאחר הצלחת ניסוי המקדים שבוצע בעקבות החלטת ממשלה מספר 834 מיום 13 בדצמבר 2015 בנושא שילוב מבוגרים בתעסוקה. מסקר שביעות רצון שערך המשרד לשוויון חברתי בעקבות הפיילוט עלה כי 91% מהאזרחים הוותיקים היו מרוצים מהשילוב שלהם בתעסוקה בעקבות ההחלטה (המשרד לשוויון חברתי, 2020). זאת ועוד, מרבית המבוגרים שהועסקו במסגרת הניסוי המקדים אף העידו כי רכשו חברים חדשים, וכי ביטחונם העצמי התחזק. על פי החלטה 834, החל משנת 2021 מסלול התעסוקה הייעודי במסגרת שירות המדינה לאזרחים ותיקים מעבר לגיל פרישה 67 יורחב לעד 576 אלף שעות לשנה לכלל שירות המדינה, בהתאם לאמות מידה ולכללים שיגדיר נציב שירות המדינה. מדובר אפוא בעלייה ניכרת, של פי שבעה לערך, בהיקפי התעסוקה.

מסלול התעסוקה ממומן מתקציב "שעות העסקה" של המשרדים, ללא תוספת תקציב או שעות. במסגרת פרויקט זה אמורה נציבות שירות המדינה לגבש מדדים כמותיים ואיכותיים שיאפשרו בקרה על תעסוקת האזרחים הוותיקים במסלול התעסוקה, ולהגדיר כלים נוספים

4 הכנסה פנויה מבחינת הפרט היא הכנסה אישית הנשארת בידיו לאחר שנוכו ממנה החבויות למיסים, והיא עומדת לרשותו לצריכה, לחיסכון ולהשקעה.

לתעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה. אחת לשנה ידווחו השרה לשוויון חברתי ונציב שירות המדינה לממשלה על מדדי ההצלחה של הכלים לתעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה ועל חסמים, ויצוג המלצות להמשך – זאת על בסיס תהליך בקרה סדור של נציבות שירות המדינה. באתר המשרד לשוויון חברתי מוסבר כי התועלות הצפויות מפעולות לשילוב אזרחים ותיקים בתעסוקה הן שיפור במצב הכלכלי; שיפור בבריאות הפיזית והנפשית, והפחתת תחושת הבדידות בעקבות החזרה למעגל העבודה; צמצום ההוצאה הציבורית על בריאות וקצבאות; הפחתת הגילנות בחברה הישראלית ושינוי הדימוי השלילי המייחס לאזרחים ותיקים חולשה ואי יכולת ומוביל להדרתם מחלקים מרכזיים בחברה – בין היתר מעולם התעסוקה; יתרה מזאת, לנוכח הפגיעה במשק הישראלי, ולנוכח התפרצות נגיף הקורונה בעת הזאת, יש בהחלטה כדי להביא לשיפור פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ולהיטיב עם ציבור האזרחים הוותיקים, המתקשים לשמור על רמת חיים בכבוד.⁵

החלטה 592 המשיכה את היוזמה שנקטה בהחלטה 834, וסימנה חזון חדש בגישת הממשל כלפי אזרחים ותיקים. על רקע החלטות אלו ניתן היה לצפות להתגייסות ולטיפול אינטנסיבי בהוצאתה לפועל ולמימושה של החלטה מכובדת זו. כדי להתחקות אחר הוצאתה לפועל נעשתה בדיקה בעניין: שמואל מזרחי, יו"ר הסתדרות הגמלאים, פנה ב-24 בפברואר 2021 במכתב לנציב שירות המדינה פרופסור דניאל הרשקוביץ בשאלה בדבר יישום ההחלטה. הנציב השיב כי נציבות שירות המדינה הוציאה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך והמרכזים הרפואיים הממשלתיים חוזר בעניין מתכונת העסקה של האזרחים הוותיקים בשירות המדינה, וזאת כחלק מתוכנית רחבה שגיבש צוות שמינה הנציב. בחוזר מדווח על הרחבת התקנים במסלול התעסוקה לאזרחים ותיקים בשירות המדינה: הם יועסקו עד 120 שעות בחודש, ולתקופה של עד שלוש שנים. מימון התקנים אמור להיות מתקציב "שעות העסקה" של משרדי הממשלה, ללא תוספת תקציב או שעות. פסקה בעייתית בחוזר דנה בסוג התפקידים שהאזרחים הוותיקים אמורים להיות מועסקים בהם, וקובעת כי מדובר רק בתפקידי עזר לעובדי המדינה, ובביצוע משימות שלא היו מוטלות על עובד מדינה בתקן קבוע במשרה מלאה. אכן, הנכונות להעסיק אזרחים ותיקים מעודדת ומהווה לכאורה קרן אור. אולם עיון ב"תקן אזרח ותיק" בנספח א' לחוזר מלמד כי בהתאם לתקן זה משרדי הממשלה ויחידות הסמך שיוקצו להם תקני אזרח ותיק לא יאשרו עיסוקים "גבוהים" באיכותם, המעניקים סמכויות חתימה או סמכויות סטטוטוריות, משימות ניהול או מטלות המוטלות על עובד מדינה בתקן קבוע במשרד. עובדים בתקן אזרח ותיק לא יועסקו גם במשרות אמן. העסקת אזרחים ותיקים תהיה בתפקידי עזר לעובדי המדינה שאינם קיימים בשירות המדינה (משרות שאינן בתקן). מהגדרות אלה של התפקידים עולים סימנים של גילנות.

יישום ההחלטה להרחבת התעסוקה בשירות המדינה לאזרחים ותיקים – המחקר האמפירי

מטרת המחקר

מטרת המחקר היתה לבחון את אופן היישום של החלטה 592 על ידי משרדי הממשלה ויחידות סמך בשירות המדינה, חצי שנה לאחר מועד קבלתה. השערת המחקר היא כי היות שלא הוקצו תקציבים נוספים למימון מסלול ההעסקה של אזרחים ותיקים, והיות שנקבע כי שעות ההעסקה תמומנה מהתקציב הנוכחי, החלטה 592 יושמה באופן מוגבל בלבד.

שיטת המחקר

כדי לבחון את ההשערה ולפיה יישום החלטה 592 להרחיב את מסלול התעסוקה הייעודי במסגרת שירות המדינה לאזרחים ותיקים מעבר לגיל פרישה היה מוגבל, אם בכלל, בוצע מחקר אמפירי שהתבסס על מחקר כמותני באמצעות סקר. במהלך כתיבתו של מאמר זה נשלחו פניות למשרדי ממשלה, במסגרת חוק חופש המידע, כדי לבחון את יישומה של החלטת הממשלה 592 בהתאם לחוזר.

הנחקרים

החלטה 592 באשר להרחבת מסלול תעסוקה ייעודי לאזרחים ותיקים חלה על כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך בשירות הממשלה – בסך הכל 78 יחידות בשירות המדינה, נכון לאוגוסט. היחידות הללו מתחלקות לשלוש קבוצות: 27 משרדי ממשלה (33% מעובדי המדינה), 29 יחידות סמך (28% מעובדי המדינה), ו-22 מרכזים רפואיים ממשלתיים (39% מעובדי המדינה), (מבקר המדינה, 2020). במחקר זה החלטנו לבחון את אופן היישום ההחלטה רק במשרדי הממשלה, ולכן הממצאים תקפים אך ורק לעובדים במגזר זה. כיוון שמדובר באוכלוסייה קטנה הוחלט לפקוד את כל היחידות, כלומר 27 משרדים.

איסוף הנתונים

המידע נאסף באמצעות שאלונים שהופצו לכל 27 משרדי הממשלה בדואר אלקטרוני, בהתאם לנוהל הקבוע בסעיף 7 לחוק חופש המידע תשנ"ח-1998, ולפיו משרדי הממשלה מחויבים להשיב לבקשה לקבלת מידע בתוך 15 ימים, אלא אם הוגשה פנייה להארכה. מתוך 27 משרדי ממשלה שהשתתפו במפקד, 18 משרדים בלבד (66%) השיבו לשאלונים במלואם, ומשרד אחד השיב באופן חלקי. ארבעה משרדי הממשלה הגיבו בהתאם לחוק בתוך 15 ימים,

והאחרים ביקשו הארכת זמן. עד למועד מסירת המאמר לדפוס הגיבו בסך הכל 19 משרדי ממשלה.

כלי המחקר

השאלון שהופץ למשרדי הממשלה כלל כמה שאלות: איוש משרות תקן בקרב אזרחים ותיקים, מספר משרות התקן לשנת 2021, מספר המשרות המאוישות בפועל לשנת 2021, מספר המשרות שאוישו על ידי אזרחים ותיקים מאז התקבלה החלטה 592 להרחבת העסקתם של ותיקים; סך המשרות המאוישות בפועל על ידי אזרחים ותיקים במשרד. כן נבחנו בין היתר מסגרות ההעסקה לאזרחים ותיקים, הארכת שירות וקליטת עובדים חדשים שהם אזרחים ותיקים.

ממצאים

הנתונים שנאספו באמצעות שאלונים הוקלדו לתוכנת אקסל, כדי לבצע ניתוח סטטיסטי תיאורי עבור התפלגויות המשתנים, כגון ממוצע, סטיית תקן, מינימום, מקסימום. בניתוח הנתונים שנאספו נמצא שיעור גבוה מאוד של איוש משרות תקן (98.49%) במשרדי הממשלה השונים נכון לשנת 2021 (לוח 1). מסך משרות התקן במשרדים השונים, רק 1.32% מאוישים על ידי ותיקים, ורק 0.1% מסך משרות התקן אוישו על ידי ותיקים מאז החליטה הממשלה על הרחבת התוכנית. מדיווחים של 18 משרדי הממשלה שהשתתפו במחקר והשיבו לשאלונים במלואם עלה כי שש משרות ותיקים חדשות נוספו לכוח האדם ממועד קבלת ההחלטה, וכי 101 משרות תקן מאוישות על ידי ותיקים (57 במשרד התחבורה ו-44 בשאר המשרדים).

היעד שהציבה הממשלה במסגרת החלטה 592, בהמשך לניסוי המקדים שהחל בשנת 2015 לבחינת השתלבותם של עובדים ותיקים במשרדי הממשלה ולאור הגדרתו כמוצלח, הוא גידול במספרן של משרות הוותיקים בשירות המדינה: משישים ל-400 (נציבות שירות המדינה, 2021), כלומר פי שישה ושני שלישים (6.2/3). מקרב 101 עובדים ותיקים המועסקים במשרדי הממשלה והשתתפו במחקר, הרוב הגדול (95) נקלטו עוד טרם החלטה 592 בדבר הרחבת התוכנית. רק שישה מהם נקלטו לאחר החלטת הממשלה להרחבת התוכנית, נתון המראה על קצב התרחבות איטי מאוד של התוכנית.

לוח 1: משרדי ממשלה: מספר משרות תקן בפועל, איוש משרות על ידי ותיקים עקב החלטת הממשלה, ואיוש כולל על ידי ותיקים

שם המשרד	מספר משרות תקן למשרד לשנת 2021	מספר משרות בפועל למשרד לשנת 2021	מספר משרות מאוישות ע"י ותיקים כתוצאה מהחלטת הממשלה	מספר משרות מאוישות ע"י ותיקים סך הכל מסך משרות התקן	ניצול תקן ע"י המשרד	איוש משרות לאור הנחיות ממשלה (%)	איוש משרות ע"י ותיקים (%)	איוש משרות ע"י ותיקים כתוצאה מהחלטת הממשלה מסך משרות התקן	תוספת איוש משרות ע"י ותיקים (%)
האנרגיה	250	271	0	2	108%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%
ההתיישבות	10	10	0	0	100%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
החוץ	604	604	0	3	100%	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%
החקלאות	900	900	1	4	100%	0.1%	0.4%	0.1%	33.3%
השירותים הווטרינריים	900	900	1	2	100%	0.1%	0.2%	0.1%	100.0%
מנהל מחקר חקלאי	548	548	0	0	100%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
הכלכלה והתעשייה	606	594	0	4	98%	0.0%	0.7%	0.0%	0.0%
המשפטים	3676	4225	0	11	115%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%
העלייה והקליטה	480	463	0	5	96%	0.0%	1.0%	0.0%	0.0%
הפינים	712	645	0	3	91%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%
התחבורה	694	673	3	57	97%	0.4%	8.2%	0.4%	5.6%
רשות התעופה האזרחית	116	115	0	7	99%	0.0%	6.0%	0.0%	0.0%
השירות המטאורולוגי	65	65	0	1	100%	0.0%	1.5%	0.0%	0.0%
התרבות והספורט	106.5	102	1	1	96%	0.9%	0.9%	0.9%	0.0%
לפיתוח הפריפריה	71	66	0	0	93%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
לשיתוף פעולה אזורי	38	35	0	1	92%	0.0%	2.6%	0.0%	0.0%
ירושלים ומורשת	14	14	0	0	100%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
יישום שירותי דת	104	91	0	0	88%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
ממוצע	549.69	573.39	0.33	5.61	98.5%	0.1%	1.3%	0.1%	7.7%
מספר תצפיות	18	18	18	18	18	18	18	18	18
מינימום	10	10	0	0	87.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
מקסימום	3676	4225	3	57	114.9%	0.9%	8.2%	0.9%	100.0%
סה"כ	9,894.50	10,321.00	6	101					

אף שבהחלטה 592 אין פירוט בדבר האופן שבו תחולקנה 340 המשרות הנוספות לאזרחים ותיקים, הערכה גסה מראה כי סך משרדי הממשלה, הכוללים שליש מכוח האדם בשירות המדינה, אמורים להגדיל את מכסת המשרות מעשרים ל-133 באותו היחס, כלומר גידול של 113 משרות ותיקים. נתון זה רחוק מאוד ממספר המשרות הנוספות שאכן אוישו על ידי ותיקים – שש ממועד החלטה 592 ועד למועד הדיווח של משרדי הממשלה השונים.

מבדיקת תשובותיהם של המשרדים שענו לסקר עולה כי מדיניותה של נציבות שירות המדינה באשר להעסקת אזרחים ותיקים התחלקה לשני מסלולי תעסוקה: האחד – הארכת שירות למי שכבר מועסקים במשרה בשירות המדינה, והוא אפשרי על פי תקנון שירות המדינה (נציבות שירות המדינה, 2018); האחר – קליטת עובד חדש לפי הוראת החלטה 592. בין שני המסלולים הללו יש הבדל מהותי: האחד מונע יחס גילני פסול ומכיר בפרישה כזכות של העובד, ולא כחובה שלו. האחר, המוציא לפועל את החלטת הממשלה, נועד להעסיק גמלאים בעבודות ברמה נמוכה יותר, על בסיס שעתי ובמשרות בלתי קבועות שאינן בליבת העיסוק במשרד, בדומה להעסקת סטודנטים בשירות הציבורי. אשר להעסקה לפי שעה, רק חלק מהמשרדים שהשיבו דיווחו שנתבקשו לבצע סקר משרות. הם לא הציגו בפנינו נוהל מסודר של נציבות שירות המדינה המיישם את החלטת הממשלה בדבר גיבוש מדדים כמותיים ואיכותיים שיאפשרו בקרה על תעסוקת האזרחים הוותיקים במסלול התעסוקה, וכן מגדיר כלים נוספים לתעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה.

מתשובות אלו עולה כי החלטה 592 לא יושמה כראוי נכון למועד עריכת הסקר. תוצאה זו שולחת מסר של רפיון בנוגע ליחס כלפי אזרחים ותיקים, והיא מתווספת למסרים העולים מהכללים שנקבעו בחוזר הנציבות, ולפיהם רק אזרחים ותיקים בדירוג נמוך ייקלטו מחדש לשרת במדינה, ולתקופה של שלוש שנים בלבד. מסרים אלו סותרים את הרוח החיובית שעולה מהחלטה 592 ומהנכונות לסייע לאזרחים הוותיקים. במונח מסוים הם אפילו מנציחים את הגילנות, משום שהם דוחקים את האזרחים הוותיקים למשרות פחותות ערך. בשלב זה יש להתמיד בפיקוח על מימוש החלטה 592, כדי שתשמש נקודת פתיחה לקידום הפעילות לביעור הגילנות. מחקר זה הוא חלק ממאמצים אלו, וימשיך לעקוב אחר תשובותיהם של משרדי הממשלה.

דיון

ממצאי המחקר מראים באופן חד-משמעי כי החלטה 592 מיום 29 בנובמבר 2020, שמטרתה הרחבה של איוש משרות על ידי ותיקים, אינה מתבצעת ביעילות במשרדי הממשלה השונים. מתוך 18 משרדים שנבדקו, 14 דיווחו כי לא קלטו שום עובד ותיק חדש מאז התקבלה ההחלטה. עוד ניכר כי ניצול המשרות בפועל כיום הוא גבוה מאוד במשרדי הממשלה, וקרוב

ל-100%. יש משרדים שבהם אחוז הניצול של התקנים בפועל חורג ממכסת משרות התקן, כלומר הניצול של שעות העסקה חורג אל מעבר למכסת השעות שהוגדרה במסגרת תקציב המשרד. מכך משתמע כי למרות ההצהרה באשר להרחבה של איוש משרות על ידי אזרחים ותיקים, לא הוקצו לכך תקנים נוספים, ותקני העסקה של אזרחים ותיקים ממומנים מתקציב "שעות העסקה" קיים של המשרדים השונים, ללא תקצוב נוסף.

אפשר להציע כמה הסברים לתת-הביצוע של החלטה 592: ההסבר האחד הוא חילופי השלטון שהתרחשו במדינה בחודשים מרץ-אפריל 2021. בתקופה זו, עקב השינוי בהרכב הממשלה, התחלפו בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה. תחלופה זו גוררת דחייה במימוש החלטות ממשלה. לאחר תקופה ארוכה של אי ודאות פוליטית והקמת ממשלה חדשה, נראה כי העיסוק במימוש החלטה 592 אינו עומד בראש סדר העדיפויות של משרדי הממשלה השונים. ההסבר השני הוא חברתי-כלכלי: עקב משבר הקורונה איבדו צעירים רבים את עבודתם, ומבחינת יעדי הממשלה, להחזרתם למעגל העבודה יש עדיפות על פני ההעסקה של אזרחים ותיקים. הסבר שלישי הוא פוליטי: על רקע חילופי השלטון בבחירות 2021, ייתכן כי נציגי הממשלה הנוכחים נחושים פחות לאכוף החלטה שקיבלה הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו.

מסקנות ומגבלות

מסקנות

ארגון הבריאות העולמי הגדיר את בני הגיל השלישי, מגיל שישים ומעלה, כקבוצת סיכון העלולה לפתח סיבוכים במקרה שיידבקו בקורונה. השימוש בגיל כמאפיין יחיד להגדרת קבוצת סיכון יצר תהליך כלל-עולמי שתייג את בני הגיל השלישי כקבוצה שיש לבדד מכלל האוכלוסייה – כדי להגן עליהם, אך גם כדי להקטין את הנטל שיפילו על החברה נזקי חשיפתם למחלה. תהליך זה הצית מחדש את תופעות הגילנות, שארגונים בין-לאומיים ניסו לצנן בחמש השנים שקדמו לעידן הקורונה.

תופעות הגילנות בישראל נבחנו מנקודת מבט סוציאלית וכלכלית על ידי חוקרים רבים, ובהם ישראל דורון וליאת איילון (איילון, 2020; דורון, 2020). דורון הציג ניתוח ביקורתי של משמעותה של הוראת סעיף (9) לתוספת השנייה לתקנות הקורונה, שבוטלה בסופו של דבר לאחר הגשת עתירה לבג"ץ. מעניינת התייחסותו של דורון לתוכנה של טיוטת הסעיף שאפיין את היחס הממשלתי לאוכלוסיית הקשישים (בג"צ 20/2759, ריבי בלר ואח'י נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו ואח'י). דורון הצביע בה על שלושה ממדים בעלי אפיונים גילניים: השימוש בגיל כרונולוגי כקריטריון יחיד ובלעדי להערכת המצב הקליני והסיכון הרפואי של אדם; ההתעלמות מההבנה המדעית הקיימת כיום בדבר התפקוד של מבוגרים: מצד אחד רמת הסיכון שימותו מנגיף הקורונה נמוכה, אך מצד אחר שלילת זכותם לשוב לשוק העבודה

כרוכה בפגיעה קשה בהם. וההיבט החברתי, המתבסס על המשגתו של בטלר ולפיה לשימוש בגיל הכרונולוגי כקריטריון יחיד ובלעדי לעיצוב המדיניות להחזרת עובדים לשוק העבודה יש השלכות חברתיות קשות, מאחר שהוא מתעלם מההשפלה ומההפליה.

להמשגה של בטלר ולניתוח של דורון אנו מוסיפים ממד ביקורתי משפטי, הכולל את מערך עקרונות השוויון והחירות, שהם זכויות האדם. למרות עוצמתם של כללים אלו, בחוק גיל פרישה ובחוק שירות המדינה (גמלאות) אפשר המחוקק לאכוף פרישה בגיל 67. הוראות אלו יצרו סביבה שהכשירה חקיקת רגולציה גילנית בתקופת הקורונה, ובוטלה רק לאחר איום בהתערבות בג"ץ. היחס הגילני כלפי בני הגיל השלישי הוכשר גם באמצעות מסרים שעלו מדבריהם של מנהיגים אשר התריעו בתקשורת מפני הסכנה המיוחדת שיש בקורונה עבור האוכלוסייה המבוגרת.

גישת הרגולטור והממשל כלפי האזרחים הוותיקים השתנתה בעקבות הלחץ הציבורי: הוכרה הזכות למענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה, והתקבלו החלטות ממשלה 450 שעניינה, כאמור, תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים, והחלטה 592 שעניינה תוכנית לקידום שילובם של אזרחים ותיקים בשירות המדינה. כל אלו אמורים לסמן שינוי חיובי ביחס כלפי האזרחים הוותיקים. המשימה הבאה היא יישומן של החלטות הממשלה באמצעות המנגנונים שהוגדרו בה, והרחבתה של החלטה 592 גם למגזר הפרטי.

מגבלות

במחקר הנוכחי נבדקו אך ורק משרדי הממשלה, שבהם נמצאים 33% מסך כוח האדם המועסק במסגרת הרשות הציבורית. לא נבדקו יחידות סמך ומרכזים רפואיים ממשלתיים. ממצאי המחקר משקפים אפוא את האוכלוסייה הנבדקת בלבד, ובהמשך יש לבחון את כלל הגופים הממשלתיים.

מגבלה נוספת נוגעת לאופן איסוף המידע. מכיוון שכלי המחקר היה שאלונים, השאלות היו מובנות מראש, ולא אפשרו גמישות. לו ניתן היה להשיב אופן חופשי על שאלות פתוחות, במסגרת של ראיונות עומק ו/או קבוצות מיקוד, ייתכן שהיה מתקבל מידע נוסף ומגוון יותר.

זאת ועוד, מתוך 27 משרדי ממשלה בשירות המדינה, 18 השיבו על השאלונים באופן מלא עד למועד כתיבת המחקר – אחוז היענות של 66.6%. ייתכן שכיסוי מלא של משרדי הממשלה היה מגלה תמונה שונה מעט.

אף שבמחקר הנוכחי נבחן יישומה של החלטת ממשלה 592 בדבר הרחבת האיוש של משרות על ידי ותיקים, לא נעשתה בו הבחנה בין שני מסלולי ההעסקה של אזרחים ותיקים: מסלול הארכת שירות מעבר לגיל פרישת החובה במקצועות במחסור או במקצועות הדורשים

מומחיות ייחודית, ומסלול העסקת אזרחים ותיקים בתפקידי עזר לעובדי המדינה שאינם קיימים בשירות המדינה (משרות שאינן בתקן).

סיכום

החלטות הממשלה קודמו ביוזמת המשרד לשוויון חברתי, אך המסרים העולים מדבריהם של המנהיגים עדיין לוקים בגילנות, ועולה מהם נרטיב של פגיעות. כך למשל, הדיווח על הפעילות הממשלתית שביקשה לקרב בין בני הגיל השלישי המבודדים לבין נכדיהם בדרכים יצירתיות, למשל באמצעות העלאת הנכדים במנופים אל מרפסות בתיהם, מפאר לכאורה את מאמצי הממשלה, אך מדגיש דווקא את פגיעותם של הזקנים. מאחר שחלק ממנהיגי העולם, דוגמת נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן, משתייכים למבוגרים שבקרב בני הגיל השלישי, שילובם המחודש של בני גיל זה בשוק העבודה הציבורי והפרטי כדרך לביעור הגילנות אמור להתקבל כמובן מאליו. החלטת הממשלה בדבר שילובם המחודש של אזרחים ותיקים בעבודה במגזר הציבורי אמורה לשמש צעד בכיוון יישומה של האסטרטגיה שהתווה מזכ"ל ארגון הבריאות העולמי לביעור הגילנות. אולם מהמחקר שביצענו עולה כי בשלב זה ההחלטה יושמה באופן רפה, וכי יש להפעיל מנגנוני פיקוח כדי להוציאה לפועל. מנגנוני הפיקוח צריכים לכלול גורמים פנים-ממשלתיים דוגמת המשרד לשוויון חברתי, שיזם את החלטה 592, ומנגנונים חיצוניים, דוגמת מחקרים ופעילות של ארגוני החברה האזרחית (למשל הסתדרות הגמלאים), שיכולים להפעיל לחץ ציבורי לביעור הגילנות. מאמר זה מבקש לקדם את המאבק לביעור הגילנות, והמחקר שהוא מתבסס עליו אמור לתרום למימוש מטרה זו באמצעות חשיפת תוצאותיו לגופים הרלוונטיים, כחלק מלחץ ציבורי מתרחב.

מקורות

חקיקה

חוק יסוד: הממשלה התשכ"ח-1968, ס"ח 540.

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970, ס"ח 593.

חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, ס"ח 1240.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992.

חוק יסוד חופש העיסוק, התשנ"ד-1994.

חוק חופש המידע תשנ"ח-1998, ס"ח 1667.

חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ס"ח 1919.

חוק מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), תש"ף-2020, ס"ח 2815.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 225 והוראת שעה), התשפ"א-2021.

תקנות שעת חירום – הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש, תש"ף-2020, מספר קובץ התקנות 8405.

צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף למשק, 2008.

החלטות ממשלה

ממשלת ישראל (2015, 13 בדצמבר). החלטה מס' 834: קידום הסוגיה האסטרטגית "היערכות להזדקנות האוכלוסייה": שילוב מבוגרים בתעסוקה.

ממשלת ישראל (2020, 18 באוקטובר). החלטה מס' 450: תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה.

ממשלת ישראל (2020, 29 בנובמבר). החלטה מס' 592: קידום תעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה.

פסקי דין

בג"ץ 2759/20 ריבי בלר ואח' נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו ואח' (פורסם בנבו).

בג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פד נא(3), 289.

בג"ץ 10076/02 רוזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו).

בג"ץ 4487/06 ד"ר בנימין קלנר נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו).

בג"ץ 9134/12 פרופ' משה גביש נ' הכנסת (פורסם בנבו).

ע"ע (ארצי) 10-209, ליבי וינברגר נ' אוניברסיטת בר אילן (פורסם בנבו).

ע"ע (ארצי) 16-05-1889 מועצה מקומית מג'אר – חסן גאנס, (פורסם באתר פ"ד, ניתן ב-9.12.2017).

סע"ש 16-12-40740 יואב איתן נ' ימק"א הבינלאומית ירושלים (פורסם בנבו, ניתן ב-21.5.2021).

סע"ש (חי) 19-03-10658 יוסי לוי – נוביה אירועים בע"מ (פורסם באתר פ"ד, ניתן ב-19.5.2021).

ספרים ומאמרים

- אוסטרובסקי-ברמן, א' ושיוביץ-עזרא, ש' (2021). **ממצאים נבחרים על ישראלים בני 60 ומעלה: האוכלוסייה המבוגרת בישראל בראי משבר הקורונה COVID-19**. מרכז ידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל, האוניברסיטה העברית, share – ישראל.
- איילון, ל' (2020). גילנות ומתח בין-דורי בעידן הקורונה: מאמר דעה. **ביטחון סוציאלי, 110**, 4-1.
- אלון, ש', גולנדר, ח' וכרמל, ש' (2013). **השלכות הגילנות על הפרט המזדקן בזירה החברתית, הבריאותית והתעסוקתית**. בתוך י' דורון (עורך), **גילנות בחברה הישראלית: הבניה חברתית של הזקנה בישראל** (עמ' 67-93). מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- אנדבלד, מ', הלר, א', כראדי, ל' וקליינר (קסיר), נ' (2021). **רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות, 2018-2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים)**, המוסד לביטוח לאומי.
- בליך, ח' (2015). **עוני ואי שוויון בישראל במבט בין-לאומי**. בתוך א' וייס וד' צ'רניחובסקי (עורכים), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2015** (עמ' 309-353). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בניש, א' (2020). חקיקה ופסיקה חברתית. **ביטחון סוציאלי, 111**, 127-140.
- דורון, י' (2020). זיקנה, זקנים, וגילנות בתקופת הקורונה: המקרה של חוקיות הגבלת חזרתם של עובדים זקנים לשוק העבודה. **הרבעון לחקר ארגונים וניהול משאבי אנוש, 25**(2), 54-63.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020א). **החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל הרביעי של הסקר שנערך בנובמבר בצל המשבר**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020ב). **יום האזרח הוותיק הבין-לאומי 2020: מבחר נתונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2022, 3 במרץ). **השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בשנת 2021. הודעה לתקשורת**.
- לתת (2020). **מציאות בהפרעה: דוח העוני האלטרנטיבי בישראל, 18**.
- המוסד לביטוח לאומי (2021). **דוח ממדי העוני והפערים החברתיים**.
- המשרד לשוויון חברתי: אגף בכיר אזרחים ותיקים (2020, 6 בדצמבר). **הממשלה החליטה: הרחבת מסלול התעסוקה הייעודי לאזרחים ותיקים בשירות המדינה. אתר המשרד לשוויון חברתי**.
- מבקר המדינה (2020). **דוח שנתי 70ב: הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה**.
- נדיב, נ', ומירלמן, א' (2014). **והדרת פני זקן: בחינת סוגיית ההעסקה מעבר לגיל פרישה. קריית המשפט, י, 265-300**.
- נציבות שירות המדינה (2020). **מדריך לטיפול והתקשרות עם העובדים הפורשים לגימלאות בשירות המדינה. אתר נציבות שירות המדינה**.

- נציבות שירות המדינה (2021). הרחבת העסקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה. אתר **נציבות שירות המדינה**.
- נתנון, ר', ויס, י' וזילברמן, א' (2018). **קשישים בישראל: תמונת מצב, סקירה השוואתית בינלאומית, ניתוח, והמלצות מדיניות**. מאקרו: המרכז לכלכלה מדינית.
- סטפק, צ' וברקוביץ, א' (2020, 16 בנובמבר). מערכת הפנסיה הישראלית יעילה בהשוואה לעולם. **גלובס**.
- שנור, י' (2020). **קורונה וזקנים השפעת מגפת הקורונה על בני 65 ומעלה בישראל**, מאיירס-גוינט-ברוקדייל.
- שנור, י', וולד-צדיק, א' וברודצקי, ג' (2015). **זוח תמונת מצב ומגמות תעסוקה של בני 45-74**. מכון מאיירס-גוינט-ברוקדייל.
- שקדי, א' (2004). **מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תאוריה ויישום**. רמות.
- Ayalon L., Chasteen, A., Diehl, M., Levy, B. R., Neupert, S. D., Rothermund, K., Tesch-Römer, C., & Wahl, H. W. (2021). *Aging in times of the COVID-19 pandemic: Avoiding ageism and fostering intergenerational solidarity. The Journals of Gerontology: Series B, Psychological Sciences and Social Sciences*, 76(2), e49–e52. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbaa051>
- Butler, R. N. (1969). *Age-ism: Another form of bigotry. The Gerontologist*, 9(4, Part 1), 243–246. https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243
- Doron, I. (2009). *A multi-dimensional model of elder law*. In I. Doron (Ed.), *Theories of law and ageing: The jurisprudence of elder law* (pp. 59–74). Springer.
- European Union Council. (2000). *Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*.
- Goosey, S. (2021). *Pluralist theory of age discrimination*. Hart Publishing.
- International Labor Organization. (1980). *R-162: Older workers recommendation*.
- Jimenez-Sotomayor, M. R., Gomez-Moreno, C., & Soto-Perez-de-Celis, E. (2020). *Coronavirus, ageism, and Twitter: An evaluation of tweets about older adults and COVID-19. Journal of the American Geriatrics Society*, 68(8), 1661–1665. <https://doi.org/10.1111/jgs.16508>
- Mokhiber, C. (2018). *Ageism in human rights law. Age-International*.
- Numhauser-Henning, A. (2021). *Elder law and its subject: The contextualized ageing individual. Ageing & Society*, 41, 516–535. <https://doi.org/10.1017/S0144686X19001284>
- OECD. (2020). *Pensions outlook 2020*. <https://doi.org/10.1787/67ede41b-en>

- Officer, A., & De la Fuente-Núñez, V. (2018). A global campaign to combat ageism. *Bulletin of the World Health Organization*, 96(4), 295–296.
<https://doi.org/10.2471/BLT.17.202424>
- Skipper A. D., & Rose, D. J. (2021). #BoomerRemover: COVID-19, ageism, and the intergenerational Twitter response. *Journal of Aging Studies*, 57, 100929.
<https://doi.org/10.1016/j.jaging.2021.100929>
- Soto-Perez-de-Celis, E. (2020). Social media, ageism, and older adults during the COVID-19 pandemic. *EClinicalMedicine*, 29–30, 100634.
<https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100634>
- Swift, H., & Chasteen, A. L. (2021). Ageism in the time of COVID-19. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24(2), 246–252.
<https://doi.org/10.1177/1368430220983452>
- The United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights*.
- The United Nations. (2020). Policy brief: *The impact of COVID-19 on older persons*.
- The United Nations. (2021, 29 March). *11th session of the un open-ended working group on ageing high-level panel on COVID-19 and older persons*.
- World Health Organization. (2021, 18 March). *Global report on ageism*.

