

## ביטוח אבטלה

חוק ביטוח אבטלה נועד לאפשר למובטלים לתור אחר מקור פרנסה התואם את כישוריהם תוך שמירה על רמת חייהם הנוכחית לפרק זמן סביר שנקבע בחוק. דמי האבטלה בישראל מחושבים לפי נוסחה פרוגרסיבית: ככל שהשכר לפני האבטלה נמוך יותר, כך התשלום מחליף שיעור גבוה ממנו (שיעור החלפה פוחת). במהלך השנים 2002-2017 התקבלו תיקונים בחוק שלרוב החמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ולמענק לחייל משוחרר (ראו להלן), אך בשנתיים האחרונות השתנתה המגמה.

### דמי אבטלה

#### תנאי הזכאות

דמי אבטלה משולמים למי שפוטר מעבודתו והתייצבו בשירות התעסוקה כדי לקבל עבודה חלופית ובתנאי שצברו **תקופת אכשרה** כנדרש בחוק – 12 חודשי עבודה מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. העבודה המוצעת לבני יותר מ-35 חייבת להיות **עבודה מתאימה** כמוגדר בחוק מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. מובטלים אחרים חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם. דמי האבטלה משולמים בעבור היום החמישי לאבטלה ואילך.

#### משך התשלום וגובה התשלום

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגיל, להשכלה ולמצב המשפחתי (לוח 1). הסכום המרבי לתשלום בחמשת החודשים הראשונים הוא כגובה השכר הממוצע, ומהחודש השישי – עד 2/3 השכר הממוצע (לוח 2). בהכשרה מקצועית גובה התשלום הוא 70% מדמי האבטלה שהיו משולמים למבוטח לולא היה בהכשרה המקצועית, והתקופה המרבית לתשלום תלויה במספר שנות הלימוד: לבעלי פחות מ-12 שנות לימוד – 138 ימים (גם אם זכאותם ללא ההכשרה היתה ל-50-100 ימים), ולבעלי 12 שנות לימוד לפחות – בדומה לכל המובטלים.

### לוח 1: תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה

גיל ומצב משפחתי	התקופה המרבית לזכאות (ימים)
עד 25 עם 2-1 תלויים	50
יותר מ-25 ופחות מ-28 עם 2-1 תלויים	67
חייל משוחרר <sup>1</sup>	70
יותר מ-28 ופחות מ-35 עם 2-1 תלויים	100
עד 35 עם 3 תלויים לפחות או יותר מ-35 ופחות מ-45 עם 2-1 תלויים	138
יותר מ-35 עד 45 עם 3 תלויים לפחות, או יותר מ-45	175

### לוח 2: גובה דמי האבטלה כאחוז מהשכר

מעל גיל 28	עד גיל 28	חלק השכר של המובטל
80%	60%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	40%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	35%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	25%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

### חיילים משוחררים

**דמי אבטלה:** חייל משוחרר<sup>1</sup> חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו. גובה התשלום 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום (תרשים 2). עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו.

**מענק לחייל משוחרר:** משולם בשנתיים הראשונות לשחרור למי שעבד בעבודה מועדפת או נדרשת כהגדרתן בחוק. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול 138 (ימים) מחולק ב-2. ב-2019 היה סכום המענק 9,695 ש"ח. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

### שינויי חקיקה בשני העשורים האחרונים

#### 2003-2002

- הוארכה תקופת האכשרה מ-6 מתוך 12 חודשי העבודה שקדמו לאבטלה ל-12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (מ-7/2002).
- צומצמה התקופה המרבית לתשלום לצעירים עד גיל 25, מ-100 ל-50 ימים (מ-7/2002).
- דמי האבטלה הופחתו ב-4%, בדומה להפחתה במרבית קצבאות הביטוח הלאומי (מ-7/2002 עד 1/2007).

1 בפרסום זה: מי שעברו לכל היותר שנתיים מיום שחרורו.

**ביטוח אבטלה**

- הופחת ב-30% התשלום למשתתפים בהכשרה מקצועית למצטרפים החדשים (מ-7/2002).
- מי שנעשו מובטלים שוב בתוך ארבע שנים ממועד האבטלה הראשון, זכאים לתשלום של עד 180% מתקופת הזכאות המרבית שלהם (מ-1/2002).
- הופחת ב-15% התשלום למי שצבר את מספר ימי תשלום השווה לתקופת הזכאות המרבית (כלומר לאחר שצבר כבר 100% מתקופת הזכאות המרבית והוא נמצא בחלק של 80% הנותרים) (מ-1/2002).
- הוגבלה תקופת התשלום למשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד ויותר, והיא לא תעלה על תקופת התשלום למי שאינו בהכשרה מקצועית (מ-1/2003).

**2007**

- צומצמה התקופה המרבית לתשלום לבני 25-28, מ-100 ל-67 יום (מ-3/2007).
- הופחת בכ-25% התשלום למובטלים עד גיל 28 (מ-3/2007).
- בוטל הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים, והיא כעת שישה חודשי עבודה בשנה שלאחר שחרורם משירות סדיר (מ-7/2007).
- תקופת האכשרה לעובדים במשרה יומית השוותה לעובדים במשרה חודשית – 12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה, ללא תלות במספר ימי העבודה בחודש. התשלום מחושב על בסיס ששת חודשי העבודה האחרונים (במקום שלושה חודשים אחרונים לעובד חודשי ו-75 ימי העבודה אחרונים לעובד יומי).
- העובדים במשרה יומית הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. עוד לפני המעבר לשבוע עבודה של חמישה ימים מצבם היה קשה משום שהיה עליהם לצבור ימים כמו העובדים החודשיים. קיצור שבוע העבודה הקשה עליהם עוד, משום שחודש עבודה שלהם הוא 25 ימים ושל עובדים חודשיים כ-21 ימים. השינוי בחוק תיקן את העוול שנגרם להם.

**2009**

- תקופת האכשרה לדמי אבטלה קוצרה ל-9 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (במקום 12 מ-18). הסכם קואליציוני נוסף אפשר להאריך את התקופה המרבית לדמי אבטלה למובטלים צעירים מינואר).

**2016-2017**

- כל התנאים והזכויות לחיילים משוחררים בביטוח אבטלה הוחלו גם על מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי.
- מי שהתייצבו בשירות התעסוקה בתוך פחות משלושה חודשים מיום הפסקת העבודה – נשמרת להם זכאותם לדמי אבטלה.

## מקבלי דמי אבטלה

### מקבלי דמי אבטלה

ב-2019, כ-239 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה חודש אחד לפחות, וכ-75 אלף קיבלו בממוצע לחודש – עלייה של כ-6% לעומת 2018. בעקבות ביטול הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים בשנה שמיום שחרורם (ב-2007), שיעורם בכלל מקבלי האבטלה ירד מכ-11% ב-2007 לפחות מ-1% מ-2008 ועד 2019 (0.7% ב-2019) (לוח 4).

### מקבלי דמי אבטלה ובלתי מועסקים

בדומה ל-2018, גם ב-2019 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בכ-6% בממוצע לחודש וירד מספרם של כלל הבלתי מועסקים, בכ-4%. בסך הכל היו ב-2019 157 אלף בלתי מועסקים לעומת 163 אלף ב-2018. כ-75 אלף (כ-48%) בממוצע לחודש קיבלו דמי אבטלה לעומת 71 אלף (44%) ב-2018 – עלייה של 5.6% בין שתי השנים.

שיעורם של המקבלים דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים ירד בחדות לאחר הקיצוצים בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 (ראו לעיל **שינויי חקיקה**), ולאחר מכן עלה בהדרגה ליותר מ-30% ב-2013 ולכ-40% ב-2019 – שיעור הגבוה אף יותר מן השיעור שלפני 2002-2003 (לוח 3). מספר המקבלים בכלל הבלתי מועסקים הגיע לרמה הגבוהה ביותר ב-18 השנים האחרונות – כמעט מחצית.

לוח 3: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2005-2019

שנה	בלתי מועסקים*		אחוז מהבלתי מועסקים
	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מכוח העבודה	
2005	334.9	11.2	17.6
2009	315.0	9.4	23.2
2010	283.9	8.3	20.7
2011	243.9	7.0	23.5
2012	247.1	6.8	25.0
2013	228.4	6.2	30.4
2014	222.5	5.7	32.4
2015	201.6	5.2	34.6
2016	188.3	4.8	35.3
2017	168.3	4.6	39.6
2018	162.6	4.0	43.7
2019	156.8	3.8	48.1

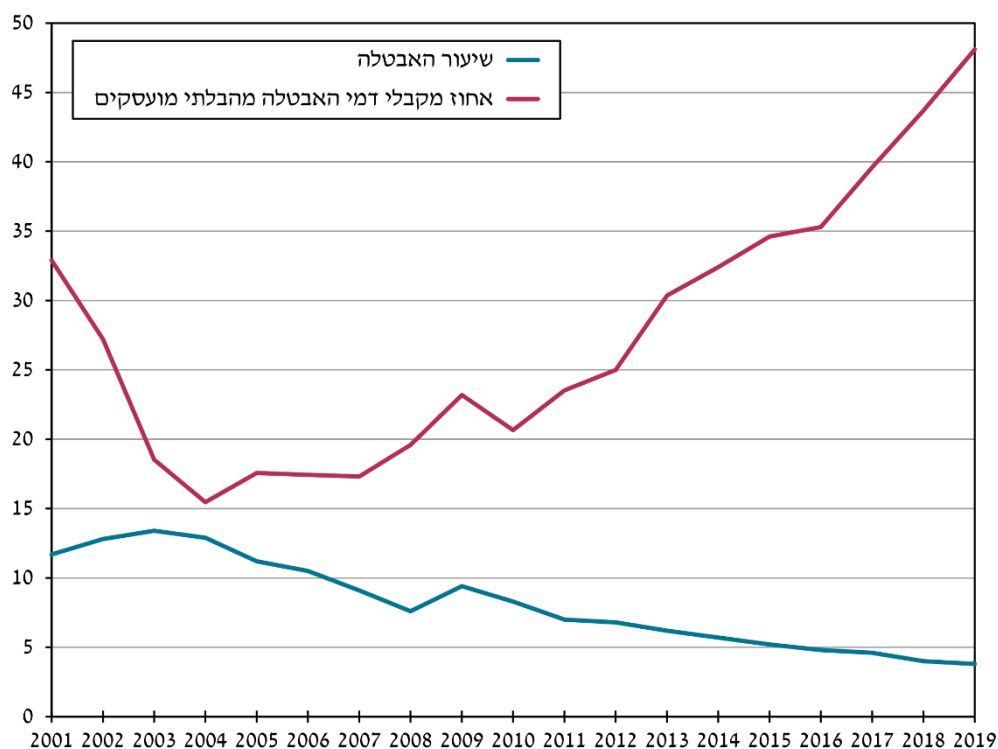
\* הנתונים עד 2011 הם לאחר שרשור.

ביטוח אבטלה

קיים מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לשיעור המקבלים דמי אבטלה: בשיעורי אבטלה גבוהים גדל מספר המקבלים אך קטן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים (תרשים 1). בשיעורי אבטלה נמוכים קטן מספר מקבלי דמי אבטלה במידה מתונה יותר ולכן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים גדל.

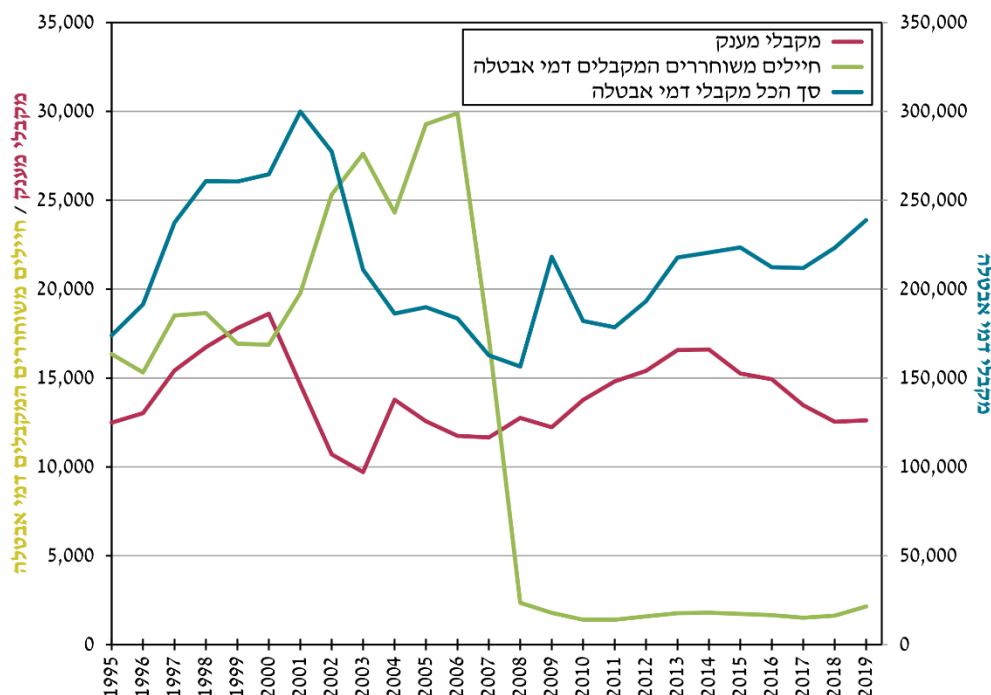
מן הנתונים על מספר המקבלים דמי אבטלה בשנים 2006-2019 בכל שנה ובממוצע לחודש (לוח 4 ותרשים 2), נראית בבירור הצניחה במספר החיילים המשוחררים לאחר ביטול הפטור מתקופת אכשרה ב-2007. עם זאת, ב-2018 וב-2019 עלה מספרם בכ-11% ובכ-34% (בהתאמה) בממוצע לחודש לאחר ירידה ב-2015-2017. מ-2009 שיעור החיילים המשוחררים בכלל המקבלים בממוצע לחודש נותר יציב – 0.5%.

תרשים 1: שיעור האבטלה ושיעור המקבלים דמי האבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים), 2001-2019



התפלגות של מקבלי דמי אבטלה לפי השכלה (סוג לשכת התעסוקה) מראה כי שיעורם של האקדמאים בכלל המקבלים עלה מ-28.3% ב-2010 ל-32% ב-2018 (לוח 5), אך ב-2019 ירד לכ-29%. שיעורם של המשתתפים בהכשרה מקצועית מ-2007 ועד 2019 היה נמוך מאוד – פחות מ-1%.

### תרשים 2: מקבלי דמי אבטלה (כלל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) והיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה מועדפת, 1995-2019



#### מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה

מובטל שמיצה את מלוא זכאותו לדמי אבטלה ולא עלה בידו למצוא עבודה באמצעות שירות התעסוקה או שהחל לעבוד בשכר נמוך, רשאי להגיש תביעה לגמלה להבטחת הכנסה או להשלמת הכנסה. שלא כדמי אבטלה, גמלה זו כפופה למבחן הכנסות.

מבדיקה של שיעור המקבלים דמי אבטלה שקיבלו לאחר מכן גמלה להבטחת הכנסה, עולה כי כ-40 אלף מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה במחצית הראשונה של 2019, אך רק 5.8% (כ-2,300) קיבלו ב-2019 גמלה להבטחת הכנסה. בקרב המבוגרים (בני יותר מ-45) שיעור זה גבוה קצת יותר – כ-8%. השיעור הנמוך יחסית נובע מתנאי הזכאות המחמירים יחסית לצעירים יותר.

#### עומק האבטלה (משך התשלום)

עומק האבטלה (משך התשלום) מוגדר כמספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה בשנת הזכאות, כלומר הנתונים ל-2019 נוגעים למי שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-2018 וסיימו את

ביטוח אבטלה

שנת הזכאות ב-2019. עומק האבטלה הממוצע ב-2019 עלה לעומת 2018 – מ-102 ימים ל-104 ימים.

לוח 4: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2007–2019

שנה	מקבלי דמי אבטלה – סך הכל		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים	
	מספרים	שינוי לעומת שנה קודמת (%)	סך הכל (מספרים)	אחוז מכלל המקבלים
<b>סך הכל</b>				
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4
2008	156,450	-3.9	154,103	98.5
2009	218,174	39.5	216,384	99.2
2010	182,065	-16.6	180,662	99.2
2011	178,547	-1.9	177,149	99.2
2012	193,201	8.2	191,617	99.2
2013	217,802	12.7	216,038	99.2
2014	220,581	1.3	218,785	99.2
2015	223,491	1.3	221,763	99.2
2016	212,347	-5	210,694	99.2
2017	211,822	-0.2	210,317	99.3
2018	223,292	5.4	221,661	99.3
2019	238,792	6.9	236,653	99.1
<b>ממוצע חודשי</b>				
2007	49,817	-10.9	45,936	92.2
2008	48,045	-3.6	47,559	99
2009	73,025	52	72,654	99.5
2010	58,634	-19.7	58,343	99.5
2011	57,354	-2.2	57,065	99.5
2012	61,759	7.7	61,431	99.5
2013	69,351	12.3	68,980	99.5
2014	72,054	3.9	71,671	99.5
2015	69,780	-3.2	69,437	99.5
2016	66,500	-4.7	66,169	99.5
2017	66,701	0.3	66,397	99.5
2018	71,032	6.5	70,695	99.5
2019	75,355	6.1	74,905	99.4

דמי אבטלה משולמים למובטלים לתקופות של 50, 67, 100, 138 או 175 יום (תקופת זכאות) – בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. את הזכאות לתשלום ניתן לממש עד שנה מהיום הקובע. שיעור הממצים את התקופה המרבית לתשלום גבוה אצל הצעירים ביותר (הזכאים ל-50 או 67 ימי זכאות), והמבוגרים ביותר (הזכאים ל-175 ימי זכאות), לעומת שאר הקבוצות – יותר מ-45% (לוח 6). תופעה זו משקפת את המצוקה של המבוגרים, שסיכוייהם להשתלב בשוק

העבודה נמוכים, ושל הצעירים ביותר, שתקופת האבטלה הקצרה יחסית שלהם אינה מספיקה כדי להשתלב בעבודה מחדש.

**לוח 5: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי השכלה (סוג לשנת התעסוקה) (אחוזים), 2019-2007**

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
2007	100.0	26.8	73.2
2008	100.0	28.3	71.7
2009	100.0	29.1	70.9
2010	100.0	28.3	71.7
2011	100.0	28.5	71.5
2012	100.0	28.8	71.2
2013	100.0	29.6	70.4
2014	100.0	29.3	70.7
2015	100.0	29.5	70.5
2016	100.0	30.8	69.2
2017	100.0	32.2	67.8
2018	100.0	32.1	67.9
2019	100.0	28.6	71.4

**לוח 6: עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את זכאותם ב-2019 (כאחוז מהתקופה המרבית) ותקופת הזכאות המרבית**

תקופה מרבית (ימים)	סך הכל	עומק האבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)				
		עד 25	26-50	51-76	76-99	100 ממוצע
סך הכל	100	10.1	12.1	11.1	19.8	78.7
50	100	7.5	11.8	10.7	19.4	82.7
67	100	6.8	12.1	13.1	17.7	84.7
70	100	61.3	6.7	7.4	10.2	31.3
100	100	8.8	12.0	12.9	25.7	79.3
138	100	11.3	12.9	11.4	19.0	77.1
175	100	11.1	11.8	9.7	17.7	77.5

**גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים**

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על-פי נוסחה פרוגרסיבית: ככל שהשכר לפני האבטלה נמוך יותר כך התשלום יחליף שיעור גבוה ממנו (שיעור החלפה פוחת). בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. כך מושגות שתי מטרות: ביטוח מפני אבטלה – פיצוי על הירידה ברמת החיים של המובטל ומשפחתו, ושוויון בחלוקת ההכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.



ביטוח אבטלה

גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע ב-2019 נותר יציב ברמתו מ-2013 – כ-50%. ב-2013 ירד השיעור במעט לעומת 2009-2012, בעקבות השוואת תקופת האכשרה של עובדים יומיים לעובדים חודשיים, שגרמה להצטרפותם של עובדים יומיים ששכרם בדרך כלל נמוך מאוד (לוח 7). התשלומים הממוצעים לנשים ולגברים עלו בכ-2%-3% בהשוואה ל-2018, אך התשלומים לנשים נמוכים מאלה של הגברים בכ-20% (תרשים 3).

לוח 7: גובה דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים). 2019-2007

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכול	שנה
	עד מ-2/3 מלוא השכר הממוצע	עד מ-1/2 השכר הממוצע	עד מ-1/3 השכר הממוצע	עד מ-1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
46.9	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007
49.9	15.7	27.3	40.4	9.9	6.7	100.0	2008
52.9	19.2	29.8	38.0	7.8	5.2	100.0	2009
51.0	16.9	29.1	38.8	9.1	6.2	100.0	2010
51.2	17.0	30.1	37.9	8.5	6.4	100.0	2011
52.1	17.8	31.7	37.1	7.8	5.6	100.0	2012
50.7	16.6	29.8	36.9	9.1	7.5	100.0	2013
49.6	16.1	28.0	36.4	10.3	9.2	100.0	2014
49.2	15.5	28.0	36.8	10.1	9.6	100.0	2015
49.3	15.6	28.0	36.6	10.0	9.8	100.0	2016
50.3	17.2	29.0	35.0	9.3	9.5	100.0	2017
50.4	18.4	28.1	36.0	8.9	8.6	100.0	2018
49.7	15.2	30.3	36.3	9.1	9.0	100.0	2019

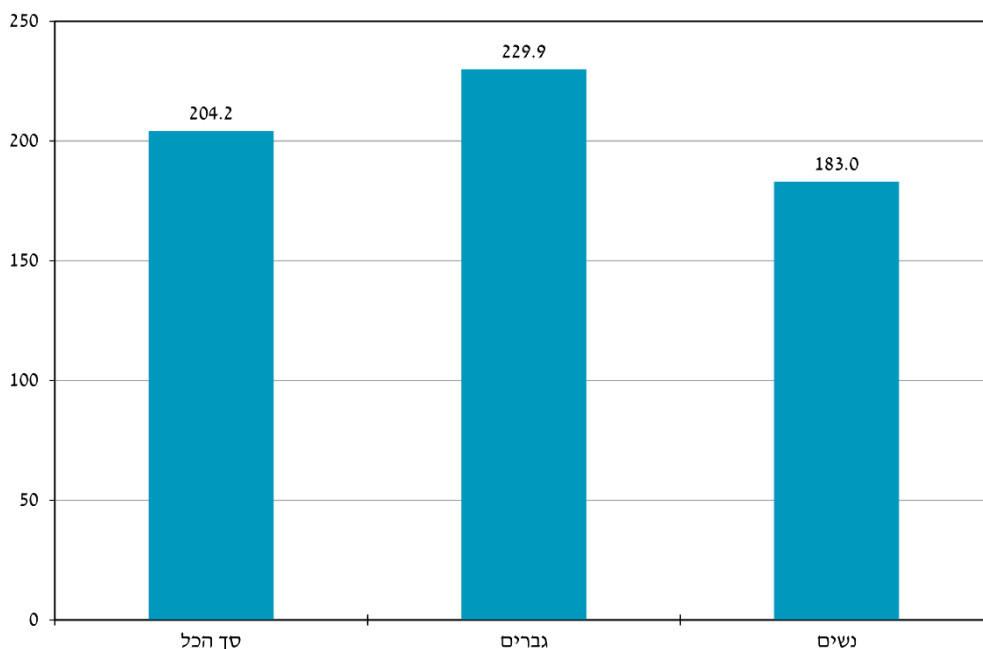
עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא עברו את מחצית השכר הממוצע במשק (לוח 7). ב-2009, בעקבות המשבר וגל פיטורים גם של בעלי שכר בינוני וגבוה, עלה שיעורם כחלק מהשכר הממוצע במשק לכ-53%. מאז הוא ירד, וב-2014-2016 הוא היה פחות ממחצית השכר הממוצע במשק, אך ב-2017-2018 שוב עלה ליותר ממחצית. שיעור המקבלים דמי אבטלה בסכום של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% ב-2012, אך החל לרדת שוב והגיע לכ-46% ב-2019. במקביל עלה חלקם של המקבלים תשלום הנמוך ממחצית השכר הממוצע – מכ-50% ב-2012 לכ-54% ב-2019 (תרשים 4).

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא עברו את מחצית השכר הממוצע במשק (לוח 7). ב-2009, בעקבות המשבר וגל פיטורים גם של בעלי שכר בינוני וגבוה, עלה שיעורם כחלק מהשכר הממוצע במשק לכ-53%. מאז הוא ירד, וב-2014-2016 הוא היה פחות ממחצית השכר הממוצע במשק, אך ב-2017-2018 שוב עלה ליותר ממחצית. שיעור המקבלים דמי אבטלה בסכום של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% ב-2012, אך

החל לרדת שוב והגיע לכ-46% ב-2019. במקביל עלה חלקם של המקבלים תשלום הנמוך ממחצית השכר הממוצע – מכ-50% ב-2012 לכ-54% ב-2019 (תרשים 4).

**היקף התשלומים:** ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה ב-2019 בכ-3.8 מיליארד ש"ח לעומת 3.5 מיליארד ש"ח ב-2018 – עלייה של 10%, והיא נובעת מהעלייה במספר המקבלים ומהעלייה בגובה התשלום ליום בהתאם למגמת הגידול בשכר במשק (לוח 8). חלקם של תשלומי האבטלה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2019 כ-4%.

תרשים 3: גובה דמי האבטלה ליום (ש"ח), 2019



לוח 8: התשלומים לדמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2019-2014

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2019)	שינוי ריאלי (%)
2014	3,277	3,300	
2015	3,209	3,253	-1.4
2016	3,118	3,177	-2.3
2017	3,182	3,235	1.8
2018	3,462	3,491	7.9
2019	3,841	3,841	10.0

ביטוח אבטלה

תרשים 4: דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק, 2007-2019

