



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

עובדות ומספרים: דף מידע 3

חוק ביטוח אבטלה

בארץ ובעולם



מאת אסתר טולידנו

תמוז התשס"ז, יוני 2007

חוק ביטוח אבטלה בארץ ובעולם 2007-1973

חוק ביטוח אבטלה בארץ

ביטוח אבטלה ממלכתי הונהג בישראל לראשונה בראשית שנת 1973.

לתכנית שני יעדים עיקריים:

- הגנה על הפרט בעת משבר של אובדן עבודה, הכנסה וסטטוס, מצד אחד, ומתן פרק זמן סביר לחיפוש עבודה מתאימה או תקופת הסתגלות לקראת הסבה מקצועית, מצד שני.
- הקצאה יעילה של כוח האדם במשק. השהות הניתנת למובטל מאפשרת לו לחפש ולמצוא עבודה המתאימה ליכולתו לכשוריו ולמיומנותו במסגרת האפשרויות בשוק העבודה. בדרך זו הוא נקלט בעבודה בה תרומתו למשק היא מקסימלית, ואשר שביעות רצונו בה תמנע פליטה מחודשת משוק העבודה.

כמו בכל ביטוח סוציאלי אחר, גם ביטוח אבטלה מושתת על העקרונות של שיתוף ועזרה הדדית של הכלל בהגנה על הפרט במקרים שבהם הכנסתו הכספית הרגילה נפסקה בנגוד לרצונו, וזאת כזכות המוקנת על פי החוק ולא כחסד.

עם זאת, מאחר שהתוכנית משלמת בעבור אי-עבודה היא עלולה לעודד זכאים פוטנציאליים ליזום את אבטלתם או להאריך את משך אבטלתם יותר מפרק הזמן הסביר שהתכוון לו המחוקק. המחוקק היה ער לאפשרות זו וקבע סייגים בחוק המצמצמים במידה רבה את האפשרות לנצל לרעה את דמי האבטלה:

- א. דמי אבטלה משולמים רק למי שהועסק במשך זמן מסוים טרם אבטלתו.
- ב. דמי האבטלה משולמים רק למי שהאבטלה נכפתה עליו ולא מי שיזם אותה בעצמו.
- ג. מי שתובע דמי אבטלה חייב להפגין נכונות לעבוד בדרך של התייצבות בלשכת התעסוקה ועמידה במבחן תעסוקה.

עד סוף שנות השמונים, היעדים שנקבעו בעת חקיקת חוק ביטוח אבטלה היו רלוונטיים ומוצקים, אך מראשית שנות התשעים הם איבדו הרבה ממשמעותם. לאחר השינויים המחמירים ביותר שהונהגו בשנים

2002-2003, כמעט נעלם תפקידו של ביטוח אבטלה כרשת ביטחון לעובדים שאיבדו את מקום עבודתם וכמנגנון שנועד לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם.

יש לציין כי החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה והפחתת רמתם ב-2002 נועדו בראש ובראשונה לצמצם את ההוצאות בענף אבטלה במסגרת מדיניות כוללת של צמצום ההוצאה על תשלומי העברה, ולא כדי לצמצם את האבטלה בגלל טענה שהועלתה מדי פעם בפעם, לפיה דמי האבטלה הם הגורם העיקרי לאבטלה. מחקרים שנעשו במדינות שונות וגם בישראל מלמדים שתוספת האבטלה הנגרמת בגין תכנית ביטוח אבטלה היא אכן בחזקת תופעה קיימת אולם היקפה מצומצם ביותר.

לוח 1: תקופת אכשרה ותקופה מרבית לתשלום – השוואה בין 1973 ל-2007

2007	1973	תקופת אכשרה	
		למובטלים שהיו מועסקים	6 מתוך 12 חודשים שקדמו לאבטלה
		לחייילים משוחררים	פטורים מתקופת אכשרה
		תקופה מרבית לתשלום	
		מובטלים שלא היו בהכשרה מקצועית	
		למובטלים שהיו מועסקים	
	50	טרם מלאו להם 25 שנה - שאין עמם 3 תלויים	138
	138	- שיש עמם 3 תלויים	175
	67	בני 25-28 - שאין עמם 3 תלויים	138
	138	- שיש עמם 3 תלויים	175
	100	בני 28-35 - שאין עמם 3 תלויים	138
	138	- שיש עמם 3 תלויים	175
	138	בני 35-45 - שאין עמם 3 תלויים	138
	175	- שיש עמם 3 תלויים	175
	175	מעל גיל 45	175
	70	לחייילים משוחררים	138
		מובטלים בהכשרה מקצועית	משך הקורס או התקופה המרבית – הגבוה מביניהם
			התקופה המרבית שהיה זכאי לה לולא היה בהכשרה מקצועית

לוח 2: דמי אבטלה ליום – השוואה בין 1973 ל-2007

2007	1973	
		עד גיל 28
60%	80%	חלק שעד 50% מהשכר ¹
40%	50%	חלק שבין 50%-ל-75% השכר
35%	45%	חלק שבין 75% למלוא השכר
25%	40%	חלק שמעל השכר
		מעל גיל 28
80%	80%	חלק שעד 50% מהשכר
50%	50%	חלק שבין 50%-ל-75% השכר
45%	45%	חלק שבין 75% למלוא השכר
30%	40%	חלק שמעל השכר
70%	100% מדמי אבטלה המגיעים להם לולא היו בהכשרה מקצועית	מובטלים בהכשרה מקצועית
85% מדמי אבטלה המגיעים להם	100% מדמי אבטלה המגיעים להם	מובטלים שחזרו שנית לקבל דמי אבטלה

¹מדובר על חלק השכר של המובטל ביחס לשכר הממוצע במשק.

החמרות בתנאי זכאות פגעו בכל האוכלוסייה בכל הגילאים, אך בקרב הצעירים שהתחילו את חיי עבודה הפגיעה היתה חמורה עוד יותר משתי סיבות:

1. למובטלים צעירים קשה יותר לצבור תקופת אכשרה כנדרש בחוק.
2. התקופה המרבית וגובה התשלום קוצצו למובטלים צעירים בצורה החמורה ביותר.

חוק ביטוח אבטלה – השוואה בינלאומית

עוד בטרם נכנסו לתוקף שינויי החקיקה הרבים שהונהגו בביטוח אבטלה, היה חוק ביטוח אבטלה בישראל אחד המחמירים במדינות המערב, ועל אחת כמה וכמה לאחר השינויים שהונהגו בשנים האחרונות.

במרבית המדינות, התוכניות הן ביטוחיות, כלומר דמי הביטוח משולמים בידי העובד ו/או המעסיק. בעשר השנים האחרונות לא חלו שינויים ניכרים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ברוב המדינות המפורטות להלן חוץ מישראל כאמור לעיל. לוח 3 מציג את תקופת האכשרה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות.

לוח 3: תקופות אכשרה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	תקופת אכשרה
אוסטריה	28 שבועות של עבודה מבוטחת בתוך 12 חודשים לפני האבטלה או 52 שבועות תוך 24 חודשים אם התביעה ראשונה
איטליה	52 שבועות של תשלום דמי ביטוח תוך שנתיים לפני האבטלה
אירלנד	39 שבועות של תשלום דמי ביטוח מאז הכניסה לביטוח וכן 39 שבועות של תשלום דמי ביטוח בתוך שנה לפני שנת האבטלה
ארצות הברית	3/4 מהמדינות דורשות הכנסות בסכום מינימלי בשנה קודמת, 8 מדינות דורשות מספר ספציפי של שבועות עבודה (בין 15-20 שבועות). בכל מדינה מוגדר מספר שבועות עבודה ספציפי
בלגיה	312 יום של תשלום דמי ביטוח בתוך 18 חודשים לפני האבטלה ועד ל-624 יום ב-36 חודשים אחרונים (בהתאם לגיל התובע)

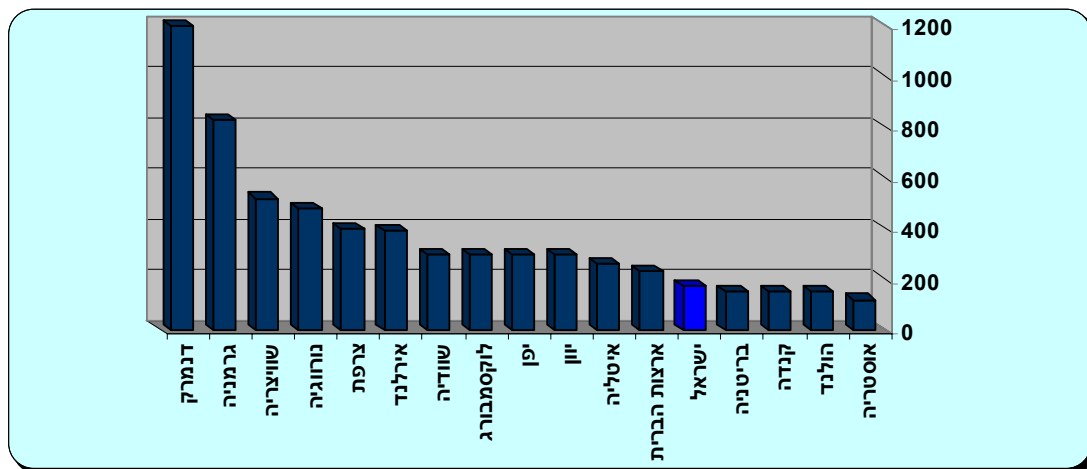
לוח 3 (המשך)

מדינה	תקופת אכשרה
בריטניה	25 שבועות של תשלום בשנה בתוך השנתיים שקדמו לאבטלה ו-50 שבועות של תשלום דמי ביטוח בתוך השנתיים שקדמו לאבטלה
גרמניה	12 חודשים של עבודה מובטחת בתוך שנתיים לפני האבטלה. העובדים העונתיים - 180 ימי עבודה
דנמרק	26 שבועות עבודה בתוך 3 שנים שקדמו לאבטלה
דרום אפריקה	13 שבועות של תשלום דמי ביטוח במשך 52 השבועות שלפני האבטלה
הולנד	26 שבועות של עבודה מבוטחת בתוך 39 שבועות שקדמו לאבטלה לקצבה בסיסית. שכר ב-52 יום ב-4 מתוך 5 שנים אחרונות לקצבה מורחבת. שנים של טיפול בילד עד גיל 12 (מלא או חלקי) – גם הן נחשבות
יוון	125 יום של תשלום דמי ביטוח בתוך 14 החודשים האחרונים או 200 יום של תשלום דמי ביטוח בתוך השנתיים אחרונות (לתביעה ראשונה גם 80 יום בשלוש השנים האחרונות)

לוח 3 (המשך)

מדינה	תקופת אכשרה
יפן	6 חודשי ביטוח בתוך 12 החודשים האחרונים
ישראל	12 חודשי ביטוח בתוך 18 החודשים האחרונים
לוקסמבורג	26 שבועות עבודה שכירה במשך 12 החודשים האחרונים
נורווגיה	השכר השנתי בשנה שקדמה לאבטלה או השכר הממוצע של 3 שנים האחרונות חייב להיות לפחות 75% מהשכר הבסיסי בעת הגשת התביעה
צרפת	לפחות 6 חודשי עבודה שכירה בתוך 22 חודשים לפני האבטלה
קנדה	700-420 שעות עבודה – משתנה לפי מצב האבטלה באזור
שוודיה	6 חודשי עבודה בתוך 12 חודשים לפני האבטלה
שוויצריה	12 חודשי עבודה בשנתיים האחרונות

תרשים 1: התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה במדינות נבחרות (בימים)

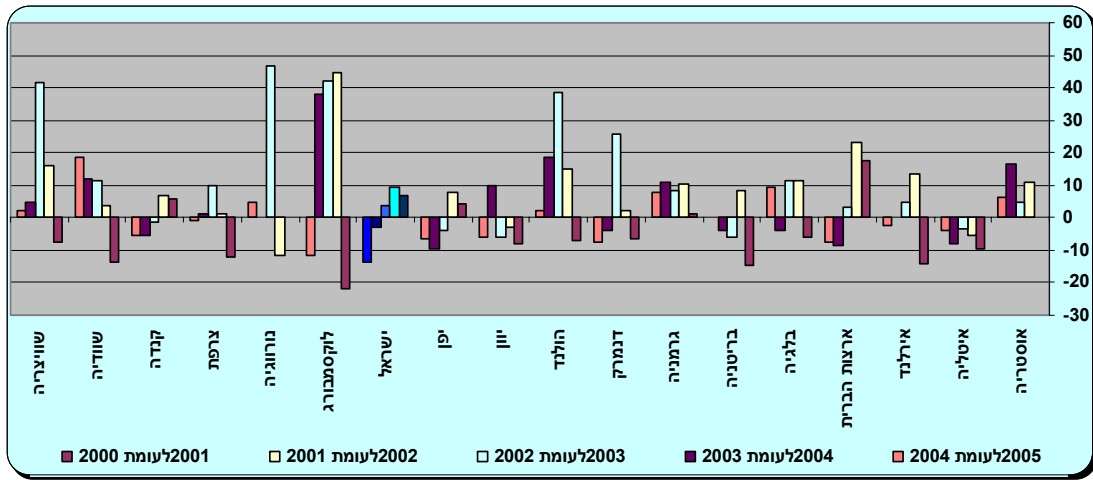


סיכום והערות

במרבית הארצות המפותחות, העלייה ברמת האבטלה הביאה לשינויי חקיקה שהקלו בתנאי הזכאות והגדילו את התשלום לדמי אבטלה, ובמקרים שלא היו שינויים כאלה התנאים לא הורעו והתשלומים לא צומצמו. ההנחה בבסיס הגישה הזאת היא כי בינתיים אין מכשיר טוב יותר ממערכת של ביטוח אבטלה, שגם מגן על הפרט וגם יעיל בהקצאת העובדים במשק: קצבה ביטוחית המעניקה החלפת שכר לזמן מוגבל, המשמש לצורך חיפוש עבודה.

רק בארץ העלייה בשיעור האבטלה לוותה בשינויי חקיקה שהחמירו עם המובטלים והביאו לירידה חדה של יותר מ-50% במספר הזכאים.

תרשים 2: אחוזי שינוי בשיעורי האבטלה במדינות נבחרות, 2005-2000



מינהל המחקר והתכנון

המוסד לביטוח לאומי

עובדות ומספרים: דפי מידע

1. אזרחים נפגעי פעולות איבה, מאת שולי בר, אפריל 2007.
2. מענק לימודים למשפחות חד-הוריות ומשפחות נוספת, מאת מיכל אופיר, מאי 2007.