



המוסד לביטוח לאומי
אגף למחקר ותכנון

דמי אבטלה כמענק חד-פעמי : אליה וקורץ בה

מאת

יוסי תמיר

גדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
אגף למחקר ותכנון

דמי אבטלה כמענק חד-פעמי : אליה וקוץ בה

מאת

יוסי תמיר

גדעון יניב

עליית שעורי האבטלה בישראל בשנים האחרונות עוררה מחדש את שאלת התמריץ השלילי לעבודה הגלום בתכנית בטוח האבטלה. תמריץ זה נעוץ בעיקרו בעובדה, שתכנית הבטוח, המפצה את העובד על אבדן הכנסתו, מקטינה את העלות הכרוכה בהפסקת עבודה נתונה, כמו גם בדחיית עבודה אחרת. היא עלולה אפוא להמריץ עובד מועסק להתפטר מרצון (או ליזום את פיטוריו) מעבודתו, ולעודד עובד מובטל להאריך את משך אבטלתו⁽¹⁾.

על מנת למתן את ההשפעה השלילית של תכנית בטוח האבטלה על משך האבטלה הועלתה לאחרונה הצעה ל-"מתן חלק מדמי בטוח האבטלה כסכום חד-פעמי ובלתי תלוי במשך האבטלה, והפחתת החלק הניתן באופן פרופורציונאלי למשך האבטלה"⁽²⁾. מטרת המאמר הנוכחי היא להראות כי: א. מנקודות המבט של שמירה מירבית על עקרונות הביטוח הסוציאלי ושל מיתון מירבי של התמריץ להארכת משך האבטלה עדיף (דאף פשוט יותר) להעניק למובטל שמצא עבודה את יתרת דמי האבטלה המגיעים לו (עבור כל תקופת הזכאות), מאשר להעניק למובטל שעדיין לא מצא עבודה חלק שרירותי מן הסכום הכולל של דמי האבטלה. ב. ההצעה ממתנת אמנם את התמריץ להארכת משך האבטלה אך מחזקת את התמריץ להפסקת העבודה ויוצרת תמריץ חדש להקטנת היקפה. לא מן הנמנע ששכרה של החצעה יצא בהפסדה.

א. יתרת דמי האבטלה כמענק חד-פעמי

ההצעה למיתון התמריץ השלילי לעבודה על ידי מתן חלק מן הסך הכולל של דמי האבטלה כמענק חד-פעמי בתחילת תקופת האבטלה נשענת על ההכרה, שכאשר חלק מדמי האבטלה הפוטנציאליים מתקבל מראש, קטנה התמורה ליום אבטלה נוסף (או לחלופין, עולה מחירו של יום פנאי נוסף) ופוחת התמריץ להאריך את משך האבטלה. מתן מלוא דמי האבטלה הפוטנציאליים כמענק חד-פעמי היה מסלק אמנם כליל את התמריץ להארכת משך האבטלה, אך היה פוגע במידה רבה יותר בתפיסת הבטוח הסוציאלי לפיה יש לפרוש את דמי הפיצוי על פני תקופת הארוע כולה (כדי להבטיח הכנסה נאותה באורח שוטף), ולא להותיר בידי המבוטח את ההחלטה על השימוש הרצוי בכספי הפיצוי. ההצעה מכוונת אפוא להחליש את התמריץ להארכת משך האבטלה במחיר פגיעה חלקית בלבד בעקרונות הבטוח הסוציאלי.

(1) לנתוח מפורט יותר של התמריץ השלילי לעבודה ולסקירת ממצאיהם של מחקרים אמפיריים, ראה: גדעון יניב, "בטוח אבטלה ושעור האבטלה: תיאוריה, ממצאים אמפיריים ולקחים" בטחון סוציאלי 26, יולי 1984.

(2) יעקב איש-שלום, "בטוח אבטלה כמאיץ לאבטלה", רבעון לכלכלה 122, אוגוסט 1984, למקורה של ההצעה ראה: רות קלינוב, הרצאה הכלולה ב-"יום עיון לזכרו של ד"ר לוטן בנושא בטוח אבטלה", אגף מחקר ותכנון, המוסד לבטוח לאומי, מאי 1982.

אם נניח כי מענק חד-פעמי במסגרת תכנית בטוח אבטלה הוא רעיון קביל⁽³⁾, ניתן לנצל באופן יעיל יותר אם יובטח למובטל שמצא עבודה מענק בגובה יתרת דמי האבטלה ה"מגיעים" לו (אילו מיצה את מלא תקופת הזכאות). או אז יבוטל כליל התמריץ להארכת משך האבטלה, מבלי שיפגע העקרון של הבטחת ההכנסה בתקופת האבטלה. יתר על כן, כך גם תפתר מעצמה בעיית הקביעה של גודל ה"חלק" הניתן כמענק, בעייה שפתרונה אינו ברור כלל בהצעה המקורית.

ראוי להדגיש עוד, כי אילו שעור החלפת השכר במסגרת תכנית בטוח האבטלה היה גבוה דיו, כי אז יתכן שאפשר היה עדיין להבטיח למובטל הכנסת-מינימום יומית גם לאחר שקבל כמענק חלק מן הסך הכולל של דמי האבטלה. ואולם, שעור החלפת השכר הוא נמוך יחסית⁽⁴⁾, ונע, בממוצע, סביב 40% מן השכר הממוצע במשק⁽⁵⁾. רמת פיצוי זו דומה לרמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לזוג במסגרת התכניות השונות של הבטוח הסוציאלי. חלוקת דמי האבטלה הפוטנציאליים למענק התחלתי ולתשלום יומי שוטף על פני תקופת האבטלה - מבלי לשנות את הסך הכולל של שני מרכיבי הפיצוי - לא הייתה מאפשרת להבטיח למובטל הכנסת מינימום שוטפת.

ב. תמריצים שליליים לעבודה של מענק חד-פעמי

ההשפעות השליליות האפשריות של תכנית בטוח האבטלה (ובכלל זה מענק חד-פעמי) על היצע העבודה של עובד מייצג ניתנות לבדיקה נוחה בעזרת מודל דיאגרמתי של בחירה בין פנאי והכנסה. לצורך כך נניח כי:

(3) שהרי אין הוא מתיישב עם העקרון של כל תכנית בטוח לפיו יש לפצות את המבוטח על התרחשותו בפועל של הארוע שכנגדו בוטח - ולא על התרחשותו הפוטנציאלית.

(4) שעור ההחלפה הנמוך נובע ממספר גורמים שהעיקרים שבהם: הפרוגרסיביות הקיימת בפונקציית השעורים הפורמאליים של תכנית הבטוח, אי הכללת מרכיבי שכר שונים בחישוב השכר המשמש בסיס לקביעת דמי האבטלה. וקביעת השכר הבסיסי על פי ממוצע השכר בשלושת החודשים שקדמו לאבטלה - שהוא נמוך בתקופה של אינפלציה מן השכר האחרון.

(5) ראה "מקבלי דמי אבטלה בשנים 1976-1983" סקר 45, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 1984. לוח 2 בסקר זה מלמד כי ממוצע דמי האבטלה ליום כאחוז מן השכר הממוצע היא 40.3, 42.0, 40.7 ו-39.5 בשנים 1980, 1981, 1982 ו-1983 בהתאמה.

1. תכנית בטוח האבטלה מתייחסת לשלש תקופות-זמן: תקופת אכשרה (פרק הזמן המינימאלי של עבודה הנדרש לצורך ביסוס זכאות לדמי אבטלה), תקופת המתנה (פרק הזמן שבין הפסקת העבודה ובין תחילת הזכאות לדמי אבטלה) ותקופת זכאות (פרק הזמן המכסימאלי של אבטלה-המקנה זכות לדמי אבטלה).

2. תקופת התכנון של העובד היא תקופת האכשרה + תקופת ההמתנה + תקופת הזכאות.

3. זכאות לדמי אבטלה (בהתקיים תקופת אכשרה ולאחר תקופת המתנה) מותנית באי-עבודה בלבד. אין היא מותנית בסיבה להפסקת העבודה או בחפוש עבודה אחרת בתקופת הזכאות.

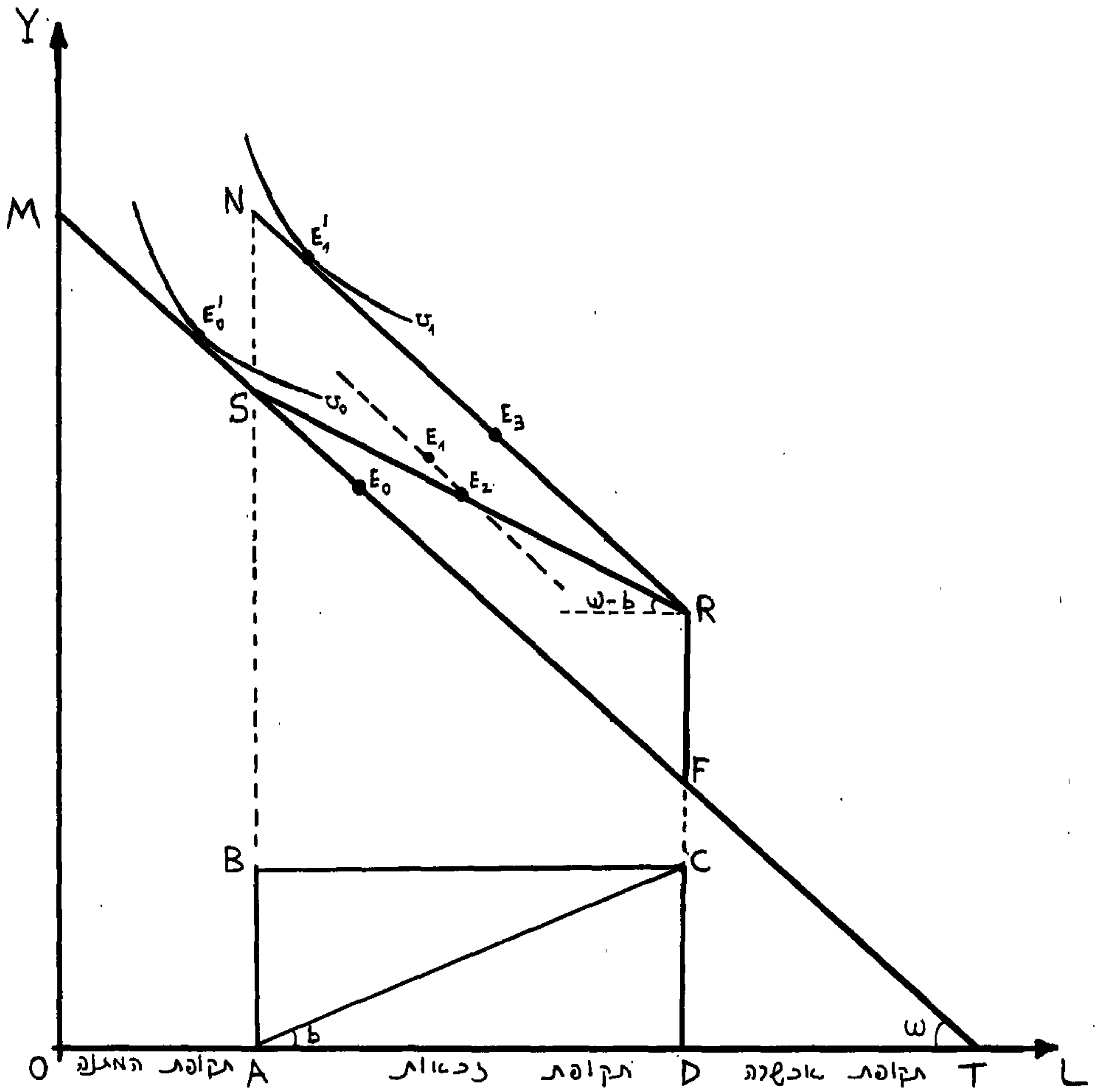
4. העובד אדיש למקורות הכנסתו: הכנסות משכר והכנסות מדמי אבטלה הן שוות ערך בעיניו. אין לעובד הכנסה מרכוש.

5. העובד מקצה את זמנו בין פנאי (אבטלה) ובין עבודה בלבד.

תרשים 1 מתאר גראפית את כמות העבודה המוצעת על ידי העובד - בהעדר תכנית בטוח אבטלה ולאחריה - במערכת צירים של ימי פנאי, L , והכנסה כוללת, Y . תקופת התכנון של העובד היא OT ימים ושכר העבודה העומד בפניו הוא ω שקלים ליום. בהעדר תכנית בטוח אבטלה יבחר העובד בנקודה כמו E_0 על פני קו התקציב MT . נניח עתה כי נפתחת בפני העובד תכנית בטוח אבטלה, המפצה אותו - לאחר DT ימי אכשרה ו- OA ימי המתנה - ב- $b(\omega)$ שקלים ליום של אי-עבודה, וזאת עד למכסימום של AD ימים. תכנית בטוח האבטלה מתוארת על-ידי $OACDT$ ומגבלת התקציב החדשה על-ידי $MSRFT$ ⁽⁶⁾. עם פתיחת התכנית יבחר העובד לעבור לנקודה כמו E_2 , שבה היקף עבודתו בהכרח נמוך יותר (או היקף אבטלתו גבוה יותר), שכן השפעות ההכנסה (מעבר מ- E_0 ל- E_1) והתחלופה (מעבר מ- E_1 ל- E_2) של התכנית פועלות שתיהן לצמצום היקף העבודה⁽⁷⁾. המעבר מ- E_0 ל- E_2 משקף את התמריץ להארכת משך האבטלה הטמון בתכנית הבטוח.

(6) א. שפועו של הקטע SR נמוך משפועו של הקטע MT , שכן התמורה ה"נקייה" ליום עבודה בתקופת הזכאות היא $b-\omega$ שקלים בלבד. ב. הקטע RF שווה באורכו לקטע CD .

(7) בהנחה, כמובן, שפנאי הוא מצרך נורמאלי.



תרשים 1

נבחן עתה את ההצעה לפיה יקבל העובד חלק מדמי האבטלה הפוטנציאליים כמענק בתחילת תקופת אבטלתו. לשם פשטות נניח כי הוא יכול לקבל את מלוא דמי האבטלה⁽⁸⁾. תכנית בטוח האבטלה תתואר אז על-ידי $OABCDT$ ומגבלת התקציב על-ידי $MSNRFT$ ⁽⁹⁾. קל לראות מתרשים 1 כי הצעה כזאת מבטלת מחד את השפעת התחלופה של תכנית הבטוח המקורית - אך יוצרת מאידך השפעת הכנסה גדולה מזו הקיימת בתכנית המקורית⁽¹⁰⁾. במידה שהשפעת ההכנסה הנוספת חזקה יותר מהשפעת התחלופה שבטלה יבחר העובד בנקודה כמו E_3 , שבה היקף עבודתו נמוך מזה שהיה בנקודה E_2 . במלים אחרות, המענק החד-פעמי מבטל אמנם את התמריץ להארכת משך האבטלה הנובע מירידת מחיר הפנאי, אך בהיותו כרוך בתוספת של סכום קבוע להכנסה (Lump Sum), הוא מעודד את העובד לחזור ולצמצם את היקף עבודתו.

ההשפעה השלילית של ההצעה על היצע העבודה אינה מצטמצמת למי שזכה בדמי אבטלה על-פי התכנית המקורית. תרשים 1 מראה כי גם עובד שלא נכלל במסגרת מקבלי דמי אבטלה על פי התכנית המקורית (בחר בנקודה כמו E'_0 על מגבלת התקציב $MSRFT$)⁽¹¹⁾ עלול להפסיק את עבודתו כדי להצטרף לתכנית המציעה מענק חד-פעמי (לעבור לנקודה כמו E'_1 על מגבלת התקציב $MSNRFT$), שכן התמורה המיידית הכרוכה בהפסקת עבודה היא גדולה יותר⁽¹²⁾. ההצעה מחזקת אפוא את התמריץ להפסקת העבודה של תכנית הבטוח המקורית ואף פותחת פתח להונאת המערכת על-ידי הפסקת עבודה זמנית ומוסכמת (בין העובד ומעבידו) לצורך הספציפי של זכייה במענק החד-פעמי.

(8) אין בהנחה זו כדי להשפיע עקרונית על השלכות היצע העבודה של ההצעה.

(9) כך גם תתואר תכנית הבטוח ומגבלת התקציב במקרה של אימוץ השינוי בהצעה שנדון בסעיף א'.

(10) בתנאי, כמובן, שבעקבות הפעלת התכנית המקורית לא בחר העובד לנצל את מלא תקופת זמנתו (כלומר, להמציא בנקודה R).

(11) ובנוסף, עקומת האדישות המשיקה לקו התקציב בנקודה E'_0 עוברת, כמתואר בתרשים 1 מעל לקטע RS .

(12) "הפסקת עבודה" - במונחי המודל הנוכחי - משמעה למעשה הוא הקטנה בהיקף העבודה כאשר מספר ימי האבטלה הקיים אינו גדול דיו לצורך קבלת דמי אבטלה. זאת בניגוד ל"הארכת משך האבטלה" שמשמעה הוא הקטנה בהיקף העבודה למרות שהיקף העבודה הקיים כבר נמוך דיו כדי להבטיח זכות לדמי אבטלה.

הערות סיום

תכנית בטוח האבטלה מכרונת לצמצם את הנזק הנגרם לעובד עם אבדן מקום עבודתו. במובן זה אין היא שונה מכל תכנית בטוח אחרת, האמורה להקטין את הנזק הצפוי למבוטח עם התרחשותו של הארוע שכנגדו בוטח. יחד עם זאת, כל תכנית בטוח, ובכלל זה תכנית בטוח אבטלה, חשופה מטבעה ל"סיכון מוסרי": צמצום הנזק הכרוך בהתרחשותו של הארוע הביטוחי ייטה להגדיל את הסיכוי להתרחשותו, כתוצאה מהקטנת עירנותו של המבוטח או כתוצאה מנסיונותיו להביא להתרחשות (או להמשכיות) הארוע במתכוון. ואמנם, קיומם הבלתי-נמנע של תמריצים שליליים לעבודה בתכנית בטוח האבטלה לא נעלם מעיניהם של מעצבי התכנית, שדאגו למתנם על-ידי דרישת תקופות אכשרה והמתנה, הגבלת תקופת הזכאות, חיוב לקבלת "עבודה מתאימה" וקביעת שעורי פיצוי נמוכים יחסית. מיתון נוסף של התמריצים השליליים אינו אפשרי ללא החמרה נוספת בתנאי הזכאות או הקטנה נוספת בשעורי הפיצוי.

המאמר הנוכחי מגלה כי נסיון למתן אחד מן התמריצים השליליים ללא פגיעה ברמת החיים של המובטלים מעורר (או מחזק) בהכרח תמריצים שליליים אחרים. נראה אפוא כי יש להשלים עם העובדה שהתמריצים השליליים לעבודה הם רע הכרחי של תכנית הבטוח ולשקול באיזו מידה הם בבחינת "רע נסבל" בהשוואה ליתרונותיה של התכנית. רק אם יוערך כי הפסד התפוקה הכרוך בהם הוא "בלתי נסבל" יש לפעול למיתונם, אך זאת, כמובן, במחיר הגברת המצדקה הכלכלית בקרב מובטלים החסרים מקורות הכנסה אלטרנטיביים.

