

10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2007 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית לאחר חמישה ימי המתנה למי שפוטר מעבודתו והביע נכונות לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים - כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה נחשבת עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגילו ולשכרו של המובטל³. ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה - 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי למענק בסכום של 9,011 ש"ח ב-2011. המענק מחושב כהכפלת גובה דמי אבטלה ליום ב-138 (ימים) ומחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.

2 תקופת המינמום המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:

* 50 יום: לתובע שגילו 25 פחות, עם פחות מ-3 תלויים.

* 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.

* 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).

* 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.

* 138 יום: לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים, או תובע שגילו יותר

מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.

* 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

3

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

ב. תיקון חוק: ביטול ההבחנה בין מובטל שעבד במשרה חודשית לבין מובטל שעבד במשרה יומית

בסוף שנת 2012, התקבל שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכאות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה, בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי. ממארכ 2013 תקופת אכשרה המזכה לדמי אבטלה היא אחידה ובלתי תלויה במספר ימי עבודה בחודש - 12 חודשי עבודה מתוך 18 שקדמו לאבטלה. השכר הבסיסי לחישוב דמי אבטלה הוא השכר של ששת החודשים האחרונים (לפני התיקון השכר הבסיסי היה שכר של שלושה החודשים האחרונים בעבור עובד חודשי ושכר של 75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי).

ג. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2012, עלה בכ-8% מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. מספר הבלתי מועסקים עלה עלייה מתונה יותר: בסך הכל, כ-193 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בעבור יום אחד לפחות במהלך שנת 2012. הם היוו 61.8 אלף בממוצע לחודש. מספר הבלתי מועסקים בממוצע לחודש הסתכם בכ-247 אלף לעומת 244 אלף בשנה הקודמת.

שינויים ושיפורים שבוצעו ב-2012 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדגימה ובשיטות חישוב שיעור האבטלה, הביאו לעלייה בשיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי. תרשים 1 מראה את המגמה בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק מראשית שנת 2000, כאשר מספר הבלתי מועסקים הוא כפי שפורסם וכפי שהוא מעודכן לפי סקר כוח אדם החדש. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה) בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו, ואת ההתייבבות ואף העלייה בשנתיים האחרונות, שהיא תוצאה של הירידה ברמת האבטלה כפי שהיא משתקפת בשיעור הבלתי מועסקים.

לוח 1

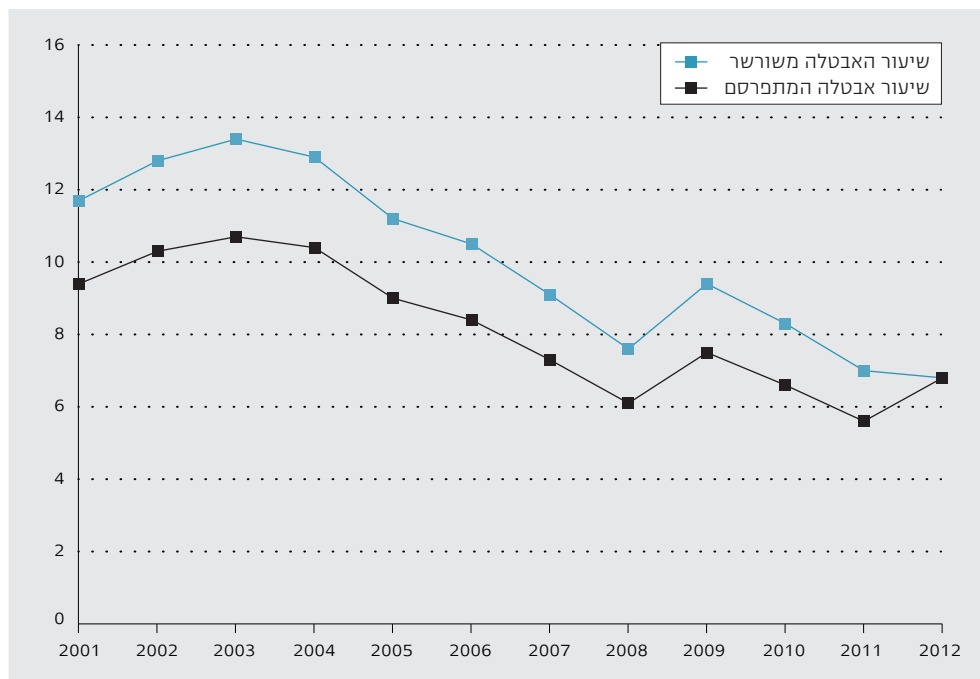
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה, (ממוצע חודשי), 2001-2012

שנה	בלתי מועסקים*		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים (באלפים)	אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מהבלתי מועסקים
2001	318.0	11.7	104,707	32.9
2002	356.6	12.8	97,052	27.2
2003	380.2	13.4	70,450	18.5
2004	377.4	12.9	58,350	15.5
2005	334.9	11.2	58,830	17.6
2006	320.9	10.5	55,941	17.4
2007	287.8	9.1	49,817	17.3
2008	245.2	7.6	48,045	19.6
2009	315.0	9.4	73,025	23.2
2010	283.9	8.3	58,634	20.7
2011	243.9	7.0	57,354	23.5
2012	247.1	6.8	61,759	25.0

* מספר הבלתי מועסקים ב-2012 לאחר הכפלתו במקדם שרשר מתאים.

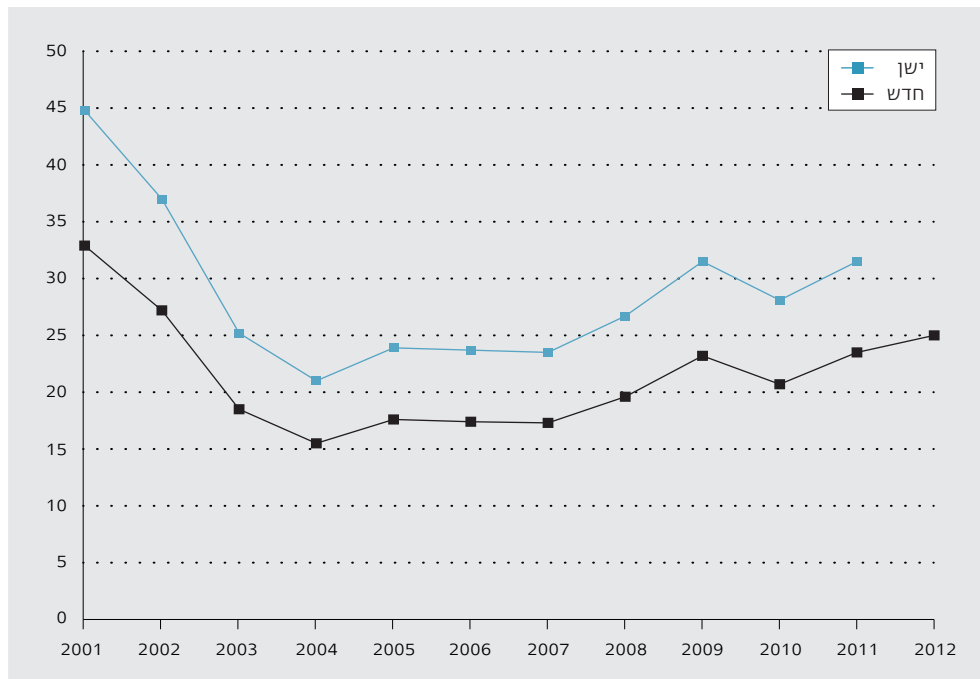
תרשים 1

שיעור אבטלה המתפרסם ומשורשר, 2012-2001



תרשים 2

שיעור מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים, 2012-2001



ד. מקבלי דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים המקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד. לאחר השינוי בחוק חייל חייב לעבוד שישה חודשים לפחות בשנה האחרונה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה.

בעקבות שינוי החקיקה מיולי 2007, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות. שיעורם בכלל מקבלי דמי האבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

לוח 2 מראה כי בשנת 2012 היו כ-62 אלף מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש - וזו עלייה של כ-8% לעומת שנה קודמת.

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. משנת 2007, בעקבות שינוי חקיקה שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, אין קשר בין שתי הסדרות.

הבחנה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנים 2010-2012 היתה יציבות בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה לאחר עלייה מתמשכת בשנים קודמות, מכ-18% ב-2000 ל-28.5% בממוצע בשנים 2009-2012 (לוח 3).

שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות 1% בשנים אחרונות. יצוין שהחמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2012

שנה	מקבלי דמי אבטלה - סך הכל		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			חיילים משוחררים		
	מספרים	אחוז שנה לעומת קודמת	סך הכל (מספרים)	אחוז כל מסך כל המקבלים	אחוז שנה לעומת קודמת	סך הכל	אחוז כל מסך כל המקבלים	אחוז שנה לעומת קודמת
סך הכול								
2006	183,439	-3.4	153,538	83.7	-4.4	29,901	16.3	2.6
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4	-5.2	17,253	10.6	-42.3
2008	156,450	-3.9	154,103	98.5	5.9	2,347	1.5	-86.4
2009	218,174	39.5	216,384	99.2	40.4	1,790	0.8	-23.7
2010	182,065	-16.5	180,662	99.2	-16.5	1,403	0.8	-21.6
2011	178,547	-1.9	177,149	99.2	-1.9	1,398	0.8	-15.4
2012	193,201	8.2	191,617	99.2	8.2	1,584	0.8	13.3
ממוצע חודשי								
2006	55,941	-4.9	49,294	88.1	-5.8	6,647	11.9	2.3
2007	49,817	-11.0	45,936	92.2	-6.8	3,881	7.8	-41.6
2008	48,045	-3.4	47,559	99.0	3.5	486	1.0	-87.5
2009	73,025	52.0	72,654	99.5	52.8	371	0.5	-23.7
2010	58,634	-19.7	58,343	99.5	22.7	291	0.5	-40.2
2011	57,354	-2.2	57,065	99.5	-2.2	289	0.5	-0.4
2012	61,759	7.7	61,431	99.5	7.7	328	0.5	13.3

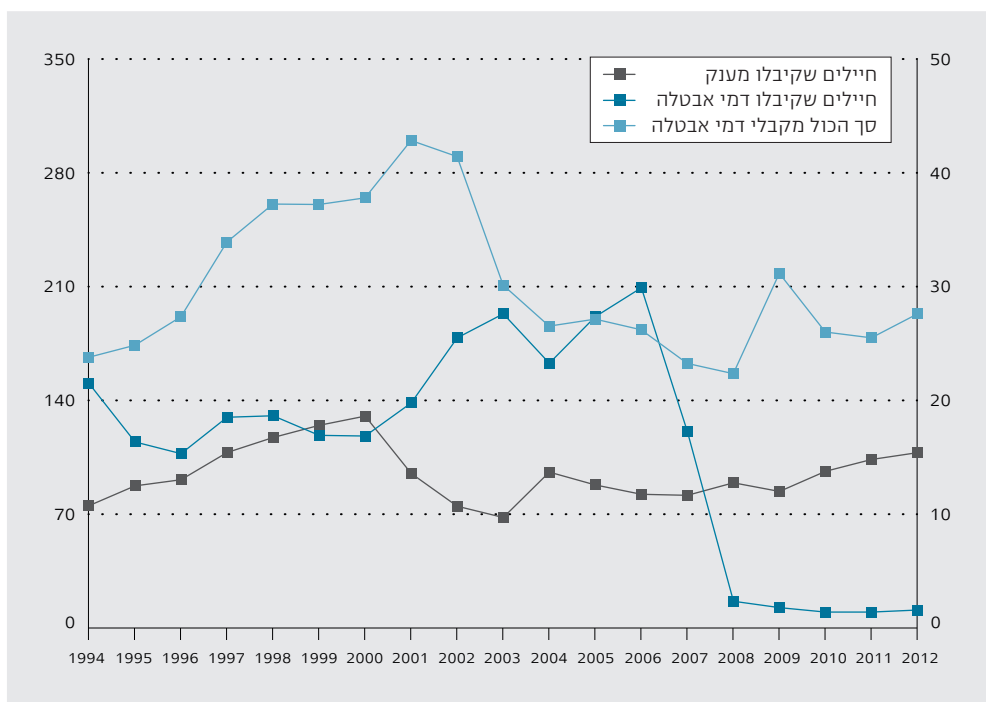
לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2012

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
2006	100.0	26.1	73.9
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

תרשים 3

מקבלי דמי אבטלה, חיילים שקיבלו דמי אבטלה וחיילים שקיבלו מענק בגין עבודה מועדפת, 1994-2012



צמצום הזכויות למובטל שחוזר לקבל דמי אבטלה

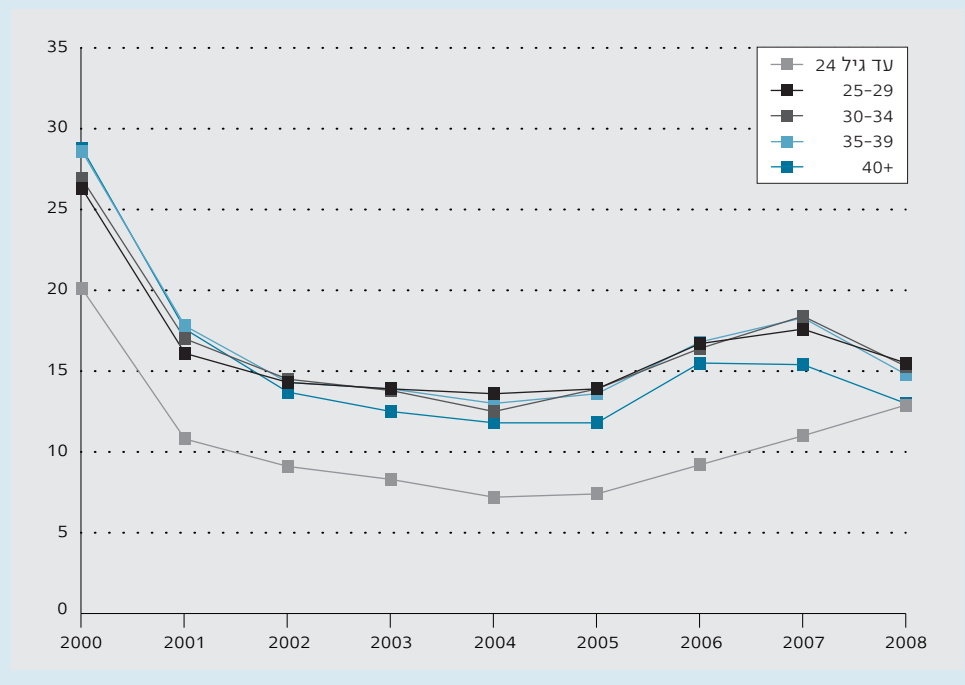
בשנת 2000 התקבל תיקון בחוק שהחמיר עם מקבלי דמי אבטלה שחוזרים להיות מובטלים ושטרם מלאו להם 40 שנה. לפי החוק, בארבע השנים שממועד תחילת תקופת האבטלה הראשונה, תקוצר למובטל תקופת הזכאות המרבית ב-20%, ובפעם השלישית והרביעית הוא כבר לא יהיה זכאי לדמי אבטלה. במלים אחרות, מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה למשך תקופה של 180% מהתקופה המרבית במהלך ארבע שנים. במסגרת חוק זה, קוצצו גם דמי האבטלה, שכן דמי האבטלה המרביים בתקופה השנייה לא יעלו על 85% מדמי האבטלה המרביים בתקופה הראשונה.

בעקבות התיקון, נעשתה בדיקה האם השתנו דפוסי החזרה לאבטלה. הבדיקה התאפשרה שכן החוק לא חל על המובטלים בני 40 ויותר, שהם קבוצת הביקורת. בבדיקה נעשה מעקב פרטני במשך ארבע שנים אחר כל מי שהתחילו את תקופת אבטלתם בשנים 2000-2008.

ממצאי הבדיקה העלו, כי המובטלים הצעירים חזרו לקבל דמי אבטלה באותה מידה כמו המבוגרים, שהחוק לא חל עליהם. גם השינויים במגמת שיעורי החזרה כמעט זהים בכל הקבוצות (ראו תרשים), דהיינו הפחתת תקופת הזכאות המרבית למובטלים צעירים חוזרים לא השפיעה כלל על שיעור החוזרים.

הירידה החדה בשיעור החוזרים לקבל דמי אבטלה נובעת מסיבות אחרות, הקשורות בשינויים בחוק בשנים 2002-2003, שהחמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה. הירידה היתה גם בקרב המובטלים שקיבלו לראשונה דמי אבטלה - מספרם ירד בכ-50% במהלך השנים. שינוי החוק העיקרי שהביא לירידה במספר המובטלים בכלל ושל החוזרים בפרט, הוא הארכת תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה - משישה חודשי עבודה מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה, ל-12 מתוך 18 חודשים.

שיעור מקבלי דמי אבטלה שחזרו לקבל דמי אבטלה בארבע שנים, לפי שנת האבטלה הראשונה וקבוצות גיל, 2000-2008



ה. משך תשלום דמי האבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011, לפי הוראות שעה, היו תקופות נוספות - 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה החל ביום האבטלה הראשון.

לוח 4

מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו את שנת זכאותם ב-2012, לפי עומק האבטלה (כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה כ- % מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל עד 25	התקופה המרבית (בימים)
	100	99-76	76-51	50-26	עד 25		
81.3	49.6	21.0	10.7	10.2	8.5	100.0	סך הכל
85.8	58.8	16.5	9.0	9.5	6.2	100.0	50
85.1	50.8	2.3	1.7	11.4	6.4	100.0	67
49.4	25.3	13.7	10.3	10.5	40.2	100.0	70
79.1	39.3	27.0	13.3	11.9	8.5	100.0	100
79.3	46.2	21.7	10.7	11.5	9.9	100.0	138
82.4	54.9	19.0	9.4	8.6	8.1	100.0	175

משך התשלום בשנה מסוימת מתייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם בשנה שלפניה.

לוח 4, המציג את שיעורי מיצוי הזכאות על פי תקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי הממצים את התקופה המרבית אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר גבוהים משיעוריהם של גילאי הביניים. תופעה זו משקפת את מצוקתם של המבוגרים ביותר, הסובלים מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, ושל הצעירים ביותר, שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה.

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה, וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח 5 מראים כי בשנת 2012 לא חל שינוי של ממש במגמה. גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק עלה - מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008, והגיע עד 53% בשנה שלאחר מכן. בשנתיים שלאחר מכן התייצב השיעור על 51% מהשכר הממוצע במשק והוא עלה לכ-52% ב-2012. רמת דמי האבטלה הגבוהה במיוחד ב-2009 - כ-53% - נבעה מהמשבר הכלכלי במשק שהיה מלווה בגל פיטורין גם בקרב בעלי שכר גבוה. כתוצאה מכך אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה בהדרגה מ-38% ב-2007 לכ-50% בקירוב ב-2012, ובמקביל ירד חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ל-50% בהתאמה.

על אף הירידה בשיעור האבטלה, בשנת 2012 הסתכמה ההוצאה הכללת לתשלום דמי אבטלה בכ-2.8 מיליארד ש"ח לעומת 2.5 מיליארד בשנת 2011 - עלייה של כ-12%. גם חלקם של התשלומים בענף האבטלה עלה מ-4.1% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2011 ל-4.3% ב-2012.

לוח 5

**מקבלי דמי אבטלה* לפי גובה דמי האבטלה ליום
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2012–2006**

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכל	שנה
	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
48.7	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
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

* לא כולל חיילים משוחררים.

לוח 6

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2012–2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2012)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,258	-3.8
2007	1,757	2,017	-10.7
2008	1,840	2,020	0.1
2009	3,028	3,217	59.3
2010	2,534	2,622	-18.5
2011	2,499	2,499	-4.7
2012	2,835	2,835	11.5