

10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת החיים שלו. 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 לפני 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 והסכים לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות **עבודה מתאימה** מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. מובטלים אחרים חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגיל, להשכלה ולמצב 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 לגיל ולשכר 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 בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא היה בהכשרה 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.

- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
- 2 תקופת המיזוי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
- * 50 יום: לתובע שגילו 25 או 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 לפחות 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 לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

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%

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד בעבודה מועדפת/נדרשת כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי ב-2013 למענק בסכום של 9,370 ש"ח. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול ב-138 (ימים) וחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

השוואת תנאי הזכאות של מובטל שעבד במשרה יומית למובטל שעבד במשרה חודשית

במארכ 2013 נכנס לתוקף שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכאות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה, בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי. ממועד זה תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה היא אחידה ואינה 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 הבסיס היה שכר של שלושה החודשים האחרונים לעובד חודשי ושכר של 75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי).

המובטלים שעבדו במשרה יומית הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. עוד לפני המעבר לשבוע עבודה של חמישה ימים מצבם היה קשה - היה עליהם לצבור ימים כמו העובדים החודשיים. קיצור שבוע העבודה הקשה עליהם כפליים - חודש עבודה של עובדים חודשיים הוא כ-21 ימים, ושלהם 25. השינוי בחוק תיקן את העוול שנגרם להם: התקופה המזכה בדמי אבטלה נעשתה אחידה ונקבעה ל-12 חודשי עבודה (ללא תלות במספר ימי עבודה בחודש) מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. מספר המובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה ב-2013 בעקבות שינוי החקיקה האמור עלה בכ-4%. בשנים הבאות צפויה עלייה של כ-10% במספר המקבלים עקב שינוי זה.

ג. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2013 עלה בכ-12% במוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ומספר הבלתי מועסקים ירד בכ-8%. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-69 אלף איש במוצע

במארכ 2013 נכנס לתוקף שינוי חוק המבטל את ההבחנה בתנאי זכאות ובקביעת השכר לחישוב הגמלה, בין מובטל חודשי לבין מובטל יומי

במהלך 2013 עלה בכ-12% במוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה

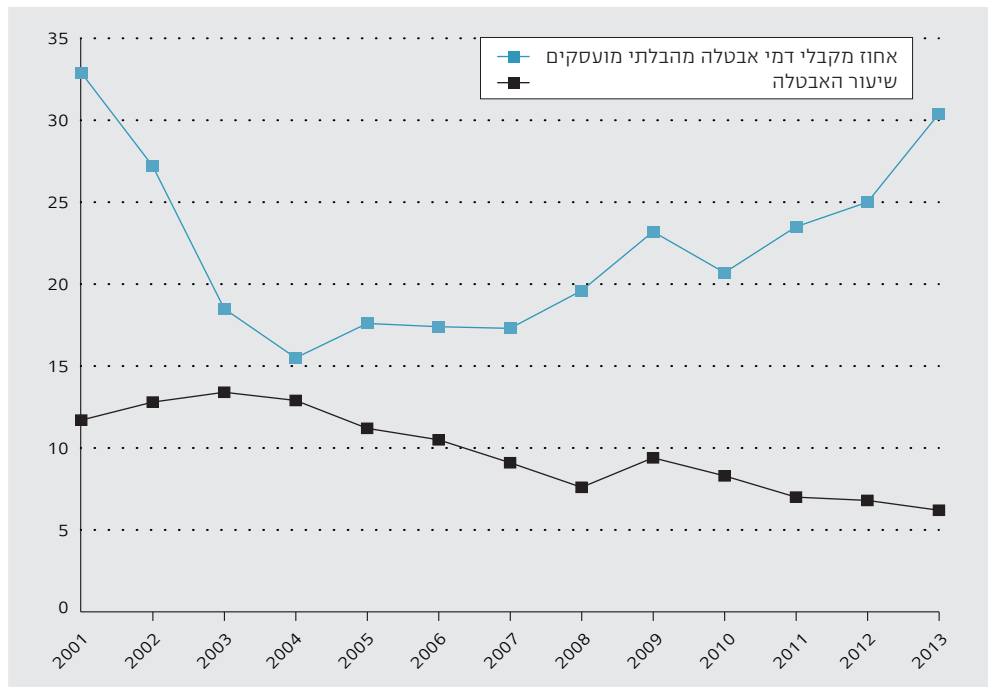
לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2001-2013

שנה	בלתי מועסקים		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים (אלפים)	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
2013	228.4	6.2	69,351	30.4

תרשים 1

שיעור האבטלה ושיעור מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים, 2001-2013



לחודש לעומת כ-62 אלף ב-2012. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-228 אלף לעומת 247 אלף. לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי האבטלה ושיעורם בכלל הבלתי מועסקים בשנים 2001-2013.

כ-30% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2013

כ-30% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2013. זו עלייה של כ-5 נקודות האחוז לעומת 2012, והיא נובעת מהירידה המפתיעה במספר הבלתי מועסקים ב-2013 מצד אחד ומהעלייה במספר המקבלים דמי אבטלה בשל התיקון בנוגע לעובדים יומיים מצד אחר (ר' לעיל). יצוין שזהו השיעור הגבוה ביותר מ-2001, אז כיסה ביטוח אבטלה כשליש מהבלתי מועסקים.

נמצא מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לבין שיעור מקבלי דמי האבטלה מהבלתי מועסקים: בשיעורי האבטלה הגבוהים, מספר מקבלי דמי האבטלה גדל אך שיעורם מהבלתי מועסקים קטן, בשיעורי האבטלה הנמוכים מספר מקבלי דמי האבטלה ירד במידה מתונה יותר ולכן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים גדל.

ד. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2013, כ-213 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה, שהם כ-69 אלף במוצע לחודש - עלייה של כ-12% בהשוואה ל-2012. לאחר שינוי חקיקה ב-2007, שחייב את החיילים המשוחררים לצבור תקופת אכשרה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, רובם המכריע (99.5%) היו מועסקים ב-2013 לפני אבטלתם. מספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה כמעט התאפס - הם לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה אף שהיו מחויבים בשישה חודשים בלבד מ-12 החודשים שמיום שחרורם (מובטל שאינו חייל חייב בתקופת אכשרה של 12 חודשים מ-18 החודשים שקדמו לאבטלתו) (לוח 2).

לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2013-2006

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכל		שנת אבטלה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכל (מספרים)	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכל								
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
-42.3	10.6	17,253	-5.2	89.4	145,506	-11.3	162,759	2007
-86.4	1.5	2,347	5.9	98.5	154,103	-3.9	156,450	2008
-23.7	0.8	1,790	40.4	99.2	216,384	39.5	218,174	2009
-21.6	0.8	1,403	-16.5	99.2	180,662	-16.5	182,065	2010
-15.4	0.8	1,398	-1.9	99.2	177,149	-1.9	178,547	2011
13.3	0.8	1,584	8.2	99.2	191,617	8.2	193,201	2012
11.4	0.8	1,764	12.7	99.2	216,038	12.7	217,802	2013
ממוצע חודשי								
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006
-41.6	7.8	3,881	-6.8	92.2	45,936	-11.0	49,817	2007
-87.5	1.0	486	3.5	99.0	47,559	-3.4	48,045	2008
-23.7	0.5	371	52.8	99.5	72,654	52.0	73,025	2009
-40.2	0.5	291	22.7	99.5	58,343	-19.7	58,634	2010
-0.4	0.5	289	-2.2	99.5	57,065	-2.2	57,354	2011
13.3	0.5	328	7.7	99.5	61,431	7.7	61,759	2012
13.1	0.5	371	12.3	99.5	68,980	12.3	69,351	2013

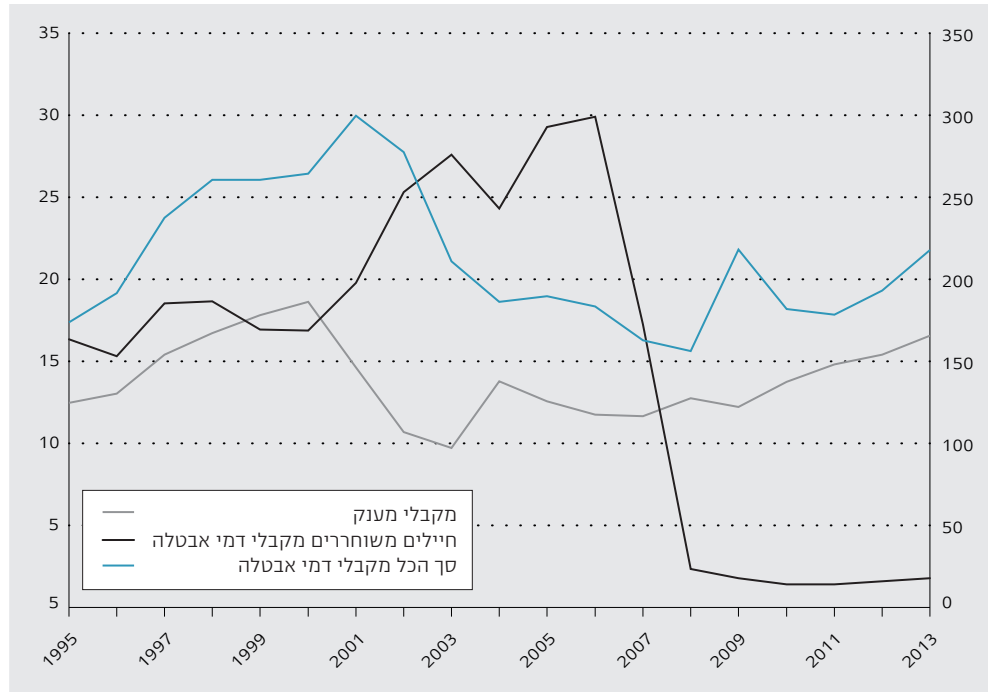
לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2013-2006

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
2013	100.0	29.6	70.4

בתרשים 2 מוצג ההבדל בין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. בעקבות שינוי חקיקה שביטל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, בוטל הקשר בין שתי הסדרות.

תרשים 2
מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים)
ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1995-2013



ב-2013 שיעור האקדמאים בכלל המקבלים הגיע לשיא של כמעט 30%

הבחנה של מקבלי דמי אבטלה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנת 2013 שיעור האקדמאים בכלל המקבלים הגיע לשיא של כמעט 30% (לוח 3). שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות.

ה. עומק האבטלה (משך תשלום)

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011 עקב ההסכם שנחקק בהוראת שעה בתחילת 2009, ולפיו קוצרה תקופת העבודה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה מ-12 מתוך 18 חודשים ל-9 מתוך 18 חודשים⁴, היו תקופות נוספות - 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה מיום האבטלה הראשון.

שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר לעומת שאר הקבוצות

בשנת 2013 עומק האבטלה מתייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם ב-2012. לא חל שינוי של ממש בעומק האבטלה הממוצע בין שתי השנים: מ-106 יום ב-2012 ל-107 יום ב-2013.

שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר לעומת שאר הקבוצות (לוח 4). תופעה זו משקפת את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה.

4 ר' גם בסקירה השנתית של 2011, עמ' 220.

לוח 4

עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את שנת זכאותם ב-2013, (כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה ממוצע כ- % מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל	התקופה המרבית (בימים)
	100%	99%-76%	76%-51%	50%-26%	עד 25%		
80.6	49.2	20.6	10.3	10.9	9.1	100.0	סך הכל
86.0	58.2	17.2	9.4	9.0	6.2	100.0	50
86.2	52.9	17.7	12.6	11.2	5.7	100.0	67
49.4	25.3	16.2	10.0	8.5	40.0	100.0	70
79.6	40.4	26.9	12.5	11.9	8.2	100.0	100
79.1	46.6	21.1	10.3	12.4	9.6	100.0	138
80.2	52.9	18.4	8.8	9.8	10.1	100.0	175

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 במלואו את השכר ערב האבטלה; וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

ב-2013 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012, לאחר עלייה רצופה בשנים הקודמות. ירידה זו מוסברת בשינוי בחוק - המצטרפים החדשים למקבלי דמי אבטלה (מובטלים יומיים, ר' לעיל) הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. כצפוי, דמי האבטלה לנשים נמוכים ב-20% משל הגברים, והם ירדו בשיעור גבוה יותר מזה של הגברים.

ב-2013 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012

לוח 5

גובה דמי האבטלה ליום* ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2006-2013

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכל	שנה
	עד 2/3 מ-2/3 מלוא השכר הממוצע	עד 1/2 מ-2/3 השכר הממוצע	עד 1/3 מ-1/2 השכר הממוצע	עד 1/4 מ-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
50.7	16.6	29.8	36.9	9.1	7.5	100.0	2013

* לא כולל חיילים משוחררים

לוח 6

תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2006-2013

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2012)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,297	-3.8
2007	1,757	2,052	-10.7
2008	1,840	2,054	0.1
2009	3,028	3,272	59.3
2010	2,534	2,667	-18.5
2011	2,501	2,544	-4.7
2012	2,835	2,835	11.5
2013	3,176	3,176	10.2

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא חצו את השכר הממוצע במשק (לוח 5). ב-2004, בעקבות המשבר הכלכלי שהיה מלווה בגל פיטורים גם של בעלי שכר גבוה, עלה שיעור דמי האבטלה כחלק מהשכר הממוצע בשוק לכ-53%. מאז הוא ירד במעט אך מוסיף להיות יותר ממחצית השכר הממוצע במשק וב-2013 הגיע ל-50.7%. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בקירוב בשלוש השנים האחרונות, ובמקביל ירד חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ב-2007 ל-50% בשלוש שנים אחרונות.

ב-2013, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3.2 מיליארד ש"ח לעומת 2.8 מיליארד ב-2012 - עלייה של כ-12%. גם חלקם של התשלומים בענף האבטלה עלה מ-4.3% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2012 ל-4.7% ב-2013.

ב-2013, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3.2 מיליארד ש"ח לעומת 2.8 מיליארד ב-2012

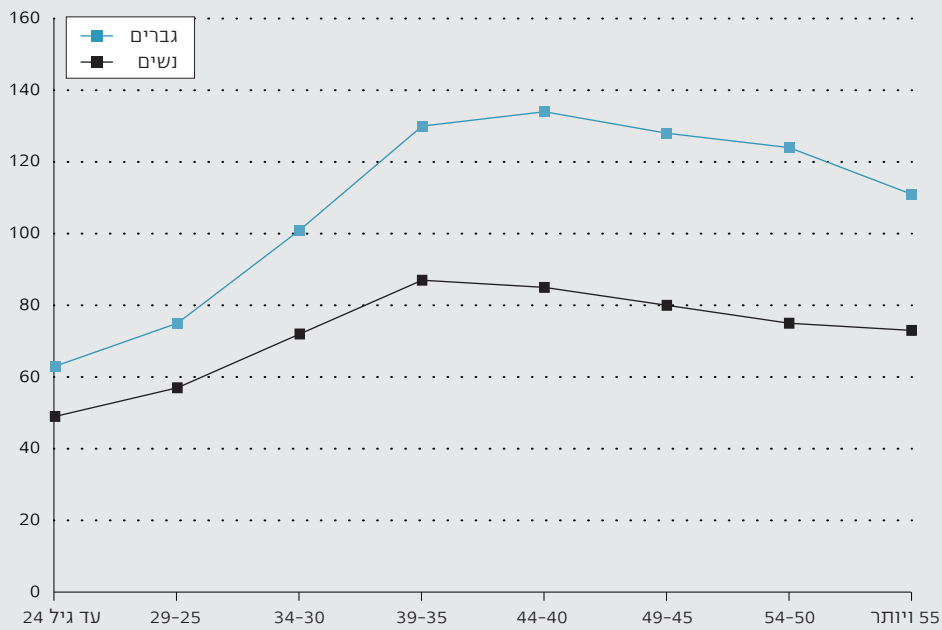
השכר במקום העבודה החדש לאחר תקופת האבטלה

לביטוח אבטלה שהונהג לראשונה בראשית שנת 1973, שני יעדים עיקריים:

- להגן על הפרט בעת משבר של אובדן עבודה, הכנסה וסטטוס, ולספק פרק זמן סביר לחיפוש עבודה מתאימה.
 - הקצאה יעילה של כוח אדם במשק; השהות הניתנת למובטל מאפשרת לו לחפש ולמצוא עבודה המתאימה ליכולתו ולכישוריו במסגרת האפשרויות בשוק העבודה.
- מינהל המחקר והתכנון בדק באיזו מידה התקיים היעד הראשון: האם מקבלי דמי האבטלה חזרו לעבודה המתאימה להם מבחינת השכר.
- כידוע, רמת השכר של השכירים גבוהה יותר בקרב הגברים וכך גם בקרב מקבלי דמי האבטלה. עד גיל 44 רמת השכר עולה ככל שהגיל עולה ולאחר מכן השכר יורד, אם כי ירידה מתונה. תופעה זו התקיימה הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים (תרשים 1).
- בדיקת השכר במקום העבודה החדש לעומת השכר שלפני האבטלה מראה, כי עד גיל 44 היחס יורד ככל שהגיל עולה, ולאחר מכן המגמה הפוכה. עוד נמצא כי נשים שיפרו את שכרן יותר מהגברים בכל קבוצות הגיל חוץ מאשר בקבוצה של הצעירים עד גיל 24 (תרשים 2). כמו כן נמצא כי כ-55% לא ירדו ברמת השכר לאחר האבטלה וחלקם אף שיפרו את שכרם, ו-45% ירדו ברמת השכר.

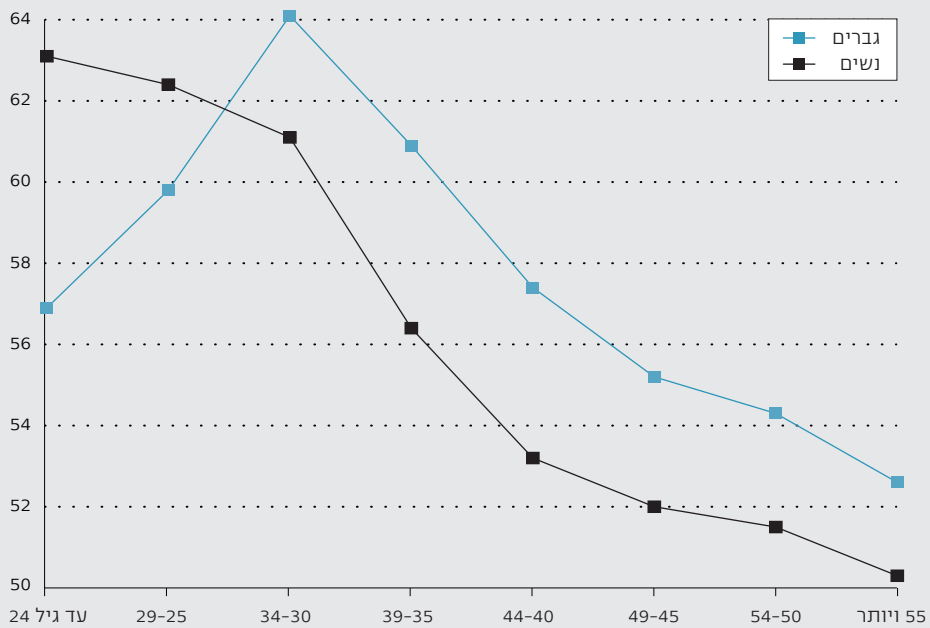
תרשים 1

השכר הממוצע לפני האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי גיל ומין, 2013



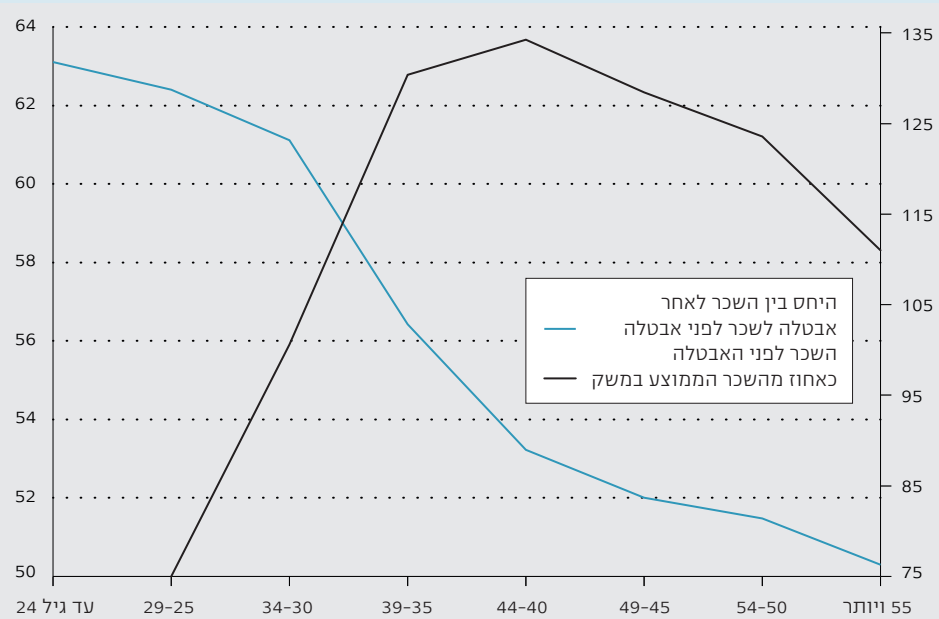
תרשים 2

היחס שבין השכר לאחר האבטלה לבין השכר שלפני האבטלה, לפי גיל ומין, 2013



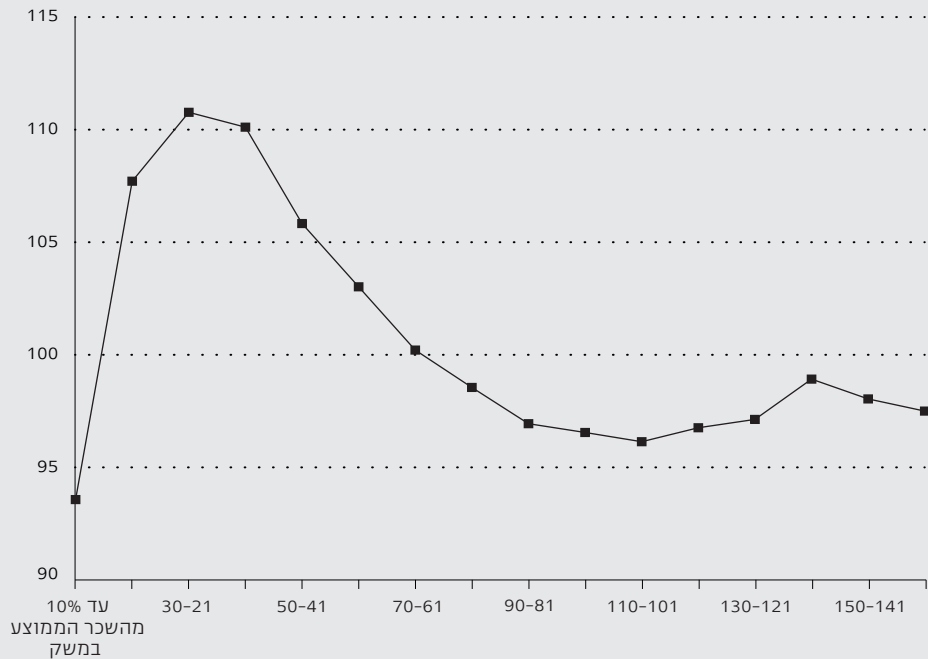
תרשים 3

השכר לפני האבטלה ולאחריה ויחס השכר בין שתי התקופות, גברים, לפי גיל, 2013



תרשים 4

יחס השכר לאחר האבטלה ולפניה, לפי רמת השכר לפני האבטלה (כאחוז מהשכר הממוצע במשק), 2013



הסבר אפשרי למגמות ההפוכות של רמות השכר ושל יחס השכר במקום העבודה לאחר האבטלה ולפניה בהתאם לגיל (תרשים 3), הוא העובדה שבנוסף למתאם החיובי הקיים בין הגיל לשכר, קל יותר למצוא עבודה בשכר דומה לקודם ברמות שכר נמוכות. לכן שיעור הנשים והצעירים (שהם בדרך כלל בעלי שכר נמוך) המשפרים את שכרם, גבוה יותר.

יש מתאם שלילי בין רמת השכר לפני האבטלה לבין יחס השכר לאחר האבטלה לעומת זה שלפניה, אם כי גם ברמות שכר גבוהות במיוחד הפרט לא מוכן להתפשר.