

## 11. 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.

### ב. תנאי הזכאות לדמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו לפני אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה. 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 המשפחתי<sup>1</sup>. 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 המובטל<sup>2</sup> 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 תקופת המיצי 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.

2

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.

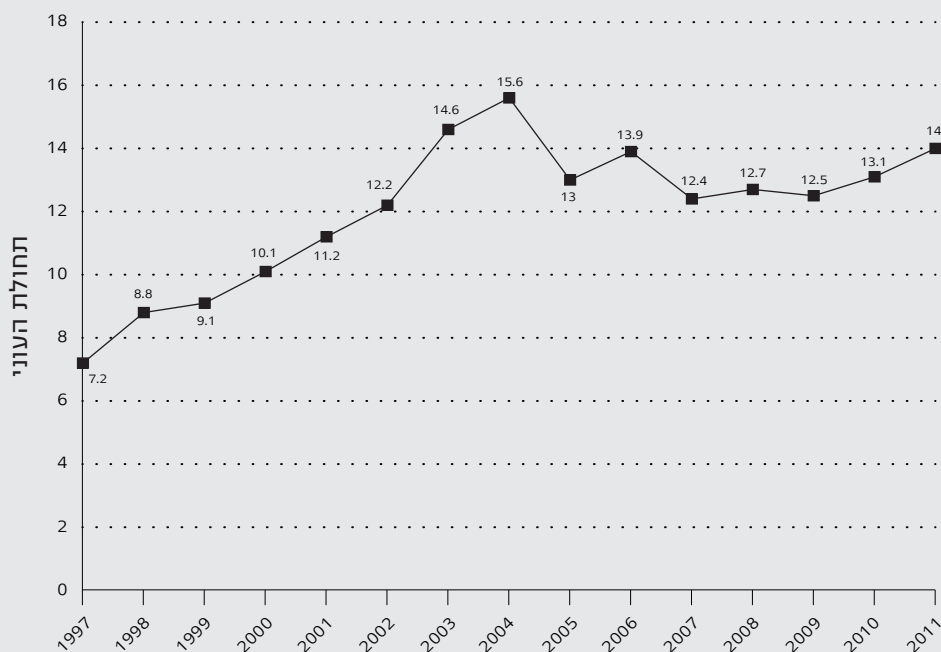
### ג. שינויי חקיקה

בשנת 2014 לא היו שינויי חקיקה בביטוח אבטלה, אך על שולחן הממשלה יש הצעת חוק בנוגע לעצמאים, שכיום אינם מבוטחים בביטוח אבטלה, לכלול אותם בין המבוטחים בענף זה, כמובן תמורת תשלום דמי ביטוח לענף (ראו תיבה 1).

## תיבה 1 ביטוח אבטלה לעצמאים

בשנים האחרונות חלו שינויים בשוק העבודה וגדל מאוד הביקוש ל"משתתפים חופשיים" (freelancers) מצד חברות עסקיות. לפיכך גם במגזר העסקי וגם במגזר הציבורי הקשר בין העובדים למעסיקים נהפך להיות מבוסס פחות ופחות על הסכמי עבודה ועל יחסי עובד-מעביד. עובדים אלה נעשים, לעתים בעל כורחם, לעצמאים וכאלה הם אינם מוגנים כהלכה מפני אבטלה. רבים בהם מידרדרים למצב של הכנסה נמוכה ועוני (תרשים 1). בעקבות השינוי המבני הזה בשוק העבודה חשוב לבדוק מחדש את נושא ביטוח האבטלה לעצמאים ואת הצורך והתועלת החברתית שבו. עיקרון מרכזי של ביטוח כזה, שהוא לא יסכן את האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי. נציג להלן מודל המאפשר לשמור בסבירות גבוהה על האיתנות הפיננסית של המוסד (לוח 2).

### תרשים 1 תחולת העוני נטו של עצמאים (אחוזים), 1997–2011



בתיבה זו נציג את העבודה שעשה המוסד כדי לאמוד את שיעור העצמאים שמפסיקים את עיסוקם כעצמאים (שיעור האבטלה) כדי להעריך את התקציב הנדרש לביטוח אבטלה לעצמאים, אם יחוקק חוק כזה.

### בסיס הנתונים לבניית המודל

במוסד יש מקורות נתונים רבים, שלכל אחד יתרונות וחסרונות. בסופו של דבר הוחלט להשתמש בקובץ גבייה מלא-שכירים לצורך אמידת שיעור האבטלה בקרב עצמאים. מבוטח הוגדר כמי שהפסיק להיות עצמאי (העסק נסגר) אם במהלך שלושה חודשים לפחות לא חויב בדמי ביטוח כעצמאי (נדגיש כי הבדיקה נעשתה על בסיס חיובים ולא תקבולים, כיוון שלפעמים יש פיגור רב במועד התשלום).

#### לוח 1

### עצמאים עד גיל 67 שהפסיקו את עבודתם לשלושה חודשים לפחות, לפי תקופת אכשרה, 2009-2011

שנה	סך העצמאים (לא כולל חברות בע"מ) - ממוצע חודשי	עסקים שנסגרו במהלך השנה	מספר חודשי ביטוח כעצמאים (תקופת אכשרה)	
			פחות מ-24 חודשים	24 חודשים ויותר
2009	315,256	37,704	8,483	29,221
2010	326,547	39,871	9,540	30,331
2011	336,365	42,045	10,157	31,888

בשנים 2009-2011 כ-12% הפסיקו להיות עצמאים. באותן שנים, שיעור האבטלה בקרב שכירים נע בין 7.5% ב-2009 ל-5.6% ב-2011. שיעור העצמאים שעבדו שנתיים לפחות כעצמאים (תקופה האכשרה בהצעת חוק אבטלה לעצמאים) לפני שנעשו מובטלים הוא לפי נתוני הביטוח הלאומי כ-75%, ושיעור הבלתי מועסקים שעבדו כשכירים בשנה האחרונה לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס הוא כ-50%. מכאן עולה, ששיעור העצמאים בפוטנציה שיהיו זכאים לביטוח אבטלה גבוה מזה של השכירים.

התפלגות העצמאים המובטלים לפי גיל מצביעה על כך שכ-3/4 בהם בני יותר מ-34, לעומת כשליש בקרב השכירים הבלתי מועסקים. יוצא אפוא, שרוב העצמאים הפוטנציאליים לקבלת דמי אבטלה יהיו זכאים לתקופות ארוכות של תשלום.

#### לוח 2

### עצמאים שהפסיקו את עבודתם לשלושה חודשים לפחות, לפי גיל, 2009-2011 (באחוזים)

שנה	סך הכל	קבוצת גיל				
		עד 24	27-24	34-28	44-35	67-45
2009	100.0	3.9	4.8	16.2	20.1	54.9
2010	100.0	3.8	4.8	16.0	20.6	54.8
2011	100.0	4.0	5.1	16.5	20.8	53.6

התפלגות העצמאים המובטלים לפי גיל מצביעה על כך שכ-3/4 בהם בני יותר מ-34,

החייב הממוצע של דמי הביטוח של אוכלוסייה זו נמוך לעומת כלל העצמאים: בשנת 2011 ההכנסה הממוצעת של המבוטלים היתה 4,896 ש"ח לעומת 7,164 ש"ח בכלל העצמאים. אמנם ייתכן שההכנסה בשנים שקדמו להפסקת העבודה היתה גבוהה מ-4,896 ש"ח, אך לצורך האומדן השתמשנו בנתון הנמוך, כדי להפחית את אומדן העלות של הביטוח.

### לוח 3

#### ההכנסה החודשית החייבת בדמי ביטוח לעצמאים, לפי סוג פעילות, 2009-2011

שנה	סך הכל עצמאים		עצמאים במשך לפחות שנתיים, שהפסיקו את עבודתם	
	מספרים מוחלטים	הכנסה ממוצעת (ש"ח)	מספרים מוחלטים	הכנסה ממוצעת (ש"ח)
2009	315,256	6,365	29,221	4,417
2010	326,547	7,529	30,331	4,348
2011	336,365	7,164	31,888	4,896

#### אמידת מספר מקבלי דמי אבטלה

הפגשת קובץ העצמאים הפוטנציאליים לקבלת דמי אבטלה עם קובץ השכר של השכירים הראתה כי כ-17% מן העצמאים נהפכו לשכירים מיד לאחר סגירת העסק. ניכינו שיעור זה מהקבוצה הפוטנציאלית לקבלת דמי אבטלה, אף שעם חקיקת חוק ביטוח אבטלה לעצמאים התנהגותם תשתנה והם לא ימהרו להיות שכירים. גם הנחה זו מיטיבה עם אומדן עלות הביטוח.

### לוח 4

#### אמידת פוטנציאל לביטוח אבטלה בקרב עצמאים

336,365	מספר העצמאים - סך הכל
31,888	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות
26,467	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות בניכוי מי שנעשו שכירים מיד לאחר סגירת עסק
9,132	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות - ממוצע חודשי
70,000	מספר בעלי החברה
2,905	בעלי חברה שסגרו את החברה בניכוי מי שנעשו שכירים
830	בעלי חברה שסגרו את החברה - ממוצע לחודש
406,365	סך מבוטחים
9,962	זכאים לדמי אבטלה
2.45	אחוז מסך העצמאים
2.30	אחוז מקבלי דמי אבטלה מסך השכירים

### לוח 5

#### אמידת סך ההכנסות של העצמאים (ש"ח)

7,164	הכנסה ממוצעת של סך העצמאים
14,000	הכנסה ממוצעת של בעלי חברה
8,342	הכנסה ממוצעת של כלל המבוטחים
406,365	סך מבוטחים
40,676,626,320	סך ההכנסות לשנה

לוח 6	
אמידת סך ההוצאות לביטוח אבטלה (ש"ח)	
4,896	הכנסה ממוצעת של העצמאים הזכאים לדמי אבטלה
157	דמי אבטלה ממוצעים ליום של העצמאים
14,000	הכנסה ממוצעת של בעלי חברה
228	דמי אבטלה ממוצעים ליום של בעלי חברה
162.9	דמי אבטלה ממוצעים לעצמאים ובעלי חברה
<b>408,973,476</b>	<b>סך ההוצאה לשנה</b>

לוח 7	
אמידת שיעור הגבייה לביטוח אבטלה לאיזון תקציבי	
40,676,626,320	סך הכנסות לשנה (ש"ח)
408,973,476	סך ההוצאה לשנה (ש"ח)
1.01	ההוצאה כאחוז מההכנסות

ד. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2014  
עלה בכ-4% בממוצע  
לחודש מספר  
המובטלים שקיבלו  
דמי אבטלה

במהלך שנת 2014 עלה בכ-4% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ומספר הבלתי מועסקים ירד בכ-0.3%. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-72 אלף איש בממוצע לחודש

לוח 1  
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2014-2001

שנה	בלתי מועסקים*		אחוז מהבלתי מועסקים
	מספרים מוחלטים (באלפים)	אחוז מכוח העבודה	
2001	318.0	11.7	32.9
2002	356.6	12.8	27.2
2003	380.2	13.4	18.5
2004	377.4	12.9	15.5
2005	334.9	11.2	17.6
2006	320.9	10.5	17.4
2007	287.8	9.1	17.3
2008	245.2	7.6	19.6
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

\* הנתונים עד 2011 הם לאחר שרשור.

לעומת כ-69 אלף ב-2013. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-223 אלף לעומת 228 אלף בשנה הקודמת. מספר המקבלים דמי אבטלה ושיעורם בכלל הבלתי מועסקים בשנים 2001-2014 מוצגים בלוח 1 להלן.

## תיבה 2 מיצוי זכויות בביטוח אבטלה בקרב דורשי עבודה בשירות התעסוקה, 2013

כידוע, על-פי חוק ביטוח אבטלה, לדמי אבטלה זכאי רק מי שהתייצב לחיפוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה. בתיבה זו נציג תוצאות של בדיקת שיעור מיצוי הזכויות לדמי אבטלה בקרב מי שעמדו בתנאי ראשוני זה.

הנתונים נבדקו על בסיס קובץ נתונים של מתייצבים בשירות התעסוקה במהלך 2013. הקובץ, שכלל את מספר ימי ההתייצבות של דורשי העבודה מדי חודש, שולב עם קבצים מינהליים של הביטוח הלאומי, כמו קובץ בריאות, קובצי שכר וקבצים של תביעות לדמי אבטלה.

בקובץ של שירות התעסוקה נתונים על 305,029 איש שנרשמו בלשכות במהלך שנת 2013. 15,918 בהם לא התייצבו לרישום, כך שהאוכלוסייה הפוטנציאלית לזכויות לדמי אבטלה היא 289,111. 85.1% אכן קיבלו דמי אבטלה או שתביעתם נדחתה (לוח 2).

### לוח 1 המתייצבים בשירות התעסוקה לפי מספר ימי התייצבות והאוכלוסייה הפוטנציאלית לזכויות לדמי אבטלה

סך הכל	305,029	100.0
רק נרשמו	15,918	5.2
התייצבו לפחות פעם אחת	289,111	94.8

הפגשת האנשים שלא הגישו תביעה לדמי אבטלה - 43,139 איש (14.9%) - עם קובצי השכר, הצביעה על התוצאות האלה:

- 19,984 לא צברו תקופת אכשרה, כלומר לא היו זכאים לדמי אבטלה.
- ל-13,326 היתה זכאות לדמי אבטלה אך הם צברו רק עד חמישה ימים, כלומר הם נכללו בקבוצה של ימי המתנה שאינם מזכים בתשלום.
- 4,123 לא הפסיקו לעבוד אף שהתייצבו בשירות התעסוקה.

בסך הכל, 98% מבין המתייצבים בלשכות התעסוקה מיצו את זכאותם לדמי אבטלה. מי שלא הגישו תביעה לדמי אבטלה, ולכן כנראה לא מיצו זכאותם, מתפלגים כך: כ-18% ערבים; כמחציתם נשים; כ-60% בגילים עד 34; כ-90% משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק.

לסיכום, רק 2% מהמתייצבים לא מיצו את זכאותם לדמי אבטלה. יצוין שכל דורש עבודה בלשכה מקבל מידע מלא על דמי אבטלה ועל תנאי הזכויות להם. מאחר שבאנשים אלה התקיים תנאי ראשוני זה, סביר להניח שזכויותם לא מוצתה מתוך ידיעה מלאה של החוק בעניין זה. סך התשלום שהיה מגיע להם אילו היו מגישים תביעה היה מסתכם בכ-15 מיליון ש"ח.

בסך הכל, 98% מבין המתייצבים בלשכות התעסוקה מיצו את זכאותם לדמי אבטלה

לוח 2		
המתייצבים בשירות התעסוקה לפי זכאות לדמי אבטלה		
85.1	245,972	הגישו תביעה לדמי אבטלה
14.9	43,139	לא הגישו תביעה לדמי אבטלה - סך הכל
6.9	19,984	לא צברו תקופת אכשרה לדמי אבטלה
4.6	13,326	התייצבו עד 5 ימים (דמי אבטלה 0 ש"ח)
1.4	4,123	עבדו ברצף
2.0	5,706	לא מיצו זכאותם לדמי אבטלה
<b>100.0</b>	<b>289,111</b>	<b>סך הכל</b>

לוח 3		
המתייצבים שלא מיצו את זכאותם לדמי אבטלה - מאפיינים נבחרים		
אחוזים	מספרים מוחלטים	לאום
82.1	4,683	יהודי
17.9	1,023	ערבי
		<b>מין</b>
54.0	3,079	זכר
46.0	2,627	נקבה
		<b>גיל</b>
18.0	1,025	24-20
38.8	2,216	34-25
17.6	1,004	44-35
12.5	716	54-45
13.1	745	55 ויותר
		<b>שכר חודשי לפני ההתייצבות</b>
41.4	2,364	עד 4,000 ש"ח
46.3	2,643	8,000-4,000 ש"ח
12.3	699	8,000 ש"ח ויותר
<b>100.0</b>	<b>5,706</b>	<b>סך הכל</b>

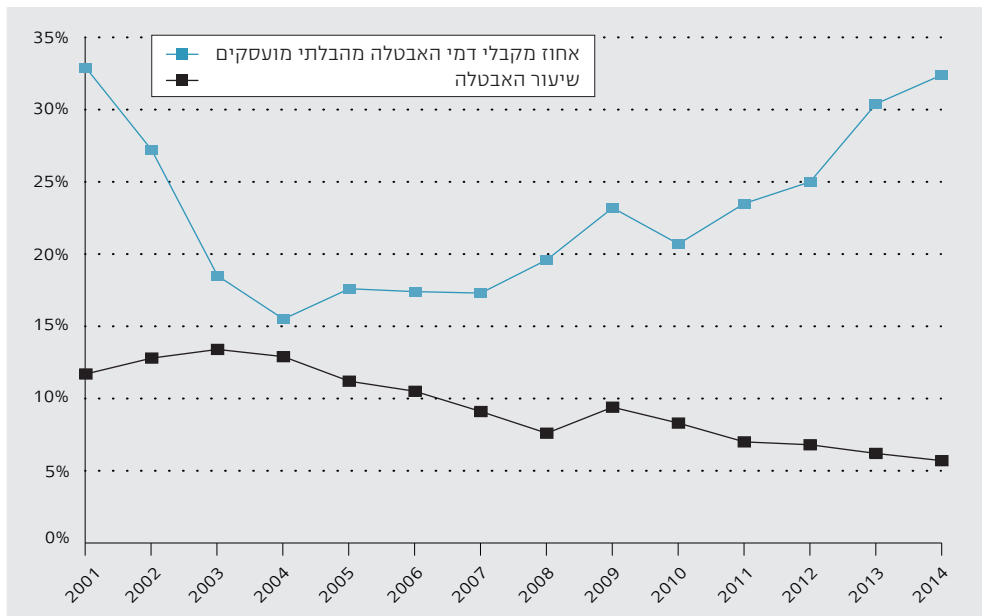
כ-32% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2014

כ-32% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2014 - עלייה של כ-7% לעומת 2013, והיא נובעת מהירידה במספר הבלתי מועסקים ב-2014 מצד אחד ומהעלייה במספר המקבלים דמי אבטלה בשל התיקון בנוגע לעובדים יומיים מצד אחר. יצוין שמ-2001 ירד שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים, ב-2011 נבלמה הירידה ואף החלה עלייה, ובשנת 2014 שיעור זה חזר לשיעור שבתחילת התקופה הנדונה.

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

### תרשים 1

שיעור האבטלה ושיעור מקבלי דמי האבטלה מהבלתי מועסקים, 2001–2014



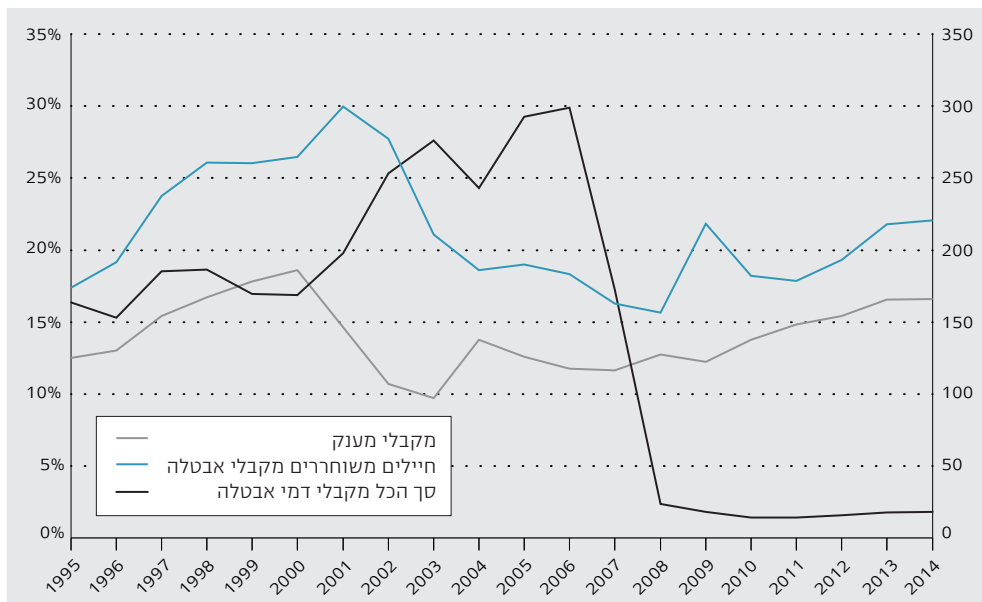
### ה. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2014, כ-221 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה, שהם כ-72 אלף בממוצע לחודש - עלייה של כ-4% לעומת שנת 2013. לאחר שינוי החקיקה ב-2007,

בשנת 2014, כ-221 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה

### תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1995–2014





לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2014

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכל		שנה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל (מספרים)	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
<b>סך הכל</b>								
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
1.8	0.8	1,796	1.3	99.2	218,785	1.3	220,581	2014
<b>ממוצע חודשי</b>								
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	486	3.5	99	47,559	-3.4	48,045	2008
-23.7	0.5	371	52.8	99.5	72,654	52	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
13.5	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
3.2	0.5	383	3.9	99.5	71,671	3.9	72,054	2014

לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2014

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
2014	100.0	29.3	70.7

שחייב את החיילים המשוחררים<sup>3</sup> לצבור תקופת אכשרה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, רק 0.5% מן המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2014 היו חיילים; הם לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה 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).

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

הבחנה של מקבלי דמי אבטלה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנים 2013 ו-2014 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.

בשנים 2013 ו-2014  
שיעור האקדמאים  
בכלל המקבלים הגיע  
לשיא של כמעט 30%

### 1. מקבלי דמי אבטלה שקיבלו גמלה מהשירות להבטחת הכנסה

מובטל שמיצה את מלוא זכאותו לדמי אבטלה, ולשירות התעסוקה אין עבודה כלשהי להציע לו או שהוצעה לו עבודה בשכר נמוך, רשאי לפנות לשירות להבטחת הכנסה.

כדי לאמוד את שיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה לאחר מכן, הופגש קובץ של מובטלים שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה בחודשים ינואר-יוני 2014 עם קובץ מקבלי הבטחת הכנסה של שנת 2014, כלומר מי שסיימו לקבל דמי אבטלה והיו להם לאחר מכן שישה חודשים לפחות שבהם יכלו להגיש תביעה לגמלה להבטחת הכנסה.

כ-37 אלף מקבלי דמי אבטלה מיצו את מלוא זכאותם במחצית הראשונה של שנת 2014, אך רק 2,900 בהם (7.8% מסך הממצים את התקופה מרבית), קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. שיעור זה הגיע לכ-10% בקרב המבוגרים.

### 2. 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

## לוח 4

עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את שנת זכאותם ב-2014  
(כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה כ- % מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל	התקופה המרבית (בימים)
	100%	99%-76%	76%-51%	50%-26%	עד 25%		
80.3	48.0	20.9	10.8	11.0	9.3	100.0	סך הכל
84.5	55.0	18.0	10.2	10.3	6.5	100.0	50
85.8	50.8	18.7	13.3	11.0	6.2	100.0	67
52.9	27.1	16.3	10.4	10.2	36.1	100.0	70
79.6	39.5	27.4	12.9	11.8	8.3	100.0	100
78.5	45.5	21.0	11.0	12.8	9.7	100.0	138
79.8	51.9	18.6	9.3	9.8	10.3	100.0	175

3 חייל משוחרר: מי שעברו לכל היותר שנתיים משחרורו.

קוצרה תקופת העבודה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה מ-12 מתוך 18 חודשים ל-9 מתוך 18 חודשים<sup>4</sup>, היו תקופות נוספות - 65 יום, ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה מיום האבטלה הראשון.

בשנת 2014 עומק האבטלה התייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם ב-2013. לא חל שינוי של ממש בעומק האבטלה הממוצע בין שתי השנים: מ-106 יום ב-2013 ל-105 יום ב-2014.

שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר מאשר בקרב 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.

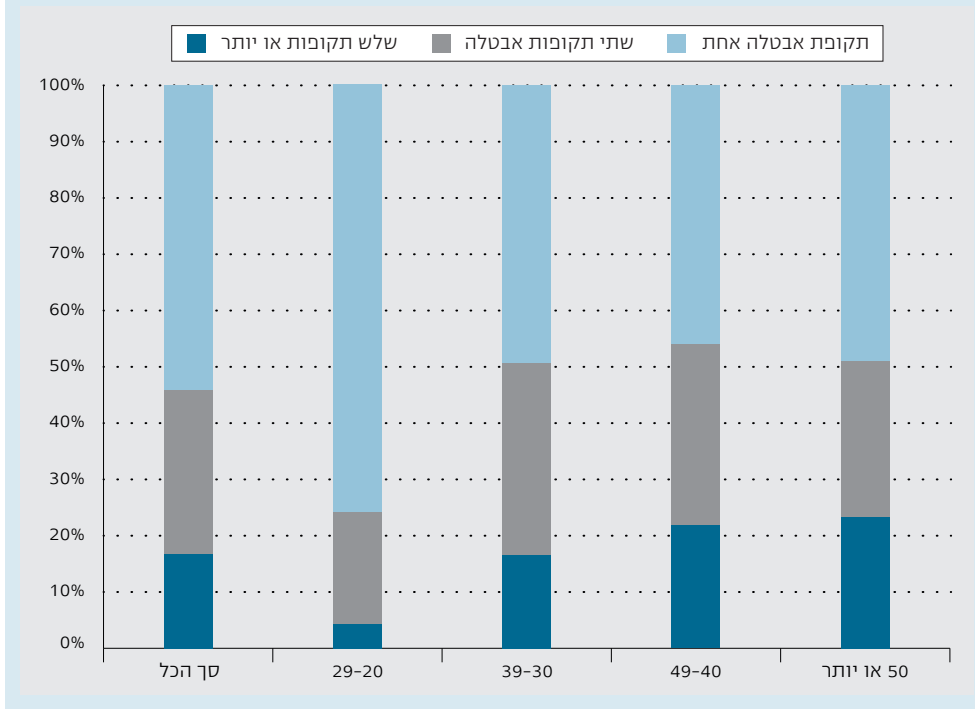
שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר מאשר בקרב שאר הקבוצות

### תיבה 3 האם מובטלים חוזרים לקבל דמי אבטלה?

בתיבה זו ננסה לענות על השאלה, באיזו מידה מובטלים שקיבלו דמי אבטלה פעם אחת נוטים לחזור ולתבוע דמי אבטלה שוב. נבדקו מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 - האם הם קיבלו דמי אבטלה גם ב-10 שנים שקדמו ל-2013?

#### תרשים 1

מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 לפי מספר תקופות האבטלה מ-2003 ולפי גיל



83% מהמובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 תבעו דמי אבטלה לכל המהלך 11 פעמיים במהלך 11 שנה

בשנת 2013, כ-216 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בעבור כמה ימים במהלך השנה. ב-11 השנים שמ-2002, לרובם - 54% - זו היתה הפעם הראשונה שתבעו דמי אבטלה, ול-29% זו היתה הפעם השנייה. כלומר, 83% מהמובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 תבעו דמי אבטלה לכל היותר פעמיים במהלך 11 שנה, ורק 17% חזרו לתבוע דמי אבטלה שלוש פעמים נוספות לפחות (תרשים 1).

המובטלים המשתייכים לקבוצה האחרונה, שקיבלו דמי אבטלה שלוש פעמים או יותר, הם בדרך כלל מובטלים עונתיים, כגון סייעות בגני ילדים או מרצים בלי קביעות באוניברסיטאות ובמכללות, המקבלים דמי אבטלה מדי שנה בחודשי החופשה של מוסדותיהם, בדרך כלל חודשי הקיץ. המובטלים הללו אינם ממצים את מלוא זכאותם מדי שנה, נסביר להלן מדוע.

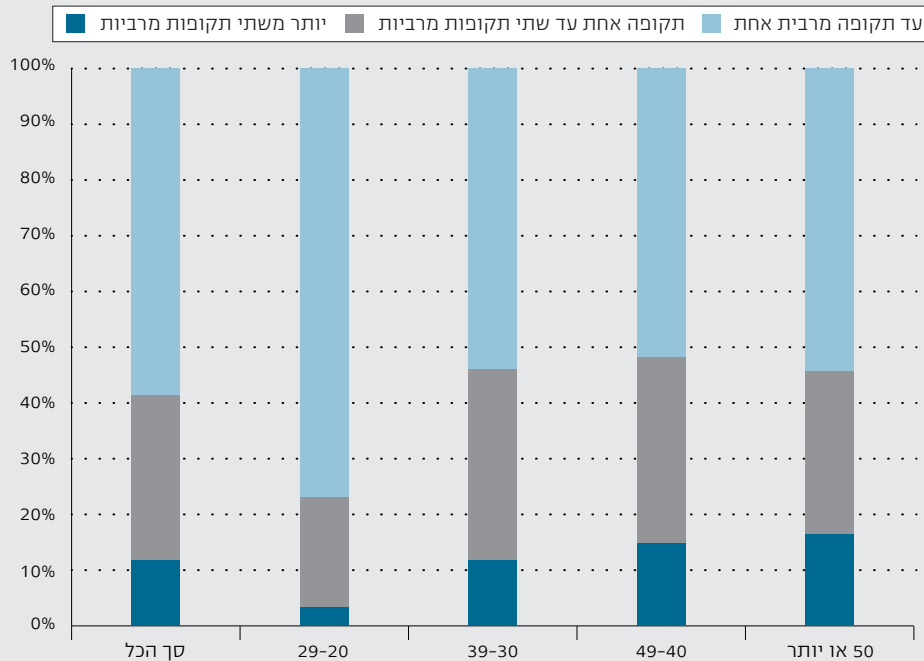
מחשבים בכל שנה את שיעור הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה מתוך התקופה המרבית באותה שנה. התפלגות הסכום של שיעורים אלה מצביעה על כך ש-59% לא מיצו אף לא תקופה מרבית אחת במהלך 11 שנה (תרשים 2). שיעור זה גבוה מהשיעור שהתקבל לפי תקופות האבטלה בפועל. עוד 29% מיצו בין תקופה מרבית אחת לשתיים. כלומר כ-88% מן המובטלים מיצו פחות משתי תקופות מרביות ב-11 שנה.

התפלגות לפי גיל אינה מצביע על הבדלים של ממש, חוץ מקבוצת הצעירים, שחלקם כנראה לא היו עדיין בשוק העבודה לפחות באחדות מהשנים שקדמו ל-2013.

נתונים לפי רמת השכר ערב אבטלה מראים שיש מתאם בין מספר תקופות האבטלה לבין רמת השכר (תרשים 3). השכר הנמוך ביותר הוא בקרב המובטלים שמספר תקופות האבטלה שלהם

## תרשים 2

מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 לפי מספר התקופות המרביות מ-2003



גבוה. התופעה ידועה בשוק העבודה - בעלי שכר נמוך עובדים בדרך כלל בעבודות בלתי מקצועיות שאינן יציבות. ההסתברות להיות מפוטר גדלה עם רמת שכר נמוכה יותר.

### תרשים 3

#### השכר היומי הממוצע לפני האבטלה, לפי מספר תקופות תשלום דמי אבטלה



#### ח. 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.

גם בשנת 2014 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-2% לעומת 2013, לאחר ירידה של 3% ב-2013 ועלייה רצופה בשנים הקודמות. ירידות אלה מוסברות בשינוי בחוק שהתקבל בשנת 2013 לפיו בוטלה ההבחנה בין מובטלים יומיים וחודשיים - המצטרפים החדשים למקבלי דמי אבטלה הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. כצפוי, דמי האבטלה לנשים נמוכים ב-20% משל הגברים, והם ירדו בשיעור גבוה יותר מזה של הגברים.

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא חצו את השכר הממוצע במשק (לוח 5). ב-2009, 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 עד שב-2014 שוב הגיע אל מתחת למחצית השכר הממוצע במשק. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בשנים 2011 ו-2012. בשנתיים האחרונות שיעור זה החל שוב לרדת

גם בשנת 2014 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-2% לעומת 2013

**לוח 5**

**גובה דמי האבטלה ליום\* ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2006–2014**

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	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

והגיע ל-44% ב-2014, ובמקביל עלה חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-50% בשנים 2011 ו-2012 ל-56% ב-2014.

ב-2014, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3,283 מיליון ש"ח לעומת 3,176 מיליון ש"ח ב-2013 - עלייה של כ-3%. עלייה זו מורכבת מעלייה של 4% במספר מקבלי דמי אבטלה וירידה של כ-1% בדמי האבטלה הממוצעים.

ב-2014, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3,283 מיליון ש"ח לעומת 3,176 מיליון ש"ח ב-2013

**לוח 6**

**תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2006–2014**

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2014)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,347	-3.8
2007	1,757	2,097	-10.7
2008	1,840	2,099	0.1
2009	3,028	3,343	59.3
2010	2,534	2,725	-18.5
2011	2,501	2,600	-4.6
2012	2,835	2,897	11.4
2013	3,176	3,191	10.2
2014	3,283	3,283	2.9