



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

חוק ביטוח אבטלה:
השוואה בינלאומית
1997

דליה גורדון
אסתר טולידנו

ירושלים, כסלו תשנ"ט, דצמבר 1998

הקדמה

חוברת זו מציגה השוואה בינלאומית של חוקי ביטוח אבטלה בארצות נבחרות, לשנת 1997. החוברת מהווה עדכון המידע הנ"ל שפורסם לראשונה ב-1988 על ידי המוסד לביטוח לאומי.

מידע על המתרחש בתחום זה, בארצות השונות שסובלות משיעורי אבטלה גבוהים מזה שנים רבות, הינו חשוב לאור התגברות מימדי האבטלה בישראל בשנתיים האחרונות.

המקור לנתונים הינו פרסומים של המינהל לבטחון סוציאלי של ארצות הברית (SSA) לשנת 1997 ושל האיחוד האירופי לשנת 1996.

תודתי לגב' דליה גורדון, מנהלת האגף למחקר גימלאות קצרות מועד ולגב' אסתר טולדנו, מנהלת מחלקת מחקר במינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, שריכזו ועיבדו את הנתונים.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן עניינים

עמוד

1	חוק ביטוח אבטלה בישראל
3	חוק ביטוח אבטלה – השוואה בינלאומית
3	שיעור דמי ביטוח אבטלה
5	חוג המבוטחים
5	תקופת אכשרה
5	התקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה
6	משך תקופת האמתנה
7	גיל מקסימלי לביטוח אבטלה וקצבאות אבטלה למובטלים מבוגרים
8	שיעור התשלום לדמי האבטלה
8	דמי אבטלה לעצמאיים
10	הערות סיכום
11	נספח לוחות השוואתיים
23	ביבליוגרפיה

תקציר

עם התגברות מימדי האבטלה בארץ, מובא מידע מעודכן לגבי חוקי ביטוח אבטלה במדינות נבחרות. בעשר השנים האחרונות, לא חלו שינויים משמעותיים בתנאי הזכאות הבסיסים לדמי אבטלה ברוב המדינות הנידונות, אך בשיעורי דמי ביטוח אבטלה היתה הגדלה, שהתחייבה עקב הגידול שחל במימדי האבטלה ב-20 השנים האחרונות. לעומת זאת, בישראל, למרות הגידול בשיעור האבטלה ובמספר מקבלי דמי אבטלה, לא הועלו דמי ביטוח אלא אף בולטת מגמה של הפחתה בנטל דמי הביטוח על הציבור במסגרת מדיניות הממשלה להקטנת עלות העבודה.

חוק ביטוח אבטלה בישראל

עם התגברות מימדי האבטלה בארץ, מצאנו לנכון להביא מידע מעודכן לגבי חוקי ביטוח אבטלה במדינות נבחרות, תוך שימת לב לשינויים שחלו לאחרונה בחוקים אלה, בתגובה לתנודות שחלו במימדי האבטלה במדינות הנדונות.

במרבית המדינות המפותחות בעולם נחקקו חוקי ביטוח אבטלה במהלך המחצית הראשונה של המאה הנוכחית. חוק ביטוח אבטלה בישראל, שנחקק בשנת 1973, התבסס במידה רבה על הניסיון הרב שהצטבר עד אז במדינות המפותחות.

ביטוח אבטלה נותן הגנה לעובד בפני מצבים של אבטלה מאונס – אבטלה שנגרמת על ידי כוחות שאינם בשליטתו, הגורמת להורדת רמת החיים ולנסיגה חברתית וכלכלית של מחוסר העבודה ומשפחתו. החוק מבטיח גמלה מחליפת שכר לעובד שנקלע למצב של אבטלה שלא מרצונו ואין בידי החברה להמציא לו עבודה מתאימה באמצעות הרשויות המופקדות על כך.

רעיון ביטוח האבטלה דומה לזה הקיים בענפי ביטוח סוציאלי אחרים המפצים גם הם על אובדן הכנסה או שכר, עקב הפסקת עבודה שאינה תלויה ברצונו של הפרט ושאינו לו שליטה עליה. כאלה הם פגיעה בעבודה, שירות מילואים, חופשת לידה, חופשת מחלה וכדומה.

כמו מערכות אלה, גם ביטוח אבטלה מבטיח גמלה מחליפת-שכר, אולם הוא מספק, בדרך כלל, שיעור החלפת שכר נמוך בהרבה מזה שמספקות שאר המערכות. זאת, על מנת להקטין את התמריץ להאריך משך אבטלה או ליזום אותה.

בישראל, מובטל, על מנת להיות זכאי לדמי אבטלה, צריכים להתקיים בו התנאים הבאים:

- תקופת אכשרה: עבד 6 חודשים בשנה שקדמה לאבטלתו או 9 חודשים בשנה וחצי שקדמו לאבטלתו.
- פיטורין: הוא מובטל שלא מרצונו, כלומר פוטר מעבודתו.
- יכולת לעבוד: הוא מסוגל מבחינה בריאותית לעבוד.
- נכונות לעבוד: עליו לחפש עבודה דרך שירות התעסוקה.

מי שהתקיימו בו תנאים אלה, ואין בידי שירות התעסוקה עבודה מתאימה להציע לו, יהיה זכאי כדלקמן:

- תקופת זכאות: הזכאות לדמי אבטלה היא למשך תקופה מירבית של 138 או 175 יום בהתאם לגיל ולמצבו המשפחתי של המובטל (או עד סיום הכשרה, אם הופנה להכשרה מקצועית ע"י שירות התעסוקה).

- חישוב דמי אבטלה: דמי אבטלה המגיעים למובטל מחושבים כאחוז משכרו היומי הממוצע ב-3 החודשים שקדמו לאבטלתו. שיטת החישוב הינה פרוגרסיבית, כלומר, ככל ששכרו של המובטל ערב אבטלה היה גבוה יותר, כך מהווים דמי האבטלה אחוז נמוך יותר משכרו הקודם, על פי 4 רמות של שיעור החלפת שכר, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% (בהתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על חלק השכר שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושה רבעים – משולמים 50%; על חלק השכר שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו – 45%; ועל החלק שמעל לשכר הממוצע ועד ארבע פעמים השכר הממוצע – 40% (על חלק השכר שמעל 4 פעמים השכר הממוצע אין ביטוח).

היינו, בחישוב לפי רמת השכר ערב האבטלה, גובה דמי האבטלה הוא כדלקמן:

לוח מס. 1: דמי אבטלה כאחוז מהשכר ערב האבטלה, לפי רמת השכר

דמי אבטלה כאחוז מהשכר	רמת השכר ערב האבטלה
80	עד מחצית השכר הממוצע במשק
80-70	ממחצית עד 3/4 השכר הממוצע
70-63.75	מ-3/4 עד מלוא השכר הממוצע
63.75-51.87	ממלוא השכר עד פעמיים השכר הממוצע
51.87-47.9	מפעמיים עד 3 פעמים השכר הממוצע
47.9-45.9	מ-3 פעמים עד 4 פעמים השכר הממוצע

חוק ביטוח אבטלה – השוואה בינלאומית¹

שיעורי דמי ביטוח אבטלה

במרבית המדינות, התכניות הן ביטוחיות, דהיינו, משולמים דמי ביטוח על ידי העובד ו/או המעביד (ראה לוח מס. 6 בנספח). יש מדינות בהן אוצר המדינה מחויב בכיסוי גרעון ויש אחרות בהן האוצר מממן שיעור מסוים מכלל התשלומים או אף את כולם (לוקסמבורג). בכמחצית מהמדינות שנבדקו מגיעים דמי הביטוח לכ-2% מהשכר. באחרות הם מגיעים ל-5% ויותר בהשוואה ל-0.19% בלבד בישראל. במספר קטן של מדינות כגון בריטניה, אירלנד ונורווגיה, אין דמי ביטוח יעודיים לאבטלה.

בעשר השנים האחרונות, לא חלו שינויים משמעותיים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ברוב המדינות המפורטות לעיל, למעט הגדלה בשיעורי גביית דמי ביטוח אבטלה, שהתחייבה עקב הגידול שחל במימדי האבטלה ב-20 השנים האחרונות.

לוח מס. 2: שיעורי האבטלה במדינות נבחרות, 1970 - 1995

מדינה	1970	1975	1980	1985	1990	1995
אוסטריה	2.4	2.0	1.9	4.8	3.2	3.6
איטליה	3.2	3.3	7.6	10.3	11.0	11.1
אירלנד	7.2	12.2	10.1	17.8	12.9	12.2
ארצות הברית	4.9	8.5	7.0	7.1	5.6	5.6
בלגיה	2.9	6.7	8.9	13.3	7.2	9.3
בריטניה	2.6	4.2	6.8	11.9	6.7	8.5
גרמניה	..	..	..	..	..	12.9
דנמרק	..	6.0	7.0	9.3	9.7	10.3
דרום אפריקה	..	..	..	..	..	4.5
הולנד	1.1	5.2	4.6	12.9	17.0	12.8
יוון	..	..	2.4	5.1	7.0	10.0
יפן	1.2	1.9	2.0	2.6	2.1	3.2
ישראל	3.8	3.1	4.8	6.7	9.6	6.9
לוקסמבורג	0.02	0.26	0.7	1.7	1.3	2.7
נורבגיה	0.8	1.3	1.7	2.6	5.2	4.9
צרפת	..	..	6.3	10.2	8.9	11.6
קנדה	5.9	6.9	7.5	10.5	8.1	9.5
שוודיה	1.4	1.4	1.4	2.5	1.7	8.5
שוויצריה	0.1	0.4	0.2	1.0	0.5	4.2

מקור: Yearbook of Labour Statistics, 1997.

¹ המקורות להשוואה זו הם בעיקר:

Social Protection in the Member States of the European Union,
Social Security Programs Throughout the World, 1997.

על מנת לממן את הגידול בהוצאה על תשלומי דמי אבטלה עקב העליה במספר מקבלי דמי אבטלה, הגדילו כאמור חלק מהמדינות את שיעורי תשלומי הביטוח לדמי אבטלה.

לוח מס. 3: שיעורי דמי ביטוח אבטלה (עובד + מעביד) במדינות נבחרות (אחוזים)

מדינה	1985	1997	אחוז שינוי
אוסטריה	4.4	6.0	36.4
בלגיה	3.7	2.33	-37.0
גרמניה	4.1	6.5	58.5
דרום אפריקה	0.8	2.0	150.0
קנדה	5.64	7.03	24.6
ישראל	0.3	0.19	-36.7

לעומת זאת, בישראל, למרות הגידול בשיעור האבטלה ובמספר מקבלי דמי אבטלה, לא זו בלבד שלא הועלו שיעורי דמי הביטוח, אלא אף בולטת מגמה של הפחתה בנטל דמי הביטוח על הציבור במסגרת מדיניות הממשלה להקטנת עלות העבודה.

לוח מס. 4: שיעור דמי ביטוח אבטלה בישראל, 1970 - 1998 (עובד + מעביד)

תקופה	אחוז מהשכר
1970	2.1
1973-1971	3.0
1977-1974	1.2
1979-1978	0.9
1981-1980	0.6
1986-1982	0.3
1989-1987	0.25
1990	0.22
1998-1991	0.19

גם היום, למרות רמת האבטלה הגבוהה השוררת בארץ שגרמה לכך שכל הרזרבות לדמי אבטלה אזלו, אין כוונה להגדיל את שיעורי דמי הביטוח. לעומת זאת, מציעים קובעי המדיניות להשיג חסכון בהיקף תשלומי הגמלאות על ידי החמרה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, או בגובה התשלום.

חוג המבוטחים

בכל המדינות נכללים העובדים השכירים בביטוח אבטלה (ראה לוח מס. 1 בנספח). במיעוטן – לא כל השכירים נכללים, אלא רק ענפים כלכליים מסוימים (יוון, יפן). בשוודיה, דנמרק ופינלנד מבוטחים רק אלה השייכים לקרנות ביטוח ענפיות, וגם עצמאיים השייכים לקרנות ביטוח כאלה מבוטחים. ביטוח אבטלה לעצמאיים בתחומים או ענפים מוגדרים קיים גם בלוקסמבורג, נורווגיה וקנדה (ראה להלן).

יש מדינות בהן עובדי ציבור אינם נכללים בביטוח אבטלה (אוסטריה, איטליה, אירלנד ובלגיה), ובאחרות – עובדים עונתיים אינם נכללים (איטליה, אירלנד, ארה"ב, בלגיה, גרמניה, דרום אפריקה, יפן, צרפת וקנדה).

כמו כן, ישנן בחלק מהמדינות תכניות מיוחדות לסקטורים ספציפיים, כגון: למגזר הציבורי בהולנד, לעובדי דייג בבלגיה, לעובדי בנין בבלגיה, צרפת, איטליה ואוסטריה.

בישראל זכאים לדמי אבטלה גם חיילים משוחררים משירות סדיר, בשנה הראשונה לאחר שחרורם.

תקופת אכשרה

מאחר שבמרבית המדינות תכנית ביטוח אבטלה היא ביטוחית, נדרשת תקופת אכשרה של תשלום דמי ביטוח (ראה לוח מס. 2 בנספח). ברוב המדינות, תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה היא בסביבות 6 חודשי עבודה ותשלום דמי ביטוח בשנה שקדמה לאבטלה.

לעיתים נדרשות תקופות עבודה קצרות יותר (דרום אפריקה, חלק ממדינות ארה"ב, צרפת) ולעיתים מחצית שנת העבודה יכולה להצטבר בתקופה העולה על שנה (דנמרק, שווייץ). איטליה, בלגיה, גרמניה ואירלנד דורשות משך עבודה ממושך יותר לצורך זכאות לדמי אבטלה.

התקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה

משך תקופת תשלום דמי אבטלה שונה במדינות השונות. כמו כן ישנם הבדלים בין המדינות ברכיבים הקובעים את משך התקופה המירבית לתשלום (ראה לוח מס. 3 בנספח). בחלק מהמדינות, משך התשלום קבוע לכל. באחרות, משך התשלום מותנה בתכונות דימוגרפיות של המובטל, בעיקר אלה המשפיעות על הסיכויים למציאת עבודה כגון גיל. אחרות לוקחות בחשבון תכונות המצביעות על צרכים כלכליים, כגון מצב משפחתי ו/או מספר תלויים. במדינות אחרות, התכונה הקובעת היא משך התרומה שהפריש המובטל לקרן האבטלה; דהיינו, משך תקופת

העבודה והביטוח שלו. יש מדינות שאף לוקחות בחשבון את מצב התעסוקה באיזור בו מתגורר המובטל; כלומר, שיעור האבטלה והקושי למצוא עבודה באיזור (ראה לוח מס. 5).

לוח מס. 5: גורמים הקובעים משך תקופה מקסימלית לתשלום דמי אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	גיל	מצב משפחתי	תקופת עבודה	שיעור אבטלה באיזור	משך תשלום אחיד
אוסטריה			X		
איטליה					X
אירלנד	X	X			
ארה"ב				X	
בלגיה					X
בריטניה					X
גרמניה	X		X		
דרום אפריקה			X		
הולנד	X		X		
יוון			X		
יפן	X		X	X	
ישראל	X	X			
לוקסמבורג	X			X	
נורבגיה					X
צרפת	X	X			
קנדה			X	X	
שווצריה	X			X	
שוודיה	X				

בכמחצית מהמדינות שנבדקו, משך תקופת התשלום היא כשישה חודשים עם אפשרויות הארכה על פי התכונות האמורות. באירלנד, לוקסמבורג, שוודיה ובלגיה, משך התשלום ארוך מזה, וביוון ואוסטריה – קצר מזה.

בישראל, בדומה ליתר המדינות, התשלום הוא לתקופה של כ-6 חודשים. אולי בשונה מכל יתר המדינות שנבדקו, משולמים דמי אבטלה בישראל גם במהלך הכשרה מקצועית, עד לסיומה. זאת, למובטלים העונים על כל יתר תנאי הזכאות, אשר הופנו להכשרה כזו ע"י שירות התעסוקה.

משך התשלום לחיילים משוחררים עומד על 70 יום.

משך תקופת האמתנה

"תקופת אמתנה" היא תקופה עברה המובטל אינו מקבל תשלום דמי אבטלה. מטרת קביעת תקופה זו היא להוריד את שיעור החלפת השכר, על מנת להקטין את התמריץ הגלום בתשלום דמי אבטלה ליזום או להאריך אבטלה.

בכמחצית מהמדינות שנבדקו, אין תקופת אמתנה (ראה לוח מס. 4 בנספח); כלומר, המובטל זכאי לתשלום דמי אבטלה מהיום הראשון לאבטלתו. במרבית המדינות האחרות, תקופת האמתנה נעה בין 3 ימים ל-7 ימים, למעט קנדה בה היא מגיעה לשבועיים. בישראל, תקופת האמתנה היא בת 5 ימים. כמו כן, בישראל, בשונה מיתר המדינות, מנוכים ימי אמתנה בראשית כל ארבעה חודשים קלנדריים במהלך תקופת האבטלה. בכל יתר המדינות מנוכים ימי האמתנה רק פעם אחת, בראשית תקופת האבטלה.

גיל מקסימלי לביטוח אבטלה וקצבאות אבטלה למובטלים מבוגרים

בישראל, הגיל המקסימלי לביטוח אבטלה הוא 65, הן לגברים והן לנשים. נשים מגיל 60 רשאיות לבחור בין קצבת זקנה לדמי אבטלה – אם הן זכאיות לה. ברוב מדינות האיחוד האירופי (נכון ל-1996), הגיל המקסימלי לביטוח אבטלה דומה. באיטליה אין מגבלת גיל לביטוח אבטלה. באוסטריה, בלגיה ובריטניה הגיל המקסימלי לביטוח אבטלה הוא דפרנציאלי לפי מין – לאישה הוא 60 ולגבר 65. ביתר המדינות הגיל הוא אחיד, בדרך כלל 65.

בחלק מהמדינות ניתנת למובטלים מבוגרים אפשרות לקבל קצבת פרישה מוקדמת עד למועד הזכאות לקצבת זקנה. קצבה זו משחררת את המובטל מהחובה להיות זמין לעבודה ולחפש עבודה; ראה לוח מס. 6 להלן.

לוח מס. 6: קצבאות למובטלים מבוגרים ופרישה מוקדמת בביטוח אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	גיל מקסימלי לדמי אבטלה	קצבה מיוחדת למובטלים מבוגרים
אוסטריה	לגבר – 65, לאישה – 60	עובדי מכרות מגיל 51
איטליה	אין	אין
אירלנד	66	מגיל 55
בלגיה	לגבר – 65, לאישה – 60	מגיל 52 (במקרים מיוחדים מגיל 50)
בריטניה	לגבר – 65, לאישה – 60	אין
גרמניה	65	מגיל 60
דנמרק	66	מגיל 60
הולנד	65	מגיל 50
יוון	65	אין
ישראל	65	אין
לוקסמבורג	65	מגיל 57
צרפת	60 – לזכאים לקצבת זקנה 65 – ליתר	מגיל 57 (במקרים מיוחדים מגיל 56)
שוודיה	64	אין

שיעור התשלום לדמי האבטלה

בכל המדינות, שיעור דמי האבטלה מחושב כאחוז משכר המובטל ערב האבטלה, זאת פרט לבריטניה – בה הגמלה היא אחידה (ראה לוח מס. 5 בנספח).

בחישוב דמי אבטלה, המרכיבים שנלקחים בחשבון הם בדרך כלל מצב משפחתי (גרמניה, שוויצריה ובלגיה), משך האבטלה (בלגיה וצרפת) ורמת השכר (ישראל, אוסטריה, יוון ושוויצריה).

בחלק מהמדינות גובה דמי האבטלה מוגבל במקסימום (אוסטריה, יפן, נורווגיה, קנדה, שוודיה, הולנד, ישראל) ו/או במינימום לתשלום (אוסטריה, הולנד, יוון, יפן, שוודיה, צרפת).

כמו כן, בחלק מהמדינות, משולמת תוספת תלויים (אוסטריה, ארה"ב, יוון, לוקסמבורג, נורווגיה, קנדה, איטליה).

בישראל, שיעור התשלום לדמי אבטלה מחושב כאחוז משכר המובטל ערב האבטלה על פי 4 קבוצות שכר (ראה לעיל). לחיילים משוחררים סכום התשלום לדמי אבטלה אחיד (80% משכר המינימום).

דמי אבטלה לעצמאיים

ברוב המדינות אין תכניות דמי אבטלה לעצמאיים, וזאת משום שבמקורו, ביטוח אבטלה בא להגן על שכיר מפני אובדן מקום עבודתו שלא ברצונו. יש קושי רב להגדיר לגבי עצמאי הפסקת עבודה בכלל, ו"שלא מרצונו" בפרט. כמו כן, מתעוררת השאלה, מה יכולה להיות הצעת עבודה מתאימה לעצמאי? עפ"י איזה בסיס ישולמו דמי האבטלה לעצמאי – עפ"י התקופה האחרונה בה גסס עסקו או לפי תקופות מוצלחות יותר? עם זאת, ישנן מדינות בודדות שהנהיגו תכניות כאלה. ברובן ביטוח האבטלה בכללו מתבצע באמצעות קרנות מיוחדות, בהן אחדות גם לעצמאיים, כך שהביטוח לעצמאיים הוא רצוני ומשתתפים בו מעטים. היוצאת מכלל זה היא רק לוקסמבורג.

בבלגיה, שכיר שהפך עצמאי לתקופה שאינה עולה על 6 שנים, יכול לממש זכאות לדמי אבטלה שהיתה לו בעברו כשכיר, היינו, תקופת "העצמאות" מהווה תקופה שאינה נלקחת בחשבון.

בלוקסמבורג, זכאים לדמי אבטלה עצמאיים שאינם זכאים לפנסיה והמוכנים לקבל עבודה שכירה. התשלום – 80% מסכום הביטוח לפנסיה עם רצפה (80% משכר מינימום) ותקרה.

בדנמרק, תכנית דמי אבטלה לשכירים מתבצעת באמצעות 36 קרנות של איגודים מקצועיים (החל ב-1907). החל מ-1976, יש סידור דומה של דמי אבטלה גם לעצמאים בתנאי שהם חברים באחת

משתי קרנות ביטוח לעניין זה. רק 10% מהעצמאים עושים זאת. הזכאות מתחילה לאחר שנת חברות אחת בקרן, כמו לגבי שכירים. אין צורך בהוכחת אבטלה מאונס, כפי שנדרש משכירים, אך העסק צריך להיות סגור או שנמכר. לא ניתן להסתפק בהוכחת אי דיווח. כמו כן העובד צריך להוכיח שהוא מחפש עבודה שכירה, ותקופת האכשרה הנדרשת היא עבודה עצמאית "אינטנסיבית" לפרנסה - לפחות 52 שבועות ב-3 שנים אחרונות. התשלום מבוסס על הרווחים ב-3 שנים הטובות ב-5 שנים האחרונות עד למקסימום. אם לא היו רווחים ב-5 השנים האחרונות התשלום הוא 80% מהמקסימום. משך התשלום - 5 שנים, שבמרוצתן יש להשתתף בתכניות תעסוקה.

בשוודיה קיימת תכנית דומה לעצמאיים מ-1969. מתוך 40 קרנות לדמי אבטלה, 4 הן לעצמאיים. התשלום הינו 80% מההכנסה ב-3 שנים האחרונות.

גם בפינלנד, מבוטחים בביטוח אבטלה גם עצמאיים החברים בקרן אבטלה. תקופת האכשרה - 24 חודשים מתוך 48 החודשים האחרונים (שכיר - 26 שבועות ב-24 חודשים אחרונים). התשלום לעצמאים הוא לפי הבסיס לביטוח הפנסיה עד לתקרה (לשכירים אין תקרה), כפי שהיה ב-12 החודשים האחרונים (לשכירים ב-26 שבועות אחרונים).

ביטוח אבטלה לעצמאיים קיים גם לגבי דייגים בלבד, בנורווגיה ובקנדה. במדינות אלה בתקופות החורף אין אפשרות לעבוד בענף זה, עקב קפיאת הים, היינו, האבטלה הינה מוכחת ובלתי רצונית.

הערות סיכום

במרבית הארצות המפותחות, רמת האבטלה בעשור האחרון גבוהה למדי. בחלק מהמדינות, האבטלה כיום גבוהה אף יותר מאשר בישראל. למרות זאת, רוב השינויים שחלו בחוקי ביטוח אבטלה במדינות אלה הביאו להקלות בתנאי זכאות ולהגדלת התשלום לדמי אבטלה. בכל מקרה, לרוב לא החמירו בתנאים אלה. זאת מתוך הראיה כי בינתיים לא נמצא מכשיר טוב יותר להשיג הן הגנה על הפרט והן ייעול בהקצאת העובדים במשק, מאשר מערכת של ביטוח אבטלה, כאשר הדגש הוא על קצבה ביטוחית המעניקה החלפת שכר לזמן מוגבל, המשמש לצורך חיפוש עבודה.

ניתן להשיג צמצום "המחיר" של החוק, המתבטא בהגדלה מסויימת בשיעור האבטלה, על ידי אכיפה טובה יותר של החוק, כלומר, צמצום האפשרות לניצולו לרעה ככל האפשר ובניית מנגנונים שיביאו לניצול טוב יותר של ביטוח אבטלה כמכשיר לניוד עובדים בהתאם לצרכי המשק. זאת ניתן לעשות, למשל, על ידי פיתוח תכניות שוק עבודה מסוגים שונים, כגון מערכות הכשרה מקצועית. מערכות מסועפות של הכשרה מקצועית אליהן מופנים מובטלים לא מעטים, קיימות בארץ. יתכן שניתן לשפר את יעילותן על ידי שיפור מהירות איסוף המידע על צרכי כוח אדם במשק ובהתארגנות ההכשרה המקצועית בהתאם למידע זה. דוגמא אחרת לשיפור אפשרי של מערכת ביטוח אבטלה היא הענקת מענקים למי שיהיו מוכנים לקבל עבודה שלא במקצועם או לעבור הסבה מקצועית לתחומים בהם חסר כוח אדם. גם מנגנונים כאלה קיימים במידה מסויימת בארץ, אך יתכן שניתן להרחיב אותם, ואו לפתח תכניות נוספות, כגון ניוד עובדים, קיצור שבוע העבודה, עידוד הקמת עסקים קטנים ועוד.

נספח לוחות השוואתיים

לוח מס. 1: שנת חקיקת חוק ביטוח אבטלה וחוג המבוטחים בביטוח אבטלה* במדינות נבחרות

מדינה	שנת חקיקה		אינם כלולים
	החוק המקורי	החוק הנוכחי	
אוסטריה	1920	1977	עובדי ציבור.
איטליה	1919	1991	עובדים עונתיים ועובדים זמניים.
אירלנד	1911	1993	עובדים תקופתיים, עובדים המועסקים בעסק משפחתי ועובדי ציבור.
ארצות הברית	1935		עובדי חקלאות, עובדים בארגונים דתיים, עובדים תקופתיים, עובדים המועסקים בעסק משפחתי ועצמאיים.
בלגיה	1924	1991	עובדי ציבור, עובדי משק בית, עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי.
בריטניה	1911	1995	עצמאיים, נשים נשואות ואלמנות המשלמות דמי ביטוח מופחתים.
גרמניה	1927	1969	עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי.
דנמרק	1907	1970	שכירים ועצמאים חברים בקרנות דמי אבטלה.
דרום אפריקה	1937	1994	עובדי משק בית, עובדים תקופתיים, עובדים זמניים העובדים יותר מ-8 שעות בשבוע.
הולנד	1916	1986	כל השכירים. תוכנית מיוחדת לעובדי ציבור.

* המקור ללוח זה ולכל שאר לוחות הנספח: Social Security Programs Throughout the World – 1997.

לוח מס. 1 (המשך)

אינם כלולים	כלולים בחוג המבוטחים	שנת חקיקה		מדינה
		החוק הנוכחי	החוק המקורי	
	שכירים בתעשייה, מסחר ומקצועות קרובים. תוכנית מיוחדת לעובדי דיגי ועובדי דפוס.	1994	1954	יוון
עובדים עונתיים המועסקים 4 חודשים או פחות ועובדי ציבור המבוטחים בתוכניות אחרות.	שכירים בחברות תעשייה ומסחר בהן 5 עובדים ויותר. ביטוח ברשות לעובדים בחקלאות, יערות, דיג, ובחברות בהן פחות מ-5 עובדים. תוכנית מיוחדת לעובדים יומיים ולמלחים.	1994	1947	יפן
	כל השכירים עד גיל 65 לגבר ו-60 לאישה וחיילים משוחררים.	1995	1970	ישראל
	שכירים, עצמאיים בתנאים מסוימים ובוגרי ב"ס, בני 16-64.	1976	1921	לוקסמבורג
	שכירים ועובדי דיג. עצמאיים בני 65 ומעלה בתנאים מסויימים.	1995	1906	נורבגיה
עובדי משק בית ועובדים עונתיים.	כל השכירים. תוכנית מיוחדת לעובדי בנין, סוחרים וטייסים.	1984	1940	צרפת
עצמאיים ועובדים המשתכרים פחות מסכום שבועי קבוע, שכירים בני 65 ומעלה, עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי.	כל השכירים וגם עובדי דיג עצמאיים.	1996	1940	קנדה
	שכירים ועצמאיים עד גיל 65 השייכים לקרנות דמי אבטלה וולונטריות. יש תוכניות גם למי שלא שייכים.	1973	1934	שוודיה
עצמאיים, נשים המועסקות בעסק בעליהן, פנסיונרים.	כל השכירים.	1982	1924	שוויצריה

לוח מס. 2: תקופות אכשרה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	תקופת אכשרה
אוסטריה	26 שבועות של עבודה מבוטחת תוך 12 חודשים לפני האבטלה או 52 שבועות תוך 24 חודשים אם תביעה 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 תוך 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 תוך 18 חודשים לפני האבטלה ועד ל-624 יום ב-36 חודשים אחרונים (בהתאם לגיל התובע).
בריטניה	25 שבועות של תשלום בשנה מתוך שנתיים שקדמו לאבטלה ו-50 שבועות של תשלום דמי ביטוח תוך שנתיים שקדמו לאבטלה.
גרמניה	360 יום של עבודה מובטחת תוך 3 שנים לפני האבטלה. העובדים העונתיים 180 ימי עבודה.
דנמרק	26 שבועות עבודה תוך 3 שנים שקדמו לאבטלה.
דרום אפריקה	13 שבועות של תשלום דמי ביטוח במשך 52 השבועות שלפני האבטלה.
הולנד	26 שבועות של עבודה מבוטחת תוך 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 תוך 14 החודשים האחרונים או 200 יום של תשלום דמי ביטוח תוך שנתיים אחרונות (לתביעה ראשונה גם 80 יום בשלושת השנים האחרונות).
יפן	6 חודשי ביטוח תוך 12 החודשים האחרונים.
ישראל	6 חודשי ביטוח תוך 12 החודשים האחרונים או 9 חודשי ביטוח תוך 18 החודשים האחרונים. חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה בשנה שלאחר השחרור.
לוקסמבורג	שכירים: 26 שבועות עבודה שכירה במשך 12 החודשים האחרונים; עצמאיים – 5 שנים; בוגרים חודשים – 26 שבועות של אבטלה רשומה.
נורבגיה	השכר השנתי בשנה שקדמה לאבטלה או השכר הממוצע של 3 שנים האחרונות חייב להיות לפחות 75% מהשכר הבסיסי, בעת הגשת התביעה.
צרפת	לפחות 4 חודשי עבודה שכירה תוך 8 חודשים לפני האבטלה.
קנדה	700-420 שעות עבודה – משתנה לפי מצב האבטלה באזור.
שוודיה	5 חודשי עבודה תוך 12 חודשים לפני האבטלה.
שוויצריה	6 חודשי עבודה בשנתיים האחרונות, ויתור תקופת אכשרה לקטגוריות מסוימות.

לוח מס. 3: התקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	תקופה	הוראות מיוחדות
אוסטריה	20 שבועות.	30 שבועות במקרה של תקופת אכשרה של 156 שבועות תשלום דמי ביטוח ב-5 שנים אחרונות. במקרים מיוחדים, התקופה המקסימלית יכולה להגיע ל-52 שבועות.
איטליה	180 יום.	
אירלנד	390 ימים לכל תקופת אבטלה.	312 יום לכל תקופת אבטלה לאישה נשואה. 156 יום לכל תקופת אבטלה למבוטחים מתחת לגיל 18.
ארצות הברית	26-39 שבועות בהתאם למדינה ובהתאם לשיעור האבטלה.	
בלגיה	ללא הגבלה.	במקרים מסויימים הגבלות מינהליות.
בריטניה	עד 6 חודשים.	
גרמניה	156-832 יום, בהתאם לתקופת העבודה של המובטל ובהתאם לגיל המובטל.	
דנמרק	תלוי בקרן.	
דרום אפריקה	26 שבועות במשך 52 שבועות או 1/6 מהשבועות בהם שולם דמי ביטוח אם שולם במשך פחות מ-52 שבועות.	
הולנד	6 חודשים. ניתן להארכה ל-4.5 שנים, תלוי בגיל במשך העבודה.	
יוון	5-12 חודשים, בהתאם לתקופת העבודה.	
יפן	90-300 יום לשנה בהתאם לתקופת הביטוח, קבוצת גיל וסכויי העבודה.	לעובדים עונתיים – 50 יום.
ישראל	138 יום. 175 יום אם המובטל בן 45 או שיש לו 3 תלויים בו. 70 יום לחייל משוחרר. עד סיום ההכשרה למופנים לתכניות הכשרה.	

לוח מס. 3 (המשך)

מדינה	תקופה	הוראות מיוחדות
לוקסמבורג	365 יום בתקופה של 24 חודשים	הארכה של עד 12 חודשים בהתאם לגיל המובטל. הארכה נוספת בהתאם לקושי במציאת עבודה.
נורבגיה	80 שבועות בשנתיים רצופות.	ניתן להגיש תביעה חדשה רק לאחר 13 שבועות בהם לא שולמו דמי אבטלה.
צרפת	60 חודשים, בהתאם לגיל ותקופת העבודה של המובטל.	התקופה ניתנת להארכה כאשר הסכום יורד בכל 6 חודשים.
קנדה	25 שבועות.	הארכה עד 50 שבועות בהתאם לתולדות העבודה של התובע ושיעורי האבטלה באזור.
שוודיה	300 יום. לבני – 55-64 450 יום.	
שוויצריה	150-400 יום. הארכה נוספת בהתאם לקושי במציאת עבודה ובהתאם לגיל המובטל.	

לוח מס. 4: משך תקופת ההמתנה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	תקופת המתנה*
אוסטריה	-
איטליה	-
אירלנד	3 ימים
ארצות הברית	שבוע אחד
בלגיה	-
בריטניה	3 ימים
גרמניה	-
דנמרק	-
דרום אפריקה	7 ימים
הולנד	-
יוון	6 ימים
יפן	7 ימים
ישראל	5 ימים
לוקסמבורג	-
נורבגיה	3 ימים
צרפת	-
קנדה	שבועיים
שוודיה	5 ימים
שוויצריה	5 ימים

* בכל המדינות פרט לישראל מנכים תקופת ההמתנה רק פעם אחת, בראשית תקופת האבטלה. בישראל מנכים תקופת ההמתנה כל ארבעה חודשים קלנדריים מאז תחילת האבטלה.

לוח מס. 5: שיעורי התשלום לדמי אבטלה, כאחוז משכר קודם במדינות נבחרות

מדינה	דמי אבטלה	תוספת תלויים
אוסטריה	40%-50% מהשכר לפי 120 קבוצות שכר. יש תקרה ורצפה.	תשלום קבוע לכל תלוי עד מקסימום 80% מהשכר הקודם.
איטליה	30% מהשכר. בבניין – 80% מהשכר.	יש תוספת תלויים.
אירלנד	סכום קבוע + 40% עד 90% (בהתאם לאורך תקופת האבטלה) של חלק השכר שבין 2 סכומים קבועים.	תשלום קבוע לכל תלוי. התשלום שונה בהתאם למספר הילדים במשפחה.
ארצות הברית	כ-50% מהשכר (משתנה לפי המדינה).	תשלום קבוע לכל תלוי.
בלגיה	35%-60% משכר העובד, תלוי במצב משפחתי ובתקופת האבטלה.	–
בריטניה	גמלה אחידה.	–
גרמניה	60%-67% מהשכר נטו – תלוי במצב המשפחתי של המובטל.	–
דנמרק	90% מהשכר עם תקרה.	–
דרום אפריקה	45% מהשכר השבועי.	–
הולנד	70% מהשכר של המובטל. יש תקרה ורצפה.	–
יוון	40%-50% מהשכר לפי 22 קבוצות שכר. יש רצפה.	10% מהשכר לכל תלוי עד מקסימום 70% של השכר.
יפן	60%-80% מהשכר עם רצפה ותקרה.	–
ישראל	47%-80% מהשכר, 80% משכר המינימום עבור החייל המשוחרר. יש תקרה.	–
לוקסמבורג	לשכירים – 80% מהשכר. יורד אחרי 182 יום. ירידה נוספת אחר 365 יום.	יש תוספת תלויים.
נורבגיה	0.2% מההכנסה השנתית ליום, עם תקרה.	יש תוספת תלויים.
צרפת	57.4% מהשכר. יש רצפה.	–
קנדה	55% מהשכר. יש תקרה.	תוספת תלויים למשפחות בעלי הכנסה נמוכה.
שוודיה	75% מהשכר – תלוי בתכנית, עם רצפה ותקרה.	–
שוויצריה	67.9%-79.2% מהשכר, בהתאם למצב המשפחתי ורמת השכר.	–

לוח מס. 6: שיעורי דמי ביטוח אבטלה (באחוזים משכר העובד) במדינות נבחרות

מדינה	עובד	מעביד	אוצר המדינה	הגבלות
אוסטריה	3%	3%	כיסוי גירעון.	מוגבל במקסימום.
איטליה	–	1.6%-2.2% תלוי בענף.	הוצאות מינהל.	יש מינימום, לא מוגבל במקסימום.
אירלנד	נכלל בדמי ביטוח הכלליים.		כיסוי גירעון.	מוגבל במקסימום.
ארצות הברית	–	פדראלי – 0.8% כללי – בין 0%-10% תלוי בותק של העובד. ב-1997 הממוצע היה 5.4%.	הוצאות מינהל.	מוגבל במקסימום.
בלגיה	0.87%	1.46%	כיסוי גירעון.	מוגבל במקסימום.
בריטניה	נכלל בדמי ביטוח הכלליים.			מוגבל במקסימום.
גרמניה	3.25%	3.25%	כיסוי גירעון.	מוגבל במקסימום.
דנמרק	תלוי בקרן.	חלק מ-3% מס בסיסי.	כיסוי גרעון.	
דרום אפריקה	1.0%	1.0%		
הולנד	2.2% בממוצע, לפי ענף.	5.05% בממוצע, לפי ענף.		מוגבל במקסימום.
יוון	1.33%	2.67%		מוגבל במקסימום.
יפו	0.4%	0.75%	25% מההוצאה לגימלה וכל ההוצאות המינהל.	
ישראל	0.15%	0.04%	0.07%-0.11%, תלוי בגובה השכר. כיסוי גרעון.	מוגבל במקסימום.
לוקסמבורג	2.5% מהמס המיוחד.	-	אוצר המדינה – נקבע בתחיקה כל שנה.	
נורבגיה	נכלל בדמי הביטוח הכלליים.			מוגבל במקסימום.
צרפת	3.01%-3.6%, תלוי בגובה השכר.	5.13%-5.26%, תלוי בגובה שכר.		מוגבל במקסימום.

לוח מס. 6: (המשך)

הגבלות	אוצר המדינה	מעביד	עובד	מדינה
מוגבל במקסימום.		4.13%	2.9%	קנדה
מוגבל במקסימום	2% + הלוואות לכסוי גרעון	1.5%	1.5%	שוויץ
	כיסוי הגרעון	5.42%	סכום קבוע, תלוי בקרן	שוודיה

ביבליוגרפיה

1. Social Security Programs Throughout the World – 1997. Social Security Administration Research Report # 65.
2. Social Protection in the Member States of The European Union. MISSOC, 1996.
3. The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Parts 1 and 2. OECD, 1994.
4. Yearbook of Labour Statistics. ILO, 1997.