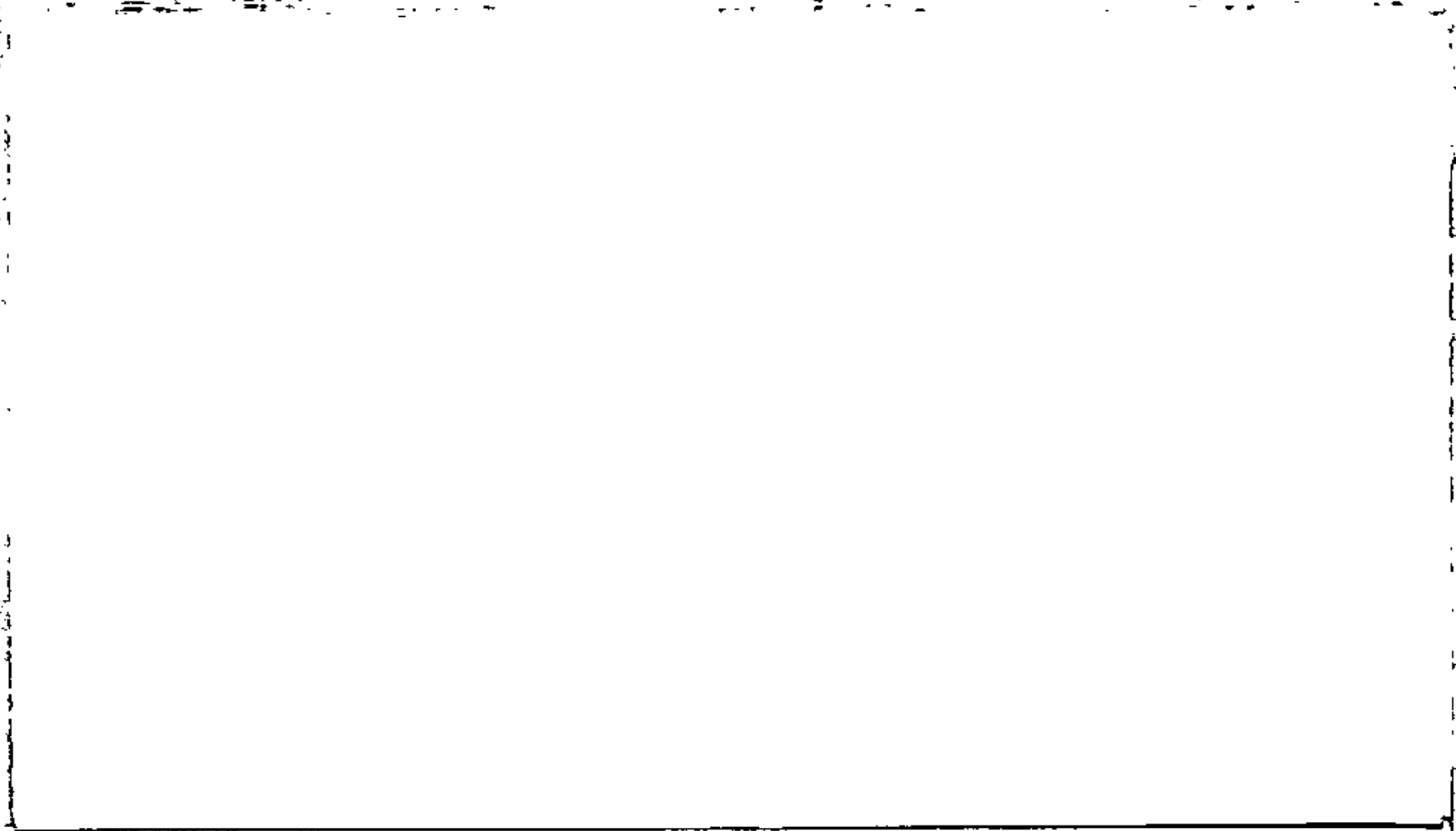




המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

ביטוח אבטלה: השוואה בין לאומית

מאת:

אסתר טולדינו

## ה ק ד מ ה

המינהל למחקר ולתכנון מוציא בזה לראשונה, חוברת המפרטת את חוק ביטוח אבטלה בארצות שונות תוך השוואה ביניהם. בחוברת זו ניתן למצוא גם את העקרונות העומדים מאחורי חוק ביטוח אבטלה וכן השלכותיו של החוק על חיי הפרט והחברה.

החוברת הוכנה על ידי גב' אסתר טולידנו בהדרכתה של גב' דליה גורדון, מנהלת המחלקה לגמלאות קצרות מועד.

יוסי תמיר

סמנכ"ל מחקר ותכנון

## תוכן עניינים

### עמוד

3	מבוא
5	יעדים ועקרונות של חוק ביטוח אבטלה
7	יסודות החוק בארצות שונות
11	חוק ביטוח אבטלה בישראל
13	סיכום
15	ביבליוגרפיה
17	נספח לוחות
19	לוח 1 - שנת חקיקת חוק ביטוח אבטלה וחוג המבוטחים בביטוח אבטלה במדינות נבחרות
21	לוח 2 - תקופות אכשרה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות
22	לוח 3 - התקופה המקסימלית לתשלום דמי אבטלה במדינות נבחרות
24	לוח 4 - אורך תקופת ההמתנה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות
25	לוח 5 - שיעורי דמי אבטלה במדינות נבחרות
26	לוח 6 - שיעורי דמי ביטוח אבטלה (באחוזים משכר העבודה) במדינות נבחרות

ביטוח אבטלה הונהג לראשונה בבריטניה ב-1911. בישראל נחקק חוק ביטוח אבטלה ב-1970 והוא נכנס לתוקפו ב-1973.

עם התפתחות מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המתקדמות, עלה הצורך להגן על העובד השכיר בפני מצבים של אבטלה מאונס. יתכן גם שמצבי האבטלה ההמוניים שהיו בשנות ה-20 וה-30 במדינות אלה היוו גורם מאיץ בהתפתחות הביטוח הסוציאלי כנגד סיכון זה, אף שהחוקים שנוצרו בתחום האבטלה אינם מכוונים לטפל במצבי אבטלה המונית.

אבטלה מאונס הנגרמת על ידי כוחות שאינם בשליטת הפרט, הינה אחד הסיכונים החברתיים החמורים ביותר. ככל שהאבטלה נמשכת זמן רב יותר, כך רבים יותר הסיכונים החברתיים והכלכליים הנשקפים לחברה ולפרט. מנקודת מבטו של הפרט, יש לאבטלה השלכות שליליות לטווח הקצר והארוך: בטווח הקצר, מורידה האבטלה את רמת החיים של המובטל ושל בני משפחתו וגורמת לדימורליזציה. בטווח הארוך, גורמת האבטלה לנסיגה חברתית וכלכלית של מחוסר העבודה ושל התלויים בו, וזאת בגלל חוסר אמצעים לסיפוק צרכי המשפחה, כולל חינוכם של הילדים.

בשנות קיומה של מדינת ישראל, נראה היה כי הדרך היעילה ביותר למלחמה בסיכוני האבטלה, הן לפרט והן לחברה כולה, היא הנהגת ביטוח אבטלה, וזאת משום שביטוח זה מבוסס על אותם שני העקרונות העומדים בבסיס כל תכנית לביטוח סוציאלי :

א. שיתוף ועזרה הדדית של הכלל בהגנה על הפרט במקרים בהם הכנסתו הכספית הרגילה נפסקת או מצטמצמת במידה ניכרת בניגוד לרצונו;

ב. הענקת גימלה לעובד כזכות המוקנית לו על פי חוק ולא כשירות סעד או כחסד.

החוק הישראלי דומה לחוקים המקבילים במרבית המדינות התעשייתיות. כמו רובם, הוא מבוסס על העקרון של ביטוח סוציאלי. זאת, בניגוד לאופציה האחרת המשתיתה את הסיוע למובטלים על עקרון הסעד. עקרון כזה מקובל רק בכמה מדינות בעולם ובהן אוסטרליה וניו-זילנד.

עקרון החוק הוא שכאשר עובד נקלע למצב של אבטלה שלא מרצונו ואין בידי החברה להמציא לו עבודה מתאימה באמצעות הרשויות המופקדות על כך, הרי הוא זכאי לגימלה. גימלה זו אמורה להחליף את שכרו.

רעיון ביטוח האבטלה דומה לזה הקיים בענפי ביטוח סוציאלי אחרים המפצים גם הם על אובדן הכנסה או שכר, עקב אירוע שאינו תלוי ברצונו של האדם ושאין לו שליטה עליו. כאלה הם פגיעה בעבודה, שירות מילואים, חופשת לידה, חופשת מחלה וכדומה.

כמו מערכות אלה, גם ביטוח אבטלה מבטיח גמלה מחליפת-שכר, אולם הוא מספק שיעור החלפת שכר נמוך בהרבה מזה שמספקות שאר המערכות.

## יעדים ועקרונות של חוק ביטוח אבטלה

### יעדים עיקריים

#### הגנה סוציאלית על הפרט

דמי האבטלה נועדו, מצד אחד, להוות משענת למובטל בעת המשבר הקשה של אובדן עבודה, הכנסה וסטטוס, ומצד שני, לתת לו פרק זמן סביר לחפש ולמצוא עבודה במקצועו, או תקופת הסתגלות לקראת הסבה מקצועית ושינוי תעסוקתי במידה וזה הכרחי עקב תנאי שוק העבודה.

#### הקצאה יעילה של כח אדם

יעד זה מתייחס לתחום הכלכלי-חברתי של המשק בכללותו. השהות שנותן ביטוח האבטלה למובטל לשם חיפוש עבודה מתאימה, ממלאת תפקיד חשוב בהקצאה היעילה של כוח אדם במשק. הודות לביטוח אבטלה, ניתנת למובטל שהות למצוא עבודה המתאימה למקצועו, לכשוריו ולמיומנותו במסגרת האפשרויות בשוק העבודה. הפרטים נקלטים בעבודה בה הם יכולים לתרום תרומה כלכלית מקסימלית, ועקב ניצול מירבי של כישוריהם ויכולתם, נמנעת פליטה מחודשת שלהם משוק העבודה.

### עקרונות

מהאמור לעיל נובע כי חוק ביטוח אבטלה תורם תרומה מסויימת להארכת משך חיפוש העבודה של פרט מבוטח. אולם ההנחה היא שהארכה זו מביאה להקצאה יעילה יותר של כוח העבודה במשק בתנאי שינקטו אמצעים להבטיח שלא יהיה ניצול לרעה של החוק. לשם כך כולל החוק מספר תנאים והסדרים אשר נועדו לצמצם את התמריצים השלילים לצאת לעבודה:

1. זכאי לדמי אבטלה רק מי שהינו מובטל שלא מרצונו, היינו, רק מי שפוטר ממקום עבודתו. אדם שעוזב את מקום עבודתו מרצונו החופשי בלא שפוטר אינו זכאי לדמי אבטלה למשך תקופה מסויימת.
2. זכאי לדמי אבטלה רק מובטל שמעוניין באמת לצאת לעבודה, ואת זאת הוא מוכיח על ידי כך שהוא מתייצב ונרשם בלשכת העבודה באורח סדיר ומציע את עצמו לכל עבודה מתאימה. היה ושירות התעסוקה מציע לו עבודה מתאימה, והוא מסרב לקבלה, הריהו מוגדר כ"סרבן" מבחינת החוק ואינו זכאי לדמי אבטלה למשך תקופה מסויימת.
3. זכאי לדמי אבטלה רק מי שצבר זכויות בביטוח אבטלה על ידי הפרשות יחסיות משכרו במשך תקופת עבודה מוגדרת שקדמה לאבטלתו.

4. מובטל לא יהיה זכאי לדמי אבטלה בימים הראשונים לאבטלתו. ימים אלה נקראים "ימי המתנה". מטרתה של תקופת המתנה היא למנוע פיצוי בעבור תקופות אבטלה קצרות מאוד, שאין בהן הפסד הכנסה משמעותי ושאינן אלא תקופות מעבר טבעיות מעבודה אחת לאחרת.

5. שיעור החלפת השכר שמקבל המובטל הינו נמוך; כלומר, במקרים בהם יכול המובטל לקבל עבודה במקצועו, כדאיות האבטלה נמוכה.

6. המובטל זכאי לדמי אבטלה במשך תקופה מוגבלת בלבד. תקופת הזכאות נקבעה כך שתאפשר על פי הערכה למרבית הזכאים לחפש ולמצוא עבודה אחרת. אלה שאבטלתם מתמשכת גם לאחר מיצוי זכאותם לדמי אבטלה מרמזים שאבטלתם נעוצה בגורמים אחרים, אישיים או משקיים. לאלה יש פתרון במערכת סוציאלית אחרת כגון השירות להבטחת הכנסה.



## יטודות החוק בארצות שונות

תנאי הזכאות, משך תקופת הזכאות ושיעור החלפת השכר על ידי דמי האבטלה דומים למדי בארצות השונות. בלוחות שלהלן ניתנו פרטי החוק בארצות שונות בדרך המאפשרת השוואה ביניהם. בדיון יוזכרו רק אלמנטים מרכזיים של השוואה וכן שינויים מרכזיים שחלו לאחרונה.

מרבית חוקי ביטוח האבטלה בארצות המפותחות נחקקו ברבע השני של המאה.

### תנאי זכאות

בדרך כלל לא חלו שינויים בתנאי הזכאות העיקריים והם נשארו קבועים ומשותפים לרוב המדינות בהן קיים ביטוח אבטלה:

- א. אבטלה שלא מרצון (פיטורין);
- ב. נכונות לעבוד - המוכחת על ידי רישום בתור דורש עבודה;
- ג. יכולת לעבוד.

### תקופת אכשרה

ברוב המדינות הנבחרות המוזכרות לעיל, תקופת האכשרה המזכה לדמי אבטלה נעה בין 3 עד 6 חודשים.

יש נטייה במדינות אלה להקטין את תקופת האכשרה הדרושה בחוק ביטוח אבטלה. בבליגיה, למשל, הוקטנה תקופת האכשרה מ-150 יום בשנות ה-70 ל-75 יום כיום.

### חוג המבוטחים

#### 1. עצמאים

רק מדינות בודדות מכלילות עובדים עצמאים בתכניות ביטוח אבטלה. אחת הסיבות לכך היא הקושי להתאים את ההגדרות שבחוק ביטוח אבטלה לקבוצת אנשים אלה. לדוגמא:

- כיצד ניתן להגדיר עצמאי מובטל? האם הוא זה שפרש לחלוטין מעיסוקו השוטף ומעוניין בעבודה אחרת, או האם הוא זה שאין לו הכנסה שוטפת או שצובר הפסדים שוטפים?

- כיצד אפשר להבחין לגבי מובטל עצמאי בין פרישה מרצון (התפטרות) ובין פרישה שלא מרצון (פיטורין)?

- מה היא עבודה מתאימה? האם עבודה כעצמאי או רק עבודה כשכיר?

למרות קשיים אלה, בדנמרק ובלוקסמבורג נכללים העצמאים בביטוח אבטלה ממלכתי.

## 2. עובדי משק בית

עד לשנות ה-60, עובדים במשק בית היו מחוץ למסגרת המזכה אותם בתשלומי דמי אבטלה, כמעט בכל המדינות. הסיבה לכך הייתה הקושי להגדיר מצב אבטלה לגבי אוכלוסיה זו מאחר ובדרך כלל עבודתם אינם סדירה - ימי עבודה ושעות עבודה אינם קבועים. בנוסף לכך, הם עובדים במספר מקומות באותו זמן, ולכן יתכן כי הם מפוטרים ממקום אחד אך עדיין עובדים.

היום מצבם של עובדי משקי בית השתפר בחלק מהמדינות, והם נכללים בחוג המבוטחים במדינות כמו אוסטריה, הולנד, יוון, לוקסמבורג, נורבגיה ועוד.

## 3. עובדי ציבור

עד לשנות ה-60, בדרך כלל לא נכללו עובדי הציבור בביטוח אבטלה. הסברה הייתה שעובדים אלה לא היו זקוקים לביטוח אבטלה, מאחר והיו קבועים בעבודתם ואם פוטרו, ניתן להם זמן לחיפוש עבודה. כמו-כן, הם היו זכאים לאחר הפיטורים לתשלומי פנסיה.

היום ברוב המדינות עובדי הציבור מבוטחים לפי חוק, ובחלק מהמדינות בהן הם אינם נכללים בביטוח אבטלה יש עבורם תכניות מיוחדות. בכל זאת, יש עדיין כמה מדינות, כגון אוסטריה ואירלנד, שאינן מבטחות את העובדים הציבוריים.

## 4. עובדים עונתיים

יש מדינות, כמו איטליה, שאינן מבטחות כלל עובדים עונתיים בתקופת אבטלה. מדינות אחרות מבטחות עובדים אלה בתכניות אחרות. לדוגמא, ביפן, עובדים עונתיים שהיו מועסקים פחות מ-4 חודשים אינם מבוטחים בביטוח אבטלה הרגיל אלא בתכנית אחרת.

## 5. עובדים בשכר גבוה

עד לשנות ה-60, בכמה מדינות הביטוח חל רק על עובדים שהכנסתם לא עלתה על סכום מסויים שנקבע בחוק. היום בחלק גדול רב מהמדינות הללו (כגון קנדה, גרמניה המערבית, יוון, הולנד ואירלנד) הגבלה זו בוטלה. בדרום אפריקה, עדיין ההגבלה קיימת.

## תקופת המתנה

בכל המדינות המוזכרות, מספר ימי ההמתנה אינו עולה על 7 ימים, פרט לקנדה בה תקופת ההמתנה היא שבועיים.

בכל המדינות האלה, תקופת ההמתנה היא חד-פעמית בראשית תקופת האבטלה, למעט ישראל בה מנכים ימי המתנה כל 4 חודשים רצופים מיום האבטלה הראשון.

יש נטייה להקטין את משך התקופה של ההמתנה. באוסטריה, למשל, הוקטנה תקופת ההמתנה מ-7 ימים ל-3 ימים, ובפינלנד הוקטנה התקופה מ-6 ימים ל-5 ימים. ישנן גם מדינות בהן תקופת ההמתנה בוטלה כליל, כגון: בלגיה, גרמניה המערבית ודנמרק.

## תקופת תשלום דמי אבטלה

ברוב המדינות, תקופת התשלום נמשכת מ-3 חודשים עד שנה, כאשר התקופה השכיחה ביותר היא 6 חודשים. אולם יש מדינות, כמו בלגיה למשל, בהן תקופת התשלום אינה מוגבלת כלל. עם זאת, בין המדינות בהן תקופת התשלום מוגבלת, יש מדינות, כמו ארצות הברית, המאריכות תקופה זו כאשר יש שיעורי אבטלה גבוהים. יש מדינות שהאריכו את תקופת התשלום לאחר שנות ה-60; באירלנד, למשל, הכפילו את תקופת התשלום. ביפן ובהולנד, האריכו את תקופת התשלום עבור סוגים מסויימים של עובדים. בשוודיה האריכו את תקופת התשלום עבור עובדים מבוגרים.

## גובה התשלום

### 1. שיטת החישוב

בנושא של חישוב התשלום לדמי אבטלה, ישנן שתי שיטות: דמי אבטלה יכולים להיות יחסיים לשכרו של המובטל ערב אבטלתו או דמי אבטלה יכולים להיות סכום קבוע לכל מובטל באופן בלתי תלוי בשכרו הקודם.

שיטת החישוב תלויה במטרה של ביטוח האבטלה באותה מדינה. כאשר המטרה הינה לשמור על רמת החיים של המובטל, דמי אבטלה חייבים להיות יחסיים לשכר. כאשר המטרה היא לאפשר למובטל לשמור על רמת חיים מינימלית, מועדף התשלום האחיד. מאחר וההשקפה המתקדמת היא בדרך כלל לשמור על רמת החיים של המובטל, מאז שנת 1955 אף מדינה לא עברה משיטת החישוב על פי גובה השכר לקיצבה אחידה, אולם מספר מדינות (כמו בלגיה, אירלנד ופינלנד) עברו משיטה של קיצבה אחידה לשיטת חישוב יחסית לשכר. באיטליה ובבריטניה התשלום הוא אחיד. מספר מדינות, כגון צרפת ואירלנד, משלבות את שתי השיטות: חלק מהתשלום הוא קבוע ובנוסף משולם סכום שהוא אחוז מהשכר של המובטל.

המדינות בהן דמי האבטלה הם יחסיים לשכר, מתחלקות לשתי קטגוריות: אלה בהן דמי האבטלה מחושבים כאחוז מהשכר (לוקסמבורג, הולנד שוויץ, יפן, ורוב המדינות של ארצות הברית), ואלה בהן דמי האבטלה משולמים בהתאם לחלוקה לפי קבוצות שכר, היינו תשלום דמי אבטלה קבוע בכל קבוצת שכר. יוצא כי מובטלים ששכרם שונה יקבלו דמי אבטלה ברמה דומה. כלומר, שיעור החלפת שכר של אדם שהשתכר הרבה יהיה נמוך מזה של אדם שהשתכר מעט, אם שניהם שייכים לאותה קבוצת שכר. על מנת לצמצם מצבים אלה, הגדילו כמה מדינות את מספר קבוצות השכר; לדוגמא, אוסטריה עברה מ-12 קבוצות ל-43.

## 2. תוספת תלויים

חלק מהמדינות מוסיף לתשלום דמי אבטלה תוספת עבור תלויים; לדוגמא: אוסטריה, אירלנד גרמניה המערבית, בריטניה, ארצות הברית וצרפת. במדינות אחרות החישוב היחסי לשכר הינו גבוה יותר בהתאם למספר התלויים, לדוגמא: שוויץ, יוון, קנדה ובלגיה. איטליה ולוקסמבורג אינן מתחשבות כלל בתלויים.

## תכניות מיוחדות של ביטוח אבטלה

בלגיה, ארצות הברית, צרפת, הולנד ויוון קיימות תכניות מיוחדות של ביטוח עבור סוגי עובדים שונים, כמו עובדי בנין ועובדי תעשייה. תכניות אלה כוללות תנאים משופרים יותר מאלה הכלולות בביטוח האבטלה הרגיל בארצות אלה. דבר זה נותן תמריץ חיובי לעבוד בענפים בהם יש מחסור בכח אדם, היינו, הוא מאפשר לאזן את ההיצע והביקוש בכוח העבודה.

## חוק ביטוח אבטלה בישראל

כל השינויים שחלו בחוקי ביטוח אבטלה בעולם התרחשו בשנים שקדמו לחקיקה של ביטוח אבטלה בארץ; כלומר, ניתן לומר כי החוק בישראל התבסס על חוקים שקיבלו צורה מתקדמת לאחר נסיון רב.

### חוג המבוטחים

כל שכיר תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה וטרם מלאו 65 שנה - לגבר ו-60 שנה - לאשה.

### תנאי זכאות

#### 1. תקופת אכשרה

מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה אם הוא עבד תקופה של 6 חודשים בשנה שקדמה לאבטלתו, או 9 חודשים מתוך שנה וחצי שקדמו לאבטלתו.

#### 2. אבטלה שלא מרצון

מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה רק אם הוא מובטל שלא מרצונו, כלומר פוטר. אם עזב את עבודתו מרצונו, תשלל זכאותו לדמי אבטלה לתקופה של 30 יום.

#### 3. יכולת לעבוד

מובטל יהיה זכאי לדמי אבטלה רק אם הוא מסוגל מבחינה בריאותית לעבוד.

#### 4. נכונות לעבוד

מובטל חייב להירשם בשרות התעסוקה בתור דורש עבודה וחייב להיות מעוניין לעבוד בעבודה מתאימה. אם הוא מסרב לקבל עבודה מתאימה שהוצעה לו על ידי שרות התעסוקה, אזי זכאותו לתשלום דמי אבטלה תבוטל לתקופה של 30 יום.

מובטל לא יהיה זכאי לדמי אבטלה במשך 5 ימים ראשונים בכל תקופה של 4 חודשים קלנדריים מיום שהתחיל לקבל דמי אבטלה.

5. תקופת התשלום

תקופת התשלום המירבית היא 138 או 175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ולמספר התלויים בו.

6. גובה התשלום

א. שיטת החישוב - דמי אבטלה ליום המגיעים למובטל מחושבים כאחוז מהשכר היומי הממוצע ב-75 ימי העבודה האחרונים. שיטת החישוב של דמי אבטלה הינה פרוגרסיבית, כך שככל שכרו של מובטל ערב האבטלה היה גבוה יותר, כך מהווים דמי האבטלה אחוז נמוך יותר מהשכר.

לוח מס. 1 - אחוזים מהשכר שלפיהם או לפי צירופיהם יחושבו דמי אבטלה

אחוזים	חלק השכר
80%	על חלק השכר שעד למחצית השכר היומי הממוצע במשק
50%	על חלק השכר שמעל למחצית ועד שלושת רבעי השכר היומי הממוצע במשק
45%	על חלק השכר שמעל לשלושת רבעי השכר היומי הממוצע ועד לשכר היומי הממוצע במשק במלואו
40%	על חלק השכר שמעל לשכר היומי הממוצע ועד למקסימום

ב. תוספת תלויים - תוספת תלויים אינה מתבטאת בתשלום יומי גבוה יותר אלא בהערכת תקופת התשלום המירבית. מובטל שיש תלויים בו יהיה זכאי לתקופת תשלום של 175 יום. לגבי יתר המובטלים, התקופה המירבית היא, כאמור לעיל, 138 יום.

## ס י כ ו ם

לעיתים קרובות, מושמעת הטענה שביטוח אבטלה מביא להגדלה מסויימת בשיעור האבטלה, משתי סבות:

א. כדאיות הרישום בלשכת עבודה, גם כאשר אין ציפיה ריאלית למציאת עבודה בדרך זו וגם כאשר אין כוונה כנה למצוא עבודה (כגון נשים המפסיקות לעבוד עקב לידה) מביאה להגדלה מלאכותית בשיעור האבטלה המדוּד.

ב. ביטוח אבטלה מביא להארכת משך חיפוש העבודה, כפי שהוסבר בפתח הדברים. הארכה זו מתבטאת בהגדלת שיעור האבטלה, שהינה "המחיר" עבור: 1. שחרור הפרט מדאגה מיידית לפרנסתו ולפרנסת משפחתו, ומיתון ההשפעה ההרסנית של האבטלה על מצבם הכלכלי של הפרט והמשפחה. 2. הקצאה יעילה ויציבה יותר של כוח העבודה במשק.

במרבית הארצות המפותחות חל גידול משמעותי בשיעור האבטלה מסיבות כלכליות שונות הקשורות בהתפתחות הטכנולוגית ובגורמים אחרים, ובמידה מסויימת גם בביטוח אבטלה עצמו. אם נסתכל בלוחות מס. 2 ו-3 להלן, נראה כי שיעורי הגידול באבטלה במרבית הארצות אינם נופלים מאלה שנמצאים בישראל - ובמקרים לא מעטים אף עולים עליהם. למרות זאת, כל השינויים שחלו בחוקי ביטוח אבטלה בעולם הביאו להקלות בתנאי הזכאות ולהגדלת התשלום לדמי אבטלה. כך שנראה, שגם בישראל, למרות הטענות החוזרות ונשנות בדבר ההשפעה השלילית של ביטוח אבטלה, רצוי שלא לפגוע בזכויות העובדים השכירים בתחום זה. יתר על כן, חוק ביטוח האבטלה בארץ נבנה על בסיס החוקים המקבילים במדינות מתקדמות ומשקף את מרבית ההתפתחויות החיוביות שחלו במערכות האבטלה במדינות אלה. המסקנה היא כי בינתיים לא נמצא מכשיר טוב יותר להשיג הן הגנה על הפרט והן ייעול הקצאת העובדים במשק, מאשר מערכת של ביטוח אבטלה.

**לוח מס. 2 - שיעורי בלתי מועסקים מתוך השייכים לכווח העבודה במדינות נבחרות**

מדינה	שיעור בלתי מועסקים		אחוז שינוי 1985/1976
	1976	1985	
איטליה	6.7	10.6	58.2
ארצות הברית	7.6	7.1	-6.6
יפן	2.0	2.6	30.0
ישראל	3.6	6.7	86.1
נורבגיה	1.8	3.0	66.7
צרפת	4.4	9.7	120.5
קנדה	7.1	10.5	47.9

לוח מס. 3 - שיעורי דורשי עבודה מתוך השייכים לכוח  
העבודה במדינות נבחרות

מדינה	שיעור בלתי מועסקים		אחוז שינוי 1985/1976
	1985	1976	
אוסטריה	2.0	4.8	140.0
אירלנד	10.1	17.4	72.3
בלגיה	6.6	13.5	104.5
ג.מערבית	4.6	9.3	102.2
הולנד	5.0	12.7	154.0
יוון	2.3	5.1	121.7
ישראל	1.6	2.9	81.2
לוקסמבורג	0.3	1.7	466.7

המקור: Yearbook Of Labour Statistics 1985

צמצום "המחיר" של החוק, המתבטא בהגדלה המסויימת בשיעור האבטלה, חייב להעשות לא על ידי צמצום זכויות השכירים, אלא על ידי אכיפה טובה של החוק, כלומר, מניעה ניצול לרעה ככל האפשר ובניית מנגנונים שיביאו למיצוי טוב יותר של ביטוח אבטלה כמכשיר לניוד עובדים בהתאם לצרכי המשק. זאת ניתן לעשות, למשל, על ידי פיתוח מערכות הכשרה מקצועית. גם היום קיימות מערכות מסועפות של הכשרה מקצועית אליהן מופנים מובטלים לא מעטים. אולם, מערכות אלה אינן יעילות במידה מספקת מבחינת מהירות איסוף מידע על צרכי כוח אדם במשק ומבחינת מהירות ההתארגנות להכשרה מקצועית מתאימה למידע זה. דוגמא אחרת למיצוי טוב יותר 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 אלה קיימים במידה מסויימת בארץ, אך יש להרחיב ולמסד אותם.



Social Security Programs Throughout The World, ISSA, 1985.

General Secretariat of The ISSA - The Evolution of Protection Against Unemployment Since 1955.

International Labour Office - Yearbook of Labour Statistics, 1985.

יום עיון לזכרו של ד"ר גיורא לוטן בנושא ביטוח אבטלה, האגף למחקר ותכנון, 1982.

מקבלי דמי אבטלה, מאת אסתר טולידנו, סקר מס' 56, האגף למחקר ולתכנון, 1987.

ד"ר גדעון יניב, דו"ח הועדה לבדיקת מתן סיוע לעצמאים בתקופת אבטלה, האגף למחקר ולתכנון, 1985 (פרסום פנימי).

איש שלום, "ביטוח אבטלה כמאיץ לאבטלה", רבעון לכלכלה, 1984.

ישראל אברהם ויפה מכנס, "ביטוח אבטלה בישראל", עיונים בכלכלה, 1986.

ד"ר קואמו, "הגנת העובד מפני אבטלה", ביטחון סוציאלי, 1971, חוברת 2.

נ ס פ פ ח   ל ו ח ו ת

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

מדינה	שנת חקיקת החוק	כלולים בחוג המבוטחים	אינם כלולים
אוסטריה	1920	כל השכירים המשתכרים מעל לסכום חודשי קבוע ושוליות. תוכנית מיוחדת לעובדי בנין	עובדי ציבור
איטליה	1919	כל השכירים	עובדים עונתיים ועובדים זמניים
אירלנד	1911	כל השכירים	עובדים תקופתיים, עובדים המועסקים בעסק משפחתי ועובדי ציבור
ארצות הברית	1935	כל השכירים. תוכניות מיוחדות לעובדי הרכבת, עובדים פדרליים ואנשי צבא לשעבר	עובדי חקלאות, עובדים בארגונים דתיים, עובדים תקופתיים, עובדים המועסקים בעסק משפחתי ועצמאיים
בלגיה	1920	כל השכירים והשוליות תוכניות מיוחדות לעובדי מכרות, דייג ובנין	עובדי ציבור, עובדי משק בית, עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי
בריטניה	1911	כל השכירים המשתכרים מעל לסכום שבועי קבוע	עצמאיים, נשים נשואות ואלמנות המשלמות דמי ביטוח מופחתיים
גרמניה מערבית	1927	כל השכירים כולל עובדי חקלאות, שוליות ועובדי משק בית	עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי
דרום אפריקה	1937	שכירים המשתכרים מתחת לסכום שנתי קבוע	עובדי חקלאות, משק בית, עובדי רכבת. עובדים תקופתיים, עובדים זמניים, עובדים כושים המשתכרים פחות מסכום שנתי קבוע ועובדי ציבור
הולנד	1916	כל השכירים. תוכנית מיוחדת לעובדי ציבור	

\* המקור ללוח זה ולכל שאר לוחות הנספח: YEARBOOK OF LABOUR STATISTICS, 1985

מדינה	שנת חקיקת החוק	כלולים בחוג המבוטחים	אינם כלולים
יורן	1945	שכירים בתעשייה, מסחר ומקצועות קרובים. תוכנית מיוחדת לעובדי דיג ועובדי דפוס	
יפן	1947	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	עובדים עונתיים המועסקים 4 חודשים או פחות ועובדי ציבור המבוטחים בתוכניות אחרות
ישראל	1970	כל השכירים עד גיל 65 לגבר ו-60 לאשה	
לוקסמבורג	1921	שכירים, עצמאיים בתנאים מסויימים ובוגרי בי"ס, בני 16-64	
נורבגיה	1906	שכירים ועובדי דיג. עצמאיים בני 65 ומעלה בתנאים מסויימים	
צרפת	1905	כל השכירים. תוכנית מיוחדת לעובדי בנין, סוחריים וטייסיים	עובדי משק בית ועובדים עונתיים
קנדה	1940	כל השכירים וגם עובדי דיג עצמאיים	עצמאיים ועובדים המשתכרים פחות מסכום שבועי קבוע, שכירים בני 65 ומעלה, עובדים תקופתיים ועובדים המועסקים בעסק משפחתי
שוויצריה	1924	כל השכירים	עצמאיים, נשים המועסקות בעסק בעליהן פנסיונרים

לוח מס. 2 - תקופות אכשרה בביטוח אבטלה במדינות נבחרות<sup>1</sup>

מדינה	תקופת אכשרה
אוסטריה	20 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	26 שבועות של תשלום דמי ביטוח מאז הכניסה לביטוח, וכן 48 שבועות של תשלום דמי ביטוח תוך שנה לפני שנת האבטלה. אם שולם דמי ביטוח עבור תקופה שבין 26 ו- 48 שבועות, אז תשלום דמי אבטלה הוא מופחת
ארצות הברית	המדינות השונות דורשות מספר ספציפי של שבועות עבודה (בין 14-20 שבועות). בכל מדינה מוגדר מספר שבועות עבודה ספציפי
בלגיה	75 יום של תשלום דמי ביטוח תוך 10 חודשים לפני האבטלה ועד ל-600 יום ב-36 חודשים אחרונים (בהתאם לגיל התובע)
בריטניה	25 שבועות של תשלום דמי ביטוח תוך שנה מיום הכניסה לביטוח ו-50 שבועות של תשלום דמי ביטוח תוך שנה שקדמה לאבטלה
גרמניה המערבית	360 יום של עבודה מבוטחת תוך 3 שנים לפני האבטלה. העובדים העונתיים 180 ימי עבודה
דרום אפריקה	13 שבועות של תשלום דמי ביטוח במשך 52 השבועות שלפני האבטלה
הולנד	130 ימים של עבודה מבוטחת תוך 12 חודשים שקדמו לאבטלה.
יוון	125 יום של תשלום דמי ביטוח תוך 12 החודשים האחרונים (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
לוקסמבורג	שכירים: 26 שבועות עבודה שכירה במשך 12 החודשים האחרונים; עצמאיים - 3 חודשים; בוגרים חדשים - 26 שבועות של אבטלה רשומה
נורבגיה	הכנסה שנתית בשנה שקדמה לאבטלה או הכנסה ממוצעת של 3 שנים האחרונות חייבת להיות מעל סכום מסויים כפי שנקבע בחוק
צרפת	ביטוח חלקי: 3 חודשים של עבודה שכירה תוך 12 חודשים לפני האבטלה ביטוח מלא: 24 חודשי עבודה תוך 3 שנים לפני האבטלה
קנדה	10-14 שבועות בשנה האחרונה לתשלום מינימום, 20 שבועות או יותר לתשלום מלא
שוויצריה	6 עד 18 חודשי עבודה בשנתיים האחרונות, ויתור תקופת אכשרה לקטגוריות מסוימות

1) בלוח זה מפורטות תקופות האכשרה לגמלאות הרגילות אך לא תקופות האכשרה לגמלאות מיוחדות המשולמות בחלק מהמדינות.

לוח מס. 3 - התקופה המקסימלית לתשלום דמי אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	ת ק ו פ ה	הוראות מיוחדות
אוסטריה	12 שבועות	20 שבועות במקרה של תקופת אכשרה של 52 שבועות ב-2 שנים אחרונות 30 שבועות במקרה של תקופת אכשרה של 156 שבועות של תשלום דמי ביטוח ב-5 שנים אחרונות
איטליה	180 יום	
אירלנד	390 ימים לכל תקופת אבטלה	312 יום לכל תקופת אבטלה לאשה נשואה. 156 יום לכל תקופת אבטלה למבוטחים מתחת לגיל 18
ארצות הברית	26-39 שב' בהתאם למדינה ובהתאם לשיעור האבטלה	
בלגיה	ללא הגבלה	במקרים מסויימים הגבלות מינהליות
בריטניה	עד 52 שבועות	
גרמניה המערבית	16-52 שבועות, בהתאם לתקופת העבודה של המובטל ובהתאם לגיל המובטל. מקסימום של 28 שבועות אם הוא מעל גיל 49	
דרום אפריקה	26 שבועות במשך 52 שבועות או 1/6 מהשבועות בהם שולם דמי ביטוח אם שולם במשך פחות מ-52 שבועות	
הולנד	26 שבועות בשנה	
יוון	חודשיים	3 חודשים אם היה מועסק 150 יום בשנה האחרונה. 5 חודשים אם היה מועסק 180 יום בשנה האחרונה. סך הכל התקופה המקסימלית בכל 4 שנים - 12 חודשים

הוראות מיוחדות	ת ק ו פ ה	מדינה
<p>לעובדים עונתיים - 50 יום</p> <p>52 שבועות בשנה אם מעל לגיל 64</p> <p>הארכה של עד 50 שבועות בהתאם לתולדות העבודה של התובע ושיעורי האבטלה באזור</p>	<p>90-300 יום לשנה בהתאם לתקופת הביטוח, קבוצת גיל ותנאי העבודה</p>	<p>יפן</p>
	<p>175 יום אם המובטל בן 45 או שיש לו 3 תלויים בו, 138 - במקרים אחרים</p>	<p>ישראל</p>
	<p>365 יום בתקופה של 24 חודשים</p>	<p>לוקסמבורג</p>
	<p>80 שבועות בשנתיים רצופות אם מתחת לגיל 64</p>	<p>נורבגיה</p>
	<p>3 חודשים אם תקופת תשלום ביטוח היא 3 חודשים 15 חודשים אם תקופת תשלום ביטוח היא 6 חודשים 30 חודשים אם תקופת תשלום 12 חודשים 45 חודשים אם תקופת תשלום 24 חודשים</p>	<p>צרפת</p>
	<p>25 שבועות</p>	<p>קנדה</p>
	<p>85 יום אם תקופת אכשרה היא 6 חודשיים 170 יום אם תקופת אכשרה היא 12 חודשיים 250 יום אם תקופת אכשרה היא 18 חודשיים</p>	<p>שווצריה</p>

לוח מס. 4 - אורך תקופת ההמתנה בביטוח אבטלה  
במדינות נבחרות

מדינה	תקופת המתנה (1)
אוסטריה	3 ימים
איטליה	-
אירלנד	3 ימים
ארצות הברית	שבוע אחד
בלגיה	-
בריטניה	3 ימים
גרמניה המערבית	-
דרום אפריקה	7 ימים
הולנד	-
יוון	6 ימים
יפן	7 ימים
ישראל	5 ימים
לוקסמבורג	-
נורבגיה	3 ימים
צרפת	-
קנדה	שבועיים
שווצריה	יומיים

1) 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 דמי אבטלה במדינות נבחרות

מדינה	דמי אבטלה	תוספת תלויים
אוסטריה	30%-60% מהשכר לפי 43 קבוצות שכר	תשלום קבוע לכל תלוי עד מקסימום של 80% מהשכר הקודם
איטליה	גמלה אחידה - סכום קבוע ליום בלתי תלוי בשכר של המובטל	-
אירלנד	סכום קבוע + 40% עד 90% (בהתאם לאורך תקופת האבטלה) של חלק מהשכר שבין 2 סכומים קבועים	תשלום קבוע לכל תלוי. התשלום שונה בהתאם למספר ילדים במשפחה
ארצות הברית	כ-50% מהשכר (משתנה לפי המדינה)	תשלום קבוע לכל תלוי
בלגיה	40%-60% משכר העובד תלוי במצב משפחתי, ובתקופת האבטלה	-
בריטניה	גמלה אחידה	-
גרמניה מערבית	63%-68% מהשכר נטו - תלוי במצב המשפחתי של המבוטל	-
דרום אפריקה	45% מהשכר השבועי	-
הולנד	70% מהשכר	-
יוון	40%-50% משהכר לפי 22 קבוצות שכר	10% מהשכר לכל תלוי עד מקסימום של 70% השכר
יפן	60%-80% מהשכר	-
ישראל	47%-80% מהשכר	-
לוקסמבורג	80% מהשכר	-
נורבגיה	0.2% מההכנסה השנתית ליום	-
צרפת	סכום קבוע + 42% מהכנסה	-
קנדה	60% מהשכר הקודם של המובטל	-
שוויצריה	70%-80% מהשכר, בהתאם למצב המשפחתי. מוקטן אם תקופת האבטלה נערכת - ב-5% מעל 85 יום ו-5% נוספים מעל 170 יום	-

לוח מט. 6 - שיעורי זמי ביטוח אבטלה (באחוזים משכר העובד) במדינות נבחרות

מדינה	עובד	מעביד	אוצר המדינה	הגבלות
אוסטריה	2.2%	2.2%	כיסוי גרעון	מוגבל במקסימום
איטליה	-	1.6%	הוצאות מינהל	יש מינימום, לא מוגבל במקסימום
אירלנד	נכלל בדמי ביטוח הכלליים		כיסוי גרעון	מוגבל במקסימום
ארצות הברית	-	פדראלי-0.8% כללי-בין 0 - 10.5% תלוי בותק של העובד. ב-1985 הממוצע היה 3.1%	הוצאות מינהל	מוגבל במקסימום
בלגיה	0.87%	2.83%	כיסוי גרעון	מוגבל במקסימום
בריטניה	נכלל בדמי ביטוח הכלליים			מוגבל במקסימום
גרמניה המערבית	2.05%	2.05%	כיסוי גרעון	מוגבל במקסימום
דרום אפריקה	0.5%	0.3%	25% מדמי ביטוח שנגבו	
הולנד	2.8% בממוצע	0.75% בממוצע	0.5% מדמי ביטוח שנגבו	מוגבל במקסימום
יוון	1.0%	2.0%	-	מוגבל במקסימום
יפן	0.55%	0.9%	25% מההוצאה לגימלה והוצאות המינהל	
ישראל	0.2%	0.1%	-	מוגבל במקסימום
לוקסמבורג	10%		אוצר המדינה-6.5% מהמסים על הכנסה החייבת במס, 2% מהמסים על החברות ו-4% מהמסים העירוניים	
נורבגיה	נכלל בדמי הביטוח הכלליים			מוגבל במקסימום

מדינה	עובד	מעביד	אוצר המדינה	הגבלות
צרפת	1.92%	4.08%	-	מוגבל במקסימום
קנדה	2.35%	3.29%	השתתפות כאשר שיעור האבטלה מעל 4%	מוגבל במקסימום
שוויץ	0.3	0.3	במידה וההוצאות עוברות על דמי הביטוח	מוגבל במקסימום

