

ביטוח אבטלה

חוק ביטוח אבטלה נחקק ב-1973 כדי להבטיח בחוק את זכויות המובטלים. החוק נועד לאפשר למובטלים לתור אחר מקור פרנסה התואם את כישוריהם תוך שמירה על רמת חייהם הנוכחית לפרק זמן סביר שנקבע בחוק. דמי האבטלה בישראל מחושבים כך שיביאו לתשלום פרוגרסיבי: ככל שהשכר לפני האבטלה היה נמוך יותר, כך יקבל המובטל דמי אבטלה שיחליפו שיעור גבוה ממנו (שיעור החלפה פוחת). בשנים מסוימות במהלך התקופה 2002-2017 התקבלו תיקונים בחוק שלרוב החמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ולמענק לחייל משוחרר (ראו להלן), אם כי בשנים האחרונות השתנתה המגמה.

תנאי הזכאות לדמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים למי שפוטר מעבודתו והתייצבו בשירות התעסוקה כדי לקבל עבודה חלופית ובתנאי שצברו **תקופת אכשרה** כנדרש בחוק – 12 חודשי עבודה מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. העבודה המוצעת לבני יותר מ-35 חייבת להיות **עבודה מתאימה** כמוגדר בחוק מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. מובטלים אחרים חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם. דמי האבטלה משולמים בעבור היום החמישי לאבטלה ואילך.

משך התשלום וגובה התשלום

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגיל, להשכלה ולמצב המשפחתי (לוח 1). הסכום המרבי לתשלום בחמשת החודשים הראשונים הוא כגובה השכר הממוצע, ומהחודש השישי – עד 2/3 השכר הממוצע (לוח 2). גובה התשלום בהכשרה מקצועית הוא 70% מדמי האבטלה שהיו משולמים למבוטח לולא היה בהכשרה המקצועית, והתקופה המרבית לתשלום – לבעלי פחות מ-12 שנות לימוד היא 138 ימים, גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים, ולבעלי 12 שנות לימוד לפחות – בדומה לכל המובטלים.

לוח 1: תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה

גיל ומצב משפחתי	התקופה המרבית לזכאות (בימים)
עד 25 עם 2-1 תלויים	50
יותר מ-25 ופחות מ-28 עם 2-1 תלויים	67
חייל משוחרר ¹	70
יותר מ-28 ופחות מ-35 עם 2-1 תלויים	100
עד 35 עם 3 תלויים לפחות או יותר מ-35	138
יותר מ-35 עד 45 עם 3 תלויים לפחות, או יותר מ-45	175

לוח 2: גובה דמי האבטלה כאחוז מהשכר

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

חיילים משוחררים

דמי אבטלה: חייל משוחרר¹ חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו. גובה התשלום 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום (תרשים 2). עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו.

מענק לחייל משוחרר: משולם בשנתיים הראשונות לשחרור למי שעבד בעבודה מועדפת או נדרשת כהגדרתן בחוק. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול 138 (ימים) מחולק ב-2. ב-2018 היה סכום המענק 9,577 ש"ח. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

שינויי חקיקה

2003-2002

- הוארכה תקופת האכשרה מ-6 מתוך 12 חודשי העבודה בשנה שקדמה לאבטלה ל-12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (מ-7/2002).
- צומצמה התקופה המרבית לתשלום לצעירים עד גיל 25, מ-100 ל-50 ימים (מ-7/2002).

1 בפרסום זה: מי שעברו לכל היותר שנתיים מיום שחרורו.

ביטוח אבטלה

- דמי האבטלה הופחתו ב-4%, בדומה להפחתה במרבית קצבאות הביטוח הלאומי (מ-7/2002 עד 1/2007).
- התשלום למשתתפים בהכשרה מקצועית הופחת ב-30% למצטרפים החדשים בלבד (מ-7/2002).
- מי ששבים למערכת אבטלה לפני תום ארבע שנים ממועד הכניסה הראשון, זכאים לתשלום של עד 180% מתקופת הזכאות המרבית שלהם (מ-1/2002).
- הופחת ב-15% התשלום למי שצבר את מספר ימי תשלום השווה לתקופת הזכאות המרבית (כלומר לאחר שצבר כבר 100% מתקופת הזכאות המרבית והוא נמצא בחלק של 80% הנותרים) (מ-1/2002).
- הוגבלה תקופת התשלום למשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד ויותר. תקופה זו לא תעלה על תקופת התשלום למי שאינו בהכשרה מקצועית (מ-1/2003).

2007

- צומצמה התקופה המרבית לתשלום לבני 25-28, מ-100 ל-67 יום (מ-3/2007).
- התשלום למובטלים עד גיל 28 הופחת בכ-25% (מ-3/2007).
- בוטל הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים, והיא כעת שישה חודשי עבודה בשנה שלאחר שחרורם משירות סדיר (מ-7/2007).
- בוטלה ההבחנה בין עובד חודשי לעובד יומי. תקופת האכשרה אינה תלויה עוד במספר ימי העבודה והיא אחידה לכולם – 12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. הבסיס לחישוב התשלום הוא השכר של ששת החודשים האחרונים (במקום שלושה חודשים אחרונים לעובד חודשי ו-75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי) (מ-3/2013).

2009

בתחילת 2009, עקב המשבר הכלכלי, נחקקה הוראת שעה ולפיה קוצרה תקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה ל-9 חודשים מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (במקום 12 מ-18). הסכם קואליציוני נוסף אפשר להאריך את התקופה המרבית לדמי אבטלה למובטלים צעירים.

2013

תקופת האכשרה לעובדים במשרה יומית השוותה לעובדים במשרה חודשית – 12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (ללא תלות במספר ימי העבודה בחודש). התשלום מחושב על בסיס ששת חודשי העבודה האחרונים. המובטלים שעובדים במשרה יומית הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. עוד לפני המעבר לשבוע עבודה של חמישה ימים מצבם היה קשה משום שהיה עליהם לצבור ימים כמו העובדים החודשיים. קיצור שבוע העבודה הקשה עליהם עוד, משום שחודש עבודה שלהם הוא 25 ימים ושל עובדים חודשיים כ-21 ימים. השינוי בחוק תיקן את העוול שנגרם להם.

2017-2016

- כל התנאים והזכויות לחיילים משוחררים בביטוח אבטלה הוחלו גם על מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי.
- מי שהתייצבו בשירות התעסוקה בתוך פחות משלושה חודשים מיום הפסקת העבודה – נשמרת להם זכאותם לדמי אבטלה.

מקבלי דמי אבטלה

מקבלי דמי אבטלה

ב-2018, כ-223 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה חודש אחד לפחות וכ-71 אלף קיבלו בממוצע לחודש – עלייה של 0.3% לעומת 2017. בעקבות ביטול הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים בשנה שמיום שחרורם ב-2007, ב-2018 רק 0.7% מן המקבלים היו חיילים משוחררים (לעומת 10.6% ב-2007) (לוח 4).

מקבלי דמי אבטלה ובלתי מועסקים

ב-2018 עלה כאמור מספר המקבלים דמי אבטלה בכ-0.3% בממוצע לחודש, שיעור זהה ל-2017, וירד מספרם של כלל הבלתי מועסקים, בכ-3%. בסך הכל היו ב-2018 163 אלף בלתי מועסקים, לעומת 168 אלף ב-2017. כ-71 אלף (כ-44%) בממוצע לחודש קיבלו דמי אבטלה לעומת 67 אלף (40%) ב-2017 – עלייה של כ-10% בין שתי השנים.

שיעורם של המקבלים דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים ירד בחדות לאחר הקיצוצים בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 (ראו לעיל **שינויי חקיקה**), ולאחר מכן עלה בהדרגה ליותר מ-30% ב-2013 ולכ-40% ב-2018 – שיעור הגבוה אף יותר מן השיעור שלפני 2002-2003 (לוח 3). מספר המקבלים עלה בשנים 2011-2014 (לאחר ירידה ניכרת ב-2010), ירד שוב ב-2015-2017 ועלה עלייה ניכרת ב-2018.

קיים מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לשיעור המקבלים דמי אבטלה: בשיעורי אבטלה גבוהים גדל מספר המקבלים אך קטן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים (תרשים 1). בשיעורי אבטלה נמוכים קטן מספר מקבלי דמי אבטלה במידה מתונה יותר ולכן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים גדל.

מן הנתונים על מספר המקבלים דמי אבטלה בשנים 2006-2018 בכל שנה ובממוצע לחודש (לוח 4 ותרשים 2), נראית בבירור הצניחה במספר החיילים המשוחררים הזכאים לאחר ביטול הפטור מתקופת אכשרה ב-2008. עם זאת, ב-2018 עלה מספרם בכ-11% בממוצע לחודש לאחר ירידה בשלוש השנים שקדמו לה. מ-2009 שיעור החיילים המשוחררים בכלל המקבלים בממוצע לחודש נותר יציב – 0.5%.

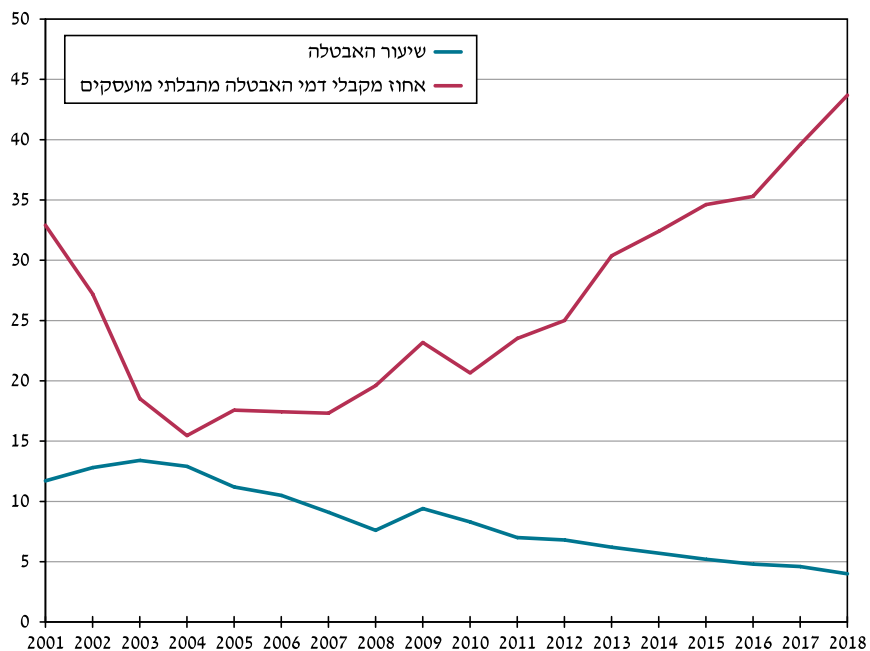
ביטוח אבטלה

לוח 3: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה
(ממוצע חודשי), 2018-2005

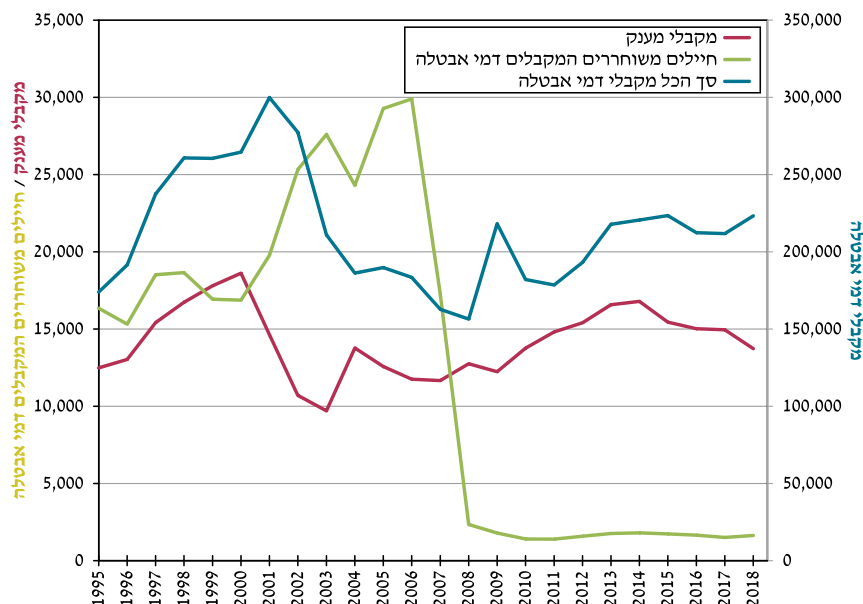
שנה	בלתי מועסקים*		שנה
	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מכוח העבודה	
2005	334.9	11.2	17.6
2009	315.0	9.4	23.2
2010	283.9	8.3	20.7
2011	243.9	7.0	23.5
2012	247.1	6.8	25.0
2013	228.4	6.2	30.4
2014	222.5	5.7	32.4
2015	201.6	5.2	34.6
2016	188.3	4.8	35.3
2017	168.3	4.6	39.6
2018	162.6	4.0	43.7

* הנתונים עד 2011 הם לאחר שרשור.

תרשים 1: שיעור האבטלה ושיעור המקבלים דמי האבטלה
בקרוב הבלתי מועסקים (אחוזים), 2018-2001



תרשים 2: מקבלי דמי אבטלה (כלל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) וחיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה מועדפת, 1995-2018



לוח 4: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2007-2018

שנה	סך הכל		שהיו מועסקים			חיילים משוחררים	
	שנה לעומת קודמת (%)	מספרים	שנה לעומת קודמת (%)	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל	אחוז מכלל המקבלים	שנה לעומת קודמת (%)
סך הכל							
2007	-11.3	162,759	-5.2	89.4	145,506	10.6	-42.3
2008	-3.9	156,450	5.9	98.5	154,103	1.5	-86.4
2009	39.5	218,174	40.4	99.2	216,384	0.8	-23.7
2010	-16.5	182,065	-16.5	99.2	180,662	0.8	-21.6
2011	-1.9	178,547	-1.9	99.2	177,149	0.8	-15.4
2012	8.2	193,201	8.2	99.2	191,617	0.8	13.3
2013	12.7	217,802	12.7	99.2	216,038	0.8	11.4
2014	1.3	220,581	1.3	99.2	218,785	0.8	1.8
2015	1.3	223,491	1.4	99.2	221,763	0.8	-3.8
2016	-5.0	212,347	-5.0	99.2	210,694	0.8	-4.3
2017	-0.2	211,822	-0.2	99.3	210,317	0.7	-9.0
2018	5.4	223,292	5.4	99.3	221,661	0.7	8.4

ביטוח אבטלה

שנה	סך הכל		שהיו מועסקים			חיילים משוחררים	
	מספרים	שינוי לעומת שנה קודמת (%)	סך הכל (מספרים)	אחוז מכלל המקבלים	שינוי לעומת שנה קודמת (%)	סך הכל	אחוז מכלל המקבלים
ממוצע חודשי							
2007	49,817	-11.0	45,936	92.2	-6.8	3,881	7.8
2008	48,045	-3.4	47,559	99.0	3.5	486	1.0
2009	73,025	52	72,654	99.5	52.8	371	0.5
2010	58,634	-19.7	58,343	99.5	22.7	291	0.5
2011	57,354	-2.2	57,065	99.5	-2.2	289	0.5
2012	61,759	7.7	61,431	99.5	7.7	328	0.5
2013	69,351	12.3	68,980	99.5	12.3	371	0.5
2014	72,054	3.9	71,671	99.5	3.9	383	0.5
2015	69,780	-3.2	69,437	99.5	-3.1	343	0.5
2016	66,500	-4.7	66,169	99.5	-4.7	331	0.5
2017	66,701	0.3	66,397	99.5	0.3	304	0.5
2018	71,032	6.5	70,695	99.5	6.5	337	0.5

התפלגות של מקבלי דמי אבטלה לפי השכלה (סוג לשכת התעסוקה) מראה כי מ-2010 עלה שיעורם של האקדמאים בכלל המקבלים מ-28.3% ב-2010 ל-32% ב-2018 (לוח 5). שיעורם של המשתתפים בהכשרה מקצועית בקרב המקבלים נמוך מאוד בשנים האחרונות – פחות מ-1%.

לוח 5: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי השכלה (סוג לשכת התעסוקה) (אחוזים), 2018-2007

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
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
2015	100.0	29.5	70.5
2016	100.0	30.8	69.2
2017	100.0	32.2	67.8
2018	100.0	32.1	67.9

מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה

מובטל שמיצה את מלוא זכאותו לדמי אבטלה ולא עלה בידו למצוא עבודה באמצעות שירות התעסוקה או שהחל לעבוד בשכר נמוך, רשאי להגיש תביעה לגמלה להבטחת הכנסה או להשלמת הכנסה. שלא כדמי אבטלה, גמלה זו כפופה למבחן הכנסות.

מבדיקה של שיעור המקבלים דמי אבטלה שקיבלו לאחר מכן גמלה להבטחת הכנסה, עולה, כי כ-35 אלף מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה במחצית הראשונה של 2017, אך מיעוט קטן של 5.6% - רק כ-2,000 בהם – קיבלו ב-2018 גמלה להבטחת הכנסה. בקרב המבוגרים (בני יותר מ-45) שיעור זה גבוה מעט יותר - כ-8%. השיעור הנמוך יחסית נובע מתנאי הזכאות החמורים יותר לגבי האוכלוסייה הצעירה יותר.

עומק האבטלה (משך התשלום)

עומק האבטלה (משך התשלום) מוגדר כמספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה בשנת הזכאות, כלומר הנתונים ל-2018 נוגעים למי שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-2017 וסיימו את שנת הזכאות ב-2018. עומק האבטלה הממוצע ב-2018 נותר ללא שינוי מ-2017 – 102 ימים.

דמי אבטלה משולמים למובטלים לתקופות של 50, 67, 100, 138 או 175 יום (תקופת זכאות) – בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. את הזכאות לתשלום ניתן לממש עד שנה מהיום הקובע. שיעור הממצים את התקופה המרבית לתשלום גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר לעומת שאר הקבוצות – יותר מ-40% (לוח 6). תופעה זו משקפת את המצוקה של המבוגרים, שסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה נמוכים, ושל הצעירים ביותר, שתקופת האבטלה הקצרה יחסית שלהם, אינה מספיקה כדי לל השתלב בעבודה מחדש.

לוח 6: עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את זכאותם ב-2018 (כאחוז מהתקופה המרבית) ותקופת הזכאות המרבית

תקופה מרבית (ימים)	סך הכל	עומק האבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)				
		עד 25	26-50	51-76	76-99	100
סך הכל	100.0	10.6	12.8	12.1	20.5	44.1
50	100.0	7.5	12.9	12.0	20.1	47.5
67	100.0	7.5	13.9	15.1	17.5	46.1
70	100.0	69.1	5.9	6.8	5.5	12.7
100	100.0	9.8	13.4	13.8	26.5	36.5
138	100.0	11.9	13.8	11.9	20.0	42.5
175	100.0	11.3	11.7	10.7	18.4	47.9

ביטוח אבטלה

גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור דמי האבטלה בישראל מחושבים על-פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה פוחת (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה), בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. כך מושגות שתי מטרות: ביטוח מפני אבטלה – פיצוי על הירידה ברמת החיים של המובטל ומשפחתו, ושוויון בחלוקת ההכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

לוח 7: גובה דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2018-2007

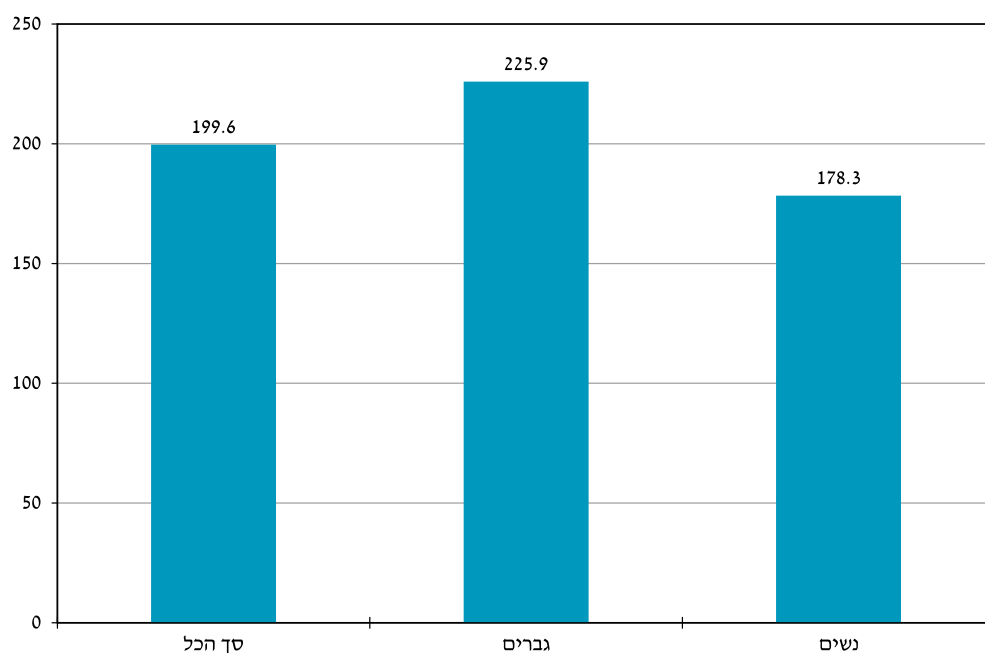
דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכול	שנה
	עד 1/4 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע		
46.9	7.6	10.6	43.7	25.6	25.6	100.0	2007
49.9	6.7	9.9	40.4	27.3	27.3	100.0	2008
52.9	5.2	7.8	38.0	29.8	29.8	100.0	2009
51.0	6.2	9.1	38.8	29.1	29.1	100.0	2010
51.2	6.4	8.5	37.9	30.1	30.1	100.0	2011
52.1	5.6	7.8	37.1	31.7	31.7	100.0	2012
50.7	7.5	9.1	36.9	29.8	29.8	100.0	2013
49.6	9.2	10.3	36.4	28.0	28.0	100.0	2014
49.2	9.6	10.1	36.8	28.0	28.0	100.0	2015
49.3	9.8	10.0	36.6	28.0	28.0	100.0	2016
50.3	9.5	9.3	35.0	29.0	29.0	100.0	2017
50.4	8.6	8.9	36.0	28.1	28.1	100.0	2018

גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע ב-2018 יציב ברמתו מ-2013 – 50%. ב-2013 ירד השיעור במעט לעומת 2009-2012, בעקבות השוואת תקופת האכשרה של מובטלים יומיים למובטלים חודשיים שגרמה להצטרפותם של עובדים יומיים ששכרם בדרך כלל נמוך מאוד (לוח 7). התשלומים הממוצעים לנשים ולגברים עלו בכ-3%-2% בהשוואה ל-2017, אך התשלומים לנשים נמוכים מאלה של הגברים בכ-21% (תרשים 3).

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא עברו את מחצית השכר הממוצע במשק (לוח 7). ב-2009, בעקבות המשבר וגל פיטורים גם של בעלי שכר בינוני וגבוה, עלה שיעור דמי האבטלה כחלק מהשכר הממוצע בשוק לכ-53%. מאז הוא ירד, וב-2014-2016 הוא היה פחות ממחצית השכר הממוצע במשק, אך ב-2017-2018 שוב עלה ליותר ממחצית. שיעור המקבלים בסכום של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% ב-2012, ואז החל

לרדת שוב והגיע לכ-46% ב-2018. במקביל עלה חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה הנמוכים ממחצית השכר הממוצע – מכ-50% ב-2012 לכ-54% ב-2018.

תרשים 3: גובה דמי האבטלה ליום (ש"ח), 2018



היקף התשלומים: ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה ב-2018 בכ-3.5 מיליארד ש"ח לעומת 3.2 מיליארד ש"ח ב-2017 – עלייה של כ-8%, והיא נובעת מהעלייה במספר המקבלים ומהעלייה בגובה התשלום ליום בהתאם למגמת הגידול בשכר במשק (לוח 8). חלקם של תשלומי האבטלה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2018 כ-4%.

לוח 8: תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2013-2018

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2017)	שינוי ריאלי (%)
2013	3,176	3,187	
2014	3,283	3,279	2.9
2015	3,219	3,235	-1.3
2016	3,128	3,161	-2.3
2017	3,195	3,221	1.9
2018	3,477	3,477	7.9