

1. ביטוח אבטלה

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. בשנים 2002-2007 התקבלו תיקונים בחוק שהחמירו מאוד את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ולמענק לחייל משוחרר (ראו סעיף 2 להלן).

תנאי הזכאות לדמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו לפני אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשים מ-18 החודשים 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 המשפחתי¹. 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.

1 תקופת המימון 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.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגיל ולשכר של המובטל² ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים - 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

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 (תרשים 2). עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו.

מענק לחייל משוחרר

חייל שעבד בעבודה מועדפת/נדרשת כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי ב-2015 למענק בסכום של 9,550 ש"ח. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול ב-138 (ימים) מחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

2. שינויי חקיקה

חוק ביטוח אבטלה נחקק ב-1973 ובבסיסו עמד הצורך לעגן את זכויות המובטלים. המטרה המרכזית של מנסחי החוק הייתה לאפשר למובטלים לתור אחר מקור פרנסה התואם את כישוריהם תוך שמירה על רמת חייהם הנוכחית לפרק זמן סביר שנקבע בחוק.

2

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

2003-2002

- הווארכה תקופת האכשרה משישה חודשי עבודה בשנה שקדמה לאבטלה ל-12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה (מ-7/2002).
- צומצמה התקופה המרבית לתשלום למובטלים עד גיל 25, מ-100 ימים ל-50 ימים (מ-7/2002).
- דמי האבטלה הופחתו ב-4%, בדומה להפחתה במרבית קצבאות הביטוח הלאומי. תוקף ההחלטה עד ינואר 2007 (מ-7/2002 עד 1/2007).
- דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית הופחתו ב-30% למצטרפים החדשים בלבד (מ-7/2002).
- מובטלים ששבים למערכת אבטלה לפני תום ארבע שנים ממועד הכניסה הראשון, זכאים לתשלום של עד 180% מתקופת הזכאות המרבית שלהם (מ-1/2002).
- הופחתו ב-15% דמי האבטלה למי שכבר צבר מספר ימי תשלום השווה לתקופת הזכאות המרבית (כלומר לאחר שצבר כבר 100% מתקופת הזכאות המרבית והוא נמצא בחלק של 80% הנותרים) (מ-1/2002).
- תקופת התשלום למשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית הוגבלה והיא אינה יכולה להיות ארוכה משל מובטל שאינו בהכשרה מקצועית ולפיכך לא תימשך עד תום ההכשרה כפי שהיה עד כה. התיקון לא חל על מובטלים בעלי השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד (מ-1/2003).

2007

- צומצמה התקופה המרבית לתשלום למובטלים בני 25-28, מ-100 יום ל-67 יום (מ-3/2007).
- דמי אבטלה למובטלים עד גיל 28 הופחתו בכ-25% (מ-3/2007).
- בוטל הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים והם יהיו זכאים לדמי אבטלה רק אם יצברו 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, והבסיס לחישוב התשלום הוא השכר של ששת החודשים האחרונים. עד אז הבסיס היה השכר של שלושה החודשים האחרונים לעובד חודשי ו-75 ימי העבודה בפועל האחרונים לעובד יומי (מ-3/2013).
- בוטל הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים בשנה הראשונה לשחרור לחיילים משוחררים (מ-7/2007).
- בשנים 2009-2015, עקב המשבר הכלכלי, נחקקה הוראת שעה בתחילת 2009 ולפיה קוצרה תקופת העבודה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה מ-12 מתוך 18 חודשים ל-9 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. כמו כן, הסכם קואליציוני נוסף אִפשר להאריך את התקופה המרבית לדמי אבטלה למובטלים צעירים.

3. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2015, כ-223 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה, כ-70 אלף בממוצע לחודש - ירידה של כ-3% לעומת 2014. לאחר שינוי החקיקה ב-2007, שחייב את החיילים המשוחררים³ לצבור תקופת אכשרה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, רק 0.5% מן המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2015 היו חיילים; הם לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה אף שהיו חייבים בשישה חודשים בלבד מ-12 החודשים שמיום שחרורם (מובטל שאינו חייל חייב בתקופת אכשרה של 12 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 השינוי בחוק ב-2007, בוטל המתאם בין שתי הסדרות.

4. מקבלי דמי אבטלה ובלתי מועסקים

בשנת 2015 ירד בכ-3% בממוצע לחודש מספר המקבלים דמי אבטלה ומספרם של כלל הבלתי מועסקים ירד בכ-9%. בסך הכל היו ב-2015 202 אלף בלתי מועסקים, לעומת 233 אלף ב-2014, כ-70 אלף בהם בממוצע לחודש קיבלו דמי אבטלה לעומת כ-72 אלף ב-2014. מספר המקבלים דמי אבטלה ושיעורם בכלל הבלתי מועסקים בשנים 2001-2015 מוצגים בלוח 1.

כ-35% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2015 - עלייה של כ-7% לעומת 2014, הנובעת מהירידה במספרם ב-2015 מצד אחד ומהעלייה במספר המקבלים דמי אבטלה בשל התיקון בנוגע לעובדים יומיים מצד אחר. יצוין שבעשור שבין 2001 ל-2011 ירד שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים. ב-2011 נבלמה הירידה ואף החלה עלייה. ב-2014 שיעור זה חזר לשיעור של 2001 וב-2015 אף עלה עליו.

תרשים 1 מראה על מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לבין שיעור המקבלים דמי אבטלה: 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.

לוח 2 מציג את מקבלי דמי האבטלה במונחים שנתיים ובממוצע חודשי לאורך זמן. נתוני הלוח ותרשים 2 שאחריו ממחישים את ההשפעה של ביטול הפטור מתקופת אכשרה לחיילים משוחררים החל ב-2008.

3 חייל משוחרר בפרסום זה - מי שעברו לכל היותר שנתיים משחרורו.

לוח 1

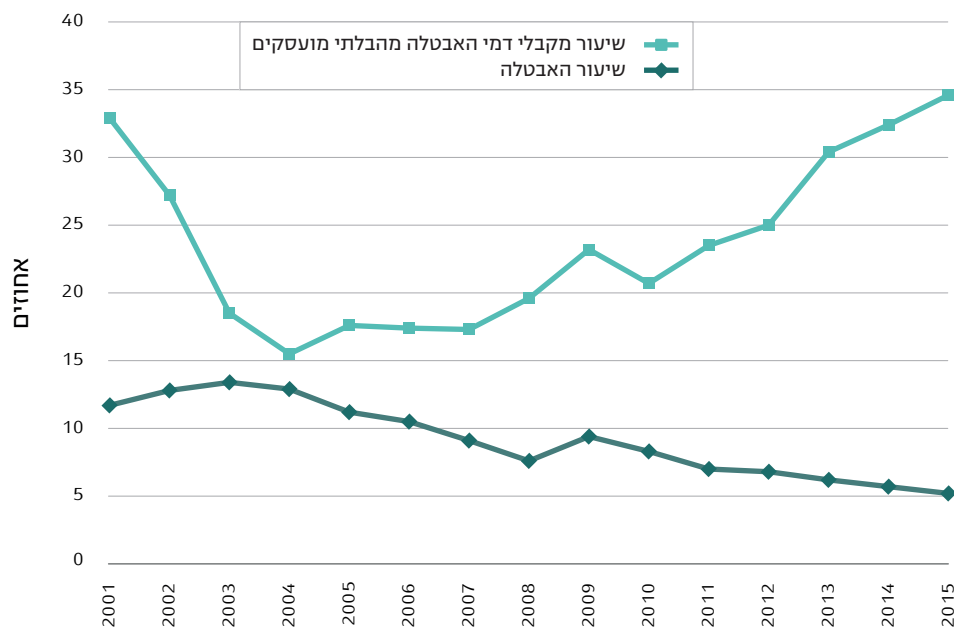
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2015-2001

מועסקים מהבלתי אחוז מועסקים	מספרים מוחלטים	בלתי מועסקים*		שנה
		אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים (אלפים)	
32.9	104,707	11.7	318.0	2001
27.2	97,052	12.8	356.6	2002
18.5	70,450	13.4	380.2	2003
15.5	58,350	12.9	377.4	2004
17.6	58,830	11.2	334.9	2005
17.4	55,941	10.5	320.9	2006
17.3	49,817	9.1	287.8	2007
19.6	48,045	7.6	245.2	2008
23.2	73,025	9.4	315.0	2009
20.7	58,634	8.3	283.9	2010
23.5	57,354	7.0	243.9	2011
25.0	61,759	6.8	247.1	2012
30.4	69,351	6.2	228.4	2013
32.4	72,054	5.7	222.5	2014
34.6	69,780	5.2	201.6	2015

* הנתונים עד 2011 הם לאחר שרשור.

תרשים 1

שיעור האבטלה ושיעור מקבלי דמי האבטלה מהבלתי מועסקים, 2015-2001



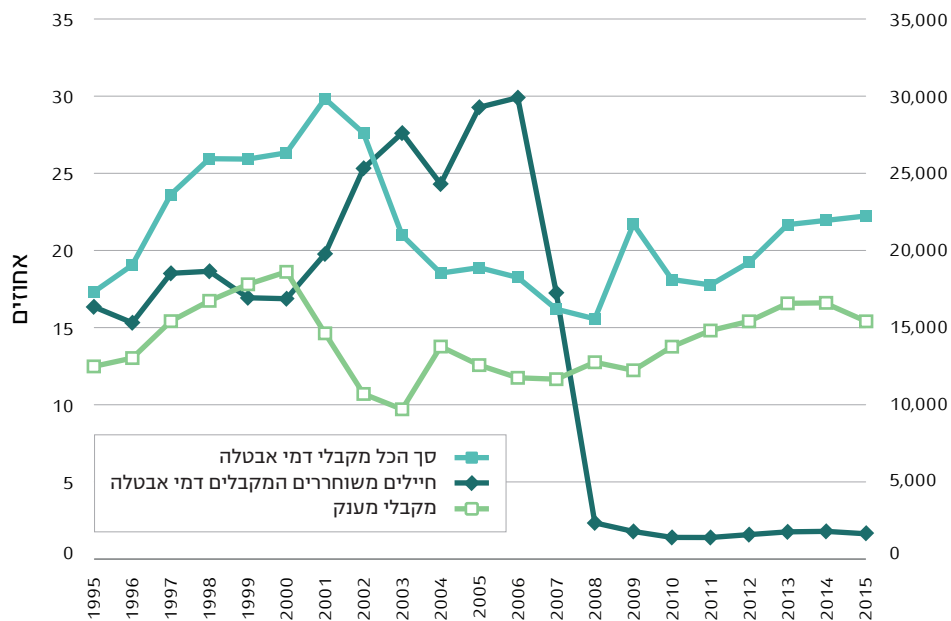
מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2015

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה			סך הכל		שנה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל	שהיו מועסקים			אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
			אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל (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
1.8	0.8	1,796	1.3	99.2	218,785	1.3	220,581	2014
-3.8	0.8	1,728	1.4	99.2	221,763	1.3	223,491	2015
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	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
-10.4	0.5	343	-3.1	99.5	69,437	-3.2	69,780	2015

הבחנה של מקבלי דמי אבטלה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי **החל 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.

תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר
בגין עבודה מועדפת, 1995-2015



לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2015

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
2015	100.0	29.5	70.5

5. מקבלי דמי אבטלה וגמלה 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 ולאחר מכן גמלה להבטחת הכנסה, שולבו נתונים של מקבלי דמי אבטלה עם מקבלי הבטחת הכנסה. הבדיקה העלתה כי כ-38 אלף מקבלי דמי אבטלה מיצו את מלוא זכאותם במחצית הראשונה של שנת 2015, אך רק 2,900 בהם (7.8%) מסך הממציים את התקופה מרבית, קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. שיעור זה הגיע לכ-10% בקרב המבוגרים. השיעור הנמוך למדי נובע מההבדלים בתנאי הזכאות בין שתי הגמלאות.

6. 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. עומק האבטלה נמדד בנוגע למי שהחלו את אבטלתם ב-2014 וסיימו ב-2015, והוא נשאר דומה בין שתי השנים: 105 יום ב-2014 ו-106 ב-2015.

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 בתקופת האבטלה שלהם.

לוח 4

עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את שנת זכאותם ב-2015 (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		
80.6	49.3	20.6	10.2	10.8	9.1	100.0	סך הכל
85.8	58.1	17.2	9.4	9.0	6.3	100.0	50
86.2	52.9	17.7	12.5	11.2	5.7	100.0	67
49.7	25.1	16.0	10.0	8.4	40.5	100.0	70
79.7	40.5	27.0	12.5	11.9	8.1	100.0	100
79.1	46.7	21.2	10.3	12.3	9.5	100.0	138
80.2	52.9	18.4	8.8	9.8	10.1	100.0	175

ביטוח אבטלה – השוואה בינלאומית

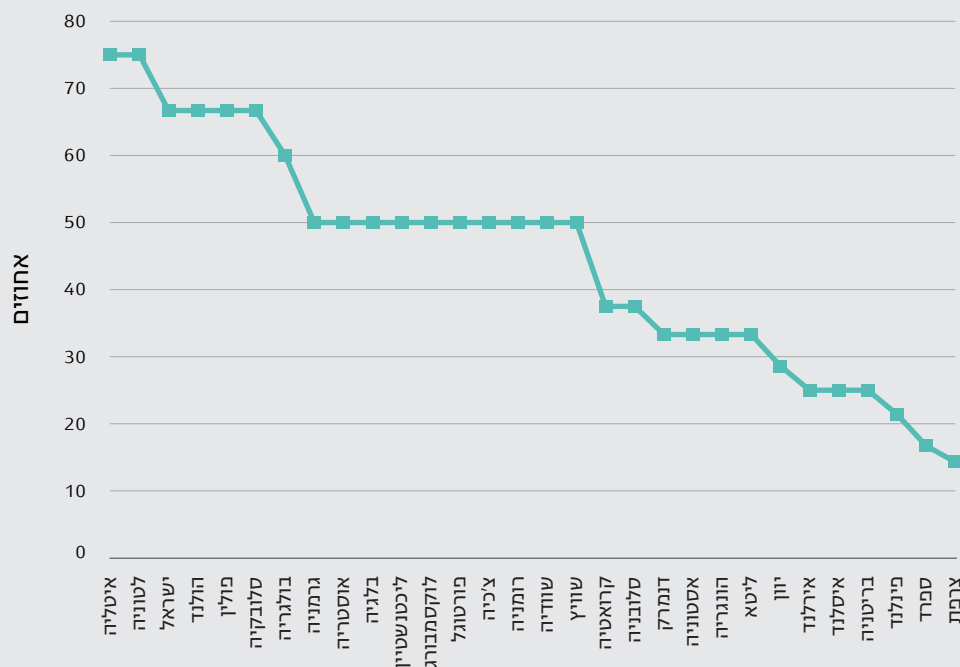
חוק ביטוח אבטלה שנחקק בשנת 1973, מבטיח גמלה לעובד שנקלע לאבטלה שלא ברצונו ושאינן בידי המדינה לספק לו עבודה מתאימה חלופית.

לצורך השוואה בין ישראל למדינות ה-OECD, נבחרו ארבעה רכיבים המגדירים את מעמדו וחשיבותו של חוק ביטוח אבטלה: יחס תקופת האכשרה, התקופה המרבית לתשלום, גובה התשלום ושיעור דמי הביטוח הנגבים מהעובד ומהמעסיק.

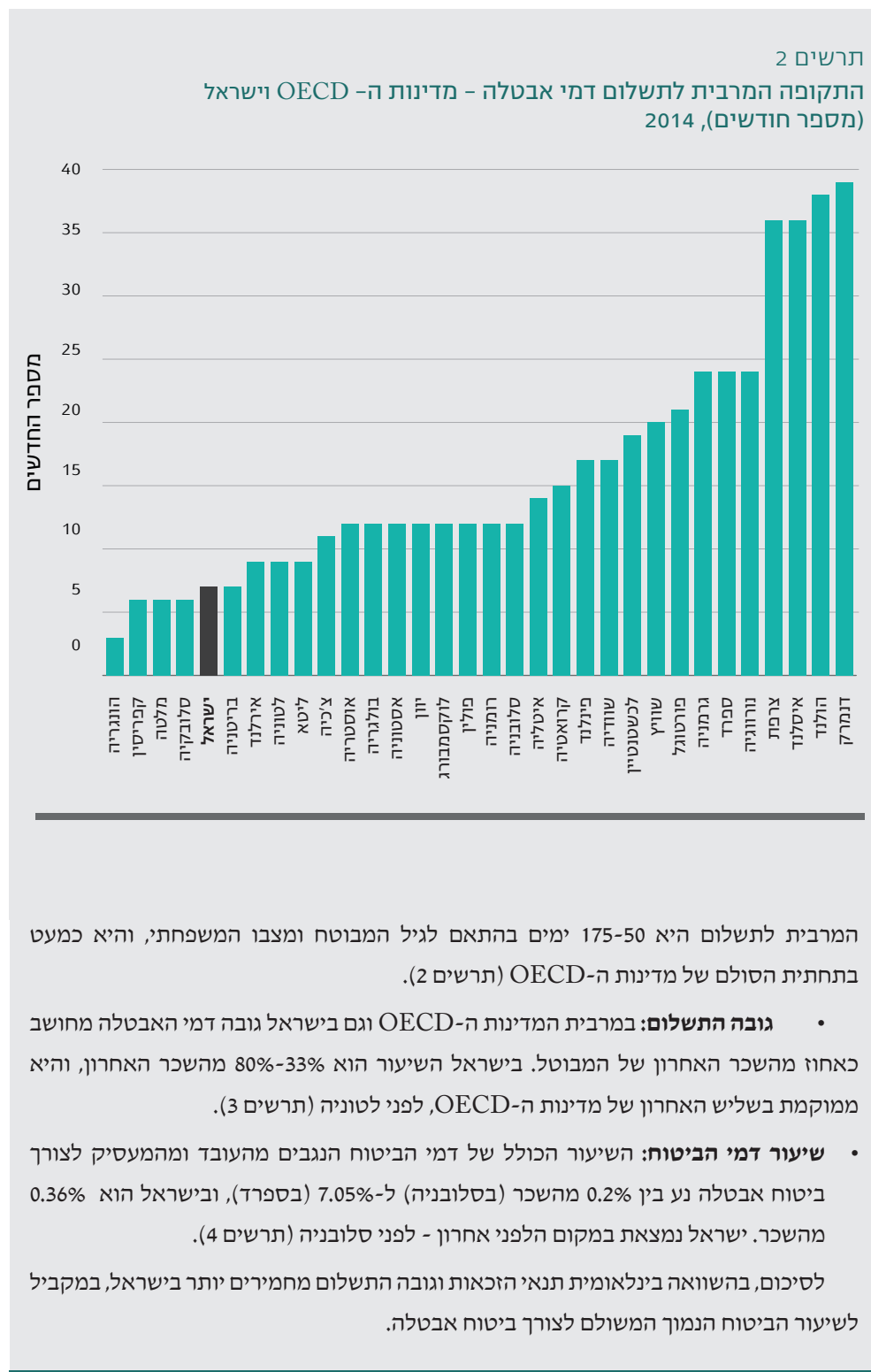
- **יחס תקופת האכשרה:** היחס בין תקופת העבודה הנדרשת לזכאות לדמי אבטלה לבין משך התקופה המובאת בחשבון. ככל שהיחס גבוה יותר, תנאי הזכאות מחמירים יותר. בישראל יחס זה הוא 2/3 בעוד ברוב המדינות הוא פחות מחצי (תרשים 1).

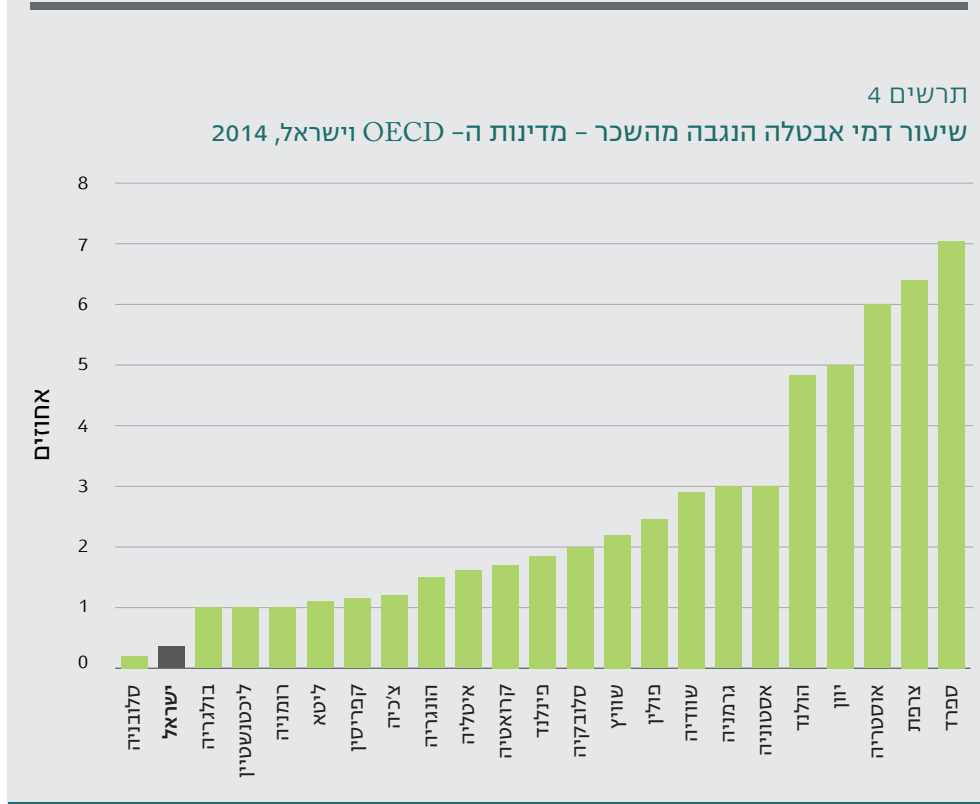
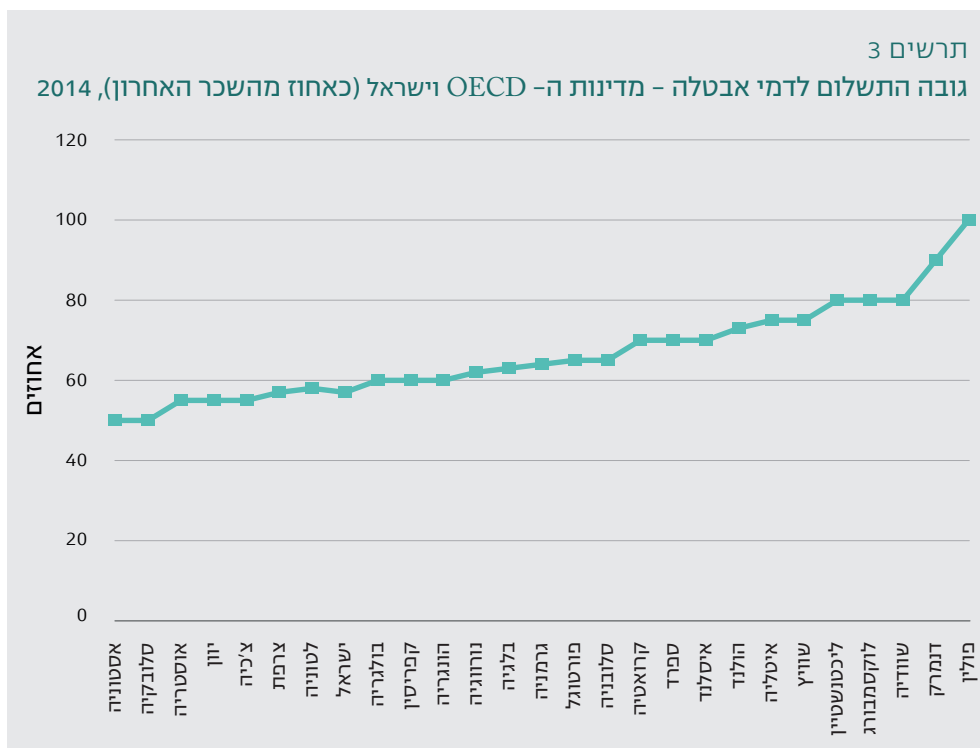
תרשים 1

יחס תקופת האכשרה לדמי אבטלה – מדינות ה-OECD וישראל, 2014



- **התקופה המרבית לתשלום:** באחדות מהמדינות ה-OECD משך התשלום אחיד לכל המבוטלים ובאחרות הוא תלוי במאפייני דמוגרפיה כגון גיל ומצב משפחתי. בישראל התקופה





7. 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. כך מושגות שתי מטרות: ביטוח מפני אבטלה, המעניק פיצוי לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו, ושוויון בחלוקת ההכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

גם ב-2014 דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע ירדו בכ-2% לעומת 2013, לאחר ירידה של 3% ב-2013 ועלייה רצופה בשנים הקודמות. ירידות אלה מוסברות בשינוי בחוק ב-2013, אז בוטלה ההבחנה בין מובטלים יומיים למובטלים חודשיים, ולזכאים הצטרפו עובדים יומיים - האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. כצפוי, דמי האבטלה לנשים נמוכים ב-20% משל הגברים, והם ירדו בשיעור גבוה יותר מזה של הגברים.

לוח 5

גובה דמי האבטלה ליום* ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2015-2006

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	38.0	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
49.6	16.1	28.0	36.4	10.3	9.2	100.0	2014
49.2	15.5	28.0	36.8	10.1	9.6	100.0	2015

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, וב-2014 שוב הגיע לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק. שיעור המקבלים דמי אבטלה בסכום של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בשנים 2011 ו-2012, ואז החל לרדת שוב והגיע ל-43.5% ב-2015. במקביל עלה חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-50% בשנים 2011 ו-2012 ל-56.5% ב-2015.

לוח 6

תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2010-2015

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2015)	שינוי ריאלי (%)
2010	2,534	2,703	-18.5
2011	2,501	2,578	-4.6
2012	2,835	2,874	11.4
2013	3,176	3,171	10.2
2014	3,283	3,262	2.9
2015	3,218	3,218	-1.4

ב-2015, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3,218 מיליון ש"ח לעומת 3,262 מיליון ש"ח ב-2014 - ירידה של כ-1% (לוח 6). ירידה זו נובעת הן מירידה במספר מקבלי דמי אבטלה והן וירידה בדמי האבטלה הממוצעים.

