



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

אוגוסט 2012

## מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה, 2011-2003

מאת  
אסתר טולידנו

אחת ממטרותיו המקוריות של חוק ביטוח אבטלה הייתה להעניק לפרט המובטל מאונס הגנה סוציאלית במשך פרק זמן סביר עד שימצא עבודה חדשה במקצועו.

מצד אחד, דמי אבטלה נועדו להיות משענת למובטל בעת המשבר הקשה של אובדן עבודה, הכנסה ומעמד; מצד שני, הם נועדו לאפשר תקופת חיפוש של מקום עבודה חדש או תקופת הסתגלות לקראת שינוי בתעסוקה, אם הדבר מתבקש בגלל תנאי שוק העבודה.

במהלך השנים, חוק ביטוח אבטלה עבר שינויים רבים שהחמירו עם המובטלים, בעקר עם הצעירים, דבר שמקשה על השגת המטרות המקוריות של חוק ביטוח אבטלה:

- תקופת אכשרה המזכה לדמי אבטלה היא כיום 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה במקום 6 מתוך 12 חודשים כבחוק המקורי.
- התקופה המרבית לתשלום צנחה ל-50 יום למובטלים עד גיל 25, 67 יום למובטלים בגילאים 25-28 ו-100 יום בגילאים 28-35. בעבר התקופה המרבית הייתה 138, 175 בהתאם למספר התלויים, ובלתי תלוי בגיל המובטל.
- דמי האבטלה כשעור החלפת השכר ירדו בעוד 25% למובטלים עד גיל 28.
- גובה התשלום ומשך התשלום הוגבלו למובטלים צעירים, עד גיל 40, שחזרו לקבל דמי אבטלה בטווח של 4 שנים.
- למובטלים שפונים לקורס להכשרה מקצועית, דמי אבטלה מופחתים ב-30% ותקופת התשלום מוגבלת לתקופה מרבית, בלתי תלוי במשך הקורס.

כתוצאה מהחמרות אלה, שיעור הכיסוי<sup>1</sup> של מובטלים מקבלי קצבה מתוך סך המובטלים ירד בתקופה זו בכ-50%.

---

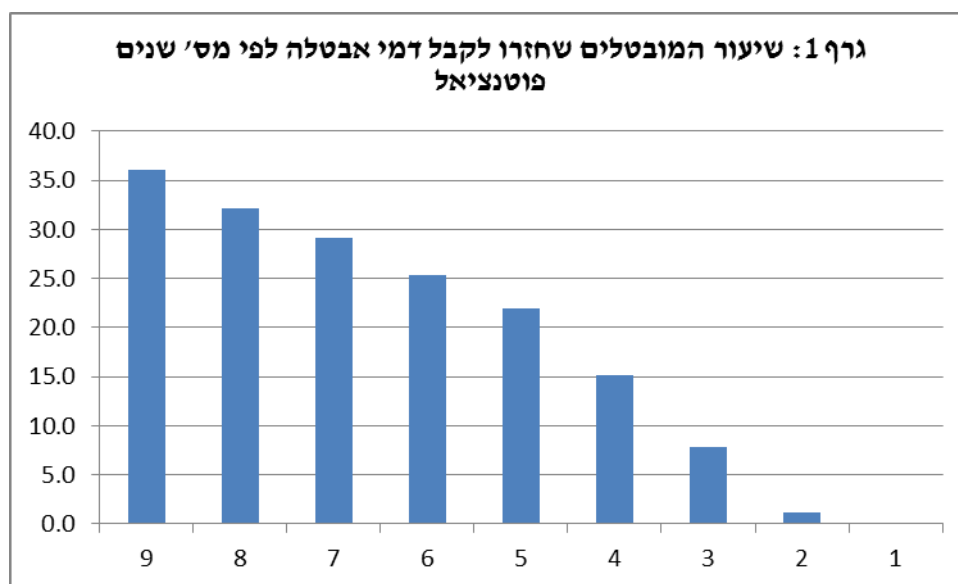
<sup>1</sup> שיעור הכיסוי הוא היחס בין מספר מקבלי דמי אבטלה לבין מספר הבלתי מועסקים לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שינויים אלה גרמו לכך שחוק ביטוח אבטלה במתכונת הנוכחית כבר אינו מפלט למובטלים שפוטרו מעבודתם בפעם הראשונה. קל וחומר הדבר נכון גם למובטלים שנפלטו שנית משוק העבודה.

בדוח זה ייבחן באיזה מידה בני אדם נוטים לחזור שנית למערכת דמי אבטלה. נעשה מעקב אחר אנשים שקבלו דמי אבטלה לפחות פעם אחת במהלך השנים 2003-2011. נגדיר מובטל "חוזר" אם יש לו יותר משנת אבטלה אחת בתקופה הנדונה.<sup>2</sup>

מחקרים בעולם ובארץ מצביעים על כך שההסתברות להיות מובטל גבוהה יותר בצורה משמעותית בקרב אלה שהיו מובטלים בעבר. יש נטייה לחזור ולהיות מובטל. למרות זאת, רק 15% חזרו לקבל דמי אבטלה בארבע השנים ו-85% קיבלו דמי אבטלה רק פעם אחת בארבע שנים מאז שנת האבטלה הראשונה בשנת 2008 (4 שנים אפשריות מ-2008 ועד 2011).

כמו כן, במהלך 9 שנים, רק כשליש חזרו לקבל דמי אבטלה למרות שהתקופה העומדת לרשותם ארוכה במיוחד (ראה גרף 1).



מעקב אחרי מובטלים שקבלו דמי אבטלה לפחות פעם אחת בשנים 2003-2011 מצביע על כך כי 18% חזרו לקבל דמי אבטלה פעם שניה ו-4% גם בפעם שלישית ויותר. האחרונים הם בדרך כלל עובדים עונתיים בעקר סיעות לגננות המועסקות על ידי העיריה ואינן מועסקות בחודשים יולי ואוגוסט. הן זכאיות לדמי אבטלה.

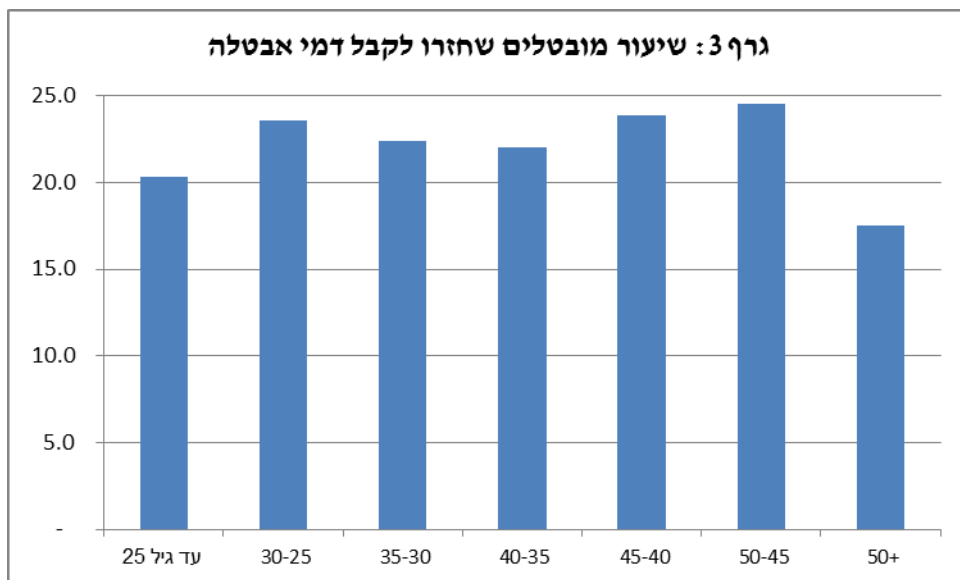
<sup>2</sup> מובטל הזכאי לדמי אבטלה, ניתנת לו אפשרות למצות את זכאותו במשך 12 חודשים (שנת אבטלה) מ"היום הקובע" שהוא היום הראשון שבו הפסיק לעבוד והתייצב בשירות התעסוקה.

כצפוי, רק כ-7% קבלו דמי אבטלה בשנתיים חופפות. אלה הם מובטלים שחזרו לעבוד לאחר תקופת תשלום ראשונה קצרה ופוטרו מעבודתם לאחר מספר חודשי עבודה שהצטרפו לחלק מתקופת אכשרה הראשונה וזיכה אותם לדמי אבטלה שנית.

כ-50% מהחוזרים, חזרו לקבל דמי אבטלה לאחר 4 שנים ויותר (ראה גרף 2).

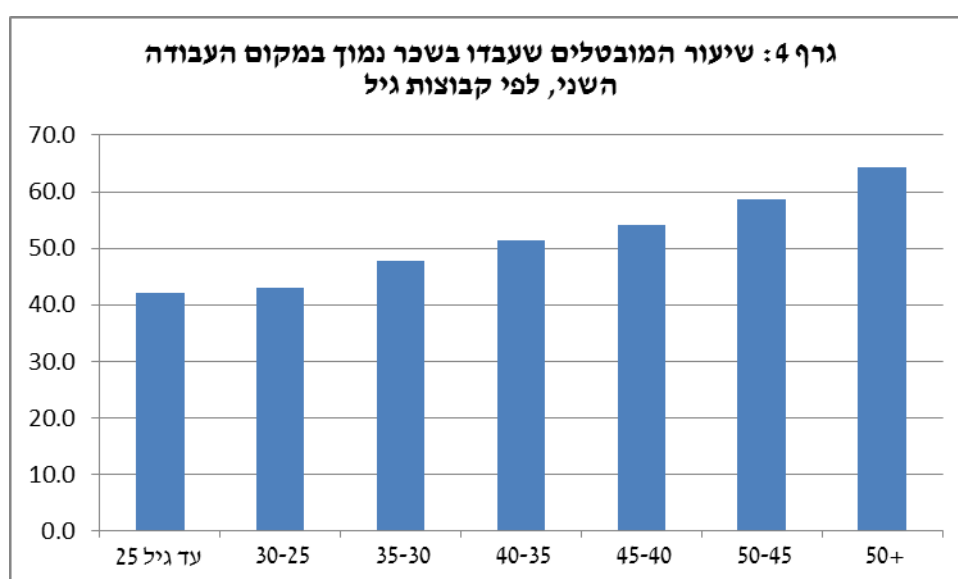


הבחנה לפי קבוצות גיל מצביעה על כך ששיעור החוזרים גבוה בקבוצת גילאים 40-50 ונמוך במיוחד בגילאים 50 ויותר (ראה גרף 3). בקבוצת גילאים המתקדמים נכללים אלה שהגיע לגיל זקנה ואינם פעילים יותר בשוק העבודה לכן שיעור החוזרים נמוך יחסית.



רק כ-37% מהמובטלים שחזרו לקבל דמי אבטלה מיצו את התקופה המרבית לתשלום בפעם הראשונה וכ-43% בפעם השנייה. הרוב חזר לשוק העבודה לפני מלוא זכאותו הן בפעם ראשונה והן בפעם שנייה.

מדד נוסף שמצביע על כך שהמובטלים אינם ששים להצטרף למעגל מקבלי דמי אבטלה, היא רמת השכר במקום העבודה בו נקלטו לאחר קבלת דמי אבטלה. נמצא כי כ-50% מהמובטלים שחזרו להיות מובטלים עבדו לאחר תקופת האבטלה הראשונה בשכר נמוך בהשוואה לשכרם בעבודה שקדמה לתקופת אבטלה הראשונה. כלומר העדיפו לעבוד בשכר לא מתאים, כדי לא להשתייך למעגל מקבלי דמי אבטלה (ראה גרף 4).



לסיכום, חוק ביטוח אבטלה מהווה משענת לא מספקת למובטל שפוטר מעבודתו בפעם הראשונה, זאת במיוחד לגבי מובטלים צעירים. קל וחומר למובטל צעיר שפוטר מעבודתו בפעם השנייה, זאת במיוחד לנוכח סיכויי ההולכים וגדלים לחזור למעגל המובטלים. תוצאה מעניינת נוספת היא שמובטלים נוטים להשתלב בעבודה פחות מתאימה כדי לצמצם את השהות בביטוח אבטלה.