

על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 2003–1972

מאת ג'וני גל*

לתוכנית ביטוח אבטלה יש שתי מטרות עיקריות: הראשונה מבקשת להתמודד עם התוצאות הכלכליות השליליות הנובעות מפגיעה פתאומית בהכנסתו של אדם, ואילו השנייה שואפת להחזיר לעבודה מובטלים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה. מאמר זה סוקר את המתח הקיים בין שתי מטרות אלה, שנדון בספרות התיאורטית העוסקת ברעיון של "מלכודת האבטלה". בהמשך המאמר נדונה התפתחות המדיניות בתחום זה בישראל בעשורים האחרונים ומתוארת תנועת המטוטלת של המדיניות, הנעה בין שתי המטרות העיקריות של תוכנית ביטוח אבטלה. באופן ספציפי יותר, המאמר בוחן את השינויים בתוכנית ביטוח אבטלה מאז חקיקתה גם בכלים איכותניים וגם בכלים כמותיים. במסגרת הבחינה הכמותית של המתח שבין המטרות העיקריות של ביטוח אבטלה מוצג מדד כמותי המתמקד במאפייניה המרכזיים של תוכנית ביטוח אבטלה והבוחן את משמעות השינויים הללו. מסקנת המאמר היא, שהדגש המוגזם על המטרה לעודד את שובם של מובטלים לשוק העבודה הביא לירידה חדה ביכולתה של התוכנית להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של המובטלים בישראל.

מבוא

למערכות הביטחון הסוציאלי במדינות הרווחה, ובמדינת הרווחה הישראלית בכלל זה, יש מטרות מגוונות. אלה כוללות מניעת עוני או הקלתו, חלוקה מחדש של משאבים, פיזור הכנסותיו של אדם על-פני תקופות חייו, והספקת סיוע כספי על-מנת להקטין

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. אני מבקש להודות למינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, ובמיוחד לאסתר טולידנו, על סיוע באיסוף הנתונים למאמר זה. כמו-כן, אני מבקש להודות לאלון שפירא על סיועו בחישוב מדד ביטוח אבטלה. ההערות של עידית וייס, לאה אחדות ודליה גורדון, ושל השופט האנונימי, על גרסאות קודמות של מאמר זה תרמו רבות לגיבושו הסופי.

את העלויות הנובעות מן הצורך להתמודד עם צרכים ספציפיים (Hills, 1993; McKay & Rowlingson, 1999; Sainsbury, 1999). קיימים מצבים, אשר בהם תוכניות ספציפיות במערכת הביטחון הסוציאלי מיועדות להשיג מטרה יחידה מבין המטרות הללו. כך, למשל, "גמלת שירותים מיוחדים" נועדה להתמודד עם העלויות הנוספות המוטלות על אדם הסובל ממוגבלות הפוגעת בתפקודו היומיומי ומשום כך הוא נזקק לסיוע הזולת על-מנת לבצע פעולות שונות. גמלאות אחרות משלבות מטרות שונות, המשלימות זו או זו. כך, למשל, ניתן לראות בקצבאות ילדים ניסיון לממן הוצאות נוספות הכרוכות בגידול ילדים ויחד עם זאת ביטוי למאמץ לצמצם את העוני הנפוץ יותר בקרב משפחות עם ילדים רבים. אולם קיימת גם אפשרות נוספת: אפשר שמטרות שהן מנוגדות זו לזו תבואנה לידי ביטוי בתוכנית אחת (Barr, 1992). במצב זה צפוי, שמאפייני התוכנית ישקפו ניסיון להתמודד, באופן זה או אחר, עם מתח הנוצר בין שתי המטרות. בתוכנית ביטוח אבטלה ניתן למצוא ביטוי בולט לקשיי ההתמודדות עם הסתירה בין מטרות מנוגדות של מערכת הביטחון הסוציאלי ולהשלכות של תהליכים כלכליים, פוליטיים וחברתיים על אופן הטיפול במתח זה.

אפשר לזהות לפחות שתי מטרות מנוגדות שביטוח האבטלה מבקש להשיג. הראשונה: תוכנית זו נועדה להתמודד עם התוצאות הכלכליות השליליות הנובעות מפגיעה פתאומית בהכנסתו של אדם. נקודת המוצא כאן היא, שרווחתו של האדם מותנית בראש ובראשונה במשאבים הכספיים העומדים לרשותו ושוק העבודה מהווה את המקור העיקרי למשאבים הללו. מכאן שהפסקת עבודה, כתוצאה מאבטלה (או כל סיבה אחרת, כמובן), עלולה לפגוע ברווחתו של האדם אלא אם ימצא מקור חילופי למשאבים למשך תקופת שהותו של האדם מחוץ לשוק העבודה. הסכנה של הפסקת העבודה כתוצאה מאבטלה, דהיינו בלי שהדבר תלוי במעשיו או ברצונו של הפרט הבודד, היא אחד הסיכונים הנובעים מאופיו של השוק החופשי. היות שהשוק החופשי אינו יכול להבטיח הגנה מפני סכנת פיטורים, וגם אינו מסוגל לבטח באופן יעיל עובדים נגד סכנה זו (Chiu & Karni, 1998), משימה זו מוטלת על הכלל. מערכות ביטחון סוציאלי מהוות מקור עיקרי (אם כי לא יחיד) להספקת המשאבים הללו. מטרה זו אינה שואפת להתמודד רק עם מצוקתה הכלכלית של אוכלוסייה ענייה, כפי שעושות תוכניות אחרות (דוגמת תוכנית הבטחת הכנסה), אלא עם חוסר ביטחונה הכלכלי של האוכלוסייה העובדת בלי שהדבר מותנה במצבו הכלכלי של האדם קודם לאירוע שגרם את ההפסקה בהכנסות מעבודה. במובן זה, יותר מכל דבר אחר, הגמלאות המסופקות במסגרת תוכניות אלה אמורות לשמש "גמלאות מחליפות שכר" (Burns, 1956).

המטרה השנייה של מערכת הביטחון הסוציאלי, הבאה לידי ביטוי בתוכנית ביטוח אבטלה, היא השאיפה להחזיר לעבודה מובטלים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה.

מטרה זו, שזכתה בשנים האחרונות להדגשה רבה בשיח הציבורי בכל הקשור למדינת הרווחה, מבליטה את משמעות ההתפרנסות מעבודה בחברה הקפיטליסטית, ורואה חשיבות עליונה ברתמת מערכות מדינת הרווחה, ובכלל זה מערכת הביטחון הסוציאלי, להגברת השתלבותם של פרטים בשוק העבודה. ביטוח אבטלה מהווה מוקד אחד (אם כי לא יחיד) למאמץ זה, מפני שבשונה מחלק האוכלוסייה שאינו עובד בשכר, כאן מדובר באוכלוסיית יעד, אשר מסוגלת ומעוניינת בעליל להשתתף תמורת שכר בשוק העבודה.

ברור, שיש מקום נרחב למתח שבין מטרה זו של מערכת הביטחון הסוציאלי, המבקשת להחזיר את המובטלים לעבודה במהירות האפשרית, ובין המטרה האחרת של תוכנית ביטוח אבטלה, זו השואפת להבטיח את רמת חייו של המובטל כל עוד הוא נמצא מחוץ לשוק העבודה. על-פניו, קיימת בעיה ברורה בכך, שנדיבות מערכת הביטחון הסוציאלי כלפי המובטלים עלולה ליצור בקרבם אי-הנעה (דיסמוטיבציה) בכל הקשור לשיבה מהירה לשוק העבודה (יניב, 1984; Decker, 1997). תופעה זו מכונה לעתים בשם "מלכודת האבטלה" והיא מתארת מצב שבו הגמלאות המשולמות לפרט גבוהות באופן יחסי מן השכר שניתן למצוא במסגרת שוק העבודה, דבר שעלול להאט את המעבר מקבלת גמלאות, במקרה זה דמי אבטלה, לעבודה בשכר במסגרת שוק העבודה (Carone et al., 2004).

המתח שבין המטרות המנוגדות של תוכנית ביטוח אבטלה יעמוד במרכזו של מאמר זה, שבו תנותח התפתחות תוכנית ביטוח אבטלה בישראל. אמנם, סוגיות מגוונות העסיקו את קובעי המדיניות, שעסקו בתוכנית ביטוח אבטלה במהלך השנים, ושינויים אחדים בחוק לא נועדו רק להשיג יעדים הקשורים במטרות הללו. יחד עם זאת, הטענה העיקרית המועלית במאמר היא, שניתן לתאר את השינויים המרכזיים במדיניות בעניין מובטלים בישראל כמין תנועת מטוטלת, שנעה בין שתי המטרות הללו של מערכת הביטחון הסוציאלי. כאמור, בקצה האחד קיימת השאיפה הברורה להבטיח מענה למצוקת המובטלים ולספק למי שפוטר מעבודתו, ואין בידיו יכולת להתפרנס מעבודה, את המשאבים החומריים, אשר יבטיחו הכנסה מספקת לו ולבני משפחתו עד להשתלבותו בשוק העבודה ובעבודה בשכר. לעומת זאת, בקצה השני של מטוטלת זו ניתן לזהות את השאיפה להביא להחזרתם המהירה ככל האפשר של המובטלים למסגרות של עבודה. כל התוכניות המיועדות להתמודד עם בעיית האבטלה ומצוקת המובטלים, אשר כוללות הן מרכיבים המבטיחים קיום למובטל בעת שהותו מחוץ לשוק העבודה והן מרכיבים שנועדו להחזיר אותו לשוק העבודה, נמצאות במקום כלשהו בין שתי הקצוות הללו. בחינת ההיסטוריה החברתית של ההתמודדות עם אבטלה בארץ-ישראל המנדטורית ובמדינת ישראל מלמדת, שניתן למקם את

המטוטלת, בכל תקופה נתונה, במקום זה או אחר קרוב יותר או פחות לאחד הקצוות (גל, בדפוס).

מאמר זה ידגיש את התנועה החדה של מטוטלת האבטלה בשני העשורים האחרונים לעבר קצה "העבודה" של המסלול שלה. במילים אחרות, הדיון העיקרי במאמר זה מבקש לעקוב אחר השינויים בתוכנית ביטוח אבטלה בעשורים האחרונים, אשר כונו לחיזוק המגמה של החזרתם של מובטלים לשוק העבודה בדרך של הקשחת תנאי הזכאות, צמצום תקופת הזכאות ופגיעה ברמת הגמלאות בתוכנית ביטוח אבטלה. ניתוח זה ייעשה באמצעות שימוש בכלים איכותניים וגם בכלים כמותיים. הדיון במאמר זה יכול לתחילה בחינה תיאורטית ומדויקת יותר של הרעיון העומד בבסיסם של ביטוח האבטלה ושל תופעת "מלכודת האבטלה". לאחר מכן, תוצג סקירה קצרה של בעיית האבטלה בישראל. סקירה זו תשמש בסיס לבחינת הדיון הציבורי בתוכנית ביטוח אבטלה קודם לאימוצה בראשית שנות ה־70 ודיון מפורט יותר בתוכנית שהונהגה, ובשינויים שנערכו בה, מאז ראשית שנות ה־80 של המאה העשרים. חלק זה יסתיים בהצגת מדד כמותי המתמקד במאפייניה המרכזיים של תוכנית ביטוח אבטלה והבוחן את משמעות השינויים הללו, ואת האופן ששינויים אלה באים בו לידי ביטוי, בתוכנית בהווה, בשתי המטרות – הבטחת קיום בעת אבטלה והחזרת מובטלים לשוק העבודה. המאמר יסתיים בדיון מסכם.

ביטוח אבטלה: רקע תיאורטי

לרשותן של מדינות רווחה עומד מגוון רחב של דרכי התמודדות עם תופעת האבטלה ועם צורכיהם של קורבנות חוסר עבודה (גל, 2002; Clasen & van Oorschot, 2002; McFate, 1995; Sinfield, 2001). דרכים אחדות מתמקדות במישור המקרו־כלכלי, ועיקר מטרתן להביא ליצירת מקומות עבודה מספיקים לכל מי שמעוניין להשתלב בשוק העבודה. במקביל לכך, מדינות נוקטות פעולות שמטרתן לעודד את שובם של מחוסרי העבודה אל שוק העבודה ולהעניק למובטלים את הכישורים הנדרשים על־מנת להשתלב בשוק זה לאורך זמן (Van Berkel & Hornemann Moller, 2002; Gilbert & Van Voorhis, 2001). הפעולות האקטיביות הללו כוללות הכשרה מקצועית והשלמת השכלה, השמה בעבודה, סבסוד תעסוקה בשוק החופשי, עבודה יזומה וסיוע בהקמת עסקים חדשים.

כיוון אחר של ההתמודדות מתמקד בהשלכות האישיות והבין־אישיות של אבטלה והוא באחריותם של שירותי הרווחה האישיים (גל ווייס, בדפוס). פעולות מן הסוג הזה

נועדו להתמודד עם הפגיעה ברווחתו של האדם בעת שהותו מחוץ לשוק העבודה והן כוללות הספקת משאבים חומריים ובעיקר – תמיכה פסיכו-סוציאלית ביחיד המובטל ובבני משפחתו.

במקביל לכל אלה, ולעתים במשולב עם פעולות אלה, קיימות בכל מדינות הרווחה מערכות של ביטחון סוציאלי, אשר נועדו להבטיח למובטלים ולבני משפחותיהם רמת חיים סבירה במהלך תקופת חיפוש העבודה ובמקביל להביא להחזרתם של המובטלים לשוק העבודה במהירות האפשרית. במוקד המערכת הזו עומדות תוכניות ביטוח אבטלה. מטרתן של ביטוח אבטלה היא בראש ובראשונה להבטיח גמלה מחליפת שכר למחוסרי עבודה, שמעוניינים לעבוד ומסוגלים לכך, אולם אינם יכולים למצוא תעסוקה בגלל סיבות שאינן תלויות בהם. בגרסתו המודרנית, ביטוח אבטלה נועד לאפשר למובטל לחפש תעסוקה במקצועו ובהתאם לכישוריו במשך פרק-זמן מוגדר, בלי שתפגע יותר מדי רמת חייו הקודמת. קיומו של ביטוח אבטלה גם מאפשר למובטל לעמוד בלחצי כוחות השוק לקבל עבודה בכל שכר.

ביטוח אבטלה, במובן של תוכנית ביטחון סוציאלי המקיפה את כלל האוכלוסייה, הוא תוצר מובהק של המאה העשרים, ובמידה רבה של מדינת הרווחה. ואכן, חוק ביטוח האבטלה הממלכתי הראשון בעולם נחקק בבריטניה רק בשנת 1911. יחד עם זאת, הניסיון לבטח עובדים מפני אובדן מקור הכנסה בשל חוסר עבודה קדם למאה העשרים. במאה ה-19, ואף לפני כן, ניסו גורמים שונים להנהיג תוכניות ביטוח כדי להתמודד עם מצוקתם של מובטלים. בין הגורמים האלה היו מעסיקים, רשויות מקומיות, ארגוני צדקה שונים, ובאופן מיוחד – האיגודים המקצועיים, שחתרו בעקביות להנהיג תוכניות ביטוח עבור חבריהם למקרה של חוסר עבודה. ביטוח מפני חוסר עבודה נתפס בעיני ראשי האיגודים כאחד מן המרכיבים במכלול השירותים, שיש בידו של האיגוד המקצועי להציע לחבריו. אולם, על אף שאיפת האיגודים המקצועיים לדאוג בעצמם לחבריהם המובטלים, כאשר פרצו משברי האבטלה הגדולים בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה העשרים, התברר עד מהרה, שהאיגודים המקצועיים והגורמים האחרים לבדם אינם מסוגלים לשאת לאורך זמן בנטל הכלכלי של הבטחת הכנסתם של חבריהם המובטלים. התוצאה היתה תהליך איטי אך ברור של העברת האחריות לביטוח מפני חוסר עבודה מן האיגודים לידי גורמים ממשלתיים, תחילה באופן חלקי וברמה המקומית והאזורית ולבסוף, ברוב המקרים, לידי המדינה (ILO, 1976).

היום קיימות תוכניות להבטחת הכנסתם של מובטלים בשישים ותשע מדינות. מרבית התוכניות הללו הן בעלות אופי של ביטוח סוציאלי, ובחלק מן המקרים, בעיקר במדינות סקנדינביה, ההפעלה והאחריות הפורמלית עדיין נתונות בידי האיגודים המקצועיים, אך עיקר המימון בא מן הממשלה (Dixon, 1999). במספר קטן של מדינות (אוסטרליה, ניו זילנד, לוקסמבורג) אין תוכניות ביטוח אבטלה, אלא רק

תוכניות סיוע למובטלים, אשר מבטיחות הכנסה אחידה לאלה מהם העומדים במבחן הכנסות (Social Security Administration, 1999).

לתוכניות ביטוח אבטלה במדינות השונות יש מספר מאפיינים משותפים חשובים (Bosco, 1997; Clasen, Kvist & van Oorschot, 2001; Kvist, 1998). המאפיין הראשון קשור בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה. בתוכניות רבות מובטל המבקש לקבל דמי אבטלה חייב להוכיח שהוא מסוגל לעבוד ושהוא מוכן לעבוד וזמין לעבודה. אולם, בדרך-כלל לא מדובר בנכונות לקבל כל עבודה המוצעת למובטל, אלא רק ב"עבודה מתאימה". משמעות הדבר היא, שבעבודה המוצעת למובטל יש להביא בחשבון גורמים שונים המעידים על התאמתה של העבודה למובטל. אלה יכולים לכלול את גובה שכרו לפני היותו מובטל, התאמת העבודה המוצעת לכישוריו המקצועיים, מצב בריאותו, וכן המרחק של מקום העבודה המוצע ממקום מגוריו (Blaustein & Craig, 1977). נוסף על כך, יש מספר תנאי זכאות נוספים, שהם אופייניים לתוכניות ביטוח אבטלה בעולם. התנאי הראשון הוא, שהמובטל חייב להיות מובטל בעל כורחו. משמעות הדבר היא, שמובטל, אשר פרש מרצונו משוק העבודה, אינו זכאי בדרך-כלל לדמי אבטלה, ומי שזכאי לקבלם הוא אדם שפוטר מעבודתו. התנאי השני, שבו מבוטא מרכיב ביטוחי חשוב, הוא השלמת "תקופת אכשרה", היינו, שהפונה לקבלת גמלה היה משולב בשוק העבודה במשך תקופה מינימלית מוגדרת, שבה שולמו עבורו דמי ביטוח. תנאי זה משקף ניסיון לאמץ באופן חלקי את עקרון הביטוח הפרטי, ובכך ליצור זיקה בין תשלום דמי הביטוח לקבלת גמלה. תקופת האכשרה מבטיחה, שהמובטל התקיים מעבודה בשכר לפני אבטלתו, ושתרם תרומה מינימלית לקופת קרן ביטוח אבטלה. בשונה מתוכניות בעלות אופי של סעד, כגון הבטחת הכנסה בישראל, ואשר מיועד גם למובטלים במצבים אחדים (בעיקר למי שאינו זכאי לביטוח אבטלה), בדרך-כלל אין בתוכניות ביטוח אבטלה כל מבחן הכנסות או בדיקה של כלל הכנסות משק-הבית בעת קביעת הזכאות.

מאפיינים נוספים של ביטוח אבטלה קשורים באופן קביעת גובה דמי האבטלה ובמקורות המימון של התוכניות (גורדון וטולידנו, 1998). בחלק גדול מתוכניות ביטוח האבטלה קיימת היום התייחסות מפורשת לשכרו הקודם של המובטל בעת קביעת גובה דמי האבטלה שהוא זכאי לקבל. אמנם עדיין מצויות מדינות (בריטניה, למשל), שבהן כל המובטלים מקבלים גמלה אחידה, שמטרתה להבטיח למובטל קיום מינימלי. יחד עם זאת, ברוב מדינות הרווחה מקובלת יותר השיטה של גמלאות מדורגות הצמודות לשכרו של המובטל לפני פיטוריו. על-פי שיטה זאת, דמי הביטוח הם בבחינת תחליף שכר. בחלק מן המקרים, שבהם קיימת שיטה זאת, מחושבים דמי האבטלה כאחוז מן השכר, ואילו בשיטות אחרות נקבע סכום דמי האבטלה על-פי חלוקה לקבוצות שכר. מאפיין נוסף הוא, שתקופת קבלת דמי האבטלה מוגבלת בדרך-כלל. פירוש

הדבר הוא, שהתקופה שבה אדם זכאי לקבל גמלה במסגרת תוכנית זו מוגבלת מראש לתקופת זמן, אשר במהלכה המובטל חייב למצוא תעסוקה חלופית. אם לא יעשה כן, הגמלה מופסקת. מאפיין זה נועד להגביל את עלות התוכנית אך, יותר מכך, ליצור לחץ על המובטל לשוב לשוק העבודה תוך פרק זמן "סביר". לבסוף, מרבית תוכניות ביטוח האבטלה ממומנות באמצעות מערכת ביטוח סוציאלי, שמקורותיה הם תשלומי מעסיקים, תשלומי העובדים וכספי המדינה, בשילוב זה או אחר.

"מלכודת האבטלה": הבסיס האמפירי

מגבלה מרכזית של ביטוח אבטלה היא סכנת יצירתה של "מלכודת אבטלה". "מלכודת האבטלה" נוצרת בתוכנית ביטוח אבטלה כאשר ההכנסה בפועל של יחידים או משפחות מדמי האבטלה גבוהה בהשוואה להכנסה בפועל של יחידים משכר עבור עבודה בשוק העבודה. זהו, אם כן, מצב אשר בו קיומה של תוכנית ביטוח אבטלה גורמת לכך "שהעבודה לא משתלמת" ובכך מעכבת את המעבר מהישענות על תוכנית ביטוח סוציאלי לעבודה בשוק העבודה (Carone & Salomäki, 2001). למרות שקיים בסיס תיאורטי ואמפירי מוצק באשר לטענה בדבר קיומה של "מלכודת האבטלה", יש חוסר בהירות רבה לגבי מידת השפעתה של התופעה על התנהגותם של מובטלים ולגבי המסקנות היישומיות שניתן להסיק מכך בכל הקשור למבנה התוכנית של ביטוח אבטלה.

הטענות בדבר "מלכודת אבטלה" הקיימת בתוכניות ביטוח אבטלה נשענות על שני מודלים תיאורטיים, מודל הספקת העבודה ומודל חיפוש העבודה, אשר מניחים שקיים קשר בין נדיבותן של דמי האבטלה ואורך תקופת הזכאות ובין ההנעה של המובטלים להשתלב בשוק העבודה. מכאן, שתוכנית המבטיחה דמי אבטלה נדיבים למשך תקופת זמן ארוכה חותרת תחת הניסיון להביא לשובם של המובטלים לשוק העבודה (Moffitt, 1985; Mortensen, 1977). ואכן, אין ספק שעצם קיומה של תוכנית ביטוח אבטלה, המאפשרת למובטל לזכות בגמלה כספית בעת שהותו מחוץ לשוק העבודה, בלי לחייב אותו לקבל כל עבודה בשוק, יש בה סיכון שהדבר יפגע בהנעה שלו לחזור מהר לשוק העבודה. המסקנה הרווחת בספרות המחקר, הנשענת על מחקרים מגוונים ואף על מספר ניסויים שנערכו בארצות הברית, היא שאכן לרמת הנדיבות של הגמלאות ולאורך תקופת הזכאות בתוכניות ביטוח אבטלה יש השפעה שלילית על עוצמת חיפוש העבודה של מובטלים (Decker, 1997; Holmlund, 1998; Meyer, 1995). במילים אחרות, למשאבים הכספיים הניתנים למובטלים יש השפעה,

כזו או אחרת, על התנהגותם ועל מהירות שובם לשוק העבודה (Pedersen & Smith, 2002). ממצאי מחקרים אחדים שנערכו בישראל בשנות ה-80 וה-90 גם הם נוטים להצביע על כך, שדמי אבטלה מאריכים את תקופת חיפוש העבודה (אברהם ומכנס, 1986; ריבון, 1990) ושגובה דמי האבטלה תורם לעלייה בשיעור האבטלה (אי-ש"שלום, 1984; ישיב, 1993; 1996; 2000).

ניכר הדבר, שקובעי המדיניות בישראל נשענו על ממצאי המחקרים, המאוששים טענה מובנת מאליה זו, בבואם לערוך בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת בתוכנית ביטוח אבטלה על-מנת לצמצם במידה רבה את מאפייני התוכנית הפוגעים בהנעה לחזור לעבודה של הזכאים לדמי אבטלה במסגרתה. אולם, חוקרים רבים העוסקים בחקר ביטוח אבטלה מזהירים מפני הסקת מסקנות נמהרות על בסיס הממצאים האמפיריים הללו, מפני שהממצאים אינם ברורים דים כדי להסיק מכך מרשם למדיניות בתחום זה. ראשית, קיימת שונות רבה בתוצאות המחקרים באשר למידת ההשפעה של נדיבות הגמלאות ואורך תקופת הזכאות, ויש קושי רב לאמוד באופן מדויק את השפעתם של המשתנים הללו על עוצמת חיפוש העבודה. ככלל, אין בממצאי המחקרים שנערכו בתחום זה עדויות רבות המעידות על כך שנדיבות הגמלאות ואורך תקופת הזכאות משפיעים השפעה של ממש על עוצמת חיפוש העבודה בקרב מובטלים (Atkinson & Morgensen, 1993; Holmlund, 1998; Jenkins & Garcia, 2004). אחת הסיבות לקושי להעריך את השפעת גובה הגמלאות ואורך תקופת הזכאות היא, ששני המשתנים הללו אינם המשתנים היחידים המשפיעים על דפוסי התנהגותם של מובטלים. יש גורמים רבים שעשויים להשפיע על ההנעה לחזור לעבודה בקרב מובטלים; האפשרות לקבל גמלאות היא רק אחד מהם (Sinfield, 2001). כאלה הם, למשל, מאפייני האישיות של המובטל, ומאפייני הסביבה החברתית שבה הוא חי (דניאל, 1988).

שנית, למרות שקיימת טענה שלביטוח אבטלה יש השפעה שלילית (שהיקפה כאמור אינו ברור) על נכונותם של מובטלים לחפש עבודה, אין להסיק מכך שביטוח אבטלה תורם בהכרח לגידול בשיעור הכללי של האבטלה (Larrín & Velásquez, 1994). למשל, ייתכן שקיומה של תוכנית ביטוח אבטלה נדיבה דווקא עשויה להגדיל את שיעור המועסקים, מפני שהשתתפות בשוק העבודה היא המקנה זכאות להיכלל בתוכנית (Acemoglu & Shimer, 1999). לפיכך, ככל שהתוכנית נדיבה יותר כך ההנעה להשתתף בשוק העבודה עשויה להיות חזקה יותר.

יתר על כן, לביטוח אבטלה יש תפקידים חיוניים התורמים ליעילות הכלכלית. תקופת זכאות ארוכה וגמלאות בעלות שיעור החלפה גבוה מאפשרות למובטל למצוא את כושר ההשתכרות הפוטנציאלי שלו בדרך של מציאת מקום עבודה המתאים לו (Acemoglu & Shimer, 2000; Marimon & Zilibotti, 1999). היות שהמובטל אינו חייב

להסכים לכל הצעת עבודה, יהיו אשר יהיו איכותה או סיכויי ההישרדות בה לטווח ארוך, הוא יכול לבחור (במידת מה) בעבודה מתאימה שקיים סיכוי שהוא יישאר בה לתקופה ארוכה יותר ותצטמצם הסכנה שמשאבים המוקדשים להכשרת המובטל יירדו לטמיון (Sinfield, 2001). ממצאי מחקרים שונים מצביעים על תרומות "כלכליות" חיוביות נוספות של ביטוח אבטלה, המשמש להסדרת שוק העבודה. למשל, במדינות סקנדינביה תוכניות ביטוח אבטלה נדיבות הן מרכיב חיוני במערכת יחסי העבודה, מפני שהן מעודדות ניידות וגמישות בשוק העבודה ובה בעת מספקות ביטחון כלכלי (בזכות הגמלה הנדיבה ותקופת הזכאות הארוכה) בעת מעבר ממקום עבודה אחד למשנהו (Clasen, 1999).

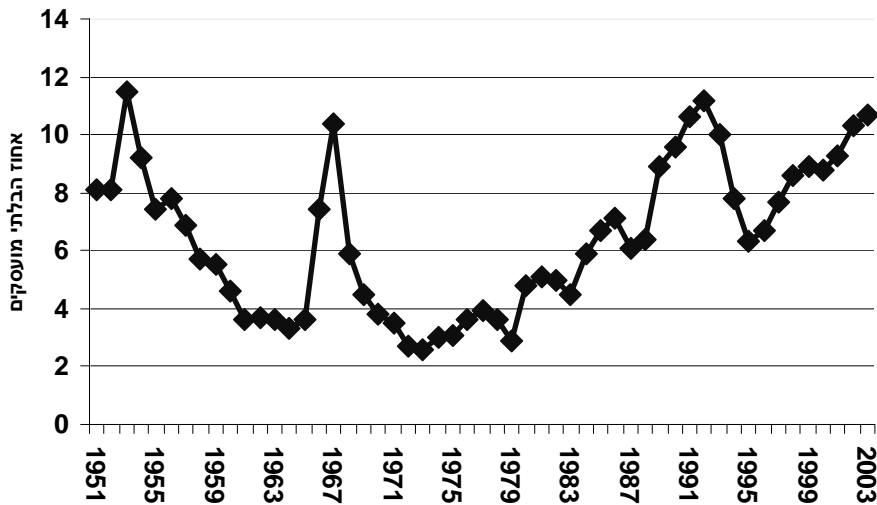
לצד שתי ההסתייגות הללו בנוגע להשלכות של בעיית "מלכודת האבטלה" בתוכנית ביטוח אבטלה, קיימת כמובן סוגיית מציאת האיזון הנכון בין ההתמודדות עם בעיה זו, שמשמעותה אימוץ מנגנונים אשר יתגברו על בעיית אי-ההנעה לעבודה, ובין הרצון להבטיח את רווחתם של המובטלים בתקופה שבה הם טרם חזרו לשוק העבודה ולפרנסה סדירה. במילים אחרות, לצד הרצון לעודד את שובם של מובטלים לשוק העבודה באמצעות צמצום מרכיבים בתוכנית שעלולים ליצור אי-הנעה לעבודה (כגון תקופת הזכאות וגובה הגמלה), כל פגיעה כזו משמעותה הפחתת תרומת התוכנית לרווחתם של המובטלים בעת אבטלתם, שהיא כאמור מטרה ראשונית של ביטוח האבטלה.

אבטלה בישראל

חוסר עבודה בקנה מידה רחב הוא תופעה שבאה לידי ביטוי הן בעת השלטון המנדטורי בארץ-ישראל והן בתקופות שונות של קיומה של מדינת ישראל. כפי שניתן לראות באיור מס' 1, בשנותיה הראשונות של המדינה מגבלותיו של המשק וחוסר יכולתו לקלוט את העולים הרבים שהגיעו ארצה תרמו לכך ששיעור האבטלה גדל במהירות והגיע אף לממדים של 12 אחוזים. השיפור במצב הכלכלי והאטת העלייה לישראל במהלך שנות ה-50 הביאו למגמה איטית של ירידה בשיעור מחוסרי התעסוקה עד כדי רמה של תעסוקה מלאה (דהיינו, שיעור אבטלה שנע סביב 3 או 4 אחוזים מכוח העבודה) במחצית הראשונה של שנות ה-60. אולם, המיתון של השנים 1966–1967 הביא לגידול מהיר בממדי האבטלה עד לשיעור ממוצע של 10 אחוזים בשנת 1967. לאחר מלחמת ששת הימים, ולאורך תקופה שנמשכה יותר מעשר שנים, שוק העבודה התאפיין שוב בתעסוקה מלאה, אך עם החמרת המשבר הכלכלי של סוף שנות ה-70 וראשית שנות

ה־80, שיעור האבטלה החל לטפס שוב. האבטלה היתה לתופעת קבע במהלך עשור זה, ובעת קליטת העלייה ההמונית מברית־המועצות לשעבר, והגיעה לרמה שעברה את עשרת האחוזים ובשיאה הגיעה אף ליותר מ־11 אחוזים. רק לאחר הצטמצמות העלייה ושיפור המצב הכלכלי ירד שיעור האבטלה באופן ממש. אולם, באמצע שנות ה־90 שוב החל שיעור המובטלים באוכלוסייה לעלות ובתחילת העשור הראשון של המילניום החדש הוא הגיע לשיעור של יותר מעשירית מכלל כוח העבודה האזרחי.

איור מס' 1. שיעור הבלתי מועסקים בישראל, 1950–2002



התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי למובטלים בישראל

א. המדיניות לגבי המובטלים לפני חקיקת חוק ביטוח אבטלה כאמור, אבטלה איננה תופעה שהחלה רק לאחר הקמת מדינת ישראל. היא ליוותה את תושביה היהודיים והערביים של ארץ־ישראל במהלך תקופת המנדט הבריטי. בתקופה שקדמה להקמת המדינה נעשו ניסיונות להקים מערכות שיוכלו להתמודד עם מצוקותיהם של מובטלים. תוכניות אלה, שביקשו להבטיח למובטלים תמיכה כספית, הביאו בשנים ההן בתחום המדיניות כלפיהם לתנועת מטוטלת, שנעה קרוב יותר לקצה "הרווחה". הדוגמה הבולטת בעניין זה היא הקמתה בידי ההסתדרות, בשנת

1932, של "קרן חוסר עבודה", שהיתה מעין ביטוח אבטלה (Gal, 1997). בעת המשבר הכלכלי של המחצית השנייה של שנות ה־30 נתנה קרן זו סיוע כספי ליותר מ־25,000 מובטלים יהודיים באמצעות אגודות "משען".

במסגרת דיוניה של הוועדה ההסתדרותית שעסקה בביטחון סוציאלי בתקופת המנדט ובראשית ימיה של המדינה נדון רעיון הקמת מערכת ממלכתית להבטחת ביטחונם הסוציאלי של המובטלים (קנב, 1948). גם בקווי היסוד של הממשלה הנבחרת הראשונה נאמר, שיש כוונה להקים מוסדות סוציאליים לביטוח ועזרה מפני אבטלה. ואכן, עמדה זו באה לידי ביטוי בתוכנית לביטוח סוציאלי שהגישה לממשלה בשנת 1950 ועדה בינמשרדית בראשות יצחק קנב (משרד העבודה והביטוח העממי, 1950). אולם אין זה מקרה שמיקומו של ביטוח האבטלה נדחק לסוף רשימת התוכניות שהוצעו לביצוע בשלב הראשון של התוכנית. זה היה ביטוי לחילוקי הדעות שנתגלו בוועדה סביב נושא זה. בניגוד לעמדתו של יושב־ראש הוועדה, קנב, נטו רוב חברי הוועדה הבינמשרדית לדחות את יישום ביטוח האבטלה לעתיד הרחוק. עמדתם של החברים הללו היתה, שאין זה רצוי לספק תמיכה כספית למובטלים אשר עלולה לדחות, או למנוע, את החזרה לשוק העבודה, אלא יש לתת עדיפות למציאת תעסוקה למי שאין לו עבודה (דורון, 1969).

מצוקת האבטלה, בראשית שנות ה־50, הביאה לניסיונות נוספים להעלאת הרעיון של ביטוח אבטלה, גם לאחר שוועדת קנב הביאה לדחיית הנהגתו. אך התביעות לאימוץ ביטוח אבטלה שהשמיעו ח"כים מן השמאל נדחו בידי נציגי הממשלה ובראשם שרת העבודה דאז, גולדה מאיר, שהבהירה כבר בשנת 1953 שהיא רואה בתעסוקה למובטלים אמצעי טוב ויעיל יותר לטיפול בבעיה מאשר ביטוח אבטלה. בקרב קובעי המדיניות בשנות ה־50 ובמחצית הראשונה של שנות ה־60 שררה ההנחה, שביטוח אבטלה, המעניק גמלה כספית למי שאינו עובד, ישפיע לרעה על נכונותם של המובטלים, ובמיוחד של העולים בקרבם, לצאת לעבודה המוצעת להם. במקום ביטוח אבטלה העדיפה הממשלה עבודות יזומות כמרכיב עיקרי במדיניותה בתחום התעסוקה (גל, 1993). ואכן, עבודות יזומות בתחומי הייעור ובניית תשתיות העסיקו אלפי מובטלים עד סוף שנות ה־60 וסיפקו להם הכנסה מינימלית לקיום.

המיתון הקשה בשנים 1966–1967, ועמו העלייה החדה במספר הבלתי מועסקים והשינויים במאפייניהם הדמוגרפיים והמעמדיים, הביאו לשינוי עמדתם של קובעי המדיניות בעניין ביטוח אבטלה. האבטלה בתקופה זו פגעה לא רק בעולים החדשים ובערבים, אלא גם בשכבות המבוססות יותר וברור היה לקובעי המדיניות שלא ניתן להציע למהנדסים ולבוגרי אוניברסיטה מובטלים עבודות יזומות. לפיכך הוחלט בראשית שנת 1967 על הקמת ועדה לבחינת הצעות לחקיקת חוק להבטחת תעסוקה וביטוח בפני אבטלה. בראש הוועדה הזאת עמד ח"כ משה ברעם. במקביל, ותחת איום

של אחת המפלגות העיקריות שהיו שותפות בקואליציה (מפ"ם) לפרוש מן הממשלה, החליטה הממשלה על מתן סיוע כספי למובטלים, באמצעות מענקים שנועדו להבטיח תנאי קיום מינימליים למחוסרי העבודה. תשלום מענקי האבטלה, בעיקר למובטלים מקרב מעמדות הביניים, החל במחצית הראשונה של שנת 1967 (חרמש, ברצורי וברזילי, 1972).

מלחמת ששת הימים הביאה לסיום משבר האבטלה. אמנם ועדת ברעם לא הציעה בהמלצותיה להנהיג ביטוח אבטלה (הוועדה לבדיקת הצעות בדבר חקיקת חוק הבטחת תעסוקה וביטוח בפני אבטלה, 1968), אולם חוסר התאמתה של מדיניות העבודות היזומות לצורכי המובטלים בתקופת המיתון, והדרישה הגוברת להנהיג ביטוח אבטלה, הביאו לתפנית במדיניות. במסגרת עסקת חבילה, שנחתמה במשק בשנת 1970, הוחלט על הקמת קרן ביטוח אבטלה שתפעל באמצעות ניכוי בשיעור קטן הן משכר העובדים והן ממעסיקיהם. במקביל, בחודש מרס 1970, הקים שר העבודה יוסף אלמוגי ועדה לביטוח אבטלה בראשותה של רבקה ברייזוסף, על-מנת לגבש הצעה מפורטת לתוכנית.

עם סיום דיוניה הגישה הוועדה המלצות, אשר בבסיסן עמדו מספר הנחות יסוד. נקבע, שביטוח אבטלה נועד לבטח את העובד מפני אובדן שכרו בשל אבטלה זמנית. כמו-כן הומלץ, שביטוח האבטלה יוקנה כביטוח ולא כשירות ויושתת על עקרונות של ביטוח סוציאלי ולא מסחרי. הוועדה המליצה עוד, שיהיה זה ביטוח חובה ולא ביטוח רשות. היא ציינה גם, שביטוח האבטלה נועד להגן על רמת חייו של המובטל מפני ירידה חריפה ברמת החיים שלו בתקופת אבטלה. העיקרון האחרון קבע, שזכויותיו של המובטל יוגדרו ויוקנו בדרך שתצמצם ככל האפשר תמריצים שליליים לעבודה (הוועדה לענייני ביטוח אבטלה, 1970).

יושבת-ראש הוועדה תיארה את מטרת החוק כאמצעי שנועד "לתת תחליף זמני, ואפילו זמני מאוד, להכנסה מעבודה". בהציגה את הצעת החוק בפני ועדת העבודה של הכנסת לאחר שאושרה בקריאה ראשונה, הדגישה ד"ר ברייזוסף מספר רעיונות בחוק שהיא ראתה בהם חידוש. הראשון הוא רעיון האוניברסליות, אשר לפיו מדובר "בזכות שאי אפשר לבטל אותה. דהיינו מי שעבד ושילם - זכאי לפי החוק לביטוח בעת חוסר עבודה". שנית, טענה יושבת-ראש הוועדה, שהביטוח אינו שווה לכל, מבחינה אבסולוטית. פירוש הדבר, שאדם מחוסר עבודה לא יודקק לשנות את אורח חייו באופן קיצוני, אלא רק להנמיך את רמת חייו. לפיכך, הגמלה שיוזכה המובטל לקבל לא תהיה אחידה, אלא תשקף, במידה זו או אחרת, את רמת החיים שלו לפני פיטוריו. העניין החדשני השלישי היה ההדגשה, שאדם מובטל אינו חייב להסכים לקבל כל עבודה, אלא רק "עבודה מתאימה" המביאה בחשבון את שכרו, השכלתו והניסיון שרכש במקום עבודתו הקודם. באופן ספציפי יותר, הגדרה זו כללה שלושה

מרכיבים – מקצוע מתאים לכישוריו של המובטל, רמת שכר שלא תהיה נמוכה מדמי האבטלה המגיעים לו, מרחק סביר ממקום מגוריו. החידוש הרביעי בחוק, על-פי דברי בר-יוסף הוא, שאין הבדל בין אישה עובדת לגבר עובד, וכל מי שמובטל זכאי לאותן זכויות (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 3.5.1971, עמ' 6-9). הצעות הוועדה, ברוחן ובמידה רבה גם בפרטיהן, נתקבלו בכנסת ובחודש מרס 1972 אושר החוק, חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7), תשל"ב-1972, והוא נכנס לתוקף בראשית שנת 1973 (גל, 1992).

ב. אימוץ חוק ביטוח אבטלה

תוכנית ביטוח אבטלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחקיקה משנת 1972, אכן ניסתה ליישם את העקרונות שדיברה עליהם יושבת-ראש הוועדה, רבקה בר-יוסף. למרות שהמחוקק הכיר במה שכונה כאן "סכנת מלכודת האבטלה", והדבר הובא בחשבון בעת ניסוח החוק, ניכר שעצם המעבר מהישענות על עבודות יזומות לעבר הנהגת תוכנית ביטוח אבטלה מבטאת שוב שינוי במיקום המטוטלת בעניין זה ותנועה חזקה מקצה "העבודה" לעבר קצה "הרווחה". יחד עם זאת, עיון בחוק מצביע על ניסיון ברור למצוא איזון נכון בין שתי המטרות העיקריות של התוכנית: מחד גיסא, רצון לאפשר למובטל לשמור במידה רבה מאוד, בתקופה שבה הוא מובטל, על רמת חייו הקודמת, ומאידך גיסא, שאיפה ברורה לצמצם עד כמה שניתן את תקופת הזמן שבמהלכה האדם נעדר משוק העבודה.

כדי להשיג את המטרה הראשונה סיפק ביטוח אבטלה, למי שנמצא זכאי לדמי ביטוח, גמלאות צמודות לשכרו הקודם, ובשיעור נכבד מהכנסתו הקודמת. ניכר, שההכרעה לאמץ דגם של גמלאות מדורגות הצמודות לשכר הקודם של המובטל מבטאת את השפעת האבטלה בתקופת המיתון ומצוקתם של המובטלים מקרב מעמדות הביניים בתקופה זו. למרות שהיה ברור, שגמלאות אחידות ונמוכות אכן יאפשרו חלוקה מחדש שוויונית יותר של המשאבים, ההנחה היתה, שקצבה אחידה עלולה לפגוע קשה ובאופן לא סביר ברמת חייהם של המובטלים שהיתה להם הכנסה גבוהה לפני כן. יחד עם זאת, וכתוצאה מלחץ כבד שהפעילו חברי כנסת בעת אישור החוק, אופן חישוב הגמלאות בתוכנית זו לבש צורה פרוגרסיבית שנועדה להשיג, גם אם באופן חלקי, יעד של חלוקה מחדש. משום כך נקבעה שיטה מדורגת המבטיחה שבעלי שכר קודם נמוך יותר יוכלו לקבל גמלה המשתווה לשיעור גבוה יותר של שכרם הקודם. משמעות הדבר היתה, שבעלי שכר נמוך יוכלו לקבל עד 80 אחוזים משכרם הקודם בתור דמי אבטלה, ואילו בעלי שכר גבוה יותר יקבלו רק בין 45 ל-70 אחוזים משכרם הקודם (גל, 2002).

על-מנת להשיג את המטרה השנייה של החוק, דהיינו החזרתו של המובטל לשוק

העבודה, נקבעה בחוק ביטוח אבטלה, תשל"ב-1972, שורה ארוכה של תנאי זכאות ומגבלות אחרות (הדומים לאלה שאומצו בתוכניות ביטוח אבטלה במדינות אחרות), ונעשה ניסיון ברור לקשור בין דמי אבטלה ובין הכשרה מקצועית. תנאי הזכאות הללו באו לידי ביטוי בקיומה של תקופת אכשרה, באופן שבו הוגדר "מובטל", בהתניית קבלת גמלה בחיפוש עבודה באופן פעיל, בתקופת הזמן המוגבלת של קבלת הגמלה ובניסיון לקשור בין קבלת דמי האבטלה להשתתפות בתוכניות להכשרה מקצועית.

קיומה של תקופת אכשרה כתנאי לקבלת דמי אבטלה נועדה להבטיח, בין היתר, שרק מי שהיה משולב בשוק העבודה במשך תקופת זמן סבירה יהיה זכאי לקבל דמי אבטלה. היות שתוכנית ביטוח אבטלה היא תוכנית המבוססת באופן ברור על העיקרון של ביטוח סוציאלי, נקבע שאדם יהיה זכאי לדמי אבטלה רק אם היה מבוטח במסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי. באופן ספציפי יותר, החוק קבע, שרק שכיר שעבד ושולמו עבורו דמי ביטוח במהלך תקופת אכשרה מינימלית, זכאי לדמי אבטלה. תקופת אכשרה זו נקבעה ל-180 ימים במהלך השנה שקדמה לפיטורים או תשעה חודשים במהלך השנה וחצי שקדמו לכך. זאת ועוד, נקבע, שמגבלה זו תחול גם על מי שקיבל דמי אבטלה בעבר. דהיינו, אדם שקיבל דמי אבטלה ושב לעבודה, חייב היה לצבור תקופת אכשרה מלאה נוספת לפני שיקבל דמי אבטלה למשך תקופה נוספת.

שנית, החוק קבע, שאדם יכול לקבל דמי אבטלה רק אם הוא מובטל שלא מרצונו. ההנחה היתה, שדמי אבטלה נועדו למי שהם חסרי עבודה שלא מרצונם. לפיכך, מי שעזב מרצונו את מקום עבודתו לא הוגדר כמובטל ולא היה זכאי לדמי אבטלה (למשך תקופת זמן קבועה). אי לכך, רק מי שפוטר מעבודתו זכאי לקבל דמי אבטלה (היוצאים מן הכלל העיקריים בהקשר זה הם כמובן חיילים משוחררים). נקבע גם, שאדם חסר עבודה כתוצאה מפרישה מרצון מעבודה יהיה זכאי לדמי אבטלה רק לאחר תקופה של שלושה חודשים ממועד פרישתו מעבודה.

העיקרון השלישי הוא, שדמי אבטלה ניתנים אך ורק למי שהוכיח שהוא אכן מחפש עבודה ומעוניין להשתלב מחדש בשוק העבודה. בדומה למדינות רווחה אחרות, גם ממשלת ישראל עשתה שימוש בשירות התעסוקה הממלכתי על-מנת לבחון את רצונו זה של האדם. נקבע, שדמי אבטלה יינתנו אך ורק למי שנרשם בלשכת העבודה כמחפש עבודה והוא מוכן לקבל כל "עבודה מתאימה". "עבודה מתאימה" הוגדרה כעבודה המתאימה לאדם מבחינת כישוריו, כושרו הגופני, מקום מגוריו ושכרו הקודם. ההנחה היתה, שאין זה הגיוני לאלץ אדם לקבל כל הצעת עבודה קיימת. עדיף שאדם ימצא עבודה שהוא מעוניין לעסוק בה ויש לו את היכולת לבצע אותה על הצד הטוב ביותר. ברור היה למי שניסח את החוק, שלדבר זה יש יתרונות הן למובטל עצמו והן למשק. יחד עם זאת, לא ניתנה אפשרות לאדם לסרב לקבל עבודה מתאימה ומי שעשה כן, נקבע שאינו זכאי לקבל דמי אבטלה.

מאפייני רביעי ומרכזי שנועד לעודד מובטלים לשוב לשוק העבודה הוא תקופת הזמן המוגבלת, אשר במהלכה אדם זכאי לקבל דמי אבטלה. בחוק נקבע, שדמי אבטלה ישולמו לאדם למשך תקופה מקסימלית של 138 ימים. למובטלים מעל גיל 45, ומי שיש לו שלושה תלויים ויותר, תקופה זו הועמדה על 175 ימים. מי שלא מצא עבודה במהלך תקופה זו ונוקק לתמיכת מערכת הביטחון הסוציאלי לשם קיומו, נאלץ לפנות לקבלת עזרה מתוכנית "הבטחת הכנסה" (החל משנת 1982, עם תחילת הפעלת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980). תוכנית זו העניקה גמלה אחידה ונמוכה הכרוכה בנכונות המובטל לקבל כל עבודה וכן לעמוד במבחן הכנסות משפחתי. לבסוף, מי שכישוריו לא אפשרו לו להשתלב בשוק העבודה במקצועו הקודם, או מי שהוא חסר מקצוע, המדינה ביקשה לעודד את שובו לשוק העבודה באמצעות הפעלת מערכת הכשרה מקצועית. לשם כך נקבע, שאדם שהשתתף בקורס להכשרה מקצועית, זכאי לקבל דמי אבטלה במהלך לימודיו בקורס והדבר לא נחשב לו כבא על חשבון תקופת הזכאות הרגילה שלו.

ג. שינויים בביטוח אבטלה מאז שנות השמונים

תוכנית ביטוח אבטלה הונהגה בתקופה של תעסוקה מלאה במשק הישראלי. מצב זה נשמר, במידה רבה, עד סוף שנות ה-80 של המאה העשרים. במהלך עשור זה מספר דורשי העבודה היה קטן ומספר מקבלי דמי אבטלה קטן עוד יותר. בשנת 1975 הוא עמד על 450 בני אדם בלבד. כתוצאה ממצב התעסוקה המלאה והצטברות כספים רבים בענף ביטוח אבטלה במוסד לביטוח לאומי, הוחלט על הורדה הדרגתית של שיעור תשלום דמי הביטוח. הוא הורד מ-3 אחוזים משכרו של העובד עד 0.6 אחוזים בשנת 1980.

מאז ועד היום הוכנסו בחוק ביטוח אבטלה שינויים רבים. שינויים אלה מוצגים בלוח מס' 1. התיקונים החשובים הראשונים בחוק ביטוח אבטלה הובאו לאישור הכנסת בסוף מרס 1980 (דברי הכנסת, כרך 88, 26.3.1980). הם עסקו באופן עדכון דמי האבטלה בתקופות של עליית מחירים, ביטלו הבחנה שהיתה קיימת בין סוגי מובטלים והגדילו את השכר המקסימלי לחישוב גובה דמי האבטלה. פעילות החקיקה בעניין הזה היתה חלק משורת צעדים מקיפה של הממשלה, שנועדה לתת מענה לשחיקתן של גמלאות שונות של הביטוח הלאומי, בעיקר קצבות הזקנה והשארים, שנשחקו במיוחד באינפלציה הגואה.

גידול מספר המובטלים בראשית שנות ה-80, והגידול המקביל במספרם של מקבלי דמי האבטלה, מיקדו את תשומת הלב הציבורית בתוכנית ביטוח האבטלה. בעיתונות היומית פורסמו כתבות על מצב האבטלה ההולך ומחמיר, והופיעו ניצנים ראשונים של ביקורת כלפי המובטלים, שהעדיפו, לדעת הכותבים, לקבל דמי אבטלה על-פני חיפוש

לוח מס' 1. שינויים עיקריים בחוק ביטוח אבטלה, 1972-2002

מהות השינוי בחוק	השנה	הערות
תיקון ניסוחים	1973	
ביטול תוספת לילדים	1975	התיקון בא בעקבות הפעלת קצבאות ילדים אוניברסליות, אשר שולמו גם למובטלים.
הצמדת דמי אבטלה למדד	1980	התיקון נועד לעדכן את השכר שעליו התבסס גובה דמי האבטלה של המובטל ארבע פעמים בשנה, על-מנת להתמודד עם בעיית האינפלציה הגבוהה.
חישוב שכר - 75 ימים אחרונים	1980	מטרת התיקון היא שהשכר, שעליו יתבססו דמי האבטלה, לא יישען על הממוצע לאורך כל תקופת האכשרה, אלא רק בתקופה המיידית שקדמה לפיטורים.
ביטול סוג ב'	1980	בוטלה ההבחנה שהיתה קיימת בגובה דמי האבטלה בין מובטלים בעלי משפחות למובטלים יחידים ללא תלויים.
הגדלת שכר המקסימום	1980	הועלתה הכנסת המקסימום לצורך גביית דמי ביטוח ותשלום דמי אבטלה מפעמיים השכר הממוצע לשלוש פעמים השכר הממוצע.
בנות שירות לאומי נחשבות כמו חיילים משוחררים	1981	הורחבה ההגדרה של חיילים משוחררים גם לבנות שירות לאומי.
עבודה מועדפת לחיילים משוחררים	1982	הבטחת מענק לחיילים משוחררים המוכנים לעבוד בעבודות מועדפות.
שהות בארץ של עולים - שנתיים במקום שנה	1983	הארכת תקופת השהות בארץ שבמרוצתה עולה מובטל חייב בתקופת אכשרה קצרה יותר מזו של מובטל אחר.
קיצור תקופת האכשרה לעולים	1983	תקופת אכשרה של 75 ימים לעולים, במקום 100 ימים בחוק המקורי.
מקסימום דמי אבטלה לחייל - 80 אחוזים משכר המינימום	1983	הופחתו דמי האבטלה המשולמים לחייל משוחרר לסכום שהוא נמוך משכר המינימום, על-מנת לעודד יציאה לעבודה.
ביטול הקיוויו בהכשרה מקצועית	1983	מובטל המשתתף בהכשרה מקצועית בתחום מועדף ייגנה ממלוא דמי האבטלה המגיעים לו.
תוספת בגין עבודה לא מתאימה	1983	מובטל שיסכים לקבל הצעת עבודה לא מתאימה יקבל תוספת.
יצירת קבוצות מיון	1991	מובטלים ייאלצו לקבל הצעות עבודה הכלולות בקבוצה של מקצועות, ולא רק במקצוע שהם עסקו בו קודם.
הגדלת הרדיוס מ-40 ק"מ ל-60 ק"מ	1991	עבודה מתאימה תוגדר כעבודה שהמרחק אליה מבית המובטל הוא עד 60 ק"מ, ולא עד 40 ק"מ כבעבר.
חיוב לקבל כל עבודה עד גיל 35	1991	קריטריון ההתאמה המקצועית בעבודה מתאימה לא יחול על בני 35 ופחות לאחר היותם מובטלים חודשיים ימים.
הגדרת עזיבת מקום עבודה מרצון כסירוב לקבל עבודה	1991	העזוב את מקום עבודתו מרצון לא יהיה זכאי לדמי אבטלה במשך 90 יום, במקום 30 יום בחוק המקורי.
תשלום של 70 אחוזים מן השכר עבור אותו חלק השכר שמעל השכר הממוצע, במקום 80 אחוזים	1991	דמי האבטלה לבעלי שכר קודם גבוה הופחתו באמצעות צמצום שיעור דמי האבטלה משכרם הקודם.

המשך לוח מס' 1. שינויים עיקריים בחוק ביטוח אבטלה, 1972–2002

מהות השינוי בחוק	השנה	הערות
השוואת תקופת האכשרה של העולים עם זו של המובטלים האחרים	1992	בוטלו התנאים המיוחדים של עולים. תקופת האכשרה שלהם השוותה לזו של מובטלים אחרים.
שינוי בתאריך הקובע של תקופת האכשרה	1993	מובטל יוכל להגיש תביעה לדמי אבטלה רק פעם בשנה ותקופת האכשרה לא תיחשב לתקופת אכשרה נוספת במהלך שנתיים לפני הגשת התביעה השנייה.
התייחסות לקצבת פרישה מכל עבודה בחישוב דמי אבטלה	1993	בניגוד לעבר, במקרה של מובטל המקבל פנסיה ינוכו 60 אחוזים מן הפנסיה מן השכר שעל בסיסו מחושבים דמי אבטלה.
ביטול מימון פעולות למניעת אבטלה מדמי ביטוח אבטלה	1993	
העלאת גיל הזכאות המקסימלי של נשים ל-65	1993	גיל הזכאות המקסימלית הועלה מ-60 ל-65.
צמצום תקופת הזכאות של חייל משוחרר ל-70 יום	1994	
חיוב צעירים לקבל הצעת עבודה גם אם השכר בה נמוך מדמי האבטלה	1994	בוטל רכיב השכר בהגדרת עבודה מתאימה למי שטרם מלאו לו 35 שנים. לפיכך, ניתן היה להציע עבודה למובטלים אלה גם אם השכר המשולם עבורה נמוך משכרם קודם לפיטוריהם.
הפחתת שיעור דמי האבטלה באופן מדורג	1999	בחמשת החודשים הראשונים לאבטלה נקבע, שדמי האבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק ובהודש השישי ואילך – לא יעלו על שני-שלישים מן השכר הממוצע במשק.
הפחתת מספר ימי הזכאות למובטלים עד גיל 35 מ-138 ימים ל-100 ימים	2000	מובטלים מתחת לגיל 35 וללא שלושה תלויים יהיו זכאים לתקופת זכאות של 100 יום בלבד, ולא 138 יום כבעבר.
הפחתת מספר ימי הזכאות למובטלים עד גיל 40 ללא יותר מאשר 180 אחוזים מן הימים המגיעים להם במשך 4 שנים	2000	לפי התיקון, מספר ימי דמי האבטלה שישולמו למובטל מתחת לגיל 40 לא יעלה על 180 אחוזים ממספר הימים המקסימלי בתקופת אבטלה רצופה אחת.
הקטנת גובה הגמלה	2002	דמי האבטלה הופחתו בשיעור של 4 אחוזים.
הגדלת תקופת האכשרה לשנה	2002	תקופת האכשרה הוארכה ל-12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לפיטורים, במוקם 6 חודשים מתוך 12 חודשים קודם.
צמצום תקופת הזכאות	2002	התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 25 צומצמה ל-50 יום.
צמצום הגמלאות למשתפי הכשרה מקצועית	2002	דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית הופחתו ב-30 אחוזים.

עבודה. למשל, בכתבה שפורסמה באוגוסט 1980 ציטט עיתונאי את ראשי שירות התעסוקה, שהזהירו מפני "התפתחותה של טפילות" בקרב המובטלים (קוטלר, 1980). ביקורת רבה במיוחד נמתחה על היותם של רבים מאוד מדורשי העבודה בתקופה הזאת חיילים משוחררים. ב-1981 היו בערך 10,000 מבין 45,152 מקבלי דמי אבטלה חיילים משוחררים (טולידנו, 1995, עמ' 21). בעיתונות הופיעו ידיעות רבות על צעירים לא מעטים, שסירבו לצאת לעבודות שהציעו להם פקידי ההשמה, והעדיפו לקבל דמי אבטלה. נושא החיילים המשוחררים הניע לפעולה את המערכת הביורוקרטית, ובמוסד לביטוח לאומי גובשו המלצות בעניין זה, אשר הועברו לעיון הוועדה הציבורית לביטוח אבטלה, ועדה שהוקמה על-מנת ללוות את ביצוע החוק.

החקיקה הראשונה, בתגובה לגידול במספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה, התקבלה ביולי 1982. מטרת התיקון היתה לעודד חיילים משוחררים לצאת לעבודה גם כאשר אין "עבודה מתאימה" עבורם. למטרה זו נקבע שחיילים, שיסכימו לעבוד ב"עבודה מועדפת", יזכו למענק מיוחד. חייל משוחרר, שעבד שישה חודשים לפחות במשך שנתיים מאז יום שחרורו ואשר לא נמצאה עבורו "עבודה מתאימה", יהיה זכאי למענק בשיעור של 50 אחוזים מדמי האבטלה שהוא זכאי לקבל עבור 138 ימי אבטלה, פחות דמי האבטלה שכבר קיבל עבור התקופה שקדמה לתקופת העסקתו בעבודה המועדפת (דברי הכנסת, כרך 94, 28.7.1982).

נוסף על התיקון בעניין החיילים המשוחררים עסק משרד העבודה והרווחה באותה עת בהכנת הצעות לשינויים מרחיקי לכת בתחומים שונים של חוק ביטוח אבטלה. כוונת ההצעות האלה היתה להאריך את התקופה שבה נשללת הזכאות של מי שהפסיק את עבודתו מרצון לקבל דמי אבטלה; להטיל מגבלות על דמי האבטלה המגיעים לחייל משוחרר; ולשלם דמי אבטלה בסכום מוגדל למי שמוכן לקבל הצעת עבודה, שאינה מתאימה עבורו לפי הגדרה.

לאחר שנדונו ההצעות לתיקונים מרחיקי לכת אלה בחוק בוועדת העבודה והרווחה, הן הובאו ביולי 1983 לאישור הכנסת (דברי הכנסת, כרך 97, 27.7.1983). בעקבות הדיון הוכנסו לחוק חמישה תיקונים חשובים. מכוח התיקון הראשון הוארכה בשנה תקופת השהות בארץ שבה עולה מוכר כ"עולה חדש". בתיקון השני בא לידי ביטוי קיצור תקופת האכשרה הנדרשת מעולה חדש והועמדה על 75 יום (במקום 100 ימים שנקבעו בחוק המקורי), או 125 ימים במשך 540 הימים שקדמו לאבטלה. תיקון החוק השלישי שהתקבל נגע לחיילים משוחררים מובטלים. נקבע בו, שדמי האבטלה המגיעים לחייל משוחרר לא יעלו על 80 אחוזים משכר המינימום במשק. מטרת תיקון היתה לאלץ חייל משוחרר לקבל עבודה, שמשלמים עבורה את שכר המינימום, באמצעות הפחתת דמי האבטלה המשולמים לחייל המשוחרר לסכום שהוא נמוך משכר המינימום. התיקון הרביעי נועד לעודד את יציאתם של מובטלים להכשרה

מקצועית בתחומים הנחשבים רצויים מבחינת המשק. הוצע בו, שמובטל שישתתף בקורס להכשרה מקצועית בתחומים האלה ייהנה ממלוא דמי האבטלה המגיעים לו, ושהתשלומים למשתתפים בהכשרה המקצועית לא יקוזזו מדמי האבטלה המגיעים למובטל כחוק. התיקון החמישי נועד לעודד מובטלים לצאת לעבודה, שלא הוגדרה בידי שירות התעסוקה כעבודה המתאימה להם. נקבע בו, שמובטל היוצא לעבודה, שאינה מוגדרת כמתאימה לו, יקבל דמי אבטלה שלא יהיו פחותים מן ההפרש שבין הכנסתו מעבודה זו ובין הסכום השווה ל־75 אחוזים מן השכר היומי שעל־פיו אמורים לחשב את דמי האבטלה שלו. הצעת התיקון השישי האריכה מ־30 ל־60 יום את משך התקופה, שבה נשללת הזכאות לדמי אבטלה של מובטל העוזב את מקום עבודתו ללא סיבה מוצדקת. אולם הצעה זו נדחתה בכנסת ברוב קולות. כל יתר הצעות התיקונים אושרו בכנסת והם היו לחלק מן החוק.

לאחר ירידה קלה במספר המובטלים בשנים 1982-1983 היתה עלייה מתמשכת במספר מקבלי דמי אבטלה במהלך שנות ה־80. הגידול במספר המובטלים ובאורך תקופת האבטלה, כמו גם המודעות הגוברת לקיומם של דמי אבטלה, תרמו לגידול במספר מקבלי דמי האבטלה וב־1989 הוא היה גדול פי ארבעה ממספרם ב־1980. ב־1990 הגיע מספר מקבלי דמי האבטלה ל־145 אלף (טולידנו, 1991, עמ' 17). במשך כל העשור הזה נמשך הדיון הציבורי על ביטוח אבטלה במסגרות המקצועיות והפוליטיות ובאמצעי התקשורת. נושא ההתמודדות עם האבטלה בכלל, ועם חוק ביטוח האבטלה בפרט, עלה הן בדיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, שהקדישה לנושא זמן רב בתקופה זו, והן בשאלתנות, בהצעות לסדר־היום ובהצעות חוק, שהועלו במליאת הכנסת. בשנים 1980-1992 הונחו על שולחן הכנסת לא פחות מ־20 הצעות חוק פרטיות, הנוגעות לסעיפים שונים של חוק ביטוח אבטלה. מגמתן של רוב ההצעות האחרות, שהועלו במסגרות השונות, היתה להחמיר בהיבטים שונים של החוק.

בשנות ה־90 הוחל בביצוע שינויים מגוונים ומרחיקי לכת בחוק ביטוח אבטלה ופעילות זו נמשכה באופן עקבי במשך כל העשור (רוזנהק, 2002) (ראו לוח מס' 1). מרבית השינויים נעשו ביוזמת הממשלה באמצעות חוק ההסדרים במשק, אותו חוק המלווה את חוק התקציב מדי שנה והאמור לבטא שינויים במדיניות המתחייבים מחוק התקציב. בפועל, אימוץ ערוץ זה לביצוע שינויים בתוכנית ביטוח אבטלה (ובתוכניות ממשלתיות אחרות), אפשר תהליך חקיקה מזורז שעקף את ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ואושר במסגרת ועדת הכספים. בחינתם המדוקדקת של השינויים בתוכנית ביטוח אבטלה במהלך העשור הזה מצביעה על כך, שמדובר "בשחיקה מתמדת בחוק ביטוח אבטלה... וזאת תחת כל הממשלות שכיהנו בתקופה זו." (פרנקל, 2001, עמ' 10). חלק מן השינויים התמקדו באוכלוסיות ספציפיות: תקופת הזכאות לצעירים, הן חיילים משוחררים והן צעירים מתחת לגיל 35, קוצרה, דמי האבטלה שהם היו זכאים

לקבל צומצמו, הגדרת המושג "עבודה מתאימה" עבורם שונתה על-מנת לאלצם לקבל הצעות עבודה שהם יכלו לסרב להן בעבר. כך, למשל, נקבע בחוק ההסדרים בשנת 2000 שאנשים מתחת לגיל 35, שאין להם שלושה תלויים, יהיו זכאים לדמי אבטלה לתקופה מקסימלית של 100 ימים, ולא 135 ימים כבעבר. גם מובטלים מקרב העולים החדשים נפגעו כאשר תנאי הזכאות שלהם הושוו לאלה של כלל המובטלים, בניגוד לכוונה שבאה לידי ביטוי בשינויים בחוק בראשית שנות ה-80 ואשר נועדה להתחשב בשהותם הקצרה בשוק העבודה קודם לאבטלתם.

במקביל להתמקדות בצעירים ובעולים חדשים הוכנסו בתקופה זו שינויים גם בתנאי הזכאות, בגובה דמי האבטלה ובתקופת הזכאות של כלל המובטלים. בחוק ההסדרים לשנת 1993 נקבע, שמובטל לא יוכל להגיש תביעה לדמי אבטלה יותר מפעם בשנה. בחוק ההסדרים לשנת 2000 נקבע, שבמהלך תקופה של ארבע שנים, שיעור הימים שבהם ישולמו דמי אבטלה לא יעלה על 180 אחוזים ממספר הימים המקסימלי בתקופת אבטלה רצופה אחת, ואילו בשנת 2002 הוארכה תקופת האכשרה מחצי שנה לשנה. ככלל, תוצאת השינויים היתה, שסיכויי של מובטל לזכות בדמי אבטלה הצטמצמו מאוד בסוף שנות ה-90 לעומת תחילת העשור. התקופה שבה אדם היה יכול לקבל דמי אבטלה התקצרה מאוד ודמי האבטלה שהיה זכאי להם נעשו מוגבלים יותר.

ד. השינויים בביטוח אבטלה בשנים 1972–2002: בחינה כמותית

על-מנת לבחון באופן ברור יותר את השינויים שהוכנסו בתוכנית ביטוח אבטלה מאז שאומצה ואת משמעותם, נבנה לצורך מחקר זה מדד הנותן ביטוי כמותי לשינויים המבניים. "מדד ביטוח אבטלה" זה מבקש לתרגם את המאפיינים העיקריים של תוכנית ביטוח אבטלה לממד כמותי, המאפשר השוואה על-פני זמן. במובן זה הממד מאמץ עקרונות, ששימשו מחקרים אחרים בנושא ביטוח אבטלה אשר פורסמו בשנים האחרונות (Esping-Andersen, 1990; Fawcett & Papadopoulos, 1997; Kvist, 2002). הממד מתמקד באותם מאפיינים מרכזיים של החוק, שניתן לכמת אותם ולעקוב אחר השינויים בהם על-פני זמן. המאפיינים הללו מתארים את מידת נדיבותה של תוכנית ביטוח אבטלה בכל הקשור לתנאי נגישות ולאופן ההתייחסות למי שנמצא שהוא בעל זכאות לקבלת דמי אבטלה. במילים אחרות, ציון גבוה יותר בממד מצביע על נדיבות רבה יותר של החוק, אשר משמעותה השגה טובה יותר של המטרה של דאגה לרווחתם של מובטלים בעת אבטלתם. לעומת זאת, ככל שציון הממד נמוך יותר, הדבר מלמד על ניסיון להקשות על הנגישות לתוכנית ועל נדיבות גמלאותיה. הפעולות הללו נועדו לשמש אמצעי לאלץ את המובטלים לחזור במהירות רבה לשוק העבודה.

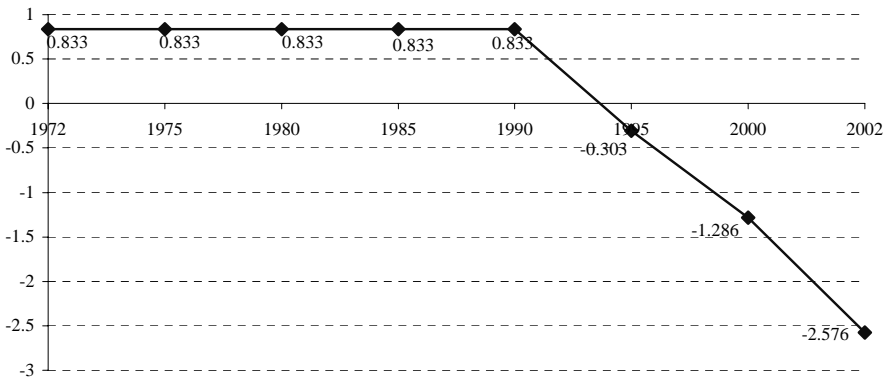
באופן ספציפי יותר, המדד מורכב משלושה מאפיינים, שהם: תקופת האכשרה המינימלית המאפשרת זכאות לקבלת דמי אבטלה, תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי אבטלה למובטלים בני גילים שונים, וגובה דמי האבטלה. על-מנת לשקף את המגמה הקיימת בחוק המקורי ובשינויים שנערכו בו לאחר מכן, הובאה בחשבון שונות במשך תקופת הזכאות המקסימלית בהתאם לגיל המובטל. במילים אחרות, המדד בוחן את תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי אבטלה לבני גילים שונים (גילאי 24 ו-34). בדומה למקובל במדדים דומים, גובה דמי האבטלה מחושב על סמך חישוב שיעור החלפת השכר בהשוואה למי שהיו בעלי שכר ממוצע קודם לאבטלתם. לצורך כך חושבו בכל נקודת זמן דמי האבטלה שהמובטל זכאי להם בהתאם לשכר הממוצע בטרם פוטר מעבודתו (הנתונים המפורטים מובאים בנספח מס' 1).

"מדד ביטוח אבטלה" בוחן את השינויים במרכיבים הללו של החוק על-פני התקופה שבין אימוץ החוק (1972) ובין שנת 2002. ככלל, המדד מציג את ההשלכות הפוטנציאליות של השינויים במאפייני תוכנית ביטוח אבטלה על שני סוגי מובטלים בנקודות זמן שונות, היינו, מה הן התוצאות המשוערות של מאפייני החוק בנקודת זמן נתונה לגבי מובטל בעל תכונות נתונות – בעל שכר ממוצע בטרם פוטר מעבודתו אשר גילו 24 ולגבי בעל מאפיינים דומים שגילו 34. הבחירה בשני סוגי המובטלים הללו אינה מקרית כמובן. היא נועדה לשקף את העובדה, שצעירים מתחת לגיל 35 (שאינן להם שלושה תלויים או יותר), ובמיוחד אלה שמתחת לגיל 25, היו אוכלוסיית יעד עיקרית לשינויים בחוק.

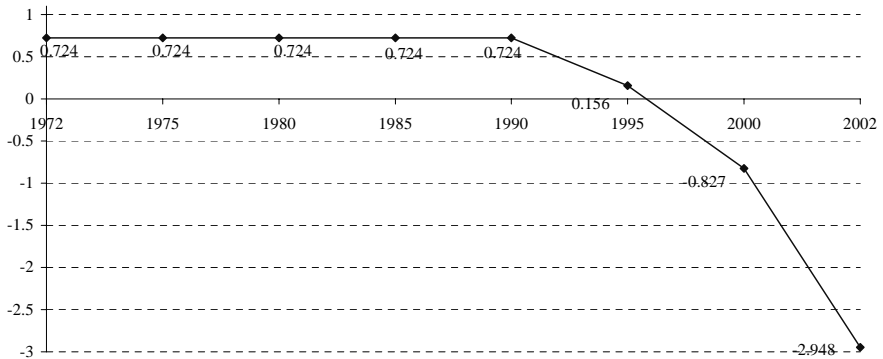
בסיוע מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי נבדקו המרכיבים השונים של המדד בשנים 1972 ו-2002 וגם בנקודות זמן במרווחים של חמש שנים בין השנים 1975–2000. בסך הכל נבדקו מאפייני התוכנית בשמונה נקודות זמן. על-מנת לשקף את השינויים במאפיינים השונים של חוק ביטוח אבטלה בתקופה זו חושב בכל נקודת זמן ציון משוקלל באמצעות סכימת ציונים שניתנו לכל אחד מן המאפיינים השונים של התוכנית המרכיבים את המדד. במסגרת חישוב המדד ניתן בכל פעם משקל יתר (פי שתיים משאר המרכיבים) לאחר ממרכיבי המדד. ההנחה היתה, שמשקלם של כל המרכיבים אינו שווה בהכרח מבחינת השפעתם על המובטלים. בסבב הראשון ניתן משקל יתר לשיעור ההחלפה של הגמלה, ואילו בסבב השני ניתן משקל יתר למרכיב של תקופת האכשרה. כדי ליצור מדד משותף, חושב תחילה ממוצע התצפיות על-פני זמן עבור כל מאפיין. לאחר מכן, ממוצע זה הופחת מכל תצפית של אותו מאפיין וחולק בסטיית התקן של סך כל התצפיות של המאפיין על-פני השנים. כך נתקבלו ארבעה מאפיינים חדשים הכוללים בכל שנה ציונים מתוקננים המתאימים לתצפיותיהם המקוריות. בהמשך הוגדר מאפיין משוקלל (עם משקל יתר לגובה הגמלה או לאורך תקופת האכשרה) שחושב בעזרת סכימה משוקללת של תצפיות בכל שנה של ארבעת

המאפיינים המתוקננים. עקב העובדה, שהמאפיין המשוקלל שנתקבל אינו סטנדרטי, תוקנן מאפיין זה על־מנת להביאו לסקלת מדידה סטנדרטית (הסבר מפורט יותר של תהליך יצירת המדד המשותף מובא בנספח מס' 2). השינויים ב"מדד ביטוח אבטלה" משקפים את השינויים במאפייני תוכנית ביטוח אבטלה על־פני זמן והם מוצגים באיורים מס' 2 ומס' 3. באיור מס' 2 ניתן משקל יתר לשיעור ההחלפה, ואילו באיור מס' 3 ניתן משקל יתר לתקופת האכשרה.

איור מס' 2. מדד ביטוח אבטלה (משקל כפול לשיעור החלפה)



איור מס' 3. מדד ביטוח אבטלה (משקל כפול לתקופת האכשרה)



כפי שניתן לראות באיור מס' 2, הציון שניתן לתוכנית בשנת 1972 הוא 0.833 (שמשמעותו מרחק של 0.833 סטיות תקן מעל הממוצע על-פני שנים). היות שלא היו שינויים במרכיבים שנבחנו במהלך כמעט שני עשורים לאחר אימוץ החוק, ציון התוכנית נשאר קבוע בין נקודות הזמן, 1972–1990. אולם, השינויים הממשיים והרבים שהוכנסו בתוכנית ביטוח אבטלה החל מראשית שנות ה-90 ועד ראשית שנות האלפיים, משתקפים היטב בציון התוכנית בנקודות הזמן שלאחר שנה זו. השינויים הללו, אשר הביאו להארכת תקופת האכשרה המינימלית, צמצמו את תקופת הזכאות לגמלה למי שגילים נמוך מ-45, וגרמו ירידה בגובה הגמלה המקסימלית שזוכאים לקבל בעלי שכר ממוצע, משתקפים בבירור באיור בירידה במדד מ-0.833 בשנת 1990 ל-2.576 (שמשמעותו מרחק של 2.576 סטיות תקן מתחת לממוצע) בשנת 2002. באיור מס' 3, אשר בו ניתן משקל יתר לתקופת האכשרה, המגמה דומה ואף חריפה יותר בעיקר כתוצאה מן השינויים בתקופת האכשרה שאומצו בשנת 2002. התוצאה היא, שהמרחק מתחת לממוצע בשנת 2002 הוא של -2.948 סטיות תקן.

דיון מסכם

ביסודו, חוק ביטוח אבטלה בישראל משקף את התקופה שבה נחקק. החוק אומץ בתקופה של תעסוקה מלאה, כאשר המגמה הדומיננטית בקרב קובעי המדיניות היתה מכוונת לעבר פיתוח מדינת הרווחה בישראל והעמדתה בשורה אחת עם מדינות הרווחה באירופה. זאת ועוד, היות שתוכנית זו גובשה לאחר שכבר פעלו תוכניות דומות במדינות הרווחה האחרות, היא יכלה להישען על הניסיון הבינלאומי בעניין זה. ואכן, למרות שלא מדובר בחוק נדיב במיוחד בקנה-מידה בינלאומי, הן מבחינת הגמלאות שהוא מציע והן מבחינת תנאי הזכאות ותקופת הזכאות הכלולים בו, אין ספק שבמרכיביו המרכזיים חוק זה לא נפל בעת יישומו מתוכניות ביטוח אבטלה במדינות אחרות (גורדון וטולידנו, 1998). יתר על כן, יש בו מרכיבים אחדים, כגון היקף הכיסוי ויחסו להכשרה מקצועית, שהם מתקדמים מעבר למה שמקובל במדינות רבות אחרות. ניכר, ששאיפת מנסחי התוכנית היתה למצוא איזון אופטימלי בין שתי מטרות ביטוח אבטלה, היינו, הבטחת רווחתם של המובטלים בעת אבטלתם ובמקביל – החזרתם המהירה לשוק העבודה.

השינויים שהוכנסו לחוק ביטוח אבטלה בשני העשורים האחרונים, והמתוארים באופן גרפי באיורים מס' 2 ו-3, מצביעים בבירור על תנועת מטוטלת הנעה לעבר אותה מטרה המדגישה את שילובם המהיר ככל האפשר של המובטלים בשוק העבודה

(קצה "העבודה") והרואה בצמצום האמצעים המשפרים את רווחתם של המובטלים דרך ראויה להתמודד עם בעיית "מלכודת האבטלה". הירידה החדה ב"מדד ביטוח אבטלה" מצביעה על שינוי איכותי ממשי במאפייני תוכנית ביטוח האבטלה על-פני תקופת זמן קצרה יחסית. למרות שיש להניח, שאחד המניעים למדיניות שאומצה בתקופה זו היה צמצום עלויות התוכנית בדרך של הקטנת מספר מקבלי הגמלאות ותקופת שהותם במסגרת התוכנית, בחינה של הדיון הציבורי, שליווה את אימוץ המדיניות הזו, מצביעה על כך, שהיא משקפת גם תהליך של התגבשותה של התייחסות שלילית בקרב קובעי המדיניות ובציבור הרחב כלפי המובטלים בתקופה זו ונטייה ברורה להטיל את האשם באבטלה על המובטלים עצמם ועל אי רצונם לעבוד (דורון, 2002). מכאן נבעה גם נחישות הדעת של קובעי המדיניות, והתמיכה הציבורית, שניתנה לאימוץ צעדי מדיניות אשר נועדו להביא לחזרתם של מובטלים לשוק העבודה תוך-כדי פגיעה דראסטית במרכיבים השונים של ביטוח אבטלה המבטיחים את רווחתם של המובטלים.

מימד אחד של גישה זו הוא המגמה לראות במובטלים ציבור המנצל לרעה את מערכת הביטחון הסוציאלי. היא מניחה, שמובטלים נוטים לנצל לרעה פרצות שונות בחוק ביטוח אבטלה על-מנת לשהות זמן רב ככל האפשר מחוץ לשוק העבודה ולהתקיים מדמי אבטלה. לגישה זו נתלוו גם טענות שקיימת תופעה נרחבת של רמאות ודיווחי שקר מצד מקבלי דמי אבטלה. שרת העבודה והרווחה בממשלתו של יצחק רבין, אורה נמיר, הכריזה שיש להילחם ב"תרבות של אבטלה שהתפתחה במדינה במקום תרבות של עבודה." (ביאור ורבין, 1993), ושר העבודה והרווחה בממשלתו הראשונה של אריאל שרון, שלמה בניזרי, טען, ש-50 אחוזים מן המגישים תביעות לדמי אבטלה הם מתחזים (סיני, 2001). אולם, אין כל ביסוס אמפירי לטענות אלה בדבר היקף נרחב של התחזות בקרב מובטלים המקבלים דמי אבטלה. לא זו בלבד, אלא שהמחקר היחיד שבחן לעומק את תופעת הניצול לרעה של דמי אבטלה מצא, שמדובר בשיעור קטן מאוד של מובטלים האשמים בכך (טולידנו, 1996). בפועל, מעטים מבין השינויים שהוכנסו בחוק נועדו להתמודד עם היבט זה של גישה ביקורתית כלפי המובטלים.

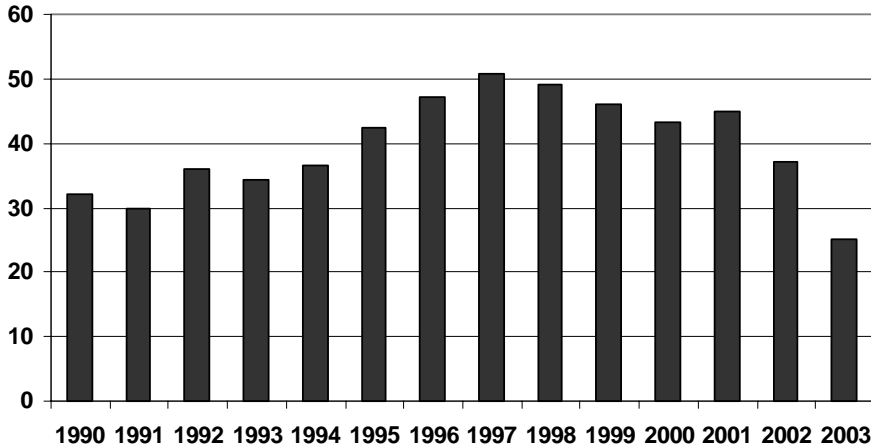
בסיס תיאורטי ואמפירי מוצק יותר יש לטענה אחרת המקופלת בגישה השלילית הרווחת כלפי מובטלים. גישה זו מדגישה את קיומה של "מלכודת אבטלה" ורואה בגמלאות נדיבות ובתנאים ליברליים לכאורה של ביטוח אבטלה גורמים התורמים לחוסר נכונותם של מובטלים לשוב לשוק העבודה, וכתוצאה מכך – גם לשיעור גבוה של מובטלים במשק. במילים אחרות, הטענה היא, שמאפייני תוכנית ביטוח אבטלה, כפי שעוצבו בגרסה המקורית של התוכנית, נוטים באופן מוגזם לעבר המטרה של הבטחת מענה למצוקת המובטלים (קצה "הרווחה" של המטוטלת) ולספק משאבים

חומריים למי שאין לו יכולת להתפרנס מעבודה והדבר בא על חשבון השאיפה להביא לשיבתם של מובטלים לשוק העבודה. מכאן ברור, שקיים צורך להשיב את האיזון הנכון בין שני היעדים באמצעות הקשחת תנאי הזכאות, צמצום תקופת הזכאות והקטנת רמת הגמלה.

אולם, כפי שנטען בפרק קודם של מאמר זה, ראוי להיזהר מאימוץ שינויי מדיניות קיצוניים על סמך החשש מהיווצרות "מלכודת אבטלה". במקרה של ישראל, ניכר שהגידול במספר המובטלים, וכתוצאה ישירה מכך במספר מקבלי דמי אבטלה, אינו תוצאה של שינוי קיצוני בערכים של המובטלים, או באי נכונותם לעבוד. ספק גם אם הנדיבות של דמי האבטלה תרמה תרומה של ממש לגידול בשיעור האבטלה. האבטלה בישראל היא בעיקרה תוצאה של גורמים מקרו־כלכליים, המשפיעים על מבנה שוק העבודה ועל מספר מקומות העבודה שהוא מסוגל לייצר בנקודות זמן נתונות, באזורים גיאוגרפיים ספציפיים ובמגזרים ייחודיים במשק (אחדות, לביא וסולה, 2000; גוטליב, 2001). יותר מאשר המובטלים אינם מעוניינים לעבוד, או משהים את השתלבותם בשוק העבודה בגלל נדיבות דמי האבטלה, בתקופות של אבטלה רבה המשק אינו יכול להציע להם די מקומות עבודה מתאימים על־מנת למצוא בהם פרנסה. זאת ועוד, הנתונים על שיעור מקבלי דמי אבטלה מלמדים, שהקשר בין נדיבות תוכנית ביטוח אבטלה ובין שיעור מקבלי דמי אבטלה הם בעייתיים מאוד. הראיה לכך היא, שבתקופות שבהן התוכנית היתה נדיבה יותר (בשנות ה־70), מספרם של מקבלי דמי אבטלה היה נמוך ביותר, ואילו בתקופות שבהן תנאי הזכאות היו מחמירים יותר והגמלאות נמוכות יותר (בשנות ה־90), מספרם של מקבלי דמי האבטלה היה גבוה הרבה יותר.

התוצאה העיקרית של השינויים שנערכו בתוכנית ביטוח אבטלה בשנות ה־90 היתה ירידה גדולה ביכולת התוכנית להשיג את המטרה של הבטחת ביטחונם הסוציאלי של מובטלים. דבר זה בא לידי ביטוי בירידה בגובה דמי האבטלה המשולמים למקבלי דמי אבטלה ויתירה מכך – בירידה חדה במיוחד בשיעור המובטלים הזכאים בכלל לדמי אבטלה. כפי שניתן לראות באיור מס' 4, שיעור זה עמד על 25.2 אחוזים בלבד בשנת 2003. ניכר מאוד, שמטוטלת ביטוח האבטלה נמצאת היום במקום שהוא קרוב מדי לקצה אחד של המסלול שלה ורחוק מדי מקצהו השני.

איור מס' 4. שיעור מקבלי דמי אבטלה מכלל המובטלים



המקור: טולידנו, (2004), עמ' 7.

ביבליוגרפיה

- אברהם, י', מכנס, י' (1986). ביטוח אבטלה ואבטלה בישראל. עיונים בכלכלה, 69–81. אחדות, ל', לביא, ו', סולה, ו' (2000). האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי. רבעון לכלכלה, 300–349.
- איש-שלום, י' (1984). ביטוח אבטלה כמאיץ לאבטלה. רבעון לכלכלה, 31 (3), 307–314.
- ביאור, ח', רבין, א' (1993). שרים בכירים: "לאסור מלחמה בבטלנות", לא לשלם דמי אבטלה. הארץ, 4 ביוני.
- גוטליב, ד' (2001). מאפייני המובטלים בישראל – תמונת מצב עדכנית. ירושלים: בנק ישראל. www.bankisrael.gov.il
- גורדון, ד', טולידנו, א' (1998). חוק ביטוח אבטלה: השוואה בינלאומית 1997. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גל, ג' (1992). תולדות ביטוח אבטלה בישראל. בטחון סוציאלי, 38, 119–134.
- גל, ג' (1993). תחילתו של רעיון העבודות היוזמות. מפנה, 2, 23–32.
- גל, ג' (2002). האמנם נטל מרצון? באר שבע: המרכז למורשת בן-גוריון. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גל, ג' (בדפוס). בין רווחה לעבודה: המדיניות ביחס למובטלים בישראל ובתקופת המנדט. עיונים בתקומת ישראל.
- גל, ג', וייס, ע' (בדפוס). עבודה סוציאלית, אבטלה ומובטלים. חברה ורווחה.
- דורון, א' (1969). המאבק על ביטוח אבטלה בישראל. מולד, 10 (220), 439–448.
- דורון, א' (2002). הממסד הישראלי ומלחמתו במובטלים. מפנה, 36, 13–15.

- דניאל, ש' (1988). השפעת ביטוח אבטלה, משתני אישיות ורקע על עוצמת חיפוש עבודה בישראל. גבעת חביבה: המרכז ללימודים סוציאליסטיים.
- הוועדה לבדיקת הצעות בדבר חקיקת חוק הבטחת תעסוקה וביטוח בפני אבטלה (1968). דין וחשבון. ירושלים.
- הוועדה לענייני ביטוח אבטלה (1970). דו"ח הוועדה (ועדת בר-יוסף). ירושלים.
- חרמש, ר', בר-צורי, ר', ברזילי, י' (1972). מענק אבטלה או עבודה יזומה. בטחון סוציאלי, 3, 76–81.
- טולידנו, א' (1991). מקבלי דמי אבטלה 1990. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- טולידנו, א' (1995). מקבלי דמי אבטלה 1994. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- טולידנו, א' (1996). מובטלים שחזרו למעגל דמי אבטלה, בטחון סוציאלי, 48, 92–106.
- טולידנו, א' (2004). מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, עמ' 7.
- יניב, ג' (1984). ביטוח אבטלה ושיעור האבטלה: תיאוריה, ממצאים אמפיריים ולקחים. בטחון סוציאלי, 26, 56–63.
- ישיב, ע' (1993). הגורמים לאבטלה הגבוהה בישראל וכיווני פתרון. תל-אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר.
- ישיב, ע' (1996). עקומת Beveridge במשק הישראלי: כלי לניתוח גורמי האבטלה. רבעון לכלכלה, 96 (1), 21–32.
- ישיב, ע' (2000). האבטלה בישראל: השפעות מדיניות. רבעון לכלכלה, 300 (3), 418–429.
- משרד העבודה והביטוח העממי (1950). תכנית לביטוח סוציאלי בישראל. ירושלים: הדפוס הממשלתי.
- סיני, ר' (2001). בניזרי: 50% מהמובטלים הם מתחזים. הארץ, 22 באוגוסט.
- פרנקל, ע' (2001). דמי אבטלה בישראל: מגמות ושינויים בחקיקה: 1985–2000. מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל. תל-אביב: מרכז אדווה.
- קוטלר, י' (1980). אין אבטלה – יש מובטלים. מעריב, 1 באוגוסט.
- קנב, י' (1948). תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל. תל-אביב: המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות.
- רוזנהק, ז' (2002). גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת הרווחה: תוכנית ביטוח האבטלה בישראל. עבודה, חברה ומשפט, ט', 155–174.
- ריבון, ס' (1990). הגורמים המשפיעים על משך האבטלה של פרטים הזכאים לדמי אבטלה. ירושלים: בנק ישראל.
- Acemoglu, D. & Shimer, R. (1999). Efficient unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 107, 893-928.
- Acemoglu, D. & Shimer, R. (2000). Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44(7), 1195-1224.
- Atkinson, A.B. & Morgensen, G.V. (Eds.) (1993). *Welfare and work incentives*. Oxford: Clarendon Press.
- Barr, N. (1992). Economic literature and the welfare state: A survey and interpretation. *Journal of Economic Literature*, 30(2), 741-803.
- Blaustein, S.J. & Craig, I. (1977). *An international review of unemployment insurance schemes*. Kalamazoo, Mich.: The W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bosco, A. (1997). Unemployment benefit systems. In Bosco, A. & Hutsebaut, M.

- (Eds), *Social protection in Europe* (pp. 211-228). Brussels: European Trade Union Institute.
- Burns, E.M. (1956). *Social security and public policy*. New York: McGraw-Hill.
- Carone, G. & Salomäki, A. (2001). *Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU*. Brussels: European Commission.
- Carone, G., Immervoll, H., Paturot, D. & Salomäki, A. (2004). *Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on employment incomes)*. Paris: OECD.
- Chiu, W.H. & Karni, E. (1998). Endogenous adverse selection and unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 106(4), 806-827.
- Clasen, J. (1999). Beyond social security: The economic value of giving money to unemployed people. *European Journal of Social Security*, 1(2), 151-180.
- Clasen, J. & van Oorschot, W. (2002). Work, welfare and citizenship: Diversity and variation within European (un)employment policy. In Goul-Andersen, J., Clasen, J., van Oorschot, W. & Halvorsen, K. (Eds), *Europe's new state of welfare* (pp. 233-246). Bristol: Policy Press.
- Clasen, J., Kvist, J. & van Oorschot, W. (2001). On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes. In Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. & Uusitalo, H. (Eds), *Nordic welfare states in the European context* (pp. 198-231). London: Routledge.
- Decker, P.T. (1997). Work incentives and disincentives. In O'Leary, C.J. & Wandner, S.A. (Eds), *Unemployment insurance in the United States* (pp. 285-315). Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Dixon, J. (1999). A global perspective on social security programs for the unemployed. *International Social Work*, 44(4), 405-422.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, England: Polity.
- Fawcett, H. & Papadopoulos, T. (1997). Social exclusion, social citizenship and de commodification: An evaluation of the adequacy of support for the unemployed in the European Union. *West European Politics*, 20(3), 1-30.
- Gal, J. (1997). Unemployment insurance, trade unions and the strange case of the Israeli Labour Movement. *International Review of Social History*, 42, 357 – 396.
- Gilbert, N. & Van Voorhis, R.A. (2001). Activating the unemployed: The challenge ahead. In Gilbert, N. & van Voorhis, R.A. (Eds), *Activating the unemployed* (pp. 293-305). New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Hills, J. (1993). *The future of welfare: A guide to the debate*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Holmlund, B. (1998). Unemployment insurance in theory and practice. *Scandinavian Journal of Economics*, 100(1), 113-141.
- ILO (1976). *Social security for the unemployed*. Geneva: International Labour Office.
- Jenkins, S.P. & Garcia-Serrano, C. (2004). The relationship between unemployment

- benefits and re-employment possibilities: Evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2), 239-260.
- Kvist, J. (1998). Complexities in assessing unemployment benefits and policies. *International Social Security Review*, 51(4), 33-55.
- Kvist, J. (2002). Changing rights and obligations in Unemployment Insurance. In Sigg, R. & Behrendt, C. (Eds), *Social security in the global village* (pp. 227-245). New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Larrín, P.C. & Velásquez, P.M. (1994). Unemployment insurance: Theoretical approaches and empirical evidence. *International Social Security Review*, 1(94), 37-54.
- Marimon, R. & Zilibotti, F. (1999). Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemployment benefits. *Economic Journal*, 109, 266-291.
- McFate, K. (1995). Trampolines, safety nets, or free fall? Labor market policies and social assistance in the 1980s. In McFate, K., Lawson, R. & Wilson, W.J. (Eds), *Poverty, inequality and the future of social policy* (pp. 631-664). New York: Russell Sage.
- McKay, S. & Rowlingson, K. (1999). *Social security in Britain*. Houndmills, England: MacMillan.
- Meyer, B.D. (1995). Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, 33(1), 91-131.
- Moffitt, R. (1985). Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells. *Journal of Econometrics*, 28, 85-101.
- Mortensen, D.T. (1977) Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30(4), 505-517.
- Pedersen, P.J. & Smith, N. (2002). Unemployment traps: Do financial disincentives matter?. *European Sociological Review*, 18(3), 271-288.
- Sainsbury, R. (1999). The aims of social security. In Ditch, J. (Ed.), *Introduction to Social Security* (pp. 34-47). London: Routledge.
- Sinfield, A. (2001). Benefits and research in the labour market. *European Journal of Social Security*, 3(3), 209-235.
- Social Security Administration (1999). *Social security around the world*. Washington, D.C.: Social Security Administration.
- Van Berkel, R. & Hornemann Moller, I. (2002). The concept of activation. In van Berkel, R & Hornemann Moller, I. (Eds.). *Active social policies in the EU* (pp. 45-72). Bristol: Policy Press.

נספח מס' 1. נתוני הבסיס

השנה	תקופת אכשרה*	תקופת זכאות מקסימלית למובטל בגיל 24	תקופת זכאות מקסימלית למובטל בגיל 34	שיעור ההחלפה של דמי אבטלה למובטל בעל שכר ממוצע קודם
1972	0.5	138	138	0.6375
1975	0.5	138	138	0.6375
1980	0.5	138	138	0.6375
1985	0.5	138	138	0.6375
1990	0.5	138	138	0.6375
1995	0.5	138	138	0.5875
2000	0.5	100	100	0.5875
2002	0.333	50	100	0.5875

* חושבה על בסיס מספר חודשי אכשרה מחולק בתקופה מקסימלית של תקופת האכשרה.

נספח מס' 2. אופן חישוב מדד ביטוח אבטלה

הגדרת משתנים

X_{1j} - יחס הופכי של תקופת ההכשרה המוגדר כיחס בין מספר חודשי הכשרה ובין מספר החודשים עד לתאריך קביעת זכאות מופחת מאחת.

X_{2j} - תקופת זכאות מרבית עבור גיל 24.

X_{3j} - תקופת זכאות מרבית עבור גיל 34.

X_{4j} - שיעור החלפה של הגמלה (עבור בעל שכר ממוצע).

$j = 1, \dots, 8$ - מספר התצפיות על-פני השנים 1972-2002.

מתודולוגיה

שיטת הדירוג מבוססת על תקנון המשתנים המנותחים וקביעת מידה הסתברותית לצורך השוואת גורמי רווחה בין השנים. השלב הראשון של השיטה הוא תהליך תקנון ערכי התצפיות בכל אחד מן המשתנים, כאשר הערך הממוצע של תצפיות בכל משתנה מופחת מערך התצפיות ומחולק בסטיית התקן של ערכי התצפיות. לאחר התקנון, במדגם מספיק גדול, תוחלת המשתנים המתוקננים שואפת לאפס ושונותם שואפת לאחת. פעולה זו מביאה את ערכי המשתנים לסולם מדידה אחיד. נציג את המשתנים המתוקננים האלה:

$$\xi_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_i}{S_{X_i}} \quad i = 1, \dots, m, \quad j = 1, \dots, n$$

כאשר $\bar{X}_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n X_{ij}$ הוא ממוצע של גורם i על-פני J שנים ו- $S_{X_i} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n (X_{ij} - \bar{X}_i)^2}$ היא סטיית תקן המדגם של גורם. כאשר $m=4$ (מספר המשתנים) $n=8$ מספר התצפיות.

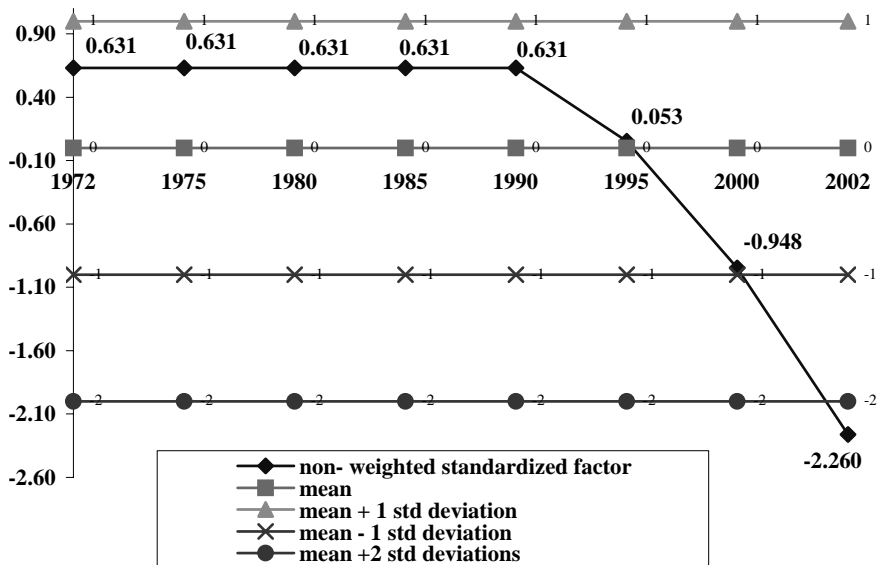
נשים לב, ש- $E\xi_{ij}$ שואף ל-0, ו- $E\xi_{ij}^2$ שואף ל-1. ואז נגדיר את המשתנה המתוקן הזה: $\eta_j = \frac{\sum_{i=1}^m \xi_{ij}}{S_{\eta_j}}$

כאשר $\xi_j = \frac{\xi_{ij}}{S_{\xi_j}}$

η_j - הוא גורם מתוקן כללי המכיל בתוכו את הסכום המתוקן של ξ_{ij} ועליו מבוצע הדירוג על-פני השנים.

איור מס' 1 מתאר את השינוי ב- η_j על-פני השנים כאשר $Var(E\eta_j) = 0, E\eta_j = 1$ הגבולות העליונים והתחתונים המסומנים באיור מתייחסים לכפולות של סטיית התקן התיאורטית (שהיא 1 לפי הגדרת η_j).

איור מס' 1. שינוי גורמי רווחה על-פני השנים - גורם מתוקן בלתי משוקלל



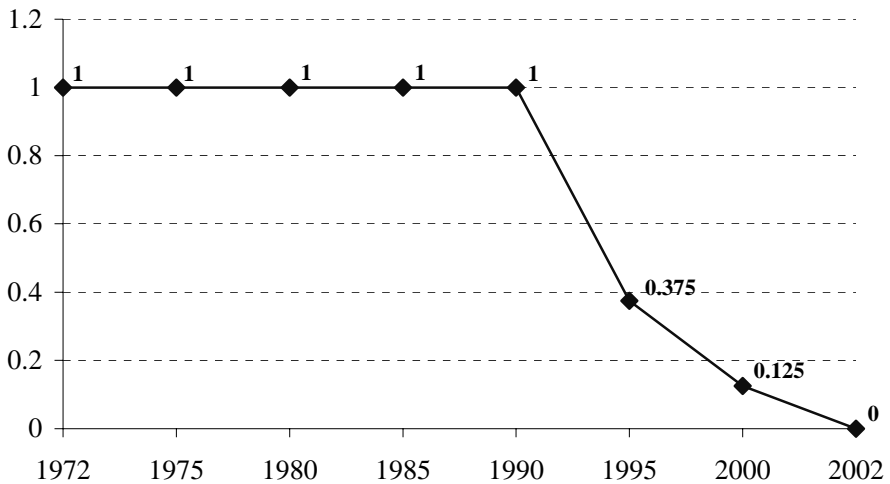
נבחן את פונקציית ההתפלגות האמפירית של :

$$F(x) = n^{-1} \sum_{j=1}^n I_{\{\eta_j < x\}}$$

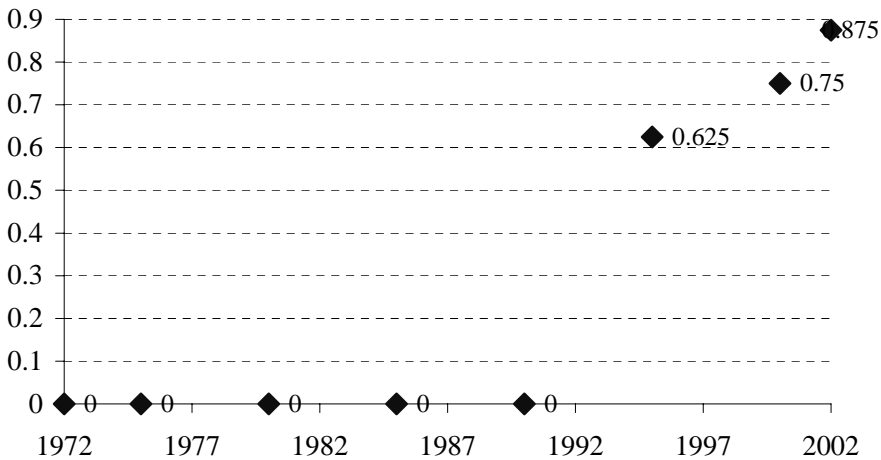
ונציע מידת הסתברות של קרבה בין השנים k ו- j באמצעות $M_{kj} | P/\xi_k \{ \iota \{ \xi_j \}$ כאשר δ מפולג $F(x)$.

איור מס' 2 מתאר הסתברויות לקיום הבדל בין ערכים בשנים העוקבות. לדוגמה, ההסתברות לקיום הבדל כזה בין השנים 1995 ו-2000 הוא 0.125. איור מס' 3 מתאר את ההסתברות להבדל בין ערכי הגורם בין שנה מסוימת ובין השנים הטובות ביותר (1972-1992).

איור מס' 2. מידה הסתברותית של קרבה בין ערכי הגורם בשנים העוקבות



איור מס' 3. מידה הסתברותית של הבדל בין ערכי הגורם בין שנה מסוימת והשנה הטובה ביותר



נגדיר את α_i כתרומה של כל משתנה מתוקנן ξ_{ij} לגורם הכללי המתוקנן והמשוקלל η'_j .

$$\eta'_j = \frac{\sum_{i=1}^m \alpha_i \xi_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m \alpha_i^2}} \sum_{i=1}^m \alpha_i = 1, m = 4$$

$$E\eta_j'^2 \rightarrow 1 \text{ ו- } E\eta_j' \rightarrow 0$$

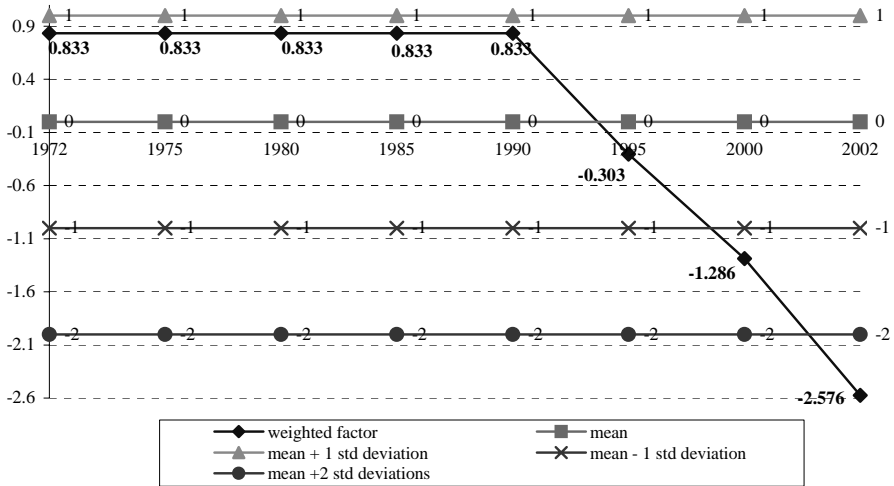
כעת, אם ידוע שתרומתו של X_{4j} לגורם הכללי היא כפולה, כלומר X_{4j} נחשב מועדף כפליים מאחרים, כלומר $\alpha_1 = \alpha_2 = \alpha_3 = \alpha$ ו- $\alpha_4 = 2\alpha$, נקבל $1 - 3\alpha = 2\alpha$, ומכאן $\alpha = 1/5$.

איור מס' 4 מתאר את השינוי של η'_j על-פני השנים, כאשר משקלו של שיעור החלפת הגמלה נלקח ככפול ממשתנים אחרים, כלומר בעדיפות גבוהה פי 2 מאחרים.

איור מס' 5 מתאר את השינוי של η'_j על-פני השנים, כאשר משקלה של תקופת האכשרה, נלקח ככפול ממשתנים אחרים, כלומר בעדיפות גבוהה פי 2 מאחרים.

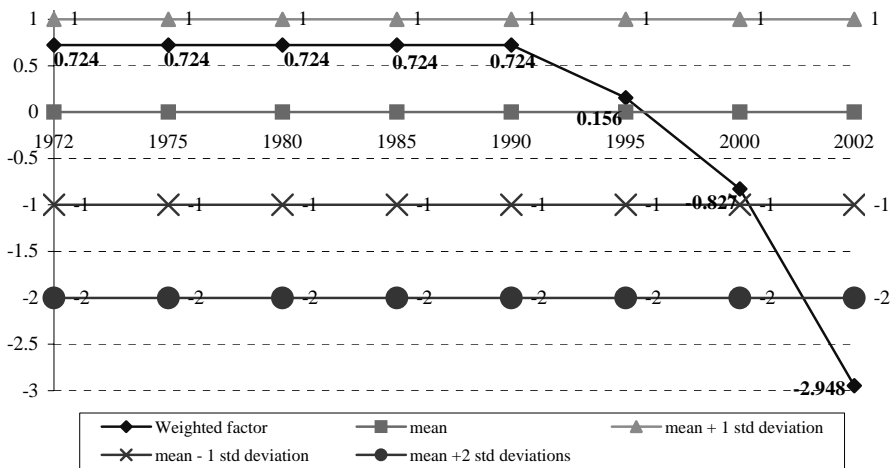
איור מס' 4. שינויים של רווחה על-פני זמן

(משקלו של שיעור החלפת הגמלה הוא כפול משאר המשקלות של המשתנים האחרים)



איור מס' 5. שינויים של רווחה על-פני זמן

(משקלה של תקופת האכשרה הוא כפול משאר המשקלות של המשתנים האחרים)



לוח מס' 1. גורמי אבטלה מקוריים, מתוקננים ומשוקללים

obs. #	X1	X2	X3	X4	ξ_1	ξ_2	ξ_3	ξ_4	η	η_1	η_2
1	0.5	138	138	0.638	0.378	0.525	0.577	0.775	0.631	0.833	0.724
2	0.5	138	138	0.638	0.378	0.525	0.577	0.775	0.631	0.833	0.724
3	0.5	138	138	0.638	0.378	0.525	0.577	0.775	0.631	0.833	0.724
4	0.5	138	138	0.638	0.378	0.525	0.577	0.775	0.631	0.833	0.724
5	0.5	138	138	0.638	0.378	0.525	0.577	0.775	0.631	0.833	0.724
6	0.5	138	138	0.588	0.378	0.525	0.577	-1.291	0.053	-0.303	0.156
7	0.5	100	100	0.588	0.378	-0.741	-1.732	-1.291	-0.948	-1.286	-0.827
8	0.333	50	100	0.588	-2.646	-2.408	-1.732	-1.291	-2.260	-2.576	-2.948
Mean	0.48	122.25	128.50	0.619	0	0	0	0	0	0	0
st. dev	0.06	30.01	16.45	0.024	1	1	1	1	1	1	1

η_1 גורם משוקלל עם משקל כפול לשיעור החלפה.
 η_2 גורם משוקלל עם משקל כפול ליחס האכשרה