

ביטוח אבטלה – עת לשינוי

ביטוח אבטלה הוא כלי מרכזי של מערכות הביטחון הסוציאלי בכל מדינות הרווחה בבואן להתמודד עם ההשלכות השליליות של העדר תעסוקה. להעדר תעסוקה שלא מרצון השלכות שליליות מגוונות, הנידונות בהרחבה בספרות המקצועית (Hanisch, 1999). אבל במשק המבוסס על שוק חופשי, ההשלכה המידית והמובהקת ביותר של אבטלה מבחינת הפרט היא העדר הכנסה כספית ומניעת נגישות למשאבים כלכליים חיוניים. מכיוון ששוק העבודה במשק המבוסס על שוק חופשי מתאפיין בהכרח בתנועה בלתי פוסקת של השתלבות במעגל העבודה והיפלטות ממנו, הרי יש חשיבות רבה להתמודדות עם צורכיהם הכספיים של אלה שאינם מועסקים. במצבים הללו, ביטוח אבטלה משמש כלי חיוני להמשך תפקודו התקין של שוק העבודה. בתקופות משבר, כשאילווצים מקרו כלכליים גורמים לירידה חדה בביקוש לעובדים, כמו גם לעלייה גדולה במספר הנפלטים משוק העבודה ולהתארכות תקופת שהותם מחוץ לשוק זה, תוכניות ביטחון סוציאלי, דוגמת ביטוח אבטלה, המספקות משענת כלכלית למובטלים, חיוניות עוד יותר. אמנם יש תוכנית ביטוח אבטלה במדינת הרווחה בישראל, אבל ניכר שאין היא מספקת מענה ראוי למצוקתם של רבים מאוד מהמובטלים שבה, והגיעה העת לבחינה כללית של מאפייני תוכנית זו.

ביטוח אבטלה הוא רעיון ותיק, ואיגודים מקצועיים אימצו אותו כבר מאמצע המאה ה-19, אך לא בכדי זכו המעורבות הממשלתית בתוכניות מסוג זה והקמתן של תוכניות ביטוח אבטלה ממלכתיות לתנופה רבה במהלך המשבר הכלכלי הגדול של שנות ה-30 של המאה ה-20 במדינות מתועשות רבות. זאת לאור הפגיעה הרחבה והמתמשכת של האבטלה בתקופה זו (Alber, 1981). תוכנית זו מהווה, ברוב מדינות הרווחה, אבטיפוס של תוכניות ביטוח סוציאלי. משמעות הדבר היא שתוכנית המיועדת לספק ביטחון סוציאלי לכלל האוכלוסייה העובדת (ולא רק לעניים שבה) והנגישות אליה מותנות בעמידה בתנאים מעין ביטוחיים – השתתפות במימון התוכנית לאורך תקופת זמן מינימלית לכל הפחות ("תקופת אכשרה"). היתרונות בתוכנית המבוססת על עקרון הביטוח הסוציאלי הם שהיא נשענת על מקור מימון יציב ויוצרת תחושת ביטחון ומחויבות אצל הנהנים ממנה. יחד עם זאת, פירושו של אימוץ העיקרון הביטוחי הוא יצירת תנאים, שעלולים להקשות על חלק מהסובלים ממצוקת האבטלה את הנגישות לתוכנית.

התפתחותן של תוכניות ביטוח אבטלה לוותה במאמץ למצוא איזון נכון בין שתי מטרות מרכזיות: הבטחת רווחתו של הפרט בעת שהותו מחוץ לשוק העבודה ובה בעת קידום

תעסוקתו, כלומר השבתו לשוק העבודה. באשר למטרה הראשונה, תוכניות ביטוח אבטלה נועדו לספק מענה סביר להתמודדות עם התוצאות הכלכליות השליליות הנובעות מפגיעה פתאומית בהכנסתו של אדם. משמעותו של "מענה סביר" לא ברורה מאליה כמובן, אבל ההנחה הרווחת בתחום זה היא שאין הכוונה למינימום לקיום בלבד, אלא להכנסה כספית המשקפת, במידה זו או אחרת, את רמת החיים שאליה התרגל האדם בעת שהותו במסגרת שוק העבודה. זאת ועוד, הציפייה היא שמשך זמן הזכאות לסיוע זה יהיה ארוך מספיק כדי להבטיח את רווחתו עד שיתאפשר שובו לשוק העבודה.

מטרה שנייה של תוכנית זו היא השאיפה להשיב את מובטלים אל מעגל העבודה. זאת כמובן מתוך נקודת מוצא המדגישה את מרכזיותו של שוק העבודה כמקור הכנסה לחיים בחברה המודרנית. מטרה זו התחדדה עם הזמן, כשקובעי המדיניות החברתית הפנימו את התובנה שאף שחשוב מאוד שאדם ישוב לשוק העבודה מהר ככל האפשר, הרי שאין לאלץ אותו לעשות זאת, אם אין משרה המתאימה לכישוריו או ליכולתו. תובנה זו היתה לא רק תיאורטית, והיא התעוררה לא במעט תחת לחצם של גורמים פוליטיים ותנועות חברתיות. אולם אין זה אומר שהדבר נעדר היגיון כלכלי. דומה שאין ספק ששובו של מובטל לעבודה מתאימה בשוק העבודה מקדם לא רק את עניינו, אלא גם אינטרס ציבורי רחב יותר – הרצון לנצל באופן הטוב ביותר את כישוריו של אדם ולהבטיח יציבות בשוק העבודה.

בין שתי המטרות הללו – זו המבטיחה הכנסה כספית חלופית סבירה לאדם הנמצא מחוץ לשוק העבודה הפורמלי, וזו השואפת להחזיר במהירות האפשרית את המובטל לשוק העבודה – יש מתח. מתח זה, המכונה לעתים "מלכודת האבטלה", נובע ממצב שבו הקצבאות המשולמות לאורך זמן לפרט במהלך שהותו מחוץ לשוק העבודה גבוהות באופן יחסי בהשוואה לשכר שניתן למצוא במסגרת שוק העבודה, מה שעלול להכשיל את המעבר ממצב של קבלת דמי אבטלה לעבודה בשכר (Carone, Immervoll, Patrurot, & Salomäki, 2004). אף שהמחקר הבינלאומי המשווה מציב שאלות לא מעטות בנוגע לתקפות טענה זו, בעיקר באשר להנחה שרמת הקצבאות המשולמות היא גורם כה משמעותי בהכרעה בדבר שובו של פרט לשוק העבודה (Howell & Rehm, 2009), ניכר שמתכנני תוכניות ביטוח אבטלה מבקשים לצמצם את המתח הקיים בין נדיבותן (מבחינת הנגישות אליהן, תקופת הזכאות וגובה דמי האבטלה) לבין הדרישה מהמובטל לשוב לשוק העבודה.

כשאומצה תוכנית ביטוח אבטלה בישראל בשנת 1972, לאחר שנים רבות של התלבטות, ביקשו מתכנניה להציע תוכנית הנשענת על העיקרון הביטוחי, אך נותרת נגישה לזקוקים לה. במקביל היא שאפה לשמור על איזון נכון בין הבטחת מענה סביר למצוקת האבטלה לבין עידוד שובם של מובטלים לשוק העבודה. במהלך שלושת העשורים מאז אימוץ התוכנית נעשו שינויים רבים במרכיביה. שינויים אלה שחקו במידה רבה את בסיס המימון של התוכנית (על ידי צמצום מתמשך בדמי הביטוח הנגבים למימונה) ובמקביל הפרו את

האיזון בין מטרותיה. מגמת השינוי העיקרית היתה להקשות על הנגישות לתוכנית ולחזק את היעד של החזרת מובטלים לשוק העבודה. תוך כדי כך הצטמצם עד מאוד המענה שהתוכנית מספקת לנמעניה, במיוחד מבחינת תקופת הזכאות לסיוע זה (גל, 2004). משמעות הדבר היא שמרכיבי התוכנית מכוונים להפעיל לחץ על מובטלים לשוב לשוק העבודה, אך רחוקים מלספק מענה סביר לצורכי הרווחה שלהם. תוצאות התהליך הזה ניכרות בנתונים על אודות מיעוט מבין המובטלים המסתייעים בפועל בביטוח אבטלה (27 אחוז) ובקשיי המימון של התוכנית (המוסד לביטוח לאומי, 2009). השוואות בינלאומיות מחדדות את מגבלות התוכנית הישראלית (גל, 2005): אין היא נגישה; היא לוקה בתקופת אכשרה ארוכה במיוחד ותקופת זכאות קצרה במיוחד, ודמי האבטלה בה נמוכים (לפחות לבעלי שכר מעל לשכר מינימום). המגבלות הללו נכונות במיוחד למובטלים בני 35 ומטה. הן מתחדדות בתקופות משבר כלכלי, כשיש פיטורים בהיקף נרחב, ומובטלים מתקשים הרבה יותר לשוב לשוק העבודה.

דומה שרווחת הסכמה רחבה ונדירה בקרב בעלי המקצוע בתחום זה שהגיעה העת לערוך בחינה מחודשת של תוכנית ביטוח האבטלה. אמנם נעשו שינויים אחדים בחודשים האחרונים, אך אלה שינויים זניחים שלא נותנים מענה למגבלות העיקריות של התוכנית. תוכנית ביטוח אבטלה חייבת להיות נגישה לרוב המובטלים, לספק מענה מתקבל על הדעת לאורך זמן סביר לנאלצים להיעזר בה, לכלול מנגנונים תקיפים דים כדי לעודד מובטלים להשתלב מחדש ומהר ככל האפשר בתעסוקה מתאימה בשוק העבודה (ולרכוש כלים חדשים המתאימים לדרישות שוק העבודה המשתנה). תוכנית המבקשת לשמור על תמיכה פוליטית ועל יציבות לאורך זמן חייבת להישען על בסיס תקציבי איתן באמצעות גביית דמי ביטוח בשיעור מספק. בתקופה האחרונה העלו גורמים מקצועיים והמוסד לביטוח לאומי הצעות מגוונות לתיקון העיוותים בתוכנית ביטוח אבטלה ולשיפור תפקודה (בנק ישראל, 2009; המוסד לביטוח לאומי, 2008; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2009). רצוי היה שקובעי המדיניות החברתית יפעלו לבחינה מחודשת וכוללנית של תוכנית ביטוח אבטלה וליצירת איזון מחודש בתוכנית זו בין מטרות הרווחה והתעסוקה שבה. עדיף שהבחינה הזו תסתיים באימוץ שינויים כוללניים ולא תסתפק בשינויים הנוגעים רק להיבט בודד או שולי של התוכנית. תקופה של משבר אבטלה היא בוודאי עיתוי מתאים לחשיבה מחודשת זו.

ג'וני גל

העורך הראשי

מקורות

- בנק ישראל (2009). דו"ח בנק ישראל שנת 2008. ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג' (2004). על מטוטלת ביטוח אבטלה בישראל, 1972-2003. ביטחון סוציאלי, 67, 109-143.
- גל, ג' (2005). מבט בינלאומי משווה – תוכנית ביטוח אבטלה. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2008). הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה. ירושלים: מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2009). סקירה שנתי 2008. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2009). תוכנית מערכתית לצמצום פערים, הקטנת העוני והגברת הצמיחה בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Alber, J. (1981). Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe. In P. Flora & A. Heidenheimer (Eds.), *The development of welfare states in Europe and America* (151-183). New Brunswick.
- Carone, O., Immervoll, H., Paturot, D., & Salomäki, A. (2004). *Indicators of unemployment and low-wage traps*. Paris: OECD.
- Hanisch, K. A. (1999). Job loss and unemployment research from 1994-1998: A review and recommendations for research and intervention. *Journal of Vocational Behavior*, 55, 188-220.
- Howell, D. R. & Rehm, M. (2009). Unemployment compensation and high European unemployment: A reassessment with new benefit indicators. *Oxford Review of Economic Policy*, 25:1, 60-93.