



**המוסד לביטוח לאומי
מנהל המחקר והתכנון**

מובטלים שחזרו לקבל דמי אבטלה בשני העשורים האחרונים

מאת

אסתר טולדנו

בשני העשורים האחרונים, המדיניות שהונהגה בביטוח אבטלה פגעה באופן משמעותי ביעוד של דמי אבטלה: כבכל מערכת ביטוחית דמי האבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית להחלקת התצרוכת והם מסייעים למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש משרה שמתאימה לכישוריהם. יעדים אלה השתקפו היטב בחוק המקורי והם נמחקו כמעט לגמרי מאז שינויי החקיקה שבוצעו ב-2003: דמי האבטלה הופחתו, התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה והתנאים לקבלתם הוקשחו, בעיקר באמצעות הארכת תקופת האכשרה¹.

תיקוני חקיקה אלה הביאו לירידה חדה במספר הזכאים לדמי אבטלה, לירידה בגובה ובמשך תשלום דמי האבטלה.

חוק ביטוח האבטלה במתכונתו הנוכחית רחוק מלהיות נדיב. במאמר זה נראה על בסיס בדיקה אמפירית כי מובטלים אינם נוטים לחזור לקבל דמי אבטלה.

הניתוח בוצע בשני שלבים: בשלב הראשון נבדק באיזו מידה האוכלוסייה שקבלה דמי אבטלה ב-2013 קיבלה דמי אבטלה גם ב-11 השנים הקודמות. בשלב השני נעשה מעקב אחר המובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה באחת השנים שבין שנת 2003 לבין 2014. נשאלה השאלה באיזו מידה מובטלים אלה חזרו לקבל דמי אבטלה לפחות פעם אחת נוספת. לדוגמא, נעשה מעקב לגבי מובטלים שקיבלו דמי אבטלה לראשונה ב-2003, למשך 12 שנים, דהיינו עד שנת 2014. לפי אותה שיטה נעשה מעקב גם על מובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-2004 כאשר המעקב אחר אירועי אבטלה נוספים נמשך עד 2014, דהיינו במשך 11 שנים. בדיקה דומה נעשתה לגבי כל המובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה בכל אחת מהשנים עד לסוף תקופת הסקירה (2014). מחקר זה מבוסס על הנתונים המנהלים של המוסד לביטוח לאומי.

¹ פירוט השינויים, ר' סקירה שנתית 2003, פרק ביטוח אבטלה.

* הערות אפשר להפנות ל-tester@nioi.gov.il

1. אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013

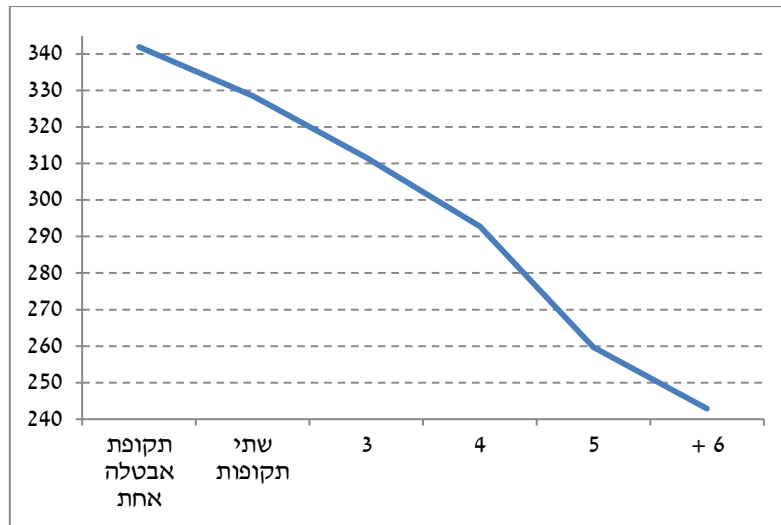
בשנת 2013, כ-216 אלף מובטלים שונים קבלו דמי אבטלה עבור מספר ימים במהלך השנה. לרובם - 54% - זו היתה הפעם הראשונה שהם תבעו דמי אבטלה. דהיינו, הם לא קבלו דמי אבטלה בעשר השנים שקדמו לשנת 2013. ל-29% זו היתה הפעם השנייה ב-2013 שהם קבלו דמי אבטלה. כלומר, 83% מהמובטלים שקבלו דמי אבטלה ב-2013 תבעו דמי אבטלה לכל היותר פעמיים. רק 17% חזרו לפחות שלוש פעמים לתבוע דמי אבטלה (תרשים 1). בקבוצה האחרונה נכללו עובדים עונתיים. התפלגות לפי גיל, אינה מצביע על הבדלים משמעותיים, פרט לקבוצה הצעירה שחלקם לא היו עדיין כנראה בשוק העבודה לפחות חלק מהשנים שקדמו ל-2013.

נתונים לפי רמת השכר ערב אבטלה מראה שיש מתאם בין מספר חזרות לקבלת דמי אבטלה לבין רמת השכר (תרשים 2). השכר הנמוך ביותר הוא אצל המובטלים שמספר החזרות גבוה. תופעה זו ידועה בשוק העבודה, בעלי שכר נמוך הם בדרך כלל עובדים בעבודות בלתי מקצועיות שאינם יציבות. ההסתברות להיות מפוטר גדלה עם הורדת השכר.

תרשים 1: מובטלים שקבלו דמי אבטלה בשנת 2013 לפי גיל ומספר תקופות אבטלה מאז 2003



תרשים 2: רמת השכר היומי הממוצעת לפני אירוע האבטלה, לפי מספר תקופות תשלום דמי אבטלה



2. מובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה בשנים 2003 עד 2014

ניתוח הנתונים מצביע על כך שכ-56% מהמובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה ב-2003 לא חזרו לקבל דמי אבטלה עד שנת 2014, כלומר שבמשך 12 שנה רוב המובטלים קבלו דמי אבטלה רק פעם אחת. עוד כ-28% קבלו דמי אבטלה פעמיים במהלך תקופה זו (תרשים 3). רק 15% חזרו פעם שלישית ויותר לקבל דמי אבטלה במהלך 12 השנים הנסקרות. המובטלים המשתייכים לקבוצה האחרונה, הם בדרך כלל מובטלים עונתיים כגון סייעות בגני ילדים או מרצים בלי קביעות באוניברסיטאות ובמכללות, המקבלים דמי אבטלה מידי שנה בחודשי החופשה של מוסדותיהם, בדרך כלל חודשי הקיץ. בהמשך נראה שמובטלים אלה אינם ממצים את מלוא זכאותם מידי שנה.

אם מחלקים את סך הימים המצטברים עבור כל מובטל במספר הימים המרבי לפי חוק מקבלים את התפלגות מספר המובטלים לפי מספר תקופות מרביות. תרשים 3. ב מראה ש-59% מיצו פחות מתקופה מרבית אחת במשך 12 שנה. נציין ששיעור זה גבוה יותר מזה שהתקבל לפי תקופות האבטלה בפועל. עוד 29% מיצו בין תקופה מרבית אחת לשתיים. כלומר כ-88% מיצו פחות משתי תקופות מרביות ב-12 שנה.

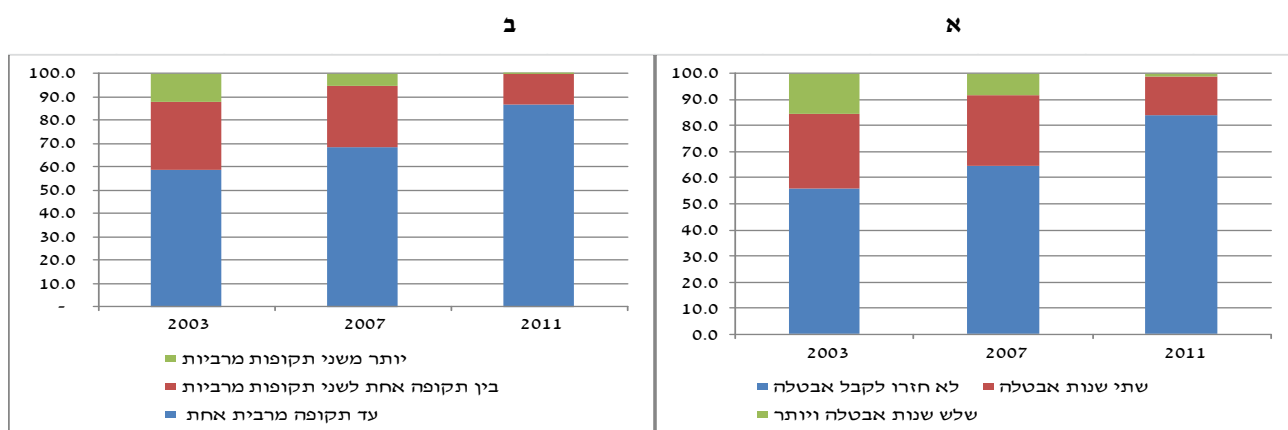
מעקב המובטלים במשך 8 שנים, דהיינו אלה שהחלו לקבל דמי אבטלה בשנת 2007, מראה ש-65% קבלו דמי אבטלה רק פעם אחת. 27% קבלו פעמיים ורק-8% קבלו יותר מפעמיים.

התפלגות מובטלים אלה לפי מספר ימי תשלום מראה שכ-95% מיצו פחות מפעמיים תקופה מרבית המגיע להם, למשך 8 שנים.

מעקב המובטלים למשך 4 שנים מראה שרוב רובם -84% קבלו דמי אבטלה פעם אחת. רק אחוז אחד קבלו יותר מפעמיים.

תרשים 3: מספר תקופות קבלת דמי אבטלה (א) ומספר תקופות מרביות ששולמו (ב)

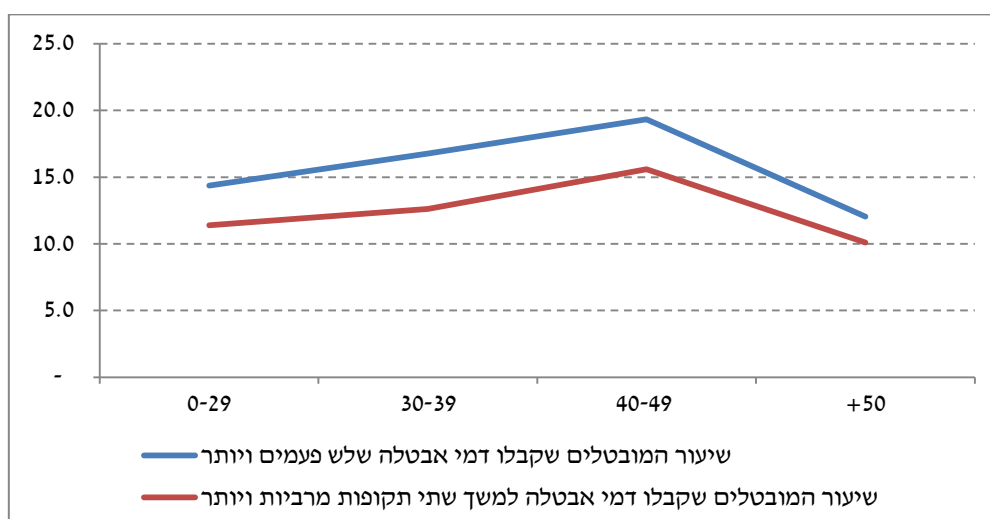
למובטלים שהחלו לקבל דמי אבטלה בשנים 2003, 2007 ו-2011



בהמשך, נתמקד במובטלים שהחלו את אבטלתם ב-2003, כדי ללמוד על תכונותיהם של המובטלים החוזרים.

התפלגות לפי גיל מצביעה על כך שאין הבדלים משמעותיים בגילאים עד 50. בגילאים מבוגרים יותר, שיעור המובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה ב-2003 ולא חזרו לקבל דמי אבטלה לאחר מכן במשך 11 שנים גבוה יחסית. הסיבה היא שבמהלך תקופת המעקב חלקם ואף רובם פרשו לגמלאות (תרשים 4).

תרשים 4: שיעור המובטלים שקבלו דמי אבטלה 3 פעמים ויותר ושיעור המובטלים שקבלו דמי אבטלה שתי תקופות מרביות ויותר מבין אלה שהחלו אבטלתם לראשונה ב-2003



בוצעה רגרסיה לוגיסטית על המשתנה המוסבר "חזרו לקבל דמי אבטלה". רגרסיה בוצעה עבור שתי אוכלוסיות שונות: (1) מובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה ב-2003 ו-(2) מובטלים שקבלו

דמי אבטלה ב-2013. התוצאות מצביעות על כך שאקדמאים, נשואים, צעירים ובעלי שכר נמוך נוטים לחזור לקבל דמי אבטלה יותר מאחרים (לוחות 10 ו-11 בנספח הלוחות).

לסיכום, חוק ביטוח האבטלה הנוכחי מקשה מאוד על המובטל למצוא עבודה מתאימה. זהו הפסד משאבים למשק. מטרת החקיקה בזמנו הייתה לקצץ בתשלומים. מדיניות זו החמירה עם המובטלים. כמובן שדרך אחרת וראויה יותר לאיזון תקציב ביטוח האבטלה היא באמצעות הגדלת דמי הביטוח של ענף זה. מדינות רבות הולכות בדרך זו במקום לפגוע במובטלים.

נספח לוחות

לוח 1: מובטלים לפי שנה הראשונה לקבלת דמי אבטלה, 2013-2014

שנה	מקבלי דמי אבטלה שונים	מזה: מובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה בשנה שצויינה	שיעור המובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה בשנה שצויינה מסך מקבלי דמי אבטלה
2003	212,699	142,000	66.8
2004	187,663	130,793	69.7
2005	203,322	122,903	60.4
2006	183,048	106,142	58.0
2007	160,484	83,821	52.2
2008	157,509	79,601	50.5
2009	215,172	101,330	47.1
2010	179,707	75,169	41.8
2011	178,212	73,140	41.0
2012	193,104	78,874	40.8
2013	216,198	87,122	40.3
2014	223,092	82,495	37.0

לוח 2 : מספר שנות קבלת דמי אבטלה עד 2014 , לפי שנת אבטלה ראשונה , 2003-2014

מספר שנות אבטלה עד שנת 2014						סה"כ	מספר שנים מתקופת אבטלה ראשונה ועד 2014	שנה ראשונה לאבטלה
6+	5	4	3	2	1			
מספרים מוחלטים								
790	1,117	4,407	15,604	40,376	79,706	142,000	12	2003
609	826	3,408	12,977	37,169	75,804	130,793	11	2004
319	471	2,222	10,911	34,839	74,141	122,903	10	2005
187	265	1,473	8,011	29,802	66,404	106,142	9	2006
162	237	918	5,497	22,672	54,335	83,821	8	2007
51	228	576	3,884	19,651	55,211	79,601	7	2008
-	92	518	3,191	23,012	74,517	101,330	6	2009
-	-	107	1,388	14,741	58,933	75,169	5	2010
-	-	3	758	11,108	61,271	73,140	4	2011
-	-	-	18	7,174	71,682	78,874	3	2012
-	-	-	-	1,313	85,809	87,122	2	2013
-	-	-	-	-	82,495	82,495	1	2014
אחוזים								
0.6	0.8	3.1	11.0	28.4	56.1	100.0	12	2003
0.5	0.6	2.6	9.9	28.4	58.0	100.0	11	2004
0.3	0.4	1.8	8.9	28.3	60.3	100.0	10	2005
0.2	0.2	1.4	7.5	28.1	62.6	100.0	9	2006
0.2	0.3	1.1	6.6	27.0	64.8	100.0	8	2007
0.1	0.3	0.7	4.9	24.7	69.4	100.0	7	2008
-	0.1	0.5	3.1	22.7	73.5	100.0	6	2009
-	-	0.1	1.8	19.6	78.4	100.0	5	2010
-	-	0.0	1.0	15.2	83.8	100.0	4	2011
-	-	-	0.0	9.1	90.9	100.0	3	2012
-	-	-	-	1.5	98.5	100.0	2	2013
-	-	-	-	-	100.0	100.0	1	2014

לוח 3 : מספר ימי תשלום עד שנת 2014, לפי שנת אבטלה הראשונה, 2003-2014

מספר ימי תשלום עד שנת 2014						סה"כ	מספר שנים מתקופת אבטלה ראשונה ועד 2014	שנה ראשונה לאבטלה
5+	4-5	3-4	2-3	בין אחת לשתי תקופות מרביות	עד תקופה מרבית אחת			
מספרים מוחלטים								
187	494	2,908	13,762	41,053	83,596	142,000	12	2003
68	297	1,982	10,796	36,650	81,000	130,793	11	2004
22	149	1,127	8,512	33,679	79,414	122,903	10	2005
7	46	721	6,379	28,870	70,119	106,142	9	2006
7	12	377	4,121	21,890	57,414	83,821	8	2007
2	13	136	2,707	18,962	57,781	79,601	7	2008
.	2	37	1,820	21,623	77,848	101,330	6	2009
.	.	4	478	13,219	61,468	75,169	5	2010
.	.	.	56	9,569	63,515	73,140	4	2011
.	.	.	2	5,384	73,488	78,874	3	2012
.	.	.	.	728	86,394	87,122	2	2013
.	82,495	82,495	1	2014
אחוזים								
0.1	0.3	2.0	9.7	28.9	58.9	100.0	12	2003
0.1	0.2	1.5	8.3	28.0	61.9	100.0	11	2004
0.0	0.1	0.9	6.9	27.4	64.6	100.0	10	2005
0.0	0.0	0.7	6.0	27.2	66.1	100.0	9	2006
0.0	0.0	0.4	4.9	26.1	68.5	100.0	8	2007
0.0	0.0	0.2	3.4	23.8	72.6	100.0	7	2008
	0.0	0.0	1.8	21.3	76.8	100.0	6	2009
		0.0	0.6	17.6	81.8	100.0	5	2010
			0.1	13.1	86.8	100.0	4	2011
			0.0	6.8	93.2	100.0	3	2012
				0.8	99.2	100.0	2	2013
					100.0	100.0	1	2014

לוח 4: מובטלים שהחלו את אבטלתם לראשונה בשנת 2003, לפי גיל ומספר שנות אבטלה חוזרות

קבוצות גיל					מספר שנות אבטלה במהלך 12 שנה מ-2003
50+	40-49	30-39	0-29	סך הכל	
מספרים מוחלטים					
26,411	25,604	35,904	54,081	142,000	סך הכל
17,739	13,409	19,150	29,408	79,706	1
5,495	7,248	10,734	16,899	40,376	2
2,090	3,233	4,228	6,053	15,604	3
685	1,088	1,267	1,367	4,407	4
225	331	302	259	1,117	5
177	295	223	95	790	6+
אחוזים					
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
67.2	52.4	53.3	54.4	56.1	1
20.8	28.3	29.9	31.2	28.4	2
7.9	12.6	11.8	11.2	11.0	3
2.6	4.2	3.5	2.5	3.1	4
0.9	1.3	0.8	0.5	0.8	5
0.7	1.2	0.6	0.2	0.6	6+

לוח 5: מובטלים שהחלו את אבטלתם לראשונה בשנת 2003, לפי גיל ומספר תקופות תשלום מרביות

קבוצות גיל				סך הכל	מספר ימי תשלום
מעל 50	49-40	39-30	29-0		
26,411	25,604	35,904	54,081	142,000	סך הכל
18,132	14,161	20,453	30,850	83,596	עד תקופה מרבית אחת
5,611	7,450	10,923	17,069	41,053	בין אחת לשתי תקופות מרביות
1,916	2,932	3,639	5,275	13,762	2-3
559	812	735	802	2,908	3-4
134	174	109	77	494	4-5
59	75	45	8	187	5+
אחוזים					
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
68.7	55.3	57.0	57.0	58.9	עד תקופה מרבית אחת
21.2	29.1	30.4	31.6	28.9	בין אחת לשתי תקופות מרביות
7.3	11.5	10.1	9.8	9.7	2-3
2.1	3.2	2.0	1.5	2.0	3-4
0.5	0.7	0.3	0.1	0.3	4-5
0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	5+

לוח 6: מובטלים שהחלו את אבטלתם לראשונה בשנת 2003, לפי מין ומספר שנות אבטלה חוזרות

מספר תקופות אבטלה במהלך 12 שנה מ-2003	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל	100.0	100.0	100.0
1	56.1	57.4	54.9
2	28.4	27.7	29.2
3	11.0	10.6	11.4
4	3.1	3.2	3.0
5	0.8	0.8	0.8
6+	0.6	0.4	0.7

לוח 7: מובטלים שהחלו את אבטלתם לראשונה בשנת 2003, לפי סוג לשכת תעסוקה ומספר שנות אבטלה חוזרות

מספר תקופות אבטלה במהלך 12 שנה מ-2003	סך הכל	לא אקדמאי	אקדמאי
סך הכל	100.0	100.0	100.0
1	56.1	58.2	50.1
2	28.4	27.0	32.8
3	11.0	10.5	12.6
4	3.1	3.0	3.4
5	0.8	0.8	0.7
6+	0.6	0.6	0.5

לוח 8: מובטלים שקבלו דמי אבטלה ב-2013 לפי מספר תקופות אבטלה מ-2003

גיל	סך הכל	מספר שנות אבטלה					
		1	2	3	4	5	6
סך הכל	100.0	54.3	29.1	11.3	3.2	1.0	1.1
20-29	100.0	75.9	19.9	3.7	0.5	0.1	0.0
30-39	100.0	49.4	34.0	12.6	2.9	0.6	0.4
40-49	100.0	45.9	32.3	14.5	4.6	1.3	1.4
>50	100.0	49.0	27.7	13.6	5.0	2.0	2.7

לוח 9: שכר ימי ממוצע ערב אבטלה של מקבלי דמי אבטלה ב-2013, לפי גיל ומספר תקופות אבטלה

גיל	מספר שנות אבטלה					
	1	2	3	4	5	6
סך הכל	342	329	312	293	260	243
20-29	247	250	237	217	180	161
30-39	357	340	314	296	255	217
40-49	409	376	349	318	272	272
>50	395	312	293	277	258	237

לוח 10: רגרסיה לוגיסטית: המשתנה המוסבר הוא חזר לקבל דמי אבטלה והאוכלוסייה הם מובטלים שקבלו דמי אבטלה לראשונה ב-2003

Analysis of Maximum Likelihood Estimates					
Pr > ChiSq	Wald Chi-Square	Standard Error	Estimate	DF	Parameter
<.0001	1975.6899	0.0141	-0.6247	1	Intercept
0.0424	4.1185	0.0113	0.0229	1	אישה
<.0001	1874.0799	0.012	0.52	1	נשוי
<.0001	646.4533	0.0127	0.3234	1	אקדמאי
<.0001	24.3034	0.0146	-0.0719	1	בגילאים 30 עד 39
0.5647	0.3316	0.0162	-0.00935	1	בגילאים 40 עד 49
<.0001	1669.7684	0.0163	-0.6667	1	בגילאים 50 ויותר
<.0001	188.1245	0.0119	0.1635	1	בעלי שכר נמוך ערב אבטלה

Odds Ratio Estimates			
95% Wald Confidence Limits	Point Estimate	Effect	
1.046	1.001	1.023	אישה
1.722	1.643	1.682	נשוי
1.417	1.348	1.382	אקדמאי
0.958	0.904	0.931	בגילאים 30 עד 39
1.023	0.96	0.991	בגילאים 40 עד 49
0.53	0.497	0.513	בגילאים 50 ויותר
1.205	1.15	1.178	בעלי שכר נמוך ערב אבטלה

לוח 11: רגרסיה לוגיסטית: המשתנה המוסבר הוא חזר לקבל דמי אבטלה והאוכלוסייה הם מובטלים שקבלו דמי אבטלה ב-2013

Analysis of Maximum Likelihood Estimates					
Pr > ChiSq	Wald Chi-Square	Standard Error	Estimate	DF	Parameter
<.0001	7277.0328	0.0137	-1.1687	1	Intercept
0.0784	3.0978	0.00928	-0.0163	1	אישה
<.0001	181.3053	0.0095	0.1279	1	נשוי
<.0001	45.6236	0.0102	0.0687	1	אקדמאי
<.0001	5370.9605	0.0124	0.9099	1	בגילאים 30 עד 39
<.0001	5936.6186	0.0139	1.0678	1	בגילאים 40 עד 49
<.0001	5109.3697	0.013	0.9266	1	בגילאים 50 ויותר
<.0001	879.098	0.0099	0.2937	1	בעלי שכר נמוך ערב אבטלה

Odds Ratio Estimates				
95% Wald Confidence Limits	Point Estimate	Effect		
1.002	0.966	0.984	אישה	
1.158	1.115	1.136	נשוי	
1.093	1.05	1.071	אקדמאי	
2.545	2.424	2.484	בגילאים 30 עד 39	
2.989	2.831	2.909	בגילאים 40 עד 49	
2.591	2.463	2.526	בגילאים 50 ויותר	
1.368	1.316	1.341	בעלי שכר נמוך ערב אבטלה	