



תקציר מדיניות

אפריל 2016

מובטלים צעירים ודמי אבטלה בישראל

ההשלכות של השינויים המוצעים בחוק ביטוח אבטלה על מובטלים צעירים

ג'וני גל ושבית מדהלה-בריק*

מבוא

ביטוח אבטלה נועד לסייע למובטלים לשמור על רמת חייהם בעת אבטלה באמצעות תשלום דמי אבטלה, ובה בעת לעודד את שובם לשוק העבודה. שיעורם של צעירים מתחת לגיל 30 מקרב מקבלי דמי האבטלה בישראל עומד על כ-16 אחוז. בשנים האחרונות נערכו בתכנית דמי האבטלה שינויים אחדים, ובהם כאלה הפוגעים במובטלים צעירים לעומת מבוגרים יותר. לאחרונה עלתה גם הצעה להקטנה בתנאי הזכאות של צעירים בתכנית, המתמקדת בתקופת האכשרה (דהיינו, התקופה שבה נדרש אדם לעבוד כדי להיות זכאי לקבלת דמי אבטלה) הנדרשת ממובטלים צעירים. על פי ההצעה, תקופת האכשרה של עובד צעיר שטרם מלאו לו 30 שנים תעמוד על 24 חודשי עבודה מתוך 30 החודשים שקדמו לאבטלה, ותקופת האכשרה של מי שמלאו לו 30 וטרם מלאו לו 35 שנים תעמוד על 18 חודשי עבודה מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה. זאת במקום תקופת האכשרה הנדרשת כיום מבני כל הגילים, ולפיה המובטל נדרש לעבוד 12 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה כתנאי לזכאותו לדמי אבטלה.

תקציר מדיניות זה דן במאפייני החוק ובשינוי המוצע, ובוחן אותו בהשוואה ליחס למובטלים מבוגרים ולאור המקובל במדינות רווחה אחרות. ממצאי הבדיקה מראים כי שינוי זה אמנם יביא לחיסכון תקציבי, אולם הוא יהפוך את תנאי הזכאות של צעירים בישראל לקבלת דמי אבטלה לחמורים ברמה יוצאת דופן בהשוואה למדינות רווחה אחרות. זאת ועוד, השינוי יעמיק את הפער הקיים בישראל בין מבוגרים לצעירים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, ויביא לצמצום ניכר במספר הצעירים הזכאים לדמי אבטלה. מוערך כי לו יאומץ השינוי כיום הוא יפגע ב-15 אחוז מהמובטלים הצעירים (כ-11 אלף איש), וכי הפגיעה בנשים, בבעלי משפחות ובערבים תהיה קשה במיוחד. לאור זאת, ניכר כי אימוץ ההצעה יפגע באופן משמעותי באיזון הרצוי בין מטרות ביטוח האבטלה.

1. ביטוח אבטלה בישראל ובעולם


חוק ביטוח אבטלה אומץ בישראל בשנת 1973 והוא מבטיח גמלה מחליפת שכר – דמי אבטלה לפרטים מחוסרי עבודה שלא באשמתם, המעוניינים להשתלב מחדש בשוק העבודה בתעסוקה המתאימה לכישוריהם וליכולותיהם. בכל מדינות הרווחה, תכניות ביטוח אבטלה מבקשות למצוא איזון סביר בין שתי מטרות: הראשונה היא להבטיח את רמת חייהם של מי שנאלצים להתקיים ללא הכנסה שמקורה בשוק העבודה, והשנייה היא לעודד את שובם של המובטלים

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תכנית המדיניות בתחום הרווחה; שבית מדהלה-בריק, חוקרת; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. תודתנו נתונה לגבי אסתר טולדנו מהמוסד לביטוח לאומי על סיועה בגישה לנתונים ועל עצותיה המועילות.

תקציר מדיניות זה דן במאפייני חוק ביטוח אבטלה ובהשפעות השינוי המוצע בחוק על מובטלים צעירים. החוק נבחן בהשוואה ליחס למובטלים מבוגרים ולתנאי האבטלה המקובלים במדינות רווחה אחרות. השינוי המוצע בחוק יהפוך את תנאי הזכאות של צעירים בישראל לקבלת דמי אבטלה לחמורים ברמה יוצאת דופן בהשוואה למדינות רווחה אחרות. זאת ועוד, הוא יעמיק את הפער הקיים בין מבוגרים לצעירים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, ויביא לצמצום ניכר במספר הצעירים הזכאים לדמי אבטלה.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401
טל': 02-567-1818
info@taubcenter.org.il
taubcenter.org.il

מרכז טאוב 

TaubIsraelStudy 

[תמכו בנו](#)

לשוק העבודה ולאפשר להם להשתלב בתעסוקה אשר מתאימה לכישוריהם. כדי לשמור על האיזון בין השתיים מגבילות המדינות את תנאי הזכאות, את גובה דמי האבטלה ואת תקופת הזכאות בתכניות ביטוח אבטלה.

בישראל על המובטל לעמוד בתנאים אחדים כדי שיהיה זכאי לדמי אבטלה:

- המובטל מבוטח בביטוח אבטלה, דהיינו שכיר.
- המובטל נמצא בטווח הגילים 20–67.
- המובטל עבד (ושולמו בעבורו דמי ביטוח) במשך 12 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלתו.
- המובטל פוטר מעבודתו,¹ נרשם בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה והתייצב בה כדי לקבל עבודה מתאימה.

גובה דמי האבטלה מחושב על פי שכר העבודה של המובטל בעת שעבד ועל פי השכר הממוצע במשק. ממוצע דמי האבטלה המשולמים כיום עומד על 50 אחוז מהשכר הממוצע במשק (טולדנו, 2015). התקופה המרבית שבמהלכה מובטל זכאי לקבל דמי אבטלה נעה בין 50 ל-175 ימים, בהתאם לגילו ולמספר התלויים בו (ראו פירוט בנספח). לפי החוק, דמי האבטלה אינם משולמים עבור חמשת ימי האבטלה הראשונים מכל תקופה של ארבעה חודשים רצופים המתחילים ב-1 בחודש שבו התחילה תקופת האבטלה.

תקופת האכשרה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה

תקופת האכשרה היא רכיב עיקרי בתכניות ביטוח אבטלה. היא משקפת את מהותו של ביטוח האבטלה כתכנית ביטוח סוציאלי שמיועדת להבטיח את רמת חייו של הפרט בתקופה שהוא חסר הכנסה מעבודה משום שפוטר מעבודתו. תקופת האכשרה היא רכיב ביטוחי בחוק: הסיוע שהמדינה מעניקה מיועד למי שהיו משולבים בשוק העבודה והשתתפו במימון מערכת הביטחון הסוציאלי. במילים אחרות, ביטוח אבטלה הוא מעין תחליף שכר למי שביטחו את עצמם כנגד סכנת אבטלה.

כאמור, תקופת האכשרה הנדרשת בישראל היא 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. נתון זה דומה למקובל בחלק גדול ממדינות אירופה, שבהן תקופת האכשרה עומדת על 12 חודשי עבודה מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה (ראו לוח 1). עם זאת, יש מדינות שהתנאים בהן מקלים יותר, ותקופת האכשרה הנדרשת קצרה יותר. באיסלנד, לדוגמה, נדרשים 3 חודשי עבודה במהלך 12 החודשים שקדמו לאבטלה. יש מדינות שבהן חודשי העבודה נספרים במשך תקופה ארוכה יותר. בהונגריה, למשל, נדרשים אמנם 12 חודשי עבודה, אך בתוך תקופה של שלוש שנים.

במדינות אחדות תנאי תקופת האכשרה משתנים לפי גיל: באוסטריה יש תנאים מקלים לצעירים מתחת לגיל 25; בסלובניה יש תנאים מקלים מתחת לגיל 30; ובצרפת יש תנאים מקלים למבוגרים מעל גיל 50 (ראו פירוט בלוח 1). בספרד, בפינלנד, בגרמניה ובאירלנד לא נדרשת תקופת אכשרה כלל כדי לקבל סיוע שאינו קצבה (הכשרות מקצועיות, סיוע במציאת עבודה וכו'), ובאסטוניה התנאים של תקופת האכשרה הנדרשת לשם סיוע בשוק העבודה הם קלים יותר.

¹ למעט מי שהפסיק את עבודתו מסיבה מוצדקת, כמפורט בחוק.



לוח 1. משך תקופת האכשרה במדינות נבחרות

מדינה	משך תקופת האכשרה
אוסטריה	מעל גיל 25 – 12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה ; מתחת לגיל 25 – 6 מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה
איטליה	24 חודשים באופן כללי, מתוכם 12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
איסלנד	3 מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה לקבלת ההטבות המינימליות ; 12 חודשי עבודה רצופה לקבלת ההטבות המקסימליות
אירלנד	24 חודשי עבודה באופן כללי, מתוכם 9 מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה
אסטוניה	12 מתוך 36 החודשים שקדמו לאבטלה עבור הטבות שונות ; 180 ימי עבודה (כ-8 חודשים) מתוך שנה עבור דמי אבטלה
ארצות הברית	רוב המדינות דורשות הכנסה מינימלית ; חלק מהמדינות דורשות מספר מסוים של שבועות עבודה
בולגריה	9 מתוך 15 החודשים שקדמו לאבטלה
בלגיה	14 מתוך 21 החודשים שקדמו לאבטלה, ו-29 מתוך 42 החודשים שקדמו לאבטלה (משתנה לפי גיל)
גרמניה	12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
דנמרק	מינימום 1,924 שעות (שהן שוות ערך לעבודה במשרה מלאה במשך שנה) במהלך 3 השנים שקדמו לאבטלה
הולנד	6 מתוך 8.3 החודשים שקדמו לאבטלה מזכים ב-3 חודשים ; 208 שעות עבודה שנתיות ב-4 מתוך 5 שנים מזכות במספר החודשים שעבד המובטל לפני פיטוריו, עד תקרת זכאות של 38 חודשים
הונגריה	שנה מתוך שלוש השנים שקדמו לאבטלה
יוון	5.7 מתוך 14 החודשים שקדמו לאבטלה, או 9 מתוך 24 חודשים
נורווגיה	הכנסה שנתית מינימלית
סלובניה	מעל גיל 30 – 9 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה ; מתחת לגיל 30 – 6 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
סלובקיה	24 חודשים ששולם עבורם ביטוח לאומי מתוך 36 החודשים שקדמו לאבטלה (או מתוך 48 חודשים, במקרה של תעסוקה זמנית)
ספרד	שנת עבודה מתוך 6 שנים ; חלק מהקצבאות דורשות 3 חודשים (לבעלי משפחה) או 6 חודשים (ללא משפחה) ; מעל גיל 50 – 6 שנות עבודה במהלך החיים
פולין	12 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה
פורטוגל	12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
פינלנד	לשכירים – 6 מתוך 28 החודשים שקדמו לאבטלה ; לעצמאים – 15 מתוך 48 החודשים שקדמו לאבטלה
צ'כיה	12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
צרפת	4 מתוך 28 החודשים שקדמו לאבטלה ; מעל גיל 50 – 4 מתוך 36 החודשים שקדמו לאבטלה
קנדה	420–700 שעות עבודה בשנה שקדמה לאבטלה (מספר השעות תלוי בשיעור האבטלה באזור)
קרואטיה	9 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה
שוודיה	מבוטח בקרן ביטוח לפחות 12 חודשים באופן כללי, מתוכם 6 מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה, או 480 שעות ב-6 החודשים ולפחות 50 שעות שבועיות ב-12 החודשים שקדמו לאבטלה
שווייץ	12 מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה

מקור : גיוני גל ושבית מדהלה-בריק, מרכז טאוב

נתונים : MISSOC, 2015; Social Security Programs Throughout the World, 2013

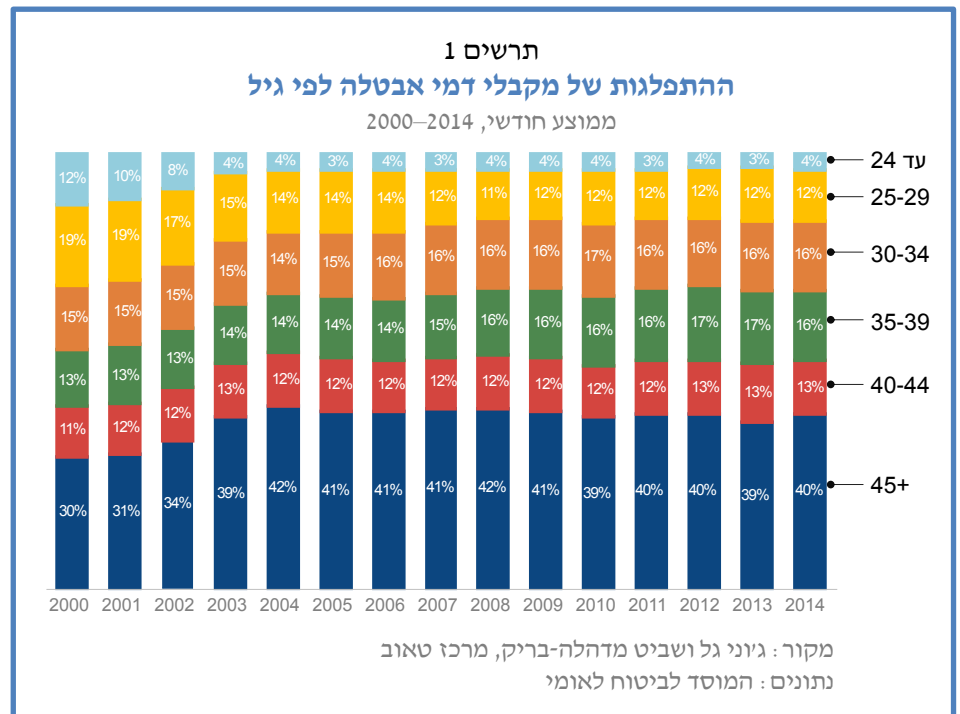


שיעורם של גילאי 34–30 עומד על כ-16 אחוז מסך מקבלי האבטלה, ולא חל בו שינוי מהותי לאורך השנים. לעומת זאת, בשיעורה היחסי של קבוצת הצעירים עד גיל 30 מכלל מקבלי דמי האבטלה ניכרת מגמת ירידה: בשנת 2000 עמד שיעורם על כ-31 אחוז, ובשנת 2007 ירד שיעור זה ל-15 אחוז.

מאז נחקק לראשונה נערכו בחוק ביטוח האבטלה שינויים רבים (גל, 2004), כמה מהם התקבלו במהלך העשור האחרון. אחד מהם אומץ בשנת 2007 ומתייחס לתקופת האכשרה של חיילים משוחררים. בעבר לא חויבו חיילים משוחררים בצבירת תקופת אכשרה, אך שינוי החקיקה הציב גם להם תנאי לקבלת דמי אבטלה: תקופת אכשרה בת 6 חודשים מתוך 12 החודשים שחלפו מיום שחרורם. בפועל, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2014 היה נמוך במיוחד ועמד על 1,796 (לעומת 29,901 בשנת 2006). שינוי אחר, שהתקבל בחודש אפריל 2013, קבע כי לא תהיה עוד הבחנה בין מובטלים שעבדו במשרה חודשית ובין אלה שעבדו במשרה יומית.

2. אבטלה בקרב צעירים: השוואה בין-גילית

מובטלים צעירים הם שיעור קטן יחסית מסך מקבלי דמי האבטלה בישראל. שיעורם של מקבלי דמי האבטלה מתחת לגיל 30 הוא כ-16 אחוז מכלל המקבלים, ובהם כ-4 אחוזים עד גיל 24. שיעורם של גילאי 34–30 עומד גם הוא על כ-16 אחוז מסך מקבלי האבטלה, ובשיעור זה לא חל שינוי מהותי לאורך השנים. לעומת זאת, בשיעורה היחסי של קבוצת הצעירים עד גיל 30 מכלל מקבלי דמי האבטלה ניכרת מגמת ירידה: בשנת 2000 עמד שיעורם על כ-31 אחוז, ובשנת 2007 ירד שיעור זה ל-15 אחוז ומאז נשאר יציב (תרשים 1).



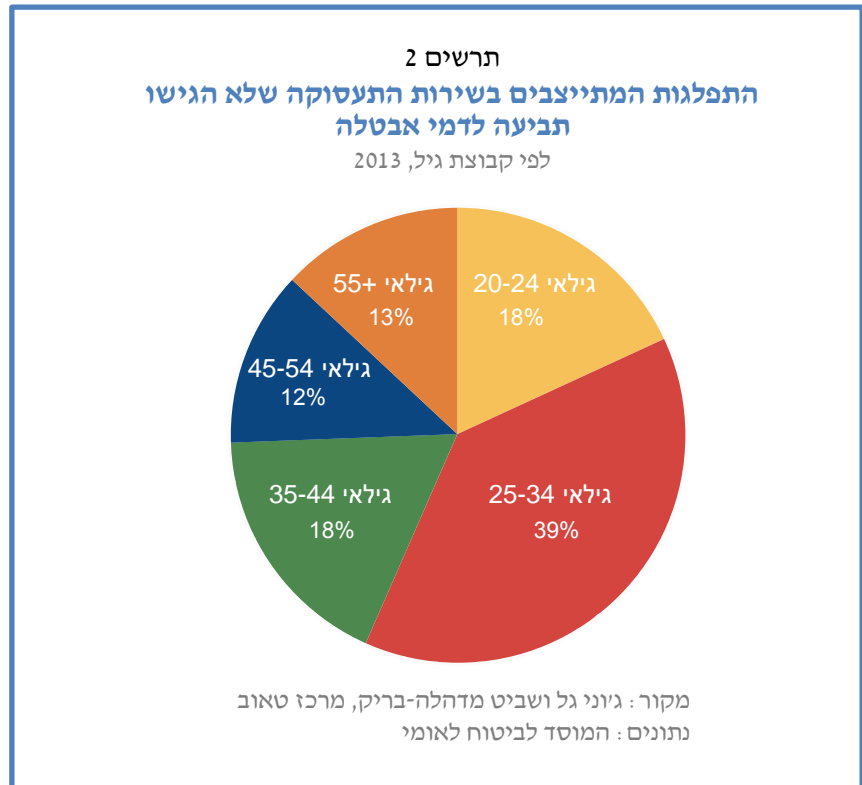
בחלוקה מגדרית, רוב מקבלי דמי האבטלה בגילי 25–29 הם נשים. בחלוקה לפי השכלה, כשליש ממקבלי האבטלה בגילים אלו הם אקדמאים. בקבוצת מקבלי דמי האבטלה בגילי 34–30 שיעור האקדמאים עולה, ועומד על כ-40 אחוז מסך המובטלים.

זכאות לדמי אבטלה בקרב מובטלים

חוק ביטוח אבטלה קובע כי התנאי הראשוני לזכאות לדמי אבטלה הוא התייצבות בלשכות התעסוקה. במהלך שנת 2013 התייצבו כ-289 אלף איש בלשכות התעסוקה, וכ-85 אחוז מהם הגישו תביעה לדמי אבטלה. תרשים 2 מציג התפלגות לפי קבוצות גיל של המתייצבים בשירות התעסוקה שלא הגישו תביעה. כ-60 אחוז מקבוצה זו הם מובטלים צעירים עד גיל 34, ומביניהם בולטים גילאי 25–34, שהם כ-38 אחוז מסך המובטלים שלא הגישו תביעה. אי ההגשה יכולה



לנבוע מכמה סיבות, ובהן תקופת האכשרה שאינה מספקת לקבלת דמי אבטלה (זו הסיבה העיקרית, לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2013), צבירה של עד חמישה ימי אבטלה (לא מזכה בתשלום), או המשך עבודה ברצף למרות ההתייצבות בלשכה.

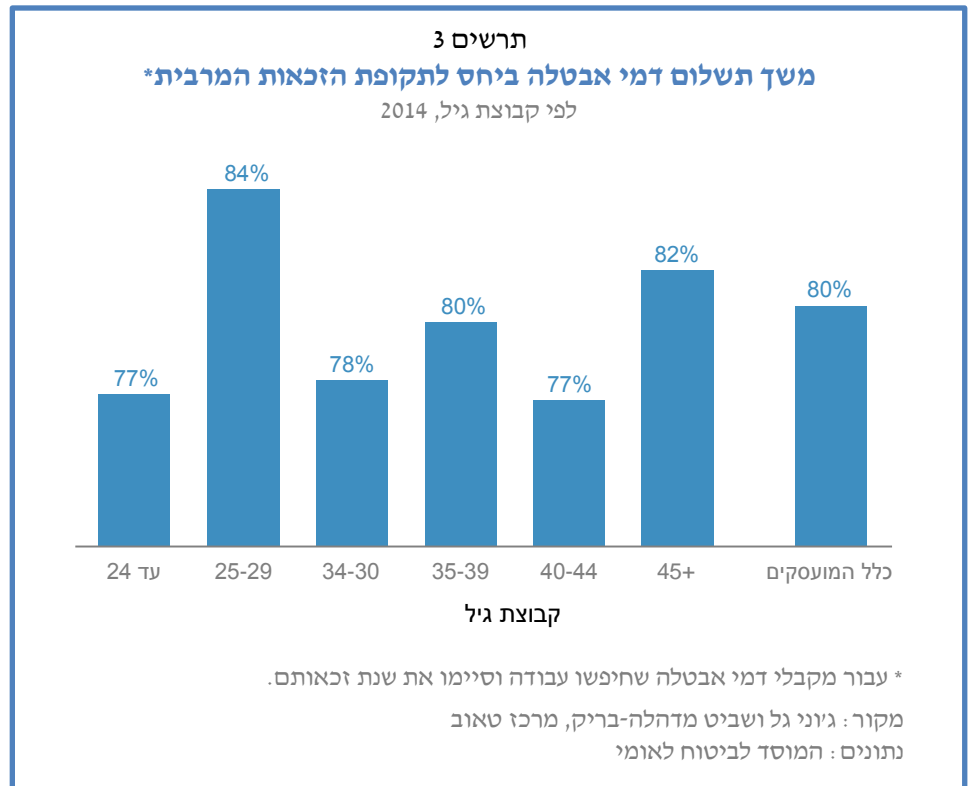


הארכת משכה של תקופת האכשרה לצעירים היא צעד נוסף בהחמרת תנאי חוק ביטוח האבטלה החלים על מובטלים צעירים. כאמור, כבר כיום יש בחוק הבחנה בכל הקשור למשך הזכאות לדמי אבטלה, ומובטלים צעירים זכאים לתקופה קצרה יותר ממובטלים מבוגרים יותר: מובטלים מעל גיל 35 יכולים לקבל זכאות ל-138–175 ימי דמי אבטלה, לעומת 50 ימי זכאות למובטלים שטרם מלאו להם 25, ו-67 ימים למובטלים בקבוצת הגיל 25–28. כך, מובטל שגילו מעל 35 עשוי לקבל פי 3.5 ימי אבטלה ממובטל צעיר שטרם מלאו לו 25.

עומק האבטלה

עומק האבטלה נמדד לפי מספר הימים שבעבורם קיבל המובטל דמי אבטלה בשנת זכאותו, כלומר: מספר ימי האבטלה שקיבל עבורם תשלום ביחס למספר הימים המקסימלי שהיה זכאי לו (התקופה המרבית שעבורה מובטל זכאי לקבל דמי אבטלה משתנה, כאמור, לפי גיל ומצב משפחתי, קרי, מספר התלויים בו).

תרשים 3 מציג את משך תשלום דמי האבטלה ביחס לתקופת הזכאות המרבית עבור מובטלים שסיימו את שנת אבטלתם ב-2014. הקבוצה הבולטת ביותר היא קבוצת המובטלים בגילי 29–25, שבה היחס הוא גבוה ועומד על 84 אחוז. במונחים מספריים, בקרב קבוצת גיל זו מספר ימי האבטלה הממוצע שנוצלו הוא 60 (רובם זכאים לתקופת תשלום מרבית של 67 יום), לעומת ממוצע של 105 ימים בקרב שאר קבוצות הגיל (טולדנו, 2015). סביר להניח כי שיעור המיצוי הגבוה של תקופת הזכאות המרבית מצביע על כך שלמובטלים הצעירים קשה להספיק להשתלב בשוק העבודה במשך התקופה שבה הם מקבלים דמי אבטלה.



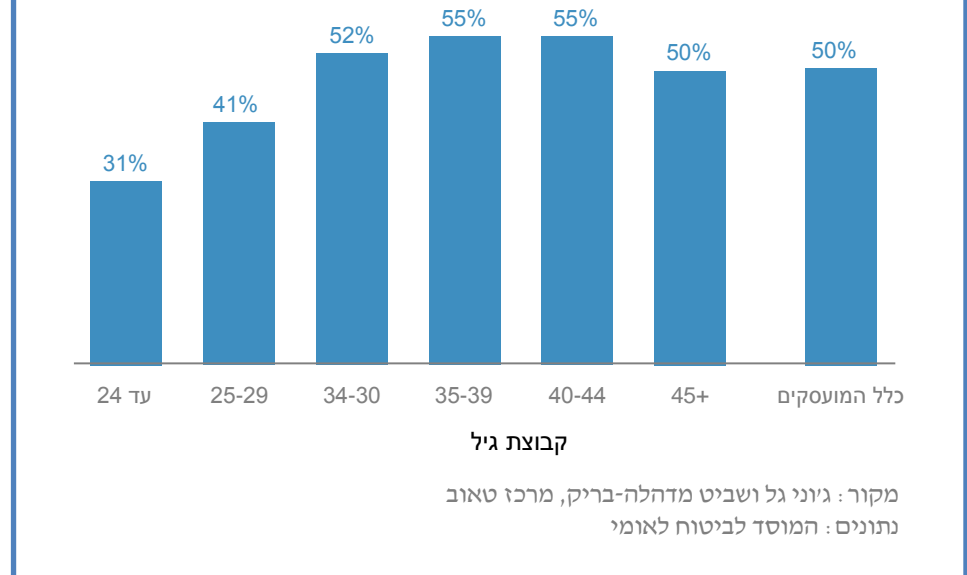
גובה דמי האבטלה

עד שנת 2007 היה גובה דמי האבטלה זהה לכלל המובטלים, ללא קשר לגילם. אולם באותה שנה, במסגרת חוק ההסדרים, הופחתו בכ-25 אחוז דמי האבטלה של מי שטרם מלאו להם 28 שנים. עקב כך גובה דמי האבטלה המשולמים לצעירים הוא נמוך יחסית מלכתחילה, אף ללא קשר לשכרם (שגם הוא נמוך לרוב מהממוצע).

תרשים 4 מציג את גובה דמי האבטלה ליום כשיעור מהשכר היומי הממוצע במשק לפי קבוצות הגיל השונות. בולטות בתרשים קבוצות הצעירים – עד גיל 24 וגילאי 25–29 – שבהן יחס זה הוא נמוך בהשוואה לקבוצות אחרות. ממוצע גובה דמי האבטלה ליום עבור מקבלי דמי אבטלה עד גיל 24 הוא 113 שקלים, והממוצע עבור בני 25–29 הוא 149 שקלים, לעומת ממוצע של 182 שקלים לכלל קבוצות הגיל (טולדנו, 2015).



תרשים 4
גובה תשלום דמי האבטלה ליום
כאחוז מהשכר היומי הממוצע במשק
לפי קבוצת גיל, 2014



יחס גבוה יותר בין תקופת האכשרה הנדרשת ובין אורך תקופת הצבירה (תקופת העבודה שבמהלכה נספרים חודשי העבודה) מעיד על תנאים נוקשים יותר. בהשוואה למדינות רווחה אחרות היחס בישראל כיום גבוה, ועומד על כ-67 אחוז. פער זה בולט עוד יותר כאשר מדובר במובטלים צעירים. שינוי תקופת האכשרה הנדרשת מצעירים תגדיל יחס זה עוד יותר, ל-75 אחוז עבור צעירים בקבוצת הגיל 30-35 ול-80 אחוז לצעירים עד גיל 30.

3. תקופת האכשרה לצעירים בישראל בהשוואה למדינות רווחה אחרות

כאמור, לאחרונה הוצע לערוך שינוי בחוק ביטוח אבטלה ולהאריך את תקופת האכשרה לצעירים (עבור עובד שגילו פחות מ-30 תוארך התקופה ל-24 חודשי עבודה מתוך 30 החודשים שקדמו לאבטלה, ולעובדים שגילם 30-35 – ל-18 חודשי עבודה מתוך 24 החודשים שקדמו לאבטלה). כדי להבין את משמעות השינוי יש להשוות בין תנאי הזכאות לדמי אבטלה במדינות שונות.

לוח 2 מציג מדד חשוב בהקשר של השוואת התנאים לקבלת דמי אבטלה במדינות שונות: את היחס בין תקופת האכשרה הנדרשת ובין אורך תקופת הצבירה (התקופה שבמהלכה נספרים חודשי העבודה). יחס גבוה יותר מעיד על תנאים נוקשים יותר בשל אחד משני גורמים: או שנדרשים יותר חודשי עבודה לשם זכאות לדמי אבטלה, או שהתקופה שבה נצברים חודשים אלו קצרה יותר, כך שלמעשה תכנית הביטוח מציבה תנאים חמורים יותר לקבלת דמי אבטלה.

בהשוואה למדינות רווחה אחרות היחס בישראל הוא כיום גבוה ועומד על כ-67 אחוז. פער זה בולט עוד יותר כאשר מדובר במובטלים צעירים. ניתן לראות כי שינוי תקופת האכשרה הנדרשת מצעירים תגדיל יחס זה עוד יותר, ל-75 אחוז עבור צעירים בקבוצת הגיל 30-35 ול-80 אחוז לצעירים עד גיל 30.



לוח 2. היחס בין מספר חודשי העבודה לאורך התקופה שבמהלכה נספרים החודשים (תקופת הצבירה) במדינות נבחרות*			
מדינה	חודשי עבודה	אורך תקופת הצבירה (בחודשים)	היחס בין תקופת הצבירה למספר חודשי העבודה
הונגריה	12	36	33%
דנמרק	12	36	33%
גרמניה	12	24	50%
פורטוגל	12	24	50%
צ'כיה	12	24	50%
שוודיה	6	12	50%
שווייץ	12	24	50%
בולגריה	9	15	60%
ישראל	12	18	67%
בלגיה**	14	21	67%
הולנד***	6	8.3	72%
ישראל לאחר השינוי המוצע			
עד גיל 30	24	30	80%
גילאי 30-35	18	24	75%

* מדינות שעבורן הנתונים המבוקשים זמינים.

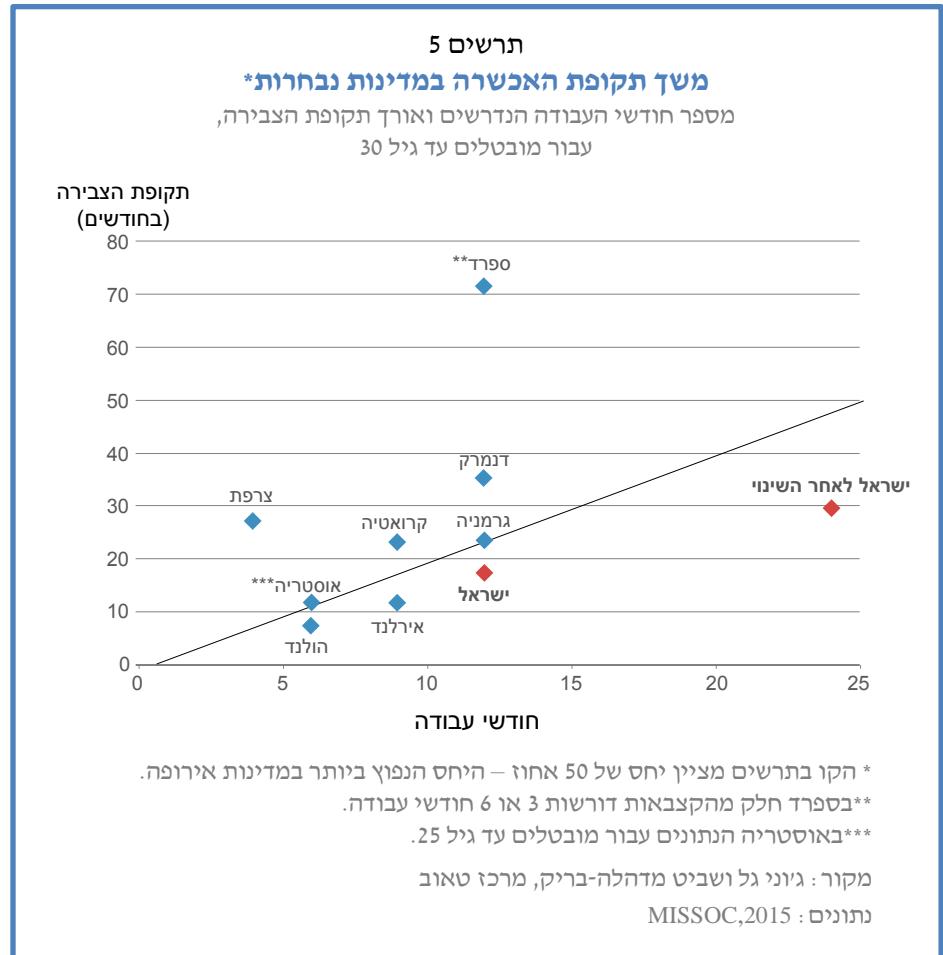
** משתנה לפי גיל – נע בין 14 חודשי עבודה מתוך 24 ל-28 חודשי עבודה מתוך 42.

*** בהולנד קיים תנאי נוסף, ראו לוח 1.

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב

נתונים: MISSOC, 2015

תרשים 5 מציג גם הוא את היחס בין חודשי העבודה הנדרשים ובין משך תקופת הצבירה במדינות ה-OECD, עבור מובטלים צעירים עד גיל 30. השינוי בחוק ימקם את ישראל הרחק משאר המדינות, בהציבו דרישה נוקשה בהרבה לעומתן.



4. השלכות השינוי בביטוח אבטלה לצעירים

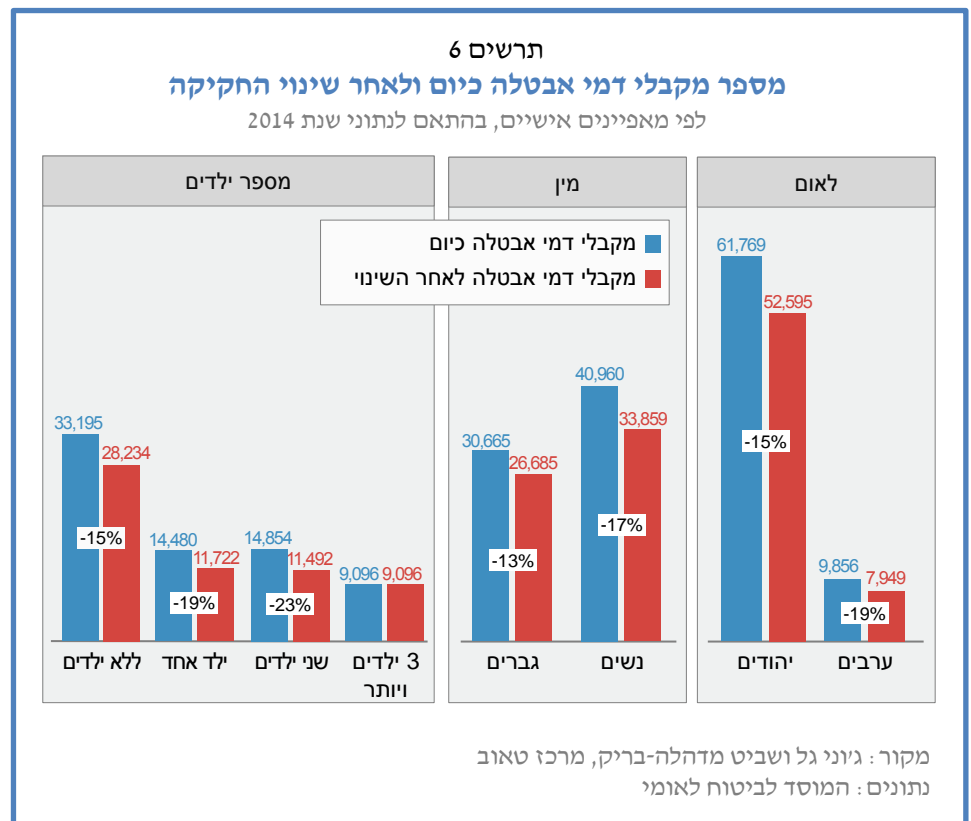
לוח 3 מציג את מספר המובטלים שלא יהיו זכאים לדמי אבטלה לאחר שינוי החקיקה (בהתאם לנתוני המוסד לביטוח הלאומי על מקבלי דמי אבטלה הקיימים), ואת סכום דמי האבטלה הממוצעים שכל קבוצה מקבלת כיום. ניתן לראות כי השינוי יביא לכך שכ-15 אחוז ממקבלי דמי האבטלה כיום (כ-11 אלף מובטלים) לא יהיו זכאים לקצבה, וכי מדובר במובטלים אשר תשלום דמי האבטלה הממוצע שלהם נמוך מן הממוצע הכללי. נוסף לכך, יש לזכור כי משך תקופת הזכאות לדמי האבטלה של קבוצות גיל אלו נמוך משל המובטלים המבוגרים יותר.

לוח 3. מספר מקבלי דמי אבטלה לפני השינוי ולאחריו		
דמי אבטלה ממוצעים לחודש מלא	מספר המקבלים (בסוגריים: כשיעור מכלל המקבלים)	
4,208	(100%) 71,634	מקבלי דמי אבטלה כיום
3,581	(15%) 11,081	מהם: לא יהיו זכאים לאחר השינוי בחקיקה
4,322	(85%) 60,553	מהם: ימשיכו להיות זכאים

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי



תרשים 6 מציג התפלגות של קבוצת המובטלים שיאבדו את זכאותם לפי החוק החדש לפי לאום, מין ומספר ילדים. נראה כי מרבית המובטלים שייפגעו הן נשים: כ-7,100 נשים (כ-64 אחוז מכלל הקבוצה) לא יהיו זכאיות לקבלת דמי אבטלה לאחר השינוי, לעומת כ-4,000 גברים (כ-36 אחוז). עוד בולטת הפגיעה במקבלי דמי אבטלה שיש להם ילד אחד או שניים: כ-23 אחוז ממקבלי דמי אבטלה אשר להם שני ילדים לא יהיו זכאים לדמי אבטלה לאחר השינוי. אשר ללאום, כ-19 אחוז ממקבלי דמי האבטלה הערבים לא יהיו זכאים להם לפי התנאי החדש, לעומת כ-15 אחוז ממקבלי דמי האבטלה היהודים.



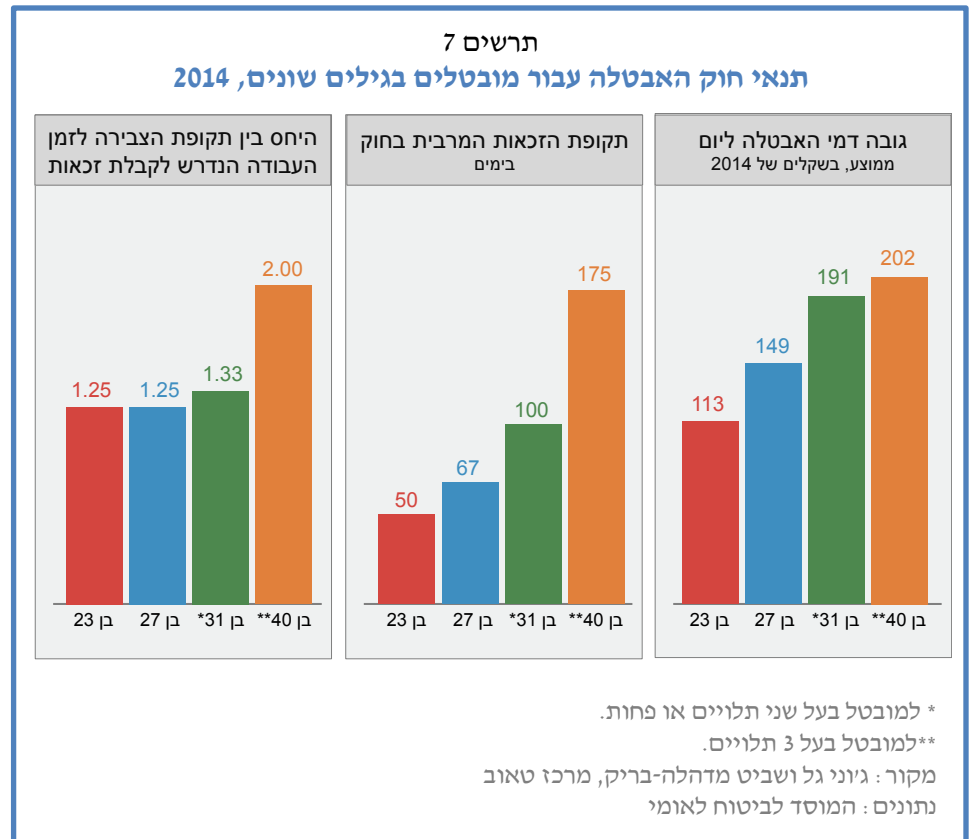
תרשים 7 מדגים את ההבדלים בתנאי החוק החלים על מובטלים בגילים שונים כפי שהם באים לידי ביטוי במדדים אחדים: גובה דמי האבטלה ליום², משך תקופת הזכאות בימים ויחס תקופת האכשרה, כלומר היחס בין משך התקופה שבמהלכה נספרים חודשי העבודה ובין מספר חודשי העבודה הנדרשים (יחס הופכי ליחס אשר הוצג לעיל בסעיף 3). ככל שיחס הופכי זה גבוה יותר, תנאי האכשרה מקל יותר.

ההבדלים המוצגים ביחס לתקופת האכשרה הם אלה שיתקיימו אם יאומץ השינוי בחקיקה בישראל. ניתן לראות כי מובטל כבן 23 זכאי לגובה דמי אבטלה ולמספר ימי אבטלה שהם נמוכים בצורה ניכרת מאלה שזכאים להם שאר המובטלים, ובעיקר מאלה שזכאי להם מובטל בגיל 40 (המייצג את קבוצת הגיל הזכאית למלוא התקופה מבחינת הגיל). עם שינוי החוק יגדל הפער בין שני המובטלים הללו גם במדד של תקופת האכשרה.

² ממוצע גובה דמי האבטלה ליום עבור המשתייכים לקבוצת הגיל, לפי החלוקה לקבוצות גיל המופיעה אצל טולדנו (2015).



שינוי החקיקה צפוי להקטין את הוצאות הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה בכ-78 מיליון שקלים בשנה



ההשלכות התקציביות

לוח 4 מפרט את הוצאות הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה כיום, את ההוצאה הצפויה עבור דמי אבטלה לאחר השינוי בתנאי תקופת האכשרה לצעירים ואת ההפרש ביניהן. שינוי החקיקה צפוי להקטין את הוצאות הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה בכ-78 מיליון שקלים בשנה. יש לציין כי נכון לשנת 2014, הוצאת הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה עומדת בסך הכל על כ-5 אחוזים מסך הוצאות הביטוח הלאומי עבור קצבאות.

לוח 4. הוצאה עבור דמי אבטלה למובטלים עד גיל 35, לפני השינוי ולאחריו בשקלים

גילי 30-35	עד גיל 30	סה"כ	
379,996,627	255,375,712	635,372,339	ההוצאה הנוכחית
352,693,436	204,854,325	557,547,761	ההוצאה לאחר השינוי
27,303,191	50,521,387	77,824,578	החיסכון בהוצאה בעקבות השינוי

מקור: גיוני גל ושביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב
נתונים: המוסד לביטוח לאומי



סיכום

ביטוח אבטלה מבקש להבטיח את רמת חייהם של מובטלים, ובה בעת לעודד את שובם לשוק העבודה ואת השתלבותם בתעסוקה שמתאימה לכישוריהם. תנאי הזכאות לתכניות, גובה הסיוע ומשך התקופה שבמהלכה הוא ניתן מאפשרים לשמור על איזון בין שתי המטרות החיוניות הללו. ניכר כי שינויים שנעשו בשנים האחרונות בחוק זה בישראל הפרו באופן מהותי את האיזון הזה. הדבר נכון במיוחד במקרה של מובטלים צעירים.

השינוי המוצע כיום יביא אמנם לחיסכון מסוים בהוצאה על ביטחון סוציאלי, אך יצמצם במידה ניכרת את הנגישות של מובטלים צעירים לתכנית ביטוח אבטלה. השינוי בתכנית לא יפגע באופן שווה בכל המובטלים הצעירים, והנפגעים העיקריים ממנו יהיו נשים, מובטלים בעלי משפחות ומובטלים ערבים. מדובר באוכלוסייה שסביר שאין לה בסיס כלכלי מוצק אשר יאפשר לה מקור הכנסה אלטרנטיבי בעת אבטלה. לאור כל זאת מוצע לבחון מחדש צעד זה, אשר ככל הנראה יצמצם בצורה מהותית את נגישותם של צעירים מובטלים לדמי אבטלה.



לוח נספח: התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה לפי חוק ביטוח אבטלה (בימים)

מספר ימי זכאות	התנאים לזכאות
175	אם מלאו [למבוטח] 45 שנים או שמלאו לו 35 שנים ויש שלושה תלויים בו
138	אם מלאו לו 35 שנים ולא מתקיים בו האמור בסעיף (1), או אם טרם מלאו לו 35 שנים ויש שלושה תלויים בו
70	אם הוא מבוטח כאמור בסעיפים (2) או (3) להגדרת מבוטח שבסעיף 158 (בחוק) אף אם חלק מתקופת הזכאות לפי פסקה זו חל לאחר תום התקופה של שנה מתום השירות כאמור באותה הגדרה, ובלבד שתקופת הזכאות היא רצופה והחלה לפני תום השנה
67	אם מלאו לו 25 שנים וטרם מלאו לו 28 שנים
50	אם טרם מלאו לו 25 שנים
100	בכל מקרה אחר

מקור: חוק הביטוח הלאומי

מקורות

גל, גיוני (2004), "על מטוטלת ביטוח האבטלה בישראל, 1972–2003", **ביטחון סוציאלי**, 67, עמ' 109–143.

חוק הביטוח הלאומי, פרק ז': **ביטוח אבטלה**.

טולדנו, אסתר (2015), **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2014**, סקרים תקופתיים, ביטוח לאומי.

רוזנברג, מרק (2015), **שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2013**, סקרים תקופתיים, ביטוח לאומי.

MISSOC, *Comparative Tables*, 2015.

Official Security, *Social Security Programs throughout the World: The Americas* (2013).



מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין ממדים חברתיים וכלכליים. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401

טל': 02-567-1818

info@taubcenter.org.il

taubcenter.org.il

מרכז טאוב 

TaubIsraelStudy 